

SCHWERPUNKT

Eine „Union der Gleichheit“? Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitiken der Europäischen Union

Eine „Union der Gleichheit“ zwischen Aufbruch und Backlash. Eine Einleitung

GABRIELE ABELS. PETRA AHRENS

Einleitung

Als Ursula von der Leyen im Sommer 2019 überraschend vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschef*innen als Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission nominiert wurde, erklärte sie eine „Union der Gleichheit“ zu einer ihrer politischen Prioritäten. Nicht zuletzt mit dieser Programmatik warb sie im Europäischen Parlament (EP) um die Stimmen v.a. der Abgeordneten der Mitte-Links-Parteien, denn diese hatten schon lange eine Frau in diesem Amt und eine Verstärkung der EU-Gleichstellungspolitiken eingefordert. Gleichwohl wurde von der Leyen mit einer äußerst knappen Mehrheit von nur neun Stimmen zur ersten Kommissionspräsidentin der Europäischen Union (EU) gewählt. Nach der Europawahl 2024 wurde sie für eine zweite Amtszeit in diesem Amt bestätigt. Von der Leyen hatte sich bereits als Bundesministerin in ihren verschiedenen Ressorts von 2005 bis 2019 für Gleichstellungspolitik stark gemacht (Mushaben 2025). Die Ausrufung einer entsprechenden Programmatik – oder einer „doctrine“ (Hubert/Jacquot 2025) – einer „Union der Gleichheit“ war gleichwohl unerwartet und versprach einen echten und längst überfälligen Aufbruch in der EU-Politik. Dieser Aufbruch lässt sich am Wandel bzw. der Weiterentwicklung der „equality policy machinery“ der EU nachweisen (ebd.).

In der zweiten Amtszeit von der Leyens (VDL II-Kommission) seit 2024 ist diese Programmatik nicht von der politischen Agenda verschwunden, hat aber an Relevanz verloren bzw. zentrale Policy-Vorschläge sind zunehmend umkämpft. Dies hat allen voran mit dem Aufstieg populistischer Anti-Gender-Bewegungen und Parteien in der EU zu tun. Bei den Europawahlen im Juni 2024 führten diese Entwicklungen erstens zu einem „einseitigen Rechtsruck“ (Müller 2024, 277) auf Kosten des Mitte-Links-Lagers¹ im EP sowie zweitens in der Bildung gleich zweier neuer rechtspopulistischer bzw. teils rechtsextremer Fraktionen (Müller 2024).² Diese können nun gemeinsam mit der weiterhin bestehenden Europäischen Volkspartei (EVP) als

größter Fraktion und der Fraktion Europäische Konservative und Reformen (EKR) mit 375 der 720 Abgeordneten (MdEPs) erstmals in der Geschichte des EP eine Mitte-Rechts-Mehrheit bilden (Kaeding/Müller/Hoppe 2025; Sabbati/Dunderberg/Pradier 2025). Auch in zahlreichen Abstimmungen seit Sommer 2024 zeigt sich, dass der lange bestehende „Cordon Sanitaire“ – die Brandmauer gegenüber rechts-populistischen bzw. rechtsextremen Fraktionen im EP – zerbröselt.

Der Rechtsruck bei den Wahlen hat auch direkte Folgen für die deskriptive Repräsentation weiblicher Abgeordneter. Zum ersten Mal seit den ersten Direktwahlen 1979 sank ihr Anteil von zuvor 40 % auf 38,5 %. Zugleich variiert ihr Anteil stark zwischen den nationalen Delegationen: Dieser beträgt weiterhin 0 % in Zypern und liegt unter 15 % in Ungarn und bei mehr als 45 % in den skandinavischen Mitgliedsstaaten (Abels 2025, 329). Insgesamt 16 Mitgliedsstaaten verfehlten die „Paritätszone“ von 40-60 % und auch die auf 195 gewachsene Parteienzahl, bei denen in „Ein-Personen-Parteien“ vor allem Männer gewannen, führte zu einem geringerem Frauenanteil (ebd., 241). Auch zwischen den Fraktionen besteht Varianz: der Anteil ist am höchsten bei den Grünen mit 50,9 % und am niedrigsten in der EKR-Fraktion mit 21,8 % (ebd., Tab. 3).

Der Rechtsruck in der EU bleibt allerdings nicht auf das EP beschränkt. Denn in Folge nationaler Wahlen sind rechtspopulistische, Anti-Gender-Parteien auch in vielen der 27 EU-Mitgliedstaaten gestärkt worden. Regierungen unter Beteiligung von rechtspopulistischen Parteien finden sich heute nicht nur in Osteuropa, sondern auch in Süd-, West- und inzwischen auch Nordeuropa. Und selbst dort, wo sie selbst nicht in der Regierung sind, ist es ihnen gelungen, den politischen Diskurs mit ihren Themen zu bestimmen. Neben dem Anti-Migrationsdiskurs gehört hierzu auch der Anti-Gender-Diskurs. Die Zugewinne konservativer und rechtspopulistischer Parteien in einzelnen Mitgliedstaaten und ihre Regierungsübernahme hat sich schließlich auch bei der Nominierung der Posten für das Kollegium der Europäischen Kommission niedergeschlagen, so dass dort seit 2024 die EVP-Kommissar*innen in der Mehrheit sind (15 von 27; vgl. Sabbati/Dunderberg/Pradier 2025, 4).

Wie sind diese Entwicklungen aus Genderforschungsperspektive zu interpretieren? Was bedeuten sie für die weitere Entwicklung der EU und ihrer Gleichstellungspolitik? Denn bislang galt die EU als fortschrittliche Akteurin pro Gleichstellungspolitik, die neue Standards für die Mitgliedstaaten setzte (Jacquot 2023; van der Vleuten 2007), und insbesondere das EP und die Kommission galten als supranationaler Gleichstellungsmotor. Die EU reklamierte für sich, Frauenrechte und LGBTQI-Rechte sowohl innerhalb der EU als auch durch die EU-Außenpolitik global zu verteidigen (Jacquot 2015; Ayoub 2016; Thiel 2021). Das entscheidende Nadelöhr war immer der Rat der EU (Abels/Kantola 2025; Abels/Ahrens 2017), der auf die Bremse trat und Gleichstellungspolitik mit Verweis auf ideologische und materielle Kosten ablehnte.

Es stellt sich die Frage, was die von der Kommissionspräsidentin 2019 ausgerufene „Union der Gleichheit“ in diesem politischen Kontext bewirkt hat – und wie

es weiter gehen kann. Diese Union umfasste konkret fünf miteinander verbundene Strategien zu den Themen Geschlechtergleichstellung, LGBTQI, Anti-Rassismus, Sinti/Roma sowie Behinderung, die auf zwei zentralen Prinzipien beruhen: Gender Mainstreaming und Intersektionalität (Debusscher 2023; Hubert/Jacquot 2025, 35). Nicht zuletzt die ersten beiden Strategien, die Geschlechtergleichstellungs- und die LGBTQI-Strategie, wurden in den Jahren 2020 bis 2024 durch ein ganzes Paket an Maßnahmen und Richtlinien untermauert (Abels/Klößner 2025; Klößner in diesem Heft). Diese Erfolge stehen durch den beschriebenen Rechtsruck nicht nur unter Druck, sondern sind ernsthaft gefährdet, gerade in Bezug auf die weitere Implementierung europäischer Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsvorgaben in den Mitgliedstaaten.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen seit 2019 bilanziert der vorliegende Schwerpunkt der *Femina Politica* die Entwicklungen zur „Union der Gleichheit“ bezogen auf die Amtszeit der ersten von der Leyen-Kommission (VDL I-Kommission) aus einer feministischen Perspektive. Des Weiteren stellt sich die Frage, welche möglichen Entwicklungen für die VDL II-Kommission im Kontext des Rechtsrucks zu erwarten sind. Unseres Erachtens ist die VDL I-Kommission eher von einem gleichstellungspolitischen Aufbruch nach langer Phase der Stagnation gekennzeichnet, während sich seit 2024 ein genderpolitischer Backlash abzeichnet bzw. Errungenschaften erneut auf dem Prüfstand stehen.

Wir diskutieren im Folgenden zunächst, wie der Ruf der EU als Gleichstellungsadvokatin zustande kam und welche historischen Schritte unternommen wurden. Danach ordnen wir anschließend die beiden Kommissionen unter Präsidentin Ursula von der Leyen und ihr Vorhaben einer „Union der Gleichheit“ ein. Auf diesem Hintergrund stellen wir abschließend die Beiträge des Schwerpunktes vor.

Gleichstellungsadvokatin EU: Überblick über die historische Entwicklung

Antidiskriminierung ist untrennbar mit dem europäischen Integrationsprozess verbunden. Bezogen auf die Geschlechterdimension geht sie zurück auf die Gründungsverträge, konkret den Artikel 119 des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV, heute Artikel 157 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) von 1957, der das Prinzip des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit vorschreibt. Er ist der Nukleus, aus dem sich ein „Gleichstellungs-Acquis“ (Locher 2012, 63) im Zeitverlauf entwickelte, der verschiedene Elemente umfasst und mit der Verankerung von für LGBTQI-Rechte relevante Bestimmungen im Amsterdamer Vertrag (1999) primärrechtlich ergänzt wurde.

Der „Gleichstellungs- und LGBTQI-Acquis“ ist somit unterteilbar in erstens Primärrecht, das die Verträge umfasst, zweitens Sekundärrecht („hard law“) wie verpflichtende Richtlinien und Verordnungen, drittens „soft law“ wie Empfehlungen, Entschlüsse, Aktionsprogramme und die Offene Methode der Koordinierung (OMK), und viertens die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Ahrens

2018). Diese Elemente entstanden nicht gleichzeitig, sondern schrittweise und entwickelten sich in den verschiedenen Phasen der EU-Integration.

Rechtsetzung als Ausgangspunkt

Die primärrechtlichen Vorgaben (Artikel 119 EWGV) waren seit den 1970er-Jahren Referenzpunkt für die ersten EU-Gleichstellungsrichtlinien: gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit (1975), Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (1976), Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit (1979), später die Richtlinie zur beruflichen Sozialversicherung (1986) und mit erheblicher Verzögerung die Elternzeitrichtlinie (1983 vorgeschlagen, 1996 angenommen). Diese Vielzahl an Richtlinien – damals noch ohne Mitwirkung des EP beschlossen – wurde in der Gleichstellungspolitik erst wieder unter der ersten VDL-Kommission erreicht (vgl. Beiträge von Lange/Lux/von Westerholt und von Klöckner in diesem Schwerpunkt).

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) (2009 umbenannt in Gerichtshof der Europäischen Union) spielte in dieser Entwicklung eine zentrale Rolle, da zahlreiche Klagen zu Lohngleichheit und geschlechtsspezifischer Diskriminierung eingereicht wurden. Die bekanntesten – die Defrenne-Fälle, initiiert von der belgischen Juristin Éliane Vogel-Polsky – führten dazu, dass der EuGH den Artikel 119 EWGV als unmittelbar anwendbar einstufte und ihm damit Vorrang vor nationalem Recht einräumte (van der Vleuten 2007). Die Rechtsprechung wurde jedoch zu einem Bumerang: die Mitgliedstaaten wurden zunehmend zurückhaltend gegenüber weiterer (kostenintensiver) Gesetzgebung. Während die Einheitliche Europäische Akte (EEA 1985) das qualifizierte Mehrheitsvotum (QMV) einführte, wurden gleichstellungspolitische Vorschläge abgeschwächt, verzögert oder in unverbindliche Empfehlungen und Entschlüsse umgewandelt (Ahrens 2018; van der Vleuten 2007). LGBTQI-Rechte hatten die supranationale Agenda noch nicht einmal erreicht (Ayoub 2016; Ayoub/Paternotte 2014).

Soft law als Alternativstrategie

Ab 1982 wandte sich die Kommission daher Politikprogrammen als Soft-Law-Instrumenten³ zu, die deutlich über Beschäftigungspolitik hinausgingen (Ahrens 2018) und zu denen im weitesten Sinne auch jene hier im Schwerpunkt behandelte „Union der Gleichheit“ gehört, auch wenn diese umfangreiches „hard law“ mit umfasst. Über diese Programme finanzierte die Kommission 1990 auch die Europäische Frauenlobby (EWL) (Jacquot 2015) und ab 2000 die International Lesbian and Gay Association (ILGA) Europe, die sich für LGBTQI-Rechte einsetzt (Kristofferson et al. 2016). Während der Rat die EU Gesetzgebung blockierte, entstand zwischen dem Gleichstellungsreferat der Generaldirektion (GD) Beschäftigung, dem EP-Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) und der EWL ein supranationales „samtenes Dreieck“ (Woodward 2004) aus Akteur*in-

nen, welche die EU-Gleichstellungspolitik maßgeblich prägten (Jacquot 2015; Lang 2021).

Der Rat wurde in dieser Phase teilweise umgangen, indem sich über den sogenannten Sozialen Dialog Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eigenständig auf die Richtlinie über Elternurlaub (96/34/EG), die Teilzeitrichtlinie (97/81/EG) und die Richtlinie zur Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (97/80/EG) einigten. „Hard law“ (Richtlinien, Verordnungen) wurde wiederbelebt und „soft law“ beibehalten. So förderte die Kommission im „Vierten mittel- bis langfristigen Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen (1996–2000)“ einen Best-Practice-Austausch, der die Mitgliedstaaten verpflichtete, jährlich über Fortschritte zu berichten (Ahrens 2018).

Vertragliche Normsetzung als Mittel der Wahl

Die größten Fortschritte wurden mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) erreicht (Solanke 2021): Artikel 2 schrieb Gleichstellung als grundlegenden Wert fest, Artikel 13 verbot Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters sowie der sexuellen Orientierung; und Artikel 3(2) (heute Artikel 8 AEUV) benannte Gender Mainstreaming als zentrale Strategie. Ausgelöst wurde die Änderung durch die UN-Weltfrauenkonferenz in Peking (1995) und ihrem wegweisenden Aktionsplan für Gender Mainstreaming sowie durch die erste Regierungsbeteiligung einer rechtspopulistischen Partei in Österreich und einem entgegennenden EU-Bekenntnis durch den Antidiskriminierungsartikel (Swiebel 2009).

Artikel 13 erweiterte Gleichstellung und Antidiskriminierung jenseits von Beschäftigungspolitik. Er unterliegt dem Einstimmigkeitserfordernis im Rat und sieht für das Parlament lediglich eine Konsultationsrolle vor. Gleichwohl konnten mehrere Richtlinien verabschiedet werden:

- Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG))
- Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Rahmenrichtlinie Beschäftigung; (2000/78/EG); Diskriminierungsgründe Religion/Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung)
- Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (Gleichbehandlungsrichtlinie; (2004/113/EG); Ausnahmen: Medien, Werbung, Besteuerung).
- „Gender-Richtlinie“ (2002/73/EG), die mit weiteren Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen verbunden und durch die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (2006/54/EG)

neugefasst wurde. Alle Mitgliedstaaten mussten ihre Gesetzgebung ändern und spezialisierte Antidiskriminierungsstellen einrichten (Solanke 2021).

In dieser Phase steuerte die Kommission wesentlich mit zivilgesellschaftlichen Organisationen (NGOs) Gleichstellungs- und LGBTQI-Politik; das EP – obwohl klar positioniert bei Gleichstellung und LGBTQI-Rechten (Ahrens/Rolandsen-Agustín 2019; Ayoub 2016; Lang 2021) – hatte weiterhin keine entscheidenden Kompetenzen, da die meisten Politikfelder dem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (OGV) unterlagen und LGBTQI-Rechte Einstimmigkeit erforderten (Solanke 2021). Einstimmigkeit belässt die Macht klar bei den Mitgliedstaaten, wie die 2008 vorgeschlagene sogenannte Horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie (KOM/2008/0426 endg.), die vom Rat blockiert und 2025 von der Kommission zurückgezogen wurde (siehe dazu das Interview mit Agnès Hubert in diesem Schwerpunkt).

Dennoch erweiterte die EU ihre Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik durch neue Akteur*innen: 2006 wurde das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) gegründet und nahm 2009 in Vilnius nach Startschwierigkeiten seine Arbeit auf (Jacquot 2015); 2007 begann die Europäische Grundrechteagentur (FRA), die die anderen Diskriminierungsgründe bearbeitet, in Wien ihre Arbeit (Byrne/Entzinger 2019).

Auch LGBTQI-Rechte wurden schließlich institutionell und vertraglich über die Charta der Grundrechte (2000), die mit dem Lissabon-Vertrag rechtsverbindlich wurde, besser vertreten, wenn auch – bis heute – in wesentlich geringerem Umfang als Geschlechtergleichstellung (Ayoub 2016; Sloomaeckers et al. 2016). Besonders die EP-Intergrup LGBTI-Rechte (gegründet 1997) erhöhte die Sichtbarkeit durch Resolutionen und Berichte (Ayoub 2016, 56–59; siehe auch Klöckner in diesem Heft). NGO-Lobbyarbeit veranlasste die Kommission, bei den Osterweiterungen „soft law“ einzusetzen, wie z. B. das „Aktionsprogramm gegen Diskriminierung (2001–2006)“, das auch den Beginn der Förderung von ILGA Europe markierte (Kristofferson et al. 2016; Swiebel 2009). Dennoch wurden LGBTQI-Rechte im Erweiterungsprozess kaum thematisiert, auch wegen fehlender Expertise der EU-Verhandler*innen (Ames 2004), zudem erschwerten negative Einstellungen gegenüber sexuellen Minderheiten die Umsetzung (Ayoub 2016, 9; Mos 2013).

Fortschreibung des Status Quo und institutionelle Veränderungen

Die Effekte der Osterweiterung von 2004 und 2007 zeigten sich erst verzögert: Die Kommission legte keine neuen Gesetzesvorschläge vor (mit Ausnahme der vierten Antidiskriminierungsrichtlinie), und auch „soft law“ wurde reduziert (Ahrens 2018; 2019a). Erst 2012 legte die damalige Kommissarin Viviane Reding wieder eine Richtlinie vor: Geschlechterquoten in Vorständen (Women on Boards), die aber im Rat vehement abgelehnt wurde. Die Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso (2004–2014) und Jean-Claude Juncker (2014–2019) setzten sich kaum für Gleich-

stellung und LGBTQI-Rechte ein und Barrosos Umbau der Kommission im Jahr 2010 schwächte die institutionellen Gleichstellungsstrukturen erheblich durch die Verlagerung des Gleichstellungsportfolios von der GD Beschäftigung zur GD Justiz, womit sich der Schwerpunkt von einem proaktiven, strukturell verankerten Ansatz zur Bekämpfung von Ungleichheiten hin zu einem reaktiven, juristisch geprägten Antidiskriminierungsansatz verlagerte (Ahrens 2018; Jacquot 2015). Juncker setzte auf Austeritätspolitik, welche Geschlechterungleichheiten verstärkte, er gab Reformen zu Gleichstellung bei Widerständen im Rat auf, und seine EU-Zukunftsvisionen waren geschlechtsblind (Abels/Mushaben 2020; Ahrens/van der Vleuten 2019).

Die oft vagen EU-Kompetenzen hinsichtlich reproduktiver und LGBTQI-Rechte ermöglichten es zudem rechtsgerichteten und -populistischen Parteien, diese anzugreifen (Ahrens/Gaweda/Kantola 2022; Mos 2018). Insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Staaten ist eine populistisch-rechtsextreme und oft auch religiös geprägte Anti-Gender- und Anti-LGBTQI-Bewegung entstanden (Thiel 2021), wodurch der Rat der EU bei Einstimmigkeit blockiert werden kann. Seit 2015 blockierte Polen etwa wiederholt Schlussfolgerungen des Rates zum Thema Rechtsstaatlichkeit und nutzte offen Anti-LGBTQI-Rhetorik, um diese zu verhindern. Das EP versuchte trotz der wachsenden Anzahl rechtspopulistischer Parteien, diese Themen voranzubringen, z. B. als es die Kommission aufforderte, Gleichstellung und sexuelle Rechte in die Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen (ab 2019) und später Ungarn aufzunehmen. Die Rahmenbedingungen für Ursula von der Leyen waren wiederum andere.

Zwischen Aufbruch und Backlash – von der VDL I- zur VDL II-Kommission

Im Bereich der Frauenrechte haben wir gemeinsam das schier Udenkbare erreicht, dank der erstaunlichen Solidarität in diesem Haus der europäischen Demokratie, über alle Parteigrenzen hinweg. Nach zehn Jahren Kampf haben wir die Blockade der Richtlinie über Frauen in Führungspositionen gelöst. Wir haben enorme Fortschritte bei der Lohntransparenz erzielt – es gibt nicht den geringsten Grund, warum Frauen für die gleiche Arbeit schlechter bezahlt werden sollten als Männer. Aber es gibt noch so viel zu tun. Den Anstieg der Gewalt gegen Frauen stoppen. Vereinbarkeit von Pflege und Beruf – nicht nur für Frauen, aber Frauen sind am meisten davon betroffen. Schließen wir das Lohn- und Rentengefälle. Es ist kein Zufall, dass Altersarmut ein weibliches Gesicht hat. Und es gibt noch viel mehr zu tun. Lassen Sie uns also gemeinsam eine Roadmap für die Rechte der Frauen entwickeln. Lassen Sie uns weiter vorankommen. Wenn nicht jetzt, wann dann? (von der Leyen 2024)

Mit diesen Worten bilanzierte von der Leyen im Juli 2024 knapp die Erfolge ihrer ersten Amtszeit und warb zugleich um das Vertrauen im EP für ein zweite. Zweifelsohne kann für die VDL I-Kommission ein Aufbruch in der Gleichstellungs- und LGBTQI-Politik durch die „Union der Gleichheit“ konstatiert werden. Mit Helena Dalli gab es erstmals eine explizite Gleichstellungskommissarin, flankiert von einer hoch angesiedelten Task Force im Generalsekretariat; zudem war das Kollegium der

Kommissar*innen erstmals paritätisch besetzt, einige Kommissarinnen traten offen feministisch auf. Es gelang der Kommissionspräsidentin und ihrer Kommission, zahlreiche anspruchsvolle Gesetzgebungsvorhaben zu initiieren und einige Gesetzesvorschläge, die zuvor viele Jahre „auf Eis“ lagen, durch den Rat zu bringen (Abels/Klößner 2025). Der Schutz vor Gewalt war ein zentrales Thema und der Beitritt der EU zur sogenannten Istanbul-Konvention – nach jahrelanger Blockade im Rat – ist ein Erfolg der VDL I-Kommission. Auch das EP und insbesondere der intensiv in zahlreiche Gesetzgebungsprozesse eingebundene FEMM-Ausschuss, unterstützte trotz zunehmender Polarisierung durch eine schwindende Mitte-Links-Mehrheit und offen gegen Gleichstellung mobilisierende rechte Fraktionen, die VDL I-Kommission durchgehend.

Die Ausgangsbedingungen für die VDL II-Kommission sind im Vergleich viel schlechter, da sich durch den „einseitigen Rechtsruck“ (Müller 2025, 277) im neuen EP seit 2024 und auch im Rat der EU die politischen Mehrheitsverhältnisse geändert haben, der zu einem Backlash für die „Union der Gleichheit“ führt. Von der Leyen, 2024 als Spitzenkandidatin der EVP angetreten, wurde im Nachgang der EP-Wahl vom Europäischen Rat nominiert, wobei sie nun schon stärker unter Druck stand sich zu positionieren, auf welche Mehrheiten sie sich im EP künftig stützen will. Allen voran geht es dabei um ihr Verhältnis zur EU-skeptischen und Anti-Gender-Fraktion der EKR, zu der neben Melonis „Fratelli d’Italia“ auch die polnische „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) gehört.⁴

Auch die Besetzung ihrer Kommission spiegelt den Rückschritt wider: Gleichstellung ist nur ein nachgeordneter Teil des breiten Portfolios von Kommissarin Hadja Lahbib; die Kommission ist zudem nicht mehr geschlechterparitätisch besetzt (10 Frauen und 17 Männer, d. h. 37 % Frauenanteil), und Gleichstellung spielt auch in den Mandaten und Projektgruppen im Kollegium der Kommissar*innen keine wesentliche Rolle (Sabbati/Dunderberg/Pradier 2025; vgl. Kugelmeier López in diesem Heft). Die Kommissionspräsidentin hätte im Rahmen ihrer Organisationsgewalt hierauf zumindest wesentlichen Einfluss nehmen können, wenngleich nur bedingt auf die Nominierungsvorschläge der Kommissar*innen durch die Mitgliedstaaten (Scherpereel 2021).

Ein Schwerpunkt der zweiten Amtszeit wird auf der Umsetzung der neuen Richtlinien in den Mitgliedstaaten und auf dem Monitoring der Implementation liegen. Das ist eine Aufgabe, die auch den Ausschüssen des EP obliegt. Diesbezüglich ist festzustellen, dass selbst im FEMM-Ausschuss des EP erstmals eine Mitte-Rechts-Mehrheit besteht und zahlreiche MdEPs aus rechtspopulistischen bzw. -extremistischen Parteien kommen. Ihr Interesse an einer effektiven Umsetzung, geschweige denn an weiteren gleichstellungspolitischen Richtlinien dürfte gering sein. Gleichwohl bestehen noch zahlreiche Regulierungslücken im Gender- bzw. LGBTQI-Acquis – sei es im Hinblick auf Care-Arbeit (vgl. Vandenberg in diesem Heft) oder auf Antidiskriminierung von LGBTQI und von sexuellen Minderheiten (Abels/Klößner 2025; Klößner in diesem Heft).

Fazit und Vorstellung der Beiträge

Die Entwicklung der EU-Gleichstellungs- und LGBTQI-Politik verdeutlicht, dass Aufbruch und Backlash nah beieinander liegen und stets das Ergebnis komplexer Machtverhältnisse und institutioneller Konstellationen und deren Zusammenspiel sind. Zwar verfügt die Kommission dank ihres Initiativmonopols im „legislativen Dreieck“ über erheblichen Einfluss und konnte unter von der Leyen als „Agenda-Setterin“ wichtige Impulse setzen, doch ist sie auf Mehrheiten in Rat und EP angewiesen. Das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren hat zusammen mit den intransparenten Trilogverhandlungen, d. h. informellen *in camera*-Beratungen zwischen Rat und EP unter Mitwirkung der Kommission, eine bikamerale Entscheidungslogik etabliert (Greenwood/Roederer-Rynning 2021). Dies schwächt die Fähigkeit der Kommission, Kompromisse auszuhandeln, und das mit nachteiligen Folgen für Gleichstellungspolitikern (Abels/Mushaben 2020, 126; vgl. auch Mushaben 2019).

Während Kommission und EP lange Zeit als progressive Verbündete agierten, haben der Rechtsruck im Rat und insbesondere im EP diese Konstellation grundlegend verändert. Abels und Kantola (2025) argumentieren, dass das interinstitutionelle Zusammenspiel für den Erfolg der VDL-Kommission besonders relevant ist, insofern die Kommission im Kontext der Polykrise extreme Herausforderungen zu bewältigen hat und von der Leyen als erste Frau in diesem Amt – und als umstrittene „Überraschkungskandidatin“ – unter Beobachtung stand und steht (vgl. auch Mushaben 2025). Die Kommissionspräsidentin ist für die Umsetzung ihrer Programmatik einer „Union der Gleichheit“ auf eine enge und gute Kooperation mit den EVP-Akteur*innen in den anderen beiden Institutionen sowie auch mit den anderen EP-Fraktionen angewiesen, um die Mehrheiten für ihre Vorhaben zu organisieren. Die Qualität politischer Führung ist in einem umstrittenen Politikfeld von besonderer Relevanz. Diese Führung hat die Kommissionspräsidentin in ihrer ersten Amtszeit vielfach für sich reklamiert und als „Agenda-Setterin“ gewirkt. Zugleich kann aber von einem umfassenden Gender bzw. Equality Mainstreaming der Policy-Prioritäten der VDL I-Kommission nicht die Rede sein (vgl. die Beiträge in Abels et al. 2025). Für die VDL II-Kommission ist dies noch weniger anzunehmen.

Aktuell lässt sich daraus zweierlei schließen: *Erstens*, Gleichstellungspolitik ist ein hochgradig politisiertes Feld, das – trotz rechtlicher Errungenschaften – immer wieder zur Disposition steht. Sei es der Rück- bzw. Umbau institutioneller Gleichstellungsstrukturen unter Barroso, der aktuelle Rechtsruck im EP, der oftmals in Frage gestellte FEMM-Ausschuss, die Verschiebung im institutionellen Diskurs zulasten von (nicht-binären) Gender-Konzepten oder die Entpolitisierung des Gleichstellungsportfolios in der VDL II-Kommission zeigen: Errungenschaften sind nicht irreversibel und für Fortschritte braucht es starke „politische Führung“. *Zweitens*, zivilgesellschaftliche Akteur*innen verdeutlichen über alle EU-Gleichstellungsphasen und mittels verschiedenster politischer Blockaden, dass sie dennoch Agenda-Setting vorantreiben konnten. Ihr Handlungsspielraum ist jedoch zunehmend einge-

schränkt durch intransparente Trilogverhandlungen, zunehmende Anti-Gender-, Anti-LGBTQI- und anti-feministische Mobilisierung sowie den parteipolitischen Rechtsruck im EP.

Die EVP spielt dabei eine Schlüsselrolle: weitet sich ihre Kooperationsbereitschaft mit EKR und selbst mit der PfE aus, so ist zu befürchten, dass Gleichstellungspolitik künftig wieder abgewertet, blockiert, oder sogar aktiv zurückgedrängt wird. Das Handlungskorsett für die Kommissionspräsidentin wird enger, wie zuletzt die Debatte über den „Fahrplan für Frauenrechte“ und die Verankerung reproduktiver Rechte verdeutlicht haben. Diese herausfordernde politische Lage spiegelt sich auch in den Beiträgen in diesem Schwerpunkt wider.

Gabriele Abels hat ein Interview mit *Agnès Hubert* geführt, die viele Jahre in der Kommission gearbeitet hat und für die frühe Gleichstellungspolitik verantwortlich war. Hubert schätzt in dem Interview die aktuellen Entwicklungen als überwiegend positiv ein. Unter Kommissionspräsidentin von der Leyen habe mit der „Doktrin“ einer „Union der Gleichheit“ ein Wandel stattgefunden im Sinne eines „Wir haben Mauern durchbrochen“. Allerdings gäbe es wachsende und starke Widerstände insbesondere unter den nationalen Regierungen im Rat, aber auch im EP, das seit der letzten Europawahl weiter nach rechts gerückt ist. Die Konflikte um die sogenannte Horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie verdeutlichten diese Probleme.

Zoé Vandenberg analysiert in ihrem Beitrag die Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU sowie die neuen Richtlinien zur Work-Life-Balance und zur Entgeltgleichheit. Sie kritisiert zum einen, dass die Rechtsprechung immer noch zu eng ausgerichtet sei und die Bedeutung von Care-Arbeit weitgehend ausblende. Zum anderen argumentiert sie, dass mit den neuen EU-Richtlinien durchaus ein Perspektivwechsel stattgefunden habe, der für die Anerkennung von Care-Arbeit folgenreich sein könne. Denn mit den Richtlinien werden neue Mechanismen eingeführt, welche die ökonomische Anerkennung und den sozialen Schutz von bezahlter und unbezahlter Care-Arbeit verbessern würden. Intersektionale Aspekte der Care-Arbeit würden aber erst sehr langsam in den Blick genommen.

Auch der Beitrag von *Thomas Klöckner* beschäftigt sich intensiv mit aktueller EU-Gesetzgebung, der „Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ ((EU) 2024/1385). Er hinterfragt, ob, und in welcher Form die Richtlinie intergeschlechtliche Menschen und ihre Lebensrealitäten berücksichtigt. Dabei zeichnet er nach, wie sich die Debatten um die Richtlinie gestalteten, insbesondere angesichts dessen, dass die „Strategie für die Gleichstellung von LGBTQI-Personen 2020–2025“ die EU-Institutionen explizit dazu aufforderte, intergeschlechtlichen Menschen als mit am meisten gefährdete und am häufigsten vernachlässigte Gruppe der LGBTQI-Gemeinschaft besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Klöckner zeichnet in seinem Beitrag pointiert nach, wie zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteur*innen und insbesondere Inter*-Rechtsaktivist*innen eine EU-weite Kriminalisierung intergeschlechtlicher Genitalverstümmelung (IGM) forderten, letztlich aber am Widerstand in den EU-Institutionen scheiterten.

Dieser Widerstand speist sich nicht zuletzt aus dem Rat der EU, den wiederum *Katarzyna Szkuta* in ihrem Beitrag analysiert. Durch eine Kombination aus Dokumentenanalyse und ihrer exzeptionellen Innenperspektive zum Rat, die sie durch die Methode der „zufälligen Ethnografie“ erschließt, zeichnet sie nach, warum in dieser EU-Institution Geschlechtergleichstellung so beharrlich auf Widerstände trifft. Aus einer feministischen institutionellen Perspektive zeigt sie, wie formale und informelle Regeln, strategische Allianzen, institutionelle und individuelle Akteur*innen sowie verfahrensmäßige Präzedenzfälle im Zwist liegen. Die Verstrickungen verhinderten, so ihr Ergebnis, die Etablierung einer eigenen Formation für Geschlechtergleichstellung im Rat sowie die Umsetzung von Gender Mainstreaming.

In ihrem Beitrag vergleicht *Alba María Kugelmeier López* die beiden Amtszeiten von der Leyens. In der ersten Amtszeit wurden, wie oben ausgeführt, zweifelsohne einige wichtige Errungenschaften durchgesetzt. Entscheidend dafür war nicht zuletzt das starke Agenda-Setting durch die Präsidentin. Der Beitrag analysiert auf der Basis der „politischen Leitlinien“, der Mandate der Kommissar*innen sowie der Projektgruppen die legislativen „Leftovers“ für die zweite Amtszeit. Ein Schwerpunkt liegt nun auf dem Monitoring der Implementierung der Gesetzgebung aus der ersten Amtszeit. Es zeige sich, so die Autorin, dass der Gleichstellungspolitik in der aktuellen Amtszeit eine geringere Rolle zukomme und die „Leadership“ durch die Präsidentin weniger stark ausgeprägt sei.

Die von der VDL I-Kommission verabschiedete „Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter“ läuft Ende 2025 aus. Allerdings ist eine neue Strategie geplant. Zur Vorbereitung der Post-2025-Strategie hat die Europäische Kommission im März 2024 einen „Fahrplan für die Frauenrechte“ vorgelegt. In ihrem Beitrag untersuchen *Katrin Lange, Julia Lux* und *Carlotta von Westerholt*, die in der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa als Analystinnen und Politikberaterinnen tätig sind, den Fahrplan. Sie sehen hier aus der Perspektive der Intersektionalität eine Reihe von Lücken und Versäumnissen. Sie diskutieren für verschiedene Bereiche weitgehende „Impulse, um die Gleichstellung der Geschlechter in der Europäischen Union voranzubringen“.

Ob die EU gleichstellungspolitisch an einem Scheideweg steht, bleibt abzuwarten. Einerseits besteht mit der „Union der Gleichheit“ ein normativer Anspruch, der viele Reformen ermöglicht hat. Andererseits rückt das Machtzentrum der EU zunehmend nach rechts. Statt neuer Impulse ist daher aktuell eher zu erwarten, dass sich der Fokus auf die Implementierung, Monitoring und Verteidigung bestehender Standards verschiebt – Aspekte, die, wie gerade dargelegt, in den Beiträgen dieses Schwerpunkts behandelt werden.

Literatur

Abels, Gabriele, 2019: The Powers of the European Parliament: Implications for Gender Equality Policy. In: Ahrens, Petra/Rolandsen Agustín, Lise (Hg.): Gendering the European Parliament: Structures, Policies and Practices. Lanham, 19-34.

Abels, Gabriele, 2025: Geschlecht und deskriptive Repräsentation: Was gibt es Neues nach den Wahlen 2024? In: Kaeding, Michael/Müller, Manuel/Hoppe, Alexander (Hg.): Die Europawahl 2024. Rechtsruck im Schatten des Krieges. Cham, 239-250.

Abels, Gabriele/Kantola, Johanna, 2025: Gendering the Interinstitutional Landscape: Relations of the von der Leyen Commission to the European Parliament and the Council. In: Abels, Gabriele/Kantola, Johanna/Lombardo, Emanuela/Müller, Henriette Müller (Hg.): The European Commission under President Ursula von der Leyen: Gender, Leadership, Policies and Crises. Oxford, New York, 153-170.

Abels, Gabriele/Kantola, Johanna/Lombardo, Emanuela/Müller, Henriette (Hg.), 2025: The European Commission under President Ursula von der Leyen: Gender, Leadership, Policies and Crises. Oxford, New York.

Abels, Gabriele/Klößner, Thomas, 2025: „Eine Union der Gleichheit“ – Bilanz und Perspektiven der Präsidentschaft von der Leyens. In: *integration* 48 (3), 202-217.

Abels, Gabriele/Mushaben, Joyce M., 2020: Great Expectations – Strong Limitations: Ursula von der Leyen and the Commission’s New Equality Agenda. In: *Journal of Common Market Studies*. 58 (S1), 121-132.

Abels, Gabriele/Ahrens, Petra, 2017: Die Macht zu Gestalten – die Mutterschutzrichtlinie im legislativen Bermuda-Dreieck der Europäischen Union. In: *Femina Politica* 26 (1), 39-54.

Ahrens, Petra, 2018: Actors, Institutions and the Making of EU Gender Equality Programs. Basingstoke.

Ahrens, Petra/Gaweda, Barbara/Kantola, Johanna, 2022: Reframing the Language of Human Rights? Political Group Contestations on Women’s and LGBTQI Rights in European Parliament Debates. In: *Journal of European Integration*. 44 (6), 803-819.

Ahrens, Petra/Kantola, Johanna (2025): Gleichstellung der Geschlechter im neuen Europäischen Parlament: Europaparteien und Fraktionen. In: Kaeding, Michael/Müller, Manuel/Hoppe, Alexander (Hg.): Die Europawahl 2024. Rechtsruck im Schatten des Krieges. Cham (i. E.).

Ahrens, Petra/Rolandsen-Agustín, Lise (Hg.), 2019: Gendering the European Parliament. Structures, Policies, and Practices. Lanham.

Ayoub, Philip, 2016: When States Come Out: Europe’s Sexual Minorities and the Politics of Visibility. Cambridge.

Ayoub, Philip/Paternotte, David (Hg.), 2014: LGBT Activism and the Making of Europe: a Rainbow Europe? Basingstoke.

Byrne, Rosemary/Entzinger, Han (Hg.), 2019: Human Rights Law and Evidence-Based Policy. The Role of the EU Fundamental Rights Agency. London.

Debusscher, Petra 2023: The EU Gender Equality Strategy 2020-2025: The Beginning of a New Season?. In: Vanhercke, Bart/Sabato, Stefano/Spasova, Slavina (Hg.): Social Policy in the European Union: State of Play 2022. Brussels, 91-110.

Greenwood, Justin/Roederer-Rynning, Christilla, 2021: Organized Interests and Trilogues in a Post-Regulatory Era of EU Policy-Making. In: *Journal of European Public Policy* 28 (1), 112-131.

Hubert, Agnès/Jacquot, Sophie, 2025: A „Union of Equality”: A New Doctrine for the European Union. In: Abels, Gabriele/Kantola, Johanna/Lombardo, Emanuela/Müller, Henriette Müller (Hg.): The European Commission under President Ursula von der Leyen: Gender, Leadership, Policies and Crises. Oxford, New York, 23-42.

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

Jacquot, Sophie, 2023: EU Gender Equality Policy and the Progressive Dismantling of Feminist Governance? In: Sawyer, Marian/Banaszak, Lee/True, Jacqui/Kantola, Johanna (Eds.): Handbook of Feminist Governance. Ashgate, 311-322.

Kaeding, Michael/Müller, Manuel/Hoppe, Alexander (Hg.): Die Europawahl 2024. Rechtsruck im Schatten des Krieges. Cham.

Kantola, Johanna/Rolandsen-Agustín, Lise, 2016: Gendering Transnational Party Politics: The Case of the European Union. In: *Party Politics*. 22 (5), 641-651.

Kristofferson, Mattias/van Roozendaal, Björn/Poghosyan, Lilit (2016): European Integration and LGBTI Activism: Partners in Realising Change? In: Slootmaeckers, Koen/Touquet, Helen/Vermeersch, Peter (Hg.): *The EU Enlargement and Gay Politics: The Impact of Eastern Enlargement on Rights, Activism and Prejudice*. London, 45-67.

Lang, Sabine, 2021: Civil Society. In: Abels, Gabriele/Krizsán, Andrea/MacRae, Heather/van der Vleuten, Anna (Hg.): *The Routledge Handbook of Gender and EU Politics*. Abingdon, 222-234.

Locher, Birgit, 2012: Gendering the EU Policy Process and Constructing the Gender Acquis. In: Abels, Gabriele/Mushaben, Joyce M. (Hg.): *Gendering the European Union*. Basingstoke, 63-84.

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

Mos, Martijn, 2013: Conflicted Normative Power Europe: The European Union and Sexual Minority Rights. In: *Journal of Contemporary European Research*. 9 (1), 78-93.

Müller, Manuel, 2025: Die Europawahl 2024: Mehr als ein Rechtsruck. In: *integration*. 47 (4), 276-293.

Mushaben, Joyce M., 2019: Undermining Critical Mass: The Impact of Trilogues and Treaty Reforms on Gender-Sensitive Decision-Making in the European Parliament. In: Ahrens, Petra/Rolandsen Agustín, Lise (Hg.): *Gendering the European Parliament*. Lanham, 69-83.

Mushaben, Joyce M., 2025: "Through the Side Door": Ursula von der Leyen's Unconventional Path to Power. In: Abels, Gabriele/Kantola, Johanna/Lombardo, Emanuela/Müller, Henriette Müller (Hg.): *The European Commission under President Ursula von der Leyen: Gender, Leadership, Policies and Crises*. Oxford, New York, 60-77.

Sabbati, Giulio/Dunderberg, Olga/Pradier, Stéphanie 2025: European Parliament Research Service Briefing: European Commission: Facts and Figures. Internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772909/EPRS_BRI\(2025\)772909_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772909/EPRS_BRI(2025)772909_EN.pdf) (15.7.2025)

Scherpereel, John A., 2021: Pursuing 'Full Gender Equality' in the European Commission: The Case of a Constrained Selector. In: *European Politics and Society*. 24 (3), 317-335.

Slootmaeckers, Koen/Touquet, Helen/Vermeersch, Peter, 2016: Introduction: EU Enlargement and LGBT Rights – Beyond Symbolism? In: Slootmaeckers, Koen/Touquet, Helen/Vermeersch, Peter (Hg.), *The EU Enlargement and Gay Politics: The Impact of Eastern Enlargement on Rights, Activism and Prejudice*. London, 1-16.

Solanke, Iyiola, 2021: The EU Approach to Intersectional Discrimination in Law. In: Abels, Gabriele/Krizsán, Andrea/MacRae, Heather/van der Vleuten, Anna (Hg.): *The Routledge Handbook of Gender and EU Politics*. Abingdon, 93-104.

Swiebel, Joke, 2009: Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Human Rights: the Search for an International Strategy. In: *Contemporary Politics*. 15 (1), 19-35.

Thiel, Markus, 2021: *The European Union's International Promotion of LGBTI Rights*. London.

van der Vleuten, Anna, 2007: *The Price of Gender Equality: Member States and Governance in the European Union*. Aldershot.

von der Leyen, Ursula, 2024: Erklärung von Ursula von der Leyen, Kandidatin für eine zweite Amtszeit 2024-2029, bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 18.07.2024. Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_24_3871 (15.07.2025).

Woodward, Alison E., 2004: Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance. In: Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona (Hg.): *Informal Governance and the European Union*. Cheltenham, 76-93.

Anmerkungen

- 1 Dies besteht aus Sozialdemokrat*innen (S&D), Grünen, Liberalen (Renew) und Linken.
- 2 Dies sind die Fraktion Patrioten für Europa (PfE) unter Führung des französischen Rassemblement National und der ungarischen FIDESZ sowie die Fraktion Europa der Souveränen Nationen (ESN) unter Führung der Alternative für Deutschland.
- 3 Soft law besteht aus nicht verbindlichen oder lediglich selbstbindenden Verpflichtungen wie Absichtserklärungen, Leitlinien, Entschliefungen, Best-Practice-Austausch, Empfehlungen und Ähnlichem.
- 4 Teile der EKR hatten in 2025 sogar ein Misstrauensvotum gegen von der Leyen angestrebt, das von den Fraktionen PfE und ESN unterstützt wurde, dann aber im EP nicht die erforderliche Mehrheit fand.