

„Eine Union der Gleichheit“ – Bilanz und Perspektiven der Präsidentschaft Ursula von der Leyens

Gabriele Abels und Thomas Klöckner*

In 2019, Ursula von der Leyen declared “a union of equality” to be a priority of her presidency. During the term of her first Commission (2019–2024), a quantum leap in equality and anti-discrimination policy was thus initiated with five equality strategies being developed. The article analyses the programme of “a union of equality” and its organisational and operational implementation, particularly in relation to the gender and LGBTIQ strategies and new legislation. The analysis illustrates the strong role of the President as a “policy entrepreneur” and “agenda setter”, which, however, builds on previous developments and can only unfold in inter-institutional relations with the Council and the European Parliament. Finally, the article discusses the course currently set for the second von der Leyen Commission (2024–2029).

Der Übergang zwischen zwei Kommissionspräsidentschaften legt die Frage nach einer Bilanz und einem Ausblick nahe. Das gilt auch für die Präsidentschaften von Ursula von der Leyen: Was hat ihre erste Kommission (2019–2024) erreicht? Und was ist von ihrer zweiten Kommission (2024–2029) zu erwarten? Wir analysieren dazu ihre Agenda einer „Union der Gleichheit“ (UdG).¹ Denn in der ersten Amtszeit gelang ein gleichstellungspolitischer Quantensprung. Dieser verdankt sich der Führungsrolle der Kommissionspräsidentin, wenngleich dabei auf Entwicklungen aus der Vergangenheit aufgebaut werden konnte.²

Unser Fokus auf die Kommissionspräsidentin steht im Einklang mit dem in der Forschungsliteratur seit der Präsidentschaft von José Manuel Barroso vielfach konstatierten Trend einer „Präsidialisierung“ der Europäischen Union (EU).³ Dieser schlägt sich insbesondere in der Rolle der Kommission als „policy entrepreneur“ und „agenda setter“ nieder, welche diese infolge der Polykrise noch habe ausbauen können, indem der Kom-

* Prof. Dr. Gabriele Abels, Institut für Politikwissenschaften, Universität Tübingen.
Thomas Klöckner, M. A., Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Universität Tübingen.

1 Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, 2019, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_de?filename=political-guidelines-next-commission_de.pdf (letzter Zugriff: 23.5.2025).

2 Allerdings war die Politik vorheriger Kommissionen wenig ambitioniert. Vgl. Petra Ahrens: The birth, life, and death of policy instruments: 35 years of EU gender equality policy programmes, in: West European Politics 1/2019, S. 45–66; Sophie Jacquot: Transformations in EU Gender Equality. From Emergence to Dismantling, Basingstoke/New York 2015.

3 Siehe dazu u. a. Alexander Bürgin: Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker’s Organizational Reforms, in: Journal of Common Market Studies 4/2018, S. 837–853; Hussein Kassim et al.: Managing the house: the Presidency, agenda control and policy activism in the European Commission, in: Journal of European Public Policy 5/2017, S. 653–674; Henriette Müller: Political Leadership and the European Commission Presidency, Oxford 2020; Ingeborg Tömmel: The Presidents of the European Commission: Transactional or Transforming Leaders?, in: Journal of Common Market Studies 4/2013, S. 789–805.

mission neue Aufgaben übertragen wurden.⁴ Die „strategic leadership“⁵ der Präsidentin von der Leyen habe diese Entwicklung der Kommission in ihrer ersten Amtszeit weiter forciert. Wir argumentieren in diesem Beitrag, dass hiervon auch die Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik profitierte.

Im Folgenden skizzieren wir zunächst die historische Entwicklung des Politikfeldes. Daran schließt sich eine Diskussion der UdG an. Da diese mehrere „Schwester-Strategien“ beinhaltet, ist eine umfassende Evaluation nicht möglich. Deshalb konzentrieren wir uns auf die Strategien zur Gleichstellung der Geschlechter und von LGBTQI-Personen (Lesbian, Gay, Bisexual, Trans*, Intersex und Queer). Abschließend ordnen wir die aktuellen Weichenstellungen ein und beleuchten zentrale legislative Vorhaben, die in der ersten Amtszeit offen geblieben sind. Fortschritte dürften in der aktuellen Amtszeit noch schwieriger zu erzielen sein angesichts des Rechtsrucks im Rat der EU ebenso wie im Europäischen Parlament als Ergebnis der Europawahl 2024.⁶

Methodisch beruht der Beitrag auf einer Analyse der einschlägigen EU-Dokumente, ersten Evaluationen sowie auf 23 Interviews mit Mitarbeitenden aus der Europäischen Kommission, dem Parlament und dem Rat sowie mit Europaabgeordneten, die wir im Frühjahr 2024 geführt haben.

Grundlagen der Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik

Ursprünge und Entwicklung

Die Anfänge der europäischen Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik gehen auf Art. 119 über „gleiches Entgelt für gleiche Arbeit“ im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV; heute Art. 157 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) von 1957 zurück. Auf dieser Grundlage wurden seit den 1970er Jahren zahlreiche Rechtsvorschriften verabschiedet.⁷ Für die ersten Jahrzehnte ist eine Engführung auf den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt ebenso charakteristisch wie problematisch. Erst später wurden die Voraussetzungen dafür in Bezug auf die Vereinbarkeit von Beschäftigung und Familie, vor allem mit Blick

4 Vgl. Jens Blom-Hansen/Roman Senninger: The Commission in EU Policy Preparation, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2021, S. 625–642; Miriam Hartlapp: How time empowers agency: combining the EU Commission's political powers and its administration's advantage of acting from a long-term perspective, in: *Journal of European Integration* 3/2017, S. 303–317; Henriette Müller: Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership, in: *Journal of European Integration* 2/2017, S. 129–142; Büket Oztas/Amie Kreppel: Power or Luck? The Limitations of the European Commission's Agenda Setting Power and Autonomous Policy Influence, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2022, S. 408–426; Michael W. Bauer/Stefan Becker: The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance, in: *Journal of European Integration* 3/2014, S. 213–229.

5 Henriette Müller/Ingeborg Tömmel: Strategic Leadership: Ursula von der Leyen as President of the European Commission, in: Henriette Müller/Ingeborg Tömmel (Hrsg.): *Women and Leadership in the European Union*, Oxford 2022, S. 311–330; vgl. auch Hussein Kassim: The von der Leyen Commission: An Early Assessment, in: Oliver Costa/Steven Van Hecke (Hrsg.): *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Cham 2023, S. 169–193.

6 Manuel Müller: Die Europawahl 2024: Mehr als ein Rechtsruck, in: *integration* 4/2024, S. 276–293.

7 Gabriele Abels: Gender Equality Policy, in: Hubert Heinelt/Michèle Knodt (Hrsg.): *Policies within the EU Multi-Level System*, Baden-Baden 2011, S. 325–348; Uta Klein: Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure – Themen – Ergebnisse, 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden 2013.

auf die sogenannte Care-Arbeit, stärker berücksichtigt und fanden Eingang in Richtlinien und politische Aktionsprogramme.

Mit späteren Vertragsänderungen wurde Gleichheit zu einer konstitutionellen Norm der EU aufgewertet und der Fokus ausgeweitet: So ermöglicht Art. 13 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft i. d. F. des Amsterdamer Vertrags von 1997 (jetzt Art. 19 AEUV) Maßnahmen gegen „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“. Die EU wurde fortan stärker tätig – auch in Bereichen, in denen viele EU-Staaten noch inaktiv oder unwillig waren. So wirkten sich in dieser Zeit die Beitritte Schwedens und Finlands 1995 auf die Kräfteverhältnisse im Rat zugunsten von Gleichstellungspolitik aus.⁸

Der Vertrag von Lissabon konsolidierte 2007 die Agenda. Art. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV) fixiert Gleichheit und Minderheitenschutz, „Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern“ als Grundwerte der Union. Art. 8 AEUV untermauert diesen Anspruch und führt ein erweitertes „Mainstreaming“-Prinzip ein, demzufolge die EU „[b]ei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen [...] darauf ab[zielt], Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“ (Art. 10 AEUV). Dies ist ein breiter, aber zugleich nicht allumfassender Katalog von Diskriminierungsmerkmalen.⁹ Ferner hat das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) seit seiner Gründung 2010 positiv gewirkt, insofern es wichtige Expertise für die Entwicklung des Politikfeldes beiträgt.

Herausforderungen und Hürden

Die Erweiterung des gleichstellungs- und antidiskriminierungspolitischen Acquis ist beachtlich, zumal durch ein grundrechtliches Framing der ökonomische Fokus erweitert wurde. Auch LGBTIQ-Rechte haben an Bedeutung gewonnen.¹⁰ Allerdings bestehen auch heute noch Regulierungslücken.¹¹ Im Sinne des umfassenderen Katalogs hatte die Europäische Kommission bereits 2008 die sogenannte horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie¹² vorgeschlagen, die – mangels erforderlicher Einstimmigkeit (Art. 19 AEUV) – seitdem vom Rat blockiert wurde. Jüngst hat die Kommission im Arbeitspro-

8 Klein: Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik, 2013, S. 36.

9 Die seit 2009 rechtlich bindende Charta der Grundrechte benennt eine Vielzahl weiterer Diskriminierungsgründe (Art. 21). Vgl. Thomas Giegerich: Introduction. Is the European Union a Credible Protagonist of Equality in Europe and the Wider World?, in: Thomas Giegerich (Hrsg.): The European Union as Protector and Promoter of Equality, Cham 2020, S. 1–10.

10 Vgl. Phillip Ayoub/David Paternotte: Europe and LGBT Rights. A Conflicted Relationship, in: Michael J. Bosia/Sandra M. McEvoy/Momin Rahman (Hrsg.): The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics, Oxford/New York 2019, S. 153–167.

11 Lut Mergaert/Rachel Minto: Gender mainstreaming in the European Commission, Swedish Institute for European Policy Studies: European Policy Analysis 8/2021.

12 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426 endgültig, 2.7.2008.

gramm 2025 deren Rücknahme verkündet.¹³ Somit bleibt die Anwendbarkeit geltender Richtlinien differenziert nach Anwendungsbereichen und Diskriminierungsmerkmalen (siehe Tabelle 1). Geschlecht und ethnische Herkunft sind insgesamt am besten „abgedeckt“ in teils mehreren Richtlinien; sexuelle Minderheiten werden derzeit hingegen nur vor Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf geschützt. Zudem wird bislang nur von „sexueller Ausrichtung“ gesprochen. Charakteristika wie „Geschlechtsidentität“, „Ausdruck der Geschlechtlichkeit“ und „Geschlechtsmerkmale“, die für LGBTIQ-Personen ebenfalls relevant sind, werden nicht berücksichtigt. Das EU-Recht bleibt somit einem binären Verständnis von Geschlecht verhaftet, das trans* und intergeschlechtliche Personen ausschließt.¹⁴

Die Gleichheitsnorm hat trotz dieser Defizite eine symbolische Aufladung als Teil einer europäischen Identität erfahren. Insbesondere LGBTIQ-Rechte gelten als Indikator dafür, ob ein Staat diese Norm ausreichend internalisiert hat.¹⁵ Sie spielen auch im außenpolitischen Handeln der EU eine Rolle.¹⁶ Im Kontext des Rückbaus von Demokratie ist es zugleich vor allem in Osteuropa zu Rückschritten gekommen (z. B. Gesetze gegen „homosexuelle Propaganda“ in Litauen – später revidiert – und Ungarn, Ausrufung „LGBT-freier Zonen“ in Polen – mittlerweile in allen Kommunen aufgehoben).¹⁷ Queerfeindlichkeit ist aber inzwischen auch in anderen EU-Staaten verbreitet, wodurch normative Kernprinzipien der Union als eine freiheitliche und liberale politische Gemeinschaft untergraben werden.¹⁸ Konsequenterweise hat die Europäische Kommission inzwischen erste Vertragsverletzungsklagen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) eingereicht.

Stand der Gleichstellung in der Europäischen Union

Echte Gleichstellung ist – trotz aller Fortschritte – bislang nicht erreicht, wie einschlägige Indizes belegen. In Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter ist der jährliche EIGE-Index zentral.¹⁹ Im Jahr 2020 lag der EU-weite Durchschnitt bei 67,4 (auf einer Skala von 0 bis 100; Daten aus 2018), der Wert stieg 2024 auf 71,0 (Daten aus 2022). Allerdings bestehen beträchtliche nationale (Spitzenreiter Schweden: 82,0 vs. Schlusslicht Rumänien: 57,5) sowie sektorale (EU-27: Gesundheit 88,6 vs. Macht 61,4) Unterschiede.

13 Europäische Kommission: Moving Forward Together: A Bolder, Simpler, Faster Union. Commission Work Programme 2025, Annex, COM(2025) 45 final, 11.2.2025, S. 25.

14 Inês Espinhaço Gomes: Queering European Union Law: Sex and Gender Beyond the Binary and Cisnormativity, Europa-Kolleg Hamburg/Institute for European Integration: Study Paper 4/2019.

15 Koen Slootmaeckers/Heleen Touquet/Peter Vermeersch (Hrsg.): The EU Enlargement and Gay Politics. The Impact of Eastern Enlargement on Rights, Activism and Prejudice, London 2016. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Diskussion über einen EU-Beitritt der Ukraine, siehe ILGA-Europe: Ukraine, LGBTI rights and joining the EU, 12.4.2024, abrufbar unter: <https://www.ilga-europe.org/blog/ukraine-lgbti-rights-and-joining-the-eu/> (letzter Zugriff: 1.11.2024).

16 Markus Thiel: The European Union's International Promotion of LGBTI Rights. Promises and Pitfalls, Abingdon/New York 2022.

17 Martijn Mos: The Anti-Gay Propaganda Law in Lithuania. Defying the European Union, in: Bianka Vida (Hrsg.): The Gendered Politics of Crises and De-Democratization. Opposition to Gender Equality, London 2022, S. 175–194; Markus Thiel/Ernesto Fiocchetto/Jeffrey D. Maslani: The Politics of Social In/Exclusion in the EU. Civic Europe in an Age of Uncertainty, Cham 2023, S. 97–98.

18 Bianka Vida: Introduction, in: Bianka Vida (Hrsg.): The Gendered Politics of Crises and De-Democratization. Opposition to Gender Equality, London 2022, S. 1–25, hier S. 3.

19 European Institute for Gender Equality: Gender Equality Index 2024. Sustaining momentum on a fragile path, Luxemburg 2024, S. 9.

Tabelle 1: Lücken im EU-Antidiskriminierungsrahmen

	Diskriminierungsbereich				
	Beschäftigung und Beruf	Bildung	Sozialschutz (soziale Sicherheit und Gesundheit)	Zugang zu und Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum)	
Diskriminierungsmerkmal	Geschlecht	2006/54/EG 2010/41/EU	-	79/7/EWG	2004/113/EG
	„Rasse“/ethnische Herkunft	2000/43/EG	2000/43/EG	2000/43/EG	2000/43/EG
	Religion/Weltanschauung	2000/78/EG	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert
	Behinderung	2000/78/EG	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert
	Alter	2000/78/EG	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert
	Sexuelle Ausrichtung	2000/78/EG	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert

Legende: 2006/54/EG = Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen; 2010/41/EU = Richtlinie 2010/41/EU vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben; 79/7/EWG = Richtlinie 79/7/EWG vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit; 2004/113/EG = Richtlinie 2004/113/EG vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen; 2000/43/EG = Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft; 2000/78/EG = Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Quelle: vereinfachte Darstellung nach Ionel Zamfir: Briefing. Standards for equality bodies: Discrimination under Article 19 TFEU grounds, European Parliament Research Service, PE 751.414, 19.6.2024.

Auf dem „Rainbow-Index“ der International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) erreichte die EU 2019 – damals noch mit 28 Mitgliedern – nur einen Durchschnittswert von 46,2 (von 100).²⁰ In den folgenden fünf Jahren verbesserte sich die rechtliche Situation von LGBTIQ-Personen in einigen Ländern (z. B. Deutschland), in anderen verschlechterte sie sich dagegen zum Teil deutlich (z. B.

²⁰ Eigene Berechnung auf Basis von ILGA-Europe: Rainbow Europe Map and Index 2019, 13.5.2019, abrufbar unter: <https://www.ilga-europe.org/report/rainbow-europe-2019/> (letzter Zugriff: 2.12.2024).

Ungarn). Im Mai 2024 lag der EU-Durchschnitt bei 50,6.²¹ Auch bei diesem Index gibt es beträchtliche nationale (Spitzenreiter Malta: 88 vs. Schlusslicht Polen: 18) und sektorale Unterschiede. Gleichgeschlechtliche Ehe ist – zumeist – erlaubt, während geschlechtliche Selbstbestimmung erschwert und medizinische Eingriffe an Intersex-Kindern ohne deren Zustimmung oder Konversationstherapien vielerorts noch immer zulässig sind. Befragungen der Agentur der EU für Grundrechte (FRA) weisen zudem darauf hin, dass queere Menschen auch in ihrem Alltag nach wie vor mit Hass und Intoleranz konfrontiert sind.²² Dies trifft besonders auf trans* und intergeschlechtliche Personen zu.

„Union der Gleichheit“ – Programmatik, organisatorische Innovationen und operative Umsetzung

Diese skizzierten Defizite und teils paradoxen Entwicklungen verdeutlichen einen Handlungsbedarf und bilden den Hintergrund für die jüngsten gleichstellungspolitischen Bemühungen der EU. Im Folgenden wollen wir ergründen, was sich mit und seit der Amtsübernahme von Ursula von der Leyen als Kommissionspräsidentin und ihrer Proklamation der UdG im Jahr 2019 geändert hat. Dazu beleuchten wir zunächst deren programmatische und organisatorische Ausgestaltung und stellen dann zwei zentrale Bausteine – die Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter (Gender-Strategie) und die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen (LGBTIQ-Strategie) – sowie die legislativen Neuerungen in beiden Bereichen vor. Diese knüpfen zum Teil an bisherige Maßnahmen der EU (siehe oben) an, setzen aber auch neue Akzente.

Zur Programmatik einer „Union der Gleichheit“

Von der Leyen hatte bereits in ihrer Bewerbungsrede im Europäischen Parlament im Juli 2019 das Ziel verkündet, das ökonomische und wertebezogene Potenzial Europas durch die Schaffung einer gerechteren Union optimal nutzen zu wollen, und damit hohe Erwartungen geweckt.²³ Diese Vision führte sie in ihren politischen Leitlinien „Eine Union, die mehr erreichen will“ weiter aus. Darin findet sich, als Teil ihrer wirtschaftspolitischen Agenda, ein Kapitel „Union der Gleichheit“. Darin heißt es: „Es bedarf Gleichheit für alle und zwar Gleichheit in allen Wortbedeutungen. Dies wird eine der wichtigsten Prioritäten meiner Kommission“.²⁴ Diese Ausführungen bekräftigten nicht nur den Stellenwert von Gleichheit als europäischer Grundnorm, sondern erklären sie auch zu einer Voraussetzung für den künftigen ökonomischen Erfolg – demnach würden vielfältig zusammengesetzte Teams bessere Ergebnisse vorweisen und somit Innovation fördern. Das ökonomische Framing, das die frühen Gleichstellungsbemühungen auf europäischer Ebene geprägt hatte, ist somit weiterhin durchaus präsent.

21 Ein direkter Vergleich der Werte 2019 und 2024 ist methodisch schwierig, da die betrachteten Kriterien erweitert bzw. anders gewichtet wurden. Vgl. ILGA-Europe: Rainbow Index 2024, abrufbar unter: <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2024/05/rainbow-map-2024.pdf> (letzter Zugriff: 2.12.2024).

22 European Union Agency for Fundamental Rights: LGBTIQ equality at a crossroad – Progress and challenges, Luxemburg 2024.

23 Gabriele Abels/Joyce M. Mushaben: Great Expectations, Structural Limitations: Ursula von der Leyen and the Commission's New Equality Agenda, in: Journal of Common Market Studies S1/2020, S. 121–132.

24 Von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will, 2019, S. 12–13.

Im Anschluss geht von der Leyen auf verschiedene Hindernisse für eine substanziale Gleichheit der Geschlechter ein; das Thema Gewaltschutz ist dabei prominent. Sie kündigt an, als Kommissionspräsidentin zahlreiche Maßnahmen und auch gesetzgeberische Vorschläge auf den Weg zu bringen. Diese Ankündigungen werden in vielen der von uns geführten Interviews positiv erwähnt.

Ferner werde ihre Kommission mit gutem Beispiel vorangehen: Erstmals sei das Kollegium der Kommissar:innen paritätisch zu besetzen, was sich auch in den Kabinetten und anderen Führungsfunktionen widerspiegeln solle.²⁵ Entsprechende Aufträge an ihre Kommissar:innen finden sich in den „mission letters“. Als „constrained selector“²⁶ – aufgrund des Nominierungsrechts der nationalen Regierungen – konnte von der Leyen dieses Ziel zunächst nicht erreichen. Gleichwohl konnte sie genügend Druck entfalten, sodass sie schließlich – bei einem Frauenanteil von 44 Prozent – mit dem „weiblichsten“ Kollegium in der Geschichte der Europäischen Kommission starten konnte (nach der Umbildung im September 2020 dann 48 Prozent); auch in den Kabinetten sowie in den Generaldirektionen stieg der Frauenanteil 2019 sprunghaft.²⁷

Organisatorische Innovationen

Die UdG wurde durch organisatorische Neuerungen abgesichert, welche von der Leyen mit ihrer „Organisationsgewalt“ als Kommissionpräsidentin eingeführt hatte: Erstmals wurde eine Kommissarin für Gleichstellung eingesetzt und Gleichstellungspolitik als eigenständiges Portfolio aufgewertet. Die Position übernahm die Sozialdemokratin Helena Dalli, die als Ministerin im konservativ-katholischen Malta ein allgemeines Gleichstellungsgesetz sowie bahnbrechende Gesetze zu geschlechtsbasierter Gewalt und LGBTIQ-Rechten auf den Weg gebracht hatte.²⁸ Gerade Mitte-Links-Abgeordnete im Europäischen Parlament verbanden mit dieser Personalie große Hoffnungen.²⁹ Als EU-Kommissarin war Dalli für die Zusammenarbeit mit EIGE verantwortlich. Unterstützt wurde sie in ihrer Arbeit von einem Kabinett, das sie entsprechend der vertraglich verankerten Antidiskriminierungsdimensionen organisiert hatte, sowie der neugeschaffenen Taskforce Gleichstellung, die prominent im Generalsekretariat angesiedelt war. Die Taskforce war mit Gleichstellungskoordinator:innen aus allen Generaldirektionen (GDs) sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes besetzt und sollte für eine Kohärenz der Politikentwicklung und ein Mainstreaming gleichstellungspolitischer Perspektiven sorgen.³⁰ Dalli verstand allerdings keine eigene GD; sie hatte lediglich Zugriff auf die zwei relevanten Referate in der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inte-

25 Ebenda, S. 13.

26 John A. Scherpereel: Pursuing ‘full gender equality’ in the European Commission: the case of a constrained selector, in: European Politics and Society 3/2023, S. 317–335.

27 Miriam Hartlapp/Agnes Blome: Women’s Positional Leadership in the European Union: When, Where, and How?, in: Henriette Müller/Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Women and Leadership in the European Union, Oxford 2022, S. 55–73, hier S. 63.

28 Rosamund Shreeves: Helena Dalli. Equality, European Parliamentary Research Service, PE 642.200, September 2019.

29 Interviews mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Frühjahr 2024.

30 Europäische Kommission: The Task Force on Equality of the European Commission, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/equality-and-inclusion/task-force-equality-european-commission_en (letzter Zugriff: 2.12.2024).

gration sowie in der Generaldirektion Justiz und Verbraucher. In dieser Konstellation waren Kompetenzkonflikte mit den jeweils zuständigen Kommissaren Nicolas Schmitt und Didier Reynders angelegt. Dies zeigte sich später bei der Entwicklung einzelner Rechtsakte, für welche Kommissarin Dalli politische Unterstützung benötigte.³¹

Gemäß ihrer Policy-Prioritäten hatte von der Leyen thematische Cluster gebildet. Dalli war den Bereichen „Schützen, was Europa ausmacht“ und „Neuer Schwung für die Demokratie in Europa“ zugeordnet. Letzteres wurde von der Vizepräsidentin und Kommissarin für Werte und Transparenz Věra Jourová geleitet. Sie war in der vorangehenden Juncker-Kommission (2014–2019) als Justizkommissarin u. a. für Gleichstellung zuständig gewesen. Eine konsequente Umsetzung von Gender-Mainstreaming hätte allerdings eine Einbindung in alle Cluster erforderlich gemacht.

Operative und legislative Umsetzung

Bereits in ihren Leitlinien hatte von der Leyen konstatiert, dass „Gleichheit [...] mehr [ist] als Gleichstellung der Geschlechter“.³² In der Gender-Strategie wurde dann als Ziel genannt, „niemanden zurückzulassen und ein Europa zu schaffen, in dem alle Bürgerinnen und Bürger gleichberechtigt sind, unabhängig von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung“.³³

Entsprechend breit ist die Programmatik und operative Umsetzung der UdG angelegt. Im Zeitraum März 2020 bis März 2021 legte die Kommission insgesamt fünf Strategien bzw. Aktionspläne vor, die sich – unter dem UdG-Label firmierend – unterschiedlichen Diskriminierungskategorien widmen. Darin werden jeweils Problemlagen aufgezeigt sowie konkrete Maßnahmen und Ziele formuliert, die auf einen bestimmten Zeitraum ausgerichtet sind. Den Auftakt machte die Gender-Strategie (2020–2025).³⁴ Weitere Strategien befassen sich mit der Bekämpfung von Rassismus (2020–2025)³⁵ sowie der Gleichstellung der Roma (2020–2030),³⁶ von LGBTIQ-Personen (2020–2025)³⁷ und von Menschen mit Behinderungen (2021–2030).³⁸

Angesichts des prominenten Stellenwerts der Gleichheit von Frauen und Männern im Unionsrecht, der de facto nach wie vor bestehenden Ungleichheit (siehe EIGE-Index) und des Selbstverständnisses von der Leyens, die sich zwar nie als Feministin bezeichnete, aber gleichwohl eine „freimütige Befürworterin von Gleichstellungsthemen“ ist,³⁹

31 Interviews mit Mitarbeitenden in der Kommission, Frühjahr 2024.

32 Von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will, 2019, S. 14.

33 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, COM(2020) 152 final, 5.3.2020, S. 2.

34 Ebenda.

35 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025, COM(2020) 565 final, 18.9.2020.

36 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategischer Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma, COM(2020) 620 final, 7.10.2020.

37 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025, COM(2020) 698 final, 12.11.2020.

38 Europäische Kommission: Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030, COM(2021) 101 final, 3.3.2021.

39 Joyce Marie Mushaben: Against All Odds: Angela Merkel, Ursula von der Leyen, Annegret Kramp-Karrenbauer and the German Paradox of Female CDU Leadership, in: German Politics 1/2022, S. 20–39, hier S. 21.

Tabelle 2: Säulen der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025

Schlüsselmaßnahmen der Europäischen Kommission	
<i>Freiheit von Gewalt und Stereotypen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beitritt der EU zur Istanbul-Konvention des Europarates; andernfalls alternative Gesetzgebung • Ausweitung der EU-Strafbestände (Art. 83 AEUV) auf geschlechtsbasierte Gewalt • Überprüfung der Umsetzung und Einhaltung der Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU) und der Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern (2011/93/EU) • Vorlage einer Empfehlung für die Verhütung schädlicher Praktiken gegen Frauen und Mädchen • Sensibilisierungsmaßnahmen und EU-weite Datenerhebungen über die Verbreitung von geschlechtsbasierten Gewalt • Stärkere Verpflichtung von Internetplattformen zur Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte • Förderung der Zivilgesellschaft und öffentlicher Dienste bei der Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsbasierten Gewalt und Geschlechterstereotypen • Sensibilisierungskampagne zum Abbau von Geschlechterstereotypen bei Jugendlichen
<i>Entfaltung in einer geschlechtergerechten Wirtschaft</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Überwachung der Umsetzung der Vereinbarkeitsrichtlinie (2019/1158/EU) • Vorschlag verbindlicher Maßnahmen zur Lohntransparenz zur Gewährleistung der Entgeltgleichheit • Investitionen in Betreuungsdienste • Einführung einer Europäischen Kindergarantie
<i>Gleichberechtigte Führungsverantwortung in der Gesellschaft</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung der Geschlechterparität auf allen Verwaltungsebenen der Kommission • Einsatz für die Annahme der Richtlinie zur Geschlechterparität in Unternehmensvorständen (COM/2012/614 final) • Förderung der Vielfalt am Arbeitsplatz (EU-Plattform der Chartas der Vielfalt) • Unterstützung einer stärkeren Mitwirkung von Frauen als Wählerinnen und Kandidatinnen bei den Europawahlen 2024

Quelle: eigene Übersicht.

ist der Vorrang der Gender-Strategie wenig überraschend. Sie wurde anlässlich des Internationalen Frauentags 2020 vorgestellt und wird als neue Ära bewertet.⁴⁰ Die Gleichstellung der Geschlechter wird als „Aufgabe der Union, bei all ihren [...] Tätigkeiten“⁴¹ proklamiert; sie sei sowohl ein europäischer Grundwert als auch eine entscheidende Voraussetzung für eine innovative und wettbewerbsfähige europäische Wirtschaft. Ein zweigleisiger Ansatz soll gezielte Maßnahmen zur Förderung von Frauen mit Gender-

40 Petra Debusscher: The EU Gender Equality Strategy 2020–2025: the beginning of a new season?, in: Bart Vanhercke/Sebastiano Sabato/Slavina Spasova (Hrsg.): Social policy in the European Union: state of play 2022. Policymaking in a permacrisis, Brüssel 2023, S. 91–110.

41 Europäische Kommission: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, 2020.

Mainstreaming und Intersektionalität als Querschnittsprinzip verbinden. Damit erkennt die Kommission die Verschränkung von Geschlecht mit anderen Merkmalen (z. B. Hautfarbe, Sexualität) an, die zu spezifischen Diskriminierungserfahrungen führen kann.

Dem Schutz vor geschlechtsbasierter Gewalt kommt in der Strategie ein zentraler Stellenwert zu.⁴² Neben partnerschaftlicher und häuslicher Gewalt werden sexuelle Belästigung (auch im Internet), Missbrauch, weibliche Genitalverstümmelung, erzwungene Abtreibungen oder Sterilisierungen, Zwangsehen und ehrbezogene Unterdrückung ebenso wie Geschlechterstereotypen berücksichtigt. Weitere zentrale Themen sind Ungleichheiten bei Beschäftigung und sozialer Sicherheit sowie die Unterrepräsentation von Frauen in Führungspositionen in Politik und Wirtschaft. Unter der Begriffstrias Freiheit, Entfaltung und Führung werden die geplanten Schlüsselmaßnahmen subsumiert (siehe Tabelle 2).

Zusätzlich zur Überprüfung bestehender Richtlinien wurden neue Gesetzesvorschläge angekündigt und bis Sommer 2024 einige Richtlinien verabschiedet (siehe Tabelle 3). Dabei gelang es der Kommissionspräsidentin, den „gordischen Knoten“ im Rat u. a. mit Androhung kreativer Maßnahmen zu lösen. So hatte sie angekündigt, dass die Kommission eigene Rechtsvorschriften vorschlagen würde, sollten die Mitgliedstaaten den Beitritt der EU zur sogenannten Istanbul-Konvention⁴³ weiterhin blockieren. Im Juni 2023 trat die EU der Konvention schließlich bei. Im Mai 2024 wurde die von der Kommission im März 2022 vorgeschlagene Gewaltschutz-Richtlinie verabschiedet, um diese umzusetzen.⁴⁴ Die Richtlinie gilt als historischer Meilenstein.⁴⁵ Allerdings zeigen sich auch strukturelle Hindernisse: Einige zentrale Punkte im Kommissionsvorschlag, die von den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments bekräftigt worden waren, sind im Trilog auf Drängen einzelner Mitgliedstaaten weggefallen. Hierzu zählen mehrere LGBTIQ-spezifische Punkte aber – gravierenderweise – auch eine Bestimmung, die den Straftatbestand der Vergewaltigung EU-weit als fehlendes Einvernehmen zu sexuellen Handlungen definiert hätte.⁴⁶

2022 wurde die von der Kommission bereits 2012 vorgeschlagene Richtlinie zu „Leitungsorganen von Unternehmen“ endlich angenommen.⁴⁷ Sie schreibt u. a. vor, dass in börsennotierten Unternehmen mindestens 40 Prozent der Aufsichtsratsposten bzw. 33 Prozent aller Mitglieder von Leitungsorganen dem „unterrepräsentierten Geschlecht“ angehören müssen. Und mit der ebenfalls im Rat umstrittenen sogenannten Entgelt-

42 Dies ist Gewalt, die sich gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft. Parallel hat die Kommission im Juni 2020 eine Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025) vorgelegt, die sich ebenfalls mit geschlechtsbasierter Gewalt befasst. Siehe Europäische Kommission: EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025), COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

43 Europarat: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.5.2011.

44 Richtlinie (EU) 2024/1385 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 14. Mai 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 24.5.2024.

45 Vgl. European Women's Lobby: Historical moment! European Women's Lobby Applauds the Adoption of first ever EU Directive Combating Violence Against Women and Domestic Violence, 24.4.2024, abrufbar unter: https://www.womenlobby.org/EndVAW_in_EU?lang=en (letzter Zugriff: 5.12.2024).

46 Deutschland und Frankreich bestanden, mit Verweis auf mangelnde EU-Kompetenz, auf die Streichung einer für alle EU-Staaten einheitlichen Definition von Vergewaltigung.

47 Richtlinie (EU) 2022/2381 zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den Direktoren börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen vom 23. November 2022, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 315, 7.12.2022, S. 44–59.

transparenz-Richtlinie⁴⁸ von 2023 will man, 55 Jahre nach Inkrafttreten von Art. 119 EWGV, dem Ziel der Entgeltgleichheit endlich näherkommen.

Tabelle 3: Legislative Maßnahmen im Rahmen der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter

Vorschlag	Annahme	Rechtsvorschrift
2012	2022	Richtlinie (EU) 2022/2381 zur Geschlechterparität unter den Direktor:innen börsennotierter Gesellschaften
2016	2023	Beschluss (EU) 2023/1075 und (EU) 2023/1076 zum Beitritt zur Istanbul-Konvention
2021	2023	Richtlinie (EU) 2023/970 zur Entgelttransparenz
2022	2024	Richtlinie (EU) 2024/1385 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

Quelle: eigene Übersicht.

Vor dem Hintergrund wachsender Queerfeindlichkeit stellte die Kommission im Herbst 2020 ihre LGBTIQ-Gleichstellungsstrategie vor. In ihrer Rede zur Lage der Union fand die Kommissionspräsidentin dazu sehr klare Worte: „So genannte LGBTQI-freie Zonen sind Zonen, in denen der Respekt vor Mitmenschen abhandengekommen ist. Dafür gibt es in unserer Union keinen Platz.“⁴⁹ Dieses klare Bekenntnis wurde von der Mehrheit im Europäischen Parlament positiv gesehen.⁵⁰

Die Strategie fordert ein, dass queere Vielfalt in der Politikgestaltung – im Sinne eines „erweiterten Mainstreamings“ – berücksichtigt werden müsse. Die Kommission kündigt an, Personen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, die von intersektionaler Diskriminierung betroffen sind, sowie trans*, nichtbinären und intergeschlechtlichen Menschen, „die zu den am wenigsten akzeptierten Gruppen in der Gesellschaft gehören und die allgemein stärker diskriminiert werden und mehr Gewalt ausgesetzt sind“.⁵¹ Diese Ankündigung ist insofern bemerkenswert, da die bisherige Marginalisierung geschlechtlicher Minderheiten auf der gleichstellungspolitischen EU-Agenda anerkannt und die Notwendigkeit, Diskriminierung als multidimensionales Phänomen zu begreifen, betont wird. Die auf vier Säulen beruhende Strategie (siehe Tabelle 4) zielt darauf ab, die Diskriminierung von LGBTIQ-Personen zu bekämpfen, ihre Sicherheit zu gewährleisten und inklusive Gesellschaften aufzubauen. Darüber hinaus solle sich die EU in ihren Außenbeziehungen stärker für LGBTIQ-Rechte einsetzen.

48 Richtlinie (EU) 2023/970 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen vom 10. Mai 2023, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 132, 17.5.2023, S. 21–44.

49 Europäische Kommission: Präsidentin von der Leyens Rede zur Lage der Union bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Speech/20/1655, 16.9.2020.

50 Interviews mit Mitarbeitenden und Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Frühjahr 2024.

51 Europäische Kommission: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025, 2020, S. 3.

Tabelle 4: Säulen der LGBTIQ-Gleichstellungsstrategie 2020–2025

Schlüsselmaßnahmen der Europäischen Kommission	
<i>Bekämpfung der Diskriminierung von LGBTIQ-Personen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Durchsetzung und Verbesserung des rechtlichen Schutzes: Überprüfung der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (2000/78/EG); Einsatz für die Annahme der horizontalen Antidiskriminierungsrichtlinie; Vorschlag für eine Stärkung nationaler Antidiskriminierungsstellen Vorschlag eines Rechtsrahmens zur Eindämmung von KI-basierter Diskriminierung Wahrung der Rechte von queeren Asylsuchenden Unterstützung der für LGBTIQ-Personen relevanten Gesundheitsforschung
<i>Gewährleistung der Sicherheit von LGBTIQ-Personen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ausweitung der EU-Strafbestände (Art. 83 AEUV) auf Hassdelikte und Hetze Finanzierung von Initiativen gegen Hetze und Gewalt und zur Förderung von körperlicher und geistiger Gesundheit Schutz vor schädlichen medizinischen Praktiken Vorlage einer Empfehlung für die Verhütung schädlicher Praktiken gegen Frauen und Mädchen Stärkere Verpflichtung von Internetplattformen zur Bekämpfung von Online-Hassreden und -Desinformation
<i>Aufbau von LGBTIQ-inklusiven Gesellschaften</i>	<ul style="list-style-type: none"> Vorschlag einer horizontalen Rechtsetzungsinitiative zur gegenseitigen Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten (COM(2022) 695 final) Prüfung von Maßnahmen zur Unterstützung der gegenseitigen Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften zwischen den Mitgliedstaaten Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Einführung von Vorschriften zur geschlechtlichen Selbstbestimmung und Inklusion von geschlechtlichen Minderheiten Förderung eines positiven Umfelds für die Zivilgesellschaft
<i>Führungsrolle in der Welt bei der Forde rung nach LGBTIQ-Gleichstellung</i>	<ul style="list-style-type: none"> Engagement für LGBTIQ-Rechte in allen Außenbeziehungen der EU (z. B. mit Blick auf die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik) Zum Schutz queerer Menschen Nutzung von politischen Dialogen, Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, gezielte Schutzmaßnahmen für gefährdete Menschenrechtsverteidiger:innen

Quelle: eigene Übersicht.

Der konkrete legislative Output ist bislang gering. Zuletzt hatte die Kommission Ende 2022 eine Verordnung vorgeschlagen, durch die sichergestellt werden soll, dass die in einem Mitgliedstaat begründete Elternschaft in allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt wird.⁵² Hierdurch würde die Rechtssicherheit für transnationale bzw. „mobile“ Regenbo-

52 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung von Entscheidungen und die Annahme öffentlicher Urkunden in Eltern-

genfamilien enorm gestärkt werden.⁵³ Vom Parlament im Dezember 2023 befürwortet, wird diese Verordnung im Rat bislang blockiert. Angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses und der Zunahme rechtspopulistischer und queerfeindlicher Regierungen ist zu erwarten, dass der Vorschlag auf unbestimmte Zeit auf Eis liegt und möglicherweise dieselbe Entwicklung wie die horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie nimmt (siehe oben). Deshalb wird der Vorschlag teils als reines Lippenbekenntnis kritisiert.⁵⁴

Ein Teilerfolg konnte jedoch erzielt werden (siehe Tabelle 5). Ende 2022 hatte die Kommission ein „Gleichstellungspaket“ vorgelegt, das zwei Vorschläge enthält: Durch die Einführung umfangreicher Mindeststandards sollen nationale Gleichstellungsstellen besser gegen unterschiedliche Arten von Diskriminierung vorgehen können. Die eine Richtlinie benennt als erste EU-Rechtsvorschrift Geschlechtsidentität, Ausdruck der Geschlechtlichkeit und Geschlechtsmerkmale als relevante Diskriminierungskategorien und berücksichtigt somit auch trans* und intergeschlechtliche Personen.⁵⁵ Die andere Richtlinie bezieht sich auf alle in Art. 19 AEUV verankerten Diskriminierungstatbestände, einschließlich die sexuelle Ausrichtung.⁵⁶ Trotz der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat für die zweite Richtlinie konnten beide im Frühjahr 2024 verabschiedet werden.

Tabelle 5: Legislative Maßnahmen im Rahmen der LGBTIQ-Gleichstellungsstrategie

Vorschlag	Annahme	Rechtsvorschrift
2008	/	Horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie (KOM(2008) 426 endgültig)
2022	/	Verordnung zur Anerkennung von Elternschaft (COM(2022) 695 final)
2022	2024	Richtlinien (EU) 2024/1499 und (EU) 2024/1500 zur Stärkung nationaler Gleichbehandlungsstellen

Quelle: eigene Übersicht.

Zudem finden sich – im Sinne von Intersektionalität – LGBTIQ-Bezüge in weiteren UdG-Vorhaben. So werden in der Strategie für die Rechte von Opfern, die Teil der Gender-Strategie ist, LGBTIQ-Personen als besonders gefährdet gelistet. Gescheitert ist

schaftssachen sowie zur Einführung eines europäischen Elternschaftszertifikats, COM(2022) 695 final, 7.12.2022.

53 Hintergrund ist ein Fall, der vom Europäischen Gerichtshof entschieden wurde. Siehe EuGH: Urteil vom 14.12.2021, ECLI:EU:C:2021:1008, V.M.A./Stolchna obshtina, rayon „Pancharevo“.

54 Interviews mit Mitarbeitenden und Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Frühjahr 2024.

55 Richtlinie (EU) 2024/1500 über Standards für Gleichbehandlungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen und zur Änderung der Richtlinien 2006/54/EG und 2010/41/EU vom 14. Mai 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 29.5.2024, S. 4, 9; siehe auch Organisation Intersex International Europe: First-ever inclusion of sex characteristics in binding EU legislation, 8.5.2024, abrufbar unter: <https://www.oii-europe.org/first-ever-inclusion-of-sex-characteristics-in-binding-eu-legislation/> (letzter Zugriff: 14.1.2025).

56 Richtlinie (EU) 2024/1499 über Standards für Gleichbehandlungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, der Gleichbehandlung von Personen in Beschäftigung und Beruf ungeachtet ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung und ihrer sexuellen Ausrichtung sowie von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit und im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zur Änderung der Richtlinien 2000/43/EG und 2004/113/EG vom 7. Mai 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 29.5.2024.

hingegen – an Gegenwehr im Rat – der Versuch, in der einschlägigen Gewaltschutz-Richtlinie (EU) 2024/1385 die Kriminalisierung von Zwangsterilisierungen und unerwünschten Intersex-Operationen als Form geschlechtsbasierter Gewalt aufzunehmen. Dies war von zahlreichen LGBTIQ- und Menschenrechtsorganisationen gefordert worden.⁵⁷

Auch bei den drei weiteren Strategien ist eine Berücksichtigung intersektionaler Bezüge sowie eine partielle „legislative Unterfütterung“ festzustellen. Im Rahmen der Behindertenstrategie wurde eine Richtlinie für einen europäischen Behindertenausweis vorgeschlagen und im Oktober 2024 verabschiedet.⁵⁸ Im Aktionsplan gegen Rassismus und in der Roma-Strategie spielt der Gewaltschutz ebenfalls eine wichtige Rolle. Diverse gesellschaftliche Gruppen und Minderheiten (etwa auch jüdische Menschen, Migrant:innen und Ältere) werden zudem in der Opferschutz-Strategie als besonders vulnerable Gruppen erwähnt. Positiv ist, dass in der Binnenmarktverordnung für digitale Dienste mehrfach auf das Verbot von Diskriminierung, Hassrede und sexueller Belästigung verwiesen wird, etwa mit Blick auf Online-Werbung.⁵⁹ Vergleichbares findet sich in der Verordnung über künstliche Intelligenz, z. B. mit Blick auf Geschlechterdiskriminierung bei der biometrischen Kategorisierung.⁶⁰

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass in von der Leyens erster Amtszeit Fortschritte erzielt wurden, die durchaus – so unser Argument – transformatives Potenzial haben und nach Jahren der Stagnation⁶¹ zu einer Revitalisierung der Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik beitragen. Diese Innovationen und teilweisen Neuausrichtungen können zwar auf vorhergehenden Entwicklungen aufbauen, zugleich war von der Leyen „a very credible champion“⁶² und konnte dabei ihre Führungsrolle als „policy entrepreneur“ und „agenda setter“ nutzen. Für die operative Umsetzung sind neben den oben genannten Strategien die legislativen Reformen entscheidend. Die Überwindung teils jahrelanger Blockaden im Rat ist bemerkenswert; zugleich mussten immer wieder Zugeständnisse gemacht werden. Das Europäische Parlament hat sich bislang als verlässlicher Partner erwiesen. Ebenfalls positiv fallen diskursive Neuausrichtungen sowie ein stärkeres Engagement für den EU-Wertekanon auf. Die Kommission reicht mittlerweile öfter gegen Mitgliedstaaten, die queerfeindliche Gesetze verabschieden, Klagen vor dem EuGH ein und beruft sich dabei auf die Grundrechtecharta. Herausragendes Beispiel ist die noch anhängige Klage gegen das 2021 in Ungarn verabschiedete sogenannte Kin-

57 ILGA-Europe et al.: Joint civil society reaction to the adoption of the EU Directive on combating violence against women and domestic violence, 7.5.2024, abrufbar unter: <https://www.ilga-europe.org/news/joint-civil-society-reaction-to-the-adoption-of-the-eu-directive-on-combating-violence-against-women-and-domestic-violence/> (letzter Zugriff: 5.12.2024).

58 Richtlinie (EU) 2024/2841 zur Einführung des Europäischen Behindertenausweises und des Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen vom 23. Oktober 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 14.11.2024.

59 Verordnung (EU) 2022/2065 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) vom 19. Oktober 2022, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 277, 27.10.2022, S. 1–102, hier S. 11, 18.

60 Verordnung (EU) 2024/1689 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz) vom 13. Juni 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 12.7.2024, S. 15.

61 Ahrens: The birth, life, and death of policy instruments, 2019.

62 Interview mit Mitarbeitenden im Europäischen Parlament, Frühjahr 2024.

derschutzgesetz, das Homosexuelle letztlich als pädophil brandmarkt und Darstellungen von Homosexualität unter Strafe stellt (Rechtssache C-769/22).⁶³

Ausblick: „Let us keep moving forward. If not now, then when?“⁶⁴

Mit Beginn der neuen Kommission drängen sich neue Fragen auf: Welche Weichen wurden für die aktuelle zweite Amtszeit gestellt und welche „regulativen Reste“ gibt es? Zunächst ist festzuhalten, dass die UdG auch in der politischen Agenda für 2024–2029 wieder eine Rolle spielt. Diesbezüglich formuliert die Kommissionspräsidentin: „Wir müssen weiterhin mehr tun, damit alle – ohne Unterschied der Person – leben, sich entwickeln und Führungsrollen übernehmen können.“⁶⁵ Außerdem verspricht sie eine Weiterführung der Strategien nach 2025. Zur Vorbereitung einer neuen Gender-Strategie wurde 2025 ein „Fahrplan für Frauenrechte“⁶⁶ – abermals – zum Internationalen Frauentag vorgelegt. Die Prioritäten werden im Wesentlichen fortgeschrieben und der Schutz vor Gewalt spielt weiterhin eine wichtige Rolle; reproduktive Rechte werden hingegen nicht gestärkt. Die neue LGBTIQ-Strategie ist für Ende 2025 angekündigt.

Die Kommissionspräsidentin setzt den gleichstellungspolitischen Kurs im Wesentlichen fort. So wurde mit der Belgierin Hadja Lahbib erneut eine Kommissarin für Gleichberechtigung benannt, allerdings umfasst ihr Portfolio auch den Bereich „Krisenvorsorge und -management“.⁶⁷ Nach wie vor verfügt sie über keine eigene Generaldirektion. Die GD Justiz wurde aufgewertet: Hier sind nun alle relevanten Referate konzentriert, auf die Lahbib Zugriff hat – zuvor war die GD Beschäftigung für die Rechte von Menschen mit Behinderung zuständig. Auch die weiterhin bestehende Taskforce ist dort angesiedelt.⁶⁸ Dennoch ist auch diese Konstruktion prekär. Insgesamt konnte von der Leyen im neuen Kollegium – aufgrund der Nominierungspraxis der Regierungen – keine Parität erreichen: Das neue Kollegium der Kommissar:innen besteht aus 11 Frauen – inklusive der Präsidentin – und 16 Männern.

Für die zweite Amtszeit wird eine Konsolidierung der legislativen Erfolge der ersten Präsidentschaft zentral sein: Die Umsetzung der beschlossenen Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten muss im Rahmen eines effektiven Monitorings sichergestellt werden; bei Nichtbeachtung sind rechtliche Schritte einzuleiten. Mit Blick auf LGBTIQ-Rechte sind legislative Vorhaben wie die Elternschafts-Verordnung noch offen. Zudem ist das breite Queer-Spektrum in der Gesetzgebung und bei Aktionsprogrammen zu berücksichtigen: Insbesondere das Europäische Parlament und die fraktionsübergreifende „LGBTIQ+

63 Lisa H. Anders/Sonja Pribus: The Commission as a Critical Actor for Strengthening Supranational Rule of Law Enforcement?, in: Gabriele Abels et al. (Hrsg.): The European Commission under President Ursula von der Leyen: Gender, Leadership, Policies, and Crises, Oxford (im Erscheinen).

64 Europäische Kommission: Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024–2029, 24/3871, 18.7.2024.

65 Ursula von der Leyen: Europa hat die Wahl. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029, 18.7.2024, S. 27.

66 Europäische Kommission: Ein Fahrplan für die Frauenrechte, COM(2025) 97 final, 7.3.2025.

67 Europäische Kommission: Mission letter. Hadja Lahbib, 17.9.2024, abrufbar unter: https://commission.eropa.eu/document/download/faaf33ff-c8c7-49a1-b01d-56681e11a5e6_en?filename=Mission%20letter%20-%20LAHBIB.pdf (letzter Zugriff: 27.2.2025), S. 8.

68 Gabriele Abels: „Wir haben Mauern durchbrochen“: Interview mit Agnès Hubert über die Gleichstellungspolitik der EU, in: *femina politica* 2/2025 (im Erscheinen).

Intergroup“ hatten zuletzt neue Gesetzgebung gefordert, um neben sexueller Ausrichtung auch Geschlechtsidentität, Ausdruck der Geschlechtlichkeit und Geschlechtsmerkmale im bestehenden Antidiskriminierungsrahmen fest zu verankern und die Zwangsterilisierungen von trans* Personen, Operationen an Intersex-Kindern und Konversionstherapien zu verbieten.⁶⁹ Auch die Forderung nach einer Verankerung des Rechts auf Schwangerschaftsabbruch in der Grundrechtecharta wird laut.⁷⁰ Schließlich wäre in Anbetracht anstehender Erweiterungen Gleichstellung und Antidiskriminierung systematischer in den Beitrittsverhandlungen zu berücksichtigen.

Die Bedingungen für eine Fortsetzung der Udg sind in der zweiten Amtszeit von der Leyens schwieriger. Zum einen sitzen im Rat inzwischen mehr rechtspopulistische Regierungen am Verhandlungstisch – neben den „üblichen Verdächtigen“ nicht zuletzt auch aus west- und nordeuropäischen Staaten, die bisher als Unterstützer von Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik galten. Auch von der neuen Bundesregierung in Deutschland sind keine entscheidenden Initiativen zu erwarten. Zum anderen ist ein Rechtsruck im Europäischen Parlament, das in der Vergangenheit ein verlässlicher Partner war, zu verzeichnen – mit Folgen für die deskriptive Repräsentation (erstmals weniger weibliche Abgeordnete als zuvor) und die Besetzung innerparlamentarischer Führungspositionen. Dies zeigt sich auch im Ausschuss für Frauenrechte und Geschlechtergleichstellung (FEMM), den bislang Parteien des progressiven Mitte-Links-Spektrums dominierten. In der neuen Legislaturperiode gehören erstmals 22 der insgesamt 40 Mitglieder konservativen und nationalistischen Parteien an – 12 davon aus politischen Gruppen bzw. Unabhängige, die eine dezidierte Anti-Gender- und Anti-LGBTIQ-Linie verfolgen. Diese aktuellen Machtverschiebungen und die bereits in der Vergangenheit festzustellende Polarisierung dürfte sich in Politiken und im Diskurs niederschlagen.⁷¹ So spielte bei der Einigung der Konservativen (EVP), Sozialdemokraten (S&D) und Liberalen (Renew), die den Weg für die zweite Amtszeit von der Leyens im Parlament frei machte, Gleichstellungspolitik nur am Rande eine Rolle.⁷²

Wie die angekündigten Post-2025-Strategien aussehen werden, ob neue Akzente gesetzt, das legislative Programm einer „Union der Gleichheit“ ausgebaut und ein „erweitertes Gleichstellungs-Mainstreaming“ weiterentwickelt wird – was alles nötig wäre –, bleibt abzuwarten.

-
- 69 Europäisches Parlament: Bericht über die Umsetzung der Strategie der EU für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025 (2023/2082(INI)), A9-0030/2024, 2.2.2024; LGBTI Intergroup des Europäischen Parlaments: LGBTI rights in 2024–2029 – what can the EU still do?, 3.5.2024, abrufbar unter: <https://usercontent.one/wp/lgbti-ep.eu/wp-content/uploads/2024/05/2024-LGBTI-IG-Briefing-05-LGBTIQ-rights-in-2024-2029-%E2%80%93-what-can-the-EU-still-do.pdf?media=1705957508> (letzter Zugriff: 4.3.2025).
- 70 Tagesschau: EU-Parlament fordert Abtreibung als Grundrecht, 11.4.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/abtreibung-eu-grundrecht-100.html> (letzter Zugriff: 15.1.2025).
- 71 Vgl. Johanna Kantola/Emanuela Lombardo: Strategies of right populists in opposing gender equality in a polarized European Parliament, in: International Political Science Review 5/2021, S. 565–579.
- 72 Platform Cooperation statement between EPP, S&D, and Renew Europe, abrufbar unter: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2024-11/platform-cooperation-statement-between-epp-sd-and-renew-europe-en-241120.pdf> (letzter Zugriff: 4.1.2025), S. 2.