Gender Mainstreaming oder Mainstream ohne Gender? Wirtschaftspolitische Steuerung in der Europäischen Union: geschlechterblind und gleichstellungsriskant

ELISABETH KLATZER. CHRISTA SCHLAGER

Einleitung

Mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 hat die Europäische Union Gleichstellungspolitik als Querschnittsziel vertraglich verankert. Die Europäische Kommission beschloss 1996 den Ansatz zur durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechter-Perspektive, Gender Mainstreaming.[1]
Seither gilt die EU für manche als Motor gleichstellungspolitischer Aktivitäten, nicht zuletzt durch diese Strategie des Gender Mainstreaming (Rubery 2002). Gleichzeitig gab und gibt es von feministischer Seite anhaltend Skepsis gegenüber Gender Mainstreaming und den Gleichstellungspolitiken in der EU (Gubitzer/Schunter-Kleemann 2005; Wöhl 2011). Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise wird nunmehr auch von AutorInnen, die vormals in Bezug auf die Gleichstellungswirkung von EU-Politiken hoffnungsvoll gewesen waren, zunehmend eine Kehrtwende („U-turn") in der EU-Gleichstellungspolitik konstatiert (Karamessini/Rubery 2013).
Die Frage einer Bestandsaufnahme der Gleichstellungspolitik muss aus unserer Sicht jedoch tiefer gehen. Es geht nicht nur um die Frage, welche gleichstellungspolitischen Strategien und Maßnahmen in der EU gesetzt wurden bzw. ob es seit der Krise zu einer Richtungsänderung in Sachen Gleichstellungspolitik kam. Zweifellos sind in der gegenwärtigen Dekade der Austerität Rückschritte in der Frauen- und Gleichstellungspolitik sowie gravierende Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Situation von Frauen und auf die Gleichstellung auf vielen Ebenen zu beobachten (Europäisches Parlament 2012; Karamessini/Rubery 2013; Kurz-Scherf /Scheele 2013; Villa/Smith 2013; WBG 2013). Darüber hinaus geht es bei einer kritischen Reflexion und Bilanz auch darum, die gleichstellungspolitischen Wirkungen im Zusammenspiel aller Politikbereiche in der EU zu reflektieren. Das heißt, den Blick auf jene Bereiche zu erweitern, in denen die Gleichstellungspolitik keine oder nur eine geringe Rolle spielt.
Der Artikel trägt zu einer kritischen Bilanz des Stellenwertes und der Errungenschaft der Gleichstellungspolitik 20 Jahre nach Amsterdam mit der dringend nötigen Erweiterung des Blickes auf die Budget- und Wirtschaftspolitik bei. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, nicht nur den Stellenwert von Gleichstellungspolitik in diesem Bereich bzw. die Auswirkungen von Wirtschaftspolitiken auf Frauen und Geschlechterverhältnisse, sondern auch deren Verfasstheit zu untersuchen, d.h. die wirtschaftspolitischen Institutionen, Regeln und AkteurInnen. Im Mittelpunkt ste-

hen die Analyse des geschlechterpolitischen Gehaltes der EU-Wirtschaftspolitik im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und die Frage, welchen Einfluss Gleichstellungspolitik bzw. der Ansatz des Gender Mainstreaming in der budget- und wirtschaftspolitischen Steuerung innerhalb der EU innehat. Dabei steht insbesondere der seit der Finanz- und Wirtschaftskrise erfolgte Um- und Ausbau der wirtschaftspolitischen Steuerung (Economic Governance) und dessen direkte und indirekte Auswirkungen auf die Gleichstellung in der EU im Fokus.
Im Hinblick auf eine theoretische Fundierung der Bestandsaufnahme und Bewertung zu Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming aus der Perspektive der Budget- und Wirtschaftspolitik in der EU besteht die Herausforderung, Ansätze feministischer Makroökonomie mit jenen anderer Disziplinen, insbesondere der politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung, zu verbinden und weiterzuentwickeln. Analytische Ansätze, um die „strategic silence" (Bakker 1994) der wirtschaftspolitischen Regeln und Maßnahmen und des institutionellen Settings in der EU analytisch zu durchdringen, sind nötig. Die Grundlagen dazu liefern einerseits Arbeiten der feministischen Ökonomie, die den Blick auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und Geschlechterimplikationen lenken (Bakker 1994; Elson 2002; Klatzer/Schlager 2014; Young/Bakker/Elson 2011). Andererseits hat die politikwissenschaftliche Geschlechterforschung zu Europäischer Integration, Gender Mainstreaming, Staatlichkeit und Governance (Kreisky 2001; Sauer/Lang 2015; Wöhl 2011) bereits wesentliche Befunde herausgearbeitet, die es in eine feministische politökonomische Analyse zu integrieren gilt. Feministische Ansätze des Institutionalismus heben hervor, dass "(g)endered institutions (…) crucial for understanding power inequalities in public and political life" sind (Mackay 2011). Das erinnert daran, dass es darüber hinaus gilt, den geschlechtlichen Gehalt von wirtschaftspolitischen Institutionen auf EU-Ebene zu berücksichtigen.
Das Ziel ist es, aufbauend auf den Einsichten in die Defizite der bisherigen Gender Mainstreaming- und Gleichstellungspolitik, wirksame Handlungsansätze für eine künftige Geschlechterpolitik zu entwickeln. Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach notwendigen Voraussetzungen, wie Gleichstellungspolitik in Zukunft überhaupt wirksam werden kann.

Grundzüge der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU – EU Economic Governance

Die im Zuge der Krisenpolitik forcierte „EU Economic Governance" zielt auf eine in zentralen Bereichen grundlegend umgestaltete und mit stärkerer Durchgriffsmacht von EU-Institutionen auf Mitgliedstaaten ausgestaltete wirtschaftspolitische Steuerung. Als Basis für die weitere Analyse werden hier zunächst die wesentlichen Charakteristika dieser neuen wirtschaftspolitischen Steuerung (Klatzer/Schlager 2012, 27) zusammengefasst: (1) Regelgebundenheit mit hoher rechtlicher Bestandskraft führt zu einer einseitigen Defizit- und Verschuldungsabbau-

Ausrichtung und zu Sparzwang und Abbau von Sozialstaatlichkeit. (2) Mit der Formel „Wettbewerbsfähigkeit" wurden Regelungen geschaffen, die den Druck auf Löhne erhöhen, den Abbau von Arbeitsrechten forcieren und Gewerkschaften schwächen. (3) Ein hohes Maß an wesentlichen wirtschafts- und budgetpolitischen Entscheidungskompetenzen wurde an eine kleine Gruppe der Wirtschafts- und Finanzelite übertragen.

Bereits zuvor beobachtete Machtverschiebungen innerhalb staatlicher Strukturen zugunsten der Finanzbürokratie wurden beschleunigt und verstärkt: Mit der Economic Governance wurden die Finanzministerien, die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) und das Generalsekretariat innerhalb der Europäischen Kommission sowie der Rat der Finanzminister (ECOFIN) und die informellen Treffen der Finanzminister der Eurogruppe mit großem Machtzugewinn in budget- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen ausgestattet. Auch die Europäische Zentralbank (EZB) ist in die Prozesse eingebunden. Diese Entscheidungen erlauben einen gewissen (politischen) Spielraum in der Anwendung, und sie sind auf Grund der Intransparenz und hohen Komplexität bei gleichzeitiger technischer Unschärfe der Regeln schwer nachzuvollziehen. Damit wurden intransparente Prozesse ohne Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme bzw. Kontrolle verstärkt. Auch nationale wirtschaftspolitische Handlungsspielräume und -optionen werden durch schwer abänderbare Regeln stark eingeschränkt und die in diesem Bereich ohnehin schwach demokratisch ausgeprägten Entscheidungsprozesse weiter ausgehöhlt.

Öffentlich thematisiert wurde die Machtverschiebung durch den früheren griechischen Finanzminister Yanis Yaroufakis bei den Verhandlungen über eine Verlängerung des griechischen Hilfspakets in der Eurogruppe im Sommer 2015: „Die Währungsunion wird von einem undurchsichtigen Gremium regiert, das niemandem Rechenschaft schuldig ist und dessen Sitzungen nicht protokolliert werden. Meiner Ansicht nach ist das ein Anschlag auf die Demokratie. (...) Es ist ein Desaster, was Europa in dieser Runde angetan wird" (Handelsblatt 2015, o.S.).

Wirtschaftspolitische Entscheidungen werden demokratischen Institutionen zunehmend entzogen und in ausgewählte bürokratische oder informelle Machtzentren verlagert. Sauer (2011 zit.n. Scheele 2012, 31) nennt diese Entwicklung eine „Entöffentlichung" von politischen Entscheidungsräumen. Dabei werden intransparente Prozesse geschaffen und ausgebaut, die neuen Kanäle für einflussreiche Lobbys multinationaler Unternehmen und Finanzmarktakteure eröffnen. Allein 1.700 Finanzlobbyisten zählte eine Studie des Corporate Europe Observatory (CEO 2014). Klar an der Spitze liegt hier wenig überraschend Großbritannien, also die „City of London", die mit mehr als 140 Organisationen in Brüssel vertreten ist. Starke Player sind auch Deutschland mit über 80 und Frankreich mit mehr als 60 Organisationen (CEO 2014).

Geschlechterpolitische Implikationen der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU

Es ist zu kurz gefasst, den Stellenwert von Gleichstellungspolitik der Union nur anhand der expliziten gleichstellungs- und frauenpolitischen Dokumente zu bewerten. Denn abgesehen von der ökonomischen Fundierung der EU als Wirtschaftsgemeinschaft und Binnenmarkt erhalten wirtschafts-, finanz- und währungspolitische Themen mit der Wirtschafts- und Währungsunion, der vergemeinschafteten Geldpolitik (in der Eurozone) und der verstärkten Economic Governance in der europäischen Politik noch stärkeren Vorrang gegenüber sozialen und demokratiepolitischen Zielen. Zu analysieren ist demnach zunächst, wie weit in diesen Bereichen im Sinne des umfassenden Gender Mainstreaming-Auftrages Gender-Perspektiven integriert sind. Es zeigt sich, dass mit Ausnahme der – instrumentell auf erhöhte Beschäftigung von Frauen fokussierten – Arbeitsmarktpolitik die Wirtschafts-, Budget- und Geldpolitiken ebenso wie die wirtschaftspolitischen Institutionen weiterhin weitgehend geschlechterblind bleiben und mit geschlechterpolitischen Schieflagen verbunden sind (Elson/Cagatay 2000; Elson/Warnecke 2011; Young/Bakker/Elson 2011). Das hat gravierende Implikationen für Frauen und Gleichstellung. Gleichstellungspolitische Errungenschaften werden durch negative Auswirkungen dieser geschlechterblinden Politiken gefährdet. Im Folgenden werden einzelne Aspekte dieser Machtverschiebungen analysiert.

Stärkung wirtschaftspolitischer Institutionen mit geschlechterpolitischer Schieflage

Die institutionellen Veränderungen im Rahmen der Economic Governance sind schon an sich geschlechterpolitisch relevante Umgestaltungen, da die finanzpolitischen Institutionen, deren Macht über und Einfluss auf heikle wirtschaftspolitische Entscheidungen zunimmt, in viel höherem Ausmaß von Männern dominiert sind als andere Teile der Bürokratie.[2] Während der Anteil von Frauen und ihr Einfluss in traditionellen demokratischen Institutionen über die letzten Jahrzehnte langsam aber stetig zugenommen hat, liegt der Frauenanteil im Europaparlament (EP) nach der EP-Wahl 2014 bei 36%[3], zudem hat sich die effektive Entscheidungsmacht auf ausgewählte EU-Institutionen verschoben wie die Europäische Zentralbank (Frauenanteil 8%), den Rat der Finanzminister (Frauenanteil 15%), die Eurogruppe und die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (Frauenanteil 6%) und andere internationale Institutionen wie den Internationalen Währungsfonds (IWF). Das EP spielt in der Economic Governance nur eine marginale Rolle.
Problematisch ist außerdem, dass in diesen Institutionen, Strukturen und Verfahren selbst traditionelle Männlichkeitsbilder und Wertvorstellungen hegemonialer Männlichkeit eingeschrieben sind (Klatzer/Schlager 2013; Kreisky/Löffler 2009; Schuberth 2006; Sauer 2010). Ian Bruff und Stefanie Wöhl (2016) heben außer-

dem hervor, dass in dieser spezifisch neoliberalen Form des ökonomischen Wissens soziale Reproduktionsarbeit ausgeblendet wird und eine gegenderte symbolische Ordnung in den entsprechenden Diskursen und bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen zum Tragen kommt. Gleichstellungsfragen wird bei der Thematisierung von ökonomischen Zusammenhängen im Krisendiskurs keinerlei Bedeutung zugemessen.
Zwar werden private Haushalte und die dort vielfach von Frauen geleistete unbezahlte Arbeit durch die Austeritätspolitik als Systemstabilisatoren immer wichtiger, da fehlende staatliche Leistungen kompensiert werden müssen. Sie werden von der Politik aber nicht adressiert (Bruff/Wöhl 2016, 100f). Auch die Überbeanspruchung von Frauen nimmt zu – vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, (schlecht) bezahlte und unbezahlte Arbeit in Einklang zu bringen, spricht Diane Elson (2002) von „overworked but underemployed (women)"; dieser Umstand spielt für die EntscheidungsträgerInnen jedoch ebenfalls keine Rolle. Geschlechtersensible Budgetanalysen zeigen, dass Sozialabbau Frauen in der Regel stärker trifft, da sie auf Grund ihrer Betreuungspflichten, der Segregation am Arbeitsmarkt und gesellschaftlicher Diskriminierung im Durchschnitt deutlich niedrigere Erwerbseinkommen haben. Zugleich werden Rüstungssysteme im europäischen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 2010) mit der letzten Revision als Investitionen klassifiziert. Dies kann eine Bevorzugung von Militärausgaben bei der Anwendung der Fiskalregeln mit sich bringen, während Ausgaben für Soziales weiterhin als öffentlicher Konsum verbucht werden und damit stärkerem Kürzungsdruck unterliegen. Diese und andere Schieflagen der Wirtschaftspolitik sind Teil der bereits angesprochenen „strategic silence", die auch in der Economic Governance vorherrscht.

Die Rolle der Gleichstellungspolitik im Prozess der Umsetzung der wirtschaftspolitischen Steuerung: Geschlechterpolitische Leerstelle im Europäischen Semester

Anhand der Empfehlungen der EU für die Mitgliedstaaten kann die Rolle der Gleichstellungspolitik bzw. der gleichstellungspolitischen Wirkungen im Rahmen des Europäischen Semesters, dem jährlichen Prozess der Umsetzung der Economic Governance, nachgezeichnet werden. Mit dem Europäischen Semester soll sichergestellt werden, dass Empfehlungen, insbesondere von Europäischer Kommission (EK) und Rat in den Planungen auf Ebene der Mitgliedstaaten verstärkt umgesetzt werden. In jenen Fällen, in denen bereits ein Verfahren wegen „Verletzung" der Regeln laufen, ist die Umsetzung auch verpflichtend. Am Beginn stehen Berichte der Kommission (Jahreswachstumsbericht und Alert Mechanism-Bericht), die im November jeden Jahres die wirtschaftspolitischen Analysen und Prioritäten für das kommende Jahr veröffentlichen. Diese Berichte bleiben regelmäßig geschlechterblind. Einzig im Zusammenhang mit der Beschäftigungsquote wird – im Sinne des instrumentellen Ansatzes – darauf verwiesen, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen setzen sollten, Ar-

beitsanreize für „Zweitverdiener“ zu erhöhen (Europäische Kommission 2015, 11). Auf der Basis der Vorschläge der EK verabschiedet der ER im März politische Leitlinien. Darauf aufbauend legen die Mitgliedsländer im Frühjahr ihre Stabilitäts-, Konvergenz- bzw. Wirtschaftspartnerschaftsprogramme und die Nationalen Reformprogramme vor, in denen sie ihre Budgetpolitik sowie die geplanten Strukturreformen darstellen. Die EK evaluiert diese und legt länderspezifische Empfehlungen vor, die im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister verabschiedet werden. Die Staaten der Eurogruppe legen zusätzlich noch im Herbst ihre Haushaltsentwürfe vor und die EK gibt dazu eine Stellungnahme ab. Im Zuge der Reformen des Prozesses wurde die Rolle der Wirtschafts- und Finanzminister bzw. der Generaldirektion (GD) ECFIN und des Generalsekretariates der EK im Vergleich zur GD Beschäftigung und dem Rat Arbeit und Soziales gestärkt. Auch das führte zu einer weiteren Zurückdrängung der ohnehin marginalisierten Gleichstellungsperspektive im Prozess.

Mit diesem Prozess nehmen die genannten Institutionen Einfluss auf alle Fragen der budgetpolitischen Prioritäten der Mitgliedstaaten. Je nach Verschuldungs- und Defizitstand reicht dies bis hin zu einem Vorabgenehmigungsrecht der EK über nationale Budgetprioritäten für Staaten der Eurogruppe, noch bevor das Budget in den nationalen Parlamenten verhandelt wird. Darüber hinaus umfassen die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen der EU auch Bereiche wie Sozialsysteme, z.B. Gesundheits- und Pensionssysteme, Lohnentwicklung und Lohnfindungssysteme, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, öffentliche Verwaltung, alle Bereiche der Regulierung, Forschung, Bildung und Ausbildung, öffentliche Dienstleistungen, Energie und andere netzwerkgebundene Leistungen, Sozialpolitik u.a.

Gleichstellungsaspekte sind, trotz der eindeutigen Rechtslage, dass sie eine Querschnittsmaterie sind, in den umfangreichen Dokumenten in den allerwenigsten Fällen enthalten. Im gesamten Mechanismus der Economic Governance wurde auf EU-Ebene kein Aspekt eines Gender Mainstreaming-Prozesses verankert.

Eine Analyse wichtiger Steuerungsinstrumente, der Nationalen Reformprogramme, die von den Mitgliedstaaten vorzulegen sind, und der länderspezifischen Empfehlungen der EK zeigt die marginalisierte und – wenn überhaupt vorhanden – instrumentelle Rolle von gleichstellungsorientierten Maßnahmen in der EU deutlich auf: „(T)he gender dimension has a low profile in all the documents developing the Europe 2020 strategy and the European Semester“ (Europäisches Parlament 2012, 7). Keines dieser Instrumente setzt spezifische Ziele in Bezug auf Geschlechtergleichstellung.

In den länderspezifischen Empfehlungen 2014-15 (Europäische Kommission 2014) an die Mitgliedstaaten werden in den Empfehlungen zur fiskalischen Konsolidierung, zur Förderung von Wachstum und Wettbewerb, zu Reformen des Gesundheits-, Pensions- und Steuersystems sowie zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung die potenziell sehr großen Auswirkungen auf Frauen und Geschlechterverhältnisse in keiner Weise thematisiert. Frauen werden von der EK instrumentell auch nur dann

erwähnt, wenn es gilt, die EU-Ziele zur Erhöhung der Beschäftigungsquote zu erreichen. So wird explizit die Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen in vier Ländern empfohlen (Italien, Malta, Österreich, Polen). Um Frauen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren, werden Empfehlungen an zehn Staaten (Deutschland, Dänemark, Estland, Irland, Italien, Österreich, Polen, Slowenien, Slowakei, Vereinigtes Königreich) gegeben, Care Dienstleistungen auszubauen. Die Erhöhung des Frauenpensionsalters wird drei Staaten vorgegeben (Kroatien, Österreich, Portugal). Jedoch findet sich – trotz eines persistenten Gender Pay Gaps in der EU – an kein einziges Land eine Empfehlung zur Reduzierung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede.

Gleichzeitig werden in vielen Bereichen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzungen Maßnahmen getroffen, die potentiell gleichstellungsriskant sind und erreichte gleichstellungspolitische Errungenschaften wieder untergraben könnten. Wiewohl es einer vertieften Analyse bedarf, zeigt ein erster Review der länderspezifischen Empfehlungen 2014, dass Maßnahmen mit potentiell negativen Auswirkungen auf die Gleichstellung überwiegen und kaum Maßnahmen mit potentiell positiven Wirkungen zu finden sind. So werden allen Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen im Bereich der fiskalischen Konsolidierung („nachhaltige öffentliche Finanzen“) und der Mehrheit der Mitgliedstaaten „Reformen“ im Bereich Pensionssysteme sowie Gesundheit und langfristige Pflege empfohlen, was i.d.R. auf Kürzungen in diesen Bereichen hinausläuft. Bei keiner der potentiell höchst gleichstellungsriskanten vorgeschlagenen Maßnahmen wird auch nur ansatzweise eine Analyse der Gleichstellungswirkungen thematisiert. Gender Mainstreaming ist in diesem Bereich völlig absent. In der Gesamtschau der Maßnahmen – wenige, instrumentell ausgerichtete Empfehlungen im Zusammenhang mit Beschäftigungspolitik, die explizit auf Frauen ausgerichtet sind, in Kombination mit durchgehend geschlechterblinden Empfehlungen an alle Mitgliedstaaten im Bereich der Konsolidierung öffentlicher Finanzen und der öffentlichen Dienstleistungen – wird deutlich, dass die potentiell gleichstellungsriskanten und damit negativen Auswirkungen auf Geschlechtergleichstellung in den länderspezifischen Empfehlungen überwiegen.

Damit verstärkt sich mit dem Umbau der Economic Governance in der Krise ein längerfristiger Trend (Villa/Smith 2013). Für die Lebensverhältnisse von Frauen heißt das: „Gleichstellung“ findet vor allem dahingehend statt, dass es eine Angleichung in den Arbeits-, und Sozialstandards nach unten und eine zunehmende Prekarisierung der Lebensverhältnisse auch für Männer gibt (Bettio et al. 2013). Deren Ursache liegen in dem Abbau von Vollzeitarbeitsplätzen und der Zunahme von atypischen Arbeitsverhältnissen, Arbeitszeitflexibilisierungen, Verringerung von Schutzrechten auf dem Arbeitsmarkt und geänderten Strukturen und Verfahren der Arbeits- und der Tarifbeziehungen (Clauwaert/Schöfmann 2012).

Geschlechterpolitische Wirkungen der Transformation der Rolle des Staates

Im Zuge der „Krisenpolitik" in der Finanz- und Wirtschaftskrise des letzten Jahrzehnts wurde der Fokus auf – geschlechterblinde und gleichstellungsriskante – Wettbewerbsstaatlichkeit in der EU noch weiter einseitig verschärft.
Die Transformation hin zum Wettbewerbsstaat wurde im Zuge der Economic Governance mittels des Verfahrens gegen makroökonomische Ungleichgewichte[4], des Euro-Plus Pakts[5] und der Wettbewerbsfähigkeitsräte[6] in den EU-Staaten vorangetrieben. Das Primat der wirtschafts- und finanzpolitischen Interessen in der EU gegenüber sozialen oder gleichstellungspolitischen Anliegen wird in diesen Prozessen verfestigt. Sozialausgaben werden großteils als Ballast angesehen, die die Wettbewerbsfähigkeit einschränken. Im Prozess der „Qualität der öffentlichen Finanzen", Teil des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), sollen „zukunftsgerichtete" Ausgabenbereiche ausgeweitet und „vergangenheitsbezogene", worunter insbesondere Pensions-, Gesundheits- und Sozialausgaben verstanden werden, gekürzt werden. Ziel soll ein „schlanker Staat" sein. Mit dem SWP wurde die Budgetpolitik Motor zur Restrukturierung des Staates (Schlager/Klatzer 2008), dieser Prozess wurde im Zuge der Economic Governance vorangetrieben. Die nachteiligen Folgen eines Regimewechsels in Richtung eines Wettbewerbsetatismus auf Gleichstellungspolitik werden in dieser Entwicklung ebenso ausgeblendet wie nichtökonomische gleichstellungspolitische Ansprüche.
Die Maskulinisierung von Gesellschaft, Politik und Staat (Sauer 2010) schreitet in diesem Staatsverständnis weiter voran. Die Veränderungen weisen (nach Genetti 2010, 142) folgende geschlechterrelevante Charakteristika auf: (1) Orientierung neoliberaler Diskurse und Praxen an männlichen Normen, (2) Reprivatisierung und Refeminisierung von sozialen Reproduktionsaufgaben, (3) Verschiebungen in den Bedeutungen von Privat und Öffentlichkeit sowie (4) Herausbildung einer neuen hegemonialen Geschlechterordnung und eines neuen Genderregimes im Postfordismus.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend zeigt die Analyse, dass die Gleichstellungspolitik in der EU in der Krise ist. Das ist nicht nur auf die Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen, sondern ist vielmehr auch in den zu kurz greifenden gleichstellungspolitischen Konzepten angelegt sowie in der weiterbestehenden „strategic silence" in Bezug auf Gleichstellungsaspekte in der EU-Wirtschaftspolitik im Rahmen der Economic Governance. Gleichstellungspolitische Errungenschaften sind durch geschlechterblinde Politiken und die zunehmende Macht männlich dominierter und maskulin strukturierter Institutionen gefährdet.
Wie Schunter-Kleemann (2001, 24) bereits vor 15 Jahren in ihrer Kritik an Gender Mainstreaming aufgezeigt hat, besteht die Herausforderung für Gleichstel-

lungspolitik darin, dass die langandauernden Diskriminierungen von Frauen tief in marktlichen Strukturen, in ökonomischen Verwertungskalkülen und in männlichen Machtstrukturen und Segregationsinteressen verankert sind. Genau hier greift Gender Mainstreaming aber nicht. Anhand der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU wird deutlich, dass der Ansatz tatsächlich an diesen Punkten unwirksam geblieben ist. Die eingeschriebenen maskulin konnotierten Normen und die geschlechterblinden Flecken der Wirtschaftspolitik werden mit den vorhandenen Ansätzen sowohl theoretisch wie auch praktisch nicht adäquat erfasst: (1) Trotz des Bekenntnisses der EU zu Gender Mainstreaming und der Verankerung von Gleichstellung als Querschnittsziel in den EUVerträgen spielen gleichstellungspolitische Überlegungen in der Economic Governance praktisch keine Rolle. (2) Als Basis für gleichstellungspolitische Veränderungen im Bereich der makroökonomischen Governance bzw. wirtschaftspolitischen Regeln und Rahmenbedingungen ist Gender Mainstreaming nur begrenzt geeignet, da mit dem Ansatz zwar Gleichstellungswirkungen von Austeritätsmaßnahmen dargestellt, aber weder der geschlechterpolitische Gehalt der zugrundeliegenden Konzeptualisierung von Ökonomie noch der Konzepte, Ziele und Regeln der Wirtschaftspolitik hinterfragt bzw. sichtbar gemacht und verändert werden können. (3) Die Dynamik der institutionellen Rekonfiguration, die Bedeutung vorhandener Machtstrukturen und die demokratiepolitisch bedenkliche Verengung der Prozesse werden mit dem Ansatz ebenfalls nicht adäquat fassbar.

Zusammenfassend sei daran erinnert, "[t]he EU is a battleground where gender equality concerns struggle against a masculine stronghold" (Weiner/MacRae 2014, 14). Die Wirtschaftspolitik ist dabei von besonderer Bedeutung für Gleichstellung, Frauenrechte und deren Durchsetzung. Sie weist einen tiefgehenden geschlechterpolitischen Gehalt auf, der jedoch in der Regel unsichtbar bleibt. Jegliche Neuorientierung der Gleichstellungspolitik muss sich daher fragen, wie an den Fundamenten dieses Maskulinismus zu rütteln wäre.

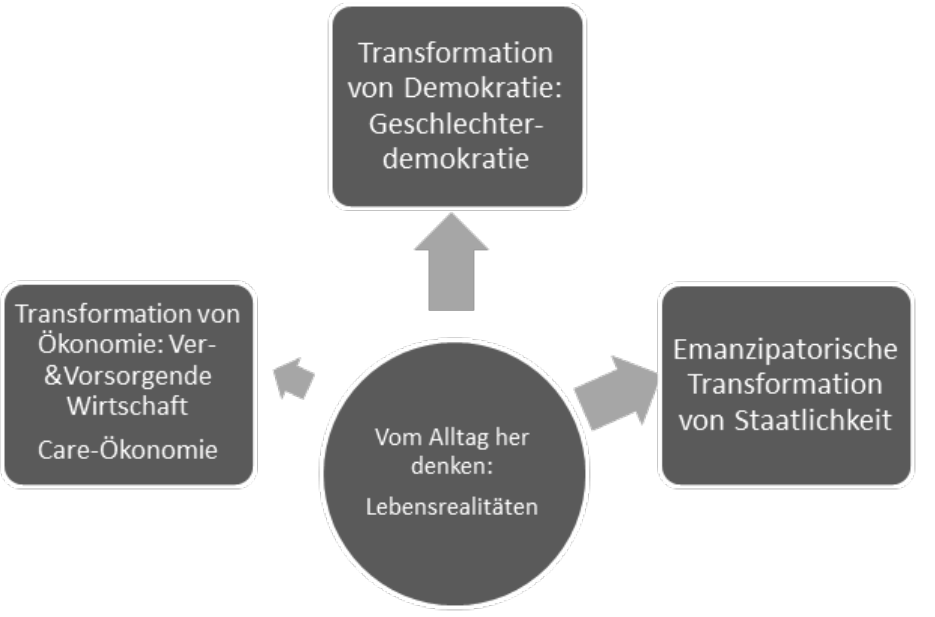
Auf der Basis dieses Befundes des Scheiterns gilt es, Ansatzpunkte für die theoretische Weiterentwicklung und praktische Geschlechterpolitik zu entwickeln, die die Schwachstellen und blinden Flecken überwinden. Diese bedürfen einer vom Alltag der Lebensrealitäten her gedachten Transformation auf drei Ebenen. Wird der Ausgangs- und Mittelpunkt der Überlegungen von der Alltagserfahrung von Frauen und Männern her gedacht, ergibt sich als erstes die Notwendigkeit einer Neukonzeptualisierung von Ökonomie und damit einhergehend auch von Wirtschaftspolitik. Wie feministische ÖkonomInnen herausgearbeitet haben, geht es um ein Verständnis von Ökonomie auf Basis der sozialen Reproduktion: eine Konzeptualisierung von Wirtschaft als ver- und vorsorgende Wirtschaft ist damit eine essentielle Basis für Gleichstellung, weil sie geschlechterpolitische Schieflagen offenlegt. Feministische Strategien, die nicht auch die zentrale Bedeutung der sozialen Reproduktion thematisieren, gehen an der Substanz gleichstellungspolitischer Strategien vorbei.

Ein zweiter Ansatzpunkt geschlechterpolitischer Strategien ist die emanzipatorische Transformation von Staatlichkeit. Während Wettbewerbsstaatlichkeit eine imma-

nent maskulin geprägte Ideologie ist, geht es um die Frage, welche Organisation und welche Gestaltung von Staatlichkeit auf allen Ebenen – regional, national, lokal und international – von den Lebensrealitäten her gedacht werden muss. Dabei stellt sich die Frage nach den Funktionen, der Rolle und der Bedeutung des öffentlichen Sektors ebenso wie jene der Gestaltung der Strukturen und Prozesse. Die öffentliche Organisation von universellen Care-Dienstleistungen für Kinder, Alte, Kranke und Behinderte, ein emanzipatorischer Um- und Ausbau des „Öffentlichen" sowie wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der Macht des Finanzsektors und multinationaler Unternehmen sowie zum Abbau der enormen Ungleichheit bei Vermögen und Einkommen sind dabei wesentliche strategische Ansatzpunkte.

Der dritte Ansatzpunkt bezieht sich auf den Ausbau geschlechtergerechter partizipatorischer Institutionen und Entscheidungsprozesse. Das Konzept der Geschlechterdemokratie weist darauf hin, dass auch diese Dimension grundlegender anzulegen ist. Demokratie ist mehr als Repräsentation. Birgit Sauer und Stefanie Wöhl (2011, 16, in: Scheele 2012, 32) identifizieren als Voraussetzungen für Geschlechterdemokratie öffentliche Räume für die Diskussion über Fraueninteressen, Mechanismen der Vermittlung von frauenbewegten deliberativen Öffentlichkeiten in die Institution hinein sowie Lebensbedingungen, die Partizipation im umfassenden Sinne ermöglichen.

Grafik 1: Ansatzpunkte Geschlechterpolitischer Strategien



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Triade von Ansatzpunkten für gleichstellungspolitische Strategien kann als Basis für praktische Gleichstellungspolitik herangezogen werden. Wenn diese drei Ebenen – Care-Ökonomie, Geschlechterdemokratie und emanzipatorisches Verständnis von Staatlichkeit – gleichzeitig im Blick sind, können Konzepte und Strategien in Richtung Gleichstellung und Emanzipation wirksam werden. Damit kann dann auch an den Fundamenten der „masculine strongholds" in der EU gerüttelt werden.

Anmerkungen

1 In den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 war die Gleichstellung von Frauen und Männern insofern Thema, als der Grundsatz des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit in den „Römischen Verträgen" festgeschrieben wurde.

2 In der DG ECFIN sind aktuell (Juli 2016) unter den 16 SpitzenrepräsentantInnen, 1 Frau, (6% Frauenanteil), http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/organisation/ecfin_org_chart_en.pdf, im Governing Council, dem obersten Gremium der EZB 2 Frauen von 25 Mitgliedern (8% Frauenanteil) https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.en.html, am Treffen des ECOFIN, am 25.5.2016, nahmen 5 Frauen und 29 Männer teil (15% Frauenanteil) http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2016/05/25/

3 http://www.europawahl-bw.de/frauenanteil.html

4 http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.2.html

5 http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_06/zusatzthemen_12.html

6 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SINF-BR/SINF-BR_00162/fnameorig_494008.html

Literatur

Bakker, Isabella, 1994: The Strategic Silence. Gender and Economic Policy. London.

Bettio, Francesca/**Corsi**, Marcella/**D'Ippoliti**, Carlo/**Lyberaki**, Antigone/**Lodovici**, Manuela/**Verashchagina**, Alina, 2013: The Impact of the Economic Crisis on the Situation of Women and Men and on Gender Equality Policies. Synthesis Report. Luxemburg.

Bruff, Ian/**Wöhl**, Stefanie, 2016: Constitutionalizing Austerity, Disciplining the Household. Masculine Norms of Competitiveness and the Crisis of Social Reproduction in the Eurozone. In: Hozic, Aida/True, Jacqui (Hg.), 2016: Scandalous Economics, Gender and the Politics of Financial Crises. Oxford, 92-108.

Corporate Europe Observatory (CEO), 2014: The Fire Power of the Financial Lobby. Internet: http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/financial_lobby_report.pdf (30.7.2016).

Clauwaert, Stefan/**Schöfmann**, Isabelle, 2012: Arbeitsrechtsreformen in Krisenzeiten. Eine Bestandsaufnahme in Europa. In: Kurswechsel. 2012 (3), 72-79.

Elson, Diane, 2002: International Financial Architecture: A View from the Kitchen. Internet: http://www.cepal.org/mujer/curso/elson1.pdf (30.7.2016).

Elson, Diane/**Catagay** Nilufer, 2000: The Social Content of Macroeconomic Policies, World Development. 28 (7), 1347-1364.

Elson, Diane/**Warnecke**, Tanja, 2011: IMF Policies and Gender Orders. The Case of the Poverty Reduction and the Growth Facility. In: Young, Brigitte/Bakker, Isabella/Elson, Diane, 2011: Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective. London, New York, 110-131.

Europäische Kommission, 2014: Länderspezifische Empfehlungen 2014-15. Internet: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state.pdf (30.7.2016).

Europäische Kommission, 2015: Annual Growth Survey 2016. Strengthening the Recovery and Fostering Convergence. COM (2015) 890fin. Brüssel.

European Parliament, 2012: Analysis of Five National Reform Programmes 2012 Regarding the Pursuit of the Union's Gender Equality Objectives, Directorate General for Internal Policies, PE 462.510, Brüssel.

Eurostat, 2010: European System of Accounts. ESA 2010, Luxemburg. Internet: https://www.lb.lt/n22873/esa_2010-en_book.pdf (30.7.2016).

Genetti, Evi, 2010: Europäische Staaten im Wettbewerb. Zur Transformation von Geschlechterordnungen im Kontext der EU. Münster.

Gubitzer, Luise/**Schunter-Kleemann**, Susanne (Hg.), 2005: Gender Mainstreaming – Durchbruch der Frauenpolitik oder deren Ende? Kritische Reflexion einer weltweiten Strategie. Frankfurt am Main.

Handelsblatt, Varoufakis über die Euro-Gruppe. „Es ist ein Desaster, was Europa angetan wird", 28.07.2015. Internet: http://www.handelsblatt.com/politik/international/varoufakis-ueber-die-euro-gruppe-es-ist-ein-desaster-was-europa-angetan-wird/12113452.html (30.7.2016).

Karamessini, Maria/**Rubery**, Jill (Hg.), 2013: Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality. London.

Klatzer, Elisabeth/**Schlager**, Christa, 2012: Genderdimensionen der neuen EU Economic Governance. In: Kurswechsel. 2012 (1), 23-35.

Klatzer, Elisabeth/**Schlager**, Christa, 2013: Umbau im Herrenhaus Europa? In: Infobrief EU&international. 2013 (5).

Klatzer, Elisabeth/**Schlager**, Christa, 2014: Gender and Macroeconomics. Economic Governance in the European Union. Reconfiguration of Gendered Power Structures and Erosion of Gender Equality. In: Evans, May/Hemmings, Clare/Henry, Marsha/Johnstone, Hazel/Madhok, Sumi/Wearing, Sadie (Hg.): Feminist Theory Handbook. London, 483-499.

Kreisky, Eva, 2001: Die maskuline Ethik des Neoliberalismus. Die neoliberale Dynamik des Maskulinismus. In: Femina Politica. 10 (2), 76-91.

Kreisky, Eva/**Löffler**, Marion, 2009: Maskulinismus und Staat: Beharrung und Veränderung. In: Ludwig, Gundula/Sauer, Birgit/Wöhl, Stefanie (Hg.): Staat und Geschlecht: Grundlagen und aktuelle Herausforderungen feministischer Staatstheorie. Baden-Baden, 75-88.

Kurz-Scherf, Ingrid/**Scheele**, Alexandra, (Hg.), 2013: Macht oder ökonomisches Gesetz. Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht. Münster.

Mackay, Fiona, 2011: Conclusion. Towards a Feminist Institutionalism? In: Krook, Mona Lena/Mackay, Fiona (Hg.): Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism. Basingstoke, 181-96.

Rubery, Gill, 2002: Gender Mainstreaming and Gender Equality in the EU. The Impact of the EU Employment Strategy. In: Industrial Relations Journal. 33 (5), 500-522.

Sauer, Birgit, 2010: Das Geschlecht der Finanz- und Wirtschaftskrise. In: Kurswechsel. 2010 (1), 38-46.

Sauer, Birgit/**Lang**, Sabine, 2015: Hat die europäische Krise ein Geschlecht? Feministische und staatstheoretische Überlegungen. In: Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin (Hg.): Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration. Wiesbaden, 241-258.

Sauer, Birgit/**Wöhl**, Stefanie, 2011: Demokratie und Geschlecht. Demokratie in Deutschland 2011. Internet: http://www.fes.de/BerlinerAkademiegespraeche/documents/BirgitSauerundStefanieWoehl_DemokratieundGeschlecht.pdf (1.8.2016).

Scheele, Alexandra, 2012: Technokratie oder Androkratie. In: Kurz-Scherf, Ingrid/Scheele, Alexandra (Hg.): Macht oder ökonomisches Gesetz. Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht. Münster, 22-35.

Schlager, Christa/**Klatzer**, Elisabeth, 2008: Budgetpolitik als Motor zur Restrukturierung des Staates. In: Kurswechsel. 2008 (2), 38-46.

Schunter-Kleemann, Susanne, 2001: Gender Mainstreaming. Neoliberale Horizonte eines neuen Gleichstellungs-Konzeptes. In: Kurswechsel. 2001 (3), 15-25.

Schuberth, Helene, 2006: Fiskalische Strategien auf EU-Ebene. Implikationen für Gender Budgeting. In: Lichtenecker, Ruberta/Salmhofer, Gudrun (Hg.): Gender Budgeting. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Innsbruck, 49-60.

Villa, Paola/**Smith**, Mark, 2013: Policy in the Time of Crisis. Employment Policy and Gender Equality in Europe. In: Karamessini, Maria/Rubery, Jill, (Hg.): Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality. London, 273-294.

Weiner, Elaine/**MacRae**, Heather, 2014: The Persistent Invisibility of Gender in EU Policy. Introduction. In: Weiner, Elaine/MacRae, Heather (Hg.): The Persistent Invisibility of Gender in EU Policy. European Integration Online Papers. Special issue 1, vol. 18, article 3, 1-20.

Wöhl, Stefanie, 2011: Gender Mainstreaming in European Employment Policies. In: Critical Policy Studies. 5 (1), 32-46.

WBG (Women's Budget Group), 2013: The Impact on Women of Budget 2013. A Budget for Inequality and Recession. London.

Young, Brigitte/**Bakker**, Isabella/ , Diane, 2011: Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective. London, New York.

Europäische Gleichstellungspolitik: Ressource im Kampf gegen Geschlechterstereotypen und Sexismus in der Werbung?

REGINA-MARIA DACKWEILER

Einleitung

Das Ziel der Geschlechtergleichstellung und die Verpflichtung zu einer aktiven Gleichstellungspolitik ist im Amsterdamer sowie im Lissabon-Vertrag, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Charta der Grundrechte im Primärrecht der EU verankert. Darüber hinaus hat die EU-Gleichstellungspolitik mit Hard Law (Richtlinien, Verordnungen) und Soft Law (Entschließungen, Politikprogramme) nicht nur wichtige frauenpolitische Impulse in den Mitgliedstaaten gesetzt, sondern auch einen supranationalen Referenzrahmen für Geschlechteregalität und Antidiskriminierungspolitik geschaffen. Dieser erscheint aus der Perspektive feministischer EU-Forschung als ein von Brüssel und Straßburg verabreichtes „Geschenk" an die Bürger_innen Europas, insbesondere in der Sozial- und Beschäf-