



Entstehung und Steuerung von schweizerischen Gleichstellungspolitiken zur Erwerbsarbeit Schweiz

Zusammenfassung der Projektergebnisse – Langversion

Projektteam:

Prof. Thomas Widmer, Prof. Silke Bothfeld, Dr. Gesine Fuchs, Dr. Andrea Leitner, Sophie Rouault und Christine Zollinger

Kontakt:

Prof. Thomas Widmer
Institut für Politikwissenschaft
Universität Zürich
Affolternstrasse 56
8050 Zürich
T: +41 44 634 38 41
thow@ipz.uzh.ch

Mai 2014

Genese und Steuerung beruflicher Gleichstellungspolitik in der Schweiz

Summary

*Thomas Widmer, Gesine Fuchs und Christine Zollinger
Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, 4. April 2014*

Das Projekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms „Gleichstellung der Geschlechter“ (NFP60) untersuchte Prozesse der politischen Agenda-Gestaltung, der Politikformulierung und der Implementation beruflicher Gleichstellungspolitiken seit Mitte der 1990er Jahre in drei Bereichen, nämlich der Gleichstellungsförderung öffentlicher Arbeitgeber, der Bereitstellung und Ausgestaltung von kommunalen Kinderbetreuungsangeboten und in der Antidiskriminierungspolitik rund um das Gleichstellungsgesetz. Das Projekt, das sich vornehmlich mit der schweizerischen Gleichstellungspolitik befasst, wurde ergänzt um Länderstudien zu Deutschland und Österreich, die von Prof. Dr. Silke Bothfeld und Sophie Rouault (Hochschule Bremen) respektive von Dr. Andrea Leitner (Institut für höhere Studien Wien) erarbeitet wurden (siehe nächster Abschnitt). Das Forschungsprojekt stellt Grundlagenwissen zu Herkunft, Dynamik und dem Zusammenspiel der zahlreichen Massnahmen beruflicher Gleichstellungspolitik in der Schweiz im internationalen Kontext bereit. Die Forschungsfragen orientierten sich heuristisch am Politik-Zyklus und wurden vornehmlich qualitativ und mit elaborierten Fallstudiendesigns bearbeitet.

1. Teilprojekt Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber

Die Genese und Umsetzung betrieblicher Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber wurde anhand der Bundesverwaltung untersucht. Gemeinsam mit deutschen und österreichischen Projektpartnerinnen wurden für die Umsetzung vergleichende Expertisen zum Bundesdienst in Deutschland und in Österreich durchgeführt. Damit sollten Varianzen in der betrieblichen Gleichstellungspolitik so beschrieben werden, dass sowohl das Zusammenspiel als auch die Funktionsweise der einzelnen Steuerungsmechanismen gleichermaßen in den Blick kommt. Folgende Fragen standen im Zentrum:

- Wie hat sich die Gleichstellungspolitik in der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt?
- Wie wird betriebliche Gleichstellungspolitik innerhalb der öffentlichen Verwaltung betrieben?
- Was sind wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Ausgestaltung der Gleichstellung in der Personalpolitik der öffentlichen Verwaltung? (Regelungs- und Koordinierungslösungen)
- Welche Faktoren schaffen Voraussetzungen für eine effektive Erreichung des Ziels der beruflichen Gleichstellung der Geschlechter innerhalb der Bundesverwaltung?

Für die Genese der betrieblichen Gleichstellungspolitik in der Schweiz wurde anhand von Rechtsgrundlagen und öffentlichen Debatten zum neuen Bundespersonalrecht untersucht. Zur Untersuchung der *Umsetzung* in den drei Ländern wurden vergleichbare statistische Daten recherchiert, Dokumente analysiert und jeweils zwischen zehn und 28 qualitative Leitfadenterviews geführt. Dabei wurden in der Schweiz vier Ämter, in den anderen Ländern zwei Ministerien näher untersucht. Die Auswahl von Fallstudien innerhalb der Bundesverwaltung erfolgte ausgehend von der Schweizer Situation auf der Grundlage angenommener Einflussfaktoren (gleichstellungspolitische Inhalte sowie Präsenz von Frauen in Führungspositionen) für die Umsetzung von betrieblicher Gleichstellungspolitik.

Die Entwicklung der betrieblichen Gleichstellungspolitik des Bundes fällt mit einer Phase des allgemeinen Aufschwungs in der Gleichstellungspolitik zusammen. 1991 wurden die ersten Weisungen für eine explizite Frauenförderung in der Bundesverwaltung erlassen. Seit Anfang der 1990er Jahre besteht auch eine Stabsstelle im Eidgenössischen Personalamt. Das neue Bundespersonalgesetz formuliert seit Anfang der 2000er Jahre eine allgemeine Pflicht, Massnahmen für die Chancengleichheit von Frau und Mann zu ergreifen. Bei der vorangegangenen politischen Debatte hatte die Gleichstellung der Geschlechter aber so gut wie keine Rolle gespielt, nur im Bereich der parlamentarischen Vorstösse war die Personalpolitik des Bundes durchgängig Thema. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Debatte um Gleichstellungsmassnahmen in der Bundesverwaltung die allgemeine politische Diskussion spiegelt – die Gleichstellungsfrage wird ökonomisiert und zunehmend auch auf Vereinbarkeit von Familie und Beruf und dabei besonders auf den Einbezug der Väter bei der Kinderbetreuung ausgeweitet. Das Parlament gab über Vorstösse als Impulse zur Weiterentwicklung der betrieblichen Gleichstellungspolitik, welche vor allem von Bundesrat und der Bundesverwaltung weiter ausgestaltet und weiterentwickelt wurde und wird.

Im Dreiländervergleich zur Umsetzung der Gleichstellungspolitik zeigte sich, dass die Frauenanteile in allen Ländern langsam, aber stetig gestiegen sind, jedoch gerade in Führungspositionen unter dem OECD-Schnitt liegen. Die Lohnunterschiede sind erheblich geringer als in der Privatwirtschaft. Für die Schweiz konnte anhand der vier Fallstudien festgestellt werden, dass nicht nur der Anteil von Frauen in Führungspositionen für die Umsetzung der Gleichstellungspolitik relevant ist, sondern dies zusammen mit der Einstellung von einzelnen Führungspersonen komplex zusammenwirkt. Ein Einfluss von gleichstellungsrelevanten Arbeitsinhalten auf die jeweilige Gleichstellungspolitik liess sich nur in einem Fall feststellen, wo diese Arbeitsinhalte im Sinne eines Gender Mainstreaming umfassend und seit vielen Jahren im ganzen Amt verankert waren. Hinsichtlich der *Institutionalisierung* und *Organisation* der betrieblichen Gleichstellungspolitik liess sich feststellen, dass Österreich und Deutschland wesentlich genauere gesetzliche Regelungen haben und sich die Ausgestaltung der Institution der Gleichstellungsbeauftragten sowie der Gleichstellungsplänen weniger zwischen den Verwaltungseinheiten unterscheidet. In der Schweiz sind die Beauftragten in der Regel für Geschlecht, Mehrsprachigkeit und zunehmend für die Integration von Behinderten zuständig. Sie sind in Information, Vernetzung, Beratung, Unterstützung und teilweise Controlling tätig. Die Organisation ist sehr heterogen und scheint keinem einheitlichen Muster zu folgen: Im Personalamt besteht die Stabsstelle Diversity Management, die strategische Fragen bearbeitet, für die Berichte an den Bundesrat zuständig ist und den Ämtern und Departementen Beratungsleistungen anbietet. Die Personalabteilungen der Departemente haben teilweise ebenfalls Stellen, die sich mit strategischen Gleichstellungsfragen befassen. Im EDA besteht eine zentrale Stabsstelle für alle Direktionen; eine zweite Organisationsform sind die nebenamtlichen Beauftragten mit geringfügigen Pensen neben ihren anderen Aufgaben am Arbeitsplatz. Die dritte Organisationsform hat das Thema den Personalkommissionen übertragen. Eine interdepartementale Vernetzung in Form einer Arbeitsgruppe besteht seit 2012 nicht mehr. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Gleichstellungsbeauftragte ähnliche Aufgaben haben, sie aber in Deutschland und Österreich tendenziell stärkere inhaltliche Mitsprache an den Gleichstellungsplänen haben. In der Schweiz wurden die Gleichstellungsziele zunehmend als Bestandteil in die Personalstrategie integriert.

Hinsichtlich der *konkreten Massnahmen* zeigte sich in allen Ländern ein duales Profil, nämlich Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Förderung von Frauen in Führungspositionen. Die Vereinbarkeit kann als ein Herzstück betrieblicher Gleichstellungspolitik gesehen werden, die mit konsistenten Massnahmen arbeiten (flexible Arbeitszeitgestaltung, Teilzeit, Telearbeit, Kinderbetreuung, Förderung des Wiedereinstiegs). In der Schweiz bildet sich – in Ermangelung langer Elternurlaube – die Leitvorstellung der kontinuierlichen Erwerbstätigkeit

auch von Frauen heraus. Damit können die verfolgten Massnahmen zur Gleichstellung vor allem als Angleichung an männliche Erwerbsverläufe gesehen werden. In Deutschland treten neben das Recht auf Teilzeit und Karenz formalisierte Unterstützungen des Wiedereinstiegs. Dies gilt ebenso für Österreich, wo zusätzlich Quotenvorgaben Handlungsdruck zur Reintegration von Frauen aufbauen. Viele befragte Personen aus den drei Verwaltungen standen einer weiteren Ausweitung von Teilzeit kritisch gegenüber. Bei der Förderung von Frauen in Führungspositionen spielen Massnahmen zur Rekrutierung, Leistungsbeurteilung, Entlohnung, Coaching und Weiterbildung sowie Beförderungsmechanismen eine Rolle. Hier lässt sich wiederum eine Tendenz zu einheitlicherem Einsatz in Deutschland und Österreich und zu grossen Unterschieden je nach Departement und Amt in der Schweiz konstatieren.

Empfehlungen zur Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber

Gleichstellungspolitik in der Bundesverwaltung ist vor allem die Sache von Personalfachleuten. Einzelne Führungspersonen können zudem die Gleichstellungspolitik stark prägen. Aufgrund der relativ offen formulierten bundesrechtlichen Rahmenvorgaben, die je nach Einheit unterschiedlichen Problemlagen und der divergierenden Problemwahrnehmungen hängt es relativ stark von Fachpersonen und Vorgesetzten ab, welche Massnahmen eingesetzt werden. Diese grosse Heterogenität ist nur zum Teil sachlich begründet.

Wie jedes Unternehmensziel ist auch die Gleichstellung auf ein ausgebautes und griffiges Controlling angewiesen. Die entsprechenden Vorgaben in den Weisungen wurden 2013 auf wenige Kennzahlen vereinfacht. Inwiefern diese Vereinfachung in Zukunft den Bedarf an Controlling erfüllen kann, ist zurzeit nicht abzusehen.

Um die Gleichstellungsziele zu erreichen, muss die nicht sachlich begründete Heterogenität vermindert werden. Wir empfehlen eine starke fachliche Koordination in einem entsprechenden, interdepartementalen Gremium. Dieses könnte auf der Grundlage eines gemeinsamen Problem- und Zielverständnisses sowie auf der Grundlage einer Reflektion über wesentliche Gemeinsamkeiten und Besonderheiten in den einzelnen Einheiten der Bundesverwaltung Massnahmen vorschlagen, koordinieren und überprüfen.

In der schweizerischen Bundesverwaltung bildet sich das Leitbild der kontinuierlichen Erwerbstätigkeit auch für Frauen heraus mit einer Tendenz zur „Gleichstellung durch Angleichung“ an herkömmliche männliche Erwerbsbiographien. Angesichts eines anderen Profils der Vereinbarkeitspolitik in Deutschland und Österreich – längere Urlaube und ausgefeilte Massnahmen für den Wiedereinstieg – stellt sich die Frage, welche Richtung grösseres Potential zur Gleichstellung aufweist und weiter verfolgt werden soll.

Für eine bewusste Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik mit angepassten Massnahmen (nicht nur) in der Bundesverwaltung empfehlen wir, dass interessierte politische Akteurinnen und Akteure eine gesellschaftliche Debatte lancieren, welchen differenzierten normativen Leitbildern sich die Politik verpflichtet sehen soll.

2. Teilprojekt Vereinbarkeitspolitiken: Familienexterne Kinderbetreuung

In diesem Teilprojekt wurden die Genese sowie die Ausgestaltung von Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung in zehn Schweizer Gemeinden in den drei Kantonen Bern, Jura und Zürich untersucht. Die folgenden drei Forschungsfragen wurden empirisch untersucht.

1. *Welche Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung gibt es in den untersuchten Gemeinden und wie sind diese ausgestaltet (Policy-Design)?*
2. *Wie kann die Entstehung der verschiedenen Policy-Designs erklärt werden?*

3. *Welche Implikationen (im Sinne von Wirkvoraussetzungen) haben die verschiedenen Policy-Designs für die Gleichstellung der Geschlechter sowie für die soziale Umverteilung?*

Diese Forschungsfragen wurden im Rahmen eines vergleichenden qualitativen Fallstudien-Designs analysiert. Ein Fall wurde definiert als ein Entscheidungsprozess betreffend einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung in einer Gemeinde. Analysiert wurde der aktuellste Entscheidungsprozess, womit sich der Untersuchungszeitraum auf die Jahre zwischen 1995 und 2012 beschränkt. Für die Datenerhebung wurden insgesamt 47 persönliche Experteninterviews durchgeführt. Befragt wurden Akteure aus Regierung und Parlament, der Administration, Umsetzungsakteure sowie Mitglieder der lokalen Parteien. Zudem wurden die relevanten Dokumente zum Entscheidungsprozess sowie zur Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung erhoben. Um die Informationen zur Ausgestaltung der Massnahmen zu vervollständigen, wurden zusätzlich die zuständigen Mitglieder des Gemeinderats (Exekutive) schriftlich befragt. Die Analyse der Daten basierte auf der Methode der thematischen Codierung. Für die kausale Analyse wurde in einem ersten Schritt jeder Fall mittels der Methode des ‚process tracing‘ analysiert. Die Resultate aus den Einzelfallstudien wurden in einem zweiten Schritt vergleichend analysiert.

In allen zehn untersuchten Gemeinden kann seit Beginn des neuen Jahrtausends ein Ausbau des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung sowohl im vor- als auch im schulischen Bereich beobachtet werden. Im schulischen Bereich gibt es eine grosse Bandbreite von Angeboten, welche die verschiedenen Tageszeiten abdecken. So existieren schulergänzende Angebote für den Morgen, den Mittag sowie den Nachmittag. Während Horte alle Zeiträume abdecken können, bieten Mittagstische nur über Mittag eine Betreuung. Im vorschulischen Bereich kann unterschieden werden zwischen professionell geführten Kindertagesstätten sowie der Betreuung bei Tageseltern. Aufgrund des föderalistischen Systems der Schweiz existieren im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung geteilte Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden. Entsprechend dem Grad der Dezentralisierung in einem Kanton verfügen die Gemeinden über mehr oder weniger Autonomie bei der Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung. Der unterschiedliche Handlungsspielraum der Gemeinden führt zu einem heterogenen Bild hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der einzelnen Angebote. Die Unterschiede zwischen den Kantonen manifestieren sich vor allem bei der Aufteilung der Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden sowie kantonalen Vorgaben zur Tarifgestaltung und zu Qualitätsstandards. Anhand einer (de-)zentralen Regulierung der Elterntarife wird deutlich, dass die unterschiedlichen Regulierungen Implikationen für die Eltern haben. Werden wie im Kanton Bern Normkosten sowie eine kantonale Tarifstruktur durch den Kanton vorgeschrieben, gleichen sich die Preise für die familienergänzende Kinderbetreuung für die Angebote in den unterschiedlichen Gemeinden an (konvergentes Modell). Die Tarife für die Eltern sind, abgestuft nach Einkommen, im ganzen Kanton Bern gleich hoch. Im stark dezentral organisierten Kanton Zürich werden die Preise für die Angebote durch den Kanton nicht reguliert (subsidiäres Modell). Während das konvergente Modell eine egalitäre Behandlung der Eltern in allen Gemeinden eines Kantons ermöglicht, können im subsidiären Modell grosse Unterschiede bei den Elterntarifen für die Angebote zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons identifiziert werden.

Die Resultate weisen darauf hin, dass sich typische Modelle für unterschiedliche Typen von Gemeinden entwickeln. Zum einen gibt es sachlich begründete Unterschiede für die Heterogenität der Policy-Designs in den Gemeinden, zum Anderen kann die Heterogenität auch auf die politische Kräftekonstellation in einer Gemeinde zurückgeführt werden.

Die (de-)zentrale Regulierung in einem Kanton beeinflusst nicht nur den Spielraum zur Ausgestaltung der Angebote durch die kommunalen Akteure, sondern auch die Mechanismen im politischen Entscheidungsprozess auf kommunaler Ebene, die zu Policy-Wandel führen. Werden die Angebote durch kantonale Mittel finanziert, stehen gesellschaftspolitische Auseinan-

dersetzungen nicht im Zentrum des politischen Entscheidungsprozesses und politische Mehrheiten für den Ausbau können auch in Gemeinden mit rechts-konservativen Mehrheiten erwartet werden. Interviewaussagen verdeutlichen, dass der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht nur aus gleichstellungspolitischen, sondern auch aus sozialen-, wirtschafts- und integrationspolitischen Gründen angestrebt wurde. Diese zum Teil neuen Interpretationen von gesellschaftlichen Problemen und Lösungen („frames“) im Bereich der Familienpolitik schaffen auch in Schweizer Gemeinden, die bürgerlich-konservativ regiert werden, Raum für neue Koalitionen zwischen linken, liberalen und auch rechten Akteuren für die Schaffung eines Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die politischen Auseinandersetzungen in den Gemeinden manifestieren sich jedoch nicht nur an gesellschaftspolitischen Interpretationsrahmen, sondern auch an der Frage der Ausgestaltung der Massnahmen. In den politischen Auseinandersetzungen im Entscheidungsprozess wurden ideologische Fragen oftmals nicht offen verhandelt. Die politischen Auseinandersetzungen manifestierten sich vielmehr an der konkreten Ausgestaltung der Angebote. Dabei wird das grundsätzliche Verhältnis zwischen Familie, Staat und Markt, respektive privaten Akteuren bei der Regulierung und Bereitstellung der familienergänzenden Kinderbetreuung verhandelt. Zudem ist auch die Frage, welche Zielgruppe in welchem Ausmass von der Massnahme, respektive von der staatlichen Finanzierung profitieren soll, Gegenstand der politischen Auseinandersetzungen. Zudem ist in den politischen Entscheidungsprozessen auf Ebene der Gemeinden auch das politische und private Engagement von Frauen mit Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und –institutionen von zentraler Bedeutung für den Ausbau der Angebote. Es konnte beobachtet werden, dass sich vor allem solche Frauen engagierten, die selber Kinder im Betreuungsalter hatten oder die in der Vergangenheit vom fehlenden Betreuungsangebot betroffen waren. Ob diese Frauen mit ihrem Engagement erfolgreich waren oder nicht, hing ebenso von ihren eigenen politischen Mobilisierungsressourcen wie vom institutionellen Rahmen ab. So konnte beobachtet werden, dass lediglich jene Frauen mit ihren Forderungen erfolgreich waren, die über politische Ressourcen verfügten (grundlegende Kenntnisse des staatspolitischen Systems der Schweiz sowie politisches Know-how zur Funktionsweise der Politik in der Gemeinde) oder über verbündete Frauen in politischen Ämtern verfügten. Gerade in Gemeinden ohne Parlament sind die Forderungen von Frauen, die über wenig politische Ressourcen verfügten, bereits in der Agenda-Setting Phase gescheitert.

Bei der Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung können zwei Herausforderungen identifiziert werden, die hinsichtlich einer beruflichen Gleichstellung der Geschlechter als problematisch erscheinen. Erstens besteht eine Herausforderung darin, dass die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in der Mehrheit der untersuchten Gemeinden das Angebot. Zweitens weisen die Erkenntnisse aus den Fallstudien darauf hin, dass mehrheitlich Frauen im familienergänzenden Care-Bereich arbeiten. Aufgrund der tiefen Löhne und der geringen Anstellungsumfänge ist eine Erwerbstätigkeit in Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung wenig geeignet, ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen zu erzielen. Diese Entwicklung ist im Hinblick auf die berufliche Gleichstellung der Geschlechter auch deshalb problematisch, weil ein grosser Teil der Sozialleistungen im schweizerischen Sozialstaat an eine Erwerbstätigkeit gebunden ist. Zudem zeigt die Untersuchung, dass Tageseltern (ohne professionelle Ausbildung) vor grosse Herausforderungen gestellt sind, z.B. bei der Betreuung von Kindern aus schwierigen sozialen Verhältnissen oder aus Familien mit Migrationshintergrund (kulturelle und sprachliche Probleme zwischen Tageseltern und Kindern). Ist es das Ziel der Gleichstellungspolitik, Frauen und Männer in der Erwerbsarbeit gleichzustellen, können folgende Handlungsempfehlungen für den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung formuliert werden:

Das Angebot sowohl im schulischen als auch im vorschulischen Bereich sollte soweit ausgebaut werden, dass die Nachfrage gedeckt werden kann.

Die Anstellungsbedingungen in den Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung sollten dahingehend verbessert werden, dass existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse möglich sind.

Die Schaffung einer eidgenössischen Ausbildung für Tageseltern kann dazu beitragen, dass Tageseltern auf anspruchsvolle Betreuungsaufgaben angemessen reagieren können. Zudem könnten dadurch existenzsichernde Anstellungen von Tageseltern ermöglicht werden.

In der Mehrheit der zehn Fallstudien konnten zudem einkommensabhängige Nutzungsmuster bei den unterschiedlichen Angeboten im vorschulischen Bereich (KITA und Tagesfamilien) beobachtet werden. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Kinder aus mittleren und hohen Einkommensklassen Kinderkrippen überproportional häufig nutzen, während Kinder aus tiefen Einkommensklassen häufiger in Tagesfamilien betreut werden. Die Ergebnisse aus den Fallstudien weisen darauf hin, dass Familien aus tiefen Einkommensklassen (oftmals mit Migrationshintergrund) ihre Kinder vermehrt bei Tagesfamilien betreuen lassen. Gemäss der Einschätzung der befragten Personen, ist dieses Nutzungsmuster von Familien aus tiefen Einkommensklassen nicht nur auf die tieferen Preise, sondern auch auf eine höhere zeitliche Flexibilität der Tageseltern zurückzuführen. Bei Tageseltern ist, im Gegensatz zur Betreuung in der Krippe, eine Betreuung rund um die Uhr sowie am Wochenende möglich. Die Unterschiede in den Nutzungsmustern können die bestehenden Bildungsunterschiede zwischen Kindern mit unterschiedlichem sozio-ökonomischen Hintergrund akzentuieren und somit die soziale Segregation verstärken. Vor diesem Hintergrund erachten wir es als sinnvoll, eine Diskussion darüber anzuregen, ob man negative Effekte der Gleichstellungspolitik für die soziale Ungleichheit, durch Gegenmassnahmen im Bereich der Sozialpolitik kompensieren sollte. Zudem kann die folgende Handlungsempfehlung formuliert werden:

Bei der Ausgestaltung der Regulierungen (Höhe und Art der finanziellen Beiträge durch die öffentliche Hand, Tarifstruktur, Öffnungszeiten etc.) sollte wegen der Chancengleichheit bedacht werden, dass eine gute soziale Durchmischung erreicht wird.

3. Teilprojekt Antidiskriminierungspolitik

Im Teilprojekt zur Antidiskriminierung sollte durch unterschiedliche Perspektiven die Frage beantwortet werden, inwiefern Massnahmen im Bereich der Antidiskriminierung gut aufeinander abgestimmt sind, konsistente Anreize haben und somit zu einem besseren Diskriminierungsschutz beitragen können. Dazu dienten folgende Forschungsfragen:

- Welche Akteurskonstellationen ergaben sich bei der Formulierung des Gleichstellungsgesetzes und den Debatten zu seiner Modifikation? Welche Steuerungsprinzipien setzten sich durch und welche sind besonders umstritten?
- Können die vielfältigen vorhandenen Massnahmen und Instrumente, die nach unterschiedlichen Steuerungsprinzipien funktionieren, konsistent zusammenwirken und den Diskriminierungsschutz verbessern?
- Hat die institutionelle Ausgestaltung von gesetzlichen Vorschriften – hier der Schlichtungsstellen nach Gleichstellungsgesetz – einen Einfluss auf die tatsächliche Nutzung?

Seit der Verabschiedung des Gleichstellungsgesetzes haben sich die Präferenzen und Grundüberzeugungen der PolitikerInnen und Interessenvertretenden kaum geändert. Vielmehr werden wie bei der Entstehung des Gesetzes auch heute bei Massnahmen die Eingriffstiefe und die Verbindlichkeit kontrovers diskutiert (etwa bei einer staatlichen Untersuchungsbehörde). Der klassische Konflikt zwischen Arbeit und Kapital spiegelte sich in dieser Frage. Allerdings nahm die öffentliche Debatte vor allem nach der grossen Gesetzesevaluation von 2005 zu. So wurde zu wirksamer Abhilfe bei Lohnungleichheiten wesentlich vielfältiger und dichter ar-

gumentiert. Auch werden angesichts der geringen Reichweite freiwilliger Instrumente im Bereich der Lohnungleichheit vermehrt Gesetzesverschärfungen etwa via staatliche Durchsetzungsbehörden diskutiert.

Im Gesetz stellt der Bund in Form der Finanzhilfen (Art. 14 GIG) ein Angebot bereit, damit Organisationen, Gruppen oder Firmen Projekte umsetzen können, die mit Überzeugung und praxisnaher Information die Chancengleichheit aktiv fördern sollen. Hier ist in den letzten Jahren ein ausgesprochen vielfältiges Repertoire an Informations- und Sensibilisierungsmaterial sowie Monitoring-Instrumenten entstanden. Zudem betreiben staatliche Gleichstellungsstellen ihrerseits direkt Information und Sensibilisierung. Beide Steuerungsprinzipien, Verbot und Information/Überzeugung, werden diskursiv und praktisch also miteinander verknüpft. Dabei tritt in den letzten Jahren neben den Diskriminierungsdiskurs auch immer stärker das Argument des volks- und betriebswirtschaftlichen Nutzens einer diskriminierungsfreien Beschäftigung.

Im Bereich der Lohnungleichheit nahm und nimmt die Entwicklung und Verfeinerung von Logib zum Aufdecken direkter Lohndiskriminierung einen wichtigen Platz ein. Logib kann als Selbsttest eingesetzt werden und liegt sowohl dem „Lohnleichheitsdialog“, privaten Labels oder den Kontrollen im Beschaffungswesen etwa beim Bund oder im Kanton Bern zugrunde. Das Instrument ist differenziert, belastbar und auf dem Weg zur standardisierten Anwendung. Allerdings hat keine der erwähnten Massnahmen und Angebote eine breite Beteiligung oder Nachfrage erfahren. In der Zusammenschau ergeben sich grundsätzliche Probleme mit Konsistenz und Kohärenz der vorhandenen Instrumente für die Lohnungleichheit. Das Verbot und die Überprüfungsinstrumente stehen unverbunden nebeneinander. Es gibt keine direkten Anreize zum Einsatz dieser Instrumente - drohende Sanktionen im Beschaffungswesen, mögliche Lohnnachzahlungen nach einem Gerichtsverfahren oder die schlechtere Positionierung des Unternehmens auf dem Arbeitsmarkt - sind wenig glaubwürdig.

Im Bereich der sexuellen Belästigung sind in den letzten Jahren verschiedene Materialien und Informationsplattformen entwickelt worden. Dazu gehören adressatenspezifische Materialien und Ressourcen des EBG für Arbeitnehmende und Arbeitgebende (Hintergrundinformationen, Musterreglemente usw.), Web-Plattformen für Betroffene mit dem Ziel des Empowerment und Angebote privater Anbieter für Firmen (Interventionen, Schulungen, externe Vertrauenspersonen). Die Materialien des EBG argumentieren sehr stark mit dem geltenden Recht und der aktuellen Rechtsprechung. In der konkreten Präventionsarbeit stellten die Fachpersonen das Thema häufig in den Kontext von Gesundheitsförderung oder Umgang mit Konflikten. Bei sexueller Belästigung scheinen die gesetzlichen Sanktionsdrohungen überzeugender zu sein als bei der Lohndiskriminierung. Arbeitgebende und Arbeitnehmende scheinen beide eher daran interessiert, diese zu verhindern. Das Argument des ökonomischen Nutzens einer belästigungsfreien Arbeitsatmosphäre ist glaubwürdig.

Aufgrund des individualistisch-reaktiven Charakters des GIG wird Antidiskriminierung zu einem grossen Teil in Form von Schlichtungen und Urteilen der Judikative umgesetzt. Für die Ausgestaltung und Umsetzung der Schlichtungsverfahren sind die Kantone zuständig. 2011 wurden die sehr unterschiedlichen Schlichtungsverfahren der Kantone durch die neue Zivilprozessordnung vereinheitlicht.

Im Vergleich zur Anfangszeit der Schlichtungsstellen hat sich die Informationspolitik insgesamt wesentlich verbessert und es wurde eine Konferenz der Schlichtungsstellen gegründet. Dennoch unterschieden sich die Stellen in der Zugänglichkeit der Informationen. Trotz eindeutiger Vorschriften in der Zivilprozessordnung (ZPO) schrieben z. B. einige Stellen, dass sie keine Rechtsberatung anbieten. Die institutionelle Ansiedlung der Stellen und die Obligationen für ein Schlichtungsverfahren variieren nach wie vor, so dass insgesamt die Vereinheitlichung durch die ZPO geringer als erwartet ist. Die Inanspruchnahme der Schlichtungsstellen

– als Verhältnis der Anzahl der Verfahren zur Anzahl der Beschäftigten – blieb sehr unterschiedlich. Durch statistische Analysen konnte gezeigt werden, dass der gesellschaftliche Kontext (gemessen durch den Gleichstellungsindex des Bundesamtes für Statistik) einen höheren Einfluss auf die Mobilisierung des Rechts hat als die Regeln und Hürden des Verfahrens an sich. Die heterogene Implementation von GIG und ZPO bei den Zugangshürden zum Verfahren und zur Rechtsberatung ist im Hinblick auf die Ziele des Gleichstellungsgesetzes problematisch, zumal für die bestehenden Unterschiede keine sachlichen Gründe gefunden werden konnten. Es konnte keine einheitliche Tendenz bei institutionellen Veränderungen (z. B. bei der Verpflichtung zu einem Schlichtungsverfahren) in den Kantonen beobachtet werden. Die Gründe für diese bleibende und offensichtlich nicht sachlich begründete Heterogenität sind vermutlich vielfältig und müssten genauer untersucht werden.

Empfehlungen zur Antidiskriminierungspolitik

Die Vorschläge einer umfassenden Evaluation des Gleichstellungsgesetzes zu Gesetzesverschärfungen haben Mitte der 2000er Jahre keine politischen Mehrheiten gefunden. Lediglich freiwillige Massnahmen wurden vom Bundesrat befürwortet und umgesetzt, so wie der Lohngleichheitsdialog, der jedoch stets eine zu geringe Beteiligung von Unternehmen hatte und damit die Debatte um staatliche Durchsetzungsinstrumente wieder befeuert hat.

Für die Weiterentwicklung des Gleichstellungsgesetzes ist es notwendig, systematisch internationale Erfahrungen und nationale Durchsetzungsinstrumente in anderen Rechtsbereichen zu untersuchen, und dabei über die Beschreibung und Empfehlung guter Beispiele hinauszugehen. Entsprechende Instrumente (z. B. aus dem Arbeitsschutzrecht) wären zu analysieren und zu beurteilen. Bei den ausländischen Antidiskriminierungsgesetzen wäre besonders auf den Zugang und den Schutz für Individuen sowie den tatsächlichen Vollzug zu fokussieren und Wirkungen auf das Verhalten der Zielgruppen zu eruieren. Dies könnte helfen, an den schweizerischen Kontext angepasste Gesetzesänderungen zur Durchsetzung des Diskriminierungsverbots zu entwickeln und zu empfehlen. Dies ist bereits auf den Weg gebracht und die Politik ist aufgefordert, auf dieser Grundlage über rechtliche Anpassungen zu debattieren.

Die grosse Palette von Sensibilisierungs-, Informations- und Überprüfungsinstrumenten, u. a. von den Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz gefördert, ist beeindruckend. Gleichzeitig ist sie mit ihren unterschiedlichen Funktions- und Wirkungsmechanismen schwer überschaubar. Dies macht eine sachgerechte Wahl (Einsatz von Good-Practice-Instrumenten) bei gegebener Problemlage diffizil. Bei den Schlichtungsstellen ist die Heterogenität der Verfahren weiterhin gross und die jeweiligen Fallzahlen differieren erheblich. Es ist jedoch unklar, wieweit diese Unterschiede sachlich begründet sind.

Wir empfehlen daher einen koordinierten nachhaltigen Austausch der beteiligten Akteurinnen und Akteure, in dem sowohl die „Heterogenitätsfrage“ ein Thema ist als auch die unterschiedlichen Massnahmen, Verfahren und Instrumente praxisgerecht systematisiert und unge-rechtfertigte Differenzen ausgeräumt werden. Für eine solche Zusammenarbeit wären unterstützende Dienstleistungen des Bundes hilfreich.

4. Übergreifende Befunde und Empfehlungen

Unsere Analysen bestätigen für alle drei untersuchten Handlungsfelder den allgemeinen Eindruck, dass in den letzten Jahrzehnten wesentliche Fortschritte erzielt werden konnten. Neben den oben dargestellten, feldspezifischen Resultaten verweist unsere Studie auch auf übergreifende Befunde.

Die gleichstellungspolitischen Massnahmen unterscheiden sich in wesentlichen Merkmalen erheblich zwischen den untersuchten Gemeinden, Kantonen oder Bundesstellen. Diese *Hete-*

rogenität in den Gleichstellungspolitiken zeigt sich unter anderem bei den eingesetzten Mitteln, aber auch bei der Reichweite und der Verbindlichkeit der umgesetzten Massnahmen. Neben unterschiedlicher formaler Regelungen in den entsprechenden Rechtsgrundlagen zeigen sich die Differenzen von Gemeinde zu Gemeinde oder von Bundesamt zu Bundesamt vor allem auch in der gelebten Praxis.

Bei den Differenzen lassen sich drei Komponenten unterscheiden, welche die Unterschiede ausmachen: Erstens können die Differenzen Ausdruck unterschiedlicher Problemlagen und Bedürfnisse bilden: Nicht jede Gemeinde benötigt ein identisches Kinderbetreuungsangebot, nicht jede Bundesstelle die gleichen personalpolitischen Massnahmen. Zweitens können die bestehenden Unterschiede politisch bewusst gewollt sein, also aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen und Ideologien der politischen Entscheidenden absichtlich zustande kommen. Für Einheiten mit politischen Entscheidungskompetenzen, in den von uns untersuchten Fällen also bei den Kantonen und Gemeinden (nicht aber bei den Bundesstellen), sind diese Differenzen vielleicht unsachgemäss, aber politisch durchaus legitimiert, soweit sie sich im Rahmen der rechtsstaatlich gesetzten Grenzen bewegen. Darüber hinaus ist aber in den untersuchten Feldern auch eine dritte Differenz zu beobachten, die sich weder sachlich begründen noch politisch legitimieren lässt, sondern eher einen zufälligen oder gar willkürlichen Eindruck hinterlässt. Aus unserer Sicht besteht bezüglich dieser dritten Komponente der gleichstellungspolitischen Heterogenität Handlungsbedarf.

In den analysierten Themenfeldern sind zwei Stufen der *politischen Auseinandersetzung* zu beobachten. Ein erstes „normatives Ja“ für die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter – sei es in Form des Gleichstellungsgesetzes, der familienergänzenden Kinderbetreuung oder der gleichstellungsfreundlichen Arbeitsbedingungen in der Verwaltung – kommt durch Koalitionen von linken und liberal-bürgerlichen Kräften zustande. Dabei müssen neben gleichstellungspolitischen Argumenten auch noch andere Bezugsrahmen treten (wie sozial-, integrations- und wirtschaftspolitische). In einer zweiten Stufe geht es um die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen, wo die persistenten, normativen Konflikte zum Geschlechterverhältnis verdeckt ausgetragen werden. Gegnerinnen und Gegner der Gleichstellung äussern keine grundsätzlichen Argumente gegen die Gleichstellung und die Unterstützenden vertreten ebenso wenig offensiv ihre Vision, sondern nehmen vor allem den Bezugsrahmen des wirtschaftlichen Nutzens der Gleichstellung zu Hilfe. Dies führt im Ergebnis zu einer Priorisierung von Massnahmen mit offensichtlichem ökonomischem Nutzen.

Den heutigen beruflichen Gleichstellungspolitiken, namentlich den Massnahmen zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, hat eine neuere *sozial-liberale Koalition* zum Durchbruch verholfen. Neben den traditionell gleichstellungspolitischen Anliegen und staatlichen Massnahmen aufgeschlossenen linken Kreisen unterstützen auch wirtschaftsnahe bürgerliche Kreise Massnahmen die dazu geeignet sind, Frauen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Aufgrund des stetig wachsenden Bildungsstandes der Frauen will sich die Wirtschaft den Zugriff auf die gut qualifizierten weiblichen Arbeitskräfte nicht durch familiäre Verpflichtungen nehmen lassen. Die breit aufgestellte Koalition linker und bürgerlicher Kreise hat deswegen massgeblich zum Ausbau von Vereinbarkeitsmassnahmen beigetragen.

Gerade diese Massnahmen haben aber das Potential zur sozialen Diskriminierung. Da die Massnahmen darauf ausgerichtet sind, besonders den hochqualifizierten Frauen Erwerbsarbeit zu ermöglichen, besteht die Gefahr, dass weniger Qualifizierte davon nicht gleichermassen profitieren (können). Dies zeigt sich etwa bei qualitativ hochstehenden Angeboten der familienexternen Kinderbetreuung, die aufgrund von Kostenstruktur und Betriebszeiten weniger qualifizierte, gering verdienende Frauen mit wechselnden Arbeitszeiten kaum ansprechen können. Diese Kreise können von den kostenintensiven, pädagogisch wertvollen Angeboten

von Kinderkrippen kaum profitieren und greifen auf finanziell tragbarere und zeitlich flexiblere Angebote von Tageseltern zurück.

Daneben haben wir auch festgestellt, dass Vereinbarkeitsmassnahmen, namentlich die familienexterne Unterstützung bei Betreuungs- und Sorgearbeit, prekäre, schlecht bezahlte Arbeitsplätze in erster Linie für Frauen schaffen. Damit kann bei diesen weiblichen Erwerbstätigkeiten im Dienste der Gleichstellung durchaus von einem *sozialen Rebound-Effekt* gesprochen werden. Zukünftig sollten bei der Ausgestaltung von gleichstellungspolitischen Massnahmen namentlich bei jenen zur Steigerung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vermehrt die sozialen Effekte wie auch die Auswirkungen auf die Qualität der Erwerbsarbeit von Frauen Beachtung finden. Ansonsten läuft man Gefahr, mit derartigen Massnahmen trotz gegenteiliger Absichten nicht nur die Gleichstellung der Geschlechter, sondern auch den sozialen Zusammenhalt zu schwächen.

Die „neuen Koalitionen“ in der Gleichstellungspolitik zwischen linken und bürgerlichen Kräften haben zu einer Engführung des Diskurses im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter auf Eliten sowie auf Massnahmen mit unmittelbarem ökonomischen Nutzen geführt und zu Kompromissen, die einkommensstarken Personengruppen mit nachgefragten Berufen wesentlich stärker nützen als solchen Gruppen mit geringem Einkommen und weniger qualifizierten Berufen. Notwendig ist eine breitere gesellschaftliche Debatte über die normativen Zielvorstellungen einer umfassenden Gleichstellung der Geschlechter, welche die derzeit herrschende Elitenfixierung überwindet.
