

Birgit Sauer

## Vom Nationalstaat zum Europäischen Reich? Staat und Geschlecht in der Europäischen Union

Feministische Einschätzungen der europäischen Frauen- und Geschlechterpolitik sind ambivalent. Einerseits gilt die EU als "Herrenhaus" (Schunter-Kleemann 1992), das nationalstaatliche Geschlechterungleichheiten auf supranationaler Ebene wiederholt oder gar verstärkt, andererseits werden die institutionellen Grundlagen der EU als Chance für einen neuen Geschlechtervertrag unter feministischen Vorzeichen gesehen (vgl. Piepenschneider 1996). In Bezug auf geschlechtergerechte Partizipation und Repräsentation sind die EU-Institutionen offensichtlich defizitär: Prima vista ist die EU ein "Männerclub", und alle Gremien sind im wahrsten Sinne des Wortes "bemannt".<sup>1</sup> Bilder von EU-Gipfeln sind monochrom: Das Grau der Anzüge überwiegt, und ein "Gruppenbild mit Dame" kann oft nur unter Hinzuziehung von Übersetzerinnen inszeniert werden. Das vielbeklagte Demokratiedefizit der EU ist also auch ein Defizit weiblicher Repräsentation. Geschlechtersensible Institutionen aktiver Staatsbürgerschaft auf EU-Ebene gibt es ebensowenig wie eine inklusive und gleichwohl differenzierte europäische Öffentlichkeit, in der frauenpolitische Themen debattiert werden (vgl. Lemke 1999b; Liebert 1999).

Allerdings wäre es verkürzend, die Institutionen, Instrumente und Maßnahmen der EU generell unter dem Aspekt der *Verschlechterung* für Frauen zu begreifen. Mit der Entstehung eines supranationalen Staatsgebildes ist die Möglichkeit verbunden, männliche Geschlechterregime, die den *Nationalstaaten* historisch eingeschrieben sind, zu erschüttern. Und immerhin sind die Männerquoten im Europäischen Parlament (70%) und unter den KommissarInnen (75%) deutlich niedriger als in vielen nationalen Parlamenten und Regierungen.<sup>2</sup> Vor allem aber sind die EU-Institutionen offener für frauenpolitisches Lobbying als nationale Organe (vgl. Meehan/Collins 1996, 233), was sich sowohl in den kommissionellen Aktionsprogrammen für Frauen wie auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gegenüber gleichstellungspolitisch resistenten nationalen Regierungen niederschlägt.

Divergierende Einschätzungen der EU-Frauenpolitik haben zweifellos auch mit unterschiedlichen nationalen frauen- und wohlfahrtspolitischen Kulturen zu tun: Für Großbritannien, Deutschland und Österreich gilt die EU als ein Motor für Gleichstellungspolitik, da sie ein Rahmenwerk zur Verfügung stellt, das es Frauenpolitikerinnen erlaubt, reformfeindlichen nationalen Regierungen Gleichstellungsmaßnahmen gleichsam abzupressen (vgl. u.a. Gregory 1997, 243; Kodré 1998). Demgegenüber ist die EU-Skepsis skandinavischer Frauen bekanntermaßen groß (vgl. u.a. Dahlerup 1993).<sup>3</sup> Diese befürchteten eine Anpassung von sozial- und frauenpolitischen Standards "nach unten".

Ich möchte im folgenden das Problem einer geschlechtersensiblen Demokratisierung der EU im Zusammenhang mit dem frauenpolitischen Paradox diskutieren, daß der "Männerbund" EU in den vergangenen Jahrzehnten eine vergleichsweise frauenfreundliche Politik vorantrieb. Mein Blick richtet sich dabei weniger auf Beteiligungschancen von Frauen bzw. auf Chancen einer geschlechtersensiblen Staatsbürgerschaft (vgl. Lemke 1999a und 1999b), sondern auf die *Staatsform*, d.h. die institutionell-bürokratische Ausgestaltung der EU, und das *Staatsprojekt*, also die Zielsetzung der Gemeinschaft. Die Untersuchung der "Hardware" der EU-Bürokratie will die anti-patriarchale EU-Perspektive erweitern und die maskulinistische "Produktivität" des EU-Institutionengefüges sichtbar machen. Die Analyse des

---

<sup>1</sup> Mitte der neunziger Jahre betrug der Männeranteil bei Direktionsposten in der Kommission 94,8%, und 60% der weiblichen Kommissionsmitarbeiterinnen waren Sekretärinnen (Women and Men 1995); im Europäischen Rechnungshof sowie im Direktorium der Europäischen Zentralbank betrug der Männeranteil 1999 91,3%, und im Europäischen Gerichtshof lag er bei 100% (vgl. Abels 2000).

<sup>2</sup> Die "Feminisierung" des EU-Parlaments ist freilich nicht unbedingt ein Ausdruck von frauenpolitischem Erfolg: Männer zeigten bis in die neunziger Jahre hinein wenig Interesse an einem Mandat, weil das EU-Parlament eine vergleichsweise machtlose Institution war.

<sup>3</sup> Das dänische "Nein" zum Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 beispielsweise war vornehmlich ein "Nein" der Frauen.

*Staatsprojektes* soll dann den geschlechterkritischen Blick auf die Frauenpolitiken der EU richten und den Zusammenhang zwischen Staats- und Marktbildung verdeutlichen.

Meine These ist, daß in den Prozeß der Neustrukturierung von Staatlichkeit auf EU-Ebene nicht automatisch die Chance zur Auflösung nationalstaatlicher Männlichkeitsmuster und mithin eine Demokratisierung der Geschlechterverhältnisse eingelagert ist, sondern daß die EU politische Maskulinitäten tradiert, gleichsam supranational "aufhebt" und dabei fortschreibt. Dieses männliche Machtdispositiv der EU schließt aber keineswegs aus, daß nationalstaatlich verankerte und sedimentierte Formen patriarchaler politischer Suprematie zeit- oder teilweise außer Kraft gesetzt und Geschlechterverhältnisse gerechter reguliert werden. Ich möchte verdeutlichen, daß der *positionale Maskulinität*, d.h. die quantitative Überzahl von Männern, die in allen EU-Institutionen offensichtlich ist, mit zwei diskreteren Formen korrespondiert: erstens mit einer strukturellen bzw. einer – um in der Weberschen Begrifflichkeit zu sprechen – "*versachlichten Männlichkeit*", die in die Verwaltungs- und Institutionenkultur eingeschrieben ist, und zweitens mit einem *Policy-Maskulinität*, d.h. einer Bevorzugung von Männern in und durch EU-Politiken.

Die Frage nach der Entstehung eines EU-Geschlechterregimes im Kontext der Staats- und Marktbildung auf EU-Ebene enthält eine Prämisse, die vom Mainstream der Politikwissenschaft keineswegs geteilt wird, nämlich die, daß die EU bereits Elemente von Staatlichkeit entwickelt hat wie etatistische Steuerungsinstanzen, bindende Normsetzungen und die Unionsbürgerschaft. Die Politikwissenschaft ist sich vage darüber einig, daß die *klassische* Form des Nationalstaats obsolet wird. Die EU, begrifflich als "Mehrebenen-system" des Regierens gefaßt, wird zum Prototyp des sogenannten "Verhandlungsstaates", der keine hierarchisch-steuernde Institution mehr sei, sondern vielmehr in einem Netzwerk gesellschaftlicher Akteure agiere. Das durchaus stichhaltige Argument, daß die EU nicht allein durch eine forcierte Parlamentarisierung demokratisiert werden kann, wird in diesen Debatten aber dahingehend überzogen, daß die EU bereits dem Ideal einer nach-nationalen "assoziativen Demokratie" entspreche, die "neue" Interessengruppen wie beispielsweise Frauen besser repräsentiere als der Parlamentarismus (vgl. Benz 1998: 348f.). Keiner der EU-Forscher findet es freilich bemerkenswert, daß fast ausschließlich Männer in diesen EU-Assoziationen debattieren und der Geschlechtergewinn dieses post-nationalen Demokratie-modells deshalb mehr als fragwürdig ist.

Trotz allen Beschwörens post-nationaler Politik- und Demokratieformen besitzt der Institutionenbildungsprozeß der EU – so meine These – durchaus Strukturähnlichkeiten mit dem maskulinen Modell europäischer Nationalstaaten: Der neuartige "deliberative Maskulinität"<sup>4</sup> der EU entstand aus der *Methode* und der *Technik* des EU-Integrationsprozesses, der bislang *konträr* zu demokratischen Prinzipien verlief, weil er die Geschichte nationaler Territorialstaaten gleichsam "nacherfand". Zur Herstellung einer einheitlichen Ordnung bedient sich die EU eines ganz ähnlichen Instruments der Zentralisierung und Homogenisierung wie die großen Reiche des 17. und 18. Jahrhunderts beim Übergang zu Territorialstaaten, nämlich des Mittels der "kommissarischen Verwaltung" (Puntscher Riekman 1998, 55). Damit "wiederholt" nun die EU jene maskulinistisch lasierten Institutionen und Prozeduren aus der Entstehungszeit moderner Staatsbildung. So, wie die Nationalstaaten erst im Nachhinein durch die Interventionen von Frauenbewegungen "feminisiert" werden konnten, steht für die EU-Politikstrukturen eine "nachholende" Feminisierung noch aus.

Die politische Ähnlichkeit zwischen dem EU-Integrationsprozeß und der Entstehung moderner Territorialstaaten aus den europäischen Imperien im 17. und 18. Jahrhundert ist für meine Argumentation eine Leitidee: Die EU ist gleichsam ein "Zwitterwesen" zwischen moderner Staatlichkeit und vormodernen Reichsstrukturen. Dieser Status rekonstruiert die politische Männlichkeit der vergleichsweise "anarchischen" Einzelstaaten. Die Form der "kommissarischen Verwaltung" bietet aber auch – und hierin liegt die *Geschlechterambivalenz* der EU-Staatlichkeit – die Chance, den Maskulinität nationalstaatlicher politischer Institutionen zumindest partiell aufzulösen.

## 1. "Kommissarische Verwaltung" als Garant von positionaler und versachlichter Männlichkeit

---

<sup>4</sup> Damit bezeichne ich die maskulinistische Struktur des EU-Politikprozesses, der emphatisch als Deliberation, d.h. als diskursiver Aushandlungsprozeß zwischen gleichberechtigten Akteuren, beschrieben wird.

Der Maskulinismus *nationalstaatlicher* Bürokratien ist in spezifischen Arbeitsweisen verankert, die Max Weber (1980) idealtypisch als bürokratische Rationalität charakterisierte. Deren Merkmale sind Hierarchie, Schriftlichkeit, Aktenmäßigkeit und Regelgeleitetheit sowie strenge Formalisierung von Entscheidungs- und Kommunikationsformen. Die EU-Bürokratie – zumal die Kommission als Kerninstitution der Integration – erscheint demgegenüber als Anti-Typus: Beispielsweise sind die EU-Experten eher "ambulante Funktionsträger"; von ihnen wird *transnationale Mobilität* statt Immobilisierung in einer festgelegten "Laufbahn" erwartet. Auch die europäische Binnenkommunikation zeichnet sich statt durch Regelgeleitetheit und Formalisierung durch *Fluidität* und dezentrale, informelle Verfahren aus. Der EU-Arbeitsmodus präferiert das *Verhandeln* gegenüber dem vertikalen *Durchstellen* (vgl. Bach 1999, 28-31), denn die Verwaltungsstäbe besitzen keine primär hierarchische Organisation, weil sie Richtlinien *horizontal* mit den nationalen Ministerialverwaltungen aushandeln. Ein weiteres Novum der "kommissarischen Netzwerk-Verwaltung" ist neben der Verfahrensoffenheit eine gewisse *Verhandlungsoffenheit*, weil das Telos des Integrationsprojekts nicht klar bestimmbar ist.

Kurz: Die alten Verhältnisse sind suspendiert und die neuen noch nicht genau definiert. Im Unterschied zum Staat als "statu" (Zustand) agiert die "kommissarische Verwaltung" prozeßbezogen im *Zwischenraum* von alter (nationalstaatlicher) und neuer (supranationaler) Macht (vgl. Puntscher Riekman 1998, 61f.). Sie erscheint vor der an Weber angelehnten Folie also gleichsam als ein Experiment: Hier können grundlegende nationalstaatliche Regulierungen im Lichte der Integrationsnotwendigkeiten in Frage gestellt und neu verhandelt werden, nationalstaatliche Politikmuster können in diesem gewissermaßen liminalen Raum aufgeschnürt und zu neuen EU-Paketen verschnürt werden. Und tatsächlich liegen darin Chancen für frauenpolitische Innovationen und Institutionenreformen, die maskulin präformierte nationalstaatliche Geschlechterregime wenn nicht sprengen, so doch vorsichtig erodieren – allerdings nur, wenn es dem *Telos der Integration* dienlich ist. In diesem politischen Raum, den die "kommissarische Verwaltung" schafft, können sich zudem neue politische Akteure artikulieren. Die Kommission bindet beispielsweise über ihren für Frauenpolitik entscheidenden "Beratenden Ausschuß für die Chancengleichheit von Frauen und Männern" Frauenorganisationen wie die "European Women's Lobby" (EWL) und das gewerkschaftliche Frauenkomitee in das Entscheidungsnetzwerk ein. Sie gilt deshalb als "Netzwerkarchitektin", ja sogar als *Konstrukteurin* von frauenpolitischen Akteurinnen (vgl. Abels 2000).

Freilich sind diesem geschlechterpolitischen Experimentierfeld Grenzen gesetzt, und die "kommissarische Verwaltung" kann unversehens zum männlichen Exerzierfeld mutieren. Den versachlichten Maskulinismus des bürokratischen EU-Dispositivs will ich im folgenden skizzieren:

1. Die "kommissarische Verwaltung" ist eine "Fachbruderschaft" nationaler und internationaler Beamter (Schunter-Kleemann 2000), die nach Kriterien rekrutiert und befördert werden, die das Männermonopol kaum beseitigen. Stellen werden in der Regel nicht-öffentlich, nach kaum durchschaubaren Kooptationsmodi besetzt, die sich mehr am Nationalproporz, an persönlicher Loyalität und an "politischem Tausch", weniger aber an fachlicher Qualifikation orientieren. Die homosoziale Vergemeinschaftung – die Kommission ist kaum größer als die Verwaltung einer mittleren Großstadt und durch ein hohes Maß an Personalkontinuität gekennzeichnet – reproduziert das "Ähnliche" und setzt sich vom "Unähnlichen", vom Anderen, auch vom anderen Geschlecht ab.

2. Die *Arbeitsweise der zentralen EU-Behörden*, nämlich eine konfliktminimierende "Entpolitisierung" von Themen durch informelles und konsensuelles Entscheiden, befördert die soziale Gruppenintegration in das Netzwerkgebilde (vgl. Bach 1999, 98). Nähe und eine starke Binnenidentifikation befördern einen – freilich männerbezogenen, gleichsam homo"sexuellen" – Korpsgeist (vgl. Woodward 1996, 180). Dieser männliche Korpsgeist ist auch deshalb ausgeprägt, weil er immer wieder neu hergestellt werden muß. In der EU-Bürokratie müssen die unterschiedlichen nationalen Verwaltungskulturen zu einem neuen supranationalen Stil, zu einer *hegemonialen Verwaltungskultur* verschmolzen werden. Maskulinismus ist nun ein Diskurs, in dem diese hegemoniale Rangordnung ausgehandelt wird, denn in der multikulturellen Situation der EU-Institutionen bildet Männlichkeit eine feste und sichere Identität (vgl. ebd., 173). Der Zwischenraum der Macht ist also auch ein Experimentierraum für europäischen "korporativen Maskulinismus".

3. Der EU-Beamte ist im Unterschied zum ständischen Beamtentum der Nationalstaaten ein bürokratischer "Unternehmer" (vgl. Bach 1999, 34), der mit diesem neuen Professionsverständnis auch

sein Geschlecht "neu erfinden" muß: Der unterworfenen, abhängigen und tendenziell feminisierten nationalen Staatsbeamten (vgl. Ferguson 1984) wird zum unabhängigen, maskulinen Politikunternehmer befreit.

4. Eine Bedingung für den Erfolg der experimentellen Transformation "alter" nationaler Politikmuster ist die Nicht-Öffentlichkeit und Nicht-Schriftlichkeit. Nur dadurch könne alles gesagt werden, nur deshalb könne niemand sein "Gesicht verlieren" (vgl. Puntischer Riekmann 1998, 61f.). Die Kommission fällt "Geheimentscheidungen" in Brüsseler Hinterzimmern, so als ließen sich nur "im Schoße ihrer Intransparenz" "alternative Ordnungen durchsetzen oder erproben", wie dies bereits die aufklärerischen Geheimgesellschaften für sich reklamierten (Hahn 1997, 28). Doch diese *Intransparenz und Arkonstruktion* ist ein weiterer geschlechterpolitischer Nachteil der "kommissarischen Verwaltung": Die Nichtbehandlung frauenpolitischer Themen und die Entgeschlechtlichung von Politiken können weder nachvollzogen noch kritisiert werden.

5. Ohne Zweifel haben *Netzwerke* die Partizipationschancen von Frauen im Entscheidungsprozeß auf EU-Ebene gefördert. Bei genauerer Betrachtung der Netzwerkkultur erscheint auf dem Vexierbild der "kommissarischen Verwaltung" jedoch keine hierarchiefreie Vernetzung, sondern die Inszenierung von Zentrum und Peripherie: Der maskuline Kommissionskern kreierte an seinem Rand Frauennetzwerke als seine technokratischen Anhängsel. Alle Organisationen, die sich dem technokratischen Dispositiv nicht beugen, werden ausgeschlossen bzw. unhörbar gemacht. Für lokale Frauengruppen beispielsweise sind die Hürden extrem hoch, um in den EU-Netzwerken repräsentiert zu sein bzw. in ihnen partizipieren zu können (vgl. Sperling/Bretherton 1996, 310). Darüber hinaus wirkt die arbiträre Organisation des Beratungs- und Lobbywesens um die Kommission wie ein geschlechtsspezifischer Filter: Vor allem gut organisierte und finanzstarke Interessen finden Zugang zu den informellen Netzwerken. "Diffuse Interessen" – wie jene von Frauen – bleiben dagegen unberücksichtigt.

6. Die EU-Staatlichkeit entsteht nicht nur auf dem Feld des physischen, sondern auch und insbesondere auf dem des *symbolischen Gewaltmonopols*: Auch die EU bedarf der "allgemeinen Anerkennung der universalistischen Darstellung der Herrschaft" (Bourdieu 1998, 123). Diese Verallgemeinerungsarbeit ist Aufgabe der Kommission, sie muß sich "als Ort der Allgemeinheit und des Dienstes am allgemeinen Interesse" darstellen (ebd.). Die Kommission ist deshalb als Schaltstelle der "Bedürfnisinterpretation" mit unkontrollierbarer großer Definitions- und Interpretationsmacht ausgestattet. Ihre technokratisch-juridischen Bedürfnisinterpretationen kennen als oberste Interessen die des Marktes bzw. jene von Erwerbspersonen, sie ignorieren aber den "Alltag" und damit als weiblich konstruierte Bedürfnisse und Interessen (vgl. auch Fraser 1994, 224).

Die Staatsform der EU, so ein Zwischenfazit, unterscheidet sich zwar vom Idealtyp nationaler "Staats-Männlichkeit", sie hat aber ein neues Männlichkeitsdispositiv etabliert. Die "kommissarische Verwaltung" monopolisierte den Raum des Politischen, sie engte ihn damit ein und besetzte ihn mit ihrer Definitions-, Kurations- und Entscheidungsmacht. Der maskulinistische Diskurs der Kommission birgt die Gefahr, Initiativen zur Überwindung geschlechtsspezifischer Benachteiligungsstrukturen zu desartikulieren oder – im besten Falle – bürokratisch zu verwalten. Heterodoxe Diskurse wie beispielsweise jener über Fürsorgearbeit prallen am hegemonialen Maskulinismus der Kommission ab. Das geschlechterpolitische "window of opportunity" ist in der kommissionellen Verwaltungsstruktur – verglichen mit nationalen institutionellen Bedingungen – zwar weiter geöffnet, doch es ist die Kommission, die – um im Bild zu bleiben – das Fenster wieder zustoßen kann.

## 2. Frauenpolitik als Wettbewerbspolitik: der vergeschlechtlichte Regulationsstaat

Warum hat sich die EU-Frauenpolitik in den sechziger und siebziger Jahren trotz des patriarchalen Integrationsmodus vergleichsweise intensiv entwickelt? Die These, die ich im folgenden belegen möchte, ist, daß diese frauenpolitischen Aktivitäten der EU einem Staatsprojekt adäquat waren, das auf die Herausbildung eines "imperium oeconomicum" zielte (Puntischer Riekmann 1998, 19). Dieses ökonomische Reich besitzt im Kern ein androzentrisches Marktkonstrukt und wird durch die *Methode* geschlechterdifferenter Politiken hergestellt. Genetisch war die EU ein Projekt im Kontext der Blockkonfrontation, das *wirtschaftliche* Stärke und Kooperation als westeuropäische Friedensvoraussetzungen begriff. Deshalb konkretisierte sich das Gemeinschaftssystem der EU vornehmlich in der "technokratische(n) Verwaltung eines großen Marktes" (ebd., 55). Dieser ökonomischen Integration folgte nicht automatisch ein politisches Zusammenwachsen der

Nationalstaaten, schon gar nicht ein demokratischer europäischer "Souverän": Den Souverän des EU-Integrationsprozesses bilden nationale und supranationale Exekutiven, nicht aber ein Demos. Dem EU-Staat fehlt somit bis auf den heutigen Tag ein wichtiges Ingrediens moderner Staatlichkeit: das Staatsvolk, das sich in einem konstitutionellen Akt zum politischen Souverän erklärt.

Die EU-Staatlichkeit trägt somit nach wie vor "imperialen Charakter", sie ähnelt mehr einem Reich, denn einem modernen Staat (vgl. ebd., 13f.): Auf Kosten demokratischer politischer Strukturen setzte das bürokratische Machtdispositiv politische Ordnung zur Marktregulierung. Auf diese Weise entstand ein "body economic", in dem alle "Marktgänger" sind, in dem der Markt zur "res publica" wird und in dem vornehmlich nach Markterfordernissen reguliert wird. Ein "body politic" entstand auf diese Weise nicht, und die "res publica" nationaler Rechts- und Sozialstaaten, nämlich Umverteilung und sozialer Ausgleich, wurden aus dem Imperium ausgeschieden und verblieben auf nationalstaatlicher Ebene (vgl. ebd.: 39).

Was bedeutet dieses "imperiale Konstrukt" nun für Frauen- und Gleichstellungspolitik der EU? Die EU-Frauenpolitik begann bereits mit dem Artikel 119 der Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957, der die Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen als europaweites Prinzip festlegte. An der Wiege der EU-Frauenpolitik stand jedoch nicht die Überwindung struktureller *Geschlechterungleichheit*, sondern das Erfordernis des "imperium oeconomicum": Lohngleichstellung war ein gemeinsamer wettbewerbsbezogener Minimalstandard mit dem Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die nationalen Ökonomien herzustellen (vgl. Rossilli 1997: 64)<sup>5</sup>. Diese EU-Maßnahme bedeutete eine *Chance* für Gleichstellungspolitik und ihre *Einengung* zugleich: *Einerseits* eröffnete der wettbewerbliche Diskurs überhaupt erst die EU-weite Debatte um Frauengleichstellung, und die Ökonomisierung der Geschlechterregulation im EU-Recht führte in Ländern wie Großbritannien und Deutschland zur partiellen Beseitigung frauendiskriminierender Regelungen am Arbeitsplatz sowie im System sozialer Sicherung (vgl. Meehan/Collins 1996: 223, 227; Berghahn 2000). *Andererseits* schränkte der Erwerbs- bzw. Wettbewerbsbezug den diskursiven Rahmen für Gleichstellungspolitik extrem ein: Denn ausschließlich das, was in Markt Begriffen debattierbar war, wurde auf die frauenpolitische Agenda gesetzt; Instrumente der Überwindung struktureller Geschlechterungleichheit gehörten nicht dazu.

In einer *starken* Version kann man also sagen, daß die EU bis in die achtziger Jahre hinein eigentlich überhaupt keine Gleichstellungspolitik betrieb. Die gleichstellungspolitischen Maßnahmen im Arbeitsleben waren viel eher eine *vergeschlechtlichte* Reaktion auf die Integration von Differenzen zwischen *Nationalstaaten*, nicht aber eine Politik zur Beseitigung von Differenzen bzw. Ungleichheiten zwischen *Männern und Frauen*. Die Frauenpolitik der EU war deshalb einerseits erfolgreich, weil *überhaupt* Regulierungen beschlossen wurden, sie blieb aber andererseits unweigerlich defizitär, weil sie die entscheidenden strukturellen Ursachen von Geschlechterungleichheit – beispielsweise die Ungleichverteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit und damit eine Umverteilung von gesellschaftlichen Ressourcen – dethematisierte. Die EU-Frauen- bzw. Gleichstellungspolitik blieb bis in die achtziger Jahre eine *marktwirtschaftlich verknappte Politik*, die einen rechtlichen Regelungsrahmen nur für Frauen und Männer als ErwerbsarbeiterInnen – nicht als Mütter oder Väter, nicht als Individuen und BürgerInnen – zur Verfügung stellte. Der *Arbeiterbürger* der EU ist männlich, da Reproduktionsarbeiten aus dem Markt- und mithin aus dem Regulierungsgeschehen ausgeklammert werden. Die geschlechterbezogene Regulation des gemeinsamen Marktes war deshalb auch nicht in der Lage, die nationalen männlichen Familienernährermodelle außer Kraft zu setzen.

Allerdings zeitigten die frauenpolitischen Maßnahmen der EU auf nationalstaatlicher Ebene durchaus positive Effekte, nicht zuletzt deshalb, wenn Frauenbewegungen und Frauenpolitikerinnen den durch die EU-Vorgaben geöffneten vergeschlechtlichten Raum politisieren konnten. Das "imperium oeconomicum" ist zwar der diskursive Rahmen, der Frauenpolitik begrenzt, doch Frauenpolitik wurde in diesem Rahmen insbesondere in den siebziger und frühen achtziger Jahren zum Erfolg des Aktivismus und Lobbyings von Frauen bzw. Frauengruppen. So trug die EU-Frauenpolitik durchaus zur Destabilisierung existierender geschlechtsspezifischer Ungleichheitsmuster insbesondere in sogenannten ständisch organisierten Wohlfahrtsregimen bei. Und dies wiederum öffnete den Raum für weitere vergeschlechtlichte Diskussionen: Gleichstellungspolitik im Erwerbsleben hatte in den späten achtziger und in den neunziger

---

<sup>5</sup> Französische Unternehmen befürchteten Wettbewerbsnachteile, da es in Frankreich keine "Frauenleichtlohngruppen" wie in anderen Ländern gab.

Jahren einen Übersprungseffekt auf reproduktive Rechte, auf die Kritik sexueller Gewalt sowie auf Forderungen nach gerechterer politischer Repräsentation von Frauen (vgl. Hoskyns 1996, 197). Allerdings – und dies scheint das Problem frauenpolitischer Mobilisierung auf der EU-Ebene zu sein – erwuchs aus dieser gleichsam nur "abgeleiteten" Frauenpolitik, anders als in den nationalen Wohlfahrtsstaaten der siebziger und achtziger Jahre, kein Gewinn an frauenpolitischem Handlungsraum und frauenpolitischer "Autonomie" auf der supranationalen Ebene.

### 3. Geschlechterpolitik im "Reich" der ökonomischen Freiheit. Ein Ausblick

Während die siebziger und frühen achtziger Jahre als "das goldene Zeitalter der EU-Frauenpolitik" bezeichnet werden (Ostner 1995, 176), scheint die frauenpolitische Dynamik seit den Neunzigern deutlich gebremst. Diese Sichtweise ist freilich irreführend, da die Neunziger nicht das *Ende* einer einst frauenfreundlichen Politik markieren; vielmehr findet derzeit eine (möglicherweise erfolglose) Verschiebung frauenpolitischer Regelungen vom Markt auf die Administration statt. Drei Merkmale zeichnen die aktuelle EU-Frauenpolitik aus, die für diese Vermutung sprechen:

1. Trotz der rhetorischen Beschwörung einer *politischen* Integration gerät die EU zunehmend unter neoliberale, *ökonomische* Hegemonie. Mit der im Maastrichter Vertrag festgelegten Freizügigkeit von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Personen ist ein gemeinsames Marktkonstrukt entstanden, das keiner *vergeschlechtlichten* ökonomischen Integrationsmaßnahmen mehr bedarf, ja das Geschlechterverhältnis im Erwerbsleben erscheint unter Wettbewerbs- und Marktgesichtspunkten "optimal". Der Strukturwandel nationaler Arbeitsmärkte in den EU-Ländern, ihre steigende Informalisierung und Prekarisierung, hat die weitere Arbeitsmarktintegration von Frauen und Männern zu Konditionen der "Erwerbsgesellschaft" an ihr Ende gebracht. Die frauenpolitische Strategie der Gleichstellung durch Ökonomisierung – gleichsam die "Befreiung" zur Lohnarbeiterin – gerät an ihre Grenzen und wird in dem Maße, wie der männliche Konsens der Arbeitsgesellschaft in Frage gestellt wird, politisch nicht mehr durchgesetzt. Statt dessen bestimmt ein neuer Denkhorizont die frauenpolitischen Maßnahmen der EU: Die Direktiven der neunziger Jahre über Elternurlaub und über Teilzeitarbeit zielen auf neue Arbeitsarrangements im Erwerbsbereich, vor allem aber in der Familie (vgl. Rossilli 1997, 68). Diese Re-Regulierung familiärer Verhältnisse intendiert vornehmlich eine Anpassung an neue Markterfordernisse, nicht aber eine geschlechtergerechte Neuverteilung von produktiver und reproduktiver Arbeit: Frauenpolitische Maßnahmen werden zunehmend im Kontext der Flexibilisierung der Arbeit debattiert.

2. Umverteilende Frauenpolitik jenseits der Marktlogik liegt auch weiterhin nicht im Horizont der EU: Die Sozialpolitikvereinbarung enthält zwar geschlechtersensible Sozialstandards, aber diese Vereinbarung wurde nicht in den Korpus des Maastrichter Vertrages integriert, da sie nur von elf Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde. Dies ist frauenpolitisch deshalb fatal, weil die nationalen Wohlfahrtsstaatsprojekte im Verlauf der vergangenen Dekade – nicht zuletzt durch die EU-Integration – fundamental transformiert wurden: Die EU diente den Nationalstaaten dazu, sich vom Konsens über die "Vereinbarkeit" von Demokratie und Marktwirtschaft unbemerkt zu verabschieden. In anderen Worten: Die EU förderte eine "Vermarktlichung" von Politik auch auf nationaler Ebene. Die im keynesianischen Nationalstaat vertaute Grenze zwischen Ökonomie und Staat wurde parallel zum EU-Integrationsprozeß perforiert, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit wurden zunehmend privatisiert. Die neoliberale Hegemonie der späten achtziger und neunziger Jahre engte den Rahmen für eine Umverteilung von Ressourcen und für eine Re-Organisation geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung deutlich ein: In dem Maße aber, wie die Nationalstaaten Umverteilungsaufgaben und gestaltende Frauenpolitik immer weniger wahrnehmen, entsteht eine politische Lücke: Die "Subsidiarität" zwischen EU und Nationalstaaten im sozialpolitischen Bereich ist ausgehebelt, und für redistributive Geschlechterpolitik gibt es nun weder im Nationalstaat noch im intergouvernementalen EU-Bereich einen Ort.

3. Die beiden Aktionsprogramme für die Chancengleichheit von Frauen und Männern der Kommission legten in den neunziger Jahren den Schwerpunkt auf die Repräsentation von Frauen in öffentlichen Körperschaften, in politischen Parteien und in Organen der Gesetzgebung. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden 1997 die primärrechtlichen Grundlagen zur gestaltenden Gleichstellungspolitik

*jenseits* des Marktes ausgeweitet.<sup>6</sup> Dies ist nun eine Folge des mit dem Vertrag von Amsterdam symbolisch begonnenen *politischen* Integrationsprojekts, es ist aber nicht zuletzt eine Konsequenz aus der männlichen Inertia der EU-Verwaltungen in bezug auf die Gleichstellung von Frauen in politischen und administrativen Institutionen.

Wie ist nun dieser Fokus auf Anerkennung und politische Repräsentation weiblicher Differenz bzw. des Geschlechtsunterschieds einzuschätzen? Das strategische Konzept des "Gender Mainstreamings", das zu einem Kernbegriff der EU-Frauenpolitik der späten neunziger Jahre wurde, soll das Prinzip der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen auf allen Entscheidungsebenen institutionalisieren und in alle Maßnahmen integrieren. Frauenpolitik soll, so der Gedanke, aus ihrem institutionellen Ghetto herausgeführt und zu einer Querschnittsaufgabe der EU-Politik werden (vgl. Gender Mainstreaming 1998). "Gender Mainstreaming" ist also eine Strategie der Vergeschlechtlichung des bürokratischen Diskurses und der Thematisierung des dethematisierten Maskulinismus der EU-Bürokratie. "Gender Mainstreaming" verfolgt somit das Ziel, positionale *und* versachlichte Männlichkeit, die maskulinistische Besetzung und Kultur von EU-Institutionen im *Zusammenhang* mit androzentrischen Politikergebnissen abzubauen.

Frauenpolitik wird damit von einem ökonomischen in einen technisch-bürokratischen Diskurs transformiert. Vor dem Hintergrund neoliberaler Hegemonie, d.h. der Ökonomisierung und Stillstellung von (Frauen)Politik, birgt dieser Zugang aber zum einen die Gefahr der *Entgeschlechtlichung* gesellschaftlicher Interessen und Bedürfnisse durch ihre "Übersetzung" in die bürokratische Sprache. Zum anderen wird paradoxerweise mit dem "Gender"-Begriff der Raum des Geschlechter*politischen* auf der supranationalen Ebene verengt: Der sowieso schon schlanke EU-Staat soll zum begrenzten Ort des Politischen werden. Allein mit einer in Bürokratie verhedderten Geschlechterpolitik kann aber das "maskulinistische Reich" nicht in einen demokratischen politischen Raum transformiert werden. Die neue gleichstellungspolitische Strategie ist, wenn sie als alleinige frauenpolitische Strategie verfolgt wird, nicht nur Ausdruck einer "Durchbürokratisierung" (Max Weber) von Politik, sondern sie treibt diesen Prozeß auch noch weiter voran. In anderen Worten: Der Vertrag von Maastricht markiert einen Wandel von der regulatorischen Politik des "imperium oeconomicum", das immerhin politischen Gestaltungsraum auch für Lobby-Netzwerke zuließ, hin zu einer Bürokratisierung von Politik im Zuge der Vollendung des "Reichs", die den Spielraum für demokratische Politik schrumpfen läßt.

Was bedeuten diese Transformationen nun für die zukünftige Geschlechterpolitik der EU? Ich möchte noch einmal festhalten: Die EU ist kein "geschlechterdemokratisches" Projekt, so wie sie insgesamt nicht als demokratisches Gebilde, sondern höchstens als gelungenes Regulationsmuster bezeichnet werden kann. Das zwiegespaltene Gesicht der EU-Staatsbildung hat folgende Konturen: Die Geschlechterperspektive wurde zwar Bestandteil des EU-Integrationsprozesses, freilich nicht unter demokratischer Maßgabe, sondern in einem bürokratischen, auf Marktbildung zielenden Regime. Dies ermöglichte weder die Überwindung des (nationalen) strukturellen Maskulinismus, noch eröffnete sich dadurch ein supranationaler frauenpolitisch gestaltbarer Raum. Demokratisierung muß deshalb nachträglich ein Projekt der "Republikanisierung" sein, d.h. einer Neu-Definition der "res publica" jenseits von Marktgesetzen, die soziale Umverteilung und Gerechtigkeit zwischen Männern und Frauen zur öffentlichen Sache erklärt. Das EU-Imperium mit seinen vergeschlechtlichten Märkten und Institutionen bietet für eine Politisierung von Geschlecht auf der Ebene der EU derzeit keinen politischen Raum.

Supranationale Demokratisierung muß deshalb sowohl eine Entbürokratisierung als auch auf den Abbau positioneller und versachlichter Männlichkeit zielen. Nur dadurch besteht die Chance, daß sich auf regionaler und lokaler Ebene politische Handlungsräume für frauenpolitische Akteure erschließen. Das bürokratische "Gender Mainstreaming" ist in dieser Perspektive eine verkürzte, zumindest nicht hinreichende Strategie. Demgegenüber bedarf es einer aktiven Verschränkung von frauenpolitischen AkteurInnen auf lokaler und regionaler Ebene mit geschlechterpolitischen Initiativen auf EU-Ebene. Dies bedarf direktdemokratischer Verfahren und einer EU-Verfassungsgebung ebenso wie des Ausbaus von geschlechtersensiblen sozialen Bürgerrechten. Darüber hinaus wäre die "Herstellung einer Öffentlichkeit von Frauen" ebenso zentral für die "Erweiterung der Chancenstrukturen in der Europäischen Union"

---

<sup>6</sup> Z.B. enthalten Art. 2 und 3 die Norm zur Überwindung von Ungleichheit und die Aufgabe zur Gleichstellung; auch im Art. 141, Abs. 4, dem früheren Art 119 EWG-Vertrag, ist die begrenzte Möglichkeit positiver Diskriminierung im Erwerbsleben enthalten (vgl. Abels 2000; Berghahn 2000).

(Lemke 1999b, 14) wie das "Networking" als Strategie, um zu Ressourcen der EU Zugang zu erhalten (vgl. Sperling/Bretherton 1996, 312). Auf diese Weise könnte das "Reich" einen neuen geschlechtsdifferenten "Souverän" entstehen lassen. Immerhin: Anders als bei den Territorialstaatsbildungen im Europa des 17. und 18. Jahrhunderts sind Frauen heute nicht von vornherein aus dem neuen supranationalen Netzwerk ausgeschlossen, sondern sie können ihre Bedeutungen, Identitäten und Interessen in die Verhandlungen einbringen und den Diskurs in ihrem Sinne vergeschlechtlichen.

## Literatur

- Abels, Gabriele 2000: Das "Geschlechterdemokratiedefizit" der EU. Politische Repräsentation und Geschlecht im europäischen Mehrebenensystem, in: Eva Kreisky/Sabine Lang/Birgit Sauer (Hg.): Das "Geschlecht des Staates". Transformation von Staatlichkeit in der EU, Wien: Böhlau (im Erscheinen)
- Bach, Maurizio 1999: Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt/M./New York (Campus)
- Benz, Artur 1998: Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept, in: : Kohler-Koch, Beate (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen (Westdeutscher Verlag), PVS-Sonderheft 29, S. 345-368
- Berghahn, Sabine 2000: Auf Adlers Schwingen oder auf dem Rücken des Stiers? Zum Vorankommen von Frauen- und Gleichheitsrechten in der Europäischen Union, in: Eva Kreisky/Sabine Lang/Birgit Sauer (Hg.): Das "Geschlecht des Staates". Transformation von Staatlichkeit in der EU, Wien: Böhlau (im Erscheinen)
- Bourdieu, Pierre 1998: Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns, Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Dahlerup, Drude 1993: Die Frauen besiegten im dänischen Referendum die Maastrichter Verträge, in: Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis, H. 34, S. 27-31
- Ferguson, Kathy E. 1984: Bürokratie und öffentliches Leben: die Feminisierung des Gemeinwesens, in: Diamond, Stanley/Narr, Wolf-Dieter/Homann, Rolf (Hg.): Bürokratie als Schicksal? (Sonderheft 6 der Zeitschrift "Leviathan"), Opladen (Westdeutscher Verlag), S. 54-75
- Fraser, Nancy 1994: Widerspenstige Praktiken, Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Gender Mainstreaming 1998. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming, Strasbourg, May.
- Gregory, Jeanne 1997: Feminist Politics and the European Union, in: The European Journal of Women's Studies, Vol. 4, H. 2, S. 242-246
- Hahn, Alois 1997: Soziologische Aspekte von Geheimnissen und ihren Äquivalenten, in: Assmann, Aleida et al. (Hg.): Schleier und Schwelle. Archäologie der literarischen Kommunikation V, Bd. 1: Geheimnis und Öffentlichkeit, München (Wilhelm Fink Verlag), S.23-39
- Hoskyns, Catherine 1996: Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union, London/New York (Verso)
- Kodré, Petra 1998: Europäische Gleichbehandlungspolitik: Bestimmungen, AkteurInnen und Interdependenzen mit nationalstaatlichen Regelungen, in: WISO. Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift, H. 1, April, S. 164-184
- Lemke, Christiane 1999a: Europa als politischer Raum. Konzeptionelle Überlegungen zur aktiven Bürgerschaft und zur Demokratie in der Europäischen Union. in: Kritische Justiz, H.1, S. 1-14
- Lemke, Christiane 1999b: Frauenpolitik in Europa. Chancen (sic) und Grenzen, in: Neue Impulse, H. 5, S. 7-16
- Liebert, Ulrike 1999: Das "Demokratiedefizit" der EU/M. Spiegel weiblicher Öffentlichkeit, in: femina politica 2, S. 19-35
- Meehan, Elizabeth/Collins, Evelyn 1996: Women, the European Union and Britain, in: Lovenduski, Joni/Norris, Pippa (Hg.): Women in Politics, Oxford (Oxford University Press), S. 223-236
- Ostner, Ilona 1995: Ausgereizt? Eine kurze Geschichte der EG-Frauenpolitik, in: Berliner Journal für Soziologie, H. 2, S. 173-189
- Piepenschneider, Melanie (Hg.) 1996: Frauenpolitik in der Europäischen Union, Baden-Baden (Nomos)
- Puntscher Riekmann 1998: Die kommissarische Neuordnung Europas, Wien/New York (Springer)
- Rossilli, Mariagrazia 1997: The European Community's Policy on the Equality of Women. From the Treaty of Rome to the Present, in: The European Journal of Women's Studies, Vol. 4, H.1, S. 63-82
- Schunter-Kleemann, Susanne 1992: Herrenhaus Europa. Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat, Berlin (2. Auflage)



Schunter-Kleemann, Susanne 2000: Euro-Club und Reglement der Geschlechter, in: Eva Kreisky/Sabine Lang/Birgit Sauer (Hg.): Das "Geschlecht des Staates". Transformation von Staatlichkeit in der EU, Wien: Böhlau (im Erscheinen)

Sperling, Liz/Bretherton, Charlotte 1996: Women's Networks and the European Union. Towards an Inclusive Approach?, in: Journal of Common Market Studies, H. 4, S. 487-508

Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, Tübingen (5. Auflg.)

Women and Men in the European Union 1995. A Statistical Portrait, Luxemburg (Office for Official Publications of the European Community)

Woodward, Alison E. 1996: Multinational Masculinities and European Bureaucracies, in: Collinson, David L./Hearn, Jeff (Hg.): Man as Managers – Managers as Men. Critical Perspectives on Men, Masculinities and Managements, London et al. (Sage), S. 167-185