

Gesine Fuchs

Gleichstellungspolitik in der Schweiz

Einführung in ein umstrittenes Politikfeld

Gesine Fuchs
Gleichstellungspolitik in der Schweiz

Gesine Fuchs

Gleichstellungspolitik in der Schweiz

Einführung in ein umstrittenes Politikfeld

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2018

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt mit einem Beitrag der Stiftung Interfeminas

© 2018 Dieses Werk ist bei der Verlag Barbara Budrich GmbH erschienen und steht unter der Creative Commons Lizenz Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.
Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung bei Verwendung der gleichen CC-BY-SA 4.0-Lizenz und unter Angabe der UrheberInnen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz.
www.budrich.de



Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit (<https://doi.org/10.3224/84740654>).
Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-0654-9 (Paperback)
eISBN 978-3-8474-0243-5 (eBook)
DOI 10.3224/84740654

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de
Titelbildnachweis: <http://www.lehfeldtgraphic.de/>
Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena – kontakt@lektorat-borkam.de
Druck: paper & tinta, Warschau
Printed in Europe

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Verzeichnis der Abbildungen..... | 8 |
| Verzeichnis der Tabellen | 9 |
| Abkürzungsverzeichnis..... | 10 |
| Verzeichnis der Kantonskürzel | 11 |
| 1 Einleitung..... | 12 |
| 2 Konzepte zur Analyse von Gleichstellungspolitik..... | 17 |
| 2.1 Zum politischen System der Schweiz | 18 |
| 2.2 Ein konflikttheoretischer Blick | 20 |
| 2.3 Konstruktivistische Perspektiven | 22 |
| 2.4 Gleichstellungsstellen und Staatsfeminismus | 24 |
| 2.5 Regime..... | 25 |
| 2.6 Policy-analytische Perspektiven..... | 29 |
| 2.6.1 Problemdefinition und Agenda-Setting | 29 |
| 2.6.2 Politikformulierung | 31 |
| 2.6.3 Politikimplementierung und Steuerung | 34 |
| 2.7 Quellenlage | 38 |
| 2.8 Aufbau des Buches..... | 39 |
| 3. Zum Geschlechterregime in der Schweiz..... | 40 |
| 3.1 Wohlfahrtsregime und soziale Sicherung | 40 |
| 3.2 Erwerbsarbeit | 46 |
| 3.3 Sorgearbeit..... | 50 |
| 3.3.1 Mutterschaftsurlaub | 50 |
| 3.3.2 Kinderbetreuung..... | 51 |
| 3.4 Wertorientierungen und Arbeitsteilung..... | 54 |
| 3.5 Fazit | 56 |
| 4 Gleichstellungspolitisches Agenda-Setting..... | 58 |
| 4.1 Die Entwicklung frauenbewegter Strategien..... | 58 |

| | |
|--|------------|
| Fokus: NGOisierung und Dienstleistung am Beispiel häuslicher Gewalt..... | 61 |
| 4.2 Der Weg zum Frauenstimmrecht | 64 |
| 4.3 Konzepte politischer Partizipation und Repräsentation | 69 |
| 4.4 Die direkte Demokratie nutzen | 71 |
| 4.5 Deskriptive politische Repräsentation..... | 77 |
| 4.5.1 Die Entwicklung der Wahlbeteiligung | 77 |
| 4.5.2 Die Entwicklung deskriptiver Repräsentation | 78 |
| 4.5.3 Strategien zur Erhöhung der politischen Repräsentation von Frauen | 82 |
| 4.6 Frauen in der Exekutive: Turbulente Bundesratswahlen..... | 84 |
| 4.7 Substantielle Repräsentation in National- und Ständerat | 88 |
| 4.7.1 Substantielle Repräsentation in der Forschung..... | 88 |
| 4.7.2 Definition, Fragestellung und Vorgehen..... | 90 |
| 4.7.3 Themen und Formen politischer Geschäfte zur Gleichstellung der Geschlechter | 92 |
| Fokus: Der Erfolg der Mutterschaftsversicherung..... | 94 |
| 4.7.4 Politische Akteure und Akteurinnen..... | 97 |
| 4.7.5 Steuerungsprinzipien | 100 |
| 4.7.6 Der Gleichstellungsdiskurs in parlamentarischen Texten und Debatten..... | 103 |
| 4.7.7 Zusammenfassung | 104 |
| 4.8 Von der Rückständigkeit zu einem Viertel der Macht: Ergebnisse und Schlussfolgerung..... | 106 |
| 5 Berufliche Gleichstellungspolitik..... | 109 |
| 5.1 Staatliche Steuerung durch das Gleichstellungsgesetz..... | 110 |
| 5.2 Entstehung und Wandel des Gleichstellungsgesetzes: Koalitionen, Konflikte und inhaltliche Debatten | 112 |
| Fokus: Gründe für die Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern und das Prüfinstrument Logib..... | 114 |
| 5.2.1 Untersuchungsansatz Advocacy Coalition Framework | 117 |
| 5.2.2 Genese des Gesetzes: Autonomie der Wirtschaft versus Steuerungsfähigkeit des Rechts | 119 |
| 5.2.3 Reaktionen auf die Evaluation 2005: der Freiwilligkeit eine Chance versus endlich schärfere Gesetze | 121 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.2.4 | Auf dem Weg zur mehrheitsfähigen Lohnkontrolle? | 123 |
| 5.2.5 | Lohngleichheit in der öffentlichen Debatte | 130 |
| 5.2.6 | Fazit: Stabile Koalitionen | 140 |
| 5.3 | Bessere Wirkung durch Verknüpfung von Steuerungsprinzipien? | 142 |
| 5.3.1 | Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz (Art. 14)..... | 143 |
| 5.3.2 | Lohngleichheit | 146 |
| 5.3.3 | Sexuelle Belästigung | 150 |
| 5.3.4 | Fazit: zwei Argumentationen, die kaum überzeugend miteinander zu verknüpfen sind..... | 152 |
| 5.4 | Ausweg Rechtsmobilisierung für Lohngleichheit? | 153 |
| 5.4.1 | Rechtsmobilisierung und ihre Funktionen im politischen Entscheidungsprozess | 154 |
| 5.4.2 | Recht als attraktives und ambivalentes Steuerungsmedium ... | 155 |
| 5.4.3 | Untersuchungsansatz „Rechtliche Gelegenheitsstrukturen“ ... | 159 |
| 5.4.4 | Ausgestaltung und Nutzung der kantonalen Schlichtungsverfahren nach GlG | 161 |
| 5.4.5 | Rechtsmobilisierungsprozesse für Lohngleichheit in der Schweiz..... | 172 |
| 5.5 | Fazit: schwache Steuerung beruflicher Gleichstellungspolitik | 184 |
| 6 | Staatliche Gleichstellungsstellen: institutionelles Potenzial und politischer Konflikt..... | 187 |
| 6.1 | Steuerungsprinzip Organisation | 187 |
| 6.2 | Entwicklung und gegenwärtige Situation von Gleichstellungs- Institutionen | 188 |
| 6.2.1 | Entwicklung..... | 188 |
| 6.2.2 | Rechtliche Grundlagen auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene | 193 |
| | Fokus: Mit internationalem Recht für Gleichstellungsinstitutionen in der Schweiz..... | 194 |
| 6.2.3 | Aufgaben und Kompetenzen | 197 |
| 6.3 | Gleichstellungsbeauftragte als institutionelle Insiderinnen | 201 |
| 6.3.1 | Empirisches Vorgehen..... | 201 |
| 6.3.2 | Wissensbegriffe und Professionsfragen..... | 202 |
| 6.3.3 | Gleichstellungsbeauftragte und ihre Wissensbestände | 204 |
| 6.3.4 | Fazit: Verknüpfungswissen | 209 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.4 | Institutionalisierung von Gleichstellungsmaßnahmen | 211 |
| 6.5 | Politische Konflikte um Gleichstellungsstellen | 214 |
| 6.5.1 | Zürich | 215 |
| 6.5.2 | Basel-Landschaft | 216 |
| 6.5.3 | Wallis..... | 217 |
| 6.5.4 | Charakteristika und Argumentationsmuster | 218 |
| 6.5.5 | Ergebnis: Starke Emotionen und Debatten um Staatstätigkeit | 224 |
| 6.6 | Fazit: Unausgeschöpftes Potenzial der Gleichstellungsstellen..... | 225 |
| 7 | Fazit: Genese und Steuerung beruflicher Gleichstellungspolitik..... | 227 |
| | Literaturverzeichnis | 234 |

Verzeichnis der Abbildungen

| | | |
|---------|--|-----|
| Abb. 1: | Schalenmodell gleichstellungspolitischer Regime..... | 27 |
| Abb. 2: | Der Policy-Zyklus..... | 29 |
| Abb. 3: | Frauenanteile in den Eidgenössischen Räten und in Kantonsparlamenten, 1971 – 2017 | 79 |
| Abb. 4: | Verteilung der Frames nach Debattenphasen..... | 138 |
| Abb. 5: | Indices zur Stärke der Schlichtungsstellen 2004..... | 165 |
| Abb. 6: | Indices zur Stärke der Schlichtungsstellen ab 2011 | 166 |
| Abb. 7: | Beschäftigte pro Schlichtungs-Verfahren in den Kantonen 1996-2003..... | 168 |
| Abb. 8: | Schlichtungsverfahren auf 10.000 Beschäftigte in den Kantonen 2011-12..... | 169 |

Verzeichnis der Tabellen

| | |
|--|-----|
| Tab. 1: Wohlfahrtsregime nach Esping-Andersen | 42 |
| Tab. 2: Orientierungen zu Erwerbs- und Familienarbeit..... | 55 |
| Tab. 3: Gleichstellungspolitische Meilensteine seit 1971 | 72 |
| Tab. 4: Gleichstellungsrelevante parlamentarische Geschäfte 1996 – 2011 . | 92 |
| Tab. 5: Geschäfte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf | 93 |
| Tab. 6: Geschäfte zur Erwerbsarbeit nach Einzelthemen..... | 95 |
| Tab. 7: Geschäfte im Bereich institutioneller Politik | 97 |
| Tab. 8: Persönliche Vorstöße nach Geschlecht 1996 – 2011 | 97 |
| Tab. 9: Persönliche und Fraktions-Vorstöße nach Partei 1996 – 2011 | 98 |
| Tab. 10: Gleichstellungspolitische nach Themen und politischem Lager | 99 |
| Tab. 11: Gleichstellungspolitische Geschäfte nach Steuerungsprinzipien.. | 101 |
| Tab. 12: Einzelne Steuerungsprinzipien regulativer Politik nach Verbleib | 102 |
| Tab. 13: Entwicklung des Gleichstellungsgesetzes..... | 113 |
| Tab. 14: Medienecho zum Gleichstellungsgesetz | 132 |
| Tab. 15: Anlässe der Berichterstattung | 134 |
| Tab. 16: Institutionelle Arena der Berichterstattung | 135 |
| Tab. 17: Medien-Standing politischer Akteur*innen nach Zeitung | 136 |
| Tab. 18: Einzelne diagnostische, prognostische und evaluative <i>Frames</i> | 139 |
| Tab. 19: Instrumente und Projekte zur Lohngleichheit..... | 147 |
| Tab. 20: Indikatoren zur Stärke kantonaler Schlichtungsstellen | 164 |
| Tab. 21: Gerichts- und Schlichtungsfälle für Lohngleichheit 1985-2016... | 174 |
| Tab. 22: Fachstellen für Gleichstellung Schweiz 2017..... | 192 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| ACF | Advocacy Coalition Framework |
| ALV | Arbeitslosenversicherung |
| AVIG | Arbeitslosenversicherungsgesetz |
| BDP | Bürgerlich-Demokratische Partei |
| BGE | Bundesgerichtsentscheid |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BV | Bundesverfassung |
| CEDAW | Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – Frauenrechtskonvention |
| CVP | Christliche Volkspartei |
| EBG | Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann |
| EKF | Eidgenössische Kommission für Frauenfragen |
| EKFF | Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EO | Erwerbsersatzordnung |
| FDP | Freisinnig-demokratische Partei |
| GBA | Gleichstellungsbeauftragte |
| GIG | Gleichstellungsgesetz |
| ILO | International Labour Organization |
| IV | Invalidenversicherung |
| LGBTIQ | Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Inter and Queer People |
| LOS | Legal Opportunity Structures |
| LSE | Lohnstrukturerhebung |
| m. w. N. | Mit weiteren Nachweisen |
| NFP | Nationales Forschungsprogramm |
| NGO | Non-Governmental Organization, Nicht- Regierungsorganisation |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OECD | Organization for Economic Development |
| OFRA | Organisation für die Sache der Frau |
| PdA | Partei der Arbeit |
| POCH | Progressive Organisation Schweiz |
| SKMR | Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte |
| SP | Sozialdemokratische Partei |
| SVP | Schweizerische Volkspartei |
| WPA | Women's Policy Agencies |
| ZPO | Zivilprozessordnung |

Verzeichnis der Kantonskürzel

| | |
|----|------------------------|
| AG | Aargau |
| AI | Appenzell-Innerrhoden |
| AR | Appenzell-Ausserrhoden |
| BE | Bern |
| BL | Basel-Landschaft |
| BS | Basel-Stadt |
| FR | Freiburg/Fribourg |
| GE | Genève/Genf |
| GL | Glarus+ |
| GR | Graubünden |
| JU | Jura |
| LU | Luzern |
| NE | Neuchâtel/Neuenburg |
| NW | Nidwalden |
| OW | Obwalden |
| SG | St. Gallen |
| SH | Schaffhausen |
| SO | Solothurn |
| SZ | Schwyz |
| TG | Thurgau |
| TI | Ticino/Tessin |
| UR | Uri |
| VD | Vaud/Waadt |
| VS | Wallis/Valais |
| ZG | Zug |
| ZH | Zürich |

1 Einleitung

In der Schweiz gibt es eine beeindruckende Vielfalt von gleichstellungspolitischen Einrichtungen, Projekten und Instrumenten. In vielen Fällen wurden Informationen über diese Projekte benutzungsfreundlich aufbereitet und als Beispiele guter Praxis veröffentlicht. Dies reicht von Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt oder Gleichstellungsstellen, die es in der Mehrheit der Kantone sowie an allen Hochschulen gibt. Dort werden auch Schnupperstage und –projekte für Mädchen in technischen Studiengängen geboten. Hinzu kommt ein Gleichstellungsgesetz für das Erwerbsleben, das auch für die Privatwirtschaft gilt. Schließlich unterstützen Beratungsstellen, Labels und Instrumente bei der Verwirklichung der Lohngleichheit ebenso wie bei dem Erreichen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, auch in kleineren Firmen. Der Selbst-Test Logib zum Entdecken direkter Lohndiskriminierung hat sich gar zum Exportschlager u. a. nach Deutschland und Luxemburg entwickelt. Allerdings werden einige dieser Maßnahmen nur selten angewendet und einige Maßnahmen sind nur von geringer Reichweite. Die Institutionalisierung der Gleichstellungspolitik ist häufig prekär und rechtlich wenig ausgebaut. Vor allem fehlt dieser Politik als Ganzes der durchschlagende Erfolg gemessen an den hartnäckig weiterbestehenden Ungleichheiten in Bezug auf Geld, Zeit, Anerkennung und Macht zwischen den Geschlechtern. Dieses Buch analysiert die Entwicklung und Steuerung schweizerischer Gleichstellungspolitik vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Tendenzen und stellt Erklärungsansätze vor. Das Buch will den Forschungsstand zur Schweiz anschlussfähig machen für international vergleichende Studien.

Die gegenwärtige Situation stellt sich als wohlbekannte Mischung von Persistenz und Wandel der Geschlechterverhältnisse dar: Obwohl die Schweizer Männer erst 1971 den Frauen das Wahl- und Stimmrecht zugestanden, ist die politische Repräsentation der Frauen in den Kantonen bei einem Viertel, im Nationalrat bei 30% angekommen; mehrmals gab es eine Bundespräsidentin (da dieses Amt in der Regierung, dem Bundesrat, jährlich rotiert). Und obwohl es erst seit 2005 einen gesetzlichen bezahlten Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen gibt, ist doch gleichzeitig die Erwerbsquote von Frauen (und von Müttern) eine der höchsten in Europa und der Anteil der Familien, die nach dem traditionellen männlichen Ernährermodell leben, schmilzt so rasant wie die Alpengletscher – waren es 1992 noch 61% der Familien mit Vorschulkindern und 38% derjenigen mit Schulkindern, waren diese Anteile 2014 auf 27% bzw. 19% gesunken.¹ Die Bildungsexpansion der

¹ Erwerbsmodelle in Paarhaushalten, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/vereinbarkeit-beruf-familie/erwerbsmodelle-paarhaushalten.html, Tabelle cc-d-20.04.03.03.01 (18. August 2017).

letzten Jahrzehnte hat sich überproportional zugunsten der Mädchen und Frauen ausgewirkt (Huber und Bergman 2013), so dass nun viele glauben, Gleichstellung sei ja erreicht. Dennoch zeigt sich, dass gute Bildungsabschlüsse im Laufe der Zeit eben nicht dazu führen, dass sich Lohnunterschiede verringern oder die Führungspositionen ausgeglichener besetzt sind. Die sozialen Sicherungssysteme folgen zudem noch den alten Vorstellungen des männlichen Familienernährers, etwa bei der obligatorischen kapitalgedeckten Alterssicherung, in die nur einzahlen kann, wer ein bestimmtes Mindesteinkommen erzielt. Steuern und Subventionen sind häufig so konzipiert, dass sie im Zusammenspiel mit sozial- und bildungspolitischen Maßnahmen widersprüchliche Anreize entfalten, etwa wenn sich eine Erwerbstätigkeit in nennenswertem Stunden-Ausmaß für Mütter mit kleinen Kindern oft nicht lohnt (Schwegler et al. 2011). Schließlich gibt es hinter diesen Entwicklungen Wertkonflikte: die Schweiz gehört nach Umfragen zu den europäischen Ländern, in denen traditionelle Geschlechtervorstellungen noch relativ stark verbreitet sind, also etwa in den Einstellungen zu Aufgaben von Müttern oder von Vätern (vgl. dazu das Kapitel 3).

Um die Entwicklung schweizerischer Gleichstellungspolitik zu verstehen und zu erklären, um der Frage des fehlenden „großen Erfolgs“ auf die Spur zu kommen und um aus diesen Erkenntnissen Schlüsse für künftige Politiken abzuleiten, braucht es meines Erachtens die Kombination mehrerer analytischer Perspektiven. Nötig ist grundsätzlich ein *Blick auf historische Entwicklungen*, um Traditionen und Brüche zu erfassen und um den Ausgangspunkt politischer Entwicklungen zu identifizieren, so dass deutlich wird, warum das eine als möglich und das andere als undenkbar gilt. Zudem hilft eine *konflikt-theoretische Analyse*, die Entwicklungen und Blockaden als Auseinandersetzungen um Grundfragen gesellschaftlichen Zusammenlebens, um materielle wie symbolische Ressourcen, mithin um gesellschaftliche Hegemonie zu entschlüsseln: die Gleichstellung der Geschlechter folgt nicht automatisch aus dem gesunden Menschenverstand. Dies gilt besonders für ein zuweilen konsensverliehtes politisches System wie die Schweiz, in dem Konflikte wegen der in besonderen Maßen benötigten Kompromisse zu wenig benannt werden. Mit *Ansätzen aus konstruktivistischen Traditionen* können solche Konflikte innerhalb staatlicher Institutionen, in der Öffentlichkeit und in den einzelnen Phasen des Policy-Zyklus von der Problemkonstruktion bis zur Implementation beleuchtet werden. Weil die Gleichstellung der Geschlechter ein komplexes gesellschaftspolitisches Ziel mit Querschnittscharakter ist, arbeitet diese Untersuchung theoretisch mit dem *Regime-Begriff*, der in der politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung breit verankert ist (vgl. Sainsbury 2013). Die Analyse eines Geschlechterregimes beleuchtet damit institutionelle Regeln, die formelle und informelle Herrschaftsorganisation politischer Macht entlang der Geschlechterlinie, die Institutionen, Organisationen, Normen und Diskurse umfasst (Rosenberger und Sauer 2004, S. 259).

Die Einzelmaßnahmen und Programme sollen daher mit ihren unterschiedlichen Steuerungsprinzipien und ihren Interaktionen untersucht werden, um beurteilen zu können, ob sie in ihrer Gesamtheit stimmig sind und normativ wie technisch in eine Richtung weisen. Hierfür sind heuristische Werkzeuge der *Policy-Analyse* notwendig, die sich am *Policy-Zyklus* mit seinen Fragen nach Problemformulierung, erfolgreichem oder gescheitertem Agenda-Setting, Politikformulierung und –implementation orientieren: Welche Steuerungsprinzipien werden miteinander kombiniert, welche Implementationsprobleme ergeben sich daraus und wie wird beides bewertet und evaluiert? Um für gleichstellungspolitisches Handeln Ergebnisse zu erhalten, braucht es eine feministische *Policy-Analyse*, die feministische theoretische Perspektiven mit den methodischen und analytischen Erträgen der *Policy-Forschung* verknüpft.

Dabei ist gleichstellungspolitisches Handeln nicht einfacher geworden, sondern die laufenden Transformationsprozesse staatlichen Handelns seit den 1980er Jahren wirken sich auch auf gleichstellungspolitische Handlungs- und Einflussmöglichkeiten aus: Ganze Aufgabenbereiche wurden auf nichtstaatliche Akteure wie Unternehmen, Zivilgesellschaft oder Familien „abgeladen“ (*offloading*). Zudem kam es zu einer Übertragung staatlicher Souveränität an transnationale Institutionen wie die Europäische Union (*uploading*), eine Abgabe von Aufgaben an untergeordnete Gebietskörperschaften (*downloading*) und eine Abgabe staatlicher Autorität an nicht gewählte Gremien und Organe (*lateral loading*) (vgl. Banaszak et al. 2003). Es ist ein Übergang zu Governance-Formen des Regierens auf supranationaler, nationaler und lokaler Ebene zu beobachten, also zu netzwerksartigen, partizipativen Politikformen unter Einbeziehung von Zivilgesellschaft, Wirtschaftsverbänden und weiteren Akteur*innen, in denen der Staat nicht mehr das Monopol auf politische Problemdefinition und Entscheidung hat, sondern vermehrt kooperiert und kommuniziert und damit stärker mit den Beteiligten verflochten ist. Dies birgt prinzipiell Chancen auf Öffnung und Demokratisierung politischer Entscheidungsprozesse, was auch für die Einbindung nichtstaatlicher Akteur*innen bei der Implementation gilt. Doch Governance birgt auch die Gefahr der Entöffnung und Schließung politischer Entscheidungsräume und damit sinkender Partizipation und Repräsentation von Frauen.² Eine Folge vermehrter Verhandlungsstrukturen ist ein dichteres geschlossenes Netzwerk privater Organisationen. Im Verhandlungsstaat verlieren dadurch demokratisch legitimierte Institutionen ihr Monopol auf politische Problemdefinition, auf Agenda-Setting sowie auf Problemlösung an die neuen Gremien. Es droht ein Verlust an politischen öffentlichen Aushandlungsprozessen, an Kontrolle und Mitsprache. Eine Informalisierung führt in den meisten Fällen zu einem Mangel an substantieller Repräsentation von Frauen d. h.

² Sowie anderer Gruppen mit geringeren Durchsetzungschancen und geringerem politischen Organisationsgrad.

von aktivem, responsivem Handeln für Frauen, weil sich hergebrachte Dominanz- und Exklusionsmuster reproduzieren.³ Kontrolle und Mitsprache sind umso schwieriger zu erreichen, je enger verflochten die Netzwerke sind (Sauer 2009b, S. 111–116). Im Gegensatz zur Politik in gewählten Gremien vermindern sich die Einflusschancen sozialer Bewegungen auf die Problemdefinitionen; administrativ bearbeitete Fragen tendieren dazu, unsichtbar und depolitisiert zu werden (Banaszak et al. 2003, S. 4–6).

Die schweizerische Gleichstellungspolitik ist bisher nicht umfassend analysiert worden und auch dieses Buch kann nicht alle relevanten Aspekte behandeln. Es konzentriert sich auf zwei wesentliche Bereiche, nämlich die berufliche Gleichstellungspolitik, die Zugang zu und Qualität von Erwerbsarbeit gestaltet, sowie auf institutionalisierte Gleichstellungspolitik (Gleichstellungsstellen).

Normativer Bezugspunkt von Beschreibung, problemorientierter Analyse und Bewertung der Politik ist ein *umfassender Gleichstellungsbegriff*: Die Gleichstellung der Geschlechter ist eine komplexe Idee, die mehrere normative Prinzipien umfasst, welche in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können. Zu diesen Prinzipien zählen eine Gleichverteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit, Einkommen, Macht, Anerkennung und (Frei)Zeit zwischen den Geschlechtern (vgl. näher Kapitel 3). Dabei gilt: „Gleichheit als eine Leitnorm der Moderne ist auch ohne ökonomische Vorteile ein gesellschaftspolitisches Ziel.“ (Fuchs und Bothfeld 2011, S. 8). Die Spannung zwischen den erwähnten normativen Prinzipien, etwa von gleichem Einkommen und gleicher Anerkennung von Sorge- und Erwerbsarbeit, stellt hohe Anforderungen an eine durchsetzungsstarke Politik: ihre Ziele müssten in sich widerspruchsfrei sein und einem Leitbild verpflichtet sein, zugleich müsste die Politik den gesellschaftlichen Wertewandel und die sozialen Realitäten angemessen aufnehmen. Doch passen die verwendeten Steuerungsprinzipien und die jeweils in den Maßnahmen verfolgten Ziele überhaupt zueinander und wirken sie in eine Richtung? Was müsste bei der Konzeption von gleichstellungspolitischen Maßnahmen weiter beachtet werden? Folgende Forschungsfragen stehen in diesem Buch im Mittelpunkt:

- Wie hat sich die Gleichstellungspolitik in der Schweiz seit Mitte der 1990er Jahre entwickelt?
- Mit welchen Themen hat sie sich beschäftigt, welche Lösungen wurden vorgeschlagen, welche wurden verworfen oder konnten sich nicht durchsetzen?
- Wie haben sich die staatlichen Gleichstellungsinstitutionen formell und inhaltlich entwickelt?

Die problemorientierte Analyse beschäftigt sich mit folgenden Fragen:

³ Zum Repräsentationsbegriff vgl. Childs und Lovenduski 2013 und die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 3.

- Welche Akteurskonstellationen ergaben sich bei der Politikformulierung und –umsetzung?
- Welche Steuerungsprinzipien haben sich durchgesetzt und wie wurden ursprüngliche Lösungsvorschläge im politischen Prozess modifiziert?
- Welche Steuerungsprinzipien werden typischerweise miteinander kombiniert?
- Was sind spezifische Vor- und Nachteile der Steuerungsprinzipien und wie zeigt sich dies in der Implementation?

Dazu wird historisch die Entwicklung des Politikfelds nachgezeichnet, das Agenda-Setting untersucht und anhand eines relevanten Ausschnitts näher analysiert. Bei der beruflichen Gleichstellungspolitik steht die Antidiskriminierungslogik im Mittelpunkt, wie sie rund um das Gleichstellungsgesetz besteht.

Das Buch schöpft aus mehreren Quellen; ein wesentlicher Teil der Ergebnisse stammt aus dem Projekt „Genese und Steuerung beruflicher Gleichstellungspolitik“, das im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms „Gleichstellung der Geschlechter“ (NFP 60) des Schweizerischen Nationalfonds durchgeführt wurde. In diesem Projekt wurden in einer Dissertation zudem eingehend Prozesse des Politikwandels bei der Entstehung von Angeboten der Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden analysiert (Zollinger 2016). Zu einem weiteren Teilprojekt ist eine Studie zur betrieblichen Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber erschienen, welche die Schweiz, Deutschland und Österreich vergleicht (Fuchs et al. 2016). Das Ziel des Nationalen Forschungsprogramms war es, systematisch Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Strategien, Programme und Maßnahmen zu gewinnen, die im gesellschaftlichen Alltag, in den Familien, in Bildungsinstitutionen und Arbeitsorganisationen zur Gleichstellung beitragen sollen (vgl. www.nfp60.ch). Im Verlauf des Buches wird daher mehrmals auf die Ergebnisse aus den insgesamt 21 Forschungsprojekten zurückgegriffen. Darüber hinaus fließen weitere Forschungsarbeiten ein, und zwar insbesondere aus einem weiteren Projekt zur Rechtsmobilisierung für Lohngleichheit⁴ sowie einer unveröffentlichten Studie zur Wissenssicherung und Professionalisierung

Mit zahlreichen Personen in Organisationen, öffentlichen Verwaltungen und Gewerkschaften habe ich Interviews geführt. Ihnen möchte ich vor allem danken, denn ohne sie gäbe es viele Erkenntnisse dieses Buches gar nicht. Ich danke den Beteiligten des NFP60-Projekts für vielfältige Diskussionen und Anregungen: Silke Bothfeld, Andrea Leitner, Sophie Rouault, Thomas Wid-

⁴ „Mit Recht zur Lohngleichheit? Juristische und diskursive Mobilisierung durch soziale Bewegungen in Europa, 1996-2006“, Förderung durch den SNF No. 101 515 – 118 224. Es beruht auf Gerichtsurteilen, Interviews mit Anwältinnen, Klägerinnen und Gewerkschafterinnen sowie einer Medien-Inhaltsanalyse.

mer und Christine Zollinger. Yvonne Debrunner, Karin Hostettler und Isabelle Schläpfer haben mich bei der Datenerhebung und –auswertung tatkräftig unterstützt. Ebenso anregend und hilfreich waren Debatten und Inputs von Agnes Blome, Wiebke Fuchs, Eva Maria Hinterhuber, Sabine Kubli, Lucia Lanfranchi und Christine Scheidegger. Den Familien Stirnimann-Schiltknecht und Währen-Müller sowie dem Team des Seminarhotels Wasserfallen gilt ein besonderer Dank – in ihren Ferienwohnungen bzw. Seminarräumen sind wesentliche Teile dieses Manuskripts entstanden. Die Hochschule Luzern Soziale Arbeit ermöglichte schließlich den Endspurt zur Fertigstellung des Manuskripts. *Conditio sine qua non* sind meine Tochter Marit Fuchs und mein Mann Christoph Währen, denen dieses Buch gewidmet ist.

2 Konzepte zur Analyse von Gleichstellungspolitik

Eine umfassende und aktive Gleichstellungspolitik muss mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen. Sie muss Frauen und Männern die Möglichkeit eröffnen, sowohl Erwerbs- wie Sorgearbeit für andere Menschen zu leisten, und sie muss Armut und Marginalisierung verhindern, das heißt beiden Geschlechtern politischen Einfluss und soziale Teilhabe ermöglichen. Paradigmatisch hat Nancy Fraser dies in ihrem einflussreichen Text aufgefächert (Fraser 2000). Sie formuliert normative Anforderungen an eine umfassende Gleichstellungspolitik: Sie soll Armut bekämpfen, für eine Gleichverteilung von Einkommen, Freizeit und Achtung sorgen, die soziale wie politische Marginalisierung von Frauen beenden und schließlich den Androzentrismus bekämpfen, d.h. die Ausrichtung an heute hegemonialen männerzentrierten Auffassungen über Arbeit und Leben. Fraser prüft in ihrem Aufsatz, welches Potenzial zwei Leitmodelle haben, nämlich die Vorstellung von allgemeiner Erwerbstätigkeit einerseits oder das der Gleichstellung von Betreuungsarbeit andererseits. Sie entwickelt aufgrund der Begrenzungen jedes der beiden Modelle ein anspruchsvolles Integrationsmodell, welches darauf gerichtet ist, dass alle Erwachsenen Erwerbs- und Sorgearbeit verrichten und gut miteinander verbinden können. Eine solche Politik müsste Aspekte der sozialen Sicherung, der öffentlichen Finanzen, der Struktur-, Arbeitsmarkt-, oder Bildungspolitik aufnehmen. Sie müsste die Grundsatzfragen zur Arbeitsteilung, über Bewertung und über die Zuweisung der Geschlechter zu bezahlter und unbezahlter Arbeit stellen. Gleichstellungspolitik muss daher Querschnittspolitik sein, denn sie betrifft die meisten herkömmlichen Politikfelder mit. In der politischen Praxis ist es wichtig, gleichstellungspolitische Aspekte herauszuarbeiten und gleichstellungspolitische Implikationen von politischen Entscheidungen zu antizipieren.

2.1 Zum politischen System der Schweiz

Die Schweiz zeichnet sich durch einen starken Föderalismus, hohe kantonale Autonomie und ein durchgängiges Subsidiaritätsprinzip aus. Weil sie auf Konsens angewiesen ist, stehen Verfahren wie Proporz und ausgebaute (vorparlamentarische) Konsultationsmechanismen aller relevanten Akteur*innen bereit, um tragfähige Kompromisse zu erleichtern. Dies resultiert in einem strukturellen Konservatismus, langsamen Entscheidungsprozessen und einer Tendenz, Konflikte rhetorisch abzuschwächen.

Die Schweiz ist mit ihren gut acht Millionen Menschen ein Land, das große Vielfalt auf kleinem Raum vereinigt. Sie ist gekennzeichnet durch naturräumliche, ökonomische, kulturelle, religiöse und politische *cleavages*, also Trennlinien. Diese existieren beispielsweise zwischen ländlichen Gemeinden, Agglomerationen und Städten, zwischen modernen und traditionalistischen Lebensformen und Werten, zwischen überwiegend katholischen oder protestantischen Kantonen, sowie zwischen den drei großen Sprachregionen. Die Schweiz ist eine Willensnation par excellence und sie hat vor dem Hintergrund europäischer Entwicklungen (und Katastrophen) seit dem 19. Jahrhundert formelle und informelle Mechanismen entwickelt, um mit trennenden und konfliktträchtigen Aspekten dieser Diversität zurechtzukommen. Dabei kommt ihr zugute, dass die zahlreichen Trennlinien sich jeweils überschneiden und nicht an einer Linie zusammenfallen (*cross-cutting cleavages*).⁵ Konfliktbereinigung, Kompromiss und Konsens sind wichtige politische und soziale Werte, die sich auch in entsprechenden Institutionen zeigen. Dazu gehört eine starke Subsidiarität und ein starker Föderalismus mit 26 Kantonen und – je nach Kanton unterschiedlich ausgebauter – Gemeindeautonomie. Das klassische Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass eine größere gesellschaftliche oder politische Einheit nur die Dinge regeln soll, die kleinere oder untere Einheiten nicht regeln können. Für die politische Regulierung neu auftretender Problemlagen muss sich also zuerst bei der Mehrheit die Einschätzung durchsetzen, dass die Probleme nicht (mehr) privat oder zivilgesellschaftlich lösbar sind und dass staatliches Eingreifen nötig ist. Der Vollzug von Politiken ist oft subsidiär organisiert (etwa ein Rahmengesetz des Bundes mit Ausführungsgesetzen der Kantone, vgl. dazu Kap. 5.4.4 zu den Schlichtungsstellen) und führt zur sprichwörtlichen Heterogenität (vgl. Rieder et al. 2014). Es gibt geschriebene und ungeschriebene Regeln für den Minderheitenschutz: so schreibt die Bundesverfassung vor, bei der Wahl des Bundesrats und der Regierung, die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen zu berücksichtigen (Art. 175 Abs. 4 BV). Auch müssen beide Kammern des Parlaments, National- und Ständerat, Gesetzen zustimmen. Im Ständerat hat jeder Voll-Kanton unabhängig von der Größe zwei Sitze. Di-

5 Für einen Überblick historischer Entwicklungen vgl. z. B. Church und Head 2013.

rektdemokratische Verfahren sind stark ausgebaut: Volksinitiativen zur Änderung der Bundesverfassung müssen von 100.000 Stimmberechtigten unterschrieben werden; eine Initiative ist angenommen, wenn ihr die Mehrheit der Stimmenden in der Mehrheit der Kantone zustimmen (sog. Volks- und Ständemehr). Alle Verfassungsänderungen unterstehen dem obligatorischen Referendum, d.h. müssen auch dem Stimmvolk vorgelegt werden. Über vom Parlament verabschiedete Gesetze muss ebenfalls abgestimmt werden, wenn dies 50.000 Stimmbürger*innen verlangen; für die Annahme des Gesetzes ist lediglich das Volksmehr nötig (Art. 138 – 142 BV). Hinzu kommen in den Kantonen entsprechende, teilweise noch ausgebautere Verfahren. Das Referendum hat zusammen mit der Erfahrung plebiszitärer Konflikte, etwa in der Sozialpolitik, tiefgreifende Wirkungen für das politische System entfaltet. Seit der Weltwirtschaftskrise und verstärkt nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zur Ausbildung der Konkordanzdemokratie, also einer auf breiter Kompromiss- und Konsensfindung basierender Regierungsform. Hierzu trugen auch weitere „institutionalisierte Konkordanzzwänge“ wie Föderalismus, Zweikammersystem, Verhältniswahlrecht und Mehrparteiensystem bei (Kriesi und Bernhard 2014, S. 6).

Leonhard Neidhart hat die Konkordanz als Ergebnis historischer Lernprozesse gesehen, mit der die negativen Folgen von Konflikten immer wieder antizipiert und vermieden wurden (Neidhart 1970, S. 313). Referendumsfähige Gruppen sind organisierte Interessen, die in der Lage wären, finanziell und organisatorisch ein Referendum zu organisieren und dafür auch genügend Stimmbürger*innen zu mobilisieren (zur Empirie von Referendumsrisiken vgl. Kriesi und Bernhard 2014, S. 7–12). Um dies möglichst zu vermeiden, stehen in vorparlamentarischen Verfahren vom Bund eingesetzte Expertenkommissionen und die vorgeschriebene Vernehmlassung im Vordergrund, d. h. zivilgesellschaftliche Gruppen, Verbände und Parteien werden eingeladen, einen Gesetzesentwurf zu kommentieren und Verbesserungen vorzuschlagen. Diese Ausdifferenzierung vorparlamentarischer Verfahren ist vielfach kritisiert worden (vgl. Senti und Schläpfer 2004, S. 49): so habe ein Funktionswechsel von der Konsultation externen Sachverständigen zum Testen politischer Marktchancen für ein Vorhaben stattgefunden; damit werde das Parlament tendenziell entmachtet. Zudem seien Einflusschancen im Verfahren sehr ungleich verteilt, da marginalisierte, schwach organisierte Interessen weniger Gewicht haben. Für die Expertenkommissionen wurden für die 1970er Jahre nicht pluralistische, sondern „hochintegrierte Kernstrukturen“ mit Ämterkumulation festgestellt (Kriesi 1980). In den 2000er Jahren lässt sich allerdings eine Schwächung korporatistischer Prozesse konstatieren: vorparlamentarische Phasen sind weniger wichtig, Parteien und parlamentarische Prozesse haben an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig sind im Kontext von Europäisierung, ökonomischer Krisen und dem Aufstieg populistischer Par-

teien die politischen Koalitionen weniger stabil und vorhersagbar als früher (Sciarini 2013).

Diese Merkmale des politischen Systems haben Konsequenzen für die Thematisierung und die Umsetzungschancen gleichstellungspolitischer Forderungen. Sie gestalten die politischen Gelegenheiten wesentlich mit und damit auch die Versuche, den Status von Frauen zu verbessern. Dies gilt insbesondere für die politische Kultur und die Strategien sozialer Bewegungen.

2.2 Ein konflikttheoretischer Blick

Welche gesellschaftlichen Probleme zum Thema werden, welche politischen Lösungen vorgeschlagen und wie deren Durchsetzungschancen sind, ist auch *pfadabhängig*, das heißt, durch politisch-kulturelle Traditionen oder vorherige Mobilisierungserfolge politischer Akteur*innen bestimmt. So hatte die Forderung nach Staatsbürgerinnen-Rechten in einer Nation, deren Gründungsmythen stark männerbündisch geprägt sind, besonders hohe Hürden zu überwinden (Stämpfli 2002). Die Spezifika des schweizerischen politischen Systems strukturieren politische Gelegenheiten und Versuche, den Status von Frauen zu verbessern, stark vor. Die Schweiz hat starke *cross-cutting cleavages*, umfassend korporatistisch organisierte Interessen, ist fokussiert auf Konsens und Kompromiss, und verfügt über eine föderale Struktur sowie direkt-demokratische Institutionen – alle diese Faktoren wirken auf die politische Kultur und Bewegungsstrategien. Die direkte Demokratie macht es notwendig, für grundlegend neue Politiken die Mehrheit der (Stimm-) Bevölkerung in der Mehrheit der Kantone zu gewinnen. Für diese Unterstützung braucht es Kooperationen und Koalitionen mit korporatistischen Strukturen. Dies kann viel Zeit in Anspruch nehmen, wie etwa das Erreichen einer umfassenden Rechtsgleichheit zeigt.⁶ Im gegebenen neoliberalen Kontext und bei der Existenz von Allparteienregierungen kann eine elitenfokussierte Förderpolitik („mehr Frauen in Führungspositionen!“) einen kleinen gemeinsamen Nenner darstellen. Die wesentlichen Entwicklungen im Politikfeld Gleichstellung werden im Kapitel zum gleichstellungspolitischen Agenda-Setting dargestellt und anhand von Meilensteinen auch der „Sonderfall Schweiz“ erhellt, um dann die Politik genauer ab Mitte der 1990er Jahre zu analysieren.

Ein historischer Blick verdeutlicht, dass das Fortschreiten von Gleichstellung ein konfliktgeladener und diskontinuierlicher Prozess ist. Gesellschaftliches Zusammenleben ist geprägt von Macht- und Herrschaftsverhältnissen,

⁶ Eine kurze Einführung in das politische System der Schweiz bietet Linder 2009, einen neueren Überblick Vatter 2014a. Einzelaspekte werden in Knoepfel et al. 2014 behandelt.

und Geschlecht ist eine von mehreren strukturellen Ungleichheitsachsen. Politische Akteur*innen müssen diese Gesichtspunkte stets einbeziehen. Konflikte sind – erst recht in pluralistischen und ausdifferenzierten Gesellschaften – unvermeidlich und konstitutiv für eine Demokratie. *Konflikt- und hegemonietheoretische Ansätze*⁷ gehen von der Prämisse aus, dass gesellschaftliche Auseinandersetzungen, ob in Politik, Recht oder Zivilgesellschaft, in bürgerlichen Gesellschaften immer vorwiegend um Hegemonie kreisen. Hegemonie bedeutet, dass eine bestimmte Weltauffassung vorherrschend wird, die sich in allen gesellschaftlichen Bereichen als Art zu denken, zu leben und zu handeln manifestiert (cf. Buckel 2013, S. 17). Antonio Gramsci ging als wichtiger Vordenker zeitgenössischer Hegemonietheorie davon aus, dass die Realität auch immer Resultat gesellschaftlicher Deutungskämpfe sei (Demirovic 2012, S. 138–148). Er wies dabei kulturellen Phänomenen und den Intellektuellen eine zentrale Rolle zu. Das Streben nach und die Herstellung von Hegemonie sind komplexe Prozesse, in denen strukturelle ökonomische Bedingungen und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse miteinander verknüpft sind (Bieling 2009, S. 448–452). Dabei sind Entfaltung und Verlauf von Konflikten und die Herstellung eines Konsenses grundsätzlich kontingent. Feministische Lesarten gesellschaftlicher Konflikte schließen hieran an: für sie gründen Konflikte in vertikaler Differenzierung und Herrschaft (Funder 2005). Hegemonietheoretische Perspektiven sind nützlich, um politische Konflikte als grundlegende gesellschaftliche Auseinandersetzungen zu entschlüsseln, die auch in anderen Bereichen virulent sind und ausgetragen werden.

Wenn Konflikte und Machtverhältnisse politischen Auseinandersetzungen zugrunde liegen, ist auch eine demokratietheoretische Perspektive nötig, welche die Fragen von Macht und Antagonismen ins Zentrum stellt. Die radikale Demokratietheorie (cf. Mouffe 2013, Mouffe und Marchart 2010) postuliert, demokratische Politik zeichne sich dadurch aus, dass der Kampf um Hegemonie unter der Voraussetzung ausgetragen wird, dass niemand ein natürliches Anrecht auf Vorherrschaft hat. Kompromisse sind daher in einem ständigen demokratischen Prozess immer vorübergehend. Somit kann auch von den letztlich redistributiven Forderungen der Gleichstellungspolitik Konfliktpotenzial erwartet werden. Interessant sind nun aber auch die Mechanismen, die solche mehr oder weniger vorübergehenden Kompromisse herstellen und organisieren. Wie sollen Verteilungs- und Wert-Konflikte so bewältigt werden, dass sich tatsächlich Gegner und nicht Feinde gegenüberstehen? Regeln und Institutionen zur Sicherstellung von Konfliktlösungen sind unter dem Gesichtspunkt von Gleichheit und Fairness wichtig, denn gerade weil es handfeste Konflikte und konträre Interessen gibt und weil sich gesellschaftliche Gruppen eingedenk struktureller Ungleichheitsverhältnisse in diesen

⁷ Zu sozialwissenschaftlichen Konflikttheorien vgl. Bonacker 2005.

Konflikten nicht mit gleich langen Spießen gegenüberstehen, ist es wichtig, sie mit guten Verfahren zu bearbeiten, die Machtungleichgewichte (teilweise) ausgleichen.

In der Willensnation Schweiz mit ihren regionalen, sprachlichen, wirtschaftlichen und konfessionellen Spaltungen haben sich verschiedene Verfahren von Minderheitenschutz, Proporz, Gruppenrepräsentation und vorparlamentarischen Verhandlungsverfahren entwickelt, die einen kompromisshaften Konsens ermöglichen. In der Gleichstellungspolitik hat dies jedoch seinen Preis: Sie ist Ergebnis wechselnder Koalitionen und kaum an einem klaren gleichstellungspolitischen Leitbild ausgerichtet. Dies ist nicht einfach schlechtes Politik-Management, sondern lässt sich auf erhebliche Wert- und Interessenskonflikte darüber zurückführen, wie die Geschlechterverhältnisse ausgestaltet werden sollen. Nicht immer werden diese Konflikte offen ausgetragen. Rhetorisch lässt sich ein großer normativer Konsens für die umfassende Gleichstellung der Geschlechter ausmachen. Je stärker dieser Grundkonsens aber konkretisiert werden soll, desto stärker scheiden sich die Geister an konkreten Zielsetzungen und Maßnahmen. Der zu beobachtende reale Politik-Mix ist das Ergebnis von politischen Kräfte- und Machtkonstellationen. Zudem überschneiden sich in vielen gleichstellungsrelevanten Politikbereichen Konflikte um Geschlechterbeziehungen mit anderen gesellschaftlichen Struktur- und Machtverhältnissen, wie dem Konflikt zwischen Kapital und Arbeit (vgl. Fuchs und Bothfeld 2011, S. 17–18).

Für den Gegenstand dieses Buches bedeutet dies, dass zur Untersuchung von Konflikten ein besonderes Augenmerk auf die verhandelten Werte und Deutungsrahmen gerichtet wird: welche Normen und Überzeugungen kommen bei politischen Akteur*innen zum Ausdruck und wie werden diese im politischen Prozess transformiert? Dies wird genauer beim Agenda-Setting und bei der Entstehung des Gleichstellungsgesetzes ausgeführt.

2.3 Konstruktivistische Perspektiven

Für die gesamte feministische Geschlechterforschung sind konstruktivistische Geschlechterbegriffe grundlegend, d. h. sie geht davon aus, dass es keine von der Beobachterin unabhängige Realität gibt, sondern dass diese durch die Betrachterin und Akteurin konstruiert wird. Diese Studie folgt der Historikerin Joan Scott, die Geschlecht als konstitutives Element sozialer Beziehungen definiert, „... based on perceived differences between the sexes, and gender is a primary way of signifying relationships of power.“ (Scott 1986, S. 1067), d. h. wahrgenommene biologische Unterschiede werden zum Ausgangspunkt für Macht- und Herrschaftsverhältnisse. Geschlecht ist ein produktives Sym-

bolsystem und ein gesellschaftliches Strukturverhältnis; hierin ähnelt es anderen gesellschaftlichen Strukturverhältnissen wie Klasse oder Ethnizität.

Auch zeitgenössische Staatstheorien sind stark konstruktivistisch beeinflusst, was ebenfalls für die feministische Staatstheorie gilt. Frühe feministische Konzeptionen des Staates waren noch häufig davon ausgegangen, dass der Staat ein monolithischer patriarchalischer Herrschaftsapparat sei. Seit den 1990er Jahren wurden differenziertere staats-theoretische Perspektiven angenommen, die sich aus einem konstruktivistischen Verständnis von Geschlecht speisen sowie neo-institutionalistische Ansätze verarbeiten. Diese Ansätze gehen von einem breiten Institutionenbegriff aus, der nicht nur formale Einrichtungen umfasst, sondern ebenso Normen, Prozesse und Konventionen, sprich „Spielregeln“. Diese strukturieren das politische Leben, indem sie politischen Akteur*innen die Leitplanken für ihr Handeln vorgeben (cf. Chappell und Waylen 2013). Die feministische Theorie sieht den Staat als ein soziales Kräftefeld und einen Kompromiss zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Kräften und Mächten (vgl. Sauer 2009b). Der Staat wird als vergeschlechtlicht gesehen und als Instanz, die Geschlecht hervorbringt und reproduziert – allgemeiner formuliert sind Geschlechterverhältnisse objektiv vorhandene Strukturen, auf die Individuen treffen, andererseits werden sie durch das Sprechen und Handeln von Personen immer wieder diskursiv hergestellt und manchmal auch verändert. Birgit Sauer spricht in Anlehnung an Pierre Bourdieu darum von Geschlecht als strukturierender und strukturierter Struktur (Sauer 2004, S. 11). Diese Vergeschlechtlichung des Staates hat nominelle, substantielle und ideelle Dimensionen (vgl. Chappell 2013, S. 611–615, Henninger und Ostendorf 2005, S. 18–21): in einer *nominellen* Dimension bedeutet es, dass Gesetze ohne wichtigen Input von Frauen konzipiert, beraten und verabschiedet werden und dadurch Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern ignoriert und zuweilen gar vergrößert werden. Eine *substantielle* Dimension der Vergeschlechtlichung meint, dass staatliche Institutionen und öffentliches Handeln auf maskulinen Normen, Verhaltenserwartungen und Praktiken basieren:

Masculine codes shape both the behavior of individuals within state institutions (regardless of their sex) and institutional outcomes, such as laws, policies, ideas, and discourses. (Chappell 2013, S. 612).

Mit einer *ideellen* Dimension ist das Geschlechterwissen gemeint, das in staatlichen Institutionen entsteht, sich entwickelt und die politische Steuerung mitbestimmt: Es sind verschiedene Arten des kollektiven Wissens, die in einer Gesellschaft oder Institution über den Geschlechterunterschied, seine „Selbstverständlichkeit“, die herrschenden normativen Vorstellungen und über die richtigen Beziehungen zwischen Frauen unter Männern existieren (vgl. Andresen und Dölling 2005, S. 175). Es sind „habitualisierte Klassifizierungsmuster“, institutionell hervorgebrachtes Wissen (z. B. aus Religion

oder Recht), wissenschaftliches Wissen oder Expert*innenwissen zur Gleichstellungsarbeit (vgl. Ostendorf 2012), die in einem komplexen Verhältnis zueinander stehen (vgl. Wetterer 2002, Wetterer 2011). Diese Facetten des Geschlechterwissens bringen bestimmte Geschlechterleitbilder hervor, welche nach innen auf das Denken und Handeln der Personen in den Institutionen wirken und nach außen, wo sie politisches Handeln bestimmen und sich in Gesetzen oder Verfassungen niederschlagen (Henninger und Ostendorf 2005, S. 23).

Für die vorliegende Fragestellung bedeutet dies, auf die jeweiligen Veränderungen und (Re-)Kombinationen des Geschlechterwissens zu achten sowie staatliche Institutionen differenziert zu betrachten; schließlich ist ein Augenmerk auf die Wechselwirkungen von Geschlechterwissen, politischem Handeln und staatlichen Institutionen zu richten.

2.4 Gleichstellungsstellen und Staatsfeminismus

Die vielgestaltigen Interaktionen von staatlichen Institutionen und Geschlechterverhältnissen sind Gegenstand eines sich ausdifferenzierenden Forschungszweigs; wichtige Ergebnisse sind im Bereich politischer Partizipation und Repräsentation, zu Gender-Mainstreaming, zu internationalen Institutionen und über die juristische Arena erzielt worden.⁸ Besonders ist hier die Forschung zu staatlichen Stellen für die Förderung von Frauen bzw. zur Gleichstellung der Geschlechter hervorzuheben (auch Women's Policy Agencies WPA genannt). Nach ihrem Aufkommen in den 1970er Jahren stieg das wissenschaftliche Interesse; es war im Wesentlichen das Research Network on Gender and the State (RNGS 1995 – 2009), das diese Institution international komparativ mit einem konzeptionell umfassenden und kongruenten Analyseinstrumentarium untersucht hat. Eine Leitfrage war, welchen Einfluss die WPAs auf die Demokratisierung und die Aufnahme feministischer Forderungen durch den Staat hatten. Dabei können die WPAs zu Staatsfeminismus führen, müssen es aber nicht:

State feminism occurs when WPAs acting as allies of women's movement actors achieve policy goals and procedural access to policy-making arenas (McBride und Mazur 2013, S. 661).

Das RNGS-Projekt ging davon aus, dass der politische Erfolg von Frauenbewegungen größer ist, wenn sie sich mit WPAs verbünden. Dabei kann ein Erfolg prozedural sein (wenn es den Stellen bzw. Akteurinnen gelingt, in den

⁸ Einen hervorragenden Überblick über state of the art der feministischen bzw. genderorientierten Politikwissenschaft liefert Waylen et al. 2013.

Policy-Prozess eingebunden zu werden) oder materiell (wenn ihre politischen Ziele erreicht werden). Dies wurde systematisch über eine Reihe einzelner Policy-Debatten untersucht (Mazur 2009). Folgende zentrale Ergebnisse lassen sich festhalten: WPAs konnten den Erfolg von Forderungen der Frauenbewegung erleichtern, wenn sie ähnliche Frames verwendeten und aktiv in Policydebatten eingriffen. Die volle inhaltliche Umsetzung feministischer Forderungen war selten, doch die Wahrscheinlichkeit war größer, wenn die WPAs versuchten, die Debatten mit feministischen Begriffen zu differenzieren. WPAs waren nicht alleine für die erhöhte Inklusion von Frauen in politische Prozesse verantwortlich, sondern spielten eine unterstützende Rolle; ein Erfolg von Bewegungsforderungen hing von den Kombinationen verschiedener Faktoren ab, als da sind das Ausmaß der politischen Aktivitäten der WPAs, Charakteristika von Frauenbewegung, politischem Umfeld und WPA sowie von Unterstützung aus dem linken Lager (McBride und Mazur 2010, S. 258–260).

Diese Forschungsergebnisse liefern wichtige Anhaltspunkte für die Untersuchung der Gleichstellungsstellen in der Schweiz; diese sind Gegenstand des sechsten Kapitels.

2.5 Regime⁹

Das Geschlechterverhältnis ist ein komplexes Verhältnis, das rechtliche, ökonomische, politische, soziale und kulturell-symbolische Aspekte in verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen aufweist, die zudem miteinander interagieren. Um dies zu erfassen und handhabbar zu machen, gibt es unterschiedliche Konzepte von Geschlechterregimen, in denen insbesondere die Beziehung zwischen kulturellen und normativen Aspekten und gesellschaftlichen Strukturen eine Rolle spielt (z. B. Pfau-Effinger 2000, für einen Forschungsüberblick Betzelt 2007). Dabei erlaubt der Regimebegriff grundsätzlich, komplexe Prozesse und Wechselwirkungen zwischen den Geschlechterverhältnissen aller gesellschaftlicher Teilbereiche sowie die Einwirkungsmöglichkeiten öffentlicher Politik bzw. die Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Steuerung sichtbar zu machen (Betzelt 2007, S. 5–6). Ein Geschlechterregime ist nun sehr viel umfassender als der Untersuchungsgegenstand Gleichstellungspolitik und für eine politische Analyse ist ein zugespitzter politischer Regimebegriff nötig. Angelika von Wahl hat ein Gleichstel-

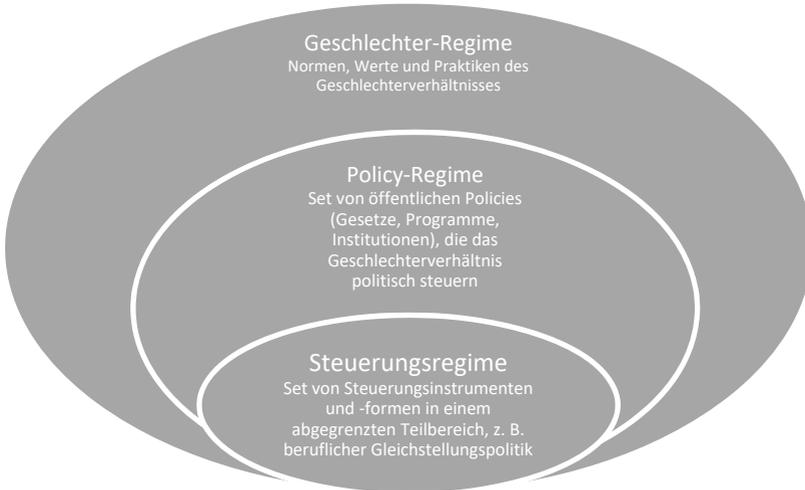
⁹ Diese Überlegungen stammen aus dem gemeinsamen Projekt zur Analyse der betrieblichen Gleichstellungspolitik der Bundesverwaltungen in den deutschsprachigen Ländern. Sie sind das gemeinsame Produkt von Silke Bothfeld, Andrea Leitner, Sophie Rouault und mir und werden hier leicht angepasst übernommen, vgl. Fuchs et al. 2016, S. 19–21.

lungsregime als Analysekonzept für die Gleichstellungsforschung vorgeschlagen, welches sechs Dimensionen beinhaltet, die in der feministischen vergleichenden Wohlfahrtstaatsforschung verankert sind. Es sind dies der Grad geschlechtsspezifischer Kommodifizierung und Dekommodifizierung (inwieweit Frauen und Männer auf den Markt bzw. Sozialleistungen angewiesen sind zur Existenzsicherung), die sozialstaatlichen Stratifikationseffekte, die Beziehungen zwischen Staat, Markt und Familie, der Zugang von Frauen zur Erwerbsarbeit, ihre Möglichkeiten, einen unabhängigen Haushalt zu gründen und schließlich persönliche Unabhängigkeit zu erreichen (Wahl 2000, S. 249). Dieses Konzept behält die Strukturen des Geschlechterverhältnisses im Blick. Dabei zentriert es sich jedoch um Arbeit und blendet andere Aspekte aus, die diese Strukturen mitprägen (Sozialisation, Bildung, zivile Rechte). Zudem ist es für die Analyse von konkreten Maßnahmen, Programmen und Instrumenten zu umfassend und daher kaum handhabbar.

Deswegen wird hier ein Schalenmodell vorgeschlagen, indem die Gesamtheit der Geschlechterbeziehungen das *Geschlechterregime* bilden und somit den Kontext des Policy-Regime der Gleichstellungspolitik. Das *Policy-Regime* der Gleichstellungspolitik umfasst dabei wieder mehrere miteinander interagierende *Steuerungsregime*, die jeweils Teilaspekte von Gleichstellungspolitik darstellen. Dieses Buch konzentriert sich dabei auf die Analyse beruflicher Gleichstellungspolitik und erwähnt andere Steuerungsregime etwa in der sozialen Sicherung lediglich:

- Als *Geschlechterregime* werden hier die ökonomischen, sozialen, symbolischen und kulturellen Normen, Werte und Praktiken des Geschlechterverhältnisses bezeichnet, die in der Gesamtgesellschaft präsent sind. Damit ist das Geschlechterregime gleichsam die ‚äußere Hülle‘ für das Policy-Regime der Gleichstellungspolitik.
- Das *Policy-Regime* der Gleichstellungspolitik ist das Ensemble von Gesetzen, Programmen oder Einrichtungen, die das Geschlechterverhältnis politisch steuern und in verschiedenen politischen Feldern präsent sind. Sie zielt auf verschiedene gesellschaftliche Teilbereiche ab, die nach unterschiedlichen Eigenlogiken funktionieren. Gleichstellungspolitik ist damit grundsätzlich eine Querschnittsaufgabe und sprengt tendenziell Ressortgrenzen (vgl. Bothfeld und Kuhl 2008).
- *Steuerungsregime* in der Gleichstellungspolitik beziehen sich auf Teilbereiche wie die berufliche Gleichstellung, die aus einem Ensemble konkreter Steuerungsinstrumente bestehen, die jeweils bestimmten Steuerungsprinzipien wie z. B. Verboten, Anreizen oder Sensibilisierung folgen.

Abbildung 1: Schalenmodell gleichstellungspolitischer Regime



Quelle: Eigene Darstellung

Das *Beispiel berufliche Gleichstellungspolitik* verdeutlicht, wie anspruchsvoll staatliche Koordinierung und Steuerung in diesem Bereich sind. Unter beruflicher Gleichstellungspolitik werden hier alle Entwürfe, Gesetze, Maßnahmen und Programme verstanden, die auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an bezahlter Arbeit zielen, besonders auf Zugang zu Erwerbsarbeit (Ausbildung, Arbeitszeit, Möglichkeiten der Kinderbetreuung, Freistellung) und auf Qualität der Beschäftigung (Aufgaben, Arbeitsbedingungen, Lohn, Weiterbildung, Aufstieg, Kündigung und Schutz vor sexueller Belästigung; vgl. Wahl 2005, S. 68, Bothfeld et al. 2010, S. 37).

Es gibt also sehr viele unterschiedliche Adressat*innen und Handlungslogiken in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Somit sind Policy- und Steuerungsregimes gefordert, in dem alle Maßnahmen so aufeinander abgestimmt sind, dass deren Anreize möglichst alle in eine Richtung auf eine einheitliche Zielvorstellung gehen und sich nicht widersprechen (*Konsistenz*). Policy- und Steuerungsregime haben daher eine normative Fundierung. Neue und bestehende Steuerungsziele müssen in einer logischen Beziehung zueinander stehen (Howlett et al. 2009, S. 172). Damit nicht genug: normative Ziele – wie etwa die Gleichverteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit – müssen als Bezugspunkt für die verschiedenen Maßnahmen ernst genommen werden und die verschiedenen Bedürfnisse und Logiken der Adressat*innen müssen berücksichtigt werden – wie etwa Einstellungen oder Lohnunterschiede: ein Policy- und Steuerungsregime muss kohärent sein, um die beab-

sichtigte Steuerungswirkung zu entfalten (*Kohärenz*). Die Vorstellung eines konsistenten und kohärenten Policy-Regimes ist idealtypisch, denn in der Realität weisen sie immer Fragmentierungen auf (vgl. ausführlich Bothfeld 2008). Widersprüchliche (Geschlechter-) Leitbilder in politischen Institutionen wirken sich ungünstig auf die Umsetzung von Geschlechterpolitik aus – im Zweifelsfall bleibt alles beim Alten (Henninger und Ostendorf 2005, S. 23). So können sich Anreize gegenseitig aufheben oder für unterschiedliche soziale Gruppen systematisch unterschiedlich sein, etwa das Angebot zur Kinderbetreuung einerseits und das Steuersystem mit Progression und Abzugsfähigkeit der Kosten andererseits. Dies verdeutlicht, dass nicht nur Werte oder Stereotype Geschlechterverhältnisse prägen, sondern dass gesetzliche Regelungen die geschlechtertypische Arbeitsteilung indirekt unterstützen und institutionalisieren.

Nun ist es zwar theoretisch denkbar, konsistente Politiken mit aufeinander abgestimmten Maßnahmen entlang normativer Leitbilder zu planen. Doch kann man nicht davon ausgehen, dass sich die Adressat*innen auch entsprechend verhalten. Aus politikanalytischer Sicht ist es unwahrscheinlich, dass Politiken „nach der reinen Lehre“ formuliert und umgesetzt werden, sondern im politischen Prozess gibt es verschiedene Interessen mit jeweils unterschiedlicher Durchsetzungsmacht und parlamentarischen Mehrheiten. Dies bewirkt wesentliche Modifikationen, Anpassungen oder Kombinationen. Dabei können Motivlagen oder Werte offen ausgesprochen werden, müssen es aber nicht. Ob ein geäußelter normativer Konsens nur rhetorisch oder auch materiell ist, zeigt sich in der Politikformulierung und –implementation. Es kommt hinzu, dass nicht immer vorab klar ist, ob die Maßnahmen oder Kombinationen von Maßnahmen die richtigen Wirkungen haben (können). Daher wäre auch für die Gleichstellungspolitik eine vermehrte „Evidenzbasierung“ sinnvoll. Damit ist der Einbezug von aktuellen, validen und breit abgestützten wissenschaftlichen Erkenntnissen insbesondere in die Entwicklung und Umsetzung politischer Programme gemeint (Überblick bei Head 2010). Evidenzbasiertes wissenschaftliches Wissen kann zwar bereitgestellt und auch für die politische Praxis gut aufbereitet werden, doch damit ist noch nicht sein Einbezug in politische Beratungen sichergestellt. Evidenz kann hochkomplex und umfangreich sein, wie die über 400-seitige Evaluation familienpolitischer Leistungen in Deutschland zeigt (Prognos AG 2014). Immer wieder wird deutlich, dass feministisch inspirierte wissenschaftliche Evidenz und Politikberatung kaum akzeptiert wird (Lepperhoff 2006), wie etwa beim ersten von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen deutschen Gleichstellungsbericht (vgl. Fuchs 2015a, Freudenschuss und Günther 2012).

Das vorliegende Buch umreißt im dritten Kapitel das schweizerische Geschlechterregime nur grob, um somit den Kontext des Steuerungsregimes „berufliche Gleichstellungspolitik“ zu klären. Für eine Analyse des Steue-

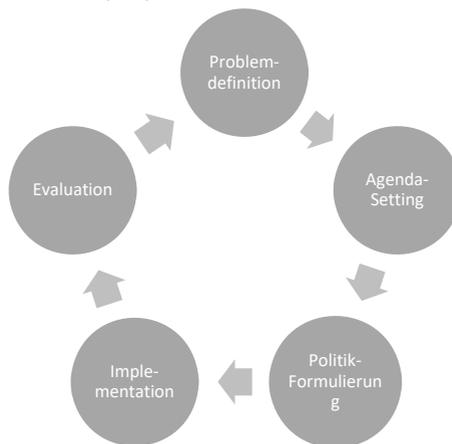
rungsregimes selbst braucht es Perspektiven und Instrumente der Policy-Analyse, die hier nachfolgend vorgestellt werden.

2.6 Policy-analytische Perspektiven

2.6.1 Problemdefinition und Agenda-Setting

Um die Gleichstellungspolitik in der Schweiz in ihrer Entwicklung zu verstehen und eine umfassende Perspektive einzunehmen, ist das Modell des Politik-Zyklus nützlich, das als heuristisches Instrument in der Politikwissenschaft weit verbreitet ist¹⁰ (Schneider und Janning 2006, S. 62–64, Jann und Wegrich 2009, Howlett et al. 2009, S. 10–14).¹¹

Abbildung 2: Der Policy-Zyklus



Quelle: nach Jann und Wegrich 2009, S. 86.

Zu Beginn eines politischen Prozesses steht eine erfolgreiche *Problemdefinition*: Ein soziales Problem muss gesellschaftlich zuerst als solches wahrgenommen und definiert werden, damit ein notwendiger politischer Eingriff

¹⁰ Zur Entwicklung der Policy-Analyse in der Schweiz vgl. Sager et al. 2017.

¹¹ Das Modell hat deskriptive Ungenauigkeiten, denn nicht alle Prozesse durchlaufen alle Phasen des Zyklus. Diese sind auch nicht immer klar voneinander abgrenzbar. Die Zeitdimension wird zu wenig abgebildet. Auch formuliert der Zyklus keine Kausalitäten und ist damit kein theoretisches Modell (Sabatier 2007, S. 7). Der große Vorteil dieses Modells bleibt es, den Blick auf Prozesse zu lenken statt einen strikten Institutionen- oder Akteursbezug zu haben (vgl. Blum und Schubert 2011, S. 133–137).

artikuliert werden kann. Zwar mag das Problem sozialer Ungleichheit und namentlich ungleicher Geschlechterverhältnisse auf der Hand liegen oder sich anhand weniger Fakten schnell aufzeigen lassen, doch für politische Programme zu deren Abhilfe braucht es fundierte Problemanalysen.

Sodann muss das Thema politisiert werden, d. h. als relevant und lösungsbedürftig definiert und allgemein wahrgenommen werden, um es auf die öffentliche und politisch-administrative Agenda zu setzen. Hier spielt z. B. eine Rolle, inwiefern soziale Ungleichheit als legitim oder bedrohlich definiert wird und ob sie auf individuelle oder strukturelle Faktoren zurückgeführt wird. Solche *Agenda-Setting-Prozesse* (Kingdon 1995) sind anspruchsvoll. Während einige Themen von politischen Akteur*innen als lösungsbedürftiges Problem etabliert werden können, „schaffen“ es andere Themen nicht und fallen in den Bereich der Nichtentscheidungen. Bei der Gleichstellung gibt es eine Reihe von Themen, die sich bisher nicht oder nicht dauerhaft politisieren ließen, wie die grundsätzliche Frage nach der Umverteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit und damit nach Modellen für Erwerbs- und Sorgearbeit.¹² Schließlich gibt es Bereiche, in denen gesetzliche Vorschriften zur Förderung der Gleichstellung zwar verabschiedet sind, aber nicht umgesetzt werden, in der Schweiz etwa bei der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. Ragni und Bieri 2009 und Nadai 2014).

Sodann muss genügend öffentliche Aufmerksamkeit für ein politisches Problem erzielt werden, doch (Medien)-Aufmerksamkeit ist ein knappes Gut, und ohne ein „politisches Gelegenheitsfenster“ durch aktuelle Ereignisse gelingt es meist nicht, ein neues Thema zu platzieren.¹³ Agenda-Setting kann durch politische Gruppen, politische Repräsentant*innen oder aus der Exekutive heraus angestoßen werden (Cobb et al. 1976). Für die engen Kooperationsstrukturen im schweizerischen Konkordanzsystem (Linder 2012a) kann vermutet werden, dass die Zusammenarbeit interner und externer Akteur*innen wichtig ist. Vielfältige Analysen beschäftigen sich mit den Aktivitäten von Parteien, Bewegungen und Verwaltungen. Auf welche politischen Gelegenheitsstrukturen (Kriesi 2004) treffen diese Gruppen und Institutionen mit ihren Bemühungen? Mit welchen Strategien passen sie sich an die Gelegenheitsstrukturen an? Wie wird Handlungsbedarf formuliert? Warum scheitern Agenda-Setting-Prozesse? Hier ist auch von Interesse, welche Gender-Bezugsrahmen in der politischen Debatte besonders gut im Einklang mit vorherrschenden Normen und Werten stehen.

¹² Eine Analyse dieser Nicht-Entscheidungen ist methodisch schwierig und aufwändig. Sie können hier nur im Sinne eines Inventar nicht-debattierfähiger Themen registriert werden (siehe auch Schneider und Janning 2006, S. 48–64).

¹³ Vgl. dazu auch den Multiple-Streams-Ansatz (Überblick bei Rüb 2009).

2.6.2 Politikformulierung

Ist ein gesellschaftliches Problem politisiert und steht auf der politischen Agenda, so geht es im nächsten Schritt, bei der *Politikformulierung*, um die Klärung politischer Ziele, der kontroversen Diskussion von Handlungsalternativen mit anschließender Verabschiedung eines politischen Programms. Die *Implementation* ist schließlich die entscheidende Phase für die Politik: wie wird das Programm mit verschiedenen Instrumenten und Steuerungsprinzipien umgesetzt? *Politikformulierung* und *-umsetzung* sind komplexe Prozesse, die von Ideen, Interessen, Institutionen (Peters 2002, S. 553–558), von Wertvorstellungen und (auch impliziten oder unbewussten) Wissensbeständen sowie politischen Kräfteverhältnissen geprägt werden.

Ideen und Ideologien kommen bei Problemperezeptionen, bei programmatischen Grundorientierungen, beim Bezug auf moralische Wertvorstellungen und bei der Durchsetzung normativer Zielvorstellungen zum Ausdruck (Schneider und Janning 2006, S. 97). Das schließt kontroverse Vorstellungen einer „richtigen“ Geschlechterordnung mit ein. *Interessen* der Akteur*innen sind ein weiterer Einflussfaktor für die Politikformulierung. Die Frage des *cui bono* ist ein wichtiger Ausgangspunkt der Analyse, doch sind Interessenlagen in der Gleichstellungspolitik nicht immer klar sichtbar und aufgrund des impliziten Geschlechterwissens auch komplex mit Werten und Normen verknüpft. Die Frage der „Fraueninteressen“ wurde in der feministischen Politikwissenschaft seit den 1980er Jahre immer wieder debattiert. Dabei zeigte es sich, dass es nicht möglich ist, nicht-essentialistisch Interessen von Frauen oder anderen sozialen Gruppen zu definieren, also lediglich mit Rückgriff auf ihre „objektive“ Lage. Aus konflikttheoretischer Perspektive ist von Bedeutung, dass sich Interessen in anspruchsvollen und iterativen Prozessen unter denjenigen Akteur*innen herausbilden, die Anspruch auf Vertretung in der Politik erheben („representative claims making“, vgl. Celis et al. 2014). Solche Prozesse können allerdings auch scheitern (vgl. Fuchs und Payer 2007). Das einzige „objektive Interesse“ sehen einige Autorinnen darin, dass alle Personen an politischen Entscheidungsprozessen, die sie selbst betreffen, teilnehmen sollen (Jonasdottir 1988, Phillips 1994). In der politischen Praxis bestehen allerdings eine Reihe gut etablierter und mehrfach wiederholter Interessenlagen, etwa für solche, die mit anderen gesellschaftlichen Spaltungen übereinstimmen, etwa zwischen Kapital und Arbeit in Lohnfragen (siehe auch Blome und Fuchs 2017 und die Analyse von parlamentarischen Vorstößen im vierten Kapitel).

Gleichstellungspolitik formuliert bestimmte (im Idealfall egalitäre) Leitbilder und Normen, und hat einen starken Veränderungsauftrag, der auch in Fragen der persönlichen Lebensgestaltung eingreift. Sie betrifft damit jede Person in ihrer eigenen Identität. Gleichstellungspolitische Maßnahmen haben zudem mehr oder weniger ausgeprägten redistributiven Charakter, sei es

finanziell bei Lohngleichheitspolitik oder zeitlich bei der Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit. Sie birgt damit – hinter aller Win-Win-Rhetorik – erhebliches Konfliktpotenzial. Somit ist mit einem starken Einfluss der Problemdefinition und –wahrnehmung, der Werte und damit von kognitiven Orientierungsschemata, und der Akteurs-Interessen auf die Formulierung von Gleichstellungspolitik zu rechnen. In der Schweiz sind zudem Einstellungen zur Gleichstellung bei Politiker*innen konsistent auf der Links-Rechts-Achse verteilt: je linker Parlamentarier*innen sind, desto eher unterstützen sie eine umfassende Gleichstellung der Geschlechter und desto ausgeprägter ist ihr Verständnis von Geschlecht als einer sozialkonstruktiven Kategorie (für kantonale Legislativen Lack 2005, für kantonale Exekutiven Balthasar et al. 2014). Somit ist die auch in der *Comparative Feminist Policy* Forschung genannte politische Parteienlandschaft ein wichtiger Einflussfaktor (vgl. Mazur und Zwingel 2003).

Ein Großteil der internationalen Forschung zu Gleichstellungspolitiken, etwa zu den oben erwähnten Women's Policy Agencies und zahlreiche Politikfeldanalysen, etwa durch den Forschungsverbund QUING (Quality in Gender+ Equality Policies) fokussieren auf die Phasen von Agenda-Setting und Politikformulierung bis zur Verabschiedung von Gesetzen oder Programmen. Ein Schwergewicht liegt auf der Analyse der jeweiligen *Framings* in den einzelnen Debatten (z. B. Sauer 2010). Dabei zeigte sich, dass das *Framing* des Problems durch unterschiedliche Anspruchsgruppen sich wesentlich auf die verabschiedeten und implementierten politischen Maßnahmen auswirkte (vgl. Blofield und Haas 2013, S. 714–716, Mazur 2009). Wenn Ideen und Interessen einerseits und entsprechende Konflikte andererseits wichtige Untersuchungsachsen sein sollen, sind Untersuchungsansätze zum *Framing* und zu *politischen Koalitionen* sinnvoll:

Die Methode der *Frame-Analyse* schöpft aus den Arbeiten des Soziologen Erving Goffman: Danach verwenden Menschen zur Organisation von Erfahrung und zur Orientierung in einer komplexen Welt Rahmen (*Frames*) als grundlegende Orientierungsmuster. *Frames* sind „schemata of interpretation that assist individuals in locating, identifying, receiving and labelling occurrences.“ (Goffman 1986 [1974], S. 21). *Frames*, die nach Goffman hauptsächlich durch Sozialisation „erlernt“ werden, organisieren sozusagen die Wirklichkeit. Welche *Frames* in einer Auseinandersetzung vorkommen und dominieren, hat Auswirkungen auf die Debatte und die realistischen Lösungsmöglichkeiten. Somit können politische Akteur*innen auch bewusstes *Framing* betreiben. Das Goffman'sche Konzept von *Frames* wurde von den Bewegungsforschern David Snow, Robert Benford und anderen mit dem Ansatz der Ressourcenmobilisierungstheorie verknüpft (Snow et al. 1986, Snow und Benford 1988); neben diesem Paradigma und dem Konzept der politischen Gelegenheitsstruktur zählt die sozialkonstruktivistische *Framing-Perspektive* zu den produktivsten und wichtigsten Ansätzen in der Bewe-

gungsforschung (vgl. dazu Shaw 2007, Snow 2004 und methodisch Donati 2006): damit Bewegungen ihre Ziele legitimieren, Anhänger gewinnen und Gegner kritisieren können, schreiben sie gewöhnlich Ereignissen und Tatsachen neue Bedeutungen zu, die in Einklang mit ihren Zielen stehen. Sog. *Master-Frames* sind breite und flexible Bezugsrahmen, deren symbolische Ressourcen verschiedene soziale Bewegungen nutzen können. Recht ist beispielsweise ein solcher *Master-Frame* (Snow und Benford 1992, Pedriana 2006). Damit es kollektiv geteilte Bedeutungen in einem *Frame* gibt, müssen Akteur*innen oder soziale Bewegungen drei wesentliche Schritte unternehmen: Im *diagnostischen Framing* wird eine soziale Tatsache analysiert und problematisiert. Im *prognostischen Framing* werden Lösungen des Problems vorgeschlagen und im *motivationalen Framing* schließlich wird zum Handeln aufgerufen. Für einen Erfolg müssen verschiedene Bedingungen erfüllt sein. Erstens ist empirische Glaubwürdigkeit nötig – die angeprangerten Fakten müssen nachprüfbar sein; zweitens erfahrungsmäßige Vergleichbarkeit – der Bezugsrahmen muss Antworten und Lösungen liefern, die bei den Adressat*innen gut zu den bestehenden Wahrnehmungen und Erfahrungen der Situation passen; und drittens geht es um „*narrative fidelity*“ (narrative Wiedergabetreue) – das *Framing* muss mit den kulturellen Geschichten und Mythen übereinstimmen, welche auf heutige Ereignisse und Erfahrungen einwirken. Kurz gesagt haben alle Menschen *Frames*, und *Framing* ist eine kollektive strategische Aufgabe einer Bewegung, diese *Frames* zu verändern. Im vierten und fünften Kapitel werden bei der Analyse parlamentarischer Anträge und bei den Debatten um das Gleichstellungsgesetz solche *Frames* untersucht.

Ideen und Interessen, wie sie sich in solchen unterschiedlichen *Framings* zeigen, können in Advocacy-Koalitionen wirksam werden. Der *advocacy coalition framework* (ACF; Sabatier und Weible 2007, Weible et al. 2009) geht davon aus, dass Akteure die handlungsleitenden Orientierungen ihrer *belief systems* in praktische Politik umzusetzen trachten; *belief systems* bestehen aus grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemwahrnehmungen. Zu einer Koalition gehören Akteure, die Kernüberzeugungen zu einer *Policy* teilen und ihre Handlungen über längere Zeit koordinieren. Zu den Advocacy-Koalitionen können neben korporativen Akteuren auch Einzelpersonen gehören. Innerhalb eines Politikfelds können mehrere Koalitionen bestehen. Der ACF ist für Fragen der Gleichstellung sowohl in den internationalen Beziehungen (*Transnational Advocacy Networks*) als auch im Ländervergleich vielfach verwendet worden; so hat sich die Stärke und die Form *feministischer advocacy coalitions* mit Institutionen des Staatsfeminismus als ein wichtiger Faktor für die Formulierung von Gleichstellungspolitiken erwiesen (vgl. Mazur 2003, bes. 497-502; Outshoorn und Kantola 2007). Aktuelle Weiterentwicklungen haben politische Gelegenheitsstrukturen integriert, und zwar den Grad des notwendigen Konsenses für

einen wesentlichen Politikwandel (der in der Schweiz als hoch einzuschätzen ist) sowie die Offenheit des politischen Systems auf den Eintritt und Einfluss von nichtstaatlichen Interessen (Sabatier und Weible 2007, S. 199–201). Der letztere Faktor wird auch von der *Comparative Feminist Policy*-Forschung als wesentlich genannt. Für die Schweiz wurden *Advocacy Coalitions* in der Familienpolitik herausgearbeitet (Häusermann und Kübler 2010) und in diesem Buch werden sie für die Antidiskriminierungspolitik nachgezeichnet.

Interessenlagen zeigen sich u. a. in politischen Kräfteverhältnissen, die über Formulierung und Umsetzung mitbestimmen. Doch unter den Bedingungen einer Konkordanzdemokratie sind nicht nur legislative und exekutive Mandatsverhältnisse entscheidend, auch organisierte Interessen haben eine wichtige Stellung in den verschiedenen Phasen des Politikprozesses. Generell hat die Bedeutung vorparlamentarischer Entscheidungsprozesse ab- und die Einflüsse gesellschaftlicher Gruppen auf parlamentarische Entscheidungsprozesse haben zugenommen (Kriesi und Trechsel 2008, 121, 129). Trotz gegensätzlicher Interessen und Ziele ist der Druck zu Kompromiss und Konsens hoch. Es ist zu vermuten, dass Konflikte nicht immer offensichtlich sind und dass Maßnahmen größere Chancen auf Umsetzung haben, die Vorstellungen verschiedener politischer Lager zu verbinden suchen.

2.6.3 *Politikimplementierung und Steuerung*

Die eigentliche *Implementation* von Gleichstellungspolitik ist bisher weniger intensiv bearbeitet worden. Dabei ist die Implementation die wesentliche Phase für eine Politik, die über Erfolg oder Scheitern entscheidet. Mit Implementation ist die Umsetzung eines politischen Programms in konkrete Maßnahmen oder Instrumente gemeint, wodurch ein bestimmter *Output* – eine Subvention, ein Rechtsanspruch, der Bau einer Infrastruktur oder eine Informationskampagne – erbracht wird. Der Output führt dann zum erwünschten *Impact* – die Adressat*innen ändern ihr Verhalten, was wiederum zu erwünschten gesellschaftlichen Veränderungen, dem *Outcome*, führt (vgl. Knoepfel et al. 2011, Kapitel 10 und 11). Die aktuelle Forschung sieht Implementation nicht mehr als eine vor allem technische Angelegenheit der geschickten organisatorischen Umsetzung, sondern geht davon aus, dass Implementation als „Post-Entscheidungs-Politik“ kontingent ist und von einer Reihe differenzierter Faktoren abhängt (Blum und Schubert 2011, S. 116–129, Howlett et al. 2009, S. 160–177). Implementationsforschung fragt danach, was eine gute Umsetzung in die Praxis begünstigt oder hindert. Heute sind sowohl Top-Down-Perspektiven – die Umsetzung staatlicher festgelegter Ziele durch die Instanzen – wie auch Bottom-Up-Ansätze – die Untersuchung informeller Interaktionen, Informationsflüsse und Netzwerkbildungen sog. ‚street level bureaucrats‘ präsent, die sich gegenseitig ergänzen

(Blum und Schubert 2011, S. 127, Anicker 2015). Implementationsprobleme sind sprichwörtlich (vgl. Howlett et al. 2009, S. 163), etwa weil es eine erhebliche Lücke zwischen den politischen Zielen und der administrativen Praxis gibt und weil die Wahl der Steuerungsprinzipien die Umsetzungsmuster stark beeinflusst (Lascoumes und Le Galès 2007, S. 8). Solche Probleme vermutet auch Amy Mazur für die Gleichstellungspolitik:

As many feminist studies have shown, governments may not seek to actively and authoritatively implement such controversial policies that challenge long held established patterns of behavior on the part of the powerful; rather they may systematically pursue symbolic measures, formal policy statements, with no policy outputs (Mazur o.J., S. 3).

Um also den Stand der Implementation überhaupt einzuschätzen, müssen zuerst einmal die administrativen Outputs und dann die tatsächlichen Praktiken der Akteur*innen erhoben werden. Mazur hält dies gerade bei der Analyse feministischer Politik für bedeutsam, da Legislativen dazu neigen können, eine schöne Gleichstellungspolitik mit entsprechenden Instrumenten zu verabschieden, aber weit weniger geneigt sind, den politisch kostspieligen Prozess der eigentlichen Umsetzung in die Praxis zu unterstützen (Mazur o.J., S. 11).

Konkrete Maßnahmen folgen unterschiedlichen *Steuerungsprinzipien* und Logiken, deren Einsatz von verschiedenen Faktoren abhängt. Steuerungsprinzipien sind verschiedentlich klassifiziert worden (Windhoff-Héritier 1987, Schubert 1991, Howlett et al. 2009, S. 117–135, Hood und Margetts 2007) und gehen auf die Grundformen *Regulierung*, *Überzeugung* und *Finanzierung* zurück (Blum und Schubert 2011, S. 88–93). Neben vom Staat selbst bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen sind diese Prinzipien darauf gerichtet, gesellschaftliches Handeln bei den Adressat*innen zu beeinflussen.

- Die *Regulierung* in Gesetzen, Verordnungen oder Standards kann klare Verbote enthalten und sollte dann auch Überprüfungsmechanismen und entsprechende Sanktionen einschließen.
- Es gibt jedoch auch Instrumente und Regeln, die in unterschiedlichem Ausmaß freiwillig für das Handeln der Akteur*innen sind. Solche „weichen“ Steuerungsformen werden auch als *reflexives Recht* bezeichnet. Es macht keine materiellen Vorschriften, sondern schreibt Verfahren in einer bestimmten Situation vor, nach denen Akteur*innen Ziele festlegen und überprüfen müssen und erst je nach Ergebnis Sanktionen fällig werden (vgl. dazu Schulz 2006, für Gleichstellung Raasch 1999).
- *Überzeugung* kann durch Information und Sensibilisierung erreicht werden. Dazu gehören etwa Sensibilisierungskampagnen (auf Plakaten, mit Broschüren, im Netz) sowie die Generierung und Bereitstellung von Wissen. Dabei kann es sich um wissenschaftliches Wissen oder um Praxis- und Erfahrungswissen bzw. um Kombinationen von

beidem handeln, das durch Beratung, Publikation oder Propagierung guter Praktiken verbreitet wird. Dazu gehört auch die Vorbildfunktion des Staates, etwa durch gute (nicht-diskriminierende) Beschäftigungsbedingungen.

- Unter *Finanzierung* fallen sowohl finanzielle Anreize durch Subventionen, und Versicherungs- und Transferleistungen als auch Steuersysteme, die bestimmtes Verhalten finanziell belohnen und anderes bestrafen.
- *Organisation* meint die Etablierung staatlicher Einrichtungen und Institutionen, die mit einem bestimmten Auftrag dauerhaft bestimmte Politikfelder bearbeiten, also z. B. Gleichstellungsstellen oder ein Amt für Familienfragen

Die Bandbreite der Steuerungsinstrumente „available to policy-makers to address a policy problem is limited only by their imaginations” (Howlett und Ramesh 2003, S. 88). Welche am relevantesten in der Gleichstellungspolitik sind, soll dieses Buch klären. Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Steuerungsformen und eine Auswahl von Instrumenten, die diesen Prinzipien folgen.

Tabelle 1: Steuerungsprinzipien und Steuerungsinstrumente in der Gleichstellungspolitik

| Steuerungsprinzip | Beispiel von Instrumenten |
|---|---|
| Rechtliche Regulierung Verbote – Gebote Reflexives Recht | Diskriminierungsverbot im Gleichstellungsgesetz |
| Überzeugung, Sensibilisierung, Information | Pflichten zur Erstellung von Gleichstellungsplänen Pflicht zur Prävention von sexueller Belästigung Informationskampagnen Zukunftstag zur geschlechtsunabhängigen Berufswahl Studien und Expertisen |
| Finanzierung (Subvention, steuerliche Erleichterungen/Belastungen) | Unterstützung konkreter Projekte und Maßnahmen Subventionen von Kinderbetreuung Steuerliche Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuung |
| Organisation (staatliche Einrichtungen für bestimmte Politikfelder) | Gleichstellungsstellen |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Wahl der Grundprinzipien und der damit verbundenen Instrumente wird häufig bereits im Agenda-Setting-Prozess angelegt und in der Politikformulierung weiter ausgearbeitet. Welche Instrumente gefordert sowie ausgearbeitet werden und sich schließlich durchsetzen, ist nicht zufällig. Die aktiven Akteur*innen im jeweiligen Subsystem, die zur Verfügung stehenden unterschiedlichen Ressourcen, die Art und Komplexität des Problems sowie die Ideen und Vorstellungen, die Akteur*innen über gute Lösungen des Problems haben, tragen zur Instrumentenwahl bei (Howlett et al. 2009, S. 172). In deren Präferenzen kommen auch grundsätzliche Ansichten zum Problem und

zum Verhältnis zwischen Staat und Bürger*in zum Ausdruck.¹⁴ In der politischen Praxis werden meist mehrere Instrumente auch mit unterschiedlichen Steuerungsprinzipien eingesetzt, um die Wirksamkeit zu erhöhen. Bestimmte Merkmale von Maßnahmen können die Implementationschancen allerdings senken, so u. a. eine große Zahl Beteiligter, diffuse oder mehrdeutige Programmziele oder die erleichterte Abwandlung von „sanfter“ Steuerung durch Programmgegner (Windhoff-Héritier 1987, 86, 92, 99-100; Peters 2002). Zudem müssen die formulierten Ziele sich tatsächlich mit den Instrumenten erreichen lassen und verschiedene Instrumente dürfen sich nicht widersprechen. Darüber hinaus müssen Instrumente und Ziele einer neuen Policy sich logisch mit bereits implementierten Policies verbinden lassen (Howlett et al. 2009, S. 173, vgl. Howlett und Rayner 2007).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese Untersuchung von einem normativen Verständnis ausgeht, was Gleichstellungspolitik soll: sie soll sich zum Ziel setzen, die Gleichverteilung von Geld, Zeit, Anerkennung und Macht zwischen den Geschlechtern voranzubringen und somit Gleichheit als eine Leitnorm der Moderne unterstützen. Dies wird als ein grundsätzlich umstrittenes Ziel gefasst, so dass ausgedehnte Auseinandersetzungen – wie bei anderen Ungleichheitsdimensionen auch – unvermeidlich und notwendig sind. Gleichstellungspolitik bewegt sich damit im Spannungsfeld von Konflikt und nötigen Kompromissen. Das Geschlechterverhältnis umfasst rechtliche, ökonomische, politische, soziale und kulturell-symbolische Aspekte und Gleichstellungspolitik muss in verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen ansetzen. Daher ist eine Regime-Perspektive sinnvoll. Als Policy-Regime in der Gleichstellungspolitik wird die Gesamtheit der eingesetzten Steuerungsprinzipien und Institutionen verstanden, die in verschiedenen Politikfeldern das Geschlechterverhältnis steuern. Für die Untersuchung sind Ansätze der Policy-Analyse zentral, die sich heuristisch am Policy-Zyklus orientieren und genauer die Entstehung und Implementation fokussieren. Hierbei ist die Analyse von konkreten Instrumenten mit ihren unterschiedlichen Steuerungsprinzipien zentral. Wo es möglich ist, liegt ein besonderes Augenmerk auf dem Zusammenspiel der Maßnahmen.

¹⁴ “Public policy instrumentation reveals a (fairly explicit) theorization of the relationship between the governing and the governed. In this sense, it can be argued that every public policy instrument constitutes a condensed and finalized form of knowledge about social control and ways of exercising it (Lascoumes und Le Galès 2007, S. 11).

2.7 Quellenlage

Die Forschung zu Geschlechterverhältnissen in der Schweiz hat sich thematisch und von den Ansätzen her ähnlich wie in den Nachbarländern entwickelt. Viele Forschungsarbeiten sind zeitlich aber später entstanden. Die Gender Studies an den Universitäten haben wesentlich zum Wissenszuwachs beigetragen, vor allem in sozial- und kulturwissenschaftlichen Bereichen. So wissen wir mittlerweile relativ viel über die historische Frauenbewegung und den Kampf um das Frauenstimmrecht (vgl. dazu näher das vierte Kapitel). Das Nationale Forschungsprogramm „Frauen in Recht und Gesellschaft - Wege zur Gleichstellung“ (NFP 35) erarbeitete zwischen 1995 und 1999 Grundlagen zu den rechtlichen, politischen und sozialen Hindernissen und Bedingungen der Gleichstellung (Ballmer-Cao 2000); dazu gehören beispielsweise im Bereich des Arbeitsmarktes die Bedeutung von Gesamtarbeitsverträgen, Arbeitsteilung und geschlechtsspezifischer Segregation, atypischen Beschäftigungsformen von Frauen und die lange Auseinandersetzung um die Gleichstellung in der AHV. Das bereits erwähnte NFP 60 fokussierte auf Arbeit und Organisation, Bildung und Karriere sowie Familie und Privathaushalt. Auf diese und weitere Forschungsarbeiten wird im Verlauf des Buches themenspezifisch hingewiesen.

Eine Vielzahl gut zugänglicher Quellen erleichtert Analysen zur Gleichstellungspolitik. So schreibt die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen ihre Chronik gleichstellungspolitischer Ereignisse von 1848 bis 2000 (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 2001) in den Bereichen Politik, Recht, und Bildung seither regelmäßig fort. Das Bundesamt für Statistik weist in relevanten Gebieten geschlechtergetrennte Zahlen auch im Zeitverlauf aus.¹⁵ In der Schweiz fehlt auf nationaler Ebene allerdings ein umfassender und periodischer Gleichstellungsbericht. Daher sind z. T. umfangreiche Berichte in Beantwortung parlamentarischer Postulate wie dem Umsetzungsstand der Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995, eine wichtige Quelle (vgl. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Sektion für Chancengleichheit und Globale Gender- und Frauenfragen 2014). In der Analyse und Bewertung sind diese Berichte eher zurückhaltend, denn sie haben auch immer legitimatorischen Charakter. Darum sind Expert*innen-Interviews eine wichtige und notwendige Ergänzung. Im Bereich der beruflichen Gleichstellung hat das Projekt www.gleichstellen.ch einen breiten und analytischen Ansatz: hier werden Problemlage, Rechtslage, Statistiken, gesellschaftliche Entwicklungen und Hintergründe in verschiedenen Themen, wie Elternschaft oder Lohn, dargestellt und auf Handlungsmöglichkeiten hingewiesen.

¹⁵ Überblick unter Bereich 20 „Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung“, vgl. www.bfs.admin.ch.

2.8 Aufbau des Buches

Als Grundlage charakterisiert das *dritte Kapitel* das sich verändernde Geschlechterregime der Schweiz. Die Entwicklung der Gleichstellungspolitik, des gleichstellungspolitischen Agenda-Settings und die Bedingungen politischer Beteiligung und Repräsentation sind Gegenstand des *vierten Kapitels*: In der Tiefenperspektive geht es darauf aufbauend um gleichstellungspolitische Initiativen in den Eidgenössischen Räten zwischen 1995 und 2011: welche Themen, Lösungsvorschläge und Steuerungsprinzipien werden eingebracht? Was kann sich durchsetzen? Die beiden folgenden Kapitel analysieren das Policy-Regime beruflicher Gleichstellungspolitik sowie staatliche Gleichstellungsstellen: Im *fünften Kapitel* geht es im Kern um das Gleichstellungsgesetz: welche Faktoren und Akteurskonstellationen führten zur Verabschiedung des Gesetzes, und wie lässt sich der nur sehr zögerliche Wandel erklären? Was kann dieses Gesetz leisten? Hierfür werden die im Gesetz angelegten Steuerungsprinzipien von Anreizen, Sensibilisierung und Verbot unter die Lupe genommen, und zwar erstens mit einer Analyse der Verknüpfung von Steuerungsprinzipien: was wird miteinander umgesetzt und können sich beabsichtigte Wirkungen dabei entfalten? Zweitens wird die Rechtsmobilisierung vor Gericht als mögliche Alternative untersucht: unter welchen Umständen entwickelt sich Rechtsmobilisierung mit welchen Ergebnissen?

Das *sechste Kapitel* schließlich behandelt die prekäre Institutionalisierung staatlicher Gleichstellungspolitik, wie sie sich in Gleichstellungsstellen auf allen staatlichen Ebenen zeigt. Agieren sie als Alliierte feministischer Bewegungen? Die Stellen sind eine Antwort auf das verfassungsrechtliche Fördergebot der Gleichstellung. Welchen Einfluss haben sie auf konkrete Politiken und inwiefern können sie helfen, feministische bzw. frauenbewegte Forderungen in staatliche Stellen einzubringen? Werden wirksame Maßnahmen institutionalisiert? Hierzu werden Auftrag und rechtliche Kompetenzen dargestellt. Anhand von Interviews mit Gleichstellungsbeauftragten wird der Umgang und die Transformierung verschiedener Wissensarten erläutert und anhand von Abschaffungsiniciativen Gegnerschaft und Unterstützung der Gleichstellungsstellen untersucht. Die Konflikte erweisen sich als emotionsbeladene Auseinandersetzungen um Staatstätigkeit und implizit Geschlechterbilder.

3 Zum Geschlechterregime in der Schweiz

In der Schweiz hat es seit 1970 tiefgreifende Veränderungen im Geschlechterregime gegeben. Dies betrifft Aspekte des Wohlfahrtsregimes (Erwerbs- und Sorgearbeit, Wohlfahrtsmix, soziale Sicherung), der kulturellen Orientierungen und tatsächlichen Praktiken sowie der politischen und zivilen Rechte. Die Gesamtheit der Geschlechterbeziehungen, also das Geschlechterregime, lässt sich hier nicht darstellen. Vielmehr charakterisiert das Kapitel jene ökonomischen, sozialen, kulturellen und symbolischen Normen und Regeln des Geschlechterverhältnisses, die von Gleichstellungspolitikern berührt werden. Ich konzentriere mich dabei auf wohlfahrtsstaatliche Institutionen sowie Spannungsverhältnisse zwischen diesen Regulierungen und veränderten Realitäten und fasse kurz zusammen, worin die politische Steuerung des Geschlechterverhältnisses besteht.

3.1 Wohlfahrtsregime und soziale Sicherung

Politische Entscheidungen betreffen auch immer als privat definierte Verhältnisse. Politik hat Regelungswirkung: Man kann nicht *nicht* auf private Verhältnisse einwirken, denn auch Regulierungsverzicht hat eine Wirkung. Dies haben Forschungsarbeiten im Bereich der Wohlfahrtsstaatsanalyse (Orloff und Palier 2009, Sainsbury 2013) und zum Verhältnis von Staat und Geschlecht (Chappell 2013, Ludwig et al. 2009) eindrucksvoll aufgezeigt. In seiner einflussreichen und produktiven Typologie hat Gösta Esping-Andersen (Esping-Andersen 1998) Wohlfahrtsstaaten anhand ihres Dekommodifizierungseffekts, ihres sozialen Strukturierungseffekts (also Ausgleich oder Verstärkung sozialer Ungleichheit) und ihres Zusammenspiels von Markt, Staat und Familie bei der Wohlfahrtsproduktion systematisiert. Dekommodifizierungseffekt meint dabei die Abkopplung sozialer Sicherung und Existenzsicherung vom Arbeitsmarkt. (Re-)Kommodifizierung meint umgekehrt den materiellen Druck zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, um die eigene Existenz zu sichern. Die feministische Forschung hat diese Typologie produktiv kritisiert und herausgearbeitet, dass Sozialpolitik ganz unterschiedlich auf Menschen wirkt, die vor allem bezahlt arbeiten (Männer) und auf Menschen, die den Großteil der gesellschaftlich notwendigen unbezahlten Arbeit leisten (Frauen). Die Kritik hat auf die Zentralität der Organisation, des Umfangs und der Qualität von Sorgearbeit (Kindererziehung und die Pflege älterer Menschen) hingewiesen, welche die Geschlechterbeziehungen erheblich prägt (Dackweiler 2010, Sainsbury 2013). Weil die meisten Wohlfahrtsstaaten erwerbsarbeitszentriert sind, ist eine wichtige Frage, wie die Zugangs-

möglichkeiten zum Arbeitsmarkt ausgestaltet sind – denn Dekommodifizierung ist nicht immer positiv, wenn Anerkennung, Ansprüche und Vergesellschaftung via Erwerbsarbeit erworben werden. Wie weit können Bürger*innen aufgrund von Arbeit, Bedürfnis oder Rechten Ansprüche stellen? Welche erwerben sie via Heirat, Mutterschaft oder via Erwerbstätigkeit bzw. Sorgearbeit? Die Forschung hat in allen Regimetypen Leitbilder des männlichen Ernährersmodells identifiziert, das unterschiedlich stark institutionalisiert ist. Das Wohlfahrtsregime in der Schweiz besteht aus einer spezifischen Mischung liberaler und konservativer Elemente, wie die Tabelle 2 auf der nächsten Seite zeigt.

Angesichts der föderalen, räumlichen und sozialen Vielfalt der Schweiz liegt es nahe, den kantonalen Unterschieden im Geschlechterregime nachzugehen. Hierfür gibt es hoffnungsvolle Ansatzpunkte. So suchten Klaus Armingeon, Fabio Bertozzi und Giuliano Bonoli (2004) nach „swiss worlds of welfare“ und bezogen dort die Kontinuität weiblicher Erwerbsarbeit und die Ausgaben für vorschulische Kinderbetreuung mit ein. Elisabeth Bühler (2001) entwickelte einen Gleichstellungsindex der Regionen und Kantone, den sie aus fünf Indikatoren bildete: der Anteil traditioneller bürgerlicher Paarhaushalte (Frau nicht erwerbstätig, Mann Vollzeit), Frauenanteil am bezahlten Beschäftigungsvolumen, Frauenanteil an den Direktor*innen und leitenden Angestellten, Frauenanteil in den Gemeindeexekutiven sowie mittlere Anzahl Bildungsjahre der 30- bis 49-jährigen Frauen im Verhältnis zu den Bildungsjahren gleichaltriger Männer (Bühler 2001, S. 130). Hier zeigt sich ein klares regionales Gefälle von städtischen Gebieten in der Westschweiz bis hin zu Gleichstellungs-Entwicklungsgebieten in Deutschschweizer Agglomerationen und ländlichen Gebieten. Daten liegen für 1990 und 2000 vor, Aktualisierungen gibt es nicht, obwohl sich der Index als erklärungskräftig erwiesen hat (z. B. bei der Nutzung der Schlichtungsstellen, vgl. Kapitel 5.4.4).

Die Schweiz gilt als wohlfahrtsstaatliche Nachzüglerin. Starker Föderalismus, Subsidiarität und liberale Hegemonie verzögerten den Ausbau des Sozialstaates und private (Vorläufer)-Lösungen waren und sind verbreitet. Seit Mitte der 1970er Jahre ist es jedoch zu einem starken Wachstum des Sozialstaats gekommen, bei dem makroökonomische Entwicklungen und politische Entscheidungen zusammenwirkten (vgl. Moser 2008, hier 5). Geschlechterrollen und Lebensrealitäten haben sich stark verändert und diversifiziert, während die Leitbilder, welche den sozialstaatlichen Institutionen zugrunde liegen, diesem Wandel hinterherhinken („*structural lag*“, vgl. Baumgartner 2008: 302). Struktur Anpassungen sind notwendig, doch ist dieser Wandel langwierig, schrittweise und politisch umstritten. In der Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen sind sowohl konservative wie liberale Regimeelemente zu finden.

Tabelle 2: Wohlfahrtsregime nach Esping-Andersen unter Einbezug der Geschlechterverhältnisse

| Merkmal | Regime-Typ | | |
|--|---|---|--|
| | liberal (z. B. USA) | konservativ (z. B. BRD) | sozialdemokratisch (z. B. Schweden) |
| Dekommodifizierungs-Effekt (Einschränkung des Warencharakters der Arbeitskraft; arbeitsmarktexterne Existenzsicherung) | klein | moderat | groß |
| Sozialer Strukturierungseffekt (Verteilung von Lebenschancen, Muster der sozialen Ungleichheit) | Ausschluss „unwürdiger Armer“ | Konservierung ökonomischer Statusunterschiede | Inklusion aller Bürger*innen als Erwerbstätige |
| Sozialer Strukturierungseffekt auf die Geschlechter-Verhältnisse | Abstraktion von Geschlechter-Unterschieden schafft faktische Diskriminierung von Frauen und Müttern | Strukturelle Bevorzugung der Hausfrauen-ehe. Für Ehefrauen vom Ehemann abgeleitete soziale Stellung | Wechsel der Abhängigkeit vom Ehemann zum Staat |
| Logik des Leistungsanspruchs | Leistungen aufgrund von Bedürfnis | Leistungen aufgrund von Leistungen (eben Beiträgen) – abgeleitete Ansprüche für Nicht-Erwerbstätige, z. B. Ehefrauen | Leistungen aufgrund von Staatsbürgerschaft bzw. Residenz |
| Wohlfahrts-Mix (Stellung von Markt, Staat und Familie bei Wohlfahrtsproduktion) | Niedrige Leistungen steuerfinanziert Dominanz des Marktes, auch Zivilgesellschaft; minimale staatliche Sicherung | Leistungen beitrags- und steuerfinanziert Subsidiaritätsprinzip: erst Familie, dann Private, dann Staat. Staatliche Leistungen auch via Wohlfahrtsverbände erbracht | Leistungen mehr steuer- als beitragsfinanziert Dominanz des Staates, nachrangig Markt und Familie, kaum Zivilgesellschaft |
| Organisation von Care-Arbeit | hoher Druck zu Erwerbstätigkeit, durch Marktabhängigkeit Abstraktion von Sorgeaufgaben | Care als Aufgabe der Familie, d.h. als Aufgabe von Frauen bzw. Müttern | Care-Arbeiten in hohem Masse gesellschaftlich erbracht |

Quelle: (Esping-Andersen 1998) und eigene Ergänzungen aufgrund von Betzelt 2007 und Sainsbury 2013.

1947 wurde die *Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV)* geschaffen, eine obligatorische Arbeitslosenversicherung erst 1976 und dann eine obligatorische Krankenversicherung erst 1996. Diese wird über Kopfprämien finanziert, aber es konnte die umkämpfte Prämienungleichheit der Geschlechter realisiert werden. Die AHV ist eine große Leistung der Schweizer Sozialpoli-

tik, weil sie als solidarisches Sozialwerk die Abhängigkeit alter Menschen von ihren Familien oder der gesellschaftlichen Mildtätigkeit verringerte und einen individuellen Rentenanspruch begründet.¹⁶ Zu Beginn ging die AHV aber von der dauerhaften Ehe und traditioneller Arbeitsteilung mit männlicher Vollzeitwerbstätigkeit und weiblicher Sorge-Arbeit aus. Der Ehemann begründete mit seinen Beiträgen seine Altersrente, eine Ehepaarrente und eine Hinterbliebenenrente. Ansprüche der nicht-erwerbstätigen Ehefrau waren nur abgeleitet, bei Scheidung verlor sie diese. Erst der Druck von Frauenorganisationen bewirkte bei der 10. AHV-Revision 1994 einen Systemwechsel, durch den wichtige Gleichstellungsforderungen erreicht wurden: Seit 1997 gibt es für Eheleute zwei Individualrenten; die AHV-Beiträge während der Ehe werden im Falle der Scheidung hälftig geteilt. Zudem wurden Erziehungsgutschriften bei der Rentenberechnung eingeführt; umstritten blieb dabei die Erhöhung des Frauenrentenalters von 62 auf 64 Jahre (Männer 65 Jahre). Weitere Revisionen zu Fragen des (flexibilisierten) Rentenalters, Höhe der Renten und der Finanzierung scheiterten an der Urne. Zuletzt wurde das Paket „Altersvorsorge 2020“ im September 2017 abgelehnt, welches das Rentenalter für Frauen auf 65 Jahre erhöht hätte.¹⁷

Seit 1985 ist die berufliche Vorsorge, die Einzahlung in eine kapitalgedeckte „2. Säule“ der Alterssicherung (Pensionskasse) obligatorisch, wenn ein bestimmter Jahreslohn erreicht wird. Vom Jahreslohn bei *jedem* Arbeitgeber werden nochmals knapp 25.000 Franken abgezogen, nur der Rest ist pensionskassenpflichtig.¹⁸ Diese Regelungen begünstigen Vollzeitarbeit und benachteiligen niedrige Löhne und Teilzeitarbeit. Die Eintrittsschwelle wurde 2005 abgesenkt und liegt zurzeit bei 21.150 Franken Jahreslohn; über drei Viertel der neu Versicherten waren damals Frauen. Dennoch waren Ende der 2000er Jahre nur 74% der erwerbstätigen Frauen, aber 90% der erwerbstätigen Männer in der zweiten Säule versichert (Bertschy et al. 2010, S. ix–x). In der Reform der Altersvorsorge 2020 sollte die Eintrittsschwelle hoch bleiben und nicht, wie von Frauenorganisationen gefordert, abgeschafft werden. Allerdings war vorgesehen gewesen, die Berechnung des pensionskassenpflichtigen Einkommens anzupassen, so dass niedrige Löhne profitiert hätten;

¹⁶ Die Umverteilung via AHV geht weiter als etwa im deutschen Rentensystem, da alle Einkommen, ob von öffentlich oder privat Beschäftigten oder von Selbstständigen, und unabhängig von der Höhe des Einkommens, AHV-pflichtig sind. Auch gibt es keine Beitragsbemessungsgrenze: auch von den höchsten Einkommen werden Beiträge erhoben, die Höchstrente bei der AHV liegt jedoch tief und ist an sich nicht existenzsichernd; die dafür nötigen höheren Beiträge waren aber nie politisch durchsetzbar, vgl. www.entwicklung-ahv.ch (5. Oktober 2017).

¹⁷ Ein Dossier zur Reform findet sich unter www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ahv/reformen-revisionen/altersvorsorge2020.html (7. Dezember 2017). Eine Abstimmungsanalyse gibt es unter www.voto.swiss.

¹⁸ Einige Pensionskassen sehen freiwillige günstigere Möglichkeiten für Teilzeit vor.

der sogenannte Koordinationsabzug wäre von knapp 25.000 Franken auf gut 14.000 Franken gesenkt worden.¹⁹ Demnach hätten dann auf das Einkommen, das 14.000 Franken übersteigt, Abgaben an die Pensionskasse gezahlt werden müssen. Insgesamt unterstützen diese institutionellen Faktoren das Modell des Alleinernährers und sie beeinflussen die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung entscheidend.

Eine Studie im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (Bonoli et al. 2016) hat aufgrund von Modellrechnungen die Auswirkungen der unterschiedlichen Erwerbsbiografien (kontinuierliche männliche Vollzeitarbeit und Teilzeitarbeit sowie Erwerbsunterbrüche von Frauen) berechnet. Die Auftraggeberin kam zu klaren Schlüssen:

Deshalb empfiehlt die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (...) Frauen und Männern, darauf zu achten, dass ihr Beschäftigungsgrad während ihrer ganzen Erwerbszeit nicht unter ein Minimum von 70 Prozent fällt. Wer über längere Zeit in einem Pensum von unter 50 Prozent arbeitet, riskiert nach der Pensionierung mit dem Existenzminimum auskommen zu müssen oder finanziell stark abhängig zu sein vom Partner oder der Partnerin. Mit einer Scheidung erhöht sich dieses Risiko. (Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten 2016, S. 1)

Eine Statistik zu den Neurenten 2015 (Bundesamt für Statistik 2017b) zeigt bei den gesetzlichen AHV-Renten wenig Geschlechterunterschiede (was den Umverteilungscharakter unterstreicht). Die ausgezahlten Pensionskassenrenten der Frauen betragen aber lediglich 56% der Männerrenten. Beim steuerbegünstigten Kapitalsparen (3. Säule) bekamen die Neurentnerinnen durchschnittlich nur 77% der Summe ausbezahlt, die Neurentner erhielten.

Auch die seit 1960 bestehende *Invalidenversicherung (IV)* wird mit Lohnbeiträgen und Bundesmitteln (z. B. Mehrwertsteuer) finanziert. Sie soll Personen, die durch Unfall, Krankheit oder „Geburtsgebrechen“ in ihrer Erwerbstätigkeit eingeschränkt sind, mit Rehabilitation, Wiedereingliederungsmaßnahmen und mit Renten unterstützen. Als Invalidität gilt die Erwerbsunfähigkeit oder bei Nichterwerbstätigen die Unfähigkeit, sich im bisherigen Aufgabenbereich, z. B. im Haushalt, zu betätigen. Die Berechnung der Invaliditätsgrade und der Renten sind für die Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeit jedoch unterschiedlich und damit ist eine strukturelle Ungleichheit in der Versicherung angelegt. Teilzeiterwerbstätige sind bei der Bemessung des Invaliditätsgrades benachteiligt: Dies wirkt sich auf die ausgezahlten Renten aus, da eine Rente erst ab 40% Invalidität gezahlt wird.²⁰

¹⁹ Vgl. www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/faktenblaetter/AV2020-bedeutung-fuer-Frauen.pdf.download.pdf/03-DE_AV2020_Auswirkungen-Frauen.pdf, S. 4. (27. August 2017).

²⁰ Die Berechnung von IV-Renten im Einzelnen ist kompliziert und nicht auf Anhieb durchschaubar, vgl. Galliker 2016 für Beispiele.

Für Ende des 20. Jahrhunderts befand eine Studie (Baumann und Lauterburg 2001), dass Frauen in der IV weniger Leistungen, weniger und billigere Hilfsmittel und eine geringere Rente erhielten. Gleichstellungskonforme Anpassungen der rechtlichen Grundlagen seien nur beschränkt wirksam geworden und der Ermessensspielraum sei oft im Sinne eines traditionellen Rollenverständnisses ausgelegt worden. Beratungen zu Umschulung und Wiedereingliederung sind bisher nicht unter der Geschlechterperspektive untersucht worden, doch gibt es Hinweise, dass die Beratungsqualität heterogen und personenabhängig ist und weiterhin stark an Geschlechterstereotypen orientiert, was z. B. die Umschulungsberufe angeht. Die Ungleichheiten in der IV bestehen nach wie vor. So erhielten etwa 2011 Männer mehr berufliche und medizinische Maßnahmen und Hilfsmittel als Frauen (954 Mio. zu 656 Mio. Franken), was mit der unterschiedlichen Berufsstruktur nur teilweise zu erklären ist (Hagmann 2013, S. 30). 2016 beurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die „gemischte Methode“ zur Bemessung der IV-Renten als diskriminierend.²¹ Die gemischte Methode wird bei Teilzeitbeschäftigten mit Haushaltspflichten angewendet und ermittelt getrennt die Einschränkung im Haushalt und im Beruf und mischt sie erst nach dem Verhältnis der Aufteilung der Arbeiten. Wechselwirkungen werden dabei nicht berücksichtigt. Im vorliegenden Fall war die IV-Rente einer Verkäuferin neu berechnet worden, nachdem sie Zwillinge geboren hatte und die IV davon ausging, dass sie nur noch Teilzeit arbeiten würde. Die Neuberechnung führte zu einem geringeren Invaliditätsgrad und so zum Wegfall der Rente.²² Die institutionelle Logik der IV sichert Teilzeitarbeit systematisch schlechter ab und trifft vor allem Frauen, die im sog. modernisierten Ernährmodell arbeiten.

Die *Arbeitslosenversicherung (ALV)* in der Schweiz ist erst seit 1976 obligatorisch. Sie ist egalitärer, denn sie versichert den Lohn aller unselbstständig Erwerbstätigen unabhängig vom Arbeitszeitumfang. Mit der Revision von 1996 wurden wichtige Elemente des aktivierenden Wohlfahrtsstaats in die ALV eingeführt. Regionale Arbeitsvermittlungszentren übernahmen nun eine professionelle Arbeitsvermittlung und kontrollierten die Arbeitsbemühungen der Erwerbslosen strikt. Zudem wurden aktive Arbeitsmarktmaßnahmen (wie Weiterbildungen) etabliert (Bonoli und Champion 2014 m. w. N.). Leistungen der ALV gibt es nur bei Verfügbarkeit, die für Menschen mit Sorgeverpflichtungen schwieriger zu erfüllen sind: so gilt eine Arbeit als zumutbar, die täglich bis zu vier Stunden Wegezeit erforderlich macht. (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO 2017, S. 13). Andererseits sind Zeiten der Kinderbetreuung unter bestimmten Voraussetzungen mit Beitragszeiten gleichgestellt und berechtigen zum Bezug von Arbeitslosengeld, allerdings

²¹ Fall 7186/09, Di Tizio vs. Suisse, Urteil vom 2. Februar 2016.

²² Eine anschauliche Erklärung bietet www.beobachter.ch/geld/ahviv/iv-die-gemischte-methode-diskriminiert-frauen, (27. August 2017).

nur für kürzere Perioden (ebd., 10f.). Zur tatsächlichen Beratungs- und Vermittlungspraxis und der Wirkung arbeitsmarktlicher Maßnahmen auf die Geschlechter gibt es kaum Grundlagen- oder Auftrags-Forschung (zur Anfangszeit vgl. Gerfin und Lechner 2002), obwohl eine entsprechende Evaluationsvorschrift gesetzlich festgelegt ist (AVIG Art. 59a lit. a).

Trotz eines 1945 eingefügten Verfassungszusatzes gab es bis 2005 keine gesetzlichen *Lohnersatzleistungen bei Mutterschaft*, obwohl ein achtwöchiges Arbeitsverbot nach der Niederkunft bestand. Der Bedarf an Pflegeleistungen, gerade von Erwachsenen, steigt und wird zurzeit mehr und mehr vom Markt gedeckt (Brüschweiler und Wigger 2014). Typisch für ein konservatives Wohlfahrtsregime liegt in der Schweiz der sozialpolitische Schwerpunkt auf Transferleistungen wie Familienzulagen bei gleichzeitig geringen Investitionen in die Infrastruktur, etwa der Kinderbetreuung: Betreuung wird als weibliche Aufgabe in der Familie erbracht. Vor zwanzig Jahren sorgten unregelmäßige schulische Stundenpläne auch noch für die institutionelle Verhinderung mütterlicher Erwerbstätigkeit. Hier ist ein starker Familialismus zu konstatieren: Kinder und die sozialen wie ökonomischen Folgen sind vor allem Privatsache (vgl. Wahl und Hardmeier 2009). Für die Vorschulerziehung gibt die Schweiz nur 0,2% ihres Bruttoinlandsprodukts aus, während es im OECD-Durchschnitt 0,6% sind.²³

Historisch sind die sozialen Sicherungssysteme der Schweiz dem männlichen Ernährermodell verpflichtet, das zur Zeit der Entstehung als zu unterstützendes Leitbild galt. Viele dieser Strukturen bestehen fort, andere wurden gemäß dem Gleichstellungsgebot in der Bundesverfassung abgeschwächt. Nach wie vor steuern die sozialen Sicherungssysteme so, dass Vollzeitarbeit privilegiert wird und Sorgearbeit nur abgeleitet via innerfamiliärer Arbeitsteilung zu sozialem Schutz führt.

3.2 Erwerbsarbeit

Seit 1970 haben sich die Beschäftigungsmuster deutlich verändert: waren Frauen 1970 nur zu 40% in den Arbeitsmarkt integriert, so waren Ende 2016 80,8% aller Frauen zwischen 15 und 64 Jahren und 89% aller Männer erwerbstätig.²⁴ Seit 2010 liegt allerdings die weibliche *Teilzeitquote* bei knapp 60%. Jede fünfte erwerbstätige Frau arbeitet sogar unter 50%. Gerade Mütter steigen heute seltener als früher ganz aus dem Erwerbsleben aus, sondern

²³ OECD 2016, S. 304 (Figure C2.5); das steht im Gegensatz zu den hohen Gesamtausgaben für Bildung in der Schweiz.

²⁴ Bühler und Heye 2005, S. 24 sowie www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeits-erwerb/erhebungen/sake/publikationen-ergebnisse.assetdetail.1963640.html (25. März 2017), Tabelle. je-d-03.02.00.01.02 .

arbeiten kontinuierlich, aber häufig nur wenige Stunden pro Woche. Hingegen arbeiten nur knapp 14% (2015) der Männer Teilzeit²⁵. Damit akzentuieren sich geschlechtsspezifische Arbeitsmuster: Eine Studie kam vor einigen Jahren zum Schluss, dass Männer nur zu 9%, Frauen aber zur Hälfte aus familiären Gründen Teilzeit arbeiten (Krone-Germann 2011, S. 40–42). Teilzeitarbeit gilt als Lösung, damit Frauen Erwerbs- und Familienarbeit vereinbaren können. 11,1% der Frauen, aber nur 3,5% der Männer waren 2015 unterbeschäftigt, d.h. würden und könnten gerne mehr arbeiten. Teilzeitarbeit ist daher für Frauen wesentlich öfter unfreiwillig als für Männer.²⁶

In der Schweiz hat sich somit ein *modernisiertes Ernährermode*ll entwickelt: Nur noch knapp 30% der Familien mit Vorschulkindern lebten 2012 nach dem traditionellen Modell, in dem der Vater Vollzeit erwerbstätig ist und die Mutter sich ausschließlich um Haushalt und Kinder kümmert. 1970 waren es noch etwa 70%. Heute arbeitet in der Hälfte der Haushalte mit kleinen Kindern der Vater Vollzeit, die Mutter Teilzeit.²⁷ Dabei tragen in über drei Viertel der Paarhaushalte mit kleinen oder größeren Kindern die Frauen die Hauptverantwortung für Haus- und Betreuungsarbeit.²⁸

Der geschlechtsspezifische Lohnunterschied in der Gesamtwirtschaft betrug in der Schweiz 2015 17,7% und lag damit über dem EU-Durchschnitt von 16,3%.²⁹ Diese Lücken schließen sich nur sehr zögerlich (vgl. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Bundesamt 2013, 6, 12). Zudem lässt sich diese Lohnlücke nur zu etwa 40% durch Qualifikations- und Erfahrungsunterschiede erklären. Besonders hoch waren 2014 die unerklärten Anteile an den Lohnunterschieden in höherem Alter, bei hoher beruflicher Stellung, in kleineren Unternehmen und bei Verheirateten (Strub und Bannwart 2017, S. I–III). Mehr zur Lohngleichheit findet sich im fünften Kapitel.

²⁵ 36% der erwerbstätigen Mütter arbeiteten 2015 unter 50%, 6% sogar unter 20%; dies unterschied sich nicht nach dem Alter der Kinder. Vgl.

„www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake/publikationen-ergebnisse.assetdetail.1963831.html, Tabelle T 03.02.01.15, 25. März 2017.

²⁶ „Unterbeschäftigte und Unterbeschäftigungsquoten“, vgl. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann.assetdetail.254364.html (2. April 2017), Tabelle cc-d-20.04.02.05.01.

²⁷ „Erwerbsmodelle in Paarhaushalten“, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/vereinbarkeit-beruf-familie/erwerbsmodelle-paarhaushalten.assetdetail.304717.html (25. März 2017).

²⁸ „Hauptverantwortung für Hausarbeiten“, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/vereinbarkeit-beruf-familie/hauptverantwortung-hausarbeiten.html (2. April 2017).

²⁹ Berechnet nach den Brutto-Stundenlöhnen, d. h. der EU-Berechnungsmethode, vgl. epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc340 (4. April 2017).

Auch gibt es eine starke geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes in männer- und frauentypische Branchen und Tätigkeiten mit unterschiedlichem Ansehen und Lohnniveau (Charles 2005, Jann 2008 für Lohnunterschiede). Die vertikale Segregation hat sich durch bessere Ausbildung von Frauen und Ausbreitung egalitärerer Normen seit 1970 etwas abgeschwächt. Dennoch waren 2015 doppelt so viele männliche Erwerbstätige in der Unternehmensleitung wie Frauen (8,6% zu 4,3% und fast zwei Drittel der Frauen hat gar keine Vorgesetztenfunktion (62,7% zu 45,7% der Männer).³⁰

Zur beruflichen Segregation trägt der Bildungssektor entscheidend bei. Zwar ließ z. B. 1864 die Universität Zürich Frauen zu; v. a. Ausländerinnen studierten und erst nach dem Ersten Weltkrieg studierte eine nennenswerte Anzahl von Schweizerinnen. Die direkte Diskriminierung von Mädchen und Jungen im Schulunterricht hielt sich bis weit in die 1990er Jahre hinein und wurde mit Streiks und vor Gericht bekämpft (z. B. mehr verpflichtender Handarbeitsunterricht für Mädchen).³¹ 1993 hatten erst 12 von 26 Kantonen für Mädchen und Jungen das gleiche Fächerangebot (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 2001, Abschnitt 4.1). In einer längeren zeitlichen Perspektive in der Schweiz ist eine erhebliche allgemeine Bildungsexpansion auf allen Qualifikationsstufen festzustellen. So haben sich die Studierendenzahlen an den Universitäten seit 1980 von gut 52.000 auf knapp 114.000 mehr als verdoppelt, die Zahl der Studierenden Frauen hat sich fast vervierfacht, wobei ihr Anteil von einem Drittel bis im Jahr 2015 auf gut die Hälfte stieg.³² Diese Aufholbewegung führt teilweise zu der Wahrnehmung, die Gleichstellung in der Bildung sei bereits erreicht oder nun seien es die Jungen, die benachteiligt seien.³³ Bis auf die jüngsten Altersgruppen sind Frauen

³⁰ „Berufliche Stellung“, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann.assetdetail.254759.html, Tabelle cc-d-20.04.02.06.01 (2. April 2017).

³¹ Eine für Kapitel 6 interviewte ehemalige Gleichstellungsbeauftragte erinnerte sich auch, dass in ihrer Schulzeit am Gymnasium sich Hauswirtschaft und Algebra/Geometrie im Stundenplan überschritten und sie einen Dispens brauchte.

³² Eigene Berechnungen mit dem „Datenwürfel“ des BfS, www.pxweb.bfs.admin.ch/?px_language=de, Datenbasis Erhebung „Studierende und Abschlüsse der Hochschulen“, Datenstand 31.03.2016.

³³ Für die These, Jungen seien in der Schule benachteiligt und dies sei auf den niedrigen Männeranteil unter den (Primarschul)-Lehrkräften zurückzuführen, ließen sich bisher keine wissenschaftlichen Belege finden. Vielmehr zeigte sich in einer breit angelegten Studie im Kanton Bern, dass traditionelle Geschlechtermodelle und entsprechendes Verhalten bei Jungen und Mädchen zu schlechteren Schulresultaten führen. Die Forschenden führten schlechtere Lernerfolge der Jungen auf eine „Schulentfremdung“ zurück, also auf niedrige intrinsische Motivation, negative Einstellungen, negativen Druck der Peers). Die Persistenz eines traditionellen Rollenmodells für Jungen ist dysfunktional geworden: eine männliche Karriere ist nicht mehr selbstverständlich, sondern braucht Anstrengung. Gleichzeitig ist die Konkurrenz von Mädchen hoch und Versagensangst kann zu einer Verstärkung von „männlichem Verhalten“ führen, etwa durch Stören des Unterrichts, vgl. die Beiträge in Hadjar 2011 und Hadjar und Lupatsch 2010.

häufiger ohne Berufsausbildung als Männer.³⁴ Ältere Frauen mit niedrigen oder fehlenden Bildungsabschlüssen sind weiterhin ebenso benachteiligt wie Frauen, die wegen Sorgearbeiten oder Migration keine Berufsabschlüsse erwerben konnten. Fehlende politische Steuerung trägt somit an dieser Stelle zur Verstärkung von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und nach Staatsangehörigkeit bei.

An der geschlechtsspezifischen Berufswahl hat sich trotz zahlreicher Projekte und Programme in den letzten Jahren kaum etwas verändert. Zahlreiche Sensibilisierungsprojekte entfalten keine nachhaltigen Wirkungen, da sie nicht strukturell verankert sind (Fuchs 2017, S. 10–11, zur Ausnahme Zukunftstag vgl. Stern und et al. 2015).

Dabei beginnt die Berufswahl vor der Berufswahl: Bereits in der Kindheit besteht ein enger Blick auf geschlechtstypische Berufe, der schichtunabhängig ist. In der Schweiz ist eine frühe Entscheidung für eine berufliche Laufbahn nötig, die in eine Phase unsicherer Geschlechtsidentität fällt und damit „typische“ Berufsentscheidungen begünstigt. Zudem sind die typischen Ausbildungsgänge unterschiedlich institutionalisiert; die viel gelobte duale Ausbildung in Schule und Betrieb mit einem Auszubildendenlohn existiert vor allem für männertypische Berufe, während schulische Ausbildungen mit (unbezahlten) Praktika vor allem in frauentypischen Berufen verbreitet sind. Beschäftigungsnormen in männlich und weiblich typisierten Berufsfeldern ermöglichen oder verhindern die Erfüllung geschlechtstypischer Aufgaben (höhere Löhne in Männerberufen ermöglichen eine Ernährerrolle, Teilzeitmöglichkeiten in Frauenberufen die Sorgearbeit); dies antizipieren Jugendliche bei ihrer Berufswahl (Gianettoni 2015, S. 5–7). Geschlechteruntypische Berufswahl ist selten, ein Verbleib in diesen Berufen ist noch seltener. Einen frauentypischen Beruf zu ergreifen, zahlt sich in punkto Berufsstatus weder für Frauen noch für Männer aus (Joye und et al. 2014, Maihofer und et al. 2013, vgl. Huber und Bergman 2013, Leemann und Keck 2005, S. 121–127).

Strukturelle Hindernisse bremsen eine Gleichverteilung von Haus- und Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern. Zahlreiche Studien bestätigen mittlerweile, dass die Steuer- und Sozialtransfersysteme Fehlanreize setzen, in dem sie weiterhin das traditionelle Ernährermodell belohnen (Überblick bei Müller und Balthasar 2014). In den meisten Kantonen ist die Ehe gegenüber einer Individualbesteuerung begünstigt, und zwar tendenziell umso mehr, je unterschiedlicher der Beitrag der Eheleute zum gemeinsamen Einkommen ist (vgl. Peters 2014). Die von Konservativen angeprangerte „Heiratsstrafe“ ist nur noch bei den Bundessteuern³⁵ substantiell; angedachte Splittingmodelle würden diese Privilegierung der Ernährerehe nur noch verstärken. Wenn Kinder außer Haus betreut werden, dann entstehen durch die

³⁴ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/bildung/bildungsstand.assetdetail.246121.html (4. April 2017).

³⁵ Die jedoch nur einen kleinen Teil der Gesamtsteuerbelastung ausmachen.

Ausgestaltung von einkommensabhängigen Betreuungstarifen, der Subventionspraxis und dem Steuerrecht (Deckelung der Abzüge für effektive Betreuungskosten) häufig Fehlanreize für die substantielle Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten. Beispielsweise zeigen Modellrechnungen für den Kanton Zürich (Schwegler et al. 2011), dass bei zwei Kindern in Betreuung je nach Parametern eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils das verfügbare Einkommen nur um 1000 Franken erhöht; bei Teilzeit kann das zusätzliche Einkommen sogar ganz aufgefressen werden.

3.3 Sorgearbeit

3.3.1 *Mutterschaftsurlaub*

Seit 2005 haben weibliche Beschäftigte endlich das Recht auf 14 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub, bei dem 80% des Lohnes (mit einem Höchstbetrag) ersetzt wird. Dies wird über Lohnabzüge finanziert. Erst die Einführung der Mutterschaftsversicherung schuf eine Grundlage, Elternurlaube zu fordern, was im nationalen Parlament auch zunehmend geschieht (vgl. Kapitel 4.7). Bis auf einige Großunternehmen und öffentliche Arbeitgeber gibt es aber keine Ansprüche auf bezahlte oder unbezahlte Elternzeit.³⁶ Rechtlichen Anspruch haben Väter nur auf einen Tag bei der Geburt ihres Kindes (Art. 329, Abs. 3 Obligationenrecht). Bei einigen kantonalen Arbeitgebern sind nach dem Mutterschutz auch die Ansprüche von Müttern besser als von Vätern (Fuchs 2008a, Pärli 2016, S. 952–953). Das ist erstens ungerecht und zweitens problematisch, denn die einseitige Adressierung von Frauen bei sog. familienfreundlichen Maßnahmen verstärkt die geschlechtsspezifische Ungleichverteilung der Sorgearbeit (Liebig 2014, S. 209) und mittelbar auch die unterschiedliche Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern. Nur wenige Modelle für einen Vaterschaftsurlaub, die in den letzten Jahren als Vorstöße im Parlament eingereicht wurden, würden Anreize bereitstellen, bezahlte Zeiten zur Kleinkindbetreuung tatsächlich paritätisch aufzuteilen (vgl. Valarino 2016, s. a. Kapitel 4.7). Die Einführung der Mutterschaftsversicherung hat Diskussionen um Elternzeit ermöglicht, die vorherrschende, aber oft

³⁶ Fuchs 2008a; 35% der Großunternehmen über 250 Beschäftigte (das sind etwa 800 Firmen insgesamt) bieten „Vaterschaftsurlaub“ (d.h. Tage bis wenige Wochen bezahlte oder unbezahlte Freistellung), aber nur 9% der Betriebe mit 10-249 Beschäftigten, vgl. „Löhne, Erwerbseinkommen – Indikatoren Lohnnebenleistungen (Fringe-Benefits) – 2010“, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/lohniveau-schweiz/lohnkomponenten.assetdetail.528370.html (4. April 2017).

unausgesprochene traditionelle Vorstellung bleibt weiterhin bestehen: dass nämlich vor allem Frauen kleine Kinder betreuen sollten.

3.3.2 *Kinderbetreuung*

Seit der Jahrtausendwende hat sich die Situation der familienexternen Kinderbetreuung verändert. Nichtinstitutionalisierte Betreuung, vor allem durch die Großeltern, ist immer noch wichtig, u. a. wegen der Flexibilität („Krippe Grosi“, vgl. Bauer und Strub 2002). Schweizweit wird mittlerweile in 57% der Haushalte mit Kindern unter 13 Jahren eine familienergänzende Betreuung in Anspruch genommen. Ein Drittel der Haushalte greift auf institutionalisierte Angebote und ggf. nicht-institutionalisierte Formen zurück, knapp 36% nutzen nur nicht-institutionalisierte Formen. Die Nutzung von institutionalisierten Angeboten schwankt aber je nach Kanton zwischen 16% und 60%: in „Metropolräumen“ sind Krippen oder Kitas wesentlich häufiger als in ländlichen Gebieten (Bundesamt für Statistik 2017a, S. 47–48). Eine Studie von 2013 kam zum Schluss, dass nur für 11% der Vorschulkinder und für 8% der Schulkinder ein Vollzeit-Betreuungsplatz zur Verfügung steht. Dabei sind die Plätze vor allem in städtischen Regionen besonders in der West- und Nordschweiz konzentriert. Die Studie wies einen Zusammenhang zwischen der Erhöhung des Betreuungsangebots mit höheren Vollzeit-Erwerbsquoten von Müttern nach und kam daher zum Schluss, dass Kinderbetreuungsangebote die Gleichstellung der Geschlechter fördern (Stern et al. 2013). Insgesamt hat das Impulsprogramm des Bundes zwischen 2003 und Mitte 2016 mittels Subventionen zur Schaffung von 52.000 neuen Betreuungsplätzen beigetragen (Bundesamt für Statistik 2017a, S. 47).

Die Finanzierungsmodalitäten und die Chancen, ein Kinderbetreuungsangebot in einer Gemeinde durchzusetzen, schwanken je nach politischen Mehrheitsverhältnissen und den Vorschriften der jeweiligen Kantone. Hinzu kommen schichtspezifische Nutzungsmuster von Kinderbetreuungsangeboten (Zollinger und Widmer 2016); je höher die Bildung der Mutter und je höher das Haushaltseinkommen, desto wahrscheinlicher werden formelle Betreuungsangebote genutzt. Zumindest für einen Teil dieser Unterschiede sind die unterschiedlichen Bedarfslagen verantwortlich. Flexible, entgrenzte oder Randarbeitszeiten vor allem im Niedriglohnbereich erfordern häufig flexible Betreuungszeiten auch an Tagesrandlagen, die institutionalisierte Angebote nicht leisten können, so dass Eltern manchmal von vornherein Krippen oder Kitas nicht in Betracht ziehen. Sie suchen dann „kreative“ Kombi-Lösungen. Dabei stehen Familien mit einem kleinen sozialen Netzwerk tendenziell vor größeren Problemen als andere (vgl. Fuchs und Mateos 2015). Kulturelle Leitbilder haben nur teilweise Einfluss auf die Nutzung, und zwar senken

traditionelle Einstellungen zur Mutterschaft die Wahrscheinlichkeit der Nutzung formeller Angebote (Schmid et al. 2011, S. 20–21 für Vorschulkinder).

Insgesamt sind die Kosten für Eltern in der Schweiz im internationalen Vergleich hoch und *diese hohen Kosten beeinflussen die Nachfrage* stark: wo die relativen Kosten steigen, sinkt die Nachfrage. So erklärt sich auch zum Teil die Schichtspezifik: für besser ausgebildete Mütter übersteigt der erzielbare Lohn eher die Kosten der Betreuung als bei weniger gut Ausgebildeten (Schmid et al. 2011, S. 13).

Der überwiegende Anteil unbezahlter Sorgearbeit, nämlich 92%, wird in der Schweiz für die Betreuung von Kindern erbracht, doch der Anteil der Sorgearbeit für Kranke und Alte steigt in einer alternden Gesellschaft. Etwa ein Drittel der Care-Arbeit für Erwachsene ist unbezahlt (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann 2010, S. 7–9). Verschiedentlich wird in der Literatur eine „Sorgekrise“ konstatiert (zum Begriff Knobloch 2013), dass also Bedürfnisse nach Betreuung nicht ausreichend (gut) erfüllt werden können und dass die Arbeitsbedingungen der Betreuenden zu schlecht sind. Die Gründe für diese Krise sind vielfältig: wachsender Erwerbsdruck und steigende Erwerbsquoten von Frauen, veränderte Lebensformen und steigende Nachfrage sowie Kostendruck im Gesundheitswesen (Brüschweiler und Wigger 2014, S. 215). Viele pflegende weibliche Angehörige müssen ihre Erwerbsarbeit reduzieren oder ganz aufgeben, von Stress und chronischer Belastung nicht zu reden (vgl. Perrig-Chiello et al. 2010). Die öffentliche Hand hält sich mit dem Ausbau ihrer Angebote zurück. Zusätzlich wird auch ein großer Teil der Langzeitpflege in der Schweiz privat bezahlt, nämlich über 60%, während es im OECD-Durchschnitt nur 15% sind (Schilliger 2013, S. 148). Dies bietet einen großen Markt für private Care-Dienstleister. Diese erzielen via Markt Gewinne primär über Billiglöhne, und auch dann sind die Kosten für eine Pflege selbst bei sehr gutem Verdienst kaum zu tragen. Vor allem ausländische Frauen sind in diesem Sektor unter prekären, oft auch illegalen Arbeitsbedingungen beschäftigt (Brüschweiler und Wigger 2014, S. 216).

Kinderbetreuung wird heute nicht mehr nur als *private*, sondern als teilweise *öffentliche* Angelegenheit definiert. Ihr Ausbau wird in Parlament und öffentlicher Diskussion zunehmend mehrheitsfähig; das Parlament hat bereits zwei Mal die Anschubfinanzierung des Bundes für Kinderbetreuungseinrichtungen verlängert. Ein solcher Ausbau wird dabei immer öfter mit ökonomischen Argumenten gestützt: Der Arbeitsmarkt könne nicht auf gut ausgebildete Frauen verzichten und volkwirtschaftlich würden die Ausbildungskosten verschwendet, wenn Frauen lange zuhause blieben oder nur wenig arbeiten könnten. Dabei ist in der öffentlichen Diskussion eine Elitenfixierung unverkennbar, also ein fast ausschließlicher Bezug auf hochqualifizierte Frauen. Hingegen wird im vorherrschenden Marktmodell der Care-Arbeit für Erwachsene die Sorgeverantwortung „individualisiert, privatisiert und femini-

siert“ (Brüschweiler und Wigger 2014, S. 217). In der Lebenslaufperspektive kumulieren sich dadurch für viele Frauen die Nachteile: unbezahlte Care-Arbeit, unterbrochene Erwerbsbiografien, Dequalifizierung, Teilzeitarbeit verschlechtern die soziale Absicherung (Liebig 2014, S. 210).

Die aktuellen Entwicklungen bei der Sorgearbeit haben also *starke soziale Strukturierungseffekte* im Wohlfahrtsregime. Sie verschärfen die Ungleichheit unter Frauen und zwischen Frauen und Männern: Gleichstellungsfortschritte, die durch den Ausbau der Kinderbetreuung ermöglicht werden, nämlich eine höhere und qualifiziertere Erwerbstätigkeit von Müttern, werden konterkariert durch prekäre Beschäftigungsbedingungen in den Betreuungseinrichtungen; hier arbeiten vornehmlich Frauen mit bescheidenen Löhnen und häufig einem geringen Anstellungsumfang, was ihnen keine eigenständige Existenzsicherung ermöglicht (Zollinger und Widmer 2016). Bei steigender Nachfrage und fehlenden Standards bei Ausbildungsanforderungen und Löhnen geraten gerade in der Betreuung von Schulkindern die Arbeitsbedingungen unter Druck (Flitner und Marti 2014). Tendenziell noch problematischer ist es, dass die rechtliche Regulierung des Arbeitsplatzes Privathaushalt nicht weit fortgeschritten ist. Einige meinen gar, der Gesetzgeber dulde den neu entstehenden Billiglohnsektor bewusst, da politische Initiativen zur Legalisierung von Arbeitsverhältnissen von Sans-Papiers, die Ratifizierung (und Umsetzung) der ILO-Konvention für Hausangestellte (Nr. 189) und Forderungen zur Professionalisierung dieses Arbeitsbereichs nur zögerlich bearbeitet werden (Brüschweiler und Wigger 2014, S. 217, Überblick zu [mensen-]rechtlichen Aspekten der Pendelmigration bei Medici 2016, zum Thema generell die zahlreichen Publikationen von Sarah Schilliger).

Möglicherweise ist die Arbeit im Privathaushalt ein Thema, das vor allem gewerkschaftlich bearbeitet werden muss, und zwar zusätzlich zu den üblichen gewerkschaftlichen Strategien auch mit Rechtsmobilisierung,³⁷ wie es vereinzelt bereits geschieht. So kam im Oktober 2014 in Basel ein Gericht zum Schluss, dass einer im Haushalt wohnenden Pflegerin, die 24 Stunden auf Abruf war, die Bereitschaftszeit mit 50% des normalen Stundenlohns zu vergüten sei.³⁸ Die Klägerin wurde dabei von der Gewerkschaft VPOD unterstützt. Aufgrund eines parlamentarischen Vorstoßes³⁹ ließ der Bundesrat einen Bericht zur Pendelmigration sowie eine Regulierungsfolgenabschätzung erstellen; im Sommer 2017 hat er sich erneut für eine schwache Regulierung entschieden: Erwerbstätige im Privathaushalt sollen weiterhin nicht dem Arbeitsgesetz unterstellt sein. Stattdessen wird den Kantonen empfohlen, Normalarbeitsverträge zu erarbeiten, die im Gegensatz zu heute nicht nur Lohnhöhe, sondern auch weitere Arbeitsbedingungen festschreiben. Würden

³⁷ Siehe respekt-vpod.ch, zu Gerichtsprozessen als Alternative zum parlamentarischen Prozess (vgl. Fuchs 2012a).

³⁸ Zivilgericht des Kantons Basel-Stadt, Gs.2013.32 vom 27.10.2014.

³⁹ Schmid-Federer 12.3266.

Pikettzeiten von im Haushalt wohnenden Pflegekräften entlohnt, könnten die Mehrkosten (bis zu 500 Mio. Franken p. a.) nämlich das aktuelle Pflegeregime in der Schweiz aus den Angeln heben.⁴⁰

Bei der Kinderbetreuung verläuft die Debatte hingegen etwas anders. Da zahlreiche Studien nachweisen, wie positiv familienergänzende Kinderbetreuung auf die Sozialisation und persönliche Entwicklung von Kindern allgemein und gerade von fremdsprachigen Kindern wirkt, müsste es nicht nur unter Gleichstellungs- sondern auch Integrationsgesichtspunkten das Ziel sein, eine qualitativ hochstehende, kostengünstige oder kostenlose, stark subventionierte und gut zugängliche Kinderbetreuung auszubauen (Müller und Balthasar 2014, S. 14–19). Die OECD empfiehlt seit langem, für die (vorschulische) Kinderbetreuung etwa 1 Prozent vom BIP vorzusehen. Von den Kantonen, die hierzu überhaupt Zahlen vorlegen, ist Zürich mit 0,2 Prozent des BIP für schulergänzende Betreuung Spitzenreiter (vgl. Flitner und Marti 2014). Insgesamt sind also Tätigkeiten, die traditionell weiblichem Arbeitsvermögen zugeschrieben und nicht bezahlt wurden (vgl. Bock und Duden 1977) etwas später als in Deutschland in den letzten 20 Jahren in den Fokus der gesellschaftlichen Diskussion gerückt. Besonders in der Kinderbetreuung hat dies Veränderungen herbeigeführt.

3.4 Wertorientierungen und Arbeitsteilung

Wertorientierungen sind wichtige Bestimmungsfaktoren für die Wahrnehmung gleichstellungspolitischen Handlungsbedarfs. Eine fundierte Analyse verschiedener vertretener Werte und Diskurse ist hier nicht möglich, sondern es muss bei einer groben Charakterisierung bleiben.

Seit den 1970er Jahren sind traditionelle geschlechtsspezifische Zuweisungen zu Erwerbs- und Sorgearbeit weniger starr, doch es bleibt ein traditionalistischer Kern bestehen: dass sich in erster Linie Frauen um die Familien kümmern sollen (Krone-Germann 2011, S. 1–20, Levy et al. 2003). Dies zeigen auch die Umfragewerte im Zeitverlauf: Während das gleiche Recht auf einen Arbeitsplatz mehr und mehr akzeptiert wird, bleibt Familienarbeit Domäne der Frauen.⁴¹

⁴⁰ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 22. Juni 2017 (www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-67221.html, 26. Juli 2017).

⁴¹ Die Geschlechterunterschiede sind sehr gering: nur betragen sie 3%.

Tabelle 3: Orientierungen zu Erwerbs- und Familienarbeit, (starke Zustimmung in Prozent)

| | Männer sollten mehr Recht auf Arbeit als Frauen haben, wenn die Arbeitsplätze knapp sind. | Frauen sollten bereit sein, aus familiären Gründen Erwerbsarbeit zu reduzieren. |
|------|--|--|
| 1996 | 29.2 | n. v. |
| 2004 | 25.0 | 63.6 |
| 2008 | 18.6 | 56.7 |
| 2010 | 18.4 | 60.4 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach World Value Survey (1996) und European Social Survey. Neuere Ergebnisse nicht verfügbar.

Eine Interviewstudie mit jungen, noch kinderlosen Erwachsenen zwischen 24 und 26 konnte zeigen, dass schon vor der Geburt von Kindern die Mehrheit nicht ein Modell der gleichen Verantwortung für Job und Familie anstrebt. Stattdessen zeigen sich modernisierte traditionalistische Bilder: Männer sollen aktive, engagierte Väter sein, aber Erwerbsarbeit bleibt ihre vorrangige Domäne. Dabei wird jedoch das alte Bild der selbstlosen Mutter abgeschwächt: Frauen sollen im Erwerbsleben bleiben, aber sie sollen ihre Kinder an erste Stelle setzen und ihre Teilzeitarbeit um deren Bedürfnisse herum organisieren. Doppelverdiener, die sich auf institutionelle Kinderbetreuung stützen, treten hier als neues Feindbild hervor. Darüber hinaus werden Vereinbarkeitsprobleme und der Bedarf an Kinderbetreuung als private Probleme konstruiert, die man individuell lösen muss und kann. Sie sind kein Thema, das nach zivilgesellschaftlichem Engagement und politischen Initiativen verlangt. Politische Handlungsfähigkeit ist also in diesem strikt individualistischen Horizont gar keine Option (vgl. Schwiter 2011).

Die Entwicklung neuer Modelle „guter Vaterschaft“ steht dem nicht entgegen. Eine neuere Studie mit hochqualifizierten Schweizer Männern zu Männlichkeit und dem Übergang zur Vaterschaft zeigt wichtige Veränderungen. Das lange gültige Modell des „abwesenden Ernährervaters“ wird fast unisono zurückgewiesen. Neue Bedeutungen von Vaterschaft entwickeln sich, wobei finanzielle Verantwortung zentral bleibt. Die neue Norm ist der „emotional engagierte Ernährervater“ (Zentrum Gender Studies 2010, S. 5). Diese Mischung aus Persistenz und Wandel führt zu erheblichen Unsicherheiten und Spannungen und kann dazu führen, dass Männer Familienpläne aufschieben oder aufgeben. Jene Männer, die versuchen, Familie und Beruf gemäß ihren Orientierungen zu vereinbaren, haben ein wachsendes Vereinbarkeitsproblem (Wehner et al. 2010). Das Erwerbsspensum auch von Männern steht bei Elternschaft zunehmend zur Disposition (Baumgarten et al. 2016).

Eine Online-Umfrage von Pro Familia im Kanton St. Gallen (Pro Familia Schweiz 2011, hier 8-10) bestätigt diese Erkenntnisse: danach würden neun von zehn Männern gerne ihre Arbeitszeit reduzieren, überwiegend jedoch von Vollzeit auf 80% oder 90%. An Vereinbarkeitsmaßnahmen werden flexible Arbeitszeiten, Koordinierung der Urlaubspläne und eine familienfreundliche Arbeitsatmosphäre geschätzt. Spezifische Maßnahmen wie Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuung waren kaum von Bedeutung, so dass hier der Schluss naheliegt, dass diese weiterhin in mütterlicher Verantwortung gesehen wird.

Nach diesen Ausführungen erstaunt es nicht, dass die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit immer noch stark ist. 2016 arbeiteten in der Schweiz Frauen (ab 15 Jahren) im Durchschnitt knapp 17 Stunden bezahlt und gut 30 Stunden unbezahlt. Bei den Männern war es spiegelbildlich: Sie arbeiteten knapp 20 Stunden unbezahlt und wendeten gut 27 Stunden für Erwerbsarbeit auf. Besonders hoch ist allerdings die Belastung für Eltern mit Kindern unter 15 Jahren: dort arbeiteten Mütter und Väter je knapp 70 Stunden pro Woche (Mütter 53 Stunden Haus- und Familienarbeit und 15 Stunden Erwerbsarbeit, Väter entsprechend 29 bzw. 38 Stunden.) Zwar steigt die Arbeitszeit der Männer im Haushalt an, allerdings arbeiten Männer in keiner Lebensphase so viel wie in der Zeit wenn ihre Kinder zwischen 7 und 14 Jahren alt sind, nämlich 39.4 Stunden).⁴² Ein aktueller interkantonaler Vergleich zu Geschlechterunterschieden bei Zeitverwendung und zur Geschlechtersegregation bei Haushaltstätigkeiten legt nahe, dass beides leicht sinkt und dass politische Rahmenbedingungen zur Unterstützung eines „dual-breadwinner models“ eine solche Konvergenz befördern (Nollert und Gasser 2017, S. 154–158).

3.5 Fazit

Grundsätzlich wird Geschlechterpolitik in vielen Politikfeldern gemacht, sei es Arbeitsmarkt-, Sozial- oder Familienpolitik. Wesentliche, hergebrachte staatliche Institutionen wie die der sozialen Sicherung oder des Steuersystems stützen ein traditionelles Geschlechtermodell, das zum Zeitpunkt ihrer Entstehung noch hegemonial war. Gleichzeitig ist dieses Modell brüchig; das männliche Ernährermodell ist ein Minderheitenmodell, das modernisierte Ernährermodell mit einem Vollzeit erwerbstätigen Vater und einer zuverdienenden Mutter ist mittlerweile etabliert. Viele Prozesse sind hierfür verantwortlich, wovon die (weibliche) Bildungsexpansion, der Wertewandel und

⁴² Vgl. Medienmitteilung Bundesamt für Statistik vom 11. Juli 2017 Nr. 2017-0251-D (26. Juli 2017).

der erhöhte ökonomische Druck – das Ende des Fordismus – einige davon sind. Teilweise passen sich nun die Bedingungen an, wie etwa am Ausbau der familienexternen Kinderbetreuung zu sehen ist, die nicht mehr nur als Privatsache gesehen wird. Bestehende Fehlanreize, die mehr weibliche Erwerbstätigkeit verhindern, werden unter dem Aspekt der fehlenden Wahlfreiheit des Lebensmodells und unter ökonomischen Gesichtspunkten kritisiert: Der Arbeitsmarkt könne nicht auf gut ausgebildete Frauen verzichten und volkswirtschaftlich würden die Ausbildungskosten verschwendet, wenn Frauen lange zuhause blieben oder nur wenig arbeiten könnten. Gleichstellung für alle als normatives Ziel droht bei diesen Argumenten aus dem Blick zu geraten. Denn auf der anderen Seite fördern jetzige Arrangements neue soziale Ungleichheiten und steigende geschlechtsspezifische Segregation, wie an der Kluft zwischen Care-Nutzer*innen und Erbringer*innen von Care-Arbeit zu sehen ist. Konfliktlinien bestehen also nicht nur zwischen konservativen und egalitären Geschlechtervorstellungen, sondern auch zwischen sozialen Gruppen.

Welche Lebensformen Menschen tatsächlich realisieren, bestimmt ein komplexes Zusammenspiel von Strukturen, Wertorientierungen und Aushandlungsprozessen. Politik zielt darauf, Strukturen zu verändern und Möglichkeitsräume zu eröffnen. Dabei kann sie sich aber nicht „neutral“ verhalten: Entscheidungen für ein bestimmtes Modell von sozialer Sicherung, Besteuerung oder Ausbildungspolitik verhalten sich nicht neutral gegenüber Lebensentwürfen. Die Rede in der Politik von der Wahlfreiheit als Ziel ist daher irreführend. Der nächste Abschnitt wirft einen näheren Blick auf die konflikthafter politischen Prozesse zur schweizerischen Gleichstellungspolitik.

4 Gleichstellungspolitisches Agenda-Setting

Politisches Agenda-Setting umfasst anspruchsvolle Prozesse, die von vielen Faktoren abhängen und häufig scheitern bzw. abgebrochen werden. Zu Beginn dieses Kapitels geht es daher um die Voraussetzungen für und die Traditionen gleichstellungspolitischen Agenda-Settings, nämlich erstens das Frauenstimmrecht (ohne Wahlrecht keine Demokratie) und zweitens um die Entwicklung von politischen Strategien der Frauenbewegung für ihre Forderungen. Vor dem Hintergrund wichtiger Elemente des politischen Systems der Schweiz zeigt sich, dass wichtige Meilensteine der Gleichstellung mit direktdemokratischen Verfahren verzögert wurden. Umgekehrt gibt direkte Demokratie zentralen Forderungen aber auch nachhaltige Legitimität, wie beim Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung. Welche Rolle spielt also die direkte Demokratie für die Gleichstellung? Moderne Demokratie in differenzierten Gesellschaften ist ohne Repräsentation z. B. in Parlamenten nicht vorstellbar. Spielt das Geschlecht der Repräsentant*innen eine Rolle für die politischen Inhalte und vertretenen Interessen, und wenn ja welche? Entlang dieser Frage geht es in den weiteren Abschnitten um die Entwicklung deskriptiver politischer Repräsentation in Parlamenten und Regierungen. Diese bewegt sich zwar mittlerweile im europäischen Mittelfeld, war aber hochumstritten und stagniert seit der Jahrtausendwende. Für die Frage, wie Geschlecht und gleichstellungspolitische Interessen und Vorschläge zusammenhängen, analysiert der folgende Abschnitt gleichstellungspolitische Vorstöße in den Eidgenössischen Räten von 1996 bis 2011. Hierbei steht auch im Fokus, welche Steuerungsprinzipien vorgeschlagen werden und welche die besseren Durchsetzungschancen haben.

4.1 Die Entwicklung frauenbewegter Strategien

Alle gleichstellungspolitischen Erfolge und alle auf die Agenda gesetzten Themen gehen auf Artikulationen und lange politische Kämpfe der Frauenbewegung zurück. Ohne Frauenbewegung gäbe es heute keine Gleichstellungspolitik in der Schweiz. Das gilt auch für die – in diesem Buch nicht behandelten – Politikfelder Gewalt gegen Frauen, Ehe- und Familienrecht oder reproduktive Rechte. Die Frauenbewegung hat mit ihren Aktionsformen, ihren Themensetzungen und dem Aufbau neuer Sichtweisen von der Welt maßgeblich dazu beigetragen, gleichstellungspolitische Problemlagen zu formulieren und diese auf die Tagesordnung zu setzen (vgl. zur Frauenbewegung ganz besonders Offen 2000). (Ehemalige) Mitglieder von Bewegungen,

Organisationen und Gruppen waren und sind an der Formulierung und Implementation der politischen Antworten auf diese Problemlagen beteiligt.

Am Beginn der neuen Frauenbewegung stand auch in der Schweiz ein großes „Nein!“ zu etablierten und männlich monopolisierten Institutionen. Autonomie und Selbstbestimmung, direkte Aktions- und Protestformen sowie Forderungen nach umfassender Selbstbestimmung, straffreier Abtreibung oder gegen allgegenwärtigen Sexismus setzten die neuen Gruppen deutlich von den bürgerlich geprägten alteingesessenen Frauenorganisationen ab, aber auch von Parteien des linken Spektrums und Gewerkschaften. Die alten Frauenorganisationen wurden als bescheiden und bieder wahrgenommen, sie wollten Abstand zu kontroversen Themen halten, etwa zum Schwangerschaftsabbruch. Zu Beginn standen dabei direkte, disruptive *Protestaktionen* im Mittelpunkt der Strategien, die dazu dienten, die eigene Gegensicht zu verbreiten; so gab es öffentliche provokative Happenings, die Störung z. B. von Nationalratsdebatten oder des (bürgerlichen) Frauenkongresses 1975. Die Abtreibungsfrage war in den 1970er Jahren ein wichtiger Kristallisationspunkt der feministischen Bewegung, die sie als Frage sexualisierter Machtverhältnisse thematisierte. Um das Ziel der Autonomie zu realisieren, verstanden als Unabhängigkeit von anderen (linken) Bewegungen und Institutionen, schuf die Bewegung Gegeninstitutionen und eigene Handlungsräume von Frauen für Frauen – 1972 entstanden die ersten Beratungsstellen, es folgten 1974 Frauenzentren und erste Frauenhäuser 1977.

Allerdings verschränkten sich autonomes und institutionelles Handeln schon früh. Es ging auch darum, durch Kooperationen und Allianzen etwa mit linken Parteien und etablierten Frauenverbänden im Feld institutionalisierter Politik gesetzliche Veränderungen durchzusetzen (zur Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vgl. Amlinger 2014, zu Gewerkschaften Gül 2004). Das Instrument der *direkten Demokratie* wurde bei den Volksinitiativen zu gleichen Rechten, Mutterschaft, Schwangerschaftsabbruch oder Quoten eingesetzt, wie in Punkt 4.4 aufgeschlüsselt wird. In den 1980er Jahren nahm die Mobilisierungskraft der Frauenbewegung für öffentliche Aktionen ab; allerdings ist der Schweizer Frauenstreik von 1991 mit einer halben Million Beteiligten nach wie vor als riesiger, damals unerwarteter Mobilisierungserfolg zu werten, der einen wichtigen Brückenschlag von neuer Frauenbewegung und Gewerkschaften darstellt (siehe dazu Wicki 1991 und Schöpf 1992). Zudem diversifizierten sich die Aktivitäten und es entstanden thematische und lokale Netzwerke, z. B. zu Reproduktionstechnologien, Erwerbsleben, Frauengesundheit oder häuslicher Gewalt. Es setzte ein *Institutionalisierungsprozess* ein, in dem Gleichstellungsstellen in staatlichen Institutionen geschaffen wurden.⁴³ Auch als Institutionalisierung kann die Entwicklung

⁴³ Zu Faktoren der Herausbildung und des Einflusses in komparativer Perspektive vgl. Haussman/Sauer 2007; Outshoorn/Kantola 2007; Kantola/Squires 2012; für die Schweiz Scheidegger 2008 und Seitz 2010.

bezeichnet werden, mit konventioneller *politischer Arbeit im Parlament* feministische und frauenbewegte Forderungen auf die Agenda zu setzen; so wurde beispielsweise schon 1985 Anita Fetz in den Nationalrat gewählt, die Mitglied der OFRA (Organisation für die Sache der Frau) war. Zwischen Ende der 1980er Jahre und Anfang des neuen Jahrtausends gab es in mindestens sieben Kantonen auch feministische Frauenlisten (ZH, BS, BL, LU, SG, GR, AG), wobei jene in Zürich und in Basel am erfolgreichsten waren.⁴⁴ Sie begriffen Parlamentsarbeit zuerst als Protestpolitik mit anderen Mitteln, gingen aber bald zu einer Strategie des Gender-Mainstreaming über. Die Frauenlisten bzw. ihre Vertreterinnen gingen meist in anderen linken Parteien auf, ähnlich wie viele der etwa 30 Frauenparteien in Europa zwischen 1987 und 2007.⁴⁵

Zusammengefasst handelt es sich hier um einen Prozess von *Diffusion*: feministische oder frauenbewegte Postulate fanden recht bald Eingang in die Debatten von Gewerkschaften und Parteien, sei es durch Feministinnen, die sich in diesen Organisationen engagierten, sei es durch Aufnahme ihrer Forderungen durch dort schon länger aktive Frauen. Dies zeigt sich z. B. in der Programmatik grüner Parteien, in Frauen- oder Gleichstellungsabteilungen und –sektionen, aber auch in vielen Quotenregeln (Fuchs 2009, S. 588–591).

„Straßenmobilisierung“ ist heute seltener, weiter verbreitet ist die Einbindung der frauenbewegten Zivilgesellschaft in Konsultationsmechanismen und als subsidiäre wohlfahrtsstaatliche Leistungserbringerinnen. Die Diversifikation frauenbewegter Organisation und inhaltliche Schwerpunktsetzungen führten in der Schweiz, ähnlich wie in vielen anderen Ländern, zur „*NGOisierung*“. Dies bezeichnet in den Worten von Sabine Lang (1997) die Tatsache, dass durch die Institutionalisierung der Frauenbewegung in Organisationen wichtige Merkmale wie eine Bewegungsöffentlichkeit, Radikalität und die Mobilisierungs- und Artikulationsfunktion verloren gegangen sind. Öffentliche Förderung, so Lang, mache Projekte abhängig vom Staat und den Staatsfeministinnen. Die Tätigkeiten und Aktionsfelder verengten und deradikalisierten sich. Gleichzeitig blieben feministische Interessen weiter aus einem korporatistischen Interessenvermittlungssystem ausgeschlossen. Ohne eigenständiges sichtbares Agenda-Setting seien jedoch keine politischen Erfolge möglich, die der Bewegung zugeschrieben würden. NGOs werden *Dienstleisterinnen*: Sie übernehmen, vom Staat beauftragt und mehr oder weniger gut finanziert, die Umsetzung politischer Maßnahmen, an deren Entwicklung diese Organisationen teilweise mitgearbeitet haben – so etwa im Bereich häusliche Gewalt. Dieses *Offloading* hat zur Folge, dass ökonomische Argumente mehr und normative Überlegungen weniger Gewicht erhal-

⁴⁴ Vgl. hierzu die Bestandsverzeichnisse findmittel.ch/archive/archNeu/Ar90.html (Schweizerisches Sozialarchiv) und query.staatsarchiv.bs.ch/query/detail.aspx?ID=235838, 28. Februar 2015, Speck 2003, Schwyn et al. 1991.

⁴⁵ Vgl. dazu die Analyse von Cowell-Meyers 2016, die auch die Schweiz einbezieht.

ten. Mäßigung, Deradikalisierung und Individualisierung der Rhetorik sind weitere Folgen (Kantola und Squires 2012, S. 385–389), wie sich im folgenden Abschnitt exemplarisch zeigt.

Fokus: NGOisierung am Beispiel häuslicher Gewalt

Ausgehend von der Erkenntnis, dass das Private politisch ist, beschäftigte sich die zweite Welle der Frauenbewegung eingehend mit Männergewalt gegen Frauen.⁴⁶ Diese Gewalt wurde sowohl als strukturelle, ökonomische Gewalt im Rahmen von geschlechtshierarchischer Arbeitsteilung und Abhängigkeit als auch als physische und psychische Gewalt zur Aufrechterhaltung von Macht- und Dominanzverhältnissen in persönlichen Beziehungen gefasst. Seit Mitte der 1970er Jahre entstanden in den deutschsprachigen Ländern autonome Frauenhäuser und Frauennotrufe; neben der Arbeit mit gewaltbetroffenen Frauen gelang es der Bewegung, Gewalt gegen Frauen zu skandalisieren und politikfähig zu machen, indem sie Bewusstsein über Ausmaß, Hintergründe und Ursachen der Gewalt schuf. Sie forderte einen verbesserten rechtlichen Schutz und damit die Einsicht, dass der Staat Würde, Freiheit und körperliche Unversehrtheit auch in der Privatsphäre garantieren muss. Ins öffentliche Bewusstsein trat durch diese parteiliche Opferarbeit jedoch eher die individuelle Not der Betroffenen als die Täter oder die kulturellen Werte und geschlechtsspezifischen Ordnungen, die der Gewalt zugrunde liegen (Heinz 2002, S. 26). Ab Mitte der 1990er Jahre entwickelten sich im deutschsprachigen Raum, ausgehend vom „Berliner Interventionsprojekt gegen Gewalt gegen Frauen“, institutionalisierte, einzelfallübergreifende Kooperationszusammenhänge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen. In diesen Interventionsprojekten oder Runden Tischen saßen Polizei, Staatsanwaltschaft, Beratungsstellen, Frauenhäuser und soziale Dienste zusammen, um die Handlungsabläufe zu verbessern und alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, die Gewalt zu stoppen, die Opfer zu schützen und die Täter zur Verantwortung zu ziehen. Damit wurde häusliche Gewalt de-privatisiert und de-individualisiert.⁴⁷ In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hatten diese Kooperationsprojekte auch zur Folge, dass auf der politischen Ebene neue Gesetze Mehrheiten fanden, die den Schutz vor häuslicher Gewalt verbesserten, etwa durch Wegweisung von Gewaltausübenden aus der Wohnung, durch Betretungs- und Kontaktverbote. In der Schweiz begannen die ersten Kantone damit 2002, und 2007 wurden entsprechende

⁴⁶ Die Darstellung folgt zum Teil Fuchs 2015a.

⁴⁷ Überblick bei Seith 2003. Diese Modelle gehen zurück auf das Domestic Abuse Intervention Project aus Duluth/Minnesota, das sich u. a. durch proaktive Täterarbeit auszeichnet (www.theduluthmodel.org/). Eine Untersuchung dieser gesamten Policy-Diffusion in Europa steht noch aus, vgl. jedoch Krizsan und Popa 2010.

Vorschriften in das Zivilgesetzbuch integriert. Häusliche Gewalt, Nötigung und Vergewaltigung werden heute als Officialdelikt verfolgt, allerdings ist die Einstellungsquote der Verfahren hoch. Die rechtliche Lage ist daher relativ gut; Handlungsbedarf gibt es bei der konsequenten Anwendung von Maßnahmen und der nachhaltigen Sicherung der Ressourcen bei Behörden und NGOs. Frauenhäuser und Notrufe hatten relativ bald nach ihrer Gründung (niedrige) staatliche Subventionen für ihre Arbeit erhalten. In der Schweiz werden allerdings immer noch ein Drittel der Finanzen der Frauenhäuser durch private Spenden erbracht und es bestehen erhebliche Lücken im Angebot; einige kantonale Angebote wurden auch abgebaut (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Sektion für Chancengleichheit und Globale Gender- und Frauenfragen 2014, S. 36–41). Kantonale Leistungsvereinbarungen haben die Beratungsstellen immer stärker auf die individuelle Fallarbeit beschränkt; Bildungs- sowie Öffentlichkeitsarbeit sind nicht oder nur noch marginal vorgesehen; politische Arbeit und Kritik kann so nur noch mit privaten Spendenmitteln erfolgen, wobei aber z. B. im Kanton Zürich die Verwendung von Eigenmitteln durch neue Subventionsmodelle eingeschränkt wurde (Fausch 2012, S. 58–61). Die Verbesserung der Situation Gewaltbetroffener und der Wandel des Bezugsrahmens häuslicher Gewalt, nämlich von Familienstreit zu Straftat, ist eindrucksvoll (differenziert dazu: Gloor und Meier 2016). Gleichzeitig wird durch diese neuen Routinen im Umgang mit häuslicher Gewalt und der Einzelfallhilfe das Problem erneut re-individualisiert. Strukturelle Grundlagen von Gewalt- und Dominanzverhältnissen werden ausgeblendet. Frauenhäuser und Beratungsstellen befinden sich damit in einem klassischen Reformdilemma: die Umsetzung ihrer Postulate geht einher mit einer Abschwächung des ursprünglichen Impetus und der vormaligen Radikalität.

Im Zuge der vermehrten Forderung nach evidenzbasierter Politik, also nach der Verarbeitung faktenbasierter Informationen bei der Gestaltung politischer Maßnahmen, eröffnen sich Gelegenheiten für professionalisierte NGOs, neue wissensbasierte Ansprüche und Forderungen zu stellen, die früher nur staatlichen Verwaltungen zugesprochen wurden. Demgegenüber verlieren frühere advokatorische Ansprüche und stärker politische Arbeitsformen (Kantola und Squires 2012, S. 388) an Einfluss. Versuche, mit der „*Expertinnen-Methode*“ Agenda-Setting zu betreiben oder bereits konkrete Vorschläge für ein Programm oder ein Gesetz zu liefern, werden häufiger. Dazu gehören neben Expertisen und Evaluationen auch Schattenberichte für internationale Organisationen, wie sie die „*NGO-Koordination post Beijing*“, ein Netzwerk verschiedener Frauenorganisationen, regelmäßig verfasst.⁴⁸ Frauenorganisationen und Gleichstellungsstellen und –kommissionen reichen regelmäßig Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren ein (siehe auch Kapitel 6.2 zur

⁴⁸ www.postbeijing.ch.

Eidgenössischen Frauenkommission). Verbreitet sind auch Versuche, Agenda-Setting durch Studien und Publikationen zu betreiben. 1992 gab es in der Zeitschrift *Frauenfragen* einen Schwerpunkt zu familienexterner Kinderbetreuung (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 1992), eine Studie zur Umverteilung der Arbeit zwischen den Geschlechtern erschien 1997 (Nadai und Gerber 1997) und ein weiterer Schwerpunkt 2014 zur Elternzeit. 2010 trat die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen mit einer eigenen Studie zu Elternzeit und Elterngeld, inklusive Modellrechnungen zur Finanzierung, an die Öffentlichkeit (Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) 2010) und wird 2017 mit einer Studie zu den Wirkungen von Elternzeit nachlegen. Entscheidend für das Potential des „Expertisentums“ sind der Zugang zu den Entscheidungsgremien und die Rezeptionsbedingungen, d. h. ob Exekutive und Parlamente das angebotene Wissen als relevant und handlungsleitend ansehen und verarbeiten wollen. Denkbar ist auch, dass Expertisen gemäß vorherrschenden Wertvorstellungen selektiv aufgenommen werden, wie dies mit der Evaluation des Gleichstellungsgesetzes von 2005 der Fall war; viele fundierte Empfehlungen beinhalteten striktere gesetzliche Maßnahmen, doch der Bundesrat entschied sich lediglich für einige weiche Instrumente (dazu das Kapitel 5.2).

Schließlich sei noch die *Mobilisierung des Rechts* für gleichstellungspolitische Forderungen erwähnt. In der Schweiz ist der Bezug auf internationales Recht und entsprechende Konventionen besonders seit der Jahrtausendwende beständig gewachsen (vgl. Schulz et al. 2014, S. 138–153). Befördert haben dies die Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 und der anschließende Aktionsplan der Schweiz 1999 (Schulz et al. 1999) sowie die Ratifikation der Frauenrechtskonvention CEDAW der UNO 1997.⁴⁹ Damit vollziehen Organisationen in der Schweiz eine Entwicklung nach, die in der internationalen Frauenbewegung sowie im globalen Süden, aber auch in Osteuropa bereits Anfang der 1990er Jahre begann (Joachim 2013, Fuchs 2013c). Der Bezug auf UNO-Normen ist relativ wichtig, da die Schweiz nicht von allfälligen gleichstellungspolitischen Fortschritten der EU profitiert. Der Bezug auf internationale Konventionen in der Schweiz muss sich generell der populistischen Verunglimpfung erwehren („Fremde Richter“, „Das Volk hat immer Recht“): in einer zugespitzten direktdemokratischen Logik ist immer das Recht, was in Abstimmungen beschlossen wurde. Insbesondere konservative

⁴⁹ Seither hat die Schweiz fünf Berichte an den UNO-Ausschuss eingereicht. Die Berichte waren jeweils begleitet von Schattenberichten einer NGO-Koordination, der etwa 30 Frauenorganisationen angehören (www.postbeijing.ch); dies reicht von kleineren Vereinen bis zu großen, auch international vernetzten Organisationen. Solche Berichte und die im UNO-Ausschuss folgenden Fragen ebenso wie die abschließenden Berichte stellen jeweils das Schweizer Sonderfall-Selbstverständnis in Frage, also die Überzeugung, das beste politische System der Welt zu haben und im Bereich der Gleichstellung selbstverständlich schon fast alles erreicht zu haben, vgl. Fuchs 2009, S. 587

Politiker lehnen eine grundrechtliche Überprüfung politischer Entscheidungen ab; die Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“⁴⁴ ist 2016 zustande gekommen, ein Abstimmungstermin steht noch nicht fest.

Das Fakultativprotokoll der CEDAW, das eine Individualbeschwerde vor dem CEDAW-Ausschuss ermöglicht, ist für die Schweiz seit 2008 in Kraft (Kägi-Diener 2009), hat aber noch zu keinem Fall geführt. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen macht seit einigen Jahren die Konvention offensiv bekannt und hat einen Leitfaden für die Rechtspraxis herausgegeben (Schläppi 2012, Aktualisierung 2015). Gleichstellungspolitik wird kaum vor Gericht verhandelt; prominente Ausnahmen sind die Bundesgerichtsentscheide zur Einführung des kantonalen Frauenstimmrechts in Appenzell-Innerrhoden (siehe weiter unten) und zur Frage, ob der Kanton Zug seine Gleichstellungskommission abschaffen durfte (vgl. Kapitel 6.2). 1980 sorgte die OFRA für öffentliche Aufmerksamkeit, als sie publik machte, dass in der Schweizer Armee anlässlich eines Offiziersschießens auf Bilder nackter Frauen geschossen wurde. Sie reichte Zivilklage wegen Persönlichkeitsverletzung ein, ohne vorderhand mit juristischem Erfolg zu rechnen. Die Klage wurde Anfang 1982 vom Berner Obergericht abgewiesen.⁵⁰ Im internationalen Vergleich relativ stark entwickelt ist allerdings die Nutzung des Rechtsweges zur Durchsetzung der Lohngleichheit (vgl. Kapitel 5.4). Insgesamt sind in der Schweiz institutionalisierte Formen der politischen Einflussnahme auch in der Frauenbewegung und für gleichstellungspolitische Anliegen stark verbreitet. Für eine substantielle Nutzung sind allerdings politische Staatsbürger*innenrechte nötig – wie etwa das Wahl- und Stimmrecht.

4.2 Der Weg zum Frauenstimmrecht

Ohne allgemeines Wahl- und Stimmrecht keine Demokratie. Wer zum Demos gehört, war und ist jedoch umstritten. Die Ausweitung des Wahlrechts auf alle Erwachsenen ist ein langer Prozess. Auch Frauen mussten weltweit darum kämpfen, als Staatsbürgerinnen anerkannt zu werden – der aufklärerische Gleichheitsbegriff bezog sich nicht auf sie. Im europäischen Vergleich waren die Einführung voller politischer Rechte für Frauen und damit der Demokratisierungsprozess in der Schweiz ein langer und steiniger Weg. Ein

⁵⁰ Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 2001, Abschnitt 1.3. Zum Déjà-Vu kam es im Frühjahr 2017, als in einem Video zu sehen war, wie in einer Schießübung der Schweizer Armee Soldaten zu häuslicher Waffengewalt aufgerufen werden („Ihr kommt nach Hause und erwischt eure Freundin mit einem anderen im Bett. Wie reagiert ihr?“), vgl. www.20min.ch/schweiz/news/story/20538232. (27.Juli 2017)

zentrales Argument dafür ist die These, dass die Schweiz das Wahlrecht für Frauen erst spät einführte, weil dazu der Segen des männlichen Stimmvolkes notwendig war (in Form einer Zustimmung zur Verfassungsänderung bei einem obligatorischen Referendum), während es in anderen Ländern z. B. durch totalrevidierte Verfassungen nach Kriegen und Krisen realisiert wurde (vgl. Fuchs 2006, Beiträge in Bab et al. 2006).

Frauenorganisationen waren in der Schweiz schon seit den 1870er Jahren aktiv gewesen; diese älteren Organisationen waren vor allem differenzfeministisch ausgerichtet.⁵¹ Neben dem Engagement für praktische Anliegen wie etwa Bildung musste häufig um elementarste zivile Rechte gerungen werden, konkret um die Abschaffung der Geschlechtsvormundschaft, die alle erwachsenen verheirateten oder ledigen Frauen unter Kuratel eines Mannes stellte (vgl. Ryter 1999). Erst relativ spät wurden strategische Forderungen, wie jene nach dem Frauenwahl- und –stimmrecht erhoben. Hinzu kommt der auch aus anderen Ländern bekannte Graben zwischen bürgerlichen und sozialdemokratischen Frauen und zwischen reformerischen und konservativen Frauenorganisationen. Die Schweizerische Vereinigung für Frauenstimmrecht wurde erst 1909 gegründet. Nach dem Ersten Weltkrieg unterblieb die von den Stimmrechtsverbänden erhoffte Totalrevision der Bundesverfassung; zwischen 1919 und 1921 scheiterten sechs kantonale Abstimmungen (Woodtli 1975, 124, 138). Auslöser für diese Urnengänge waren parlamentarische Motionen⁵². In den 1920er Jahren wurden solche Vorstöße dann verschleppt. Im Zuge der ersten Schweizerischen Ausstellung für Frauenarbeit (SAFFA) 1928 wurden insgesamt 250.000 Unterschriften für die Einführung des Frauenstimmrechts gesammelt (vgl. auch im Folgenden Kubli 1992). Diese Unterschriften wurden dem Bundesrat übergeben, auf eine Einreichung der Unterschriften der Männer als Volksinitiative wurde aber bewusst verzichtet.

Diese Ereignisse verdeutlichen, dass es die politischen Institutionen sind, welche die politischen Entscheidungsprozesse strukturieren (politics follow polity, vgl. auch im Folgenden Hardmeier 2004). Föderalismus und direkte Demokratie bieten eine relativ offene politische Gelegenheitsstruktur für neue Forderungen. Die erwähnte Konsenskultur mit der Einbindung referendumsfähiger Gruppen zwingt auch zum Kompromiss. Dies führt dazu, dass Bewegungsstrategien mit ein bisschen Konfrontation sehr schnell als „extrem“ wahrgenommen werden. Auch kann die starke Sensibilität und Responsivität gegenüber der Volksmeinung ambivalent sein. Gerade in den Auseinandersetzungen zum Frauenstimmrecht zeigt sich, dass der Verweis auf eine vermeintliche öffentliche Meinung die Innovation nicht gefördert hat, sondern häufig eine eigentliche Gegenmobilisierung zur Stimmrechtsbewegung war (vgl. genauer Hardmeier 1997). Sibylle Hardmeier machte strategische

⁵¹ Dieser Abschnitt beruht auf Fuchs 2008b, S. 22–25.

⁵² Bis 1970 waren gesamtschweizerisch über 80 solche Motionen, hauptsächlich von Sozialdemokraten, eingereicht worden, vgl. Woodtli 1975, S. 18.

Instrumentalisierungen von Volksabstimmungen aus: in parlamentarischen Debatten wurde eine Abstimmungsvorlage befürwortet und teilweise sehr umfangreich und weitgehend ausgestaltet in der Hoffnung, dass das männliche Stimmvolk dies ablehnen würde und somit das Frauenstimmrecht legitimiert ad acta gelegt werden könne. Politische Eliten setzten sich nicht für das Stimmrecht ein mit dem Verweis, das Volk sei dagegen; dies mündete zum Teil in einem anti-elitistischen Diskurs.⁵³

Die Mitglieder der Stimmrechtsvereinigungen waren vor allem Frauen aus bürgerlichen Kreisen, die sich in ihrer Agitation sehr zurückhielten; sie waren allerdings häufig mit den politisch tonangebenden Kreisen eng verbunden und konnten über freundschaftliche und verwandtschaftliche Verbindungen versuchen, auf Politiker Einfluss zu nehmen. Zudem bot lange vor dem Frauenstimmrecht das Schweizer Milizsystem, also die neben- oder ehrenamtliche Übernahme staatlicher Aufgaben, vor allem bürgerlichen Frauen die Möglichkeit, wichtige Rollen im Gesundheits- und Sozialwesen oder in der Schulaufsicht zu übernehmen; dies wurde nicht als Einlösung des Mitbestimmungsrechts verstanden, sondern eher als Programm staatsbürgerlicher Pflichterfüllung, auf die die Gemeinden angesichts steigender Aufgaben dringend angewiesen waren. Die „Bindekraft der Zivilgesellschaft“ zeigte sich darin, dass viele Frauen politische Kompetenzen und soziales Kapital erwerben konnten – und sie Zugang zu politischen Netzwerken und Insiderinformationen bekamen. Andererseits band es aktive Frauen in der kleinräumigen Schweiz auch sehr zurück in ihren Forderungen und Aktionsformen.⁵⁴ Diese selektive Integration nahm den Stimmrechtsforderungen etwas von ihrer Dringlichkeit und hatte einen pazifizierenden Effekt (Hardmeier 2004, S. 86)

Als es nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer zweiten Welle von kantonalen Abstimmungen kam, wurde das Stimmrecht wiederum verworfen, denn die „geistige Landesverteidigung“⁵⁵ hatte das traditionelle Verständnis der Geschlechterrollen versteinert, statt es aufzulockern. Besonders männerbündische Vorstellungen (vgl. Stämpfli 2002, Blattmann und Meier 1998). 1959

⁵³ „Hier wurde dem ‚elitären Wissen‘ der politischen Elite die ‚Weisheit‘ des sozial imaginären Volkes entgegengestellt, die sich aus dem Misstrauen gegenüber der Elite nährte“ (Hardmeier 2004, S. 82) – ein Argumentationsmuster, das auch heute in der politischen Rechten weit verbreitet ist.

⁵⁴ Dies zeigen Kubli 1992 und Meyer 1992 anschaulich für den Kanton Basel-Landschaft.

⁵⁵ Die geistige Landesverteidigung als politisch-kulturelle Bewegung seit den 1930er Jahren sollte ursprünglich die als schweizerisch deklarierten Werte fördern und faschistische wie kommunistische totalitäre Bewegungen abwehren. Als zu stärkende Grundwerte der Schweiz wurden z. B. kulturelle Vielfalt oder der bündische (und damit indirekt auch exklusiv männliche) Charakter der Demokratie erklärt. In den 1950er Jahren nahm mit dem Erstarken des Antikommunismus der Abwehrgedanke und ein enger geistiger wie politischer Isolationismus überhand, vgl. Historisches Lexikon der Schweiz, Geistige Landesverteidigung, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17426.php (3. September 2017).

kam es zur ersten eidgenössischen Abstimmung über die Änderung der Bundesverfassung; National- und Ständerat hatten einer Botschaft des Bundesrates zugestimmt. Am 1. Februar 1959 sagten 69% der Schweizer Nein. In einer spektakulären und vielfach verurteilten Aktion streikten daraufhin 60 Lehrerinnen des Basler Mädchengymnasiums; viele Frauen hat diese Aktion nachhaltig beeindruckt und politisiert (vgl. Fuchs 2008b, S. 24). Die Stimmrechtsvereinigungen machten später den 1. Februar zu einem Gedenktag mit Fackelumzügen und Vorträgen. Dieses Volks-Nein war für die Bewegung sehr schwierig, denn es sprach ihr einerseits Legitimität ab, andererseits verpflichtete die schweizerische politische Kultur die Bewegung auf den institutionellen Weg. Auch diese ist eine Folge des politischen Systems: vermehrte Integration und Mitsprache bei Entscheidungsprozessen geht zu Lasten politischer Verantwortlichkeit. Soziale Bewegungen stehen vor der Herausforderung, bei der Problemdiagnose einen Verantwortlichen ausfindig zu machen. Doch gerade dies war in der Schweiz schwierig – wie sollte man „das Volk“ und eine Allparteienregierung glaubwürdig anprangern? Lee Ann Banaszak stellt in ihrem Vergleich der schweizerischen und US-amerikanischen Stimmrechtsbewegung denn auch niedrige Nutzungsquoten der Volksinitiative fest, aber relativ viele Versuche, über die Reinterpretation der Verfassung durch den Gesetzgeber das Wahlrecht zu erreichen (Banaszak 1991).

Zudem arbeitete die schweizerische Stimmrechtsbewegung stark mit Differenzargumenten, um die konservativen dualistischen Geschlechterbilder aufzunehmen. So wurde angeführt, dass Frauen in der Politik eine soziale, fürsorgliche und zivilisierende Funktion übernehmen könnten. Doch damit waren vorherrschende Frauenbilder und die Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten tendenziell ein Widerspruch an sich. Dies schränkte das Aktionsrepertoire der Organisationen zusätzlich ein und entsprechend groß war auch die Angst, mit klaren Forderungen aus dem Rahmen akzeptierter Weiblichkeit zu fallen. Die gesamte schweizerische Stimmrechtsbewegung war geprägt durch wenig konfrontative Taktiken und durch den zurückhaltenden Appell. Eine Demonstration war für die meisten undenkbar, eine Petition eine ungeheure Exponierung (vgl. auch Hardmeier 2006). Hinzu kam, dass die konfessionellen und sprachlichen Gräben in der Schweiz den Austausch von Informationen und von gemeinsamen Strategien erheblich einschränkten. Darüber hinaus gelang es in der Schweiz nicht, die eigene Forderung mit der Sprache und Argumentation anderer Reformbewegungen zu verbinden und damit durch Koalitionsbildungen zu stärken. Im relativ geschlossenen Gesetzgebungsprozess sei es den Schweizerinnen zudem schwergefallen, Impulse einzubringen, so Lee Ann Banaszak. Doch nutzten sie auch Taktiken und Gelegenheitsfenster nicht, obwohl dies möglich und Erfolg versprechend gewesen wäre. In der Schweiz waren konfrontative Taktiken wie Demonstrationen und Paraden selten (obwohl sie in einigen Kantonen das Wahl- und Stimmrecht beförderten). Es wurden kaum Anstrengungen unternommen,

Regionalgruppen in konservativen Gegenden zu gründen, und es wurde keine einzige Volksinitiative zum Frauenwahl- und -stimmrecht eingereicht, obwohl dies problemlos möglich gewesen wäre. Die Aktivistinnen benutzten also bewusst einige mögliche Taktiken *nicht* mit der Begründung, dass dies kontraproduktiv wäre und aufgeschlossene Männer abschrecken könnte. Damit wurde allerdings so manche Handlungsmöglichkeit unnötigerweise vergeben, denn Lee Ann Banaszak konnte zeigen, dass konfrontative Taktiken in der Schweiz mit Erfolg, nicht mit Misserfolg, im Zusammenhang stehen (Banaszak 1996, S. 217).

Sieht man die Bewegung für das Frauenwahl- und -stimmrecht als Teil eines größeren Demokratisierungsprozesses, so wird deutlich, dass gesellschaftliche Umbrüche – seien es Staatenbildungen, Kriege oder Revolutionen – immer auch Gelegenheitsfenster für das Frauenwahlrecht gewesen sind. Diese politischen Gelegenheiten fehlten der Schweiz. Auf nationaler Ebene waren in den 1960er Jahren jedoch internationale Einflüsse wesentlich (wie auch für andere Nachzüglerstaaten, wie z.B. Portugal, Griechenland, Liechtenstein): 1963 war die Schweiz dem Europarat beigetreten, doch ohne die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) zu unterzeichnen. 1968 empfahl der Bundesrat die Unterzeichnung mit einem Vorbehalt zu gleichen Rechten von Frau und Mann. Diesem Entscheid folgten erstmals große und wütende Proteste. Am 1. März 1969 marschierten 5000 Menschen auf den Bundesplatz in Bern, um sofortige gleiche Rechte für Frauen und Männer zu fordern. Die neue Frauenbefreiungsbewegung kritisierte die älteren Frauenorganisationen für ihre reformistische und defensive Ausrichtung und störte gar ihre Zusammenkünfte. Im Oktober 1969 blockierte der Ständerat die Ratifizierung der EMRK just in dem Moment, in dem der Europarat signalisierte, dass er einen Vorbehalt gegen gleiche Rechte nicht akzeptieren würde. Im Dezember erklärte der Bundesrat seinen Wunsch, das Frauenwahl- und -stimmrecht einzuführen, und am 7. Februar 1971 stimmten dem schließlich zwei Drittel der Schweizer Männer zu.⁵⁶ Neun Kantone hatten vor dem Februar 1971 das kantonale Wahl- und Stimmrecht für Frauen eingeführt, bis 1972 folgten weitere 14 Kantone. 1989 stimmte die Landsgemeinde Appenzell-Ausserrhodens dafür; am 27. November 1990 entschied das Bundesgericht auf die Klage einer Appenzell-Innerrhodnerin, auch in diesem letzten Kanton sei aufgrund der Bundesverfassung das Wahl- und Stimmrecht für Frauen sofort einzuführen (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 2001, Abschnitt 2.2). 1971 sei das Frauenstimmrecht in der Schweiz konsensfähig gewesen, so Sibylle Hardmeier, weil sich die Bürgerlichen von konservativen Wählerinnenstimmen eine Restabilisierung in der unruhigen „68er Zeit“ versprochen. In mehreren europäischen Staaten wurde ähnlich argumentiert, wie zum Beispiel in

⁵⁶ Auf amüsante und berührende Weise ist diese Zeit im Film „Die göttliche Ordnung“ verarbeitet, vgl. www.goettlicheordnung.de.

den Niederlanden und in Polen (vgl. Fuchs 2006). Der Marsch nach Bern 1969 und das Aufkommen der Frauenbefreiungsbewegung verdeutlichen aber auch, dass es ohne radikalere Druck von unten nicht zum Erfolg gekommen wäre: Neue Rechte erfordern auch neue Werte und Normen und ein klares Einstehen für diese Rechte.

4.3 Konzepte politischer Partizipation und Repräsentation

1971 war die Schweiz weit entfernt von einer rechtlichen Gleichstellung der Geschlechter und noch weiter von einer tatsächlichen. Doch mit dem Frauenstimm- und -wahlrecht war die Voraussetzung geschaffen, dass Frauen nicht nur indirekt oder innerhalb der Zivilgesellschaft politische Forderungen stellen und durchzusetzen versuchen konnten. Der Weg zur Volksinitiative, in die Parlamente und Regierungen stand ihnen nun formal gesehen offen. In der Folge nutzten Frauen jeder politischen Couleur diese Kanäle „konventioneller“ Partizipation.

Die Forderung nach einer gleichberechtigten und ausgewogenen Partizipation und Repräsentation lässt sich demokratietheoretisch unterschiedlich begründen: Der *Paritätsansatz* argumentiert mit Gleichheit und Gerechtigkeit: wenn Frauen und Männer die gleichen Rechte haben, an politischen Entscheidungen teilzunehmen und sie zu beeinflussen, dann ist die Monopolisierung der Repräsentation durch ein Geschlecht ungerecht; der politische Inhalt ist hier wenig relevant. Anders beim *Interessenansatz*: Er geht davon aus, dass Frauen und Männer aufgrund ihrer sozialen Lage unterschiedliche Interessen haben, die im politischen Entscheidungsprozess gleichermaßen berücksichtigt werden müssen, um dessen Qualität zu verbessern. Ebenfalls präsent in der politischen Diskussion ist der *Maternalismus*, der prozedurale Argumente einbringt: weil Frauen ein anderes Wesen als Männer besitzen würden, z.B. besonders friedliebend und fürsorglich seien, müssten sie diese Eigenschaften in die Politik einbringen, um sie zu verbessern (Fuchs 2008b, S. 12–14, Fuchs und Hoecker 2004, S. 2).

Die Frage, ob das Geschlecht von Repräsentant*innen für Politik (im Sinne von *politics* und *policies*) eine Rolle spielt, wird unterschiedlich beantwortet. Feministische Repräsentationsforschung bezieht sich dabei auf die einflussreiche Taxonomie politischer Repräsentation von Hannah F. Pitkin (2008). Pitkin unterscheidet dabei vier Formen: die *autorisierte Repräsentation* (bei der eine Person gesetzlich ermächtigt ist, für eine andere zu handeln); *deskriptive Repräsentation*, wobei Repräsentant*innen durch bestimmte Eigenschaften (wie Geschlecht, Klasse oder Ethnizität) für eine bestimmte Gruppe stehen; *symbolische Repräsentation*, in der Repräsentant*innen für

eine bestimmte Idee stehen und schließlich *substantielle Repräsentation*, in der Repräsentant*innen verantwortlich für und im Interesse der Repräsentierten handeln. Pitkin lehnte die Idee deskriptiver Repräsentation ab, also die Annahme einer zwingenden Verbindung zwischen den Eigenschaften der Repräsentierenden und verantwortlichem Handeln für diese entsprechende Gruppe. Anne Phillips (1994) argumentierte jedoch überzeugend für die Relevanz deskriptiver Repräsentation, für eine „Politics of Presence“: die Präsenz vormals exkludierter Gruppen markiere zuerst einmal ihre Anerkennung; es stärke das Vertrauen in die Repräsentierenden, antworte auf das Bedürfnis nach besserer Berücksichtigung der Interessen unterrepräsentierter Gruppen und eröffne die Möglichkeit, politische Agenden zu transformieren. Politische Deliberation erfordere die Partizipation von Schlüsselgruppen, wenn demokratisch repräsentative Entscheidungen gefällt werden: „Arguably, after Pitkin no one regarded descriptive representation as important, while after Phillips no one regarded it as unimportant“ (Childs und Lovenduski 2013, S. 490).

Mehr Frauen in Parlamenten sollen die Qualität und die Auswirkungen von Politikgestaltung positiv im Sinne von Frauen beeinflussen (Celis et al. 2014). Seit den 1980er Jahren blieben Versuche, inhaltliche Fraueninteressen theoretisch zu bestimmen, im „essentialistischen Dilemma“ stecken, d. h. sie mussten auf bestimmte objektive, universelle Eigenschaften zurückgreifen. Ein Ausweg wurde darin gesehen, von einer inhaltlichen Bestimmung des Interessensbegriffs Abschied zu nehmen, wie es Anne Phillips (1994) und Anna Jonasdottir (1988) getan haben. Phillips argumentiert, dass es nur ein objektives Interesse von Normunterworfenen gebe: nämlich *inter-esse*, dabei zu sein in der Politik, an politischer Teilhabe und der Erhöhung von Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten in Angelegenheiten, die eine Person selbst betreffen. Jonasdottir teilt diese Definition des objektiven Interesses, aber spezifiziert einen inhaltlichen Interessensbegriff. Dieser konstituiere sich erst durch diejenigen Gruppenangehörigen, die Zutritt zur politischen Arena verlangen und politisch handeln. Der Inhalt ist allerdings nicht beliebig, sondern an gelebte Erfahrungen und Lebensbedingungen sozialer Gruppen gebunden. Insofern sich Gruppen systematisch unterscheiden, werden sich auch die von ihnen formulierten Interessen unterscheiden. Dennoch ist eine inhaltliche Spezifikation nötig, denn wer wissen will, ob und wie Frauen für Frauen handeln, muss wissen, was Frauen wollen (vgl. Blome und Fuchs 2017, S. 58).

Die geschlechtersensible Politikwissenschaft hat überzeugend argumentiert, dass zur Erklärung von Partizipations- und Repräsentationsprozessen verschiedene Faktoren aufeinander bezogen werden müssen, um Geschlecht als gesellschaftliches Strukturverhältnis fassen zu können und nicht lediglich als individuelles Merkmal (wegweisend Sauer 1994). Sie arbeitet u. a. mit dem Modell des „Magischen Dreiecks“ zur Erklärung von Partizipation und

Repräsentation. Es besteht aus sozialstrukturellen, politisch-kulturellen und institutionellen Faktoren, die sich gegenseitig beeinflussen. Das Modell fügt damit bestehende Forschungsergebnisse zu politischer Sozialisation, politischer Kultur, politischen Systemen, Parteien, Wahlrecht und Sozialstruktur zusammen, um den jeweiligen Stand der Repräsentation zu erklären (Fuchs und Hoecker 2004).⁵⁷ In qualitativen und quantitativen Analysen der Entwicklung politischer Repräsentation haben sich die *institutionellen Faktoren* (wie das politische System, Wahlsysteme, Quoten, Prozesse politischer Rekrutierung in Parteien) als sehr wichtig erwiesen. *Politisch-kulturelle* Faktoren (also die Gesamtheit politisch relevanter Meinungen, Einstellungen und Werte der Staatsbürger*innen, die im politischen Sozialisationsprozess vermittelt werden) zeigen ihre Relevanz v. a. in Fallstudien. Das *sozio-strukturelle Standardmodell*, das individuelle Unterschiede struktureller Ressourcen wie Bildung, Einkommen und berufliche Stellung zur Erklärung von Partizipationsunterschieden heranzieht, kann jedoch nur einen Teil der *gender gap* erklären; für die politische Repräsentation in Europa scheinen sozio-strukturelle Faktoren weniger Erklärungskraft zu haben (vgl. Fuchs und Scheidegger 2016).

Die folgenden Abschnitte analysieren die politische Repräsentation von Frauen in der Schweiz nach 1971 und decken dabei die direkte Demokratie, Parlamente und den Bundesrat ab. Schließlich nimmt der Abschnitt zu gleichstellungspolitischen Vorstößen die Frage substantieller Repräsentation auf.

4.4 Die direkte Demokratie nutzen

Direktdemokratische Institutionen wie Volksinitiativen und Referenden sind stark im schweizerischen Selbstverständnis verankert. Eine Volksinitiative auf Bundesebene benötigt 100.000 Unterschriften und kann sich nur auf eine Änderung der Bundesverfassung beziehen. Um sie anzunehmen, braucht es das Volks- und das Ständemehr, d. h. die Mehrheit der Stimmenden in der Mehrheit der Kantone muss zustimmen. Ein obligatorisches Referendum

⁵⁷ Der wesentliche heuristische Ertrag des Magischen Dreiecks liegt darin, die zahlreichen Einzelfragen, die heute im Bereich politischer Partizipation und Repräsentation in einer Tiefenperspektive analysiert werden, in einem ganzheitlichen heuristischen Modell zu verorten und somit bei der Diskussion von Ergebnissen den Kontext und die Interdependenzen zu bedenken. Ein solcher Ansatz ermöglicht zudem die Überprüfung länderspezifischer Erkenntnisse und das Herausarbeiten übergreifender Entwicklungen. Schließlich schärft die Perspektive des Magischen Dreiecks den Blick dafür, dass eine gleichmäßigere und breitere politische Beteiligung nur mit verschiedenen und aufeinander bezogenen Handlungsansätzen gelingen kann, die auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen.

findet immer dann statt, wenn die Bundesverfassung geändert wird wie etwa bei der Einführung des Frauenstimmrechts. Auch hier ist das Volks- und Ständemehr erforderlich. Beim fakultativen Referendum können 50.000 Stimmberechtigte eine Abstimmung über ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz verlangen. Ist das Referendum erfolgreich, tritt das Gesetz nicht in Kraft, scheidet es, gilt das Gesetz. Hierbei genügt das Volksmehr. Für die Gleichstellungspolitik zeigt sich die zentrale Stellung dieser Institutionen, denn wesentliche Meilensteine wurden oft erst nach gescheiterten Referenden erreicht, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Tabelle 4: Gleichstellungspolitische Meilensteine seit 1971

| Jahr | Meilenstein | Erreicht durch |
|-------------|---|---|
| 1971 | Wahl- und Stimmrecht auf nationaler Ebene | obligatorisches Referendum |
| 1981 | Gleichstellungsartikel in der Verfassung mit Auftrag an Staat, Gleichstellung aktiv zu fördern & Lohngleichheit für gleichwertige Arbeit | Volksinitiative |
| 1988 | Neues Ehegesetz: Gleichberechtigung der Ehegatten, gemeinsame Verantwortung für Kinder und Unterhalt, Güterstand Errungenschaftsbeteiligung | gescheitertes Referendum |
| 1992 | Neues Sexualstrafrecht: sexuelle Selbstbestimmung im Mittelpunkt, Vergewaltigung in Ehe auf Antrag strafbar | gescheitertes Referendum |
| 1993 | Brunner/Dreifuss-Wahl | zivilgesellschaftliche Mobilisierung |
| 1996 | Gleichstellungsgesetz | Parlamentsbeschluss |
| 1997 | 10. AHV-Revision: Geschlechtsneutrale Ausgestaltung der ersten Säule der Alterssicherung (Individualrenten, Betreuungsgutschriften, hälftiges Splitting der Beiträge der Ehegatten) | gescheitertes Referendum |
| 2000 | Neues Scheidungsrecht: Schuldprinzip abgeschafft | Parlamentsbeschluss |
| 2002 | Fristenregelung beim Schwangerschaftsabbruch | gescheitertes Referendum |
| 2004 | Mutterschaftsversicherung, 5. Abstimmung darüber | gescheitertes Referendum |
| 2005 | Eingetragene Partnerschaft | gescheitertes Referendum |
| 2011 | Gleichstellungsgerechtes Namensrecht | Parlamentsbeschluss nach Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte von 1994 ⁵⁸ |

Quelle: Eigene Zusammenstellung u. a. mit Hilfe von (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 2001).

Die Initiative für gleiche Rechte für Frau und Mann, die 1981 angenommen wurde, ist die einzige direkt erfolgreiche gleichstellungspolitische Initiative geblieben. (Im neuen Jahrtausend wurde bisher keine solche Initiative lan-

⁵⁸ Burghartz vs. Switzerland, Application no. 16213/90, Judgment 22 February 1994.

ciert): 1975 schlug der Schweizerische Verband für Frauenrechte dem 4. Schweizerischen Frauenkongress vor, eine Volksinitiative für gleiche Rechte von Frau und Mann zu lancieren, und zwar in Bildung, Familie, Arbeit und beim Lohn. Der Kongress stimmte knapp zu (vgl. auch im Folgenden Chaponniere 1983, Kiani 2012). Ein überparteiliches Initiativkomitee wurde gegründet, das vor allem aus älteren, gestandenen Aktivistinnen bestand. Die Unterschriftensammlung gestaltete sich jedoch mühselig; viele Frauen in traditionalistischen Organisationen und Gruppen waren gegen die Initiative und wollten nach dem errungenen Frauenstimmrecht nicht mit einer Initiative anecken – „alte“ Reformstrategien wie Lobbying und nicht-konfrontatives Vorgehen sollten weitergeführt werden. In dieser Situation stiegen 1976 feministische Gruppen in die Unterschriftensammlung ein, die befürchteten, die Initiative würde wegen fehlender Unterstützung nicht zustande kommen. Ende 1976 konnte die Initiative aber mit 57.000 gültigen Unterschriften eingereicht werden. Nach der Vernehmlassung stellte der Bundesrat 1979 seinen Gegenvorschlag vor, der anders als die Initiative keine Frist von fünf Jahren für die gesetzlichen Anpassungen mehr vorsah. Aus Angst vor einer Ablehnung wurde die ursprüngliche Initiative auf großen politischem Druck hin zurückgezogen und nur der Gegenvorschlag kam vors Volk. Ein neues Komitee mit Mitgliedern aus dem linken und rechten Spektrum sowie „alter“ und „neuer“ Frauenbewegung wurde gegründet.⁵⁹ Am 14. Juni 1981 wurde der Gegenvorschlag mit gut 60% Ja-Stimmen angenommen:

Art. 4, Abs. 2 alte Bundesverfassung

Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

Dieser Artikel wurde als Artikel 8 Abs. 3 in die neue Bundesverfassung von 2000 übernommen und dabei ergänzt. Es heißt nun „Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung.“ Der Artikel enthält also einen aktiven Gleichstellungsauftrag. 1981 befürworteten 67% der Frauen, aber nur 53% der Männer den ursprünglichen Artikel (GfS Bern 2006, S. 20); in neun Kantonen gab es ablehnende Mehrheiten.⁶⁰ Obwohl die neue feministische Frauenbewegung überaus skeptisch gegenüber dem Staat und etablierten Institutionen war und insbesondere das Recht als patriarchal gebrandmarkt wurde, kam es zur paradoxen Situation, dass die neue, radikale Frauenbewegung für die reformistische Strategie der Rechtspolitik einstand:

⁵⁹ Bis 1987, als das sog. Doppelte Ja eingeführt wurde, war es häufig so, dass befürwortende Stimmen zwischen ursprünglicher Initiative und verändertem Gegenvorschlag aufgespalten wurden. Heute kann man beide Vorlagen annehmen, muss dann aber angeben, welcher man den Vorzug geben würde, sollten beide angenommen werden.

⁶⁰ Vgl. www.admin.ch/ch/d/pore/va/19810614/det306.html (7. Dezember 2017).

Thus, the history of the women's liberation movement shows that using legal means to achieve feminists' objectives, even if strongly criticized, is, in a certain way, part of Switzerland's radical feminists' strategies. (Kiani 2012, S. 91)⁶¹

Innerhalb der feministischen Bewegung setzte sich dafür besonders die OFRA – Organisation für die Sache der Frau –ein; unter ihren Mitgliedern waren viele (angehende) Juristinnen.

Kein Meilenstein der Gleichstellungspolitik in der Schweiz wurde gegen die Mehrheitsmeinung des Parlaments errungen – im Gegensatz zu anderen Politikfeldern, etwa der Rechts- oder Ausländerpolitik. 1984 scheiterte der Versuch mit einer Volksinitiative, einen 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub mit der anschließenden Möglichkeit eines bezahlten neunmonatigen Elternurlaubs: nur 15,8% Ja-Stimmen gab es. Im Jahr 2000 bekam die Quoteninitiative nur 18% Ja-Stimmen, und zwar 11% bei den Männern und 28% bei den Frauen (GfS Bern 2006, S. 20). Diese sah vor, dass „für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden“ Quotenregeln für alle drei Gewalten, für Bundesverwaltung und Hochschulen einzuhalten seien.

Direktdemokratische Instrumente haben jedoch eine starke Agenda-Setting-Funktion; so ist mittlerweile das Geschlecht zu einem Merkmal geworden, das neben anderen Eigenschaften wie regionale Herkunft oder Parteizugehörigkeit, bei der Besetzung politischer Ämter in Betracht gezogen wird. Viele Forderungen müssen nicht nur einmal, sondern mehrere Male zur Abstimmung stehen, damit sie realisiert werden: für eine Mutterschaftsversicherung brauchte es fünf Anläufe (s. u.). Die Abstimmungsmuster bei gleichstellungspolitischen Vorlagen stimmen mit einem bekannten Stadt-Land Graben und einer politisch-kulturellen Polarisierung überein (Seitz 2014): Je früher das kantonale Frauenstimmrecht eingeführt worden war, desto eher gab es bereits 1971 überdurchschnittliche Mehrheiten für das nationale Frauenstimmrecht, desto eher gab es Zustimmung zur Fristenlösung, zum neuen Eherecht oder den Vorlagen zu einer Mutterschaftsversicherung. Seit langem gibt es einen stabilen gleichstellungspolitisch offenen Pol (lateinischsprachige Kantone, beide Basel, Zürich) und einen zurückhaltenden bis ablehnenden Pol, nämlich die Zentral- und Ostschweiz. Französischsprachige Städte stimmen fast durchgängig gleichstellungsfreundlicher ab als im nationalen Durchschnitt, am ablehnendsten sind deutschsprachige Landgemeinden (Seitz 2003, S. 10–11).

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung an Referenden und Initiativen hat sich um gut 40% eingependelt. Anders als bei der Wahlbeteiligung gibt es aber keine systematischen Geschlechterunterschiede mehr. Vielmehr wird selektiv-situativ je nach Vorlage abgestimmt (Senti und Lutz 2008, S. 1). Die stärkste Verzerrung des „Volkswillens“, so belegen es zahlreiche Studien, ergeben sich jedoch nicht aus der o. a. niedrigen Stimmbeteiligung, sondern

⁶¹ So Kiani 2012, aber auch meine Interviews zur Lohngleichheit.

daraus, dass Gebildete, besser Situierte und solche mit einer höheren Einschätzung ihrer politischen Kompetenz und ihres politischen Interesses häufiger abstimmen und somit Interessen und Meinungen unterer Schichten weniger Gewicht haben. Lag die Lücke in der Abstimmungsbeteiligung von Frauen und Männer lange um 10%, so ist dieser Gender Gap im neuen Jahrtausend verschwunden und es scheint einen starken Generationeneffekt zu geben: mittlerweile stimmen Frauen genauso häufig ab wie Männer.⁶² Je nach Thema sind große Unterschiede im Stimmverhalten zu beobachten. So stimmen Frauen ökologischer, sozialer und befürworten eher ethische Forderungen. Bis 2006 ergaben sich bei Vox-Umfragen zu eidgenössischen Abstimmungen 46 Mal signifikante Unterschiede nach Geschlecht im Abstimmungsverhalten. Allerdings sind andere Merkmale wie Werteinstellungen oder sozioökonomische Lage in den meisten Fällen noch wichtiger (GfS Bern 2006). Ob einige dieser Abstimmungen tatsächlich anders ausgegangen wären, hätte sich nur ein Geschlecht beteiligt, ist etwas schwierig zu beurteilen, da die in den Analysen erhobenen Unterschiede meist noch im statistischen Fehlerbereich liegen. Allerdings haben die Männer das neue Eherecht 1985 mehrheitlich abgelehnt, die Frauen angenommen (Gender Gap 17,5% vgl. Funk und Gathmann 2014).

Untersuchungen mehrerer möglicher Einflüsse auf das Abstimmungsverhalten zeigen differenziertere Ergebnisse: Martin Senti hat anhand der Abstimmungen sieben gleichstellungsrelevanter Vorlagen aus den 1980er und 1990er Jahren untersucht, ob und wie das Geschlecht, politische Orientierungen oder sozialstrukturelle Faktoren das Abstimmungsverhalten bestimmen. Dabei kommt er zum Schluss, dass die Abstimmung über den Verfassungsartikel zu jenen gehört, bei denen eine parteiübergreifende Mobilisierung unter Frauen erfolgte und den Links-Rechts-Konflikt überdeckte (Senti 1998, S. 705). In allen Abstimmungen war die Links-Rechts-Orientierung ein hochsignifikantes, verhaltenssteuerndes Merkmal, das Geschlecht immerhin in drei von sieben Fällen. Besonders beim Gleichstellungsartikel waren sich Frauen einig. Bei der Untersuchung der Differenzen unter Frauen zeigte sich auch bei ihnen ihre jeweils unterschiedliche politische Orientierung als ein signifikantes Merkmal. Initiativen, welche die Situation erwerbstätiger Frauen verbessern sollten, wie die beiden Vorlagen zum Mutterschutz, wurden von diesen auch stärker unterstützt als von nichterwerbstätigen Frauen – sozioökonomische Betroffenheit bestimmte das Abstimmungsverhalten mit. Trotz dieses starken Einflusses und der Bedeutung politischer Grundeinstellungen konnte Senti zeigen, dass eine parteiübergreifende Mobilisierung unter Frauen möglich ist. Hier wäre sicher auch die Abstimmung über die Fristenregelung 2002 zu nennen, in der die Allianz der Frauen ihre konfessionelle Zugehörigkeit und ihre unterschiedlichen Einstellungen zu Gleichstel-

⁶² Kriesi 2005, S. 125 und Mottier 1995. Allgemein zur direkten Demokratie: Sciarini und Tresch 2014 und Linder und Wirz 2014.

lung im Allgemeinen überflügelte. Es ist auch international bemerkenswert, dass zwischen 1977 (erste Abstimmung zu einer Fristenregelung) und 2002 sich sowohl eine Mehrheit der Stimmbürger*innen als auch eine Mehrheit der Katholik*innen ergeben hat, die für eine liberale, auf individueller Verantwortung beruhende Regelung der Abtreibung votiert hat (vgl. Engeli et al. 2002). Insgesamt zeigt

... eine differenzierte Analyse des Abstimmungsverhaltens der Frauen (...), dass hier die jeweilige Lebenslage und damit die individuelle Betroffenheit das Abstimmungsverhalten wesentlich mitbestimmt. Weil sich die Geschlechterdifferenz als diffuses Ungleichheitsproblem für Frauen in verschiedenen Lebensbereichen sehr unterschiedlich äußert, variiert auch die Unterstützungsbereitschaft in gleichstellungspolitischen Entscheidungen beträchtlich. (Senti 1998, S. 707)

Senti schlussfolgerte, dass soziale Differenzen unter Frauen sich zukünftig stärker politisch bemerkbar machen würden und konstatierte ein Dilemma bei der künftigen interessenpolitischen Mobilisierung von „Frauenpolitik“, die auf das Kollektivsubjekt Frau angewiesen sei, aber dabei von Differenzen innerhalb der Gruppe abstrahieren müsse, was sich negativ auf die Mobilisierung auswirken könnte.

Der Gleichstellungsartikel von 1981 hatte weitreichende Folgen. Er machte ein umfangreiches Rechtssetzungsprogramm notwendig, das alle direkten rechtlichen Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts betraf (1986 vorgelegt, vgl. Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 2001, S. 6) und hatte Veränderungen im Familienrecht, im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht und Sexualstrafrecht zur Folge. Der Gleichstellungsartikel entfaltete große legitimatorische Kraft für gleichstellungspolitische Forderungen. Insbesondere führte der Grundsatz des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit dazu, dass dieses Postulat in der gesamten Debatte ein zentraler Bezugspunkt war und ist und es vergleichsweise viele Maßnahmen für Lohngleichheit in der Schweiz gibt. In der neuen Bundesverfassung (ab 2000) wurde der Gleichstellungsartikel zu Artikel 8 Abs. 2 dahingehend präzisiert, dass das Gesetz für die „rechtliche und tatsächliche Gleichstellung“ sorgt.

Festzuhalten bleibt, dass direktdemokratische Verfahren ein wichtiges Agenda-Setting-Instrument sein können und als Katalysator zur Interessenartikulation wirken.⁶³ Andererseits zeigt die Schweiz jedoch, dass Referendum und Initiative immer auch als konservierendes, mäßigendes und integrieren-

⁶³ Positiv wird auch eine bewegungsorientierte Unterstützung staatlicher Frauenpolitik bewertet: In Österreich löste 1997 das Frauenvolksbegehren eine Mobilisierungswelle unter Frauen aus. Es forderte u. a. einen Verfassungsartikel, eine Verpflichtung zu aktiver staatlicher Gleichstellungspolitik und die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Teilzeitarbeit und Kinderbetreuung. Das Agenda-Setting gelang und die politischen Institutionen waren gezwungen, sich mit bisherigen Randthemen zu befassen, vgl. Rosenberger 2000, S. 53. Weitere gleichstellungspolitische Erfolge auf internationaler Ebene sind liberalere Abtreibungsgesetze in Italien und Österreich oder die Ermöglichung von Scheidungen in Irland und neuerdings Malta (vgl. Sauer 2001, S. 249).

des Instrument eingesetzt werden. Direktdemokratische Institutionen haben wesentlich mit zur Konkordanzdemokratie beigetragen, die sich gerade durch eine Konzentration politischer Entscheidungsprozesse auf bestimmte Akteur*innen auszeichnet und Erfolgchancen stark von Ressourcenausstattung einzelner Gruppen abhängig macht und somit schlechte Voraussetzungen bietet, um unterprivilegierte Interessen erfolgreich zu vertreten (ähnlich Sauer 2009a). Außerdem zeigen die Ergebnisse, dass Geschlecht einen Einfluss vor allem bei Entscheidungen in politischen Kernfragen hat: *gender matters*. – zum Teil verschränkt mit anderen Merkmalen.

4.5 Deskriptive politische Repräsentation

4.5.1 Die Entwicklung der Wahlbeteiligung

Die Wahlbeteiligung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich sehr niedrig: bei den letzten Nationalratswahlen 2015 lag sie bei 48,5% und ist damit vergleichbar mit den USA. Dies wird zum einen auf das stabile Konkordanzsystem zurückgeführt – Wahlen ändern nur sehr selten die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung – sowie auf die zahlreichen Abstimmungen, die eine weitere Partizipationsform darstellen. Allerdings hat die Wahlbeteiligung in letzter Zeit wieder zugenommen, nachdem sie 1995 auf einem Tiefpunkt von 42,2% lag, denn die Parteienlandschaft geriet in Bewegung und der Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei (SVP) polarisierte (vgl. Lutz 2016, S. 5–7). Bei der Wahlbeteiligung in der Schweiz zeigt sich im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern ein hartnäckiger Gender Gap und Frauen wählen seltener als Männer: So betrug die Differenz in der Wahlbeteiligung 1971 satte 20 Prozentpunkte und sank auf sieben Prozentpunkte 1995 (Engeli et al. 2006, S. 219–220), in den letzten 20 Jahren schwankte sie allerdings wieder zwischen sieben und 14 Prozentpunkten (Lutz 2016, S. 5–7). Als Erklärungsfaktoren sind sozioökonomische Ressourcenunterschiede, Sozialisationsfaktoren sowie die soziale Integration untersucht worden. Relativ gesichert ist ein Generationseffekt – die Lücke ist in den höheren Altersgruppen besonders groß, also bei Personen, die noch ohne Frauenstimmrecht aufwuchsen. (Senti und Lutz 2008, 3, 5). Eine Analyse der Nationalratswahlen 2003 (Engeli et al. 2006) konnte zeigen, dass das sozioökonomische Standardmodell, nachdem Unterschiede in Geld, Zeit, Bildung und Status Unterschiede in der Wahlbeteiligung erklären, für die Geschlechterlücke kaum Erklärungswert hat⁶⁴. Unterschiede im Sozialkapital

⁶⁴ Untersuchungen kamen für Deutschland zum Schluss, dass das Standardmodell die individuelle politische Partizipation zwar gut erklärt, dass jedoch zwischen den Geschlechtern

hatten ebenfalls wenig Effekte auf die Wahlbeteiligung. Hingegen waren Sozialisationsfaktoren, allen voran das deklarierte politische Interesse, wichtig: je geringer das deklarierte politische Interesse, desto geringer die Wahrscheinlichkeit der Wahlbeteiligung. Dabei hatte fehlendes politisches Interesse bei Frauen einen wesentlich stärkeren Einfluss als bei Männern. Auch bei anderen Faktoren war der Einfluss je nach Geschlecht unterschiedlich – dies gilt etwa für den Zivilstand, bei dem die Ehe die Beteiligung von Frauen erhöht, Männer davon eher unbeeinflusst sind. Insgesamt zeigen sich Sozialisation und Lebenslagen als relevant und plausibel, jedoch zeigt sich weiterer Forschungsbedarf insbesondere im Längsschnitt.

4.5.2 *Die Entwicklung deskriptiver Repräsentation*

Seit 1971 bis nach der Jahrtausendwende haben Schweizer Frauen kontinuierlich in den Parlamenten und Regierungen aufgeholt. Der Frauenanteil pendelt zwischen einem Viertel und gut 30%: seit 1993 gab es immer mindestens eine Frau in der siebenköpfigen Regierung, dem Bundesrat (zur Wahl vgl. Kapitel 4.6). Nach einem kurzen Intermezzo 2010/11 mit einer Frauenmehrheit sind zurzeit, Anfang 2018, nur zwei Frauen in der Regierung. In der ersten Kammer, dem 200-köpfigen Nationalrat, beträgt der Frauenanteil 32%. Der Ständerat, die Vertretung der Kantone mit 46 Mandaten, wird nach dem Majorzverfahren gewählt. Hier sank der Frauenanteil vom Höchststand von 24% im Jahr 2003 auf heute 15%.⁶⁵ Im europäischen Vergleich nimmt die Schweiz eine mittlere Position ein – deutlich vor südeuropäischen Ländern, deutlich hinter skandinavischen Ländern und Deutschland (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Sektion für Chancengleichheit und Globale Gender- und Frauenfragen 2014, S. 60–61).

In kantonalen Regierungen betrug Mitte 2017 der durchschnittliche Frauenanteil 24%. Im Kanton Wallis wurde erst 2009 überhaupt eine Frau in die Regierung gewählt (Esther Waeber-Kalbermatten, SP). In den Kantonsparlamenten beträgt der Frauenanteil zurzeit 27%.⁶⁶ Die kantonalen Unterschiede sind erheblich – es gibt Kantonsparlamente mit Werten um 15% (Wallis, Schwyz), aber auch Kantone mit einem (guten) Drittel wie in den beiden Basel oder Zürich, Bern und Aargau. In den Gemeinden mit über 10.000 Einwohner*innen bietet sich in etwa das gleiche Bild: Der Frauenanteil in den Exekutiven betrug 2016 26%, in den Gemeindeparlamenten durchschnittlich 31%.⁶⁷ Zudem lässt sich auf allen politischen Ebenen eine Stagna-

unerklärte Reste in ihrer Partizipation bestehen bleiben (Westle 2001) und daher die sozio-ökonomischen Faktoren zur Erklärung ungleicher Partizipation und Repräsentation nicht ausreichen.

⁶⁵ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/frauen.html (28. Juli 2017).

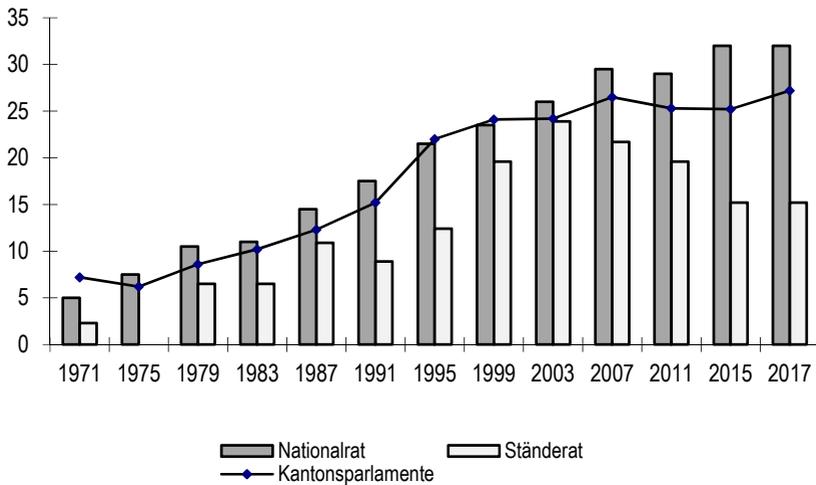
⁶⁶ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/frauen.html (28. Juli 2017).

⁶⁷ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/frauen.html (28. Juli 2017).

tion seit 2000 feststellen: seitdem sind die Frauenanteile nicht mehr deutlich und nachhaltig gestiegen.

In Parlamenten sowie Regierungen waren und sind Frauen bei linken Parteien (SP, Grüne) auch dank ihrer parteiinternen Quotenregeln stets besser vertreten als bei liberalen, konservativen und christlichen Parteien. Im Parlament liegt 2017 der Frauenanteil bei der SP bei 58%, bei der Schweizerischen Volkspartei hingegen nur bei 17%. Ähnliche Tendenzen zeigen sich ebenfalls in den Kantonen.⁶⁸

Abbildung 3: Frauenanteile in den Eidgenössischen Räten und in Kantonsparlamenten, 1971 – 2017



Quelle: Daten des Bundesamts für Statistik

Wie lassen sich die Entwicklung der Repräsentation und die kantonalen Unterschiede erklären? Für die politische Kultur ist im internationalen Vergleich der Zeitpunkt der Einführung des Frauenwahlrechts ein aussagekräftiger Indikator.⁶⁹ Die Korrelation zwischen Einführung des Frauenwahlrechts und dem Frauenanteil in nationalen Parlamenten wird allerdings im Zeitverlauf schwächer (Fuchs und Scheidegger 2016, S. 207–208). In einem Kantonsvergleich konnte Yvan Rielle (2005) die herausragende, statistisch hochsignifikante Bedeutung der *Geschlechterkultur* für die Frauenanteile in politischen

⁶⁸ Vgl. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/frauen.html (28. Juli 2017).

⁶⁹ Ronald Inglehart und Pippa Norris (2003) bezeichnen die immensen Einstellungsunterschiede zur Geschlechtergleichheit zwischen westlichen und islamischen Staaten sogar als den wahren „clash of civilisations“ (Huntington); gleichzeitig erfreut sich Demokratie bei der Bevölkerung islamischer Länder gleich großer Beliebtheit wie im Westen.

Gremien zeigen; die fast durchgängig stärker waren als institutionelle oder sozialstrukturelle Faktoren. Geschlechterkultur wurde hier verstanden als die in einer Gesellschaft dominierenden Werte, Normen und Leitbilder zum Verhältnis der Geschlechter untereinander, die das Fundament zur Rechtfertigung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten bilden (vgl. Pfau-Effinger 1998). Geschlechterkultur wurde von Rielle dabei mit den kantonalen Zustimmungsraten zu wichtigen gleichstellungsrelevanten eidgenössischen Vorlagen operationalisiert. Allerdings kann dieser Zugang nicht erklären, wie eine solche Geschlechterkultur zustande kommt und wie sie sich verändert – dies wäre für eine gleichstellungspolitische Strategie, die eine ausgeglichene politische Partizipation fördern will, jedoch außerordentlich wichtig (Zürcher 2013, S. 50).

Hinsichtlich *institutioneller Faktoren* haben zahlreiche Studien gezeigt, dass Proporzwahlrecht, große Wahlkreise und die Zahl der Mandate pro Partei die parlamentarische Repräsentation von Frauen im Parlament positiv beeinflusst (Überblick bei Krook und Schwindt-Bayer 2013). Zudem sind politische Parteien zentrale Akteurinnen im politischen System und Gatekeeper (Überblick bei Kittilson 2013). Ein Wahlsystem, das Repräsentativität und Inklusion zu maximieren sucht, kann künftige Politikerinnen ermutigen und Parteien dazu animieren, eine ausgewogene und vielfältige Wahlliste („balanced ticket“) aufzustellen. Dezentral-formalisierte Rekrutierungsprozesse in den Parteien begünstigen eine stärkere Repräsentation von Frauen (Norris 2000), informelle und zentralisierte Verfahren eignen sich hingegen weniger gut. Über die Nominationspraktiken der schweizerischen Parteien ist in der Forschung kaum etwas bekannt. Es wäre jedoch besonders interessant, aktuelle Erkenntnisse dazu zu generieren. Zwar sind Schweizer*innen etwa im europäischen Durchschnitt Parteimitglieder und die Parteien haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten professionalisiert, dennoch ist ihre eigentliche Parteiorganisation klein (Ladner 2014). Als Vereine nach dem ZGB unterliegen Schweizer Parteien weniger strengen Anforderungen an innerparteiliche Demokratie als z. B. deutsche Parteien nach dem Parteiengesetz (vgl. Schiess Rütimann 2011): nicht alle Parteien nominieren ihre Kandidierenden an Parteiversammlungen. Eine Untersuchung zur Frauenrepräsentation in den Eidgenössischen Räten 1995 bis 2003 zeigte, dass der frauenfreundliche Charakter des Proporzwahlrechts vor allem bei den Nominierungsstrategien der Parteien zum Tragen kommt; in rechten Parteien und in kleinen Kantonen wurden wesentlich weniger Frauen auf die Listen gesetzt bzw. eher ans ungünstige Ende der Listen. Andererseits waren die Unterschiede bei den Wahlchancen (also auf einen Mandatsgewinn) von Frauen in rechten und in linken Parteien nicht sehr weit auseinander (Buetikofer et al. 2008). Geschlechter-Quoten, die in der Schweiz als parteiinterne Quoten bei linken und grünen Parteien vorkommen, wirken daher als Nominationsregeln vermittelt

auf die politische Repräsentation von Frauen.⁷⁰ In international vergleichender Perspektive lässt sich folgern, dass institutionelle Faktoren in unterschiedlichen politisch-kulturellen Kontexten unterschiedliche Wirkungen entfalten: ohne politischen Willen ist auch ein Verhältniswahlsystem kein Garant für eine hohe Präsenz von Frauen im Parlament (Schmidt 2009, Fuchs und Scheidegger 2016).

Frauensektionen können eine starke Lobby innerhalb der Parteien für die Nominierung von Kandidatinnen darstellen (für Basel-Landschaft vgl. (Fuchs 2008b, S. 74–77); alle Bundesrats-Parteien außer der BDP verfügen über solche Frauengruppierungen. Diese können Frauen für politische Themen interessieren und einen niedrigschwelligen Einstieg in die institutionalisierte Politik bieten. Frauengruppen fungierten und fungieren auch als Pressure-Group an Delegierten- und Nominationsversammlungen für mehr Frauen in Ämtern und auf Listen; teilweise traten sie auch mit abweichenden Abstimmungsempfehlungen an die Öffentlichkeit. So empfahlen die CVP-Frauen 2002 abweichend von der Mutterpartei die Fristenregelung beim Schwangerschaftsabbruch. In den letzten Jahren scheint sich das Gewicht der Frauensektionen verringert zu haben; mit nur wenigen finanziellen Ressourcen ausgestattet, können sie keine eigenen Kampagnen führen und ihre Präsidentinnen sind mit einer Ausnahme nicht im nationalen Parlament. Auch das Medien-echo, einem Zyklus von Aufmerksamkeitskonjunkturen folgend, ging zurück (vgl. Bühler 2013).

Allerdings kommen in der Schweiz, ähnlich wie in einigen deutschen Bundesländern, die Wahlergebnisse nicht nur über die Gestaltung der Parteilisten zustande, sondern auch über ein System der Präferenzstimmen: In der Schweiz werden für die Kantonsparlamente und den Nationalrat die Mandate nach dem Proporzverfahren vergeben (in kleinen Kantonen, denen nur ein Mandat zusteht und für die zweite Kammer, den Ständerat, gilt das Mehrheitswahlrecht). Einzelne Kandidierende können gestrichen, doppelt aufgeführt oder von einer anderen Liste dazugeschrieben werden. Solche Möglichkeiten können grundsätzlich in zwei Richtungen wirken – sie können Frauen diskriminieren, indem sie systematisch gestrichen werden, oder sie können über den Parteiwillen hinaus gewählt werden, weil sie viele Präferenzstimmen erhalten. Eine der wenigen, da aufwändigen Panaschierstimmenanalysen zeigte für die Wahl des Kantonsparlaments von Basel-Landschaft von 2003 (Scheidegger 2005), dass die Wähler*innen Frauen nicht generell diskriminieren; auf den freien Listen war sogar ein kompensatorisches Wahlverhalten zugunsten von Frauen zu verzeichnen. Allerdings ließ sich eine klare Links-Rechts-Tendenz ausmachen (je linker die Partei, desto mehr Panaschierstim-

⁷⁰ Aus der Forschung ist bekannt, dass Quoten grundsätzlich schnell wirken, dass diese aber je nach Ausgestaltung einzelner Maßnahmen variieren: je verbindlicher, je näher an der 50%-Marke und je eher sie sich auch auf die Listenplatzgestaltung beziehen, desto effektiver erhöhen Quoten die Repräsentation (Franceschet et al. 2012).

men für Frauen). Der „Brunner-Effekt“ (vgl. Kapitel 4.6) zeigt exemplarisch das Potential der Präferenzstimmen. Und dennoch verdeutlichen Analysen zu den Wahlchancen der Geschlechter in den Eidgenössischen Räten, dass die Wahlchancen der Frauen bisher immer unter denen der Männer lagen, auch wenn sich die Wahlquoten⁷¹ inzwischen angenähert haben (Seitz 2012).

Für die deskriptive Repräsentation von Frauen in der Schweiz lässt sich festhalten: ihr Anteil in gewählten Gremien stagniert zwischen einem Drittel und einem Viertel. Sie ist in kleinen und konservativeren Kantonen mit einem niedrigeren Gleichstellungsindex tendenziell niedriger als in größeren und moderneren Kantonen. Institutionelle Faktoren wie Verhältniswahlrecht und Präferenzstimmen und grundsätzlich auch eine politische Kultur des Ausgleichs und der informellen Quotierungen ermöglichen eine bessere Vertretung von Frauen. Eine neue Knappheit beim politischen Personal auf Gemeindeebene hat nicht dazu geführt, dass sich nun Gelegenheiten für Frauen öffnen: ihr Anteil bleibt auch dort niedrig und ihr wahrgenommener Einfluss in Exekutiven unterdurchschnittlich. Dieser Befund verweist nochmals darauf, dass die Gründe für die ungleiche Repräsentation vielfältig und miteinander verwoben sind. Diese Stagnation auf mittlerem Niveau zeigt an, dass es weiterhin Probleme gibt, Frauen für politische Ämter zu mobilisieren, zu nominieren und zu wählen (cf. Stämpfli 1994).

4.5.3 *Strategien zur Erhöhung der politischen Repräsentation von Frauen*

Die Strategien zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation von Frauen in Parlamenten und Regierungen, die seit den 1990er Jahren in der Schweiz angewendet wurden, konzentrieren sich auf das Mobilisierungs- und Wahlproblem. So wurden auf Bundes- und Kantons-Ebene Informations- und Sensibilisierungskampagnen durchgeführt und werden weiterhin durchgeführt. Hierbei waren die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen und die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten bzw. einzelne Fachstellen federführend. 2011 schlug der Bundesrat in einem Leitfaden kandidierenden Gruppen Maßnahmen zur Listengestaltung vor (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Sektion für Chancengleichheit und Globale Gender- und Frauenfragen 2014, S. 62). Ein Mei-

⁷¹ Die Wahlquote „... zeigt die statistische Chance an, gewählt zu werden. Ist das Verhältnis der Gewählten zu den Kandidierenden im Gleichgewicht (z.B. 30% Gewählte, 30% Kandidierende), so erhält die Wahlquote den Wert 100. Eine Wahlquote von über 100 signalisiert überdurchschnittlich gute Wahlchancen, da der Anteil der Gewählten größer ist als der Anteil der Kandidierenden. Eine Wahlquote von unter 100 verweist dagegen auf unterdurchschnittliche Wahlchancen: es werden prozentual weniger Frauen (oder Männer) gewählt, als kandidiert haben.“ (Seitz 2012, S. 12). Die Wahlquote von Frauen bei Nationalratswahlen stieg von 32 1971 auf 95,5 2015 (Seitz 2016).

lenstein war die Veröffentlichung des Handbuchs „Frauen auf dem öffentlichen Parkett“ (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 1995), das gesammeltes Wissen zu den theoretischen, politischen und praktischen Aspekten politischen Engagements von Frauen bereitstellte und die in einer aktualisierten Fassung sehr nützlich sein könnte.

Ebenso gab und gibt es eine Reihe von Mentoring-Programmen für den Einstieg junger Frauen in die Politik, etwa regelmäßig bei der Zürcher Frauenzentrale⁷² oder das abgeschlossene, preisgekrönte Projekt „Von Frau zu Frau“ von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände und der Eidgenössischen Frauenkommission, welches das erste Politik-Mentoringprojekt in der Schweiz war. Beim Mentoring steht eine erfahrene und hierarchisch höherstehende Person einer interessierten jüngerer Person bei der Entwicklung der eigenen Laufbahn zur Seite und gibt Erfahrungen weiter, vermittelt Kontakte oder führt in Netzwerke ein. Entsprechende Programme für Frauen in Wissenschaft, Beruf und Politik haben gegenwärtig Konjunktur. Als Instrument fokussieren sie auf die individuelle Ebene, d. h. auf die Förderung einzelner Personen. Dabei können sie sehr hilfreich und effektiv sein, wie auch die entsprechenden Evaluationen belegen (vgl. Gloor und Meier 2006). Allerdings können sie die strukturellen Hindernisse und Bedingungen politischer Beteiligung nicht verändern. Nur wenige Personen können zugleich bei einem Programm teilnehmen (typischerweise zwischen 20 und 25). Mentoring setzt bei schon sensibilisierten und interessierten Frauen an. Es ist daher nicht geeignet, politisches Interesse und Engagement sowie Kompetenz auf breiter Basis zu fördern (vgl. Fuchs 2008b, S. 80–81).

Eine vergleichende Studie des Europarates konstatierte eher geringes politisches Interesse und Wissen bei Jugendlichen in der Schweiz (vgl. Oser 2003). Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von Initiativen und Projekten zur politischen Bildung, die sich vor allem an Jugendliche richten; hier sind besonders die entsprechenden Transfer-Projekte innerhalb des NCCR Democracy zu nennen, einem nationalen Forschungsverbund.⁷³ Weder Gleichstellungspolitik noch geschlechtersensible Zugänge sind in diesen Projekten zu finden und somit wird eine Chance vertan, langfristig etwas gegen die Gender Gap in der Politik zu tun. Politische Bildung für Erwachsene bleibt ebenfalls eine Leerstelle. Eines der wenigen geschlechtersensiblen Projekte war der mehrfach ausgezeichnete Mädchenrat in Basel-Stadt (www.maedchenrat.ch), der mit einem partizipativen Ansatz junge Frauen und Mädchen darin unterstützte, ihre Interessen aktiv in politische Diskussionen einzubringen. Gesicherte Mitsprachemöglichkeiten bot der Mädchenrat jedoch nicht. Hier ist noch das „Bündner Mädchenparlament“ zu erwähnen,

⁷² www.frauenzentrale-zh.ch/Politik/Mentoring.17.html (28. Juli 2017).

⁷³ National Competence Center in Reserach, vgl. [/www.nccr-democracy.uzh.ch/wissenstransfer/civic-education/politische_bildung](http://www.nccr-democracy.uzh.ch/wissenstransfer/civic-education/politische_bildung), 28. Juli 2017); Vernetzung und Ressourcensammlung zu politischer Bildung unter www.politischebildung.ch.

das 2012 und 2015 stattgefunden hat und Mädchen für einen Tag die Gelegenheit bot, anhand eigener Themen den Parlamentsbetrieb kennenzulernen.⁷⁴ Wie in vielen anderen Bereichen auch, entwickeln sich Initiativen nicht über die Projektstufe hinaus und eine strukturelle Verankerung und Institutionalisierung wird nicht erreicht; damit fehlt aber auch die Nachhaltigkeit und mögliche Wirkung wird verschenkt.

4.6 Frauen in der Exekutive: Turbulente Bundesratswahlen

Die Wahl von Frauen in der Schweizer Regierung gestaltete sich wesentlich schwieriger als in die Parlamente. Nomination, Wahl und Nicht-Wahl von Frauen in den Bundesrat waren dabei regelmäßige Gelegenheitsfenster, die ausgeglichene Geschlechtervertretung zu fordern.

Die Schweiz wird von einer siebenköpfigen Allparteienregierung regiert, dem Bundesrat. Der aus anderen Demokratien bekannte Gegensatz zwischen Regierungskoalition und Opposition besteht daher kaum, und auch die Fraktionsdisziplin ist schwach ausgeprägt. Zwischen 1959 und 2003 blieb die parteipolitische Zusammensetzung gleich (sog. „Zauberformel“): Zwei Sitze gingen je an die Freisinnig-demokratische Partei (FDP), die Christliche Volkspartei (CVP) sowie die Sozialdemokratische Partei (SP) und ein Sitz an die Schweizerische Volkspartei (SVP); aufgrund der stark gestiegenen Wähleranteile forderte und bekam die SVP 2003 einen zweiten Sitz. Zu Beginn jeder Legislaturperiode werden die Bundesräte einzeln von der Vereinigten Bundesversammlung, als National- und Ständerat gemeinsam, gewählt. Die jeweiligen Parteien nominieren ihre Kandidierenden, bei einer Ersatzwahl werden auch zwei Personen zur Wahl gestellt. Die Kandidierenden durchlaufen Hearings bei den jeweiligen Fraktionen. Dabei muss auf eine ausgewogene Repräsentation von Kantonen, Sprachen, Beruf und parteipolitischer Ausrichtung geachtet werden.⁷⁵

1983 nominierte die SP die damalige Nationalrätin Lilian Uchtenhagen als erste Bundesratskandidatin; sie wurde jedoch nicht gewählt, sondern stattdessen der nicht kandidierende Parteikollege Otto Stich. Dies rief zwar noch keinen breiten Skandal hervor, doch waren damals die Partei und insbesondere die Sozialdemokratinnen empört und diskutierten über einen Regie-

⁷⁴ Vgl. www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/dd/stagl/projekte_themen/Seiten/B%C3%BCndner-M%C3%A4dchenparlament-2015.aspx (28. Juli 2017).

⁷⁵ Dies sind vor allem informelle Regeln; die Bundesverfassung schreibt lediglich vor, dass die verschiedenen Landesteile und Landessprachen angemessen vertreten sein müssen, Art. 175 Abs. 4., Einzelheiten siehe Klöti et al. 2014.

rungsaustritt (vgl. Schiesser 1993, S. 51). 1984 wurde schließlich die Freisinnige Elisabeth Kopp als erste Frau in die Landesregierung gewählt, trat aber unfreiwillig zurück. Sie hatte 1988 ihren Mann telefonisch informiert, dass gegen eine Firma, bei der er im Verwaltungsrat saß, Ermittlungen wegen Geldwäscherei eingeleitet wurden und bat ihn, von dieser Funktion zurückzutreten. Als dieser Anruf bekannt wurde, kritisierten Medien dies als Amtsgeheimnisverletzung; insbesondere die Boulevardzeitung Blick begann eine Schlammschlacht und forderte ihren Rücktritt. Kopp kam dem nach, nachdem sich herausstellte, dass sie über kein genügendes Netzwerk in ihrer Partei verfügte. Es kam zu einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (in dessen Zuge ihr Telefon abgehört wurde) und einem Verfahren wegen Amtsgeheimnisverletzung, von dem sie aber freigesprochen wurde; wegen der Abhöraktion wurde 1998 die Schweiz vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt. Die Kampagne gegen Elisabeth Kopp wird heute mehrheitlich kritisch bewertet und auch als Ausdruck von Frauenfeindlichkeit interpretiert.⁷⁶

1993 nominierte die SP wiederum eine Frau für einen Sitz im Bundesrat, und zwar die profilierte Gewerkschafterin und Feministin Christiane Brunner aus Genf (zu den Ereignissen Duttweiler 1993, Haas et al. 1993). Die bürgerlichen Parteien lehnten diese Kandidatur ab und argumentierten, Brunner verkörpere das Kollegialitätsprinzip nicht, welches vorsieht, dass Mehrheitsentscheidungen des Bundesrates geschlossen nach außen hin vertreten werden, auch wenn das betreffende Mitglied anderer Meinung ist. Brunner repräsentiere als Geschiedene, die im Konkubinat mit ihrem neuen Partner zusammenlebe, nicht die Schweiz. Ein anonymes „Komitee für die Rettung der Moral unserer Institutionen“ verbreitete Gerüchte, sie sei an einer illegalen Abtreibung beteiligt gewesen und es gäbe Nacktfotos von ihr, die sie bei einer „Orgie“ im Genfer Frauenhaus zeigten. Der „Blick“ griff diese Vorwürfe auf, die Brunner als für das Amt ungeeignet und moralisch verwerflich erscheinen lassen sollten. Bei einem Teil der Öffentlichkeit erschien aber nicht dies, sondern die Kampagne an sich als Skandal. Am Tag der Wahl, am 3. März 1993, versammelten sich 1000 Frauen und einige Männer aus Solidarität mit Christiane Brunner vor dem Parlament, in dem dann der nicht kandidierende Francis Matthey in den Bundesrat gewählt wurde. Matthey nahm die Wahl nicht sofort an, sondern erbat eine Bedenkzeit. Die Protestierenden draußen waren empört, dass Schweizer Politiker die legitime Vertretung einer Frau in der Regierung ablehnten und die Wahl verweigerten. In den folgenden Tagen kam es zu breiten Protest- und Solidaritätsaktionen, an denen Zehntausende teilnahmen – in Zürich etwa versammelten sich 8000 Menschen. Hinter den Kulissen wurde ein gesichtswahrender Kompromiss erar-

⁷⁶ Vgl. Girsberger und Bobst 2004, S. 14–30 sowie de.wikipedia.org/wiki/Elisabeth_Kopp (Stand 30. Mai 2017), verfügbar am 28. Juli 2017.

beitet: Am 10. März 1993 lehnte Matthey seine Wahl ab, und die SP präsentierte eine Doppelkandidatur: neben Christiane Brunner wurde die weitgehend unbekanntere Ruth Dreifuss nominiert. Während 10.000 Menschen vor dem Bundeshaus demonstrierten, wählte die Bundesversammlung Dreifuss zur Bundesrätin, nachdem Brunner ihre Kandidatur nach dem 2. Wahlgang zurückgezogen hatte. Demonstrativ hatten sich die beiden Politikerinnen als „politische Zwillingsschwestern“ bezeichnet, um sich nicht auseinanderdividieren zu lassen. Dreifuss reflektierte, dass sie aufgrund ihres „weiblichen Auftretens“, einer scheinbar geringeren politischen Radikalität und der bürgerlichen Erwartung an eine Politikerin – ledig, kinderlos, scheinbar alles der Politik geopfert – als wählbar erschienen war (Amlinger 2012, S. 34). Dreifuss übernahm das Departement des Inneren und wurde zu einem der profiliertesten Mitglieder des Bundesrates der letzten Jahrzehnte. Fabienne Amlinger vertritt in ihrer Analyse die These, Brunner sei an den im politischen Feld geltenden Normen und Regeln gescheitert – sie habe nicht nur Klassennormen verletzt, sondern auch Geschlechternormen: als Feministin, mit einem direkten Stil und kritisch gegenüber dem Elitedenken. Anders als in den 1980er Jahren wurde die männlich-bürgerliche und patriarchale Machtdemonstration von weiten Teilen der Bevölkerung und den Demonstrant*innen skandalisiert und als Ausdruck für die kontinuierliche politische Exklusion von Frauen interpretiert, so Amlinger. In diesem „kritischen Moment“ (Bourdieu) wurde vielen deutlich, dass den Frauen täglich im ganzen Land passiert, was Christiane Brunner widerfahren war. Dieses Beispiel zeigt, dass politische Mobilisierungen und Proteste notwendig sind, um Wünschen und Forderungen nach Veränderungen schließlich den notwendigen politischen (Nach-)Druck zu verleihen, denn „Vor der Türe des Bundeshauses steht nicht die Straße, vor der Türe des Bundeshauses steht der Souverän, Männer und Frauen, welche für die Teilnahme der Frauen an der Landesregierung demonstrieren“ (die christdemokratische Nationalrätin Judith Stamm, zitiert nach Amlinger 2012, S. 62).

Im Nachgang der Bundesratswahl schnellten in vielen Kantonsparlamenten die Frauenanteile in die Höhe, was als „Brunner-Effekt“ bezeichnet wurde: Im Aargau, wo am Wochenende zwischen dem 3. und 10. März 1993 gewählt wurde, stieg der Frauenanteil gar von 18,5% auf 31,5% (Fuchs 1996, S. 12). Zwischen 1991 und 1995 wuchs der Anteil der Frauen in allen Kantonsparlamenten um 7% auf 22% (vgl. Abbildung 3), während davor und danach die Steigerungsraten nur zwischen 0.1% und 3% lagen. Möglich ist dies durch das Kumulieren und Panaschieren von Stimmen: Parteilisten können verändert werden, in dem Kandidierende gestrichen, doppelt aufgeführt oder von einer anderen Parteiliste gewählt werden können.

1999 wurde Ruth Metzler aus Appenzell-Innerrhoden für die CVP bei einer Nachwahl knapp in den Bundesrat gewählt; 2003 wurde sie bei den Gesamterneuerungswahlen abgewählt, weil die SVP mit nochmals gestiegenem

Wähleranteil erfolgreich Anspruch auf einen zweiten Sitz erhob: der langjährige Führer der SVP, Christoph Blocher, wurde Bundesrat, betrieb aber weiterhin Oppositionspolitik und verletzte damit nach Meinung vieler das Kollegialitätsprinzip. Bei den Gesamterneuerungswahlen 2007 wurde er abgewählt und durch die nicht-kandidierende SVP-Regierungsrätin Eveline Widmer-Schlumpf aus Graubünden ersetzt, die nach eintägiger Bedenkzeit die Annahme der Wahl erklärte. Parteileitung und Christoph Blocher sahen sich ausgebootet und schritten zu drastischen Maßnahmen, um ihre Machtposition in der Partei wieder zu festigen: Die Fraktionsführung warf Widmer-Schlumpf daraufhin „Verrat an der Partei“ vor. Im April 2008 forderte der Zentralvorstand der SVP Schweiz Widmer Schlumpf zum Parteiaustritt und zum Rücktritt aus dem Bundesrat auf. Die Kantonalpartei verweigerte einen Parteiausschluss und wurde daraufhin selbst von der nationalen SVP ausgeschlossen. Dies führte zur Gründung einer neuen Partei, der Bürgerlich-demokratischen Partei BDP. Die Ultimaten an Widmer-Schlumpf führten aber zu einem sehr breiten Protest: eine Protestnote gegen Drohungen und Ultimaten gegenüber einer demokratisch gewählten Bundesrätin wurden von über 100.000 Personen unterschrieben. Der Dachverband der (bürgerlichen) Frauenverbände Alliance F organisierte zum ersten Mal in seiner über 100-jährigen Geschichte eine Kundgebung „für mehr Respekt vor den politischen Institutionen“, zu der am 11. April 2008 etwa 12.000 Personen vor das Bundeshaus kamen (Bühler 2008).

Offenbar fand und findet ein großer Teil des wählenden Volkes, dass Frauen in Parlamenten und Regierungen aus Gerechtigkeitsüberlegungen und aus inhaltlichen Gründen gleich wie Männer vertreten sein müssen. Dies wird im nächsten Abschnitt zur politischen Repräsentation näher beleuchtet. Darüber hinaus zeigt die breite Solidarisierung mit Widmer-Schlumpf, ungeachtet inhaltlich-politischer Differenzen, dass die Angriffe auf sie als Angriff auf demokratische Institutionen interpretiert wurden, als Erpressungsversuch von rechts (Fuchs 2009, S. 585).

Nach dem Rücktritt Widmer-Schlumpfs 2015 wurde mit Guy Parmelin wieder ein SVP-Bundesrat gewählt. Heute gibt es noch zwei Bundesrätinnen in der Regierung, Doris Leuthard und Simonetta Sommaruga. In den letzten Jahren waren andere Eigenschaften von Kandidierenden für den Bundesrat wichtiger in der politischen Diskussion, etwa Region oder beruflicher Hintergrund. Der Anspruch auf eine ausgewogene Geschlechtervertretung muss also stets neu erhoben werden (und eine Mehrheit finden) – selbstverständlich ist er nicht.

4.7 Substantielle Repräsentation in National- und Ständerat

4.7.1 Substantielle Repräsentation in der Forschung

Feministische Repräsentationsforschung hat sich in den letzten Jahren vermehrt mit der Frage substantieller Repräsentation für Frauen in politischen Entscheidungsprozessen beschäftigt und damit, inwiefern deskriptive Repräsentation, also die Präsenz von Frauen, dafür eine Voraussetzung ist (Mackay 2008, Celis 2008, Childs und Lovenduski 2013 m. w. N.):⁷⁷ Braucht es für eine frauenfreundliche Politik und politisches Handeln für ein gleichberechtigtes Leben von Frauen und Männern Frauen in politischen Entscheidungspositionen? Hierbei stehen vor allem Bedingungen und Prozesse im Vordergrund. Zur Frage, wie sich substantielle Repräsentation in konkrete Programme und politische Wirkungen übersetzt, gibt es weniger Ergebnisse (vgl. Schwindt-Bayer und Mishler 2005, Smith 2014, Dolan 2002). Bisherige Arbeiten zum Zusammenhang von deskriptiver und substantieller Repräsentation haben ergeben, dass es keine lineare Verbindung zwischen dem Frauenanteil eines Parlaments und ihrer substantiellen Präsentation gibt (Celis 2006, Studlar und McAllister 2002, cf. Dahlerup 1988); die Präsenz von Frauen in gewählten Körperschaften ist vielmehr eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung (Loren 2015, Dodson 2006, Kittilson 2008). Die inhaltlichen Positionen der Gewählten sind aber nicht nur vom Geschlecht abhängig, sondern sind sozioökonomisch (siehe Brunsbach 2011, Senti 1999) und parteipolitisch vermittelt, wobei in linken Parteien früher und stärker Fraueninteressen in die Forderungen integriert wurden (dazu Celis und Childs 2012, Bratton 2005, Loren 2015, Laux 2015; Xydias 2014). Folgerichtig wird die Wichtigkeit von *critical acts* bzw. von *critical actors* hervorgehoben, die besondere politische Schwerpunkte für Frauen setzen (z. B. Dahlerup 1988, Studlar und McAllister 2002). Entsprechende Untersuchungen müssen sich daher der Kontingenz und des spezifischen politischen Kontexts bewusst sein (vgl. Celis 2008, Mackay 2008).

Das Problem, nicht-essentialistisch Fraueninteressen nicht voraussetzen zu können, diese aber gleichzeitig zu untersuchen, wird in der Forschung unterschiedlich gelöst (vgl. Blome und Fuchs 2017, S. 59–60). Sie lassen sich an die Forderungen von Frauen- oder feministischen Organisationen knüpfen (und deren Sichtweise insofern privilegieren); manchmal werden Einstellungsunterschiede zwischen den Geschlechtern als Maß für unterschiedliche Interessen eingesetzt (wobei eine solche Gleichsetzung fraglich ist) Frauenin-

⁷⁷ Einen Forschungsüberblick und eine Diskussion über substantielle Repräsentation und Macht geben Blome und Fuchs 2017.

teressen können ganz offen konzeptualisiert werden, indem als „Fraueninteresse“ zählt, was befragte Volksvertreter*innen darunter verstehen (z. B. Celis und Erzeel 2015), womit der Begriff aber erheblich an Prägnanz einbüßt. Schließlich ergibt sich manchmal die Möglichkeit, empirisch nachgewiesen gleichstellungsfördernde Regelungen zu definieren und danach politische Forderungen zu bewerten (Valarino 2016).

Für das Schweizer Parlament gibt es einige wenige Studien. So konnte Martin Senti in einer Analyse von 10 namentlichen Abstimmungen zwischen 1975 und 1993 zeigen, dass klassische Frauenthemen wie Schwangerschaftsabbruch, Vergewaltigung in der Ehe, Mutterschaftsurlaub oder Prämien-gleichheit in der Krankenversicherung, eine starke Affinität zu linken Programmpunkten haben und die Linke geschlossen dafür stimmte. Bürgerliche Parlamentarierinnen stimmten zwar stets stärker für diese Vorlagen als ihre männlichen Kollegen; eine solche „Frauenallianz“ war aber schwächer, wenn das Thema besonders anhand des Links-Rechts-Grabens polarisierte oder das Anliegen nur bestimmte Gruppen von Frauen betraf, z. B. Erwerbstätige. Auch rein numerisch reichen Frauenallianzen für politischen Erfolg im Parlament nicht aus, so eine Schlussfolgerung (Senti 1999).

Anouk Lloren (2015) zeigte in einer weiteren Analyse von 37 namentlichen Schlussabstimmungen von 1996 bis 2008, dass Frauen signifikant häufiger im Sinne feministischer Positionen stimmen; Parteizugehörigkeit, Kontakt zu feministischen Organisationen und Wahlkreis sind ebenfalls wichtig (Frauen aus Wahlkreisen mit einem hohen Gleichstellungsindex nach Bühler 2001 stimmen eher für feministische Positionen). Die Voten der Parlamentarierinnen waren auch kongruenter mit den politischen Präferenzen von Wählerinnen als die ihrer Kollegen: geteilte soziale Erfahrungen, vor allem zu Geschlechterdiskriminierung, sind ein potenzieller Erklärungsfaktor. Eingedenk der bürgerlichen Mehrheiten in der Schweizer Politik waren allerdings die Voten linker Parlamentarierinnen weniger kongruent mit den Wählerinnen-Präferenzen (Lloren 2015, S. 157).

Einen Graben zwischen Frauen und Männern stellt auch ein Parlamentarier*innen-Rating anhand des Abstimmungsverhaltens fest (Hermann 2013): Im insgesamt 20 Punkte umfassenden Rating liegen Frauen und Männer ganze vier Punkte auseinander, d. h. Frauen politisieren wesentlich linker als Männer. Allerdings geht dies fast vollständig darauf zurück, dass Frauen in linken Parteien wesentlich besser vertreten sind. Geschlechterunterschiede innerhalb der Parteien sind heute wesentlich geringer als bis zum Ende der 1990er Jahre. Aus dem Gesagten ergeben sich folgende Eckpunkte zur Erforschung der Bedingungen und Ergebnisse substantieller Repräsentation:

- „Fraueninteressen“ sollten möglichst wenig essentialistisch bestimmt werden, aber eine explizite normative Grundlage haben, z. B. den gleichen Zugang (inter-esse im Sinne Phillips) zu politischen und gesellschaftlichen Positionen.

- Eine Analyse politischer Prozesse muss konkretere Interessen von Frauen als zunächst undefiniert, kontextabhängig und veränderbar konzeptualisieren und z. B. als „representative claims making“ untersuchen: „good“ substantive representation is better conceived of as a process, involving debate, deliberation, and contestation over group interests” (Celis et al. 2014, 151, 156).
- Dabei ist es sinnvoll, konkrete Forderungen formulierter „Fraueninteressen“ ideologiekritisch auf ihren Inhalt, ihre Geschlechterbilder und die intendierten Konsequenzen zu prüfen; auch brauchen wir politikfeldspezifische Analysen von „Fraueninteressen“, etwa wie gleichstellungsfreundlich verschiedene Modelle des Vaterschaftsurlaubs sind, die im Parlament lanciert werden (Valarino 2016).
- Für ein umfassendes Bild sollten der politisch-institutionelle Kontext sowie qualitative und quantitative Aspekte mittels verschiedener Methoden untersucht werden, denn substantielle Repräsentationsakte sind vielfältig.

Unter den letzten Punkt fällt das Agenda-Setting durch Initiativen und Anfragen, die Formulierung von konkreten Policies in Ausschüssen, das Bemühen um entsprechende Mehrheiten und das konkrete Abstimmungsverhalten. Entsprechend ist zu fragen, um welche Themen sich Frauen und Männer im Parlament und in ihrer Ausschussarbeit kümmern, welche Geschlechterinteressen formuliert werden, welche inhaltlichen Äußerungen gemacht werden und wer schließlich mit welchen Argumenten Erfolge verbuchen kann. Die folgende Untersuchung kann einige dieser Kriterien aufnehmen.

4.7.2 *Definition, Fragestellung und Vorgehen*

Im Folgenden⁷⁸ untersuche ich gleichstellungspolitische Vorstöße (= Anträge) und Vorlagen der beiden Parlamentskammern (= Eidgenössische Räte) zwischen 1996 und 2011 unter den Aspekten von Agenda-Setting und substantieller Repräsentation. Bei der Definition substantieller Repräsentation wähle ich einen Mittelweg: ich verstehe darunter Forderungen, welche die faktischen Handlungsmöglichkeiten für (eine Gruppe von) Frauen in den Geschlechterverhältnissen erweitern und etwaige Benachteiligungen aufheben will. Damit sind gleichstellungspolitische Initiativen ein wesentlicher Teil substantieller Repräsentation und werden hier näher untersucht. Dabei muss aber außer Acht bleiben, inwiefern eine entsprechende Initiative tatsächlich die Handlungsmöglichkeiten zu erweitern vermag, denn eine solche Bestimmung wäre komplex und mehrdeutig. Folgende Fragen stehen im Zentrum:

⁷⁸ Wichtige Ergebnisse dieses Abschnitts sind auch als Aufsatz erschienen (Fuchs 2015b).

- Gibt es eine substantielle Repräsentation von Frauen, die durch deskriptive Repräsentation, d. h. den Frauenanteil im Parlament befördert wird?
- Welche Problemformulierungen gibt es für (berufliche) Gleichstellungspolitik? Welche Steuerungsmöglichkeiten werden zur Abhilfe vorgeschlagen? Was wird hingegen nicht (dauerhaft) zum Thema und welche Vorschläge haben politisch die größten Chancen?

Um substantielle Repräsentation und die Thematisierung von Gleichstellungspolitik zu untersuchen, kann sehr gut an der Parlamentsarbeit angesetzt werden. Das Schweizer Parlament mit National- und Ständerat ist ein typisches Arbeitsparlament, aber auch ein „Forum der Nation“, in dem stets mobilisiert und aufs Neue gestritten wird, welche Probleme ins politische System eingebracht und welche ausgefiltert werden sollen (cf. Linder 2012b, S. 210–211). Aufgrund der Allparteienregierung gibt es keine „klassische“ Teilung in Opposition und Regierungsparteien. Die Fraktionsdisziplin ist daher wesentlich schwächer ausgeprägt. Im schweizerischen System liegt die Gesetzesinitiative zwar auch vor allem bei der Regierung, doch wesentlich weniger deutlich als in Deutschland. Parlamentarische Impulse sind häufiger und ihre Bedeutung hat in den letzten beiden Jahrzehnten zugenommen (Lüthi 2014, S. 175–176). Dies und die schwache Fraktionsdisziplin machen parlamentarische Anträge zu einer besonders gut geeigneten Quelle zur Untersuchung substantieller Repräsentation. Sie eignen sich zur Untersuchung quantitativer Aspekte und für qualitative Textanalysen. Zudem lässt sich recht schnell auch der (abgestufte) Erfolg einzelner Anträge feststellen, etwa wie viele Anträge mit welchen Themen per Parlamentsbeschluss als Auftrag an die Regierung gehen.

Zur Beantwortung der Fragen wurden gleichstellungspolitische Vorstöße in National- und Ständerat zwischen 1996 und 2011 in einer mehrstufigen Recherche in der Parlaments-Datenbank Curia Vista parlamentarische Geschäfte mit ihren Rahmendaten erfasst und ihr Verlauf im parlamentarischen Entscheidungsablauf nachgezeichnet. Die Vorstöße wurden insbesondere hinsichtlich Thema und vorgeschlagenem Steuerungsprinzip kodiert. Diese Vorstöße kommen von einem oder mehreren Parlamentsmitgliedern bzw. Fraktionen, der Bundesrat möge ein Gesetz ausarbeiten (Motion) oder den Handlungsbedarf in einem bestimmten Bereich prüfen und Bericht erstatten (Postulat). Eine besondere Form ist die parlamentarische Initiative zum Erlass eines Gesetzes, die von der entsprechenden parlamentarischen Kommission vorberaten werden muss, bevor sie an den Bundesrat überwiesen wird. Sie ist daher als Agenda-Setting-Instrument besonders interessant: der politische Erfolg im Parlament geht oft über die Kommissionen (Lüthi 2014, S. 176). Eine Parlamentsmehrheit muss einen Vorstoß überweisen, d. h. dem Bundesrat einen Auftrag erteilen. Dieser muss wiederum innerhalb einer bestimmten (zuweilen nicht eingehaltenen Frist) Bericht erstatten und das

weitere Vorgehen vorschlagen. Schließlich wurden auch Vorlagen des Bundesrates zu Gesetzesänderungen aufgenommen. Anfragen und Interpellationen (Anfragen), obschon auch sie Agenda-Setting-Instrumente sein können, wurden nicht aufgenommen, da das Erkenntnisinteresse auf den Steuerungsvorschlägen liegt.

4.7.3 Themen und Formen politischer Geschäfte zur Gleichstellung der Geschlechter

In meiner Analyse werden insgesamt 338 Vorstöße, Bundesratsvorlagen und Petitionen berücksichtigt, die im Zeitraum 1996 bis 2011 eingereicht bzw. vorgelegt wurden. Insgesamt gesehen nahm das gleichstellungspolitische Agenda-Setting relativ und absolut zu, wobei Erwerbsarbeit und Vereinbarkeit zwar die wichtigsten Themen waren, aber auch ältere feministische Anliegen wie Gewalt und häusliche Gewalt gegen Frauen sowie der Bereich reproduktive Rechte und Gesundheit dazu gehören. Darüber hinaus lässt sich ein „Konjunkturschub“ für Vorstöße zu Vereinbarkeit und verschiedenen Formen von Mutterschafts-, Vater- und Elternurlaub feststellen; zwischen 2006 und 2011 stellen sie ein Drittel aller Geschäfte. Insgesamt scheint dies kontraintuitiv zu vielen tagespolitischen Beobachtungen, die Gleichstellung stehe nicht mehr auf der Agenda. Gleichstellungspolitische Anträge sind dabei weiterhin eine Domäne linker Frauen, auch wenn der Anteil der Männer-Anträge anstieg.

Tabelle 5: Gleichstellungsrelevante parlamentarische Geschäfte 1996 – 2011

| | 1996-2011 | 1996-2000 | 2001-2005 | 2006-2011 |
|---|------------|-----------|-----------|------------|
| <i>Gesamt Vorstöße/ Vorlagen in Curia Vista</i> | 6429 | 2815 | 3077 | 5370 |
| Alle gl'relevanten Geschäfte | 338 | 70 | 81 | 187 |
| davon Vorstöße | 309 | 62 | 71 | 176 |
| Erwerbsarbeit | 76 (23%) | 17 (24%) | 12 (15%) | 47 (25%) |
| Familien | 13 (4%) | 1 (1%) | 6 (7%) | 6 (3%) |
| Finanzen und Steuern | 32 (10%) | 4 (6%) | 9 (11%) | 19 (10%) |
| Gewalt | 28 (8%) | 5 (7%) | 6 (7%) | 17 (9%) |
| Institutionelles | 46 (14%) | 11 (16%) | 12 (15%) | 23 (12%) |
| Reproduktive Rechte | 27 (8%) | 11 (16%) | 11 (14%) | 5 (3%) |
| Sozialversicherung | 17 (5%) | 6 (9%) | 5 (6%) | 6 (3%) |
| Vereinbarkeit / Urlaube | 90 (27%) | 13 (19%) | 18 (22%) | 59 (32%) |
| Anderes | 9 (3%) | 2 (3%) | 2 (3%) | 5 (3%) |
| Gesamt | 338 (100%) | 70 (100%) | 81 (100%) | 187 (100%) |

Quelle: (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013).

Die Hälfte der Vorstöße verteilt sich auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (27%) und auf die Erwerbsarbeit (23%). Darüber hinaus sind die ein-

gebrachten Themen vielfältig und differenziert. Die Vorstöße und Vorlagen zu Gleichstellungsfragen sind überproportional gestiegen: während sich die Gesamtzahl zwischen 1996/2000 und 2006/11 nur knapp verdoppelt hat, haben sich die hier recherchierten Vorstöße und Vorlagen fast verdreifacht. Während also – wie auch immer zu quantifizierende – Verbesserungen in der Gleichstellung der Geschlechter erreicht wurden, hat sich das politische Agenda-Setting in den Eidgenössischen Räten noch verstärkt.

Quantitativ überwiegen die parlamentarischen Impulse, während nur sehr wenige Vorlagen vom Bundesrat kommen. Im Zeitverlauf unterscheiden sich die verschiedenen Arten der politischen Geschäfte kaum: Gut 40% sind Motionen, je ein knappes Viertel entfallen auf Postulate und parlamentarische Initiativen und nur 5% sind Vorlagen des Bundesrates. Gut drei Viertel der Geschäfte sind persönliche Vorstöße von Mitgliedern der Eidgenössischen Räte. Vom Rest sind knapp 30% Fraktionsanträge; der Rest verteilt sich ungefähr gleichmäßig auf Petitionen, Kommissionsanträge und Geschäfte des Bundesrats.

Tabelle 6: Geschäfte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf nach Einzelthemen

| Themen | Gesamt-Vorlagen | Erläuterungen und Beispiele |
|--|------------------|---|
| Kinderbetreuung | 27 (30%) | Vor allem Bereitstellung und Finanzierung von familienexterner Kinderbetreuung |
| Väterurlaub | 9 (10%) | Bezahlte oder unbezahlte Urlaube, Urlaub statt Wiederholungskurs ⁷⁹ , Revision der Erwerbser-satzordnung (EO) |
| Mutterschaftsurlaub | 17 (19%) | Nach Mutterschaftsurlaub in der EO geht es hier v. a. um Detailfragen, wie Anpassungen bei Auf-schub des Urlaubs u. ä. |
| Elternurlaub | 13 (14%) | Elf von 13 Vorstößen möchten individuelle Rechtsansprüche verankern |
| soziale Sicherung | 4 (4%) | Vorstöße, die eine Finanzierung durch Sozialver-sicherungen vorsehen, z. B. Taggelder für Eltern schwerkranker Kinder |
| Verschiedenes | 20 (22%) | Maßnahmenplan und Bericht über berufstätige pflegende Angehörige, Ergänzung der Bundesver-fassung für bedarfsgerechtes Kinderbetreuungs-angebot; Einführung von Blockzeiten an allen Schulen; Bericht zu Auswirkungen verschiedener sozialstaatlicher Maßnahmen |
| Alle Geschäfte zu Verein-barkeit / Urlauben | 90 (100%) | |

Quelle: (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013).

⁷⁹ In der Schweizer Armee wird nach der Rekrutenschule (18-21 Wochen) jährlich ein Wie-derholungskurs von drei Wochen Dauer geleistet.

Innerhalb des Themas *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* zeigen sich charakteristische Schwerpunkte: Neben der Bereitstellung und Finanzierung von Kinderbetreuungsplätzen tritt die Frage nach Urlauben für Eltern kleiner Kinder immer mehr in den Vordergrund: Die Hälfte der entsprechenden 39 Vorstöße wurde 2008 oder später eingereicht. Drei Viertel dieser Geschäfte schlagen individuelle Rechtsansprüche zur Steuerung vor, beim Elternurlaub sogar bei elf von 13 Vorstößen. Erwähnenswert ist eine konzertierte Aktion von Abgeordneten der vier Bundesratsfraktionen von 2005, die in gleichlautenden parlamentarischen Initiativen per Verfassungszusatz die Gemeinden verpflichten wollten, ein bedarfsgerechtes Angebot an Kinderbetreuung bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit bereitzustellen.

Fokus: Der Erfolg der Mutterschaftsversicherung

In den Untersuchungszeitraum fällt auch die Verabschiedung eines 14wöchigen bezahlten Mutterschaftsurlaubs 2003, welcher in einer Referendumsabstimmung 2004 angenommen wurde (vgl. Fuchs 2009). Diese redistributive Maßnahme hat hohen Symbolgehalt, denn es geht dabei um die Frage, ob Mutterschaft und Kinder eine ausschließliche Privatangelegenheit sind, oder ob sie gesellschaftlicher Unterstützung bedürfen – kurz, solche Debatten betreffen die Trennung von öffentlicher und privater Sphäre. 1945 war in die Verfassung ein Artikel eingefügt worden, der den Gesetzgeber mit der Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung beauftragte (heute Art. 116 nBV). In vier Abstimmungen (1974, 1984, 1987, 1999) wurden entsprechende Vorschläge abgelehnt. In der Diskussion wandelten sich die Argumente der Gegner: Sie attackierten (1974, 1984, 1987) oder verlangten (1999, 2004) aus taktischen Gründen Leistungen für nicht-erwerbstätige Mütter. Obwohl Maßnahmen zum Schutz der Mutterschaft bereits früh in der alten Frauenbewegung aufgenommen wurden, hatten konservative und liberale Frauenverbände die verschiedenen Entwürfe nicht immer unterstützt – Klassenunterschiede waren oft stärker als eine „Frauensolidarität“ (vgl. Senti 1998, S. 691). 2001 lancierte eine breite Koalition mit Vertreter*innen aller vier Regierungsparteien einen neuen Vorstoß, nämlich eine Parlamentarische Initiative (01.0426), die 110 Ratsmitglieder unterschrieben. Der Vorstoß sah eine Finanzierung von 14 Wochen Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Mütter aus der Erwerbsersatzordnung (EO) vor. Aus der EO wurde bis dahin vor allem der Lohn während des Militärdienstes bezahlt und paritätisch über Lohnabzüge finanziert. Mit Pierre Triponez, Direktor des Gewerbeverbands und Nationalrat der FDP waren ein Teil der Arbeitgeber und Liberalen mit im Boot. Mit großer Mehrheit wurde der Entwurf 2003 gutgeheißen; Anfang 2004 kam allerdings das Referendum - durch die SVP und einige FDP-Nationalräte lanciert - zustande und wurde im September 2004 mit 55,4% Nein-Stimmen abgelehnt. Die 5. Abstimmung war erfolgreich, weil sie nicht

nur von links, sondern auch von bürgerlichen Parteien und Arbeitgeberorganisationen unterstützt wurde. Die Stimmenden fällten ihre Entscheidung vor allem aufgrund grundlegender, abstrakter Gründe wie soziale Gerechtigkeit, Familienförderung oder Bezug auf die Verfassungsbestimmungen (Allenspach et al. 2004, S. 28). Dieser „breite Klassenkompromiss“ lässt sich auch bei wohlfahrtstaatlichen Reformen von Alterssicherung oder Arbeitslosenversicherung beobachten (vgl. Bonoli und Häusermann 2011, S. 196–197). Dieses Beispiel zeigt, dass Themen mehrmals auf die Agenda gesetzt und kontinuierlich bearbeitet werden müssen, besonders, wenn sie redistributiv sind und eine hohe symbolische Bedeutung haben.

Erwerbsarbeit ist mit 23% (N = 76) der parlamentarischen Geschäfte das zweitwichtigste Feld der Gleichstellungspolitik:

Tabelle 7: Geschäfte zur Erwerbsarbeit nach Einzelthemen

| Themen | Gesamt-Vorlagen | Erläuterungen und Beispiele |
|--|--------------------|---|
| Antidiskriminierung / Gleichstellungsgesetz (GIG) | 17 (22%) | Verbesserung des Kündigungsschutzes im GIG, Änderung Schlichtungsverfahren, Antrag zur Evaluation, Erlass eines Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes |
| Lohngleichheit | 16 (21%) | Methoden und Instrumente zur Förderung oder Kontrolle der Lohngleichheit, z. B. Lohngleichheitsdialog, Einsatz von Lohngleichheitsinspektor*innen, Einsatz einer Lohngleichheitskommission, obligatorische Lohngleichheitstests |
| Berufliche Bildung | 4 (5%) | Wissen zur Erhöhung des Frauenanteils in technischen und gewerblichen Berufen; Gender Mainstreaming in der Lehrstellenförderung, Bonus für ausbildende Einrichtungen der Kinderbetreuung |
| Weiterbildung, Wiedereinstieg | 9 (12%) | Impulsprogramm zum Wiedereinstieg von Frauen, Überprüfung des gleichen Zugangs zur Weiterbildung, Gender Mainstreaming von Beschäftigungsprogrammen |
| Bundesverwaltung Arbeitsteilung | 15 (20%) 4 (5%) | Vorstöße, die den Bund als Arbeitgeber ansprechen Bericht zur Umverteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit; Maßnahmen zur freien Wahl der Arbeitszeit |
| Verschiedenes | 8 (10%) | Zertifizierung für familienfreundliche Unternehmen, bei Frauen für Leistungen der Arbeitslosenversicherung keinen Nachweis der Kinderbetreuung mehr verlangen |
| Internationales | 5 (7%) | Ratifizierung diverser ILO-Übereinkommen, z. B. Mutterschutz oder zum Schutz der Teilzeitarbeit |
| Mutter-, Vater-, Elternschaftsurlaub⁸⁰ | 8 (10%) | Geschäfte, bei denen diese Freistellungen im Zusammenhang/ Abhängigkeit mit Erwerbsarbeitsverhältnis stehen |
| Alle Geschäfte zu Erwerbsarbeit | 76 (100%) | |

Quelle: (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013).

⁸⁰ In den Vorstößen überwiegt diese Sprachregelung, vereinzelt ist z. B. von *Elternzeit* die Rede.

Antidiskriminierungsregelungen, das Gleichstellungsgesetz eingeschlossen, und Vorstöße zur Lohngleichheit machen zusammen genommen 31 Geschäfte aus.⁸¹ Dies zeigt einmal mehr den zentralen Stellenwert der Lohngleichheit in der schweizerischen Diskussion um Gleichstellung im Erwerbsleben. Die einzige bürgerliche Partei, die in diesem Bereich einen Vorstoß lanciert hat, ist die CVP. Lohngleichheit und Antidiskriminierung sind linke Anliegen, und hier wird deutlich, wie sich die Strukturkategorien Klasse und Geschlecht überschneiden.

Institutionelle Politik ist mit 46 Geschäften das dritt wichtigste Thema der parlamentarischen Geschäfte (siehe Tabelle 8 auf der nächsten Seite): Institutionelle Politik bezieht sich auf Veränderungen des staatlichen Institutionengefüges und kann die Machtverteilung zwischen Akteur*innen und Prozessen verändern (vgl. hierzu Knoepfel und Bussmann 1997). Dazu gehören die Schaffung neuer Institutionen, die Ausweitung der Aufgaben oder Ressourcen bestehender Institutionen, die Anpassung oder Neuschaffung institutioneller Routinen. Vorstöße in diesem Bereich zielen tendenziell auf strukturelle Veränderungen statt auf einzelne Maßnahmen und sie zeigen das Vertrauen in staatliche Steuerungsfähigkeit. Allerdings gibt es auch Anträge, die vor allem diskursive Bedeutung haben, wie die Forderung nach einer zeitgemäßen Landeshymne oder einer geschlechtergerechten Gelübdeformel.

Insgesamt nahmen die Vorstöße also zu und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurde im Laufe der Zeit zum wichtigsten Themenfeld, in dem Anliegen offenbar immer breiter akzeptiert werden. Große Unterschiede bei den Geschäften bestehen allerdings zwischen den Geschlechtern und den Parteien, wie der folgende Abschnitt zeigt.

⁸¹ 30 Vorstöße, ein Bericht des Bundesrates zur Evaluation des GIG, um Doppelkodierungen bereinigt.

Tabelle 8: Geschäfte im Bereich institutioneller Politik

| Themen | Gesamt-Vorlagen | Erläuterungen und Beispiele |
|-----------------------------------|-----------------|---|
| Institutionelles allgemein | 13 (28%) | Berichte zum Stand der Gleichstellung; Gender-Reportings; Veränderungen beim Eidgenössischen Büro für Gleichstellung oder der Eidgenössischen Frauenkommission, Informationskampagnen für mehr Frauen im Parlament. |
| Quoten | 10 (22%) | Quoten für staatliche Institutionen, z. B. Bundesgerichte, einführen, Quoten für Verwaltungsräte börsenkotierter Unternehmen erlassen. |
| Gender Mainstreaming | 7 (15%) | Gleichstellung als Ziel in der Legislaturplanung verankern, Wirkungsanalyse in alle Vorlagen integrieren, Verfassungsreform unter Gleichstellungsaspekt prüfen. |
| Sprache und Symbole | 6 (13%) | Sprachliche Gleichstellung im Bund, bei Gesetzestexten umsetzen, neue Eidesformeln |
| Internationales | 4 (9%) | Ratifizierung Frauenrechtskonvention CEDAW; Ratifizierung Zusatzprotokolle von CEDAW und Europäischer Menschenrechtskonvention |
| Familienpolitik | 3 (7%) | Schaffung eines Bundesamtes für Familie und Jugend; Verfassungsbasis für Familienpolitik schaffen |
| Finanzen | 3 (7%) | Gender Budgeting öffentlicher (Teil-)Haushalte |
| Alle Geschäfte | 46 | |

Quelle: (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013).

4.7.4 Politische Akteure und Akteurinnen

Betrachtet man nur die persönlichen Vorstöße, so überwiegen erwartungsgemäß Frauen als Initiatorinnen gleichstellungspolitischer Initiativen. Ihr Anteil geht im Zeitverlauf jedoch von 84% 1996-2000 auf 72% 2006-2011 zurück:

Tabelle 9: Persönliche Vorstöße nach Geschlecht 1996 – 2011 (ohne Fraktionsvorstöße)

| | Gesamt | 1996-2000 | 2001-2005 | 2006-2011 |
|---------------|------------|-----------|-----------|------------|
| Frauen | 189 (74%) | 43 (84%) | 42 (72%) | 104 (72%) |
| Männer | 65 (26%) | 8 (16%) | 16 (28%) | 41 (28%) |
| Gesamt | 254 (100%) | 51 (100%) | 58 (100%) | 145 (100%) |

Quelle: (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013).

Ebenfalls erwartungsgemäß sind bei Gleichstellungsthemen und dem Instrument politischer Vorstöße linke Parteien besonders aktiv (vgl. Fuchs 2008b, S. 44–50). So macht die SP fast die Hälfte aller gleichstellungsrelevanten Vorstöße, obwohl sie in den Legislaturperioden 1995/99 bis 2007/11 nur ein Viertel aller Mandate hielt – bei den Grünen ist der Anteil der Vorstöße gar

drei Mal so hoch wie ihr Mandatsanteil. Bei der FDP ist das Verhältnis umgekehrt: Ihr Mandatsanteil ist drei Mal höher als ihr Anteil an den Vorstößen.

Tabelle 10: Persönliche und Fraktions-Vorstöße nach Partei 1996 – 2011

| Parteien | Gesamt | Anteil an allen persönlichen und Fraktionsvorstößen | davon von Männern lanciert | Männer-Anteil | Vgl.: Mandatsanteile 1995/99 bis 07/11 ⁸² |
|--|--------|---|----------------------------|---------------|--|
| SP | 132 | 48% | 15 | 11% | 23.3% (229) |
| Grüne | 51 | 19% | 5 | 10% | 5.6% (55) |
| FDP | 17 | 6% | 3 | 18% | 21.8% (215) |
| CVP | 38 | 14% | 18 | 47% | 19.2% (189) |
| EVP | 4 | 2% | 3 | 75% | 1% (10) |
| SVP | 24 | 9% | 15 | 62% | 22% (217) |
| Verschiedene (GLP, PdA, Liberale, BDP, EDU) | 9 | 3% | 6 | 67% | 7% (69) |
| Gesamt | 275 | 100% | 65 | 24% | 100% (984 Mandate) |

Quelle: (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013).

NB. Der Männeranteil ist hier etwas geringer, da Fraktionsvorstöße eingeschlossen sind.

Die parlamentarischen Aktivitäten in gleichstellungspolitischen Fragen weisen charakteristische Muster nach politischer Ausrichtung und nach Geschlecht auf. Die obenstehende Tabelle verdeutlicht, dass die *Männer in linken Parteien unterdurchschnittlich aktiv* sind und das Feld ihren Kolleginnen überlassen. In bürgerlichen Parteien ist diese Arbeitsteilung schwächer ausgeprägt. Vorstöße zu Vaterschaftsfragen bzw. -urlauben werden in etwa zu gleichen Teilen von Frauen und Männern eingebracht. Im Nationalrat weist das Stimmverhalten große Geschlechter-Unterschiede auf. Bei den gleichstellungspolitischen Vorstößen sind zwar bürgerliche Frauen weniger aktiv als ihre linken Kolleginnen, doch engagierter als ihre männlichen Parteikollegen. Im linken Lager gibt es ein knappes Dutzend *critical actors*, die sich stark mit Gleichstellungspolitik profilierten, und auch durch wiederholte Anträge die sprichwörtlichen dicken Bretter bohrten. So war erst der dritte Versuch der Sozialdemokratin Susanne Leutenegger-Oberholzer in der dritten Legislaturperiode erfolgreich, die Gleichstellung als Legislaturziel in das Regierungsprogramm aufzunehmen. Unterschiedliche Profile zeigten sich bei den aufgebrachten Themen. So war Erwerbsarbeit in jedem dritten linken Vorstoß ein Thema, im bürgerlichen Lager war es nur knapp jeder zehnte Vorstoß. Die Korrelation zwischen politischer Ausrichtung und eingebrachtem Thema ist recht stark und signifikant (Cramer's V = 0.499; $p \leq 0.01$).

⁸² Berechnet nach www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/nationalratswahlen.html und www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/staenderatswahlen.html, (11. Dezember 2017).

Tabelle 11: Gleichstellungspolitische Geschäfte/Vorstöße in den Eidgenössischen Räten 1996-2011 nach Themen und politischem Lager

| Thema | Geschäfte Anzahl | Vorstöße des linken Lagers ^b | Vorstöße ^a des bürgerlichen Lagers ^c | Überwei- sung (Quote in %) ^d |
|----------------------------|-----------------------------|--|---|--|
| Erwerbsarbeit | 76 (23%) | 58 (31%) | 8 (9%) | 24 (34%) |
| Familien | 13 (4%) | 4 (2%) | 4 (5%) | 4 (40%) |
| Finanzen und Steuern | 32 (10%) | 3 (2%) | 20 (23%) | 10 (42%) |
| Gewalt | 28 (8%) | 21 (11%) | 3 (3%) | 13 (50%) |
| Institutionelles | 46 (14%) | 36 (19%) | 5 (6%) | 11 (26%) |
| Reproduktive Rechte | 27 (8%) | 9 (5%) | 13 (15%) | 9 (36%) |
| Sozialversicherung | 17 (5%) | 6 (3%) | 5 (6%) | 3 (25%) |
| Vereinbarkeit / Urlaube | 90 (27%) | 43 (23%) | 30 (34%) | 23 (30%) |
| Anderes | 9 (3%) | 6 (3%) | 1 (1%) | 4 (50%) |
| Gesamt | 338 (100%) | 186 (67.6% aller parteigebundenen Vorstöße) | 89 (32.4% aller parteigebundenen Vorstöße) | 101 (34% von 297)^d |

a Es wurden nur Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen eingeschlossen, keine Geschäfte des Bundesrats, Petitionen oder Standesinitiativen.

b SP, Grüne und PdA

c BDP, CVP, EDU, EVP, FDP, GLP, Liberale, SVP.

d Etwa 15% der Vorstöße waren bei der Erhebung noch nicht behandelt.

Quelle: (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013).

Es lässt sich festhalten: Gleichstellungspolitische Anliegen werden nach wie vor überwiegend von Parlamentarierinnen eingebracht. Ihre deskriptive Repräsentation, also ihr Anteil in den Räten, ist eine Grundvoraussetzung für substantielle Repräsentation, also Agenda-Setting und Interessenvertretung für die Besserstellung von Frauen. Die *critical actors* zeigen allerdings auch, dass gleichstellungspolitisches Agenda-Setting nicht nur eine Frage der Masse ist. Umgekehrt gilt nur sehr eingeschränkt, dass es Männer für die Lancierung von Männerinteressen braucht – definiert man Vorstöße zu Vaterschaft als Männerinteresse, so stellt man fest, dass diese zu gleichen Teilen von Frauen und Männern eingebracht wurden.

4.7.5 Steuerungsprinzipien

Mit welchen Prinzipien sollen nun gleichstellungspolitische Maßnahmen arbeiten? Die Vorstöße wurden anhand ihrer schriftlichen Begründungen unter Zuhilfenahme von bestehenden Klassifikationen politischer Steuerung eingeordnet (vgl. Kapitel 2.6.2). Die Ergebnisse zeigen eine recht starke und signifikante Korrelation zwischen politischem Lager und vorgeschlagenem Steuerungsprinzip (Cramer's $V = 0.300$; $p \leq 0.01$): das bürgerliche Lager setzte stärker auf regulative Politik und Anreize, das linke Lager mehr auf institutionelle Politik/Organisation und Vorbildfunktion. So sind über 70% der FDP-Vorstöße im Bereich regulativer Politik, 20% der SP-Vorstöße im Bereich institutioneller Politik/Organisation. Die Grünen postulieren in jedem vierten Vorstoß Vorbildwirkungen staatlichen Handelns. Bei den Überweisungschancen – eine Mehrheit der anwesenden Parlamentarier*innen will den Auftrag an den Bundesrat geben – gibt es kaum Unterschiede zwischen den politischen Lagern, die Korrelation zwischen Steuerungsprinzip und Überweisungschance ist hingegen mittel und nur schwach signifikant (Cramer's $V = 0.214$; $p \leq 0.1$).

Tabelle 12: Gleichstellungspolitische Geschäfte resp. Vorstöße in den Eidgenössischen Räten 1996-2011 nach Steuerungsprinzipien

| Steuerungsprinzip und Erläuterung | Geschäfte | Vorstöße | Vorstöße | Überweisungen (Quote in %) ^d |
|--|---------------|--|---|--|
| | Anzahl | des linken Lagers ^b | des bürgerlichen Lagers ^c | |
| Regulative Politik Gesetzliche Regelungen; Verbote, Gebote, die auf Verhalten einwirken sollen; individuelle Rechtsansprüche | 160 (47%) | 73 (39%) | 45 (50%) | 41 (32%) |
| Angebot Dienstleistungen des Staates | 19 (6%) | 10 (5%) | 5 (6%) | 3 (18%) |
| Institutionalisierung bzw. institutionelle Politik Veränderung staatlicher Routinen und Institutionen, z. B. Gender Mainstreaming oder Schaffung neuer Ämter | 41 (12%) | 32 (17%) | 5 (6%) | 10 (25%) |
| Vorbild Staatliches Handeln, v. a. in der Bundesverwaltung, soll als gesellschaftliches Vorbild dienen | 31 (9%) | 25 (13%) | 5 (6%) | 14 (47%) |
| Anreiz Subventionen, steuerliche Abzugsfähigkeit (z. B. von Kinderbetreuungskosten) | 25 (7%) | 8 (4%) | 14 (16%) | 4 (17%) |
| Überzeugung, Info Wissensgenerierung, Informationskampagnen, z. T. handlungsbezogen | 60 (18%) | 37 (20%) | 15 (16%) | 27 (47%) |
| Unklar | 2 (1%) | 1 (1%) | 0 (0%) | 2 (100%) |
| Gesamt | 338 (100%) | 186 (67.6% aller parteigebundenen Vorstöße) | 89 (32.4% aller parteigebundenen Vorstöße) | 101 (34% von 297) ^d |

^a Es wurden nur Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen eingeschlossen, keine Geschäfte des Bundesrats, Petitionen oder Standesinitiativen.

^b SP, Grüne und PdA

^c BDP, CVP, EDU, EVP, FDP, GLP, Liberale, SVP.

^d Etwa 15% der Vorstöße waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht behandelt.

Quelle: (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013).

Fast die Hälfte der Vorstöße schlägt regulative Politik vor, was sehr Unterschiedliches beinhaltet. Die folgende Tabelle fächert darum dieses Prinzip genauer auf.

Tabelle 13: Einzelne Steuerungsprinzipien regulativer Politik nach Verbleib

| Regulative Politik | Gesamt | „überwiesen“ | „nicht überwiesen“ | anderes |
|--|---------------|---------------------|---------------------------|----------------|
| Internationale Verpflichtungen | 10 | 5 (50%) | 4 (40%) | 1 (10%) |
| Individuelle Rechtsansprüche | 44 | 9 (21%) | 24 (54%) | 11 (25%) |
| Stärkere gesetzliche Regulierung | 23 | 8 (34%) | 10 (44%) | 5 (22%) |
| Umregulierung | 26 | 9 (35%) | 10 (39%) | 7 (27%) |
| Vereinheitlichung und Gleichbehandlung | 19 | 6 (32%) | 11 (58%) | 2 (10%) |
| Deregulierung | 4 | 0 | 1 (25%) | 3 (75%) |
| Hierarchisch-aktiv (Handlungspflicht) | 11 | 0 | 7 (64%) | 4 (36%) |
| Hierarchisch-passiv (Verbot) | 24 | 8 (33%) | 14 (58%) | 2 (8%) |
| Monitoring/Berichtspflicht | 3 | 1 (33%) | 0 | 2 (67%) |
| Bund eröffnet den Kantonen Spielraum | 5 | 1 (20%) | 3 (60%) | 1 (20%) |
| Bund schreibt Kantonen Regelungen vor | 8 | 5 (63%) | 2 (25%) | 1 (13%) |
| Gesamt | 177 | 52 | 86 | 39 |

NB Die Tabelle verzeichnet mehr als die 160 Vorstöße zur gesetzlichen Regulierung, da einige Vorstöße zwei oder mehr Unterprinzipien umfassen.

Quelle: (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013).

Schlechte Chancen auf Überweisung hat besonders die hierarchisch-aktive Regulierung, die eine Handlungspflicht vorsieht; auch Verbote (als hierarchisch-passive Regulierung), die Erweiterung des Spielraums der Kantone sowie Vereinheitlichungen gesetzlicher Regelungen sind (leicht) unterdurchschnittlich erfolgreich. Zudem haben es individuelle Rechtsansprüche schwer. Überdurchschnittliche Chancen haben internationale Verpflichtungen⁸³, stärkere bzw. Um-Regulierungen sowie bundesrechtliche Vorschriften für die Handlungen der Kantone. So ergibt sich ein differenziertes Bild: Eine größere Eingriffstiefe bei neuen verbindlichen Regelungen und besonders Handlungspflichten werden eher abgelehnt, eine stärkere Regulierung bei bestehenden – bewährten? – Gesetzen eher akzeptiert. Zudem genießt die föderale Vereinheitlichung wesentlich größere Sympathien als die Eröffnung kantonaler Spielräume.

⁸³ Der Bundesrat befürwortet in der Regel erst die Unterzeichnung einer Konvention, wenn die Rechtslage bereits angepasst ist.

4.7.6 *Der Gleichstellungsdiskurs in parlamentarischen Texten und Debatten*

Wenn das Parlament ein „Forum der Nation“ bildet, dann sind auch die Argumentationsmuster bei den Vorstößen wichtig. Am Beispiel der Bezugsrahmen (*Frames*) bei den 20 Vorstößen zur betrieblichen Gleichstellung in der Bundesverwaltung wird hier aufgezeigt, welche Frames von Befürworter*innen und Gegner*innen solcher Vorstöße verwendet werden und wie dies auf ihre politischen Durchsetzungschancen wirkt. Die ausführliche Analyse findet sich in (Fuchs 2016b); hier seien nur die wichtigsten Resultate genannt.⁸⁴

Zwischen 1996 und 2011 wurden insgesamt 20 Vorstöße zur Bundesverwaltung lanciert, von denen immerhin 56% an den Bundesrat überwiesen wurden. Drei Viertel beschäftigen sich direkt mit Erwerbsarbeit (Veränderung der Anstellungsbedingungen, Teilzeitarbeit, sexuelle Belästigung, Lohngleichheitstests) und 15% mit Vereinbarkeitsfragen. Das überwiegende Steuerungsprinzip ist das Vorbild (16 Anträge), bei denen sich vor allem die Grünen hervortaten. 80% der Vorstöße kamen aus dem linken Lager. 12 Geschäfte waren erfolgreich – sie wurden überwiesen oder das Gesetz wurde angenommen. Betriebliche Gleichstellung ist ein klar linkes und gewerkschaftliches Anliegen, das von Bürgerlichen nicht aktiv aufgegriffen wurde.

Aus Vorstoßtexten, Begründungen, Stellungnahmen und Debatten lassen sich Vorstellungen und Annahmen zur Gleichstellung herausfiltern. Einzelne Argumente und Aussagen ließen sich problemlos in 5 Pro- und 5 Contra-Frames aggregieren:

Pro-Frames

- Gleichstellung bringt ökonomischen Nutzen
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Work-Life-Balance, muss gefördert werden
- Der Bund soll Vorbild in seiner Gleichstellungspolitik sein
- Der Bund soll ein attraktiver Arbeitgeber sein
- Gleichstellung ist noch nicht erreicht

Contra-Frames

- Gleichstellung ist bereits erreicht
- Die Maßnahmen sind zu teuer
- Die Maßnahmen sind illusorisch
- Die Maßnahmen fallen nicht (nur) in die Zuständigkeit des Bundes
- Schlecht für die Privatwirtschaft, da zu großzügig

⁸⁴ Die Frame-Analyse hat Yvonne Debrunner durchgeführt.

Der Diskurs verlief in eingespielten Bahnen und normative Argumente wurden kaum gebraucht; insbesondere die jeweiligen Gegner*innen vermieden es, Grundsatzdebatten zu führen. Stattdessen spielten sich Diskussionen oft auf „Ausweichterrain“ ab, es wurde dann über Zuständigkeiten und Finanzierungen gestritten. Die typischen Argumentationen veränderten sich über die Zeit, doch die Bedeutung dieses Wandels ist wegen der geringen Zahl der Vorstöße kaum abschließend zu beurteilen. Am ehesten ist der Wandel mit dem Aufkommen neuer Themen in Verbindung zu bringen – das Argument, das Anliegen schade der Privatwirtschaft, kam erst mit den Initiativen für einen Vaterschaftsurlaub auf. Beim *Frame* des „wirtschaftlichen Nutzens“ wurden mit der Zeit die Argumente der Integration hochqualifizierter Frauen zentral: dies stimmt mit Trends zur Ökonomisierung der Gleichstellungsfrage und der Elitenfokussierung überein (Leitungsgruppe des NFP 60 Gleichstellung der Geschlechter 2014, S. 32–33, Widmer et al. 2014). Eine weitere Veränderung ist nun der stärkere systematische Einbezug der Männer bzw. Väter, die zu Beginn des Untersuchungszeitraums noch nachträglich in die Argumentation „eingefügt“ wurden, nun aber eine eigenständige Bedeutung bekommen. Bei den Contra-Argumenten fällt auf, dass sich aktiver Widerstand erst ab 2006 regt; davor wurden Vorstöße nicht überwiesen, ohne dass sich Gegner*innen zu Wort melden brauchten. Erst ab dieser Zeit wird argumentiert, die Forderungen seien überholt, Gleichstellung bereits erreicht oder es würden mittlerweile Männer diskriminiert. Auch Kostenargumente tauchen erst spät im Untersuchungszeitraum auf. Dieses Aufkommen von Gegenargumenten könnte ein Indiz dafür sein, dass gerade die Vereinbarkeitsfragen größere Sympathien im Parlament genießen und Gegner*innen eine Überweisung darum nun aktiv mit Wortbeiträgen verhindern müssen. Ein näherer Blick zeigt denn auch, dass die Chancen auf die Überweisung höher sind, je mehr verschiedene Argumente in Begründung und Debatte verwendet werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Konflikthaftigkeit des Themas sich nur teilweise im Diskurs des Parlaments abbildet, vor allem, weil nicht normativ gestritten wird. Für das „Forum der Nation“ ist dies ein Manko, sind doch normative Konflikte unvermeidlich und bewegt sich Politik zwischen Konflikten und Kompromissen.

4.7.7 Zusammenfassung

Die Analyse des parlamentarischen Agenda-Settings hat gezeigt, dass Gleichstellung als politisches Thema wichtiger wurde, und zwar mit einem großen Spektrum „älterer“ und „neuer“ Themen, wozu besonders auch Betreuungs- und Vereinbarkeitsfragen gehören. Gleichstellungspolitische Vorstöße auf Bundesebene sind immer noch typische „Frauenthemen“, doch ist die Ten-

denz, besonders bei Vereinbarkeitsthemen, abnehmend. Gleichstellungsrelevante Vorstöße waren besonders von linken Frauen zu erwarten, während linke Männer sich sehr zurückhielten. Bürgerliche Frauen waren jedoch auch aktiver als bürgerliche Kollegen. Deskriptive Repräsentation von Frauen ist also wichtig, um substantielle Repräsentation, hier Gleichstellungspolitik, auf die Agenda zu setzen. Bei den wichtigsten Themen zeigten sich eine größere Mehrheitsfähigkeit bei Vereinbarkeit und eine größere Umstrittenheit bei Erwerbsarbeit sowie institutionellen Veränderungen. Kaum thematisiert wurde die generelle Frage nach der Verteilung von Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit. Implizit kommt dieses Problem allerdings zur Sprache, wenn es bspw. um Rechtsansprüche auf Urlaub bei Care-Aufgaben geht. Die Frage von Eltern- und Vaterschaftsurlaub ist seit 2005 verstärkt bearbeitet worden, denn erst die verabschiedete gesetzliche Minimalregelung des Mutterschaftsurlaubs 2004 schuf dafür eine glaubwürdige Grundlage. Gerade hier zeigt sich nochmals die Agenda-Setting-Funktion der Vorstöße: selten wird ein Anliegen im ersten Anlauf umgesetzt, sondern es benötigt Durchhaltevermögen und Ausdauer. Einige Themen tauchen fast wortgleich nach einigen Jahren wieder auf – seien es Fragen von Mutterschaftsurlaub, Elternurlaub oder Gleichstellung als Legislaturziel. Das Aufkommen aktiven argumentativen Widerstands ab 2006 gegen sonst diskussionslos abgelehnte Vorstöße ist ein Indiz für eine größere Mehrheitsfähigkeit gleichstellungspolitischer Anliegen. Das Fehlen normativer Auseinandersetzungen schränkt dabei jedoch die Meinungsbildung ein und verlangsamt so tendenziell die politische Dynamik. Allerdings bedeutet die zunehmende Fokussierung auf den ökonomischen Nutzen der Gleichstellung in der Konsequenz, dass substantielle Repräsentation eher für gut ausgebildete und gut bezahlte Frauen stattfindet, deren Handlungsmöglichkeiten gestärkt werden.

Gleichstellung soll nach Vorstellung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier vor allem mit Regulierung, Vorbild und Überzeugung vorangebracht werden; die letztgenannten Prinzipien haben überdurchschnittliche Überweisungschancen, ihr Anteil an allen Geschäften beträgt jedoch zusammen nur ein gutes Viertel. Thematisch dominieren Erwerbsarbeit, Vereinbarkeitspolitik sowie institutionelle Politik. Die Geschäfte im Bereich der Erwerbsarbeit sind zu einem erheblichen Teil im Bereich Antidiskriminierung bzw. Gleichstellungspolitik angesiedelt. Die geforderten staatlichen Handlungsmöglichkeiten sind jedoch nur selten mehrheitsfähig. Vereinbarkeitspolitik konzentriert sich auf Kinderbetreuung und Urlaubsregelungen. Sie soll bevorzugt mit Anreizen, wie z. B. Finanzhilfen oder mit individuellen Rechtsansprüchen gesteuert werden. Insgesamt sind Erwerbsarbeit und institutionelle Politik umstrittener als Familienfragen. Familienbezogene Vorstöße, aber auch Steuer- und Gewaltfragen haben überdurchschnittliche Überweisungschancen: der Handlungsbedarf wird parteiübergreifend in diesen

Bereichen offenbar eher anerkannt, was den Aufschwung der Familienpolitik seit den 2000er Jahren reflektiert (vgl. Häusermann und Kübler 2010).

Methodisch zeigt diese Analyse ein gutes und handhabbares Vorgehen zur Erforschung substantieller Repräsentation, und dass dabei quantitative und qualitative Methoden kombiniert und relativ einfach durchzuführen sind. Eine Analyse substantieller Repräsentation ist zudem geeignet, Entwicklungstendenzen eines Politikfeldes herauszuarbeiten: So sind die zahlreichen Initiativen zur Vereinbarkeit, zum Mutterschaftsurlaub oder zum Schutz vor häuslicher Gewalt ein Beispiel dafür, wie Trennungslinien von öffentlich und privat in Bewegung sind. Für eine umfassende Studie sollten weitere Repräsentationsakte einbezogen werden, sowohl im Parlament (z. B. Arbeit in Kommissionen) wie auch außerhalb, seien es Lobbying-Aktivitäten oder die Arbeit von Gleichstellungs-Institutionen (vgl. Mackay 2008, S. 127–131). In stärkeren Parteiendemokratien wie in Deutschland sollte zudem auf die innerparteilichen Prozesse von Meinungsbildung und Repräsentation geachtet werden.

4.8 Von der Rückständigkeit zu einem Viertel der Macht: Ergebnisse und Schlussfolgerung

Gleichstellungspolitisches Agenda-Setting, so zeigt die Geschichte des Frauenstimmrechts und der Initiative für gleiche Rechte von Frau und Mann sowie die Analysen substantieller Repräsentation, ist erst durch die politische Partizipation von Frauen und durch Frauen in der Legislative entstanden. Für die verspätete Demokratisierung der Schweiz kommen unterschiedliche Erklärungen zusammen; es sind Funktionslogiken direktdemokratischer Institutionen, die starke ideologische Verbindung von „Wehrhaftigkeit“ mit politischen Rechten, die „Versteinerung“ der Geschlechterverhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg und schließlich auch die Aktionsstrategien der Frauenstimmrechtsorganisationen. Nach 1971 lassen sich starke Aufholbewegungen beobachten und die Schweiz bewegt sich heute mit einer Frauenrepräsentation von einem Viertel bis gut 30% im unteren europäischen Mittelfeld.

Mit der Volksinitiative für gleiche Rechte von Frau und Mann wurde 1981 zehn Jahre nach dem Frauenstimmrecht ein großer Erfolg errungen – es ist allerdings die einzige erfolgreiche gleichstellungspolitische Volksinitiative geblieben. Die meisten gleichstellungspolitischen Meilensteine sind mit dem direktdemokratischen Referendum verknüpft, das häufig von konservativen Kräften ergriffen wurde und z. B. die Mutterschaftsversicherung lange hinausögerte. Sie ist auch der klassische Fall eines Anliegens, das mehrmals auf die Agenda gesetzt werden musste um es zum Erfolg zu bringen und es ist ein Beispiel für die Vorbildrolle, welche die Kantone einnehmen können

(kantonale Mutterschaftsversicherung Genf). Gerade die Mutterschaftsversicherung zeigt, dass es modernisierende parteiübergreifende Koalitionen braucht, vgl. dazu auch das folgende Kapitel zum Gleichstellungsgesetz.

Auf den ersten Blick scheint die verspätete Einführung des Frauenstimmrechts keinen Einfluss (mehr) auf die politische Repräsentation von Frauen zu haben: Politikerinnen haben es auch anderswo schwer. Doch seit der Jahrtausendwende stagnieren die Entwicklungen zu einer ausgeglichenen Beteiligung an der Politik. So ist die Geschlechterlücke in der Wahlbeteiligung von mindestens sieben Prozent hartnäckig. Die Zahl der Kandidatinnen für politische Ämter stagniert, was auf ein *Mobilisierungsproblem* für Frauen hindeutet; wie sehr es auch ein *Nominationsproblem* in den Parteien gibt, lässt sich wissenschaftlich aufgrund von Forschungslücken nicht beurteilen. Zumindest haben sich auf nationaler Ebene die *Wahlchancen* von Frauen und Männern angeglichen. Dennoch: Der durchschnittliche Frauenanteil in kantonalen Parlamenten und Regierungen liegt bei einem Viertel, die regionalen Unterschiede sind hoch und etliche Kantone werden zu mindestens 80% von Männern regiert. Eine einmal erreichte starke Frauenvertretung in Parlament oder Regierung kann auch wieder (stark) zurückgehen. Die Legitimität einer Frauenbeteiligung im Bundesrat musste vor 25 Jahren mit lautstarken Protesten erstritten werden. Auch wenn es mittlerweile einige Bundesrätinnen unterschiedlicher Parteien gab, ist ihre Präsenz keineswegs selbstverständlich. Die Schweiz ist ein ausgesprochenes Quotenland, in dem in vielen politischen Gremien, Kommissionen, Räten oder bundesrätlichen Arbeitsgruppen auf die Repräsentation der Landesteile, der Sprachen, gesellschaftlicher Anspruchsgruppen, Sozialpartner und Parteien geachtet wird – nur das Geschlecht scheint bei Proporzregeln kein relevantes Kriterium, keinen resonanten Bezugsrahmen darzustellen. Dies ist über die Schweiz hinaus erklärungsbedürftig, gilt doch auch in Deutschland in Parteien ein Proporz nach Region oder Flügel als angemessen und unproblematisch, nach Geschlecht aber als Quote.

Blicken wir auf die substantielle Repräsentation von in den politischen Diskussionen formulierten Fraueninteressen bzw. genauer gleichstellungspolitischen Forderungen, so lässt sich festhalten, dass es ohne Frauenrepräsentation nicht vorangeht: sie ist notwendig, aber nicht hinreichend. Gleichstellungspolitische Vorstöße sind seit Mitte der 1990er Jahre absolut und relativ angestiegen, sind eher von linken Parteien lanciert worden und decken ein breites thematisches Spektrum ab; die Hälfte beschäftigt sich mit Vereinbarkeit sowie der Erwerbsarbeit. Gesteuert werden soll nach Meinung der Parlamentarier*innen vor allem mit gesetzlicher Regulierung, staatlichem Vorbild oder Überzeugung. Auch bürgerliche Politiker*innen sind dabei grundsätzlich von der Steuerungsfähigkeit des Staates überzeugt, doch sind die vorgeschlagenen Maßnahmen nur selten mehrheitsfähig.

Eine umfassende Analyse der (partei-)politischen Partizipation von Frauen seit 1971, die auch regionale Unterschiede untersucht, bleibt ein großes

Desideratum der schweizerischen Forschung (vgl. aber Schulz et al. 2014, Amlinger 2016).

5 Berufliche Gleichstellungspolitik

Eine eigenständige Existenzsicherung unabhängig von Staat, Ehe oder Vermögen wird ökonomisch immer wichtiger und wird politisch immer stärker postuliert. Ein eigenes Einkommen stärkt Autonomie, Handlungsfähigkeit und mithin einen Ausgleich der Machtverhältnisse in sozialen Beziehungen. Berufliche Gleichstellungspolitik hat daher eine zentrale Bedeutung in der Gesamtheit der öffentlichen Politiken, die das Geschlechterverhältnis steuern (Policy-Regime). Berufliche Gleichstellungspolitik umfasst alle Entwürfe, Gesetze, Maßnahmen und Programme, die eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an bezahlter Arbeit zum Ziel haben. Das betrifft besonders den Zugang zu Erwerbsarbeit (Ausbildung, Arbeitszeit, Möglichkeiten der Kinderbetreuung, Freistellung) und die Qualität der Beschäftigung (Aufgaben, Arbeitsbedingungen, Lohn, Weiterbildung, Aufstieg, Kündigung und Schutz vor sexueller Belästigung – vgl. Wahl 2005, S. 68, Bothfeld et al. 2010, S. 37). In der Schweiz besteht das Steuerungs-Regime beruflicher Gleichstellungspolitik vor allem aus Antidiskriminierungspolitik, wobei die Rechtsgleichheit der Individuen betont wird. Diese müssen ihre Rechte selbst einklagen. Dabei wird diese Politik nicht von Ansprüchen flankiert, wie es in einem „expanding opportunities“-Ansatz der Frauenförderung in Deutschland und Österreich typisch ist (vgl. Wahl 1999), also etwa einem ausgebauten Kündigungsschutz, Rückkehr- und Beschäftigungsgarantien oder Elternzeit. Dieser Antidiskriminierungsansatz passt zu den starken liberalen Elementen des schweizerischen Wohlfahrtsregimes (vgl. Kapitel 3). Im vorangegangenen Kapitel hatte sich bei der Analyse der Vorstöße gezeigt, dass zwar staatliche Regulierung oft vorgeschlagen wird, aber aktive staatliche Handlungs- oder Kontrollpflichten nicht mehrheitsfähig sind.

Im Fokus dieses Kapitels stehen Politik und Recht. In den Abschnitten 5.2 und 5.3 zur Politik geht es um die Entstehung und den Wandel des Gleichstellungsgesetzes. Welche Konflikte, Akteurs-Konstellationen und Modifikationen gab und gibt es bei der Politikformulierung, also der Entstehung des Gleichstellungsgesetzes? Und welche gibt es bei den angestrebten Gesetzesänderungen? Inwiefern können die verschiedenen Steuerungsprinzipien beruflicher Gleichstellungspolitik – vornehmlich regulative Politik einerseits, und andererseits Information und Sensibilisierung – stringent miteinander verknüpft werden? Inwiefern erklären die dortigen Resultate Implementationsbedingungen und –probleme? Wie ist dies zu beurteilen?

Im Abschnitt 5.4 zum Recht geht es um die Nutzung des (Gleichstellungs-)Rechts: unter welchen Bedingungen und mit welchen Ergebnissen können Betroffene das – individualistische und reaktive - Recht mobilisieren? Welche Rolle spielen dabei die materiellen und prozessualen Rechte rund um das Gleichstellungsgesetz? Hierfür stelle ich grundsätzliche theoretische

sche Überlegungen zum Steuerungsmedium Recht an und analysiere empirisch zwei Themen, nämlich die Nutzung der Schlichtungsstellen und der strategischen Prozessführung für Lohngleichheit.

5.1 Staatliche Steuerung durch das Gleichstellungsgesetz

Das staatliche Steuerungs-Regime der beruflichen Gleichstellungspolitik besteht bis zum heutigen Zeitpunkt vor allem aus gesetzlicher Regulierung mit einer reaktiven Logik: Die Einhaltung des Gesetzes muss von diskriminierten Personen aktiv eingefordert werden. Der Staat übernimmt keine Umsetzungsverantwortung. Zum einem kleineren Teil steuert es mit finanziellen Anreizen zur Entwicklung von Informations-, Überprüfungs- und Überzeugungsangeboten. Im Sommer 2017 hat der Bundesrat nach mehrjährigem Vorlauf eine Botschaft für die Einführung von regelmäßigen Lohngleichheitsanalysen zuhanden des Parlaments verabschiedet – ob sich diese Prüferfordernisse politisch durchsetzen lassen, ist noch offen. Die Analyse der Entstehung des Gleichstellungsgesetzes und der Kontroversen zu seiner Novellierung sind Gegenstand von Abschnitt 5.2.

Das Gleichstellungsgesetz gilt für unselbstständige Erwerbsarbeitsverhältnisse.⁸⁵ Es verbietet direkte und indirekte Diskriminierung eines Geschlechts, auch aufgrund „des Zivilstandes, der familiären Situation oder, bei Arbeitnehmerinnen, aufgrund einer Schwangerschaft.“ (Art. 3, Abs. 1), insbesondere „bei Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung.“ (Art. 3, Abs. 2). Angemessene Maßnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung stellen keine Diskriminierung dar (Art. 3, Abs. 2). Ebenso wurde ein Rechtsweg vorgesehen, der über eine Schlichtungsstelle und ordentliche Gerichte führt. Dort muss die Diskriminierung nur glaubhaft gemacht werden, womit dann die beklagte Seite Nicht-Diskriminierung beweisen muss. Diese Beweislast erleichterung (Art. 6) gilt allerdings nicht für Anstellung und sexuelle Belästigung. Sexuelle Belästigung wird, im Vorgriff auf EU-Recht, ebenfalls als Geschlechterdiskriminierung definiert.

Beschäftigte können auf Feststellung, Beseitigung und Unterlassung einer Diskriminierung klagen, auf die Zahlung des geschuldeten Lohnes (rückwirkend bis zu fünf Jahren) oder auf Schadenersatz und Genugtuung (Art. 5, in etwa Schmerzensgeld). Die Entschädigungen nach Gleichstellungsgesetz sind je nach Fall auf höchstens sechs schweizerische Durchschnittslöhne be-

⁸⁵ Fundierte Einführungen geben die beiden Gesetzeskommentare (Lempen und Aubert 2011 und Kaufmann und Steiger-Sackmann 2009). Der folgende Überblick lehnt sich an Fuchs 2008c an.

schränkt. Das Gesetz enthält auch einen Schutz vor Rachekündigungen (Art. 9 und 10), d. h. im Gleichstellungsgesetz gibt es für die Dauer eines – auch informellen oder internen Verfahrens und der Beschwerde – sowie sechs Monate darüber hinaus einen Kündigungsschutz (Art. 10, Abs. 2).

Für Fälle nach Gleichstellungsgesetz gilt die Untersuchungsmaxime. Wie bei anderen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten auch „stellt der Richter den Sachverhalt von Amtes wegen fest und würdigt die Beweise nach freiem Ermessen.“ (Art. 343, Abs. 3 Obligationenrecht). Nicht die Klagenden müssen also alle wesentlichen Fakten beibringen, sondern das Gericht muss bei Bedarf von sich aus Beweise erheben, z. B. Zeugen befragen. Dies ist ein wesentlicher prozessrechtlicher Ansatz für die tatsächliche Untersuchung z. B. von Lohnstrukturen.

Organisationen, die sich für die Gleichstellung oder Arbeitnehmenden-Interessen einsetzen, können auf Feststellung einer Diskriminierung klagen (Art. 7, Abs. 1); allfällige Entschädigungen müssen jedoch von einzelnen Beschäftigten in einem neuen Prozess eingeklagt werden. Klagen nach Gleichstellungsgesetz kommen im kontinentaleuropäischen Vergleich relativ häufig vor (vgl. Fuchs 2013b, genauer Abschnitt 5.4.5). Das Gesetz sieht zudem vorgerichtliche Schlichtungsverfahren vor. Diese werden im föderalen Vollzug von den Kantonen geregelt. Darum variierten die institutionellen Abläufe der Schlichtungsstellen, ihre Kompetenzen und Untersuchungskompetenzen sehr stark (Stutz 2004), ebenso die Einigungsquoten und die Qualität der Schlichtungen (Schär Moser 2005). Die Empfehlungen der Evaluation gingen in die erste eidgenössische Zivilprozessordnung ein. Seit 2011 sind die Verfahren für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse einheitlich, allerdings bleiben die Unterschiede in öffentlich-rechtlichen Verfahren sowie bei Anrufung und Einigungsquoten erheblich (genauer dazu Abschnitt 5.4.4).

Artikel 14 stellt Mittel und Regeln für ein Anreizprogramm, die sog. Finanzhilfen, auf. Hier kann der Bund Projekte finanziell unterstützen, die innovativ und praxisnah mit langfristiger Wirkung die Chancengleichheit aktiv fördern. Die realisierten Projekte wiederum operieren zum größten Teil mit dem Steuerungsprinzip von Information und Sensibilisierung. Seit 2009 stehen die Finanzhilfen auch Firmen für unternehmensinterne Projekte offen (vgl. Lanfranconi 2014). Anreize und rechtliche Instrumente spielen also bei der Implementation des GIG zusammen. Wie dies genau geschieht, ist Thema von Abschnitt 5.3).

Ergänzend zum Gleichstellungsgesetz sieht das Gesetz über öffentliche Beschaffungen vor, dass Unternehmen, die sich um Aufträge des Bundes bewerben, die Lohngleichheit einhalten müssen (Art. 8 Abs. 1 lit c BÖB); hierfür kann das Eidgenössische Gleichstellungsbüro die Anbieterunternehmen überprüfen (Art. 6 Abs. 4 VöB). Insgesamt gilt für das Gesetz jedoch nach wie vor die Einschätzung der Evaluation von 2005:

Das GIG ist darauf angelegt, Missständen abzuwehren, indem es Einzelpersonen (oder ihren Verbänden) erleichtert, gegen Diskriminierung vorzugehen. Damit wird trotz aller Hilfestellung die Verantwortung für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung praktisch ausschliesslich den von Diskriminierung Betroffenen selber übertragen. Die Diskriminierenden dagegen laufen kaum ein Risiko: Die Sanktionen sind nicht so hoch, dass sie abschreckend wirken. Der Staat als solcher übernimmt kaum Umsetzungsverantwortung. (Stutz et al. 2005, V)

Ein kleinerer Teil des Gleichstellungsgesetzes, nämlich das Anreizprogramm, wird auf nationaler Ebene vom EBG implementiert, das über Förderanträge entscheidet und Projekte begleitet. Der größere Teil, nämlich der Antidiskriminierungsschutz, wird nur auf Antrag hin vollzogen: Schlichtungsstellen und Gerichte der verschiedenen Instanzen werden aktiv, wenn Individuen oder Verbände einen Fall vorbringen. Sie prüfen dann erhobene Diskriminierungsvorwürfe und schlagen Lösungen vor bzw. fällen Urteile. Der föderale Vollzug ist dabei sehr heterogen (hierzu Rieder et al. 2014, S. 567–577), wie zu zeigen sein wird. Robert Erne und Natalie Imboden (2015) bezeichnen die Umsetzung des GIG als typisches „*liberal implementation regime*“, das typisch für liberale Marktökonomien ist und dabei kaum einen wirkungsvollen Schutz vor Diskriminierung bietet. Dieses Modell steht im Gegensatz zu sonst dominierenden Vollzugsmodellen in der Arbeitsmarktpolitik, die auf neokorporatistisches Implementationsarrangements basieren, wie sie für koordinierte Marktökonomien typisch sind (Kissling-Näf und Wälti 2006, S. 630–631, Imboden und Michel 2012, S. 96–97). Erne und Imboden zeigen dies eindrucksvoll in einem Vergleich der Maßnahmen für Lohngleichheit der Geschlechter nach GIG mit der Lohngleichheit ausländischer Arbeitnehmender im Kontext der flankierenden Maßnahmen des Freizügigkeitsabkommens mit der EU. Dort sind bi- und tripartite Kommissionen mit Gewerkschafts- und Arbeitgeberbeteiligung mit umfassenden Kompetenzen für Lohnkontrollen ausgestattet.⁸⁶ Autor und Autorin verweisen zur Begründung auf unterschiedliche Dynamiken in der Interessenpolitik in diesen beiden Bereichen (Erne und Imboden 2015, S. 668). Um diese Dynamiken geht es im folgenden Abschnitt zu Entstehung und Wandel des Gesetzes.

5.2 Entstehung und Wandel des Gleichstellungsgesetzes: Koalitionen, Konflikte und inhaltliche Debatten

Entstehung, Vollzug und Wandel des Gleichstellungsgesetzes zeigen besonders deutlich wie umstritten die Gleichstellungspolitik in der Schweiz ist.

⁸⁶ Allein 2010 wurden 35.000 Firmen auf die Lohngleichheit hin kontrolliert, Erne und Imboden 2015, S. 657.); Das EBG überprüfte bis 2010 insgesamt nur 14 Unternehmen, die sich um Bundesaufträge bewarben (Trageser et al. 2011).

Tabelle 14: Entwicklung des Gleichstellungsgesetzes

| Jahr | Was |
|------|--|
| 1981 | „Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit“, Art. 4 Abs. 2 aBV |
| 1985 | Überweisung des Postulats 83.0962 von Yvette Jaggi: Bericht des Bundesrats gefordert, ob es ein Gesetz zur Verwirklichung des Anspruchs der Lohngleichheit braucht. Arbeitsbewertung, Beweislast und Klageberechtigung von Personen und Organisationen sollen geregelt werden. |
| 1988 | Schlussbericht „Lohngleichheit für Mann und Frau“ in Erfüllung des Postulats von Yvette Jaggi: Er liefert Hinweise auf diskriminierende Arbeitsbewertungsverfahren und massive Lohndiskriminierung von Frauen. Diverse Maßnahmen werden vorgeschlagen, u. a. ein Gleichstellungsgesetz. Damit eine legitimatorische Grundlage für das GIG gelegt wird. |
| 1993 | Botschaft des Bundesrats zum Gleichstellungsgesetz veröffentlicht |
| 1995 | Schlussabstimmung am 24. März 1995. |
| 1996 | 1. Juli: Das Gleichstellungsgesetz tritt in Kraft. |
| 2005 | Der Schweizerische Gewerkschaftsbund startet eine Kampagne zur Lohngleichheit und veröffentlicht www.lohnrechner.ch |
| 2005 | Veröffentlichung der umfassenden Evaluation des Gleichstellungsgesetzes; 2006-2009 werden etwa 25 Vorstöße im Nachgang dazu eingereicht |
| 2006 | Juli: Das Instrument Logib zur Selbstüberprüfung von Löhnen in Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden wird allgemein zugänglich gemacht |
| 2009 | Lohngleichheitsdialog startet |
| 2014 | Lohngleichheitsdialog offiziell beendet |
| 2014 | Oktober: Bundesrat will Pflicht zur regelmäßigen betrieblichen Lohnanalyse, minimale Sanktionen und Meldepflichten, beruht auf Studie zu staatlichen Durchsetzungsinstrumenten (Müller et al. 2013) |
| 2015 | März: 12.000 Personen demonstrieren für Lohngleichheit in Bern |
| 2015 | September: Bericht zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) veröffentlicht: Verfassungsauftrag erfordert Handeln, es liegt Marktversagen vor |
| 2015 | Studie zur Angemessenheit der statistischen Analyseverfahren (Felfe et al. 2015) |
| 2016 | Frühjahr: Ergebnisse der Vernehmlassung zur Änderung des GIG sind auf ein „geteiltes Echo“ gestoßen |
| 2017 | Juli: Botschaft des Bundesrats zur Änderung des GIG veröffentlicht: Pflicht zur Lohnanalyse in Unternehmen über 50 Beschäftigte, Überprüfung durch Revisionsunternehmen, Sozialpartner oder Lohngleichheitsexpert*innen; keine Sanktionen/Meldepflicht |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Je konkreter und je verbindlicher Maßnahmen werden, desto kontroverser werden sie von verschiedenen politischen Akteur*innen beurteilt. Der Verlauf dieser Debatten zeigt, dass die grundlegenden Überzeugungen der politischen Lager sowie der Gewerkschaften und Unternehmensverbände sich kaum wandeln und dass die Debatte auch eine zwischen „Arbeit“ und „Kapital“ ist. Die folgende Tabelle zeigt wichtige politische Ereignisse im Zusammenhang mit dem Gleichstellungsgesetz. Das Gleichstellungsgesetz ist im

europäischen Vergleich – trotz der zahlreichen EU-Richtlinien – ein starkes Gesetz, vor allem wegen der Untersuchungsmaxime, der Verbandsklage und der faktischen Stellung, die Lohngutachten im Verfahren haben. Seither konnte es aber nicht an die Europäische Rechtsentwicklung anschließen (z. B. an Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf weitere Merkmale). Das GlG stand bei seiner Verabschiedung „quer zu damaligen Deregulierungsbestrebungen der bürgerlichen Parlamentsmehrheit“ (Joris 2011), was vereinzelt auch als „bürgerliche Unaufmerksamkeit“⁸⁷ interpretiert wird. Im Folgenden soll für Entstehung und Wandel des GlG untersucht werden, wie es 1995 zur Verabschiedung des relativ starken Gesetzes kam, warum vielfältige parlamentarische Vorschläge zur Verbesserung und Verschärfung im Nachgang zur umfangreichen Gesetzesevaluation von 2005 nicht mehrheitsfähig waren (vgl. Kaufmann 2009) und ob neuere Bestrebungen zur Stärkung des GlG bessere Erfolgsaussichten haben. Dabei wird erstens der im engeren Sinne politische Entscheidungsprozess mit Hilfe des Advocacy-Coalition-Ansatzes analysiert. Um die Strukturen und Argumentationslinien der öffentlichen Debatte genauer zu beleuchten, wird zweitens eine Printmedienanalyse durchgeführt, die auf dem Konzept der *Discursive Opportunity Structure* beruht.

Fokus: Gründe für die Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern und das Prüfinstrument Logib

Gründe, Erklärungs- und Rechtfertigungsfaktoren für die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern (*gender pay gap*) sind im Alltagswissen ebenso umstritten wie in der wissenschaftlichen Diskussion. Die *traditionelle Humankapital-Theorie*⁸⁸ erklärte die Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern mit Unterschieden des „Humankapitals“ bei Individuen, so etwa Ausbildung, Berufspraxis, Erfahrung, Unterbrechungen der Erwerbsarbeit, Arbeitspensum. Neuere Studien argumentierten, dass auch Arbeitsplatzmerkmale einbezogen werden müssten, also der Beruf, die Firmengröße und die berufliche Stellung (z. B. Blau und Kahn 2000). Studien zur *gender pay gap* arbeiten meistens mit statistischen Regressionsanalysen, die die gefundenen Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern in einen erklärten und einen unerklärten Teil zerlegen (darin folgen sie den Arbeiten von Blinder 1973 und Oaxaca 1973, vgl. Weichselbaumer und Winter-Ebmer 2005).⁸⁹ Welche Kontrollvariablen in diese Regressionsanalysen einbezogen werden sollen, ist umstritten. Geschlechterunterschiede bei Beruf, Firmengröße und

⁸⁷ Dieses Zitat stammt aus einem Interview mit einer Gewerkschafterin, die ich Rahmen des Projekts zur Rechtsmobilisierung für Lohngleichheit geführt habe.

⁸⁸ Die Darstellung folgt Weichselbaumer 2013.

⁸⁹ Dabei ist der statistisch erklärte Anteil an Unterschieden nicht gleichzusetzen mit einem gerechtfertigten Unterschied.

Wirtschaftssektor beispielsweise können selbst Produkt von Diskriminierung und Segregation sein,⁹⁰ was von Gewerkschaften immer wieder in die Debatte gebracht wird (z. B. Werder et al. 2014). Die Lohnlücke ist – bei Geschlecht, aber auch bei ethnischer Herkunft – mit der generellen Lohnstruktur verbunden, also was man für bestimmte berufliche Fähigkeiten in bestimmten Wirtschaftssektoren an Lohn bekommt (Blau und Kahn 2000). Die Tatsache, dass Frauen weniger Arbeitsmarkterfahrung haben und in anderen Sektoren als die Männer arbeiten, weitet die Lohnlücke, wenn die Rendite auf Erfahrung und Fähigkeiten steigt [d. h. die Lohnunterschiede zwischen einfachen und qualifizierten Arbeiten wächst] und wenn die Unterschiede zwischen den Berufen sich vergrößern. In Ländern mit einer hohen Rendite auf Erfahrung und Ausbildung und mit großer Lohnspreizung gibt es generell größere Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern. Je größer die berufliche Segregation in Männer- und Frauenberufe und je höher die „Prämie“ für Arbeit in männerdominierten Sektoren, desto größer die *gender pay gap*.

Lohnstrukturen werden durch Angebot und Nachfrage („Marktlohn“), technologischen Wandel und Mechanismen der Lohnfindungen beeinflusst. Zentralisierte Systeme der Lohnfindung, wie etwa zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verkleinern tendenziell die Streuung zwischen Firmen und Industriezweigen, und damit möglicherweise auch die *gender pay gap*. *Mindestlöhne* haben überdurchschnittlich positiven Effekt auf Frauenlöhne, darum verringern Mindestlöhne die *gender pay gap* normalerweise.

Feministische Ökonom*innen verweisen neben diesen Faktoren auf die Bedeutung der traditionellen Minderbewertung typischer weiblicher Berufe und auf Diskriminierung bei den Mechanismen der Lohnfindung – etwa durch männerdominierte Gewerkschaften. Lohnsysteme, so eine Forderung, müssen auf ihre Effekte für die Geschlechter untersucht werden – sie sind eine „messy reality“ von Produktivität, sozialen und historischen Einflüssen, kulturellen Vorstellungen, sozialen Normen, Management-Strategien und Markteinflüssen (vgl. Hoffmann 2015).

Der Bund hat schon relativ früh die Entwicklung eines eigenen Instruments zur Überprüfung von Lohngleichheit in Auftrag gegeben, um ein handhabbares Instrument bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu haben. Das entsprechende Gesetz von 1994 sieht in den Verfahrensgrundsätzen vor, dass Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden, welche die Lohngleichheit einhalten.⁹¹ Das Instrument *Logib* wurde vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS entwickelt und in einer Pilotphase 2001-2003 getestet. *Logib* beruht auf der statistischen Methode der Regress-

⁹⁰ Diskriminiert werden kann direkt bei der Anstellung, bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen, bei der Berufsberatung, bei der Entscheidung, wo es Teilzeitmöglichkeiten gibt und wo dies „ganz unmöglich“ ist oder bei der (Eigen-)Zuschreibung, wer für Haus- und Sorgearbeit zuständig ist.

⁹¹ Art. 8, Abs. 1, lit. c (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, SGS 172.056.1

onsanalyse und ist für Betriebe ab 50 Mitarbeitende geeignet. Es ermittelt, welcher Teil der Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern in einem Unternehmen durch persönliche Qualifikationsmerkmale (Ausbildung, Dienstalter, potenzielle Berufserfahrung, sog. Humankapitalfaktoren) zu erklären ist (Basisregression) und später, welcher durch arbeitsplatzbezogene Faktoren (wie berufliche Stellung und Anforderungsniveau) erklärt werden kann (erweiterte Regression) und welcher Anteil unerklärt bleibt, also vermutlich auf das Geschlecht zurückzuführen ist (vgl. Werder et al. 2014, weitere Informationen unter www.logib.ch). Logib kann als Tool auf der Basis einer programmierten Excel-Datei kostenlos aus dem Web heruntergeladen werden. Das Instrument rechnet mit Daten, die Unternehmen regelmäßig im Rahmen der Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamts für Statistik übermitteln müssen. Die kontinuierliche Verbesserung des Instruments dient auch dazu, empirische Glaubwürdigkeit zu schaffen und aufzuzeigen, dass Abhilfe machbar ist, wie die folgenden Abschnitte zeigen.

Logib (und seine Adaptionen z. B. für Deutschland als Logib-D) und Regressionsanalysen zur Messung von Lohndiskriminierung werden von zwei Seiten kritisiert. So argumentiert Karin Tondorf in ihrer Kritik an Logib-D, dass mittelbare Lohndiskriminierung sich auf diese Weise nicht nachweisen lasse: Ob Arbeitsplätze bzw. verschiedene Tätigkeiten, die in Statistiken unter das gleiche Anforderungsniveau fallen (bei Logib Schweiz gibt es nur vier Anforderungsniveaus, in die zudem von den Betrieben selber eingeteilt wird), tatsächlich gleichwertig sind oder ob klassische Frauentätigkeiten schlechter eingestuft werden, wird nicht überprüft (anschaulich Tondorf 2011, S. 11–13). Zudem kann der Faktor Dienstalter, also Dauer der Betriebszugehörigkeit, diskriminierend sein, während demgegenüber die in vielen Berufen wichtige tatsächliche Berufserfahrung gar nicht erhoben wird. Die potentiellen Erwerbsjahre würden zudem kaum mehr als das Alter messen; Altersdiskriminierung ist zumindest nach EU-Recht aber verboten. Als Alternative haben Karin Tondorf und Andrea Jochmann-Döll (vgl. Jochmann-Döll 2017) das Instrument eg-check.de entwickelt. Zusätzlich zu statistischen Analysen aller Lohnbestandteile prüft es mit Kriterien analytischer Arbeitsplatzbewertung, ob Jobs im Hinblick auf Wissen/Können, psychosoziale Kompetenzen, Verantwortung und physische Anforderungen gleichwertig sind.⁹² Diese Faktoren erlauben es, auch implizite Anforderungen und solche, die bisher häufig als „weibliches Arbeitsvermögen“ vorausgesetzt wurden, in die Bewertung einzubeziehen. Sie machen dies auch transparent.

Prominente Kritik kam von liberaler und arbeitgebernaher Seite nach der Ankündigung des Bundesrats 2014, Lohnkontrollen einzuführen (vgl. Salvi 2015, Hoffmann 2015, B, S, S und Universität Bern 2015). Die Studien ar-

⁹² Mehr Informationen unter www.eg-check.de. Seit 2013 unterstützt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes entsprechende Analysen in Unternehmen.

gumentieren, dass in die Berechnungen der Lohnlücke viele relevante Faktoren nicht eingehen und insofern die gerechtfertigte Lohnungleichheit überschätzt werde. So habe insbesondere die effektive Berufserfahrung hohen Erklärungswert. Erwerbsbiographien und –unterbrechungen, Sprachkenntnisse, soziale und kognitive Kompetenzen, eine weniger karriereorientierte Berufs- und Studienwahl von Frauen und schließlich das Verhalten in Lohnverhandlungen hätten Einfluss auf Lohnunterschiede. Lohnkontrollen seien bei bisheriger Datengrundlage fehlt am Platz. Unklar bleibt bisweilen, inwiefern ins Feld geführte Erklärungsfaktoren auch Rechtfertigung sind bzw. rechtlich zulässig sind – so ist z. B. der Marktlohn nur unter engen Voraussetzungen und zeitlich befristet eine Rechtfertigung für Lohnunterschiede (vgl. (Kaufmann und Steiger-Sackmann 2009).

5.2.1 *Untersuchungsansatz Advocacy Coalition Framework*

Parteiübergreifende Koalitionen sind auch in der Gleichstellungspolitik nötig. Für eine Analyse eignet sich der *Advocacy Coalition Ansatz* (Advocacy Coalition Framework, ACF). Er wurde entwickelt, um Politikwandel zu verstehen und zu erklären und der zudem auf Policy-Subsysteme als Orte dieses politischen Wandels fokussiert (vgl. Nowlin 2011, S. 46–48, Sabatier 1999, Sabatier 2007, Weible et al. 2009).

Der ACF geht davon aus, dass in jedem Politik-Subsystem Advocacy-Koalitionen bestehen, also Koalitionen von Akteur*innen, die normative und kausale Überzeugungen teilen und durch einen nicht-trivialen Grad an Zusammenarbeit verbunden sind (vgl. auch im Folgenden Sabatier und Jenkins-Smith 1999, S. 119–123). Relevante Akteursgruppen sind dabei in öffentlichen Verwaltungseinheiten unterschiedliche Staatsebenen, in politischen Parteien und Parlamenten, in Interessen- und Lobbygruppen der Zivilgesellschaft zu finden. Ebenso spielen wissenschaftliche Einrichtungen und Forschende eine wichtige Rolle.⁹³ Mitglieder von Advocacy-Koalitionen teilen Überzeugungen und Bezugsrahmen, die vom Ansatz in drei hierarchische Kategorien eingeordnet werden: *Deep core beliefs* bestehen aus einem Kern geteilter Wertsysteme mit grundlegenden ontologischen und normativen Überzeugungen – bspw. zu Freiheit und Gleichheit oder zum Verhältnis der Geschlechter. *Policy core beliefs* sind normative Überzeugungen und Kausaltheorien über das gesamte Politikfeld. Sie beinhalten eine grundlegende Werthierarchie und Strategien, Überzeugungen umzusetzen. Der ACF geht

⁹³ Bei Erweiterungen des Ansatzes wurden sog. *coalition opportunity structures* eingeführt, die sich gemäß dem Political-Opportunity-Structure-Paradigma etwa als Grad des benötigten politischen Konsenses und der Offenheit des politischen Systems fassen lassen und die die Handlungsstrategien und –möglichkeiten der Koalitionen mitformen (vgl. Sabatier und Weible 2007).

davon aus, dass diese Policy-Überzeugungen den Kitt darstellen, der die Koalition zusammenhält. Schließlich gibt es *sekundäre, spezifische Überzeugungen* zu einzelnen Aspekten, etwa zur relativen Wichtigkeit einzelner Problemursachen oder Präferenzen für einzelne Instrumente. *Deep core beliefs* sind stabil und – gerade im Bereich von Geschlechtervorstellungen – kaum Veränderungen zugänglich. *Policy core beliefs* sind ebenfalls gefestigt und fast ausschließlich normativ geprägt, dennoch beinhalten die meisten empirische Elemente, die sich über die Zeit hinweg unter dem Einfluss von Information und (wissenschaftlichem) Wissen verändern können.

Politikwandel kann nach dem ACF durch Politiklernen entstehen, durch externe Schocks eingeleitet werden (Veränderungen der öffentlichen Meinung, der Regierungskoalition oder durch den Output anderer Subsysteme), durch interne Schocks (also Schocks, die innerhalb eines Policy-Subsystems auftreten, z. B. Ölkatastrophen im Erdöl-Subsystem) sowie durch verhandelte Übereinkünfte (vgl. Sabatier und Weible 2007). Denkbar ist ebenfalls ein *policy dimension shift*, wenn einzelne strategische Akteur*innen Argumente von benachbarten, verbundenen Policy-Subsystemen auf das eigene übertragen, also etwa von der Vereinbarkeitspolitik auf Antidiskriminierungspolitik (siehe Jones und Jenkins-Smith 2009, S. 42–43, Nowlin 2011).

Der Korpus bisheriger Forschung mit dem ACF (Weible et al. 2009) hat gezeigt, dass Advocacy-Koalitionen relativ stabil und homogen sind, vor allem, was die Kernmitglieder betrifft. Homogenität kann durch politische und Eigeninteressen der Koalitionsmitglieder bedroht werden (Weible et al. 2009, S. 128–130). Politiklernen tritt vor allem bei sekundären Aspekten auf und Wissenschaftler*innen sind als Koalitionsmitglieder sehr wichtig auch für die Legitimität der jeweiligen Anliegen (Weible et al. 2009, S. 131–132). Von den postulierten Gründen für Politikwandel scheinen im schweizerischen Kontext die internen und externen Schocks wenig plausibel, im Gegensatz zu Politiklernen, etwa durch Evaluationen und wissenschaftliches Wissen (vgl. zum Entwicklungsstand der Evaluation in der Schweiz Sager et al. 2017). Als möglicher weiterer Grund käme eine Veränderung oder Heterogenisierung der Advocacy-Koalition in Frage, die damals das GlG verabschiedet hat – diese wäre Mitte der 1990er Jahre eine bereits heterogene ad-hoc-Koalition gewesen, die sich auf Verschärfungen nicht einigen konnte. Dies ist im Bereich der schweizerischen Familienpolitik bereits beschrieben worden, die auf vielschichtigen Bündnissen und fluktuierenden Abmachungen beruht, die aber nicht die Grundlage einer stabilen, progressiv orientierten Koalition bilden würden (vgl. Häusermann und Kübler 2010, S. 164).

Für das Gleichstellungsgesetz werden im Folgenden Advocacy-Koalitionen identifiziert und ihre jeweiligen geteilten Überzeugungen beschrieben. Für diese Fragen wird eine grobe *Prozessrekonstruktion* vorgenommen und in Phasen eingeteilt. Die Analyse geht aus vom Postulat Yvette Jaggis 83.962 („Gleicher Lohn. Anwendung“), welches den politischen Pro-

zess in Gang setzte, und wird bis Mitte 2017 fortgeführt. Dazu werden *Vernehmlassungsergebnisse, Botschaften* und *Berichte des Bundesrats* und *Parlamentsdebatten* zum Gesetz, der Evaluation und weiteren einschlägigen Vorstößen analysiert. Damit können Argumentationsmuster, Bezugsrahmen sowie Leitbilder und damit *Advocacy Coalitions* identifiziert werden.

5.2.2 *Genese des Gesetzes: Autonomie der Wirtschaft versus Steuerungsfähigkeit des Rechts*

Die 1981 angenommene Volksinitiative zu gleichen Rechten von Mann und Frau hatte auch die Lohngleichheit in die Verfassung aufgenommen. In Artikel 8 BV heißt es: „Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.“ (Art. 8 nBV)“. Diese Verankerung von *pay equity*, also auch gleichem Lohn für *gleichwertige* Arbeit erklärt die hohe Sichtbarkeit und Legitimität der Lohngleichheit in der gesamten beruflichen Gleichstellungspolitik. Der Verfassungszusatz führte 1986 zu einem umfassenden Rechtssetzungsprogramm. Eine parlamentarische Initiative der sozialdemokratischen Nationalrätin Yvette Jaggi zur Lohndiskriminierung führte zu der Arbeitsgruppe „Lohngleichheit für Frau und Mann“, in der Behörden, Sozialpartner und wissenschaftliche Kreise vertreten waren (Kaufmann 2009, Rn. 15–17). Der Schlussbericht vom Oktober 1988 stellte fest, die gerichtliche Durchsetzung des Lohngleichheitsanspruches müsse wesentlich erleichtert werden, zusätzlich käme öffentlichen Arbeitgebern durch Lohngestaltung und den Sozialpartnern durch die Gestaltung von Gesamtarbeitsverträgen (GAVs) Verantwortung für Lohngleichheit zu und es sei eine umfassende Chancengleichheitspolitik erforderlich. Der Bundesrat ließ daraufhin den Entwurf eines Gleichstellungsgesetzes erarbeiten, das im Vernehmlassungsverfahren und in den parlamentarischen Debatten mehrmals verändert wurde. Wesentliche Institutionen des Gleichstellungsgesetzes nahmen dabei die rechtliche Situation in der EU auf (Kaufmann 2009, Rn. 15–17, Epiney und Theuerkauf 2009).

Aus der Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten des Bundesamts für Justiz (1991) geht hervor, dass für ein Gesetz, wie es schließlich verabschiedet wurde, sich alle Parteien, außer der Liberalen Partei der Schweiz aussprachen; zudem die Arbeitnehmer- und die Frauenorganisationen (mit einigen Minderheitenmeinungen). Die Arbeitgeberverbände Zentralverband der schweizerischen Arbeitgeberorganisationen, der Vorort, der Gewerbeverband und die *Fédération Romande des Syndicats Patronaux*, lehnten das Gesetz ebenfalls ab, wie auch AI, ZG VD als Kantone (einige andere äußern sich skeptisch bzw. einschränkend). Die Erklärungen, die die *gegnerische Koalition* dafür im Vernehmlassungsverfahren abgeben, sind wohlbekannt: Diskriminierung sei nicht bzw. nicht nur durch Gesetze zu

beheben, gesellschaftliche Entwicklungen seien nicht durch Gesetze zu steuern; es solle keine Gesetze für private Arbeitsverhältnisse geben, da dies die Privatautonomie und die Vertragsfreiheit zu sehr einschränke. Eher sollten die Sozialpartner entsprechende Abkommen treffen. Man kann hier von einem klaren liberalen *policy core belief* sprechen, der dem Staat nur wenige Regelungskompetenzen übertragen will, die Autonomie der Wirtschaft möglichst breit halten will und die Steuerungsfähigkeit des Rechts auf gesellschaftliche Entwicklungen negiert. Stellenweise wird auch das Problem (Lohn)-Diskriminierung negiert; einige skeptische Kantone kritisieren auch geplante bundesrechtliche Eingriffe ins kantonale Personal- und Verfahrensrecht. Interessant ist hier die Haltung der FDP, die zwar einen Eingriff in die Privatsphäre konstatiert, aber urteilt, dass dies schon mit der Annahme des Gleichstellungsartikels akzeptiert wurde.

Bei umstrittenen Regelungen wird die gegnerische Koalition durch FDP und CVP verstärkt – beide Parteien sind gegen die *Leistungsklage von Verbänden*, gegen die *Untersuchungskompetenzen* (zusammen mit fünf Kantonen); die CVP auch gegen den erweiterten *Kündigungsschutz*, wohingegen die FDP eine zeitliche Ausdehnung vorschlägt. Gegen Untersuchungskompetenzen wird vor allem die Einschränkung der Vertragsfreiheit angeführt.

Die *Pro-Koalition* verweist ihrerseits positiv auf das Ziel Chancengleichheit, das durch das Gesetz ermöglicht werde; das Diskriminierungsverbot wird auch als Kernstück des Gesetzes bezeichnet und das Klagerecht als Voraussetzung, damit das Diskriminierungsverbot wirksam werden könne. Als *policy core belief* ließe sich – da sehr implizit in dem Bericht zur Vernehmlassung – der *Glaube in die Steuerungsfähigkeit und –notwendigkeit des Rechts* herauschälen für ein verfassungsmäßig verankertes Grundrecht. An verschiedenen Stellen weisen die Vernehmlassungsteilnehmer*innen auch immer wieder auf die wichtige „Europakompatibilität“ des Gesetzes hin. Etwa die Hälfte der Kantone möchte in der gesetzlichen Regelung weitergehen, auch fast alle Gewerkschaften und Frauenorganisationen. Genannt werden die Ausweitung des Geltungsbereichs, der Wegfall der Streitwertgrenze, Einführung strafrechtlicher Sanktionen oder ein Klagerecht für das EBG. Diese Forderungen stehen aber – den Akteur*innen wohl bewusst – auf verlorenem Posten, sie sind eher als Agenda-Setting-Versuch zu sehen.

Nach diesem überwiegend positiven Echo im Vernehmlassungsverfahren wurde die von Arbeitgeberseite bekämpfte Idee eines Untersuchungsrechts des EBG aus dem Entwurf gestrichen. Diese Einwände wurden vom Bundesrat sehr stark gewichtet (Kaufmann 2009, Rn. 24). Im weiteren Verfahren waren vor allem umstritten: das Verbandsklagerecht, der Diskriminierungsbegriff, die Beweislast erleichterung, die Definition sexueller Belästigung, der Kündigungsschutz sowie die Höhe der Entschädigungen. 1995 wurde das Gesetz schließlich von beiden Parlamentskammern verabschiedet.

5.2.3 *Reaktionen auf die Evaluation 2005: der Freiwilligkeit eine Chance versus endlich schärfere Gesetze*

Die breit angelegte Gesetzesevaluation von 2005 ortete Handlungsbedarf beim Wissen über und beim Erkennen von Diskriminierung sowie bei betrieblichen Gleichstellungsmaßnahmen. Sie stellte die zum Teil ungenügende Nutzung des Potenzials der Schlichtungsstellen fest (auf Grundlage der unterschiedlichen Nutzung und der unterschiedlichen Einigungsquoten) und unterstrich, dass das GlG kaum Möglichkeiten biete, effizient gegen strukturelle Diskriminierungen vorzugehen. Die Wirkung des Gesetzes sei bisher beschränkt geblieben,

... weil mit den im GlG vorgesehenen Durchsetzungsmechanismen (Verhinderung von Geschlechterdiskriminierung ausschliesslich mittels Gegenwehr von selbst betroffenen Individuen und privaten Organisationen) die kollektive und strukturelle Ebene von Diskriminierung nicht effizient bekämpft werden kann. Dazu wäre die Übernahme von Durchsetzungsverantwortung auch von Seiten des Staates selbst respektive die Schaffung von staatlichen Gleichstellungsinstitutionen mit Untersuchungs-, Durchsetzungs- und Monitoringkompetenzen nötig. (Stutz 2005, S. 123)

Der Bericht schlug neben adressatenspezifischer Information, Schulung und Sensibilisierung die Einrichtung einer Behörde mit Untersuchungs- und Klagererecht vor, den Ausbau der Kompetenzen der Schlichtungsstellen (s. u.), die Verbesserung von Informationsrechten und der Beschaffung einer Datengrundlage, die Ausdehnung der Beweislast erleichterung, vermehrte Kontrollen und höhere Sanktionen zur Abschreckung, sowie eine positive sanktionsbewehrte Pflicht der Unternehmen zur Gleichstellungsförderung (Stutz 2005, S. 124–129).

Obwohl der Bundesrat zahlreiche Einwände und festgestellte Beschränkungen des Gesetzes aus der Evaluation anerkannte, kam der bundesrätliche Bericht zur Evaluation (Geschäft 07.0031) zum Schluss, „dringender Revisionsbedarf“ sei nicht festgestellt worden. Im Vordergrund für den Bundesrat stünden Sensibilisierung und Ausbau von Anreizen. Einen Ausbau des Kündigungsschutzes, eine Erhöhung der Sanktionen, die Leistungsklage für Organisationen oder eine staatliche Untersuchungsbehörde lehnte der Bundesrat ab - es sei mit mehr Kosten verbunden, würde die Vertragsfreiheit der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen einschränken oder passe nicht in die schweizerische Rechtsordnung.⁹⁴

Die Veröffentlichung des Evaluationsberichts führte zu einer Vielzahl von Vorstößen in den Eidgenössischen Räten. Insgesamt wurden zwischen 2006 und 2009 25 Vorstöße (Motionen, Postulate, Parlamentarische Initiati-

⁹⁴ Bericht über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes in Erfüllung der Motion Vreni Hubmann 02.3142, die der Nationalrat am 21. Juni 2002 als Postulat überwiesen hat. 15. Februar 2006.

ven, vgl. Kapitel 4.7) eingereicht, die sich mit Antidiskriminierung und/oder Lohngleichheit beschäftigen. Gesetzliche Verschärfungen bzw. die Stärkung potentieller Kläger*innen, wie die Ausweitung der Beweislastleichterung auf Anstellung und sexuelle Belästigung (06.3028), die Verbesserung des Kündigungsschutzes (06.3032) oder die Möglichkeit von Leistungsklagen von Organisationen (06.3031), fanden keine Mehrheiten und wurden nicht an den Bundesrat überwiesen. Staatliche Handlungspflichten werden von parlamentarischen Mehrheiten abgelehnt, etwa der Einsatz von Lohngleichheitsinspektor*innen (06.0451) oder Untersuchungsbehörden (06.3033). Handlungspflichten für Arbeitgeber und die Überprüfung der Einhaltung werden weiterhin abgelehnt, wie etwa bei einem „proaktiven Lohngleichheitsmodell“ (06.3859). Ohne Mehrheit blieben auch Bestrebungen, die Antidiskriminierungs-Gesetzgebung auszubauen und auf andere Merkmale und so an die Europäische Entwicklung wieder anzuschließen (07.0422 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 06.3082 Bundesgesetz gegen Diskriminierung).⁹⁵ Der Bundesrat sprach sich zumeist gegen die Überweisung der Vorstöße aus. Einzig im Bereich der freiwilligen Maßnahmen gab es Mehrheiten, so beim Lohngleichheitsdialog in der Bundesverwaltung (09.3332, aber nicht in bundeseigenen Unternehmen 09.3330).

In den Debatten der Vorstöße nach der Verabschiedung des Gesetzes und besonders nach dem Evaluationsbericht zeigt sich Folgendes: Eine Koalition vornehmlich aus Grünen und SP möchte die Gesetzeslage verschärfen, d. h. verpflichtendere Elemente ins GIG einfügen oder eine Untersuchungskommission einrichten u. ä. Eine Koalition aus den bürgerlichen Parteien ist dagegen, am offensten und konsequentesten die SVP. Die Mitteparteien haben also im Vergleich zur Entstehung des Gesetzes die Koalition gewechselt, nicht aber ihre Grundüberzeugungen (*policy core beliefs*), die sich in konkreten Sachfragen wie staatliche Untersuchungskompetenzen oder Kündigungsschutz zeigen. Folgende Argumentationsmuster lassen sich in den Vorstoßtexten, Kommissionsberichten und Parlamentsdebatten ausmachen:⁹⁶

Die *Veränderungs-Koalition* verweist auf die noch nicht erreichte Gleichstellung und führt dazu Untersuchungen, Statistiken und die festgestellten Mängel aus der Evaluation an. Damit wird empirische Glaubwürdigkeit hergestellt. Normativ wird recht häufig der *Masterframe* „Recht und Verfassung“ verwendet, wenn es um die Legitimation eines Vorstoßes geht. Zentrales Argument besonders nach der Evaluation ist die Feststellung, dass Freiwilligkeit bei der Lohngleichheit nicht ausreicht, sondern dass es nun aktive gesetzliche Maßnahmen bräuchte.

Die *gegnerische Koalition* lobt die Freiwilligkeit, manchmal auch mit dem unterlegten Moment, Gleichstellung werde sich gleichsam automatisch vollziehen. Besonders CVP, FDP und Bundesrat verweisen stark auf Anreize,

⁹⁵ Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013.

⁹⁶ Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich 2013.

Information und Sensibilisierung statt „staatlicher Zwängerei“, sowie auf die Vielfalt der bereits ergriffenen Aktionen, wenn Vorstöße abgewehrt werden sollen. Mehr Gesetze seien illiberal, schaden der Vertragsfreiheit und seien schädlich oder gar gefährlich für die Wirtschaft; das gelte auch für den Kündigungsschutz: man ist gegen „masslose und nichtzielführende Regulierei“. Gemeinsam ist der Pro- und der Contra-Koalition in der parlamentarischen Auseinandersetzung, dass sie mit dem Masterframe „Gleichstellung bringt ökonomischen Nutzen“ (Wachstum und Konkurrenzfähigkeit) argumentieren, der sich bei zahlreichen Projekten, in der Tätigkeit des EBG und bei den meisten Mediendebatten etwa seit der Jahrtausendwende durchsetzt (vgl. Lanfranconi 2014).

Im Nachgang der Evaluation und als Reaktion auf die zahlreichen Forderungen nach schärferen und verbindlicheren Maßnahmen rief der Bundesrat 2009 das Projekt „Lohngleichheitsdialog“ ins Leben. In einer tripartiten Kommission von Bundesämtern (EBG, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Justiz) sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen wurden gemeinsam die Lohnstrukturen von freiwillig teilnehmenden Firmen überprüft. Diese verpflichteten sich, allfällige signifikante Unterschiede oberhalb einer 5%-Toleranzschwelle innerhalb von vier Jahren zu beseitigen; Arbeitnehmerorganisationen hatten zugesagt, in dieser Zeit keine Lohnklagen gegen die Firmen anzustrengen. Der Bund sah in dieser Zeit davon ab, weitere Maßnahmen aufzuleisen, also in die Wege zu leiten (Witzleben 2014, S. 27). Geplant war, mindestens 100 Firmen hierfür zu gewinnen. Mitte 2016 hatten gemäß Webseite 38 Unternehmen das Verfahren abgeschlossen und zwölf waren noch im Verfahren. Von diesen 50 Unternehmen sind jedoch zwölf staatsnahe Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen und vier Gewerkschaften. Das Interesse von Firmen war also gering, die Projektorganisation (über)komplex und Arbeitgeber fürchteten sich davor, dass Gewerkschaftsvertreter Einblick in die Lohndaten von Unternehmen bekommen sollten (vgl. Witzleben 2011). In der Presse galt der Dialog als gescheitert, die Projektbeteiligten verwiesen immer wieder auf positive Aspekte, vor allem die Sensibilisierung für das Thema (Witzleben 2014, S. 31).

5.2.4 Auf dem Weg zur mehrheitsfähigen Lohnkontrolle?

Der Bundesrat hatte zu Beginn des Lohngleichheitsdialogs zugesagt, im Falle wirkungsloser freiwilliger Maßnahmen verbindlichere Regelungen zu prüfen. 2013 beschloss er, die Ressourcen im Eidgenössischen Gleichstellungsbüro so zu erhöhen, dass es mindestens 30 statt der bisherigen drei Kontrollen zur

Lohngleichheit im Beschaffungswesen durchführen kann.⁹⁷ Im Parlament blieb der politische Druck in Form neuer Vorstöße relativ hoch, etwa für einen flächendeckenden Lohngleichheitsnachweis im öffentlichen Beschaffungswesen (14.4307, angenommen), für die Verbesserung der Datenbasis zur Lohngleichheit (14.3388 angenommen, 13.3177 abgelehnt) und zur Erweiterung der Koordinationskompetenzen des EBG (12.3569, abgelehnt).

Vorschlag innerbetriebliche Lohnkontrollen

Im Oktober 2014 präsentierte der Bundesrat die Ergebnisse einer Studie (Müller et al. 2013), die ausländische Instrumente zur Lohngleichheit und nationale Durchsetzungsinstrumente in anderen Bereichen (Geldwäsche, Preisüberwachung, flankierende Maßnahmen zur Personenfreizügigkeit⁹⁸) analysiert hatte. Die Studie empfahl eine Pflicht zu innerbetrieblichen Lohnanalysen. Der Bundesrat folgte den detaillierten Empfehlungen zum Teil und gab unter dem Motto „Selbstkontrolle und Selbstverantwortung der Unternehmen“ Ende 2015 einen Entwurf in die Vernehmlassung, der Folgendes vorsah (Bundesamt für Justiz 2015):

- Pflicht für Unternehmen, die dem Obligationenrecht⁹⁹ unterstehen und mehr als 50 Mitarbeitende haben, die Löhne alle vier Jahre zu überprüfen
- Kontrolle der betriebsinternen Analyse durch Dritte (Revisionsstelle, staatlich anerkannte Selbstregulierungs-Organisation oder durch Einbezug einer Arbeitnehmendenvertretung gemäß Mitwirkungs-gesetz, SR 822.14)
- Das konkrete Instrument kann frei gewählt werden, muss aber behördlich anerkannt sein

⁹⁷ Bundesrat Alain Berset, Antwort auf Geschäft 13.5606 (Frage Isabelle Moret, Lohngleichheit im Beschaffungswesen), 9. Dezember 2013, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Wintersession 2013, S. 2041.

⁹⁸ Die Schweiz hatte 1999 mit der EU ein Freizügigkeitsabkommen geschlossen, durch das EU-Bürger*innen das Recht erhalten, unter bestimmten Voraussetzungen in der Schweiz zu wohnen und zu arbeiten (und umgekehrt). Dem damit einhergehenden Druck auf Arbeits- und Lohnbedingungen wird mit sog. flankierenden Maßnahmen begegnet, etwa mit dem Entsendegesetz, wonach entsandte Arbeitnehmer*innen den schweizerischen minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen unterstehen, oder mit allgemeinverbindlichen Normalarbeitsverträgen. Die Einhaltung wird von tripartiten Kommissionen (Verwaltung, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) kontrolliert, etwa auf Baustellen, weniger in Privathaushalten. Nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative 2014 und den Bemühungen zu ihrer Umsetzung ist noch nicht endgültig klar, ob Verfassungsartikel und Abkommen in Einklang zu bringen sind.

⁹⁹ Das Schweizer Obligationenrecht ist das privatrechtliche Schuldrecht, mit Bestimmungen z. B. zu Kauf, Tausch, Miete, Arbeitsvertrag, Auftrag, Werkvertrag, Austausch von Vermögenswerten u. ä.

- Das Ergebnis wird veröffentlicht, zumindest ob die Kontrolle überhaupt und korrekt durchgeführt wurde (wie es mit weiterführenden Informationen aussieht, geht aus dem erläuternden Bericht nicht zweifelsfrei hervor)
- die Belegschaft wird bis ein Jahr nach Eingang des externen Berichts über das Ergebnis informiert (wobei unklar bleibt, ob Zahlen genannt werden müssen)
- Als Variante wird eine subsidiäre Meldepflicht der Prüforganisationen vorgeschlagen, wenn Unternehmen keine Lohnanalysen durchgeführt haben oder deren Durchführung nicht haben kontrollieren lassen. Die zuständige Behörde trägt solche Unternehmen in eine öffentlich zugängliche Liste ein.

Für die vorgeschlagenen Änderungen wird der Verfassungsauftrag angeführt, ebenso wie die Tatsache, dass freiwillige Maßnahmen nicht genügt hätten. Die Standard-Methode des Bundes zur Analyse sei akzeptiert und wissenschaftlich anerkannt, der Aufwand überschaubar und zumutbar. Auch wird angeführt, eine höhere Kontrolldichte, also etwa in Firmen mit über 50 Beschäftigten, habe auch eine höhere Compliance zur Folge. Die Erfahrungen mit Firmen, die mit Logib kontrolliert wurden, haben zudem gezeigt, dass etwa die Hälfte von ihnen im Anschluss Anpassungen bei den Löhnen vorgenommen hat, vor allem bei Frauenlöhnen. Eine Analysepflicht werde daher positive Konsequenzen haben und Lohndiskriminierung verhindern. Die Befragung von 1300 Unternehmen (Felfe et al. 2015, S. 101–118) habe zudem ergeben, dass Logib mehrheitlich als geeignet, wenn auch nicht perfekt, angesehen werde. Besonders geschätzt werde die Einfachheit des Modells. Die von der Expertise (Müller et al. 2013) vorgeschlagene Durchsetzung der innerbetrieblichen Analyse-, Herausgabe- und Mitwirkungspflichten, Sanktionen bei Nichteinhalten dieser Pflichten sowie ein Behördenklagerecht, um den Anreiz für einvernehmliche Lösungen zu erhöhen, wurden von der Regierung nicht aufgenommen.¹⁰⁰

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Im Frühjahr 2016 wurden die *Vernehmlassungsergebnisse* im Internet publiziert.¹⁰¹ Sie zeigen eine klare Spaltung von Kantonen, Parteien und Organisationen anhand der Links-Rechts- bzw. der Arbeit-Kapital-Cleavage: FDP, CVP und SVP sind gegen jede Änderung, während SP, Grüne und GLP sich

¹⁰⁰ Die gleiche Haltung bzw. die gleiche Problematik einer Allparteienregierung zeigt sich im Bericht des Bundesrats über das Recht auf Schutz vor Diskriminierung vom Mai 2016: Der Diskriminierungsschutz in der Schweiz ist ausreichend, und stärkere Maßnahmen sind politisch zu umstritten, um notwendig zu sein (Bundesrat 2016, 16f.).

¹⁰¹ Unterlagen abrufbar unter www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2015.html; eine Zusammenfassung befindet sich auch in der Botschaft des Bundesrats vom 5. Juli 2017 (Vorlage 17.047).

dafür aussprechen und diverse Vorschläge für verbindlichere Regelungen unterbreiten. Während sich die FDP-Frauen gegen die Änderung aussprechen, spricht sich die Organisation der CVP-Frauen für den Vorschlag des Bundesrats aus. Je nach Stärke der bürgerlichen Parteien in den Kantonsregierungen sind diese entweder strikt dagegen oder moderat dafür. Dabei fällt auf, dass die französischsprachigen Kantone sich durchgehend für die Änderung aussprechen; der Kanton Basel-Stadt macht detaillierte Vorschläge zur Erhöhung der Verbindlichkeit direkt im Gesetzestext, wobei er die Stellungnahme der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten übernimmt. Alle Arbeitgeberverbände und die wenigen Unternehmen, die sich beteiligt haben, lehnen die Änderung rundheraus ab, alle Arbeitnehmerverbände und Gewerkschaften sowie die Frauenverbände befürworten sie bzw. fordern teilweise weitergehende Verschärfungen.¹⁰²

Die *Unternehmensverbände* argumentieren, es werde ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand ohne wirklichen Nutzen generiert, da die Methoden schlecht seien. Die Wirtschaft habe durch die politische Lage (Annahme der Masseneinwanderungsinitiative und Aufhebung des Mindest-Eurokurses) Probleme ganz anderen Kalibers. Der verbliebene Standortvorteil, die Flexibilität des Arbeitsmarktes, sei in Gefahr ebenso wie die Vertragsfreiheit und das Betriebsgeheimnis. Bei den geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden handle es sich nicht um Diskriminierung und nicht um Marktversagen, daher seien staatliche Eingriffe unangebracht. Leider würden auch das große Engagement vieler Unternehmen und die „Aufholjagd der Löhne von Frauen in der Schweiz“ wenig gewürdigt (Stellungnahme des Schweizerischen Arbeitgeberverbands, S. 3). Stark ist auch die Ablehnung einer Veröffentlichung säumiger Unternehmen („Internet-Pranger“).

Von der *Pro-Seite* wird vor allem die Melde- und Veröffentlichungspflicht unterstützt und weitergehende Sanktionen, Kontrollen und Veröffentlichungspflichten gefordert. Da mit der bisherigen Logib-Methode nur sinnvoll Unternehmen ab etwa 50 Beschäftigten untersucht werden können (und damit nur 2% der Unternehmen und etwas weniger als die Hälfte aller Beschäftigten erfasst sind), wird vorgeschlagen, das GIG so zu ändern, dass auch Firmen mit weniger Mitarbeitenden erfasst werden, wenn entsprechende Instrumente wie „Argib“ für Unternehmen unter 50 Mitarbeitenden bereitstehen. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund fordert weitergehend eine nationale Kontroll-Behörde mit Durchsetzungskompetenzen sowie den zwingenden Einbezug der Sozialpartner in einer Tripartiten Kommission auf Bundesebene und bei den Kontrollen auf der Betriebsebene, wie sie bei der Umsetzung des Personenfreizügigkeitsabkommens selbstverständlich seien. Der

¹⁰² Nur der Schweizerische Landfrauen- und Bäuerinnenverband spricht sich für eine Entschärfung der Vorlage aus, indem er eine Analysepflicht erst ab 250 Beschäftigten vorschlägt und zudem eine Befristung des Gesetzes fordert.

Verzicht auf jegliche Sanktionen sei juristisch widersinnig (Stellungnahme des SGB, v. a. S. 2).

Das Schreiben der *Business Professional Women (BPW)*, einem internationalen Netzwerk berufstätiger Frauen v. a. in Führungspositionen, weicht von der Textsorte der Vernehmlassungsantwort ab: hier wird die Ideologie der Contra-Argumente mit Verve kritisiert. Zunächst stellen die BPW fest, dass es sich bei der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann um ein Verfassungsrecht handelt, welches den Staat verpflichtet, die Lohngleichheit aktiv voranzutreiben. Insofern haben Frauen verfassungsrechtliche Ansprüche und insoweit sei auch die Privatautonomie der Arbeitgeber eingeschränkt. Lohndiskriminierung habe vielfältige negative Folgen, u. a. geringere Rentenansprüche und (mittelbar) ein geringeres Ausmaß der weiblichen Erwerbstätigkeit. Dabei seien sie gut ausgebildet und motiviert wie noch nie, allerdings würden billigere ausländische Fachkräfte bevorzugt. Bei den Frauenlöhnen habe der Markt bisher also versagt, was sich auch an der „gläsernen Decke“ und dem gescheiterten Lohngleichheitsdialog zeige. Ein funktionierender Markt setze Transparenz voraus, also sei es frau ohne Lohntransparenz gar nicht möglich, den eigenen Lohn auf Diskriminierung zu prüfen. Die zur Diskussion stehende Änderung sei zahnlos, zudem verletze die Beschränkung auf Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden die Rechtsgleichheit – jene 56% der Beschäftigten in kleineren Firmen hätten keine Handhabe. Die Änderungen enthielten keinerlei Handlungspflichten – wie könne man glauben, dass ohne Kontrolle und Sanktionen die Unternehmen plötzlich das täten, was im Gesetz steht? Der Aufwand für eine Lohnanalyse sei vertretbar. Niemand käme auf die Idee, Schwarzarbeitskontrollen oder Revisionen abzulehnen, weil der Aufwand so groß sei. Die BPW sehen im Vorschlag des Bundesrates keinen Unterschied zum Anreizsystem des Lohngleichheitsdialogs. Die Verantwortung, gegen Lohndiskriminierung vorzugehen, liege weiterhin bei der einzelnen Arbeitnehmerin. Die Kritik einiger Unternehmensverbände an der Vorlage sei reine Obstruktion, wobei zweifelhaft sei, dass sie die Meinung ihrer Mitglieder verträten (mit Blick auf die Unternehmensbefragung, s. o.). Das Wording sei schwer erträglich: der Einsatz für ein verfassungsmäßiges Recht via Lohnkontrolle heiße nun Lohnpolizei. Dabei sei zu bedenken, dass sich schon viele Argumente gegen rechtliche Neuerungen, sei es das Eherecht oder das Frauenwahlrecht, im Nachhinein als haltlos entpuppt hätten. Die Organisation kommt zum Schluss: „Frauenrechte sind offenbar nach wie vor relativ und verhandelbar.“ (Stellungnahme BPW, S. 7)

Sind unerklärte Lohnunterschiede tatsächlich Diskriminierung?

Während der Bundesrat zu seinem Wort stehen musste, nach dem Scheitern des Lohngleichheitsdialogs und somit der Freiwilligkeit der Unternehmen nun verbindliche Maßnahmen zu suchen, kam eine neue Debatte auf (vgl.

auch weiter unten die Analyse des Presse-Echos): Sind Lohnunterschiede nicht doch zu einem weit größeren Teil erklärbar und gerechtfertigt, die Methoden schlecht und eine Revision des GIG daher schädlich? Hierzu erschienen 2015 auch drei Studien von liberaler Seite.¹⁰³ Sie flankierten ein national-rätliches Postulat des Freisinnigen Ruedi Noser (14.3388). Es verlangte eine Überprüfung der Analyseinstrumente zur Lohndiskriminierung (Logib) und der Messung der Lohnunterschiede durch Auswertungen der Lohnstrukturerhebung des Bundesamts für Statistik. Wie gut ist deren Aussagekraft, wissenschaftliche Validität und Reliabilität, inwieweit ist es geboten weitere Erklärungsfaktoren für Lohnunterschiede bzw. andere Messmethoden zu integrieren? Die Studie des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen und des Büros Infras (Felfe et al. 2015). stellten fest, dass die verwendete Regressionsmethode, die auf der Oaxaca-Blinder-Dekomposition beruht, wissenschaftlich anerkannt ist und dass die im Analysemodell des Bundes verwendeten Erklärungsfaktoren wie Ausbildung, Dienstalter, potenzielle Berufserfahrung, berufliche Stellung und Anforderungsniveau anerkannt und geeignet sind, Diskriminierung festzustellen. Die bestehende Methode und die einbezogenen Faktoren sollten beibehalten werden. Die im Postulat genannten zusätzlichen Faktoren wie tatsächliche Berufserfahrung, Weiterbildungen oder Sprachkenntnisse seien hingegen nicht geeignet, ins Standard-Analysemodell aufgenommen zu werden, weil ihre Erhebung im Verhältnis zum Nutzen zu aufwändig ist und ihre konkrete Operationalisierung erhebliches Diskriminierungspotenzial bietet. Die Faktoren tatsächliche Berufserfahrung/ Beschäftigungsgrad, Arbeitszeitmodell (z. B. Schichtarbeit) und psychische wie physische Belastungsfaktoren haben allerdings ein potenziell hohes Erklärungspotenzial¹⁰⁴ für Lohnunterschiede. Die Studie empfiehlt, dies in empirischen Analysen zu überprüfen; das EBG hat eine Studie zum Diskriminierungspotenzial aus juristischer Sicht in Auftrag gegeben. Die diskutierte Integration von psychischen und physischen Anforderungen an einem Arbeitsplatz könnte die Frage der diskriminierungsfreien analytischen Arbeitsplatzbewertung wieder in die Diskussion einführen, wie sie mit dem Instrument ABAKABA in den 1990er Jahren schon einmal geführt wurde.¹⁰⁵ Ob dies geschehen wird, muss noch offen bleiben. Mit der analytischen Arbeitsbewertung verbunden ist ein Konzept vom Wert der Arbeit in Form von Ausbildungsaufwand und Erfahrung, die eine Person haben muss. Hingegen bestimmt sich der Marktwert einer Arbeit auf Grund des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage (allerdings ist der Arbeitsmarkt nicht wirklich trans-

¹⁰³ Vgl. Fokus: Gründe für die Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern und das Prüfinstrument Logib.

¹⁰⁴ Dieses statistische Erklärungspotenzial ist nicht gleichbedeutend mit Rechtfertigungspotenzial. Auch muss geklärt werden, inwieweit die Unterschiede rechtlich zulässig sind.

¹⁰⁵ Gutachten mit analytischen Arbeitsplatzbewertungen spielten in vielen Gerichtsfällen zur Lohnungleichheit eine entscheidende Rolle, weil sie bei „typisch weiblichen“ Berufen und Tätigkeiten regelmäßig eine Unterbewertung feststellten.

parent und kann selbst diskriminieren) – in der Tradition des Marktwerts liegen auch die Argumentationen, die z. B. die Branche oder die Wahl des Studienfachs als Erklärung bzw. Rechtfertigung für Lohnunterschiede anführen (vgl. zum Marktlohn Geiser 2016, S. 164–165).

Botschaft des Bundesrats: Pflichten ohne Sanktionen

Im Juli 2017 stellte der Bundesrat seine Botschaft zur Revision des GIG zuhanden des Parlaments vor: Öffentliche und private Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen mit mehr als 50 Beschäftigten müssen alle vier Jahre eine Lohnanalyse durchführen und durch eine unabhängige Stelle überprüfen lassen. Die Beschäftigten sowie die Aktionärinnen und Aktionäre börsendotierter Unternehmen sind über die Ergebnisse zu informieren. Die Analysen können ein Revisionsunternehmen, anerkannte Lohngleichheitsexpert*innen oder eine Arbeitnehmenden-Vertretung durchführen. Neben Logib als Standardmodell des Bundes sind auch andere wissenschaftliche und rechtskonforme Überprüfungsmethoden möglich, die dann von anerkannten Expert*innen angewendet werden müssen. Nach der Vernehmlassung hat der Bundesrat die Methoden geöffnet, und alle staatlichen (Kontroll-)Aufgaben und Sanktionen wie eine Meldepflicht/Veröffentlichung säumiger Unternehmen gestrichen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Eine übergreifende Koalition für verbindlichere gesetzliche Maßnahmen ist nicht in Sicht. Betrachtet man die verschiedenen Phasen der Debatte seit Anfang der 1990er Jahre, so haben sich die Grundüberzeugungen der beteiligten Akteur*innen nicht gewandelt: was zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses umstritten war ist es auch heute. Gewandelt haben sich vor allem die Argumente gegen die Umsetzungsverantwortung des Staates; sprach nach der Evaluation 2005 das Potenzial von Sensibilisierung und Freiwilligkeit gegen ein verbindlicheres Gesetz, so ist es heute der Regulierungsaufwand in einer schwierigen internationalen Wettbewerbssituation. Argumente, warum es in einem Bereich staatliche Kontrollen der Arbeitsbedingungen braucht und im anderen nicht, werden nicht angeführt. Zweifellos ist der neueste Entwurf ein Versuch, doch noch eine Revision erfolgreich abzuschließen. Nutzen wird es wenig, zieht man etwa die Ergebnisse internationaler Lohngleichheitsforschung heran:

Policy mechanisms to promote equal pay without strong enforcement and means to monitor progress are unlikely to be successful. The state needs to provide both resources for inspection (with appropriate penalties) and facilitate access of trade unions and individuals to pursue cases of infringement (Marti Whitebread 1551-1558, S. 100).

Nicht nur die Mittel, sondern auch das Ziel, nämlich Lohngleichheit zwischen Frau und Mann bzw. sein Stellenwert sind offenbar umstritten.

5.2.5 Lohngleichheit in der öffentlichen Debatte

Politik spielt sich nicht einfach in Parlament, Parteien und Verhandlungssystemen ab. Öffentliche Kommunikation über politische Themen beinhaltet Informationen, Argumente und Rechtfertigungen sowie Bilder oder Symbole. Sie nimmt verschiedene Formen an und spielt sich auch in unterschiedlichen Teilöffentlichkeiten ab. Folgt man einer interaktionstheoretischen Perspektive, so werden solche öffentlichen Diskurse in Foren ausgetragen: Es gibt eine Arena, in der Akteur*innen sich an öffentlichen Sprechakten beteiligen. Ein aktives Publikum auf der Galerie beobachtet und greift manchmal in die Diskussion ein. Schließlich gibt es die Kulissen, in der (künftige) Akteur*innen ihre Ideen und Präsentationsstrategien ausarbeiten (Gamson 2014, S. 243). Allgemeine Massenmedien können dabei als Masterforum angesehen werden: alle Teilöffentlichkeiten und alle Akteur*innen nutzen auch die Massenmedien, sind auch (potenzieller) Teil der Galerie und können dieses Forum folglich nicht ignorieren. Massenmedien entscheiden mit darüber, welche sozialen Probleme als relevant und welche Diskurse als legitim gelten, also auch darüber, wie wichtig Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern ist, auf welche Ursachen diese Probleme zurückgehen und welche Abhilfen angemessen sind. Ergänzend zum parlamentarischen und exekutiven Entscheidungsprozess wurde darum die Lohngleichheitsdebatte in den Printmedien zwischen 1991 und Mitte 2016 analysiert. Die Untersuchung zeigt ein verhältnismäßig breites Medienecho, bei dem verschiedene Akteur*innen zu Wort kommen und bei dem sich Analyse und Prognose des Problems in etwa die Waage halten.

Untersuchungsansatz diskursive Gelegenheitsstrukturen

Diese Analyse nutzt das Konzept der diskursiven Gelegenheitsstrukturen (*discursive opportunity structures*), wie es Ferree und Kolleg*innen in ihrer Studie zu den Abtreibungsdiskursen und dem Charakter der öffentlichen Sphäre in den USA und Deutschland entwickelt haben (2002).

The discursive opportunity structure is limited to the framework of ideas and meaning-making institutions in a particular society. It provides a similar tool why certain actors and frames are more prominent in public discourse than others. The mass media are clearly central to this meaning-making process, but they are only a part of the institutional and cultural structures that channel and organize the discourse. (Ferree Marx et al. 2002, S. 62)

Die diskursiven Gelegenheitsstrukturen beziehen sich also auf den Charakter der öffentlichen Arena, in denen die eigentlichen Diskurse stattfinden.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Für Ferree et al. haben die diskursiven Gelegenheitsstrukturen politische, sozio-kulturelle und massenmediale Komponenten, die hier nicht alle dargestellt werden können.

Erfolgreich in den Medien zu sein, bedeutet erstens Standing zu haben – also direkt oder indirekt zitiert zu werden – und zwar zweitens mit der eigenen Sicht der Dinge, dem eigenen Framing. Die Massenmedien können als „Masterforum des öffentlichen Diskurses“ gesehen werden, wo Diskurse aus anderen öffentlichen Foren wie Parlamenten, Gerichten, „der Straße“ oder wissenschaftlichen Konferenzen präsentiert werden, wenn auch selektiv oder vereinfacht. Alle kollektiven Akteur*innen müssen davon ausgehen, dass ihre eigenen Mitglieder auch Teil des Publikums der Massenmedien sind. Massenmedien sind der wichtigste, allgemein akzeptierte Ort politischen Wettbewerbs und politische Akteur*innen gehen von ihrem großen Einfluss aus. Politiker*innen orientieren sich auch am massenmedialen Forum.

Massenmedien zeigen nicht nur kulturelle Veränderungen an, sondern beeinflussen sie auch (Ferree Marx et al. 2002, S. 10): die eigene Sicht der Dinge („preferred framing of an issue“) in die Massenmedien zu bringen, ist ein wichtiges Resultat und verspricht langfristige Wirkungen, allerdings noch nicht automatisch Policy-Erfolg (Gamson 2014, S. 244). Damit Massenmedien die Funktion eines „Masterforums“ in der demokratischen Auseinandersetzung annehmen können, müssen sie

- offen sein für verschiedene Stimmen in der Gesellschaft und nicht nur für institutionelle Akteure
- über Ressourcen verfügen, um unabhängig Informationen sammeln zu können, damit sie sich nicht nur auf von den Akteur*innen zur Verfügung gestellte Informationen beschränken müssen
- den verschiedenen Akteur*innen Standing geben, d. h. sie direkt mit ihren Argumenten zitieren

Um die Entwicklung der Lohngleichheitsdebatte zu analysieren, wurden Artikel aus zwei Qualitätszeitungen¹⁰⁷ (vgl. Marcinkowski und Marr 2010) recherchiert, aus der Neuen Zürcher Zeitung NZZ und aus Le Temps bzw. der Vorgängerin Tribune de Genève, die sich zwischen 1991 und Mitte 2016 entweder mit Entwurf, Diskussion und Evaluation des Gleichstellungsgesetzes befassten oder die das (inländische) Problem der Lohngleichheit diskutierten.¹⁰⁸ Folgende Fragen standen dabei im Zentrum:

- Wie entwickelte sich die Debatte zur Lohngleichheit im Laufe der Zeit? Welche Argumente („Frames“) wurden wie häufig genannt und verändert sich dies über die Zeit? Welche Akteur*innen kamen zu Wort (haben „Standing“)?

¹⁰⁷ Qualitätszeitungen deshalb, weil diese Medien den ganzen Untersuchungszeitraum zur Verfügung stehen und weil sich politische Akteur*innen an diesen Zeitungen orientieren.

¹⁰⁸ Ältere Artikel sind über die digitalisierten Archive der Zeitungen verfügbar, neuere wurden via Datenbank LexisNexis recherchiert.

- Inwiefern erfüllten die Massenmedien die Funktion eines Masterforums (verschiedene Stimmen der Gesellschaft und nicht nur Institutionen aufnehmen, unabhängige Informationen sammeln, verschiedene Akteur*innen zur Wort kommen lassen)?

Der Datensatz ist eine Erweiterung eines komparativen Datensatzes über Lohngleichheit in den Medien in der Schweiz, Deutschland, Frankreich und Polen zwischen 1996 und 2006.¹⁰⁹ Wo es sinnvoll ist, werden die Schweizer Resultate kontextualisiert. Die gefundenen Artikel wurden zum einen auf der Artekebene kodiert (Art des Artikels, Anlass, Fokus, Arena) sowie auf der Inhaltsebene: welche Akteur*innen kommen zu Wort und welche Argumente werden genannt? Die Kodierung der Aussagen geschah induktiv anhand des Materials; die Auswertungen sind im Wesentlichen quantitativ und weniger auf die verschiedenen Diskurse gerichtet. Dies hat den Vorteil, dass die Stärke der Argumente herausgearbeitet werden kann.

Ergebnisse: eine kontinuierliche und inhaltlich vielfältige Debatte

Insgesamt gingen 156 Artikel in die Analyse ein. Im internationalen Vergleich wurde in der Schweiz ausführlich über die Entstehung von Antidiskriminierungsrecht, hier des Gleichstellungsgesetzes, und der damit verbundenen Kontroversen berichtet (Fuchs 2011, S. 18).¹¹⁰ In der Presse wird stärker über das Gleichstellungsgesetz und Lohngleichheit berichtet, wenn Gesetzentwürfe bzw. –änderungen anstehen (Phase 1 und 4). Besonders breit berichtet dann die NZZ, weshalb zwei Drittel aller Texte aus dieser Zeitung stammen.

Tabelle 15: Medienecho zum Gleichstellungsgesetz

| Phase | 1: bis 1996 (Inkrafttreten GIG) | 2: bis 2005 (Erscheinen Evaluation) | 3: bis 2013 (Ende LG- Dialog) | 4: ab 2014 (nach LG- Dialog) | Gesamt |
|----------|--|---|-------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| NZZ | 49 (79% der in dieser Phase erschiedenen Artikel) | 9 (38%) | 14 (48%) | 28 (68%) | 100 (64%) |
| Le Temps | 13 (21%) | 15 (62%) | 15 (52%) | 13 (32%) | 56 (36%) |
| Gesamt | 62 (40% aller erschiedenen Artikel) | 24 (15%) | 29 (19%) | 41 (26%) | 156 (100%) |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Datensatz CH Presseecho bis 2016; LG-Dialog: Lohn-
gleichheitsdialog

¹⁰⁹ SNF-Projekt „Mit Recht zur Lohngleichheit. Die juristische und diskursive Mobilisierung des Rechts durch soziale Bewegungen in Europa“, vgl. Fuchs 2011.

¹¹⁰ Die Analyse zweier Qualitätszeitungen zeigte im internationalen Vergleich etwa gleich viele Artikel in Deutschland, so gut wie keine in Polen und nur gut 50 in Frankreich verglichen mit gut 80 in der Schweiz von 1995 bis 2008.

Über drei Viertel der Artikel sind redaktionelle Beiträge, nur knapp 18% sind Agenturmeldungen. Dies deutet auf eine gewisse Relevanz des Themas und Ressourcen in den Redaktionen hin. Die Hälfte der Texte sind Berichte und ein Viertel Kurzmeldungen; Kurzmeldungen zeigen eine kontinuierliche Berichterstattung an und können somit ebenfalls als Zeichen von Relevanz gedeutet werden.¹¹¹ 14 Artikel (9%) sind Kommentare. Zwölf davon publizierte die NZZ, nämlich vier in der Phase 1 und acht in der Phase 4 seit 2014. Seit 2014 war also ein gutes Viertel der NZZ-Texte zu diesem Thema Kommentare, und davon sprach sich nur der Gastkommentar einer Gewerkschafterin für verbindlichere Regelungen aus, die anderen sahen eine Lohnpolizei kommen. Die NZZ kann man ohne weiteres als Sprachrohr des schweizerischen Wirtschaftsliberalismus bezeichnen. Eine so große „Kommentardichte“ könnte darauf hinweisen, dass Arbeitgeber und wirtschaftsnahe Politiker*innen befürchten, Lohnkontrollen könnten tatsächlich kommen und nun versuchen, auch über das Forum NZZ die Politik zu beeinflussen.¹¹²

Die wichtigsten Anlässe zur Berichterstattung waren in der Gesetzgebungsphase, nicht überraschend, parlamentarische Ereignisse mit 68% aller Artikel. In den beiden folgenden Phasen – vom Inkrafttreten bis zur Evaluation und seit der Evaluation – sind es nach und nach erstellte Studien, die den wichtigsten einzelnen Anlass bilden (etwa ein Drittel der Artikel). Seit 2006 sind zudem allein elf Artikel ohne Anlass erschienen, d. h. die Initiative ging von den Zeitungen selbst aus. Besonders in der 4. Phase sind Beschlüsse und Ankündigungen des Bundesrats vorrangig zur Gesetzesänderung der wichtigste Anlass. Offenbar stabilisiert sich auch zivilgesellschaftliches Engagement von Frauenorganisationen und Gewerkschaften, indem sie Jahrestage zum Anlass nehmen, mit Veranstaltungen oder seltener Protesten auf die Frage der beruflichen Gleichstellung aufmerksam zu machen – und damit auch in die Medien kommen.

¹¹¹ Eine besondere Textart ist der Bericht aus den Eidgenössischen Räten in der NZZ, in denen zusammengefasst, aber allseitig die Debatten in National- oder Ständerat wiedergegeben werden. Sie machen 8% aller Artikel aus und sind fast ausnahmslos bis 1995 erschienen.

¹¹² Ein ähnliches Phänomen zeigte sich bei der deutschen Frankfurter Allgemeinen Zeitung, in der rund um die Verabschiedung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes AGG im Jahr 2006 18% aller Artikel zum Thema Kommentare waren und der generelle Tenor in der gesamten Berichterstattung äußerst negativ: 57% aller Argumente in der FAZ kritisierten das Gesetz und nur 13% aller Argumente beschäftigten sich überhaupt mit der Diagnose des Problems, siehe Fuchs 2011, S. 23.

Tabelle 16: Anlässe der Berichterstattung

| Phase | 1: bis 1996 (Inkraftre- ten GIG) | 2: bis 2005 (Erschei- nen Evalua- tion) | 3: bis 2013 (Ende LG- Dialog) | 4: ab 2014 (nach LG- Dialog) | Gesamt |
|--|--|--|---|--|-----------------------------|
| Anlass | | | | | |
| legislative Debatten und Entscheidungen | 42 (67.7%) | 1 (4.2%) | 1 (3.4%) | 3 (7.3%) | 47 (30.1%) |
| Studie veröffentlicht | 6 (9.7%) | 10 (41.7%) | 8 (27.6%) | 7 (17.1%) | 31 (19.9%) |
| exekutive Beschlüsse und Ankündigungen | 5 (8.1%) | 3 (12.5%) | 2 (6.9%) | 13 (31.7%) | 23 (14.7%) |
| Jahrestage | 2 (3.2%) | 4 (16.7%) | 5 (17.2%) | 5 (12.2%) | 16 (10.3%) |
| Kein Anlass | 1 (1.6%) | 2 (8.3%) | 6 (20.7%) | 5 (12.2%) | 14 (9%) |
| Zivilgesellschaft; Protest | 0 | 1 | 1 | 3 | 5 (3.2%) |
| Andere Anlässe, Tagungen etc. | 5 (8%) | 3 (12.5%) | 6 (20.7%) | 5 (12.2%) | 12 (7.7%) |
| Gesamt | 62 (100%) | 24 (100%) | 29 (100%) | 41 (100%) | 156 (100%) |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Datensatz CH Presseecho bis 2016

Ein Blick auf die institutionelle Arena der einzelnen Artikel, also den gesellschaftlichen Ort aus dem das Thema der Berichterstattung stammt, zeigt, dass die drei staatlichen Gewalten nur in etwa der Hälfte der Artikel die Arena sind; im Zeitverlauf nimmt dies ab und die zivilgesellschaftlichen Arenen nehmen zu. Bei 8% der Artikel sind die Medien selbst diese Arena, da sie aus eigenem Antrieb zum Thema schreiben. Die Zeitungen bilden also eine breite gesellschaftliche Debatte ab und fokussieren sich nicht auf staatliche Institutionen. Dies unterscheidet sie tendenziell von der Situation in anderen Ländern wie Deutschland oder Frankreich, die stärker auf staatliche Akteur*innen fokussieren (Fuchs 2011, S. 19).

Tabelle 17: Institutionelle Arena der Berichterstattung

| Arena | Gesamt |
|---|-------------------|
| Regierung | 12 (8%) |
| Bundesverwaltung, Gleichstellungsstellen | 18 (11%) |
| Exekutive insgesamt | 30 (19%) |
| Judikative | 3 (2%) |
| Eidgenössische Räte | 41 (26%) |
| Gewerkschaften | 10 (6%) |
| Arbeitgeberorganisationen | 6 (4%) |
| Wirtschaft, Sozialpartnerschaft | 14 (9%) |
| Expert*innen, Forschungseinrichtungen | 17 (11%) |
| Frauenorganisationen | 5 (3%) |
| Andere zivilgesellschaftliche Akteur*innen und Parteien | 13 (8%) |
| „Dritter Sektor“ insgesamt | 65 (42%) |
| Medien | 12 (8%) |
| Andere Arenen | 5 (3%) |
| Gesamt | 156 (100%) |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Datensatz CH Presseecho bis 2016

Wie ist das eigentliche Standing der verschiedenen Akteur*innen – wie oft werden sie wörtlich oder paraphrasiert zitiert, auch mit mehreren Argumenten? Die folgende Tabelle basiert auf den Artikeln, in denen überhaupt Akteur*innen zitiert wurden.

In der Berichterstattung kommen zivilgesellschaftliche Akteur*innen, also Organisationen, Parteien oder Bewegungen relativ häufig zu Wort, besonders im Vergleich zu staatlichen Akteur*innen. Hier hält sich die Judikative übrigens vollkommen zurück und Richter*innen lassen sich nie direkt zitieren. In jedem vierten Artikel kommen Expert*innen zu Wort – breiter und öfter wird nur die Regierung zitiert. Dies deutet darauf hin, dass im Diskurs um Evidenz gestritten wird und Argumente auch immer mit Fakten belegt werden müssen. Eine Besonderheit sind schließlich einige Berichte in Le Temps, die aus der Praxis von Unternehmen berichten, und so diesen oder einzelnen Unternehmer*innen Standing geben. Für einmal kommen Frauen häufiger zu Wort als Männer: sie werden drei Mal häufiger als Männer zitiert und fast doppelt so viele Artikel (56%) geben ihnen Standing als sie dies den Männern geben (29%). Demgegenüber stellte das Global Media Monitoring Project auch 2015 für die Schweiz fest, dass ihr Anteil bei in den Medien präsenten Personen nur bei einem Viertel lag (vgl. www.whomakesthenews.org und für die Schweiz Pilotto 2016, S. 14–17).

Tabelle 18: Medien-Standing politischer Akteur*innen nach Zeitung

| Akteur*innen | Sprechakte in | | Gesamt |
|--|---------------|------------|---|
| | Le Temps | NZZ | |
| Exekutive (Regierung, öffentliche Verwaltung) | 25 | 43 | 68 (in 35% aller Artikel) |
| Parlament | 3 | 17 | 20 (in 8% aller Artikel) ¹¹³ |
| Staat insgesamt | 28 | 60 | 88 (28% aller Äußerungen) |
| Parteien | 8 | 17 | 25 (in 17% aller Artikel) |
| Frauenorganisationen | 6 | 4 | 10 (8%) |
| Gewerkschaften und Berufsverbände | 13 | 18 | 31 (19%) |
| Arbeitgeberverband | 9 | 20 | 29 (19%) |
| andere kollektive Akteur*innen | 8 | 17 | 25 (17%) |
| Zivilgesellschaftliche Akteur*innen, inkl. Parteien | 44 | 76 | 120 (38% aller Äußerungen) |
| Anwält*innen | 6 | 6 | 12 (in 6% aller Artikel) |
| Expert*innen | 18 | 19 | 37 (23%) |
| Unternehmer*innen, Unternehmen | 23 | 5 | 28 (11%) |
| Journalist*innen | 6 | 24 | 30 (19%) |
| Individuen | 53 | 54 | 107 (34% aller Äußerungen) |
| Gesamtzahl Äußerungen | 125 | 190 | 315 (100%) |
| Standing Personen: Frauen | 58 | 87 | 145 |
| Standing Personen: Männer | 24 | 25 | 49 |
| Gesamt persönliche Äußerungen | 82 | 112 | 194 |
| Artikel mit Frauen-Standing | 69% | 48% | 56% |
| Artikel mit Männer-Standing | 36% | 25% | 29% |
| Basis Artikel | 42 | 68 | 110 (100%) |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Datensatz CH Presseecho bis 2016.

Lesebeispiel: Frauenorganisationen bekommen zehn Mal Standing in insgesamt 8% der Artikel.

Zu Beginn ist im eigentlichen Gesetzgebungsprozess in der Presse keine Fundamentalopposition auszumachen, zumal die Kontroll-Maßnahmen bereits früh aus dem Gesetz gestrichen wurden. In der gesamten Berichtszeit bleiben Problemdiagnosen von Expert*innen konstant sichtbar. Nach der Evaluation, ab der 3. Phase, sprechen auch die anderen Akteur*innengruppen

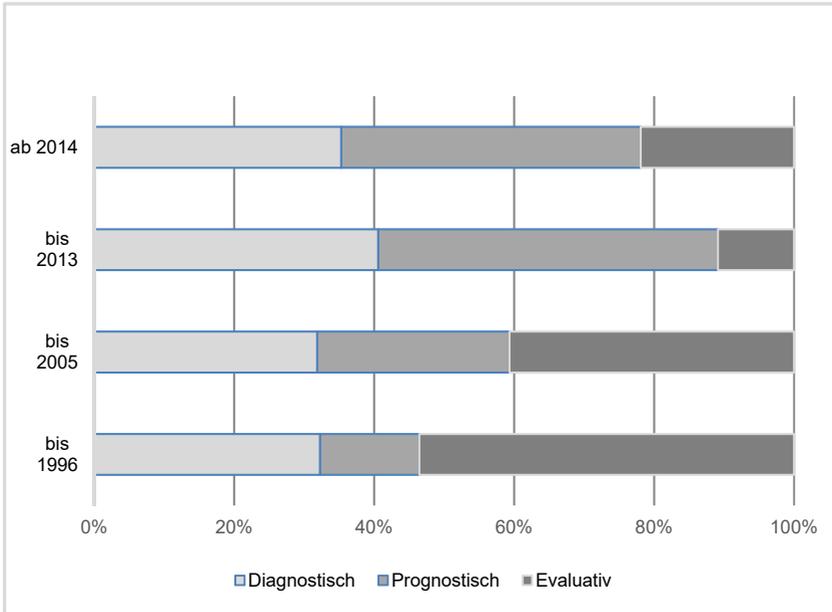
¹¹³ Ohne Rubrik „Eidgenössische Räte“ der NZZ.

von der Abhilfe durch Leitfäden, Beratung und Diagnoseinstrumente – die Berichterstattung über Logib und das Label Equal Salary hat bereits 2004 eingesetzt. Mit der Zwischenevaluation des Lohngleichheitsdialogs, der eine enttäuschende Beteiligung hatte, werden die Presseberichte (die Einschätzungen der Journalist*innen) kritischer. Bürgerliche Parteien und Arbeitgeber*innen äußern sich in dieser Phase nicht und nehmen auch keine öffentlichen Contra-Positionen ein. Dies ändert sich erst mit dem offiziellen Ende des Lohngleichheitsdialogs und der Ankündigung von obligatorischen Lohnkontrollen. Insgesamt lässt sich sagen, dass ähnlich wie bei den parlamentarischen Koalitionen, die Positionen und Überzeugungen der Akteur*innen gleichgeblieben sind; ihre Argumentationslinien verändern sich leicht. Nur der Bundesrat ändert offiziell seine Haltung, indem er die Unzulänglichkeit freiwilliger Maßnahmen anerkennt und Lohnanalysen vorschreiben will.

Welche Argumente und Argumentgruppen wurden wann wie häufig genannt? Die folgende Tabelle zeigt eine Zusammenstellung nach Phasen. Zunächst lässt sich festhalten, dass die Diskussion über die Lage (Diagnose), die mögliche Abhilfe (Prognose) und die Beurteilung (Evaluation) relativ ausgewogen ist (Summe der Frames, letzte Spalte der Tabelle). Bei der Diagnose fällt auf, dass ein Viertel der Argumente sich mit den möglichen Ursachen für Lohnungleichheit beschäftigt; in Phase 1 und 4, wo es um Gesetzesänderungen geht, sind empirische Zahlenbelege besonders wichtig; in der vierten Phase werden die Verweise auf Zahlen und Studien auch differenzierter und beziehen öfter international vergleichende Untersuchungen mit ein. Gleichzeitig wird heftiger um die Qualität und die Aussagekraft der Daten gestritten. So taucht erst ab 2014 das Argument auf, die Daten der Lohnstrukturerhebung seien schlecht. Man könnte auch sagen: wenn ein Gesetzesprojekt konkret wird, so sind Fakten umstrittener als in den Phasen dazwischen. Wenn Abhilfe diskutiert wird, so stehen zwei Richtungen von Maßnahmen im Mittelpunkt, nämlich ein Monitoring von Lohngleichheit anhand von Leitfäden, durch Beratung der Unternehmen, durch diskriminierungsfreie Arbeitsbewertung oder durch Logib. Etwa nur halb so häufig werden sensibilisierende oder flankierende Maßnahmen erwähnt, also durch einen allgemeinen Bewusstseinswandel, eine Veränderung der Unternehmenskultur oder eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Aufrufe zur Aktion an Einzelpersonen (Frauen sollen sich besser wehren, Männer Platz machen auf den Führungspositionen) sind eher selten. Sieht man sich die Bewertungen des Gesetzes und der Gesetzesprojekte an, so halten sich zwei entgegengesetzte Meinungen in etwa die Waage. Auf der einen Seite: das Gesetz gehe nicht weit genug, vor allem sei die Umsetzung des geltenden Rechts schwach und ungenügend. Auf der anderen Seite die Meinung, das Gesetz bzw. die geplante Änderung gingen zu weit, sie seien freiheitsbeschränkend, wirtschaftsfeindlich und ein Standortnachteil (dieses letzte Argument taucht erst ab 2014 auf). Positive Bewertungen des Gesetzes gibt es nur in den ersten

beiden Phasen, bis zum Erscheinen der Evaluation. Lohngleichheit für Frauen und Männer bleibt also ein umstrittenes Thema in der Schweiz. Je konkreter die Planung von Maßnahmen wird, desto stärker wird die (veröffentlichte) Debatte.

Abbildung 4: Verteilung der Frames nach Debattenphasen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Datensatz CH Presseecho bis 2016

Über den gesamten Zeitraum verteilen sich die Frames recht gleichmäßig über Diagnose, Prognose und Bewertung von Regelungen. Ab 2005 ist jedoch die Diagnose des Problems eher Thema. Je nach Debattenphase werden auch einzelne Argumente öfter oder seltener benutzt, wie die folgende Aufstellung zeigt.

Tabelle 19: Einzelne diagnostische, prognostische und evaluative Frames

| Phase | 1: bis 1996 | 2: bis 2005 | 3: bis 2013 | 4: ab 2014 | Gesamt |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------|-------------------------------|
| Frames | | | | | |
| Diagnose: Lohnungleichheit ist ein wichtiges Problem | 8 | 0 | 17 | 17 | 42 |
| Diagnose: Lohnungleichheit existiert, ist aber keine Diskriminierung; Marginalisierung des Problems | 4 | 7 | 2 | 8 | 21 |
| Diagnose: Zahlen (einfach, differenziert, mit internat. Vergleich) | 12 | 7 | 9 | 24 | 52 |
| Diagnose: Lohnungleichheit durch Diskriminierung | 4 | 5 | 4 | 4 | 17 |
| Diagnose: individuelle und strukturelle Ursachen der Diskriminierung | 13 | 10 | 9 | 13 | 45 |
| Summe diagnostische Frames | 41 | 29 | 41 | 66 | 177 (35% aller Frames) |
| Prognose/Abhilfe | 4 | 16 | 26 | 25 | 71 |
| Summe Monitoring (z. B. Leitfäden, Beratung, transparente Lohnsysteme, auch Sozialpartnerschaft) | | | | | |
| Prognose/Abhilfe | 0 | 0 | 10 | 42 | 52 |
| Summe Monitoring bringt keine Abhilfe | | | | | |
| Prognose/Abhilfe | 9 | 5 | 10 | 7 | 31 |
| Summe Sensibilisierung (z. B. Bewusstseinswandel, Unternehmenskultur, besseres Verhandeln) | | | | | |
| Prognose/Abhilfe: Aufruf zur Aktion | 5 | 4 | 3 | 6 | 18 |
| Summe prognostischer Frames (=Abhilfe) | 100 | 83 | 131 | 212 | 172 (34% aller Frames) |
| Evaluation: Summe neutrale Bewertung | 0 | 7 | 1 | 1 | 9 |
| Evaluation: Summe positive Bewertung | 23 | 10 | 5 | 1 | 39 |
| Evaluation: Summe Gesetz(entwurf) geht nicht weit genug | 22 | 14 | 3 | 21 | 60 |
| Evaluation: Summe Gesetz(entwurf) geht zu weit | 23 | 6 | 2 | 18 | 49 |
| Summe evaluativer Frames | 268 | 203 | 273 | 465 | 157(31% aller Frames) |
| Gesamtzahl kodierter Äußerungen | 127 | 91 | 101 | 187 | 506 (100%) |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Datensatz CH Presseecho bis 2016, ohne Gesetzesberatungen.

Die Linke, Gewerkschaften und Frauenorganisationen fordern weiterhin eine stärkere Umsetzungsverantwortung des Staates (sichtbar auch in stärkeren

Verweisen auf das Verfassungsrecht ab 2014) und innerhalb der Funktionslogik des Rechts auch Sanktionen bzw. glaubwürdige Sanktionsdrohungen. Hier stehen bürgerliche Parteien und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in einem Dilemma: nach dem Scheitern des Lohngleichheitsdialogs lässt sich nicht glaubwürdig argumentieren, Freiwilligkeit führe zum Ziel. Auch lässt sich empirisch nicht zeigen, dass Gesetze ohne Sanktionen und Kontrolle eingehalten werden; schließlich bleibt unklar, warum es bei der Lohngleichheit nicht auch ähnliche Steuerungsmechanismen wie bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit oder den flankierenden Maßnahmen der Personenfreizügigkeit geben sollte. Ab 2014 werden die statistischen Daten zur Lohnungleichheit angezweifelt und die Lohndiskriminierung in Abrede gestellt, obwohl das Logib-Modell ja schon länger genutzt wird. Dies geschieht insbesondere mit Meinungsbeiträgen im Rahmen der NZZ.

Fazit

Die Medienanalyse zeigt eine kontinuierliche Debatte zum Gleichstellungsgesetz und zur Lohngleichheit: Kurzmeldungen zeigen eine Verfolgung des Themas an, ein hoher Anteil redaktioneller Beiträge weist darauf hin, dass redaktionelle Ressourcen in dieses Thema fließen. Das Medienecho folgt allerdings dem politischen Prozess, und ist bei Gesetzesberatungen wesentlich größer als in den Jahren bis zur Evaluation. Die Argumente zu Diagnose, Abhilfe und Bewertung des Problems werden in den Artikeln etwa gleich gewichtet. Die Problemdiagnose ist am Anfang und nach dem Scheitern des Lohngleichheitsdialogs besonders wichtig. Ab 2014 ist der Tenor zu den bisherigen Instrumenten wesentlich kritischer und es wird intensiver über mögliche wirkungsvolle Abhilfe diskutiert. In den Zeitungen kommen verschiedene Akteur*innen zu Wort und es ist keine oder eine nicht so starke Konzentration auf institutionelle, staatliche Akteur*innen festzustellen wie etwa in Deutschland. In dieser spezifischen Konstellation kommen Frauen in den Medien häufiger zu Wort als Männer. Insgesamt lässt sich folgern, dass Le Temps und Neue Zürcher Zeitung ihre Rolle als massenmediales Masterforum ausfüllen.

5.2.6 *Fazit: Stabile Koalitionen*

Als in der Verfassung verbrieftes Recht bleibt die *Lohngleichheit das zentrale Thema* beruflicher Gleichstellungspolitik in der Schweiz. Das klarste Ergebnis aus der Analyse des politischen Entscheidungsprozesses und der damit verbundenen Debatten ist die *Stabilität der zwei Koalitionen*: Eine liberale Koalition tritt für geringe staatliche Regulierung ein und eine linke Koalition bejaht die Steuerungsfähigkeit des Staates und fordert stärkere Regulie-

rung. Die Grundüberzeugungen blieben seit Anfang der 1990er Jahre stabil – so führt die relative Erfolglosigkeit des Gleichstellungsgesetzes die liberale Koalition nicht dazu, mehr Umsetzungsverantwortung zu fordern. Zudem wird sowohl im eigentlichen Politikformulierungsprozess wie in der veröffentlichten Debatte die *zentrale Stellung von wissenschaftlichem Wissen* deutlich. Beide Koalitionen und der Bundesrat beziehen sich auf Studien – meistens auf unterschiedliche, manchmal werden die gleichen Ergebnisse auch unterschiedlich gewichtet. Nun ist wissenschaftliches Wissen systematisches Wissen, das die Anerkennung der *scientific community* benötigt und zuerst einmal handlungsentlastetes Wissen ist, weil in seiner immanenten Logik z. B. politische Ziele vorderhand nicht relevant sind. Dabei bestehen aber innerhalb wissenschaftlicher Forschung konkurrierende Perspektiven (wie etwa zwischen den Foci Gleichheit oder Markt) und erkenntnistheoretische Grundüberzeugungen. So erklärt sich zum Teil der Einsatz unterschiedlicher wissenschaftlicher Argumente. Der Streit um erklärbare, zu rechtfertigende und unerklärte wie diskriminierende Lohnunterschiede könnte im idealen Fall im Ergebnis zu einer Renaissance der analytischen Arbeitsplatzbewertung führen. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist recht erfreulich, dass die *Debatte in den Printmedien* eine kontinuierliche breite, vielfältige und nicht institutionell verengte Diskussion widerspiegelt hat.

Der Lohngleichheitsdialog war ein Versuch, mit einem sozialpartnerschaftlichen Setting das Potential freiwilliger Maßnahmen zu demonstrieren. Zwar wird die *Sozialpartnerschaft* in der Schweiz rhetorisch hochgehalten, gleichzeitig gibt es aber keine nennenswerte Mitbestimmung der Arbeitnehmer*innenseite. So erklärt sich auch, dass die Einsicht in Lohndaten durch Gewerkschaften von Arbeitgeberseite misstrauisch beäugt wurde. Anders als etwa bei der sozialpartnerschaftlichen Kontrolle der ortsüblichen Löhne im Zuge der Personenfreizügigkeit mit der EU bestehen in diesem Bereich klare Interessensgegensätze. Das Ergebnis bestätigt die These, dass Sozialpartner mit der Umsetzung eines Grundrechts systematisch überfordert sind (vgl. Fuchs 2010b).

Die Entstehung und die anstehende Revision des Gleichstellungsgesetzes zeigen zudem, dass *das politisch Machbare formuliert* und umgesetzt wird und nicht eine Programmatik, die in sich widerspruchsfrei und voraussichtlich konsistent ist. Die politische Mehrheitsfähigkeit ist dann auch häufig stärker als eine wissenschaftliche Evidenz. So sieht die vorgeschlagene Revision weder staatliche Kontrolle, Verantwortung noch Sanktionen vor. Angesichts dieser Situation stellt sich die Frage, ob nicht mit der Verknüpfung von verschiedenen Steuerungsprinzipien wie rechtliche Regulierung, Anreiz oder Information eine bessere Wirkung von beruflicher Gleichstellungspolitik erreicht werden kann. Dem ist das nächste Unterkapitel gewidmet.

5.3 Bessere Wirkung durch Verknüpfung von Steuerungsprinzipien?

Das Gleichstellungsgesetz verbiete nicht nur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Art. 3 und 4), sondern stellt in Artikel 14 Mittel und Regeln für ein Anreizprogramm, die sog. Finanzhilfen, zur Verfügung. Hier kann der Bund Projekte finanziell unterstützen, die innovativ und praxisnah mit langfristiger Wirkung die Chancengleichheit aktiv fördern. Die realisierten Projekte wiederum operieren zum größten Teil mit dem Steuerungsprinzip von Information und Sensibilisierung, darunter auch etliche Monitoring-Instrumente. Im Folgenden untersuche ich an den Themen Lohngleichheit und sexuelle Belästigung, inwiefern sich typische Muster oder Kombinationen ergeben. Diese beiden Themen haben die meisten Gerichtsfälle nach Gleichstellungsgesetz zu verzeichnen und dürften daher einen besonders großen Problemdruck aufweisen.¹¹⁴ Zudem sind die meisten Instrumente und Maßnahmen hier konzentriert. Mit einem Überblick über umgesetzte und z. T. geförderte Instrumente ist es möglich, nach der Konsistenz der Antidiskriminierungspolitik zu fragen:

- Sind die Steuerungsprinzipien von Ge- und Verboten mit Information und Sensibilisierung sowie Anreizprogramm sinnvoll miteinander verknüpft, widerspruchsarm und stark genug?

Zur Beantwortung der Fragen wurden für die Bereiche Lohngleichheit und sexuelle Belästigung Maßnahmen und Projekte recherchiert, wobei jene, die mit Finanzhilfen unterstützt wurden, einen wesentlichen, aber keineswegs dominierenden Teil ausmachen. Aus Programm-Dokumenten, vorhandenen Evaluationen und Webseiten wurden *Begründungsmuster* für die Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen, *antizipierte Wirkungsmechanismen der Maßnahmen* und *die Rolle des Gesetzes* herausgezogen.

Im Rahmen von Interviews mit insgesamt sieben Expert*innen (2013) wurden *zusätzlich Einschätzungen zur Nutzung, der Effizienz und dem idealen Zusammenspiel von gesetzlichen Vorgaben und den Maßnahmen* erfragt. Dokumente und Interviews wurden thematisch kodiert und quellenkritisch ausgewertet.

¹¹⁴ Zwischen 2004 und 2015 waren Fälle von diskriminierender Kündigung gleich häufig wie solche um Lohngleichheit; diesem Problem lassen sich allerdings keine Projekte direkt zuordnen, siehe Lempen und Voloder 2017.

5.3.1 Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz (Art. 14)

Das Gleichstellungsgesetz sieht in Artikel 14 Subventionen für Umsetzungsprojekte und Fördermaßnahmen vor sowie in Artikel 15 Subventionen für Beratungsstellen.¹¹⁵ Die Notwendigkeit konkreter Förderprojekte für die Erwerbsarbeit begründet das EBG in der Vorstellung ihres Arbeitsschwerpunktes Arbeit folgendermaßen:

Das Gleichstellungsgesetz ermöglicht es Frauen und Männern, sich gegen direkte und indirekte Diskriminierungen im Erwerbsleben zu wehren. Und das ist wichtig, denn die Chancengleichheit im Erwerbsleben spielt eine zentrale Rolle für die Verwirklichung der Gleichstellung in den anderen Lebensbereichen. Gesetzliche Bestimmungen allein reichen jedoch nicht aus. (www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit.html, 3. August 2017)

Mit den Finanzhilfen wird das Verfassungsgebot zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann umgesetzt, welches in die neue Bundesverfassung Einzug hielt. Bereits der Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Lohnleichheit für Mann und Frau“ von 1988 hatte eine breite Palette von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung unter anderem durch Förderungsprogramme und Beratungsstellen skizziert (Schulz 2009a, Rn. 7–9) und den Schwerpunkt dabei auf konkrete Programme und Pilotprojekte mit Transferpotential gelegt. In der parlamentarischen Debatte wurde die Beschränkung der Finanzhilfen auf das Erwerbsleben bekräftigt. Minderheitenanträge, die Hilfen gerne auf strukturell mit Erwerbsarbeit verbundene Bereiche ausgedehnt hätten – wie die Verteilung unbezahlter Arbeit, unterlagen (Schulz 2009a, Rn. 10–15).

Die Finanzhilfen sind ein klassisches *Anreizprogramm*. Subventionen können gemeinnützige Organisationen und Institutionen für Projekte mit den Themen Gleichstellung am Arbeitsplatz und in Unternehmen, familienfreundliche Rahmenbedingungen im Unternehmen und zu beruflicher Laufbahn beantragen. Sie sollen strukturelle und nicht nur individuelle Wirkungen vorsehen, also auf die Verbesserung von Rahmenbedingungen gerichtet sein, dabei aber möglichst konkret und direkt sein. Die Projekte sollen zudem möglichst nachhaltig sein, d.h. in die regulären Strukturen oder Angebote der Trägerschaften überführt werden können. Es besteht zudem eine Pflicht zu Evaluation und Transfer (Bekanntmachung, Verbreitung und Verankerung des Projekts und seiner Ergebnisse). Eine breite Wirkung kann zudem über ein überregionales Konzept sowie Kooperation mit anderen Akteur*innen erreicht werden. Die Projektergebnisse sind öffentlich zugänglich (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann 2017b). Mit der Prioritätenordnung 2017 – 2020 werden zurzeit vorrangig Projekte gefördert, die Dienstleistungen und Produkte in und für Unternehmen zur Förderung der

¹¹⁵ Die Beratungsstellen werden hier nicht weiter behandelt, vgl. aber die Evaluation Interface und evaluanda 2006.

Vereinbarkeit und der Lohngleichheit zum Inhalt haben. Eine weitere Priorität ist die Förderung der gleichwertigen Teilhabe der Geschlechter in Bereichen mit Fachkräftemangel – hier wurden die Finanzhilfen auf die Fachkräftinitiative des Bundes abgestimmt. Daneben wurden auch mit jeweils etwa der Hälfte des Geldes (2016: 4,4 Mio. Franken) zwölf Beratungsstellen institutionell gefördert, die vor allem individuelle juristische Beratung sowie Beratung zur beruflichen Neuorientierung anbieten. 2017 und 2018 erhalten sie reduzierte Beiträge, danach keine mehr, sofern es sich um die Beratung von Einzelpersonen handelt. Diese Aufgabe liegt heute in der Kompetenz der Kantone.¹¹⁶

Bis Ende 2017 wurden 291 Projekte gefördert. Im EBG sind zwei Personen für die Beratung, Information und Betreuung der Finanzhilfen zuständig; Gesuche werden auch durch externe Fachpersonen begutachtet und bei Gesuchen über 200.000 Franken entscheidet das Departement des Inneren (wo das EBG angesiedelt ist). Die Bewilligungsraten schwanken, lagen jedoch in den letzten Jahren um die 80% (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann 2017a). Das EBG setzt dabei schon im Vorfeld auf eine professionelle Beratung und Unterstützung von Interessierten (Interview EBG).

2006 wurden die *Finanzhilfen positiv evaluiert*: es sei eine große Bandbreite von Projekten gefördert worden, die ihr Zielpublikum gut erreichen. Dies waren bei drei Vierteln der Projekte Arbeitnehmerinnen, bei einem Drittel Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen und bei der Hälfte auch Multiplikator*innen. Nachhaltigkeit und Transfer sei bei einem großen Teil der unterstützten Vorhaben gelungen; zudem sei der Vollzug gesetzeskonform und effizient. Die Subventionen wurden durch Eigenleistungen der Trägerschaften und weitere Drittmittel fast verdoppelt. Wirkung wird den Finanzhilfen vor allem beim Wissensaufbau in den betreffenden Organisationen und ihren Mitarbeitenden bescheinigt: es seien eigentliche Kompetenzzentren entstanden und dadurch neue Angebote für die Zielgruppen. Auch seien weiterreichende Vernetzungen mit anderen Organisationen entstanden und die internen Strukturen der Organisationen hätten sich professionalisiert (Interface und evaluanda 2006, S. 10–12). Mehr als die Hälfte der Angebote konnte nach der Finanzierungsphase verstetigt werden, auch wurden spätere Gesuche tendenziell öfter aufgrund schon bestehender Angebote eingereicht. Dies deutet darauf hin, dass erfolgreiche Projekte im Sinne eines Transfers von Dritten aufgenommen wurden.

¹¹⁶ Vgl. Prioritätenordnung für die Vergabe von Finanzhilfen an Beratungsstellen nach Art. 15 des Gleichstellungsgesetzes (GIG) vom 16. März 2016 (www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dienstleistungen/finanzhilfen/finanzhilfen-fuer-beratungsstellen.html, 4. August 2017). Der Beratungsbedarf war nach Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes massiv unterschätzt worden. Zwischenzeitlich wurden die Mittel für Beratungsstellen auf höchstens 50% des gesamten Budgets für Fördermaßnahmen begrenzt, vgl. Schulz 2009b, Rn. 11–12.

Nach den Empfehlungen der Evaluation, auch mit Förderschwerpunkten Einfluss auf die zu entwickelnden Inhalte zu nehmen, wurde ein *Pilot-Programm für unternehmensinterne Projekte* aufgelegt (2009 – 2016). Diese mussten im Personalbereich angesiedelt sein, 50% Eigenleistung aufweisen und über die zwingende Einhaltung des Gleichstellungsgesetzes hinausgehen. Früh zeichnete sich eine geringe Beteiligung ab (vgl. Lanfranconi 2012b, S. 107). 2016 gingen nur 3% aller Finanzhilfen an unternehmensinterne Projekte (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann 2017b, S. 6), zwischen 2009 und Mai 2015 wurden insgesamt 42 Projekte durchgeführt. Die entsprechende Evaluation (Neukomm et al. 2015) stellte fest, das Zielpublikum habe man nur schlecht erreichen können. Die Unternehmen waren nur zu 40% die Kern-Zielgruppe, nämlich privatwirtschaftliche gewinnorientierte Unternehmen. Häufig wurden Subventionen für das Erlangen von bestehenden Zertifizierungen beantragt, seltener für Eigenentwicklungen. Die großen und nachhaltigen Wirkungen der Projekte innerhalb der Unternehmen zeigen sich v. a. bei einem verbesserten Image und der Vorbildfunktion sowie besseren Rahmenbedingungen und erhöhter Sensibilisierung -weniger hingegen bei Strukturen und Prozessen (Neukomm et al. 2015, S. 32–33). Der Kreis der interessierten Unternehmen habe sich nur unwesentlich erweitert. Zudem gab es Mitnahmeeffekte, denn nur ein Drittel der Unternehmen hätte das Projekt ohne Finanzhilfen nicht durchgeführt. Als mögliche Gründe führt die Evaluation die schwierige konjunkturelle Lage, ein geringes Problembewusstsein und eine Zurückhaltung gegenüber staatlichen Zuschüssen an. Profitorientierte Unternehmen können nach Ende des Pilotprogramms keine Finanzhilfen mehr beantragen.

Die Datenbank der geförderten Projekte (www.topbox.ch) verzeichnet insgesamt 18 Projekte, die im engeren Sinne die *Lohngleichheit* fördern sollen. Das erste taucht 2003 auf, 13 sind seit 2010 lanciert worden – dies bestätigt den auch schon im Medienecho und beim Agenda-Setting beobachteten Aufwärtstrend des Themas. Bei fünf Projekten sind vor allem explizit Arbeitnehmende, bei zehn vor allem explizit Arbeitgebende angesprochen. Projekte, die Überprüfungsinstrumente für Lohngleichheit entwickeln (darunter auch Logib-Anwendungen) werden ebenso gefördert wie verschiedene Arten der Information und Sensibilisierung und ein Projekt hat klar ein gewerkschaftliches Empowerment zum Ziel.¹¹⁷ Seit 1997 wurden 13 Projekte gegen *sexuelle Belästigung* unterstützt. Es wurden dabei in vier Projekten die Arbeitnehmenden direkt angesprochen, nur ein Projekt wendet sich ausschließlich an Arbeitgebende; in drei Projekten standen junge Leute im Fokus. Auffällig ist, dass fünf Projekte eine starke Empowerment-Komponente

117 Projekt „Fair-Pay – Lohngleichheit“ mit dem Lohnrechner. Damit können Frauenlöhne mit durchschnittlichen Männerlöhnen für das gleiche Profil verglichen werden, vgl. www.lohngleichheit.ch.

haben, indem sie auf die Erweiterung der Handlungsfähigkeit von Betroffenen fokussieren.

Angebot und Nachfrage bei den Finanzhilfen, also die Ressourcenausstattung, stehen in einem guten Verhältnis. Die Finanzhilfen zielen auf das gesamte Schweizer Erwerbsleben. Die Förderpraxis achtet darauf, dass die Projekte über die ganze Schweiz und über die Sprachregionen verteilt sind. Durch eine proaktive Schwerpunktsetzung bei bisher wenig bearbeiteten Gebieten, etwa bei Projekten für und in Unternehmen oder solchen speziell für Männer, wird der Anwendungsbereich nochmals ausgeweitet. Die geplanten strukturellen Auswirkungen sind groß: sowohl Strukturen und Routinen in den Unternehmen wie auch Rahmenbedingungen sollen verändert werden. Projekte beschäftigen sich mit dem Zugang, den Rahmenbedingungen und der Qualität von Arbeit; damit wird ein umfassenderes Verständnis von Gleichstellung im Erwerbsleben umgesetzt. Die Konsistenz der Finanzhilfen als Anreizprogramm ist gegeben. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die vielfältigen Projekte nicht alle miteinander konsistent sind; so wäre es beispielsweise denkbar, dass Projekte im Bereich Teilzeit in der tatsächlichen Umsetzung bei den Adressat*innen dazu führen, dass noch mehr Frauen Teilzeit arbeiten und die geschlechtsspezifischen Arbeitsmuster sich nicht substanziell verändern, während andere erfolgreich dafür werben, dass Frauen mehr erwerbsarbeiten. Die Finanzhilfen sind bei der Verwendung der Mittel und bei den Zusprachekriterien verbindlich, ein Rechtsanspruch besteht aber nicht. In der Natur der Sache liegt es, dass alle unterstützten Projekte freiwillige Angebote sind: sie können von den Adressat*innen genutzt werden, müssen es aber nicht.

5.3.2 *Lohnleichheit*

Bei den Maßnahmen zur Lohnleichheit nehmen Überprüfungsinstrumente wie Logib einen besonders wichtigen Platz ein und sie sollen eine offenkundige Lücke schließen: Wie kann man eine Benachteiligung entdecken, beziffern oder aber ausschließen? Um ein gesetzliches Verbot tatsächlich umsetzen zu können, bedarf es konkreter Instrumente. Sollte die Revision des Gleichstellungsgesetzes mit einer Pflicht zu periodischen Lohnkontrollen erfolgen, so dürften Instrumente wie Logib wesentlich verbindlicher werden als sie es heute sind. Die Reichweite ist mittel, denn es wären nur 2% der Betriebe und gut die Hälfte der Beschäftigten erfasst.

Tabelle 20: Instrumente und Projekte zur Lohngleichheit

| Instrument (in Klammer Jahr der Veröffentlichung oder Durchführung) | Begründungsmuster |
|--|--|
| <p>Abakaba (1996) Analytische Arbeitsbewertung nach Katz und Baitsch: Analytisches Arbeitsbewertungsverfahren, das Anforderungen und Belastungen geschlechtsneutral aufnimmt (z. B. bezieht es psycho-soziale Anforderungen ebenso wie physische ein)</p> | <p>Der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit aus der Bundesverfassung ist noch nicht verwirklicht. Es fehlen jedoch "wissenschaftlich begründete Kriterien für die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Arbeitstätigkeiten", die mit Abakaba entwickelt worden sind. Das Instrument ist wissenschaftlich und effizient.¹¹⁸</p> |
| <p>Logib (Lohngleichheitsinstrument Bund) (2006) Statistisch-ökonomisches Verfahren (Regressionsanalyse) zur Entdeckung diskriminierender Lohnunterschiede in einem Unternehmen. Einbezogen werden personenbezogene Qualifikationsmerkmale (Ausbildung, potentielle Erwerbsjahre, Dienstalter) und arbeitsplatzbezogene Merkmale (Anforderungen des Arbeitsplatzes, berufliche Stellung).</p> | <p>Ziel ist die Einhaltung des Beschaffungsgesetzes, des schweizerischen und internationalen Rechts, das die Einhaltung u. a. der Lohngleichheit verlangt. Wettbewerbsverzerrung zuungunsten von fairen Arbeitgebenden werden vermieden.¹¹⁹ Zur Überprüfung braucht es ein fundiertes und einfaches Kontrollinstrument.¹²⁰</p> |
| <p>Lohngleichheitsdialog (2009/14) Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sowie der Bund (EBG, Seco, BJ) bilden eine Kommission, in der Vertretungen von AG- und AN-Seite gemeinsam die Löhne mit Logib überprüfen. Signifikante Lohnunterschiede über 5% werden innerhalb von vier Jahren beseitigt.</p> | <p>Der Dialog soll helfen, den Verfassungsauftrag umzusetzen. Eine Alternative zum freiwilligen Lohngleichheitsdialog sind staatliche Kontrollen. Eine Teilnahme vermindert das Risiko solcher Kontrollen.¹²¹</p> |
| <p>Logib im kantonalbernischen Beschaffungswesen (2011/12) Pilotprojekt, in dem erprobt wurde, ob ein flächendeckender Nachweis der Lohngleichheit via Logib bei der Bewerbung um öffentliche Aufträge handhabbar und verlässlich ist. Die gelieferten Daten waren häufig von schlechter Qualität und der Aufwand bis zu einem verlässlichen Ergebnis daher hoch.¹²²</p> | <p>Lohngleichheit ist ein Grundrecht. Lohndiskriminierung ist eine Wettbewerbsverzerrung. Lohngleichheit muss ebenso wie viele andere Pflichten bei der Bewerbung um öffentliche Aufträge eingehalten werden.</p> |

¹¹⁸ Katz und Baitsch 1996, Vorwort.

¹¹⁹ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann 2016.

¹²⁰ Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes. Bericht über die Pilotphase zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, Juni 2004.

¹²¹ Ehemalige Webseite www.lohnvergleichsdialog.ch.

¹²² Vgl. Balthasar und Itin 2012.

Tabelle 20: Instrumente und Projekte zur Lohngleichheit (Fortsetzung)

| Instrument (in Klammer Jahr der Veröffentlichung oder Durchführung) | Begründungsmuster |
|---|--|
| <p>Equal Salary (2010) Externe Überprüfung der Lohngleichheit auf Grundlage von Logib mit anschließendem Audit-Prozess zu Managementprozessen, Lohnfestsetzungen, Rekrutierung und Beförderung (KRB Stocker 2013)</p> | <p>Starke betriebswirtschaftliche Argumentation: Ein Nachweis geschlechtergerechter Lohnpolitik wirkt sich geschäftsfördernd aus und motiviert Mitarbeitende. "Indem sich ein Unternehmen öffentlich für einen ethischen Ansatz bezüglich der Entlohnung einsetzt, wirkt sich dies nach innen auf die Teams motivierend aus. Gleichzeitig wird durch diesen Einsatz die Attraktivität des Unternehmens nach außen erhöht, was die Rekrutierung der besten Bewerberinnen und Bewerber erleichtert und zu einem besseren Gesamtimage des Unternehmens oder der Organisation beiträgt."¹²³</p> |
| <p>Gleichstellungs-Controlling (2005) Integriert die Gleichstellungsperspektive in die Standard-Managementprozesse eines Unternehmens (Bestandsaufnahme, Zielformulierung, Top-Down-Implementierung von Maßnahmen, Führungskräfte verantwortlich, kontinuierliches Monitoring).¹²⁴</p> | <p>„Damit in der Arbeitswelt die tatsächliche Gleichstellung Realität wird, muss sie zur Chefsache werden“.¹²⁵ Es braucht im Sinne des Gender Mainstreamings eine langfristige Verankerung der Gleichstellungsanliegen in den normalen Planungs- und Steuerungssystemen einer Organisation, damit Gleichstellung strukturell verankert ist.</p> |
| <p>Argib (ab 2011, noch nicht veröffentlicht) Instrument des Bundes zur Kontrolle der Einhaltung der Lohngleichheit in kleinen Unternehmen. Baut auf Arbeitsbewertungsmethoden auf, bei der die Anforderungen und Belastungen der im Unternehmen ausgeübten Funktionen im intellektuellen, körperlichen, psychischen und sozialen sowie verantwortungsbezogenen Bereich bestimmt werden.¹²⁶</p> | <p>Argib soll auf das Problem antworten, dass Logib nur für Unternehmen ab 50 Beschäftigte geeignet ist. Genauere Begründungsmuster sind nicht veröffentlicht, da zurzeit die Testphase läuft.</p> |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Seit 2014 sind wesentlich mehr Kontrollen im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen durchgeführt worden. Im Rahmen des Pilotprojekts im Kanton Bern stellte sich heraus, dass die Datenqualität und die qualifizierte Auswertung eine Herausforderung sind (KRB Ruf 2013). Vor kurzem haben die Städte Zürich und Bern ähnliche Projekte lanciert.

Demgegenüber wurde die analytische Arbeitsplatzbewertung weniger genutzt. Sie ist „gerichtsfest“ (wie statistische Verfahren auch), wenn in einem

¹²³ www.equalsalary.org/de/about-equal-salary/vision-and-mission/ (4. August 2017).

¹²⁴ www.gleichstellungs-controlling.org (4. August 2017).

¹²⁵ Sander/Müller 2012, S. 26f.

¹²⁶ www.svoeb.ch/uploads/media/170705_Lohngleichheit_Vergaberecht_SVoeB.pdf (4. August 2017).

Prozess Gutachten angeordnet werden (Freivogel 2009, S. 119). Allerdings wurden in den letzten Jahren kaum mehr Gutachter*innen beauftragt, die mit Abakaba arbeiten.¹²⁷ Die finanzielle Sprengkraft analytischer Arbeitsplatzbewertungen dürfte deutlich größer sein, da sie auch die bisherigen Bewertungen frauentypischer Tätigkeiten umstoßen kann. Es wird interessant sein, mit welchen Ergebnissen Argib eingesetzt werden wird.

In der *Programmatik der Überprüfungen* werden mit Variationen zwei Argumente angeführt, nämlich der wirtschaftliche Nutzen von Lohngleichheit für ein Unternehmen und die nötige Gesetzestreue. Von staatlicher Seite wird erstens die Notwendigkeit konstatiert, Instrumente zu entwickeln, die es überhaupt erst erlauben, verlässlich zu prüfen, ob das Gesetz eingehalten wird. Zweitens wird durchgängig und recht stark auf das geltende Recht verwiesen und auf mögliche Sanktionen bei Verletzung der Lohngleichheit, wie beim Beschaffungswesen. Ökonomische Argumente verweisen auf die Wettbewerbsverzerrung durch Lohndiskriminierung, auf eine gesteigerte Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt für faire Unternehmen und auf eine höhere Motivation der Belegschaft. Die letzten beiden Argumente werden besonders von Equal Salary angeführt, das auf seiner Webseite das Gleichstellungsgesetz nicht einmal erwähnt.

Die *tatsächlichen Anreize* zum Einsatz der Instrumente sind aber *gering*. Ein betriebswirtschaftliches Plus dürfte sich auch nur für einige Branchen oder einzelne Betriebe erzielen lassen, für die der Arbeitsmarkt tatsächlich ausgetrocknet ist. Die Sanktionsdrohung existiert faktisch nicht: die Wahrscheinlichkeit, bei Lohndiskriminierung erlappt und sanktioniert zu werden, ist sehr gering. Präventive Wirkungen sind unwahrscheinlich, Sensibilisierungsschritte bei teilnehmenden Firmen immerhin plausibel. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die erwähnten Maßnahmen und Angebote *keine breite Beteiligung* oder Nachfrage erfahren: Equal Salary und das Gleichstellungs-Controlling sind zudem nicht sehr verbreitet; so arbeiten 22 (v. a. öffentliche) Unternehmen mit dem Gleichstellungs-Controlling und 19 Firmen haben oder hatten ein Zertifikat von Equal Salary.¹²⁸ Zu dieser zurückhaltenden Beteiligung passt, dass auch das Argument des ökonomischen Nutzens wissenschaftlich unklar bleibt.¹²⁹

¹²⁷ Vgl. Interview Baitsch 2010. Abakaba wurde allerdings in den Gleichstellungsabteilungen deutscher Gewerkschaften interessiert aufgenommen und als Inspiration für eigene Entwicklungen genutzt, siehe Tondorf 2010, Krell et al. 2001.

¹²⁸ Gemäß entsprechenden Webseiten, 4. August 2017.

¹²⁹ So müssten Studien angeführt werden können, dass Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern die Rentabilität, die Attraktivität oder den Profit eines Unternehmens erhöht. Eine explorative bibliographische Recherche zeigte jedoch, dass es sehr unterschiedliche empirische Ergebnisse dazu gibt.

5.3.3 Sexuelle Belästigung

Sexuelle Belästigung wird in Artikel 4 des Gleichstellungsgesetzes als Diskriminierung aufgrund des Geschlechts definiert. Arbeitgebende können bei Vorkommissen zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie keine angemessenen und zumutbaren Maßnahmen zur Prävention getroffen haben. Die unabgeschlossene Aufzählung von sexuell belästigenden Verhaltensweisen, die nur strafrechtlich Relevantes nennt, ist mittlerweile in öffentlich-rechtlichen Personalverordnungen, Firmen-Reglementen und durch die Rechtsprechung präzisiert und ausgeweitet worden. Im Bereich Prävention sexueller Belästigung sind viele *Informations- und Sensibilisierungsangebote* entstanden sowie konkrete *Beratungsleistungen* auf privatwirtschaftlicher Basis. Zudem ist viel *Wissen* erarbeitet worden (Kriings et al. 2013, Strub et al. 2008).

Seit etwa 2007 richtet das *EBG* seine *Informations- und Ressourcenleistungen*¹³⁰ konsequent an Arbeitnehmende und Arbeitgebende; auf den entsprechenden Seiten sind umfangreiche Informationen zu Hintergrund, Vorkommen, Rechtsprechung, Intervention und Prävention zu finden; dieser Service wird von professionellen Berater*innen sehr geschätzt (KRB Kurz 2013). Bei beiden Zielgruppen werden die Rechtslage und die Rechtsprechung zentral erwähnt. Bei Arbeitnehmenden steht deren Handlungsfähigkeit bei Vorfällen im Mittelpunkt, bei Arbeitgebenden eine ökonomisch-rechtliche Argumentation: Sexuelle Belästigung vergiftet das Betriebsklima, schadet der Leistung eines Unternehmens, ist verboten und kann das Unternehmen teuer zu stehen kommen, daher zeigen die Materialien, wie man Belästigung verhindern kann und für ein gutes Betriebsklima sorgt. Ziel dieser Bemühungen ist ein geeigneter Schutz der Beschäftigten bzw. die Kompetenz, sich zu wehren sowie ein förderliches Betriebsklima und das Fehlen von Belästigung: es geht also um den oder die verantwortungsvollen Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberin und handlungsfähige „empowerte“ Mitarbeiter*innen. Als Dienstleistungs- und Sensibilisierungsangebot ist die Maßnahme nicht verbindlich, aber die quantitative wie qualitative Ausdifferenzierung für Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmer ist enorm.

Das *privatwirtschaftliche Angebot* für Firmen - Schulung, Erarbeitung von Reglementen, Vertrauenspersonen oder Beratung in Konfliktfällen – ist in den letzten Jahren gewachsen, was auf ein langsam wachsendes Bewusstsein und einen professionalisierten Umgang in den Unternehmen hindeutet, allerdings nehmen das Angebot vor allem größere Unternehmen in Anspruch. Beispielhaft sei das Unternehmen *BeTrieb* genannt (www.betrieb.ch), das sich vor allem an Arbeitgebende richtet. Sexuelle Belästigung wird hier zusammen mit Mobbing und weiteren Konflikten am Arbeitsplatz behandelt.

¹³⁰ Einstieg via www.sexuellebelaestigung.ch.

Eine Rahmung auch mit Gesundheitsförderung bietet sich an, um Wissen zu vermitteln und Handlungsanregungen zu geben. Auch hier wird zentral auf das Recht und die Rechtsprechung verwiesen. Dies erleichtere die Präventionsarbeit entscheidend, denn die Verunsicherung angesichts des Phänomens sexuelle Belästigung sei nach wie vor hoch (KRB Kurz 2013). Als Ziele werden bei BeTrieb ein belästigungsfreies Betriebsklima, Enttabuisierung und die Vermeidung von Entschädigungszahlungen genannt. Die Ausdifferenzierung und Verbreitung des Angebots sind relativ groß; so sind zahlreiche öffentliche und private Unternehmen aus verschiedenen Branchen, darunter auch KMUs, in der Kundenliste aufgeführt. Die strukturellen Auswirkungen der Maßnahme werden eingeschränkt durch bestimmte Strukturen, die sexuelle Belästigung begünstigen, wie z.B. starke Hierarchien und Strukturen, die verhindern, dass sich Betroffene zur Wehr setzen, wie z.B. der schwache schweizerische Kündigungsschutz. Wie sehr die Verbreitung von Präventionsmaßnahmen gegen sexuelle Belästigung in Schweizer Unternehmen gegenüber der GIG-Evaluation 2004/05 gestiegen ist, lässt sich nicht genau abschätzen.

Wie bei den Finanzhilfen bereits erwähnt, sind mit ihren Hilfen spezifische Angebote für bestimmte Zielgruppen entwickelt worden. Ein besonderes Projekt ist www.non-c-non.ch: diese Webseite wird seit 2007 betrieben und richtet sich an Betroffene in der Westschweiz. Sie wurde vom Deuxième Observatoire entwickelt, einem kleinen feministischen Thinktank und Weiterbildungszentrum im Bereich Erwerbsarbeit, Schule und häusliche Gewalt (vgl. www.2e-observatoire.com). Non-c-non stellt Definitionen, Hintergründe und Mythen sowie Tests und Erfahrungsberichte bereit. Dazu kommt ein (anonymes) Forum mit Fragen und zeitnahen Antworten. Das eigene Angebot ist gut sichtbar mit dem Gleichstellungsgesetz verknüpft und entsprechend hat die rechtliche Argumentation einen zentralen Stellenwert. Einzigartig ist das offene feministische Statement der Autorinnen. Unter dem Motto „sichtbar machen, was verborgen ist“ (rendre visible ce qui est occulté) heißt es zum Ziel der Organisation

Sein Ziel ist ein Doppeltes. Vor allem sollen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern sichtbar gemacht, unbekannte Seiten beleuchtet und die entsprechenden Mechanismen untersucht werden. Es gibt Denk- und Handlungsanstöße, welche die sozialen Beziehungen zwischen den Geschlechtern verändern können (www.2e-observatoire.com/qui_sommes_nous/, 4. August 2017).¹³¹

Die Reichweite der Webseite lässt sich nicht genau beurteilen; allerdings gibt es Nachfolgeprojekte wie www.ladragueautravail.ch (drague = Anmache), ein Sensibilisierungsprojekt mit interaktiven Comics. Ein neues Projekt (2016) von Fachstellen, Gewerkschaft und Berufsverbänden nimmt diese Idee für die Deutschschweiz auf und hat ein webbasiertes Informations- und

¹³¹ Übersetzung GF.

Beratungsportal zur Prävention sexueller Belästigung entwickelt (www.belaestigt.ch).

Die *programmatischen Argumente* für Präventionsmaßnahmen gegen sexuelle Belästigung sind *stärker* vom geltenden *Diskriminierungsverbot* geprägt als beim Thema Lohngleichheit. Der Schatten des Gesetzes scheint größer; zudem scheint das betriebswirtschaftliche Interesse an Prävention Arbeitgebenden leichter vermittelbar zu sein als bei Lohngleichheit, die *Anreize sind also höher*: dazu gehören möglicher Imageverlust bei öffentlich werdenden Belästigungsfällen und negative Wirkungen auf Motivation, Produktivität und Fluktuation im Unternehmen. Ein dualer Ansatz ist wichtig: das Recht muss beachtet werden, aber auch die Kultur im Unternehmen muss sich ändern – ein gutes Betriebsklima kann man nicht verordnen (vgl. KRB Kurz 2013).¹³²

5.3.4 *Fazit: zwei Argumentationen, die kaum überzeugend miteinander zu verknüpfen sind*

Die Ausführungen haben gezeigt, dass mit zwei Argumentationen für Gleichstellungsmaßnahmen geworben wird, dem Recht und dem ökonomischen Nutzen. Darauf hat auch Lucia Lanfranconi (2012a) hingewiesen: ein Gleichstellungsdiskurs verweist auf Gleichstellung als Grundrecht und nennt die fortdauernde Diskriminierung einen Skandal. Der ökonomische Diskurs behauptet, Gleichstellung zahle sich aus und sei daher Teil moderner Unternehmensphilosophie.

Die Begründung unterschiedlicher Maßnahmen – Verbote, Sensibilisierung, Umsetzungs- und Prüfinstrumente – wird z. B. vom EBG einleuchtend begründet. Es sind viele Instrumente entwickelt worden; diese finden juristische, politische und teilweise wissenschaftliche Aufmerksamkeit. Die Ausdifferenzierung der Instrumente und damit die Reichweite sind in den letzten Jahren gestiegen; beispielhaft sei noch erwähnt, dass im Anschluss an Logib nun ein Instrument für Betriebe mit weniger als 50 Mitarbeitenden entwickelt wird. Auffällig ist allerdings, dass Abakaba als Instrument mit größeren potentiellen strukturellen Auswirkungen – die Aufwertung typischer Frauentätigkeiten – mittlerweile fast nicht mehr genutzt wird, sondern vor allem Logib als Instrument zur Entdeckung direkter Lohndiskriminierung. Während also Instrumente bereitstehen, dem Gesetz Nachachtung zu verschaffen, sind die *Anreize dafür schwach*: ihr Einsatz ist freiwillig, die Sanktionsdrohung schwach bis unglaubwürdig; dies gilt am ehesten für die Lohngleichheit. Bei sexueller Belästigung mögen die drohenden Konsequenzen realer sein; auch

¹³² Die Entschädigung bei sexueller Belästigung ist im Gleichstellungsgesetz auf höchstens sechs schweizerische Durchschnittslöhne beschränkt (Art. 5 Abs. 4), vorbehalten bleiben Schadenersatz und Genugtuung.

lässt sich das Thema *kohärenter* mit anderen betrieblichen Angelegenheiten behandeln, was sich positiv auf die Einführung von Maßnahmen auswirken dürfte.

Der Diskriminierungs- und der ökonomische Nutzen-Diskurs sind kaum überzeugend miteinander zu verknüpfen. Besonders im Bereich Lohngleichheit ist er auf Unternehmensebene wenig glaubwürdig. Er ist zudem ein impliziter Elitendiskurs, der von der mobilen, autonomen und gesuchten Arbeitnehmerin ausgeht, die sich ihren Arbeitsplatz tatsächlich nach Lohngleichheit aussucht. Die avisierten strukturellen Auswirkungen auf Unternehmensebene – Prüfung der Lohngleichheit, griffige Präventionspolitik – mögen mittel bis stark sein, die Anreize sind es nicht. Ein logischer Ausweg wäre es daher, entsprechende, angepasste Umsetzungsmaßnahmen gesetzlich vorzuschreiben und ihre Einhaltung wirksam zu kontrollieren – oder hohe finanzielle Sanktionen vorzusehen.

5.4 Ausweg Rechtsmobilisierung für Lohngleichheit?

In den vorangegangenen Abschnitten zu Entstehung und Wandel des Gleichstellungsgesetzes wurde deutlich, dass die Steuerung schwach ist, da der Staat keine Implementationsverantwortung übernimmt. Vorstöße dies zu ändern, haben politisch kaum eine Chance; ob sich verpflichtende Lohnanalysen ohne staatliche Kontrollen und Sanktionen durchsetzen können, ist noch offen. Das Gleichstellungsgesetz hat aber mit den niedrigschwelligen Schlichtungsverfahren, der Beweislast erleichterung, der Verbandsklagemöglichkeit zur Feststellung von Diskriminierung sowie dem arbeitsrechtlichen Untersuchungsgrundsatz wichtige prozessrechtliche Regelungen geschaffen, um auf dem Gerichtsweg für gleichen Lohn zu streiten, also das „Recht zu mobilisieren“. Ist der Rechtsweg ein guter Weg um Gleichstellung zu erreichen? Schließlich haben soziale Bewegungen zunehmend versucht, über die juristische und die diskursive Mobilisierung des Rechts ihre Anliegen zu verfolgen (vgl. Levitsky 2015, McCann 2006). In der Schweiz gab es einige größere Lohnklagen von Gewerkschaften und Berufsverbänden bzw. wurden von ihnen unterstützt. Um zu beurteilen, inwiefern dies ein guter Weg zur Lohngleichheit bzw. zur Gleichstellung ist, sind einige wichtige Aspekte zu klären. Welche Einflussmöglichkeiten hat die Rechtsmobilisierung in den verschiedenen Phasen des Politikprozesses? (5.4.1) Daraus ergibt sich die Frage, warum Recht und Rechtsmobilisierung ein attraktives, aber auch ambivalentes Steuerungsmedium sind, zumal für die Forderung nach gerechten Geschlechterverhältnissen (5.4.2). Um Rechtsmobilisierung erklären zu können, braucht es empirische Untersuchungsansätze. Ich führe das Konzept der rechtlichen Gelegenheitsstrukturen ein (5.4.3) und wende es bei der Analyse

von Schlichtungsstellen und von exemplarischen Lohngleichheitsprozessen an (5.4.4 und 5.4.5). Die Forschungsergebnisse in diesem Abschnitt gehen im Wesentlichen auf ein vergleichendes Forschungsprojekt zurück, in dem ich die Rechtsmobilisierung für Lohngleichheit in der Schweiz, Deutschland, Frankreich und Polen untersucht habe.¹³³

5.4.1 *Rechtsmobilisierung und ihre Funktionen im politischen Entscheidungsprozess*

Die Mobilisierung des Rechts auf individueller und kollektiver Ebene ist ein voraussetzungsvoller Prozess, bei dem das Erkennen eines Problems als Rechtsproblem am Anfang und eine Klage sowie entsprechende politische Aktivitäten am Ende stehen. Dies wurde eingängig mit „Naming – Blaming – Claiming“ beschrieben (Felstiner et al. 1981, Blankenburg 1995, S. 29–30). Daneben gibt es noch andere Wege, wie soziale Bewegungen das Recht einsetzen (vgl. Fuchs 2008d, S. 65–72), nämlich Strategien des Rechts-Empowerments (Rechtsberatung und Rechtsalphabetisierung), klassische parlamentarische oder direktdemokratische Rechtspolitik sowie die dynamische, partizipative Re-Interpretation von Menschenrechten durch transnationale Netzwerke.

Das Recht bzw. die Judikative ist eine Arena, in der mit Hilfe von juristischer und diskursiver Rechtsmobilisierung bestimmte Phasen des politischen Entscheidungsprozesses beeinflusst werden können. Bei der hier interessierenden sog. strategischen Prozessführung von Individuen oder Organisationen (*strategic litigation*) kann es um unterschiedliche Ziele gehen: etwa Rechtslücken zu identifizieren, umstrittene Normen, Regelungen oder Rechtsprechung zu Fall zu bringen oder bestehende Rechtsansprüche durchzusetzen. Auch zum Agenda-Setting kann sie genutzt werden, um ein Problembewusstsein für umfassende Neuregelungen in der Öffentlichkeit aufzubauen. Dadurch lässt sich dann idealerweise politischer Druck für sozialen oder gesetzgeberischen Wandel erzeugen (vgl. Egenberger 2010). Dies kann mittels eigener, bewusst konstruierter „Testfälle“ geschehen. Oder es zeigt sich, dass in einem Fall „aus dem wirklichen Leben“ exemplarisch ein grundsätzliches rechtspolitisches Problem besonders gut zum Ausdruck kommt, weswegen dieser durch die Instanzen verfolgt und von Organisationen, Bewegungen oder Netzwerken unterstützt wird. Hier kann es sowohl um soziale als auch um individuelle Gerechtigkeit gehen: Mit einer konkreten Klage soll die Rechtspraxis für mehr als den Einzelfall verändert werden (Fuchs 2012a, S. 51). Organisationen und Personen werden dabei häufig von sog. „*cause lawyers*“,¹³⁴ also politisch engagierten Anwält*innen, unterstützt. Strategi-

¹³³ SNF-Projekt verfügbar unter p3.snf.ch/project-118224.

¹³⁴ Mehr zum Begriff bei Sarat und Scheingold 2005, für Deutschland bei Müller 2011.

sche Prozessführung kann als eine legale, verfasste Form der politischen Partizipation beschrieben werden; sie ist jedoch eine seltene Form politischer Einflussnahme und kann an allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses ansetzen: Neben dem Agenda-Setting kann der Rechtsweg, zumal in Ländern mit starker Verfassungsgerichtsbarkeit auch für die Grundrechte kleiner marginalisierter Minderheiten oder solcher ohne Lobby unter Umständen schneller und nachhaltiger sein als klassische parteipolitische Partizipation. Ein günstiges Urteil kann dann direkt parlamentarische Politikformulierung ersetzen und eine (Re)-Interpretation von Grundrechten jenseits politischer Mehrheitsverhältnisse und Opportunitätsüberlegungen ermöglichen. Diesen Mechanismus können Akteur*innen selbstverständlich für alle Arten von Interessen versuchen zu nutzen.

Strategische Prozessführung, besonders in Form von Verbandsklagerechten ist eine besondere Möglichkeit, die Implementation von Gesetzen überprüfen zu lassen und den konformen Vollzug zu kontrollieren (vgl. dazu Fuchs 2012a, S. 65–68). Eine solche Eingriffsmöglichkeit haben andere Partizipationsformen in dieser Phase des politischen Prozesses nicht. Prozessführung kann eine Möglichkeit der Gesetzeskorrektur und -kontrolle ex post sein, wenn der Gesetzgebungsprozess im eigentlichen Sinne gescheitert ist. Die Strategie bietet auch gute Möglichkeiten, Vollzugsdefizite der Exekutive festzustellen und die Verwaltung dazu zu bringen, besser und sorgfältiger zu arbeiten. Schließlich ermöglicht sie eine (Re)-Interpretation von Grundrechten jenseits politischer Mehrheitsverhältnisse und Opportunitätsüberlegungen. Ob zu den indirekten Outcomes strategischer Prozessführung eher eine politische Demobilisierung gehört sowie eine Verrechtlichung und Entpolitisierung von Konflikten oder ob sie als zusätzlicher Partizipationskanal eine Mobilisierung sowie eine Stärkung demokratischen Vertrauens bedeuten, muss empirisch geklärt werden. Die folgenden Forschungsergebnisse zum Gleichstellungsrecht weisen darauf hin, dass der Rechtsweg als Partizipationskanal mit Demokratisierungspotenzial fragil, voraussetzungsvoll und kontingent ist, aber auch ungeheuer machtvoll.

5.4.2 *Recht als attraktives und ambivalentes Steuerungsmedium*

Grundsätzlich erfüllt Recht verschiedene soziale Funktionen, die es als Steuerungsmedium attraktiv machen (vgl. Baer 2011, S. 103–107, Raiser 2013, S. 7 für das Recht als Produkt gesellschaftlicher Prozesse). Grundsätzlich werden via Recht Lebensbedingungen gestaltet, Ressourcen zugeteilt und der Umgang mit ihnen geregelt. Recht ist eine bevorzugte Regelungsinstanz von Politik und daher ist es auch relevant, wer Gesetze formuliert und verabschiedet (vgl. Kapitel 4.7.1).

- Erstens organisiert Recht das Zusammenleben verbindlich und garantiert dies in modernen Staaten durch das staatliche Gewaltmonopol. Rechte zu haben ist unabdingbare Voraussetzung, um am politischen Entscheidungsprozess teilnehmen zu können. „Ein Recht zu haben, ist Ausdruck einer fundamentalen Form der Anerkennung. Wer Rechte hat, zählt.“ (Holzleithner 2008, S. 256). Dem steht aber auch die Möglichkeit der Exklusion gegenüber – Recht kann ausschließen und stigmatisieren.
- Zweitens formt und legitimiert Recht soziale Herrschaft, als Verfügungsgewalt über Menschen, Dinge und die Natur. Überdies ist Recht ein Versuch, Gesellschaften demokratisch zu organisieren; Modernes gesetztes Recht braucht systematische Begründung, verbindliche Interpretation sowie Durchsetzung: hier kommt den Prinzipien demokratischer Rechtsstaatlichkeit besonderes Gewicht zu (Habermas 1992).
- Drittens dient Recht zur Koordination sozialen Verhaltens, indem es klare Regeln vorgibt und so Komplexität reduziert. Es stellt Vertrauen in das Handeln Fremder her. Recht hat auch eine Orientierungs- und Ordnungsfunktion, es „normalisiert“ in gewisser Weise, in dem es die Wirklichkeit prägt und das, was wir für normal halten:

Recht definiert im Kern immer, was rechtmäßig, also richtig, und was rechtswidrig, also falsch ist [...] und auch, was normal und selbstverständlich und was anormal und erklärungs- oder gar rechtfertigungsbedürftig ist. (Baer 2004, S. 72).

- Viertens ist Recht das Mittel *par excellence*, um Konflikte zwischen Privaten, Organisationen oder Staaten gewaltfrei zu lösen (vgl. Raiser 2013, S. 292–328). Diese Funktion ist außerordentlich wichtig, denn menschliches Zusammenleben ist grundsätzlich und unausweichlich konfliktuell.

Ob und wie Recht ein positiver Bezugspunkt und ein geeignetes Mittel für sozialen Wandel ist, wird in der Recht-und-Gesellschafts-Forschung kontrovers diskutiert (Albiston und Leachman 2015). Recht als zentrales Steuerungsmedium gesellschaftlicher Verhältnisse ist Resultat konfliktueller gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse und Ausdruck von Machtverhältnissen (Fuchs und Berghahn 2012, S. 11). Im Recht werden materielle und immaterielle Deutungskämpfe ausgetragen, wie die vorangegangenen Ausführungen zu Genese und Wandel des Gleichstellungsgesetzes gezeigt haben. Das Recht und die Judikative unterscheiden sich zuerst einmal nicht grundsätzlich von anderen gesellschaftlichen Arenen. Recht sollte daher nicht primär unter dem Blickwinkel seiner vermeintlichen Unparteilichkeit gemessen werden, sondern als vermachtetes Verhältnis gesehen werden.¹³⁵ Recht kann

¹³⁵ Vorreiter dieser Überlegungen waren die *critical legal studies*, vgl. Baer 2011, S. 143–146.

emanzipatorisch oder unterdrückend und stigmatisierend sein. Worin besteht nun dieser fundamentale und unlösbare Doppelcharakter des Rechts?

- Das Recht ist individualistisch strukturiert, beansprucht aber generelle Geltung. Dadurch werden prinzipiell strukturelle Probleme individualisiert. Mit Recht sind keine systematischen und strukturellen Veränderungen zu erreichen: „The master’s tools will never dismantle the master’s house“ (Lorde 1984).
- Recht war und ist häufig noch nur vermeintlich universell, sondern meinte historisch nur besitzende weiße Männer und schloss Frauen (und Nicht-Weiße wie Nicht-Besitzende) definitorisch und praktisch von diesen Rechten aus (Olsen 1990, Gerhard und et al. 1990, Schmidt 2011). Die Universalisierung des Rechts war ein langer und umstrittener Prozess.
- Modernes liberal-individualistisches Recht trennt die öffentliche und private Sphäre und deklariert, in die Privatsphäre nicht eingreifen zu wollen – daraus resultiert aber die fehlende Schutzwirkung des Rechts im Privaten z. B. vor Gewalt. Argumente, die gesetzlichen Antidiskriminierungsbestimmungen im Erwerbsleben einen Eingriff in die Privatautonomie sehen, basieren u. a. auf dieser Trennung.
- Der Zugang zum Recht ist für diejenigen, die es am meisten brauchen, am schlechtesten; unterprivilegierte Gruppen wissen häufig nicht um ihre Rechte, haben wenig materielle und persönliche Ressourcen, ihre Interessen sind schwächer organisiert, um den Rechtsweg zu beschreiten und haben auch weniger Chancen, Recht zu bekommen (*Haves and Have-Nots, One-Shotters and Repeat Players*, vgl. Galanter 1974, Sandefur 2008, Marchiori 2016). Diese Tendenzen zeigen sich auch in der Schweiz (vgl. Kälin und Locher 2015).

Ausgehend von diesen konzeptionellen Einwänden hat die feministische Rechtskritik auf hegemonial männliche Standards in Regelungsmaterien, juristischen Prozeduren und in der Rechtsprache hingewiesen (z. B. (Gerhard 1990, MacKinnon 2006). Sie hat Zugangsbarrieren von prozeduraler, informationeller und finanzieller Art identifiziert (Gerhard 1990, S. 168–209, Gerhard 2007). Frauen treffen bei einer individuellen Klage auf andere Gelegenheitsmuster als Männer, und zwar im Hinblick auf Ressourcen, Unrechtserfahrungen, subjektive Einstellungen zum Rechtsweg und schließlich dem unterschiedlichen Organisationsgrad der jeweiligen Interessen.¹³⁶

¹³⁶ Allerdings weisen auch viele andere Gruppen einen schlechten Zugang aus (Kocher 2009, S. 24–25). Aus einer feministischen Perspektive reicht die Aussicht auf förderliche Urteile nicht aus, sondern auch der Weg dorthin muss akzeptabel sein, d. h. ein strategischer Prozess soll die Klägerinnen empowern, Entfremdung und sekundäre Viktimisierung vermeiden.

- Schließlich implementieren sich Recht und Gerichtsurteile nicht von selbst, sondern es braucht den politischen Willen, ein Umsetzungsprogramm und schließlich *Street Level Bureaucrats*, die diese Arbeit tun bzw. die Einhaltung von Gesetzen kontrollieren. Solche Implementationsprozesse sind immer kontingent und bedürfen auch weiteren politischen Drucks.¹³⁷
- Aus politikwissenschaftlicher Sicht wirkt schließlich die Kritik vor einer steigenden „Justizialisierung der Politik“ schwer: Wenn politisches Mobilisierungspotenzial und Durchsetzungskraft fehlen, kann eine Anrufung der Gerichte die bestehenden Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten auch erheblich einschränken (Wilde 2006), denn der Ausgang eines Gerichtsverfahrens ist per se unbestimmt, kann somit den Intentionen der Klagenden diametral entgegenstehen und somit politische Handlungsmöglichkeiten auf viele Jahre hin schließen. Dieses Vorgehen sei aber häufig eine nachträgliche Korrektur eines demokratischen Prozesses. Dabei blende der zwingend individualistische Rechtsdiskurs systematisch gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsverhältnisse aus (Wilde 2013, S. 25–26). Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung wird die Ausweitung von Kompetenzen von Gerichten mehrheitlich kritisch beurteilt, d. h. vor allem als Machtverlust der Legislative. Mit zunehmenden Kompetenzen würden Gerichtshöfe klassisch demokratische Politik usurpieren (Brown 2012).

Auf der anderen Seite sind alle Kämpfe für die Gleichheit der Menschen auch immer Kämpfe ums Recht – auf Anerkennung, politische Teilhabe sowie auf Kodifizierung und Umsetzung von Rechten und Ansprüchen (für die Bundesrepublik Deutschland statt vieler: Plett 2012). Die rechtliche Entwicklung im 20. Jahrhundert zeigt enorme Fortschritte für die Gleichstellung der Geschlechter (Baer und Berghahn 1996, Berghahn 2011). Dazu waren kontinuierliche Re-Interpretationen und Transformationen wesentlicher Elemente der Rechtsstaatlichkeit nötig, die patriarchale blinde Flecken beseitigt haben, was sich in Verfassungen, Gesetzen, Rechtsprechung und Verwaltungshandeln, im Selbstverständnis der Individuen und ihrem Umgang untereinander niedergeschlagen hat. Beispiele solcher Re-Interpretationen sind die Ausweitung des Wahlrechts, die Affirmation der Verfassung als oberste Rechtsquelle – etwa im Bundesgerichtsentscheid zum Frauenstimmrecht in Appenzell-Innerrhoden, der ausdrückliche Einschluss von Diskriminierungsverboten und Rechtsgleichheit zwischen den Geschlechtern in (revidierten) Verfassungen sowie die Ausweitung des staatlichen Gewaltmonopols, das zunehmend als

¹³⁷ Dies ist besonders für die USA, also für ein System mit Richterrecht analysiert worden (grundlegend Scheingold 1974, Rosenberg 1991, s. a. Baer 2011, S. 143–146 und Rogowski und Gawron 2002).

Verbot institutioneller Gewaltverhältnisse und physischer Zwangsmittel in der Privatsphäre interpretiert wurde (Schutz vor häuslicher Gewalt, Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe, vgl. Fuchs 2008d, S. 62–63). Recht verleiht Anerkennung, postuliert Gleichheit und hat befreienden Charakter. Die Geschichte der Frauenrechte in der Schweiz zeigt auch: es ist unmöglich, „emanzipatorisches Recht nicht zu wollen“ (vgl. Brown 2000, S. 231).

5.4.3 Untersuchungsansatz „Rechtliche Gelegenheitsstrukturen“

Sollen die Rechtsmobilisierungsprozesse von sozialen Bewegungen erklärt werden, so sind empirische Untersuchungsansätze notwendig. Das Konzept der rechtlichen Gelegenheitsstrukturen (*legal opportunity structures*, LOS) wurde aus dem Paradigma der politischen Gelegenheitsstrukturen abgeleitet. Dieses geht davon aus, dass die Zugangsmöglichkeiten ins politische System, die Allianz- und Konfliktstrukturen in einer Gesellschaft die Wahl von Proteststrategien bestimmen und die Wirkung sozialer Bewegungen auf ihre Umgebung beeinflussen (Überblick bei Kriesi 2004). In Analogie dazu haben Rechts- und Gesellschafts-Forscher*innen das Konzept der LOS entwickelt, die vor allem in Bezug auf die juristische Arena definiert werden. Zwei Bestandteile der LOS werden in der Literatur¹³⁸ besonders betont (vgl. Fuchs 2013b): zum einen der Zugang zum Recht, zum anderen materielle und prozessuale Regelungen des Rechts. Zugang zu einem Gericht ist eine Grundvoraussetzung: wer ist klageberechtigt? Haben Organisationen ein Verbandsklagerecht? Strategische Prozessführung ist wahrscheinlicher, wenn rechtliche Regelungen eine Verbandsklage erlauben oder erleichtern – wie dies im schweizerischen Gleichstellungsgesetz der Fall ist. Tatsächlich sind im Gleichstellungsbereich die meisten von sozialen Bewegungen oder Gewerkschaften angestrebten Prozesse im Namen von Einzelpersonen erfolgt (da dies sogleich eine Leistungsklage ermöglicht und nicht nur eine Feststellungsklage von Organisationen, vgl. Art. 7 GlG). Ein weiterer wichtiger Zugangsfaktor sind die Ressourcen: wer kann es sich leisten, vor Gericht zu gehen? Die Existenz von staatlicher – bedarfsgeprüfter – Rechtshilfe oder die Rechtsvertretung durch Mitgliedsorganisationen wie Gewerkschaften bestimmen darüber entscheidend mit. Die Verfahrens- und Parteikosten können dennoch für Betroffene einen wesentlichen Hinderungsgrund darstellen (vgl. Kälin und Locher 2015, S. 69–75). Im Bereich des Prozessrechts erhöhen verfahrenstechnische Vorteile für die klagende Partei die Möglichkeit der Rechtsmobilisierung. Dazu gehört etwa eine Beweislasteichterung oder der richterliche Untersuchungsgrundsatz. Rechtsmobilisierung kann auch durch unabhängige staatliche Institutionen mit Untersuchungskompetenzen gestärkt

¹³⁸ Wegweisend Hilson 2002, Andersen 2006, Vanhala 2006 und Evans Case und Givens 2010.

werden, wie die britische Equality and Human Rights Commission oder die österreichische Gleichbehandlungsanwaltschaft und –kommission. Je stärker die Position individueller oder organisationaler Kläger, desto niedriger sind die erwarteten finanziellen, politischen oder emotionalen Kosten einer Klage und umso größer die erwarteten Vorteile. Materielle Regeln und einklagbare Rechte sind die Grundlage für jede Klage und können sie mehr oder weniger legitim erscheinen lassen. Eine rechtliche Gelegenheitsstruktur, die strategische Klagen begünstigt, würde Rechte möglichst konkret im Gesetz bezeichnen und definieren – etwa auf Lohngleichheit und zudem die vorhandenen juristischen Abläufe klar definieren. Wenn Kläger*innen sich auf explizite und spezifische Gesetze und Verordnungen beziehen können, dann sind ihre Klagen und Ansprüche legitim:

Constitutionally entrenched rights are particularly powerful because they enable interests to reframe their political demands as rights-based legal claims that may be used in the courts to trump policy decisions taken in the democratic decision-making arenas. (Evans Case und Givens 2010, S. 223)

Allerdings gilt es auch, die *Charakteristika des jeweiligen Rechtsbereichs* zu beachten; so kann es in einem Land verbreitet und legitim sein, in Umweltschutzfragen zu klagen, aber kaum für Lohngleichheit; im Arbeitsrecht können es die Bedeutung von Tarifverträgen sein, die sich als attraktive Alternativen zur Klage anbieten (vgl. Fuchs 2010b). Es ist also nicht nur das geltende Recht, das die Rechtsmobilisierung erklärt, sondern auch gesellschaftliche und politische Kontextfaktoren spielen eine Rolle. Im europäischen Vergleich hat die Schweiz im Gleichstellungsrecht relativ starke Gelegenheitsstrukturen, etwa durch die Verbandsklage und den arbeitsrechtlichen Untersuchungsgrundsatz, hingegen gibt es keine staatlichen Untersuchungsbehörden. Zusammengefasst sind als *legal opportunity structures* zu untersuchen:

- Der Zugang zum Recht: wie sind die Klagerechte ausgestaltet, wie gut ist Information zugänglich und welche Rolle spielen die Kosten?
- Materielles Recht: wie explizit und spezifisch sind die materiellen Vorschriften, z. B. Ge- und Verbote? Wie umfangreich sind die Rechte?
- Prozess-Recht: vor welchen Institutionen wird eine Klage verhandelt und welche Besonderheiten des Prozesses, wie Beweislastverteilung oder Untersuchungsgrundsatz gelten?

Im Folgenden untersuche ich die LOS und die tatsächliche Nutzung der kantonalen Schlichtungsverfahren nach Gleichstellungsgesetz und ausgewählte strategische Prozesse zur Lohngleichheit, um Schlüsse für das Potential und die Folgen strategischer Rechtserstreitung zu ziehen.

5.4.4 *Ausgestaltung und Nutzung der kantonalen Schlichtungsverfahren nach GIG¹³⁹*

Wie bereits ausgeführt, wird das Gleichstellungsgesetz hauptsächlich von der Judikative vollzogen. Wer eine Diskriminierung erfahren hat, kann klagen bzw. kann oder muss zuerst den Konflikt einer kantonalen Schlichtungsstelle vorlegen. Das Schlichtungsverfahren soll niederschwellig sein und eine vorgerichtliche Lösung des Konflikts ermöglichen. Hier besteht die Möglichkeit, die hohen Hürden eines Gerichtsverfahrens im Einzelfall zumindest abzusenken und so den Diskriminierungsschutz zu erhöhen. Die Schlichtungsstellen sind kantonal organisiert und sehr heterogen ausgestaltet, auch wenn es durch die Zivilprozessordnung 2011 eine gewisse Vereinheitlichung bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen gegeben hat. Zugleich sind die Nutzungs- und Einigungsquoten kantonal sehr unterschiedlich. Hier bietet sich die Möglichkeit zu untersuchen, welchen Einfluss die Implementation des Gleichstellungsgesetzes, die eingesetzten Instrumente und Prozeduren, auf die tatsächliche Nutzung haben. Welche alternativen Einflüsse kommen in Frage und kann die nach wie vor bestehende kantonale Heterogenität beim Vollzug des GIG erklärt werden? Der nächste Abschnitt stellt die Schlichtungsverfahren vor und leitet aus dem Konzept der rechtlichen Gelegenheitsstrukturen Kriterien für eine „mobilisierungsfreundliche“ Ausgestaltung der Schlichtungsstellen ab und prüft daraufhin Stärke und tatsächliche Nutzung der Schlichtungsstellen. Mit Hilfe von Regressionsanalysen wird nach Faktoren gesucht, die sowohl die unterschiedliche Ausgestaltung wie Nutzung erklären können.

Schlichtungsverfahren nach Gleichstellungsgesetz

Schlichtungsverfahren sollen eine vorgerichtliche Lösung von Konflikten ermöglichen. Es gibt sie neben dem Gleichstellungsgesetz z. B. auch für arbeitsrechtliche Verfahren bis 30.000 Franken Streitwert, für das Behindertengleichstellungsgesetz und für Mietstreitigkeiten (Art. 113 ZPO). Die Kantone bezeichnen Schlichtungsstellen, die in formloser Verhandlung versuchen, die Parteien zu versöhnen (Art. 201 Abs. 1 ZPO). Das Schlichtungsverfahren ist unentgeltlich. Es kann grundsätzlich die Hürden senken, auf formellem Wege Recht zu erhalten. Für die Ausgestaltung und Umsetzung solcher Verfahren sind die Kantone zuständig. Das Schlichtungsverfahren ist damit ein Beispiel des verbreiteten schweizerischen Vollzugsföderalismus, also der Zusammenarbeit und der (finanziellen) Verflechtung mehrerer politischer Ebenen zur Lösung derselben politischen Aufgabe (Überblick bei Rie-

¹³⁹ Diese Untersuchung wurde im Rahmen des NFP60-Projektes zur Genese und Steuerung beruflicher Gleichstellungspolitik durchgeführt. Ich danke Yvonne Debrunner für ihre Mitarbeit an der Erhebung und für die statistischen Analysen.

der et al. 2014). Beim föderalen Vollzug stellt der Bund die Rahmengesetzgebung und den Kantonen obliegt die Ausführungsgesetzgebung hinsichtlich Zielgruppen, Instrumenten und Zuständigkeiten. Ein solches Vollzugsmuster erlaubt es u. a., Lösungen an regionale Bedingungen anzupassen und Raum für dezentrale Innovationen zu schaffen (Föderalismus als „politisches Labor“, belegt z. B. für die Drogenpolitik).

Bis zur nationalen Zivilprozessordnung regelte das Gleichstellungsgesetz in Artikel 11 lediglich, dass die Kantone fakultative Schlichtungsstellen einrichten, die die Parteien beraten und ihnen helfen sollten, eine Einigung zu finden. Die Kantone konnten jedoch vorsehen, das Verfahren für die Klageerhebung für obligatorisch zu erklären. Das Verfahren war und ist kostenlos. Die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes zeigte 2004 sehr unterschiedliche Kompetenzen und Arbeitsweisen der Stellen (vgl. Stutz 2004). Sie empfahl eine Vereinheitlichung, was mit der schon länger in Arbeit befindlichen ersten eidgenössischen Zivilprozessordnung gelang (Art. 197ff. ZPO). Für die beklagte Seite bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen ist die Teilnahme an einer Schlichtung nun immer obligatorisch, für die klagende Seite ist sie freiwillig (sie könnte also umgehend ans Gericht gelangen). Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen macht die ZPO keine Vorschriften. Ein Schlichtungsgesuch kann seit 2011 durchweg mündlich bei der Schlichtungsstelle zu Protokoll gegeben werden, aber auch schriftlich oder elektronisch eingereicht werden. Sie müssen Gegenpartei, Rechtsbegehren sowie Streitgegenstand bezeichnen. Die *prozessrechtlichen* Bestimmungen wurden durch die ZPO vereinheitlicht. So gilt heute, dass alle Schlichtungsstellen *doppelt paritätisch* besetzt sein müssen (beide Geschlechter und Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite des privaten und öffentlichen Bereichs, vgl. Art. 200 Abs. 2 ZPO). Eine ebenfalls aus der ZPO-Vereinheitlichung resultierende, einheitliche Anforderung an die Schlichtungsstellen ist, dass sie eine *Rechtsberatungsfunktion* unabhängig von konkreten Verfahren ausüben müssen (Art. 201 Abs. 2 ZPO). Die Schlichtungsstelle kann einen einfachen Schriftwechsel durchführen (Art. 202 ZPO). Als Beweismittel werden mündliche Befragung, Urkunden und Augenschein genannt. Weitere Beweismittel sind möglich, wenn das Verfahren dadurch nicht wesentlich verzögert wird (Art. 203 Abs. 2 ZPO). Grundsätzlich gilt auch bei der Schlichtungsstelle die Untersuchungsmaxime. Die Verhandlungen der Schlichtungsstellen sind formlos und i. d. R. nicht öffentlich. Das Verhandlungsergebnis wird protokolliert und wenn es sich um einen Vergleich handelt, müssen ihn beide Parteien unterschreiben. Die Schlichtungsstelle kann auch einen Urteilsvorschlag machen, der ohne Einspruch der Parteien nach 20 Tagen rechtskräftig wird. Einigen sich die Parteien nicht, wird die Klagebewilligung ausgestellt (Art. 208f ZPO).¹⁴⁰

¹⁴⁰ Hilfreiche Erläuterungen und Links zu jedem Kanton liefert www.gleichstellungsgesetz.ch.

Qualitätskriterien für Schlichtungsverfahren und Vorgehen

Auf der Grundlage der Überlegungen zu den rechtlichen Gelegenheitsstrukturen, sowie in Anlehnung und Weiterentwicklung an die Evaluation (Stutz 2004, S. 30) können einige *Qualitätskriterien* für die Schlichtungsverfahren formuliert werden. Erstens sind die *Informationen und Informationsbemühungen* sowie Beratungstätigkeit der Schlichtungsstellen wichtig – je besser die Öffentlichkeit informiert wird, desto eher kann die Stelle in Anspruch genommen werden. Zudem sollte der *formale Zugang* möglichst niedrigschwellig sein (wenige formale Anforderungen für ein Begehren) und sich auf alle Beschäftigtengruppen erstrecken – in einigen Kantonen sind öffentlich-rechtliche Angestellte vom Verfahren ausgeschlossen. Weiter ist die institutionelle Ansiedlung einer Schlichtungsstelle wichtig: Es ist plausibel, dass die Schaffung einer neuen, *eigenständigen Behörde* die Bekanntheit und damit Zugänglichkeit der Schlichtungsstelle erhöht. Bei weiterhin geringen Fallzahlen ist eine *zentrale Behörde* sichtbarer, aber auch fachkompetenter als dezentrale Schlichtungsstellen, zumal wenn sie sich weiterbildet oder in Kontakt mit der Gleichstellungsstelle steht. Fachkompetenz erhöht nämlich die Wahrscheinlichkeit, dass Diskriminierungen festgestellt werden (vgl. Freivogel 2006). Mit prozessrechtlichen Bestimmungen sind für das Schlichtungsverfahren vor allem die möglichen Beweismittel gemeint. Je mehr unterschiedliche *Beweismittel* – Zeugenbefragungen, Dokumente, Augenschein – herangezogen werden können, desto gründlicher kann ein Diskriminierungsvorwurf untersucht werden und desto eher kann Diskriminierung entdeckt werden. Ein zweiter Aspekt sind Vorschriften zur *Zusammensetzung der Schlichtungsbehörde*: Fachkompetenz, ausgeglichenes Geschlechterverhältnis und die Vertretung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite erhöhen die Glaubwürdigkeit der Behörde, sie können daher ermutigen und auch für erfolgreichere Schlichtungen sorgen (also solche, die von beiden Seiten akzeptiert werden).

Für die Schlichtungsstellen bis 2010 und ab 2011 wurden Indikatoren zu ihrer Stärke gebildet. Die Daten wurden aus der Evaluation (Stutz 2004) erhoben. Für den Zeitraum 2011 und 2012 wurden eine ausführliche Webrecherche und eine schriftliche Befragung der Schlichtungsstellen durchgeführt. Zudem wurde ein Interview mit der Co-Präsidentin der Konferenz der Schlichtungsstellen durchgeführt und der Tätigkeitsbericht ausgewertet. Dabei konnte der Großteil der notwendigen Daten erhoben werden.¹⁴¹

Um die Stärke der Schlichtungsstellen zu bestimmen und sie untereinander vergleichbar zu machen, wurden in einem ersten Schritt drei Indices erstellt, die die Qualitätskriterien zusammenfassen.

¹⁴¹ Trotz wiederholter Bemühungen und Nachfragen erhielten wir aus den Kantonen Appenzell Ausserrhodens, Genf, Jura, Neuenburg, Solothurn, Waadt und Wallis keine Antworten.

Tabelle 21: Indikatoren zur Stärke kantonalen Schlichtungsstellen

| | |
|---|--|
| 1. Information | |
| Öffentlichkeitsarbeit | vor 2011: gezielte Öffentlichkeitsarbeit (1 Punkt) ab 2011: Gehalt der Homepage (0 bis 3 Punkte) |
| Rechtsberatung | Angebot von Rechtsberatung (1 Punkt) 1. Indikator: höchstens 2 bzw. 4 Punkte |
| 2. Zugänglichkeit des Verfahrens | |
| Zugang zum Verfahren (für öffentlich-rechtlich Angestellte) | obligatorisch privat: 1 für öffentlich-rechtliche Verhältnisse: 1 Punkt obligatorisch öffentlich: 1 (Mischformen öffentlich: 1.5 Punkte gesamt) (0 bis 3 Punkte) |
| Einleitung des Schlichtungsverfahrens | förmliches Rechtsbegehren 0 formlos schriftlich 1, formlos mündlich 1 (0 bis 1 Punkt) |
| Institutionelle Ansiedlung | bei Gericht 0 nicht bei Gericht 1 zentrale Stelle 1 (0 bis 2 Punkte) 2. Indikator: höchstens 6 Punkte |
| 3. Prozessrechtliche Kompetenzen (nur vor 2011) | |
| Jede Kompetenz (Augenschein, Gutachten, ... Besetzungserfordernisse niedergelegt | 1 Punkt (0 bis 7 Punkte) Parität Geschlechter/beide Geschlechter 1 AG und AN-Seite vertreten 1 keine Einzelschlichtung 1 (0 bis 3 Punkte) |
| Forderung nach Fachkenntnissen niedergelegt | Gleichstellungskennntnisse 1 weitere fachliche Anforderungen 1 (0 bis 2 Punkte) 3. Indikator: höchstens 12 Punkte |
| Maximal mögliche Punkte | Vor 2011: 20 Punkte, ab 2011: 10 Punkte |

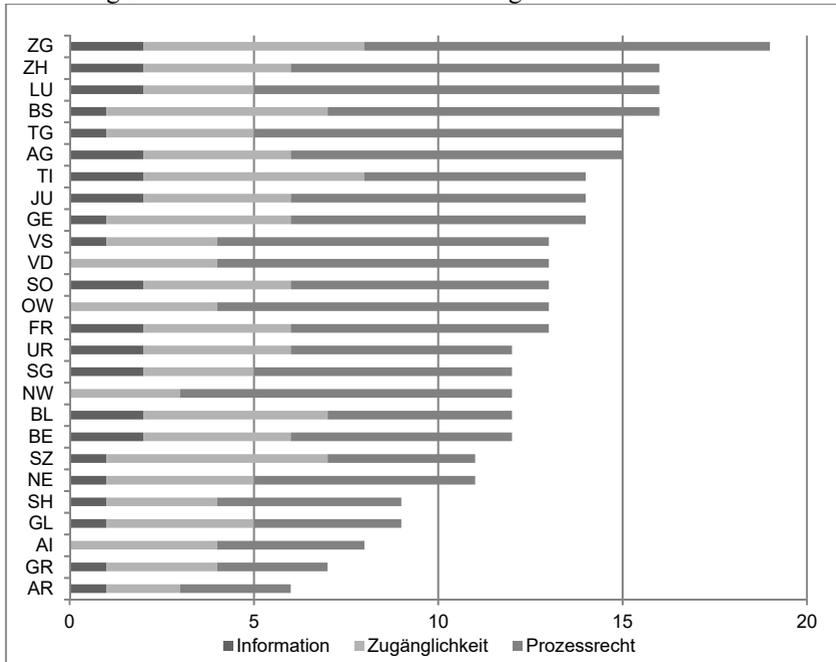
Quelle: Eigene Zusammenstellung

Schlichtungsstellen vor und nach der Einführung der einheitlichen Zivilprozessordnung 2011

In der Evaluation 2004 schätzten nur drei Schlichtungsstellen ihre Bekanntheit als hoch ein und nur sieben betrieben eine aktive *Informationsarbeit*. Trotz des Beratungsauftrags im alten Art. 11 GIG wiesen damals sieben kantonale Stellen einen Beratungsauftrag explizit zurück. Das Gesetz schrieb lediglich vor, dass *Schlichtungsverfahren für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse* in den Kantonen zu etablieren seien. Die meisten richteten auch Verfahren für den *öffentlich-rechtlichen Bereich* ein. Beide Verfahren konnten freiwillig oder obligatorisch sein, oder auch für den öffentlichen Bereich gar nicht existieren. Fast jede mögliche Kombination kam auch vor (Tabelle in Stutz 2004, S. 3). Schlichtungsstellen wurden *institutionell* bei Gerichten oder bei anderen Behörden *angesiedelt*; insgesamt wurden 15 Stellen neu gegründet. In Graubünden wurde als Schlichtungsstelle ein privates Auf-

tragsverhältnis mit einer Anwältin geschlossen. In fünf Kantonen gab es zwei oder mehrere Schlichtungsstellen; in Appenzell-Ausserrhoden waren 20 Vermittlerämter mit der Schlichtung beauftragt (welche bis zur Evaluation keinen einzigen Fall zu bearbeiten hatten).

Abbildung 5: Indices zur Stärke der Schlichtungsstellen 2004



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Stutz 2004.

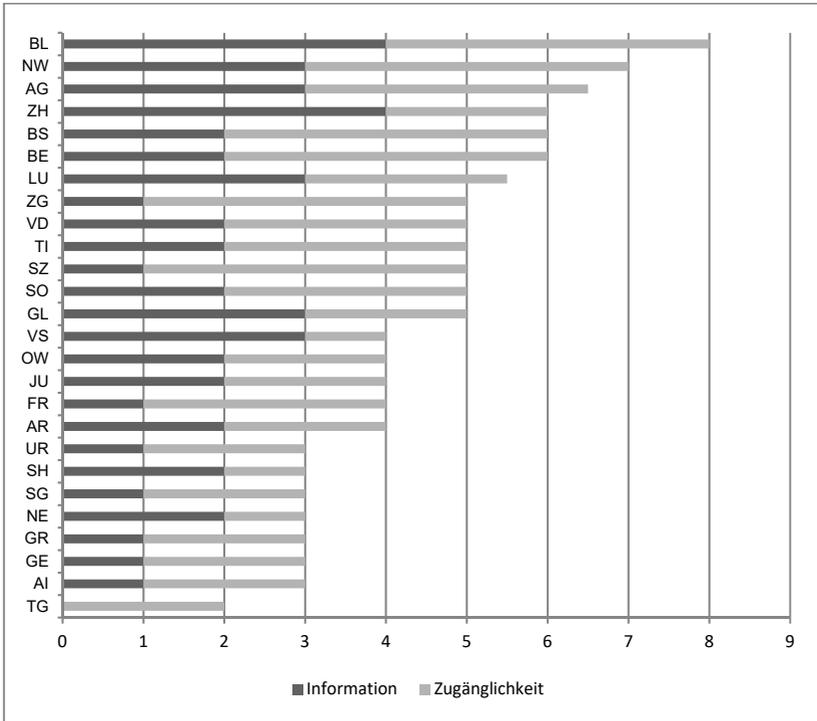
Die Zusammensetzung, Größe und Qualifikationsanforderungen der Schlichtungskommissionen waren unterschiedlich detailliert geregelt. Vor allem gingen die *prozessrechtlichen Kompetenzen* auseinander. So waren je nach Kanton die mündliche Befragung, die Befragung Dritter, das Einholen amtlicher Akten, das Einholen von Auskünften, Bestellen von Gutachten, die Anordnung eines einfachen Schriftwechsels oder anderes vorgesehen. Die folgende Abbildung zeigt die Indikatoren für alle Kantone an (Appenzell-Innerrhoden ist nicht vertreten, weil hier keine Kompetenzen zugewiesen waren). Es sind keine klaren Muster erkennbar; allenfalls sind die sechs Kantone mit den kleinsten Indikatoren eher kleine und konservative Kantone. Nur der Kanton Zug ist bei allen drei Indikatoren in der Spitzengruppe zu finden. Auch scheinen keine Gründe erkennbar, nach denen die einzelnen Faktoren jeweils geregelt werden – beispielsweise hatte der kleine Kanton

Appenzell-Ausserrhoden die Schlichtung dezentral organisiert, die größten Kantone aber überwiegend zentral.

Mit der Einführung der ZPO hat sich die Tendenz zu größeren Stellen und zu ihrer Ansiedlung bei Gerichten verstärkt. Die *Informationslage* bei den Schlichtungsstellen hat sich seit der Evaluation wesentlich verbessert. Alle Stellen sind im Internet auffindbar, allerdings mit großen Unterschieden hinsichtlich des Informationsgehalts. Während manche Schlichtungsstellen ausführliche eigene Homepages mit hohem Informationsgehalt führen (z.B. Zürich 2013), beschränkt sich der Internetauftritt bei anderen auf die Erwähnung im Online-Register der kantonalen Organisationen (Schwyz 2013). Seit 2004 besteht eine Konferenz der Schlichtungsstellen, die Austausch und Weiterbildung zum Ziel hat. Ihr gehören Stellen aus 20 Kantonen an (siehe www.sks-coc.ch). Der in der ZPO niedergelegte Auftrag zur *Rechtsberatung* wird unterschiedlich umgesetzt: Sechs der 26 kantonalen Schlichtungsstellen bieten entweder explizit keine Rechtsberatung an (GE), verweisen zu diesem Zweck an andere Stellen (FR, SG, TG, TI) oder beschränken das Rechtsberatungsangebot auf laufende Schlichtungsverfahren (ZG). Die restlichen 20 kantonalen Schlichtungsstellen verfügen zwar über ein Rechtsberatungsangebot, acht davon machen jedoch nicht (AG, GR, NE, OW, SZ, VD), beziehungsweise kaum (AR, SO) darauf aufmerksam. Für den Zugang zum Recht ist diese Situation unbefriedigend, da anwaltliche Beratung für viele unerschwinglich sein dürfte und die unentgeltliche Rechtspflege bei Bedürftigen erst für einen Gerichtsprozess beantragt werden kann.

Trotz der Vereinheitlichung ist der *Zugang* zum Schlichtungsverfahren weiterhin sehr gemischt. Für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse ist das Verfahren in sieben Kantonen (BE, BL, BS, NW, SZ, VD, ZG) obligatorisch, in zehn anderen fakultativ (AI, FR, GE, GR, JU, SG, SO, TG, TI, ZH). In den Kantonen Aargau und Luzern bestehen Mischformen. 2013 gab es in sieben Kantonen keinen Zugang für öffentlich-rechtliche Angestellte zum Schlichtungsverfahren. In Uri und Obwalden ist es Anfang 2016 eingeführt worden (ohne Verfahren jetzt AR, GL, NE, SH, VS). Die Abbildung 6 zeigt die institutionelle Stärke der Schlichtungsstellen.

Abbildung 6: Indices institutionelle Stärke der Schlichtungsstellen ab 2011



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen und Webrecherche 2013

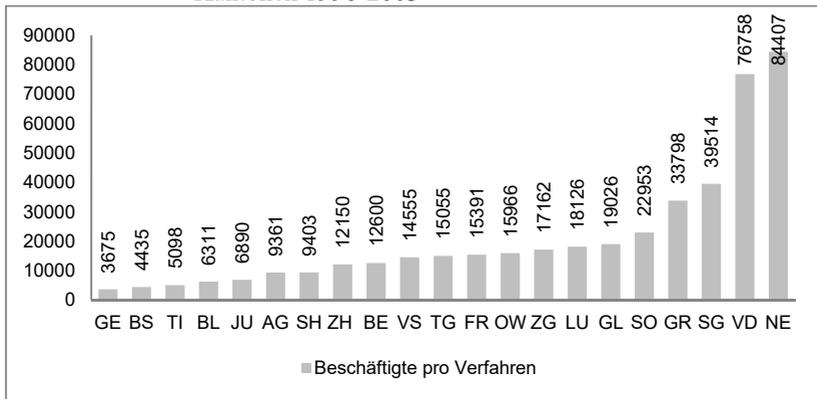
Insgesamt fiel die Vereinheitlichung der Verfahren geringer aus als erwartet. In unserer Befragung wurde der Einfluss der ZPO auch als gering eingeschätzt. Positiv sind die Verbesserung der Informationslage und die Vernetzung in der Konferenz der Schlichtungsstellen.

Nutzung der Schlichtungsstellen

Vor und nach 2011 waren gemäß Evaluation und unserer Befragung die wichtigsten Themen der Schlichtungsfälle Lohndiskriminierung, sexuelle Belästigung und diskriminierende Kündigung. Bis 2003 war eine markante *Variation der Einigungsquoten zwischen den Kantonen* festzustellen; so lagen sie in Zürich, Basel-Stadt und Bern um 60%, in Genf dagegen nur bei 19%. Die Gründe dafür blieben unklar (Stutz 2004, S. 20–21). In unserer Befragung für die Jahre 2011/12 waren die Einigungsanteile der antwortenden Kantone insgesamt hoch. Wo es mehrere Verfahren gab, schwankten die Raten zwischen 40% (Basel-Stadt) und 75% (Thurgau).

Weiterhin schwanken die Nutzungszahlen der Schlichtungsstellen sowohl bis 2003 als auch 2011/12 erheblich. Durchschnittlich kam bis 2003 auf 11.000 Beschäftigte eine Schlichtung. Überdurchschnittlich stark war die Nutzung in Genf, den beiden Basel, im Tessin und im Jura, in Aargau und Schaffhausen. Auffällig ist die geringe Nutzung in der Waadt und in Neuenburg. Die beiden Appenzell, Nidwalden, Schwyz und Uri hatten keine Schlichtungen (vgl. (Stutz 2004, S. 29).

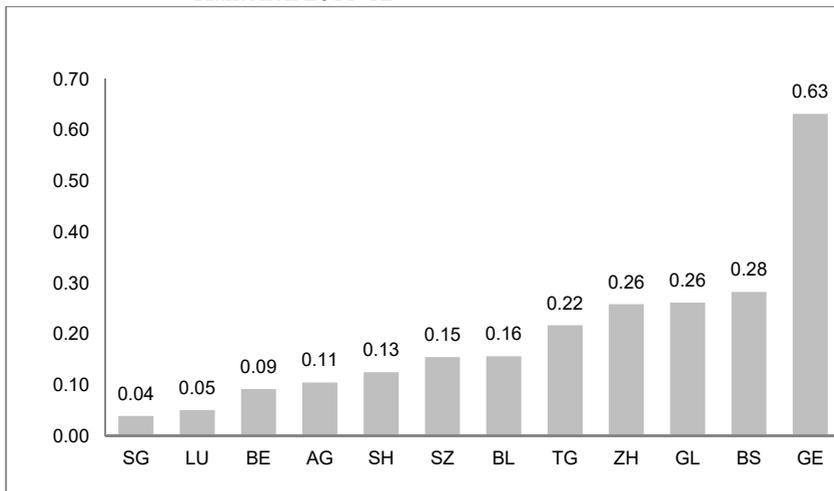
Abbildung 7: Beschäftigte pro Schlichtungs-Verfahren in den Kantonen 1996-2003



Quelle: (Stutz 2004, S. 29).

Die *Nutzung der Schlichtungsstellen* erwies sich auch in der zweiten Zeitperiode von 2011 bis 2012 als sehr unterschiedlich. Während im Kanton Zürich in diesen zwei Jahren 42 Schlichtungsverfahren nach GIG durchgeführt wurden, kam es in 14 anderen Kantonen im gleichen Zeitraum zu keinem einzigen Fall.

Abbildung 8: Schlichtungsverfahren auf 10.000 Beschäftigte in den Kantonen 2011-12



Quelle: Eigene Berechnungen nach Datensatz Kantonale Schlichtungsstellen 1996-2012. Fehlende Kantone hatten 2011-12 kein Schlichtungsverfahren oder haben nicht geantwortet

Die relative Häufigkeit der Schlichtungsverfahren ist in Genf mit Abstand am höchsten. Hier kommen auf 10.000 Beschäftigte etwas mehr als 0.6 Schlichtungsverfahren. An zweiter und dritter Stelle folgen Basel-Stadt und Glarus, Zürich steht gemäß dieser Berechnung erst auf Platz vier.

Gründe für Ausgestaltung und Nutzung der Schlichtungsstellen

Bei der unterschiedlichen Ausgestaltung des Schlichtungsverfahrens durch die Kantone sind keine klaren Muster erkennbar. Korrelationen zwischen Stärke der Schlichtungsstellen (Information, Zugänglichkeit und Prozessrecht) und ihrer Nutzung gibt es nur zum Teil und sie sind größtenteils insignifikant; eine stärkere Nutzung von Schlichtungsstellen bei obligatorischen Verfahren für den öffentlich-rechtlichen Bereich ist wenig überraschend. Im Zeitraum 2011/12 zeigte sich ein Zusammenhang zwischen Information und Nutzung. Schlichtungsstellen, die über eine ausführlich dokumentierte Homepage verfügen, führen also tendenziell mehr Schlichtungsverfahren durch. Insgesamt ist also der *institutionelle Erklärungsansatz schwach*.¹⁴²

Mit Regressionsanalysen wurde versucht, die kausalen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Elementen zu ermitteln. Hierzu wurde auch der

¹⁴² Explorative Clusteranalysen für beide Zeiträume, die auch kulturelle Erklärungsfaktoren einbezogen, ergaben keine eindeutigen und nur schwer interpretierbare Ergebnisse.

sozioökonomische und politische Status von Frauen in den Kantonen einbezogen. Er wurde anhand des von Elisabeth Bühler entwickelten Gleichstellungsindex des Bundesamtes für Statistik operationalisiert.¹⁴³ Der Gleichstellungsindex misst die Größe der Geschlechterungleichheiten in den Kantonen. Der Index kann einen Wert zwischen 0 und 1 annehmen; für 2000 lag er zwischen 0.14 (Uri) und 0.88 (Genf).

Tabelle 22: Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Nutzung der Schlichtungsstellen

| Zeitperiode | 1996 – 2003 | | 2011 – 2012 | |
|--|--|-------------|--|-------------|
| Abhängige Variablen | Nutzung (Anzahl Schlichtungsverfahren pro 10'000 Beschäftigte) | | Nutzung (Anzahl Schlichtungsverfahren pro 10'000 Beschäftigte) | |
| Unabhängige Variablen | Koef. | Std. Fehler | Koef. | Std. Fehler |
| Modell 1 | | | | |
| Sozioökonomischer und politischer Status von Frauen (Gleichstellungsindex) | 0.286*** | 0.093 | 0.428** | 0.158 |
| Modell 2 | | | | |
| Sozioökonomischer und politischer Status von Frauen (Gleichstellungsindex) | 0.259*** | 0.082 | 0.428** | 0.168 |
| 1. Indikator für institutionelle Stärke: Zugang zu Informationen | 0.031 | 0.018 | 0.000 | 0.027 |
| 2. Indikator für institutionelle Stärke: Zugänglichkeit des Verfahrens | 0.037*** | 0.013 | 0.002 | 0.027 |
| 3. Indikator für institutionelle Stärke: Prozessrechtliche Kompetenzen | -0.001 | 0.005 | - | - |
| Signifikanzniveaus: *** p<0.01 / ** p<0.05 / * p<0.1 | | | | |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Datensatz Kantonale Schlichtungsstellen 1996-2012

Die bivariate Regressionsanalyse ergab, dass ein hoher Gleichstellungsindex zu einer signifikant höheren Nutzung der Schlichtungsstelle geführt hat, und zwar in beiden Zeiträumen. Die Signifikanz des Gleichstellungsindex blieb auch dann bestehen, wenn – wie in Modell 2 – die institutionellen Indikatoren

¹⁴³ Vgl. auch Kapitel 3.1. Der Gleichstellungsindex setzt sich zusammen aus Frauenanteil am Total der beschäftigten Personen in Vollzeitäquivalenten, Frauenanteil in Unternehmensleitungen, Anteil der nach dem Modell der traditionellen bürgerlichen Familie lebende Paare mit Kindern unter 7 Jahren, durchschnittliche Anzahl Bildungsjahre der Frauen in Prozent der Männer, Sitzanteile der Frauen in den Kantonsparlamenten, vgl. www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas/synthese/gleichstellungsindex.html (21. Juli 2016).

mitkontrolliert wurden.¹⁴⁴ Regressionsanalysen, in denen versucht wurde, die institutionelle Stärke mit dem Gleichstellungsindex zu erklären, lieferten keine signifikanten Resultate. Die *institutionelle Stärke der Schlichtungsstellen* scheint demnach nicht das Resultat des sozioökonomischen und politischen Status⁴ der Frauen zu sein.¹⁴⁵

Schlussfolgerungen

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 ZPO verschrieben einige Stellen, dass sie keine Rechtsberatung anbieten bzw. verklausulierten das Angebot. Eine kursorische Web-Recherche 2017 bestätigte diesen Trend. Die institutionelle Ansiedlung der Stellen und die Obligatorien 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* und schwankte z. B. 2011 bis 2012 zwischen 6.4 Verfahren pro 100.000 Beschäftigte im Kanton Genf und zwölf Kantonen ohne Verfahren. Die Regressionsanalysen ergaben nur schwache und häufig insignifikante Zusammenhänge zwischen den einzelnen institutionellen Faktoren und der Inanspruchnahme der Schlichtungsstellen. Ein niedrighschwelliges Verfahren und breite Information hatte eher mehr Schlichtungsfälle zur Folge. Als signifikant erwies sich der *Einfluss des kantonalen Gleichstellungsindex* auf die Nutzung der Schlichtungsstellen, auch nach Kontrolle der institutionellen Indikatoren. Der gesellschaftliche Kontext hat somit einen höheren Einfluss auf die Mobilisierung des Rechts 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* (etwa Größe des Kantons, sozialräumliche Gliederung oder politische Ausrichtung) gefunden werden konnten. Weder die Konzepte der rechtlichen Gelegenheitsstrukturen noch die postulierten theoretischen Vorteile des Vollzugsföderalismus finden hier ein Echo. Man könnte auch folgern,

¹⁴⁴ Das bedeutet, dass der Effekt des Status von Frauen auf die Nutzung nicht über eine institutionelle Stärkung der Schlichtungsstelle läuft, sondern tatsächlich über die zuvor postulierte stärkere Wahrnehmung von Diskriminierung.

¹⁴⁵ Institutionelle Regelungen haben zwar einen schwachen Einfluss auf die Nutzung, dies zeigt etwa der signifikante Koeffizient des zweiten Indikators in Modell 2. Der Effekt des Status⁴ auf die Nutzung verläuft jedoch getrennt von diesem institutionellen Effekt und ist ungleich stärker.

dass der Föderalismus nicht immer vor allem angepasste kantonale Lösungen hervorbringt, sondern es jeder Kanton einfach so macht, wie es ihn am besten dünkt. Es konnte *keine einheitliche Tendenz bei institutionellen Veränderungen* beobachtet werden. Ähnlich wie bei der betrieblichen Gleichstellungspolitik in der Bundesverwaltung ist die Heterogenität offensichtlich nicht sachlich begründet und wahrscheinlich nicht Ergebnis politischer Entscheidungen. Die Gründe für diese bleibende Heterogenität sind vermutlich vielfältig und müssten genauer untersucht werden. Die Ergebnisse weisen zudem auf ein komplexes Wechselverhältnis zwischen rechtlich-institutionellen Regeln und gesellschaftlichen und „kulturellen“ Faktoren für die Nutzung von Schlichtungsstellen hin, mithin für einen individuellen Einsatz gegen Diskriminierung.

5.4.5 *Rechtsmobilisierungsprozesse für Lohngleichheit in der Schweiz*

Potenziale für strategische Prozessführung und Nutzung des Gerichts

Wie oben gezeigt, hatten die rechtlichen Gelegenheitsstrukturen auf die Nutzung der Schlichtungsstellen keinen nennenswerten Einfluss. Wie sieht es hingegen bei den Gerichtsprozessen für Lohngleichheit aus? Im internationalen Vergleich haben sich die relativ guten Gelegenheitsstrukturen als wichtiger Erklärungsfaktor für eine hohe Rechtsmobilisierung gezeigt (Fuchs 2013b). Wichtige Erfolge für die Lohngleichheit sind über Verbands- bzw. Sammelklagen gegen öffentliche Arbeitgeber erreicht worden.¹⁴⁶ Grundsätzlich genoss und genießt Lohngleichheit durch den Verfassungsartikel in der politischen wie umfassenderen öffentlichen Debatte eine sehr hohe Legitimität und es besteht ein allgemeiner Konsens, dass Lohngleichheit ein wichtiges Ziel ist. Somit liegt die Nutzung des Gleichstellungsgesetzes für das Ziel der Lohngleichheit nahe. Prozessrechtliche Vorkehrungen wie Untersuchungsmaxime, Beweislast erleichterung und Verbandsklage sowie die materiellrechtliche Erwähnung der Lohngleichheit im Gesetz sind ebenfalls unterstützende Faktoren.

Bei der Frage, ob strategische Prozessführung auch auf der individuellen Ebene möglich und akzeptabel ist, muss differenziert werden. Der Zugang zum Recht ist grundsätzlich gewährleistet – es gibt bedarfsgeprüfte staatliche Rechtshilfe, und Gewerkschaften wie Berufsorganisationen unterstützen Mitglieder durch Rechtsberatung und -vertretung. Das Verfahren an sich ist kostenlos und Informationen zu Fällen und Verfahren sind im Internet frei zugänglich. Die Verbandsklage ist immer nur eine Feststellungsklage. Darum

¹⁴⁶ Bei den folgenden Abschnitten handelt es sich um eine überarbeitete und aktualisierte Fassung von Fuchs 2013a.

müssen sich Betroffene auch bei solchen Fällen in einer späteren Leistungsklage immer auch persönlich exponieren. Eine Anwältin erwähnte im Interview, dass sie nie Verbandsklagen mache, sondern Sammelklagen von Einzelpersonen mit gewerkschaftlicher Unterstützung, um durchsetzbare Urteile für Individuen zu bekommen (Interview CH 3, 43).

Analysen zur Nutzung des Gleichstellungsgesetzes (Schär Moser und Baillo 2004: September, Lempen und Voloder 2017, Hausammann und Pietro 2015 und meine Interviews) weisen auf zahlreiche Klagehindernisse hin, die sich aus dieser Individualisierung ergeben: aus Angst vor Verlust des Arbeitsplatzes wird manchmal die Lohndiskriminierung im Betrieb nicht thematisiert, manchmal bewusst von einer Klage abgesehen; hinterliche herrschende Rollenzuschreibungen und internalisierte geschlechtsspezifische Verhaltenserwartungen – eine Frau verlangt nicht mehr für sich selbst – wurden besonders in den Interviews angeführt (Interviews CH 4: 125-130, CH 12: 10, 38, CH 11: 206-213, CH1: 9, CH 2: 40). Tatsächlich besteht bei Beendigung eines Gerichtsprozesses kaum ein Arbeitsverhältnis mehr weiter, besonders selten ist dies in der Privatwirtschaft. Diese Tendenz hat sich noch verschärft: waren bis 2004 nach dem Urteil etwa zwei Drittel der Arbeitsverhältnisse aufgelöst, sind es seither 84% (Lempen und Voloder 2017, S. 12–13). Rachekündigungen kommen häufig vor und mittlerweile haben 35% der Fälle vor Schlichtungsstelle und Gericht eine diskriminierende Kündigung zum Gegenstand (Lempen und Voloder 2017, S. 20). Gleichzeitig ist der schweizerische Kündigungsschutz völlig unzureichend und entspricht nicht den internationalen Standards von ILO und EMRK (Dunand et al. 2015). Auch nach missbräuchlicher Kündigung besteht kein Anspruch auf Wiedereinstellung.¹⁴⁷ Zwar ist das Gerichtsverfahren kostenlos, in den neu untersuchten Fällen wurden allerdings in 12% der Urteile Parteientschädigungen (z. B. für die Anwaltskosten der Gegenseite) zugesprochen, was bis zu 20.000 Franken für die unterlegene arbeitnehmende Partei bedeuten kann, also ein erhebliches Prozessrisiko darstellt (Lempen und Voloder 2017, S. 27–28). Bis 2003 machten Lohnklagen die Hälfte der Gerichtsfälle aus, heute liegen sie mit 35% der Fälle gleichauf mit Kündigungsklagen. Ein Fünftel der Fälle gingen und gehen um sexuelle Belästigung. Besonders häufig wird gegen Kündigungen wegen Schwangerschaft und Mutterschaft geklagt. Besonders heikel für die weitere Berufstätigkeit von Frauen ist die Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub: 21% aller jüngst analysierten Gerichts-Fälle gingen

¹⁴⁷ Ein typischer Fall: nach einer internen Beschwerde wegen 1500 Franken Lohnunterschied bei gleicher Arbeit und Ausbildung sowie einer gescheiterten Schlichtungsverhandlung kam es zu einer Klage vor dem Arbeitsgericht, auf die der Arbeitgeber mit Schikanen und Kündigung reagierte. Diese Kündigung war zwar rechtswidrig und wurde zurückgezogen, eine erneute Kündigung wurde jedoch mit Restrukturierungsmaßnahmen begründet. Die Arbeitnehmerin stimmte zermürbt zu und bekam eine Abfindung sowie eine Lohnnachzahlung im Gegenzug zur Rücknahme der Klage; die Lohndiskriminierung wurde auf diese Weise nicht materiell geprüft, vgl. VPOD-Magazin 11/2012, S. 21.

um Kündigung wegen Mutterschaft (Lempen und Voloder 2017, S. 20, s. a. Hausammann und Pietro 2015, S. 52).

In der Schweiz hat es bis Mitte 2016 etwa 262 Rechtsfälle zur Lohn- gleichheit gegeben. Davon ist etwa die Hälfte (126) vor Gericht entschieden worden, in etwa der Hälfte der Fälle wurde das Verfahren mit einer Schlich- tung abgeschlossen. Für die Deutschschweiz und das Tessin kann man sagen: 80% der privatrechtlichen Fälle wurden mit dem Schlichtungsverfahren ab- geschlossen, über 80% der öffentlich-rechtlichen Fälle gingen vor Gericht. Es gab bisher mindestens 24 Verbandsklagen zum Lohn, einige Fälle vor 1996 mit eingerechnet. Die Verbreitung von Verbandsklagen hat allerdings abge- nommen (Lempen und Voloder 2017, S. 14).

Tabelle 23: Rechtskräftige Gerichts- und Schlichtungsfälle für Lohn- gleichheit in der Schweiz 1985-2016

| | Ge- richts fälle | davon Ver- bandskla- gen | davon öff.- rechtlich | davon privat | Schlich- tungs- verfah- ren |
|--|---------------------------------|---|--------------------------------------|-------------------------|--|
| www.gleichstellungsgesetz.ch (Deutschschweizer Kantone) | 95 | mind. 21 | 81 | 14 | 132 |
| www.leg.ch (Romandie) | 26 | mind. 3 | n/a | n/a | 6 |
| www.senzenzeparita.ch (Tessin) | 9 | -- | 3 | 6 | -- |
| Gesamt | 130 | 24 | (84) | (20) | 136 |

Quelle: Durchsicht der angegebenen Datenbanken, Stand 22. Juli 2016; zu den Verbands- klagen wurden auch solche gezählt, die vor 1996 von Verbänden initiiert bzw. vorangetrie- ben wurden.

Zwischen 1996 und Ende 2003 wurde jedes zweite erstinstanzliche Urteil nach Gleichstellungsgesetz (zu allen Themen) in die zweite und in weitere Instanzen gezogen und fast 20% der Entscheide stammen vom Bundesge- richt. Der juristische Klärungsbedarf (Freivogel 2005) schien groß, und die Strategie, durch Prozesse zur Auslegung beizutragen, darum sinnvoll. Mitt- lerweile werden noch 30% der Fälle in die nächste Instanz gezogen (Lempen und Voloder 2017, S. 14). Hinzu kommt, dass die Lektüre der Evalua- tionsberichte eine schlechte Qualität vieler, besonders erstinstanzlicher Urtei- le, nahelegt. Dieses Problem scheint sich abgeschwächt zu haben, doch auch die neueste Analyse fand, dass in 12% der Fälle eine Beweislasterleichterung hätte angewandt werden müssen, dies aber unterblieb, besonders wenn in Fällen von Rachekündigung nur nach Obligationenrecht, nicht nach Gleich- stellungsgesetz geurteilt wurde (Lempen und Voloder 2017, S. 23). Auch wird die Beweislasterleichterung häufig immer noch nicht in die zwei Stufen getrennt (Glaubhaftmachung, danach Abfrage von sachlichen Rechtferti- gungsgründen bei der beklagten Seite). Die Erfolgsaussichten haben sich seit der Evaluation nicht verbessert, sondern eher verschlechtert; Lohnklagen

werden zu drei Vierteln abgewiesen, insgesamt fielen zwischen 2004 und 2015 fast 63% der Urteile ganz oder mehrheitlich zuungunsten der Arbeitnehmenden-Seite aus (Lempen und Voloder 2017, S. 23).

Trotz dieser nüchternen Bestandsaufnahme von 2017 zeigen die Beispiele zweier größerer Prozesse vor und nach dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes die Entwicklung von Mobilisierung und Unterstützung und machen deutlich, dass eine politische Mobilisierung auch bei voraussetzungsvoller Rechtslage zustande kommen kann. Hinsichtlich der Einbettung in das Strategie- und Mobilisierungs-Repertoire einer Organisation oder Bewegung lässt sich feststellen, dass dies in der Schweiz bei den gewerkschaftlichen Verbandsklagen grundsätzlich immer vorhanden ist, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Eine Justizialisierung der Politik oder eine Entpolitisierung der Lohngleichheitsfragen sind jedenfalls durch Verbandsklagen nicht zu konstatieren.

Beispiel-Fall Basler Kindergärtnerinnen

Die Lohnklage der Basler Kindergärtnerinnen, die in den späten 1980er Jahren erhoben wurde, war der erste große Lohngleichheitsprozess mit öffentlicher Aufmerksamkeit, sozusagen die Mutter vieler anderer Lohngleichheitsklagen. 1987 verlangten 19 Kindergärtnerinnen, Hauswirtschafts- und Handarbeitslehrerinnen von der Regierung die Einstufung in eine höhere Lohnklasse. Sie argumentierten mit der Gleichwertigkeit ihrer Arbeit im Vergleich zu Primarlehrern und führten den Verfassungsartikel an. Die Regierung verweigerte die Höherstufung und so gingen die Frauen vor das Verwaltungsgericht, wo sie ein Arbeitsbewertungsgutachten verlangten. Das Gericht stellte fest, dass bei einigen Anforderungen die Tätigkeiten der Frauen schlechter bewertet worden waren als bei Primarlehrern. Eine Expertise wurde aber ebenso abgelehnt wie eine Behebung der Lohnungleichheit, weil dadurch Ungerechtigkeit im gesamten Lohngefüge entstehen könnte.

Die Klägerinnen reichten staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht ein, das im Mai 1991 entschied, die Verweigerung einer Expertise habe das rechtliche Gehör verletzt (BGE 125 I 14). Nur mit einem Gutachten lasse sich feststellen, ob feminisierte Berufstätigkeiten beim Lohn diskriminiert seien. 1993 stellte das Verwaltungsgericht auf der Basis eines solchen Gutachtens Lohndiskriminierung fest und urteilte, die Klägerinnen seien zwei Lohnklassen höherzustufen und ihnen sei der entgangene Lohn fünf Jahre rückwirkend auszuzahlen (Lohnansprüche verjähren in der Schweiz nach fünf Jahren). Eine Beschwerde der Kantonsregierung ließ das Bundesgericht 1994 nicht zu.

Daraufhin klagten 581 Kindergärtner*innen, Hauswirtschafts- und Handarbeitslehrkräfte auf die gleiche Höherstufung und Lohnnachzahlungen seit November 1993, als das Verwaltungsgericht Lohndiskriminierung festgestellt

hatte. Dies waren damals 95% aller dieser Lehrkräfte in Basel. Gegen die Weigerungen von Regierung und gegen das Verwaltungsgericht entschied das Bundesgericht Ende 1998 auf eine staatsrechtliche Beschwerde der Klägerinnen hin, dass die Verjährungsfrist für Lohn immer fünf Jahre sei und die Klägerinnen somit Anspruch auf Lohnnachzahlung hätten. Der Kanton Basel-Stadt musste schließlich 23 Mio. Franken nachzahlen und die Berufe höherstufen¹⁴⁸. Dieser Fall hatte sich juristisch über 12 Jahre hingezogen, die interne professionspolitische Vorarbeit nicht eingerechnet. Das Bundesgericht wurde drei Mal angerufen:

[E]s war aber als Juristin hochinteressant, weil diese Frage zum ersten Mal den Basler Gerichten vorgelegt wurde. Auch der Prozessweg war alles andere als klar. Für mich war von Anfang an klar, und das habe ich auch immer gesagt: Das macht nur einen Sinn, wenn wir von Anfang an bereit sind, bis vors Bundesgericht zu gehen, denn da landen wir auf jeden Fall. (Lachen) (Interview CH3: 4).

Deutliche Fortschritte in der Rechtsprechung gegenüber diesem Pionierfall lassen sich beim zweiten Beispiel feststellen.

Beispiel-Fall Zürcher Gesundheitspersonal

Seit Mitte der 1990er Jahre bereiteten Gewerkschaften, Berufsverbände und die AGGP – Aktion Gsundi Gesundheitspolitik – die erste Verbandsklage unter dem neuen GIG sorgfältig vor. Sie konnten sich dabei auf Erfahrungen einer früheren Klage aus dem Jahr 1983 von Krankenschwestern in Zürich stützen¹⁴⁹. Gewerkschaften, Verbände und Einzelpersonen reichten am ersten Geltungstag des GIG, am 1. Juli 1996, vier Klagen ein, in denen sie bemängelten, dass Krankenpflegekräfte, deren Berufsschullehrer*innen und Physio- wie Ergo-Therapeut*innen bei der Strukturellen Besoldungsrevision, die 1991 lohnwirksam wurde, diskriminierend beurteilt und eingestuft worden seien.

Die neue Lohnskala basierte auf der „vereinfachten Funktionsanalyse“, bei der Gesundheitsfachkräfte ursprünglich höher klassiert waren, aber aus finanziellen Gründen heruntergestuft wurden („politischer Minusklassenscheid“). Die Krankenschwestern beispielsweise verglichen ihren Beruf mit dem von Polizisten. Das Gericht ordnete 1998 für alle vier Fälle Arbeitsbewertungsgutachten an. 2001 entschied es auf deren Grundlage, dass das Verfahren der “vereinfachten Funktionsanalyse” nicht diskriminierend sei, korrigierte aber die Gewichtung der Kriterien Ausbildung und Erfahrung. Daraus resultierte eine Höherstufung der Krankenschwestern um ein bis zwei Lohnklassen, also um 500 – 1000 Franken monatlich. Diese Neueinstufung zog jährliche Mehrkosten von etwa 70 Mio. Franken und eine Nachzahlung von

¹⁴⁸ Vgl. www.gleichstellungsgesetz.ch, Suche: Basel-Stadt, Fall 1.

¹⁴⁹ Vgl. www.gleichstellungsgesetz.ch, Suche: Zürich Fall 1.

280 Mio. Franken nach sich. In der Folge kam es zu mindestens neun Folgefällen, die Nachzahlungen, Neueinstufungen und die Übertragung auf kommunales Gesundheitspersonal zum Gegenstand hatten¹⁵⁰.

Die regionale Mobilisierung rund um diesen Fall war hoch und in andere Aktionen und Proteste im Gesundheitsbereich eingebettet, der um die Jahrtausendwende an akutem Personalmangel litt. Besonders 1999/2000 gab es Demonstrationen und Proteste gegen Privatisierung und Verschlechterung von Arbeitsbedingungen, die direkt mit der Forderung nach “gleichem Lohn für gleiche Arbeit” verbunden wurden. Obwohl es im Zürcher Fall um sehr viel Geld ging, also politischer Widerstand der Regierung plausibel war, war ein Gang vor das Bundesgericht nicht mehr nötig und auch die Arbeitsbewertungsgutachten wurden ohne weiteres angeordnet. Hinzu kam, dass die damalige grüne Gesundheitsdirektorin Verena Diener dem Anliegen positiv gegenüberstand.

Wichtige Kontextfaktoren

Im internationalen Vergleich ist die Rechtsmobilisierung für Lohngleichheit in der Schweiz beachtlich. Dies lässt sich teilweise aus den dargelegten guten rechtlichen Gelegenheitsstrukturen herleiten, bestehend aus Zugang zum Recht, starker Stellung der Lohngleichheit im materiellen Recht und prozessrechtlichen Vorkehrungen. Dies reicht aber zur Erklärung nicht aus, wie sich das schon bei den schwachen Einflüssen für die Nutzung der Schlichtungsstellen angedeutet hat. Rechtliche Gelegenheitsstrukturen stellen eher den generellen Rahmen dar, in dem andere soziale, politische und organisationale Kontextfaktoren Bedeutung entwickeln. Dabei sind Aspekte der Identität der Organisationen und des Bezugsrahmens für deren Aktionen besonders relevant (Fuchs 2013b). Diese werden im Weiteren näher untersucht. Ich gehe hier auf politisches Rechtsbewusstsein, die interne gewerkschaftliche Thematisierung, auf Kerngruppen und engagierte Anwält*innen sowie Netzwerke und Traditionsbildung ein.

“Naming, Blaming, Claiming”:¹ politisches Rechtsbewusstsein

Das Recht zu mobilisieren, also für eigene Anliegen vor Gericht zu gehen, ist ein komplexer Prozess, der sich in mehreren Stufen, auf individueller und kollektiver Ebene, abspielt und voraussetzungsvoll ist. Zuerst muss ein Problem überhaupt als ein Rechtsthema oder Rechtsproblem erkannt und definiert werden. Es können individuelle und informelle Lösungsversuche folgen und darauffolgend eine rechtliche Lösung gesucht werden, etwa durch eine Klage, möglicherweise unterstützt durch eine Interessenorganisation. Schließlich ist

¹⁵⁰ Vgl. www.gleichstellungsgesetz.ch, Suche: Zürich Fall 7.

es möglich, einen Konflikt durch Interessensorganisationen oder soziale Bewegungen zu politisieren, also erfolgreich zu argumentieren, dass es sich nicht um ein Einzel- sondern ein strukturelles Problem handelt, das viele betrifft und (auch) politisch gelöst werden muss (Blankenburg 1995, S. 29–30). Dabei sind Definition des Rechtsproblems und „Externalisierung“ des Problems, also die Zuschreibung der Verantwortung zu anderen Personen oder Gruppen, zentrale Voraussetzungen für eine Klage (Felstiner et al. 1981).

Für geschlechtsspezifische Diskriminierungserfahrungen von Frauen gibt es weitere Hürden, selbst und mit anderen erfahrenes Unrecht als Verletzung der eigenen Person und Würde zur Sprache zu bringen (Gerhard 2007, S. 17–21). Diskriminierung als Frau zur Sprache zu bringen, ist deshalb schwierig, weil dies die Aufkündigung eines typischen, arbeitsteiligen, hierarchischen Geschlechterarrangements bedeutet, welches Frauen eben nicht als Gleiche anerkennt – Frauen müssen aus der Rolle fallen. Ute Gerhard hat in ihren Forschungsarbeiten gezeigt, dass das Aussprechen von Unrechtserfahrungen und das Sich-Wehren durch Lebenskrisen ausgelöst werden kann, aber „der Akt der Selbstbehauptung oder die Weigerung, Bevormundung, Gewalt oder Unterdrückung weiter zu dulden, sich auch allmählich einschleichen [kann].“ (Gerhard 2007, S. 19).

Die Schweizer Klägerinnen in den beschriebenen Fällen wollten von Beginn an einen politisch sensiblen Prozess für das Ziel der Gleichstellung führen. Als Feministinnen und Gewerkschaftsmitglieder hatten die von mir interviewten Frauen vor der Klage ein Konzept von Geschlechterdiskriminierung. Sie hatten über Geschlechterrollen nachgedacht und sich mit der systematischen Unterbewertung ihres feminisierten Berufes auseinandergesetzt. Sie hatten versucht, dieses Unrechtsbewusstsein in die Organisationen einzutragen und sowohl Mitglieder wie Funktionäre davon zu überzeugen, dass ein Gerichtsprozess die richtige Strategie sei. In den Schilderungen der Rechtsmobilisierungsprozesse spielen auch biographische Bezüge eine Rolle – und zwar in zweifacher Hinsicht. Zum einen wird die eigene Sozialisation als Frau bzw. die etwas abweichende Sozialisation erwähnt, zum anderen die typische Frauenbiographie mit Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit als Grund für die Klage um mehr Geld angeführt.

Interne Thematisierung von Lohngleichheit

Die vorherrschende Meinung in Gewerkschaften ist, dass das Recht und Gerichtsprozesse ein Weg sind, individuelle Mitglieder zu schützen, aber nicht strukturelle Probleme zu lösen. Der Fokus liegt daher auf kollektiven Aktionen, etwa Tarifverhandlungen, Protesten oder Streiks. Strategische Prozessführung braucht ein Bewusstsein, dass dieser Weg vielversprechend und gangbar ist und dass er gut mit anderen Strategien verzahnt werden kann.

Dabei muss Geschlechterdiskriminierung als schwerwiegendes Rechtsproblem benannt werden, das individuelle Grundrechte verletzt und daher bekämpft werden muss. Eine solche Entwicklung ist wahrscheinlicher, wenn Gleichstellungsstrukturen in einer Gewerkschaft stark sind. Doch selbst dann kann das Problem einer Mehrheit unbekannt oder gleichgültig bleiben.

Alle Mitgliedsgewerkschaften des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes haben heute ausgebaute Gleichstellungsabteilungen und Geschlechterquoten. Weibliche Gewerkschaftsmitglieder haben lange Jahre für diese Institutionalisierung gekämpft. Ihr Anteil an den Mitgliedern des SGB steigt nur langsam und macht 2014 29% aus. Auch in der Schweiz waren die Gewerkschaften patriarchale Organisationen, die das männliche Ernährermodell verteidigten. Der Schweizer Frauenstreik vom 14. Juni 1991 dient auch heute noch als wichtiges Referenzereignis und verdeutlicht, wie Gewerkschaften auf kollektive Aktionen setzen.

Klägerinnen der oben erläuterten Fälle berichteten, es habe jahrelange und wiederholte Bemühungen gebraucht, um die Gewerkschaften und die noch viel weniger konfrontativen Berufsverbände von der Nützlichkeit und Machbarkeit strategischer Prozessführung zu überzeugen und um männlichen Widerstand zurückzudrängen (Interviews CH 10, 16-19; CH 12, 6-19). Im Basler Fall waren die Initiatorinnen der Klage auch aktive Mitglieder der Neuen Frauenbewegung gewesen, die das Recht früher als Weg zu Gleichstellung ansahen als die deutsche Frauenbewegung (Interviews CH 3, 16). Seit Ende der 1990er Jahre wanderte das Thema Lohngleichheit von Mann und Frau auf der Agenda der Tarifverhandlungen nach oben, bis der SGB 2006 zum „Jahr der Lohngleichheit“ ausrief und Lohngleichheit zur Haupt-Kampagne der Gewerkschaften wurde. Die Gewerkschaften organisierten auch den 20. Jahrestag des Frauenstreiks am 14. Juni 2011. Strategische Prozessführung tritt in der Schweiz also oft in Zusammenhang mit Protesten oder Kampagnen auf. Diese Aktionsformen scheinen sich gut zu ergänzen.

„Kerngruppen“ und Anwält*innen

Verbands- oder Sammelklagen in der Schweiz wurden meist mit Kerngruppen durchgeführt: Mehrere erfahrene Gewerkschafterinnen aus demselben Spital, Schuldistrikt o. ä., mit starken Persönlichkeiten und einer Portion Sendungsbewusstsein, bildeten die erste Gruppe von Klägerinnen, die auch fähig waren, das „politische Begleitgeheul“ zu machen, wie etwa die Mediarbeit (Interviews CH7: 165-173; CH6: 161). Mental, kulturell und als Gruppenmitglied in eine politische Bewegung eingebunden zu sein, stellte sich als eine sehr wichtige und starke Ressource der Klägerinnen heraus, die großes Durchhaltevermögen für die lang dauernden Gerichtsverfahren brauchten. Netzwerke machten politischen Erfolg möglich.

Es ist dann manchmal auch eine Rolle, die man bekommt, und man weiß, wenn ich heute nicht weiter mache, dann geht es nicht weiter und man hat jetzt schon so viel gemacht, und es wäre schade, wenn man einfach mittendrin aufhören würde. Wir haben uns aber auch untereinander immer wieder gegenseitig entlastet und moralisch unterstützt. Überhaupt, wir hatten wirklich Freundschaften und ein Vertrauen untereinander. (Interview CH 10, 26; ähnlich CH 12: 83f.)

Es gibt eine überschaubare Anzahl spezialisierter Anwält*innen in der Schweiz, die im Auftragsverhältnis für die Gewerkschaften bzw. Berufsorganisationen gearbeitet haben und die über genug Erfahrung verfügten, um sich nicht einschüchtern zu lassen, zum günstigen Zeitpunkt zu verhandeln und ggf. die Gruppe der Klägerinnen von zu viel Medienarbeit abzuhalten. Dieses Wissen wurde auch formell weitergegeben, etwa in Kommentaren zum Gleichstellungsgesetz (Lempen und Aubert 2011, Kaufmann und Steiger-Sackmann 2009).

Netzwerke und Traditionsbildung

Schließlich existiert in der Schweiz ein kleines, aber enges Netzwerk, das Expert*innen und Aktivistinnen zusammenbringt. Öffentliche Gleichstellungsstellen, Universitäten, Gewerkschaften und unabhängige private Forschungsbüros sind Teil davon. Beispielsweise wurde „Logib“ von einem Universitätsprofessor entwickelt und später von einem Forschungsbüro verfeinert und seine Verbreitung und Anwendung vom Eidgenössischen Gleichstellungsbüro finanziert. Ein Mittel um Netzwerke aufrechtzuerhalten ist die Bildung von Traditionen. Gewerkschaften und Frauenbewegung sind dabei relativ erfolgreich. Beispielsweise publizierte der SGB 2006 eine Broschüre mit dem Titel „Nichts ändert sich von selbst“, die fünf Frauen porträtiert, die auf Lohngleichheit geklagt hatten:

Es braucht Courage, sich für seine Rechte einzusetzen. Mut machen sollen die hier vorgestellten fünf Portraits von Lohnkämpferinnen aus unterschiedlichen Berufen. Sie stehen stellvertretend für viele andere Frauen, die im Erwerbsleben für ihre Rechte kämpfen. (Schweizerischer Gewerkschaftsbund 2006, S. 3)

Vergangene Lohngleichheitsprozesse werden also benutzt, um Rechtsbewusstsein zu schaffen und andere Beschäftigte zu ermutigen. Ein weiteres Mittel zur Traditionsbildung sind Jahrestage. Der Internationale Frauentag oder der 14. Juni sind Gelegenheiten zu protestieren, zu feiern oder um eine neue Kampagne zu lancieren. Hier können neue Gelegenheiten genutzt werden, Lohngleichheit auf die öffentliche Agenda zu setzen.

Hindernisse in Mobilisierung und Umsetzung

Daneben gibt es auch eine Reihe persönlicher, gesellschaftlich-kultureller und struktureller Hindernisse, die sich international zu ähneln scheinen. In

den Interviews und auch in der GIG-Evaluation von 2004/05 werden erwähnt: Angst vor Repressalien (Kündigung, Erwerbslosigkeit) und einem Karriereknick, prozessuale Hürden, insbesondere individualisierte Verfahren, die lange Verfahrensdauer, hohe Kosten und schlechte Auskunftsrechte. Aktivistinnen erklärten individuelle Gründe zur Nicht-Mobilisierung mit Mentalitäten und herrschenden Geschlechterstereotypen, etwa der auch bei potentiellen Klägerinnen verbreiteten Akzeptanz, dass Frauen eben weniger als Männer verdienen (z.B. Interview CH12, 10 für die Situation Ende der 1980er Jahre). Auch heute machen Richter ziemlich einschüchternde Bemerkungen:

Und während des Prozesses sagt der Richter dann so etwas wie ‘Ich verstehe das nicht. Sie verdienen 8000. Worüber beschweren Sie sich eigentlich?’ Als ob es irgendwo ein Gesetz gäbe, dass Frauen 5000 und Männer 10.000 verdienen und wenn sie 8000 verdient, soll sie nicht klagen. (Interview CH 1, 9)

Gesellschaftliche Vorstellungen davon, was Frauen mit Fug und Recht zusteht, lassen sich auch im Nachgang, bei der Umsetzung der Urteile, als negative Faktoren ausmachen. Zwar hat sich das Lohngefüge bei den Kantonen zugunsten von „Frauenberufen“ verändert. Auch wurden folgende Lohnrevisionen im Lichte der Urteile bewusst als Aufholrunden für Frauenberufe gesehen. Doch bleibt es eine Frage des politischen Willens, die bestehenden Unterschiede tatsächlich auszugleichen. Anwältinnen berichteten über Verzögerungstaktiken von öffentlichen Arbeitgebern, wenn die konkrete Umsetzung in Lohnklassifizierungen, die entsprechende Anrechnung von Berufserfahrung, die Berechnungsgrundlagen für Nachzahlungen verhandelt werden sollten. Sie bekamen den Eindruck, dass einige Arbeitgeber – also Politiker aus der staatlichen Exekutive – voller Ressentiments waren, weil Frauen mehr Geld bekommen sollten:

Dann habe ich schon den Eindruck, dass die Stimmung herrscht, ja, also jetzt sollen sie zufrieden sein, oder? Also jetzt ist ein Schritt gemacht und das genügt jetzt mal. Es ist immer mehr ist ein gewisser Überdruß da. (Man soll) dankbar sein für das, was man da bekommen hat, aber nicht noch mehr fordern, und das denke ich hat mit dem Geschlechterverhältnis zu tun, dass man bei Frauen Forderungen als unverschämt empfindet, und bei Männern ist das ein Zeichen von Stärke und Durchsetzungskraft und bei Frauen ist es eine Frechheit. (Interview CH 2, 40-48).¹⁵¹

In der konkreten Verhandlungssituation zeigten sich Regierungsmitglieder teilweise persönlich beleidigt und angegriffen und damit wenig zugänglich für die Sachargumente: Gleichstellung scheint, auch auf dieser Ebene, immer persönlich zu sein.

Auch in den letzten Jahren haben Gewerkschaften noch Lücken in der Rechtskenntnis von Gerichten und Schlichtungsstellen festgestellt. Das Gleichstellungsgesetz ist auch immer noch „junges Recht“: 10% der Fälle

¹⁵¹ Für ähnliche Erfahrungen im Tessin vgl. Weibel 2016.

werden weiterhin erst vor dem Bundesgericht entschieden, was für Kläger*innen sehr aufwändig ist. Zudem schwächt die Auslagerung von Betrieben aus der öffentlichen Verwaltung einen zentralen Hebel bisheriger Lohngleichheitsprozesse: Bisher wurden häufig typische Frauen- und Männerberufe miteinander verglichen. So konnte eine Unterbewertung der frauentypischen Tätigkeiten festgestellt werden; haben aber Pflegepersonal und Polizei nicht mehr denselben Arbeitgeber, kann keine Diskriminierung mehr geltend gemacht werden. Und schließlich werden offenbar immer mehr Lohnsysteme der öffentlichen Hand von privaten Firmen erarbeitet, die vertraglich ihre Bewertungen für vertraulich erklären – Klagen gegen Einstufungen werden daher noch schwieriger (Flitner 2016). Ob eine solche vertragliche Intransparenz rechtens ist, müsste geklärt werden.

Ergebnis: ein politisch eingebettetes Notfallinstrument

Wie lässt sich die Rechtsmobilisierung für Lohngleichheit in der Schweiz vor dem Hintergrund der eingangs vorgestellten Überlegungen zum Steuerungsmedium Recht beurteilen? Obwohl das schweizerische Gleichstellungsgesetz individualistisch strukturiert ist, war es mit den Arbeitsbewertungsgutachten in den Prozessen möglich, das strukturelle Problem der Minderbewertung von Frauenarbeit teilweise anzugreifen, auch wenn es nur im öffentlichen Sektor zu entsprechenden Klagen kam. Hier liegt die größte Wirkung der Verbandsklagen beim Lohngefüge der Kantone, wobei das Ausmaß noch nicht quantifiziert wurde.¹⁵² In einer Befragung von 2015 von Kantonen und Städten hat etwa die Hälfte von ihnen angegeben, das eigene Lohnsystem (v. a. mit Arbeitsplatzbewertungen oder mit Regressionsanalysen wie Logib) überprüft zu haben. Ein Drittel von ihnen stellte einzelne oder systematische Geschlechterdiskriminierungen fest. Zwei von drei Kantonen mit systematischen Diskriminierungen sahen allerdings keine Veranlassung für Maßnahmen (Koller 2015, S. 27). Da keine Verbandsklagen für private Anstellungsverhältnisse durchgeführt wurden, blieb die dortige geschlechtsspezifische Segmentierung des privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkts von diesen Entwicklungen unberührt.

Klägerinnen und Anwältinnen zeigten bei der Frage nach den Ergebnissen eine eher nüchterne Einschätzung, und sie waren weit entfernt davon, die juristischen Erfolge zu überhöhen. Besonders die Erfahrungen mit mühsamen und langwierigen Verhandlungen zur Umsetzung der Urteile ließen die Siegesgefühle verblasen. Für die Umsetzung von Urteilen braucht es also tatsächlich weitere Mobilisierung, Hartnäckigkeit und im Zweifelsfall eine neue Klage. In der Schweiz lässt sich nicht von einer Justizialisierung der (Tarif-)Politik sprechen, welche die Handlungsfähigkeit eingeschränkt hätte. Tat-

¹⁵² Dank an Dore Heim für diesen Einwand.

sächlich waren die Prozesse sehr gut in andere Strategien eingebettet, die von Sensibilisierungs- und Informationsarbeit, Tarifverhandlungen bis zum Einsatz von Logib reichen. Die Gewerkschaften nutzten die ganze Bandbreite, je nach Ort und Zeit aber unterschiedlich.

Das Schweizer Beispiel zeigt auch ein Paradox: der individualistisch-reaktive Ansatz verbunden mit schwachem Kündigungsschutz und hohen Kosten bewirkt, dass es für prekär Beschäftigte und verletzbare Individuen schlecht zugänglich ist, also kein Partizipationskanal für bisher unterprivilegierte Gruppen ist. Mit der Verbandsklage scheint der kollektive Rechtsschutz vor Diskriminierung für gewerkschaftlich gut organisierte Gruppen von qualifizierten weiblichen Beschäftigten daher stärker als für Einzelpersonen. Gründe hierfür sind auch die höhere Arbeitsplatzsicherheit im öffentlich-rechtlichen Bereich, ein besserer Organisationsgrad typischer Frauenberufe als in der Privatwirtschaft und die Tatsache, dass sich auch mit einzelnen Verfahren die Arbeits- und Lohnsituation einer großen Gruppe von Personen verändern lässt (Stutz 2005, S. 27–28).

Materielle Fortschritte werden immer wieder durch übergreifende Veränderungen der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Kontexte in Frage gestellt. Zunehmende soziale Ungleichheit, ein neoliberales Paradigma und individualistische wie entsolidarisierende Ideologien delegitimieren das Streben nach umfassender Gleichheit auch und gerade zwischen den Geschlechtern. Es sind nach wie vor grundlegende sozioökonomische Strukturen wie die Problematik geschlechtsspezifischer und geschlechtshierarchischer Segregation von Arbeit und Erwerb, die einer umfassenden Gleichstellung entgegenstehen (Fuchs und Berghahn 2012, S. 19–20).

Die schweizerischen Erfahrungen zeigen deutlich, dass für eine sinnvolle Rechtsmobilisierung ein gesellschaftliches und politisches Agenda-Setting in den relevanten Fragen nötig ist. Besonders erfolversprechend ist es, wenn eine soziale Bewegung auch in der Lage ist, andere politische Aktionen und Mobilisierungen zu organisieren: gute rechtliche Gelegenheitsstrukturen sind nötig, aber nicht hinreichend. Die Analyse der Schlichtungsstellen machte deutlich, dass offenbar auch soziokulturelle Faktoren wichtig sind, da ihre Nutzung in Kantonen mit hohem Gleichstellungsindex höher war.

Grundsätzlich sind politische und legislative Folgen von Rechtsmobilisierung unsicher. Noch immer gilt (Fuchs und Berghahn 2012, S. 12): Die Umsetzung von richtungsweisenden Gerichtsurteilen ist Aufgabe und Herausforderung für das Funktionieren eines demokratischen Rechtsstaats und keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Im Gegenzug heißt dies aber, dass durch politische Kämpfe und Auseinandersetzungen Rechte und Ansprüche – seien es politische Freiheitsrechte und Ansprüche auf Nicht-Diskriminierung – in einem funktionierenden Rechtsstaat durchaus zum Leben erweckt werden können und sich dies sogar häufig empfiehlt, wenn es auf Auslegungsfragen ankommt (vgl. Höland 2009, S. 35–39). Selbstverständlich ist auch das Ge-

genteil denkbar, dass es nämlich konservativen Kräften gelingt, durch Gegenmobilisierung auch vor Gericht sozialen Wandel zu stoppen oder rückgängig zu machen (Fuchs, Berghahn 2012, S. 15), so wie dies für Gewerkschaftsrechte belegt ist (Buckel und Oberndorfer 2009).

Zieht man die gesamte Bandbreite legislativer Politik in Betracht, muss trotz Erfolgen die strategische Rechtserstreitung als Notfall-Instrument gesehen werden, das bei einer nicht oder falsch funktionierenden Legislative und Justiz in Frage kommt. Akteur*innen des politischen Systems und der Zivilgesellschaft müssen sich dafür einsetzen, dass Gesetze an den sozialen Wandel und normativen Erkenntnisfortschritt angepasst werden (Fuchs und Berghahn 2012, S. 15–16). Damit bleibt die Mobilisierung eines Diskurses von Recht und Gesetz wesentlich für jede Errungenschaft in diesem Bereich, denn Gerechtigkeit und Rechtsgleichheit bleiben die stärksten Begründungen für Lohngleichheit.

5.5 Fazit: schwache Steuerung beruflicher Gleichstellungspolitik

Welche Stärke und Konsistenz haben nun die Maßnahmen der beruflichen Gleichstellungspolitik? Maßnahmen wie Anreize zur Einhaltung des Diskriminierungsverbots oder der Förderung der Gleichstellung sind insgesamt schwach. Stärkere staatliche Umsetzungsverantwortung bleibt politisch nicht mehrheitsfähig. Wirtschaftlicher Nutzen-Diskurs und der Einsatz freiwilliger Maßnahmen sind für sich genommen logisch, im Kontext aber unglaubwürdig.

In der gesamten Debatte um die Erarbeitung und Revision des Gleichstellungsgesetzes sind stabile politische Koalitionen zu beobachten, wobei die wirtschaftsliberalen Kräfte stärker sind, die Gleichstellung über einen individualistischen Antidiskriminierungsansatz und wenig staatliche Eingriffe realisiert sehen wollen. Diese argumentieren öfter auch mit dem wirtschaftlichen Nutzen der Gleichstellung bzw. der Lohngleichheit. Eine linke Koalition fordert auf Basis der Grundrechte und des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit die Gleichstellung und will stärkere rechtliche Regulierungen mit staatlicher Umsetzungsverantwortung durchsetzen. Eine solche Pflicht mit glaubhaft sanktionsbewehrten Pflichten ist politisch nicht mehrheitsfähig.

Über lange Jahre wurde mit Argumenten zum wirtschaftlichen Nutzen, zur Freiwilligkeit und der Information wie Sensibilisierung versucht, insbesondere Lohngleichheit voranzubringen. Um die Einhaltung des Gesetzes durchzusetzen, ist es einleuchtend, verschiedene Sensibilisierungs- und Überprüfungsinstrumente zu entwickeln und einzusetzen. Insoweit ist die

Rhetorik glaubwürdig, de facto sind die Anreize für den Einsatz der Instrumente schwach. Die Sanktionsdrohungen sind unglaubwürdig bis nicht vorhanden und der wirtschaftliche Nutzen offenbar nicht gegeben: die Nachfrage nach Lohnüberprüfungen und Labels ist gering. Antidiskriminierungspolitik und ökonomischer Nutzen-Diskurs sind kaum überzeugend miteinander zu verknüpfen.

Die Entwicklung der Lohnlücke, die Persistenz von Beschäftigungsdiskriminierung, z. B. von Frauen, die aus dem Mutterschaftsurlaub an ihren Arbeitsplatz zurückkehren wollen, die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes und vergleichende internationale Studien zeigen auch auf, dass das Steuerungsprinzip Information und Sensibilisierung nicht wirkt. Ein logischer Ausweg wäre es, Umsetzungsmaßnahmen der Arbeitgeber gesetzlich vorzuschreiben, zu kontrollieren und glaubwürdige Sanktionen vorzusehen. Eine griffige und konsistente Politik müsste Beschäftigungsstandards ausweiten und verbessern, Gesamtarbeitsverträge für alle Beschäftigten und mehr Beschäftigungsbedingungen verhandeln und dies mit effektiven geschlechtsspezifischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Unterbewertung weiblicher Arbeit verknüpfen (Rubery und Grimshaw 2015), beispielsweise mit umfassender analytischer Arbeitsplatzbewertung frauen- und männertypisierter Tätigkeiten. Erfahrungen aus Deutschland, dies über Tarifverträge zu erreichen, stimmen allerdings nicht hoffnungsvoll.¹⁵³ Die Analyse der gewerkschaftlichen Rechtsmobilisierungsprozesse für Lohngleichheit zeigte, dass hier substantielle Erfolge für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse erzielt wurden. Die Prozesse waren in andere Aktionsformen sowie in einen Diskurs über Recht und Gerechtigkeit eingebettet. Generell sind Verlauf und Ergebnisse aber unsicher und voraussetzungsreich, so dass strategische Prozessführung als Notfall-Instrument gesehen werden sollte.

¹⁵³ In Deutschland sind Tarifverträge das wesentliche Instrument zur Regelung von Arbeitsbeziehungen und damit auch der Lohnstruktur. Somit liegt es auf der Hand, das Problem der Lohndiskriminierung über Tarifverträge zu lösen. Tarifverträge sind unmittelbar geltendes Recht zwischen den Vertragsparteien (§4 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz). Es gibt umfangreiche Erfahrungen mit dem Gender Mainstreaming von Tarifverträgen mittels einer Neueinstufung von Arbeitsplätzen durch eine diskriminierungsfreie analytische Arbeitsplatzbewertung im öffentlichen Dienst und in der Metallindustrie (Krell et al. 2001, Jochmann-Döll und Ranftl 2011). Die Umsetzung verlief jedoch ermüthend, wie das Beispiel des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst zeigt, der 2005 in Kraft gesetzt wurde: auf Gewerkschaftsseite gab es Interessen für die Besitzstandswahrung und damit für die bleibende höhere Einstufung männlicher Arbeitnehmer in männertypischen Tätigkeiten. Auch vorher waren Gewerkschaften zögerlich, diskriminierende Tarifverträge vor Gericht anzugreifen, die sie selbst mit ausgehandelt hatten. Die öffentlichen Arbeitgeber zögerten die im Vertrag vorgesehene Bewertung und Neueinstufung der Berufe hinaus oder verweigerten sie. Streiks im Sozial- und Erziehungsbereich 2009 und 2015 führten zwar zu Lohnerhöhungen, aber nicht zu Neueinstufungen (vgl. Schweitzer 2015).

6 Staatliche Gleichstellungsstellen: institutionelles Potenzial und politischer Konflikt

6.1 Steuerungsprinzip Organisation

Bisher hat die Untersuchung gezeigt, dass das Steuerungsprinzip gesetzliche Regulierung schwach ist, finanzielle Anreize selten vorkommen und z. T. inkonsistent sind und dass Information, Sensibilisierung und Entwicklung neuer Instrumente oder Pilotprojekte am stärksten verbreitet sind. Das Steuerungsprinzip Organisation – also die Veränderung staatlicher Organisation, die Einsetzung von Gleichstellungsstellen, Kommissionen oder Beiräten sowie die Positionierung öffentlicher Arbeitgeber als Vorbilder für betriebliche Gleichstellung (Fuchs et al. 2016) könnten im bestehenden Policy-Mix komplementär zu schwacher gesetzlicher Regulierung sein. Staatliche Gleichstellungsstellen sind wichtige Institutionen, mit denen Geschlechterperspektiven und Gleichstellungsanliegen in alle Politikfelder eingebracht werden können. *Was können Gleichstellungsbeauftragte (GBA) als institutionelle Insiderinnen durch Verwaltungsarbeit zur Verankerung von Gleichstellungsprojekten und –perspektiven beitragen?* Schließlich sind sie selbst schwach institutionell abgesichert und nur kleine Verwaltungseinheiten. Sie sind schwerpunktmäßig mit Information und Sensibilisierung beschäftigt, haben einen strukturellen Auftrag, die Gleichstellungsperspektive in verschiedene Aspekte des staatlichen Handelns zu integrieren und nehmen Monitoring-Aufgaben wahr.

Vergleichende internationale Forschung, insbesondere in den Projekten RINGS (Research Network on Gender and the State) sowie QUING (Quality in Gender + Equality Policies) zu Agenda-Setting und Politikformulierung ergaben, dass Gleichstellungs-Institutionen Forderungen der Frauenbewegung erfolgreich in staatliche Politiken einbringen können, wenn sie die Forderungen offen mit feministischen Begriffen rahmen, aktiv in Politik-Debatten eingreifen und durch die Linke unterstützt werden (McBride und Mazur 2010, S. 258–260). Es ist wichtig, auch die Implementationsphase einer Politik zu analysieren, denn hier entscheidet sich ihr Schicksal. Implementationsprobleme sind sprichwörtlich; es kann eine erhebliche Lücke zwischen den politischen Zielen und der Verwaltungspraxis bestehen; die Wahl der Steuerungsprinzipien beeinflusst die Implementationsmuster stark. Amy Mazur vermutet solche Probleme auch für Gleichstellungspolitik:

As many feminist studies have shown, governments may not seek to actively and authoritatively implement such controversial policies that challenge long held established patterns

of behavior on the part of the powerful; rather they may systematically pursue symbolic measures, formal policy statements, with no policy outputs (Mazur o.J., S. 3).

Im Folgenden werde ich der Frage nachgehen, ob die GBA *prozedurale und substantielle Erfolgchancen* haben: Haben sie Zugang zu wichtigen (exekutiven) Entscheidungsprozessen und mündet dies in substantiellen Erfolgen für die Gleichstellung? Hierfür ist es nötig, die entsprechenden Voraussetzungen zu untersuchen, nämlich die rechtlichen Grundlagen, der Umgang und adäquate Einsatz von verschiedenen Formen des Wissens durch GBA sowie eine ausreichende politische Unterstützung der GBA im Falle von (regelmäßig wiederkehrenden) Abschaffungsinitiativen. Das Kapitel ist folgendermaßen gegliedert: die *Entwicklung* der Gleichstellungsstellen, ihre *Kompetenzen und Aufgaben* sind Gegenstand des Abschnitts 6.2. Der *Umgang mit verschiedenen erforderlichen Formen des Wissens* durch Gleichstellungsbeauftragte (wissenschaftliches Wissen, Geschlechterwissen, Alltagswissen und Institutionenwissen) wird in Abschnitt 6.3 analysiert. Hier greife ich auf Ergebnisse einer Studie mit zehn GBA zurück, die Erfahrungen aus unterschiedlichen Entwicklungsphasen der Gleichstellungsstellen reflektieren. Die Studie wurde von der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten in Auftrag gegeben und 2012 durchgeführt (Fuchs 2012b). Anlass war ein Generationswechsel, bei dem einige profilierte GBA der ersten Stunde pensioniert wurden. Ziel war eine Wissenssicherung. Diese interne, unveröffentlichte Studie wurde für dieses Buch ausgeweitet. Abschnitt 6.4 zeigt an vier Beispielen, inwieweit Institutionalisierungen von Gleichstellungsanliegen gelungen sind. Kürzungen, Zusammenlegungen oder Schließungen sind drei politische Strategien, Gleichstellungsarbeit zu schwächen. Der Abschnitt 6.5 verdeutlicht darum mit einer Analyse von parlamentarischen Abschaffungsdebatten in drei Kantonen (Zürich, Basel-Landschaft und Wallis) nochmals den politischen Konfliktstoff, den Gleichstellungspolitik darstellt.

6.2 Entwicklung und gegenwärtige Situation von Gleichstellungs-Institutionen

6.2.1 Entwicklung

Staatliche Institutionen und Einrichtungen für die Gleichstellung der Geschlechter haben weltweit eine große Variationsbreite und werden je nach Land unterschiedlich kombiniert; zu nennen sind hier etwa parlamentarische Ausschüsse, Ministerien, beratende Kommissionen, (para)staatliche Forschungsinstitute oder verwaltungsinterne Stellen (Scheidegger 2014, S. 94). In der Schweiz sind vor allem Gleichstellungsbeauftragte (GBA) in speziali-

sierten Gleichstellungsstellen (Fachstellen) sowie beratende Kommissionen verbreitet. Seit 2010 existiert das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), das einen Bereich Geschlechterpolitik führt und die Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in der Schweiz unterstützt (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Sektion für Chancengleichheit und Globale Gender- und Frauenfragen 2014, S. 75). Insgesamt sind die Fachstellen und ihre Koordination, die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, die wichtigsten staatlichen Akteurinnen in der Gleichstellungspolitik. Es gibt sie auf Bundesebene (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, EBG) und in 16 von 26 Kantonen. Sie werden in der Regel von außerparlamentarischen Kommissionen unterstützt; in Kantonen ohne Fachstellen, aber mit Kommissionen (Glarus, Schwyz, Uri) können diese Kommissionen wichtige Sensibilisierungsarbeit leisten.

Als erste Gleichstellungsinstitution der Schweiz setzte der Bundesrat 1976 die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF ein. Eine solche Einrichtung war vom 4. Schweizer Frauenkongress 1976 sowie von zwei nationalrätlichen Postulaten von 1968 gefordert worden (vgl. auch im Folgenden Keller 2015). Sie blieb bis 1987 das einzige nationale Gremium zur Gleichstellung der Geschlechter. Als außerparlamentarische Kommission sind die Aufgaben der EKF, bei der Gesetzgebung mitzuwirken und Empfehlungen für frauen- bzw. gleichstellungspolitische Maßnahmen zu erarbeiten. Recherche, Berichterstattung und Beteiligung an der Rechtsetzung (vor allem im Vernehmlassungsverfahren) bildeten gleich zu Beginn die Arbeitsschwerpunkte. Information, Sensibilisierung und Vernetzungsarbeit wurden im Laufe der Zeit immer wichtiger.¹⁵⁴ Außerparlamentarische Kommissionen sind Teil eines korporatistischen Politikmodells. Folgerichtig nehmen vor allem Frauenverbände, Gewerkschaften, Berufsorganisationen und Arbeitgeberverbände daran teil, ferner auch Wissenschaftler*innen; feministische (Bewegungs-)Organisationen waren und sind nicht vertreten.¹⁵⁵ In ihrem Leitbild von 1982 verstand die EKF Gleichstellung bereits modern als

einen grundlegenden Gesellschafts- und Wertewandel, der alle Lebensbereiche umfasst und beide Geschlechter mit einbezieht (...). In diesem Sinn gibt es keine Frauenfragen an sich, sondern nur solche, die die Gesellschaft als Ganzes etwas angehen. (zitiert nach Violi und Keller 2001, S. 7–8)

Die Kommission setzt durch zahlreiche Berichte zu Rechtsungleichheiten, Gewalt, Politik, Kinderbetreuung und Elternzeit, Ehe- oder Scheidungsrecht und vielem mehr (Liste bei Keller 2015) immer wieder Themen. Expertisen

¹⁵⁴ Zum Mandat der EKF vgl. www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/die-ekf/mandat.html (13. August 2017).

¹⁵⁵ Aktuelle Zusammensetzung siehe www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/die-ekf/mitglieder.html (13. August 2017).

und Vernehmlassungen liefern Impulse für den politischen Entscheidungsprozess. Seit den 1990er Jahren steht Vernetzungsarbeit auf dem Programm. Dazu gehört z. B. auch ein überparteiliches Treffen von knapp 150 Organisationen, aus dem eine starke Kooperation für die letzte Abstimmung zur Mutterschaftsversicherung 2004 hervorging. Seit 2000 hat sich die EKF verstärkt für die Nutzung und Verankerung internationalen Rechts in der nationalen Politik eingesetzt. Dies mündete 2012 beispielsweise in einen regelmäßig aktualisierten Leitfadens, wie die CEDAW vor Schweizer Gerichten genutzt werden kann. Sie war zudem an der Etablierung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte beteiligt (Keller 2015, S. 16). Insgesamt ist die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen eine wichtige Akteurin im Agenda-Setting, sie vernetzt und liefert Grundlagen-Informationen für gleichstellungspolitisches Handeln anderer Gruppen und Organisationen sowie für die wissenschaftliche Analyse.

Die erste Fachstelle wurde 1979 nach harter politischer Arbeit im neugegründeten Kanton Jura eröffnet, wo im Verfassungsrat ihre Verankerung in der Verfassung beschlossen worden war (für diesen Abschnitt v. a. Scheidegger 2008, 303-340, hier 305). Erst acht Jahre später folgte Ende 1987 die nächste Stelle im Kanton Genf. Bis 1995 eröffneten einige weitere Fachstellen und zeigten somit, dass langfristige politische Arbeit Früchte tragen kann. Auch das EBG wurde 1988 gegründet. In den Kantonen wurden in dieser Zeit 15 Fachstellen eröffnet, wobei zwischen dem entsprechenden parlamentarischen Vorstoß und der Eröffnung drei bis acht Jahre vergingen. In insgesamt 24 von 26 Kantonen¹⁵⁶ sind politische Bestrebungen zur Einrichtung von Fachstellen nachweisbar, vor allem in den Parlamenten. Bis auf eine Ausnahme wurden sie von Parlamentarierinnen lanciert. Zwei Volksinitiativen, in Basel-Landschaft und Appenzell-Ausserrhoden, kamen nicht zur Abstimmung, sondern fungierten eher als Agenda-Setting-Instrument. Bemerkenswerterweise sind Kantonsregierungen selbst nie aktiv geworden, obwohl dies in ihrer Kompetenz gelegen hätte und sie diese in anderen Politikbereichen auch wahrnehmen. Heute gibt es in 16 Kantonen, beim Bund und in fünf Städten (Zürich, Bern, Genf, Lausanne und Winterthur) Fachstellen (Stand 2017 in der folgenden Tabelle, aktueller Stand vgl. www.equality.ch). Alle lateinischsprachigen Kantone verfügen über Fachstellen, die auch relativ früh eingerichtet wurden. Alle zehn Kantone ohne Fachstellen¹⁵⁷ liegen in der Deutschschweiz. In fünf von ihnen¹⁵⁸ scheiterten parlamentarische Vorstöße nach diversen Vorarbeiten schließlich in der parlamentarischen Beratung (Scheidegger 2008, S. 306).

Wie lässt sich diese Entstehung der Fachstellen erklären? Christine Scheidegger hat in ihrer Analyse mit Hilfe von QCA (*Qualitative Compar-*

¹⁵⁶ Außer Appenzell-Innerrhoden und Glarus.

¹⁵⁷ AI, GL, OW, NW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZG.

¹⁵⁸ SH, SO, SZ, TG, UR.

tive Analysis) zeigen können, dass mehrere Bedingungen zusammentreffen mussten. Vor allem zwei Kombinationen von Bedingungen führten zur Einrichtung von Fachstellen, nämlich a) eine substantielle Repräsentation von Gleichstellungsinteressen – gemessen als Machtverschiebung in den Regierungen zur Linken hin zusammen mit einem hohen kantonalen Ausgabevolumen oder b) ein hohes Ausgabevolumen und eine progressive Geschlechterordnung – gemessen als Gleichstellungsindex von Elisabeth Bühler (2001). Auch für die Nicht-Einrichtung von Fachstellen ist in der Mehrheit der Fälle eine typische Kombination von Bedingungen verantwortlich: Stabilität in der Regierungszusammensetzung bei schwacher Repräsentation von Frauen und linken Parteien, kombiniert mit einem kleinen kantonalen Ausgabevolumen – dies gilt sogar bei einer progressiveren kantonalen Geschlechterordnung (Scheidegger 2008, S. 80). Heute sind alle Kantone ohne Fachstelle kleine Kantone mit einem relativ geringen Haushaltsvolumen.¹⁵⁹

Gleichstellungsstellen scheinen nie gesichert, sondern ihre Existenz kommt immer wieder auf den politischen Prüfstand. Es lassen sich zwei Wellen von Abschaffungsforderungen ausmachen (Überblick auch bei Seitz 2010, S. 2–5): Die erste Krise trat 1995 auf. Die Stellen im Jura, Zug, Neuenburg, Bern, Wallis und in Zürich, also ein Drittel der Institutionen, erlebten eine schwere Krise, in der die Fachstelle in Neuenburg stark reduziert wurde und jene in Zug nach abgelaufener Befristung geschlossen wurde. In Zürich konnte eine substantielle Kürzung (mit möglicher Signalwirkung auf kleinere Kantone) verhindert werden. In einer zweiten Welle von etwa 2003 bis 2008 waren neun Kantone, also die Hälfte der Fachstellen, betroffen: Die erstarkte SVP hatte die Abschaffung in ihr nationales Parteiprogramm aufgenommen. Im Aargau wurde die befristete Stelle geschlossen (auch die paritätische Leitung mit einem Mann und einer Frau änderte daran nichts) und später als Fachstelle für Familie und Gleichstellung mit einer Frau wiedereröffnet; 2016/17 wurde das Budget halbiert. In Bern wurden Teile des verwaltungsinternen Auftrags gestrichen, die Walliser Stelle musste als eine der ersten mit einem Doppelauftrag zurechtkommen, hier wurden Familienfragen angefügt. In Zürich wurden wiederum Kürzung und Abschaffung verhindert. In Basellandschaft lehnten 2003 Regierung und Parlament Anträge auf Abschaffung der Fachstelle ab. Daraufhin reichte die SVP 2005 eine Volksinitiative ein. Die Abstimmung überstand die Fachstelle 2008 mit 63% Nein-Stimmen bravourös. Nichtsdestotrotz reichte die SVP im März 2015 wieder eine Motion zur Abschaffung der Fachstelle ein, die im November des gleichen Jahres erneut scheiterte. In den Kantonen, in denen die Schließungsbestrebungen erfolgreich waren, hatte die Fachstelle nur befristet bestanden, und es hatte eine weitere politische Machtverschiebung in der Regierung gegeben; Scheidegger identifizierte diese Faktoren als notwendige Bedingungen für eine

¹⁵⁹ Gemeint ist hier das Haushaltsvolumen in absoluten Zahlen, also sind auch reiche, aber kleine Kantone betroffen, z. B. der Kanton Zug.

Abschaffung. Fachstellen bestanden weiter, wenn sie unbefristet eingerichtet waren, es eine dauerhafte Frauenpräsenz in der Regierung gab und die Fachstelle mit Rechtsgrundlagen ausgestattet war (Scheidegger 2008, S. 87–88).

Tabelle 24: Fachstellen für Gleichstellung in der Schweiz 2017

| Fachstellen-Typ | Bundes-, Kantons- oder Gemeinde-Ämter (Gründungsjahr in Klammern) |
|--|--|
| Verwaltungsstellen mit klassischem Mandat für die Gleichstellung von Frauen und Männern | Jura (1979), Genf (1987), städtische Verwaltung Zürich (1987, 2005 mit Stadt Zürich fusioniert), Eidgenössisches Büro EBG(1988), Basel-Landschaft, Stadt Lausanne (1989), Zürich, Bern, Stadt Zürich (1990), Waadt (1991), Tessin, Basel-Stadt (1992), Graubünden, Stadt Bern (1996), Stadt Genf (1998) |
| Verwaltungsstellen mit erweitertem Mandat (Familie, Jugend, Migration, häusliche Gewalt, Gesundheitsförderung) | Bundesverwaltung (ab 1991, dann Diversity), St. Gallen (1989, 2007 fusioniert), städtische Verwaltung Winterthur (1989, 2012), Neuchâtel (1990), Wallis (1993, 2005 fusioniert), Fribourg (1994), Luzern (1995, 2007 fusioniert), Aargau (1995, 2005 fusioniert und mehrmals redimensioniert), Appenzell-Ausserrhodon (1999, 2008 fusioniert), Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten ¹⁶⁰ |
| Verwaltungsstellen, die wieder abgeschafft wurden | Zug (1992-1995), Nidwalden (2003-2010), Obwalden (2003, 2011 fusioniert, 2016 abgeschafft) |
| Kantone ohne Verwaltungsstellen | Appenzell-Innerrhodon, Glarus, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Uri |
| Gleichstellungskommission | |
| Kommissionen in Kantonen ohne Fachstellen | Uri, Schwyz, Glarus, Solothurn (verwaltungsinterne Kommission) |
| Weder Verwaltungsstelle noch Kommission | Zug, Nidwalden, Obwalden, Appenzell Innerrhodon, Schaffhausen, Thurgau |
| Aktuelle Gesamtlage | 25 Mitglieder der Schweizer Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten SKG (www.equality.ch) 3 Bundesmitglieder (EBG, Eidg. Personalamt, Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten), 16 Kantone (9 Geschlechtergleichstellung, 7 erweitertes Mandat), 5 Städte, Fürstentum Liechtenstein 6 Kantone ohne staatliche Gleichstellungsstrukturen |

Quellen: (Scheidegger 2008), (Bannwart 2009), (Seitz 2010), (Derungs 2015) und eigene Zusammenstellung.

De facto gehören Abschaffungs- und Kürzungsforderungen heute zum Standardrepertoire der Politik. Eine von mir interviewte amtsjüngere GBA antizi-

¹⁶⁰ Die Sektion Chancengleichheit und globale Gender- und Frauenfragen beschäftigt sich mit betrieblicher Gleichstellung sowie der Unterstützung der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Begonnen hat die Politik in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit mit einem langfristigen Strategieplan 1997, vgl. Fuchs 2016a und Fuchs 2016b, S. 201–206.

pierte solche Anträge gleichsam als *courant normal* und ermunterte ihre Mitarbeitenden, angesichts der unsicheren Budgetlage ein zweites berufliches Standbein aufzubauen und zu pflegen. Ein solcher Gegenwind ist Ausdruck politischer Auseinandersetzungen um gesellschaftliche Hegemonie und nicht nur mit rationalen, z. B. finanziellen Argumenten, eine bessere Vermittlung der Tätigkeit oder mit optimaler Anschlussfähigkeit an das Wissen der Politiker*innen zu lösen.

6.2.2 *Rechtliche Grundlagen auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene*

Nach der Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverfassung 1981 (vgl. Kapitel 4.4) haben sich entsprechende Verfassungsartikel auch in den Kantonen verbreitet,¹⁶¹ die Lage stellt sich aber heterogen dar: fünf Kantonsverfassungen erwähnen die Rechtsgleichheit zwischen den Geschlechtern gar nicht, teils ist nicht einmal die allgemeine Rechtsgleichheit postuliert.¹⁶² Sieben Kantone erwähnen Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts ausdrücklich.¹⁶³ In der Hälfte der Kantonsverfassungen¹⁶⁴ wird die aktive Förderverpflichtung des Staats festgeschrieben, die thematisch auch über die Bundesverfassung hinausgehen kann, wenn etwa der gleiche Zugang zu öffentlichen Ämtern postuliert wird.¹⁶⁵ Fehlende Verfassungsgrundlagen stehen einer Fachstelle nicht entgegen.¹⁶⁶ Interessanterweise gibt es aber drei Kantone, Nidwalden, Schaffhausen und Zug, mit einem Fördergebot in der Verfassung und fehlenden Gleichstellungsinstitutionen.

Neben der Bundesverfassung als wichtiger legitimatorischer Grundlage für staatliche Gleichstellungsinstitutionen ist gültiges Völker- und Staatsvertragsrecht relevant, und hier vor allem die CEDAW, die Konvention zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung der Frau. Die Schweiz hat die 1979 aufgelegte Konvention 1997 ratifiziert und berichtet seitdem dem Frauenrechtsausschuss der UNO regelmäßig über den Stand der Gleichstellung. Die Schweiz ist zudem 2008 dem CEDAW-Fakultativprotokoll beigetreten, das Personen nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges die Möglich-

¹⁶¹ „Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.“ (BV Art.8, Abs. 3).

¹⁶² AI, OW, SO, TG, VS.

¹⁶³ AG, GL, JU, LU, SZ, TI, UR.

¹⁶⁴ AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, NE, NW, SH, VD, ZG, ZH.

¹⁶⁵ BS Art. 9 Abs. 3 KV, FR Art. 9 Abs. 2 KV, NE Art. 8 Abs. 2, VD Art. 6 Abs. 2, lit e.

¹⁶⁶ Wie in AG, LU, OW, SG, TI, VS.

keit einer Beschwerde vor dem Frauenrechtsausschuss bietet.¹⁶⁷ Juristinnen schreiben der CEDAW ein großes Potenzial zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen zu, und für die Schweiz zur Verbesserung der Legitimität und politischen Überzeugungskraft von Gleichstellungspolitik (z. B. Kägi-Diener 2009, Rudolf und Chen 2014). Da ist *erstens* das umfassende Diskriminierungs-Verständnis der Konvention, das direkte und indirekte Formen sowie Machtverhältnisse einbezieht: Diskriminierung ist jede geschlechtsbezogene Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung mit der Folge oder dem Ziel, dass die Anerkennung und Ausübung der Menschenrechte der Frauen in den verschiedensten Lebensbereichen beeinträchtigt wird. *Zweitens* verpflichtet die Konvention Staaten zu zeitweiligen Sondermaßnahmen für die faktische Gleichstellung der Frauen (Art. 4) und erlegt ihnen auf, gegen stereotype Vorstellungen im sozialen und kulturellen Bereich vorzugehen (Art. 5). *Drittens* stellen das Monitoring-Verfahren und die Individualbeschwerde dynamische Instrumente der Bekämpfung dar. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen hat daher einen Leitfaden für die Praxis erarbeitet, der aufzeigt, wie das „Übereinkommen die rechtliche Argumentation im Einzelfall unterstützen und ergänzen kann“, und welche Möglichkeiten die Individualbeschwerde bietet.¹⁶⁸

Fokus: Mit internationalem Recht für Gleichstellungsinstitutionen in der Schweiz

Die Rechtspraxis der CEDAW in der Schweiz ist noch übersichtlich, allerdings kann der Bezug auf die Konvention als Hebel zur Wiedereinführung von Gleichstellungsinstitutionen eingesetzt werden: Dies ist das Ergebnis einer strategischen Prozessführung von Zuger Bürger*innen gegen ihren Kanton: Zug schaffte die befristet eingerichtete Fachstelle für Gleichstellung 1995 ab, und 15 Jahre später 2010 auch die kantonale Gleichstellungskommission. Daraufhin wurde eine strategische Klage von Parteien, Organisationen und Einzelpersonen eingereicht. Sie argumentierten, es verstoße gegen internationales, nationales und auch kantonales Recht, überhaupt keine Gleichstellungsinstitutionen zu haben. Das Bundesgericht urteilte 2011, dass aus der CEDAW, der Bundesverfassung und anderen Rechtsakten die Pflicht zu staatlichen Gleichstellungsmaßnahmen mit fachlichen, personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen abgeleitet werden könne, solange die tatsächliche Gleichstellung noch nicht erreicht ist. Allerdings schrieben

¹⁶⁷ Zwischen 2004 und 2014 wurden 35 Beschwerden eingereicht, davon stammten 23 aus Europa; von diesen erkannte der Ausschuss in elf Fällen eine Verletzung der Konvention, vgl. Schöpp-Schilling et al. 2014, S. 547–553. Aus der Schweiz wurde noch keine Beschwerde eingereicht.

¹⁶⁸ Vgl. www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/dokumentation/cedaw-leitfaden-fuer-die-rechtspraxis.html (13. August 2017), Schläppi 2012, Aktualisierung 2015.

diese Rechtsakte die Art und Weise oder die Ausgestaltung der spezifischen Maßnahmen – wie z. B. eine Kommission oder eine Fachstelle – nicht vor (BGE 137 I 305 vom 21. November 2011, vgl. Medici 2012). Wichtig am Urteil ist auch, dass sich das Bundesgericht auf Fakten und Zahlen bezog, um festzustellen, dass die tatsächliche Gleichstellung noch nicht erreicht sei; Monitoring und Berichterstattung als Aufgabe sowohl von staatlichen Gleichstellungsinstitutionen, in Aktionsplänen oder Zukunftsstrategien der Kantone oder von zivilgesellschaftlicher Seite sind daher nicht nur sinnvoll, sondern unabdingbar.

Das Urteil ist seit 2011 immer wieder als starkes Argument angeführt worden, wenn es darum ging, institutionalisierte Gleichstellungsarbeit zu fordern und zu verteidigen. Das zeigt beispielhaft, welchen politischen Nutzen strategische Prozessführung haben kann.¹⁶⁹

Allerdings ist das Problem in Zug weiterhin ungelöst und es zeigt sich, dass juristische Rückschläge immer möglich sind. Im September 2016 verweigerte das Kantonsparlament das Eintreten auf einen Gesetzesentwurf der Regierung (also die Debatte), und zwar mit nachweislich falschen („Gleichstellung ist bereits erreicht“) oder irrelevanten („Das ist zu teuer!“) Argumenten. Dieser Entwurf war mager: das Gesetz sah vor, dass die Regierung Maßnahmen ergreifen kann, die notwendig und wirksam sind, um die tatsächliche Gleichstellung in allen Bereichen zu erreichen. Das Parlament würde dafür Gelder bereitstellen und die Verwaltung würde die Maßnahmen umsetzen.

Im Oktober 2016 richteten die gleichen Akteur*innen wie 2011 eine Beschwerde wegen Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung an das Bundesgericht.¹⁷⁰ Der Kanton habe weiterhin keine politischen, gesetzlichen, institutionellen oder organisatorischen Vorkehrungen eingeleitet, um seinen nationalen und internationalen Verpflichtungen nachzukommen.¹⁷¹ In einem Eventualantrag verlangten sie, der Kanton sei zu konkret genannten Maßnahmen, etwa bei Lohngleichheit oder politischer Partizipation, zu verpflichten. Im November 2016 erließ die Regierung allerdings den Gesetzesentwurf mit wenigen Änderungen als Verordnung und beschloss einen Maßnahmenplan. In seinem Urteil vom 19. Oktober 2017 wies das Bundesgericht die Beschwerde ab: Eine Verordnung sei eine zulässige Übergangslösung, ob-

¹⁶⁹ In der Schweiz gibt es auch weitere politisch motivierte strategische Klagen: so haben die „Klimasenioreninnen“ Klage gegen den Bund eingereicht: die Schweiz verfolge das Ziel, die Erderwärmung auf 2 Grad zu begrenzen, zu wenig. Der Bund verletze damit das Vorsorgeprinzip und das Recht auf Leben in der Bundesverfassung und komme seinen Schutzpflichten nur ungenügend nach. Nachweislich würden alte Menschen und besonders Seniorinnen stärker unter den Hitzewellen leiden, vgl. www.klimaklage.ch.

¹⁷⁰ Die Information stammen von der Nachrichtenseite www.zentralplus.ch (www.zentralplus.ch/de/news/gesellschaft/5514642/Gleichstellung-Handelt-der-Kanton-Zug-verfassungswidrig.htm) und von www.zg.ch (28. Mai 2017).

¹⁷¹ Die folgende Darstellung beruht auf dem Bundesgerichtsurteil vom 19. Oktober 2017 (1C_504/2016).

wohl weitergehende Regelungen vom Parlament beschlossen werden müssten, auch mit Blick auf die politische Umstrittenheit des Themas im Kanton (Erwägung 3.4.3). Mit der VO seien erste Vorkehrungen eingeleitet, Rechtsverweigerung daher nicht gegeben, obwohl sich nicht mit Sicherheit voraussagen lasse „ob die Verordnung ausreicht, um den Gleichstellungsauftrag wirksam umzusetzen, ohne zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen.“ (4.5). Die Beschwerdeführenden hatten gerade dies gerügt, obwohl die Regierung allein für die Koordination von Maßnahmen in der Verwaltung von einem Bedarf von 0,8 Stellen ausgegangen war, diese aber wegen Sparrunden nie budgetiert hatte. Die Eventualanträge lehnte das Bundesgericht mit Blick auf die föderale und politische Kantons-Autonomie und wegen fehlender bundesrechtlicher Vorgaben ebenfalls ab (6.3).

Während die Argumentation zur kantonalen Autonomie im Sinne höchstgerichtlicher Zurückhaltung und dem Primat des Politischen nachvollziehbar ist, scheint doch die Einschätzung, der Kanton Zug habe Vorkehrungen getroffen, einigermaßen unrealistisch: Es besteht zwar eine Verordnung, aber es werden keine Ressourcen zugewiesen. Wie soll da die Implementation geschehen?

Seit Scheideggers Untersuchungszeitraum bis 2005 scheint sich die rechtliche Situation der Fachstellen leicht verbessert zu haben. In immerhin 13 von 16 Kantonen mit einer Fachstelle gibt es rechtliche Grundlagen, in neun Kantonen sind diese sogar in einem Gesetz geregelt (und nicht in leichter durch die Exekutive zu ändernden Verordnungen oder Reglementen). Schwyz und Glarus, Kantone nur mit einer Gleichstellungskommission, haben diese im Einführungsgesetz zum Gleichstellungsgesetz rechtlich verankert (in Glarus jedoch befristet). Vier Kantone mit Fachstelle lassen diese ohne rechtliche Verankerung arbeiten.¹⁷²

Die rechtliche Verankerung der Gleichstellung und der entsprechenden Fachstellen ist in der Schweiz also heterogen, was die Vor- und Nachteile des Föderalismus zeigt. Er ermöglicht einerseits Innovation und avantgardistisches Voranschreiten, während andere sich jahrzehntelang zurückhalten. Der Preis hierfür sind strukturelle Ungleichheiten zwischen den Kantonen beim Diskriminierungsschutz, wie dies ähnlich schon bei den Schlichtungsstellen deutlich wurde. Dieses strukturelle Problem ist nach wie vor ungelöst (vgl. Scheidegger 2008, S. 105). Auch hier zeigt sich zum wiederholten Male: die schweizerische Rechtslage ist im europäischen Vergleich wesentlich schwächer und kantonal oder kommunal wenig ausführlich und umfassend.¹⁷³ Dies

¹⁷² AG, GR, SG, TI.

¹⁷³ Die schwache schweizerische Institutionalisierung wird mit einem Blick auf die deutsche Situation besonders deutlich: Dort sind die gesetzlichen Grundlagen in den letzten 15 Jahren zunehmend ausdifferenziert worden. So gibt es seit 1998 in jedem Bundesland Landesgleichstellungsgesetze, die vor allem die Ziele und Verfahren der Gleichstellungsbeauftragten in den entsprechenden Verwaltungen und Anstalten des öffentlichen Rechts regeln (Ru-

zeigt auch der folgende Abschnitt zu den Kompetenzen und Aufgaben der Fachstellen.

6.2.3 Aufgaben und Kompetenzen

Mit wenigen Ausnahmen haben schweizerische Gleichstellungsstellen vor allem Kompetenzen in Beratung, Information und Expertise. Sie verfügen über keinerlei gesetzliche Einspruchs- oder Sanktionsrechte; vereinzelt können sie Subventionen an zivilgesellschaftliche Organisationen vergeben.¹⁷⁴ Das EBG kann die Einhaltung der Lohngleichheit bei öffentlichen Beschaffungen des Bundes kontrollieren und kann mit den erwähnten Finanzhilfen des GIG Gleichstellungsprojekte unterstützen. Im Kanton Waadt kann die Fachstelle bei Streitigkeiten nach Gleichstellungsgesetz um eine Meinung zum Fall nach Aktenlage gebeten werden.¹⁷⁵ Die Fachstellen erfüllen in der Regel einen doppelten Auftrag: sie sollen die tatsächliche Gleichstellung in der inhaltlichen Arbeit der öffentlichen Verwaltung und in der Gesellschaft fördern. Somit sind die Fachstellen Agenturen des gesellschaftlichen Wandels, die verwaltungsintern und extern mit verschiedenen Anspruchsgruppen arbeiten. Dieser transformatorische Auftrag wird von konkreten politischen Gegebenheiten im Kanton überformt und ist zu einem bedeutenden Teil Organisationsentwicklung.

Die Fachstellen sind in der Regel klein und beschäftigen ihr Personal fast ausschließlich in Teilzeit – in der größten Einrichtung, dem Eidgenössischen Büro für Gleichstellung von Frau und Mann, arbeiteten 2015 20 Personen, die sich rund 12 Vollzeitstellen teilen,¹⁷⁶ aktuell sind es 14 Vollzeitstellen.¹⁷⁷ Die genauen finanziellen und personellen Ressourcen sind schwierig zu bestimmen, sind nicht immer transparent ausgewiesen (z. B. auf den Webseiten) und schwanken auch von Jahr zu Jahr. Scheidegger schätzte 2008 den langjährigen Durchschnitt pro Fachstelle auf 120 – 280 Stellenprozente. Für 1990 eruierte sie 13 Vollzeitstellen und für 2004 etwa 39 Vollzeitstellen insgesamt für alle kantonalen Fachstellen, mit einem leicht abnehmenden Gesamtvolumen seither. Somit machten Gleichstellungsstellen 2004 0.2

dolph und Schirmer 2004, S. 73–75). Einzelne materielle Vorschriften sind recht stark ausgebildet und es werden Rechtsansprüche formuliert, wie etwa auf Teilzeitbeschäftigung. Im Bundesrecht fallen konkrete Verfahrensvorschriften auf, die in der Schweiz völlig fehlen, etwa zur Einladung bei Bewerbungsgesprächen. Schließlich ist Deutschland das einzige Land, das via Kommunalverfassungen Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragte (mit einem externen Mandat) fast flächendeckend eingeführt hat (Wrangell 2012, S. 20).

¹⁷⁴ JU, VD.

¹⁷⁵ Loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (173.63), Art. 4, Abs. 3).

¹⁷⁶ Vgl. www.ebg.admin.ch/org/00018/index.html?lang=de (22. Juli 2015, nicht mehr verfügbar).

¹⁷⁷ Vgl. www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/das-ebg/organisation.html (12. Dezember 2017).

Promille des gesamten kantonalen Personalbestands aus (Scheidegger 2008, S. 328–329). Zürich, Basel-Stadt und Genf sind jene Kantone, die jemals mehr als drei ganze Stellen zur Verfügung hatten; die Fachstelle der Stadt Zürich verfügte 2015 über 650 Stellenprozent. In kleinen Kantonen sind Gleichstellungsbeauftragte auch als Einzelpersonen in Teilzeitanstellung tätig. So wurde innerhalb der Fachstelle für Gesellschaftsfragen im Kanton Obwalden die Gleichstellung der Geschlechter in einem 30%-Pensum bearbeitet, bot also keine eigenständige Existenzsicherung, war relativ weniger sichtbar als andere Fachstellen und auch entsprechend leicht abzuschaffen.¹⁷⁸

Fachstellen arbeiten oft als Stabsstellen, d. h. sie sind der Regierung oder der Staatskanzlei direkt zugeordnet und sind somit hierarchisch recht hoch angesiedelt. Einige sind eine selbstständige Dienststelle. Bei Zusammenlegungen mit anderen Fachstellen wurde oft eine weitere Hierarchieebene eingeführt. Nach Scheidegger waren Veränderungen in der hierarchischen Ansiedlung bis 2004 mehrheitlich Herunterstufungen (Scheidegger 2008, S. 326–327). Allerdings gibt es vereinzelt auch mehr Ressourcen, z. B. für das EBG, um eine nennenswerte Anzahl Lohnkontrollen im Beschaffungswesen durchführen zu können. In der Regel bestehen folgende Aufgaben und Kompetenzen:¹⁷⁹

- Die Überprüfung von Erlassen auf Diskriminierungsfreiheit und Stellungnahmen (Vernehmlassungen) zu Geschäften mit Gleichstellungsbezug; die Fachstellen sollen hier frühzeitig beigezogen werden;
- Beratung und Information für Behörden (Projekte, Maßnahmen, Recht, Verwaltungspraxis), wobei teilweise eine Gender-Mainstreaming-Perspektive zugrunde gelegt wird;
- Die Erarbeitung von Grundlagenwissen und Studien;
- Monitoring des Stands der Gleichstellung
 - Die Entwicklung von Maßnahmen und Projekten zur Förderung der Gleichstellung. Je nach Fachstelle werden einzelne Themen hervorgehoben, wie Gewalt gegen Frauen, politische Partizipation, Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Bildung;

b. sie fördert den Miteinbezug der Gleichstellungsperspektive in alle Politikbereiche der Verwaltung und unterstützt die zuständigen Stellen bei der Vorbereitung und Umsetzung von gleichstellungsrelevanten Maßnahmen.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Es liegt der Gedanke nahe, dass – nicht nur in diesem Fall - implizit auf freiwillige Überstunden gezählt wird. Zudem verlangt ein solches Pensum sehr große zeitliche Flexibilität für Termine, Gespräche und Sitzungen.

¹⁷⁹ Die folgende Zusammenstellung beruht auf einer Auswertung der kantonalen rechtlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Reglemente), die über www.lexfind.ch (Juli 2015) recherchiert wurden.

¹⁸⁰ Kanton Bern, BSG 152.211 - Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Staatskanzlei (Organisationsverordnung STA, OrV STA), Art. 15, Abs. 2.

- Beratung für Privatpersonen und Organisationen, teilweise besonders für private Arbeitgeber;
- Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsarbeit, z. T. Weiterbildung;
- Bei der Hälfte der Fachstellen ist das Führen einer Dokumentation (z. B. gleichstellungsrelevanten Daten, Presse, Literatur) explizit vorgesehen;
- Koordination und Vernetzung mit ähnlichen Fachstellen und relevanten Verwaltungsstellen und in der Schweiz.

Fachstellen können in der Regel mit allen Dienststellen direkt verkehren und Auskünfte einholen. Sie können zum Teil verlangen, als Mitglied in Arbeitsgruppen und Kommissionen innerhalb der Verwaltung teilzunehmen, wenn gleichstellungsrelevante Fragen berührt sind.

Wie in anderen deutschsprachigen Ländern sind viele Fachstellen auch für eine verwaltungsinterne gleichstellungsgerechte Personalpolitik zuständig. Sie arbeiten oft¹⁸¹ mit den Personaldiensten zusammen, die in einzelnen Fällen über eigene Stellen zur gleichstellungsgerechten Personalpolitik verfügen. Gleichstellungsbeauftragte sind nicht an Personalentscheidungen beteiligt. Quotierungsbestimmungen fehlen im Personalrecht und werden daher auch nicht überwacht. Vereinzelt gibt es politische Beschlüsse zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen, die mit verschiedenen Maßnahmen erreicht werden sollen.¹⁸² In den 2000er Jahren bekamen viele Fachstellen erweiterte Mandate oder wurden mit anderen Stellen zusammengelegt, die sich mit Migration, Gleichstellung von Behinderten, Familienfragen, Jugend oder Gesundheitsförderung beschäftigen (vgl. Bannwart 2009). In der Regel wurden die Ressourcen nicht entsprechend erweitert, so dass viele GBA befürchten, die Geschlechtergleichstellung komme unter die Räder. Prinzipiell mögliche Gewinne einer intersektionalen Bearbeitung von Problemlagen, z. B. von Migration und Geschlecht, lassen sich so nicht realisieren.

Alle Fachstellen von Bund, Kantonen und den Städten sind in der *Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten* zusammengeschlossen, die vornehmlich der gegenseitigen Unterstützung und Information, der Koordination, der Vorbereitung von Stellungnahmen und der Realisierung von Projekten nationaler Reichweite dient. Als Ziel wird eine langfristige und

¹⁸¹ Besonders z. B. BL, BS, GR, LU, ZH; in Uri besteht eine Ombudsstelle innerhalb der Verwaltung für Gleichstellungsfragen im Personalbereich. In einigen Kantonen kann eine entsprechende Kompetenz in den Rechtsgrundlagen aus Ressourcengründen aber nur punktuell eingelöst werden. In der Bundesverwaltung übernehmen Eidgenössisches Personalamt sowie die Personaldienste der Departemente und Ämter die Gleichstellungsförderung beim Personal, vgl. Fuchs et al. 2016.

¹⁸² So in der Stadt Bern (www.bern.ch/mediacenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/stadt-bern-mehr-frauen-in-fuehrungspositionen, 30. Oktober 2017) und in der Bundesverwaltung z. B. bei der Besetzung von Kommissionen.

kohärente Gleichstellungspolitik gesehen (vgl. www.equality.ch). Im Rahmen des schweizerischen „horizontalen Föderalismus“ ist die Konferenz am ehesten eine sog. „Fachbeam*innenkonferenz“, von denen es etwa 500 gibt und die meist auf Eigeninitiative der Fachpersonen entstehen. Die Gleichstellungskonferenz ist als privater Verein organisiert und wird durch Beiträge der Fachstellen finanziert.¹⁸³ Die Konferenz hat mehrere feste Arbeitsgruppen (z. B. Bildung oder Recht) und die GBA treffen sich halbjährlich zu einer zweitägigen Tagung. Zudem bestehen regionale Konferenzen. In ihren eigenen Kantonen sind die Fachstellen häufig Teil von Koordinationsgremien (z. B. Runder Tisch zu häuslicher Gewalt oder Frauenhandel, vgl. Abschnitt 6.4) und sie halten mehr oder weniger formell mit Politikerinnen und mit zivilgesellschaftlichen Organisationen Kontakt.

Zusammengefasst verfügen die schweizerischen Gleichstellungsstellen über einen breiten und transformatorischen Auftrag und schwache rechtliche Grundlagen, die viel Informationsarbeit und wenig Eingriffsmöglichkeiten vorsehen. Die Ressourcenausstattung ist gering und es arbeiten nur wenige Personen in diesem Beruf. Daraus ergeben sich zahlreiche Herausforderungen. *Erstens* ist das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung professionell vielfältig und komplex. Es braucht daher Expertise in verschiedenen Fachbereichen: darunter sind Gender Studies nur einer, neben z. B. Politik, Ökonomie, Jura oder Soziologie. *Zweitens* gibt es eine Vielzahl von Anspruchs- und Zielgruppen, mit denen es zusammenzuarbeiten gilt. *Drittens* müssen Fachstellen die vielversprechendsten Handlungsansätze auswählen und diejenigen Argumente und Bezugsrahmen wählen, die auf Resonanz bei den verschiedenen Gruppen stoßen (Verwaltung, externe Kooperationspartner*innen, Politiker*innen, allgemeine Öffentlichkeit). Erschwerend kommt hinzu, dass diese Gruppen unterschiedliche politische Grundüberzeugungen zur Gleichstellungspolitik haben. *Schließlich* muss die transformative Aufgabe der tatsächlichen Gleichstellung gegenüber staatlicher Deregulierung und antifeministischen Einstellungen verteidigt werden.

¹⁸³ Im politischen System der Schweiz sind weitere Instrumente der interkantonalen Koordination die Konkordate (interkantonale Verträge) und die Konferenz der Kantonsregierungen und verschiedene „Direktionskonferenzen“ wie etwa die „Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren“ (seit 1897!), die etwa mit der deutschen Kultusminister*innenkonferenz vergleichbar ist. Diese Konferenzen werden in der Föderalismus-Debatte grundsätzlich als Alternative zu bundesrechtlichen Vereinheitlichungen gesehen, allerdings zeigt die Empirie eine gewisse Schwerfälligkeit besonders bei politischen Kontroversen, vgl. Vatter 2014b, S. 136–138.

6.3 Gleichstellungsbeauftragte als institutionelle Insiderinnen

Wie arbeiten Gleichstellungsbeauftragte mit diesen Herausforderungen? Für diese Frage ist es nützlich, zwischen unterschiedlichen notwendigen Wissensformen zu unterscheiden – wissenschaftliches Wissen, Geschlechterwissen, Alltagswissen sowie Institutionen-, Steuerungs- und Führungswissen. In der Studie mit Gleichstellungsbeauftragten wurden die letztgenannten Wissensarten als besonders relevant herausgestellt. Eine These lautet daher, dass das besondere Potenzial von GBA in ihrer Funktion als institutionelle Insiderinnen liegt: Sie sind Mitglieder der öffentlichen Verwaltung und mit den bürokratischen Logiken wie Handlungsorientierungen und Werten im Sinne Max Webers vertraut und tragen sie aktiv mit (z. B. Unparteilichkeit, Regelgebundenheit, Einhaltung des Dienstwegs). Dies ermöglicht ihnen ein adäquates Vorgehen innerhalb der Verwaltung, das somit essentiell für den prozeduralen Erfolg ist, also den Zugang zu den relevanten exekutiven Entscheidungsprozessen.

6.3.1 Empirisches Vorgehen

Im Rahmen der erwähnten Studie für die Schweizerische Gleichstellungskonferenz wurden 2012 und 2013 insgesamt zehn leitfadengestützte Expertinnen-Interviews mit ehemaligen und amtierenden leitenden Gleichstellungsbeauftragten in Bund (drei Personen), Kanton (sechs) und Stadt (eine) geführt. Dabei stammten vier aus der Westschweiz und sechs aus der Deutschschweiz. Drei GBA waren zum Zeitpunkt der Gespräche im Amt, sieben waren entweder in anderen Positionen tätig oder pensioniert. Die Frauen wurden zwischen 1949 und 1971 geboren und haben unterschiedliche biographische Hintergründe; eigene Diskriminierungserfahrungen (die hier nicht Gegenstand sind) bleiben jedoch nicht auf die ältere Generation beschränkt. Im Interview wurden sie zu ihrem Werdegang, ihren Aufgaben und Zielen befragt. Im Mittelpunkt der Studie stand dabei der Umgang mit verschiedenen Arten von Wissen, insbesondere dem Fach- und Geschlechterwissen sowie mikropolitischen und soziologischem Wissen über Institutionen und die Frage, inwiefern sich ein eigenes Professionswissen herausbildet. Die Interviews wurden transkribiert und die Aussagen mit einem deduktiv und induktiv entwickelten Kategoriensystem kodiert. Um die Aussagen zu strukturieren, folgten daraufhin die Analyse und der Vergleich der Häufigkeiten, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der angesprochenen Themen. Allgemein äußerten sich die ehemaligen GBA kritischer und mit mehr Abstand bzw. sie konnten sich kritischer äußern als jene im Amt. Einige Personen kannten

zudem die Autorin auch aus ihrer Tätigkeit in einer Gleichstellungs-Fachstelle. Eine gewisse Vertrautheit mag zu offeneren, aber auch einseitigen Aussagen geführt haben und zu einer weniger expliziten Reflexion ihrer strategischen Positionierung (vgl. hierzu Hesse-Biber und Leavy 2011, S. 139–140). Die ursprüngliche Studie wurde innerhalb der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten diskutiert und die entsprechenden Ergebnisse einbezogen.¹⁸⁴

6.3.2 Wissensbegriffe und Professionsfragen

Zeitgenössische konstruktivistische *Wissensbegriffe* gehen davon aus, dass Wirklichkeit weder einfach gegeben noch eine Illusion des einzelnen Bewusstseins ist, sondern eine gesellschaftliche Konstruktion, die auch von anderen anerkannt werden muss (vgl. Knoblauch 2008, S. 472). Wissen ist also das, was Menschen dafür halten und intersubjektiv teilen (Wetterer 2011, S. 52). Wissenssoziologische Forschung ist daher darauf gerichtet, Voraussetzungen, Prozesse und Bedingungen zu untersuchen, die in gegebenen kulturellen Kontexten und bestimmten Interessenlagen zur Akzeptanz von Meinungen, Fakten oder Eindrücken als „Wissen“ führen. Wissen als soziale Konstruktion beruht auf einer Übereinkunft darüber, was wirklich und was handlungsrelevant ist.

Wissenschaftliches Wissen ist systematisches Wissen, das für seine Gültigkeit die Anerkennung der *scientific community* benötigt, d. h. es muss sich an den akzeptierten innerwissenschaftlichen Gütekriterien messen lassen. Es ist auch handlungsentlastetes Wissen, weil in seiner immanenten Logik alltagsweltliche Sinnbezüge oder politische Ziele ohne Relevanz sind. Demgegenüber ist *Expert*innen- und Professionswissen* handlungsorientiert und bezeichnet extensives Wissen in einem spezifischen Bereich. Es hat ein gewisses Deutungsmonopol über Problemsituationen. Expert*innentum ist ein sozialer Zuschreibungsprozess. Für die Schweiz gibt es unter Gleichstellungsbeauftragten kein spezifisches Professionswissen oder eine Professions-Identität. *Alltagswissen* wiederum ist ein „plurales Erfahrungs- und Handlungswissen“, das „einen breiten Fundus fragloser Selbstverständlichkeiten und inkorporierter Handlungsroutinen umfasst“ (Wetterer 2011, S. 56). Alltagswissen kann widersprüchlich und heterogen sein. Sünne Andresen und Irene Dölling haben in ihrer Studie zur Einführung von Gender Mainstreaming in einer öffentlichen Verwaltung alltagsweltliches Geschlechterwissen als „habitualisierte Klassifizierungsmuster“ beschrieben, die quasi

¹⁸⁴ Ich danke den Auftraggeberinnen, den Gleichstellungsstellen der Kantone Basel-Landschaft und Bern sowie dem Eidgenössischen Büro für Gleichstellung, für die Möglichkeit, die Ergebnisse der Interviewstudie von 2012/13 hier in ergänzter und veränderter Form zu publizieren.

in die Individuen eingesedimentiert sind und nicht wie beliebige Wissensbestände durch Training, Aufklärung und Information veränderbar sind (Andresen und Dölling 2005, S. 180–182). Kenntnisse und Reflexion von Alltagswissen sind für den Erfolg von Gleichstellungsarbeit relevant und anspruchsvoll. *Institutionenwissen* umfasst systemisch-funktionales Wissen über die Entwicklungslogiken bestimmter Institutionen und ihrer formellen wie informellen Regelsysteme (Matthiesen 2007, S. 684). Gleichstellungsbeauftragte müssen sich dort gleichsam „hineinsozialisieren“. Für Mitglieder der öffentlichen Verwaltung ist Institutionenwissen essentiell. Dazu gehört auch Managementwissen zur Führung und Motivation von Mitarbeitenden und Wissen zur Steuerung in unterschiedlichen Modi (wie Projekt- und Programmleitung, Organisationsentwicklung, Change-Management u. ä.) und unterschiedlichen Kontexten, etwa bei informeller Kooperation, in Governance-Strukturen oder in klassischen Linien-Situationen (Matthiesen 2007, S. 684). Reflexionswissen kommt bei allen Wissensformen vor. Es kann helfen, Geltungsansprüche, normative Ansprüche oder Behauptungen kritisch gegenzuprüfen (Matthiesen 2007, S. 685).

Wissenschaftlerinnen haben Professionalisierungsprozesse von Gender-Expert*innen immer wieder kritisch hinterfragt. Gudrun-Axeli Knapp konstatierte, die Praxis der Gleichstellungspolitik werde in der Regel auf der Basis von pragmatischen Zielformulierungen und Erfahrungswissen betrieben und greife nur selten auf theoretische Diskussionen und empirische Befunde aus der Forschung zurück (2011, S. 72). Angelika Wetterer beschrieb in ihren Analysen von Professionalisierungsprozessen die sog. *Gender-Expertise* von Gender-Expert*innen als praxisorientiert und zwischen wissenschaftlichem und Alltagswissen vermittelnd. Dabei werde wissenschaftliches Wissen mit Blick auf die Adressaten- und Abnehmerseite neu konzipiert (Wetterer 2011, S. 53). Dieser Reformulierungsprozess orientiere sich maßgeblich an den Ziel- und Problemdefinitionen sowie dem Geschlechterwissen der Auftraggebenden, um unterscheidbares Expert*innenwissen, Anschlussfähigkeit sowie gesellschaftliche Nützlichkeit zeigen zu können (Wetterer 2002, S. 139). Diese führe zur Redramatisierung der Geschlechterunterschiede und traditioneller Zweigeschlechtlichkeit sowie einer Orientierung an neoliberalen Rationalitätskriterien in der Gleichstellungsarbeit. Doch könnten Gender Management oder Gleichstellungspädagogik den gleichstellungspolitischen Gestaltungswillen einflussreicher politischer Entscheidungsträger*innen nicht ersetzen (Wetterer 2011, S. 60–61). Diese Thesen sind verschiedentlich kritisiert worden. Regina Frey hat darauf hingewiesen, dass Beratung im Gleichstellungsbereich sehr wohl auf theoretischer Reflexion basiere, entsprechende Erkenntnisse aber nur selten in den wissenschaftlichen Diskurs eingingen (Frey 2012, S. 82). Die Erwartung, Interventionen in Prozessen und Steuerungsmechanismen müssten Theorie exakt umsetzen, sei unrealistisch, weil politische Arenen von zahlreichen Faktoren gesteuert würden, von

denen „gute Theorie“ nur einer sei, so schon Baer und Kletzing (2004, S. 9). Für die Schweiz konnten diese kritisierten Prozesse kaum beobachtet werden. Vielmehr positionieren sich Schweizer GBA vor allem als Expertinnen mit bestimmten, vielfältigen Wissensbeständen, deren Verknüpfung, Anpassung und Transformation erfolgreiches Handeln innerhalb der staatlichen Verwaltung ermöglicht.

6.3.3 Gleichstellungsbeauftragte und ihre Wissensbestände

Gleichstellungsbeauftragte brauchen wissenschaftliches Wissen

Alle GBA haben einen traditionellen disziplinären Hintergrund in Geistes- und Sozialwissenschaften, Ökonomie oder Recht (vier von zehn haben promoviert) und alle sammelten vor ihrer Aufgabe in anderen Tätigkeiten Erfahrung. Die Arbeit in einer Gleichstellungs-Fachstelle selbst ist keine eigentliche Karrierestation, die für andere Führungspositionen qualifiziert. Die Entscheidung, in diesem Beruf zu arbeiten, ist bei allen von einem starken gleichstellungspolitischen Ethos geprägt: der Job verspricht einen sinnvollen Einsatz für eine Welt sozialer Gerechtigkeit und gerade für die Amtsjüngeren für das „gute Leben“. ¹⁸⁵ Überwiegend definieren die Interviewten das Geschlechterverhältnis explizit als ein gesellschaftliches Struktur- und Machtverhältnis und als Ziel ihrer Arbeit die Verringerung der Ungleichheit. Dabei wenden sich ehemalige GBA stärker gegen den zeitgenössischen ökonomisierenden Diskurs, obwohl auch sie ihn strategisch eingesetzt haben. Die ehemaligen GBA haben ihr Engagement begonnen, als die Abschaffung direkter Frauendiskriminierung und *Frauenförderung* noch im Mittelpunkt stand. Differenzfeministische Einstellungen fehlen ganz. Übereinstimmend ist heute für alle GBA, dass sie *Gleichstellung* für Frauen *und* Männer machen (und einige explizit LGBTIQ-Menschen erwähnen).

Häufig werden von den Interviewten wichtige Erkenntnisse der Geschlechterforschung als Hintergrundwissen bezeichnet, das bei Bedarf abgerufen werden kann:

Jeder Diskurs ist wichtig, aber er ist ein Hintergrund, den ich manchmal brauchen kann, aber im Gleichstellungsbereich kann es mir egal sein, wie eine Differenz zustande kommt. Mein Ziel ist es, die zu reduzieren. Da sind verschiedene Theorien hilfreicher und weniger hilfreich. Aber ich muss diese Palette irgendwo im Kopf haben und damit agieren können, aber vis-à-vis habe ich Leute, die davon keine Ahnung haben.

In solchen Transformationen deutet sich ein strategisches, möglicherweise auch inkohärentes Repertoire von Gleichstellungsbegriffen an, was bereits

¹⁸⁵ Bei Vorstellungen über die Anerkennung verschiedener Formen von bezahlter und unbezahlter Arbeit gibt es Anknüpfungspunkte zum lateinamerikanischen „Buen Vivir“, vgl. Gann 2013, S. 87–89.

Julia Nentwich in ihrer Arbeit über die Geschlechterkonzepte von Gleichstellungsbeauftragten herausgearbeitet hat (Nentwich 2006, S. 512). Dabei ergibt sich eine sehr große Spannung zwischen dem Verständnis des Geschlechterverhältnisses als eines gesellschaftlichen Struktur- und Machtverhältnisses und der Notwendigkeit, die Sprache der Adressat*innen zu sprechen. Dabei müssen diese Verhältnisse dann je nachdem auch ausgeblendet oder heruntergespielt werden und neue Sprachregelungen müssen übernommen werden. Ehemalige Gleichstellungsbeauftragte kritisieren teils vehement, dass im Zuge neuer Paradigmen die Thematisierung von Geschlecht als gesellschaftlichem Struktur-, Macht- und Gewaltverhältnis, z. B. in der Öffentlichkeitsarbeit, politisch nicht mehr akzeptabel ist.

Als wichtiges Ergebnis lässt sich festhalten, dass die GBA klassisches disziplinäres wissenschaftliches Fachwissen in *Verbindung mit* wissenschaftlichem Fachwissen zu den *Geschlechterverhältnissen* bzw. den *Gender Studies* als relevant erachten. Zudem wird die Breite des notwendigen Fach- und Handlungswissens betont, um das transversale Thema Gleichstellung abdecken zu können. Eine breite Streuung der Fachexpertise in einem kompetenten Team führe zu guten Resultaten und hohem Output. Viele Beauftragte haben die Anforderungen an die Breite des Fachwissens auch durch den Einkauf externer Expertise oder durch längere Kooperationsbeziehungen untereinander gelöst. Externe fachliche Expertise erhöht nach Einschätzung der ehemaligen GBA Glaubwürdigkeit und Relevanz der eigenen Anliegen und zeigt Handlungsmöglichkeiten für Adressat*innen auf (hier sei etwa das bereits besprochene Instrument Logib genannt). Allerdings wächst das relevante wissenschaftliche Fachwissen exponentiell, was mit einem hohen Frustrationspotential verbunden ist: die GBA lebe „von der Hand in den Mund“ und trainiere dabei schnelles Einarbeiten in viele Fachbereiche, beispielsweise bei Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen oder bei Mitarbeit in Projekten.

Gleichstellungsbeauftragte brauchen Institutionen- und Steuerungswissen

Nach übereinstimmender Einschätzung der GBA hat die verwaltungsinterne Arbeit eine Schlüsselrolle, weil Gleichstellung ein transversales Thema ist. Dabei reflektieren die Interviewten die mit der Verwaltungsarbeit verbundenen Handlungsmöglichkeiten und –beschränkungen. Zu nennen sind hier die Einbindung in politische und Verwaltungs-Hierarchien und politische Entscheidungsprozesse sowie die Orientierung der Arbeit auf alle Bevölkerungsgruppen. Das Rollenverständnis der GBA ist facettenreich: sie verstehen sich als Fachexpertin, als kritische (verwaltungs-)interne Beraterin sowie als parteiliche Vertreterin. Einzelne reflektieren, dass ihre Arbeit Ergebnis vergangener feministischer Auseinandersetzungen ist, allerdings ist zuweilen die Abgrenzung zur Frauenbewegung und direkten Wünschen von Organisatio-

nen scharf und dezidiert. Fünf Befragte, deren Arbeit teilweise bis Mitte der 1980er Jahre zurückreicht, erwähnten spontan, ihre Arbeit sei „Pionierinnen-Arbeit“ gewesen. Damit ist erstens eine unbekümmerte, Hierarchien eher ignorierende Herangehensweise gemeint, die auch weniger stark als heute auf Kompromisse ausgerichtet gewesen sei. Zweitens beinhaltet dieser Begriff, dass man etwas Neues, noch nie Dagewesenes getan hat, etwa ein diskriminierungsfreies neues Personalrecht entwickelt hat, eine erste Broschüre zum Erkennen von Lohndiskriminierung verfasst hat oder versucht hat, Gleichstellungsarbeit in den Verwaltungsstrukturen zu institutionalisieren. Übereinstimmend wird dies als eine der schwierigsten und widerstandsreichsten Aufgaben bezeichnet. Die Integration der Gleichstellungsperspektive ins Verwaltungshandeln, also Gender-Mainstreaming im weiten Sinne, ist für die GBA wichtiges Anliegen – das durchaus anderes genannt werden könne, z. B. Gleichstellungs-Controlling im Kontext der Personalarbeit. Ohne politischen Willen und ohne das Amt der Gleichstellungsbeauftragten sei die Umsetzung von Gender Mainstreaming nicht möglich. Ansprechpartner*innen in einzelnen Ämtern mit einem kleinen Pensum dafür würden (noch) nicht reichen: „Man braucht etwas Spezifisches *und* etwas Integriertes.“

Insgesamt gibt es eine starke Argumentationslinie bei den amtierenden GBA und der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, institutionelle Gleichstellungsarbeit als prinzipiell „normales“ Verwaltungshandeln zu definieren und sich so zur „Pionierinnen-Phase“ abzugrenzen. Interviews und Tätigkeitsberichte zeigen: Diese *strategische Positionierung ist Wunsch und Wirklichkeit zugleich*, scheint sich aber tendenziell zu verbessern. So gibt es erprobte Routinen und gute Praktiken, seien es Runde Tische oder Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt (vgl. 6.4). Andererseits wird immer wieder stark um politische Anschlussfähigkeit gekämpft und müssen Kürzungsversuche abgewehrt werden (vgl. 6.5). Eine Studie im Rahmen des NFP60 fand, dass auf kantonaler Ebene der Einbezug von Expertise der Gleichstellungs-Fachstellen in Politikformulierungsprozessen etwa in der Familien- und Sozialpolitik oft zufällig ist. Dies gilt besonders für kleine Verwaltungen. Insofern werde das volle Potenzial der Fachstellen kaum ausgeschöpft (Balthasar und Müller 2016). Die Studie empfiehlt den Fachstellen, sich stärker als bisher mit ihrer Expertise in diese Prozesse einzubringen. Allerdings ist unklar, ob sie absichtlich von den Verantwortlichen in der Verwaltung nicht einbezogen werden, ob den Fachstellen die zeitlichen Ressourcen fehlen oder ob die für den Prozess Verantwortlichen den Gleichstellungsaspekt in einem Gesetzgebungsprojekt gar nicht erkennen. Interviewaussagen deuten vor allem auf den letzten Aspekt hin. Dies ist vermutlich eine der größten Hürden effektiver Gleichstellungspolitik, weil so Handlungsbedarf nicht erfasst wird.

Fachstellen haben einen bestimmten, rechtlich definierten Auftrag. Diesen Auftrag konkretisieren und adaptieren die Gleichstellungsbeauftragten im

Kontext der generellen politischen Ausrichtung des Departements (Regierungsprogramm). Im Idealfall besteht zwischen der Fachstellenleitung und ihren politischen Vorgesetzten ein fachliches und persönliches Vertrauensverhältnis mit klaren Aussagen, was politisch möglich bzw. gewollt ist und was nicht. Beiderseitige Loyalität, regelmäßiger Kontakt und Informationsaustausch sind weitere wichtige Faktoren. Erfolg und Wirksamkeit der Fachstelle benötigen u. a. Vertrauen in die Fach- und Handlungskompetenz der Beauftragten, Rückendeckung gegen Budgetkürzungen oder die tatsächliche Umsetzung festgelegter Verfahrensregeln, etwa bei Konsultationsverfahren oder Kommissionsbesetzungen. *Die Unterstützung von oben ist kontingent:* Manchmal lässt sich mit politischen Vorgesetzten eine „politische Hebelwirkung“ erreichen, manchmal sei lediglich ein Gewährenlassen zu bekommen, so dass die GBA ihre Agenden gleichsam im Windschatten verfolgen können. Während amtierende GBA in den Interviews eher eine politische Rückendeckung bejahten, erwähnten die meisten ehemaligen GBA das Fehlen einer starken politischen Unterstützung, besonders von Seiten der Regierung, das immer wieder sehr belastend gewesen sei. Umgekehrt können politische Vorgesetzte das Amt der Gleichstellungsbeauftragten allein durch ihre Präsenz und ihre Arbeit nachhaltig positiv prägen. Patricia Schulz, ehemalige Direktorin des EBG, erwähnt: „... ich war stolz, für Ruth Dreifuss zu arbeiten. Ich war echt stolz.“

Innerhalb der politischen Rahmenbedingungen müssen die eigene Arbeit gesteuert und die Themen und Herangehensweisen adäquat, strategisch und antizipierend ausgewählt werden. Das gelingt besser, wenn die Stelle in der Verwaltung als unabhängige Dienststelle positioniert ist und die GBA so Zugang zu den hierarchisch hoch angesiedelten Koordinationsgremien der jeweiligen Departemente bekommen. Ein breites Netzwerk muss vor allem in den Bereichen Justiz, Finanzen, Personal und Statistik proaktiv aufgebaut werden. Als Erfolgsfaktoren gelten das Schaffen einer guten Beziehungsbasis, die inhaltliche Diskussionen ermöglicht, Freude am Erklären des eigenen Tuns in einem angemessenen Ton sowie Überzeugungskraft.

Die *Kooperationsbeziehungen* in der Verwaltung müssen gut definiert und eingeübt werden. Dabei müssen die GBA die „Alchimie der Projektarbeit“ beherrschen lernen: wie beginne ich Kooperationen, schaffe Vertrauen und schnelle Erfolge? Wen binde ich wie und wann ein? (das können Fachexpert*innen, aber auch strategisch wichtige oder hierarchisch hochstehende Personen sein). Es braucht ausgeprägte Organisationskenntnisse und Gespür für informelle Regeln und formelle politische Entscheidungsmechanismen in der Verwaltung sowie über deren prozesshaftes Zusammenwirken, um realistische Erwartungen zu entwickeln. Dies gilt auch für externe Kooperationsbeziehungen (Organisationen, Unternehmen, Gleichstellungskommissionen, Politik). Sie erhöhen das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Fachstellen. Zudem ist es so möglich, die Sichtweise verschiedener Anspruchsgruppen

kennen und verstehen zu lernen, ohne sich jedoch in der Arbeit einseitig beeinflussen zu lassen.

Führungswissen und –erfahrung ist in den letzten Jahren zu einer Voraussetzung für die Fachstellenleitung geworden, während ehemalige GBA sich dieses Wissen teilweise noch *on the job* aneigneten. Die GBA haben überwiegend ein partizipatives und ressourcenorientiertes Führungsverständnis: Ziel der Führung sei die Arbeitsfähigkeit des Teams, das Fernhalten eines permanenten Legitimationsdrucks und damit auch die gute Entwicklung der Kompetenzen der einzelnen Mitglieder. Dafür ist fachliche und persönliche Diversität im Team hilfreich. Auch Selbstführung und fachstelleninternes Ressourcenmanagement gehören zu einer guten Führungstätigkeit. Die GBA haben dazu ein breites Spektrum entwickelt. Dies reicht vom konsequenten Verzicht auf Themen und Projekte bei sinkenden Ressourcen über Regeln im Team: eine ausgeprägte Pausenkultur etwa und kollegiales Coaching bis zum Grundsatz „Pflicht und Kür“: jede der Mitarbeiter*innen hat sowohl Aufgaben, die konfliktträchtig oder schwierig in der Kooperation mit anderen sind als auch Dossiers mit freierer Hand und mehr Spielraum für Kreativität.

Gleichstellungsbeauftragte müssen Alltagswissen und (unbewusstes) Geschlechterwissen managen und reflektieren

Alltagswissen zu Geschlecht, also selbstverständliches und „einsedimentiertes“ Erfahrungs- und Handlungswissen, was Geschlecht ist, wie die Geschlechterverhältnisse beschaffen sind und sein sollten, spielen in der Kommunikation zwischen Fachstellen und Adressat*innen, anderen Verwaltungsstellen und Kooperationspartner*innen eine zentrale Rolle. GBA wiesen durchgängig auf das Spezifikum des „emotionalen Betroffenheitsbezugs“ hin: Das Gegenüber sieht nicht nur seine private Lebensgestaltung auf dem Prüfstand, auch werden Gleichstellungsanliegen häufig als die persönlichen Anliegen der GBA wahrgenommen. Umgekehrt bestehe auch die Gefahr einer „Paranoia“: Exponierung, Kritik und Kampf um Ressourcen, die häufig als typisch für Gleichstellungsarbeit wahrgenommen werden, seien in der Realität für jede Führungsposition in der Verwaltung typisch. Eine praktische Konsequenz daraus ist das notwendige alltägliche „Projektionsmanagement“: Das typische Fremdbild der GBA mache sie zum Objekt für Neugier und Projektionen; sie sind mit ihrem Auftrag „das verkörperte Defizit“ und sie sind mit dem Differenzparadox konfrontiert, d. h. sie müssen die Ungleichheiten herausarbeiten und betonen, die sie bekämpfen sollen. Erfolgreiches und kreatives Projektionsmanagement, um mit veröffentlichen und verdeckten Anfeindungen umzugehen, wird erwähnt als unabdingbare Kompetenz, um diesen Job längere Zeit ausfüllen zu können: „Man muss einstecken können“ und hartnäckig bleiben. Ein solches Management kann konkret, aber zeitaufwändig sein. So lud eine GBA beherzt alle jene Männer ein, die ihr

nach einer umstrittenen, in der Presse besprochenen Personalentscheidung, zum Teil unflätige Reaktionen geschickt hatten, um ihre Arbeit und allfällige gemeinsame Ziele aufzuzeigen. Diese Auseinandersetzung zeigt die große Anforderung an Medienarbeit und Kommunikationsvermögen sowie den Bedarf an zeitlichen Ressourcen.

Zum Projektionsmanagement gehört auch die hier mehrfach ausgeführte starke Positionierung der „professionellen Dienstleisterin aus der Verwaltung“, die eine spezifische, aber lebensnahe Expertise anbietet und die verschiedene Anspruchsgruppen „abholen“ kann. Nur wer professionell vermitteln und kommunizieren kann und nur wer in den Perspektiven und Rastern der jeweiligen Zielgruppen denken kann, wird als Partner*in verstanden und akzeptiert. Weil bei den Zielgruppen häufig nicht Gerechtigkeit an erster Stelle steht, sondern der ökonomische Nutzen, erklärt sich die steigende Bedeutung der ökonomischen Perspektive.

6.3.4 *Fazit: Verknüpfungswissen*

Mit ihrer bewussten Positionierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung als institutionelle Insiderinnen schaffen Gleichstellungsbeauftragte Voraussetzungen für die Institutionalisierung von Gleichstellungsperspektiven. Dabei kommt es zu einer Transformation von Wissen: Durchgängig transformieren die interviewten GBA wissenschaftliches Fach- und Genderwissen für die eigene Arbeit und arbeiten es adressat*innengerecht, prozess- und praxisorientiert auf. Das gilt sowohl für die Paradigmen der Gleichstellungspolitik (z. B. Gender Mainstreaming) wie für die einzelnen Themen und Ziele dieser Politik. Hierfür entwickeln die GBA ein Expertinnen-Verständnis. Die erlebten und geschilderten Anforderungen bestehen erstens aus einem hohen wissenschaftlich begründeten Fachwissen, das klar disziplinär ist und in Verbindung steht mit verschiedenen Facetten des Wissens über Geschlechterverhältnisse und zweitens aus Steuerungs- und Institutionenwissen. Man könnte hier die These wagen, dass Gleichstellungsbeauftragte *Expertinnen für die Verknüpfung unterschiedlicher Wissensarten* sein müssen: Die Kombination von wissenschaftlichem Fachwissen und Institutions- und Steuerungswissen wird als Grundlage erfolgreicher institutionalisierter Gleichstellungsarbeit angesehen. Man könnte dies als Übertragungs- und Vermittlungskompetenz bezeichnen. Insgesamt gelingt die Integration breiten Fachwissens in den Fachstellen gut. Als permanente Horizonterweiterung macht sie vermutlich auch einen Teil der Attraktivität des Arbeitsplatzes aus.

Die Kritik von Wetterer und Knapp trifft hingegen auf den schweizerischen Kontext kaum zu: Arbeit wird nicht nur aufgrund von Erfahrungswissen und pragmatischen Zielformulierungen betrieben, sondern eine Reihe strategischer Ziele leitet die Arbeit der Befragten, welche diese als genuin

politisch verstehen. Auch für die Dramatisierung und Re-Inszenierung von Geschlechterunterschieden fanden sich kaum Hinweise. Die Arbeit ist nicht vorrangig an ökonomischen Rationalitätskriterien orientiert, wobei der ökonomische Nutzen von Gleichstellungsmaßnahmen vermehrt betont wird, gerade auch in Kooperationen mit Partnern, die für diese Kriterien empfänglich sind. Die Arbeit der Beauftragten ist Legitimations- und Überzeugungsarbeit auch gegenüber ihren politischen Vorgesetzten, und der gesetzliche Auftrag gibt hier Leitplanken vor. Insbesondere Wetterers Kritik scheint auf die spezifische Arbeit von Gender-Trainer*innen zu zielen und weniger auf gleichstellungspolitische Mandate.

Der Umgang der Fachstellen mit verschiedenen Anspruchs- und Akteursgruppen ist komplex. Die Widersprüche zwischen dem Geschlechterverhältnis als einem gesellschaftlichen Struktur- und Machtverhältnis und der Notwendigkeit, adressat*innengerecht zu kommunizieren, bleiben bestehen. Ist es möglich und realistisch, über Geschlecht und Macht zu sprechen, ohne Geschlecht und Macht beim Namen zu nennen? Das ist nur schwer vorstellbar. Zumindest müsste das gegenüber Regierung, Politik und Öffentlichkeit verwendete „angepasste Vokabular“ nach „innen“, in die Community der Gleichstellungsbeauftragten, rückübersetzt werden. Die Schlussfolgerung von Nentwich, es brauche *safe spaces* zur Exploration neuer Praktiken, gilt auch hier:

There, it would be possible to facilitate reflection, deconstruction and reconstruction, and allow both theorists and practitioners to play around with the positions, arguments and consequences of different interpretative repertoires without reinforcing the need to focus on any one best way or one solution to the situation. (Nentwich 2006, S. 516–517)

Aus den Interviews ging hervor, dass die GBA einen komplexen Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung haben und hierfür zahlreiche spezifische Kompetenzen entwickeln. Die starke Tendenz, die Arbeit der Fachstellen als normales Verwaltungshandeln zu rahmen, ist eine strategische Positionierung, die Realität und Programmatik zugleich ist. Die tatsächliche institutionelle, habituelle und thematische Integration der Gleichstellungsstellen müsste empirisch und im Vergleich mit anderen Themen überprüft werden. Zugleich zeigt sich nämlich, dass die Unterstützung von (politischen) Vorgesetzten kontingent ist und nur bis zu einem gewissen Grad einer strategisch und taktisch geschickten Mikropolitik zugänglich, wenn nämlich normative Konflikte zum Geschlechterverhältnis oder zur Staatstätigkeit vorhanden sind. Dies wird auch im Folgenden bei der Analyse der Parlamentsdebatten aufgenommen.

GBA suchen zur Legitimation ihrer Tätigkeiten stets nach dem angepassten resonanten Bezugsrahmen. Dies gelingt nicht immer, denn die Ziele der Stelle können im Widerspruch zum verbreiteten *Geschlechterwissen* stehen sowie zu den politischen und persönlichen Präferenzen von Adressat*innen, Anspruchsgruppen und Vorgesetzten. Die GBA müssen das Geschlechter-

wissen der Adressat*innen kennen und dort (strategische) Ansatzpunkte für den eigenen Auftrag finden (vgl. auch Nentwich 2006). Das Alltagswissen zu Geschlecht als etwas Individuell-Persönliches trägt dazu bei, dass strukturelle Maßnahmen schwerer als in anderen Bereichen politisch-administrative Unterstützung bekommen. GBA haben ein beeindruckendes Repertoire an effektiven „Tools“ zum Projektionsmanagement entwickelt. Auf der Ebene der individuellen, persönlichen Auseinandersetzung nimmt dies Dimensionen des „Stigma-Managements“ an, v. a. in der Beschäftigung auf der individuellen biographischen Ebene mit dem Feminismus-Vorwurf (vgl. Kassebaum 2014); wer dies nicht (mehr) einsetzen mag, verlässt den Job.

6.4 Institutionalisation von Gleichstellungsmaßnahmen

In diesem Abschnitt werde ich einige wenige Bemühungen von Gleichstellungsbeauftragten und ihren Netzwerken aufzeigen, die relativ erfolgreich darin waren, Instrumente und Verfahren für Geschlechtergleichstellung zu institutionalisieren. Eine umfassende Evaluation der Wirkung, nicht nur des Outputs von Fachstellen fehlt weiterhin.

In den späten 1980er und frühen 1990er Jahren waren Gleichstellungsabteilungen in der öffentlichen Verwaltung neu, die GBA Pionierinnen. Die ersten Expertinnen stellten häufig relativ unbekümmert Forderungen und zielten nicht primär auf Kompromisse. Sie schufen aber manchmal etwas völlig Neues ohne eine Blaupause zur Verfügung zu haben. Eine ehemalige GBA etwa war Mitglied einer Kommission für den Entwurf eines neuen Personalrechts in der Stadt Bern. Nachdem sich die Kommission auf grundlegende Prinzipien und entsprechende Werte geeinigt hatte, entwarf sie ein neues Gesetz. Gute persönliche Beziehungen, die Bereitschaft wichtige Regelungen für tatsächliche Gleichstellung ernsthaft zu diskutieren und Hartnäckigkeit resultierten in einem Gesetz, das immer noch eines der gleichstellungsfreundlichsten Personalrechte öffentlicher Arbeitgeber in der Schweiz ist (vgl. Fuchs 2008a).

2006 wurde die *“European Charter for Equality of Women and Men in Local Life”* veröffentlicht (see www.charter-equality.eu/). Sie verpflichtet Städte und Kommunen u. a. zur Entwicklung von Aktionsplänen. Unter den 1656 Unterzeichnerinnen aus 34 Ländern sind 80 Schweizer Kommunen. Die Stadt Bern war die erste unter ihnen, die einen Aktionsplan auflegte, gefolgt von Zürich; beide Pläne sind in ihrer zweiten Laufzeit. Im Interview unterstrich die ehemalige GBA der Stadt Bern, die für den Entwurf des ersten Aktionsplans verantwortlich war, wie wichtig es gewesen sei, erst eine Strategie und danach den Plan zu entwerfen – nicht in Eile, sondern innerhalb von zwei Jahren. Ihrer Einschätzung nach war es wesentlich, Schlüsselperso-

nen mit Ansehen, strategischer Position oder Expertise in die Entwicklung einzubinden. Während der Entwicklungsperiode stellten Feedback-Schleifen das Commitment der Departemente und Abteilungen sicher. Der Ansatz, parallel Top-Down, Bottom-Up und auf gleicher hierarchischer Ebene zu arbeiten, habe zu einem Plan mit griffigen Instrumenten geführt. Die Umsetzung der 42 Maßnahmen des laufenden Aktionsplans wird von der Fachstelle unterstützt und koordiniert; das regelmäßige Reporting ist öffentlich zugänglich.¹⁸⁶

Wie im Kapitel zum Gender-Regime erwähnt, ist die Berufswahl in der Schweiz stark geschlechterstereotyp segregiert und blieb auch in den letzten Jahren stabil (vgl. Kapitel 3.2). Zwischen 1998 und 2004 führte die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten das Programm „16plus“ durch, das innerhalb eines Regierungsprogramms zur Verbesserung der Berufsbildung finanziert wurde. 16plus bestand aus zahlreichen Projekten, Aktivitäten und Publikationen, die vor allem die Berufsbildungs-Chancen für Mädchen und junge Frauen erhöhen sollte. Vor und nach 16plus zielten und zielen Dutzende von Projekten, Kursen und Veröffentlichungen auf eine geschlechterneutrale Berufswahl. Das gemeinsame Kennzeichen dieser Aktivitäten ist, dass sie kommen und gehen, sie isoliert über verschiedene Regionen verteilt sind oder sich nur an spezifische Gruppen wenden (s. a. www.topbox.ch). Sie sind also nicht nachhaltig. Allerdings ist von allen Projekten von 16plus der *Nationale Zukunftstag* die einzige Maßnahme, die noch existiert. Von 2001 bis 2010 hieß er Tochtertag. Jedes Jahr im November können Kinder und Jugendliche von der 5. bis zur 7. Klasse Verwandte oder Bekannte einen Tag an deren Arbeitsplatz begleiten, der idealerweise geschlechtsuntypisch sein soll – seit 2011 steht die Veranstaltung auch Jungen offen. Begleitprogramme in Schulen oder größeren Unternehmen sollen das Bewusstsein für Geschlechterstereotypen und wie man sie vermeidet schärfen. Eine Evaluation (Stern und et al. 2015) stellte fest, dass der Gleichstellungsansatz verwässert worden sei, und zwar sowohl in den Aktivitäten selbst wie auch in der Kommunikation. Allerdings sind die Teilnahmequoten in Kantonen höher, in denen mehrere Dienststellen engagiert sind und in denen der Gleichstellungsansatz institutionalisiert ist, sei es durch spezielle Einheiten z. B. in Berufsbildungsämtern oder via Gleichstellungs-Fachstellen. Eine hohe Teilnahmequote sei aber Voraussetzung für die Wirkung. Während der Zukunftstag und sein Gleichstellungsaspekt nur ein Tropfen auf dem heißen Stein sind und die Wirkung unklar ist, kann umgekehrt geschlossen werden, dass ohne Bemühungen von Gleichstellungsbeauftragten der Zukunftstag überhaupt nicht institutionalisiert worden wäre. Der jetzige Gendertag im Kanton Basel-Landschaft ist ein Beispiel des Bohrens dicker Bretter. Hoher Einsatz von Ressourcen der GBA, eine breit abgestützte Vereinsgründung

¹⁸⁶ Vgl. www.bern.ch/themen/gesundheits-und-soziales/gleichstellung-von-frau-und-mann/aktionsplan (15. August 2017).

und die Verankerung des Gendertags in den Lehrplan und in den Schulen als ein Organisationsentwicklungs-Projekt führten schließlich zur Institutionalisierung.

Wie in Kapitel 4.1 aufgezeigt, war häusliche Gewalt als Gewalt von Männern gegen Frauen in den 1970er Jahren eines der ersten politischen Themen der neuen Frauenbewegung auch in der Schweiz. Ähnlich wie in den Nachbarländern wurden Frauenhäuser und Frauennotrufe gegründet. Seit den 1990er Jahren verstärkten sich die Bemühungen, die Routinen und Prozeduren staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteur*innen besser zu koordinieren. Neue Gesetze verbesserten den Schutz der Opfer und die Verfolgung der Täter (z. B. Betretungsverbote/Platzverweise, häusliche Gewalt als Offizialdelikt). Zur Vorbereitung und Implementierung waren (und sind) Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt tätig, die nicht operativ tätig sind, sondern die Akteur*innen (Polizei, Staatsanwaltschaft, Frauenhaus, Sozialhilfe, spezialisierte NGOS, Opferhilfe) vernetzen und Informationsflüsse verbessern. Kantonale Gleichstellungsstellen waren maßgeblich daran beteiligt, solche Koordinationsstellen zu fordern, für sie zu lobbyieren, sie einzurichten und fachlich zu begleiten. 2013 haben sich 18 solcher kantonaler Koordinationseinheiten zur Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt zusammengeschlossen.¹⁸⁷ 2016 stellte eine Studie über Opfer häuslicher Gewalt fest, dass sich die Handlungsansätze, Prozeduren und die Unterstützung wesentlich verbessert hätten, allerdings gibt es Schwierigkeiten im Zugang zu spezialisierten Unterstützungsangeboten. Auch gibt es Lücken in der (strafrechtlichen) Verfolgung der Täter (vgl. Gloor und Meier 2016 auch für einen Forschungsüberblick).

Diese Beispiele und die Ergebnisse zum Einbezug der Fachstellen in relevante Gesetzgebungsverfahren (Balthasar und Müller 2016) zeigen ambivalente Resultate. Die Institutionalisierung von Projekten wie dem Zukunftstag in administrative Routinen mag erfolgreich sein, und die Fachstellen sind wie beim Thema häusliche Gewalt auch in relevanter Weise an Politikformulierung und –implementation beteiligt: man kann also von prozeduralen und substantiellen Erfolgen sprechen. Auf der anderen Seite ist der Preis oft hoch, denn „Geschlecht“ verschwindet oft von der Agenda, wie beim Zukunftstag festzustellen war. Geschlecht ist also nicht bereits „gemainstream“, sondern kantonale Fachstellen oder spezialisierte Einheiten im Erziehungsdepartement sind weiter notwendig, die ursprünglichen Ziele sichtbar zu halten. Es ist kaum möglich, substantielle Erfolge bei einem Problem zu erzielen, wenn man das Problem nicht benennt, in diesem Fall Geschlechterstereotypen bei der Berufswahl. Wo es hingegen keine Fachstellen gibt oder Verwaltungsakteur*innen keine Gleichstellungsfragen berührt sehen, kann Gleichstellungs-

¹⁸⁷ Zusätzlich sind auch einige Einheiten innerhalb der Polizei Teil des Netzwerks, s. a. www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/haeusliche-gewalt/koordination-und-vernetzung.html (15. August 2017).

expertise auch nicht beigezogen werden. Schließlich zeigen die Erfahrungen aus der Stadt Bern zum Aktionsplan und zum neuen Personalrecht exemplarisch das Potenzial von Gleichstellungsbeauftragten als „institutionelle Insiderinnen“, die durch Geschick, Kooperation und Hartnäckigkeit in Entscheidungsprozesse involviert sind und substantielle Erfolge erreichen können. Auf die gesamte Schweiz bezogen ist der Erfolg aber doch lückenhaft.

6.5 Politische Konflikte um Gleichstellungsstellen

Um ihr Potenzial als institutionelle Insiderinnen entfalten zu können, muss es überhaupt Gleichstellungsbeauftragte geben. Sie brauchen dazu auch die Unterstützung politischer Vorgesetzter, d. h. der Regierung und eine möglichst große und stabile Mehrheit in der Legislative. Die Fachstellen sind routinemäßig Schließungs- und Kürzungsforderungen ausgesetzt, die öffentliche Diskussionen und Debatten im Parlament auslösen. Dies ist in der Deutschschweiz deutlich häufiger der Fall als in der lateinischsprachigen Schweiz. Besonders ein Schließungsantrag bindet auf lange Zeit viele Ressourcen einer Fachstelle, die sonst in die inhaltliche Arbeit fließen würden: die Existenzberechtigung der Fachstelle muss begründet werden, die Regierung beraten werden, die Allianzen innerhalb und außerhalb der Verwaltung organisiert werden und schließlich die Stellungnahme der Regierung zuhanden des Parlaments vorformuliert werden. Hinzu kommt, dass dann auch immer der eigene Arbeitsplatz zur Disposition steht. Die politischen Kontroversen stehen dabei in der Regel in einem Missverhältnis zum tatsächlichen finanziellen Aufwand dieser Fachstellen, wie der Zürcher Regierungsrat Markus Notter (FDP) 2006 feststellte:

Ich habe noch nie erlebt, dass Sie mit der gleichen Akribie, mit der gleichen Verbiestertheit, sich einmal die Fachstelle, die für die Schweinemastberatung da ist, vorgenommen hätten (*Heiterkeit*) oder dass Sie sich den Fragen der Schwarzwildbekämpfung – da gibt es auch eine Beratungsstelle – so angenommen hätten. Das ist von den finanziellen Auswirkungen her etwa im gleichen Umfang. Nein, Sie scheinen mit dem Thema ein bisschen ein Problem zu haben, vermute ich. (*Heiterkeit*).¹⁸⁸

Es geht also bei den Auseinandersetzungen nicht um Einsparungen im Haushalt, sondern um das Verständnis der Gleichstellung der Geschlechter und, teilweise explizit, um das Staatsverständnis der Parteien. Im Folgenden werden daher für drei Kantone die Parlamentsdebatten zu Angriffen auf die jeweiligen Fachstellen analysiert. Ähnlich wie bei der Frage des Agenda-Setting und der substantiellen Repräsentation im Bundesparlament gehe ich davon aus, dass Kantonsparlamente Arbeitsparlamente und öffentliche Foren

¹⁸⁸ Auszug aus dem Protokoll des Kantonsrats, Sitzung vom 22. Mai 2006, Pkt. 20.

der politischen Auseinandersetzung sind (vgl. Kapitel 4.7). In diesem Abschnitt analysiere ich Debatten in drei Kantonen genauer. Dabei handelt es sich erstens um Zürich als größtem Kanton der Schweiz, dessen Entscheidungen auch bei diesem Thema gewisse Signalwirkungen haben. Zweitens der Kanton Basel-Landschaft, der historisch als zweiter Kanton 1989 eine Fachstelle gründete. Der Kanton verzeichnete ausgesprochen viele Angriffe – 2008 kam es zu einer Volksabstimmung und die letzte Motion wurde im November 2015 abgelehnt. Drittens steht der zweisprachige Kanton Wallis für die Mitte der 2000er Jahre ausgeprägte Tendenz zur Erweiterung bzw. Zusammenlegung des Auftrags mit Familienfragen (ähnliches gibt es in Freiburg und Neuenburg). Die nachstehenden Fallbeschreibungen skizzieren die Einrichtung und den Auftrag der jeweiligen Fachstellen sowie den Verlauf der Diskussion mit dem (vorläufigen) Ergebnis. Die Debatten werden eingehender in Bezug auf die Argumente und verwendeten Bezugsrahmen der Pro- und Contra-Seite analysiert.

6.5.1 *Zürich*

Die heutige Fachstelle für Gleichstellung von Frauen und Männern wurde 1990 als Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen aufgrund eines Postulats dreier Sozialdemokratinnen eingerichtet (vgl. auch im Folgenden Scheidegger 2008, S. 296–303). Die Fachstelle ist direkt einem Regierungsmitglied unterstellt (heute Direktion für Justiz und Inneres). Die Fachstelle bekam erst 1993 eine rechtliche Grundlage: bis heute regelt eine – von der Regierung änderbare – Verordnung ihre Aufgaben und Kompetenzen. Dazu gehören u. a. die Beratung staatlicher Stellen in Fragen der Gleichstellung, die Förderung der Gleichstellung in der öffentlichen Verwaltung und die Kooperation auf allen Ebenen auch mit nichtstaatlichen Einrichtungen. Die Fachstelle unterhält eine Dokumentationsstelle, betreibt Öffentlichkeitsarbeit und wird bei allen gleichstellungsrelevanten Geschäften rechtzeitig beigezogen.¹⁸⁹ Die neue Verfassung des Kantons von 2006 enthält einen umfangreichen Artikel zu Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverboten, die an die EU-Rechtsentwicklung anschließt und Fördermaßnahmen explizit zulässt (Art. 11, Abs. 3 Kantonsverfassung Zürich). Auf Gesetzesstufe ist Gleichstellungspolitik aber nicht geregelt.

Bereits Ende 1994 forderte eine FDP-Kantonsrätin den Zusammenschluss der städtischen und der kantonalen Fachstelle (Scheidegger 2008, S. 297). 1995 konnte sich der für Finanzen zuständige Regierungsrat Honegger nicht mit der Übersiedlung der Stelle ins Personalamt durchsetzen. 1995 – der bisherige Regierungsrat Moritz Leuenberger von den Sozialdemokraten war

¹⁸⁹ Verordnung über die Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen und die Kommission zur Gleichstellung von Frau und Mann, SGS 172.6.

gerade in den Bundesrat gewechselt, eine Nachfolge noch nicht gewählt – werden auf einer Klausurtagung der Zürcher Regierung die Abschaffung der Fachstelle diskutiert und Sparszenarien ausgearbeitet. Eine Entscheidung dazu soll im November fallen. Mit einer dringlichen Interpellation fordert die SP Auskunft über die Pläne einer Reduktion auf nur eine Stelle bzw. zur Integration ins Personalamt mit der Reduktion auf einen verwaltungsinternen Auftrag. Nun kommt es zu einer – im Rückblick bemerkenswerten – zivilgesellschaftlichen Mobilisierung für die Fachstelle: 40 unterstützende Organisationen laden zu einer Medienkonferenz, es gibt Fackelumzüge und weitere Medien-Communiqués. Im Dezember 1995, die Unterstützungsgruppe ist auf 50 Organisationen angewachsen, wird während der Budgetdebatte im Parlament zeitweise der Verkehr blockiert und die Debatte selbst wird von der Tribüne aus lautstark verfolgt. Kurz vor Weihnachten nimmt der Kantonsrat die Kürzungen der Regierung mit 88 zu 68 Stimmen zurück. Es fällt auf, dass Regierungsrat Honegger allein die Kürzungen vertritt, Gegner*innen der Fachstelle aus Reihen des Parlaments äußern sich nicht.

Von heute aus betrachtet stoppt der Sieg der gleichstellungsfreundlichen Seite in der politischen Auseinandersetzung um die FFG die Welle, welche 1995 die Hälfte der kantonalen Fachstellen für Gleichstellung akut bedroht. (Scheidegger 2008, S. 299).

Zehn Jahre bleibt es politisch relativ ruhig, bis 2005 ein Budget-Kürzungsantrag der SVP abgelehnt wird, ebenso wie eine Motion zur Abschaffung der Fachstelle im Mai 2006. 2012 wird wiederum die Abschaffung in einem – weniger verbindlichen – Postulat von der SVP gefordert, jedoch ebenfalls mit zwei Drittel Nein-Stimmen abgelehnt. In der Zwischenzeit sinkt jedoch das Budget der Fachstelle in mehreren Stufen langsam. Die langjährige Leiterin verlässt ihre Stelle.

6.5.2 *Basel-Landschaft*

1989 wird im Kanton Basel-Landschaft die zweite kantonale Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann überhaupt eingerichtet; bis 1995 heißt sie Büro für Gleichstellung, seit 2015 lediglich „Gleichstellung für Frauen und Männer“. Seit 1998 ist die Fachstelle gesetzlich im Einführungsgesetz zum Gleichstellungsgesetz verankert, ebenso wie die Frauen- bzw. später die Gleichstellungskommission.¹⁹⁰ Zudem werden die Aufgaben in einer Verordnung näher geregelt. Die Fachstelle ist dem Regierungsrat direkt unterstellt; sie ist eine eigene Dienststelle in der Finanzdirektion.

1986 fordert die Parlamentarierin Susanne Leutenegger Oberholzer (damals POCH, Progressive Organisationen Schweiz, später Grüne, noch später SP) in einer Motion eine Kommission und ein Büro für Gleichstellung. 1987 wird

¹⁹⁰ Die Gleichstellungskommission wurde 2016 aufgelöst.

eine entsprechende Volksinitiative der OFRA Organisation für die Sache der Frau, und der POCH eingereicht. Parallel dazu lässt die Regierung ein Konzept ausarbeiten. So kann bald nach der Überweisung der Motion durch das Parlament Ende 1988 eine entsprechende Verordnung der Regierung auf Anfang 1989 in Kraft gesetzt werden. Seit Juni 1989 arbeitet die Fachstelle. Das Initiativ-Komitee zieht erst 1995 die Volksinitiative als teilweise erfüllt zurück.

1995 beginnen auch die ersten Angriffe auf die Fachstelle in Form von Kürzungsanträgen; 1996 wird die Zusammenlegung mit der Ombudsstelle von den rechtsextremen Schweizer Demokraten gefordert. 2003 fordert eine Motion der SVP die Abschaffung, ein Postulat der FDP die Evaluation der Fachstelle (welche zu diesem Zeitpunkt bereits im Gange ist). Zwar wird im Landrat die Motion abgelehnt, doch das Postulat nach langer Diskussion überwiesen; in der Folge wird die abgeschlossene Evaluation von einer weiteren Firma metaevaluiert. 2004 werden in der Budgetdebatte weitere Kürzungsanträge abgelehnt, im Rahmen der sog. Generellen Aufgabenüberprüfung¹⁹¹ muss auch die Fachstelle eine lineare zehnprozentige Kürzung hinnehmen. Doch 2005 kündigt die SVP eine Volksinitiative zur Abschaffung an, reicht diese aber erst Anfang 2007 ein.¹⁹² Im Juni 2008 lehnen die Stimmbürger*innen die Initiative mit 63% Nein Stimmen ab¹⁹³ (zum Vergleich: im November 1989 lehnten im Kanton nur 58% die Abschaffung der Armee ab¹⁹⁴). Dieses klare Votum hindert die SVP jedoch nicht, 2015 erneut eine Abschaffungs-Motion einzureichen, die nach längerer Aussprache im November 2015 von zwei Dritteln der Landrats-Mitglieder abgelehnt wird, wobei allerdings eine Kürzung der Personalressourcen um 12% hinzunehmen ist.

6.5.3 Wallis

Im zweisprachigen Wallis, einem Kanton vornehmlich auf der Alpensüdseite¹⁹⁵, besteht seit Anfang 1993 eine Fachstelle. Sie war zuerst auf fünf Jahre befristet und ist seit Anfang 2006 auch für Familienfragen zuständig („Sekre-

¹⁹¹ GAP – Honi soit qui mal y pense.

¹⁹² Die Initiative kommt knapp zustande: Sie hat 1529 gültige Unterschriften, benötigt werden 1500 (bei ca. 185.000 Stimmberechtigten im Kanton). In den Kantonen, darunter auch in Basel-Land, kann teilweise eine Volksinitiative zur Schaffung, Streichung oder Änderung eines Gesetzes eingereicht werden, während dies auf Bundesebene nur für die Verfassung möglich ist.

¹⁹³ www.abstimmungsarchiv.bl.ch/Abstimmung_2008_6/generated/index.htm (7. Dezember 2017).

¹⁹⁴ Vgl. www.admin.ch/ch/d/pore/va/19891126/can357.html (7. Dezember 2017).

¹⁹⁵ Dies ist insofern von Interesse, als der Kanton so geographisch und soziokulturell vom Rest des Landes (der „Üsserschwiz“) getrennt ist. Zu Politik und Rechtsstaat im Wallis vgl. die Reportagen von Kurt Marti (2012).

tariat für Gleichstellung und Familie“). 1983 wurde eine „Kommission zum Studium der rechtlichen und tatsächlichen Lage der Frau“ eingerichtet. Als 1989 eine Motion für eine Fachstelle eingereicht wird, beauftragt die Regierung diese Kommission mit einem Bericht, der 1990 zwar veröffentlicht, aber nicht offiziell von der Regierung genehmigt wird. Die Regierung schlägt 1991 eine auf fünf Jahre befristete Stelle vor. Zum Start der Fachstelle legt die genannte Kommission einen Katalog von über 150 zu korrigierenden Walliser Gesetzen und Reglementen vor, die dem Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung widersprechen.¹⁹⁶ 1995 fordert eine Petition und später eine Motion die gesetzliche Verankerung der Fachstelle. Das Einführungs-gesetz zum Gleichstellungsgesetz wird erarbeitet und regelt das kantonale Schlichtungsverfahren. Entgegen dem Vorschlag der Regierung, die meinte „Zusätzliche Präzisierungen hätte[n] eine Überlastung des Gesetzes und er-startete Strukturen zur Folge“ (Botschaft der Regierung, zitiert nach Scheidegger 2008, S. 285), wird auch die Fachstelle verankert und im Departement „Sicherheit und Institutionen“ direkt dem zuständigen Regierungsrat (Minister) unterstellt.

2002 wird die SVP aktiv und fordert in einem Postulat die Abschaffung der Fachstelle. In der Debatte vom Oktober 2003 wird das Postulat abgelehnt. Während der Debatte kündigt allerdings die CVP Unterwallis einen weiteren Antrag zur Aufgabenerweiterung der Fachstelle auf Familienfragen an. Der zuständige Regierungsrat zeigt sich in der Debatte begierig, dieses Postulat entgegenzunehmen. Es wird im Dezember 2003 eingereicht. Die dazu eingesetzte Arbeitsgruppe debattiert sehr kontrovers; der Gleichstellungsrat befürchtet, dass die Aufgaben verdoppelt werden, aber die Stellenausstattung gleichbleibt. Die SP versucht, über die Medien Druck zu machen. Die Optionen sind aber begrenzt, weil die Aufgabenerweiterung in der Regierung befürwortet wird. Im Februar 2005 wird das Postulat mit 62 Ja und 47 Nein-Stimmen unter Protest von der Publikumstribüne überwiesen. Die Aufgabenerweiterung tritt ab Anfang 2006 in Kraft. Heute verfügt die Fachstelle über 300 statt 250 Stellenprozent.

6.5.4 *Charakteristika und Argumentationsmuster*

Abschaffungsbestrebungen teilen einige Charakteristika. *Erstens* sind sie politische Initiativen einer Minderheit: sie kommen in der Regel aus dem Parlament, nicht aus der Exekutive, und werden wiederholt von der SVP vorgebracht, die den Kampf gegen die Gleichstellungsstellen in ihren Vier-

¹⁹⁶ In der Walliser Verfassung ist lediglich die Rechtsgleichheit aller Bürger niedergelegt (Art. 3) und seit 1994 mit einer Fußnote ergänzt: „In der Verfassung gilt jede Bezeichnung der Person, des Status oder der Funktion in gleicher Weise für Mann oder Frau.“

jahres-Parteiprogrammen verankert hat.¹⁹⁷ *Zweitens* verlaufen, ähnlich wie Gleichstellungsdebatten im Nationalrat, auch die kantonalen Abschaffungs- oder Kürzungsdebatten in klaren Bahnen. Die SVP initiiert und stimmt dafür, einige Mitglieder der bürgerlichen Mitte-Parteien schwanken in ihren Einstellungen und die SP bzw. die Grünen sprechen sich stets geschlossen für die Fachstellen aus.¹⁹⁸ *Drittens* gibt es klare und eingespielte Argumentationsmuster und schließlich lässt sich *viertens* feststellen, dass für helvetische Verhältnisse kräftig ausgeteilt wird:

So wird behauptet, die Fachstelle sei „ein Tummelplatz für Extremfeministinnen“ (Bruno Steiger, Basel-Land), in dem „geistige Onanie“ betrieben werde (Margrit Blatter, Basel-Land)¹⁹⁹ oder, anständiger ausgedrückt, in dem einer „Frauen- und Familienpolitik à la DDR“ nachgeeifert werde.²⁰⁰ Die Initianten behaupten, dass sie selbstverständlich aus tiefer Überzeugung für die Gleichstellung seien und sie auch leben (dafür wird stellenweise die eigene häusliche Arbeitsteilung angeführt). Im gleichen Atemzug externalisieren die Initianten Frauenfeindlichkeit auf Gruppen muslimischer Einwanderung:

Und dieser herrschsüchtige Mann, der abends seine Frau unterdrückt – existiert er noch? Vielleicht, aber in Kreisen, in die das Gleichstellungsbüro seine Nase nicht stecken will. Diese Damen - haben sie die Chancen der Gleichstellung von verschleierte Frauen beurteilt, die zunehmend auf unseren Straßen zu sehen sind? Es ist dies heute das wichtigste Handlungsfeld für die Würde der Frauen; darum ist es so wichtig, dass die Einwanderung mit unserer Kultur und Religion kompatibel ist und dass die Integration unsere demokratischen Werte respektiert.²⁰¹

Schließlich werden auch anti-intellektuelle Ressentiments bedient, wenn etwa behauptet wird, die Gender Studies würden Akademikerinnen heranbilden, die ehrlicherweise ihre teuren Arbeitsplätze vor allem bei der öffentlichen Hand hätten. „Da werde eine Nachfrage aufgebaut und dann müsse man irgendwie das Angebot schaffen“, wie Dieter Völlmin in Basel-Land meint.²⁰²

Zudem arbeiten die Initianten mit wissentlichen Falschbehauptungen und Polemik, was besonders in Basel-Land ausgeprägt ist. Hier wird den Fachstellen unterstellt, sie täten nichts für Migrantinnen, die bedroht von Kopftuch und Zwangsheirat, ein Engagement viel nötiger hätten als Schweizerinnen.²⁰³ Im Walliser Postulat wird der Fachstelle vorgeworfen, sich nicht um drängende Probleme zu kümmern – welche aber in Tat und Wahrheit bundesrechtlich geregelt sind. Dazu gehören das niedrigere Rentenalter für Frauen,

¹⁹⁷ Z. B. www.svp.ch/de/assets/File/Parteiprogramm_2015-d.pdf (14. August 2017).

¹⁹⁸ Anekdotische Evidenz berichtet aber auch von männlichem Unmut bzw. Wankelmut in den Reihen der linken Parteien.

¹⁹⁹ Protokoll der Landratssitzung vom 13. November 2003.

²⁰⁰ Protokoll des Kantonsrats Zürich, 10. September 2012.

²⁰¹ Kantonsrat Wallis, 9. Oktober 2003 (Oskar Freysinger, SVP), Übersetzung GF.

²⁰² Protokoll der Landratssitzung vom 13. November 2003.

²⁰³ Protokoll der Landratssitzung vom 24. Januar 2008,

schlechte Aussichten für geschiedene Väter, das Sorgerecht zu bekommen oder gar das fehlende Adoptionsrecht für ungeborene Kinder, wenn die schwangere Partnerin abtreiben will (Postulat 4.294 vom 5. November 2002).²⁰⁴ Zudem werden Gleichstellungskommission und Fachstelle verwechselt bzw. in einen Topf geworfen. In Basel-Land wird in der Debatte der Fachstelle zugerechnet, die Statue „Volk und Staat“ vor der Bildungsdirektion entfernt zu haben. Dabei hatte die Gleichstellungskommission jahrelang für deren Entfernung lobbyiert, da das Werk mit der knienden Frau (Volk) und dem stehenden, beschützenden Mann (Staat) nicht mehr zeitgemäß sei. Diese Forderung hatte seinerzeit großen Widerstand bürgerlicher Kreise und auch bei sozialdemokratischen Regierungsräten ausgelöst.²⁰⁵

Die Initianten führen zudem eine Reihe islamo-/xenophober und anti-intellektueller Argumente an. Vereinzelt kommen homophobe und antiklerikale Äußerungen vor. Oskar Freysinger (SVP) behauptet in der Walliser Debatte:

Heute sieht man auch in unseren Regionen nicht selten, dass sich Paare des gleichen Geschlechts zur Schau stellen. Man mag von dieser Revolution denken was man will, sie ist da und sie wurde erleichtert, sprich herbeigeführt von der gleichen Mentalitäten, welche die autonome und kämpferische Frau glorifizieren und zugleich den männlichen Mann lächerlich machen.²⁰⁶

Karl Willmann verbindet in der Baselbieter Debatte Antiklerikalismus mit Frauenfeindlichkeit und abgestandenen Geschlechterstereotypen der gehorsamen Frau:

Die ‚Partei mit dem christlichen C‘ fordert er fragend heraus, wie es denn in der katholischen Kirche mit der Gleichstellung von Mann und Frau steht, z. B. bei der Priesterweihe, die den Frauen nicht zugänglich ist. Als Ordensschwester dürften sich die Frauen bestenfalls vor dem lokalen Bischof oder vor dem ‚grossen Manitu‘ in Rom niederknien, spottet er und diesen im wahrsten Sinne des Wortes anbeten²⁰⁷

Dies bringt dem Sprecher Unmut im Parlament sowie eine offizielle Rüge der Parlamentspräsidentin ein. In den Plenardebatten äußern sich weibliche und männliche Ratsmitglieder etwa gemäß ihrem Anteil an den Mandaten; nur im Wallis sind Frauen deutlich übervertreten. Die Verteilung ist anders als in den Eidgenössischen Räten (vgl. Kapitel 4.7.4) und in anderen Ländern (z. B. Polen, vgl. Fuchs 2010a), wo vor allem Frauen pro Gleichstellung sprechen.

²⁰⁴ Eine weitere Strategie ist es, „Wind“ zu machen, und wie etwa in Zürich mit einer parlamentarischen Anfrage zu Aktivitäten der Fachstelle der Verwaltung Arbeit zu machen, obwohl alle Informationen auf Knopfdruck in Amts- und Tätigkeitsberichten verfügbar sind (Anfrage Tätigkeit und Wirkung der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann vom 5. Juli 2010, KR-Nr. 209/2010).

²⁰⁵ Vgl. Protokoll der Landratssitzung vom 13. November 2003.

²⁰⁶ Kantonsrat Wallis, 9. Oktober 2003, Übersetzung GF.

²⁰⁷ Protokoll der Landratssitzung vom 24. Januar 2008. Die Protokolle des Baselbieter Landrats sind keine Wort-, sondern zusammenfassende Protokolle.

Dies deutet darauf hin, dass Gleichstellung nicht (mehr) als Frauenthema wahrgenommen wird.

Alle diese Debatten verlaufen in klaren Bahnen, in denen nur wenig explizit normative Argumente vorgebracht werden. Pro- und Contra-Argumente sind gut auseinanderzuhalten. Die folgende Übersicht zeigt die wichtigsten Pro- und Contra-Frames.

Tabelle 25: Wichtige Pro- und Contra-Frames in Abschaffungsdebatten

Contra Gleichstellungsstelle

C 1. Gleichstellung ist bereits erreicht

Weil die rechtliche Gleichstellung erreicht ist, gibt es keine Probleme mehr, die staatlicherseits bearbeitet werden müssten

Die verbliebenen Aufgaben können andere Stellen besser übernehmen

C 2. Staatstätigkeit und Staatsausgaben sollen eingeschränkt werden

Fachstellen sind zu teuer

Es gibt unnötige Doppelspurigkeiten

C 3. Die Fachstellen arbeiten schlecht und/oder tun das Falsche

Fachstellen versuchen gesellschaftliche Wertvorstellungen zu beeinflussen

Fachstellen diskriminieren Männer

Keine Arbeit mit den bedürftigsten Gruppen (Migrantinnen)

Pro Gleichstellungsstelle

P 1. Gleichstellung ist noch nicht erreicht

Untermauerung mit zahlreichen Fakten aus Wirtschaft, Politik, Familie

P 2. Gleichstellung ist ein Verfassungsauftrag, aktive Arbeit ist geboten

Aktive Gleichstellungsarbeit ist gesetzlich geboten

(selten): Bezug auf internationales Recht / Verpflichtungen

P 3. Die Fachstellen arbeiten gut und leisten wertvolle Arbeit

Breite Informations- und Sensibilisierungsarbeit

Positive Evaluationen

Vernetzungsarbeit

„Kompetenzzentren“

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand der Datenbank Abschaffungs-Anträge

In jedem der hier untersuchten kantonalen Parlamente werden alle angeführten Argumente benutzt. Eine wesentliche Begründung zur Abschaffung von Fachstellen ist die Behauptung, Gleichstellung sei bereits erreicht. Die Stellen seien darum nicht mehr nötig und zu teuer. Ab und zu wird der Buchstabe des Gesetzes mit Gleichstellung mit der Wirklichkeit gleichgesetzt. Wenn fehlende faktische Gleichstellung konzediert wird, wird oft angeführt, es gäbe ja andere Stellen, die Aufgaben z. B. in der Beratung der Bevölkerung, besser wahrnehmen könnten. Insgesamt dienen den Initianten die Abschaffungspos-

tulate auch als ein Beispiel, Staatstätigkeit zurückzufahren. Besonders die Sensibilisierungsarbeit für mehr Gleichstellung steht dabei in der Kritik.²⁰⁸

Gregor Rutz (SVP, Küssnacht): (...) Es stellt sich an sich die Frage: Wie weit soll der Staat Einfluss nehmen auf das Verhalten seiner Bürger, auf die wirtschaftlichen Prozesse, und wie weit soll er das eben nicht? Wir erleben heute eine Tendenz dazu, dass der Staat immer mehr Einfluss nimmt. Mit Lenkungsabgaben auf Konsumgütern will man das Konsumverhalten steuern. Man will mit Steuerreformen gesellschaftliche Veränderungen herbeiführen. Man will mit Förderprogrammen Privatpersonen, Organisationen oder Gemeinwesen zu einem bestimmten Verhalten animieren oder man will sogar mittels gesetzlicher Quoten direkt auf die wirtschaftlichen Prozesse Einfluss nehmen. Das sind Tendenzen, die uns nicht behagen.²⁰⁹

Dabei wird ausgeblendet, dass auch staatliches Nicht-Handeln bzw. andere Maßnahmen auch indirekt bestimmte Anreize setzen (etwa in der Steuerpolitik). Fachstellen seien überflüssig oder „steuergeldvernichtend“ (Hans-Peter Amrein, Zürich 2012). Nur einmal wird der inhaltliche normative Hintergrund offengelegt, als Claudio Zanetti sich gegen die Drittwirkung von Grundrechten²¹⁰ und für die Vertragsfreiheit ausspricht:

Claudio Zanetti (SVP, Zollikon): (...) Es geht um die so genannte Drittwirkung von Grundrecht. Es geht darum, ob Grundrechte auch im Verhältnis zwischen Privatpersonen zur Anwendung kommen sollten. Es entspricht meiner tiefen Überzeugung, dass sie das nicht soll. (...) Ich glaube aber, der Staat täte gut daran, sich auf die Gleichheit vor dem Recht zu beschränken. Es ist eine ganz wichtige Errungenschaft in der Menschheitsgeschichte, dass man dieses Ziel erreicht hat. Er [der Staat, gf] sollte sich hüten weiterzugehen, denn wenn er das tut, dann verletzt er andere wichtige Rechtsgüter. Er verletzt die Vertragsfreiheit, er verletzt das Verhältnis, wie Menschen miteinander umgehen können. (...) Aber wichtig ist die Gleichheit vor dem Richter, vor dem Gesetz und dem Recht. Was Sie jetzt aber wollen, ist Gleichmacherei. Das mag Ihrem sozialistischen Ideal entspringen, das ist klar. Sie stören sich daran, dass es reiche und arme Leute gibt. Sie wollen diese Unterschiede ausmerzen und dabei ist Ihnen jedes Mittel recht.²¹¹

Die Unterstützer*innen der Fachstellen können umfangreiche Fakten anführen, dass Gleichstellung noch nicht erreicht ist und dass eine aktive staatliche Gleichstellungspolitik verfassungsrechtlich auch geboten ist. Hierzu werden sowohl in den Regierungsstellungnahmen wie auch in den Debatten-Äußerungen ausführlich Fakten und Entwicklungen ausgebreitet. Die wichtigsten Themen dabei sind Lohn, Berufswahl, Politik, Teilzeit, Führungspositionen, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie – vereinzelt – ein Vergleich mit dem Ausland (EU, OECD). Abgeschlossen wird mit dem Hinweis, dass eine aktive Arbeit der Fachstellen weiterhin nötig ist, um nicht hinter

²⁰⁸ Z. B. Bruno Steiger in Baselland, 13. November 2003 oder Hans-Heinrich Raths in Zürich, 22. Mai 2006.

²⁰⁹ Protokoll Kantonsrat Zürich vom 10. September 2012.

²¹⁰ Drittwirkung bedeutet, dass die Schutzwirkung der Grundrechte nicht nur zwischen Staat und Bürger*in besteht, sondern auch zwischen Bürger*innen untereinander.

²¹¹ Kantonsrat Zürich, Protokoll vom 22. Mai 2006.

das Erreichte zurückzufallen. Diese Abschnitte sind relativ umfangreich und weisen auf einen großen Legitimationsbedarf hin.

Ein weiteres wichtiges Argument der Initianten ist, dass die Fachstellen das Falsche tun – sich also nicht (genug) um Migrantinnen kümmern oder Männer zu wenig einbeziehen, obwohl die Stellen über eine Reihe von eigenen und unterstützten Projekten hierzu verfügen. Ein Zürcher Kantonsrat der SVP kritisiert an einem Projekt zur Berufswahl, es sei ja nun wirklich nicht Staatsaufgabe, einen Kulturwandel herbeizuführen (was sich mit Blick auf Art. 5 der von der Schweiz ratifizierten CEDAW leicht widerlegen lässt). Unterstützer*innen können auf umfangreiche Tätigkeitsberichte, auf sinnvolle Informations-, Koordinations- und Vernetzungsarbeiten der Fachstellen hinweisen oder, wie in Basel-Land, auf positive Evaluationen. Vereinzelt machen sie auch auf die relativ zu anderen Aufgaben geringen Kosten der Fachstellen und das große Engagement der (Teilzeit)-Angestellten aufmerksam. Manchmal kritisieren Unterstützer*innen explizit das eben nicht explizierte Weltbild der Initianten und legen somit normative Überlegungen zumindest offen:

Raphael Golta (SP, Zürich): (...) Es geht hier nicht um die Frage „Wie viel Freiheit, wie viel Staat?“, die Sie immer so gern an die Wand malen, sondern es geht um eine Frage der Rollenbilder. Und hier habe ich doch eine gewisse Sympathie für die Äusserungen der EDU, dort geht es nämlich tatsächlich um eine grundsätzliche Haltung, die doch zu weiten Teilen auch in ihrer Partei vertreten wird, und das ist die: Gleichstellung – ja nicht weitergehen als heute, als da, wo wir schon sind. Ich denke, das war vor 30 Jahren auch nicht anders. Sie wollen, dass Rollenbilder sich nicht verändern. Am liebsten würden Sie bei den Rollenbildern zurückgehen.²¹²

Die Regierungen bzw. die zuständigen bürgerlichen Regierungsräte spielen in den Debatten zuweilen eine ambivalente Rolle und schrammen zuweilen knapp an einer Desavouierung ihrer Dienststellen vorbei. So erklärt 2003 Jean-René Fournier, CVP-Regierungsrat im Wallis, der Gleichstellungsstelle fehle es manchmal an „Nachvollziehbarkeit“. Der Regierungsrat in Baselland spricht sich für eine zweite Evaluation aus, welche die ursprüngliche, von der Fachstelle mandatierte Evaluationsmeta-evaluieren soll. Als es bei der zweiten Debatte im Wallis um die Ausweitung des Auftrags der Stelle auf Familienfragen geht, ohne gleichzeitig eine Erhöhung der Ressourcen zu beschließen, schwächt die christdemokratische Mehrheit in Regierung und Parlament absichtlich die Gleichstellungsarbeit. Ohne zeit- und kräftezehrende Insiderinnen-Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten, so ist abschließend zu betonen, hätten Regierungen noch weniger klar dagestanden: Sie sind es, welche die Vorlagen der Regierung zu diesen Abschaffungsvorstößen schreiben, Fakten zusammentragen, außerparlamentarische Unterstützung suchen, den jeweiligen Minister zu überzeugen suchen, bei den Fraktionen vorsprechen,

²¹² Kantonsrat Zürich, Protokoll vom 10. September 2012.

und mit jeweils resonanten Frames für eine institutionalisierte Gleichstellungsarbeit werben und diese in einen größeren Kontext, z. B. internationaler Abkommen wie der CEDAW, stellen.

6.5.5 *Ergebnis: Starke Emotionen und Debatten um Staatstätigkeit*

Insgesamt sind die Abschaffungsdebatten, manchmal implizit, Auseinandersetzungen mit dem Meta-Thema „Weniger Staat!“. Möglicherweise wählten die Initianten die Gleichstellung als Thema aus, weil es, wie man am Grad der Polemik sehen konnte, starke (antifeministische) Emotionen und Ressentiments zu wecken vermag und sie sich dadurch Unterstützung auch bei anderen Parteien versprochen. Exemplarisch zeigen diese Debatten auch wieder Kämpfe um die Grenzziehungen zwischen privat und öffentlich – was soll Gegenstand staatlicher demokratisch legitimierter Politik sein und was nicht. In den Argumentationsfiguren, die sich gegen Kulturwandel und Sensibilisierungsarbeit wenden, also gegen die Veränderung der Geschlechterrollen, deutet sich die Verschiebung auf „anti-genderistische“ Argumente an, die Andrea Maihofer und Franziska Schutzbach für die öffentliche Debatte in der Schweiz festgestellt haben (Maihofer und Schutzbach 2015). Abschaffungen sind in den 2000er Jahren nicht mehr mehrheitsfähig, doch kommt es zur Schwächung der Stellen, wenn Mittel gekürzt bzw. Aufträge ausgeweitet werden. Insofern sind die Anträge indirekt erfolgreich. Die Debatten werden von altbekannten Argumenten bestimmt. Das Bundesgerichtsurteil zum Kanton Zug, das die Pflicht zu gleichstellungsfördernden Maßnahmen, in welcher Form auch immer, bejaht hat, wird erst langsam erkannt und genutzt, etwa in der letzten Debatte in Basel-Landschaft vom November 2015.²¹³

Betrachtet man die bisher analysierten Debatten, etwa die eidgenössischen Vorstöße zum Bund als Arbeitgeber und über die Lohngleichheit in den Printmedien, so wird überall darüber gestritten, ob Gleichstellung nun erreicht sei oder nicht und wie weit Staatstätigkeit gehen sollte bzw. wie weit die Steuerungsfähigkeit des Staates geht. Kantonale Abschaffungsdebatten kreisen häufig um Recht und Gesetz, aber der ökonomische Nutzen-Diskurs taucht nicht auf. Unterschiedliche Verständnisse von Geschlechterrollen und von Gleichstellung werden nur selten expliziert und damit gibt es nur implizite, nicht offene normative Auseinandersetzungen.

²¹³ Diego Stoll, SP, Protokoll der Landratssitzung vom 12. November 2015.

6.6 Fazit: Unausgeschöpftes Potenzial der Gleichstellungsstellen

Dieses Kapitel befasste sich mit der Frage, ob staatliche Gleichstellungsinstitutionen eine Alternative zu schwacher rechtlicher Regulierung der Gleichstellungspolitik sein können. Ist Organisation ein alternatives Steuerungsprinzip und haben Gleichstellungsbeauftragte Erfolg im Sinne des Zugangs zu Entscheidungsprozessen und im Sinne institutionalisierter Gleichstellungsmaßnahmen? Die Analyse der Ressourcen, Aufgaben und Kompetenzen zeigte, dass die Stellen ihre Aufgaben kaum erfüllen können, weil sie zu klein sind. Amy Mazurs Befürchtungen, die Politik sei nicht geneigt, eine bedeutende und teure Implementation zu unterstützen, bestätigt sich. Es zeigte sich, dass Erfolge abhängig sind erstens von der schieren Existenz von Fachstellen – die es nur in 16 der 26 Kantone gibt – von den effektiven Ressourcen dieser Fachstellen, die eine Beteiligung an Entscheidungsprozessen erlauben und an einer Sensibilisierung der öffentlichen Verwaltung für die Gleichstellungsrelevanz ihrer Arbeit, damit Gleichstellungsbeauftragte überhaupt einbezogen werden.

Die Analyse der Arbeit und Expertise von Gleichstellungsbeauftragten zeigte, dass verschiedene Arten des Wissens transformiert und adaptiert werden – sei es wissenschaftliches, Institutionen- oder Alltagswissen. GBA bewegen sich in komplexen Settings mit unterschiedlichen Gelegenheitsstrukturen. Sie entwickeln aus den verschiedenen Wissensarten „Verknüpfungswissen“, um Gleichstellung zu mainstreamen und Maßnahmen umzusetzen. GBA verfügen über spezialisiertes Wissen, sind aber keine Profession mit einem monopolisierten Wissen, sondern am häufigsten verstehen sie sich als Expertinnen. GBA als institutionelle Insiderinnen können dann, so zeigte das Kapitel 6.4, zunehmend erfolgreich mit der Verankerung wichtiger Maßnahmen sein. Auf das ganze Land und auf die gesamte Bandbreite gleichstellungspolitischer Handlungsfelder bezogen ist das Resultat aber lückenhaft und zu viele erfolgversprechende Projekte und Instrumente verschwinden wieder von der Bildfläche. In der Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten gibt es eine grundlegende Zwickmühle. Adaptierung und Transformation von Wissen kann dazu führen, dass Geschlecht und Macht aus den Argumenten verschwinden und damit auch der ursprüngliche Impetus verloren geht, wie beim Zukunftstag aufgezeigt.²¹⁴ Ein adaptiertes Vokabular kann zu Beliebigkeit führen, allerdings waren keine Tendenzen zu erkennen, die die Geschlechterunterschiede überhöht oder das Thema übermäßig vereinfacht hätten, wie einige Wissenschaftlerinnen befürchteten.

²¹⁴ Mit der aufgezeigten Ausnahme des Kantons Basel-Landschaft.

Weil die Kompetenzen der Fachstellen gering sind, die Aufgaben aber breit, hängt der Erfolg als institutionelle Insiderinnen maßgeblich an persönlichen Komponenten, also daran, ob und wie Gleichstellungsbeauftragte gute, tragfähige und strategisch bedeutsame Beziehungen in der öffentlichen Verwaltung aufbauen können, ob sie über genug inneres Ressourcen- und Projektionsmanagement verfügen, um Stigmatisierungen und politische Angriffe auf ihren Arbeitsplatz zu überstehen, und ob sie einsatzbereit genug sind. *Rien n'est jamais acquis*, nichts ist jemals erreicht, heißt es in der Gleichstellungsarbeit. Auch wenn Abschaffungen von Fachstellen auf dem parlamentarischen Weg nicht mehrheitsfähig sind, so zeigte die Analyse, dass politische Unterstützung für Fachstellen kontingent ist und die Exekutive erheblichen Einfluss hat. Sogar Bundesgerichtsurteile werden ignoriert, wie der Fall von Zug zeigt, wo das Parlament die Debatte über ein Gesetz verweigerte. Die Abschaffungsinitiativen haben indirekt Kürzungen und Zusammenlegungen legitimiert, die auch umgesetzt wurden. Einspruchsmöglichkeiten der GBA, Gleichstellungspläne (abgesehen von der Stadt Bern) oder ein umfassendes analytisches Reporting zur Gleichstellung in der Schweiz fehlen. Verglichen mit den Politiken in der Europäischen Union sind die schwachen rechtlichen Grundlagen und die bescheidenen Ressourcen ein ernsthaftes Hindernis für effektive Fachstellen. Die Arbeit der Handvoll Fachstellen ist dennoch etwas vom Besten, was die Schweizer Gleichstellungspolitik hat.

7 Fazit: Genese und Steuerung beruflicher Gleichstellungspolitik

Weit gekommen

In einer längeren historischen Perspektive ist die Gleichstellung in der Schweiz weit gekommen. Als ich mich 1988 für meine Auslandssemester in Basel immatrikulierte, zierte mein Testatbuch die Anrede „Frl.“, obwohl ich Universitäten bis dahin immer für Horte des gesellschaftlichen Fortschritts gehalten hatte. Das Fräulein verschwand dann spätestens nach dem Brunner-Effekt aus dem deutschschweizerischen Alltag. Doch noch 1999 musste eine Kollegin ihre Matura mit ausdrücklicher Missbilligung ihres Vaters machen, der sich erst viel später, nach der Drohung mit einem Anwalt, bereiterklärte, seiner Pflicht zur Finanzierung einer Erstausbildung für seine Tochter in Form eines Universitätsstudiums nachzukommen. Die sozialen, politischen und ökonomischen Veränderungen der Geschlechterverhältnisse in der Schweiz seit den 1970er Jahren sind durchaus markant. In Bezug auf Kultur, Bildung, Einkommen, politischer wie gesellschaftlicher Teilhabe und Erwerbstätigkeit haben Frauen und Männer sich einander angeglichen und haben Frauen Rechte hinzugewonnen. Vieles wurde erreicht, gleichzeitig stagniert im neuen Jahrtausend die Situation; Unterschiede und Diskriminierungen scheinen hartnäckiger als gedacht, Muster der Arbeitsteilung veränderten sich kaum.²¹⁵

Diese Veränderungen kamen nicht von ungefähr. Die Mobilisierung mit dem Entstehen der neuen Frauenbewegung ist eine wichtige Wende in Bezug auf Aktions- und Protestformen ebenso wie auf den Charakter von Gleichstellungsforderungen. Nötige Veränderungen in den Geschlechterverhältnissen wurden politisch thematisiert, beginnend mit einem großen Nein der feministischen Bewegung zu Herrschafts- und Dominanzverhältnissen in Staat, Familie und Gesellschaft. Selbstbestimmung, Kampf gegen geschlechtsspezifische und sexualisierte Gewalt, die Gleichverteilung von Rechten, Macht und Geld in Arbeit, Beruf, Gesellschaft und Familie waren das neue Universum der Themen.

Diese Themen, so zeigte die Analyse der gleichstellungspolitischen Vorstöße, werden auch heute weiterbearbeitet und sind nicht (gänzlich) von der politischen Agenda verschwunden, dennoch sind die Ziele nicht erreicht, oder stehen wieder zur Disposition, getreu der Erkenntnis, dass in der Gleichstellungspolitik nichts als für einmal und immer erreicht angenommen werden

²¹⁵ Man könnte hier das Bild einer dreieckigen Wohnung bemühen, aus dem nun der größte Schmutz entfernt ist: das Badezimmer riecht gut, der Boden ist gesaugt und das Geschirr abgewaschen. Doch nachdem der Rahmen abgestaubt ist, blickt der Patriarch wie eh und je aus dem Bild und bestimmt kulturelle Orientierungen.

kann. Das Agenda-Setting in den eidgenössischen Räten zu gleichstellungspolitischen Fragen hat seit Mitte der 1990er Jahre sogar relativ und absolut zugenommen.

Politische Aktivitäten unter feministischen Vorzeichen „helvetisierten“ sich nach der Erringung des Frauenstimmrechts bald. Wie auch in den Nachbarländern institutionalisierten sich Projekte und wurden staatliche Gleichstellungsstellen gefordert und eingerichtet. Künftige Politikerinnen wurden durch die Frauenbewegung mobilisiert, politisiert und sozialisiert. Schnell bediente sich die Frauenbewegung aber auch typischer politischer Instrumente des schweizerischen politischen Systems, besonders deutlich am Einsatz für die Volksinitiative Gleiche Rechte für Frau und Mann. Auch das Potenzial des Rechts wurde von Schweizer Feministinnen durchschnittlich positiver beurteilt als in Deutschland.

Wie steuern?

Der Gleichstellungsartikel in der Verfassung seit 1981 legitimierte und gebot weitere legislative Veränderungen, dabei waren das neue Ehegesetz von 1988 und die Gleichstellung in der AHV 1997 wichtige Meilensteine. Gleichstellungspolitisch blieben Erwerbsleben, erweitert mit Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Lohngleichheit, auch dank der expliziten verfassungsmäßigen Verankerung der Lohngleichheit zentrale Aktionsfelder. Deren wichtigstes Ergebnis ist das Gleichstellungsgesetz von 1996. Wichtige weitere rechtliche Fortschritte und Rechtsansprüche konnten nach 2000 erreicht werden. Hier ist vor allem der bezahlte gesetzliche Mutterschaftsurlaub 2005 zu nennen, der seit 1945 in der Verfassung postuliert war.

Wirft man einen Blick auf die in der politischen Debatte vorgeschlagenen gleichstellungspolitischen Steuerungsprinzipien, so zeigt sich eine große Bandbreite von Information/Sensibilisierung, institutionellen Veränderungen, Anreizen und regulativer Politik, wobei letztere den größten Teil der parlamentarischen Vorschläge ausmacht. Regulative Politik muss allerdings ausdifferenziert werden und zwar hinsichtlich der Eingriffstiefe, der staatlichen Verpflichtungen und der rechtlichen Verbindlichkeit. Die Profile der politischen Lager sind klar: Linke Parteien sind gleichstellungspolitisch aktiv, die bürgerlichen Parteien weniger bis gar nicht. Parlamentarierinnen sind überdurchschnittlich engagiert, wobei besonders beim Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Aktivitäten von männlichen Parlamentariern seit 2000 ansteigen. Parteipolitisch unterschiedlich sind auch die Vorlieben für Steuerungsprinzipien: Die Grünen setzen stark auf die Vorbildfunktion des Staats und die FDP setzt sich in ihren (seltenen) Vorstößen überwiegend für regulative Lösungen ein. Dies tut auch die SP und flankiert es mit vielen Vorschlägen zu Information und Sensibilisierung. In der Vereinbarkeitspolitik dominieren, auch in der Umsetzung, finanzielle Anreize zur Verbesserung des

Betreuungsangebots vor Ort und Bemühungen, die steuerlichen Fehlanreize zu mildern, ohne dass ein durchschlagender Erfolg bisher gelungen ist – auch in der gescheiterten Reform der Altersvorsorge hatte sich die Benachteiligung von Teilzeitarbeit gehalten.

Berufliche Gleichstellungspolitik in der Schweiz wurde mit dem Gleichstellungsgesetz GlG kodifiziert. Dessen Eingriffstiefe ist aber gering, da bisher niemandem Umsetzungsverantwortung zugewiesen wird – sieht man von den Gerichten ab, die aber nur auf Antrag hin aktiv werden. Flankiert wird das Diskriminierungsverbot von vielen, auch im GlG vorgesehenen, Maßnahmen zu Information, Sensibilisierung und Beratung. Rhetorisch und theoretisch werden diese Steuerungsprinzipien miteinander verknüpft, und dies ist in gewisser Hinsicht auch glaubwürdig: ein Diskriminierungsverbot benötigt Instrumente und Werkzeuge zum Erkennen und Vermeiden von Diskriminierung. Praktisch und empirisch entfaltet diese Verknüpfung aber nur sehr begrenzt Wirkung und Überzeugungskraft, weil die Anreize gering sind, der ökonomische Nutzen z. B. von Lohngleichheit offenbar nur begrenzt existiert oder nicht kommunizierbar ist und weil die Sanktionsdrohungen des Gesetzes ungläubwürdig sind. Auch die geplante Revision mit einer Pflicht zur Lohnanalyse, aber fehlenden Kontrollen wird daran nichts ändern.

Die Debatten, Evaluationen und Vorschläge um die Schaffung und Novellierung des Gleichstellungsgesetzes haben gezeigt, dass ein stärkeres und verbindlicheres Gesetz mit Handlungspflichten für Staat und Private im bürgerlich dominierten Parlament nicht durchsetzbar war und vermutlich auch nicht ist. Insgesamt zeigten sich zwischen Anfang der 1990er Jahre bis 2016 stabile Akteurskonstellationen und *Advocacy Coalitions* mit klaren und stabilen Grundüberzeugungen. Es gibt wenig Bewegung und Innovation. Eine liberal-bürgerliche Koalition setzt auf individualistische Antidiskriminierung, will wenig staatliche Kompetenzen und steht der Steuerungsfähigkeit des Rechts sehr skeptisch gegenüber. Diskriminierung sei nicht nur durch Gesetze zu beheben (diese Einsicht ist allerdings noch kein Argument gegen gesetzliche Regulierung, sondern setzt die Vertreter*innen dem Vorwurf aus, dass sie Diskriminierung nicht wirklich bekämpfen wollten). Freiwillige Maßnahmen seien daher gut und würden die Freiheit der Wirtschaft nicht einschränken; später wird oft in Frage gestellt, dass es sich bei der Lohnungleichheit um Diskriminierung oder Marktversagen handelt. Eine linke Koalition argumentiert durchgehend stark mit dem Recht und der nötigen Umsetzung von verfassungsrechtlichen Garantien. Staatliche Steuerung sei notwendig, geboten und wirksam, und Freiwilligkeit reiche nicht aus. Die einzige klare Neuerung ist der langsame Aufstieg des wirtschaftlicher-Nutzen-Diskurses und, angesichts einer näher rückenden potenziellen Pflicht zur Lohnanalyse, das Argument, Lohnunterschiede seien weder Diskriminierung noch Marktversagen.

Debatten um die rechtliche Regulierung von Gleichstellung und griffige Maßnahmen könnten über normative Vorstellungen zur Geschlechtergleichheit geführt werden. Das geschieht aber nicht, wie die Analyse zeigte. Insbesondere die Gegnerinnen und Gegner von verbindlicheren Regelungen lassen sich nicht auf die Äste hinaus, sondern behaupten, sie seien selbstverständlich für die (schon längst erreichte) Gleichstellung, doch der Staat solle sich nicht einmischen. Gesetzliche Regeln zur Gleichstellung der Geschlechter scheinen also in der Wahrnehmung der Politik besondere Regeln zu sein: Erstaunlich ist dabei, dass rhetorisch Argumente gegen tiefere Eingriffe und verbindlichere Regelungen abgewehrt werden. Wie glaubwürdig und logisch einsichtig ist das: wieso sollten Gesetze ohne Sanktionsdrohungen eingehalten werden? Wieso sollte es angemessen sein, beim Gleichstellungsgesetz, nicht aber bei sonstiger Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, auf Kontrollmechanismen und Einbindung der Sozialpartnerinnen und -partner zu verzichten? Man könnte auch sagen: das Gesetz ist nicht der großen Aufgabe angepasst, einem verbrieften Verfassungsrecht zur Geltung zu verhelfen. Angemessen wäre es, angepasste bzw. von den Unternehmen zu bestimmende Umsetzungsmaßnahmen im Gleichstellungsgesetz gesetzlich vorzuschreiben und ihre Einhaltung wirksam zu kontrollieren und endlich zu sanktionieren.

Gleichstellungspolitische Erfolge sind – schon rein rechnerisch – nur durch parteiübergreifende Zusammenarbeit zu erreichen und brauchen von daher per Definition Kompromisse. Wie die Mutterschaftsversicherung zeigt, sind hierfür Hartnäckigkeit, langer Atem und ein Vorschlag nötig, den die Mehrheit unterstützen kann, ohne sich von eigenen Grundüberzeugungen zu sehr zu entfernen. Dies kann sich etwa in den Steuerungsprinzipien oder den Finanzierungsmodalitäten zeigen (wenn diese für Kanton oder Gemeinden günstig sind, lassen sich eher Koalitionen zusammenbringen, vgl. Zollinger 2016 für Kinderbetreuungsangebote). Solche Koalitionen sind allerdings voraussetzungsvoller geworden. Kompromisse stehen häufig im Gegensatz zu Anforderungen an konsistente und verbindliche Steuerung; Gesetze müssen gegebenenfalls auch direktdemokratische Referenden überstehen. In den analysierten Debatten zeigte sich das Parlament allerdings kaum progressiver als das häufig zitierte „Stimmvolk“, sondern regulierungskritisch.

Welche Staatstätigkeit?

Letztlich kann man alle Debatten um das Gleichstellungsgesetz, um Vereinbarkeitsmaßnahmen sowie die Bemühungen zur Abschaffung oder Verkleinerung von staatlichen Gleichstellungsstellen als Auseinandersetzungen um die richtige Staatstätigkeit lesen. Attestieren die politischen Akteur*innen dem Staat Steuerungsfähigkeit? Welche Angelegenheiten sind privat, welche öffentlich? Bei der parlamentarischen Abstimmung zur Mutterschaftsversicherung 2004 fanden Parlament und Stimmvolk mehrheitlich, dass Kinder zu

bekommen von der Gesellschaft finanziell unterstützt und abgesichert werden sollte. Die gleiche Grundfrage stellt sich immer wieder, wenn über Subventionen für die Kinderbetreuung oder Elternschaftsurlaube gestritten wird. Wie stark und in welchen Bereichen soll der Staat steuernd in die gesellschaftliche Entwicklung eingreifen? Besonders die analysierten Abschaffungsdebatten über die Gleichstellungsstellen zeigen, dass eine rechtsbürgerliche Minderheit mit der SVP an der Spitze Staatstätigkeit explizit zurückfahren will und Angriffe auf Gleichstellungsstellen wurden in den letzten Jahren als Testballons benutzt, um die Legitimität staatlicher Steuerung anzugreifen. Ob hiermit staatliche Steuerung an sich kritisiert werden soll, muss offenbleiben, denkt man z. B. an die Befürwortung von Subventionen in anderen Politikfeldern.

Ein Querschnitt der beruflichen Gleichstellungsmaßnahmen zeigte, dass sehr viele mit Überzeugung, Beratung und Information arbeiten, sie meist fachlich hochstehend und zugänglich sind, aber kaum über das Projektstadium hinauskommen, also nicht nachhaltig sind. Eine strukturelle Verankerung solcher Maßnahmen gelingt nur in den seltensten Fällen, und dabei sind Gleichstellungsbeauftragte als institutionelle Insiderinnen von großer Wichtigkeit. Information und Sensibilisierung müssen also nicht bei unverbindlichen Angeboten stehen bleiben, sondern könnten mit den gegebenen Kompetenzen in verbindlichere Formate transformiert werden, wenn es politische Unterstützung von Regierungsseite gibt. Das Potential der Gleichstellungsstellen, in anspruchsvollen Aushandlungs- und Kooperationsprozessen und mit viel Fachwissen eine Sensibilisierung, veränderte Praxis und institutionelle Anpassungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu erreichen, ist durchaus gegeben. Hier sind Kantone bzw. Städte mit integrierten Aktionsprogrammen (z. B. Stadt Bern, BL) besonders gut aufgestellt. Vergleicht man aber Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen dieser Stellen, so können diese ihre Aufgaben kaum umfassend erfüllen, zumal nur in 16 von 26 Kantonen überhaupt solche Fachstellen bestehen. Gescheiterte Vorstöße zur Abschaffung haben auch Kürzungen und Herunterstufungen legitimiert, die Aussichten auf substantielle und prozedurale Erfolge damit geschmälert.

Auswege

Gleichstellungspolitisch und steuerungstheoretisch ist die derzeitige Gleichstellungspolitik in der Schweiz wenig überzeugend, doch politisch erklärbar. Welche Entwicklungsperspektiven es für Gleichstellungspolitik gibt, hängt wesentlich von den politischen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen und ihren Aktionen ab: wo setzen sie sich mit welchen (materiellen, kulturellen, sozialen, diskursiven) Ressourcen für welche Gleichstellung der Geschlechter ein? Kleine Schritte sind möglich im Sinne eines allmählichen Fortschritts, wenn etwa im Zuge der geplanten, doch an der Urne gescheiterten AHV-

Revision Altersvorsorge 2020 die Eintrittsschwellen in die Pensionskasse hätten ein bisschen gesenkt werden sollen und auch das Rentenalter für Frauen und Männer hätte angeglichen werden sollen. Strukturell und rechtlich festgeschriebene Ungleichheiten hätten sich dadurch nicht verändert.

Ausgangspunkt dieses Buches war die Frage, warum den vielfältigen Maßnahmen der Gleichstellungspolitik der durchschlagende Erfolg fehlt. Sind die vorgeschlagenen Lösungen und Steuerungsversuche inadäquat oder inkonsistent? Setzen sich schlicht nicht genug Akteur*innen für eine wirksame Gleichstellungspolitik ein? Berufliche Gleichstellungspolitik ist von der Genese her ein linkes Anliegen, das mit Gerechtigkeit und sozialer Gleichheit verknüpft ist. Das tatsächliche Steuerungsprofil spiegelt aber eher eine (wirtschafts)liberale Hegemonie wider: Im Gleichstellungsgesetz überwiegt ein liberaler, individualistischer und reaktiver Antidiskriminierungs-Ansatz. Information und Sensibilisierung werden großgeschrieben. In weiteren Bereichen, etwa bei der Vereinbarkeit, sind Anreizprogramme (für Kinderbetreuung) oder Versicherungslösungen (Mutterschaftsurlaub) möglich, wenn der wirtschaftliche Nutzen glaubwürdig dargelegt werden kann. Die Verknüpfung dieser Steuerungsprinzipien ist an sich konsistent und jedes Steuerungsinstrument ist für sich genommen richtig, zumindest nicht falsch, geht aber zuweilen nicht weit genug: Einzelmaßnahmen und Projekte sind punktuell, verbinden nicht verschiedene Politikfelder wie Bildung, Familie oder soziale Sicherung und sie verändern kaum (staatliche) Routinen.

Fortschritte in der beruflichen Gleichstellungspolitik bräuchten also andere Mehrheiten; eine schweizerische Antwort könnte lauten, dass es hierfür tragfähige Kompromisse braucht. Die obigen Ausführungen haben aber gezeigt, dass die Aussicht auf einen Kompromiss, der wirksame Politik hervorbringt, gering ist.

Alle im Buch untersuchten gleichstellungspolitischen Diskussionen drehen sich um Fakten – ob Gleichstellung erreicht sei oder nicht. Ein Monitoring gleichstellungspolitisch relevanter Rahmendaten und Entwicklungen ist daher nötig und wird von einzelnen Gleichstellungsstellen schon erbracht. Der Bezug auf Gerechtigkeit und Recht bleibt stark, das Argument des ökonomischen Nutzens kommt neu hinzu und verengt Vorstellungen von Gleichstellung. Politisch überwiegen individualistische Antidiskriminierungsvorstellungen, und strukturelle Aspekte des Geschlechterverhältnisses werden ausgeblendet. Da gleichzeitig Vorstellungen über Geschlecht und die „richtigen“ Verhältnisse nur implizit verhandelt werden und offene normative Auseinandersetzungen fehlen, sind emanzipatorische „große Würfe“ kaum anschlussfähig. Dennoch müssen genau solche Debatten geführt werden, sie sind einer der wichtigsten Ansatzpunkte: für Gleichheit als Grundrecht zu werben, entsprechende Zielvorstellungen offenzulegen und dafür zu streiten, also die gegenwärtigen hegemonialen Vorstellungen in Frage zu stellen – und nicht gleich den nächsten Kompromiss zu antizipieren. Welche Gleichstel-

lung wollen wir genau? Was ist der Referenzrahmen, was bedeutet gleichwertige Arbeit eigentlich und von welchen Vorstellungen der Elternschaft sind Vorschläge zum Vaterschaftsurlaub geprägt? Dies scheint umso wichtiger, weil sich die Debatte um Geschlechtergleichstellung zunehmend auf die Mittelschicht und gut bezahlte Berufe konzentriert und aus Überzeugung oder Opportunitätsgedanken mit dem wirtschaftlichen Nutzen gerechtfertigt wird. Aber auch wenn Gleichstellung sich nicht wirtschaftlich auszahlt und Geld kostet, bleibt sie wichtiges Ziel und ein Grundrecht. So wichtig die Lohngleichheit in der schweizerischen Diskussion um die berufliche Gleichstellung ist und so legitim sie aufgrund des Verfassungsartikels ist, so gibt es doch die Tendenz, im Nachdenken über Maßnahmen auf messbare Unterschiede und ihre Abhilfe zu fokussieren und die strukturellen Ursachen für ungleiche Verhältnisse zu vernachlässigen, wie die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in Beruf und Haushalt sowie bei der Sorgearbeit mitsamt ihren kulturellen Zuschreibungen und Traditionen; die Bewertung solcher geschlechtsspezifischen Tätigkeiten auch im Erwerbsleben; die klar segregierten Erwerbsmuster des modernisierten Ernährermodells, in dem Teilzeitarbeit weiblich ist und sich so im Lebenslauf die Unterschiede in Erfahrung, Einkommen und Anerkennung vertiefen. Das Bewusstsein für diese strukturellen Hintergründe und für Gleichstellung als Grundrecht sollte Basis künftiger Debatten um Gleichstellungspolitik sein. Ein regelmäßiges, umfassendes und differenziertes Monitoring auf nationaler Ebene, das wissenschaftlich und unabhängig ist, könnte ein gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm begleiten, das konkrete Ziele und Wege ausformuliert. Ein solches Programm müsste mit entsprechenden Ressourcen und Umsetzungskompetenzen ausgestattet sein.

Viele Aspekte und Fragen benötigen weitere wissenschaftliche Analysen. Der Gang vor Gericht hat sich im Bereich der Lohngleichheit als ein Mittel „of last resort“ erwiesen, das potenzielle Breitenwirkung hat, jedoch voraussetzungsvoll ist, viele Ressourcen benötigt und vor allem öffentlich-rechtlich Beschäftigten zu ihrem Recht verholfen hat. Hier sollten Rechtstatsachen auch im Sozialrecht vermehrt untersucht werden, gerade auch beim Zugang zum Recht, um das Potenzial dieses Weges besser abzuschätzen. Besonders vertiefte Implementationsanalysen sind von Interesse: gibt es bestimmte Regelungen oder Maßnahmen, die sich etwa bei einer Gleichstellungsstelle als differenzierter, angemessener und konsistenter als bei einer anderen herausstellen? Hierfür sind unbedingt national und international vergleichende Ansätze nötig (Bothfeld et al. 2016), wofür eine künftige Einbindung der Schweizer Wissenschaft in entsprechende Forschungsverbünde nützlich wäre.

Literaturverzeichnis

- Albiston, Catherine R.; Leachman, Gwendolyn M. (2015): Law as an Instrument of Social Change. In: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*: Elsevier, S. 542–549.
- Allenspach, Dominik; Kopp, Laura; Milic, Thomas (2004): Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. September 2004. *Vox* Nr. 84.
- Amlinger, Fabienne (2012): „Pechschwarzes Patriarchat im Bundeshaus“. Der Brunner-Skandal als Schweizer Politstück in zwei Akten. In: *Ariadne - Forum für Frauen- und Geschlechtergeschichte* (64), S. 58–65.
- Amlinger, Fabienne (2014): Bewegung unter den Genossinnen. Zur Annäherung von Sozialdemokratinnen und Feministinnen. In: *femina politica* 23 (1), S. 37–49.
- Amlinger, Fabienne (2016): Den politischen „Rückstand“ aufholen oder die Politik verändern? Frauen in der eidgenössischen Politik nach der Einführung des Frauenstimmrechts 1971. In: Georg Kreis (Hg.): *Das Basler Frauenstimmrecht. Der lange Weg zur politischen Gleichberechtigung von 1966*. Unter Mitarbeit von Fabienne Amlinger. 1. Auflage. [Basel]: Christoph Merian Verlag (Beiträge zur Basler Geschichte), S. 203–222.
- Andersen, Ellen Ann (2006): Out of the closets and into the courts. Legal opportunity structure and gay rights litigation. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Andresen, Sünne; Dölling, Irene (2005): Umbau des Geschlechter-Wissens von ReformakteurInnen durch Gender Mainstreaming? In: Ute Behning und Birgit Sauer (Hg.): *Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen*. Frankfurt/M.: Campus, S. 171–187.
- Anicker, Fabian (2015): Lipsky, Street Level Bureaucracy. In: Stefan Kühl (Hg.): *Schlüsselwerke der Organisationsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 406–409.
- Armington, Klaus; Bertozzi, Fabio; Bonoli, Giuliano (2004): Swiss worlds of welfare. In: *West European Politics* (1), S. 20–44.
- B, S. S. Volkswirtschaftliche Beratung; Universität Bern (2015): Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in der Schweiz. Methodische Grundlagen, Literaturanalyse und Evaluation von bestehenden Studien zuhanden vom Schweizerischen Arbeitgeberverband (SAV). Basel.
- Bab, Bettina; Notz, Gisela; Pilzen, Marianne; Rothe, Valentine (Hg.) (2006): *Mit Macht zur Wahl! 100 Jahre Frauenwahlrecht in Europa*. Köln (Begleitband zur gleichnamigen Ausstellung im Frauenmuseum Bonn).
- Baer, Susanne (2004): Geschlecht und Recht - zur rechtspolitischen Steuerung der Geschlechterverhältnisse. In: Michael Meuser und Claudia Neuß (Hg.): *Gender Mainstreaming. Konzepte - Handlungsfelder - Instrumente*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 71–83.
- Baer, Susanne (2011): *Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung*. Baden-Baden: Nomos (Nomos Lehrbuch).
- Baer, Susanne; Berghahn, Sabine (1996): Auf dem Weg zu einer feministischen Rechtskultur? Deutsche und US-amerikanische Ansätze. In: Teresa Kulawik und Birgit Sauer (Hg.): *Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft*. Frankfurt: Campus, S. 223–280.

- Baer, Susanne; Kletzing, Uta (2004): Strategien der Geschlechterpolitik - Zur Debatte um Gender Mainstreaming. In: *Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien* (3-4), S. 3–20.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen (2000): Sozialer Wandel und Geschlecht. Zur Gleichstellungsfrage in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Balthasar, Andreas; Blatter, Joachim; Müller, Franziska (2014): Wie evidenzbasiert und gendersensibel ist die Politikgestaltung in Schweizer Kantonen? Das Beispiel der Steuerpolitik und der Sozialtransfers zugunsten von Familien. Zusammenfassung der Projektergebnisse - Langversion. Bern. Online verfügbar unter www.nfp60.ch/SiteCollectionDocuments/Projekte/nfp60_projekte_balthasar_zusammenfassung_projektergebnisse_lang.pdf (7. Dezember 2017).
- Balthasar, Andreas; Itin, Ariane (2012): Evaluation des Pilotprojekts Logib im Beschaffungswesen. Bericht zuhanden der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern BVE sowie der Kantonalen Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern des Kantons Bern (FGS). Interface. Luzern.
- Balthasar, Andreas; Müller, Franziska (2016): Gender equality and evidence-based policy making: Experiences from social transfer and tax policy reforms. In: Brigitte Liebig, Karin Gottschall und Birgit Sauer (Hg.): *Gender Equality in Context. Policies and Practices in Switzerland*. 1. Aufl. Leverkusen: Budrich Barbara, S. 171–187.
- Banaszak, Lee Ann (1991): The Influence of the Initiative on the Swiss and American Women's Suffrage Movements. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31, S. 187–207.
- Banaszak, Lee Ann (1996): Why movements succeed or fail. Opportunity, culture and the struggle for woman suffrage. Princeton N. J.: Princeton University Press.
- Banaszak, Lee Ann; Beckwith, Karen; Rucht, Dieter (Hg.) (2003): *Women's movements facing the reconfigured state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bannwart, Bettina (2009): Erfolgreiche Zusammenführung von Verwaltungsstellen. Positionierung der Fachstelle für Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der Zusammenführung mit den Bereichen Behinderung und Migration anlässlich der Regierungs- und Verwaltungsreorganisation 2009 (RV09). Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz. Hochschule für Wirtschaft (Arbeitsberichte der Hochschule für Wirtschaft, 16).
- Bauer, Tobias; Strub, Silvia (2002): Ohne Krippe Grosi stünde Vieles still. Stichworte zur Arbeitsgruppe „Leistungen und Leistungspotenziale von Grosseltern“. Büro BASS. Online verfügbar unter www.buerobass.ch/pdf/2002/krippe-grosi.pdf (7. Dezember 2017).
- Baumann, Katerina; Lauterburg, Margareta (2001): Knappes Geld - ungleich verteilt. Gleichstellungsdefizite in der Invalidenversicherung. Hg. v. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Basel: Helbing & Lichtenhahn (Frau und Recht).
- Baumgarten, Diana; Wehner, Nina; Maihofer, Andrea; Schwiter, Karin (2016): „Wenn Vater, dann will ich Teilzeit arbeiten“. Die Verknüpfung von Berufs- und Familienvorstellungen bei 30-jährigen Männern aus der deutschsprachigen Schweiz. In: *GENDER - Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft* (Sonderheft 4), S. 76–91.
- Baumgartner, A. Doris (2008): *Die flexible Frau. Frauenerwerbsarbeit im Werte- und Strukturwandel*. Zürich: Seismo.

- Berghahn, Sabine (2011): Der Ritt auf der Schnecke - rechtliche Gleichstellung in der Bundesrepublik Deutschland (Aktualisierung 2011). Berlin. Online verfügbar unter web.fu-berlin.de/gpo/pdf/berghahn/Ritt_auf_der_Schnecke.pdf, zuletzt geprüft am 30.08.2012.
- Bertschy, Kathrin; Müller, André; Marti, Michael; Walker, Philipp (2010): Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision. Hg. v. Bundesamt für Sozialversicherungen. Ecoplan im Auftrag des BSV. Bern.
- Betzelt, Sigrid (2007): „Gender Regimes“: Ein ertragreiches Konzept für die komparative Forschung. Literaturstudie. Zentrum für Sozialpolitik. Bremen (ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/2007).
- Bieling, Hans-Jürgen (2009): Die politische Theorie des Neo-Marxismus: Antonio Gramsci. In: André Brodacz und Gary S. Schaal (Hg.): Politische Theorien der Gegenwart. Eine Einführung. 3. Auflage. 2 Bände. Opladen: Budrich (UTB. Politikwissenschaft, 2218), S. 435–466.
- Blankenburg, Erhard (1995): Mobilisierung des Rechts: eine Einführung in die Rechtssoziologie. Berlin, usw.: Springer.
- Blattmann, Lynn; Meier, Irène (Hg.) (1998): Männerbund und Bundesstaat. Über die politische Kultur der Schweiz. Zürich: Orell Füssli (Orell Füssli Zeitgeschichte).
- Blau, Francine D.; Kahn, Lawrence M. (2000): Gender Differences in Pay. In: *Journal of Economic Perspectives* 14 (4), S. 75–100. DOI: 10.1257/jep.14.4.75.
- Blofield, Merike; Haas, Liesl (2013): Policy Outputs. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola und Laurel S. Weldon (Hg.): *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford University Press, S. 703–724.
- Blome, Agnes; Fuchs, Gesine (2017): Macht und substantielle Repräsentation von Frauen. In: *FEMINA POLITICA – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft* 26 (1), S. 55–69. DOI: 10.3224/feminapolitica.v26i1.04.
- Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. 2. Aufl. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften (Elemente der Politik).
- Bock, Gisela; Duden, Barbara (1977): Arbeit aus Liebe – Liebe als Arbeit. Zur Entstehung der Hausarbeit im Kapitalismus. In: Gruppe Berliner Dozentinnen (Hg.): *Frauen und Wissenschaft. Beiträge zur Berliner Sommeruniversität für Frauen*. Berlin, S. 118–199.
- Bonacker, Thorsten (2005): Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien - Einleitung und Überblick. In: Thorsten Bonacker (Hg.): *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS (Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 5, Ed. 3).
- Bonoli, Giuliano; Champion, Cyrielle (2014): Federalism and Welfare to Work in Switzerland: The Development of Active Social Policies in a Fragmented Welfare State. In: *Publius: The Journal of Federalism* 45 (1), S. 77–98. DOI: 10.1093/publius/pju025.
- Bonoli, Giuliano; Crettaz, Eric; Auer, Daniel; Liechti, Fabienne (2016): Les conséquences du travail à temps partiel sur les prestations de prévoyance vieillesse. Rapport final. Mandat réalisé pour la Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité entre femmes et hommes (CSDE). Lausanne. Online verfügbar unter www.equality.ch/pdf_d/Etude.pdf (25. Juli 2017).
- Bonoli, Giuliano; Häusermann, Silja (2011): Swiss welfare reforms in a comparative European perspective. Between retrenchment and activation. In: Christine Trampusch und André Mach (Hg.): *Switzerland in Europe. Continuity and change in*

- the Swiss political economy. London: Routledge (Routledge advances in European politics, 72), S. 186–204.
- Bothfeld, Silke (2008): Under (Re-) Construction - Die Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes durch die neue Familienpolitik. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (ZeS-Arbeitspapier, Nr. 1/2008).
- Bothfeld, Silke; Fuchs, Gesine; Leitner, Andrea; Rouault, Sophie (2016): Betriebliche Gleichstellungspolitik der Bundesverwaltungen im Ländervergleich. In: Dies.: Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber. Analysen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz. Leverkusen: Budrich, Barbara, S. 209–236.
- Bothfeld, Silke; Hübers, Sebastian; Rouault, Sophie (2010): Gleichstellungspolitische Rahmenbedingungen für das betriebliche Handeln. Ein internationaler Vergleich. In: Juliane Achatz (Hg.): Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft. 1. Aufl. Berlin: edition sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 110), S. 23–88.
- Bothfeld, Silke; Kuhl, Mara (2008): Gleichstellungspolitik und feministische Politikwissenschaft: - eine „unsichtbare Avantgarde“ der Governance-Forschung? In: G. F. Schuppert und M. Zürn (Hg.): Governance-Forschung. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 330–351.
- Bratton, Kathleen A. (2005): Critical Mass Theory Revisited: The Behavior and Success of Token Women in State Legislatures. In: *Politics and Gender* 1 (1), S. 97–125.
- Brown, Wendy (2000): Suffering Rights as Paradoxes. In: *Constellations* 7 (2), S. 208–229. DOI: 10.1111/1467-8675.00183.
- Brown, Wendy (2012): Wir sind jetzt alle Demokraten. In: Giorgio Agamben (Hg.): Demokratie? Eine Debatte. Berlin: suhrkamp (Edition Suhrkamp, 2611).
- Brunsbach, Sandra (2011): Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Bundestag. In: *ZParl* 42 (1), S. 3–24.
- Brüschweiler, Bettina; Wigger, Annegret (2014): Prekäre Versorgung mit Care-Leistungen: Trends und Mechanismen. In: *Soziale Sicherheit CHSS* (4), S. 215–218.
- Buckel, Sonja (2013): „Welcome to Europe“ - die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa“. Bielefeld: transcript (Kultur und soziale Praxis).
- Buckel, Sonja; Oberdorfer, Lukas (2009): Die lange Inkubationszeit des Wettbewerbs der Rechtsordnungen. Eine Genealogie der Rechtsfälle Viking - Laval - rüffert - Luxemburg aus der Perspektive einer materialistischen Europarechtstheorie. In: Andreas Fischer-Lescano und Schmid Rödl (Hg.): Europäische Gesellschaftsverfassung. Zur Konstitutionalisierung sozialer Demokratie in Europa. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen (ZERP), 57), S. 277–296.
- Buetikofer, Sarah; Engeli, Isabelle; Ballmer-Cao, Thanh-Huyen (2008): The Effect of the Electoral System on the Election of Women to the Swiss Federal Assembly (1995-2003). In: *SWISS POLITICAL SCIENCE REVIEW* 14 (4), S. 631–661. DOI: 10.1002/j.1662-6370.2008.tb00115.x.
- Bühler, Elisabeth (2001): Frauen- und Gleichstellungsatlas. Zürich: Seismo.

- Bühler, Elisabeth; Heye, Corinna (2005): Eidgenössische Volkszählung 2000: Fortschritte und Stagnation in der Gleichstellung der Geschlechter 1970-2000. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bühler, Stefan (2008): Die Mütter der Frauen-Kundgebung. Wie die bürgerlichen Frauen ihre allererste Kundgebung auf die Beine stellen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13.04.2008. Online verfügbar unter www.nzz.ch/die_muetter_der_frauen-kundgebung-1.709219 (11. Dezember 2017).
- Bühler, Stefan (2013): Mauerblümchen in der Politlandschaft. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10.03.2013. Online verfügbar unter www.nzz.ch/schweiz/mauerbluemchen-in-der-politlandschaft-1.18044141 (11. Dezember 2017).
- Bundesamt für Justiz (1991): Auswertung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern.
- Bundesamt für Justiz (2015): Erläuternder Bericht zum Entwurf der Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG). Bern. Online verfügbar unter www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/lohngleichheit/vn-ber-d.pdf, (11. Dezember 2017).
- Bundesamt für Statistik (2017a): Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2017. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (Hg.) (2017b): Neurentenstatistik 2015. Definitive Resultate im Überblick. Neuchâtel (1689-1501) (6. Oktober 2017).
- Bundesrat (2016): Recht auf Schutz vor Diskriminierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012. Bern. Online verfügbar unter www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2016/2016-05-25/ber-br-d.pdf (11. Dezember 2017).
- Celis, Karen (2006): Substantive Representation of Women: The Representation of Women's Interests and the Impact of Descriptive Representation in the Belgian Parliament (1900–1979). In: *Journal of Women, Politics & Policy* 28 (2), S. 85–114. DOI: 10.1300/J501v28n02_04.
- Celis, Karen (2008): Studying Women's Substantive Representation in Legislatures: When Representative Acts, Contexts and Women's Interests Become Important. In: *Representation* 44 (2), S. 111–123. DOI: 10.1080/00344890802079516.
- Celis, Karen; Childs, Sarah (2012): The Substantive Representation of Women. What to Do with Conservative Claims? In: *Political Studies* 60 (1), S. 213–225. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2011.00904.x.
- Celis, Karen; Childs, Sarah; Kantola, Johanna; Krook, Mona Lena (2014): Constituting Women's Interests through Representative Claims. In: *Pol & Gen* 10 (02), S. 149–174. DOI: 10.1017/S1743923X14000026.
- Celis, Karen; Erzeel, Silvia (2015): Beyond the Usual Suspects: Non-Left, Male and Non-Feminists MPs and the Substantive Representation of Women. In: *Government and Opposition* 50 (1), 65-64.
- Chaponniere, Martine (1983): Geschichte einer Initiative. Gleiche Rechte für Mann und Frau. Geneve, Zürich.
- Chappell, Louise (2013): The State and Governance. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola und Laurel S. Weldon (Hg.): *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford University Press, S. 603–626.

- Chappell, Louise; Waylen, Georgina (2013): Gender and the Hidden Life of Institutions. In: *Public Administration* 91 (3), S. 599–615. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2012.02104.x.
- Charles, Maria (2005): Entwicklung der beruflichen Segregation nach Geschlecht und nach Staatsangehörigkeit in der Schweiz. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel (demos 3/2005).
- Childs, Sarah; Lovenduski, Joni (2013): Political Representation. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola und Laurel S. Weldon (Hg.): *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford University Press, S. 489–513.
- Church, Clive H.; Head, Randolph C. (2013): *A concise history of Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge concise histories).
- Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith; Ross, Marc Howard (1976): Agenda Building as a Comparative Political Process. In: *American Political Science Review* 70, S. 126–138.
- Cowell-Meyers, Kimberly (2016): Women's Political Parties in Europe. In: *Pol & Gen* 12 (01), S. 1–27. DOI: 10.1017/S1743923X15000586.
- Dackweiler, Regina (2010): Wohlfahrtsstaat: Institutionelle Regulierung und Transformation der Geschlechterverhältnisse. In: Ruth Becker und Beate Kortendiek (Hg.): *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie*. 3., erweiterte und durchgesehene Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 520–531.
- Dahlerup, Drude (1988): From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. In: *Scandinavian Political Studies* 11 (4), S. 275–298.
- Demirovic, Alex (2012): Löwe und Fuchs - Antonio Gramscis Beitrag zu einer kritischen Theorie bürgerlicher Herrschaft. In: Peter Imbusch (Hg.): *Macht und Herrschaft. Sozialwissenschaftliche Theorien und Konzeptionen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 137–150.
- Derungs, Flurina (2015): Öffentliche Fachstellen zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Schweiz. Institut für Föderalismus. Fribourg (Newsletter IFF, 4).
- Dodson, Debra (2006): *The Impact of Women in Congress*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Dolan, Julie (2002): Representative Bureaucracy in the Federal Executive: Gender and Spending Priorities. In: *J Public Adm Res Theory* 12 (3), S. 353–375. Online verfügbar unter jpart.oxfordjournals.org/content/12/3/353.full.pdf.
- Donati, Paolo R. (2006): Die Rahmenanalyse politischer Diskurse. In: Reiner Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider und Willy Viehöver (Hg.): *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Band 1: Theorien und Methoden. 2., aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 147–177.
- Dunand, Jean-Philippe; Mahon, Pascal; Bouverat, Catherine; Brügger, Nicolas; Hassissene, Inès; Mader, Mélanie (2015): *ETUDE SUR LA PROTECTION ACCORDÉE AUX REPRÉSENTANTS DES TRAVAILLEURS*. Etude établie à la demande et sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Université Neuchâtel, Centre d'étude des relations de travail. Neuchâtel.
- Duttweiler, Catherine (Hg.) (1993): *Adieu, Monsieur - Chronologie einer turbulenten Bundesratswahl*. Zürich: Werd.

- Egenberger, Vera (2010): Strategische Klagen gegen Diskriminierung - Das AGG ausloten und erweitern. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Dossier Rassismus und Diskriminierung. Berlin, S. 63–68.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (2001): Frauen Macht Geschichte. Frauen- und gleichstellungspolitische Ereignisse in der Schweiz 1848 - 2000. Bern.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (Hg.) (1992): Familienexterne Kinderbetreuung. Teil 1: Fakten und Empfehlungen, Teil 2: Hintergründe. Bern.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (Hg.) (1995): Frauen auf dem öffentlichen Parkett. Ein Handbuch für Frauen, die Einfluss nehmen wollen. Bern: eFeF.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (2010): Elternzeit - Elterngeld. Ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz. Bern.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2010): Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit. Impulse aus Sicht der Gleichstellung. Unter Mitarbeit von Katharina Belser. Bern (Care-Arbeit).
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2016): Standard-Analysemodell zur Überprüfung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im Beschaffungswesen des Bundes (Methodenbeschreibung). Anleitung zur Durchführung der standardisierten Überprüfung. Bern. Online verfügbar unter www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dokumentation/publikationen/publikationen-zu-gleichstellung-im-erwerbsleben/lohngleichheit.html (1. November 2017).
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2017a): Bericht 2016 Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz zur Förderung der Chancengleichheit im Erwerbsleben. Bern.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2017b): Finanzhilfen für Projekte zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben. Richtlinien. Bern. Online verfügbar unter www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dienstleistungen/finanzhilfen/gesuche-einreichen.html (3. August 2017).
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann; Bundesamt, für Statistik (2013): Auf dem Weg zur Lohngleichheit! Tatsachen und Trends. Bern.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann; Sektion für Chancengleichheit und Globale Gender- und Frauenfragen (2014): Gleichstellung von Frau und Mann. Aktionsplan der Schweiz. Bilanz 1999–2014. Bern.
- Engeli, Isabelle; Ballmer-Cao, Thanh-Huyen; Giugni, Marco (2006): Gender Gap and Turnout in the 2003 Federal Elections. In: *SWISS POLITICAL SCIENCE REVIEW* 12 (4), S. 217–242.
- Engeli, Isabelle; Fischer, André-Bruno; Tresch, Anke (2002): Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 2. Juni 2002, VOX Nr. 77. Genf, Zürich: GfS; Institut für Politikwissenschaft Universität Genf.
- Epiney, Astrid; Theuerkauf, Sarah (2009): Die Gleichstellung von Mann und Frau im Recht der Europäischen Union. In: Claudia Kaufmann und Sabine Steiger-Sackmann: Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 501–536.
- Erne, Roland; Imboden, Natalie (2015): Equal pay by gender and by nationality: a comparative analysis of Switzerland's unequal equal pay policy regimes across time. In: *Cambridge Journal of Economics* 39 (2), S. 655–674. DOI: 10.1093/cje/bev003.

- Esping-Andersen, Gösta (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Stephan Lessenich und Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Frankfurt, New York: Campus, S. 19–56.
- Evans Case, Rhonda; Givens, Terri E. (2010): Re-engineering Legal Opportunity Structures in the European Union? The Starting Line Group and the Politics of the Racial Equality Directive. In: *Journal of Common Market Studies* 48 (2), S. 221–241. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2009.02050.x.
- Fausch, Sandra (2012): „Das Private wird politisch - eine Erfolgsgeschichte!“ Zum Umgang mit Häuslicher Gewalt in der Schweiz und in der Slowakei. Rosa Mayreder College. Wien/Luzern.
- Felfe, Christina; Trageser, Judith; Iten, Rolf (2015): Studie zu den statistischen Analysen der Eidgenossenschaft betreffend die Lohngleichheit von Frau und Mann. Schlussbericht. Schweizer Institut für Empirische Wirtschaftsforschung Universität St. Gallen; Infrac. St. Gallen, Zürich.
- Felstiner, William; Abel, Richard; Sarat, Austin (1981): The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming. In: *Law & Society Review* 15, S. 631–654.
- Ferree Marx, Myra; Gamson, William Anthony; Gerhards, Jürgen; Rucht, Dieter (2002): Shaping Abortion Discourse. Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flitner, Christine (2016): Lohnklagen: wirksam, aber keine Lösung. In: Schweizerischer Gewerkschaftsbund (Hg.): Lohnkontrollen - ein Reader. Bern (SGB-Dossier, 116), S. 19–20.
- Flitner, Christine; Marti, Ursula (2014): Schulergänzende Betreuung. In: *vpod bildungspolitik* (186), S. 4–6.
- Franceschet, Susan; Krook, Mona Lena; Piscopo, Jennifer M. (2012): Themes and Implications for Future Research on Gender Quotas. In: Susan Franceschet, Mona Lena Krook und Jennifer M. Piscopo (Hg.): The impact of gender quotas. New York: Oxford University Press, S. 229–242.
- Fraser, Nancy (2000): Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem. Ein postindustrielles Gedankenexperiment. In: Kathrin Braun, Gesine Fuchs, Christiane Lemke und Katrin Toens (Hg.): Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft. München: Oldenbourg, S. 195–215.
- Freivogel, Elisabeth (2005): Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Inhaltsanalytische Auswertung der Gerichtsfälle in den Kantonen Graubünden, Schwyz, Waadt und Zürich. Unter Mitarbeit von Judith Wissmann Lukesch.
- Freivogel, Elisabeth (2006): Lücken und Tücken in der Anwendung des Gleichstellungsgesetzes. In: *AJP* (11), S. 1343–1351.
- Freivogel, Elisabeth (2009): Artikel 3: Diskriminierungsverbot. In: Claudia Kaufmann und Sabine Steiger-Sackmann: Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 48–113.
- Freudenschuss, Magdalena; Günther, Jana (2012): „Neue Wege - Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf“ Erster Gleichstellungsbericht. Expertise zum Gutachten der Sachverständigenkommission. Gunda Werner Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie. Berlin. Online verfügbar unter www.gwi-boell.de/sites/default/files/assets/gwi-boell.de/

- images/downloads/feministische_Expertise_Gleichstellungsbericht.pdf (11. Dezember 2017).
- Frey, Regina (2012): Gender Studies und Gender Praxis - eine diskursive Einbahnstraße? In: Barbara Stiegler (Hg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche - Entwicklungen - Ergebnisse. Bonn (WISO-Diskurs).
- Fuchs, Gesine (1996): Frauen im Parlament - eine vergleichende Untersuchung über die Partizipation von Politikerinnen im Landrat des Kantons Basel-Landschaft. Mit einer Analyse der Landratswahlen 1995. Liestal: Verlag des Kantons Basel-Landschaft (Recht und Politik 14).
- Fuchs, Gesine (2006): Mit dem Stimmzettel zur Macht? Eine europäische Bilanz nach hundert Jahren. In: Bettina Bab, Gisela Notz, Marianne Pilzen und Valentine Rothe (Hg.): Mit Macht zur Wahl! 100 Jahre Frauenwahlrecht in Europa. Köln (Begleitband zur gleichnamigen Ausstellung im Frauenmuseum Bonn), S. 254–271.
- Fuchs, Gesine (2008a): Bericht zur Ist-Situation in der Bundesverwaltung, den Kantonen und Städten bezüglich Mutterschaftsentschädigung und parlamentarischen Vorstößen zu Vaterschaft und Elternschaft (inkl. Adoption). Im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten. Bern.
- Fuchs, Gesine (2008b): Das Volk vertreten. Studie zur Entwicklung der politischen Repräsentation in Baselland seit Einführung des Frauenstimmrechts 1968. Liestal: Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellung auf den Punkt gebracht, 4).
- Fuchs, Gesine (2008c): Suisse: Droits des femmes - un chemin libéral vers l'égalité? In: *Chronique internationale de l'IREs* (113), S. 32–42.
- Fuchs, Gesine (2008d): Wege zu einem frauenfreundlichen demokratischen Rechtsstaat. In: Kathrin Arioli, Michelle Cottier, Patricia Farahmand und Zita Küng (Hg.): Wandel der Geschlechterverhältnisse durch Recht? Baden-Baden: Nomos, S. 57–75.
- Fuchs, Gesine (2009): Women in Switzerland: From Backwardness to Uneven Progress. In: Joyce Gelb und Marian Lief Palley (Hg.): Women and Politics around the world. A comparative history and survey., Bd. 2. 2 Bände. Santa Barbara, Calif.: ABC-CLIO, S. 581–603.
- Fuchs, Gesine (2010a): Geschlechterbilder und geschlechterpolitische Konflikte im postsozialistischen Polen. In: *GENDER - Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft* 2 (3), S. 7–23.
- Fuchs, Gesine (2010b): Strategische Prozessführung, Tarifverhandlungen Strategische Prozessführung, Tarifverhandlungen und Antidiskriminierungsbehörden – verschiedene Wege zur Lohngleichheit? In: *femina politica* 19 (2), S. 102–111.
- Fuchs, Gesine (2011): Discursive Opportunity Structures and Legal Mobilization for Gender Equality in Four Countries 1996-2006. In: *SSRN Journal*. DOI: 10.2139/ssrn.1954028.
- Fuchs, Gesine (2012a): Strategische Prozessführung als Partizipationskanal. In: Dorothee Neve und Tina Olteanu (Hg.): Politische Partizipation jenseits der Konventionen: Budrich, Barbara, S. 51–74.
- Fuchs, Gesine (2012b): Schweizerische Gleichstellungsarbeit auf dem Weg zur Profession? Interviewstudie im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten. Unveröffentlichter Bericht. Basel.

- Fuchs, Gesine (2013a): Recht als feministische Strategie? Überlegungen anhand von Lohngleichheitskämpfen in der Schweiz. In: *Streit - Feministische Rechtszeitschrift* 31 (1), S. 3–13.
- Fuchs, Gesine (2013b): Strategic Litigation for Gender Equality in the Workplace and Legal Opportunity Structures in four European Countries. In: *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit et Société* 28 (2), S. 189–208.
- Fuchs, Gesine (2013c): Using Strategic Litigation for Women's Rights: Political Restrictions in Poland and Achievements of the Women's Movement. In: *EJWS* 20 (1), S. 21–43.
- Fuchs, Gesine (2015a): Frauenbewegte Akteurinnen im wohlfahrtsstaatlichen Politikwandel. In: Eva Nadai und Michael Nollert (Hg.): *Geschlechterverhältnisse im Post-Wohlfahrtsstaat*. Weinheim: Beltz Juventa (Arbeitsgesellschaft im Wandel), S. 193–212.
- Fuchs, Gesine (2015b): Substantielle Repräsentation im Schweizer Parlament: Zum Agenda Setting beruflicher Gleichstellungspolitik 1996 - 2011. In: *femina politica* 24 (1), S. 73–83.
- Fuchs, Gesine (2016a): Betriebliche Gleichstellung in der schweizerischen Bundesverwaltung. In: Gesine Fuchs, Silke Bothfeld, Andrea Leitner und Sophie Rouault: *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber. Analysen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Leverkusen: Budrich, Barbara, S. 55–97.
- Fuchs, Gesine (2016b): Gleichstellungs-Frames in Genese und Implementation betrieblicher Gleichstellungspolitik. In: Gesine Fuchs, Silke Bothfeld, Andrea Leitner und Sophie Rouault: *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber. Analysen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Leverkusen: Budrich, Barbara.
- Fuchs, Gesine (2017): Situation der Berufsfrauen im Umweltbereich: Analyse, Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten. Schlussbericht Datenerhebung. Hg. v. Hochschule Luzern - Soziale Arbeit. FachFrauen Umwelt - professionelles en environnement. Luzern, Basel.
- Fuchs, Gesine (i. E.): Rechtsmobilisierung, erscheint in Christian Boulanger, Julika Rosenstock und Tobias Singelstein (Hg.): *Handbuch interdisziplinäre Rechtsforschung*. Wiesbaden: Springer.
- Fuchs, Gesine; Berghahn, Sabine (2012): Einleitung. In: Gesine Fuchs und Sabine Berghahn (Hg.): *Recht als feministische Politikstrategie*. *femina politica* 21 (2). Opladen: Barbara Budrich, S. 11–24.
- Fuchs, Gesine; Bothfeld, Silke (2011): Gleichstellung in Deutschland im internationalen Vergleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61 (37-38), S. 7–18.
- Fuchs, Gesine; Bothfeld, Silke; Leitner, Andrea; Rouault, Sophie (2016): *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber. Analysen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Leverkusen: Budrich, Barbara.
- Fuchs, Gesine; Hoecker, Beate (2004): Ohne Frauen nur eine halbe Demokratie. Politische Partizipation von Frauen in den osteuropäischen Beitrittsstaaten vor den Europawahlen.- Eurokolleg Nr. 49. In: *Eurokolleg* 49.
- Fuchs, Gesine; Mateos, Ines (2015): *Bedarf an Kinderbetreuung zu erweiterten Tageszeiten in Basel-Stadt. Eine Studie im Auftrag des Vereins Kinderbetreuung Basel*. Unveröffentlichter Bericht. Basel.
- Fuchs, Gesine; Payer, Sylvia (2007): Women's NGOs in EU governance. Problems of finance and access. In: Daniela Obradovic und Heiko Pleines (Hg.): *The Capacity*

- of Central and East European Interest Groups to Participate in EU Governance. Stuttgart: ibidem, S. 163–181.
- Fuchs, Gesine; Scheidegger, Christine (2016): Political Representation of Women in Europe. What Accounts for the Increase in the 2000s? In: Auth, Diana; Hergenhahn, Jutta and Barbara Holland-Cunz (Hg.): Gender and Family in European Economic Policy. Developments in the new Millennium. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 199–225.
- Funder, Maria (2005): Die Konflikttheorien der feministischen Theorien. In: Thorsten Bonacker (Hg.): Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS (Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 5, Ed. 3), S. 293–318.
- Funk, Patricia; Gathmann, Christina (2014): Gender Gaps in Policy Making: Evidence from Direct Democracy in Switzerland. Online verfügbar unter sites.google.com/site/patriciafelicitasfunk/ (11. Dezember 2017).
- Galanter, Marc (1974): Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. In: *Law & Society Review* 9 (1), 95–160.
- Galliker, Dominik (2016): So werden IV-Renten berechnet. Wie geht das eigentlich mit diesen IV-Renten? Wer erhält wie viel? Ein Grundkurs in Sachen IV. In: *Berner Zeitung*: 2. August 2016 (www.bernerzeitung.ch/wirtschaft/geld/so-werden-ivrenten-berechnet/story/29433625, 7. Oktober 2017).
- Gamson, William Anthony (2014): Mass media. In: Masamichi S. Sasaki (Hg.): Concise encyclopedia of comparative sociology. Leiden u.a.: Brill, S. 243–251.
- Gann, Anna Lisa (2013): Das Konzept des Buen Vivir in der ecuadorianischen Verfassung aus feministischer Perspektive. In: *femina politica* 22 (1), S. 81–93.
- Geiser, Thomas (2016): Die „objektiven“ Rechtfertigungsgründe für eine Lohndiskriminierung und ihr Beweis. In: Jean-Philippe Dunand, Pascal Mahon und Karine Lempen (Hg.): L'égalité entre femmes et hommes dans les relations de travail - 1996 - 2016. 20 ans d'applications de la LEg. 1. Auflage. Zürich: Schulthess Juristische Medien (Centre d'étude des relations de travail, 7), S. 159–174.
- Gerfin, Michael; Lechner, Michael (2002): A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. In: *Economic Journal* 112 (482), S. 854–893. DOI: 10.1111/1468-0297.00072.
- Gerhard, Ute (1990): Gleichheit ohne Angleichung: Frauen im Recht. München: Beck.
- Gerhard, Ute (2007): 'Unrechtserfahrungen' - Über das Aussprechen einer Erfahrung mit Recht, das (bisher) keines ist. In: Susanne Opfermann (Hg.): Unrechtserfahrungen. Geschlechtergerechtigkeit in Gesellschaft, Recht und Literatur. Königstein/Taunus: Ulrike Helmer Verlag (Frankfurter feministische Texte. Sozialwissenschaften, 8), S. 11–30.
- Gerhard, Ute; et al. (Hg.) (1990): Differenz und Gleichheit - Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht. Frankfurt/Main: Ulrike Helmer Verlag.
- GfS Bern (2006): Die Entscheidungen von Frauen schützen Umwelt, Service Public und Benachteiligte. Bern.
- Gianettoni, Lavinia (2015): Berufswünsche der Jugendlichen in der Schweiz: stereotype Rollenbilder und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In: *Social Change* (3). Online verfügbar unter www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2015/11/Gianettoni_et_al_Berufswunsche_Jugendlichen.pdf (11. Dezember 2017).

- Girsberger, Esther; Bobst, Sabina (2004): Abgewählt. Frauen an der Macht leben gefährlich. Zürich: Xanthippe Verlag (Edition Xanthippe, 1).
- Gloor, Daniela; Meier, Hanna (2006): Mentoring in der Politik – Evaluation des Pilotprojekts „von Frau zu Frau“. Kurzfassung des Schlussberichts. Im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) und der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV). Bern. Online verfügbar unter www.ekf.admin.ch/dam/ekf/de/dokumente/studie/mentoring_in_derpolitikevaluationdespilotprojektsvonfrau-zu-frauku.pdf.download.pdf/mentoring_in_derpolitikevaluationdespilotprojektsvonfrau-zu-frauku.pdf (11. Dezember 2017).
- Gloor, Daniela; Meier, Hanna (2016): Violence against women – an indicator of gender equality?. In: Brigitte Liebig, Karin Gottschall und Birgit Sauer (Hg.): Gender Equality in Context. Policies and Practices in Switzerland. 1. Aufl. Leverkusen: Budrich Barbara, S. 63–85.
- Goffman, Erving (1986 [1974]): Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience. Boston: Northeastern University Press.
- Gül, Leyla (2004): „Ein mühseliges Fortkommen“. Frauen und Gleichstellung in der Gewerkschaft SMUV. In: SMUV (Hg.): Keinen Schritt umsonst getan. Blicke auf die Gewerkschaft SMUV 1970-2000. Baden: Hier + Jetzt, S. 95–106.
- Haas, Esther; Beglinger, Christina; Fries, Brigitte; Sutter, Liz (Hg.) (1993): Der Brunner-Effekt. Zürich: Limmat Verlag.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/Main: suhrkamp.
- Hadjar, Andreas (Hg.) (2011): Geschlechtsspezifische Bildungsungleichheiten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hadjar, Andreas; Lupatsch, Judith (2010): Der Schul(miss)erfolg der Jungen. Die Bedeutung von sozialen Ressourcen, Schulentfremdung und Geschlechterrollen. In: *KZfSS* 62, S. 599–622.
- Hagmann, Angie (2013): Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen: Frauen. Hg. v. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen. Bern.
- Hardmeier, Sibylle (1997): Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890-1930). Argumente, Strategien, Netzwerk und Gegenbewegung. Zürich: Chronos.
- Hardmeier, Sibylle (2004): Was uns der Frauenstimmrechtskampf über die „Erfindung“ der Demokratie lehrt. In: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.): Die Erfindung der Demokratie in der Schweiz. Zürich: Chronos, S. 75–108.
- Hardmeier, Sibylle (2006): Schweiz. In: Bettina Bab, Gisela Notz, Marianne Pilzen und Valentine Rothe (Hg.): Mit Macht zur Wahl! 100 Jahre Frauenwahlrecht in Europa. Köln (Begleitband zur gleichnamigen Ausstellung im Frauenmuseum Bonn).
- Hausammann, Christina; Pietro, Josefina de (2015): Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Teilstudie 2: Geschlecht – Juristische Analyse. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Bern.
- Häusermann, Silja; Kübler, Daniel (2010): Policy Frames and Coalition Dynamics in the Recent Reforms of Swiss Family Policy. In: *German Policy Studies* 6 (3), S. 163–194.

- Head, Brian W. (2010): Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. In: *Policy and Society* 29 (2), S. 77–94. DOI: 10.1016/j.polsoc.2010.03.001.
- Heinz, Alexandra (2002): Jenseits der Flucht. Neue Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Henninger, Annette; Ostendorf, Helga (2005): Einleitung: Erträge feministischer Institutionenanalyse. In: Annette Henninger und Helga Ostendorf (Hg.): Die politische Steuerung des Geschlechterregime. Beiträge zur Theorie politischer Institutionen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hermann, Michael (2013): Frauen links, Männer rechts? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 26.11.2013. Online verfügbar unter www.nzz.ch/aktuell/schweiz/frauen-links-maenner-rechts-1.18192112, (7. Dezember 2017).
- Hesse-Biber, Sharlene Nagy; Leavy, Patricia (2011): The practice of qualitative research. Los Angeles: Sage.
- Hilson, Chris (2002): New social movements: the role of legal opportunity. In: *Journal of European Public Policy* 9 (2), S. 238–255.
- Hoffmann, Christian (2015): Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Die Entstehung und Überwindung von Lohnunterschieden zwischen den Geschlechtern in einer Marktwirtschaft. Liberales Institut. Zürich.
- Höland, Armin (2009): Wie wirkt Rechtsprechung? In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 30 (1), S. 23–46.
- Holzleithner, Elisabeth (2008): Emanzipation durch Recht? In: *Kritische Justiz* 41 (3), S. 250–256.
- Hood, Christopher; Margetts, Helen Z. (2007): The tools of government in the digital age. [New. ed.]. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Public policy and politics).
- Howlett, Michael; Ramesh, M. (2003): Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems. 2. Aufl. Don Mills, Ont: Oxford University Press.
- Howlett, Michael; Ramesh, M.; Perl, Anthony (2009): Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems. 3. Aufl. New York: Oxford University Press.
- Howlett, Michael; Rayner, Jeremy (2007): Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. In: *Policy and Society* 26 (4), S. 1–18. DOI: 10.1016/S1449-4035(07)70118-2.
- Huber, Evéline; Bergman, Manfred Max (2013): Zwischen Wunsch und Realität: Ausbildungs- und Berufsverläufe von jungen Frauen. In: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 35 (1), S. 181–199.
- Imboden, Natalie; Michel, Christine (2012): Gleichstellung als Sonderfall? Zur Vollzugsproblematik am Beispiel des Gleichstellungsgesetzes der Schweiz. In: Gesine Fuchs und Sabine Berghahn (Hg.): Recht als feministische Politikstrategie. *femina politica* 21 (2). Opladen: Barbara Budrich, S. 96–107.
- Inglehart, Ronald; Norris, Pippa (2003): The True Clash of Civilizations. In: *Foreign Policy* (March-April), S. 67–74.
- Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich (2013): Datenbank Agenda Setting 1996 - 2011. Zürich.
- Interface; evaluanda (2006): Evaluation der Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz. Synthesebericht. Luzern, Genf.
- Interview Baitsch (2010): Interview mit Christof Baitsch, 21. Januar 2010 in Zürich.
- Interview EBG (2013): Interview mit Sylvie Durrer, Marianne Ochsenbein, Karine Lempfen und Patric Aeberhard, 19. November 2013 in Bern.

- Jann, Ben (2008): Erwerbsarbeit, Einkommen und Geschlecht. Studien zum Schweizer Arbeitsmarkt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: der Policy Cyle. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München: Oldenbourg, S. 75–113.
- Jochim, Jutta (2013): Local - Global - Local: Women's Global Organizing. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola und Laurel S. Weldon (Hg.): The Oxford handbook of gender and politics. Oxford: Oxford University Press, S. 462–484.
- Jochmann-Döll, Andrea (2017): Entgelttransparenz herstellen und Entgeltgleichheit prüfen – mit eg-check.de. In: *Recht der Arbeit* 70 (3), S. 169–177.
- Jochmann-Döll, Andrea; Ranfil, Edeltraud (2011): ERA und die Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern. In: Sebastian Brandl und Hilde Wagner (Hg.): Ein „Meilenstein der Tarifpolitik“ wird besichtigt: Nomos, S. 139–156.
- Jonasdottir, Anna G. (1988): On the concept of interest, women's interests, and the limitations of interest theory. In: Kathleen Jones und Anna Jonasdottir (Hg.): The political interests of gender: developing theory and research with a feminist face. London, S. 33–65.
- Jones, Michal D.; Jenkins-Smith, Hank C. (2009): Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change. In: *Policy studies journal* 37 (1), S. 37–58.
- Joris, Elisabeth (2011): Der Frauenstreik im Jubeljahr 1991. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14.06.2011, S. 19.
- Joye, Dominique; et al. (2014): Aspirations et orientations professionnelles des filles et des garçons en fin de scolarité obligatoire: quels déterminants pour plus d'égalité? Résumé des résultats. Bern.
- Kägi-Diener, Regula (2009): Die Bedeutung internationaler Diskriminierungsverbote, insbesondere von CEDAW, für die schweizerische Rechtsprechung. In: *Frauenfragen/Questions au féminin* (1), S. 42.
- Kälin, Walter; Locher, Reto (2015): Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Synthesebericht. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Bern.
- Kantola, Johanna; Squires, Judith (2012): From state feminism to market feminism? In: *International Political Science Review* 33 (4), S. 382–400.
- Kassebaum, Silke (2014): Stigmatisierung als biografische Herausforderung professionellen Handelns in der Gleichstellungsarbeit. In: *Gender* 6 (1), S. 82–92. DOI: 10.3224/gender.v6i1.18111.
- Katz, Christian; Baitsch, Christof (1996): Lohngleichheit für die Praxis. Zwei Instrumente zur geschlechtsunabhängigen Arbeitsbewertung. Hg. v. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Zürich: vdf (Arbeitswelt).
- Kaufmann, Claudia (2009): Hintergrund und Entstehung des Gesetzes. In: Claudia Kaufmann und Sabine Steiger-Sackmann: Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 1–29.
- Kaufmann, Claudia; Steiger-Sackmann, Sabine (2009): Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- Keller, Elisabeth (2015): Viel erreicht - neu herausgefordert. 40 Jahre Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF. In: *F - Frauenfragen*, S. 9–19.
- Kiani, Sarah (2012): Equal Rights and Strategies of the Swiss Women's Movement 1975 - 1996. In: *femina politica* 21 (2), S. 85–96.

- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. Aufl. New York NY: Harper Collins College Publishers.
- Kissling-Näf, Ingrid; Wälti, Sonja (2006): Der Vollzug öffentlicher Politiken. In: Ulrich Klöti und et al. (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 527–551.
- Kittilson, Miki Caul (2008): Representing Women: The Adoption of Family Leave in Comparative Perspective. In: *Journal of Politics* 70 (2), S. 323–334.
- Kittilson, Miki Caul (2013): Party Politics. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola und Laurel S. Weldon (Hg.): *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford University Press, S. 536–553.
- Klöti, Ulrich; Papadopoulos, Yannis; Sager, Fritz (2014): Regierung. In: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 193–218.
- Knapp, Gudrun-Axeli (2011): Gleichheit, Differenz, Dekonstruktion und Intersektionalität: Vom Nutzen theoretischer Ansätze der Frauen- und Geschlechterforschung für die gleichstellungspolitische Praxis. In: Gertraude Krell, Renate Ortlieb und Barbara Sieben (Hg.): *Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen*. Wiesbaden: Gabler Verlag / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden, S. 71–82.
- Knoblauch, Hubert (2008): Wissen. In: Nina Baur (Hg.): *Handbuch Soziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465–481.
- Knobloch, Ulrike (2013): Sorgekrise. Ein Handbuchartikel. In: *Denknetz* (Hg.): *Care statt Crash. Sorgeökonomie und die Überwindung des Kapitalismus*. Zürich: Edition 8, S. 24–32.
- Knoepfel, Peter; Bussmann, Werner (1997): Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Werner Bussmann, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel (Hg.): *Einführung in die Politikevaluation*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 58–77.
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric; Veit, Sylvia (2011): *Politikanalyse*. Opladen: Budrich (UTB Politik, 3578).
- Knoepfel, Peter; Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal; Vatter, Adrian; Häusermann, Silja (Hg.) (2014): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kocher, Eva (2009): *Effektive Mobilisierung von Beschäftigtenrechten. Das Arbeitsrecht in der betrieblichen Praxis*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Koller, Christophe (2015): Bericht über die Kontrolle der Lohnpraxis hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen und Männern in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen. Hg. v. im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG. Lausanne, Bern.
- KRB Kurz (2013): Kontaktresümee-Bogen des Gesprächs mit Bettina Kurz, Organisationsberaterin bei www.integress.ch, 1. November 2013.
- KRB Ruf (2013): Kontaktresümee-Bogen des Gesprächs mit Barbara Ruf, Leiterin Fachstelle für Gleichstellung Kanton Bern, 17. Oktober 2013.
- KRB Stocker (2013): Kontaktresümee-Bogen des Gesprächs mit Regula Stocker, Repräsentantin von Equal Salary in der Deutschschweiz, 16. Oktober 2013.
- Krell, Gertraude; Carl, Andrea-Hilla; Krehnke, Anna (2001): Aufwertung von Frauentätigkeiten. Diskriminierungsfreie Bewertung von (Dienstleistungs-)Arbeit. Ver-

- Igeichsprojekte zwischen frauen- und männerdominierten Tätigkeiten bei der Stadt Hannover. Hg. v. Transport und Verkehr Gewerkschaft Öffentliche Dienste. Berlin.
- Kriesi, Hanspeter (1980): Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt/Main: Campus.
- Kriesi, Hanspeter (2004): Political Context and Opportunity. In: David A. Snow, Sarah A. Soule und Hanspeter Kriesi (Hg.): *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell, S. 67–90.
- Kriesi, Hanspeter (2005): *Direct democratic choice. The Swiss experience*. Lanham, Md: Lexington Books.
- Kriesi, Hanspeter; Bernhard, Laurent (2014): Die Referendumsdemokratie. In: Heike Scholten und Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 3–18.
- Kriesi, Hanspeter; Trechsel, Alexandre H. (2008): *The politics of Switzerland. Continuity and change in a consensus democracy*. Cambridge, UK., New York: Cambridge University Press.
- Krings, Franciska; Schär Moser, Marianne; Mouton, Audrey (2013): Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz: Wer belästigt wen, wie und warum? Besseres Verständnis heisst wirksamere Prävention. Bern. Online verfügbar unter www.nfp60.ch/SiteCollectionDocuments/Projekte/nfp60_projekte_krings_zusammenfassung_projektergebnisse_lang.pdf, (7. Dezember 2017).
- Krizsan, Andrea; Popa, Raldua (2010): Europeanization in Making Policies against Domestic Violence in Central and Eastern Europe. In: *Social Politics : International Studies in Gender, State and Society* 17 (3), S. 379–406.
- Krone-Germann, Irenka (2011): *Part-time employment in Switzerland. Relevance, impact and challenges*. Bern., New York: Peter Lang.
- Krook, Mona Lena; Schwindt-Bayer, Leslie (2013): Electoral Institutions. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola und Laurel S. Weldon (Hg.): *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford University Press, S. 554–578.
- Kubli, Sabine (1992): „Es gelte auszuharren“ Geschichte des Frauenstimmrechts und der Vereinigung für Frauenrechte Baselland 1926–1957. In: Sabine Kubli und Pascale Meyer (Hg.): *Alles, was RECHT ist - Baselbieterinnen auf dem Weg zu Gleichstellung und Gleichberechtigung*. Ausstellungskatalog. Liestal, S. 97–112.
- Lack, Carmen (2005): *Die feministische Einstellung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern in der Parlamenten der Nordwestschweiz*. Lizentiatsarbeit. Universität Freiburg i. Ue., Fribourg.
- Ladner, Andreas (2014): Politische Parteien. In: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 361–389.
- Lanfranconi, Lucia M. (2012a): Kampf um Gleichstellung? Umsetzung des Schweizerischen Gleichstellungsgesetzes (GIG) von 1996 - 2011. In: Josef Estermann (Hg.): *Der Kampf ums Recht. Akteure und Interessen im Blick der interdisziplinären Rechtsforschung / Beiträge zum zweiten Kongress der deutschsprachigen Rechtssoziologischen Vereinigungen*, Wien, 2011. Wien: LIT (Gesellschaftswissenschaftliche Beiträge, 11), S. 190–208.

- Lanfranconi, Lucia M. (2012b): „Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) können und müssen kaum Gleichstellungsmaßnahmen durchführen“ - Aussagen und Projekte im Umsetzungsprozess des Schweizer Gleichstellungsgesetzes (GlG) und dessen Folgen. In: *femina politica* 21 (2), S. 107–117.
- Lanfranconi, Lucia M. (2014): Geschlechtergleichstellung durch Wirtschaftsnutzen-diskurs? Eine qualitative Untersuchung (un-)gleichheitsgenerierender Mechanismen in der Umsetzung des Schweizerischen Gleichstellungsgesetzes aus diskursiver und geschlechtersensibler Perspektive. Universität Fribourg.
- Lang, Sabine (1997): The NGOization of Feminism. In: Cora Kaplan, Debra Keates und Joan W. Scott (Hg.): *Transitions, environments, translations: feminisms in international politics*. New York, London: Routledge, S. 101–120.
- Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick (2007): Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. In: *Governance, an international journal of policy and administration* 20 (1), S. 1–21.
- Laux, Thomas (2015): Nationalstaatliche Prozesse oder globale Strukturen? Eine Analyse der Mechanismen zur Gleichstellung von Frauen im Recht. In: *Berlin J Soziol* 24 (4), S. 531–558. DOI: 10.1007/s11609-014-0260-9.
- Leemann, Regula Julia; Keck, Andrea (2005): Der Übergang von der Ausbildung in den Beruf. Die Bedeutung von Qualifikation, Generation und Geschlecht. Hg. v. Schweiz. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (Statistik der Schweiz. 15, Bildung und Wissenschaft).
- Leitungsgruppe des NFP 60 Gleichstellung der Geschlechter (2014): Ergebnisse und Impulse. Synthesebericht. Bern.
- Lempen, Karine; Aubert, Gabriel (2011): *Commentaire de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes*. Genève: Slatkine.
- Lempen, Karine; Voloder, Aner (2017): Analyse der kantonalen Rechtsprechung nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (2004 - 2015). Hg. v. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern. Online verfügbar unter archive-ouverte.unige.ch/unige:95036 (31. Juli 2017).
- Lepperhoff, Julia (2006): Politikberatung aus Sicht der Geschlechterforschung. In: Svenja Falk, Dieter Rehfeld, Andrea Römmele und Martin Thunert (Hg.): *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 116–125.
- Levitsky, Sandra R. (2015): Law and Social Movements: Old Debates and New Directions. In: Austin Sarat und Patricia Ewick (Hg.): *The handbook of law and society*. Chichester: Wiley-Blackwell (Wiley handbooks in criminology and criminal justice), S. 382–398.
- Levy, René; Widmer, Eric; Kellerhals, Jean (2003): Modern Family or Modernized Family Traditionalism? Master Status and the Gender Order in Switzerland. In: *Electronic Journal of Sociology*. Online verfügbar unter www.sociology.org/content/vol006.004/lwk.html (11. Dezember 2017).
- Liebig, Brigitte (2014): Care-Arbeit, Gleichstellung und soziale Sicherheit: Wirkungszusammenhänge und Handlungsansätze. In: *Soziale Sicherheit CHSS* (4), S. 209–211.
- Linder, Wolf (2009): Das politische System der Schweiz. In: Wolfgang Ismayr und Jörg Bohnefeld (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 567–606.

- Linder, Wolf (2012a): Das Entscheidungssystem der Konkordanz. In: Wolf Linder: Schweizerische Demokratie. Bern: Haupt, S. 327–356.
- Linder, Wolf (2012b): Schweizerische Demokratie. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf; Wirz, Rolfq (2014): Direkte Demokratie. In: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 145–167.
- Lloren, Anouk (2015): Women's Substantive Representation: Defending Feminist Interests or Women's Electoral Preferences? In: *The Journal of Legislative Studies* 21 (2), S. 144–167. DOI: 10.1080/13572334.2014.966643.
- Lorde, Audre (1984): The Master's Tools Will Never Dismantle the Master's House by Audre Lorde. Online verfügbar unter www.historyisaweapon.com/defcon1/lordedismantle.html (11. Dezember 2017).
- Ludwig, Gundula; Sauer, Birgit; Wöhl, Stefanie (Hg.) (2009): Staat und Geschlecht. Grundlagen und aktuelle Herausforderungen feministischer Staatstheorie. Baden-Baden: Nomos.
- Lüthi, Ruth (2014): Parlament. In: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 169–192.
- Lutz, Georg (2016): Eidgenössische Wahlen 2015. Wahlteilnahme und Wahlscheid. FORS. Lausanne. Online verfügbar unter forscenter.ch/wp-content/uploads/2013/10/Selects-2015-Brochure-DE1.pdf (28. Juli 2017).
- Mackay, Fiona (2008): 'Thick' Conception of Substantive Representation: Women, Gender and Political Institutions. In: *Representation* 44 (2), S. 125–139. DOI: 10.1080/00344890802079607.
- MacKinnon, Catharine A. (2006): Making Sex Equality Real. In: Catharine A. MacKinnon (Hg.): Are Women Human? And other International Dialogues. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press, S. 71–76.
- Maihofer, Andrea; et al. (2013): Kontinuität und Wandel von Geschlechterungleichheiten in Ausbildungs- und Berufsverläufen junger Erwachsener in der Schweiz. Zusammenfassung der Projektergebnisse. Bern.
- Maihofer, Andrea; Schutzbach, Franziska (2015): Vom Antifeminismus zum „Anti-Genderismus“. Eine zeitdiagnostische Betrachtung am Beispiel Schweiz. In: Sabine Hark und Paula-Irene Villa (Hg.): Anti-Genderismus. Sexualität und Geschlecht als Schauplätze aktueller politischer Auseinandersetzungen. Bielefeld: transcript (gender studies), S. 201–217.
- Marchiori, Teresa (2016): Measuring Women's and Children's Access to Justice. (Präsentation anlässlich der Konferenz Zugang zur Justiz für alle: Ein zentrales Menschenrecht Aktuelle Herausforderungen für die Schweiz im Bereich Frauen- und Kinderrechte). Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Bern. Online verfügbar unter www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160830_Presentation_Teresa_Marchiori.pdf (24. Oktober 2017).
- Marcinkowski, Frank; Marr, Mirko (2010): Medieninhalte und Medieninhaltsforschung. In: Heinz Bonfadelli, Otfried Jarren und Gabriele Siegert (Hg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft. Bern: Haupt Verlag (UTB, 2170, Ed. 3), S. 425–467.
- Marti Whitebread, Claudio (2015): Lohngleichheit zwischen Frau und Mann: eine Ausgeordung. In: *Aktuelle Juristische Praxis*, 11, 1551-1558.

- Marti, Kurt (2012): Tal des Schweigens. Walliser Geschichten über Parteifilz, Kirche, Medien und Justiz. Zürich: Rotpunktverlag.
- Matthiesen, Ulf (2007): Wissensmilieus und KnowledgeScapes. In: Rainer Schützeichel (Hg.): Handbuch Wissenssoziologie und Wissensforschung. Konstanz: UVK (Erfahrung - Wissen - Imagination, 15), S. 679–693.
- Mazur, Amy (2003): Drawing Comparative Lessons from France and Germany. In: *Review of Policy Research* 20 (3), S. 493–523.
- Mazur, Amy G. (2009): Comparative gender and policy projects in Europe: Current trends in theory, method and research. In: *Comparative European Politics* 7 (1), S. 12–36.
- Mazur, Amy G. (o.J.): Does Feminist Policy Matter in Post Industrial Democracies? A Proposed Analytical Roadmap. Online verfügbar unter www.csbppl.com/wp-content/uploads/2013/09/Does-Feminist-Policy-Matter-in-Post-Industrial-Democracies.pdf (11. Dezember 2017).
- Mazur, Amy; Zwingel, Susanne (2003): Comparing Feminist Policy in Politics and at Work in France and Germany: Shared European Union Setting, Divergent National Contexts. In: *Review of Policy Research* 20 (3), S. 365–383.
- McBride, Dorothy E.; Mazur, Amy G. (2013): Women's Policy Agencies and State Feminism. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola und Laurel S. Weldon (Hg.): *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford University Press, S. 654–678.
- McBride, Dorothy E.; Mazur, Amy G. (Hg.) (2010): *The politics of state feminism. Innovation in comparative research*. Philadelphia: Temple University Press.
- McCann, Michael W. (2006): Introduction. In: Michael W. McCann (Hg.): *Law and Social Movements*. Aldershot: Ashgate, S. xi–xxvi.
- Medici, Gabriela (2012): Verpflichtung der Kantone, eine wirksame Gleichstellungspolitik zu betreiben. Besprechung des Bundesgerichtsentscheids 1C-549/2010 vom 21. November 2011. In: *Jusletter* (2. April 2012). Online verfügbar unter jusletter.weblaw.ch/juslissues/2012/658/10181.html (13. August 2017).
- Medici, Gabriela (2016): Verfassungsrechtliche Perspektive auf die Pendelmigration zur Alterspflege in schweizerischen Privathaushalten. In: *Pflegerecht* 5, S. 79–91.
- Meyer, Pascale (1992): „Es gelte, auszuharren“, Frauenstimmrecht Baselland 1957–1968. In: Sabine Kubli und Pascale Meyer (Hg.): *Alles, was RECHT ist - Baselbieterinnen auf dem Weg zu Gleichstellung und Gleichberechtigung*. Ausstellungskatalog. Liestal, S. 113–124.
- Moser, Julia (2008): Ausbau als Lösung: Der schweizerische Wohlfahrtsstaat im „Silbernen Zeitalter“. Beitrag zum Workshop „Interessenvermittlung, Institutionen und Sozial- und Wirtschaftspolitiken in Deutschland, Österreich und der Schweiz“, Drei-Ländertagung DVPW, SVPW und ÖGPW (21.–23. Nov. 2008). Universität Osnabrück.
- Mottier, Véronique (1995): Citizenship and Gender Division in the Swiss Direct Democracy: From Structures to Political Action. In: *West European Politics* (1), S. 161–172.
- Mouffe, Chantal (2013): For an agonistic model of democracy. In: James Martin und Chantal Mouffe (Hg.): *Chantal Mouffe. Hegemony, radical democracy, and the political*. London: Routledge (Routledge innovators in political theory, 4), S. 191–206.

- Mouffe, Chantal; Marchart, Oliver (2010): Das demokratische Paradox. Wien: Turia + Kant.
- Müller, Franziska; Balthasar, Andreas (2014): 6 Argumente für ein Steuer- und Sozialtransfersystem, das die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert. Hg. v. Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten. Luzern.
- Müller, Franziska; Itin, Ariane; Schwenkel, Christof; Wyttenbach, Judith; Ritz, Adrian (2013): Staatliche Kontroll- und Durchsetzungsinstrumente zur Verwirklichung der Lohngleichheit. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz (BJ) und des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG). Hg. v. Schweiz, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Interface Institut für Politikstudien. Luzern: Interface.
- Müller, Ulrike A. C. (2011): Professionelle Direkte Aktion. Linke Anwaltstätigkeit ohne kollektive Mandantschaft. In: *Kritische Justiz* (4), S. 448–464.
- Nadai, Eva (2014): Investieren, aktivieren, profitieren - Berufliche Eingliederung als Frauenförderung? Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit. Basel.
- Nadai, Eva; Gerber, Peter (1997): Weniger ist mehr. Konzepte zur Umverteilung von Arbeit zwischen den Geschlechtern / ein Bericht. Hg. v. Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. Bern: Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale.
- Neidhart, Leonhard (1970): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.
- Nentwich, Julia C. (2006): Changing Gender: The Discursive Construction of Equal Opportunities. In: *Gender, work and organization* 13 (6), S. 499–521.
- Neukomm, Sarah; Bock, Simon; Fontana, Marie-Christine; Wyler, Dina; Zimmerli, Christina (2015): Evaluation Projekt Finanzhilfen für unternehmensinterne Projekte. Econcept. Zürich.
- Nollert, Michael; Gasser, Martin (2017): Gender time-use gap and task segregation in unpaid work. Evidence from Switzerland. In: *International Journal of Sociology and Social Policy* 37 (3/4), S. 148–165. DOI: 10.1108/IJSSP-11-2015-0122.
- Norris, Pippa (2000): Schlussfolgerung: Ein Vergleich parlamentarischer Rekrutierung. In: Kathrin Braun, Gesine Fuchs, Christiane Lemke und Katrin Toens (Hg.): *Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft*. München: Oldenbourg, S. 269–292.
- Nowlin, Matthew C. (2011): Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends. In: *Policy studies journal* 39 (s1), S. 41–60.
- OECD (2016): Education at a Glance 2016. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.
- Offen, Karen (2000): *European Feminisms 1700-1950. A Political History*. Stanford: Stanford University Press.
- Olsen, Frances Elisabeth (1990): Das Geschlecht des Rechts. In: *Kritische Justiz* 23 (3), S. 303–317.
- Orloff, A. S.; Palier, B. (2009): The Power of Gender Perspectives: Feminist Influence on Policy Paradigms, Social Science, and Social Politics. In: *Social Politics* 16 (4), S. 405–412.
- Oser, Fritz (2003): Jugend ohne Politik. Ergebnisse der IEA Studie zu politischem Wissen, Demokratieverständnis und gesellschaftlichem Engagement von Jugendlichen in der Schweiz im Vergleich mit 27 anderen Ländern. Zürich: Verlag Rüegger.

- Ostendorf, Helga (2012): Political Institutions “Doing Gender”. The Limits of the Knowledge Approach. In: *German Policy Studies* (1), S. 81–1112.
- Outshoorn, Joyce; Kantola, Johanna (Hg.) (2007): Changing state feminism. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pärli, Kurt (2016): Eltern im Arbeitsverhältnis. In: *Praxis des Familienrechts FamPra* (4), S. 933–956.
- Pedriana, Nicholas (2006): From protective to equal treatment: Legal framing processes and transformation of the women's movement in the 1960s. In: *American Journal of Sociology* 110 (6), S. 1718–1761.
- Perrig-Chiello, Pasqualina; Höpflinger, Francois; Schnegg, Brigitte (2010): Pflegende Angehörige von älteren Menschen in der Schweiz - SwissAgeCare 2010. Forschungsprojekt im Auftrag von Spitex Schweiz. Online verfügbar unter www.sagw.ch/dms/sagw/laufende_projekte/generationen/SwissAgeCare2000.pdf (26. Juli 2017).
- Peters, Guy B. (2002): The Politics of Tool Choice. In: Lester M. Salamon (Hg.): The tools of government. A guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press, S. 552–564.
- Peters, Rudi (2014): Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund. Vergleich der Steuerbelastung von Ehe- und Konkubinatspaaren 2011. Eidgenössische Steuerverwaltung. Bern.
- Pfau-Effinger, Birgit (1998): Gender cultures and the gender arrangement a theoretical framework for cross-national comparisons on gender. In: *The European Journal of Social Sciences* 11 (2), S. 147–166.
- Pfau-Effinger, Birgit (2000): Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs. Opladen: Leske + Budrich.
- Phillips, Anne (1994): Democracy and Representation, or: why should it matter, who our representatives are? In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 34, S. 63–76.
- Pilotto, Maria (2016): Wer macht die Nachrichten in der Schweiz? Zweiter Zusatzbericht zum Global Media Monitoring Project (GMMP). Global Media Monitoring Project; Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten. o. O. Online verfügbar unter cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports_2015/national/Switzerland.pdf (11. Dezember 2017).
- Pitkin, Hanna Fenichel (2008): The concept of representation. (EA 1967). Berkeley: University of California Press.
- Plett, Konstanze (2012): Jenseits von männlich und weiblich Der Kampf um Geschlecht im Recht – mit dem Recht gegen das Recht? In: Gesine Fuchs und Sabine Berghahn (Hg.): Recht als feministische Politikstrategie. *femina politica* 21 (2). Opladen: Barbara Budrich, S. 49–62.
- Pro Familia Schweiz (2011): Was Männer wollen! Studie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Bern. Online verfügbar unter www.profamilia.ch/tl_files/Dokumente/jobundfamilie/Studie%20Was%20Maenner%20wollen%20-%20Publikation.pdf (7. Dezember 2017)
- Prognos AG (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Endbericht. Berlin.
- Raasch, Sibylle (1999): Verhandeltes Recht statt materiellem Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft? In: *Kritische Justiz*, S. 624–637.

- Ragni, Thomas; Bieri, Oliver (2009): Evaluation der Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz. In: Thomas Widmer, Wolfgang Beywl und Carlo Fabian (Hg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 137–147.
- Raiser, Thomas (2013): Grundlagen der Rechtssoziologie. Tübingen: Mohr Siebeck (UTB, 2904).
- Rieder, Stefan; Balthasar, Andreas; Kissling-Näf, Ingrid (2014): Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken. In: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 563–598.
- Rielle, Yvan (2005): Der andere Kulturkampf. Über die weibliche Repräsentation in den Kantonsparlamenten und ihren geschlechterkulturellen Kontext. Ansätze zur Erklärung der unterschiedlichen Frauenanteile in den kantonalen Parlamenten von 1968 bis 2003. Universität Bern. Bern.
- Rogowski, Ralf; Gawron, Thomas (Hg.) (2002): Constitutional courts in comparison: the US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Rosenberg, Gerald N. (1991): The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change? Chicago: Chicago University Press.
- Rosenberger, Sieglinde Katharina (2000): Direkte Demokratie und Geschlechterpolitik. In: Elisabeth Wolfgruber und Petra Grabner (Hg.): Politik und Geschlecht. Innsbruck usw.: Studienverlag, S. 47–64.
- Rosenberger, Sieglinde Katharina; Sauer, Birgit (Hg.) (2004): Politikwissenschaft und Geschlecht : Konzepte - Verknüpfungen - Perspektiven. Wien: WUV.
- Rüb, Friedbert W. (2009): Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München: Oldenbourg, S. 348–378.
- Rubery, J.; Grimshaw, D. (2015): The 40-year pursuit of equal pay: a case of constantly moving goalposts. In: *Cambridge Journal of Economics* 39 (2), S. 319–343. DOI: 10.1093/cje/beu053.
- Rudolf, Beate; Chen, Felicitas (2014): Die Bedeutung von CEDAW in Deutschland. In: Hanna-Beate Schöpp-Schilling, Beate Rudolf und Antje Gothe (Hg.): Mit Recht zur Gleichheit. Die Bedeutung des CEDAW-Ausschusses für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen weltweit. Baden-Baden: Nomos, S. 25–70.
- Rudolph, Clarissa; Schirmer, Uta (2004): Gestalten oder verwalten? Kommunale Frauenpolitik zwischen Verrechtlichung, Modernisierung und Frauenbewegung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politik und Geschlecht, 14).
- Ryter, Annamarie (1999): Die Geschlechtsvormundschaft in der Schweiz : das Beispiel der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt. In: Ute Gerhard (Hg.): Frauen in der Geschichte des Rechts. München: Beck, S. 494–506.
- Sabatier, Paul A. (2007): The Need for Better Theories. In: Paul A. Sabatier (Hg.): Theories of the policy process. Boulder, Colo.: Westview Press, S. 3–17.
- Sabatier, Paul A. (Hg.) (1999): Theories of the policy process. Boulder Colo: Westview Press (Theoretical lenses on public policy).
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (1999): The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: Paul A. Sabatier (Hg.): Theories of the policy process. Boulder Colo: Westview Press (Theoretical lenses on public policy), S. 117–166.

- Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (2007): The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Paul A. Sabatier (Hg.): Theories of the policy process. Boulder, Colo.: Westview Press, S. 189–220.
- Sager, Fritz; Ingold, Karin; Balthasar, Andreas (2017): Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele. Zürich: NZZ Libro - Buchverlag Neue Zürcher Zeitung NZZ Libro (Politik und Gesellschaft in der Schweiz, Band 4).
- Sainsbury, Diane (2013): Gender, Care, and Welfare. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola und Laurel S. Weldon (Hg.): The Oxford handbook of gender and politics. Oxford: Oxford University Press, S. 313–336.
- Salvi, Marco (2015): Gleichstellung: Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt. Hg. v. Avenir Suisse. Zürich.
- Sandefur, Rebecca L. (2008): Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender. In: *Annual review of sociology* 34, S. 339–358.
- Sander, Gudrun; Müller, Catherine (2012): Chancengleichheit von Frau und Mann nachhaltig umsetzen in LEADERIN, November 2012. (www.gleichstellungscontrolling.org/wp-content/uploads/2015/09/LEADERIN_2012.pdf, 4. August 2017).
- Sarat, Austin; Scheingold, Stuart A. (Hg.) (2005): The worlds cause lawyers make: structure and agency in legal practice: Stanford University Press.
- Sauer, Birgit (1994): Was heißt und zu welchem Zweck partizipieren wir? Kritische Anmerkungen zur Partizipationsforschung. In: Elke Biester und et al. (Hg.): Demokratie oder Androkratie? Theorie und Praxis demokratischer Herrschaft in der feministischen Diskussion. Frankfurt: Campus, S. 99–130.
- Sauer, Birgit (2001): Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte. Frankfurt/M., New York: Campus (Politik der Geschlechterverhältnisse).
- Sauer, Birgit (2004): Geschlecht als politikwissenschaftliche Analysekatgorie: theoretische und methodische Überlegungen. In: Sibylle Hardmeier (Hg.): Staat, Politik und Geschlecht. Genderforschung in der Politikwissenschaft. Zürich: Uni-Frauenstelle, S. 5–19.
- Sauer, Birgit (2009a): Direkte Demokratie und feministische Demokratietheorien: Schnittstellen und Problemzonen. In: Hermann K. Heussner und Otmar Jung (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid / Geschichte - Praxis - Vorschläge. 2. Aufl. München: Olzog, S. 55–67.
- Sauer, Birgit (2009b): Transformation von Staatlichkeit: Chancen für Geschlechterdemokratie? In: Gundula Ludwig, Birgit Sauer und Stefanie Wöhl (Hg.): Staat und Geschlecht. Grundlagen und aktuelle Herausforderungen feministischer Staatstheorie. Baden-Baden: Nomos, S. 105–120.
- Sauer, Birgit (2010): Framing and gendering. In: Dorothy E. McBride und Amy G. Mazur (Hg.): The politics of state feminism. Innovation in comparative research. Philadelphia: Temple University Press, S. 193–215.
- Schär Moser, Marianne (2005): Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Mündliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwälten/innen. Bern.

- Schär Moser, Marianne; Baillod, Jürg (2004: September): Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwälten/innen. Bern.
- Scheidegger, Christine (2005): Geschlechteraffinitäten – Muster von Panaschierstimmenabgaben bei den Wahlen in das Kantonsparlament des Kantons Baselland 2003. Hg. v. Seminararbeit. Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Bern.
- Scheidegger, Christine (2008): Rahmenbedingungen für die Entstehung und Weiterexistenz von kantonalen Fachstellen für Gleichstellung zwischen 1990 und 2005. Ein Quervergleich. Bern: [s.n.].
- Scheidegger, Christine (2014): Women's policy agencies and institutional architecture in comparison. Building blocks for equal gender relations. St. Gallen: Universität St. Gallen (Dissertationen / Universität St. Gallen, No. 4238).
- Scheingold, Stuart A. (1974): *The Politics of Rights*. New Haven: Yale University Press.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2011): Organisation der politischen Parteien und Parteienfinanzierung. In: *Schweizer Juristenzeitschrift SJZ* 107 (14), S. 329–336.
- Schiesser, Lieselotte (1993): „Ich hoffe, dass die SP stur bleibt“. Wie die SPS-Spitze und -basis die Bundesrätinwahl erlebte. In: Esther Haas, Christina Beglinger, Brigitte Fries und Liz Sutter (Hg.): *Der Brunner-Effekt*. Zürich: Limmat Verlag, S. 40–51.
- Schilliger, Sarah (2013): Transnationale Care-Arbeit: Osteuropäische Pendelmigrantinnen in Privathaushalten von Pflegebedürftigen. In: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.): *Who cares? Pflege und Solidarität in der alternden Gesellschaft*. Zürich: Seismo Verlag (Gesundheit und Integration - Beiträge aus Theorie und Praxis), S. 142–161.
- Schläppi, Erika (2012, Aktualisierung 2015): CEDAW-Leitfaden für die Rechtspraxis. Das Übereinkommen CEDAW und sein internationales Mitteilungsverfahren Nützliches und Wissenswertes für die Anwaltspraxis. Hg. v. Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. Bern. Online verfügbar unter www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/dokumentation/cedaw-leitfaden-fuer-die-rechtspraxis.html (13. August 2017).
- Schmid, Tina; Kriesi, Irène; Buchmann, Marlis (2011): Wer nutzt familienergänzende Kinderbetreuung? Die Betreuungssituation 6-jähriger Kinder in der Schweiz. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 37 (1), S. 9–32.
- Schmidt, Anja (2011): Grundannahmen des Rechts in der feministischen Kritik. In: Lena Foljanty und Ulrike Lembke (Hg.): *Feministische Rechtswissenschaft*. Ein Studienbuch. Baden-Baden: Nomos, S. 74–85.
- Schmidt, Gregory D. (2009): The election of women in list PR systems: Testing the conventional wisdom. In: *Electoral Studies* 28 (2), S. 190–203. DOI: 10.1016/j.electstud.2008.08.002.
- Schneider, Volker; Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch, Bd. 43).
- Schöpf, Elfie (1992): *Frauenstreik. Ein Anfang. / Hintergrund, Porträts, Interviews*. Bern: Zytglogge Verlag.

- Schöpp-Schilling, Hanna-Beate; Rudolf, Beate; Gothe, Antje (Hg.) (2014): Mit Recht zur Gleichheit. Die Bedeutung des CEDAW-Ausschusses für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen weltweit. Baden-Baden: Nomos.
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse - Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schulz, Kristina; Schmitter, Leena; Kiani, Sarah (2014): Frauenbewegung - die Schweiz seit 1968. Analysen, Dokumente, Archive. Baden: Hier und Jetzt.
- Schulz, Patricia (2009a): Artikel 14 - Finanzhilfen. In: Claudia Kaufmann und Sabine Steiger-Sackmann: Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 434–456.
- Schulz, Patricia (2009b): Artikel 15. In: Claudia Kaufmann und Sabine Steiger-Sackmann: Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 457–466.
- Schulz, Patricia; Keller, Elisabeth; Chaponnière, Martine (1999): Gleichstellung von Frau und Mann. Aktionsplan der Schweiz. Hg. v. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern: Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- Schulz, Wolfgang (2006): Was leisten Selbst- und Co-Regulierung im Vergleich zu den bisherigen Reguleirungsformen? In: Dieter Klumpp, Wolfgang Schulz, Herbert Kubicek und Alexander Roßnagel (Hg.): Medien, Ordnung und Innovation. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Schwegler, Regina; Stern, Susanne; Iten, Rolf (2011): Negative Erwerbsanreize durch Tarife und Steuerabzüge für Familien und schulergänzende Betreuung. Hg. v. Fachstelle für Gleichstellung des Kantons Zürich. Infrac. Zürich.
- Schweitzer, Helmuth (2015): „Es geht nur über Streiks. Deswegen bin ich ja so frustriert.“. In: *Sozial Extra* 39 (6), S. 44–48. DOI: 10.1007/s12054-015-0106-5.
- Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (2016): Teilzeitarbeit und Rente: Unsere Altersvorsorge hat ein ausgezeichnetes Gedächtnis. Bern. Online verfügbar unter [www.equality.ch/pdf_d/SKG_Zusammenfassung_Empfehlungen_Teilzeitstudie_\(1\).pdf](http://www.equality.ch/pdf_d/SKG_Zusammenfassung_Empfehlungen_Teilzeitstudie_(1).pdf) (25. Juli 2017).
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2006): Nichts ändert sich von selbst: Jahr der Lohngleichheit 2006: Frauenlöhne rauf - Lohngleichheit jetzt (SGB-Dossier 39, 39).
- Schwindt-Bayer, Leslie A.; Mishler, William (2005): An Integrated Model of Women's Representation. In: *The Journal of Politics* 67 (2), S. 407–428.
- Schwiter, Karin (2011): Lebensentwürfe. Junge Erwachsene im Spannungsfeld zwischen Individualität und Geschlechternormen. Frankfurt a.M: Campus (Politik der Geschlechterverhältnisse, 47).
- Schwyn, Christine; Feisst-Schöpfer, Marta; Schätti, Claudia (1991): Frauen macht Politik! FraP! eine mögliche politische Praxis ... Zürich: Eigenvertrieb „Frauen macht Politik“ (1).
- Sciarini, Pascal (2013): Eppure si muove. The changing nature of the Swiss consensus democracy. In: *Journal of European Public Policy* 21 (1), S. 116–132.
- Sciarini, Pascal; Tresch, Anke (2014): Votations populaires. In: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 497–524.

- Scott, Joan W. (1986): Gender - a useful category in historical analysis. In: *American Historical Review* (5), S. 1053–1075.
- Seith, Corinna (2003): Öffentliche Interventionen gegen häusliche Gewalt. Zur Rolle von Polizei, Sozialdienst und Frauenhäusern. Frankfurt am Main: Campus (Campus Forschung, 864).
- Seitz, Werner (2003): Ein Streifzug durch hundert Jahre Kampf um die politische Gleichstellung der Frauen in der Schweiz - Gleichstellungspolitische Strategien und die ambivalenten Wirkungen der direkten Demokratie.
- Seitz, Werner (2010): Signalisiert die massive Budgetkürzung bei der Zürcher Fachstelle für Gleichstellung vom Dezember 2008 einen Paradigmenwechsel im Umgang mit den Fachstellen? Referat am 40. Treffen der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten in Bern, 16. März 2010. Bern.
- Seitz, Werner (2012): Die Frauen bei den eidgenössischen Wahlen 2011: Der langjährige Vormarsch der Frauen gerät ins Stocken. In: *Frauenfragen/Questions au féminin* (1), S. 8–18.
- Seitz, Werner (2014): Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz. Eine Darstellung anhand der eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsergebnisse von 1848 bis 2012. Zürich: Rüegger Verlag (Kompaktwissen CH, 20).
- Seitz, Werner (2016): Die Frauen bei den eidgenössischen Wahlen 2015: Der Schwung ist weg. Mit einem Exkurs zu den Frauen bei den Wahlen in die kantonalen Parlamente und Regierungen 2012/2015. Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. Bern. Online verfügbar unter new.werner-seitz.ch/kcfinder/upload/files/Wahlanalyse_seitz_16_d_def_29jun16.pdf (31. Oktober 2017).
- Senti, Martin (1998): Geschlecht als einheitsstiftende Kategorie? Das Abstimmungsverhalten von Frauen in gleichstellungspolitisch relevanten Sachfragen in der Schweiz. In: *KZfSS*, S. 685–710.
- Senti, Martin (1999): Parlamentarierinnen zwischen Fraktionsdisziplin und Frauensozialität: Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens im schweizerischen Nationalrat. In: *SWISS POLITICAL SCIENCE REVIEW* 5 (1), S. 57–79. DOI: 10.1002/j.1662-6370.1999.tb00262.x.
- Senti, Martin; Lutz, Georg (2008): Wo die Schere sich öffnet. Zur unterschiedlichen Wahlbeteiligung von Frauen und Männern. In: *F - Frauenfragen* (1), S. 1–6.
- Senti, Martin; Schläpfer, Martina (2004): Die Wirksamkeit von Vernehmlassungseingaben. In: *LeGes - Gesetzgebung und Evaluation* (2), S. 49–62.
- Shaw, Emily (2007): Framing. In: Mark Bevir (Hg.): *Encyclopedia of governance*. Thousand Oaks Calif.: Sage Publications.
- Smith, Adrienne R. (2014): Cities Where Women Rule: Female Political Incorporation and the Allocation of Community Development Block Grant Funding. In: *Politics & Gender* 10 (3), S. 313–340. DOI: 10.1017/S1743923X14000208.
- Snow, David A. (2004): Framing Processes, Ideology, and Discursive Fields. In: David A. Snow, Sarah A. Soule und Hanspeter Kriesi (Hg.): *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell, S. 380–412.
- Snow, David A.; Benford, R. D. (1988): Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. In: Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi und Sidney Tarrow (Hg.): *The politics of social protest: comparative perspectives on state and social movements*. London: J. A. Press (Vol. 1), S. 197–217.

- Snow, David A.; Benford, R. D. (1992): Master Frames and Cycles of Protest. In: A. D. Morris und C. McClurg Mueller (Hg.): *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, London: Yale University Press, S. 133–155.
- Snow, David A.; Burke Rochford Jr., E.; Worden, S. K.; Benford, R. D. (1986): Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. In: *American Sociological Review* (4), S. 464–481.
- Speck, Barbara J. (2003): Noch immer die Hälfte der Macht. Feministische Politik - wie weiter? / zehnte Frauenliste Basel / eine Festschrift. Bern: efef-Verlag.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hg.) (2017): Arbeitslosigkeit. Ein Leitfaden für Versicherte. Bern. Online verfügbar unter www.treffpunkt-arbeit.ch/dateien/Broschuere/SECO_716.200_d_2017_web.pdf (27. August 2017).
- Stämpfli, Regula (1994): Von der Qual der Wahl zum Erfolg der Wahl. Durchsetzung der Gleichstellung in der Basler Politik. Büro für Gleichstellung von Frau und Mann Basel-Landschaft. Bern, Liestal.
- Stämpfli, Regula (2002): Mit der Schürze in die Landesverteidigung. Frauenemanzipation und Schweizer Militär 1914-1945. Zürich: Orell Füssli.
- Stern, Susanne; et al. (2015): Evaluation des Nationalen Zukunftstags – Seitenwechsel für Mädchen und Jungs. Hg. v. Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Zürich, Bern, Genf.
- Stern, Susanne; Iten, Rolf; Schwab, Stefanie; Christina Felfe, Michael Lechner Petra Thiemann (2013): Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Infrac/Universität St. Gallen. Zürich, St. Gallen. Online verfügbar unter www.infrac.ch/de/projekte/familienerganzende-kinderbetreuung-und-gleichstellung/ (11. Dezember 2017).
- Strub, Silvia; Bannwart, Livia (2017): Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2014. Schlussbericht. Im Auftrag Bundesamt für Statistik BFS, Abteilung Wirtschaft, Sektion Löhne und Arbeitsbedingungen. Bern. Online verfügbar unter www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=18 (4. April 2017).
- Strub, Silvia; Schär Moser, Marianne; Schweiz Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Hg.) (2008): Risiko und Verbreitung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz eine repräsentative Erhebung in der Deutschschweiz und in der Romandie. Bern: BBL, Vertrieb Bundespublikationen.
- Studlar, D. T.; Mc Allister, Ian (2002): Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of Women's Legislative Representation since 1950. In: *EJPR* 41, S. 233–253.
- Stutz, Heidi (2004): Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Schriftliche Befragung der Schlichtungsstellen. Bern.
- Stutz, Heidi (2005): Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Befragung der zuständigen Gerichte und statistische Grobauswertung der Gerichtsurteile. Bern.
- Stutz, Heidi; Schär Moser, Marianne; Freivogel, Elisabeth (2005): Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Synthesebericht. Im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Bern.
- Tondorf, Karin (2010): Lohngleichheit prüfen - aber mit welchen Instrumenten? In: Christine Hohmann-Dennhardt, Marita Körner und Reingard Zimmer (Hg.): Ge-

- schlechtergerechtigkeit. Festschrift für Heide Pfarr. Baden-Baden: Nomos, S. 334–345.
- Tondorf, Karin (2011): Gesamtwirtschaftliche, betriebliche und tarifliche Analysen zur Entgeltgleichheit. Hg. v. Gender Politik Online. Berlin. Online verfügbar unter www.fu-berlin.de/sites/gpo/pol_sys/politikfelder/Gesamtwirtschaftliche_betriebliche_und_tarifliche_Analysen/Tondorf.pdf (3. August 2017).
- Trageser, Judith; Stern, Susanne; Iten, Rolf (2011): Evaluation der Kontrollen im Beschaffungswesen. Schlussbericht. Hg. v. Infrac AG und Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Zürich: Infrac.
- Valarino, Isabel (2016): Parental and Paternity Leave Proposals in Switzerland: Do They Promote Gender Equality? LIVES Working Papers, DOI: 10.12682/lives.2296-1658.2016.53.
- Vanhala, Lisa (2006): Fighting discrimination through litigation in the UK: the social model of disability and the EU anti-discrimination directive. In: *Disability & Society* 21 (5), S. 551–565. DOI: 10.1080/09687590600786801.
- Vatter, Adrian (2014a): Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos (UTB, 4011).
- Vatter, Adrian (2014b): Föderalismus. In: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 119–143.
- Violi, Enrico; Keller, Elisabeth (2001): 25 Jahre Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. In: *F - Frauenfragen* (1), S. 7–10.
- Wahl, Angelika von (1999): Gleichstellungsregime. Opladen: Leske + Budrich.
- Wahl, Angelika von (2000): Gleichstellungsregime. In: Kathrin Braun, Gesine Fuchs, Christiane Lemke und Katrin Toens (Hg.): Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft. München: Oldenbourg, S. 236–253.
- Wahl, Angelika von (2005): Liberal, Conservative, Social Democratic, or ... European? The European Union as Equal Employment Regime. In: *Social Politics : International Studies in Gender, State and Society* 12 (1), S. 67–95.
- Wahl, Angelika von; Hardmeier, Sibylle (2009): Analyzing the Child Rate in Eight OECD Countries: Does reconciliation policy matter? Typoskript.
- Waylen, Georgina; Celis, Karen; Kantola, Johanna; Weldon, Laurel S. (Hg.) (2013): *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Wehner, Nina; Maihofer, Andrea; Kassner, Karsten; Baumgarten, Diana (2010): Männlichkeit und Familiengründung zwischen Persistenz und Wandel. In: *Praxis des Familienrechts* (2), S. 295–314.
- Weibel, Rosemarie (2016): Frauendiskriminierung? Eine Beleidigung. In: Jean-Philippe Dunand, Pascal Mahon und Karine Lempen (Hg.): *L'égalité entre femmes et hommes dans les relations de travail - 1996 - 2016. 20 ans d'applications de la LEG*. 1. Auflage. Zürich: Schulthess Juristische Medien (Centre d'étude des relations de travail, 7), S. 123–132.
- Weible, Christopher M.; Sabatier, Paul A.; McQueen, Kelly (2009): Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. In: *Policy studies journal* 37 (1), S. 121–140.
- Weichselbaumer, Doris (2013): Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen: Ursachen und Debatten. In: Jasmine Senk (Hg.): *Zwischen Gleichstellungserfolgen und Antifeminismus*, Linzer Schriften zu Gender und Recht, Band 52. 1.,

- Auflage. Linz: Trauner Verlag (Linzer Schriften zu Gender und Recht, 52), S. 71–93.
- Weichselbaumer, Doris; Winter-Ebmer, Rudolf (2005): A meta-analysis of the international gender wage gap. In: *Journal of Economic Surveys* 19 (3), S. 479–511.
- Werder, Christina; Gallusser, David; Lampart, Daniel (2014): Was für die Lohngleichheit zu tun ist Eine Analyse der Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern und der politischen Gegenmassnahmen. Schweizerischer Gewerkschaftsbund. Bern (Dossier Nr. 104).
- Westle, Bettina (2001): Politische Partizipation und Geschlecht. In: Achim Koch, Martina Wasmer und Peter Schmidt (Hg.): Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen. Opladen: Leske + Budrich, S. 131–168.
- Wetterer, Angelika (2002): Strategien rhetorischer Modernisierung - Gender Mainstreaming, Managing Diversity und die Professionalisierung der Gender-Expertinnen. In: *Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien* (3), S. 129–148.
- Wetterer, Angelika (2011): Wer weiß was? Gleichstellungspolitik und Geschlechterwissen wissenssoziologischer Perspektive. In: CEWS (Hg.): Fakten und Fassaden. Gleichstellungspolitik und Geschlechterwissen in Wissenschaft und Forschung. Bonn, S. 48–63.
- Wicki, Maja (Hg.) (1991): Wenn Frauen wollen, kommt alles ins Rollen : der Frauenstreiktag vom 14. Juni 1991. Zürich: Limmat.
- Widmer, Thomas; Fuchs, Gesine; Zollinger, Christine (2014): Wenn Gleichstellungspolitik zu Ungleichheit führt. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16.07.2014, S. 17.
- Wilde, Gabriele (2006): Recht und Politik in den Theorien des demokratischen Verfassungsstaates in Europa: Eine kritische Betrachtung aus der Geschlechterperspektive. In: *PVS Sonderheft*, S. 184–203.
- Wilde, Gabriele (2013): Jenseits von Recht und neoliberaler Ordnung. Zur Integration von Geschlecht in die politikwissenschaftliche Europaforschung. In: Gabriele Wilde und Stefanie Friedrich (Hg.): Im Blick der Disziplinen. Geschlecht und Geschlechterverhältnisse in der wissenschaftlichen Analyse. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 21–54.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a. Main, New York: Campus.
- Witzleben, Thomazine von (2011): Der Lohngleichheitsdialog – ein Projekt der Sozialpartner und des Bundes. Erste Zwischenevaluation. Bern.
- Witzleben, Thomazine von (2014): Lohngleichheitsdialog. Ein Projekt der Sozialpartner und des Bundes. Schlussevaluation. Bundesamt für Justiz. Bern.
- Woodtli, Susanna (1975): Gleichberechtigung-der Kampf um die politischen Rechte der Frau in der Schweiz. Frauenfeld: Huber.
- Wrangell, Ute von (2012): Die Gleichstellungsbeauftragte - unverzichtbares Element emanzipatorischer Geschlechterpolitik. In: Barbara Stiegler (Hg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche - Entwicklungen - Ergebnisse. Bonn (WISO-Diskurs), S. 18–32.
- Xydias, Christina (2014): Women's Rights in Germany: Generations and Gender Quotas. In: *Pol & Gen* 10 (01), S. 4–32. DOI: 10.1017/S1743923X13000524.

- Zentrum Gender Studies (2010): Familiengründung und Kinderlosigkeit bei Männern. Bedingungen von Vaterschaft heute im Spannungsfeld zwischen alten und neuen Männlichkeitsnormen. ZGS Diskussions-Papier.
- Zollinger, Christine (2016): Graduell transformativer Politikwandel in postindustriellen. Die Adaption der Familienpolitik an neue soziale Risiken in der Schweiz. Dissertation. Universität Zürich, Zürich. Institut für Politikwissenschaft. Online verfügbar unter opac.nebis.ch/ediss/20162840.pdf (2. Februar 2017).
- Zollinger, Christine; Widmer, Thomas (2016): Varieties of childcare policies in Swiss municipalities: Bounded possibilities for gender equality and social cohesion. In: Brigitte Liebig, Karin Gottschall und Birgit Sauer (Hg.): Gender Equality in Context. Policies and Practices in Switzerland. 1. Aufl. Leverkusen: Budrich Barbara, S. 111–136.
- Zürcher, Christian (2013): Das Volk vertreten 2012. Studie zur politischen Repräsentation der Geschlechter in der Baselpolitiik. Hg. v. Basel-Landschaft. Liestal: Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellung auf den Punkt gebracht, 5).

Unsere Fachzeitschriften



- alle Einzelbeiträge im Download (kostenpflichtig oder im Open Access)
- verschiedene Abonnement-Varianten (Privat + Institutionen)
- Online-Freischaltung über IP (Mehrplatzlizenzen für Institutionen)
- wachsende Open Access-Bereiche

Als AbonnentIn mit einem Kombi-Abo Print + Online bekommen Sie Ihr Heft bequem nach Hause geliefert und haben zusätzlich Zugriff auf das gesamte Online-Archiv der jeweiligen Zeitschrift.

Kontakt

Josef Esser

Tel +49 (0)2171.344594 |

Fax +49 (0)2171.344693

info@budrich-journals.de



www.budrich-journals.de