

# Komplexe Wechselbeziehungen: Geschlechterpolitik in Osteuropa<sup>1</sup>

GESINE FUCHS, EVA MARIA HINTERHUBER

## Ambivalente Entwicklungen der Geschlechterverhältnisse in der Region

Als wir in der *Femina Politica* 2006 unser erstes Schwerpunktheft zu Osteuropa herausgaben, waren die geschlechterpolitischen Folgen des Meilensteins „EU-Osterweiterung“ zwar schon sichtbar, jedoch noch wenig konturiert. Ein Jahrzehnt später sind Trends und Konstanten deutlicher erkennbar: 25 Jahre nach Beginn der demokratischen Transformationen in Osteuropa sind wir mit ambivalenten Ergebnissen in Bezug auf die Geschlechterverhältnisse konfrontiert. Demokratisierung war nicht gleichbedeutend mit Geschlechterdemokratie, der Übergang zur „freien“ Marktwirtschaft kein Äquivalent zur ökonomischen Gleichstellung der Geschlechter. Die Transformation hat ausgesprochen janusköpfige und kontrovers beurteilte Folgen, und auf dem Feld der Geschlechterpolitik wurden auch grundlegende Konflikte zum Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ausgetragen. Als Stichworte seien hier auf nationalstaatlicher Ebene die Verdrängung von Frauen aus der institutionalisierten Politik, die Feminisierung der Zivilgesellschaft oder der Umbau der Wohlfahrtsregime und die Reprivatisierung des Sozialstaats genannt: Während neotraditionale Weiblichkeitsrollen propagiert werden, macht der sozialpolitische Rückzug des Staates ein Leben nach dem männlichen Ernährermodell nur für wenige möglich und verhilft einem liberalen Zweiverdienermodell zur weiten Verbreitung. Die Demokratisierung der Geschlechterverhältnisse ist – wie überall – nicht eingelöst, stattdessen haben Umverteilungsprozesse von Arbeit, Zeit und Geld zu einer Retraditionalisierung, zu Stereotypisierungen sowie intersektionaler sozialer Exklusion geführt. Wir können gleichzeitig große Unterschiede innerhalb der Gruppe der mittel- und osteuropäischen Staaten ausmachen, nicht zuletzt entlang der neuen materiellen und diskursiven Trennlinien, die im Zuge der EU-Erweiterung entstanden sind. Die Erweiterung hat die (rhetorische) Orientierung staatlicher Politik an bestehenden Europäischen Gleichstellungsstandards in der Region zumindest zeitweise erhöht, weil der Beitritt an die Pflicht zur Übernahme des Gender Acquis gekoppelt wurde. Die eigentliche Implementation stellte sich als schwieriger heraus und ist immer noch begrenzt.

Entsprechend haben Gleichstellungsforscher\*innen in den letzten Jahren einen Stillstand in den Geschlechterpolitiken der Europäischen Union festgestellt. Die Debatte zu den dahinterliegenden Gründen wird kontrovers geführt. Einige Forschende verweisen auf die geänderte Zusammensetzung des Europäischen Parlaments seit den Wahlen von 2014, andere machen die entscheidenden Gründe in den neuen östlichen Mitgliedsstaaten selbst aus. Manche haben einen anhaltenden Ökonomismus identifiziert, der den Charakter der EU-Geschlechterstrategie selbst stark einschränkt: Diese Strategie ist gezwungen, sich in den engen Grenzen des liberalen Individualismus zu bewegen; Anstrengungen, um die grundlegenderen strukturellen Gründe für Geschlechterungleichheit in verschiedenen Bereichen anzugehen, sind kaum möglich (vgl. Špehar 2012). Dieser Ökonomismus ist eine Konstante der politischen Entwicklungen, zugleich sind aber Arbeiten zur politischen Ökonomie der Geschlechterbeziehungen in der Region dünn gesät – eine Lücke, die wir auch in diesem Heft nicht schließen konnten.

Mit dem vorliegenden Schwerpunktheft möchten wir die komplexen Wechselwirkungen zwischen der dreifachen Transformation von Staat/Nation, Demokratie und Wirtschaft und den Geschlechterverhältnissen in den östlichen Mitgliedstaaten in den Blick nehmen. Dazu umreißen wir in der Einleitung zunächst das Forschungsfeld und stellen die Beiträge des Schwerpunkts in den Kontext der jeweiligen Forschungsleerstellen, aber auch der neuen (Er-)Kenntnisse hinsichtlich der Geschlechterverhältnisse in den in den östlichen Mitgliedstaaten. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die feministische Staatstheorie. Diese hat grundlegend zu unserem Verständnis der osteuropäischen Transformationsprozesse beigetragen, wie wir aber zeigen werden, sind ihre Effekte im Bereich der Geschlechterpolitik durchaus zwiespältig. Wir fahren fort mit einer Beurteilung der Wirkung der EU auf die Gleichstellungspolitik in Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE). Die Übernahme und Implementation der EU Geschlechter-Richtlinien werden zunächst diskutiert, dann deren Wirkungen in zwei Politikfeldern genauer betrachtet, nämlich der Prävention von Gewalt gegen Frauen sowie Sozialpolitik. Danach evaluieren wir die strukturellen Wirkungen des EU-Mandates in diesen Bereichen, z. B. in Bezug auf staatliche Gleichstellungsinstitutionen und die Rolle von Frauen-NGOs. Ein Blick auf die Ukraine als einem exemplarisch ausgewählten Nicht-Mitgliedsstaat zeigt den widersprüchlichen Charakter der Geschlechterverhältnisse in Bezug auf Frauenrollen, Sozialpolitik und weiblichem Aktivismus. Die Einleitung schließt mit Überlegungen für künftige Forschung und in Bezug auf politischen Handlungsbedarf, welcher die Gleichstellung der Geschlechter voranbringen könnte.

## **Feministische Staatstheorie und Osteuropa**

Wie häufig in der Wissenschaft, steht in der Transformationsforschung eine umfassende Rezeption der Erkenntnisse aus den Gender Studies noch aus (siehe Kollmorgen/Merkel/Wagener 2015). Umgekehrt wird Kritik laut, feministische

Forscher\*innen hätten selbst keine gesellschaftstheoretisch fundierten Analysen zu Geschlecht und postsozialistischer Transformation vorgelegt (Dölling 2015, 551). Für die Politikwissenschaft stimmt das nur teilweise, wie sich an den hier besprochenen Arbeiten zeigt. Feministische staatstheoretische Ansätze, die auf (neo-)marxistischen Theorietraditionen fußen, interpretieren die postsozialistische Transformation als eine Variante aktueller weltweiter Transformationen von Staatlichkeit. Sie betonen die Kontingenz und politische Gestaltbarkeit der Transformation von Staatlichkeit (Löffler 2012). Mit der Abwendung vom Patriarchatsbegriff und von der Vorstellung eines monolithischen Akteurs „Staat“ entwickelt die feministische Staatstheorie zugleich den Begriff der maskulinistischen Staatlichkeit. Dieser Begriff erlaubt eine Analyse von Geschlechtsidentitäten und Geschlechterinteressen, die in Staatsdiskursen und im Staatshandeln hervorgebracht werden.<sup>2</sup> In unserem Schwerpunkt fragt *Brigita Malenica* nach der Relevanz postsozialistischer feministischer Staatskritik. Wie ist die Diagnose einer Retraditionalisierung der Geschlechterverhältnisse in Kroatien nach dem Systemumbruch heute zu bewerten? Am Beispiel der Wahl von Kolinda Grabar-Kitarović zur ersten kroatischen Staatspräsidentin im Januar 2015 zeigt sie die Neuformulierung „staatsbildender“ maskulinistischer Vorstellungen von Staat und Familie durch eine Frau auf. Dies ist eine vielversprechende Perspektive, um die Neubestimmungen von Nation, Staat und Geschlecht in der Region zu verstehen und zu analysieren.

### **Die Wirkung der Europäischen Union auf Gleichstellungspolitiken in osteuropäischen Mitgliedsstaaten und in den Kandidatenländern**

Die EU hatte sich durch klare Bedingungen für einen Beitritt wie die Übernahme des Gemeinsamen Besitzstandes auch in Geschlechterfragen als eine Rechts- und Wertegemeinschaft präsentiert (Fuchs/Hinterhuber 2006, 9). Es bestand die Hoffnung, dies würde auch einen langfristigeren positiven Einfluss auf die neuen Mitglieder haben; aus der Luft gegriffen schienen solche Wünsche nicht: Forschende haben die Gleichstellung der Geschlechter oftmals als eines der am weitesten fortgeschrittenen und ausgearbeiteten Politikfelder innerhalb der EU beschrieben und die Herausbildung einer supranationalen Geschlechterordnung gewürdigt (vgl. z.B. Fuhrmann 2005). Trotz des andauernden rhetorischen Lobs, besonders im Vergleich mit Nicht-Mitgliedsstaaten wie Russland, scheint die Gleichheit der Geschlechter kein zentraler Pfeiler der EU-Aktivitäten mehr zu sein. Die Entwicklungstendenzen des letzten Jahrzehnts sind bestenfalls ambivalent<sup>3</sup> (vgl. Ahrens 2014). Während es einige Fortschritte im Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt gegeben hat, stagnierten die Aktivitäten und Programme zu Themen wie gleichberechtigte Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen oder an Geschlechterfragen in Außen-, Arbeits- und Sozialpolitik. Feminist\*innen beurteilen zudem die Gender-Sensitivität neuer regulatorischer Instrumente wie Ranking und Benchmarking negativ (vgl. Van der Vleuten/Verloo 2012).

Obwohl der Begriff „Gleichstellung der Geschlechter“ zum ersten Mal in den Namen einer EU-Generaldirektion integriert wurde, markiert der „Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006 – 2010“ einen weniger positiven Wendepunkt. „(G)leichstellungspolitische Ziele (wurden) in andere Politikfelder und deren Ziele eingeflochten“ (Ahrens 2014) und häufig dem Primat der Ökonomie untergeordnet. In den neuesten Mitgliedsstaaten gibt es parallele Entwicklungen. In den zehn Jahren nach der Osterweiterung haben sich die Gleichstellungspolitiken in den mittel- und osteuropäischen Ländern wesentlich abgeschwächt (vgl. Galligan/Clavero/Calloni 2008). Während von den Beitrittskandidaten verlangt wurde, dass sie den Gender Acquis Communautaire und die relevante Gesetzgebung schon in der Periode vor dem Beitritt übernehmen und sie einige andere Regulierungen bereits vorwegnehmen, so war die eigentliche Übernahme der Gleichstellungs-Richtlinien oft verspätet oder verzerrt. Infolgedessen waren die Implementation und der Vollzug nach dem Beitritt auf nationaler Ebene oft unzureichend, die „Europäisierung“ oder „EU-isierung“ also unvollständig.

Der Begriff „Europäisierung“ umfasst die Konstruktion, Verbreitung und Institutionalisierung von formalen und informellen Regeln, Prozeduren und politischen Paradigmen, zudem einen bestimmten Politikstil, sowie geteilte Überzeugungen und Normen, welche zuerst auf der EU-Ebene definiert und gefestigt wurden und dann in nationale Kontexte integriert wurden (ebd.). Europäisierung verlangt von Staaten die Transposition, Implementation und Vollzug sowohl von weichem Recht als auch von formalisiertem Recht. Idealerweise resultiert daraus ein hohes Maß an Compliance.<sup>4</sup> In diesem Bereich besteht ein deutlicher Schwerpunkt der gesamten Forschung zum Thema. Viele Untersuchungen haben sich auf die gesetzgeberische Einhaltung der Verpflichtungen konzentriert. Dabei waren der Gender Acquis und die relevanten Richtlinien, die Logiken und Mechanismen der Übernahme, formale Implementation und alltäglicher Vollzug nach der Aufnahme der neuen Staaten Thema. Forschungen zur eigentlichen Implementation und dem Vollzug sind wesentlich seltener als solche zur Übernahme von rechtlichen Regelungen. Die Auswirkungen der EU-Geschlechterpolitik auf unterschiedliche Politikfelder sind hingegen Gegenstand von Studien zu Politiken gegen häusliche Gewalt, zu Antidiskriminierung sowie im Bereich der Sozial- und Familienpolitik, die unten exemplarisch aufgefächert werden. Um künftig zu validen Erklärungen zu kommen, wie das Auseinanderklaffen zwischen formaler Übernahme und unzureichender Implementation bzw. lückenhaftem alltäglichem Vollzug erklärt werden kann, wirft der folgende Abschnitt zunächst einen Blick auf den Prozess der Übernahme des Acquis.

### Übernahme, Implementation und Vollzug des Gender Acquis

Die Osterweiterung war ein überwiegend technokratischer und elitengeleiteter Prozess (Schimmelfennig 2004, 261f.), der ausgeprägte Machtungleichheiten zwischen der EU und den ehemals staatssozialistischen Ländern ans Licht brachte, deren neue

politische Eliten grundsätzlich „nach Europa zurückkehren“ wollten. Diese Situation ließ wenig Raum für das Aushandeln angemessener Übergangsperioden (Kantola 2010, 189f.). Dennoch war der Druck der EU während der Beitrittsverhandlungen, den Gender Acquis zu übernehmen, nicht besonders stark (Bretherton 2001); folglich war die Bereitschaft der Kommission, Länder für ihre fortgesetzte Nichteinhaltung zu sanktionieren, eher begrenzt (Fábián 2010, 59). Die Umsetzung der Richtlinien verlief dennoch schneller, einheitlicher und umfassender als in den alten Mitgliedsländern (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005, 225). Es gab aber nationale Unterschiede in Geschwindigkeit und bei der Wahl des Zeitpunkts unter den Beitrittsstaaten. Während in Polen die Übernahme durch aufgeheizte und polemische Debatten bis Herbst 2001 verzögert wurde, war dies in der Tschechischen Republik ein eher technischer Prozess (Seppänen Anderson 2006).

Grundsätzlich identifizierten die Forschungsarbeiten externe und interne Faktoren als notwendig für die Übernahme. Zudem war die Beitritts-Konditionalität wichtig, die zusammen mit förderlichen innenpolitischen Faktoren als positiver Anreiz fungierte. Solche innenpolitischen Aspekte waren z. B. politischer Druck von unten, oft in Kooperation mit transnationalen Akteur\*innen (Kantola 2010, 193) und/oder Frauenbewegungen (Steinhilber 2008, 263). Nach dem Beitritt scheinen das Ausmaß von „fit“ und „misfit“ der Richtlinien, gekoppelt mit innenpolitischen Gelegenheitsstrukturen, für die korrekte Übernahme und taugliche Implementation ausschlaggebend gewesen zu sein. Nicht überraschend haben alle geschlechterpolitischen Analysen eine Lücke zwischen Übernahme auf der einen Seite und effektiver Implementation und Vollzug auf der anderen Seite gefunden (z. B. Gerber 2010; Havelková 2010; Špehar 2012; siehe auch Steinhilber 2008).

Die neuere Forschung versucht, die Variationsbreite bei der Implementation und den institutionellen Reformen zu erklären und fokussiert sich dabei mehr auf innenpolitische Faktoren, wie nationale Geschlechterregime und vorherrschende Politik-Frames. Bei dem Bemühen, die Gleichstellungspolitik in den postsozialistischen mittel- und osteuropäischen Staaten zu verändern, hat die Europäisierung mit ihrem Druck zur Anpassung eine Schlüsselrolle gespielt. Die Unterschiede zwischen den Ländern in der Übernahme und der Implementation von Politiken können auf Unterschiede in der Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen zurückgeführt werden. Avdeyevs vergleichende Studie (2010) konnte zeigen, dass die Übernahme von Politiken von einer starken Frauenbewegung und von Parlamentarierinnen abhing, die für die Unterstützung von Gesetzesreformen mobilisierten. Institutionelle Reformen sind erfolgreicher, wenn folgende Faktoren gegeben sind: „(1) social movements are strong enough to pressure for policy implementation and (2) there are supportive political actors within government elites.“ Darüber hinaus gilt: „women’s movements were more successful in influencing governments’ decisions when left parties dominated national parliaments“ (ebd., 215). Insgesamt hatten Anreize und die Stärke des Wunsches eines Landes, der EU beizutreten, einen positiven Einfluss auf die substantielle Repräsentation von Frauen: „In simple terms

the findings suggest that the EU has initially created a broad incentive structure for candidate states to adopt gender equality policy, but its adoption and implementation success are mediated by domestic facilitating actors“ (Bego 2011, 220).

Auch die Europäisierung der jugoslawischen Nachfolgestaaten wird kontrovers beurteilt. Insgesamt scheinen die Entwicklungen dort jedoch effektiver zu sein als jene während der ersten Osterweiterung. Viele Studien unterstreichen die Bedeutung nationaler institutioneller und struktureller Faktoren für die weitere Entwicklung (z. B. Dobrotić/Matković/Zrinščak 2013; Ignjatović/Bošković 2013; Špehar 2012). Zu den Schlüsselfaktoren für die Wirksamkeit der EU-Gleichstellungspolitik gehören die tatsächliche Situation von Frauen in der Gesellschaft, Unterstützung für Geschlechtergleichheit durch die Bürger\*innen und die zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie die jeweiligen institutionellen Kapazitäten. Wo die Zivilgesellschaft schwach ist und Europäisierung unsicher oder langsam, dort sind Wissenschaftler\*innen nicht sehr optimistisch.

Im Beitrittsprozess können Frauenbewegungen als „Norm-Unternehmerinnen“ handeln. In Kroatien, so zeigt der Beitrag von *Roswitha Kersten-Pejanić*, waren diese gut vernetzt und vorbereitet, um Druck auszuüben auf die Prozesse des Entwurfs, Initiierens und der Annahme innovativer geschlechterpolitischer Maßnahmen. Frauenorganisationen in Kroatien – eingedenk des großen Ausmaßes feministischer Mobilisierung und Theoriebildung bereits vor 1989 – waren erfolgreicher als ihre Kolleginnen zehn Jahre zuvor in Ostmitteleuropa (vgl. a. Rošul-Gajić 2014).

Dies kann als neuerliche Bestätigung der genannten These verstanden werden (z.B. Avdeyeva 2010), dass die Übernahme, Implementation und der Vollzug des Gender Acquis nicht zuletzt von einflussreichen Frauenbewegungen abhängig ist, die sich für die entsprechenden Gesetzesreformen stark machen. Herausforderungen bestehen aber nicht nur auf nationalstaatlicher, sondern wie gesagt auch auf EU-Ebene in Form der beschriebenen weitreichenden Stagnation im Bereich der Geschlechterpolitik. Dass deren Ausmaß in verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich ausfällt, zeigen die folgenden Abschnitte.

#### Auswirkungen auf Politiken gegen Gewalt gegen Frauen

Trotz des allgemeinen geschlechterpolitischen Stillstands der letzten Jahre sind Versuche, häusliche Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, ein Bereich der EU-Politik mit bemerkenswerten Fortschritten im vergangenen Jahrzehnt. Politiken zur Bekämpfung häuslicher Gewalt, die in den postsozialistischen Mitglieds- und Kandidatenländern unter der Schirmherrschaft der EU eingeführt wurden, gehören zu den breiter untersuchten Geschlechteraspekten der Erweiterung. Von Beginn der Osterweiterung an übte die Kommission Druck auf die Regierungen aus, Gewalt gegen Frauen anzugehen. Der Weg hierzu war zuvor von geschlechterpolitischen NGOs geebnet worden, die sich nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus schnell gründeten und ihren Höhepunkt in der Mitte der 1990er-Jahre erreichten. Trotz aller

Unterschiede haben die MOE-Staaten Gemeinsamkeiten, die von der staatssozialistischen Tradition herrühren. Dazu gehört eine offizielle Rhetorik zur Gleichstellung der Geschlechter und der Emanzipation der Frauen. Gleichzeitig teilten sie auch eine „Kultur der Verleugnung“ des Problems häuslicher Gewalt im Staatssozialismus (Fábián 2010, 62).

Durch verschiedene NGO-Kampagnen wurde häusliche Gewalt ein Problem mit identifizierbarem Ausmaß und Charakter im gesamten postkommunistischen Mittel- und Osteuropa:

The EU has been explicitly and unexpectedly helpful in strengthening NGOs' position in the new Central and Eastern European member states and candidates with its acknowledgement of domestic violence as a human rights violation and a threat to women's participation in employment and in a functioning democracy (ebd., 58).

Dieses Politikfeld ist ein Beispiel für die positiven Auswirkungen der Wechselbeziehung von supranationalem Druck, die gegenseitige Beeinflussung von EU und Mitgliedstaaten sowie des Engagement internationaler Organisationen und internationalen NGOs bei der Förderung der Gleichstellungsfragen. Bis Ende der 2000er-Jahre gab es in allen MOE-Staaten, mit Ausnahme Ungarns und der baltischen Staaten, gesetzliche und politische Veränderungen. Einige Staaten griffen den einschlägigen politischen Erwartungen der EU gar vor (ebd., 62). Auch hier findet man trotz der Unterschiede auffallende Ähnlichkeiten unter den MOE-Ländern nicht nur in Bezug auf politische Prozesse und Instrumente, sondern vor allem hinsichtlich der begrenzten Implementation. In den Worten von Fábián: „(L)egal changes related to domestic violence may not effect actual behaviour in people's daily lives or the conduct of the police or judiciary“ (ebd., 64).

Auswirkungen auf Sozialpolitik

Demokratisierung, der Übergang zur Marktwirtschaft und der EU-Beitrittsprozess in Mittel- und Osteuropa überlappten sich mit dem Aufstieg der Neoliberalismus, der Deregulierung von Märkten und dem Rückzug des Staates weltweit (Auth 2009, vgl. Centeno/Cohen 2012). Daher mussten die Transformationsländer und ihre Bürger\*innen nicht nur mit der Demontage des sozialistischen Wohlfahrtsystems klar kommen sondern auch mit neoliberalen Experimenten auf dem Feld der Sozialpolitik. Was wir 2006 noch als Desiderat formulierten, nämlich die Erforschung der Transformation des Wohlfahrtsstaats, ist nun ein breites Forschungsfeld geworden. Die enge Verzahnung von Wohlfahrtsregime und Geschlechterregime haben viele Studien zu den geschlechtsspezifischen Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Sozialpolitik eindrucksvoll bestätigt. Entgegen weit verbreiteter Überzeugungen sind die MOE Länder jedoch weder eine homogene Gruppe noch gibt es einheitliche Muster in der Sozial- und Familienpolitik (vgl. Javornik 2014). Ciccia und Verloo (2015) stellen bei ihrer Beurteilung der Geschlechtergleichstellung in einem erwei-

terten Europa fest, dass sich die EU-Mitglieder in fünf Modelle gruppieren lassen, die nur teilweise mit der geografischen Nähe dieser Länder zusammenfallen.

Das facettenreiche Bild der MOE-Länder und die Geschlechterdifferenzen in den nationalen Sozialpolitiken, wie sie von Velluti (2014) und anderen gezeichnet werden, macht die Frage der EU Auswirkungen noch komplexer, zumal weitere Studien zusätzliche Einflüsse herausarbeiten. Szikra und Szelewa (2009) beispielsweise zeigen, dass die sozial- und familienpolitischen Entwicklungen in Polen und Ungarn nach 1989 in großem Maße pfadabhängig waren. Sie betonen auch, dass im Staatssozialismus verschiedene Entwicklungswege mit divergierenden politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen verfolgt wurden. Insgesamt führte dies zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Sozial- und Familienpolitik. Insofern war der Einfluss der EU beschränkt, wie das Fehlen von Vereinheitlichungstendenzen eindrucksvoll belegt. Velluti (2014) geht noch einen Schritt weiter und benennt aus ihrer Sicht die Hauptursache für diesen begrenzten Einfluss. Obwohl die Autorin konzediert, dass die Wirtschaftskrise und die Ablehnung erzwungener „sozialistischer Emanzipation“ die Umsetzung jeder wirklich transformativen Gleichstellungsmaßnahme behindert, sieht sie die EU selbst maßgeblich für die unzureichenden Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter in ihren Mitgliedstaaten verantwortlich (Velluti 2014, 87). Velluti kritisiert „a gradual and increasing invisibility of the gender dimension at EU level, particularly the lack of a gender mainstreaming approach“ (ebd.) und hält fest: „The main reason for this is the lack of coherence and consistency at the EU level and the increased invisibility of coordination processes, which fail to inject a stronger gender approach in the adoption of Member States’ social as well as economic and fiscal policies“ (ebd.).

#### Das institutionelle Design staatlicher Gleichstellungsstellen

Das institutionelle Design staatlicher Gleichstellungsstellen (women’s policy agencies, WPAs) ist ein weiterer notwendiger, wenn auch weniger breit analysierter Aspekt zur Einschätzung von Geschlechterverhältnissen in der Region.

Nach der Definition von McBride und Mazur (2013, 655) handelt es sich hierbei um von Regierungen eingerichtete Strukturen, deren Hauptzweck es ist, die gesellschaftliche Stellung der Frauen zu verbessern. Generell haben WPAs in der Region Schwierigkeiten mit unzureichender Finanzierung und sind entsprechend oft unterbesetzt, weshalb es ihnen an der notwendigen Stabilität für eine kontinuierliche und effektive Arbeit mangelt. In der Folge werden Gleichstellungspläne häufig unter Druck entwickelt, so dass sie Gefahr laufen, unkoordiniert, willkürlich und letztlich schwach zu sein. Die Entwicklung in MOE-Ländern vom Paradigma des Schutzes von Frauen und deren bevorzugter Behandlung hin zur Verabschiedung von Vorschriften über Chancengleichheit und die Gleichstellung von Frauen und Männern und einer aktiven Förderung von Gleichstellung erlegte den WPAs weitere Herausforderungen auf (Steinhilber 2008, 259). Gesetzesveränderungen fanden überwie-

gend ohne eine starke nationale Debatte, sondern als Teil von sozialpolitischen Reformen statt (ebd., 260). Andrea Krizsan (2012) erforschte das sich herausbildende Design institutionalisierter Gleichstellungsstellen von neuen Mitgliedsstaaten in MOE-Ländern. Sie entwickelte eine dreifache Typologie (für Einzelheiten vgl. ebd., 552): Zunächst beschreibt sie ein geschichtetes Modell („layered model“), demzufolge Geschlechtergleichstellungsmaschinerien parallel zu – meist integrierten – Antidiskriminierungsstellen bestehen (ebd., 564; Tschechien, Ungarn, Lettland, Rumänien und die Slowakei, Bulgarien bis 2005). Das zweite ist ein „hierarchisches Modell“: „(G)ender institutions were amended to respond to the multiple inequalities focused equal treatment agenda“ (ebd.). In der Praxis existiert ein hierarchisches Verhältnis zwischen Geschlecht und anderen Ungleichheiten wie Alter, Behinderung oder Ethnizität (Estland, Litauen, Slowenien). Drittens und letztens bezeichnet das „integrierte Modell“ eine allumfassende Verlagerung „from a focus on gender to an integrated focus on multiple inequalities“ (ebd., 565; Bulgarien seit 2005 und Polen).

Steinhilber kommt zu folgendem Schluss: „(A)t the policy level there are greater structural similarities than differences between countries regardless of the timing of their EU membership“; sie nennt „challenges to establishing and maintaining effective gender machineries“ ebenso wie „problems in institutionalizing gender mainstreaming in public administration“, „barriers to meaningful democratic participation of women’s organizations“ als auch „difficulties in building and sustaining gender competencies within state bodies“ (2008, 269f). Krizsan (2012) weist zusätzlich auf die Herausforderungen hin, die aus der Notwendigkeit entstehen, sich überschneidende Ungleichheiten zu adressieren, sowohl auf einer praktischen als auch einer analytischen Ebene. Aus dem hier Gesagten lässt sich klar folgern, dass vermehrt konkrete Implementationsforschung notwendig ist, die sich nicht Programme und Gesetzeswortlaute vornimmt, sondern das tatsächliche Geschehen vor Ort analysiert.

## Die Rolle von Frauenbewegungen und NGOs

Frühe Analysen vom Aktivismus von Frauen konstatierten eine Schwäche der sozialen Bewegungen und Schwierigkeiten, nach 1989 eine feministische Agenda zu entwickeln, und sie hatten dafür fundierte Argumente (vgl. Fuchs/Hinterhuber 2006; Jalušič 1997 mit weiteren Literaturhinweisen), darunter die paternalistische staatssozialistische Geschlechterpolitik, die Denunziation von Feminismus und das Fehlen öffentlicher Debatten und Auseinandersetzungen zum Thema. In der Region entwickelten sich nichtsdestotrotz Frauenbewegungen, die zum Teil auch Lücken füllten, die der sich zurückziehende Staat hinterließ, z.B. bei den sozialen Diensten. Parallel hierzu entstand eine spezielle Form der Kritik, ein „imperialist criticism“ (siehe Funk 2006 mit wichtigen Literaturhinweisen), der die Organisationen beschuldigte, – ob implizit oder unbewusst – Agent\*innen eines neoliberalen Umbaus zu sein. Die

Beschreibungen, wie eine bedeutungsvolle bewegungspolitische Agenda im Erweiterungsprozess entwickelt werden könne, waren differenziert, jedoch nicht sehr optimistisch (Sloat 2005, Roth 2007). Nach dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedsstaaten im Jahr 2004 überwogen Prozesse der „NGOisierung“ von Frauenbewegungen (siehe Lang 1997; auch Forest 2006; Fuchs/Payer 2007; Guenther 2011; Steinhilber 2008). Die Finanzierung von Gleichstellungsaktivitäten war in erster Linie von ausländischer Förderung abhängig, darunter auch von EU-Fördergeldern. Diese Abhängigkeit beeinflusste die Agenden von NGOs und trug zu deren Bürokratisierung bei; dennoch konnten viele Organisationen (v.a. kleine oder in abgelegenen Regionen angesiedelte NGOs) sich nicht an diese Bedingungen anpassen. Einige Frauenorganisationen lösten sich auf, während andere sich erfolgreich an die neuen Finanzierungsmöglichkeiten adaptierten (siehe auch Lang 2014).

In dieser Situation waren Interessensformation, -aggregation und -repräsentation auf nationaler und supranationaler Ebene wichtig, jedoch sehr schwierig, wenn nicht unmöglich zu erreichen. Obwohl sich einige Studien positiv auf die substanzielle Repräsentation von Frauen beziehen (z.B. Bego 2011), ist noch nicht klar, wie eine solche erreicht werden kann. Auf europäischer Ebene hat sich die European Women's Lobby (EWL) als zentrale Organisation zur Repräsentation der Interessen von Frauen etabliert. Ungeachtet ihrer Bedeutung ist die Forschungslage zur EWL noch bescheiden (Strid 2009, vgl. Lang 2014, 164–202), dies trifft in noch stärkerem Maße auf spezialisierte Netzwerke wie KARAT – Coalition for Gender Equality, WIDE (Women in Development Europe) WIDE oder NEWW (Network of East-West Women) zu.

Kennzeichen einer Institutionalisierung von Frauenbewegungen ist oft ihre Einbindung in den Prozess der staatlichen Politikformulierung und die Übernahme bestimmter Implementationsaufgaben, etwa im wohlfahrtsstaatlichen Bereich, was eine Entradikalisierung von Bewegungen noch verstärkt. Diese Entwicklung lässt sich auf EU-Ebene ebenfalls beobachten: Strid (2009) charakterisiert die EWL als Teil eines korporatistischen Politikmodells. Die Kommission initiierte sie und finanziert sie weiterhin im Kontext eines traditionellen Trade-Offs: Die EWL gewinnt Einfluss auf Gleichstellungsthemen auf EU-Ebene, während die Kommission einen Legitimitätszuwachs erhält. Die organisierte Zivilgesellschaft hat die Funktion, Input zu geben, und sie beteiligt sich an Output und Feedback. Die EWL wurde erfolgreich, anerkannt und gut integriert dank politischer Gelegenheitsstrukturen, die von der Kommission bereitgestellt worden waren. Die EWL „has come to be accepted as representing the political and social interests of European women“ (ebd.), gleichzeitig schränkt sie jedoch die Repräsentation von anderen Frauenorganisationen sowie von nicht mehrheitsfähigen Forderungen und Themen ein, wie etwa reproduktive Rechte (legale Abtreibungen). Für Newcomer-Organisationen aus den MOE-Mitgliedsstaaten kann dies zu systematischen Schwierigkeiten führen und ihre Teilnahme an der EWL verzögern, nachdem geschlechtsspezifische Interessen in ihren Heimatländern heiß umstritten sind.

Bis in die 2000er-Jahre waren der Aktivismus von Frauen und der akademische Feminismus in der Region vor allem mit einem kulturellen Feminismus beschäftigt, das heißt mit Fragen der Anerkennung, mit dem Kampf für politische und zivile Rechte sowie für soziale Anliegen. Die Bewegung brachte sich jedoch nicht in die Entwicklung einer Kritik des neuen ökonomischen Systems ein. Das hängt damit zusammen, dass Frauengruppen mit weit verbreitetem Antifeminismus in Politik und Gesellschaft konfrontiert waren, nicht zuletzt in Zusammenhang mit der breit abgelehnten „Emanzipation von oben“ unter dem Staatssozialismus. Mit dem Ziel, wenigstens etwas Glaubwürdigkeit zu erlangen, mussten sie Distanz zu dem vorhergegangenen staatssozialistischen Regime markieren, darunter zu dessen Frauenpolitik und zu staatssozialistischer Emanzipationsrhetorik. Dies erklärt, warum Ökonomiekritik in ihren Strategien lange Zeit fast vollständig fehlte (für eine frühe Einschätzung vgl. Miroiu 2006), was sich allerdings langsam ändert (in Bezug auf bspw. Polen siehe Fuchs 2012).

Jüngst ist die Bewegungsforschung optimistischer und noch differenzierter geworden. Die Studien von Korolczuk und Saxonberg (2014) sowie Sudbery (2010) zeigen, wie polnischen Frauenorganisationen und Aktivistinnen politische Ressourcen der EU sowie nationale politische Gelegenheitsstrukturen für eine politische Auseinandersetzung über und die Förderung von Gleichstellung genutzt haben; zum Beispiel werden konflikthaftere und offensivere Strategien angewandt, wenn diese institutionell oder politisch verfügbar sind. Letztlich wurden gesetzliche Quotenregelungen für das Parlament eingeführt, weil ein „Bürger\*innen-Projekt“ (projekt obywatelski) lanciert worden war: Dabei wird durch 100.000 Unterschriften eine Gesetzgebungsinitiative ins Parlament gebracht (Śledzińska-Simon/Bodnar 2013; Gwiazda 2014; Millard 2014).<sup>5</sup>

In eine ähnliche Richtung weist O’Dwyer (2012) in seiner Antwort auf die Frage, ob die EU Gay-Rights-Bewegungen in der Region hilft oder sie behindert. Die Schlussfolgerungen seiner Studie über Polen sind ein Plädoyer für supranationale Einrichtungen, welche eine Gelegenheitsstruktur bereitstellen, wie z.B. die Auferlegung bzw. Konditionalität des Gender Acquis. Er argumentiert: „(P)olitical backlashes provoked by international pressures can in fact strengthen rights groups (...) thus, there is an important rationale to apply the full pressure of conditionality on applicants (...) to live up to their minority-rights obligation“ (O’Dwyer 2012, 348-349). Insgesamt sehen wir also eine Konsolidierung und Diversifizierung der Zivilgesellschaften in der Region. Organisationen und Bewegungen können zum Teil Projekte auch gegen die Regierungspolitik durchsetzen, wie die polnischen gesetzlichen Wahlquoten zeigen. Implizit zeigt sich damit auch eine Festigung der Demokratie – populistische Rückschläge wie in Ungarn bleiben dessen ungeachtet aber immer möglich.

Stärker geworden sind die Zivilgesellschaften (in diesem Kontext: ihr geschlechterpolitisch ausgerichteter Teil) auch durch eine starke transnationale Vernetzung in den vergangenen Jahren und zwar auch über die neuen Grenzziehungen zwischen

Mitgliedsstaaten und Nichtmitgliedern der EU hinweg. Die vermeintliche west-östliche Einbahnstraße der 1990er-Jahre (in Bezug auf Geld, Ideen, Theorien) hat wechselseitigem Austausch Platz gemacht, nicht zuletzt dank der neuen Medien.

Heute kommen auf internationaler Ebene seitens der Bewegungen die provokativsten politischen Impulse aus Osteuropa, insbesondere aus Russland und der Ukraine: Femen erhebt den Anspruch, nicht nur ukrainische Frauen von patriarchaler Unterdrückung zu befreien, sondern auch deren Schwestern im Westen. Der Aktivismus von Pussy Riot ist stärker theoretisch fundiert und hat sowohl westliche Nachahmerinnen als auch eine breite akademische Rezeption gefunden (vgl. Hinterhuber/Fuchs i.E. mit weiteren Hinweisen). Der Beitrag von *Nina Seiler* in diesem Heft blickt auf die Entwicklung solcher „indigener“ feministischer Zugänge. Das Thema ihrer Studie über feministische Polonistik im postsozialistischen gesellschaftlichen Diskurs in Polen verbindet Theorie und Praxis, indem feministische Wissenschaft eine Begründung bzw. ein Muster für geschlechterpolitischen Aktivismus liefert. Die feministische Polonistik zeigt eine selbstbewusste Adaption von Impulsen und Theorie-traditionen aus dem Ausland; dabei lässt sie die eigenen Charakteristika nicht außer Acht und behält gleichzeitig landesspezifische Notwendigkeiten im Blick. Seilers Analyse dieses spezifischen Zugangs der feministischen polnischen Literaturwissenschaft zeigt sowohl Strategien der Assimilation als auch der Subversion auf.

In den ostmitteleuropäischen Mitgliedsstaaten gibt es, wie hier dargestellt, explizite Einflüsse. Doch strahlt die Geschlechterpolitik der EU auch auf Nicht-Mitgliedsstaaten aus. Diese indirekten Einflüsse stellen wir exemplarisch an der Ukraine dar.

### **Geschlechterverhältnisse in Nicht-Mitgliedsstaaten**

In der Folge der EU-Erweiterung sind neue materielle und diskursive Grenzen entstanden, z.B. zwischen Mitglieds- und Nicht-Mitgliedsstaaten. Dabei gilt das EU-Gender Regime als Referenzpunkt für Politik und Zivilgesellschaft in den MOE-Ländern. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich in Nicht-Mitgliedsstaaten diese eher indirekten Einflüsse und Auswirkungen der europäischen Geschlechterpolitik manifestieren. Wir ziehen die Ukraine als ein geeignetes Beispiel heran, ein Land ohne realistische Aussicht, in die EU aufgenommen zu werden, gefangen in einem zerstörerischen militärischen Konflikt (und zu einem gewissen Grad auch Stellvertreterkrieg), der nicht zuletzt die Ziehung von alten und neuen Grenzen zwischen Ost und West zum Inhalt hat. Aus einer Genderperspektive ist die ukrainische Gesellschaft der Gegenwart durch neo-traditionale patriarchale Werte und Stereotypen gekennzeichnet (vgl. Hankivsky/Salnykova 2012)

Auf staatlicher Ebene teilt die nationale Gleichstellungsmaschinerie das Schicksal der oben besprochenen WPAs: häufige Strukturveränderungen und karge finanzielle Mittel schwächen deren Leistungsvermögen (vgl. Hankivsky/Salnykova 2010). Wie in vielen anderen Ländern auch sind Gender Studies nach wie vor marginalisiert. Zwar besteht kein Zweifel daran, dass mit den Aktivistinnen von Femen eine der

weltweit sichtbarsten feministischen Bewegungen aus der Ukraine stammt; aus einer übergreifenden Perspektive jedoch formen die Frauenbewegung und gleichstellungsorientierte Organisationen keine kohärente Kraft, die in der Lage wäre, effektiv zu handeln. Sowohl in der Orangen Revolution als auch während des Euromaidan oszillierten Geschlechterrollen zwischen Affirmation und Empowerment: In ihrem Beitrag zu diesem Heft über die Geschlechterverhältnisse in der Euromaidan-Revolution 2013/2014 zeigt *Anja Lange*, wie sowohl Männer als auch Frauen, wenn auch in verschiedenen Rollen, zu diesem Aufstand beitrugen. Der Euromaidan wurde als ein Platz angesehen, wo Menschen außerhalb der engen Grenzen traditioneller Geschlechterrollen-Stereotype handeln konnten.

Dennoch zieht die Autorin in Zweifel, ob man vom Euromaidan als einer „gender revolution“ sprechen kann, angesichts dessen, dass im öffentlichen Diskurs die Wahrnehmung von Frauen als Helferinnen der männlichen Revolutionäre überwog.

In Bezug auf die EU-Gleichstellungspolitik kann konstatiert werden, dass sie nicht vor den Grenzen von Nichtmitgliedsstaaten Halt macht: Für die Ukraine trifft sowohl ein „autonomer Nachvollzug“ durch Politik-Lernen zu als auch ein affirmatives ebenso wie kritisches Framing des EU-Gleichstellungsdiskurses durch soziale Bewegungen, zivilgesellschaftliche Akteure und Gender-Expert\*innen. Dies kann bspw. in Bezug auf den Kampf gegen Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel gezeigt werden, zwei Themen, die von internationalen Akteuren vorgebracht wurden. In der Folge der Pekinger Aktionsplattform von 1995, aufgrund von EU-Anreizen und der Prioritätensetzung von Geldgeber\*innen hat die Ukraine eine entsprechende Gesetzgebung eingeführt (Hrycak 2012). Interessanterweise weist Hrycak darauf hin, dass, während autoritäre post-sowjetische Staaten Gesetzesreformen in diesem Kontext entbehren und einige der neuen EU-Mitgliedsstaaten noch in Verzug sind, alle Länder mit „colour revolutions“ entsprechende Gesetze aufweisen können (ebd.). D.h., dass Erfolg wiederum an die Fähigkeit von geschlechterpolitischen Aktivist\*innen gebunden ist, „Scham zu mobilisieren“ (das Fehlen der Unterdrückung von Zivilgesellschaft vorausgesetzt). Dies wiederum kann am besten mit nationalen politischen Gelegenheitsstrukturen erklärt werden: Hier spielen ein bestimmter Grad an Gender Bewusstsein, in Verbindung mit neuen Eliten, die ein „westliches Auftreten“ anstreben, und das Ziel, das Land von dem vorhergegangenen Regime mittels einer fortschrittlichen Rechtssetzung abzugrenzen, eine zentrale Rolle. Diese breiteren politischen Gelegenheitsstrukturen reduzieren die Mobilisierungskosten, wodurch mit weniger Anstrengung mehr erreicht werden kann. Allerdings ist auch in Bezug auf den Kampf gegen Gewalt gegen Frauen und gegen Menschenhandel die Umsetzung inkonsistent und brüchig, Ressourcen sind volatil, und manche nationalstaatlichen Gesetzes-Definitionen, z.B. in Bezug auf Menschenhandel, erweisen sich in der Praxis als problematisch. Insgesamt ist die Orientierung an der Europäischen Union ungebrochen, wobei von feministischer Seite auch häufig kritisch darauf Bezug genommen wird (vgl. Hankivsky 2013).

## Wie weiter in Forschung und Politik?

Die angeführten Forschungsergebnisse zeigen einige Konstanten auf: die strukturellen Ähnlichkeiten zwischen West- und Osteuropa, die substanziellen Erfolge in einigen Politikfeldern und die fortgesetzte Orientierung an Erwerbsarbeit und Ökonomie. Was können wir aus den Ergebnissen schließen, und wie kann es weitergehen? Während und kurz nach der Beitrittsperiode betonte die Forschung die Ähnlichkeiten zwischen den neuen gegenüber den älteren Mitgliedsstaaten. Zwischenzeitlich zeigte sich die fehlende Konvergenz zwischen den Beitrittsstaaten im Bereich der Geschlechterpolitik (Chiva 2009, 195). Silke Steinhilber (2008, 269f.) kam zu dem Schluss, dass auf Policy-Ebene größere strukturelle Ähnlichkeiten als Differenzen zwischen den alten und neuen Mitgliedsstaaten bestehen, wie bspw. die Herausforderung, effektive Gleichstellungsmaschinerien zu etablieren und aufrechtzuerhalten, Probleme in der Institutionalisierung von Gender Mainstreaming in der öffentlichen Verwaltung und Hindernisse für eine bedeutende demokratische Partizipation von Frauenorganisationen. Dies verlangt nach einer Fortsetzung von systematischen, „dichten“ Vergleichen von nationalen Gegebenheiten für die Umsetzung und Entwicklung von Gleichstellungsagenden in der Tradition der Regional- bzw. Area Studies (vgl. Segert 2013, 19-26). Im Zuge dieser Entwicklungen haben Stimmen und Expertise „aus der Region“ an Sichtbarkeit gewonnen.

Der Blick auf verschiedene Politikfelder bezeugt einige wichtige und substanzielle Erfolge: Der Kampf gegen Gewalt gegen Frauen wurde erfolgreich in die Konditionalität des EU-Beitritts aufgenommen, was zu einer günstigen politischen Gelegenheitsstruktur führte. Nicht-Beitrittskandidaten wie die Ukraine folgten dem Weg des „autonomen Nachvollzugs“.

Nachdem die Einhaltung des Gender Acquis in manch neuem Beitrittsland oft lediglich zum Schein erfolgte, war auch die Implementation in vielen Fällen entsprechend verkürzt. Dabei gibt es einen ausschlaggebenden Punkt, der über Erfolg oder Misserfolg entscheidet: die Stärke eines Frauenrechtsaktivismus, der die Normen in politische Praxis überführen kann (vgl. Krizsan 2015, 3f.). Dies erfordert zukünftige Studien über die Kapazitäten, Ressourcen, Strategien und Allianzen von Frauenbewegungen, darüber, wie sie kollektive Identität rahmen und, schließlich, das Thema Gewalt gegen Frauen.

Sozialpolitik und ihre vergeschlechtlichten Implikationen stellten sich als unterschiedlicher und stärker pfadabhängig heraus als zuvor angenommen, dennoch ist das Politikfeld durch einen generellen Versuch neoliberalen Wandels stärker beeinflusst. Gleichstellungsstellen haben sich in allen Ländern herausgebildet, und hier gibt es wiederum strukturelle Ähnlichkeiten zu Westeuropa.

Allerdings ist eine umfassende Analyse über die Charakteristika, die über Gelingen oder Scheitern von WPAs entscheiden, noch ein Forschungsdesiderat. Diese Lücke wird hoffentlich durch laufende Forschungszusammenhänge wie die Gender Equality Policy and Practice Working Group (GEPP, vgl. Mazur o.J.) geschlossen werden

können. Frauen- und feministischer Aktivismus in der Region hat zugenommen und wird immer nachhaltiger. Darüber hinaus ist seine Erforschung zunehmend differenzierter geworden.

Unserer Einschätzung nach besteht die grundlegende Herausforderung für zukünftige Forschung im endemischen Ökonomismus von vergangener und gegenwärtiger Geschlechterpolitik: In der Literatur wurde eine bemerkenswerte Parallele zwischen staatssozialistischer, im Marxismus-Leninismus begründeter Politik und Neoliberalismus gezogen – beide bieten ökonomische Lösungen für soziale Probleme an, und beide stellen ökonomische Probleme in einen Zusammenhang mit der Langlebigkeit von Geschlechterungleichheiten in der Gesellschaft (vgl. Havelková 2010, 28 sowie Gerber 2011). Dieses Primat der Wirtschaft ist nicht auf EU-Politik begrenzt, sondern ein Aspekt des Siegeszugs des Neoliberalismus. Diese Verengung sollte verlassen werden, und eine Grunderkenntnis feministischer Wissenschaft, die gegenseitige Verzahnung und die Interdependenz gesellschaftlicher Sphären, sollte in künftige Forschungsstrategien einbezogen werden.

Wie Nancy Fraser (2009) analysierte, hat die Praxis der Neuen Frauenbewegung indirekt zum Primat der Ökonomie beigetragen, obwohl sie für Anerkennung, Repräsentation und Umverteilung gestartet war. Der von der Zweiten Welle des Feminismus ausgelöste kulturelle Wandel legitimierte eine strukturelle Transformation, die feministischen Visionen einer gerechten Gesellschaft unmittelbar zuwiderläuft (ebd.), d.h., die feministische Bewegung trug dazu bei, den Weg für einen postfordistischen Kapitalismus zu ebnet: Feministische Kulturkritik und Identitätspolitik überwogen gegenüber sozioökonomischer Kritik; der Kampf gegen Androzentrismus durch Basisorganisationen und eine anti-hierarchische Rhetorik passten gut zu neoliberalen Vorstellungen von horizontaler Team-Arbeit und der anvisierten Befreiung individueller Kreativität; das Aushöhlen von Idealen des Familienlohns (das einen männlichen Familienernährer voraussetzt) unterstützte unabsichtlich ein zentrales liberales Element, nämlich das Doppelverdienermodell. Ein faktischer Fokus auf die Arbeitsmarktpartizipation verhinderte eine Re-Konzeptualisierung von Sorgearbeit. Schließlich ergänzten sich neoliberaler Anti-Etatismus mit feministischer Kritik am paternalistischen Wohlfahrtsstaat; als fortschrittlich erachtete Ideen des Empowerments von Bürger\*innen in der Zivilgesellschaft legitimierten Kürzungen und Vermarktlichung.

Demzufolge könnte eine der zentralen Fragen für zukünftige Studien über die komplexen Wechselbeziehungen in den Geschlechterverhältnissen in Osteuropa das Zusammenspiel zwischen den folgenden drei Faktoren sein: Erstens der Betonung ökonomischer Aspekte von Geschlechter(un)gleichheit sowohl in der staatssozialistischen Vergangenheit als auch, zweitens, in neoliberalen ökonomischer Doktrinen in der EU, drittens die nicht intendierte, indirekte feministische Unterstützung und sogar Stärkung des Ökonomismus. Alle diese Faktoren tragen zur Aufrechterhaltung und sogar Verstärkung von Geschlechterungleichheiten und deren Überschneidung mit anderen Ungleichheitskategorien bei.

Feministische Wissenschaft besteht nicht nur in der Analyse hierarchischer Geschlechterbeziehungen und sich überschneidender Ungleichheitskategorien, sondern auch darin, Möglichkeiten zu deren Überwindung auszuloten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie politisch weitergemacht werden kann. Hier scheint wieder die Zeit sozialer Bewegungen gekommen zu sein, sowohl im EU-Kontext als auch auf nationaler Ebene. Wiederum in Rückgriff auf Fraser (2009, 2013), besteht die Aufgabe für gegenwärtige emanzipatorische Bewegungen vor dem Hintergrund der beschriebenen ökonomistischen Herausforderungen darin, Hierarchien und Herrschaft zu identifizieren, zu kritisieren und in Frage zu stellen, ungeachtet dessen, welche Akteur\*innen sie propagieren und wo sie auftreten – sei es in Politik, Kultur und, nicht zuletzt, in der Wirtschaft (ebd.). Darüber hinaus zeigen die komplexen Wechselbeziehungen in den Geschlechterverhältnissen in Osteuropa, dass, um Geschlechtergleichstellung in einem sich wandelnden Europa erfolgreich voranzubringen, es nötig ist, auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig zu handeln, von der nationalen bis zur supranationalen Ebene, und eine länderübergreifende Zusammenarbeit vonnöten ist, die frühere Grenzziehungen zwischen Ost und West überbrückt und stattdessen die spezifischen Potenziale der jeweiligen Akteur\*innen nutzbar macht.

Das Nachdenken hierüber werden wir auch über diesen Schwerpunkt hinaus in der *Femina Politica* weiterführen – Heft 2/2016 hat „20 Jahre Amsterdam – Europäische Gleichstellungspolitik revisited“ zum Thema.

## Anmerkungen

- 1 Wir danken Joyce Mushaben und Patricia Graf für vielfältige Anregungen.
- 2 Wir danken Brigita Malenica für ihre Anregungen aus einer früheren Version ihres Beitrags.
- 3 Die grundsätzliche Beurteilung der EU-Geschlechterpolitik reicht von einem optimistischen Blick auf politische Innovationen (sog. „soft law“, „samtene Dreiecke“ und politische Wirkungen wie die Entwicklung der Stellung der Frauen (Mushaben/Abels (2015) bis hin zu einer fundamentalen Kritik an der ökonomistischen Ausrichtung dieser Politiken und ihres Fokus auf „Chancengleichheit“, bei der die spezifischen Chancen für demokratische Geschlechterverhältnisse skeptisch beurteilt werden und die Politik als „neue Form neoliberaler Gouvernementalität“ interpretiert wird (Wilde 2015, 93).
- 4 Mit „Transposition“ ist die Übernahme der Rechtsvorschriften, z. B. in Richtlinien, in nationales Recht gemeint. „Implementation“ bezeichnet die Schaffung eines entsprechenden prozeduralen Rahmens zur Umsetzung durch die Behörden. Vollzug (Enforcement) bedeutet die Kontrolle der Umsetzung und die Gewährleistung, dass Regeln eingehalten werden. Compliance kann definiert werden als Einhaltung von Verhaltensregeln, Gesetzen und Richtlinien durch öffentliche und private Akteur\*innen.
- 5 Basis ist Artikel 118 der polnischen Verfassung.

## Literatur

- Ahrens, Petra**, 2014: EU-Politikprogramme zur Gleichstellung von Männern und Frauen. Internet: [www.gwi-boell.de/de/2014/05/13/eu-politikprogramme-zur-gleichstellung-von-maennern-und-frauen](http://www.gwi-boell.de/de/2014/05/13/eu-politikprogramme-zur-gleichstellung-von-maennern-und-frauen) (04.06.2015).
- Auth, Diana**, 2009: Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterverhältnisse in Mittel- und Osteuropa: Forschungsstand und Typologien. In: Klenner, Christina/Leiber, Simone (Hg.): Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa. Kontinuität und postsozialistische Transformation in den EU-Mitgliedsstaaten. Wiesbaden, 35-57. [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91327-8\\_2](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91327-8_2)
- Avdeyeva, Olga**, 2010: States' Compliance with International Requirements: Gender Equality in EU Enlargement Countries. In: *Political Research Quarterly*. 63 (1), 203-217. <http://dx.doi.org/10.1177/1065912908327231>
- Bego, Ingrid**, 2011: Europeanization of gender equality policy in post-communist Europe: Does it matter for women's substantive representation. Washington State University. Internet: [search.proquest.com/docview/877964568](http://search.proquest.com/docview/877964568) (23.05.2015).
- Bretherton, Charlotte**, 2001: Gender Mainstreaming and EU Enlargement: Swimming Against the Tide? In: *Journal of European Public Policy*. 8(1), 60-81. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760010018331>
- Centeno, Miguel A./Cohen, Joseph N.**, 2012: The Arc of Neoliberalism. In: *Annual Review of Sociology*. 38, 317-340. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150235>
- Chiva, Cristina**, 2009: The Limits of Europeanisation: EU Accession and Gender Equality in Bulgaria and Romania. In: *Perspectives on European Politics and Society*. 10 (2), 195-209. <http://dx.doi.org/10.1080/15705850902899230>
- Ciccia, Rossella/Verloo, Mieke**, 2012: Parental leave regulations and the persistence of the male breadwinner model: Using fuzzy-set ideal type analysis to assess gender equality in an enlarged Europe. In: *Journal of European Social Policy*. 22 (5), 507-528. <http://dx.doi.org/10.1177/0958928712456576>
- Dobrotić, Ivana/Matković, Teo/Zrinščak, Siniša**, 2013: Gender Equality Policies and Practices in Croatia - The Interplay of Transition and Late Europeanization. In: *Social Policy & Administration*. 47 (2) (218-240). <http://dx.doi.org/10.1111/spol.12016>
- Dölling, Irene**, 2015: Geschlechterverhältnisse. In: Kollmorgen, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hg.): *Handbuch Transformationsforschung*. Wiesbaden, 547-552. [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2\\_42](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2_42)
- Fábíán, Katalin**, 2010: Mores and gains: The EU's Influence on Domestic Violence Policies Among its New Post-Communist Member States. In: *Women's Studies International Forum*. 33 (1), 54-67. <http://dx.doi.org/10.1016/j.wsif.2009.11.006>
- Forest, Maxime**, 2006: Emerging Gender Interest Groups in the New Member States: The Case of the Czech Republic. In: *Perspectives on European Politics and Society*. 7 (2), 170-184. <http://dx.doi.org/10.1080/15705850600839983>
- Fraser, Nancy**, 2009: Feminism, Capitalism and the Cunning of History. In: *New Left Review*. 56 (Mar Apr), 97-117.
- Fraser, Nancy**, 2013: Between Marketization and Social Protection: Resolving the Feminist Ambivalence. In: *Fortunes of feminism. From state-managed capitalism to neoliberal crisis*. Brooklyn/NY, 227-241.
- Fuchs, Gesine**, 2012: Mobilisierung für praktische Gender-Interessen: Der Fall Biedronka in Polen. In: *GENDER* 4 (3), 58-76.
- Fuchs, Gesine/Hinterhuber, Eva-Maria**, 2006: EU-Geschlechterpolitik nach der Osterweiterung. Einleitung. In: *Femina Politica*. 15 (1), 9-19.
- Fuchs, Gesine/Payer, Sylvia**, 2007: Women's NGOs in EU governance. Problems of finance and access. In: Obradovic, Daniela/Pleines, Heiko (Hg.): *The Capacity of Central and East European Interest Groups to Participate in EU Governance*. Stuttgart, 163-181.
- Fuhrmann, Nora**, 2005: Geschlechterpolitik im Prozess der europäischen Integration. Wiesbaden. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-322-80637-6>
- Funk, Nanette**, 2006: Women's NGOs in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: The Imperialist Criticism. In: *Femina Politica*. 15 (1), 68-83.

**Galligan, Yvonne/Clavero, Sara/Calloni, Marina**, 2008: Gender politics and democracy in post-socialist Europe. Opladen.

**Gerber, Alexandra**, 2010: The letter versus the spirit: Barriers to meaningful implementation of gender equality policy in Poland. In: *Women's Studies International Forum*. 33 (1), 30-37. <http://dx.doi.org/10.1016/j.wsif.2009.11.007>

**Gerber, Alexandra**, 2011: Cultural Categories of Worth and Polish Gender Policy in the Context of EU Accession. In: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*. 18 (4), 490-514. <http://dx.doi.org/10.1093/sp/jxr021>

**Guenther, Katja M.**, 2011: The Possibilities and Pitfalls of NGO Feminism: Insights from Post-socialist Eastern Europe. In: *Signs*. 36 (4), 863-887. <http://dx.doi.org/10.1086/658504>

**Gwiazda, Anna**, 2014: Women's representation and gender quotas: the case of the Polish parliament. In: *Democratization*. 22 (4), 1-19.

**Hankivsky, Olena**, 2013: Gender Mainstreaming: A Five-Country Examination. In: *Politics & Policy*. 41 (5), 629-655. <http://dx.doi.org/10.1111/polp.12037>

**Hankivsky, Olena/Salnykova, Anastasiya**, 2010: Gender Mainstreaming in Post-Soviet Ukraine: Application and Applicability. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 26 (3), 315-340. <http://dx.doi.org/10.1080/13523279.2010.497752>

**Hankivsky, Olena/Salnykova, Anastasiya (Hg.)**, 2012: Gender, politics, and society in Ukraine. Toronto.

**Havelková, Barbara**, 2010: The legal notion of gender equality in the Czech Republic. In: *Women's Studies International Forum*. 33 (1), 21-29. <http://dx.doi.org/10.1016/j.wsif.2009.11.009>

**Hinterhuber, Eva Maria/Fuchs, Gesine (i.E.)**: New gender-political impulses from Eastern Europe: the case of Pussy Riot. In: Lange, Chris/Schwabenland, Christina/Nakagawa, Sachiko/Onyx, Jennifer (Hg.): *The role of civil society organizations in the emancipation of women: challenging or supporting the status quo?* Bristol.

**Hrycak, Alexandra**, 2012: Global Campaigns to Combat Violence against Women: Theorizing Their Impact in Post-Communist Ukraine. In: Hankivsky, Olena/Salnykova, Anastasiya (Hg.): *Gender, politics, and society in Ukraine*. Toronto, 98-127.

**Ignjatović, Suzana/Bošković, Aleksandar**, 2013: 'Are we there yet?' Citizens of Serbia and public policy on gender equality within the EU accession context. In: *European Journal of Women's Studies*. 20 (4), 425-440. <http://dx.doi.org/10.1177/1350506813478409>

**Jalušič, Vlasta**, 1997: Die Geschlechterfrage und die Transformation in Ostmitteleuropa: Kann das Geschlechterparadigma zur „Transformation des Politischen“ beitragen? In: *PVS-Sonderheft*. 450-474.

**Javornik, Jana**, 2014: Measuring state de-familialism: Contesting post-socialist exceptionalism. In: *Journal of European Social Policy*. 24 (3), 240-257. <http://dx.doi.org/10.1177/0958928714525815>

**Kantola, Johanna**, 2010: *Gender and the European Union*. Basingstoke.

**Kollmorgen, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hg.)**, 2015: *Handbuch Transformationsforschung*. Wiesbaden. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2>

**Korolczuk, Elżbieta/Saxonberg, Steven**, 2014: Strategies of contentious action: a comparative analysis of the women's movements in Poland and the Czech Republic. In: *European Societies (o.A.)*. 1-19. Internet: 10.1080/14616696.2014.977321 [20.05.2015]

**Krizsan, Andrea (Hg.)**, 2015: *Mobilizing for Policy Change. Women's Movements in Central and Eastern European Domestic Violence Policy Struggles*. Budapest. <http://dx.doi.org/10.1093/sp/jxs020>

**Krizsan, Andrea**, 2012: Equality Architectures in Central and Eastern European Countries: A Framework for Analyzing Political Intersectionality in Europe. In: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*. 19 (4), 539-571.

**Lang, Sabine**, 1997: The NGOization of Feminism. In: Kaplan, Cora/Keates, Debra/Scott, Joan W. (Hg.): *Transitions, Environments, Translations: Feminisms in International Politics*. New York, London, 101-120.

- Lang**, Sabine, 2014: NGOs, civil society, and the public sphere. New York.
- Löffler**, Marion, 2012: Geschlechterpolitische Strategien. Transformationen von Staatlichkeit als politisch gestaltbarer Prozess. Frankfurt/M..
- Mazur**, Amy G., o.J.: Does Feminist Policy Matter in Post Industrial Democracies? A Proposed Analytical Roadmap. Internet: [csbpp.com/wp-content/uploads/2013/09/Does-Feminist-Policy-Matter-in-Post-Industrial-Democracies.pdf](http://csbpp.com/wp-content/uploads/2013/09/Does-Feminist-Policy-Matter-in-Post-Industrial-Democracies.pdf) [24.05.2014]
- McBride**, Dorothy E./**Mazur**, Amy G., 2013: Women's Policy Agencies and State Feminism. In: Waylen, Georgina/Celis, Karen/Kantola, Johanna/Weldon, Laurel S. (Hg.): *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford, 654-678. <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199751457.013.0026>
- Millard**, Frances, 2014: Not much happened: The Impact of Gender Quotas in Poland. In: *Communist and Post-Communist Studies*. 47 (1), 1-11. <http://dx.doi.org/10.1016/j.postcomstud.2014.01.004>
- Miroiu**, Mihaela, 2006: A Mayflower turned Titanic: The Metamorphosis of Political Patriarchy in Romania. In: *Femina Politica*. 15 (1), 84-98.
- Mushaben**, Joyce Marie/**Abels**, Gabriele, 2015: The Gender Politics of the EU. In: Liebert, Ulrike/Wolff, Janna (Hg.): *Interdisziplinäre Europastudien. Eine Einführung*. Wiesbaden, 309-321. [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-03620-1\\_15](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-03620-1_15)
- O'Dwyer**, Conor, 2012: Does the EU help or hinder gay-rights movements in post-communist Europe? The case of Poland. In: *East European Politics and Societies*. 28 (4), 332-352. <http://dx.doi.org/10.1080/21599165.2012.721094>
- Rošul-Gajić**, Jagoda, 2014: Gleichstellungspolitischer Wandel durch Engagement und Handeln der Frauenorganisationen. Kroatien auf dem Weg zur Gleichstellung. In: *Femina Politica*. 23 (1), 62-76.
- Roth**, Silke, 2007: Sisterhood and solidarity? Women's organizations in the expanded European Union. In: *Social Politics*. 14 (4), 460-487. <http://dx.doi.org/10.1093/sp/jxm019>
- Schimmelfennig**, Frank, 2004: Starke Anreize, ambivalente Wirkungen: Die Europäisierung Mittel- und Osteuropas. In: *Leviathan* 32 (2), 250-268. <http://dx.doi.org/10.1007/s11578-004-0017-5>
- Schimmelfennig**, Frank/**Sedelmeier**, Uwe (Hg.), 2005: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca.
- Segert**, Dieter, 2013: Transformationen in Osteuropa im 20. Jahrhundert. Wien.
- Seppanen Anderson**, Leah, 2006: European Union Gender Regulations in the East: The Czech and Polish Accession Process. In: *East European Politics and Societies* 20 (1), 101-125.
- Śledzińska-Simon**, Agnieszka/**Bodnar**, Adam, 2013: Gender Equality from Beneath: Electoral Gender Quotas in Poland. In: *Canadian Journal of Law and Society*. 28 (2), 151-168. <http://dx.doi.org/10.1017/cls.2013.19>
- Sloat**, Amanda, 2005: The Rebirth of Civil Society. The Growth of Women's NGOs in Central and Eastern Europe. In: *European Journal of Women's Studies* 12 (4), 437-452. <http://dx.doi.org/10.1177/1350506805057100>
- Špehar**, Andrea, 2012: This Far, but No Further? Benefits and Limitations of EU Gender Equality Policy Making in the Western Balkans. In: *East European Politics & Societies*. 26 (2), 362-379. <http://dx.doi.org/10.1177/0888325411429742>
- Steinhilber**, Silke, 2008: Success and Disenchantment. Experiences with Gender Mainstreaming and Gender Equality Policies in an Enlarged Europe. In: Baer, Susanne/Hoheisel, Miriam (Hg.): *Between success and disappointment. Gender equality policies in an enlarged Europe*. Bielefeld, 257-274.
- Strid**, Sofia, 2009: Gendered Interests in the European Union: the European Women's Lobby and the Organisation and Representation of Women's Interests. Örebro.
- Sudbery**, Imogen, 2010: The European Union as Political Resource: NGOs as Change Agents? In: *Acta politica*. 45 (1-2, SI), 136-157.
- Szikra**, Dorottya/**Szelewa**, Dorota, 2009: Passen die mittel- und osteuropäischen Länder in das „westliche“ Bild? Das Beispiel der Familienpolitik in Ungarn und Polen. In: Klenner, Christina/Leiber, Simone (Hg.): *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa. Kontinuität und postsocialistische Transformation in den EU-Mitgliedsstaaten*. Wiesbaden, 85-120. [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91327-8\\_4](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91327-8_4)

**Van der Vleuten, Anna/Verloo, Mieke**, 2012: Ranking and Benchmarking: The political logic of new regulatory instruments in the fields of gender equality and anti-corruption. In: Policy & Politics. 40 (1), 71-86. <http://dx.doi.org/10.1332/030557310X550097>

**Velluti, Samantha**, 2014: Gender regimes and gender equality measures in Central Eastern European Countries post-accession: the case of Hungary and Poland. In: Journal of International and Comparative Social Policy. 30 (1), 79-91. <http://dx.doi.org/10.1080/21699763.2014.886608>

**Wilde, Gabriele**, 2015: Supranationale Gouvernementalität: Zur Neuordnung des Verhältnisses von Recht, politischer Herrschaft und demokratischen Geschlechterverhältnissen. In: Abbas, Nabila/Förster, Annette/Richter, Emanuel (Hg.): Supranationalität und Demokratie. Die Europäische Union in Zeiten der Krise. Wiesbaden, 87-110. [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-05335-2\\_5](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-05335-2_5)

## Are Times of Europeanisation Times of the Gender Experts?

### The Window of Opportunity in the EU Accession Process in Croatia<sup>1</sup>

ROSWITHA KERSTEN-PEJANIĆ

#### Introduction: Tracing Europeanisation in Practice

The full accession of Croatia to the European Union (EU) in July 2013 opens up a range of possibilities for testing and observing matters of *Europeanisation*. Studying questions of Europeanisation gives us some very essential answers on how the European Union matters, not just in Brussels. And not just for the single market. The EU has established dominant models regarding social matters, one of which is gender equality. In the phase prior to accession of a given country to the EU, adapting the current dominant model of a political field often constitutes a matter of fulfilling the conditions for actually becoming a member state. Hence, the pre-accession period is a high point regarding a country's transformation in matters of policies and politics as well as dominant models, discourses and standards, and can be a time of substantial change in belief systems. Gender equality makes up for a notably contested field of social politics, as it is often aimed at changing traditions and orders of social life, traditionally perceived as personal choices and private convictions.

The following study is concerned with one aspect of the interplay of these pre-accession features, namely, the possibility of agency for domestic gender experts pushing for changes in the gender equality order of Croatia. In search for such agency, expert interviews have been conducted with political gender actors and members of feminist organisations of Croatian civil society. These interviews provide an insight into the experiences of experts with the Europeanisation of Croatian gender equal-