

## Gender Mainstreaming im Europäischen Parlament: Geschichte, Institutionalisierung, Hindernisse

Ahrens, Petra

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ahrens, P. (2021). Gender Mainstreaming im Europäischen Parlament: Geschichte, Institutionalisierung, Hindernisse. *GENDER - Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*, 13(1), 11-26. <https://doi.org/10.3224/gender.v13i1.02>

### 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>

Petra Ahrens

## Gender Mainstreaming im Europäischen Parlament: Geschichte, Institutionalisierung, Hindernisse

### Zusammenfassung

Das Europäische Parlament (EP) hat sich als eines der wenigen Parlamente weltweit seit 2003 in insgesamt sechs Entschlüssen zur Umsetzung von Gender Mainstreaming (GM) verpflichtet. Ausgehend von dem Ansatz des Feministischen Institutionalismus analysiert dieser Beitrag chronologisch die potenzielle Institutionalisierung von GM und fragt, inwieweit sich neue Regeln und Normen in bestehende formale und informelle Regeln einflechten lassen. Hierfür werden zentrale EP-Dokumente für den Zeitraum 2003 bis 2019 sowie leitfadengestützte Interviews mit MEPs verschiedener Fraktionen und EP-Beschäftigten aus 2019 und 2020 analysiert. Insgesamt kann von einer GM-Institutionalisierung gesprochen werden, wenn sie auch heterogen verläuft.

### Schlüsselwörter

Europäisches Parlament, Gender Mainstreaming, Institutionalisierung, Mikropolitiken, Frauenrechts- und Gleichstellungsausschuss

### Summary

Gender mainstreaming in the European Parliament: History, institutionalization, obstacles

The European Parliament (EP) is one of the few parliaments worldwide to have adopted a total of six resolutions in the period since 2003 in which it pledges to implement gender mainstreaming (GM). Applying Feminist Institutionalism, the article analyzes the potential institutionalization of GM from a chronological perspective. It investigates to what extent new rules and norms can be incorporated into existing formal and informal rules. Examining key EP documents from the period between 2003 and 2019 and semi-structured interviews conducted with Members of the EP (MEPs) from different political groups and with EP staff in 2019 and 2020, the article provides an analysis of GM institutionalization. Overall, one can say that GM has become institutionalized over time, although implementation is quite heterogeneous.

### Keywords

European Parliament, gender mainstreaming, institutionalization, micro-politics, Committee on Women's Rights and Gender Equality

## 1 Einleitung

Während im Zuge der Pekinger Aktionsplattform der UN-Weltfrauenkonferenz 1995 viele Regierungen Gender Mainstreaming (GM) als gleichstellungspolitische Strategie verabschiedeten, blieben ähnliche Initiativen in den meisten Parlamenten aus. Eine herausstechende Ausnahme ist das Europäische Parlament (EP), welches sich seit 2003 mittels Entschlüssen und Berichten selbst zu GM verpflichtet. Diese kontinuierliche Bestrebung, GM im EP zu institutionalisieren, erscheint erstaunlich angesichts der Tatsache, dass GM in der Politik der Europäischen Union erheblich an Boden verloren hat und sich erst mit der neuen Europäischen Kommission ein Wandel abzeichnet (Abels

2020; Ahrens 2018; Jacquot 2015). Bemerkenswert ist die Selbstverpflichtung auch, weil im EP vertretene rechtskonservative und -extreme Parteien gegen Gleichstellungspolitik und GM opponieren und es als „Genderideologie“ diskreditieren (Korolczuk/Graff 2018; Verloo/Paternotte 2018). Trotz der Machtzunahme des EP und des damit potenziell wachsenden Einflusses auf supranationale Gleichstellungspolitik ist die langjährige Entwicklung im EP in der Forschung kaum adressiert worden (vgl. ausführlich Ahrens/Rolandsen Agustín 2019).

Dieser Beitrag schließt diese Lücke, indem die GM-Umsetzungsprozesse im EP chronologisch analysiert werden. Hierfür wird ausgehend vom Ansatz des Feministischen Institutionalismus analysiert, inwieweit sich neue Normen und Praxen (hier Gender Mainstreaming) in formale und informelle Regeln einflechten lassen angesichts des konstanten Wandels des politischen EU-Systems und der Selbstwahrnehmung des EP als Gleichstellungsmotor (Van der Vleuten 2019).

Die chronologische Analyse entsprechender EP-Entschlüsse, Berichte, Abstimmungsergebnisse zu GM sowie weiterer Dokumente im Zusammenhang mit den formalen parlamentarischen Verfahren deutet auf eine zunehmend stabile Institutionalisierung von GM hin. Dass diese nicht friktionslos verläuft, wird am Beispiel der Berücksichtigung von Genderaspekten in Ausschüssen während der letzten beiden Legislaturperioden illustriert. Dazu werden rund 120 leitfadengestützte Interviews mit MEPs verschiedener Fraktionen und mit EP-Beschäftigten aus den Jahren 2019 und 2020 herangezogen.

## 2 GM auf supranationaler Ebene und Theorieansatz

Gender Mainstreaming (GM) zielt als politische Strategie darauf ab, institutionelle Strukturen zu hinterfragen und dahingehend zu transformieren, dass Gleichstellungsförderung zu einem alle Ebenen durchdringenden Anspruch wird (Lombardo/Meier/Verloo 2009; Minto/Mergaert 2018). Auf EU-Ebene wurde die Strategie durch ein institutionenübergreifendes feministisches Akteur\*innennetzwerk in Artikel 3,2 des Amsterdamer Vertrags verankert (Hubert/Stratigaki 2016; Jacquot 2015). Wenn auch die vorherige Begrenzung der EU auf Beschäftigungspolitik durchbrochen wurde, enttäuschte die praktische Umsetzung: Gleichstellungsaspekte wurden in bestehende Politiken und Prozesse nur integriert oder kooptiert; selten wurden Politiken und Prozesse grundlegend transformiert (Lomazzi/Crespi 2019; Lombardo/Meier/Verloo 2009). Insgesamt fehl(t)en kohärente Gleichstellungsziele, sodass Gleichstellung ein „empty signifier“ und eher als technische denn inhaltliche Anforderung verstanden wurde (Minto/Mergaert 2018; Verloo 2005), da alltägliche Verwaltungsroutinen unangetastet blieben (Jacquot 2015). Zudem entpolitisierte die Art und Weise der GM-Umsetzung in der Europäischen Kommission Gleichstellungspolitik, schwächte die ursprüngliche institutionelle Gleichstellungsstruktur und untergrub die zuvor gute institutionenübergreifende Zusammenarbeit feministischer Akteur\*innen (Ahrens 2018; Jacquot 2015).

Die Rolle des EP für EU-Gleichstellungspolitik wurde in der Forschung öfter beleuchtet (Ahrens 2018; Jacquot 2015; Rolandsen Agustín 2013; Van der Vleuten 2012), ebenso wie die Sitzverteilung der Fraktionen (auch nach Geschlecht), aber Studien zu

Gleichstellung innerhalb der EP-Prozesse, in den Fraktionen und in verschiedenen Organisationsebenen sind jüngerer Natur (vgl. ausführlicher Ahrens/Rolandsen Agustín 2019). Wichtig ist es, die einzelnen Fraktionen zu betrachten, denn deren gleichstellungspolitische Schwerpunkte und fraktionsinterne Gleichstellungsförderung unterscheiden sich deutlich (Kantola/Rolandsen Agustín 2016, 2019). Die Differenz verläuft hier zwar teilweise entlang nationaler Delegationen, aber insgesamt folgt sie einem Rechts-Links-Spektrum. EP-Entscheidungen erfordern stets Mehrheiten und die jeweilige Fähigkeit, entsprechende Koalitionen zu formen, beeinflusst die politische Ausrichtung im EP (Warasin et al. 2019).

Um zu verstehen, warum und wie sich GM in Organisationen (nicht) umsetzen lässt, wird in diesem Beitrag Feministischer Institutionalismus aus einer analytischen Perspektive genutzt. Es wird analysiert, wie Geschlechterverhältnisse in Organisationen formale und informelle Regeln und Normen sowie das Handeln von Frauen\* und Männern\* prägen (Mackay/Kenny/Chappell 2010; Mackay 2014). Alle Institutionalistentheorien sehen Strukturen und Akteur\*innen als ko-konstitutiv an: Institutionen formen Verhalten mittels Regeln, Normen und Prozessen; Akteur\*innen initiieren oder blockieren institutionellen Wandel (Mackay/Kenny/Chappell 2010: 573). Ebenso setzen sich alle mit formalen und informellen Institutionen, also den ‚gesellschaftlichen Spielregeln‘, sowie Entstehen, Stabilität und Wandel von Institutionen auseinander – wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten (Mackay/Kenny/Chappell 2010: 576ff.). Dennoch sind die meisten Institutionalistentheorien blind gegenüber der Kategorie Gender als einem konstitutiven Element von Institutionen. Hier setzt Feministischer Institutionalismus an, der schon länger in der Genderforschung genutzt wird, wenn auch oft nicht unter diesem Label (Mackay/Kenny/Chappell 2010; MacRae/Weiner 2017).

Theorien des (Feministischen) Institutionalismus und deren Anwendung auf supranationale Institutionen und Politiken (MacRae/Weiner 2017) legen nahe, dass die GM-Umsetzung im EP davon abhängt, wie sich GM in formale und informelle Regeln einflechten lässt, ob diese transformiert werden und ob GM zur Norm wird. Das hilfreiche, von Mackay (2014) geprägte Konzept der ‚nested newness‘ setzt daran an, dass auch neue Institutionen – Organisationen wie Regeln – an frühere institutionelle Kontexte anknüpfen und sich in der neuen Institution widerspiegeln (Mackay 2009, 2014). Durch die ‚Nestedness‘ werden neue Regeln und Normen als früheren Verfahren widersprechend wahrgenommen und dadurch (un)bewusst von Akteur\*innen abgelehnt. Das trifft vor allem auf oft unhinterfragte Regeln zum Geschlechterverhältnis zu, die sehr veränderungspersistente sind, wie Mackay für das schottische Parlament aufzeigt (Mackay 2009, 2014). Beim EP kommt einerseits hinzu, dass Akteur\*innen mit dem Wissen ihrer früheren (nationalen) Institutionen eintreffen und (neue) gleichstellungsbezogene Regeln zu jenen gehören, die leicht ‚vergessen‘ werden (Mackay 2009). Andererseits lassen das EP-Selbstverständnis als Gleichstellungsförderer\*in (Van der Vleuten 2019) und der ohnehin beständige Wandel durch Vertragsänderungen vermuten, dass sich GM in EP-Prozessen verankern ließe.

Laut Minto und Mergaert, die die Umsetzung von GM und dessen Evaluation in der Europäischen Kommission verglichen haben, kann der GM-Institutionalisierungsstand in fünf Dimensionen gemessen werden: 1) formale Verankerung (inkl. Top-down-Unterstützung), 2) standardisierte Strukturen und Prozesse mit Zuständigen, 3) Qualitäts-

sicherung z. B. durch Ressourcen und Trainings, 4) transparente Verantwortlichkeiten und Evaluation und 5) langfristige Stabilität (Minto/Mergaert 2018: 209f.). Wenn für alle Dimensionen messbare Ergebnisse vorliegen, kann von einer Institutionalisierung ausgegangen werden. Die chronologische Analyse der EP-Entschlüsse wird diese fünf Dimensionen für das EP überprüfen.

Der multikulturelle, multinationale und konsensorientierte Kontext macht das EP zu einem Spezialfall, um konkurrierende Ideen zu Gleichstellungsförderung zu untersuchen. Angenommen wird, dass dieser Prozess nicht friktionsfrei verläuft, da GM sich nicht ohne Widerstand ‚einbetten‘ lässt und je nach politischer Couleur Berichterstatte\*r\*innen inhaltliche Schwerpunkte setzen können. Parlamentarische Institutionen, die erfordern, dass Regeln, Normen und politische Zielsetzungen beständig ausgehandelt und gelernt werden müssen, ermöglichen es zu untersuchen, wie dennoch gerade Geschlechternormen und -machtverhältnisse reproduziert werden (Haastrup/Kenny 2016). Zentral sind somit die Akteur\*innen, die Regeln und Normen ‚erlernen‘ und Politikziele definieren, da diese zentral für institutionelle Veränderungsprozesse sind.

### 3 Datenmaterial und Methoden

Die Analyse stützt sich vorrangig auf EP-Primärtexte wie Resolutionen, Plenardebatteprotokolle, Ausschussdokumente und weitere Publikationen mit Bezug zur GM-Umsetzung, die im Rahmen von sechs EP-Resolutionen entstanden sind (siehe Quellenverzeichnis). Die Resolutionen und alle anhängigen Texte<sup>1</sup> erlauben es, narrative und historische Sequenzen der GM-Umsetzung sowie Änderungen nachzuvollziehen (Vromen 2010). Analysiert wurde, auf welche EP-Regeln explizit oder implizit Bezug genommen und wo neue Vorgaben angedockt wurden. Konkreter: Wie wurde GM formal angelegt, welche verschiedenen Akteur\*innen – FEMM-Ausschuss, individuelle MEPs, Fraktionen – spielten welche Rolle? Was lässt sich daraus für die GM-Umsetzung ableiten?

Die verschiedenen Dokumente wurden jeweils für die entsprechende Legislaturperiode in ihrer zeitlichen Abfolge systematisiert und dann miteinander verglichen, um Textänderungen, die zwischen verschiedenen Entwurfsstadien und der Endfassung bestehen, herauszufiltern. Diese Elemente wurden dahingehend beleuchtet, ob die Änderung für die GM-Umsetzung hemmend oder fördernd sein würde. Ergänzend wurden Stellungnahmen von MEPs, Fraktionen und anderen Akteur\*innen herangezogen, um Begründungslogiken nachvollziehen zu können. Für Plenardebatten wurde geprüft, welche Elemente von welcher Fraktion oder von welchem MEP kommentiert wurden und ggf. wogegen opponiert wurde.

Die chronologische Institutionalisierungsanalyse wird ergänzt durch eine Momentaufnahme der aktuellen Umsetzung. Dafür wird auf Interviewmaterial zugegriffen, das im Rahmen des Forschungsprojekts „Gender, party politics and democracy in Europe: A study of European Parliament’s party groups“ (EUGenDem) erhoben wurde. Vor der EP-Wahl 2019 wurden rund 50 Interviews und danach rund 70 Interviews mit MEPs

1 Pro Entschließung sind dies zehn bis 30 Dokumente. Die Anzahl anhängiger Dokumente nimmt über die Zeit zu.

aller Fraktionen und EP-Beschäftigten zu Genderaspekten der Fraktionsarbeit geführt, u. a. auch zu GM. Das Interviewmaterial wurde vom Forschungsteam, angelehnt an die Grounded Theory (Glaser/Strauss 1967), computergestützt mit AtlasTi induktiv und deduktiv kodiert (vgl. auch Ahrens 2018: 253ff.). Die Interviews fragten u. a. nach der alltäglichen Arbeit und den (Inter-)Aktionen der Interviewten und ermöglichen es, eine „thick description“ des Politikprozesses aus feministischer, interpretativer Perspektive zu entwickeln (Vromen 2010: 249). Für diesen Beitrag wurden die Codes ‚Gender Mainstreaming‘, ‚FEMM-Ausschuss‘, ‚Opposition gegen Gleichstellung‘ und ‚Ausschüsse‘ sowohl übergreifend als auch entlang der Fraktionen ausgewertet. Die Interviewauswertung ermöglicht es nachzuzeichnen, wie Akteur\*innen die GM-Umsetzung im EP aktuell beurteilen.

## 4 GM-Entschlüsse und Berichte im Überblick

Das EP legt in seiner Geschäftsordnung (EP-GO) die Regeln für alle parlamentarischen Verfahren fest, darunter für EP-Entschlüsse und Berichte. Jeder Beschluss zu GM musste hier ansetzen und regelkonform sein. Das EP unterscheidet legislative und nicht-legislative Berichte sowie Initiativberichte (Kap. 2, EP-GO).<sup>2</sup> Ausschüsse können nach § 54 Initiativberichte beantragen, sie müssen aber von der Konferenz der Präsidenten<sup>3</sup> genehmigt werden. Zum Zeitpunkt der ersten GM-Entscheidung war die Zustimmung für Eigeninitiativberichte und -resolutionen alles andere als gesichert, im Gegenteil: Anträge wurden häufig als eine Form der Agendakontrolle abgelehnt (Mamadouh/Raunio 2003: 335). Unterstützung für die erste GM-Entscheidung zu sichern und sie in standardisierte EP-Verfahren einzubetten, war demnach für alle weiteren Institutionalisierungsschritte von entscheidender Bedeutung.

Der erste FEMM-Antrag im Jahr 2002 für einen Initiativbericht und eine EP-Entscheidung zu GM musste diese Hürde nehmen. Die damalige Präsidialgruppe bestand aus acht Männern und einer Frau<sup>4</sup>, wobei spätere Presseberichte vermuten lassen, dass der EP-Präsident Pat Cox (Europäische Liberale, Demokraten und Reformer) das Anliegen unterstützte (EP-News 2004). Am 14. März 2002 wurde FEMM mit dem ersten Eigeninitiativbericht zu GM in Form einer Entscheidung beauftragt. Mit Lissy Gröner (Progressive Allianz der Sozialdemokraten, S&D) wurde am 27. März 2002 eine sehr bekannte und etablierte EP-Gleichstellungspolitiklerin als Berichterstatterin ernannt. Interessanterweise wurde der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt (JURI) für eine Stellungnahme nominiert, was bei Eigeninitiativberichten ungewöhnlich ist. Warum der FEMM-Initiativberichts Antrag genehmigt wurde, bleibt mangels entsprechender Dokumentation offen.

2 Legislative sind Kommissionsvorschläge für Richtlinien oder Verordnungen, die seit dem Lissabon-Vertrag mehrheitlich durch Rat und EP gemeinsam beschlossen werden. Nicht-legislative Berichte wie Stellungnahmen und Entschlüsse beantragt der zuständige Ausschuss nach § 46 der EP-GO zu Themen mit EP-Initiativrecht.

3 Die Konferenz der Präsidenten (sic!) besteht aus EP-Präsident\*in und Fraktionsvorsitzenden.

4 Mit Ausnahme der Doppelfraktionsspitze aus Heidi Hautala und Paul Lannoye (Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz) gab es nur männliche Fraktionsvorsitzende nebst EP-Präsident Cox.

Werden die Entschlüsse verglichen, hat die Fraktionszugehörigkeit des/der Berichterstatter\*in nicht den Verabschiedungsprozess beeinflusst: Alle Resolutionen wurden als EP-Standardverfahren im FEMM inhaltlich erarbeitet, abgestimmt und dann in einer Plenarsitzung beschlossen. Die Texte begründen die Notwendigkeit von GM mit dem EU-Rechtsrahmen und entsprechenden Vertragsartikeln<sup>5</sup> (z. B. Gleichstellung der Geschlechter (EUV § 2 und § 3 Abs. 3), Nichtdiskriminierung (AEUV § 19) und gleiches Entgelt (AEUV § 157)), weiteren EP-Resolutionen sowie den Aktivitäten anderer supranationaler Institutionen wie der Europäischen Kommission. Alle erläutern, warum Gleichstellungsförderung nach wie vor ein notwendiges Ziel sei, bewerten die bisherige GM-Umsetzung im EP und formulieren zukünftige Schritte.

Seit 2003 sind die GM-Entschlüsse ähnlich strukturiert und werden vom FEMM gestaltet. Im FEMM erhielten alle – trotz steigender Gegenstimmen – eine klare Mehrheit, während in den Plenarsitzungen nur die 2009er-Entscheidung breit unterstützt wurde, die erste im Jahr 2003 und alle weiteren nach 2009 waren umstrittener. Tabelle 1 zeigt Berichterstatter\*innen, Beschlussdaten und Abstimmungsergebnisse.

*Tabelle 1: Gender Mainstreaming Entschlüsse im EP*

	An FEMM vergeben	EP-Beschluss	Berichterstatter*in		Abstimmung FEMM	Abstimmung Plenum
2003	14.3.02	13.3.03	Lissy Gröner, S&D	+	23	255
				-	1	186
				0	0	15
2007	15.6.06	18.1.07	Anna Záborská, EVP	+	30	Handzeichen ohne Zählung
				-	0	
				0	1	
2009	23.9.08	22.4.09	Anna Záborská, EVP	+	23	603
				-	0	12
				0	1	64
2011	7.7.11	17.11.11	Mikael Gustafsson, GUE/NGL	+	21	378
				-	4	154
				0	0	40
2016	10.9.15	8.3.16	Angelika Mlinar, ALDE	+	23	453
				-	6	173
				0	1	79
2019	5.7.18	15.1.19	Angelika Mlinar, ALDE	+	19	492
				-	6	126
				0	0	75

Erläuterung: + = Zustimmung, - = Ablehnung, 0 = Enthaltung

Quelle: Öffentliches Dokumentenregister EP<sup>6</sup>; Zusammenstellung Petra Ahrens.

5 Artikelnummerierungen ändern sich oft mit neuen Verträgen. Hier wird die Nummerierung aus dem Lissabon-Vertrag verwendet.

6 Siehe <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/home/welcome.htm?language=DE> [Zugriff: 08.01.2021].

Während die formale Verankerung der Entschlüsse relativ einfach erschien, blieb die in ihnen integrierte Berichterstattung zur GM-Implementierung eine herausfordernde Aufgabe, wie verschiedene Texte erkennen lassen. Normalerweise präsentieren EP-Entschlüsse lediglich zukünftige Handlungsoptionen und -anforderungen, doch die zu GM fungierten auch als rückblickende GM-Berichterstattung. In diesen lässt sich erkennen, wie der FEMM-Ausschuss und der/die jeweilige Berichtersteller\*in EP-Spielräume nutzte, um institutionellen Wandel zu initiieren und GM schrittweise formal einzubetten. Auch ist erkennbar, welche geplanten neuen Regeln verworfen wurden. Die Institutionalisierung verlief somit nicht linear, sondern wurde zwischen den Fraktionen im FEMM-Ausschuss ausgehandelt.

Die Umsetzungsergebnisse entlang der bereits 2003 definierten GM-Implementierungsschritte generierte der FEMM-Ausschuss mittels parlamentarischer Abfragen bei anderen Ausschüssen und EP-Organen. Außerdem lud FEMM die für GM zuständigen (stellvertretenden) Vorsitzenden anderer Ausschüsse regelmäßig zur Berichterstattung ein und organisierte gemeinsame Sitzungen des GM-Netzwerks, das auf der Basis der ersten Entschlüsse eingerichtet wurde. In den ersten vier Entschlüssen bewerteten die Berichtersteller\*innen die Entwicklung der GM-Umsetzung im EP seit der vorherigen Entschlüsse, jedoch fehlte diese Bewertung in der 2016er-Entschlüsse. Die 2019er-Entschlüsse enthielt dann eine politische Erklärung, in der gleichzeitig die Gesamtergebnisse zusammengefasst und – angesichts der Umsetzungsbemühungen seit 2003 – ernsthaftere Umsetzungsschritte angemahnt wurden. Damit beinhalten bereits die ersten Entschlüsse viele Elemente der ersten vier Dimensionen von Minto und Mergaert (2018) und weisen auf eine messbare Institutionalisierung hin.

#### 4.1 Vorsichtig-selektive GM-Blaupausen-Institutionalisierung – 2003

Die erste Entschlüsse wurde von den Debatten zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages mit seinem GM-Artikel sowie von der bevorstehenden EU-Erweiterung auf Mittel- und Osteuropa beeinflusst. FEMM knüpfte darin strategisch an den GM-Ansatz der Europäischen Kommission an und präsentierte diesen als bewährte Methode und Blaupause für das EP (Europäisches Parlament 2003: 18). Zudem wurden die 1998er-Empfehlungen der Expert\*innengruppe des Europarates auf das EP umgemünzt: Top-down-Verankerung durch eine Hochrangige Gruppe für Gleichstellung im EP, feste GM-Zuständigkeit eines Ausschusses, pro Ausschuss und Delegation ein\*e zuständige\*r MEP, die ein GM-Netzwerk bilden, Beginn in Schlüsselbereichen, jährliches Arbeitsprogramm und Monitoring der Ausschüsse und Delegationen zu GM, Überprüfung und Veränderung des EP-Verwaltungshandelns (Europäisches Parlament 2003: 19ff.). Jedes dieser Elemente gab es in ähnlicher Form in der Europäischen Kommission; es fehlten Gendertrainings und Konsultationen mit Interessengruppen. Gleichzeitig entsprachen z.B. Ausschusszuständigkeit und Berichtspflichten dem formalen EP-Prozedere in anderen Politikbereichen; auch übergreifende Netzwerke parallel zu Ausschüssen waren verbreitet.

In der Plenarsitzung betonte die Berichterstellerin, dass es angesichts der Erweiterung von 2004 notwendig sei, einen hohen Frauenanteil im Parlament zu gewährleisten,



und der Bericht argumentierte, dass GM und die Gleichstellungsförderung zentrale demokratische Aufgaben des EP als „die den Bürgern am nächsten stehende europäische Institution“ (Europäisches Parlament 2003: 19) seien.

Damals galt FEMM als feministisches Bollwerk (Jacquot 2015), kein anderer Ausschuss hatte jemals einen so hohen Anteil an weiblichen Mitgliedern (bis heute) bei gleichzeitig rein freiwilliger Mitgliedschaft (d.h. zusätzlich zu einer weiteren „regulären“ Ausschusstätigkeit), relativer Machtlosigkeit und Umstrittenheit im EP (Ahrens 2016; Nugent 2019). Diese Zweiteilung ist aus institutionalistischer Perspektive bemerkenswert: Es gab Stimmen im EP, dass FEMM überflüssig sei, wenn alle EP-Organe GM umsetzten (Ahrens 2016). In diesem Fall wäre es fatal gewesen, wenn dezidiert FEMM für GM zuständig gewesen wäre. Eine klare Zuständigkeit vorzusehen, aber offen zu lassen, welcher Ausschuss dies sei, sicherte GM ab, auch für den Fall, dass FEMM in Zukunft als überflüssig erachtet und aufgelöst werden würde. FEMM als zuständigen Ausschuss vorzuschlagen, monopolisierte wiederum dessen Kontrolle darüber, ob GM ausreichend umgesetzt würde. Die GM-Institutionalisierung wurde somit zu einer Lebensversicherung für FEMM, indem es wiederkehrende Aufgaben und Berichtspflichten zuwies. Der mitberatende JURI-Ausschuss beschloss einstimmig eine befürwortende Stellungnahme und bemängelte nur zu starre Vorgaben für Beförderungen von Frauen in der EP-Verwaltung (Europäisches Parlament 2003: 26f.).

## 4.2 Konservative Institutionalisierung – 2007

Nachdem sich das EP verpflichtet hatte, GM umzusetzen und alle zwei Jahre Bericht zu erstatten, verzögerte die EP-Wahl 2004 dennoch den nächsten Bericht – er wurde erst im Dezember 2006 vorgelegt und die EntschlieÙung im Januar 2007 angenommen. Die Osterweiterung und der gescheiterte Verfassungsprozess veränderten die EP-Zusammensetzung, die Politikprozesse und damit auch die GM-Implementierung. Die zentralen Vorschläge wurden zwar umgesetzt, aber die verschiedenen Berichtsentwürfe, die verabschiedete Fassung und die Plenardebatte veranschaulichten die internen Probleme, GM in die bestehenden Verfahren einzubetten bzw. neue einzurichten und nicht nur Lippenbekenntnisse zu produzieren.

Der Berichtsentwurf, der als Grundlage für die endgültige EntschlieÙung angenommen wurde, enthielt konkrete Schritte wie z.B. die Notwendigkeit, dass die Hochrangige Gruppe für die Gleichstellung der Geschlechter verbindliche politische Prioritäten für GM in den Bereichen Gesetzgebung, Kommunikations- und Informationspolitik sowie Gender Budgeting und Personalpolitik festlegt. In dem Bericht wurde auch vorgeschlagen, verbindliche Quoten für weibliche Abgeordnete zu vereinbaren. Eine frühere Version forderte Gendertrainings für alle Abgeordneten. All diese neuen Elemente verschwanden in der endgültigen EntschlieÙung und zeigen die Schwierigkeit, GM in einem neu zusammengesetzten EP weiter zu institutionalisieren.

In der Plenardebatte betonten mehrere FEMM-MEP, dass die EP-Ausschüsse GM ablehnen, aber der Bericht selbst formuliert es viel vorsichtiger. Er entschuldigt die klaren Mängel, weil „Ausschussmitglieder die jedem Vorgang innewohnende politische und technische Dynamik nicht ignorieren [können]“, von der Dynamik „die Aufmerksamkeit abhängig [sei], die speziell dem Gender Mainstreaming in den einzelnen Aus-

schüssen beigemessen wird“ und Mängel „keinesfalls zu einer moralischen Verurteilung von Personen führen“ (Europäisches Parlament 2006: 10) dürfen. Die neu zusammengesetzten Ausschüsse schienen GM als Anforderung ‚vergessen‘ zu haben und (ver-)zögerten außerdem entschlossene Umsetzungsschritte und -regeln.

Für diese erstaunliche Zurückhaltung des FEMM trug nicht zuletzt die EVP-Fraktion die Verantwortung, die mit der Slowakin Anna Záborská eine sehr konservative Ausschussvorsitzende stellte (Jacquot 2015). Die von der EVP in weiten Teilen vertretenen konservativen Vorstellungen von Geschlechterverhältnissen und -binarität spiegeln sich auch in Formulierungen wider, wie z. B. in der Forderung nach einer „uneingeschränkte[n] Anerkennung des ‚Andersseins‘ und des ‚Sichergänzens‘ von Männern und Frauen“ (Europäisches Parlament 2006: 8), die seitdem in jeder Legislaturperiode aufscheinen (Kantola/Rolandsen Agustín 2019).

Dennoch brachte der erste GM-Bericht im EP auch zwei neue informelle Regeln, die sich mit weiteren Berichten verstetigten. So wurden erstens während des Berichtszeitraums regelmäßig die GM-Zuständigen anderer Ausschüsse zu einer Anhörung eingeladen, was langfristig den Druck zur GM-Umsetzung erhöhte, weil es unangenehm wurde, nichts berichten zu können (Ahrens 2016: 790). Zweitens wurden mittels Fragebogen die Aktivitäten der Ausschüsse zu GM abgefragt, um damit den Bericht zu bestücken (Europäisches Parlament 2006: 10). Beide Schritte waren für sich betrachtet nicht ungewöhnlich im Austausch zwischen Ausschüssen; in der Breite jedoch – FEMM kontaktiert alle Ausschüsse – verwiesen sie auf eine neue politische Praxis.

### 4.3 Naming, shaming und Stillstand zum Ende der Legislaturperiode – 2009

Die gegen Ende der Legislaturperiode verabschiedete Entschließung von 2009 ähnelte bei den Entwürfen und dem angenommenen Text den beiden vorhergehenden. Der Berichtsteil änderte sich jedoch erheblich und beinhaltete anstatt allgemeiner Zusammenfassungen ein detailliertes ‚name-and-shame‘ der EP-Ausschüsse und -Delegationen mit Einzelheiten zu (nicht vorhandenen) Tätigkeiten. 14 von 19 Ausschüssen gaben demnach an, geschlechtsspezifische Aspekte nur in einigen (Nicht-)Gesetzgebungsakten aufgenommen zu haben, die anderen fünf meldeten gar nichts (Europäisches Parlament 2009). Darüber hinaus berichteten nur die Ausschüsse für Regionale Entwicklung (REGI), Fischerei (PECH), Auswärtige Angelegenheiten (AFET) und deren Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) über eine eigene interne Gleichstellungsstrategie. Nur wenige Ausschüsse verwendeten entweder nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten, Indikatoren, Folgenabschätzungen oder Gender Budgeting. Im Vergleich zu 2007, als kein einziger Ausschuss eine interne Gleichstellungsstrategie hatte, stiegen die Aktivitäten jedoch und indizieren damit, dass GM erste Schritte von formalen Vorgaben zu ‚rules in use‘ machte.

### 4.4 Verstetigung und neue (Minimal-)Schritte – 2011

Wie bei der Entschließung von 2007 spielten das neu gewählte EP und die durch den in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon erweiterten Befugnisse eine Rolle für die 2011er-Entschließung. Wieder enthielt sie kaum Einzelheiten zu den verschiedenen Ausschüs-

sen, die sich (nicht) aktiv an der GM-Umsetzung beteiligten. Das Prozedere bis zur Verabschiedung war die kürzeste aller untersuchten Entschlüsse und deutet auf Routine im FEMM hin und damit auf eine wachsende Institutionalisierung.

Während bis dato die Mobilisierung anderer Ausschüsse zur GM-Umsetzung fokussiert wurde, signalisierte diese Entschlüsselung eine Strategieänderung bei FEMM. Der Bericht hob sog. „Gender Mainstreaming-Änderungsanträge“ (GMA<sup>7</sup>) als erfolgreichstes Instrument hervor. Änderungsanträge sind ein Standardinstrument im EP, das Schattenberichterstatter\*innen nutzen, um die Position ihrer Fraktion in die zu verabschiedenden Texte einzubringen. Üblicherweise werden Änderungsanträge nur in den zuständigen Ausschuss eingebracht oder ggf. zwischen zwei bis drei beteiligten Ausschüssen ausgetauscht, und nicht als ‚freies‘ Kommentarinstrument eines Ausschusses gegenüber allen anderen. GMAs jedoch wurden im FEMM entworfen und abgestimmt und dann an den federführenden Ausschuss weitergeleitet, der sie annehmen konnte, aber nicht musste. In der Mehrheit der GMAs wurden in den meisten Fällen die Wörter „genderspezifisch“, „geschlechtsspezifisch“, „weiblich“ oder „Frauen“ bei Kommissionsvorschlägen oder Initiativberichten hinzugefügt (Europäisches Parlament 2014: 84).

GMAs wurden zum informellen neuen GM-Standard, und in der Entschlüsselung von 2011 wurde vorgeschlagen, sie offiziell in die Geschäftsordnung aufzunehmen. Dies wurde bis heute nicht umgesetzt. Seit der Legislaturperiode 2009–2014 nahmen die Anteile euroskeptischer, populistischer und rechtsgerichteter Parteien in verschiedenen Fraktionen zu, oder sie gründeten neue Fraktionen, wie z. B. die Europäischen Konservativen und Reformer oder Europa der Freiheit und der Demokratie. Viele dieser nationalen Delegationen vertraten zudem anti-feministische, anti-LGBTQI und gleichstellungsfeindliche Positionen (Verloo/Paternotte 2018). Zugleich ergab sich eine Diskrepanz zwischen FEMM-Positionen, die eher von einer linksgerichteten Mehrheit aus S&D, Grünen, ALDE und GUE/NGL geprägt waren, und der eher rechtskonservativen Mehrheit in Plenarsitzungen (Warasin et al. 2019). Während bis zu dieser Legislaturperiode FEMM-MEP gemeinsam agierten (Ahrens 2016; Nugent 2019), verstärkte sich seit 2009 der Einfluss der Fraktionen auf die Debatten (Kantola/Rolandsen Agustín 2016; Warasin et al. 2019). Die daraus resultierenden Machtverhältnisse verhinderten u. U. die formale Absicherung der GMAs, denn über die Änderung der Geschäftsordnung entscheiden die Fraktionen, und hier gab es im zentralen Gremium offensichtlich keine Mehrheit, um GM weiter zu formalisieren – neue ‚rules in use‘ wurden nicht zu ‚rules in form‘. Dass in dieser Legislaturperiode keine weitere GM-Entschlüsselung verabschiedet wurde, spricht für sich selbst.

#### 4.5 GM-Wiederbelebung und Ausdehnung – 2016

Die 2016er-Entschlüsselung zeigt, dass die Institutionalisierung von GM im EP sich nicht nahtlos mit bestehenden Regeln und Normen verbinden lässt bzw. die EP-Organe durch den FEMM kontinuierlich daran erinnert werden müssen, da sie sonst ‚vergessen‘ werden. Dennoch ist diese Entschlüsselung beispielhaft dafür, wie routiniert und beharrlich

---

7 Englisch: Gender-Mainstreaming-Amendments, daher GMA.

FEMM Brüche zwischen GM und eben diesen etablierten Regeln und Normen benennt und neue Schritte vorschlägt.

FEMM schlug zusätzliche Maßnahmen vor, um GM im EP besser einzubetten (Europäisches Parlament 2016: 8ff.) und um die verschiedenen Dimensionen einer erfolgreichen GM-Implementierung zu verbessern und zu verbinden (Minto/Mergaert 2018). So wurde z. B. für die weitere formale Verankerung gefordert, obligatorische (anstatt fakultative) Genderaktionspläne für alle Ausschüsse mit einem in der EP-GO festgelegten Verfahren zu etablieren. Diese Genderaktionspläne sowie die Forderung, GM-Anhörungen im Zweijahresrhythmus parallel zur FEMM-Berichterstellung in allen Ausschüssen abzuhalten, dienen auch einer besseren Evaluation. Ein institutioneller Koordinierungs- und Überwachungsmechanismus, der für die GM-Akteur\*innen eingerichtet werden sollte, um die Hochrangige Gruppe für Gleichstellung der Geschlechter und Vielfalt, FEMM, das GM-Netzwerk und die EP-Verwaltung zu vernetzen, würde neue Strukturen und Zuständigkeiten etablieren. Dies gilt auch für das bestehende GM-Netzwerk, welches erweitert werden soll, indem Delegationen einbezogen und Administrator\*innen in den Ausschusse sekretariaten ernannt werden sollen. Auch ein gemeinsamer Vorsitz durch FEMM und ein Mitglied der anderen Ausschüsse auf Rotationsbasis sollte eingerichtet werden. Der Vorschlag eine\*r ständige\*n GM-Berichterstatter\*in zielt auf mehr formale Verankerung und standardisierte Zuständigkeit ab.

Neben Forderungen mit einem direkten Bezug zur GM-Umsetzung schlug FEMM weitere gleichstellungspolitische Schritte vor. So sollte ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis (mind. 40% bis 2020) bei Ausschuss- und Fraktionsvorsitzenden und den Führungspositionen in der EP-Verwaltung sowie die gezielte Ernennung von MEPs des bisher unterrepräsentierten Geschlechts in jedem Ausschuss (inkl. FEMM) erreicht werden. Erstmals bezog FEMM auch LGBTQI-Themen ein, forderte erneut Gender Budgeting und Gendertrainings ein und verlangte eine stärkere Einbeziehung des Europäischen Instituts für Gleichstellung und der EP-Forschungsdienste. Zudem zeigt die EntschlieÙung, dass rückblickend die Berichterstattung durch Abfragen, die neu geschaffenen Organe wie die Hochrangige Präsidialgruppe und das GM-Netzwerk sowie GMAs fest institutionalisiert waren und auch Effekte zeitigten, da die Aufmerksamkeit für geschlechtsspezifische Aspekte in einer Reihe von Ausschüssen zunahm (Europäisches Parlament 2016).

#### 4.6 Gegen das Vergessen neuer Regeln – 2019

Die jüngste EntschlieÙung wiederholte die Kernelemente der 2016er-Resolution und verdeutlichte Institutionalisierungsfortschritte. Angelika Mlinar (ALDE) wurde 2016 die erste „Ständige Berichterstatterin für Gender Mainstreaming“. Zusätzlich zum GM-Netzwerk ernannte das EP für jeden Ausschuss eine\*n weitere GM-Netzwerkadministrator\*in. Mit Ausnahme von FEMM erstellten alle anderen 21 (Unter-)Ausschüsse einen öffentlich auf der FEMM-Website einsehbaren Aktionsplan. Außerdem publizierte das EP-Präsidium 2017 den Bericht „Gleichstellung von Männern und Frauen im Generalsekretariat des Europäischen Parlaments – Bestandsaufnahme und Perspektiven 2017–2019“ mit quantifizierten Zielen für verschiedene Führungspositionen (European Parliament 2018). Es bleibt abzuwarten, wie beständig diese neuen ‚rules in use‘ sein

werden. Tatsächlich ist es FEMM gelungen, GM als ‚rule in use‘ zu einer ‚rule in form‘ weiterzubefördern, also messbare Erfolge für eine erweiterte formale Verankerung zu erzielen. Anknüpfend an den sog. Corbett-Bericht wurde 2019 mit Artikel 228a<sup>8</sup> erstmals GM in der EP-Geschäftsordnung verankert.

Inhaltlich betont die Entschließung Diversität als wichtiges Element zur Gleichstellungsförderung und bezieht sich auf LGBTQI und Geschlechtsidentität sowie auf die Bedeutung männlicher Vorbilder für Gleichstellung (Europäisches Parlament 2019). Zudem wurde vorgeschlagen, Regeln gegen sexuelle Belästigung und sexuellen Missbrauch in die Geschäftsordnung des EP aufzunehmen und entsprechende Fortbildungsmaßnahmen anzubieten.

#### 4.7 Aktuelle Umsetzung in der Praxis

Gegenüber dieser formalen Absicherung und der Umsetzung vieler Vorschläge erlaubt die Interviewanalyse eine qualitativ differenzierte Einschätzung, die die heterogene und widersprüchliche GM-Umsetzung in der Praxis illustriert. Ein Großteil der Interviewten war überrascht von der Frage nach GM und antwortete nicht oder ausweichend. Die besser informierten Interviewten waren oft (frühere) Mitglieder von FEMM oder zuvor national engagiert in Sachen Gleichstellungspolitik. Ihre folgenden Einblicke zeichnen ein kritisches Bild. Sie verwiesen auf die doppelte Zuständigkeit von FEMM für 1) strukturelle Fragen wie Monitoring und neue Regelvorschläge und 2) inhaltliche Arbeit durch GMAs oder Stellungnahmen für andere Ausschüsse und benannten zwei Kernprobleme. Erstens sei es angesichts der schiereren Anzahl von EP-Vorgängen und begrenzter Ressourcen unmöglich, in ausreichendem Maße GMAs und Stellungnahmen abzugeben, weshalb Ausschüsse ohne Gesetzgebungskompetenz wie der für konstitutionelle EP-Fragen (AFCO) außen vor blieben (Interviews Grüne/EFA 10.3.20, EPP 6.3.20). Zweitens sei der Umgang mit inhaltlichen Vorschlägen unterschiedlich zwischen den Ausschüssen trotz objektiv gleicher Umsetzungsschritte, wie z. B. dem Genderaktionsplan und GM-Zuständige MEP und Administrator\*innen. Viele der Interviewten aus anderen Ausschüssen wussten nicht, dass es beides gab, und gaben an, dass GM in ihrem Ausschuss nicht sichtbar sei (Interviews S&D 15.5.19, Renew 13.12.19, EPP 4.3.20). Es hing von der Eigeninitiative der GM-Zuständigen ab, ob Genderaspekte im Ausschuss auftauchen (Interview S&D 27.1.20).

Ebenso zeigt sich die Doppelaufgabe von FEMM-MEP in anderen Ausschüssen: Sie bringen GMAs ein, auch wenn sie nicht im Ausschuss für GM zuständig sind (Interviews Greens/EFA 13.3.20, S&D 26.2.20, Renew 4.3.20). GMAs werden ähnlich wie GM in den Ausschüssen verschieden aufgenommen: Manche nehmen sie an, andere wie ECON lehnen sie oft ab (Interviews Renew 4.3.20, S&D 4.3.20; vgl. European Parliament 2018). Viele der Interviewten führen das auf den höheren Status von ECON verglichen mit FEMM zurück. Aber es wird in den Interviews auch klar, dass es generell wichtig ist, welche Fraktion den Ausschussvorsitz hat und dass FEMM-Positionen oft als ‚zu links‘

8 Jetzt Artikel 239 – Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming): Das Präsidium nimmt einen Gleichstellungsaktionsplan an, damit der Gleichstellungsaspekt bei allen Tätigkeiten des Parlaments auf allen Ebenen und in allen Phasen berücksichtigt wird. Der Gleichstellungsaktionsplan wird zweimal jährlich kontrolliert und wenigstens alle fünf Jahre überarbeitet.

gewertet werden. Andererseits betonten auch einige, dass viele Ausschüsse aufmerksamer für Genderaspekte geworden seien und dass diese auch dann diskutiert und in Texte aufgenommen werden würden, wenn es zuvor keine FEMM-Initiative gegeben habe.

In den Entschlüssen wurden die Fraktionen bisher nicht als Umsetzungselement einbezogen, was aber angesichts ihrer Gatekeeper-Funktion wichtig wäre. Einige Fraktionen wie GUE/NGL und Grüne/EFA haben fraktionsinterne GM-Prozesse, andere wie S&D und Renew gelten als offen und proaktiv, sind aber angewiesen auf engagierte MEP. Alle anderen Fraktionen haben keine fraktionsinternen GM-Regeln. Die Annahme von GMAs in den Ausschüssen hängt aber davon ab, welche Fraktion zuständig ist und welche Mehrheiten sie erreichen kann. Werden Gender-Aspekte nicht als Priorität oder irrelevant gesehen, fallen sie aus den abzustimmenden Texten heraus. Die Interviews weisen somit darauf hin, dass die neuen GM-Regeln noch nicht ausreichend institutionalisiert sind.

## 5 Fazit

Mit diesem Beitrag wurden Geschichte, Institutionalisierung und Hindernisse von GM im EP institutionentheoretisch analysiert. Minto und Mergaert entwickelten im Rahmen von Feministischem Institutionalismus fünf Kerndimensionen zur GM-Umsetzungsmessung und scheinen eine grundsätzliche Institutionalisierung nahezulegen (Minto/Mergaert 2018: 209f.). Bei einem oberflächlichen Blick sind die ersten vier (formale Verankerung; klare Zuständigkeiten und standardisierte Prozesse; Qualitätssicherung; transparente Verantwortlichkeiten und Evaluation) mit der ersten Entschließung 2003 beschlossen und dann umgesetzt worden. Die fünfte Dimension (langfristige Stabilität) kann ebenfalls nach den zahlreichen Folge-Entschlüssen bestätigt werden.

Dennoch zeigt die Analyse der Entschlüssen, anhängigen Dokumente und rund 120 Interviews, dass die Kerndimensionen zur Institutionalisierung und damit auch der Ansatz des Feministischen Institutionalismus' weiter nuanciert werden müssen. Hinsichtlich der ersten Dimension ist GM zwar formal verankert, seit Neuestem sogar mit Artikel 239 in der EP-GO von 2019 festgeschrieben, aber eine aktive Top-down-Unterstützung ist trotz Hochrangiger Präsidialgruppe nicht sichtbar in den untersuchten Dokumenten und Interviews. Die zweite und dritte Dimension stellen eine besondere Herausforderung an Parlamente, deren Zusammensetzung sich mit Wahlen ändert, da dann Zuständigkeiten und Ressourcen neu ausgehandelt werden. Mit der Zuständigkeit von FEMM und den GM-Berichten ist die vierte Dimension vermutlich am vollständigsten erfüllt. Das vom – eher machtlosen – FEMM eingerichtete System hat es dem EP aufgrund der kontinuierlichen Berichterstattung und zusätzlicher Elemente wie GMAs, Genderaktionsplänen, GM-Netzwerken und einer ständigen GM-Berichterstatter\*in erschwert, die neuen GM-Regeln zu vergessen (wenn auch vielleicht nicht überall umzusetzen). Ob die fünfte Dimension gegeben sein wird, hängt davon ab, wie sich das EP nach Wahlen zusammensetzt und ob z. B. rechtskonservative und -extreme Parteien stärker im EP oder im FEMM vertreten sein werden.

Angesichts der zentralen Rolle kritischer Akteur\*innen sollte zukünftig insbesondere die innerparlamentarische Mikropolitik erforscht werden, um präziser die (informellen) Machtverhältnisse zwischen Ausschüssen sowie Fraktionen zu erfassen und zu

untersuchen, wie formale Regeln in der Praxis strategisch gehandhabt, (re)interpretiert und letztlich verändert werden (Wiesner 2018). Mikropolitische Ansätze gehen davon aus, dass der kontinuierliche und dynamische Wandel des EU-Politiksystems von innen durch verschiedene Akteur\*innen zielgerichtet vorangetrieben wird (Wiesner 2018). In ihrer Studie zu inter-institutionellen Vereinbarungen zeichnet Wiesner (2018) z. B. nach, wie das EP Anhörungen der nächsten Europäischen Kommission als ‚rules in use‘ etablierte, sie teilweise vertraglich absichern konnte und dadurch schrittweise an Macht gewann. Die Unterscheidung von formal festgeschriebenen Regeln („rules in form“) und tatsächlich praktizierten Regeln („rules in use“) verweist hier auf die existierenden Differenzen zwischen beiden und den damit verbundenen politischen Ergebnissen.

Solche konflikthafter Prozesse zeigen sich in alltäglichen Praxen, und da das EP keine homogene Akteur\*in ist (Wiesner 2018: 376), sondern einzelne MEPs, Ausschüsse, Fraktionen und nicht zuletzt die EP-Verwaltung strategisch (inter)agieren, wäre es sinnvoll, die fördernden und blockierenden Elemente weiter auszuloten. Denn insgesamt hätte eine erfolgreiche GM-Umsetzung im EP potenziell erhebliche Auswirkungen, da dann das EP als Ko-Gesetzgeberin Gleichstellungsfragen in alle EU-Politiken einflechten könnte.

## Anmerkung

Dieser Beitrag wurde durch den European Research Council (ERC) im Rahmen des Forschungsrahmenprogramms Horizont 2020 der Europäischen Union unter der Fördervereinbarung Nr. 771676 gefördert.

## Literaturverzeichnis

- Abels, Gabriele (2020). „The beginning of a new chapter“? Eine Einordnung der neuen EU-Gleichstellungsstrategie 2020–2025. *Integration*, (2), 144–153.
- Ahrens, Petra (2016). The Committee on Women’s Rights and Gender Equality in the European Parliament: Taking Advantage of Institutional Power Play. *Parliamentary Affairs*, 69(4), 778–793.
- Ahrens, Petra (2018). *Actors, Institutions and the Making of EU Gender Equality Programs*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ahrens, Petra & Rolandsen Agustín, Lise (Hrsg.). (2019). *Gendering the European Parliament. Structures, Policies, and Practices*. London: Rowman & Littlefield.
- EP-News (2004). Gender mainstreaming – a legacy for the next Parliament, 21.4.2004. Zugriff am 20. Juli 2020 unter [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PRESS+NR-20040421-1+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#SECTION3](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PRESS+NR-20040421-1+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#SECTION3).
- Europäisches Parlament (2003). *Bericht über Gender Mainstreaming im Europäischen Parlament (2002/2025(INI))*.
- Europäisches Parlament (2006). *Bericht über Gender Mainstreaming in der Arbeit der Ausschüsse (2005/2149(INI))*.
- Europäisches Parlament (2009). *Bericht über den integrierten Ansatz der Gleichstellung von Männern und Frauen im Rahmen der Arbeit der Ausschüsse und Delegationen (2008/2245(INI))*.

- Europäisches Parlament (2014). *Gender Mainstreaming in den Ausschüssen und Delegationen des Europäischen Parlaments*. Studie für den FEMM-Ausschuss durch die Generaldirektion Interne Politikbereiche. Zugriff am 24. Juli 2020 unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493051/IPOL-FEMM\\_ET\(2014\)493051\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493051/IPOL-FEMM_ET(2014)493051_DE.pdf).
- European Parliament (2018). *Updating of the Study on Gender Mainstreaming in Committees and Delegations of the European Parliament. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. Study. Zugriff am 10. März 2020 unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608850/IPOL\\_STU\(2018\)608850\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608850/IPOL_STU(2018)608850_EN.pdf).
- Glaser, Barney G. & Strauss, Anselm (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Hastrup, Toni & Kenny, Meryl (2016). Gendering Institutionalism: A Feminist Institutional Approach to EU Integration Theory. In Gabriele Abels & Heather MacRae (Hrsg.), *Gendering European Integration Theory* (S. 197–216). Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Hubert, Agnès & Stratigaki, Maria (2016). Twenty Years of EU Gender Mainstreaming: Rebirth out of the Ashes? *Femina Politica*, 25(2), 21–36.
- Jacquot, Sophie (2015). *Transformations in EU Gender Equality. From Emergence to Dismantling*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kantola, Johanna & Rolandsen Agustín, Lise (2016). Gendering Transnational Party Politics: The Case of European Union. *Party Politics*, 22(5), 641–651.
- Kantola, Johanna & Rolandsen Agustín, Lise (2019). Gendering the representative work of the European Parliament: A political analysis of women MEP's perceptions of gender equality in party groups. *Journal of Common Market Studies*, 57(4), 768–786.
- Korolczuk, Elżbieta & Graff, Agnieszka (2018). Gender as 'Ebola from Brussels': The Anti-colonial Frame and the Rise of Illiberal Populism. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 43(4), 797–821.
- Lomazzi, Vera & Crespi, Isabella (2019). *Gender Mainstreaming and Gender Equality in Europe. Policies, Culture and Public Opinion*. Bristol: Policy Press.
- Lombardo, Emanuela; Meier, Petra & Verloo, Mieke (Hrsg.). (2009). *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policymaking*. London: Routledge.
- Mackay, Fiona (2009). Travelling the distance? Equal Opportunities in the Scottish Parliament. In Charlie Jeffrey & James Mitchell (Hrsg.), *The Scottish Parliament 1999–2009: The First Decade* (S. 48–55). Edinburgh: Luath Press.
- Mackay, Fiona (2014). Nested Newness, Institutional Innovation, and the Gendered Limits of Change. *Politics and Gender*, 10(14), 549–571.
- Mackay, Fiona; Kenny, Meryl & Chappell, Louise (2010). New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), 573–588.
- MacRae, Heather & Weiner, Elaine (Hrsg.). (2017). *Towards Gendering Institutionalism Equality in Europe*. London: Rowman & Littlefield.
- Mamadouh, Virginie & Raunio, Tapio (2003). The committee system: powers, appointments and report allocation. *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 333–351.
- Minto, Rachel & Mergaert, Lut (2018). Gender mainstreaming and evaluation in the EU: comparative perspectives from feminist institutionalism. *International Feminist Journal of Politics*, 20(2), 204–220. <https://doi.org/10.1080/14616742.2018.1440181>
- Nugent, Mary (2019). "Feminist to Its Fingertips"? Gendered Divisions of Labour and the Committee on Women's Rights and Gender Equality. In Petra Ahrens & Lise Rolandsen Agustín (Hrsg.), *Gendering the European Parliament: Structures, Policies, and Practices* (S. 123–140). London: Rowman & Littlefield.
- Rolandsen Agustín, Lise (2013). *Gender Equality, Intersectionality, and Diversity in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.



- Van der Vleuten, Anna (2019). The European Parliament as a Constant Promoter of Gender Equality. Another European Myth? In Petra Ahrens & Lise Rolandsen Agustín (Hrsg.), *Gendering the European Parliament: Structures, Policies, and Practices* (S. 35–49). London: Rowman & Littlefield.
- Verloo, Mieke (2005). Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality. *Social Politics*, 12(3), 344–365.
- Verloo, Mieke & Paternotte, David (2018). The Feminist Project under Threat in Europe. *Politics and Governance*, 6(3), 1–5.
- Vromen, Ariadne (2010). Debating Methods: Rediscovering Qualitative Approaches. In David Marsh & Gerry Stoker (Hrsg.), *Theory and Methods in Political Science* (S. 249–266). New York: Palgrave Macmillan.
- Warasin, Markus; Rolandsen Agustín, Lise; Kantola, Johanna & Coughlan, Ciara (2019). Politicisation of gender equality in the European Parliament. Cohesion and Inter-Group Coalitions in plenary and committees. In Petra Ahrens & Lise Rolandsen Agustín (Hrsg.), *Gendering the European Parliament: Structures, Policies, and Practices* (S. 141–158). London: Rowman & Littlefield.
- Wiesner, Claudia (2018). The micro-politics of parliamentary powers: European Parliament strategies for expanding its influence in the EU institutional system. *Journal of European Integration*, 40(4), 375–391.

## Quellenverzeichnis

- Entschließung des Europäischen Parlaments zu Gender Mainstreaming im Europäischen Parlament (2002/2025(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments zu Gender Mainstreaming in der Arbeit der Ausschüsse (2005/2149(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 zu dem integrierten Ansatz der Gleichstellung von Männern und Frauen im Rahmen der Arbeit der Ausschüsse und Delegationen (2008/2245(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. November 2011 zu dem Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments (2011/2151(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2016 zum Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments (2015/2230(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2019 zum Gender Mainstreaming im Europäischen Parlament (2018/2162 (INI))

## Zur Person

*Petra Ahrens*, Dr. phil., Senior Researcher, Tampere University, Finnland. Arbeitsschwerpunkte: europäische Integration, Europäisches Parlament, Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union und Deutschland, Zivilgesellschaft, politische Repräsentation.

Kontakt: Tampere University, Faculty of Social Sciences, Linna 5069, FI-33014 Tampere, Finnland

E-Mail: [petra.ahrens@tuni.fi](mailto:petra.ahrens@tuni.fi)