

# RÜCKWÄRTSGANG EINGELEGT: AUSMASS UND FOLGEN DER GESCHLECHTERPOLITISCHEN LÜCKE DER WIRTSCHAFTS- POLITISCHEN STEUERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

## 1 EINLEITUNG

Die Europäische Union ist auch 60 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge noch meilenweit von Gleichstellung entfernt. Das Europäische Institut für Geschlechtergleichstellung (EIGE) kam 2015 zu dem Befund, dass die EU erst auf halbem Weg in Richtung Gleichstellung war – „halfway towards equality“ (EIGE 2015, 3). Seitdem geht es auch nur im Schnecken tempo vorwärts – „progress at a snail’s pace“ (EIGE 2017a, 1). Nur vier Mitgliedstaaten machen Fortschritte in allen sechs gemessenen Bereichen – Arbeit, Geld, Wissen, Zeit, Gesundheit und Macht <sup>1</sup>, die in den EIGE-Gleichstellungsindex einfließen. Und nur im Bereich Macht wurden – von einem niedrigen Niveau aus – nennenswerte Fortschritte gemacht (um 5 Punkte auf 48,5 von 100 Punkten), aber noch immer liegt der Indexwert unter der Hälfte. Die Entscheidungsgewalt ist in den erstmals aufgenommenen Bereichen Medien, Forschung und Sport besonders stark in den Händen von Männern konzentriert. In anderen Bereichen zeigen sich nur minimale Fortschritte oder gar Rückschritte. Bei der Zeitverwendung für Pflege und Hausarbeit gab es in 20 EU-Staaten Rückschritte oder keinen Fortschritt (vgl. EIGE 2017b, 10), noch immer tragen Frauen in diesen Bereichen die Hauptverantwortung. Insgesamt sind die Fortschritte seit der ersten Veröffentlichung des Gleichstellungsindex im Jahr 2005 gering.

Diese Bilanz ist ernüchternd, war doch schon in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften die Gleichstellung von Frauen und Männern Thema. Der Grundsatz des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit wurde bereits 1957 in den Römischen Verträgen festgeschrieben. Die Europäische Kommission verpflichtete sich bereits 1996 zum Ansatz einer durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechterperspektive, dem Gender-Mainstreaming (GM). Darüber hinaus wurde mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 Gleichstellungspolitik als Querschnittsziel vertraglich verankert.

Die EU galt für manche von Anfang an als Motor gleichstellungspolitischer Aktivitäten, nicht zuletzt durch die Strategie des Gender-Mainstreamings (vgl. Rubery 2002). Gleichzeitig gab und gibt es von feministischer Seite große Skepsis gegenüber GM und den Gleichstellungspolitiken in der EU (vgl. z. B. Gubitzer/Schunter-Kleemann 2005; Wöhl 2011). Seit der Finanzkrise wird nunmehr auch von vormaligen in Bezug auf die Gleichstellungswirkung durch EU-Politiken hoffnungsvollen AutorInnen zunehmend eine Kehrtwende („U-Turn“) in der Gleichstellungspolitik der EU konstatiert (vgl. z. B. Karamessini/Rubery 2014).

---

<sup>1</sup> Zusätzlich werden zwei „Satellitenbereiche“ erfasst – Gewalt und intersektionelle Ungleichheiten –, die aus methodischen Gründen allerdings nicht in den zusammenfassenden Indikator einfließen.

Allerdings bleibt eine Bestandsaufnahme mit Fokus auf Gleichstellungspolitik immer an der Oberfläche. Zweifellos gab es in der letzten Dekade Rückschritte in der Frauen- und Gleichstellungspolitik, und es sind gravierende Auswirkungen der Austeritätspolitik auf die sozioökonomische Situation von Frauen und auf die zunehmenden Ungleichheiten auf vielen Ebenen zu beobachten (vgl. z. B. Addabbo et al. 2018; European Parliament 2012; Karamessini/Rubery 2014; Kurz-Scherf/Scheele 2013; Villa/Smith 2014; WBG 2013). Darüber hinaus muss aber grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob die bisherigen Ansätze und Instrumente der EU-Gleichstellungspolitik geeignet sind, wesentliche Fortschritte zu erzielen – oder ob nicht vielmehr die EU-Gleichstellungspolitik und dabei insbesondere das zentrale Instrument des Gender-Mainstreamings grundlegende Konstruktionsdefizite aufweisen und dadurch Fortschritte nur „at the margins“<sup>2</sup> – in Randbereichen – ermöglichen bzw. „dangerous liaisons“ (Fraser 2009, 114) – gefährliche Verbindungen – mit neoliberalen Politiken eingehen.

Weiters muss eine kritische Reflexion auch die gleichstellungspolitischen Wirkungen im Zusammenspiel aller Politikbereiche in der EU reflektieren. Das heißt auch, den Blick auf jene Bereiche zu erweitern, in denen die Gleichstellungspolitik keine oder nur eine geringe Rolle spielt. Die EU ist ja im Kern eine Wirtschaftsunion.

Für eine kritische Bilanz der Gleichstellungspolitik ist eine Erweiterung der Analyse auf die Budget- und Wirtschaftspolitik dringend nötig. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, nicht nur den Stellenwert von Gleichstellungspolitik in diesem Bereich bzw. die Auswirkungen von Wirtschaftspolitiken auf Frauen und Geschlechterverhältnisse, sondern auch die Verfasstheit in Bezug auf die wirtschaftspolitischen Institutionen, Regeln und AkteurInnen im Blick zu haben. Im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen die Analyse des geschlechterpolitischen Gehalts der EU-Wirtschaftspolitik mit Fokus auf die wirtschaftspolitische Koordinierung und die Frage, welchen Stellenwert Gleichstellungspolitik in der budget- und wirtschaftspolitischen Steuerung innerhalb der EU innehat. Der seit der Finanz- und Wirtschaftskrise erfolgte Um- und Ausbau der wirtschaftspolitischen Steuerung („Economic Governance“) der EU und dessen direkte und indirekte Auswirkungen auf die (Un-)Gleichstellung in der Europäischen Union rücken damit in den Fokus.

Wir argumentieren, dass sich die gleichstellungspolitischen Ansätze, allen voran GM, aus dem Blickwinkel der EU-Budget- und -Wirtschaftspolitik als ungeeignet erwiesen haben, um Fortschritte in der Gleichstellungspolitik zu erzielen bzw. Rückschritte zu verhindern. GM als Instrument bzw. Prozess ist in dem – wie der Beitrag herausarbeitet – maskulin-autoritär konnotierten Regelwerk der „Economic Governance“ der EU nur kaum relevant. Die Ambivalenz des Instruments wird abermals sichtbar, ebenso wie der geringe Stellenwert von gleichstellungspolitischen Zielen. Mit GM könnten bestenfalls die Gleichstellungswirkungen von Austeritätsmaßnahmen dargestellt werden. Aber die in die Institutionen und Prozesse eingeschriebenen maskulinen Normen und die geschlechterblinden Flecken der Wirtschaftspolitik werden mit den vorhandenen Ansätzen sowohl theoretisch als auch praktisch nicht adäquat erfasst. Tatsächlich gibt es hier eine beträchtliche geschlechterpolitische Lücke, die bisher nicht erfasst wurde. Wir schlagen mit diesem Artikel vor, diese geschlechterpolitische Lücke in der wirtschaftspolitischen Steuerung, den „Gender-Governance-Gap“ in der EU, in den Fokus geschlechterpolitischer EU-Forschung zu stellen.

Im Hinblick auf eine theoretische Fundierung der Bestandsaufnahme und Bewertung der Gleichstellungspolitik und des Gender-Mainstreamings aus der Perspektive der Budget- und Wirt-

---

<sup>2</sup> In Anlehnung an die 1993 in Amsterdam organisierte Konferenz feministischer ÖkonomInnen „Out of the Margins“.

schaftspolitik in der EU besteht eine Herausforderung darin, Ansätze der feministischen Makroökonomie mit jenen anderer Disziplinen, insbesondere der politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung, zu verbinden und weiterzuentwickeln. Analytische Ansätze, die „Strategic Silence“ (Bakker 1994) der wirtschaftspolitischen Regeln und Maßnahmen und des institutionellen Settings in der EU analytisch zu durchdringen, sind nötig. Die Grundlagen dazu liefern einerseits Arbeiten der feministischen Ökonomie, die den Blick auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und Geschlechterimplikationen lenken (vgl. z. B. Bakker 1994; Bettio et al. 2013; Bettio/Smith 2008; Elson 2002; Elson/Cagatay 2000; Elson/Warnecke 2011; Gubitzer 2006; Klatzer/Schlager 2014; Löfström 2009; Williams 1994; Young/Bakker/Elson 2011). Andererseits hat die politikwissenschaftliche Geschlechterforschung zu europäischer Integration, Gender-Mainstreaming, Staatlichkeit und Governance (vgl. u. a. Kreisky 2001; Sauer 2001; Wöhl 2011) bereits wesentliche Befunde herausgearbeitet, die es in eine feministische politökonomische Analyse zu integrieren gilt. Feministische Ansätze des Institutionalismus heben hervor, dass „[g]endered institutions are crucial for understanding power inequalities in public and political life“ (Mackay 2011, 182). Das erinnert uns daran, dass es darüber hinaus den geschlechtlichen Gehalt von wirtschaftspolitischen Institutionen auf EU-Ebene zu berücksichtigen gilt.

Aus dieser Literatur kristallisieren sich zentrale Dimensionen geschlechterpolitischer Relevanz im Hinblick auf die Analyse wirtschaftspolitischer Regeln, Politiken und Institutionen heraus. Daraus können folgende analytische Kategorien herausgearbeitet werden, um den Grad des „Gender-Governance-Gap“ in der EU zu erfassen: (1) explizite gleichstellungspolitische Politiken und Regeln, (2) geschlechterpolitische Implikationen von – geschlechterblinden – wirtschaftspolitischen Regeln, Zielen und Konzepten, (3) geschlechterpolitischer Gehalt der zentralen wirtschaftspolitischen Institutionen und Prozesse, (4) geschlechterpolitische Wirkungen der Transformation der Rolle des Staates (Beschäftigung im und Funktionen und Größe des öffentlichen Sektors, Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen und im Besonderen von Versorgungsleistungen – „Care“ –, die sich wandelnde Rolle von Staatlichkeit) sowie (5) Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Empfehlungen und Maßnahmen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU auf Lebensbedingungen und Geschlechterverhältnisse. Diese fünf Kategorien werden in der Analyse der Gleichstellungswirkungen und -implikationen der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU (Economic Governance) herangezogen.

Ziel ist es darüber hinaus, aufbauend auf den Einsichten in die Defizite der bisherigen Gender-Mainstreaming- und Gleichstellungspolitik Grundpfeiler für die künftige Geschlechterpolitik zu entwickeln. Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach notwendigen Voraussetzungen dafür, dass Gleichstellungspolitik in Hinkunft überhaupt wirksam werden kann.

## 2 GLEICHSTELLUNGSPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN UNION IN DER KRISE

Für eine erste Bewertung von Gleichstellungspolitiken in der EU ist Jill Ruberys dreiteilige Klassifikation in adaptive, gleichstellungsorientierte und instrumentelle Politiken hilfreich:

„First, *adaptive policy* is aimed at adapting institutions to the changing reality of gender relations, which has developed its own momentum, autonomous from specific public policies [...]. Second, *equality policy* is aimed at increasing gender equality of opportunities and outcomes. Third, *instrumental policy* [...] promotes gender equality either