GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

EU-Geschlechterpolitik nach der Osterweiterung. Einleitung :

Fuchs, Gesine; Hinterhuber, Eva Maria

2006

https://doi.org/10.25595/1749

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fuchs, Gesine; Hinterhuber, Eva Maria: *EU-Geschlechterpolitik nach der Osterweiterung. Einleitung :* , in: Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Jg. 15 (2006) Nr: 1, 9-19. DOI: https://doi.org/10.25595/1749.

Diese Publikation wird zur Verfügung gestellt in Kooperation mit dem Verlag Barbara Budrich.

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Geschlechterpolitik nach der EU-Osterweiterung

EU-Geschlechterpolitik nach der Osterweiterung. Einleitung[1]

Gesine Fuchs, Eva-Maria Hinterhuber

Die Erweiterung der Europäischen Union (EU) im Jahr 2004 war ein Meilenstein auf dem Weg zur Verwirklichung der europäischen Idee: Sie sichert die demokratische Konsolidierung der neuen Mitglieder mit einer autoritär-sozialistischen Vergangenheit ab und bietet grundsätzlich die Chance, die Trennung eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten" zu überwinden. Daneben zeigten sich in dieser Erweiterungsrunde aber auch die Schattenseiten wie das erhebliche Demokratiedefizit der EU und ihr ökonomisches Primat: Der Prozess verlief technokratisch, exekutivlastig und hierarchisch-asymmetrisch (vgl. Schimmelpfennig 2004, 261f.). Im Zentrum stand die Übernahme des *acquis communautaire*, d.h. des Gemeinschaftsrechts und der gemeinsamen Ziele der EU. Wettbewerb, freier Warenverkehr oder Fragen der Besteuerung waren dabei ein wichtigerer gemeinsamer Besitzstand als „sozialpolitische" Richtlinien etwa zum Diskriminierungsverbot. Zugleich präsentierte sich die EU mit ihrer politischen Beitritts-Konditionalität als Rechtsgemeinschaft mit gemeinsamen Werten und gemeinsamer Identität. Im Bereich der Geschlechterpolitik ist daher Positives zu konstatieren: Die Gleichstellungs-Direktiven wurden übernommen, und es war den Beitrittskandidaten schon vor dem eigentlichen Beitritt möglich, an entsprechenden Aktionsprogrammen teilzunehmen. Beide Seiten verständigten sich über den kommenden geschlechterpolitischen Handlungsbedarf in verschiedenen Politikfeldern. Begleitet wurden diese Entwicklungen von einer stetig alerteren und aktiver werdenden Zivilgesellschaft. Gleichzeitig sind diese Errungenschaften prekär: Dem Gender-*acquis* kam eine geringe Priorität zu, das entsprechende Monitoring war schlecht; die Umsetzungsbestimmungen und -instrumente in den Ländern sind nur vereinzelt vorhanden sowie stark von (partei-)politischen Konjunkturen abhängig.
Welche Tendenzen und Entwicklungen für die EU-Geschlechterpolitik nach dem Beitritt der ostmitteleuropäischen (OME) Länder Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Litauen, Estland, Lettland und Slowenien sind bereits sichtbar? Welche Hoffnungen und Befürchtungen sind gerechtfertigt? Für eine Zwischenbilanz ist es noch zu früh. Gleichwohl können wir das Augenmerk auf die geschlechterpolitische Entwicklung seit dem Beitritt richten und daraus eine Forschungsagenda für die feministisch inspirierte Europa- und Integrationsforschung skizzieren sowie theoretische Herausforderungen benennen. Im Folgenden werfen wir zuerst einen Blick auf die Geschlechterdimension der institutionellen Entwicklungen der EU, beleuchten dann einzelne Politikbereiche und nehmen schließlich Fragen der politischen Beteiligung von Frauen an (nationalen wie europäischen) Entscheidungsprozessen auf.

Institutionen und Geschlecht

Die EU-Geschlechterpolitik beruht auf drei Pfeilern: Erstens die geltenden Verträge und das sekundäre Recht. Hier gibt es mittlerweile zehn Richtlinien, die in nationales Recht überführt werden müssen und in denen Gleichheit vor allem in den Bereichen Lohn, Zugang zu Berufen und sozialer Sicherung, Mutterschutz und Elternurlaub, Teilzeit sowie (seit 2004) Gleichbehandlung bei Zugang zu Gütern und Dienstleistungen konkretisiert sind (EWL o. J.); seit 2002 ist ferner sexuelle Belästigung als direkte Diskriminierung definiert (vgl. EWL 2003; Wobbe 2001).
Den zweiten Pfeiler bilden Aktions- und Rahmenprogramme etwa zur Chancengleichheit oder das Anti-Gewalt-Programm DAPHNE. Schließlich wurde als dritter Pfeiler 1996 Gender Mainstreaming (GM) als Querschnittaufgabe festgelegt, d.h. das Geschlecht (Prioritäten, Bedürfnisse, Auswirkungen) soll systematisch in alle Politikfelder und Regierungsinstitutionen integriert werden mit dem Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. In Art. 3, Abs. 2 des Amsterdamer Vertrags von 1997 wurde die aktive Förderung der Gleichstellung der Geschlechter verankert. Diese ist jedoch erwerbsarbeitszentriert und damit grundsätzlich verkürzt (vgl. Schunter-Kleemann, 1994); die gesellschaftliche Arbeitsteilung als strukturelle Grundlage für Geschlechterverhältnisse wird nicht oder erst seit kurzem und am Rande bearbeitet. Die Problematik demokratischer, ausgewogener politischer Vertretung und Machtverteilung zwischen den Geschlechtern bleibt ausgeklammert – sieht man von gelegentlichen unverbindlichen Verlautbarungen ab.
Ein weiteres Problem ist das große Demokratiedefizit der EU. Der Versuch, der Union eine gemeinsame Verfassung zu geben, kann darum als ein wichtiger Prozess angesehen werden, breite Unterstützung und Legitimation zu erreichen. Die Bilanz des Verfassungskonvents fällt jedoch ambivalent aus, allein schon aus prozeduraler Sicht: In den *Europäischen Konvent zur Zukunft Europas* wurden VertreterInnen von nationalen Parlamenten und Regierungen sowie europäischen Institutionen *delegiert*, nicht gewählt. Insgesamt wurden nur etwa 17% Frauen entsandt! So verwundert es nicht, dass es an einigen Stellen des Verfassungsentwurfs, etwa bei den Zielen, wieder großer Anstrengungen zivilgesellschaftlicher Akteurinnen bedurfte, um die EU an das Erreichte zu erinnern (vgl. Mateo Diaz/Millns, 2004). Dennoch ist der Text inhaltlich nicht konsistent: Gleichheitsgarantien finden sich doppelt und Aufträge zu aktiver Gleichstellungspolitik bleiben weich. Christiane Lemke (2004, 31) bewertete zentrale Bestimmungen des Entwurfs trotzdem als einen potenziell nützlichen Bezugsrahmen für das Anliegen der Geschlechtergerechtigkeit. Sie sieht gerade im Konzept der BürgerInnenrechte gute Anknüpfungspunkte für eine gemeinsame Rechtskultur. Ein direkter Bezug auf den Entwurfstext dürfte allerdings wegen gescheiterter Ratifizierungen politisch nicht mehr realistisch sein. Die Initiative, den Verfassungsprozess durch eine Kommunikationsoffensive neu zu beleben, wird von Frauengruppen kritisch zu begleiten sein.

Im Zusammenhang mit der Osterweiterung stellt sich die Frage, welche Auswirkungen der Erweiterungsprozess auf die EU-Gleichstellungspolitik selbst hat. Während in den 1990er Jahren eine heftige (wissenschaftliche) Auseinandersetzung darüber geführt wurde, ob „der" Feminismus westlichen Zuschnitts überhaupt Osteuropa-kompatibel sei (vgl. Jalušić 1998), formulieren heute VertreterInnen der alten ebenso wie der neuen Mitgliedstaaten eine gemeinsame Gleichstellungspolitik. Spiegelt sich darin auch der genannte wissenschaftliche Disput, sowohl in seinen positiven als auch kontraproduktiven Facetten?
Unter dieser Fragestellung untersuchen *Leila Hadj-Abdou* und *Monika Mayrhofer* die Arbeit des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit (FEMM-Ausschuss) des Europäischen Parlaments. Der Ausschuss hat wiederholt die Relevanz der Berücksichtigung der Geschlechterperspektive im Erweiterungsprozess betont und größere Anstrengungen der Kommission dazu gefordert. Überraschenderweise kommen *Hadj-Abdou*/*Mayrhofer* zu dem Schluss, dass der o.g. Feminismusstreit offenbar eine rein akademische Diskussion war bzw. ist. Sie verweisen darauf, dass der Grundstein der Kooperation bereits in der Beitrittsphase gelegt und kontinuierlich ausgebaut wurde. Die gegenwärtig zu beobachtende Umbruchsphase des FEMM-Ausschusses sei der Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse in eine konservativere Richtung geschuldet, nicht jedoch einem *clash of feminisms* zwischen West und Ost. Am Beispiel des FEMM-Ausschusses wird somit erneut deutlich, dass feministische Politik immer eine Art interne Koalitionspolitik ist (vgl. Nicholson 1995, 63).

Politikfelder

Die Europäisierung[2] der Geschlechterpolitik in den neuen Mitgliedstaaten
Die Übernahme des Gender-*acquis* durch die neuen Mitglieder verlief in Rekordzeit. Sie ging insgesamt wesentlich schneller voran als in den alten Mitgliedstaaten und das mit einem homogeneren Ergebnis (für den gesamten *acquis*: Schimmelfennig/Sedelmeier 2005, 225), wenn es auch unterschiedliche Geschwindigkeiten bei den einzelnen Neumitgliedern gab. Die Übernahme spielte sich allerdings in unterschiedlichen nationalen Bezugsrahmen von Europäisierung und Geschlechterpolitik ab. Der Druck der Kommission war dabei aber nie besonders groß und nahm erst gegen Ende der Verhandlungen zu, wie den Fortschrittsberichten zu entnehmen ist. Vermutlich ist die Europäisierung der Geschlechterpolitik durch Übernahme des *acquis* durch die Beitrittsstaaten in erster Linie auf starke glaubwürdige Anreize (Beitrittsversprechen) bzw. glaubwürdige Ausschlussdrohung (kein Beitritt) am besten zu erklären (*external incentives model*, vgl. Schimmelfennig 2004; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005).
Doch nun droht, so Wade Jacoby (1999), eine „Potemkinsche Harmonisierung": Nach dem Wegfall der Beitrittskonditionalität besteht die Gefahr, dass die Lücke zwischen Übernahme und Umsetzung bestehen bleibt und innenpolitische Faktoren wie nationale Gender-Regimes, Anpassungskosten, Widerstände der Bürokratie oder gesell-

schaftlicher Gruppen an Bedeutung gewinnen. Inwiefern sich hinter dem großen Unterfangen Beitritt in der Geschlechterpolitik ganz unterschiedliche *policy frames*, Gender-Regimes und Überzeugungen zur EU verbergen, ist eine offene Frage, die eine Analyse der Mechanismen der Europäisierung bei der Übernahme und Umsetzung der Gleichstellungsnormen erfordern würde (für Westeuropa s. Liebert 2003).
Anna Holz zeigt die Entwicklung der Frauen- und Geschlechterpolitik in Polen, Tschechien und Ungarn. In allen drei Ländern wurden seit den 1990er Jahren staatliche Institutionen, Abteilungen oder Büros für die Gleichstellung von Frauen und Männern geschaffen. Generell sind diese unterfinanziert, mit wenigen Kompetenzen ausgestattet und abhängig von politischen Konjunkturen und Regierungswechseln, wie sich besonders am polnischen Fall zeigt (vgl. Jezerska 2003). Während in Tschechien und Ungarn die Umsetzung der einschlägigen Richtlinien ohne viel Aufheben vorgenommen wurde, war sie in Polen Gegenstand zäher Polemiken. Die stärkste institutionelle Verankerung der Gleichstellungspolitik hat Ungarn, wo seit 2004 eine Ministerin für Gleichstellung amtiert. Sie ist allerdings auch für Behinderte und Minderheiten zuständig. Generell ist das Problembewusstsein der Bevölkerung für die geschlechtsspezifische Diskriminierung niedrig; entsprechend gering ist der Druck von unten. Es zeigt sich u.E. ein Paradoxon, das näherer Untersuchung wert ist: Wo die Frauenbewegung vergleichsweise stark ist (Polen), sind die Institutionalisierungserfolge prekär; in Ungarn ist es genau umgekehrt. Auch scheint die Existenz von Gleichstellungsgesetzen nicht automatisch mit einer besonders guten oder schlechten gleichstellungspolitischen Lage zu korrelieren. Vielleicht haben wir es hier bereits mit dem Phänomen der „Potemkinschen Harmonisierung" zu tun. *Holz* jedenfalls kommt zum Schluss, dass die Gründe für die relativ schlechte Situation der Frauen in OME nicht in der Erweiterung, sondern in Spezifika der politischen Kultur und der Transformationsfolgen liegen.

Die Umsetzung von Gender Mainstreaming
Die Verankerung des GM-Prinzips wurde anfangs als wichtige Innovation der Gleichstellungspolitik gefeiert. Das Konzept war mit dem hohen Anspruch angetreten, die Geschlechterverhältnisse insgesamt zu transformieren – durch die Integration der Geschlechterperspektive in *alle* Politikfelder. Dies birgt zugleich die Gefahr der Neutralisierung der vormaligen Sprengkraft frauenpolitischer Forderungen.
Besonders deutlich wird die Ambivalenz von GM am Beispiel der Frauenbeschäftigung, wie *Anke Thiel* zeigt. Sie analysiert die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) und zeichnet nach, wie der anfänglich starke frauenpolitische Fokus in den darauf folgenden Revisionsschritten deutlich abgeschwächt wurde. Letztlich trug das Instrument des GM der Beschäftigungspolitik frauenpolitische Rückschritte ein: Die einst umfassende emanzipatorische Ausrichtung ist heute primär auf quantitative Ziele reduziert. In der EBS wird die gerechte Aufteilung der Reproduktionsarbeit nicht mehr thematisiert. Dies ist gerade in Hinblick auf die neuen Mitgliedstaaten proble-

matisch, in denen Frauen traditionell von Doppelbelastung betroffen sind. Die länderspezifischen Empfehlungen an die Beitrittsländer von 2004 weisen blinde Stellen gerade bei für Ostmitteleuropa so akuten Themen wie dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle und der sich verschlechternden Kinderbetreuungssituation auf. Auch von dem Programm PROGRESS (2007-2012) sind aufgrund seiner schlechten finanziellen Ausstattung sowie der verstärkten Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten keine Verbesserungen zu erwarten.

Wer im gegebenen Zusammenhang aufgrund der fast flächendeckenden Frauenerwerbstätigkeit im Staatssozialismus die Hoffnungen auf die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten gesetzt hatte, wurde somit leider enttäuscht: Sie setzten keine gleichstellungspolitischen Impulse. Im Gegenteil: Trotz nationaler Unterschiede ist insgesamt ein Backlash in Bezug auf die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen zu konstatieren.

Carmen Klement und *Brigitte Rudolph* untersuchen dies exemplarisch für Tschechien, Polen und Ungarn. In allen drei Ländern gab und gibt es öffentliche Diskurse, welche die erwerbstätige Frau und Mutter abwerten. Die Autorinnen verweisen darauf, dass die Anfang der 1990er Jahre wachsende Zustimmung zur Rückkehr zum Ernährermodell mittlerweile wieder geschrumpft ist. In der Rückbesinnung auf längst überkommen geglaubte Rollenmodelle sehen *Klement*/*Rudolph* jedoch auch für die Zukunft ein nicht zu unterschätzendes Spannungspotenzial zu den EU-Gleichstellungsvorgaben. Sie zeichnen eine düstere Parallele zwischen den früheren sozialistischen Systemen und den heutigen demokratischen EU-Mitgliedstaaten. In beiden war bzw. ist die Gleichbehandlung der Geschlechter *de jure* gegeben, wurde bzw. wird *de facto* aber nicht oder nur teilweise umgesetzt; es sind lediglich geringfügige Veränderungen durch den EU-Beitritt zugunsten von Frauen feststellbar.

Politische Beteiligung und Entscheidungsprozesse

Wie sich das europäische Integrationsprojekt und damit auch die Geschlechterpolitik weiterentwickeln, hängt nicht zuletzt von der politischen Beteiligung und Einflussnahme engagierter AkteurInnen ab. Dies umfasst sowohl repräsentative Institutionen als auch soziale Bewegungen, Bündnisse und Lobbynetzwerke. In den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten boten erst die demokratischen Umbrüche mit der Garantie der Bürger- und Menschenrechte Frauen die Möglichkeit, sich in zivilgesellschaftlichen Formen, auch international, zusammenzuschließen und ihre Interessen zu formulieren. Parlamente wurden zu echten Entscheidungsgremien, in denen ein hoher Frauenanteil nicht mehr durch Einheitslisten garantiert wurde – und in der Folge bis Mitte der 1990er Jahre sank. Im Bereich verfasster Partizipation sind Frauen in den Beitrittsstaaten insgesamt im Vergleich mit der EU-15 schwächer repräsentiert.[3] Der durchschnittliche Anteil von Frauen in den Parlamenten der neuen Mitglieder liegt bei 17% (von 9% in Ungarn bis 22% in Litauen) – in den EU-15 sind es immerhin 25%

(von 6% in Griechenland bis 45% in Schweden).[4] Der Frauenanteil in den Regierungen der neuen Mitgliedstaaten sowie Bulgariens und Rumäniens liegt bei nur 14% – in der EU-15 ist er doppelt so hoch.
Zwei der sieben Kommissarinnen, Danuta Hübner (Polen) und Dalia Grybauskaité (Litauen), kommen aus den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten. Der Frauenanteil im Europäischen Parlament sank 2004 leicht auf 30%; dies ist auf die schlechtere durchschnittliche Präsenz (26%) von Frauen aus den acht osteuropäischen Ländern zurückzuführen.[5]
Feministische Partizipationsforschung erklärt die Unterrepräsentation von Frauen als Ergebnis sozioökonomischer und institutioneller Faktoren sowie politischer Kultur. Diesbezüglich zeigen sich für die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten problematische, aber auch ermutigende Ausprägungen. In der politischen Kultur beispielsweise sind eine paternalistische und elitistische Prägung, traditionelle Geschlechterrollen und religiöse Bindungen insbesondere an die katholische Kirche sowie ein offener, nicht öffentlich negativ sanktionierter Sexismus die Hypotheken. Andererseits sind sozial-egalitäre Werte in der Region weit verbreitet, alle neuen Mitglieder haben das Frauenwahlrecht früh eingeführt.
Eine verbesserte Partizipation von Frauen kann nur gelingen, wenn die Teilhabe und Interessenvertretung von Frauen als legitim, notwendig und wichtig angesehen wird. Hierfür sind Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen erforderlich, um kulturelle Normen sowie Identitäten und Diskurse zu verändern (vgl. Fuchs/Hinterhuber 2003). Insofern stellt sich die Frage nach Formen nicht-verfasster politischer Beteiligung von Frauen, insbesondere nach europäischen Strategien und Erfolgen zivilgesellschaftlicher Akteurinnen aus den neuen Mitgliedstaaten.
Die EU selbst hat in den letzten Jahren ein verstärktes Interesse an der aktiven Einbindung der „europäischen Zivilgesellschaft" in politische Entscheidungsprozesse entwickelt (vgl. Finke/Knodt 2005), um politische Legitimation und Effizienz zu steigern. In den Kopenhagener Aufnahmekriterien wurde die Zivilgesellschaft als „zentrales Konzept zur Entwicklung der Demokratie und der Umsetzung der politischen Kriterien" angesehen (Wasner 2005, 137). Auch bei der Realisierung des Gender-*acquis* setzte man nicht zuletzt auf zivilgesellschaftliche Organisationen.
In den neuen Mitgliedstaaten dominieren Frauen zahlenmäßig in zivilgesellschaftlichen Organisationen, jedoch nicht in den Führungspositionen. Frauenorganisationen und explizit feministische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) machen nur einen kleinen Teil der Zivilgesellschaft aus. Ihren Ausgangspunkt nahmen Frauengruppen in der Regel dort, wo bereits vor 1989 feministische Diskussionszusammenhänge bestanden, oder aber in Reaktion auf gesetzliche Verschlechterungen im Zuge der Transition, z.B. in Bezug auf Abtreibungsregelungen. Die finanzielle Situation ostmitteleuropäischer Frauengruppen ist in der Regel schwierig: Wie auch für andere Organisationen in Ostmitteleuropa, die sich kontroverser Themen annehmen, ist die Unterstützung aus dem Ausland überlebensnotwendig. Trotz aller Schwierigkeiten ist die

Bilanz der Arbeit dieser Frauenorganisationen etwa in den Bereichen Arbeit, Bildung und Gewalt gegen Frauen beeindruckend.
Schließlich ist auch die Erhöhung der politischen Repräsentation von Frauen nach und nach zum Thema geworden: Ein genuin osteuropäisches Beispiel sind die sog. Frauenwahlkoalitionen. In ihnen setzen sich politisch engagierte Frauen für die Verbesserung der politischen Repräsentation von Frauen ein, etwa durch verschiedene Formen von Wahlwerbung für Frauen oder durch Lancierung von Quotenforderungen. In den letzten Jahren zeigt sich auch eine Bewegung von Aktivistinnen aus der Zivilgesellschaft in die politische Gesellschaft.
Frauengruppen in Osteuropa haben sich früh regional und international vernetzt. Der mit 44 Organisationen aus 21 Ländern wohl größte osteuropäische Zusammenschluss, die KARAT-Koalition (www.karat.org), nahm regelmäßig Stellung zum Geschlechteraspekt der EU-Erweiterung und forderte nachdrücklich eine Stärkung der sozialen Dimension. Geschlechtergleichheit müsse eine wichtige Leitlinie ökonomischer Entscheidungen im Beitrittsprozess sein. Frauenorganisationen der neuen Mitgliedsländer ist es darüber hinaus inzwischen gelungen, in die europäischen Interessenvermittlungssysteme (z.B. in die Europäische Frauenlobby) integriert zu werden.
Zwar zeichnet sich die EU durch eine zunehmende Offenheit gegenüber der Einbindung von Zivilgesellschaft aus, und die Strategien zivilgesellschaftlicher Akteurinnen aus den neuen Mitgliedstaaten werden immer effektiver. Dennoch fällt auf wissenschaftlicher Seite die Zwischenbilanz nicht verfasster politischer Partizipation von Frauen nach der EU-Osterweiterung ambivalent aus. *Nanette Funk* und *Mihaela Miroiu* beschäftigen sich kritisch mit diesem Thema: In ihrem Beitrag zu Rumänien zieht die Wissenschaftlerin und Aktivistin der ersten Stunde, *Miroiu*, eine äußerst kritische Bilanz: sowohl in Bezug auf die Umsetzung der Kopenhagener Beitritts-Kriterien, insbesondere hinsichtlich der Implementierung des Gender-*acquis*, als auch in Hinblick auf die europäischen Strategien zivilgesellschaftlicher Akteurinnen gibt es erhebliche Mängel. In der Rückschau konstatiert sie, dass sich die im Zuge des Transformationsprozesses entstandenen rumänischen Frauenorganisationen vor allem mit theoretischen Fragestellungen befasst und sich auf den Bereich ziviler Rechte von Frauen beschränkten. Bei all ihren unbestrittenen Errungenschaften hätten sie übersehen, wie Männer als soziale Gruppe als „privilegierte Opfer der Transition" wirtschaftlich besser gestellt wurden. Die dramatische Beschneidung ökonomischer Rechte von Frauen, die geschlechterungerechten Verteilungskämpfe im Transformationsprozess hätten die Frauenorganisationen quasi verschlafen – sediert durch die formal-rechtliche Übernahme des Gender-*acquis* der EU. Dieser sei jedoch ohne die Unterfütterung einer politisch aktiven, starken Frauenbewegung zur Bedeutungslosigkeit verdammt.
Auf theoretischer Ebene setzt sich *Funk* mit AutorInnen auseinander, die in der ideellen und materiellen Unterstützung von NGOs durch supranationale Organisationen wie der EU vor allem deren Instrumentalisierung mit dem Ziel einer neoliberalen Zu-

richtung sehen. *Funk* systematisiert die verschiedenen theoretischen Ausformungen des erhobenen Imperialismus-Vorwurfs, in dessen Fokus auch und gerade feministische Organisationen – stigmatisiert als West-Export – stehen. Vor diesem Hintergrund entwickelt sie einen *Compatibilist Cautionary Claim*. Damit stellt sie sich dem Generalverdacht gegenüber Frauen-NGOs entgegen (und auch der Bevormundung osteuropäischer Aktivistinnen durch westliche WissenschaftlerInnen) und untermauert empirisch, wie unhaltbar diese Generalisierungen sind. Sie verweist auf die Erfolge gerade feministischer Organisationen, z.B. in den Bereichen Geschlechtergerechtigkeit, Verteidigung von Minderheitenrechten oder Konfliktlösung. Insgesamt plädiert sie für mehr Differenzierung, Kontextualisierung und Situierung: Nur so könne der Beitrag von Frauenorganisationen zur fortschreitenden Demokratisierung in den jeweiligen Ländern angemessen betrachtet werden.
Damit stellt sich *Funk* implizit gegen die Defizit-Optik, die gegenwärtig in der Literatur häufig festzustellen ist (z.B. Sloat 2005).[6] Alles in allem steht eine vergleichende, umfassende Analyse und Würdigung der nicht verfassten politischen Partizipation ostmitteleuropäischer Frauen noch aus.

Ausblick

Insgesamt existiert noch ein erheblicher Forschungsbedarf – nicht zuletzt, um zukünftig tatsächlich eine (Zwischen-)Bilanz der Aus- und Wechselwirkungen des EU-Beitritts für die Frauen- und Gleichstellungspolitik ziehen zu können, sowohl auf nationalstaatlicher Ebene als auch für die EU selbst. Im vorliegenden Schwerpunktheft mussten einige Themen unberücksichtigt bleiben. Dazu zählt das Problem des international agierenden Menschen- und Frauenhandels, das durch die Osterweiterung an Dringlichkeit zugenommen hat: Dies gilt nicht nur, weil die meisten Opfer aus Ostmitteleuropa stammen, und weil unter den Zielländern die „alten" Mitgliedstaaten Deutschland, Italien und Frankreich an der Spitze rangieren (vgl. Karbstein/Hinterhuber 2003). Wird das Problem nicht auf supranationaler Ebene in seiner Komplexität (auch durch Maßnahmen z.B. zur Armutsbekämpfung) angegangen, ist zu befürchten, dass es an Dimension noch zunimmt (vgl. Kligman/Limoncelli 2005). Des Weiteren wurde zwar mit Rumänien auf ein Land im Beitritts*prozess* eingegangen, die Frage des Verhältnisses der weiter östlich und südöstlich gelegenen Länder zur europäischen Integration blieb jedoch unberücksichtigt. Osteuropäische Frauennetzwerke, die auch weiter im Osten gelegene Staaten einbeziehen, zeigen mit ihren Aktivitäten, dass Europa nicht als abgeschottete Festung verstanden und gelebt werden darf. Bei der Frage der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten, z.B. Türkei oder Ukraine, wird in der medialen Diskussion dem Geschlechterverhältnis symbolisch eine zentrale Stellung zugewiesen. Im paradoxen Gegensatz dazu steht der tatsächliche niedrige Stellenwert der EU-Gleichstellungspolitik. Wird hier Gleichstellung instrumentell benutzt, um andere Vorbehalte nicht aussprechen zu müssen?

Schließlich sind wir nicht die ersten, die auf den Forschungsbedarf zu Geschlecht und Wohlfahrtsregimes in Osteuropa hinweisen (vgl. Pascall/Lewis 2004; Kulawik 2005). Die Entwicklungsrichtungen sind zum Teil widersprüchlich. So benachteiligt die Teilprivatisierung der Alterssicherung in vielen Ländern Frauen, die Betreuungsarbeit leisten. Andererseits bleiben in einigen Staaten „Kinderbetreuungskulturen" zumindest für die Drei- bis Sechsjährigen erhalten und ermöglichen so die Fortsetzung des Zweiverdienermodells. Haben wir es hier insgesamt mit einer Angleichung an Modelle in der EU-15 zu tun, oder entwickelt sich eine moderate Diversität der Modelle? Welche Auswirkungen hat die in der EU zunehmend genutzte „offene Methode der Koordination" auf die Geschlechterverhältnisse in der sozialen Sicherung?
Einfacher zu beantworten sind die Fragen nach den politischen Herausforderungen, die sich aus den vorliegenden Beiträgen ergeben. GM teilt das Grundproblem jeder gleichstellungspolitischen Strategie: auch sie muss nämlich den Willen und die Verpflichtung der politischen Führung zur Gleichstellung erst schaffen und kann ihn nicht als voraussetzen. Angesichts der neuen Entwicklungen ist ein verstärkter politischer Druck für die Umsetzung und Priorisierung von GM notwendig. Zudem muss die Agenda der Gleichstellung argumentativ erweitert und ihre Erwerbsarbeitszentriertheit in Frage gestellt werden: Es muss über das Strukturverhältnis von Erwerbs- und Betreuungsarbeit gesprochen und eine geschlechtergerechte Verteilung gefordert werden. Politische Strategien müssen dazu allgemein akzeptierte Bezugsrahmen, z.B. Gerechtigkeit, nutzen und gegebenenfalls transformieren. Europäische Lobbyorganisationen sind dafür unentbehrlich. Der Verlauf der Diskussion zur EU-Verfassung hat hier zweierlei gezeigt: Notwendig und wünschenswert ist eine „breite Diskussion über das für das europäische Mehrebenensystem adäquate und zeitgemäße Formen von Demokratie als produktive Austragung von Konflikten" (Mokre 2005, 231). Die Frage demokratischer Entscheidungsfindung auf EU-Ebene sollte mit der Frage der ausgewogenen politischen Partizipation und Repräsentation verknüpft werden. Verbindliche Quoten und Mechanismen zu einer angemessenen Repräsentation der Geschlechter in europäischen Gremien gehören dazu.

Anmerkungen

1 Wir danken Christiane Lemke, Simon Möller und Julia Richers für kritische Hinweise.
2 Damit meinen wir „EU-isierung", also die Integration von Ländern in die EU. Dazu gehören die Übernahme der EU-Regeln in nationale Gesetze, der Umbau nationaler Institutionen gemäß dieser Regeln und der Wandel nationaler politischer Praktiken gemäß EU-Standards.
3 Für einen Überblick s. Fuchs/Hoecker 2004; Hoecker/Fuchs 2004.
4 Die Zahlen wurden im November 2005 erhoben, vgl. http://www.ipu.org/wom_e.htm; Datenbank der Europäischen Kommission: http://europa.eu.int/comm/employment_social/women_men_stats/index_de.htm.
5 Eigene Berechnungen nach: http://www.europarl.eu.int/members (Stand: 30.1.2005).
6 Länderübersichten liefern z.B. Gal/Kligman 2000, 2003; Fuchs 2003; Jaquette/Wolchik 1998; Lemke u.a. 1996; Miethe/Roth 2003; Renne 1997.

Literatur

European Women's Lobby, 2003: *Resource Paper on EU Gender Equality Legal Texts and Legislation*. Internet: www.womenlobby.org (31.1.2006).

European Women's Lobby, o.J.: *EWL and the European Legislation on Equality between Women and Men*. Internet: www.womenlobby.org (31.1.2006).

Finke, Barbara/Knodt, Michèle, 2005: „Einleitung: Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Akteure in der Europäischen Union". In: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hg.): *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*. Wiesbaden, 11-30.

Fuchs, Gesine, 2003: *Die Zivilgesellschaft mitgestalten. Frauenorganisationen im polnischen Demokratisierungsprozess*. Frankfurt/M.

Fuchs, Gesine/Hinterhuber, Eva-Maria, 2003: „Demokratie von unten? Unverfasste politische Partizipation von Frauen in Polen und Russland". *Osteuropa*. 53. Jg., H. 5, 704-719.

Fuchs, Gesine/Hoecker, Beate, 2004: *Ohne Frauen nur eine halbe Demokratie. Politische Partizipation von Frauen in den osteuropäischen Beitrittsstaaten vor den Europawahlen*. Bonn.

Gal, Susan/Kligman, Gail (Hg.), 2000: *Reproducing Gender.* Princeton.

Hoecker, Beate/Fuchs, Gesine (Hg.), 2004: *Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa. Band II: Die Beitrittsstaaten*. Wiesbaden.

Jacoby, Wade 1999: „Priest and Penitent: The European Union as a Force in the Domestic Politics of Eastern Europe". *East European Constitutional Review.* 8. Jg., H. 1-2. Internet: www.law.nyu.edu/eecr/vol8num1-3/special/priestpen.html (20.1.2006).

Jalušić, Vlasta, 1998: „Die Geschlechterfrage und die Transformation in Ostmitteleuropa: Kann das Geschlechterparadigma zur ‚Transformation des Politischen' beitragen?". In: Eva Kreisky/Birgit Sauer (Hg.): *Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation*. Opladen, 450-474.

Jaquette, Jane S./Wolchik, Sharon L. (Hg.), 1998: *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*. Baltimore, London.

Jezerska, Zuzana, 2003: „Gender awareness and the national machineries in the countries of Central Eastern Europe". In: Rai, Shirin (Hg.): *Mainstreaming Gender, Democratizing the State?* Manchester, 167-183.

Karbstein, Inga/Hinterhuber, Eva-Maria, 2003: „Ein Huhn ist kein Vogel und eine Frau kein Mensch. Der internationale Frauenhandel und Gegenstrategien von Frauenorganisationen in Russland". *zwd Frauen und Politik*. 17. Jg. H. 199, 9-10.

Kligman, Gail/Limoncelli, Stephanie, 2005: „Trafficking Women after Socialism: To, Through, and From Eastern Europe". *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society.* 12. Jg, H. 1, 118-140.

Kulawik, Teresa, 2005: *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich*. Internet: web.fu-berlin.de/gpo/teresakulawik.htm (31.1.2006).

Lemke, Christiane, 2004: „Die EU-Verfassung: Eine Chance für nachhaltige Gleichstellungspolitik?“. In: Rodenberg, Birte (Hg.): *Rechte erweitern? Die EU-Reform und der Erweiterungsprozess aus Geschlechterperspektive*. Berlin, 22-36.

Lemke, Christiane u.a. (Hg.), 1996: *Frauenbewegung und Frauenpolitik in Osteuropa*. Frankfurt/M.

Liebert, Ulrike (Hg.), 2003: *Gendering Europeanisation*. Brüssel u.a.

Mateo Diaz, Mercedes/Millns, Susan, 2004: „Die Rolle der Frau und die konstitutionelle Zukunft der Europäischen Union“. *femina politica*. 13. Jg. H. 1, 75-90.

Miethe, Ingrid/Roth, Silke (Hg.), 2003: *Europas Töchter: Tradition, Erwartungen und Strategien von Frauenbewegungen in Europa*. Opladen.

Mokre, Monika, 2005: „Verfassungsdebatte und Geschlechterdemokratie in der Europäischen Union“. In: Behning, Ute/Sauer, Birgit (Hg.): *Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen*. Frankfurt/M., 219-235.

Nicholson, Linda, 1995: „Interpreting Gender“. In: Nicholson, Linda/Seidman, Steven (Hg.): *Social Postmodernism*. Cambridge, 39-67.

Pascall, Gillian/Lewis, Jane, 2004: „Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe“. *Journal of Social Policy*. 33. Jg. H. 3, 373-394.

Renne, Tanya, 1997: *Ana's Land. Sisterhood in Eastern Europe*. Boulder.

Schimmelfennig, Frank, 2004: „Starke Anreize, ambivalente Wirkungen: Die Europäisierung Mittel- und Osteuropas“. *Leviathan*. 32. Jg. H. 2, 250-268.

Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Uwe (Hg.), 2005: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca.

Schunter-Kleemann, Susanne, 1994: „Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die Frauenpolitik“. In: Biester, Elke u.a. (Hg.): *Das unsichtbare Geschlecht der Europa: der europäische Einigungsprozess aus feministischer Sicht*. Frankfurt/M., New York, 20-38.

Sloat, Amanda, 2005: „The Rebirth of Civil Society. The Growth of Women's NGOs in Central and Eastern Europe“. *European Journal of Women's Studies*. 12. Jg. H. 4., 437-452.

Wasner, Barbara, 2005: „Europäische Institutionenpolitik und die Vernetzung sozialpolitischer Verbände“. In: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hg.): *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*. Wiesbaden, 129-152.

Wobbe, Theresa, 2001: „Institutionalisierung von Gleichberechtigungsnormen im supranationalen Kontext: Die EU-Geschlechterpolitik“. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. SH 41 „Geschlechtersoziologie“, 332 –355.