

Petra Ahrens

Gender Mainstreaming in der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union

Im Spannungsfeld feministischer Theorien und politischer
Praxis

Diplomarbeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2002 Diplom.de
ISBN: 9783832461126

Petra Ahrens

Gender Mainstreaming in der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union

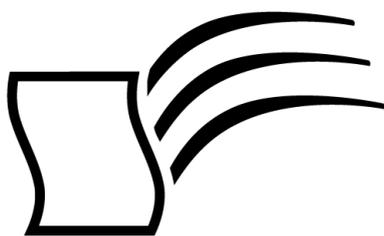
Im Spannungsfeld feministischer Theorien und politischer Praxis

Petra Ahrens

Gender Mainstreaming in der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union

*Im Spannungsfeld feministischer Theorien und politischer
Praxis*

Diplomarbeit
an der Humboldt-Universität zu Berlin
Philosophische Fakultät III
6 Monate Bearbeitungsdauer
Juli 2002 Abgabe



Diplom.de

Diplomica GmbH ———
Hermannstal 119k ———
22119 Hamburg ———

Fon: 040 / 655 99 20 ———
Fax: 040 / 655 99 222 ———

agentur@diplom.de ———
www.diplom.de ———

ID 6112

Ahrens, Petra: Gender Mainstreaming in der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union - Im Spannungsfeld feministischer Theorien und politischer Praxis
Hamburg: Diplomica GmbH, 2002
Zugl.: Berlin, Universität, Diplomarbeit, 2002

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Diplomica GmbH
<http://www.diplom.de>, Hamburg 2002
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Das Konzept Gender Mainstreaming	3
2.1 Historische Verortung	3
2.2 Abgrenzung zu weiterer Geschlechterpolitik und feministischen Theorien	5
2.2.1 Gesellschaftskritische Theorien und Quotierung	5
2.2.2 Differenztheorien und autonome Praxis	6
2.2.3 Dekonstruktivistische Theorien und Hinterfragung von Normen	7
2.3 Inhalte des Gender-Mainstreaming-Ansatzes	9
2.3.1 Benötigte Konditionen	10
2.3.2 Instrumente und Methoden	11
2.3.3 Akteure	14
2.3.4 Ablauf	15
3. Die Situation auf dem europäischen Arbeitsmarkt	16
3.1 Beschäftigungsentwicklung	17
3.1.1 Altersspezifische Erwerbsquoten als Spiegel der Differenz	19
3.1.2 Erwerbslosenquoten – Annäherung aber Differenz	21
3.1.3 Geschlechtsspezifische Einkommen – ein dauerhaftes Problem	22
3.2 Beschäftigungsformen	23
3.2.1 Teilzeitarbeit als Frauenarbeit	23
3.2.2 "Atypische" Arbeit	24
3.2.3 Getrennte Bereiche durch horizontale und vertikale Segregation	25
3.3 Vereinbarkeit von Beruf und Familie	26
3.3.1 Kinderbetreuung und Elternurlaub – die Universallösung?	26
3.3.2 Ehegattenbesteuerung – die besondere Person Ehefrau	28
3.4 Wohlfahrtsstaatmodelle	29
3.5 Kulturelle Werte und Normen	32
4. Chancengleichheitspolitik der Europäischen Union zum Arbeitsmarkt	34
4.1 Vertragliche Grundlagen für Chancengleichheits- und Beschäftigungspolitik	36
4.1.1 Die Grundsätze im EG-Vertrag	36
4.1.2 Titel VI – Wettbewerb, Steuerfragen und Rechtsvorschriften	37
4.1.3 Titel VIII – das Beschäftigungskapitel	37
4.1.4 Titel XI - Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend	38
4.2 Richtlinien	41
4.2.1 Erwerbstätige Frauen im Blickfeld – die ersten fünf Richtlinien	41
4.2.2 Frauen als Mütter und die Sozialpartner als Richtliniendesigner	44
4.2.3 Die letzte Richtlinie – ein Wandel der Sichtweise	46
4.3 Empfehlungen und Entschlüsse	46
4.3.1 Die Empfehlungen	47
4.3.2 Die Entschlüsse	49

4.4	Spezifische Akteure	50
4.5	Beschäftigungspolitik mittels Europäischen Strukturfonds	52
4.5.1	Der eine Teil des ESF – spezifische Programme für spezifische Gruppen	53
4.5.2	Der andere Teil des ESF – Partnerschaften mit Mitgliedsstaaten	56
4.6	Aktionsprogramme	58
4.6.1	Die ersten beiden Aktionsprogramme – Fokus erwerbstätige Frauen	58
4.6.2	Das dritte und vierte Aktionsprogramm – Frauen und Chancengleichheit	59
4.6.3	Das fünfte Aktionsprogramm – Frauen, Strukturen und Bewusstsein	61
4.7	Europäische Beschäftigungsstrategie	61
4.7.1	Leitlinien als Wechselspiel von Neoliberalismus und Chancengleichheit	62
4.7.2	Gemeinsamer Beschäftigungsbericht als Zwischenstadium	65
5.	Das Gender Mainstreaming-Konzept und die Umsetzung in der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union	66
5.1	Die Konditionen	67
5.2	Die Instrumente und Methoden	71
5.3	Die Akteure	80
5.4	Der Ablauf	82
6.	Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Mitgliedsstaaten im Überblick	83
6.1	Die Gender Mainstreaming-Politik der Mitgliedsstaaten	83
6.2	Rückschlüsse für die EU-Politik	93
7.	Fazit	95
8.	Anhang	100
9.	Glossar	116
10.	Literaturliste Bücher	119
11.	Literaturliste Zeitungsartikel	128

1. Einleitung

Die Herstellung von Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen zählt seit der Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam am 2. Oktober 1997 und seinem Inkrafttreten am 1. Mai 1999 zu den vertraglich vereinbarten Politikzielen der Europäischen Union. Dadurch entsteht erstmals eine offizielle europäische Steuerungsebene in der Politik zur Geschlechterfrage, die weitreichende Einflussmöglichkeiten auf nationale Politiken eröffnet. Als probates Politikmittel der Durchsetzung von Chancengleichheit¹ sieht die Europäische Union (EU)² das Konzept des Gender Mainstreaming³ in Kombination mit spezifischer Frauenförderung.

Der Strukturwandel, der in Europa seit den achtziger Jahren in Folge von Globalisierungsprozessen und internationaler Konkurrenz eingesetzt hat, bewirkt verstärkten Druck auf die soziale Absicherung der Bevölkerung und die bestehenden Wohlfahrtsstaatmodelle. Von diesem Strukturwandel sind Frauen und Männer unterschiedlich betroffen, was sich besonders auf dem Arbeitsmarkt zeigt. Die europaweite geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes, welche zu Ungunsten der Frauen gewichtet ist, macht somit den Arbeitsmarkt zu einem der wichtigsten Ansatzpunkte für Gender Mainstreaming. Die Wichtigkeit der Gleichstellung von Frauen und Männern auch auf dem Arbeitsmarkt ist in der Europäischen Union wegen wirtschaftlicher Gründe seit den siebziger Jahren anerkannt, und wurde durch verschiedene Maßnahmen der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gefördert.

Ziel der Diplomarbeit ist es zu zeigen, wie Chancengleichheit bisher in der praktischen Beschäftigungspolitik der Europäischen Union vertreten war und verstanden wurde und wie hier das Gender Mainstreaming-Konzept integriert wurde. Dabei wird angenommen, dass die Europäische Union zwar durch die Implementierung des Gender Mainstreaming-Konzeptes ihre Beschäftigungspolitik in Bezug auf die Herstellung von Chancengleichheit ändert, es sich dabei aber nicht ausschließlich um die Umsetzung des Gender Mainstreaming-Konzeptes handelt. Stattdessen lässt sich eine Adaption traditioneller Arbeitsmarktpolitik hin zur Integration gleichstellungsfördernder Beschäftigungspolitik erkennen. Parallel dazu gibt es sehr unterschiedliche Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten, die teilweise eine stärkere Orientierung am Gender Mainstreaming-Konzept aufweisen. Die Europäische Union hat erkannt, dass es aus ökonomischen Gründen notwendig wird, für Frauen neue Möglichkeiten der Integration in den Arbeitsmarkt zu eröffnen, besonders im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dennoch orientiert sich die Europäische Union bei ihrer Gender Mainstreaming-Politik nicht an feministischen Theorien zum Zusammenhang von Geschlechterverhältnissen und Geschlechterungleichheit, sondern rechtfertigt ihre Politik fast ausschließlich mit ökonomischen und wettbewerbsrechtlichen Zwängen. Ideen der gleichberechtigten Teilhabe beider Geschlechter am gesellschaftlichen und politischen Geschehen spielten bisher bei der Politikformulierung eine eher untergeordnete Rolle. Auf Grund der besonderen politischen und institutionellen Struktur der Europäischen Union sind die möglichen Politikbereiche und die Eingriffe in nationalstaatliche Politik durch das Subsidiaritätsprinzip begrenzt, was sich auch bei der Beschäftigungspolitik zeigt. Die mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung stehende Sozialpolitik zum Beispiel kann somit nur geringfügig beeinflusst werden. Gerade dieser gesellschaftlich unterschiedlich

¹ Die Begriffe Chancengleichheit, Gleichstellung und Gleichberechtigung werden in dieser Diplomarbeit deckungsgleich benutzt.

² Die Europäische Union besteht zwar aus unterschiedlichen politischen Handlungsfeldern mit unterschiedlichen Institutionen, aber dennoch wirkt die Politik wie von einer Einheit durchgeführt. Aus diesem Grund ist an diesem Punkt keine Differenzierung nötig, erst bei der Erläuterung einzelner Politikfelder wird die jeweils handelnde Institution benannt. Zusätzlich werde ich darauf verzichten, die historisch bedingte Unterscheidung zwischen EU und EG durchzuführen, um Verwirrungen zu vermeiden.

³ Für den Begriff Gender Mainstreaming gibt es bisher kein entsprechendes Schlagwort im Deutschen. Die Bundesregierung übersetzt es mit "Querschnittsaufgabe Gleichstellungspolitik", was dem Inhalt aber nicht gerecht wird. Die Beibehaltung des englischen Begriffes für diese internationale Strategie fördert eine leichtere Verständigung auf dem internationalen Parkett.

geprägte Bereich aber manifestiert die Geschlechterverhältnisse, die über die Verteilung von Arbeit, Geld und Macht entscheiden.

Die Diplomarbeit ist wie folgt aufgebaut: Im ersten Abschnitt wird das Konzept des Gender Mainstreaming historisch und theoretisch verortet. Gender Mainstreaming als Theorie und Strategie lässt sich am ehesten in Abgrenzung und Bezugnahme auf bisherige Theorien, speziell feministische Geschlechtertheorien, erklären. Wichtig bei der Verortung ist, dass keine der Theorien oder Strategien mit Gender Mainstreaming gleichzusetzen ist, sondern dass erst durch die Kombination aller Faktoren die Chancengleichheit von Männern und Frauen hergestellt werden kann.

Abgesehen von diesen feministischen Theorien, gibt es unterschiedliche konservative Theorien zum Geschlechterverhältnis, auf denen im Großen und Ganzen die Organisation bestehender Gesellschaften in Europa beruht. Diese gesellschaftlichen Grundlagen spielen erst in den darauf folgenden Abschnitten eine Rolle, wenn die Entwicklungen auf dem europäischen Arbeitsmarkt herausgearbeitet und die Auswirkungen der bisherigen europäischen Politik zur Chancengleichheit beleuchtet werden. Für das Gender Mainstreaming Konzept sind sie nicht von Bedeutung, da sie, im Gegensatz zu den feministischen Geschlechtertheorien, nicht zwingend auf eine Gleichstellung der Geschlechter abzielen.

Für den erfolgreichen Einsatz der erforderlichen Instrumente und Methoden zur Herstellung von Chancengleichheit ist bedeutend, wie die momentane Situation von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt innerhalb der Europäischen Union aussieht. Einen kurzen, länderspezifischen Überblick zur Beschäftigungsentwicklung, den unterschiedlichen Beschäftigungsformen, den Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, den zugrundeliegenden Wohlfahrtsstaatmodellen und den Einflüssen von kulturellen Werten und Normen gibt der zweite Abschnitt. Dabei geht es nicht um eine Bewertung der Staaten untereinander, sondern nur um die Darstellung der unterschiedlichen Entwicklungen und den zugrundeliegenden Ideen vom Geschlechterverhältnis.

Die Beschäftigungspolitik der Europäischen Union in Bezug auf die Herstellung von Chancengleichheit und die damit verbundenen Implikationen für die Geschlechterverhältnisse werden im dritten Abschnitt Untersuchungsschwerpunkt sein. Seit der Gründung der europäischen Gemeinschaften gab es in diesem Politikbereich unterschiedlichste Vorgehensweisen bei der EU, die zudem noch von unterschiedlichen Akteuren initiiert wurden. Basis aller Aktivitäten bei der Beschäftigungs- und Chancengleichheitspolitik war aber immer die Durchsetzung des *Gemeinsamen Marktes* ohne Wettbewerbsbeschränkungen. Das zeigt sich auch bei Richtlinien, Empfehlungen, Entschlüssen und Aktionsprogrammen, sowie Förderungen innerhalb der Europäischen Sozial- und Strukturfonds. Die verschiedenen Phasen der Chancengleichheitsförderung korrelieren mit spezifischen politischen Umständen, die sich in den jeweiligen Beschlüssen widerspiegeln. Dadurch eröffnet sich auch ein Einblick in bestehende nationalstaatliche Geschlechterverhältnisse und ihrer Untermauerungen oder Veränderungen durch die europäische Politik. Unter Punkt 6 werden dann später die einzelnen politischen Reaktionen der Mitgliedsstaaten auf die von der Europäischen Union geforderte Politik dargestellt.

Ein Vergleich der theoretischen Grundlagen des Gender Mainstreaming-Konzeptes mit der aktuellen politischen Praxis der Europäischen Union soll dann im nächsten Kapitel detaillierter zeigen, inwieweit Gender Mainstreaming verwirklicht werden konnte. Dafür werden die Bestandteile des Konzepts detaillierter fokussiert, und beschrieben, welche umgesetzt werden, welche geplant sind, und welche nicht Beachtung finden.

Die grobe Untersuchung wie die Mitgliedsstaaten auf die Empfehlungen der Europäischen Union hinsichtlich der Umsetzung von Gender Mainstreaming und Chancengleichheit von Männern und Frauen reagieren und die daraus resultierenden Rückschlüsse für die weitere EU-Politik im fünften Abschnitt zeigen dann, wie weitreichend die politischen Verknüpfungen auf

europäischer Ebene sind. Welche Mitgliedsstaaten Gender Mainstreaming jeweils fördern oder ignorieren beeinflusst die zukünftige Entwicklung in Europa. Ebenso wirkt aber auch die EU in einigen Mitgliedsstaaten als Katalysator für die Durchsetzung von Chancengleichheit. Bei diesem Vergleich ist eine Beschreibung der Makroentwicklung und der unterschiedlichen Rahmenbedingungen entscheidend. Eine detaillierte Darstellung der Mikropolitik bleibt außen vor, da die regionalen Differenzen innerhalb der Mitgliedsstaaten den Blick für die wesentliche Entwicklung verwischen würden.

Seit der offiziellen Einführung des Gender Mainstreaming-Konzeptes werden die Aktivitäten zur Herstellung von Chancengleichheit im Rahmen der Beschäftigungspolitik, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene, dynamischer. Ein Endpunkt dieses Prozesses ist bisher noch nicht erkennbar. Insgesamt gesehen befindet sich die Europäische Union somit in einem selbst erzeugten Spannungsfeld zwischen theoretischem Anspruch und politischer Realität und Machbarkeit. Einerseits befürwortet sie das Gender Mainstreaming-Konzept und zeigt konkrete Ansätze zur Umsetzung, andererseits richtet sie ihre Beschäftigungspolitik an neoliberalen, angebotsorientierten Ideen zur Arbeitsmarktpolitik aus, die gerade die Ideen des Gender Mainstreaming-Konzeptes in Frage stellen oder sogar dazu gegenläufig sind. Eine Vereinigung beider Ansatzpunkte zu einem Gesamtkonzept scheint besonders im Lichte der unterschiedlichen nationalstaatlichen Strukturen und Entwicklungen, sowie der institutionellen Voraussetzungen der EU unwahrscheinlich. Welche Dynamik und Durchsetzungskraft das Gender Mainstreaming-Konzept auf lange Sicht entwickelt, lässt sich zu diesem Zeitpunkt nur schwer abschätzen und bleibt deshalb rein hypothetisch.

2. Das Konzept Gender Mainstreaming

Das Gender Mainstreaming-Konzept kann nicht losgelöst von seiner Entstehungsgeschichte und von anderen Geschlechtertheorien gesehen werden, da sich erst durch den Kontext die Neuartigkeit dieses Konzepts verstehen lässt. Gender Mainstreaming ist kein Ersatz für bisherige Gleichstellungspolitik, sondern ein Ansatz, bestehende Organisationsstrukturen zu reorganisieren. Bei der Abgrenzung zu feministischen Theorien sei hier die Verbindung zu erstens, Struktur-, bzw. Gesellschaftskritischen Theorien, zweitens, Differenztheorien und drittens, dekonstruktivistischen Theorien genannt. Diesen drei grundlegenden Geschlechtertheorien lassen sich bestimmte bisherige Konzepte der Frauenförderung zuordnen, wie zum Beispiel die Frauenquote oder autonome Organisationsformen durch die Frauenbewegung. Abgrenzend davon existieren auch für Gender Mainstreaming grundlegende instrumentelle und personelle Voraussetzungen, die ich in 2.3 ausführlicher erläutern werde.

2.1 Historische Verortung

Zum ersten Mal wurde Gender Mainstreaming als eigenständiges Konzept in internationalen Texten 1985 nach der dritten Weltfrauenkonferenz in Nairobi erwähnt. Grundlage war eine Debatte in der UN-Kommission für den Status von Frauen über die Rolle und Mitwirkung von Frauen in der Entwicklungspolitik. Gender Mainstreaming wurde als Mittel gesehen, weibliche Blickwinkel und Wertvorstellungen in existierende Entwicklungsarbeit zu integrieren (Europäischer Rat, 1998: 7). Seit 1987 sind alle Abteilungen der UN verpflichtet, die Gleichstellung von Frauen umfassend in alle Arbeitsbereiche vorausschauend einzuarbeiten.

1995 wurde bei der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking Gender Mainstreaming explizit in der abschließend beschlossenen Aktionsplattform als Politik zur Herstellung von Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen auf sämtlichen Feldern des politischen und gesellschaftlichen Lebens benannt. Die teilnehmenden Regierungen wurden aufgefordert, diese Aktionsplattform in ihren Ländern umzusetzen (Europäischer Rat, 1998: 8).

Innerhalb der EU wurde Gender Mainstreaming erstmals im Dritten Aktionsprogramm der EU zur Chancengleichheit (1991-1995) erwähnt, aber es ist bei der Durchführung nicht zum Tragen gekommen (Pollack/Hafner-Burton: 435). Bereits 1993 konnte dann in der EU mit der Reform der Strukturfonds eine Zielvorgabe "Chancengleichheit für Frauen und Männer" durchgesetzt werden (Stiegler, 2000: 7).

1995 war das Schlüsseljahr zur Adaptierung von Gender Mainstreaming, weil sich die politische Struktur und das politische Klima änderte. Mit dem Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens und der neuen Zusammensetzung der Kommission unter Kommissionspräsident Jacques Santer änderte sich die Position zur Durchsetzung von Chancengleichheit von Frauen und Männern. In den drei neuen Mitgliedsstaaten existierte bereits ein starkes Engagement für Chancengleichheit und eigene Erfahrungen mit der Integration von Gender Mainstreaming. Durch den gewachsenen Frauenanteil in der Kommission und die Beharrung der neuen Kommissionsmitglieder aus Skandinavien auf Chancengleichheitspolitik konstituierte sich ebenfalls 1995 innerhalb der EU-Kommission die Kommissarsgruppe Chancengleichheit, die auf die Integration von Gleichberechtigung in alle Politikbereiche hinwirken soll. Ein weiterer entscheidender Aspekt für die Durchsetzung von Gender Mainstreaming war das Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages (Pollack/Hafner-Burton: 436). Obwohl es im Vertrag keine neuen Kompetenzen zur Chancengleichheitspolitik gab, ebnete die Machterweiterung des Europäischen Parlamentes neue Wege⁴, da das Europäische Parlament von Beginn an viele Initiativen im Bereich der Frauenpolitik unterstützte und voranzutreiben suchte (Schunter-Kleemann, 1992: 33-37). Im 1995 angenommenen Vierten Aktionsprogramm der EU zur Chancengleichheit (1996-2000) wurde das Gender Mainstreaming-Konzept konkreter beschrieben. Es sollte auf die gesamte europäische Politik übertragen werden, ohne aber spezifische Aktionen zur Frauenförderung zu ersetzen (Pollack/Hafner-Burton: 436).

Dieser ambitionierte Ansatz zu Gender Mainstreaming wurde im Vertrag von Amsterdam wieder aufgegriffen und gestärkt. Die weitreichendste Bestärkung geschah durch die Revision der Artikel 2 und 3 des EG-Vertrages, die jetzt ausdrücklich die Gleichstellung von Männern und Frauen als Gemeinschaftsaufgabe, politisches Leitprinzip und Tätigkeitsbereich der EU benennen (Läufer: 56f; s.u. Punkt 4.1.1). Möglich wurde die Manifestierung von Gender Mainstreaming durch einen Machtwechsel in den meisten Mitgliedsstaaten von konservativen hin zu sozialdemokratischen Regierungen, die alle die Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu ihren Politikzielen zählen. Somit war das politische Klima günstig für eine vertragliche Absicherung von Gleichberechtigung für Männer und Frauen im Vertrag von Amsterdam.

Parallel zur Entwicklung auf EU-Ebene beschloss der Nordische Rat⁵ mittels seines Programms "Nordische Kooperation für Geschlechtergleichheit" (1995-2000) aktive Schritte zu unternehmen, um Aspekte zur Geschlechtergleichstellung in alle Politikbereiche zu integrieren. Ein Drei-Jahres-Pilotprojekt wurde initiiert, abzielend auf die Entwicklung von Methoden und Techniken für Gender Mainstreaming⁶ (Laxén: 251).

Mit Beginn des neuen Jahrtausends hat die Europäische Union in der Folge und der Ausrichtung der bisherigen Aktionsprogramme zur Chancengleichheit eine Rahmenstrategie zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern für den Zeitraum von 2001-2005 verabschiedet (Europäische Kommission 2000g). Das bedeutet einen weiteren Schritt hin zur Bekräftigung von Gender Mainstreaming, da diese Rahmenstrategie alle Gemeinschaftspolitiken umfasst, und nicht, wie die bisherigen Aktionsprogramme, auf einzelne Teilbereiche ausge-

⁴ Mit dem Maastrichter Vertrag trat das neue Mitentscheidungsverfahren (Artikel 189b Maastrichter Vertrag, Artikel 251 Amsterdamer Vertrag) für Teilbereiche der Gemeinschaftspolitik, sowie das Recht, die Kommission mitwählen zu dürfen, in Kraft.

⁵ Zum Nordischen Rat zählen Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden.

⁶ Für eine detaillierte Darstellung vergleiche den Beitrag von Marianne Laxén in Foster, H./Lukoschat, H./Schaeffer-Hegel, B. (Hrsg.) 1998, S.251-253.

richtet ist. Die Europäische Union greift damit die Chancen auf, die ihr mit den Artikeln zur Chancengleichheit (Vgl. Punkt 4.1) im Amsterdamer Vertrag gegeben wurden, um ihren politischen Aktionsradius auszubauen.

2.2 Abgrenzung zu weiterer Geschlechterpolitik und feministischen Theorien

Frauenförderung und Geschlechterpolitik ist in allen Mitgliedsstaaten der EU in größerem oder kleinerem Ausmaß vorhanden. Diesen bestehenden Formen der Frauenförderung und der feministischen Geschlechterpolitik liegen spezifische theoretische Ansätze zu Grunde, die im folgenden erläutert werden. Geschlechterpolitik basiert auf Erkenntnissen über bestehende Geschlechterverhältnisse, also den gesellschaftlichen Strukturen, Institutionen und Mechanismen, durch die beide Geschlechter definiert und einander zugeordnet werden. Ziel feministischer Geschlechterpolitik ist es, diese Geschlechterverhältnisse zu verändern (Stiegler, 1998: 13). Eine ausgewogene Geschlechterpolitik basiert auf den vier Säulen der Quotierung, autonomen Praxis, Zielnormierung und des Gender Mainstreamings (Stiegler 1998: 14ff). Die folgenden Theorien werden nur grundlegend dargestellt, die einzelnen Ausdifferenzierungen bei den Vertreterinnen dieser Theorien spielen für den Zusammenhang mit den politischen Strategien keine entscheidende Rolle. In ihren Grundannahmen überschneiden sich die Theorien teilweise, was eine genaue Zuordnung von Geschlechterpolitik erschwert. Die hier vorgenommene Einteilung stützt sich auf die mit den Grundideen verbundenen Argumente für politische Strategien und die Artikel von Barbara Stiegler.

2.2.1 Gesellschaftskritische Theorien und Quotierung

Grundinteresse bei dieser Theorie ist es, gesellschaftliche Systeme hinsichtlich ihrer geschlechtsspezifischen Herrschaftsstrukturen zu untersuchen, und herauszuarbeiten, wie bestehende Geschlechterdifferenzen produziert und reproduziert werden und wie dadurch die reale Ungleichheit und Hierarchie zwischen Männern und Frauen manifestiert wird (Stiegler, 1998: 10). Geschlecht gilt als Strukturkategorie, die Differenzen zwischen Frauen und Männern herstellt und die realen Machtverhältnisse konstituiert (Stiegler 2000: 10). Die Annahme, es existiere ein geschlechtsneutraler Staat und Institutionenapparat wird verworfen. Stattdessen wird vom Androzentrismus bestehender Systeme ausgegangen, der nicht nur die Geschlechterhierarchie strukturiert, sondern auch andere binäre Zweiteilungen hervorbringt, wie die Trennung von Öffentlichkeit und Privatheit und von Staat und Familie. Die Perspektive einer *"Vergeschlechtlichung"* gesellschaftlicher Strukturen und ihrer Analyse eröffnet gleichzeitig Wege zum Abbau der Geschlechterhierarchie, vernachlässigt dabei aber andere Strukturkategorien wie Klasse, Ethnie und Alter. Dennoch haben Frauen als Gruppe die Gemeinsamkeit, das quer verlaufend zu allen sozialen Bereichen und Klassen Benachteiligungs- und Entwertungsstrukturen erkennbar sind. (Stiegler, 1998: 11). Geschlecht wird als Strukturkategorie benutzt, um die bestehenden Gesellschaftsverhältnisse zu analysieren und die binäre, hierarchische Geschlechtskodierung nachzuweisen.

"Aus feministischer Perspektive stehen sich die öffentliche Sphäre mit ihrer Struktur der Sachlichkeit, Apersonalität, Distanziertheit und Verfahrensregulierung und die private Sphäre mit ihren >Tugenden< der Vertrautheit, Personenbezogenheit, Intimität und Bindung in unversöhnlicher Dichotomie gleichsam feindlich gegenüber – zu Lasten der Frauen und ihres Lebenszusammenhangs" (Holland-Cunz: 227). Durch die Erfahrung der Diskriminierung und Abwertung eröffnet sich für Frauen aber die Chance, ein anderes Gesellschaftskonzept, *"Utopien vom besseren Leben zu entwickeln"* (Stiegler, 1998: 11) und Formen zu suchen, dieses umzusetzen.

Aus der Erkenntnis der Analyse der Herrschaftsstrukturen und Mechanismen und dem Wunsch Gleichberechtigung zu erreichen, ist die daraus folgende Geschlechterpolitik die Ein-

führung von Frauenquoten⁷. Durch die Erhöhung des Frauenanteils soll die Integration weiblicher Lebenserfahrung in alle gesellschaftlichen Bereiche quasi automatisch erfolgen, *"ohne diesen jedoch positivieren oder privilegieren zu dürfen"* (Holland-Cunz: 244).

Bei einer statistischen Erfassung der Frauenanteile in politischen Entscheidungsgremien innerhalb der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten zeigt sich fast überall eine quantitative Dominanz von Männern⁸. Diese Tatsache widerspricht aber dem Gleichberechtigungsgrundsatz von Demokratien, welcher auf dem Prinzip der gleichberechtigten Teilhabe aller Mitglieder einer Gesellschaft beruht (Stiegler, 1998: 14). Gesellschaftskritische Theoretikerinnen haben gezeigt, dass die Ausgrenzung von Frauen durch die bestehenden Strukturen und nicht durch angebliche Defizite bei Frauen verursacht wird (Stiegler, 1998: 15).

Durch eine Frauenquote wird die Gleichheit der Geschlechter zumindest formal in den politischen Entscheidungsgremien hergestellt, aber *"das Geschlecht ist keine Garantie für die Vertretung eines politischen Programms"* (Stiegler, 1998: 15). Nicht die Zuschreibung von spezifisch weiblichen Eigenschaften, wie es zum Beispiel Differenztheoretikerinnen als Motivation ihrer politischen Strategien sehen (s.u.), ist die Begründung für die Quote, sondern der bisherige offensichtliche quantitative Ausschluss qua Geschlecht. Die gleichmäßige Verteilung beider Geschlechter zeigt, dass nicht auf Grund des Geschlechts diskriminiert wird (Stiegler, 1998: 15).

Wie schon erwähnt, ist die Erhöhung des Frauenanteils keine Garantie für eine Politikänderung. Allerdings zeigen Erfahrungen in den skandinavischen Ländern, dass es ein Gesetz der kritischen Masse gibt, und sich ab einem Frauenanteil von ungefähr 30 Prozent die Umgangsformen und Regularien in politischen Gremien ändern (Stiegler, 1998: 18). Das geschieht oft schon dadurch, dass Frauen aufgrund ihrer geschlechtsspezifischen Lebenssituation und der damit verbundenen Betreuungsarbeit die politische Arbeit in einen anderen Zeitrahmen bringen müssen, um beide Bereiche vereinbaren zu können. Erst durch einen gewissen Frauenanteil, der eine solche Position unterstützt, kann die bisherige Gremienarbeit, die ganz auf die Lebenssituation zeitlich voll verfügbarer Männer abzielt, geändert werden (Stiegler, 1998:19).

2.2.2 Differenztheorien und autonome Praxis

Die Grundannahme von Differenztheoretikerinnen ist die Existenz zweier Geschlechter, Frauen und Männer, die in der Natur des Menschen angelegt ist. Die Stereotype und Normen von Geschlechterbildern, die sich auf diese naturbedingte Differenz berufen sind allerdings kulturell und gesellschaftlich geprägt (Stiegler, 1998: 6). Das biologische Geschlecht wird mit "sex" bezeichnet, das kulturell und gesellschaftlich geprägte mit dem Begriff *"gender"* oder auch *"soziales Geschlecht"*. Entscheidend bei dieser Differenzierung ist, dass mit dem Bezug auf biologische Unterschiede die gesellschaftliche Dominanz von Männern gerechtfertigt wird (Bublitz: 68). Dazu kommt, dass geschlechtsspezifisches Verhalten *"aufgrund von sozialen Zuschreibungen, Stereotypen und Klischees verinnerlicht und als 'typisch' weibliche oder männliche Eigenschaften, Fähigkeiten oder Verhaltensweisen weitergegeben [wird]"* (Bublitz: 68). Parallel entwickelte sich die geschlechts-asymmetrische Arbeitsteilung, die mittels Patriarchat die Funktionsweise des Kapitalismus ermöglicht. Die Autorinnen des Bielefelder Ansatzes⁹ bezeichnen diesen Prozess als Kolonisierung und *"Hausfrauisierung"*, mit dem das Muster einer unterschiedlichen Wertigkeit von Frauen- und Männerarbeit durchsetzbar wurde (Treibel: 78f). Auch Barbara Stiegler stellt dazu fest: *"Das den Frauen zugewiesene wird als gesellschaftlich unterbewertet, als zweitrangig, als weniger mächtig analysiert gegenüber*

⁷ Eine exzellente Widerlegung der üblichen Gegenargumente der Frauenquote liefert Barbara Stiegler in ihrem Text "Frauen im Mainstreaming" von 1998 auf den Seiten 16-17.

⁸ Vergleiche dazu ausführlicher die Jahresberichte zur Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union von 1997-2000.

⁹ Der sogenannte Bielefelder Ansatz wurde von den Soziologinnen Maria Mies, Veronika Bennholt-Thomsen und Claudia von Werlhof in den späten siebziger Jahren an der Universität Bielefeld entwickelt.