

Tripp, Aili Mari, 2006: The Evolution of Transnational Feminism: Consensus, Conflicts, and New Dynamics. In: Ferree, Myra Marx/Tripp, Aili Mari (Hg.): Global Feminism: Transnational Women's Activism, Organizing, and Humans Rights. New York, 51-75.

Weber, Max, 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen.

Wingerden, Sophia A. van, 1999: The Women's Suffrage Movement in Britain, 1866 - 1928. Basingstoke.

Zangwill, Israel, 1916: The war for the world. London.

Die Macht zu gestalten – die Mutterschutzrichtlinie im legislativen Bermuda-Dreieck der Europäischen Union

PETRA AHRENS. GABRIELE ABELS

Zum Selbstbild der Europäischen Union (EU) gehört, dass sie sich als gleichstellungspolitisch progressive Polity sieht. Es wird allerdings vielfach bezweifelt, dass diese Selbsteinschätzung auch den Praxistest besteht (MacRae 2010). In der letzten Dekade sind die gleichstellungspolitischen Aktivitäten – zumindest in legislativer Hinsicht – marginal gewesen. Eine der letzten Initiativen war die Revision der Mutterschutzrichtlinie (Mutterschutz-RL) von 1992; hierfür hatte die Europäische Kommission bereits 2008 einen Vorschlag unterbreitet. Dieser sah u.a. vor, in der Ursprungsrichtlinie ausgeklammerte Aspekte einzubeziehen, konkret: den Mutterschutz zeitlich auszudehnen, Lohnausgleich und Kündigungsschutz abzusichern und die Gleichbehandlung der Geschlechter festzuschreiben. Das Europäische Parlament (EP) hat 2010 eine positive Position verabschiedet, der Rat der EU verweigerte aber seit 2011 eine Beratung des Reformvorschlags. Im Sommer 2015 zog die Kommission ihren Vorschlag schließlich zurück. Dieser Vorgang ist zwar möglich, aber doch ungewöhnlich; nur selten werden Gesetzesvorhaben in diesem Stadium zurückgezogen. Seitdem ist unklar, ob die Kommission einen zweiten Anlauf nehmen wird, ob sie eventuell über „soft law“-Mechanismen versuchen wird Fortschritte zu erzielen, oder ob die unbefriedigende Gesetzeslage bestehen bleibt. In unserem Beitrag geht es uns um eine Policy-Analyse des *Prozesses* zur Reform der Mutterschutz-RL sowie des *Output*. Dahinter steht die Frage, wie sich im letzten Jahrzehnt die gleichstellungspolitischen Opportunitätsstrukturen der EU verändert haben. In der inzwischen umfangreichen Literatur zur EU galten v.a. die supranationalen EU-Institutionen – allen voran das EP – als aufgeschlossen und aktiv. Die Mutterschutz-RL zeigt die veränderte institutionelle Gemengelage und verweist auf die Grenzen der EU-Gleichstellungspolitik.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Wir spannen zunächst den Theorierahmen auf, der sich auf Theorien zum EU-Gesetzgebungsprozess stützt und diese machtheoretisch interpretiert. Nach Erläuterung unserer Methodologie steht der empirische

Fall im Fokus. Um die in den Gesetzgebungsprozess eingelassenen „gegenderten“ Machtstrukturen zu erfassen, rekonstruieren wir das Gesetzgebungsverfahren im Zeitraum 2008 bis 2015, wobei zunächst die 1992er Mutterschutz-RL Gegenstand ist. Dann identifizieren wir, wer und was zur Blockade und Rücknahme der neugefassten Richtlinie führte. In einem letzten Schritt interpretieren wir die Ergebnisse der Fallanalyse machttheoretisch und diskutieren sie im Hinblick auf unsere Leitfrage nach den geschlechterpolitischen Gestaltungsoptionen.

Der Gesetzgebungsprozess in der EU – theoretische Aspekte und empirische Befunde

Der EU-Gesetzgebungsprozess zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus, da zahlreiche Akteur*innen auf verschiedenen Ebenen (national und supranational) beteiligt sind. Die Strukturen der Gewaltenteilung sind zudem weniger klar nachvollziehbar. Auch in der Gleichstellungspolitik sind die Governance-Strukturen vielschichtig (Abels 2011). Als Teil der Sozialpolitik unterliegt sie der „Gemeinschaftsmethode“. Nach dem Lissabon-Vertrag (2009) kommt in der Sozialpolitik das sog. „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (OGV) zur Anwendung. Damit spielen im „legislativen Dreieck“ drei Organe – die Kommission, der Rat der EU sowie das EP – die zentrale Rolle. Während die Kommission weiterhin das Monopol hat Gesetzesvorhaben zu initiieren, sind Rat und EP im OGV prinzipiell gleichberechtigte Akteure. Das Fallbeispiel wird jedoch verdeutlichen, dass es gleichwohl gewichtige Machtunterschiede gibt. Legislative Regeln konzipieren wir hier mehrdimensional als *formal-verfasste* vs. *de facto* sowie als *substantiell-materielle* vs. *prozedurale* Macht. Unter formal-verfasste verstehen wir in Form von Regeln kodifizierte, de jure Macht im Unterschied zu de facto identifizierbarer Macht; substantiell-materielle Macht ist bezogen auf Framing und Inhalte (policy), während prozedurale Macht aus Verfahrensregeln resultiert.

Die Europäische Kommission verfügt durch ihr Initiativmonopol zweifelsohne über wichtige substantielle Macht zur Agenda-Gestaltung; sie entscheidet, welche Themen sie überhaupt aufnimmt und wie sie diese „framed“. Gerade die Art des diskursiven Framing ist, wie die kritisch-feministische Policy-Analyse zeigt, im Hinblick auf Geschlechterpolitik höchst relevant (Lombardo/Meier/Verloo 2009). Ferner kann die Kommission entscheiden, wann sie Gesetzentwürfe einbringt; sie kann diese zudem jederzeit ändern oder zurückziehen – solange sie vom Rat noch nicht verabschiedet sind. Damit fungiert sie als führende Kraft und übt entscheidende prozedurale Macht aus. Gleichwohl weisen Hartlapp, Metz und Rauh (2016) nach, dass Rat und EP die Agenda-Gestaltung ebenfalls beeinflussen und die Kommission gut daran tut, die Interessen der anderen beiden Legislativorgane in ihr Framing und die eigene Positionsbildung einzubeziehen.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Kommission keine homogene Akteurin ist. Im Prozess der Genese von Gesetzen kommt es durchaus zu Konflikten zwischen

den Generaldirektionen (GDs), die sehr unterschiedliche Ziele und Regulierungsansätze verfolgen können. Wie Hartlapp, Metz und Rauh (2014) zeigen, spielen die GDs die zentrale Rolle dafür, ob und wie sich neue Gesetzesinitiativen innerhalb der Kommission entwickeln und welcher Einfluss konkurrierenden GDs von der jeweils federführenden GD eingeräumt wird. Diese internen Prozesse beanspruchen viel Zeit. Zudem können Reorganisationen des Portfolios von GDs auch substantielle Wirkungen haben. Bezogen auf die Kommission halten Hartlapp, Metz und Rauh (2016) außerdem fest, dass die Entwicklung von Gesetzen durch die Kommission nicht nur funktional motiviert sei und Vorschläge auf eine Verbesserung der Effektivität von Policies abzielen; ebenso haben die Maximierung der eigenen Kompetenzen sowie ideologisch-normative Motive einen Einfluss auf das Ob und den Inhalt von Gesetzesvorschlägen. Für letztere sei etwa die Entwicklung der Antidiskriminierungsrichtlinien ein Beispiel, bei denen die damalige Kommissarin Anna Diamantopoulou eine möglichst umfassende Rechtsauslegung anstrebte (ebd., 68f.). Das *Europäische Parlament* wird in der genderorientierten EU-Forschung (ebenso wie die Kommission) gemeinhin als progressive Akteurin wahrgenommen. Der relativ hohe Anteil weiblicher Abgeordneter gilt als förderlich. Im Hinblick auf das EP sind die Entwicklungen der letzten Jahre jedoch ambivalent. Die Legislativkompetenzen des EP wurden, zuletzt mit der Etablierung des OGV als Standardgesetzgebungsverfahren, stark ausgebaut. Damit ist das EP in formaler Hinsicht mächtiger geworden und hat mehr Optionen, auch substantielle Positionen durchzusetzen. Zugleich hat sich die ideologische Zusammensetzung des EP seit den Wahlen 2009 und 2014 durch das Anwachsen konservativer und v.a. auch rechtspopulistischer sowie euroskeptischer Parteien dramatisch verändert (vgl. Abels/Mushaben 2014). Für den legislativen Prozess ist insgesamt immer noch eine „große Koalition“ aus Konservativen (EVP-Fraktion) und Sozialdemokratie (S&D-Fraktion) entscheidend; diese Koalition ist auch heute noch hinreichend groß, um den Einfluss der wachsenden euroskeptischen oder gar integrationsfeindlichen Stimmen zu begrenzen. Allerdings können, so Simon Hix (2013, 4f.), durchaus zunehmend politische Kämpfe (und nicht bloß technokratisches Aushandeln) zwischen der ansonsten üblichen großen Koalition aus EVP und S&D beobachtet werden; gesellschaftspolitische Fragen, zu denen auch Geschlechtergleichheit gehört, wurden in der Legislaturperiode 2009-2014 häufiger als früher von einem links-liberalen-Bündnis im EP verabschiedet. Im Ausschuss für Frauenrechte und Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) ist diese Möglichkeit noch größer: Neben der „großen Koalition“ hat eine Mitte-Links-Koalition aus S&D, Liberalen und den beiden Grünen Fraktionen eine stabile Mehrheit, wodurch diese die Ausschussposition viel stärker formen als im Gesamtplenum des EP (Warasin 2016). Da es kaum geschlechterpolitische Gesetzesvorlagen gibt, werden dem FEMM nur sehr selten Vorlagen federführend zugewiesen (Ahrens 2016; Kantola/Rolandsen Agustín 2016, 3). In der 7. Legislaturperiode von 2009 bis 2014 waren es lediglich vier Legislativvorschläge – inklusive der Mutterschutz-RL.¹

Der *Rat der EU*, der dritte Akteur im legislativen Dreieck, ist nach wie vor das zentrale Entscheidungszentrum. Denn er kann – und zwar auch im OGV – prozedurale Macht ausüben, in dem er sich weigert, einen Kommissionsvorschlag auf die Agenda zu setzen. Er kann zudem substantielle Macht ausüben. Hierfür ist bedeutsam, dass die Geschlechterregime in den 28 EU-Staaten stark variieren und daraus – sowie aus der Verknüpfung mit wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten – sehr unterschiedliche Interessenlagen resultieren. Die Möglichkeit von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat (nötig sind 255 von 345 Stimmen) schafft zugleich einen gewissen Druck nach Kompromissen zu suchen, um handlungsfähig zu sein. Eine Besonderheit des Gesetzgebungsprozesses sind die inter-institutionellen Verhandlungen in Form von Trilogien. Diese beruhen auf inter-institutionellen Vereinbarungen und verfolgen das Ziel, möglichst frühzeitig Kompromisse zwischen den drei Akteur*innen zu finden und dadurch den Gesetzgebungsprozess zu beschleunigen. Diese Verhandlungen sind nicht öffentlich und entsprechend mangelt es an einer öffentlichen Rechenschaftspflicht.

Neben den skizzierten institutionellen Grundlagen und Veränderungen in Folge des Lissabon-Vertrags sind zwei weitere intervenierende Variablen für den Untersuchungszeitraum zu bedenken: Erstens fanden die Verhandlungen über die Revision der Richtlinie vor dem Hintergrund der seit 2008/09 andauernden sog. „Euro-Krise“ statt. Das auf Austerität fixierte Krisenmanagement ging in zahlreichen EU-Staaten mit sozialpolitischen Einschnitten einher, die sich in erheblichem Maße zuungunsten von Frauen auswirkten (Karamessini/Rubery 2013). Zweitens spielt die Debatte um „Better Regulation“² eine Rolle, die unter der Barroso-Kommission hohe Priorität erhielt. Damit gehen ein Rückgang der legislativen Aktivitäten sowie eine stärkere Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip durch die Mitgliedstaaten einher. In der 2012 begonnenen REFIT-Initiative³ für bessere Rechtsetzung heißt es hierzu: „Das EU-Recht soll einfacher werden und weniger Kosten verursachen. Ziel ist die Schaffung eines klaren, stabilen und vorhersehbaren Rechtsrahmens, der Wachstum und Beschäftigung fördert.“⁴

Zusammenfassend kann in Bezug auf die Machtdimension konstatiert werden, dass formale und de facto Macht zwischen den EU-Institutionen nicht deckungsgleich und die Machtbalance nicht statisch ist. Darüber hinaus ist EU-Gesetzgebung nicht nur ein Prozess der Kompromissfindung *zwischen* den drei legislativen Akteuren, sondern im Hinblick auf die Frage nach der substantiell-materiellen Macht müssen auch die *internen* Prozesse der Präferenz- und Positionsbildung im Rat, in der Kommission und im EP als jeweils komplexe korporative Akteure berücksichtigt werden. Auf der Grundlage dieser theoretischen und empirischen Befunde liegen unserer Fallanalyse folgende Hypothesen zugrunde:

H1: Der Rat kann im OGV seine prozedurale Macht nutzen, um bei Vorhaben, zu denen die Präferenzen der Mitgliedstaaten untereinander sowie zu den anderen EU-Akteuren divergieren, den Politikprozess zu blockieren. Damit erweist sich der Rat als einflussreichster Akteur.

H2: Trotz einer breiten, unterstützenden Koalition im EP kann dieses seine erweiterte Macht im OGV nicht nutzen. Eine (zu) ambitionierte Weiterentwicklung des Vorschlags durch den zuständigen EP-Ausschuss (FEMM) erzeugt Divergenzen zur Ratsposition und reduziert damit die potenziell formale Macht im OGV.

H3: Die Kommission als Agendasetterin hat die prozedurale Macht zwischen Rat und EP zu vermitteln. Je nach Positionsbildung innerhalb der Kommission spielt sie somit das Zünglein an der Waage im Gesetzgebungsprozess zwischen EP und Rat.

Bevor wir diese Hypothesen anhand des empirischen Falls plausibilisieren, werden wir in aller gebotenen Kürze unser methodologisches und methodisches Forschungsdesign erläutern.

Methode und Methodologie

Gemäß Theodore Lowis (1964) klassischer These „policy determines politics“ geht es uns sowohl um die Analyse des Inhalts (Output) als auch des Prozesses. Im Sinne konstruktivistischer Policy-Analyse unterstellen wir dabei, dass das Framing von Policies einen Einfluss auf die politischen Konflikte hat. Für die Fallstudie sind alle verfügbaren Dokumente der relevanten EU-Institutionen (u.a. Europäische Kommission, EP, Rat der EU) analysiert worden. Mittels *process tracing* wurden die verschiedenen Positionen der Institutionen im Zeitverlauf verglichen und die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der politischen Positionen herausgearbeitet.⁵ *Process tracing* erlaubt es nachzuvollziehen, welche Zwänge, Anreize, Beweggründe und Entscheidungen Prozesse beeinflussen (George/Bennett, 2005). Die Methode eignet sich auch für Einzelfallstudien, um die darin implizierten spezifischen Prozesse und Mechanismen herauszuarbeiten (Parsons 2010). An Hand der Dokumentenanalyse und eines „Explaining-Outcome Process-Tracing“ (Beach/Brun Pedersen 2013, 156) erklären wir, warum die Mutterschutz-RL blockiert und letztlich zurückgezogen wurde. Hierbei werden allgemeine Bedingungen des untersuchten Systems (z.B. Vertragsgrundlagen, Zuständigkeiten von Akteur*innen) mit denen des spezifischen Untersuchungsfalls verbunden.

Die Geschichte der Mutterschutz-RL von 1992 bis heute

Im Folgenden wird zunächst die Entstehung der ursprünglichen Mutterschutz-RL dargestellt, denn deren damaliges Framing und inhaltliche Ausgestaltung sowie die Positionen der EU-Akteure sind zentral, um den aktuellen Reformprozess zu verstehen. Seit Inkrafttreten der ursprünglichen Richtlinie haben sich die Rahmenbedingungen im Zeitraum 1992 bis 2015 durch EU-Vertragsreformen und deren institutionelle Folgen stark gewandelt und werden nachstehend ebenfalls beschrieben.

Kurze Geschichte der Ursprungsrichtlinie von 1992

Die EU-Staaten variieren in Bezug auf die Ausgestaltung ihrer Gender-Regime (von Wahl 2005). Mit der Erweiterung 1995 um skandinavische und 2004/07 um post-kommunistische Staaten hat die Heterogenität weiter zugenommen, was sich auch in den Debatten um Mutterschutz niederschlägt. Mutterschutz und der Schutz Schwangerer kamen erst spät auf die politische Agenda der EU; dieses Anliegen war zunächst kein Bestandteil der Gleichstellungspolitik (Lohkamp-Himmighofen/Dienel 2000, 51). In Folge der 1989 unterzeichneten Sozialcharta unterbreitete die Kommission dem Rat verschiedene Richtlinienvorschläge (Ahrens 2002), u.a. die „Richtlinie zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz“ (Richtlinie 92/85/EWG; kurz: Mutterschutz-RL). Der Vorschlag wurde zunächst durchaus mit Artikel 119 EGV⁶, dem „Gleichstellungsartikel“, begründet, der jedoch Einstimmigkeit im Rat erforderte. Da Großbritannien und Italien direkt mit einem Veto drohten, war dies unrealistisch (Guerrina 2005, Falkner u.a. 2005). Um die fortwährende Blockade im Rat aufzubrechen, nutzte die Kommission schließlich Artikel 118 EGV (Arbeitsbedingungen und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) als Hintertür, da dieser im Rat eine Abstimmung mit *qualifizierter Mehrheit* ermöglicht (Ostner/Lewis 1998; Guerrina 2005).

Bedeutend war das strategische Framing der damaligen Kommissarin für Beschäftigung, industrielle Reformen und soziale Angelegenheiten Vassiliki Papandreou: Sie führte den demographischen Wandel und absehbaren Fachkräftemangel an, der es erfordere, mehr Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ohne dass Geburtenraten sanken (van der Vleuten 2007). In der Debatte forderten Kommission und EP das Recht von Frauen auf Zugang zum Arbeitsmarkt u.a. durch ein Minimum von 16 bis 18 Wochen Mutterschutz bei vollem Lohnausgleich abzusichern (Guerrina 2005), alternative Stellen, Auszeiten, ein Nachtarbeitsverbot während Schwangerschaft und Mutterschutz (Jacquot 2015).

Um zwischen den stark divergierenden nationalen Positionen, die sich v.a. auf die Kostenaspekte konzentrierten, einen Kompromiss zu erzielen, wurde der Richtlinienentwurf abgeschwächt (Guerrina 2005; Jacquot 2015, 102; van der Vleuten 2007). Die Konfliktlinie verlief hier zwischen Ländern, die einen Maximalschutz für Schwangere und Stillende forderten (z.B. Deutschland, Frankreich), und denjenigen, die verhindern wollten, dass Frauen „teure, unattraktive“ Arbeitnehmer*innen würden (z.B. Niederlande). Das EP, das eine rein konsultative Rolle hatte, schlug vor, das Mutterschaftsgeld solle mindestens 80% der vorherigen Bezüge betragen; die Kommission nahm diesen Vorschlag in einer überarbeiteten Fassung auf (Falkner et al. 2005). Unter niederländischer Ratspräsidentschaft wurde schließlich ein Kompromiss ausgehandelt, der mögliche Kosten durch eine Orientierung an Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und auf eine sozialversicherungspflichtige Mindestbeschäftigungszeit von 12 Monaten beschränkte. Dadurch schloss die Richtlinie alle

nicht erwerbstätigen Frauen vom Geltungsbereich aus: mithelfende Angehörige, Selbstständige und implizit auch kurzzeitig und geringfügig Beschäftigte (Schunter-Kleemann 1999). Auf Druck vieler Mitgliedsstaaten wurde ferner der ursprünglich geplante Vaterschaftsurlaub gestrichen. Der Rat stimmte diesem Vorschlag – bei Enthaltung von Großbritannien und Italien – im Oktober 1992 schließlich zu (van der Vleuten 2007; Falkner et al. 2005).

Die Verabschiedung der Richtlinie war, wie Guerrina (2005, 71) schreibt, „a victory of pragmatism over the principle of substantive equality“, aber dennoch ein Meilenstein für Gleichstellungs- und Vereinbarkeitspolitik. Für die Mutterschutz-RL mussten *alle* Mitgliedsstaaten in unterschiedlichem Ausmaß ihre Gesetze an das neue, höhere Schutzniveau anpassen (Ostner/Lewis 1998). Die Richtlinie zählt zu jenen mit den meisten Vertragsverletzungsverfahren (Guerrina 2005); erst 1998 waren die Mindeststandards in allen damaligen EU-Staaten umgesetzt (Falkner et al. 2005). Zugleich garantierte die Richtlinie den Mitgliedsstaaten reichlich Spielraum die Arbeitsplatzauszeit auszugestalten – was die Mitgliedsstaaten abhängig von ihrem wohlfahrtsstaatlichen System auszunutzen wussten (Lohkamp-Himmighofen/Dienel 2000, 52ff.). Falkner et al. (2005, 75f; 287) erklären die „Janusköpfigkeit“ durch zwei gegensätzliche regulatorische Ideen – Schutz von Schwangeren vor Gesundheitsgefahren vs. Abbau von Arbeitsmarkthindernissen für Schwangere – die beide gleichermaßen kodifiziert sind und zu Umsetzungsproblemen führten.

Doch da der Richtlinie hierarchische und binäre Geschlechternormen zugrunde liegen, kann sie nicht wirklich positiv bewertet werden (Guerrina 2005, 68f; 72; van der Vleuten 2007). Denn Kinderbetreuung wird gerade in der ersten Zeit als exklusive Aufgabe der Mutter gesehen, die deshalb eines spezifischen Schutzes bedürfe – eines Schutzes, der dem Vater nicht zugestanden wurde und somit zur Bestätigung des männlichen Ernährer-Modells diene. Vereinbarkeitsfragen waren – qua „Natur“ – Frauenfragen, weshalb Väter in der Richtlinie von 1992 keinerlei Erwähnung finden.

Der Reformvorschlag und dessen Scheitern – ein déjà-vu

Bereits 2000 hatte das EP – anknüpfend an den Umsetzungsbericht der Kommission – eine Entschließung zur Revision der Mutterschutz-RL verabschiedet (Europäisches Parlament 2000). Doch erst im Zuge der Sozialagenda von 2005 zeichneten sich Aktivitäten ab. Die Kommission kündigte schließlich an, *alle* bis dato nicht geänderten gleichstellungspolitischen Richtlinien überprüfen zu wollen, darunter auch die Mutterschutz-RL (Europäische Kommission 2006).

Der Prozess begann 2006/07 mit einem Konsultationsverfahren der Sozialpartner (d.h. Dachverbände der Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen). Diese konnten sich nicht einigen, ob Reformbedarf bestünde (European Commission 2008).⁷ Dies veranlasste die Kommission dazu, die Initiative zu ergreifen. In der vorgeschriebenen Gesetzesfolgenabschätzung deuteten sich jedoch bereits Schwierigkeiten an (ebd.). Die Positionen der Mitgliedsstaaten divergierten zwischen positiv,

negativ und unentschieden. Hieraus ergaben sich die folgenden möglichen Mehrheitsverhältnisse im Rat:⁸

Übersicht 1:
Positionen der 27 Mitgliedstaaten und mögliche Mehrheitsverhältnisse im Rat

Positiv gegenüber Reform		Negativ gegenüber Reform		Unentschieden	
Land	Stimmen	Land	Stimmen	Land	Stimmen
Belgien	12	Dänemark	7	Bulgarien	10
Italien	29	Deutschland	29	Frankreich	29
Slowakei	7	Estland	4	Griechenland	12
Slowenien	4	Finnland	7	Litauen	7
Spanien	27	Großbritannien	29	Luxemburg	4
		Irland	7	Österreich	10
		Lettland	4	Portugal	12
		Malta	3	Ungarn	12
		Niederlande	13	Zypern	4
		Polen	27		
		Rumänien	14		
		Schweden	10		
		Tschechische Republik	12		
Summe	79		166		100

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die erwartbare Mehrheitsverteilung machte es unwahrscheinlich, dass eine qualifizierte Mehrheit (mind. 255 Stimmen) erreicht würde. Somit bleibt unklar, warum die Kommission einen Richtlinienentwurf wagte, zumal in fast allen Mitgliedsstaaten (außer Malta und Deutschland) ohnehin bereits mehr als die nach der Ursprungsrichtlinie vorgeschriebenen 14 Wochen Mutterschutz gesetzlich verankert waren. Jedenfalls legte die Kommission am 3. Oktober 2008 ihren Revisionsentwurf vor. Sie begründete dies mit den Ergebnissen des Konsultationsverfahrens,⁹ mit den Vorschlägen des Beratenden Ausschusses für Chancengleichheit, des Netzwerks unabhängiger Rechtsexpert*innen sowie mit dem Bericht der Politikberatungsfirma ECORYS (European Commission 2008). Der Vorschlag beinhaltete viele Elemente, die in der Ursprungsrichtlinie 1992 gestrichen worden waren: Mutterschutz von mindestens 18 Wochen bei voller Lohnfortzahlung, Vaterschaftsurlaub, Ausdehnung auf alle Arbeitsverhältnisse (d.h. keine obligatorische Vorbeschäftigungszeit, auch Teilzeit, befristet, Selbstständige), Anrecht auf Rückkehr zum vorherigen oder vergleichbaren Arbeitsplatz und voller Kündigungsschutz.

Die Kommission stützte den Richtlinienvorschlag auf Artikel 137 EGV (Gesundheitsschutz) sowie auf Artikel 141 EGV (Gleichstellung) und erweiterte dadurch dessen Reichweite. Sie begründete dies damit, dass die bereits geänderte Beschäftigungs-RL 2002/73/EG¹⁰ auf Artikel 141 EGV beruhe und Vorschriften zum Mutterschutz beinhalte. Um eine Harmonisierung zu ermöglichen und Rechtssicherheit zu gewährleisten, solle auch eine reformierte Mutterschutz-RL auf eben diesen Artikel gestützt werden.

Anders als 1992 hat das EP – im Rahmen des OGV – nun gleichberechtigte Mitentscheidungsrechte in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Die Beratung im EP fand unter Federführung des FEMM statt; der Ausschuss für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten (EMPL) war mitberatend tätig.¹¹ Berichterstellerinnen in beiden Ausschüssen waren portugiesische Abgeordnete der sozialdemokratischen S&D-Fraktion (FEMM: Edite Estrela; EMPL: Jamila Madeira).¹² Die Positionen von FEMM und EMPL waren weitgehend deckungsgleich, was angesichts der starken Konsensorientierung im EP und dessen Ausschüssen nicht weiter verwunderlich ist. Der EMPL fügte dem Kommissionsvorschlag zahlreiche Erweiterungen hinzu, wollte aber keine Ausweitung der Schutzfrist auf 20 Wochen über den Kommissionsvorschlag hinaus, wie vom FEMM – unter Berufung auf WHO-Empfehlungen – vorgeschlagen. Einwände gegen die Vertragsgrundlage gab es nicht. Vielmehr nutzte das EP die erweiterte Rechtsgrundlage dafür, Vereinbarkeit zu einem Schwerpunkt der Richtlinie zu machen. Diese war bis dato auf EU-Ebene nicht geregelt, sondern nur über die im „Sozialen Dialog“ von den Sozialpartnern vereinbarte Elternurlaubs-RL verankert, an deren Entstehung das EP nicht beteiligt wurde.¹³ Hier bot sich nun die Möglichkeit, sich im Rahmen der Mutterschutz-RL zu Vereinbarkeit zu positionieren.

Der erste Entwurf für eine Stellungnahme wurde am 21. April 2009 im FEMM verabschiedet und am 6. Mai 2009 dem Plenum vorgelegt. Die Tatsache, dass erst fast 18 (!) Monate später am 20. Oktober 2010 die „legislative Entschliebung“ in erster Lesung mit 390 zu 192 Stimmen bei 59 Enthaltungen angenommen wurde, verdeutlicht, dass die FEMM-Position im Plenum umstritten war. Hier zeigte sich die zu erwartende Lagerbildung: Der konservativen Europäischen Volkspartei (EVP) und der liberalen ALDE-Fraktion stand ein Mitte-Links-Lager aus Sozialdemokraten (S&D-Fraktion), Grünen und Linken gegenüber.¹⁴ Während ersteres Lager die Stellungnahme mit Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip, die möglichen wirtschaftlichen Kosten und den Vaterschaftsurlaub kritisierte, sah das linke Lager teilweise noch umfassenderen Regelungsbedarf.

Wie die Sichtung der Ratsdokumente zeigt, ist auch hier der Tenor zunächst positiv. Vereinbarkeit wurde bereits im Vorfeld der Richtlinie im „Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter“ (Rat der EU 2006) und in den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2007 (Rat der EU 2007) aufgegriffen. Im Rahmen der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie zur Schaffung von mehr Wachstum und Arbeitsplätzen bekräftigte der Rat der EU die Notwendigkeit, über Vereinbarkeitsfragen

nachzudenken und dabei u.a. auch die Rechtsvorschriften zu überprüfen (Rat der EU 2007). Es wurde konstatiert, dass eine Harmonisierung mit der in Änderung befindlichen Elternurlaubs-RL erforderlich wäre; zudem müssten die Kosten für die Sozialsysteme einbezogen werden und generell wären spezifische Regelungen (z.B. wann und ob Mutterschutz verpflichtend genommen werden müsse) zu prüfen (Council of the EU 2008).

2009 verschob sich die Diskussion im Rat minimal: Deutschland, Spanien, Italien, Portugal und die Niederlande kritisieren die erweiterte Vertragsgrundlage; andere sahen es kritisch, dass nur Mütter von den 18 Wochen oder generell von dem längeren Zeitraum profitieren sollen (Belgien, Deutschland, Dänemark, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal) und dass Gesundheitsschutzaspekte hinzugefügt werden. Die Diskussion einzelner Artikel und die jeweiligen Vorbehalte einzelner Mitgliedsstaaten bestimmten die Ratssitzungen; eine Positionsänderung (vgl. Übersicht 1) war nicht zu erkennen. Insbesondere Artikel 8 der Richtlinie zu Dauer und weiteren Einzelheiten des Mutterschutzanspruchs war „äußerst umstritten“ (Rat der EU 2009, 4).

Auf der Basis des vom EP im Oktober 2010 verabschiedeten RL-Entwurfs begann der Rat seine Beratungen. Die vom EP favorisierte Erweiterung um Vereinbarkeitsfragen und Ausdehnung des Mutterschutzes von 18 (wie von der Kommission vorgeschlagen) auf 20 Wochen (bei vollem Lohnausgleich) stieß hier auf massiven Widerstand. Die absolute Mehrheit der Mitgliedsstaaten sowie auch die Kommission waren gegen die EP-Position (Rat der EU 2010). Die Mitgliedsstaaten zeigten sich zwar prinzipiell bereit, Mutterschutz als Maßnahme des Gesundheitsschutzes (nach Artikel 137 EGV) zu diskutieren, aber nicht zugleich Vaterschaftsurlaub und allgemeine Vereinbarkeitsfragen (z.B. das Anrecht auf Arbeitszeitänderung) gestützt auf Artikel 141 EGV aufzunehmen. Viele Mitgliedsstaaten bezweifelten, dass beide Artikel als Grundlage für den geänderten Vorschlag angemessen wären. Außerdem bemängelten weitere Mitgliedsstaaten, dass das EP über den Kommissionsvorschlag hinausgehend Artikel geändert hatte. In der Folgezeit diskutierte der Rat in 2011 zwar einzelne Änderungsvorschläge des EP, beriet die strittigen Punkte aber nicht weiter (Rat der EU 2011, 7). Nach diesen letzten Beratungen wurde die Mutterschutz-RL nicht mehr formal auf die Tagesordnung des Rates gesetzt, auch wenn das EP 2012 und 2015 offizielle Anfragen an den Rat richtete. Die Antwort blieb inhaltlich die gleiche: der Rat hat „keine weiteren Fortschritte gemacht und eine mögliche schrittweise Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie wurde nicht speziell erörtert“ (zit. in: Europäisches Parlament 2013, 132). Stillstand war die Konsequenz.

Anfang 2015 kündigte die Kommission dann an, im Rahmen von „Better Regulation“ rund 80 Rechtsvorhaben – darunter auch die geänderte Mutterschutz-RL – „gemäß dem Grundsatz der politischen Diskontinuität“ zurückzuziehen, wenn der Rat nicht innerhalb von 6 Monaten die Beratungen wieder aufnehme. Da der Rat dies – ohne weitere Begründung – nicht tat, zog die Kommission schließlich am 15. Juli 2015 ihren Vorschlag trotz massiver Proteste seitens des EP (und zivilgesellschaft-

licher Gruppen) zurück. Hierfür wurden neben prozeduralen (Untätigkeit des Rates) auch substantielle Gründe angeführt: Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten gewährt bereits den Kerninhalt des Richtlinienvorschlag, nämlich 18 Wochen Mutterschutz. Seitdem ist unklar, ob die Mutterschutz-RL endgültig im legislativen Bermuda-Dreieck verschwunden ist.

Eine machtpolitische Analyse des OGV und ihre gleichstellungspolitischen Folgen

Die eingangs eingeführte Differenzierung zwischen *formal-verfasster* vs. *de facto* und *substantiell-materieller* vs. *prozeduraler* Macht erlaubt es uns, einen genaueren Blick auf Prozess und Output zu werfen und die gleichstellungspolitischen Machtpotentiale der beteiligten EU-Institutionen einzuschätzen. Während gemeinhin gilt, dass (1) die Kommission ihre Machtstellung aus dem Initiativmonopol bezieht und (2) das EP im OGV zum gleichberechtigten Akteur mit dem Rat wurde, verdeutlicht unser empirisches Beispiel, dass dies fallabhängig ist.

Zunächst ist zu konstatieren, dass neben inhaltlichen Fragen in der EU-Politik immer auch Politics-Aspekte eine Rolle spielen. Policy- und Politics-Aspekte sind vor dem Hintergrund des integrationspolitischen „Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung“ eng verwoben (d.h. keine „Kompetenz-Kompetenz“ der EU). Dies verdeutlicht die Kontroverse um die Vertragsgrundlage. Wenn die Mitgliedsstaaten eventuell noch mit einer Anpassung des Mutterschutzes auf bestehende nationale Vorgaben einverstanden gewesen wären (Stichwort: Regelung von Mindeststandards), so wurde die Referenz auf Artikel 141 EGV kritisch gesehen, weil sich dadurch die Zuständigkeit für Vereinbarkeitspolitik verschoben hätte. Der Rat wollte die engere Anbindung an Artikel 137 EGV. Insofern wurden hier auch Kompetenzfragen mitverhandelt. Mit Beschluss der Mutterschutz-RL hätten sich die Kompetenzen der supranationalen Ebene und der Kommission erweitert – zu Lasten der Mitgliedsstaaten. Gerade angesichts der Verfassungskrise und der sich zu dem Zeitpunkt abzeichnenden Finanz- und Wirtschaftskrise wird erkennbar, dass die Mitgliedsstaaten dazu tendierten, nationale Interessen und Subsidiarität zu betonen. Die Interessendivergenzen und die daraus resultierenden Mehrheitsverhältnisse verhinderten – trotz Positionsänderungen im Detail – im Rat einen Kompromiss. Damit liegt die substantiell-materielle Macht beim Rat. Er hat ferner durch die Nicht-Befassung die Rechte des EP als formal gleichberechtigter Gesetzgeber ins Leere laufen lassen. Hier zeigt sich, wie von uns erwartet (H1), dass über die Ausübung prozeduraler Macht der Rat *de facto* weiterhin das zentrale Entscheidungsorgan der EU ist und den Politikprozess blockieren kann. Erstaunlich in diesem Gesetzgebungsprozess bleibt, dass über die einzelnen Positionen der Länder kaum etwas bekannt ist, d.h. die Beratungen innerhalb des Rates sind intransparent und er agierte in diesem Fall als *ein* Akteur gegenüber Kommission und EP.

Während dem Rat somit ein weitreichender Gestaltungsspielraum zukommt, sind die Handlungsmöglichkeiten des EP eingeschränkt, zumal der Richtlinienvorschlag

kontrovers diskutiert wurde, auch wenn im Plenum eine Mehrheit von 61% dafür stimmte. Im EP zeigten sich unterschiedliche Positionen z.B. darin, dass der im Vergleich zum FEMM machtvollere EMPL nicht vorschlug, Mutterschutz auf 20 Wochen zu erweitern, sondern mit dem Kommissionsvorschlag (18 Wochen) einverstanden war. Dies war ein zentraler Konfliktpunkt und letztlich eine wichtiger Grund für ihr Scheitern: Der FEMM hat seine Position zwar in der legislativen Stellungnahme des EP mit einer breiten Mitte-Links-Koalition – wie von uns vermutet – durchgesetzt, aber letztlich doch verloren, weil die Weiterentwicklung des Vorschlags als zu ambitioniert wahrgenommen wurden – und zwar nicht nur im Rat, sondern auch von der Kommission (H2). Das EP trat im Beschluss zur ersten Lesung zwar relativ geschlossen auf – aber in den Folgediskussionen und nachdem der Rat nicht handelte, mehrten sich kritische Stimmen aus der EVP-Fraktion, die die Forderung nach 20 Wochen als überzogen bezeichneten (Council of the EU 2011).

Wir interpretieren diese Fehleinschätzung im Verhandlungspoker dahingehend, dass der EMPL – basierend auf umfangreicheren Erfahrungen in der Kooperation mit dem Rat – im Unterschied zum FEMM die Machbarkeit realistischer eingeschätzt hat. Denn der EMPL hatte relativ häufig Mitentscheidungsverfahren (2009-2014: insgesamt 19) mit dem Rat und darin Erfahrung, welche sozialrechtlichen Regelungen tragbar erschienen und welche nicht (Ahrens 2016). FEMM hingegen verfügte nur über wenige (insgesamt vier) legislative Beteiligungen und daher auch weniger Erfahrung mit Mitentscheidungsverfahren. Zum Zeitpunkt des Richtlinienvorschlags waren die Trilogie noch nicht völlig institutionalisiert und der FEMM-Ausschuss hat seine Macht im OGV unter Umständen falsch eingeschätzt. Weiterhin ist zu vermuten, dass es deshalb nicht ausreichend etablierte Kontakte zwischen FEMM und dem Rat für Beschäftigung, Soziales und Gleichstellung (EPSCO) gab. Hierfür spielt nicht zuletzt die Sonderstellung des FEMM innerhalb des EP eine Rolle: Er gilt eher als machtlos und unwichtig und seine Möglichkeiten, auf supranationale Politik Einfluss zu nehmen, unterscheiden sich maßgeblich von denen anderer EP-Ausschüsse (Ahrens 2016).

Die konkreten Beweggründe für das unterschiedliche Handeln lassen sich auf der Grundlage der Dokumentenanalyse nicht bis ins Detail nachvollziehen. So bliebe (etwa über Interviews) zu überprüfen, ob die Kommission sich in ihrer Rolle als Agendasetterin vom EP nicht ernst genommen sah; eine Möglichkeit die durch die kritische Ablehnung der EP-Stellungnahme impliziert sein könnte. Ebenso ist offen, ob die 2010 stattgefunden Verschiebung der Zuständigkeit für Gleichstellung innerhalb der Kommission – von der sozialpolitischen GD Beschäftigung hin zu der an Fragen von Antidiskriminierung orientierten GD Justiz – substantiell-materielle Folgen für die Positionsbildung innerhalb der Kommission hatte. Auf dieser Datengrundlage muss offen bleiben, ob es sich bei dem untersuchten Fall lediglich um eine Verkettung ungünstiger zeitlicher Umstände handelte, also die intervenierenden Faktoren – allen voran die Wirtschafts- und Finanzkrise – einen starken Einfluss hatten. Jacquot (2015) etwa sieht die Mutterschutz-RL als charakteristisches Beispiel

für EU-Gesetzgebung seit der Finanz- und Wirtschaftskrise und den mit dem Krisenmanagement verbundenen Einschnitten in den Sozialsystemen: Neue oder geänderte Richtlinien, die zusätzliche Kosten verursacht hätten, wurden verhindert. Es könnte sich aber auch um einen paradigmatischen Fall handeln, der auf weitreichende Veränderungen der EU-Opportunitätsstruktur verweist – mit Folgen für die künftige Gleichstellungspolitik.

Fazit

Wir haben am Fallbeispiel der Mutterschutz-RL danach gefragt, wie sich in der letzten Dekade die politischen Opportunitäten für Gleichstellung verändert haben und welche Entwicklungen in der EU-Gleichstellungspolitik innerhalb dieser institutionellen Konstellation möglich sind. Das Beispiel hat gezeigt, dass mehr Kompetenzen für eine zentrale Gleichstellungsakteur*in (hier das EP und insbesondere der FEMM-Ausschuss) nicht ausreichen, um Fortschritte in diesem Politikfeld durchzusetzen.

Trotz geregelter Kompetenzen im OGV haben die Akteur*innen des legislativen Dreiecks – Kommission, EP, Rat – unterschiedliche Machtressourcen. Somit bestätigen sich unsere Hypothesen 1 und 2, dass insbesondere der Rat gleichstellungspolitische Reformen durch „Aussetzen“ zum Scheitern bringen kann, auch wenn das EP beständig politischen Druck auszuüben sucht. Auch Hypothese 3 erweist sich als richtig: die Kommission spielt als Agendasetterin offensichtlich das Zünglein an der Waage; sie kann zwischen Rat und EP vermitteln oder es – wie in diesem Fall – unterlassen.

Für die Zukunft bleibt festzuhalten, dass von der supranationalen EU-Ebene zur Zeit wenig bis gar keine Impulse kommen, die Geschlechterverhältnisse nachhaltig und positiv zu transformieren: Die Mitgliedsstaaten sind nicht willens, über den Rat „hard law“ mit strengeren Verpflichtungen für sich selbst zu beschließen (H1). Die Kommission achtet auf Anti-Diskriminierung und lässt gleichzeitig strukturverändernde Strategien ruhen (H3), während sich im EP mit den Wahlen die politischen Verhältnisse so verändert haben, dass der immer noch in weiten Teilen progressive FEMM trotz erweiterter Gesetzgebungskompetenzen diese nicht erfolgreich nutzen kann (H2).

Die Fallanalyse verdeutlicht schließlich, dass – wie von der genderorientierten Policy-Analyse vielfach belegt – Framing eine wichtige Rolle spielt. Ist Mutterschutz zuvörderst Gesundheitsschutz oder ein Hindernis für den Arbeitsmarktzugang? Ist es ein Vereinbarkeitsproblem oder ein ökonomischer Kostenfaktor? Sollen national divergierende Gender-Regime unterstützt werden oder inwieweit erfordert Geschlechtergleichheit als normative Zielvorgabe (kodifiziert in den EU-Verträgen) ein supranationales Vorgehen? In diesem Sinne ist der Forderung Kantolas und Rolandsen Agustíns zuzustimmen:

The potential for advancing in gender equality policies is at stake in areas where gender constructions are disputed and, at the same time, it is necessary to situate and understand these disputes and contestations in a wider parliamentary and extra-parliamentary or public context (Kantola/Rolandsen Agustín 2016, 9).

Diese unterschiedlichen Perspektiven haben Folgen für den politischen Prozess, für die Möglichkeiten unterschiedlicher Koalitions- und Lagerbildungen und damit dafür, die primärrechtlich kodifizierte Gleichberechtigung der Geschlechter umzusetzen. Die Mutterschutz-RL ist dafür ein Beispiel.

Anmerkungen

- 1 Zum Vergleich: der Umweltausschuss war federführend für 59, der Beschäftigungsausschuss für 19 Legislativvorschläge zuständig (Renman/Conroy 2014, 4)
- 2 Hierunter werden Reformstrategien verstanden mit denen sozialregulierende Normen und die Anzahl von Vorschriften reduziert werden sollen, da diese private Initiativen behindern würden.
- 3 Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).
- 4 Vgl. Webseite der Europäischen Kommission. Internet: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_de.htm [28.11.2016].
- 5 Wir danken Annemarie Cress herzlich für die Erhebung der Dokumente sowie für ihre sehr hilfreiche Unterstützung bei der Datenanalyse.
- 6 Wir verwenden in diesem Beitrag die korrekte Artikelnummerierung zum jeweiligen Zeitpunkt. Artikel 119 EGV, der „Gleichstellungsartikel“, wurde mit Vertragsänderungen neu nummeriert als Artikel 141 TEU und heute Artikel 157 AEUV. Der Ursprungsartikel 118 EGV (Gesundheitsschutz) wurde neu nummeriert als Artikel 137 TEU; heute Artikel 153 AEUV.
- 7 Die Elternurlaubs-RL wurde hingegen als reformbedürftig erachtet.
- 8 Die Positionen der Mitgliedsstaaten wurden danach kategorisiert, wie sie einem Richtlinienentwurf gegenüberstanden: positiv (z.B. „maternity leave at the EU level is too short and should be extended to at least 105 days. (...) payment should be higher than sickness pay“), negativ (z.B. „no amendments at EU level are necessary“) oder unentschieden („the payment for maternity leave should remain at its present level. The 14-week leave period is considered to be too short.“) (European Commission 2008). Zypern und Luxemburg ohne Position wurden als potenziell unentschieden eingestuft.
- 9 Während sich zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften für eine Überarbeitung aussprachen, waren die Arbeitgeber*innenverbände überwiegend dagegen.
- 10 Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.
- 11 Der ebenfalls mitberatende Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie gab keine Stellungnahme ab.
- 12 Dies ist insofern förderlich, als die S&D-Fraktion geschlechterpolitischen Anliegen prinzipiell positiv gegenüber eingestellt ist, während zugleich geschlechterpolitische Themen im EP – von konservativ-rechtspopulistischer Seite auch im FEMM – stärker in Frage gestellt wurden (Kantola/Rolandsen Agustín 2016, 2, 7).
- 13 Da im Rahmen des „Vereinbarkeitspaketes“ die Elternurlaubs-RL wieder von den Sozialpartnern verhandelt wurde, blieb eine rechtliche Regelung zu Vereinbarkeit über die Gemeinschaftsmethode – und damit unter Beteiligung des EP – unwahrscheinlich.
- 14 Zu vergleichbaren Befunden in Bezug auf sexuelle und reproduktive Rechte kommen Kantola und Rolandsen Agustín (2016, 9); zur Lagerbildung innerhalb des FEMM vgl. auch Rolandsen Agustín (2012).

Literatur

Abels, Gabriele, 2011: Gender Equality Policy. In: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hg.): Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance. Baden-Baden, 325-348.

Abels, Gabriele/**Mushaben**, Joyce M., 2014: „Dieses Mal ist es anders“ – oder doch nicht? Eine genderpolitische Analyse der Europawahl 2014 und ihrer Folgen. In: *Femina Politica*. 23 (2), 138-148.

Ahrens, Petra, 2002: Gender Mainstreaming in der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union – Im Spannungsfeld feministischer Theorien und politischer Praxis. Hamburg.

Ahrens, Petra, 2016: The Committee on Women's Rights and Gender Equality – Taking Advantage of Institutional Power Play. In: *Parliamentary Affairs*. 69(4), 778-793. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsw005>.

Beach, Derek/**Brun Pedersen**, Rasmus, 2013: Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines. Ann Arbor.

Council of the EU, 2008: Progress Report from the Presidency to the EPSCO Council. 16599/08, SOC 752, SAN 317, CODEC 1701. 10.12.2008.

Council of the EU, 2011: Note of the General Secretariat of the Council to the Delegations. Summary of the European Parliament Plenary Meeting on 25 October 2011. State of play of the maternity leave directive (oral question). 16145/11, PE 459, SAN 216, SOC 925. 26.10.2011.

Europäische Kommission, 2006: Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006-2010). KOM (2006) 92 endg.

Europäisches Parlament, 2000: Entschließung des Europäischen Parlaments zum Bericht der Kommission über die Durchführung der Richtlinie 92/85/EWG (A5-0155/2000).

Europäisches Parlament, 2013: Anfrage zur schriftlichen Beantwortung E-006097/12 an den Rat: Angelika Werthmann (NI) [20. Juni 2012]. Amtsblatt der Europäischen Union C199 E v. 11.7.2013, 132.

European Commission, 2008: Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 92/85/EEC on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding. Impact Assessment Report. COM (2008) 637; SEC(2008)2595.

Falkner, Gerda/**Treib**, Oliver/**Hartlapp**, Miriam/**Leiber**, Simon, 2005: *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge.

George, Alexander L./**Bennett**, Andrew, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge.

Guerrina, Roberta, 2005: *Mothering the European Union. Gender Politics in the EU*. Manchester.

Hartlapp, Miriam/**Metz**, Julia/**Rauh**, Christian, 2014: *Which policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission*. Oxford.

Hartlapp, Miriam/**Metz**, Julia/**Rauh**, Christian, 2016: Wer mäßigt den Agenda-Setter im EU-System und wie? Drei Modi der Positionsbildung in der EU-Kommission. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaften* 26 (SH 1), 85-98.

Hix, Simon, 2013: Why the 2014 European Parliament Election Matters: Ten Key Votes in EP7. Report for the Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Internet: http://www.sieps.se/sites/default/files/2013_15epa.pdf [28.11.2016].

Jacquot, Sophie, 2015: *Transformations in EU Gender Equality: From Emergence to Dismantling*. Basingstoke.

Kantola, Johanna/**Rolandsen Agustín**, Lise, 2016: Gendering transnational party politics: The case of European Union. In: *Party Politics*. 22(5), 641-651. DOI: 10.1177/1354068816654321.

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

Lohkamp-Himmighofen, Marlene/Dienel, Christiane, 2000: Reconciliation Policies from a Comparative Perspective. In: Hantrais, Linda (Hg.): *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*. Basingstoke, 49-67.

Lombardo, Emanuela/Meier, Petra/Verloo, Mieke (Hg.), 2009: *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making*. London.

Lowi, Theodore J. 1964: Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. In: *World Politics*, 16 (4), 677-715.

MacRae, Heather, 2010: The EU as a Gender Equal Polity: Myths and Realities. In: *Journal of Common Market Studies* 48 (1), 155-174.

Ostner, Ilona/Lewis, Jane, 1998: Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung. In: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt/M., 196-239.

Parsons, Craig, 2010: Constructivism and Interpretive Theory. In: Marsh, David/Stoker, Gerry (Hg.): *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke, 80-98.

Rat der EU, 2006: Europäischer Pakt für die Gleichstellung (Anlage II). 7775/1/06 REV1. Internet: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/89030.pdf (4.2.2017).

Rat der EU, 2007: Schlussfolgerungen des Rates zu „Ausgewogenheit zwischen Frauen und Männern bei Arbeitsplätzen, Wachstum und sozialem Zusammenhalt“. Internet: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2014136%202007%20INIT> (30.10.2008).

Rat der EU, 2009: Bericht des Vorsitzes an den Ausschuss der Ständigen Vertreter. 25.5.2009, 10064/1/09 REV 1.

Rat der EU, 2010: Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil)/ RAT (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz). 16509/11, SOC 772, SAN 255, CODEC 1296. 26.11.2010.

Rat der EU, 2011: Vermerk des Vorsitzes an den Ausschuss der Ständigen Vertreter. 10541/11, SOC 423, SAN 107, CODEC 875. 31.05.2011.

Renman, Vilde/Conroy, Caroline, 2014: Advances in EU Gender Equality: Missing the mark? EPIN Paper 41. Internet: <https://www.ceps.eu/publications/advances-eu-gender-equality-missing-mark> (2.2.2017).

Rolandsen Agustín, Lise, 2012: (Re)defining women's interests? Political struggles over women's collective representation in the context of the European Parliament. In: *European Journal of Women's Studies*. 19 (1), 23-40.

Schunter-Kleemann, Susanne, 1999: Europäische Geschlechterpolitik – tauglich für das 3. Jahrtausend? In: Stolz-Willig, Brigitte/Veil, Mechthild (Hg.): *Es rettet uns kein höheres Wesen. Feministische Perspektiven der Arbeitsgesellschaft*. Hamburg, 138-167.

van der Vleuten, Anna, 2007: *The Price of Gender Equality*. Aldershot.

von Wahl, Angelika, 2005. Liberal, conservative, social democratic ... or European? The EU as an equal employment regime. In: *Social Politics*. 12(1), 67-95.DOI:<https://doi.org/10.1093/sp/jxi007>.

Warasin, Markus, 2016: „Keep Calm and Carry On“. Agenda-Setting and the Work of FEMM. Vortrag vom 1. März 2016 beim KOSMOS-Workshop „Gendering the European Parliament: Structures, Policies and Practices“, Humboldt-Universität zu Berlin, 29.2.-2.3.2016. Internet: https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrbereiche/sag/mitarbeiterinnen/petra-ahrens/presentations/kosmos_warasin_presentationpdf.pdf (28.11.2016).