

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

because the policy goals require changes in behavior by gender or because it may provide additional legitimacy for policies aimed at other goals“ (Rubery 2015, 717).

Wiewohl im Zyklus politischer Prioritäten innerhalb der EU deutlich wird, dass es Phasen einer verstärkten Bedeutung von „adaptive policy“ und ansatzweise „equality policy“ im Bereich des Arbeitsmarktes bedingt durch die verstärkte Lohnarbeit von Frauen gab – insbesondere Ende der 1990er- bzw. Anfang der 2000er-Jahre –, hat der instrumentelle Charakter der EU-Gleichstellungspolitik von Beginn an eine Rolle gespielt und ist gegenwärtig die einzige nennenswerte Dimension, die – marginal – eine Rolle spielt.

Bereits die Verankerung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer in den Römischen Verträgen war ökonomisch motiviert: Susanne Schunter-Kleemann (1990) weist darauf hin, dass diese Bestimmung ihren Ursprung nicht in primär gleichstellungspolitischen, sondern vielmehr ökonomischen bzw. wettbewerbspolitischen Intentionen hat. Frankreich hatte sich zum damaligen Zeitpunkt nämlich als einziges Land gesetzlich zum Grundsatz des gleichen Entgelts verpflichtet (vgl. Schunter-Kleemann 1990, 5). Daher war Frankreich in Sorge, gegenüber anderen Staaten in einen Wettbewerbsnachteil zu geraten. Diese von Beginn an bezeichnende Konnotation von Gleichstellungspolitik mit der ökonomischen Rationalität bleibt im Grunde ein Charakteristikum der europäischen Gleichstellungspolitik. Die Umsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit ist im Übrigen bis heute noch eine brennende gleichstellungspolitische Herausforderung geblieben.

Die Europäische Kommission verpflichtete sich 1996 zum Ansatz einer durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechterperspektive, dem Gender-Mainstreaming (GM):

„[Bei Gender-Mainstreaming] geht es darum, die Bemühungen um das Vorantreiben der Chancengleichheit nicht auf die Durchführung spezifischer Maßnahmen für Frauen zu beschränken, sondern zur Verwirklichung der Gleichberechtigung ausdrücklich sämtliche allgemeinen politischen Konzepte und Maßnahmen einzuspannen, indem nämlich die etwaigen Auswirkungen auf die Situation der Frauen bzw. der Männer bereits in der Konzeptionsphase aktiv und erkennbar integriert werden (Gender-Perspektive). Das bedeutet, dass diese politischen Konzepte und Maßnahmen systematisch hinterfragt und die möglichen Auswirkungen bei ihrer Festlegung und Umsetzung berücksichtigt werden: so können die Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die Arbeitsorganisation, die Wahl des Transportmittels oder die Festlegung der Schulzeiten etc. beträchtliche differentielle Auswirkungen auf die Situation der Frauen und Männer haben. Ihnen muss daher gebührend Rechnung getragen werden, damit die Gleichstellung von Frauen und Männern Fortschritte macht“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1996, 2 f.).

Die Frage nach der Bedeutung und Reichweite von Gender-Mainstreaming und Gleichstellungspolitik in der EU ist grundsätzlich aus zwei Blickwinkeln zu behandeln. Erstens stellt sich die Frage, ob bzw. wie sehr das in der EU zur Anwendung kommende Konzept von Gender-Mainstreaming bzw. Gleichstellungspolitik potenziell geeignet erscheint, emanzipatorische Gleichstellungspolitik zu befördern (siehe dazu die Diskussion in den folgenden Absätzen). Zweitens ergibt sich die Frage, wie weit in zentralen Politikbereichen der EU GM angewandt wird bzw. welche gleichstellungspolitischen Implikationen praktisch damit verbunden sind (siehe nächster Abschnitt).

Hinsichtlich des Konzeptes von GM in der EU und seinem gleichstellungspolitischen Potenzial gibt es eine Fülle an Literatur (vgl. z. B. Rubery 2015; Walby 2005; Verloo 2005). Während

die Ursprünge von GM in der Überlegung lagen, emanzipatorische Anliegen in die institutionellen Strukturen zu tragen (vgl. Frey 2004, 34), wird die Umsetzung zumeist anschlussfähig für den Mainstream. Schunter-Kleemann (2001) und Frey (2004) zeigen, dass GM aus seinem geschichtlichen Kontext heraus und in eine Kontinuität neoliberaler Strategien gerückt wurde und somit geschlechterpolitische Chancen vertan wurden. Im Zuge der Einführung des GM-Konzepts in der EU wurde versucht, mehr Akzeptanz für das Thema Geschlechtergleichstellung dadurch zu gewinnen, „da[ss] eine neue Markt- und Wettbewerbsrhetorik in die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung eingeführt wird. Frühere sozialistische Begründungen für die Gleichstellung der Geschlechter, die auf soziales Unrecht und Gesetzesverletzungen verwiesen, werden wie heiße Kartoffeln fallengelassen“ (Schunter-Kleemann 2001, 23 f.).

Die Definition der Kommission (1996, 2 f.) zeigt bereits die institutionelle Anpassung des Konzeptes, indem darin ein verkürzter Ansatz zum Ausdruck kommt. Es geht darum, „die etwaigen Auswirkungen auf die Situation der Frauen bzw. der Männer bereits in der Konzeptionsphase aktiv und erkennbar“ zu integrieren, „politische Konzepte und Maßnahmen systematisch“ zu hinterfragen und „die möglichen Auswirkungen bei ihrer Festlegung und Umsetzung“ zu berücksichtigen. Damit werden ursprünglich emanzipatorische Anliegen in ein technisches Instrumentarium der systematischen Analyse (u. a. „Gender-Impact-Assessment“ bzw. Genderfolgenabschätzung) gezwängt, dessen Ergebnisse „zu berücksichtigen“ sind. Fragen der Machtverhältnisse, des geschlechterpolitischen Gehalts der Institutionen und AkteurInnen sowie die essenzielle Frage der Veränderung der Entscheidungsprozesse – insbesondere die fehlende Schaffung von Räumen der Beteiligung von emanzipatorischen Kräften an der Entscheidungsfindung, der „lack of space for oppositional politics“ (Verloo 2005, 345) – werden in der Definition ausgeklammert.

Dieser konzeptionell eng gefasste Ansatz des GM³ schafft eine ideale Basis für eine instrumentelle Herangehensweise in der EU-Gleichstellungspolitik. So arbeitet Wöhl (2011) heraus, dass GM auf europäischer Ebene programmatisch ein Framing im neoliberalen Diskurs der Wettbewerbsfähigkeit und aktivierender angebotsorientierter Beschäftigungspolitiken erfahren und Geschlechterbeziehungen nicht transformiert hat. Gleichstellungspolitiken wurden in neoliberale Strategien eingepasst und beispielsweise im Beschäftigungsbereich vor allem auf die Frage der Beschäftigungsfähigkeit reduziert.

Auch die Erweiterungen der EU in diesem Jahrzehnt haben keine nachhaltigen Veränderungen mehr in dieser Hinsicht gebracht. Bergmann/Willsberger (2004) betonen, dass bei der Erweiterungsrunde 2004 primär ökonomische Faktoren eine Rolle spielten. Während des Transformationsprozesses nach 1989 hat in den meisten neuen Mitgliedstaaten eine Umwälzung hin zu sehr konservativen Mutterideologien stattgefunden – auch als Produkt des massiven Abbaus von Frauenarbeitsplätzen. Dies und die geringe politische Partizipation der Frauen führten dazu, dass deren Anliegen wenig Gehör fanden (vgl. ebd., 65–67) und auch von dieser Seite keine Änderung der instrumentell neoliberalen Ausrichtung der Gleichstellungspolitik herbeigeführt wurde.

Auf der und durch die EU-Ebene hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten die wettbewerbskonforme Sicht der Gleichstellungspolitik sukzessive durchgesetzt. Diese reduziert sich mehr und mehr darauf, auf den ökonomischen Nutzen von Frauenerwerbstätigkeit und Gleichstel-

³ Dieser Ansatz bleibt auch hinter der – wiewohl hinsichtlich der genannten fehlenden Dimensionen auch zu kurz greifenden – Definition des Europarates (Council of Europe 1998) zurück, insbesondere hinsichtlich der „(Re-)Organisierung von Politikprozessen“.

lungspolitik zu fokussieren. Zu beobachten ist, dass Frauen- und Gleichstellungspolitik in der letzten Dekade verstärkt vor dem Hintergrund der dominanten europäischen Agenda der Verbesserung der gesamteuropäischen Wettbewerbsfähigkeit betrieben wird (vgl. Genetti 2010, 203 f.) und damit die marktkonforme – instrumentelle – Gleichstellungspolitik eindeutig die dominierende geworden ist, wiewohl auch an den Rand gedrängt.

3 GESCHLECHTERPOLITISCHE LÜCKEN DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN STEUERUNG DER EU – DER „GENDER-GOVERNANCE-GAP“

Es wäre irreführend, den Stellenwert von Gleichstellungspolitik in der Union nur anhand der expliziten gleichstellungs- und frauenpolitischen Dokumente zu bewerten. Denn abgesehen von der ökonomischen Grundierung der EU als Wirtschaftsgemeinschaft und Binnenmarkt werden mit der Wirtschafts- und Währungsunion, der vergemeinschafteten Geldpolitik (in der Eurozone) und der verstärkten „Economic Governance“ wirtschafts-, finanz- und währungspolitische Themen noch dominierender gegenüber sozialen und demokratiepolitischen Zielen in der EU. Zu analysieren wäre demnach, wie weit in diesen Bereichen im Sinne des umfassenden Gender-Mainstreaming-Auftrages Gender-Perspektiven integriert sind. Es zeigt sich, dass mit Ausnahme der – instrumentell auf erhöhte Beschäftigung von Frauen fokussierten – Arbeitsmarktpolitik die Bereiche der Wirtschafts-, Budget- und Geldpolitik weiterhin weitgehend geschlechterblind bleiben. Und gleichzeitig haben diese geschlechterblinden Politiken eingeschriebene geschlechterpolitische Schief lagen, „gender biases“ (vgl. Elson/Cagatay 2000; Elson/Warnecke 2011; Young/Bakker/Elson 2011), sowie gravierende Auswirkungen auf Frauen und gefährden gleichstellungspolitische Errungenschaften durch ihre negativen Auswirkungen.

3.1 Die blinden Flecken der wirtschaftspolitischen Steuerung

Die im Zuge der Krisenpolitik forcierte Economic Governance der EU zielt auf eine in zentralen Bereichen grundlegend umgestaltete und mit stärkerer Durchgriffsmacht von EU-Institutionen auf Mitgliedstaaten ausgestaltete wirtschaftspolitische Steuerung ab. Die wesentlichen Charakteristika dieser neuen wirtschaftspolitischen Steuerung sind (vgl. Klatzer/Schlager 2012, 27):

- Regelgebundenheit mit hoher rechtlicher Bestandskraft,
- einseitige Defizit- und Verschuldungsabbau-Ausrichtung, die zu Kürzungszwang und Abbau von Sozialstaatlichkeit führt,
- verstärkter Druck auf Löhne und Arbeitsrechte (unter der Formel „Wettbewerbsfähigkeit“),
- ein hohes Maß an Übertragung heikler wirtschafts- und budgetpolitischer Entscheidungskompetenzen auf demokratisch nicht legitimierte kleine elitäre Gruppen innerhalb der Bürokratie mit erheblichem Machtzuwachs der Finanzbürokratie in Kommission und Mitgliedstaaten,
- Schaffung und Verstärkung intransparenter Prozesse ohne Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme bzw. Kontrolle.