

EINLEITUNG

Die Gleichstellung der Geschlechter gilt heute als ein Grundprinzip des EU-Rechts. Durch „Gender Mainstreaming“ und spezifische Maßnahmen verfolgt die EU das Ziel, Chancengleichheit für Männer und Frauen zu garantieren und zugleich Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts zu verhindern. Die Gleichstellung wird dabei in der EU und in anderen internationalen Organisationen als Mittel zur Erreichung weiterer politischer Ziele gesehen, z.B. zur Beseitigung von Armut und ungleichen Bildungschancen, als Maßnahme zur gleichberechtigten wirtschaftlichen und politischen Partizipation und zur Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechten.¹

Die Gleichstellungspolitik gilt heute gar als einer der am weitesten entwickelten Bereiche der europäischen Sozialpolitik. Während in anderen Politikbereichen nationale Standards und Verfahrensregeln „europäisiert“ wurden, schritt die EU im Bereich der Gleichstellungspolitik als Innovator voran. Die Entwicklung der europäischen Gleichstellungspolitik wird meist auf die ökonomische Zielsetzung der Europäischen Gemeinschaften und die damit verbundenen Bestrebungen zur Harmonisierung von Standortfaktoren zurückgeführt. Vor diesem Hintergrund wurde in den Verhandlungen über den EWG-Vertrag auch die Lohngleichheit für Männer und Frauen thematisiert, die auf Forderung der französischen Regierung² und nach umfangreichen Debatten in Art. 119 des Vertrags festgeschrieben wurde. Somit wurde das Prinzip zu einem Bestandteil bzw. zu einer Voraussetzung des Gemeinsamen Marktes. Zugleich konnte damit eine neue Form der Verbindlichkeit und Kontrolle eines international anerkannten Grundsatzes etabliert werden. Bereits 1951 hatte die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die Lohngleichheit im Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit verankert.³

- 1 Vgl. zur EU-Gleichstellungsstrategie: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/index_de.htm, letzter Zugriff, 28.11.2012.
- 2 Die französische Regierung und die Arbeitgeber fürchteten Wettbewerbsnachteile, da die Verfassung von 1946 Männern und Frauen gleichen Lohn für gleiche Arbeit garantierte.
- 3 Vgl. ILO-Empfehlung Nr. 90 betreffend die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, 1951, <http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/reccdisp1.htm>, letzter Zugriff, 03.01.2013. Im Rahmen der ILO erlangte das Übereinkommen nur Wirkung, wenn es von den Mitgliedstaaten ratifiziert und dann innerhalb der Staaten umgesetzt wurde. Durch die Verankerung in Art. 119 des EWGV wurden die Mitgliedstaaten unmittelbar zur Umsetzung angehalten. Vgl. zur Entstehung des Art. 119: Hoskyns, Catherine: Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union, London/New York 1996, S. 54–60; Wobbe, Theresa/Biermann, Ingrid: Die Metamorphosen der Gleichheit in der Europäischen Union. Genese und Institutionalisierung supranationaler Gleichberechtigungs-

In den 1960er Jahren wurde die Umsetzung des Artikels 119 jedoch kaum vorangetrieben. Erst Ende des Jahrzehnts führte der sozioökonomische Wandel, die zunehmend öffentlichkeitswirksame Frauenbewegung und die institutionelle Entwicklung der EWG zu einem gesteigerten Interesse an der Umsetzung der Lohngleichheit. In den 1970er Jahren wurden die Bemühungen sukzessive auf die Themen Gleichbehandlung und Chancengleichheit ausgedehnt und diverse Richtlinien, Empfehlungen und Aktionsprogramme verabschiedet (vgl. Kap. V).

Seit den 1990er Jahren wurden schließlich auch andere Formen der Benachteiligung über den Erwerbzusammenhang hinaus thematisiert, z.B. Armut, Gesundheit, Gewalt und politische Mitbestimmung. Im Vertrag von Amsterdam wurde die thematische Öffnung der Gleichstellungspolitik dann festgeschrieben und als Querschnittsaufgabe der Gemeinschaft formuliert.⁴

Geschlecht als Kategorie sozialer Problembeschreibung

Während die Entwicklung der Gleichstellungspolitik und der zugrunde liegenden Vorstellungen über Geschlechterbeziehungen, Geschlechterrollen und Gleichstellungskonzepte für die Zeit ab 1970 bis heute erforscht ist, blieb bislang unklar, wie Geschlecht als Kategorie der Problemfokussierung in den 1960er Jahren erfasst wurde. Ebenso wenig wurde bisher der Frage nachgegangen, welche Geschlechternormen in die Entscheidungsfindung eingingen. Diese Lücke entstand, da sich die Forschung auf die Entwicklung „erfolgreicher“ gleichstellungspolitischer Initiativen konzentrierte, d.h. auf die Entstehungsgeschichte der Richtlinien und Aktionsprogramme seit den 1970er Jahren.

In der vorliegenden Arbeit soll jedoch ein anderer Zugriff gewählt werden. Es wird davon ausgegangen, dass Vorstellungen über die Beziehungen der Geschlechter und die Geschlechterrollen auch unintendiert jede Art von politischen Entscheidungen betreffen: „*State policies of all kind are shaped by gender relations [...]*“.⁵

In dem Maße wie die Sozialpolitik auf einer geschlechterpolitischen Dimension beruht, bezieht sich auch Geschlechterpolitik stets auf das Soziale. In diesem Sinne können nicht nur gleichstellungs- oder frauenpolitische Initiativen ein fruchtbares Untersuchungsfeld darstellen, sondern sozial- und beschäftigungspolitische Debatten im Allgemeinen. Zudem soll nicht nur auf Initiativen fokussiert werden, die erfolgreich waren, d.h. die in Form von Rechtsakten aus dem Entscheidungsprozess hervorgingen. Vielmehr soll es darum gehen, auf der Ebene

normen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 59, Nr. 4, 2007, S. 565–588, hier S. 570.

4 Vgl. zur Entwicklung der EU-Gleichstellungspolitik u.a.: Klein, Uta: Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik der Europäischen Union. Akteure - Themen - Ergebnisse, Wiesbaden 2006, S. 23; Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union, London u.a. 1995, S. 119.

5 Orloff, Ann: Gender in the Welfare State, in: Annual Review of Sociology, Bd. 22, 1996, S. 51–78, hier S. 53.

der Debatten und vorbereitenden Arbeiten zu untersuchen, in welchen Kontexten es möglich war, Geschlecht als Kategorie sozialer Ungleichheit zu thematisieren. „Sozialpolitik“ soll dabei als *Reaktion auf* und *Beitrag zu* einem spezifischen Umgang mit sozialen Problemlagen verstanden werden. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass die Wahrnehmung eines sozialen Ereignisses als soziales Problem von bestimmten Wertvorstellungen und Deutungsmustern abhängt.⁶

Wie die Geschlechterforschung hinreichend belegen konnte, fungiert das Geschlecht neben anderen Kategorien wie Ethnie oder Klasse als bedeutsame soziale Kategorie und kognitives Prinzip in der Ordnung und Organisation sozialer Systeme. Erving Goffman verwies auf das Geschlecht als „*Prototyp einer sozialen Klassifikation*“⁷ und „*bemerkenswerte[s] organisatorische[s] Hilfsmittel*“.⁸

Die Konstruktion der sozialen Bedeutung des Geschlechts reicht ins 18. Jahrhundert zurück. Infolge der Ausdifferenzierung der Funktionsbereiche (Erwerbsarbeit, Haushalt) wurden soziale Rollen zunehmend an die Geschlechtszugehörigkeit gekoppelt. Die sozialen Unterschiede zwischen den Geschlechtern wurden zugleich auf natürliche Merkmale zurückgeführt. Die „*Naturalisierung von Ungleichheit*“⁹ wurde somit maßgeblich für die Bestimmung sozialer und ökonomischer Rollen entlang der Trennlinie Geschlecht. Die Vorstellung einer natürlichen Geschlechterdifferenz wurde als Legitimation für soziale Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen akzeptiert und in diversen Lebens- und Politikbereichen institutionalisiert, z.B. in der Familiengesetzgebung, im Arbeitsrecht, im Bildungswesen oder in der Sozialgesetzgebung.¹⁰

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die Ungleichbehandlung von Männern und Frauen aus „natürlichen“ Erklärungen zunehmend in Frage gestellt. Dieser Prozess ist auf die wachsende Bedeutung des Menschenrechtsgedan-

6 Vgl. Hornstein, Walter/Mutz, Gerd: Die europäische Einigung als gesellschaftlicher Prozeß. Soziale Problemlagen, Partizipation und kulturelle Transformation, Baden-Baden 1993. S. 57, 61f.; Böllert, Karin: Sozialpolitik als Geschlechterpolitik, in: Böllert, Karin/Heite, Catrin (Hg.): Sozialpolitik als Geschlechterpolitik, Wiesbaden 2011, S. 11–22.

7 Knoblauch, Hubert (Hg.): Erving Goffman. Interaktion und Geschlecht, Frankfurt a.M. u.a. 1994, S. 108.

8 Ebenda, S. 131. Vgl. zum gesamten Absatz: Kocka, Jürgen: Fragen zum Thema, in: Geschichte und Gesellschaft, Bd. 18, Nr. 2, 1992, S.137–142, hier S.140.

9 Klinger, Cornelia: Ungleichheiten in den Verhältnissen von Klasse, Rasse und Geschlecht, in: Knapp, Gudrun-Axeli/Wetterer, Angelika (Hg.): Achsen der Differenz. Gesellschaftstheorie und feministische Kritik II, Münster 2003, S. 14–29, hier S. 28.

10 Vgl. ebenda, S. 31; Müller, Marion: Geschlecht und Ethnie. Historischer Bedeutungswandel, interaktive Konstruktion und Interferenzen, Wiesbaden 2003, S. 39–42; Wobbe, Theresa/Nunner-Winkler, Gertrud: Geschlecht und Gesellschaft, in: Joas, Hans (Hg.): Lehrbuch der Soziologie, Frankfurt a.M. 2007, S. 287–312; Hornstein/Mutz: Die europäische Einigung, Baden-Baden 1993, S. 164; Kerner, Ina: Konstruktion und Dekonstruktion von Geschlecht. Perspektiven für einen neuen Feminismus, in: gender...politik...online, 2007, <http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/kerner/kerner.pdf>, letzter Zugriff, 29.11.2012. Vgl. zum Zusammenhang der Nationalstaatsbildung und der Institutionalisierung der Geschlechterordnung: Appelt, Erna: Geschlecht, Staatsbürgerschaft, Nation. Politische Konstruktionen des Geschlechterverhältnisses in Europa, Frankfurt a.M. 1999, S. 131–176; Frevert, Ute: Die Kasernierte Nation. Militärdienst und Zivilgesellschaft in Deutschland, München 2001.

kens und des Gleichheitsideals zurückzuführen, die u.a. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in der Formel „*Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren*“¹¹ zum Ausdruck kamen. Politische, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten aufgrund des Geschlechts wurden erklärungsbedürftig und die Geschlechtergleichheit zum politischen Programm.¹²

Gender und Sozialpolitik: der Forschungsstand

Auf die Bedeutung der Geschlechterordnung für institutionelle Strukturen und Praktiken hat im Besonderen die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung hingewiesen. Dabei wurden zum einen die institutionellen und ideologischen Kontexte wohlfahrtsstaatlicher Politik analysiert und zum anderen deren Wirkung auf die Geschlechterbeziehungen beschrieben. Im Zentrum des Interesses stand die Regulierung der Markt-Heim-Beziehung durch Beschäftigungs-, Sozial- und Familienpolitik. Die Forschungsergebnisse zeigten, dass (Sozial-)Politik bestehende Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern bestätigen kann oder aber z.B. durch eine Umverteilung der Ressourcen zwischen Männern und Frauen Veränderungen hervorrufen kann.¹³

In Hinblick auf die geschlechternormativen Grundlagen politischer Entscheidungen konnte bspw. Orloff zeigen, dass das Alleinernährermodell einen erheblichen Einfluss in der Aufbauphase der Wohlfahrtsstaaten hatte. Politische Entscheidungen zielten darauf ab, das Familienleitbild der Ernährer-Hausfrauenehe und die geschlechtliche Arbeitsteilung zu stützen, indem bspw. das Familiengeld steuerlich begünstigt wurde, die Ehe als Familienform privilegiert und die Arbeitsethik für Männer und die Familienethik für Frauen gestützt wurde. Wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen konnten die Geschlechterhierarchie (re-)produzieren,

11 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 1, 10. Dezember 1948, <http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html>, letzter Zugriff, 20.11.2012.

12 Für die Ungleichheitskategorie „Ethnie“ lässt sich ähnliches beobachten. Nicht nur sind die Teilungsdimensionen Ethnie und Geschlecht in ihrer Entstehung „verwandt“, auch im Kampf um Gleichheitsrechte zeigten sich Parallelen (z.B. Abolitionismus, Bürgerrechtsbewegung). Vgl. dazu: Müller: *Geschlecht und Ethnie*, Wiesbaden 2003, S. 92, 97; Wobbe/Nunner-Winkler: *Geschlecht und Gesellschaft*, in: Joas, Hans (Hg.): *Lehrbuch der Soziologie*, Frankfurt a.M. 2007, S. 290. Vgl. Berger, Peter/Schmidt, Volker: *Welche Gleichheit, welche Ungleichheit?* Einleitung, in: Dies. (Hg.): *Welche Gleichheit, welche Ungleichheit?* Grundlagen der Ungleichheitsforschung, Wiesbaden 2004, S. 7–27, hier S. 8–16.

13 Vgl. Daly, Mary: *The Gender Division of Welfare. The Impact of the British and German Welfare States*. Cambridge 2000, S. 6–8, 29f.; Orloff, Ann: *Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states*, in: *American Sociological Review*, Bd. 58, Nr. 3, 1993, S. 303–328, hier S. 304. Einen Überblick über die verschiedenen Schwerpunkte der Wohlfahrtsstaatskritik gibt Böllert: *Sozialpolitik als Geschlechterpolitik*, in: Böllert/Heite (Hg.): *Sozialpolitik als Geschlechterpolitik*, Wiesbaden 2011, S. 14f. Vgl. zur Thematik der Umverteilung auch prominent: Fraser, Nancy: *Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffe des postindustriellen Sozialstaats*, Frankfurt a.M. 2001.

indem z.B. geschlechtsspezifische Modi der sozialen Absicherung konstituiert wurden. Während Männer über ihren Status als Arbeitnehmer sozial abgesichert wurden (Sozialversicherung), wurden Frauen als Familienangehörige über den Familienernährer gegen soziale Risiken geschützt. Zugleich wurden damit geschlechtsspezifische Mechanismen der sozialen Integration verankert und soziale Ungleichheiten aufgrund des Geschlechts manifestiert. Vor allem innerhalb von Familien wurden Ungleichheiten (re-)produziert, so dass Frauen trotz der formalen Gleichheit an der Wahrnehmung ihrer Chancen gehindert wurden. Auch ökonomische und soziale Unterschiede zwischen Familien sind an das Geschlechterarrangement gekoppelt.¹⁴

Teresa Kulawik bezeichnete diese doppelte Abhängigkeit vom Ehemann und „Vater Staat“ in einem grundlegenden Beitrag zur feministischen Sozialpolitikanalyse als „*Familiensubsidarität*“¹⁵. Da Familienarbeit bzw. Reproduktionsarbeit keine eigenen Sozialansprüche generiert, sind Frauen entweder vom Ehemann oder von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen abhängig. Ist das familiäre Zusammenleben vor allem nach dem Hausfrauen-Alleinerährer-Modell organisiert, spart der Wohlfahrtsstaat sowohl soziale Sicherungsleistungen als auch öffentliche Dienstleistungen wie z.B. die Kinderbetreuung ein.¹⁶

Die Bedeutung der Geschlechterleitbilder wurde auch für die Gestaltung internationaler Politik untersucht. Sandra Witworth fragte, welche Konzepte von Männlichkeit, Weiblichkeit und die Vorstellungen von den Geschlechterbeziehungen die Akteure der ILO-Geschlechterpolitik teilten und wie ihr politisches Handeln davon beeinflusst wurde.¹⁷

- 14 Vgl. zur feministischen Kritik an der Wohlfahrtsstaatsforschung Orloff: Gender in the Welfare State, in: Annual Review of Sociology, Bd. 22, 1996, S. 53f.; Orloff: Gender and the social rights, in: American Sociological Review, Bd. 58, Nr. 3, 1993, S. 315; Sainsbury, Diane: Gender, Equality, and Welfare States, Cambridge 1996, S. 49; Weinbach, Christine/Stichweh, Rudolf: Geschlechtliche (In-)Differenzen in modernen Gesellschaften: Theoretische Positionen. Die Geschlechterdifferenz in der funktional differenzierten Gesellschaft, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 41, 2001, S. 30–52, bes. 36–38; Vgl. zur feministischen Kritik an Gerechtigkeitstheorien, v.a. am egalitären Liberalismus Okin, Susan Moller: Justice, Gender and the Family, New York 1989, S. 8, 13–16. Okin wies darauf hin, dass Gerechtigkeitstheorien (Rawls, Dworkin u.a.) das Geschlecht und das bipolare Geschlechterarrangement in den Familien als Ursache für Ungleichheiten übersahen. Ein guter Überblick findet sich bei Rössler, Beate: Der ungleiche Wert der Freiheit. Aspekte feministischer Kritik am Liberalismus und Kommunitarismus, in: Analyse und Kritik, Bd. 14, 1992, S. 86–113.
- 15 Kulawik, Teresa: Auf unsicheren Wegen. Perspektiven der sozialen Sicherung von Frauen, in: Riedmüller, Barbara/ Rodenstein, Marianne (Hg.): Wie sicher ist die soziale Sicherung? Frankfurt a.M. 1989, S. 241–265, hier S. 248.
- 16 Vgl. Leitner, Sigrid: Was wurde aus den armen Frauen? Eine Zeitreise durch die feministische Sozialstaatskritik in Deutschland, in: Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden 2004, S. 28–44, bes. S. 29.
- 17 Vgl. Whitworth, Sandra: Gender, International Relations and the Case of the ILO, in: Review of International Studies, Bd. 20, Nr. 4, 1994, S. 389–405, hier S. 389; Savery, Lynn: Engendering the State. The International Diffusion of Women's Human Rights, London/New

Auch für die Europäischen Gemeinschaften wurde die wechselseitige Beziehung zwischen Geschlechterkulturen, Institutionen und Politik herausgearbeitet. Zu Beginn der 1990er Jahre fragte eine feministische Perspektive innerhalb der europäischen Integrationsforschung verstärkt nach der Rolle von Frauen und der Frauenpolitik im Integrationsprozess. Bis heute grundlegend ist Catherine Hoskyns Werk „Integrating Gender“, in dem sie u.a. die Rolle feministischer Netzwerke untersuchte.¹⁸

Hoskyns und andere zeigten die Entwicklung der Gleichbehandlungspolitik seit den 1970er Jahren und die meist unzureichende Implementierung der EG/EU-Gesetzgebung in den Nationalstaaten auf. Die Autorinnen verwiesen zudem auf das Gendering des Integrationsprozesses, d.h. auf die Institutionalisierung des Geschlechts als soziale Kategorie und der modernen Geschlechterordnung (Zweigeschlechtlichkeit) in gesellschaftlichen und politischen Strukturen und Handeln. Die Entwicklung der Gleichbehandlungspolitik wurde dabei oft als defizitär dargestellt.¹⁹

Während in der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung meist die normativen Leitbilder aus geschlechtertheoretischer Perspektive untersucht wurden, fragte Nancy Fraser, wie der Wohlfahrtsstaat organisiert sein müsse, um die Geschlechtergleichheit zu fördern. Nach Fraser kann Geschlechtergleichheit an fünf normativen Prinzipien gemessen werden: der Bekämpfung von Armut, der Bekämpfung der Ausbeutung von Frauen, der Umverteilung (hinsichtlich des Gehalts, der Freizeit und der Achtung), der Bekämpfung der Marginalisierung und der Bekämpfung

York 2007. In vielen Publikationen zur internationalen Geschlechterpolitik wird die Rolle der Frauenverbände untersucht, weniger zu Grunde liegenden Normen. Vgl. dazu: Cook, Rebecca (Hg.): *Human Rights of Women. National and International Perspectives*, Philadelphia 1994; Schuler, Margaret (Hg.): *From Basic Needs to Basic Rights. Women's Claim to Human Rights*, Washington D.C. 1995; Fraser, Arvonne: *Becoming Human: The Origins and Development of Women's Human Rights*, in: Agosín, Marjorie (Hg.): *Women, Gender, and Human Rights. A Global Perspective*, New Brunswick/London 2001, S. 15–64; Stienstra, Deborah: *Women's Movements and International Organizations*, Basingstoke 1994; Lubin, Carol Riegelman/Winslow, Anne: *Social Justice for Women. The International Labor Organization and Women*, Durham 1990.

18 Vgl. Hoskyns: *Integrating Gender*, London/New York 1996; Vleuten, Anna van der: *The Price of Gender Equality. Member States and Governance in the European Union*, Aldershot 2007.

19 Vgl. für viele: Lewis, Jane/Ostner, Ilona: *Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung*, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hg.): *Standort Europa. Europäische Nationalpolitik*, Frankfurt a.M. 1998, S. 196–239; Pfau-Effinger, Birgit: *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa: Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs*, Opladen 2000, S. 18–23, 29–60, 68–93; Klein, Uta: *Gleichstellungspolitik in der EU. Eine Einführung*, Schwalbach 2006; Liebert, Ulrike (Hg.): *Gendering Europeanisation*, Brüssel 2003; Abels, Gabriele: *Feministische Perspektiven*, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 347–349, 366–369. In neueren Publikationen wird zunehmend der Einfluss der europäischen Geschlechterpolitik auf den Wandel in den Nationalstaaten betont. Vgl. Lombardo, Emmanuela/Forest, Maxime: *The Europeanization of Gender Equality Policies. A Discursive-Sociological Approach*, Basingstoke 2012.

fung des Androzentrismus. Fraser sieht diese fünf Prinzipien am besten in einem Integrationsmodell umgesetzt, das ein Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit mit einem Modell der Gleichstellung der Betreuungsarbeit verbindet. Frasers Modell hebt sich von anderen feministischen Ansätzen besonders durch die Berücksichtigung verschiedener Dimensionen ab. In der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung ist meist die Annahme leitend, dass Geschlechtergleichheit durch die Individualisierung der Arbeitsbeziehungen und der Sozialversicherungsansprüche realisiert werden könne. Gleichstellung ist dann meist gleichbedeutend mit dem *adult-worker-modell*, indem die Umverteilung der Haus- und Familienarbeit zum Maßstab der Gleichstellung erklärt wird. An diesem Modell ist jedoch der verengte Arbeitsbegriff zu kritisieren, der die Familienarbeit gegenüber der Erwerbsarbeit abwertet. Der Kern des Integrationsmodells nach Fraser liegt darin, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung aufzubrechen und Männer stärker in die Betreuungsarbeit einzubinden. Zugleich schließt Fraser die Gleichwertigkeit von Reproduktions- und Erwerbsarbeit ein. Wenngleich Frasers Modell als Vision eines geschlechtergerechten postindustriellen Wohlfahrtsstaates zu verstehen ist, können ihre Überlegungen auch für historische Analysen hilfreich sein. Ohne ihr Modell normativ zu überhöhen, kann anhand der von ihr genannten Prinzipien analysiert werden, wie das Gleichheitsideal in den Debatten und Maßnahmen der EWG gefasst wurde.²⁰

- 20 Vgl. zur Kritik am *adult-worker-modell* Arn, Christoph/Walter, Wolfgang: Wer leistet die andere Hälfte der Arbeit? Die Beteiligung von Männern an der Hausarbeit als Bedingung eines „integralen“ Modells der Zwei-Verdiener-Familie, in: Leitner/Ostner/Schratzenstaller (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse, Wiesbaden 2004, S.133–155, bes. S. 134; Vgl. auch Fraser, Nancy: Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtsystem: Ein postindustrielles Gedankenexperiment, in: Honneth, Axel (Hg.): Pathologien des Sozialen. Die Aufgaben der Sozialphilosophie, Frankfurt a.M. 1994, S. 351–376, bes. S. 355–359. Geschlechtergleichheit kann nach Fraser nur erreicht werden, wenn wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen das Armutsrisiko von Frauen mindern, ohne Frauen zu stigmatisieren (Bekämpfung von Armut). Das Ernährermodell und der Familienlohn führen zu Abhängigkeiten innerhalb der Ehe. Auch Arbeitgeber nutzen die Situation von Frauen aus, indem sie keine guten Arbeitsbedingungen gewähren und niedrige Löhne zahlen, basierend auf der Annahme, Frauen seien nicht primär für das Familieneinkommen verantwortlich. Fraser schlägt daher alternative Einkommensquellen vor (Bekämpfung der Ausbeutung). Ausgeschlossen sind nach Fraser solche Leistungen, die Frauen über die Erwerbsarbeit des Ehemannes soziale und ökonomische Sicherung gewähren. Das dritte Prinzip der Gleichheit bezieht sich auf die Umverteilung. Darunter fasste Fraser die Lohngleichheit, die Umverteilung der Arbeitsbelastung bzw. Zeit (gleiche Freizeit) und die gleiche Achtung. Damit nimmt Fraser vor allem die Degradierung von Frauen zum Objekt sexueller Begierde und die Abwertung der weiblichen Arbeitsleistung in den Blick. Geschlechtergleichheit sei dann erreicht, wenn ein Wohlfahrtsystem Frauen nicht auf einen Teilbereich festlegt und die Partizipation in allen Teilbereichen (Arbeit, Politik, Zivilgesellschaft) ermöglicht. Voraussetzung dafür sind infrastrukturelle Verbesserungen, die Vergesellschaftung der Betreuungsarbeit (Kindergärten, Pflegeeinrichtungen, öffentliche Möglichkeiten zum Stillen) und der Abbau männlich geprägter Arbeitsstrukturen (Bekämpfung der Marginalisierung). Das fünfte Prinzip ist dem vierten ähnlich und zielt auf die Bekämpfung des Androzentrismus. Gleichheit dürfe nicht als Angleichung von Frauen an die männliche Erwerbsbiographie missverstanden werden. Frauen dürften nicht als Sonderfall erscheinen, sondern als Partnerinnen. Dazu müssten die „männlichen“

In Hinblick auf die wissenschaftliche Aufarbeitung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EWG bietet sich hingegen ein weniger umfassendes Bild. Der Forschungsstand ist auffallend eng gekoppelt an das politische Interesse an der Thematik. Soziale Probleme, die im Zuge des wirtschaftlichen Einigungsprozesses auftraten, wurden vor allem unter dem Kommissionspräsidenten Jacques Delors seit den 1980er Jahren verstärkt thematisiert. Ab dieser Zeit war auch ein höheres wissenschaftliches Interesse an der Thematik zu beobachten.²¹

In der Frühphase der Integration hingegen scheinen die sozialen Probleme nur marginal behandelt worden zu sein. Tatsächlich lagen angesichts der vom Ministerrat angenommenen Rechtsakte die Schwerpunkte der Gemeinschaft in anderen Gebieten: Zwischen 1958 und 1965 betrafen 90 Prozent des Gemeinschaftsrechts die Agrarpolitik.²²

Neuere Arbeiten weisen jedoch darauf hin, dass sozialpolitische Fragen seit der Gründung der EWG auf der Agenda standen und eng mit der Entwicklung der Wirtschaftspolitik verbunden waren. Schon im Gründungsvertrag wurde der Aufbau eines Gemeinsamen Marktes mit der Steigerung und Angleichung des Arbeits- und Lebensstandards als Garant für eine stabile Friedensordnung verbunden. Allerdings wurde die Verbesserung des Sozialstandards hauptsächlich als Folge ökonomischer Maßnahmen gedacht. Da die sozialpolitischen Ziele und Maßnahmen im Vertrag kaum definiert worden waren, ergab sich für die Akteure ein mehr oder weniger großer Interpretationsraum, den die EWG-Kommission zur Auseinandersetzung mit den Sozialstandards in den Gemeinschaften und zur Entwicklung sozialpolitischer Initiativen nutzte.²³

Die Ausrichtung auf einen Gemeinsamen Markt führte zu einem neuen Inklusions- und Exklusionsmodus, der anstelle des *nation-buildings* das *marketbuilding* zum Integrationsprinzip erhob. Der Marktlogik folgend, forcierte die EWG-

und „weiblichen“ Sphären so umgestaltet werden, dass beiden Geschlechtern der Zugang dazu offen steht und sie Aufgaben übernehmen können.

- 21 Vgl. Hornstein/Mutz: Die europäische Einigung, Baden-Baden 1993, S. 24; Schieren, Stefan: Europäische Sozialpolitik: eine Einführung, Schwalbach 2012; Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heidelberg ²2011. Puetter, Uwe: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU, Stuttgart 2009.
- 22 Vgl. Knudsen, Ann-Christina/Rasmussen, Morten: A European Political System in the Making 1958–1970. The Relevance of Emerging Committee Structures, in: Journal of European Integration History, Bd. 14, Nr. 1, 2004, S. 51–67, hier S. 58.
- 23 Vgl. Puetter: Wirtschafts- und Sozialpolitik, Stuttgart 2009, S. 140–168; Mechi, Lorenzo: Stabilisation sociale et efficience économique. Les origines ‚productivistes‘ du Fonds social européen, in: Preda, Daniela/Pasquinucci, Daniele (Hg.): The Road Europe travelled along. The Evolution of the EEC/EU Institutions and Policies, Brüssel u.a. 2010, S. 353–366; Giddens, Anthony (Hg.): Global Europa, Social Europe, Cambridge 2007; Heise, Berndt: Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Zweckmäßigkeit und Grenzen einer sozialen Harmonisierung im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Maßnahmen zur sozialen Sicherung, Göttingen 1966, S. 12f., 25.

Kommission in den 1960er Jahren sozialpolitische Vorstöße, die sich vor allem auf ArbeitnehmerInnen konzentrierten.²⁴

Damit stellte die EWG das Privileg der Nationalstaaten in Frage, als Garant sozialer Rechte aufzutreten. Anstelle der „nationalen Bürgerschaft“ (Staatsbürgerschaft), die auf dem Prinzip der Differenz basierte, sollte eine universelle „ökonomische Bürgerschaft“ Gleichheits- und Rechtsansprüche garantieren.²⁵

Die sozialpolitischen Vorstöße müssen daher in der Entwicklung des Binnenmarktes kontextualisiert werden. Vor allem in Hinblick auf die Umstrukturierung der Wirtschaft und die Arbeitsmigration wurde die Gemeinschaft aktiv. Diese Bemühungen wurden auch zeitnah in wissenschaftlichen Publikationen beschrieben.²⁶

Betrachtet man die EWG als Gleichheits- bzw. Antidiskriminierungsprojekt stellt sich die Frage, in welchem Maße in der frühen Phase der Integration das Geschlecht als Trennlinie für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte erkannt wurde. Öffneten die Prinzipien der Gleichheit und Universalität den Blick für geschlechtsspezifische Ungleichheiten und konnte Gleichheit auch als Geschlechtergleichheit konzipiert werden? In Bezug auf *wen* und *worauf* sollte Gleichheit hergestellt werden? Blieb die europäische Sozialpolitik an Differenzvorstellungen gebunden und schrieb somit die Geschlechterhierarchie, die den männlichen Arbeitnehmer zum „Normalfall“ und Maßstab für soziale Rechte erklärte, fort?

Institutionelle Besonderheiten – methodische Herausforderungen

Abgesehen von der Logik des Binnenmarktes müssen weitere Aspekte berücksichtigt werden, um zu erklären, wie Geschlecht als soziale Kategorie auf die Agenda der EWG geriet. Es wird davon ausgegangen, dass die Spezifika des EWG-Systems und des Integrationsprozesses einen Raum eröffneten, soziale Probleme über die Kategorie Geschlecht zu erfassen. Die EWG/EU hebt sich als Mehrebenensystem von anderen internationalen Organisationen ab, da neben den intergouvernementalen Gremien (Ministerrat) eigenständige supranationale Einrichtungen (Kommission, Parlament) stehen. Des Weiteren kann die EWG als System im

24 Vgl. Soysal, Yasemin Nuhoglu: Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, Chicago/London 1994, S. 142–158; Wobbe, Theresa/Biermann, Ingrid: Von Rom nach Amsterdam. Die Metamorphosen des Geschlechts in der Europäischen Union, Wiesbaden 2009, S. 16–20.

25 Vgl. Bach, Maurizio: Die Europäisierung der nationalen Gesellschaft? Problemstellungen und Perspektiven einer Soziologie der europäischen Integration, in: Ders. (Hg.): Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Wiesbaden 2000, S. 11–38, hier S. 13. Bach sieht im Auf- und Ausbau transnationaler Expertennetzwerke und europäischer Institutionen alternative Kompetenzräume entstehen. Er verweist vor allem die supranationale Rechtsordnung als Überwölbung der nationalen Ordnung.

26 Vgl. Heise: Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Göttingen 1966; Collins, Doreen: The European Communities. The Social Policy in the First Phase, The European Economic Coal and Steel Community. 1951–1970. 2 Bde., London 1975.

Werden verstanden werden, in dem sich das Institutionengefüge, die Entscheidungsprozesse und Verwaltungsverfahren erst im Laufe der Zeit entwickelten. Dadurch eröffnete sich ein Gestaltungsraum für die Akteure, die im EWGV festgeschriebenen Kompetenzen auszudehnen und Politikbereiche zu definieren. Hierbei muss auch die „Mentalität“ und Verwaltungspraxis der BeamtInnen berücksichtigt werden, die für neue Themen offen waren und einer sozialpolitischen Interpretation der Verträge zuneigten. Die „Offenheit“ des Systems ermöglichte auch die Zusammenarbeit mit externen AkteurInnen (Zivilgesellschaft, ExpertInnen) und Netzbildungen. Dadurch gelangten wiederum Anregungen und Informationen in das EWG-System, die von der Kommission genutzt werden konnten. Die Prozesshaftigkeit der Integration zeigte sich u.a. auch in der Einrichtung neuer Gremien im Laufe der Zeit. Nicht zu unterschätzen ist schließlich auch die Einbettung des Integrationsprojekts und der Gemeinschaftspolitik in einen globalen Diskurs über Gleichheit.

Der Integrationsprozess kann durch einen Perspektivenwechsel erfasst werden, indem sowohl endogene als auch exogene Faktoren als Integrationsmechanismen und Kontextfaktoren berücksichtigt werden. Als Kontextfaktor können insofern auch kulturelle und soziale Transformationsprozesse konzipiert werden, da sie den Entscheidungsprozess rahmten.²⁷

Der Integrationsprozess in historischen Darstellungen

Ein Nachteil vieler geschichts- und sozialwissenschaftlicher Analysen des Integrationsprozesses liegt darin begründet, dass sie die beschriebenen Spezifika der EWG kaum in Rechnung stellen. Daher bieten sie nur geringe Erklärungsansätze, wie das Geschlecht als Kategorie der Problembeschreibung erfasst und geschlechtsspezifische Ungleichheiten thematisiert wurden. In der Historiographie wurde überwiegend versucht, eine lineare Geschichte des Integrationsprozesses zu schreiben, der sich aus dem Erfolg oder Misserfolg zwischenstaatlicher Verhandlungen entwickelte. Dabei wurde oftmals ein Machtkampf zwischen supranationalen und intergouvernementalen Institutionen suggeriert.

So wurde von einer ersten erfolgreichen Integrationsphase berichtet, in der viele politische Projekte umgesetzt wurden (Senkung der Binnenzölle, erste Vereinheitlichung der Außenzölle, Regelung der Freizügigkeit, Errichtung des Sozialfonds u.a.). Die Kommission konnte in dieser Zeit ihre Rolle als Motor der Gemeinschaft erfüllen und sich als eigenständiger Akteur innerhalb der Gemeinschaft etablieren. Zum guten Start der EWG trug sicher auch die ausgezeichnete

27 Vgl. Ziltener, Patrick: Regionale Integration im Weltsystem. Die Relevanz exogener Faktoren für den europäischen Integrationsprozess, in: Bach (Hg.): Europäisierung, Wiesbaden 2000, S. 155–177, hier S. 155f.; Hornstein/Mutz: Die europäische Einigung, Baden-Baden 1993, S. 32.

Wirtschaftslage bei: das Bruttosozialprodukt war in der Gemeinschaft zwischen 1957 und 1962 um 5,2 Prozent pro Jahr gewachsen.²⁸

Ab Mitte der 1960er Jahre wurde eine schwere Krise der EWG konstatiert, die vor allem durch den Widerstand de Gaulles gegen den Ausbau des supranationalen Elements ausgelöst worden sei. Infolge der Krise seien die Spielräume der Kommission eingegrenzt und der Ministerrat gestärkt wurden.²⁹

Impulse für eine Vertiefung der Integration seien in den folgenden Jahren nur noch durch die Regierungschefs und deren Gipfeltreffen möglich gewesen. So habe beispielsweise der Gipfel von Den Haag (1969) den Neustart der Gemeinschaft eingeläutet und den Startschuss für die politische Zusammenarbeit gesetzt. Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) bzw. die Vertiefung im Europäischen Rat (1974) institutionalisierten die intergouvernementale Richtlinienkompetenz. Die Kommission hingegen wurde im Laufe der 1970er Jahre verstärkt als Verwaltungsstelle des Ministerrats wahrgenommen und sei selten ihrer Rolle als Motor der Gemeinschaft nachgekommen.³⁰

Durch die Fokussierung auf die Rolle der Nationalstaaten in den historiographischen Darstellungen des Integrationsprozesses konnte bislang nicht hinreichend erklärt werden, wie neue Themen auf die Agenda gerieten. Der Zugriff verstellt zudem den Blick darauf, welche Normen, Ideen, materielle Interessen und innen- und außenpolitische Zwänge im Integrationsprozess wirkten. Die Rolle externer nicht-staatlicher AkteurInnen, z.B. Interessengruppen, wurde kaum berücksichtigt. Auch in der aktuellen historischen EU-Forschung werden diese Faktoren oft noch außer Acht gelassen.³¹

28 Vgl. Bühner, Werner: Abschied von der Supranationalität. Deutsche Europapolitik und europäische Integration 1958–1972, in: Schildt, Axel/Siegfried, Detlef/Lammers, Karl Christian (Hg): *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, Hamburg 2000, S. 248–272, hier S. 250–253.

29 Vgl. Schönewald, Matthias: Walter Hallstein and the „Empty Chair“ Crisis 1965/66, in: Loth, Wilfried (Hg.): *Crises and Compromises: The European Project 1963–1969*, Baden-Baden/Brüssel 2001, S. 157–192, hier S. 166; Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Bonn 2006, S.138–142, 144–148; Bühner: Abschied von der Supranationalität, in: Schildt/Siegfried/Lammers (Hg): *Dynamische Zeiten*, Hamburg 2000, S. 253–258.

30 Vgl. Brunn: Die Europäische Einigung, Bonn 2006, S. 173–183, S. 205–207; Bühner: Abschied von der Supranationalität, in: Schildt/Siegfried/Lammers (Hg): *Dynamische Zeiten*, Hamburg 2000, S. 266–269, eine neue Perspektive auf den Pariser Gipfel bieten Mourlon-Druol, Emmanuel: *The Victory of the Intergovernmental Method? The Emergence of the European Council in the EEC's Institutional Set-Up, 1974–1977*, in: Preda, Daniele/Pasquinucci, Daniela: *The Road Europe Travelled Along. The Evolution of the EEC/EU Institutions and Policies*, Brüssel 2010, S. 27–40.

31 Vgl. Kaiser, Wolfram/Leucht, Brigitte/Rasmussen, Morten: *Origins of a European Polity, a new research agenda for European Union history*. In: Dies. (Hg.): *The History of the European Union. Origins of a trans- and supranational polity 1950–72*, New York/London 2009. S. 1–11, hier S. 1–4. Als gelungenes Beispiel gilt Pier Ludlows Beitrag zur supranationalen Geschichte der Gemeinschaft. Er vermied es, die Integration als Ergebnis nationaler Entscheidungen zu präsentieren. Allerdings blieb der Wandel administrativer und politischer Kulturen unberücksichtigt. Vgl. Ludlow, N. Piers: *The European Community and the Crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*, London 2006.

Annäherung an die Sozialwissenschaften

Auch in den Sozialwissenschaften gab es Tendenzen, die nationale und supranationale Ebene als konkurrierende Einheiten zu begreifen und die Nationalregierungen als Entscheidungsmacht zu verstehen. Auch Kompetenzverschiebungen wurden zum Teil als Ergebnis zweckrationaler Entscheidungen oder als zwangsläufiges Ergebnis der Gemeinschaftsverträge (Pfadabhängigkeit) bewertet. Vor allem der historische Institutionalismus (maßgeblich nach Pierson) wies auf die Pfadabhängigkeit hin, durch die ganz eigene Zwänge und Logiken entstanden. Die Pfadabhängigkeit wirkte sowohl hinsichtlich der Ausdehnung des Gemeinschaftsrechts, der Verstetigung der Institutionen, der Entwicklung der Verwaltungspraxis als auch der Erweiterung supranationaler Kompetenzen.³²

Letztlich ging aber auch der historische Institutionalismus davon aus, dass meist Entscheidungen der nationalen Regierungen am Anfang eines Pfades standen. Da die Regierungen aber in einem begrenzten zeitlichen Horizont agierten, waren langfristige Folgen ihrer Entscheidungen kaum absehbar. Einmal eingeschlagene Pfade waren relativ resistent gegen Reformversuche und der Verlauf des Integrationsprozess wurde dadurch unvorhersehbar. Auch einmal eingerichtete Institutionen wurden Bestandteil der „institutionellen Infrastruktur“³³ und konnten als solche kaum verändert oder abgeschafft werden. Verwaltungspraktiken wurden in der Regel nicht in großen zwischenstaatlichen Verhandlungsprozessen festgelegt, sondern entstammen der alltäglichen politischen Praxis, die nach und nach politische und institutionelle Pfade ebnete. Über die Jahre wurde auch eine zunehmende Verknüpfung der intergouvernementalen und supranationalen Institutionen beobachtet, die so nicht intendiert war und zu einem selbstverstärkenden Mechanismus wurde.

Unter Berücksichtigung des Konzepts der Pfadabhängigkeit lassen sich auch Kompetenzerweiterungen erklären. Es gelang vor allem der Kommission und dem EuGH, die supranationale Zuständigkeit in Politikfeldern auszudehnen, in denen die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen ursprünglich wahren wollten. So lässt sich mit Verweis auf die Pfadabhängigkeit beispielsweise die Ausdehnung sozialpolitischer Maßnahmen und der Gleichbehandlungspolitik erklären.³⁴

32 Vgl. Leibfried, Stephan/Pierson, Paul: Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“, in: Dies. (Hg.): Standort Europa. Europäische Sozialpolitik, Frankfurt a.M. 1998, S. 11–57, hier S. 22f.; Patel, Klaus-Kiran: Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955–1973, München 2009, bes. S. 505. Patel spricht auch von der Logik der „Selbstverstärkung“. Dazu zählt er auch „package deals“, d.h. die Stabilisierung eines Politikfeldes durch die Einbindung in einen anderen Bereich.

33 Rasmussen, Morten: Supranational Governance in the Making. Towards a European political system, in: Kaiser/Leucht/Rasmussen (Hg.): The History of the European Union, New York/London 2009, S. 34–55, hier S. 48.

34 Die Delegation von Kompetenzen kann auch mit dem „principal-agent“-Modell des rationalen Institutionalismus erfasst werden. „Principals“ (Regierungen) delegieren Zuständigkeit an „agents“ (EU-Institutionen), um Kosten zu senken, Kooperation zu intensivieren und deren Erfolgchancen zu steigern. Ideen und Ideologien werden in dem Modell als zweitrangig be-