

### Die Bedeutung von Geschlechtergerechtigkeit im Zuge der EU-Erweiterung

Petó, Andrea

Preprint / Preprint

Zeitschriftenartikel / journal article

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Petó, A. (2005). Die Bedeutung von Geschlechtergerechtigkeit im Zuge der EU-Erweiterung. *Werkstattgeschichte*, 39, 73-82. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72899-0>

**Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

**Terms of use:**

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

■ ANDREA PETŐ

## Die Bedeutung von Geschlechtergerechtigkeit im Zuge der EU-Erweiterung<sup>1</sup>

73

Zwei Wochen vor dem Referendum über den EU-Beitritt Ungarns, im April 2002, sprachen sich 53 Prozent der Männer und 46 Prozent der Frauen für die Erweiterung aus.<sup>2</sup> Das Ergebnis überraschte nicht nur die politische Öffentlichkeit, die zum ersten Mal in der kurzen Geschichte der ungarischen Demokratie nach 1990 mit dem Phänomen eines »Gender Gap« konfrontiert wurde, sondern auch die im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit engagierten Frauenorganisationen und Politikerinnen. Diese Verwunderung führte jedoch nicht zur weitgehenden Untersuchung der möglichen Gründe für das Wahlverhalten.

Dabei scheint die Frage, warum die EU mit ihren institutionalisierten Verfahren zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit und dem fest verbürgten Wertekanon der Gleichheit der Geschlechter die Frauen in Ungarn so wenig überzeugen konnte, aufschlussreich zu sein. Warum standen so viele politisch aktive Frauen dem Beitritt so kritisch gegenüber, dass sie sich sogar aktiv dagegen einsetzten?

Im Folgenden soll untersucht werden, ob in den beitretenden Ländern die gleichstellungspolitischen Grundsätze und Maßnahmen der EU bei der Meinungsbildung über die EU und der Annahme eines damit verbundenen europäischen Identitätsangebotes überhaupt eine Rolle spielten. Geprüft wird auch, ob nicht die EU-Maßnahmen zu einer Essentialisierung von Frauen im öffentlichen Diskurs beitrugen und dies einen Erklärungsansatz für die europaskeptische Haltung der Frauen bietet.

Die frauenpolitischen Aktivitäten in Europa beziehen sich auf die Idee der Gleichheit von Frauen und Männern. Dies war einer der wenigen Werte, der während des Kalten Krieges auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs gleichermaßen postuliert wurde. Das daraus abgeleitete Prinzip der Lohngleichheit – gleicher Lohn für gleiche Arbeit – war in den kommunistischen Staaten Osteuropas verfassungsrechtlich garantiert und gehörte zu den wichtigsten Grundsätzen des »Staatsfeminismus« (Hana Havelkova). Das Prinzip der Gleichheit der Geschlechter durchzog den politischen Diskurs als Lippenbekenntnis nach dem schlichten Motto »Männer und Frauen sind gleich«, ging jedoch Hand in Hand mit den bekannten demokratischen Defiziten in der Gesellschaft. In den Beitrittsverhandlungen nach 1989 wurden die gleichen Maßnahmen, die bereits *de jure* zu einer Gleichheit von weiblichen und männlichen Beschäftigten in der Arbeitswelt der staatsfeministischen Länder geführt hatten, als politische Instrumente zur Implementierung von Geschlechtergerechtigkeit wieder entdeckt.

Der Begriff »Staatsfeminismus« beschreibt 50 Jahre weiblicher Erfahrung mit sozialistischer Emanzipationspolitik nach sowjetischer Machart. Deren Mechanismen bestanden

1 Eine frühere Fassung dieses Beitrags wurde im Rahmen des Europäischen Forums »Europe in the World: the External Dimension of Europeanisation« (2001–2002) am European University Institute in Florenz präsentiert.

2 Support for accession, in: HVG – Heti Vilaggazdasag (Weekly Global Economy) 13 (2003), S. 60.

hauptsächlich in der Vertretung der so genannten Interessen von Frauen mit Hilfe von Quotierungen in den Parlamenten und dem Aufbau eines flächendeckenden Systems sozialer Institutionen, die die Erwerbstätigkeit von Frauen ermöglichten. Die gelebten Erfahrungen mit dieser auf Lippenbekenntnissen beruhenden Form der Gleichheitspolitik und deren manipulativer Charakter in den Händen undemokratischer Regimes führten jedoch auf Seiten der Frauen zu Misstrauen und innerer Distanz. Dieses Erbe stellt auch einen wesentlichen Faktor für das theoretische Verständnis des Staatsfeminismus dar. Diesem wird gemeinhin vorgeworfen, mit der Doppel- oder sogar Dreifachbelastung der Frauen deren »wirkliches« emanzipatorisches Potential blockiert zu haben. Es kann heute jedoch nicht nur um die Feststellung des halbherzigen Charakters sozialistischer Gleichberechtigungspolitik gehen, vielmehr muss auch die Bedeutung dieses Erbes als Ausgangsposition für zukünftige Entwicklungen zur Geschlechtergerechtigkeit erkannt werden.

Die Rolle der Europäischen Union als Initiator eines Wertetransfers, der europäische Normen EU-weit verbindlich festschreibt, lässt sich als Interaktion zwischen gegenwärtigen Gegebenheiten, Möglichkeiten und Ressourcen (*presence, opportunity, capability*) zu Verbreitung und Einflussnahme beschreiben.<sup>3</sup> Diese drei Faktoren werden im Folgenden aus historischer und vergleichender Perspektive hinsichtlich der Bedeutung der Norm der Gleichheit der Geschlechter analysiert, wobei mein besonderes Augenmerk der Situation in Ungarn gilt. Die Norm der Gleichheit der Geschlechter übernimmt bei der Konstruktion europäischer Identität eine zentrale Funktion, wenn man davon ausgeht, dass erstens eine gemeinsame europäische Identität auf gemeinsamen Werten beruht, und dass zweitens die Gleichstellungsmechanismen der EU bei der Herausbildung dieser Identität eine wichtige Rolle spielen. Das kann in der extrem polarisierten Diskurslandschaft ehemals staatsfeministisch geprägter Länder beispielsweise dazu führen, dass jede kritische Äußerung über die Art und Weise, wie die EU das Erbe und die Hinterlassenschaft des Staatsfeminismus als politische Folklore abtut, als anti-europäische Kritik wahrgenommen und disqualifiziert wird.

Um zu verstehen, warum die Europäische Union es nicht vermochte, mit der von ihr propagierten Gleichstellungspolitik Frauen zu überzeugen und für sich zu gewinnen, ist es wichtig, die strukturellen Ursachen zu beleuchten. In einem ersten Schritt werde ich analysieren, warum die Entwicklung von Gleichstellungspolitik in den Beitrittsländern so widersprüchlich ist, zweitens die Widersprüche des Wertetransfers in den Beitrittsverhandlungen näher betrachten und drittens Allianzen und Strategien für eine Politik der Geschlechtergerechtigkeit in den Blick nehmen.

## 1. Die Entwicklung von Gleichstellungspolitik in der EU und in Osteuropa

Die historische Entwicklung der europäischen Gleichstellungspolitik erklärt auch deren gegenwärtigen Charakter. Die im Zuge der Implementierung zutage tretende Widersprüchlichkeit trägt wesentlich zu der geringen Bedeutung der Gleichstellungspolitik in den Beitrittsländern bei und führt teilweise sogar zu einer wachsenden Feindseligkeit von Frauen gegenüber der EU.

3 Charlotte Bretherton, Gender mainstreaming and enlargement: the EU as negligent actor? Technical Report NEC Paper No. 24 (2002), National Europe Centre, ANU, S. 1–18. Siehe <http://eprints.anu.edu.au/archive/00001384/01/bretherton.pdf>.

Vor dem unerwarteten Fall der Mauer war die Norm der Geschlechtergleichheit in der Europäischen Union in Form von nationalen Gesetzen verankert, oftmals auf EU-Level initiiert, gerichtlich bestätigt und institutionell unterstützt. Gleichzeitig gab es eine wache frauenpolitische Szene, die die EU-Aktivitäten beobachtete und unterstützte.<sup>4</sup> Wenn auch nur in Form von Empfehlungen, so wurde das Prinzip der Geschlechtergleichheit doch als integraler Bestandteil jeder EU-Politik festgeschrieben. Im Vertrag von Amsterdam verpflichtet sich die europäische Gemeinschaft, »to entrench equality policy as an integral part of the Community's economic and structural policies, and to promote women's full participation in economic and social life«.<sup>5</sup>

Als zweite politische Strategie der EU-Gleichstellungspolitik dient das Gender Mainstreaming dem Abbau der starren Grenzen zwischen »Frauen« und dem Rest der Gesellschaft. Gender Mainstreaming ist eine, wie Charlotte Bretherton sagt, »demanding strategy«<sup>6</sup>, eine Herausforderung an die tief verankerten, kulturell tradierten Werte der Gesellschaft, die auch politische Strategien und Problembeschreibungen kritisch hinterfragt. Zudem schaffte die EU ein, wenn auch bescheidenes, institutionelles Regelwerk zur Überprüfung nationaler Gleichstellungspolitiken. Dieses Regelwerk ist in Bezug auf die Verpflichtung der nationalen Regierung zur Institutionalisierung von Frauenpolitik weitgehend als die Deklaration der Vereinten Nationen zur Weltfrauenkonferenz in Peking 1995. Institutioneller Rahmen, Gesetzgebung und die in politischen Kampagnen gewonnenen Erfahrungen führten zur Herausbildung einflussreicher Allianzen, nicht nur zwischen verschiedenen »EU-femocrats« – also denjenigen, die sich innerhalb der EU mit gleichstellungspolitischen Fragen befassen –, sondern auch mit nationalen und internationalen NGOs. Allerdings unterstreichen Kritikerinnen wie Beveridge, Stephen und Nott, dass auch das Gender Mainstreaming die Spielregeln der Macht und das Funktionieren des »Geschlechter-Vertrages« nicht ernsthaft zugunsten von Frauen verändern könne.<sup>7</sup>

Die Implementierung von Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming stellt sich als außerordentlich widersprüchlich und kontrovers dar. Inzwischen hat sich ein diesbezügliches Forschungsfeld vor allem in den bisherigen Mitgliederstaaten der EU etabliert.<sup>8</sup> Kritikerinnen wie Bretherton betonen, dass Gender Mainstreaming als politische Strategie Differenzen zwischen Frauen bezüglich Rasse, Ethnizität und Klasse ausblendet.<sup>9</sup> Aktivistinnen auf nationaler Ebene weisen hingegen darauf hin, dass die zuständigen Politiker und Politikerinnen in ihren Ländern die Idee des Gender Mainstreamings weder erfassen noch umsetzen. Gleichzeitig wird befürchtet, dass die schon bisher erkennbare Schwäche der EU bei der Durchsetzung von

4 Catherine Hoskyns, *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*, London 1996; Sonia Mazey, *The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda*, in: *Journal of European Public Policy* 1 (1998), S. 131–152.

5 Susan Cox, *Equal Opportunities*, in: Michael Gold (Hg.), *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*, London 1993, S. 41–63, hier S. 56.

6 Bretherton, *Gender Mainstreaming and Enlargement*, S. 5.

7 Fiona Beveridge/Sue Nott/Kylie Stephen, *Mainstreaming and the Engendering of Policy: A Means to an End?*, in: *Journal of European Public Policy* 3 (2000), S. 385–405.

8 Hoskyns, *Integrating Gender*; Teresa Rees, *Mainstreaming Equality in the European Union. Education Training and Labour Market Policies*, London 1998.

9 Charlotte Bretherton, *Gender Mainstreaming and EU Enlargement: Swimming against the Tide?*, in: *Journal of European Public Policy* 1 (2001), S. 60–81.

Gleichstellungspolitiken in den ehemals staatsfeministischen Staaten noch stärkere Umsetzungsprobleme hervorrufen wird.

Charlotte Bretherton unterteilt die europäische Gleichstellungspolitik in drei historisch von einander abzugrenzende Phasen.<sup>10</sup> Die Politik werde jeweils auf zwei verschiedenen Ebenen angesiedelt: »a series of legislative measures which seek to promote equality of treatment in the context of paid work. [...] The second element of the women's policy comprises a range of broadly based initiatives and programs which aim generally to enhance the social status and political influence of women.«<sup>11</sup> Im Zuge der EU-Erweiterung wurde jedoch nur die erste Ebene berücksichtigt. Auf das zweite Instrumentarium, die breite Förderung von Initiativen, die die europäische Idee den Frauen hätte näher bringen können, wurde weitgehend verzichtet. Die verhandelnden Eliten der Beitrittsländer mit staatsfeministischer Vergangenheit waren der Auffassung, dass es außer einer Rechtsangleichung keiner weiteren Aktivitäten bedürfe, da die »kommunistischen« Verfassungen von 1949 bereits alle frauenpolitischen Erfordernisse erfüllten. Die Entwicklung von Gleichstellungspolitiken verlief parallel zu den langsame und komplizierten Beitrittsverhandlungen mit der Übernahme der Grundsätze von Lohngleichheit, Rechtsgleichheit und gleicher Rechte im Rahmen der Sozialversicherungssysteme.

Ein wichtiges Problem ist, dass die Gleichstellungspolitik in der EU im politischen Gefüge an gleicher Stelle wie in den staatsfeministischen Ländern angesiedelt wurde. Das rief in den Beitrittsländern Erinnerungen an deren Scheitern hervor und verstärkte zudem das Problem einer nur formal und als Lippenbekenntnis vorgetragenen Gleichstellungspolitik.

An erster Stelle stand die Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt. Das war der zentrale Fokus und Ursprung der Gleichstellungspolitik in den osteuropäischen Ländern. Die Forderung nach gleichen Rechten auf dem Arbeitsmarkt erhoben bereits die liberalen und sozialdemokratischen Frauenbewegungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts, die als eine Art Wiege der intellektuellen Standards des frauenpolitischen Fortschritts in Europa fungieren. Jedenfalls bestimmte nach 1945 die Gleichheit der Geschlechter *de jure* die Vorstellung von Gleichstellungspolitik. Umgesetzt wurde sie mit gleichen Bildungs- und Arbeitsmarktchancen für Frauen, einem breiten und allgemein zugänglichen System der Kinderbetreuung sowie der Ermunterung von Frauen zur aktiven Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben. Diese Er rungenschaften dienten als Indikatoren für die erfolgreiche Realisierung der formalen Gleichberechtigung von Mann und Frau, die zwar autoritär verfügt, aber immerhin erreicht war. Dieses Erbe hat heute einen entscheidenden Einfluss auf die Akzeptanz der EU-Gleichstellungspolitik, die aufgrund der historischen Erinnerungen auf keinen gesellschaftlichen Ort einer aus der gemeinsamen Erfahrung der Diskriminierung erwachsenen sozialen Solidarität zurückgreifen kann.

Zum Zweiten wirkt es sich nachhaltig aus, dass die staatssozialistische Definition von Geschlechtergleichheit die Bedeutung sozialer Systeme bei der Konstruktion von Ungleichheit konsequent ignorierte. Vor diesem Hintergrund bilden die von der EU im Zuge des Erweiterungsprozesses zur Verfügung gestellten materiellen Ressourcen für osteuropäische Frauen eine echte Versuchung, diese Programme zur Entwicklung einer bisher fehlenden »epistemic

10 Dies., *Women and Transformation in CEEC: Challenging the EU's Women's Policy?*, in: Michael Mannin (Hg.), *Pushing Back the Boundaries. The EU and Central and Eastern Europe*, Manchester 1999, S. 132–157.

11 Ebd., S. 132.

community«<sup>12</sup> einzusetzen. In Ungarn ist es zum Beispiel so, dass die ungarische Gesetzgebung zur Gleichberechtigung *de jure* in Einklang mit den Erfordernissen der EU ist. Nichtsdestotrotz sieht die Situation für Frauen in Sachen Gleichberechtigung *de facto* alles andere als zufriedenstellend aus. Die überwiegende Mehrheit der politischen Akteure nimmt nur äußerst unwillig zur Kenntnis, dass Frauenorganisationen eine eigenständige Agenda verfolgen. Von 65.000 registrierten gemeinnützigen Organisationen im Jahr 1997 bezeichneten sich 60 als Frauenorganisationen, von denen nur sieben Feminismus oder Gleichberechtigung auf ihre Fahnen geschrieben hatten. Angesichts der allgemeinen Verarmung im NGO-Sektor hatten nur 20 Prozent der Organisationen hauptamtliche Beschäftigte, von den Frauenorganisationen keine einzige. Von daher ist es auch dem Mangel an gut organisierten Lobbygruppen oder einer lautstarken Frauenbewegung geschuldet, dass der notwendige Druck von unten fehlt, die EU-Anforderungen mit Leben zu füllen und in der Alltagsrealität von Frauen zu verankern.<sup>13</sup>

77

## 2. Der Transfer von Werten im Zuge der Erweiterungsverhandlungen

Der Export europäischer Gleichstellungsmechanismen in die beitretenden Länder geht von der impliziten Annahme aus, dass diese die geeigneten Instrumentarien zur Durchsetzung von Geschlechtergerechtigkeit auch in den betreffenden Staaten seien. Dagegen lässt sich einwenden, dass nicht nur der widersprüchliche Charakter der EU-Normen, sondern auch deren unklare institutionelle Umsetzung auf zwei verschiedenen Ebenen der Politik erstmals die Annahme in Frage stellen, die Gründe für die Ungleichheit der Geschlechter seien innerhalb und außerhalb der EU die gleichen.<sup>14</sup> Die halbherzige Übernahme der EU-Gleichstellungspolitik ohne gesellschaftliche Diskussion über deren Notwendigkeit und Bedeutung verstärkt damit die in den postsozialistischen Ländern vertraute Erfahrung, die Rhetorik politischen Handelns habe mit der gelebten Realität des eigenen Lebens nichts zu tun.<sup>15</sup> Auch die Erfahrung, dass bisherige soziale Angebote besser waren als es die EU nun erfordert, trägt nicht zu deren Überzeugungskraft bei. In solchen Diskrepanzen liegt nicht nur eine Gefahr für den Erfolg der Gleichstellungspolitik in den neuen EU-Ländern, sondern auch die Gefahr der Rückwirkung auf die gesamte Union. Die breite Erfahrung, Gleichstellungspolitik weitgehend nur auf dem Papier und in Form politischer Rhetorik präsentiert zu bekommen, kann als ernsthafte Legitimationskrise auf die Institutionen der EU-Gleichstellungspolitik zurückfallen.

Die osteuropäische Forschung zu Geschlechtergerechtigkeit in Osteuropa weist einen alarmierenden Mangel an Analysen zur EU-Gleichstellungspolitik auf. Außer den von Regierungsseite vorgelegten Übersetzungen des EU-Rechts und einigen affirmativen Regierungsberichten gibt es nur sehr wenige selbstständige Arbeiten, die sich mit der wechselseitigen Bedeutung von EU-Geschlechterpolitik in den Beitrittsländern und in der Union als ganzer befassen. Die Regierungsbroschüren sind weitgehend deskriptiv und beschränken sich auf die

12 Vgl. hierzu Andrea Pető, Angebot ohne Nachfrage. Ungarische Frauen als Bürgerinnen eines EU-Beitrittslandes, in: Silke Roth/Ingrid Miethe (Hg.), Europas Töchter. Traditionen, Erwartungen und Strategien von Frauenbewegungen in Europa, Opladen 2003, S. 183–203.

13 Zu den Gründen für die Schwäche der ungarischen Frauenbewegung Andrea Pető, Hungarian Women in Politics, in: Joan Scott/Cora Kaplan/Debra Keats (Hg.), Transitions, Environments, Translations: The Meanings of Feminism in Contemporary Politics, New York 1997, S. 153–161.

14 Bretherton, Gender Mainstreaming and EU.

15 Bretherton, Women and Transformation.

Forderung nach rechtlicher Umsetzung der EU-Vorgaben. Vorschläge zur gesellschaftlichen Diskussion und Umsetzung sucht man dort vergebens.<sup>16</sup> Das vielzitierte demokratische Defizit der EU mit ihrem bürokratischen Entscheidungsapparat in Brüssel prägt auch die Wahrnehmungen von Frauen, die den ganzen Beitrittsprozess als eine Veranstaltung der Eliten verstehen, die mit ihren sozialen Nöten nichts gemein hat. Die Broschüren und Berichte, die zu erklären versuchen, warum Frauen die europäische Idee befürworten sollten, stehen der Situation hilflos gegenüber, dass die Frauen sich einer bedingungslosen Unterstützung der EU-Erweiterung verweigern. Indem mit dem Beitritt das bis dahin Externe zur internen Angelegenheit der EU wird, tragen die komplexen Verflechtungen der postsozialistischen Geschlechterbeziehungen nunmehr das ihre zu den bereits drängenden Widersprüchlichkeiten der EU-Gleichstellungspolitik bei, was nicht ohne Auswirkung auf die geschlechterpolitischen Instrumentarien bleiben wird.

Das intellektuelle Schweigen darüber ist umso erstaunlicher, als sich in den letzten zehn Jahren eine lebhaftige Diskussion zwischen Frauen aus Ost und West über die Adaption feministischer Theorien und frauenpolitischer Praxen in den postsozialistischen Staaten entwickelt hat. Es gab feministische Einwände im Osten gegen die Art und Weise, wie einige Schwestern aus dem Westen den Osten als einen leeren sozialen Raum verstanden, den es zu füllen gilt. Helena Siklova, zu kommunistischen Zeiten eine der wenigen tschechischen Dissidentinnen, sagt: »We object to some of the Western feminists insensitive conduct towards us [...] This sometimes reminds us of the attitudes of apparatchiks or of those imparting political indoctrinations.«<sup>17</sup> Solcherart werden die Umsetzungserfordernisse der EU-Gleichstellungspolitik in den historischen Mustern des aufoktroierten Staatsfeminismus wahrgenommen und interpretiert. In beiden Fällen verbindet sich die Top-down-Strategie des politischen Instrumentariums bei den Betroffenen mit dem Gefühl der Hilflosigkeit, aus dem dann Widerstand und Distanz gegenüber den Zielen der EU entstehen. Während sich Aktivistinnen und Wissenschaftlerinnen in einer emotional aufgeheizten Diskussion engagierten, adaptierten ihre Regierungen das bis dato avancierteste rechtliche Rahmenwerk zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit. Man vereinbarte technische Indikatoren zur Durchsetzung und Evaluierung von Geschlechtergerechtigkeit, jedoch ohne dabei die gesellschaftlichen Implikationen, Konsequenzen und Kosten zu bedenken, die der Versuch der Überwindung alter, historisch entstandener Muster der Diskriminierung zwangsläufig haben musste. Weder mögliche Sanktionen noch ein tragfähiger institutioneller Rahmen wurden vereinbart. Der Amsterdamer Vertrag zählt die Antidiskriminierungsgesetzgebung und Maßnahmen zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit in Form von Projekten und Initiativen eindeutig zu Bestandteilen des *acquis communautaire*. Die Regierungen der Beitrittsländer interpretieren dies jedoch in der Regel als Auftrag zur Schaffung von Antidiskriminierungsgesetzen, die auf den Arbeitsmarkt bezogen und reduziert werden.

Die linguistische und institutionelle Übersetzung von Begriffen wie sexuelle Diskriminierung und indirekte Diskriminierung wird hingegen kaum angegangen. Die Bezeichnung Gender wird selten benutzt und wenn, dann häufig verkürzt mit »Frauen« übersetzt. Das politische Potential des Begriffs Gender geht dabei natürlich verloren. So kam es zu der paradoxen Situation, dass diejenigen, die als Wissenschaftlerinnen<sup>18</sup> und als Aktivistinnen gesellschaftli-

16 Monitoring the EU Accession Process: Equal Opportunities for Women and Men. Overview, OSI Budapest, Budapest/New York 2002.

17 Peggy Watson, Politics, Policy and Identity: EU Eastern Enlargement and East West Differences, in: Journal of European Public Policy 3 (2000), S.369–384, hier S. 379.

18 Vgl. Andrea Petó (Hg.), Női esélyegyenlőség Európában. Nőtudományi tanulmányok és a

che Normen der Geschlechtergerechtigkeit schufen, sich an der geschlechterblinden Politik ihrer Regierungen abarbeiteten, während die gleichen nationalen Eliten im Zuge der Beitrittsverhandlungen die EU-Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik unhinterfragt übernahmen. Besonders irritierend erscheint dieses Paradox angesichts der Tatsache, dass sich in denselben vergangenen zehn Jahren sowohl die gesellschaftliche Position als auch die soziale und ökonomische Situation von Frauen extrem verschlechtert hat. Diese Entwicklung wird inzwischen als »Maskulinisierung« des postsozialistischen Osteuropas bezeichnet.<sup>19</sup> In Bezug auf Beschäftigungsraten, politische Beteiligung usw. hat sich die Situation von Frauen im Osten in diesen Jahren der im Westen angeglichen. Beispielsweise sank die Zahl der weiblichen Abgeordneten im ungarischen Parlament von 25 Prozent in den Zeiten des Sozialismus auf sieben Prozent nach den ersten demokratischen Wahlen im Jahre 1990. Die wirtschaftliche Situation von Frauen, die zu Zeiten des Staatfeminismus aufgrund der staatlich geförderten, durch die Sozialsysteme und die kostenlose Kinderbetreuung unterstützten Erwerbstätigkeit auf hohem Niveau abgesichert war, verschlechterte sich nach 1989 erheblich.<sup>20</sup>

Ferner ist festzustellen, dass die Gleichstellungspolitik in den Beitrittsländern mehr von den nationalen parteipolitischen Entwicklungen als von der Stärke sozialer Bewegungen abhängt. In den ehemals staatsfeministischen Ländern waren die Frauenbewegungen schwach und aus Sicht der nationalen Eliten keine ernstzunehmenden Verhandlungspartner. Außerdem standen sie der Art und Weise, wie die Gleichstellungsinstrumentarien implementiert wurden, grundsätzlich kritisch bis ablehnend gegenüber. Im Zuge der Harmonisierung der Rechtssysteme in den Beitrittsländern wurden im Juli 2000 die fünf Direktiven der Europäischen Kommission zur Gleichstellungspolitik übernommen. Rechtliche Gleichheit in der Wirtschaft, gleiche Teilhabe an Entscheidungsprozessen, Gleichheit im sozialen und gesellschaftlichen Leben oder der Wandel von Geschlechtsrollen und -stereotypen mit dem Ziel von mehr Geschlechtergerechtigkeit sind richtige und positive Ziele. Ihre Übernahme beantwortet aber nicht die Frage, warum die ungarischen Frauen der EU ablehnend gegenüberstehen.

### 3. Nationale und internationale Akteure der Geschlechtergerechtigkeit: Allianzen und Strategien

Während der Beitrittsverhandlungen wurde offensichtlich, dass die größte Schwäche in der Umsetzung der legalen Prinzipien der Geschlechtergerechtigkeit in die tägliche Praxis liegt. Mit Blick auf die jeweiligen Verfassungen lassen sich keine ernsthaften Differenzen zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten mehr ausmachen. Leider gilt das jedoch nicht für die Umsetzung von individuellen Rechten und aktiver Gleichstellungspolitik. Der Mangel an praktischer Umsetzung verfassungsrechtlich garantierter Prinzipien ist also das entscheidende Problem in den Beitrittsländern. Ein Grund hierfür ist der Mangel an Institutionen und Organi-

munkaerőpiac kapcsolata Magyarországon (Equal opportunity in Hungary. Women's studies and employment in Hungary), Budapest 2003. Siehe auch [www.hull.ac.uk/ewsi](http://www.hull.ac.uk/ewsi), wo Berichte über die Institutionalisierung der Frauenforschung in neun europäischen Ländern – darunter auch Ungarn – dokumentiert werden, und [www.kakanien.ac.at/beitr/materialien/APetoe1.pdf](http://www.kakanien.ac.at/beitr/materialien/APetoe1.pdf).

19 Peggy Watson, *The Rise of Masculinism in Eastern Europe*, in: *New Left Review* (1993) 3–4, S. 71–82.

20 Vgl. Karin Liebhart/Andrea Pető/Annemarie Schiffbänker/Rumaian Stoilova, *Familienpolitische Maßnahmen in Österreich, Bulgarien und Ungarn*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (2003) 4, S. 417–427.

sationen, die die Diskriminierung von Frauen dokumentieren, die Umsetzung wichtiger Gesetze kritisch verfolgen und auf echte Chancengerechtigkeit durch Gleichstellungspolitik hinwirken. Osteuropäische Feministinnen haben vielfach kritisiert, dass das Gender Mainstreaming und seine halbherzige Institutionalisierung durch die EU-Mitglieder und EU-Institutionen zu einem beiderseitigen (Selbst-)Betrug geführt habe, der EU-Beamte und die Vertreter nationaler Eliten im Zuge eines heimlichen Einverständnisses davon abhält, übergroßes Engagement bei der Einführung des Gender Mainstreamings zu zeigen.

Während in anderen Bereichen EU-Interventionen generell unerwünscht sind, wird die EU bezüglich der Gleichstellungspolitik kritisiert, nicht genügend normativen Druck im Interesse einer als »imagined community« (Benedict Anderson) vorgestellten Gemeinschaft von Frauen auszuüben. Es ist auch zu beobachten, dass angesichts der widersprüchlichen Elemente in der EU-Gleichstellungspolitik von Chancengleichheit einerseits und positiver Diskriminierung andererseits die neuen Mitglieder die EU-Direktiven so auslegen, dass es um Gleichberechtigung für Frauen und nicht um eine umfassende Geschlechtergerechtigkeit geht.<sup>21</sup> So garantiert das aktuell gültige Arbeitsrecht in Ungarn nach der formalen Anpassung an EU-Standards Chancengleichheit für Frauen und Männer. Die meisten Gesetze sind allerdings so formuliert, dass sie sich mit Diskriminierung im Allgemeinen befassen und Geschlecht nur als ein Faktor unter vielen wie etwa Rasse oder Religion auftaucht.

Kaum jemand würde der These widersprechen, dass die EU neue Möglichkeiten für Geschlechterforscherinnen und Frauenaktivistinnen eröffnet hat, ihren Einfluss in der Öffentlichkeit geltend zu machen. Gleichmaßen hat die EU durch ihre offenen Wege der Entscheidungsfindung eine deutlich direktere Kommunikation zwischen verschiedenen Akteuren der Frauenpolitik wie NGOs, WissenschaftlerInnen, ExpertInnen usw. ermöglicht. Daraus entstand für alle Beteiligten der Eindruck, die EU repräsentiere den gesellschaftlichen Fortschritt in Sachen Geschlechterpolitik. Erwartungen wurden geweckt, die EU könne als eine Art Missionarin der Modernisierung wirken. Mit solcherart messianistischem Glauben aufgeladen, führten die hohen Erwartungen an den EU-Beitritt auch dazu, dass von der Verantwortung der nationalen Akteure für Geschlechterpolitik abgelenkt wurde. Tatsächlich offerierte die EU verschiedene Formen der Hilfestellung zur Erfüllung des geschlechterpolitischen Regelwerks: die Strukturfonds, an erster Stelle der Europäische Sozialfonds, verschiedene Bildungs- und Forschungsfonds wie Socrates und Leonardo sowie spezifische Entwicklungspolitiken, darunter das PHARE-Programm, das speziell zum Aufbau neuer Strukturen in den Beitrittsländern geschaffen wurde.

Ein zentraler Befund meiner Argumentation ist, dass Geschlechtergerechtigkeit als zentraler Wert der Europäischen Union es nicht vermocht hat, Frauen im Rahmen des Referendums für sich zu überzeugen. Nunmehr geht es darum zu fragen, ob die EU-Gleichstellungspolitik überhaupt geeignet ist, pro-europäische Gefühle zu wecken. Als Ergebnis einer empirischen Umfrage lässt sich feststellen, dass die europäischen Gleichstellungsaktivitäten nicht geeignet sind, die europäische Idee populärer zu machen. Das gilt insbesondere für Frauen, und es hängt damit zusammen, dass die Gleichstellungsmechanismen im Kontext der nationalen Politik wahrgenommen und interpretiert werden.<sup>22</sup> Vergleiche zwischen verschiedenen Staaten zeigen, dass ein einvernehmlicher, regierungsfreundlicher Charakter der Zielgruppe – in diesem Fall Frauenorganisationen – sowie bereits etablierte Gleichstellungsmechanismen auf na-

21 Bretherton, *Women and Transformation*.

22 Laura Cram, *Governance »to Go«: Domestic Actors, Institutions and the Boundaries of the Possible*, in: *Journal of Common Market Studies* 4 (2001), S. 595–618.

tionaler Ebene die Voraussetzung für ein hohes Niveau pro-europäischer Identität darstellen.<sup>23</sup> Wenn die Institutionalisierung von EU-Gleichstellungspolitiken hingegen vom guten Willen nationaler Parteipolitik abhängt, wird kein pro-europäischer Effekt erzielt. Es wird deutlich, dass die Möglichkeit zur Entfaltung pro-europäischer Einstellungen mit Hilfe der Einführung von Gleichstellungspolitiken wohl gegeben war, der Umsetzung jedoch die vom nationalen Kontext abhängigen Bedingungen und Ressourcen oftmals entgegenstanden, ohne dass dies ausreichend reflektiert wurde.

Der Vergleich zwischen Griechenland, Irland, Großbritannien, Ungarn und Polen gibt Aufschluss über die Erfolgchancen zur Implementierung von EU-Gleichstellungspolitiken. Die nationalen politischen Kontexte differieren erheblich: Irland ist ein korporatistisch verfasster, Großbritannien ein pluralistisch-kompetitiver Staat, während Griechenland in Folge der Diktatur ein stark politisierter Parteienstaat ist, ebenso wie Ungarn und Polen es in Folge des Zusammenbruchs des Sozialismus sind. Als Ergebnis des Vergleichs ist festzustellen, dass aufgrund des Drucks der EU die Gleichstellungsmechanismen in Griechenland, Irland und Großbritannien weitgehend institutionalisiert sind, während dies in Polen und Ungarn nicht der Fall ist. Dort ist der Grund für die halbherzige Implementierung vor allem in gegensätzlichen Parteauffassungen zu suchen. Ein Vergleich der Beziehungen zwischen Frauenorganisationen und politischen Akteuren zeigt, dass diese im Fall von Griechenland, Ungarn und Polen überwiegend konfrontativ sind, während es in Irland und Großbritannien einen kooperativen Umgang gibt. Es ist offensichtlich, dass der konfrontative Charakter von Frauenorganisationen ohne den Druck internationaler Akteure nicht zur Durchsetzung von Gleichstellungspolitiken führt. Die EU hat den PR-Krieg in Osteuropa verloren: Die bemühte Ausstrahlung von Fortschritt, Gleichberechtigung und Frieden traf bezüglich der Frauenorganisationen auf ein wenig vorteilhaftes politisches Klima.<sup>24</sup> Die vergleichende Analyse der fünf Länder zeigt, dass das stärkste Hindernis für die erfolgreiche Einführung von EU-Gleichstellungspolitiken widersprüchliche Botschaften und das Fehlen effektiver Sanktionsmechanismen auf EU-Seite sind.

Eine andere Schwierigkeit ist das Beharren auf einer einzigen, dominanten Form sozialer Ungleichheit bei Ausblendung der vielen anderen sozialen Differenzen, die sich aus Rasse, Ethnizität, Klasse usw. ergeben. Eine Politik der Anerkennung von Differenzen hingegen geht Geschlechtern und Kulturen den gleichen Status zu und stellt die Kategorie »Frauen« damit in Frage. Es ist den Unklarheiten der Definition von Gender geschuldet, dass die sozialen, kulturellen und finanziellen Kosten des Mainstreamings nie kalkuliert wurden. Auch die politischen Kosten der Transformation von Frauenpolitik zu Geschlechterpolitik wurden nie geklärt. Die Angst mancher Frauengruppen, finanzielle und politische Unterstützung seitens der EU verlieren zu können, hat paradoxerweise die Implementierung des Gender Mainstreamings blockiert und konservative Definitionen von Frauen als biologischer Kategorie verstärkt. Darin liegt ein Rückbezug auf die erste Phase europäischer Gleichstellungspolitik. Eine Politik der Anerkennung von Differenzen ist jedoch zentrale Voraussetzung für die Herausbildung von Identität. Frauen sollten Selbstvertrauen, Selbstbewusstsein und Selbstrespekt als Bausteine von Identität auf dem Wege der gegenseitigen Anerkennung von Differenzen gewinnen. Der Konflikt zwischen Gleichheitspolitiken und Differenzpolitiken hat allerdings

23 Bretherton, Gender Mainstreaming and Enlargement; Cram, Governance »to Go«; Andrea Pető, The Process of Institutionalising Gender Studies in Hungary, in: Rosi Bradiotti/Esther Vonk (Hg.), The Making of European Women's Studies. A Work in Progress Report on Curriculum Development and Related Issues, Utrecht 2000, S. 32–35.

24 Bretherton, Gender Mainstreaming and EU Enlargement.

entscheidenden Einfluss auf die Ausformung von Gleichstellungspolitiken. Bezogen auf eine europäische Identität bedeutet das, den Ort für die Entstehung von Identität zu definieren. Wo findet eine Politik der Anerkennung statt? Wer konstruiert Differenzen und wer definiert die Bedeutung von Differenz? Im Falle der EU sind es die starken und vielschichtigen EU-Institutionen, die eine europäische Identität pflegen, und das schnell wachsende europäische Recht, die die neuen Spielregeln bestimmen. Von daher ist es von strategischer Bedeutung, die Politik des Gender Mainstreaming als Ort der Anerkennung von Differenz zu etablieren.

Wir haben gesehen, dass im Fall der Europäischen Union der Druck von Frauenbewegungen auf den verschiedensten Ebenen für die Durchsetzung des Grundwertes der Geschlechtergerechtigkeit entscheidend war. Für die osteuropäischen Frauenbewegungen wird entscheidend sein, ob sie das Gesetz des Handelns in die eigene Hand nehmen. Bisher bestimmen die Regierung oder internationale Frauenorganisationen und Netzwerke die Agenda, während die örtlichen Frauen bloß reagieren. Oder hat die anerkannte tschechische Soziologin Hana Havelkova wirklich Recht, wenn sie sagt, es gäbe in Osteuropa keine Frauenbewegungen, weil es keine Frauenprobleme gäbe, weil die Frauen das Recht auf Abtreibung hätten sowie hohe Beschäftigungsraten, einen hohen Prozentsatz von Frauen an höherer Bildung etc.<sup>25</sup> Nein, denn dieses Erbe ist inzwischen weitgehend verschwunden und der Osten begegnet dem Westen auf dem Niveau sinkender Frauenerwerbstätigkeit und schwindender politischer Partizipation. Einige osteuropäische Feministinnen beschwören zwar noch immer die Differenz zwischen Ost und West und hoffen, ihre Authentizität vor dem Einmarsch der westlichen Theorien retten zu können, doch die Effekte der sozialen Entwicklungen im Gefolge der Globalisierung treffen Frauen in Ost und West gleichermaßen.

Es mag nur eine Frage der Zeit sein, bis der Skeptizismus der osteuropäischen Frauen angesichts ihrer Erfahrungen mit der EU-Gleichstellungspolitik in der gesamten Union um sich greifen wird. In diesem Sinne stellt die EU-Erweiterung den bestmöglichen Zeitpunkt dar, alle europäischen Akteure – die NGOs, die normsetzenden Instanzen, die politischen Entscheidungsträger – aufzufordern, über gemeinsame Allianzen und Strategien nachzudenken, um einen europaweiten Backlash in der Gleichstellungspolitik zu verhindern.

Übersetzung: Gabriele Kämper

25 Hana Havelkova, *Abstract Citizenship?, Women and Power in the Czech Republic*, in: Barbara Hobson (Hg.), *Gender and Citizenship in Transition*, London 2000, S. 118–138.