

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann – Eine Wirkungsbeurteilung nach zehnjähriger Tätigkeit

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 18. November 1999

Bericht

1 Umfeld und Ziele der Untersuchung

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) wurde 1988 vom Bundesrat eingesetzt. Es hat den umfassenden Auftrag, die Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen zu fördern und sich für die Beseitigung jeglicher Form direkter oder indirekter Diskriminierung einzusetzen.

Das zehnjährige Bestehen des EBG bildete für die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (in der Folge meistens als „Kommission“, bezeichnet) Anlass, nach den Leistungen und Wirkungen der bisherigen Tätigkeit des EBG sowie nach den Zukunftsperspektiven zu fragen. Eine vertiefte Analyse erschien der Kommission auch deshalb angezeigt, weil das EBG in einem politischen und gesellschaftlichen Spannungsfeld arbeitet. Die Kommission hatte zudem den Eindruck, dass der politische Druck auf das EBG in letzter Zeit zugenommen hat, dies in erster Linie vor dem Hintergrund allgemeiner Sparbemühungen. Schliesslich ist es immer ein Bestreben der Geschäftsprüfungskommission, den Vollzug und die Auswirkungen gesetzlicher Massnahmen aufzuzeigen. Angesichts des umfassenden gesetzlichen Auftrages an das EBG kann die Vollzugskontrolle zur Klärung der Frage beitragen, wie das EBG seinen Auftrag interpretiert und in der Praxis umgesetzt hat.

Die Kommission ist mit kritischen Fragen an diese Untersuchung herangetreten. Hat das EBG seinen gesetzlichen Auftrag erfüllt? Welche Ziele und Prioritäten hat sich das EBG gesetzt und welches sind seine wichtigsten Leistungen? Was wurde erreicht und was konnte auf Grund welcher Umstände nicht erreicht werden? Wo liegt der konkrete Nutzen der EBG-Leistungen für die Adressatinnen und Adressaten? In welchen Themenbereichen hat die Tätigkeit des EBG Wirkungen entfaltet? Wo liegen Defizite hinsichtlich Aufgabenerfüllung, Zielerreichung und Wirkungen? Wie beurteilen von mit Gleichstellungsfragen betroffene Kreise das Engagement des EBG? Auf diese Fragen gibt der Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) im Anhang ausführliche Antworten. Die diesbezügliche Würdigung der Kommission ist in Ziffer 41 nachfolgend enthalten.

Auf Grund der Ergebnisse der Wirkungsbeurteilung zieht die Geschäftsprüfungskommission Schlussfolgerungen für die Zukunft. In welche Richtung und wie weit soll die Förderung der Gleichstellung gehen? In welchen Themenbereichen ist zusätzliches Engagement erwünscht bzw. erforderlich? Wie ist die Bundesverwaltung für Gleichstellungsfragen sensibilisiert? Eine Beurteilung dieser Fragen nimmt die Kommission in den Ziffern 42 bis 44 vor.

Die Fragestellung der Geschäftsprüfungskommission ist demnach nicht auf die Abschaffung oder den Ausbau des EBG ausgerichtet. Es geht vielmehr darum, wie die Tätigkeit und die Wirkungen des EBG einzuschätzen sind und in welche Richtung sie sich künftig entwickeln sollen.

2 Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission hat die erweiterte Sektion „Leistungsstaat“, mit dieser Untersuchung beauftragt. Die erweiterte Sektion bestand aus Nationalrat Max Dünki (Präsident), den Nationalrätinnen Angeline Fankhauser, Brigitta M. Gadiet,

Christiane Langenberger, Milli Wittenwiler sowie den Nationalräten Michel Béguelin, Max Binder, Werner Carobbio, Gilbert Debons, Ernst Hasler, Hans Meier, Rémy Scheurer und Alexander Tschäppät.

Die Sektion hat die PVK am 26. März 1999 mit einer Kurzevaluation zur zehnjährigen Tätigkeit des EBG beauftragt. Die PVK hat verschiedene Dokumente analysiert, zehn persönliche Interviews geführt und 85 Institutionen, Verbände und Organisationen in eine schriftliche Umfrage einbezogen, die in der Folge von 58 Stellen beantwortet wurde. Eine weitere schriftliche Umfrage hat sie bei der Bundeskanzlei und den Generalsekretariaten durchgeführt¹. Die PVK hat ihre Feststellungen am 9. August 1999 vorgelegt². Auf Grund der Ergebnisse der Kurzevaluation der PVK hat die Sektion am 14. September 1999 verschiedene Personen angehört. Sie hat den Schweizerischen Gewerbeverband, die ETH Lausanne, das Bundesamt für Justiz, die Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern des Kantons Aargau und das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann in diese Aussprachen einbezogen. Die Anhörungen haben der Sektion erlaubt, die Feststellungen der Kurzevaluation kritisch zu beurteilen, Schwerpunkte zu setzen und in gewissen Themenbereichen zusätzliche Abklärungen vorzunehmen.

Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Innern hat am 9. November 1999 zum Bericht der Sektion Stellung genommen. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates verabschiedete den vorliegenden Bericht am 18. November 1999 und beschloss, diesen sowie den Bericht der PVK zu veröffentlichen.

3 Hauptergebnisse der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle

Der Bericht der PVK ist zentraler Bestandteil der Kommissionsarbeiten. Im Anhang des Kommissionsberichts werden die Ergebnisse der Kurzevaluation der PVK ausführlich dargestellt. An dieser Stelle beschränkt sich die Kommission auf eine sehr geraffte Zusammenfassung der hauptsächlichen Feststellungen der PVK:

- Das EBG hat den gesetzlichen Auftrag, die Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu fördern, in einem breiten Spektrum an Themenfeldern wahrgenommen. Im Bereich Erwerbsleben, der vom EBG stets als prioritär bezeichnet wurde, können effektiv auch am meisten Aktivitäten registriert werden. Auch die im Gleichstellungsgesetz genannten Aufgaben³ hat das EBG abgedeckt. Als Schwerpunkte konnte die PVK die Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit, die Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Kommissionen, die Vernetzung und die Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes identifizieren.
- Die Umfrage der PVK ergibt ein durchaus positives Bild über das Engagement des EBG und die Erfüllung der gesetzlichen Zielsetzung. In über vier Fünftel aller Antworten wird das Engagement in den verschiedenen Themenbereichen als „gerade richtig„ beurteilt, während in gut einem Sechstel

¹ Die Untersuchungsmethode und die in die Umfrage und Interviews einbezogenen Stellen lassen sich dem Bericht der PVK (siehe Anhang) entnehmen.

² Kurzevaluation zur zehnjährigen Tätigkeit des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (im Folgenden als Bericht der PVK bezeichnet)

³ Vgl. Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann, SR 151

der Antworten der Wunsch nach einem stärkeren Engagement zu einzelnen Themen zum Ausdruck gebracht wird. Rund drei Viertel der Befragten stimmen der Aussage vorbehaltlos zu, dass die zehnjährige Tätigkeit des EBG zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrages beigetragen habe.

- Die Tätigkeit des EBG hat in den Bereichen Gewalt an Frauen und Kindern, Recht und Erwerbsleben die stärksten Wirkungen hervorgerufen. „(Eher) geringe„ Wirkungen werden den Bereichen Finanzen/Steuern, Migration, Jugend und Wissenschaft attestiert. Die Wirkungen gehen hauptsächlich auf die Information und Sensibilisierung der Bevölkerung, die Vernetzung und Wissensmultiplikation zurück.
- Der Hauptnutzen besteht für die Befragten darin, dass das EBG Kompetenzzentrum und Vernetzungsstelle in Gleichstellungsfragen ist. In einer überwiegenden Mehrheit der Fälle ist die Zusammenarbeit zwischen EBG und Befragten problemlos. Gemäss Umfrage der PVK soll der Einbezug des EBG durch die Bundesverwaltung bei gleichstellungsrelevanten Fragen keine nennenswerten Probleme bieten.

4 Erwägungen und Schlussfolgerungen der Kommission

4.1 Gesamteindruck zur Tätigkeit des EBG

Der Bericht der PVK stellt eine solide Arbeitsgrundlage dar und bietet eine umfassende Analyse der Tätigkeit des EBG. Die Kommission ist sich bewusst, dass es sich dabei nicht um eine streng wissenschaftliche Beurteilung der Wirkungen des EBG handelt. Die Wirkungen können nach Ansicht der Kommission kaum in einem objektiven Sinn gemessen werden. Dies insbesondere dann nicht, wenn wie hier die gesamte Aktivität eines Amtes und nicht bloss einzelne Massnahmen evaluiert werden. Ziel des Auftrages an die PVK war, zu einer zuverlässigen, auf der Beurteilung von Fachpersonen beruhenden Wirkungseinschätzung der EBG-Leistungen insgesamt zu gelangen.

Im Licht der Feststellungen der PVK und der zusätzlichen Anhörungen der Sektion gelangt die Kommission zu folgenden allgemeinen Schlussfolgerungen:

Das EBG ist in der Lage, den gesetzlichen Gleichstellungsauftrag mit grosser Fachkompetenz zu erfüllen. Es hat im Laufe seiner zehnjährigen Tätigkeit eine beeindruckende Aktivität in einem breiten Spektrum entwickelt und die im Gesetz genannten Aufgaben abgedeckt. Die Priorisierung des Bereichs „Erwerbsleben„ entspricht bisher sowohl dem rechtlichen Hintergrund⁴ als auch einem tatsächlichen Bedürfnis in der Gesellschaft. Die Tätigkeit des EBG stösst auf eine breite Akzeptanz und vermag die wesentlichsten Bedürfnisse zu befriedigen. Das EBG erbringt als Anlaufstelle in Sachen Gleichstellungsfragen wertvolle Dienstleistungen und ist als solche kaum mehr wegzudenken. Auch kantonale Gleichstellungsbüros haben wiederholt betont, dass sie ihre Aufgaben nicht ohne die Grundlagenarbeit des EBG wahrnehmen könnten. Für überkantonale Projekte wird das EBG als unerlässlich beurteilt.

⁴ Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung postuliert den Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit und das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (SR 151) ist auf die Gleichstellung im Erwerbsleben ausgerichtet.

Die Wirkungen der Tätigkeit des EBG werden von einer spezialisierten Öffentlichkeit positiv beurteilt. Die Kommission teilt diese Einschätzung und ist der Ansicht, dass das EBG wesentliche Beiträge zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann geleistet hat. Nach Ansicht der Kommission besteht die grösste Wirkung des EBG in der Sensibilisierungsarbeit, die zu einer Erhöhung der generellen Akzeptanz für Gleichstellungsanliegen geführt hat. Die Finanzhilfen des Bundes zur Unterstützung von Projekten und Beratungsstellen, die zur Gleichstellung im Erwerbsleben beitragen, haben zu zahlreichen Förderungsprogrammen geführt und leisten ebenfalls einen wesentlichen Beitrag, um Gleichstellungsanliegen ausserhalb der Gleichstellungskreise zu verankern. Zu den Wirkungen dieser Finanzhilfen wird sich eine Evaluation des EBG im kommenden Jahr äussern. Die Kommission begrüsst, dass eine solche Abklärung vorgenommen wird.

Die Kommission möchte diesen positiven Gesamtbefund besonders hervorheben und den Eindruck bestätigen, dass das EBG auf dem richtigen Kurs ist. Die auf Grund der Bundesverfassung anzustrebende Gleichstellung von Frau und Mann ist aber trotz der Tätigkeit des EBG noch nicht verwirklicht. Sie bedarf permanenter Arbeit von Gesellschaft und Politik. Die Kommission empfiehlt im heutigen Zeitpunkt weder einen Abbau noch einen Ausbau der Leistungen des EBG. Ein „Umbau,“ ist indessen nicht ausgeschlossen. Die Förderung der Gleichstellung in allen Lebensbereichen ist ein Prozess, der immer wieder neue Herausforderungen an das EBG stellen wird. Das EBG muss daher für neue Bedürfnisse anpassungsfähig bleiben und seine Prioritäten allenfalls neu festsetzen.

In den folgenden Ziffern wird zu einigen Aspekten Stellung genommen, die die Kommission im Anschluss an die Arbeiten der PVK vertieft diskutiert hat. Es geht dabei um die Fragen, in welche Richtung sich die künftige Gleichstellungsarbeit entwickeln soll, in welchen Bereichen besonderes Engagement verlangt wird und wie die Bundesverwaltung für Gleichstellungsfragen sensibilisiert ist.

4.2 Entwicklung einer partnerschaftlichen Gleichstellung

In den von der Kommission durchgeführten Anhörungen wurde mehrfach betont, dass nun der Zeitpunkt gekommen sei, um zu einer partnerschaftlichen Gleichstellung von Frau und Mann überzugehen. Es wurde vorgebracht, dass die Erfüllung des Gleichstellungsauftrages oft einseitig, d.h. frauenspezifisch angegangen und dann auch mit dieser einseitigen Betonung fortgeführt wird. Dies schaffe Widerstände und schrecke viele Kreise ab, die nicht grundsätzlich gegen eine Gleichstellungspolitik sind, die aber diese einseitige Ausrichtung zurückweisen. Auch der Bericht der PVK nennt den Widerstand gegen gleichstellungspolitische Anliegen als Hauptursache für teilweise geringere Wirkungen der Tätigkeit des EBG⁵. Eine einseitige Betrachtungsweise der Gleichstellungsanliegen kann nach Ansicht der Kommission für gewisse Widerstände verantwortlich sein.

Damit im Zusammenhang steht die ebenfalls geäusserte Kritik, dass der aktuelle Gleichstellungsprozess die Männer noch zu wenig einbeziehe, was die tatsächliche Gleichstellung behindere. Die Chancengleichheit dürfe weder einseitig aus dem Blickwinkel der Frau noch aus demjenigen des Mannes betrachtet werden.

⁵ Bericht der PVK, S. 31f.

Solche Stimmen tauchen in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Beurteilung der Gleichstellungsarbeit immer wieder auf. Sie müssen nach Ansicht der Kommission ernst genommen werden. Es ist zwar eine Tatsache, dass die Gleichstellungsarbeit bei den Frauen ansetzen muss, da in der Regel die Frauen benachteiligt sind. Der Anspruch auf spezielle Förderung der Frauen ist in diesem Zusammenhang nicht bestritten. Die tatsächliche Gleichstellung muss aber weiter gehen. Sie muss darauf ausgerichtet sein, die Männer in den Gleichstellungsprozess einzubinden. Die Gleichstellung kann langfristig nur dann verankert werden, wenn sie die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Frau und Mann und die gegenseitige Öffnung der Standpunkte betont.

Freilich sind die Voraussetzungen für den Übergang zu einer partnerschaftlichen Gleichstellung noch nicht in allen Bereichen gegeben. Sie dürften aber in der Regel dort vorhanden sein, wo bereits eine grosse Sensibilisierungsarbeit geleistet wurde. Dies betrifft nach Ansicht der Kommission beispielsweise den Bereich Erwerbsleben, in welchem das EBG bisher seine Schwerpunkte gesetzt hat und sehr breit präsent war. Die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung kann hier nur dann realisiert werden, wenn sie Mann und Frau gleichwertig einbezieht.

Der verstärkte Einbezug der Männer in den Gleichstellungsprozess ist nicht mehr nur eine theoretische Forderung. Auch Männer geraten in gewissen Lebensbereichen zunehmend unter Druck. So stellt sich heute die Frage nach der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht mehr allein aus der Sicht der Frau, sondern auch des Mannes. Frauen und Männer müssen die gleiche Chance haben, Berufslaufbahn und familiäre Pflichten und Rechte zu vereinbaren. Hier und auch in anderen Bereichen ist nach Auffassung der Kommission noch sehr viel Arbeit zu leisten, um die Männer in den Gleichstellungsprozess einzubinden.

Die Kommission würde es begrüßen, wenn das EBG Triebfeder einer solchen Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Gleichstellungsarbeit wird. Dies bedingt nicht einen Ausbau seiner Leistungen, sondern lediglich eine andere Akzentuierung bei der Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann. Es ist eine Arbeit zu leisten, die die gemeinsamen und nicht unterschiedlichen Forderungen zwischen Frau und Mann, die die Annäherung und nicht die Abgrenzung der geschlechtsspezifischen Themen, die mit anderen Worten die tatsächliche Chancengleichheit betont.

Empfehlung 1:

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann fördert die Entwicklung einer partnerschaftlichen Gleichstellung, die die Zusammenarbeit von Frau und Mann betont. Es verstärkt durch gezielte Massnahmen die Beteiligung der Männer am Gleichstellungsprozess.

4.3 Förderung der Frauen in wissenschaftlichen und technischen Berufen

Das EBG hat die Absicht, auch in den kommenden Jahren einen Schwerpunkt im Bereich Erwerbsleben zu setzen. Bisher wurde unter diesem Titel vor allem die betriebliche Gleichstellung von Frau und Mann sowie die Lohngleichheit gefördert. Weniger ersichtlich sind nach Ansicht der Kommission aber die Bestrebungen, die

Frauen in ganz spezifischen Berufen und Karrieren zu fördern oder sie dafür vorzubereiten.

Bereits bekannt – und anlässlich der Anhörungen der Kommission besonders hervorgehoben – ist die unbefriedigende Situation der Gleichstellung in der wissenschaftlichen Laufbahn. Die Kommission konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht auf die genaueren Hintergründe und bestehenden Unterschiede zwischen den verschiedenen Studienrichtungen sowie auf einen Vergleich mit dem Ausland eingehen. Die Kommission stützt sich auf eine Globalsicht im universitären Bereich. Hier gilt: je höher die akademische Hierarchie, desto geringer der Frauenanteil. Dieser beträgt zwar heute 43 Prozent der Gesamtstudierenden. Im oberen Mittelbau sind aber nur 19 Prozent, in der Professorenschaft sogar nur 5,7 Prozent Frauen tätig⁶. Die Anhörung der Gleichstellungsvertreterin der ETH Lausanne hat der Kommission gezeigt, dass es diesbezüglich bei der ETH Lausanne noch deutlich schlechter bestellt ist. Dabei hätte nach Ansicht der Kommission der Bund gerade hier direkte Einflussmöglichkeiten und müsste eine Vorbildfunktion in Sachen Frauenförderung wahrnehmen.

Ebenfalls äusserst problematisch ist die Untervertretung der Frauen in den technischen Berufen. In diesen Berufen konzentriert sich ein grosses Mass an gesellschaftlicher Macht und Einflussmöglichkeiten. Die Technologie ist hauptverantwortlich für den raschen gesellschaftlichen Wandel in der heutigen Zeit. Es ist wichtig, dass Frauen und Männer in gleicher Weise an der Entwicklung und Beurteilung neuer Technologien beteiligt sind und über einen gesellschaftlichen Wandel gemeinsam bestimmen.

Die Bereiche Wissenschaft und Technik sind für die Kommission zwei Beispiele, bei denen die Gleichstellung in Zukunft in besonderem Mass gefördert werden muss. Die entsprechenden Berufe vermitteln Schlüssel- und Führungsfunktionen in Wirtschaft und Gesellschaft, von welchen ihrerseits zahlreiche und bedeutende Mitbestimmungsmöglichkeiten ausgehen.

Die Bedeutung der Förderung der Gleichstellung in diesen Bereichen ist auch vom Bundesrat erkannt worden. Am 1. März 1999 hat er den schweizerischen Aktionsplan der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz (Beijing 1995)» verabschiedet. Zahlreiche der darin vorgeschlagenen Massnahmen betreffen auch die Förderung der Frauen in Wissenschaft und Technik. Zudem hat der Bundesrat die Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann als übergreifendes Ziel aller Massnahmen im Bildungs- und Forschungsbereich erklärt. Entsprechende Massnahmen hat er den eidg. Räten in seiner Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000–2003 vom 25. November 1998 vorgeschlagen. Insbesondere soll der bestehenden Untervertretung der Frauen im Lehrkörper der Hochschulen entgegenge wirkt werden⁷. Für die Förderungen der Chancengleichheit sind 16 Millionen Franken vorgesehen. Die entsprechenden Gesetzesänderungen und Kreditbeschlüsse wurden vom Parlament in der Herbstsession 1999 verabschiedet.

Die Kommission würde es begrüssen, wenn mit diesen Massnahmen auch ein verstärktes Engagement des EBG in diesen Bereichen einhergeht. Sie sieht den Beitrag

⁶ Die Zahlen stammen aus der Botschaft des Bundesrates vom 25. November 1998 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000–2003, BBl 1999 297

⁷ Vgl. BBl 1999 320

des EBG vor allem in der Sensibilisierung, wobei dieser Beitrag bereits auf Stufe Ausbildung erbracht werden muss. Auf dieser Ebene kann das EBG präventive Gleichstellungsarbeit leisten, während es im Bereich Erwerbsleben vor allem korrektiv tätig ist. Im Weiteren geht es darum, die Zusammenarbeit mit den Schulen und Hochschulen zu intensivieren und den Gleichstellungsgedanken in der Organisation und Struktur der Lehranstalten zu verankern. Wissenschaftliche und technische Berufe können unabhängig vom Geschlecht ausgeübt werden. Es muss noch viel Sensibilisierungsarbeit erbracht werden, um in diesem Bereich die Berufsbilder geschlechtsneutral auszugestalten.

Empfehlung 2:

Das EBG fördert die Vertretung der Frauen in wissenschaftlichen und technischen Berufen.

4.4 Verbesserung der Gleichstellungskompetenz innerhalb der Bundesverwaltung

Das EBG hat ebenfalls einen bundesverwaltungsinternen Auftrag, indem es zu Bundesverfassungsänderungen, zu Gesetzes- und Verordnungsvorlagen sowie zu parlamentarischen Vorstössen Stellung nimmt. Die Verwaltungseinheiten des Bundes müssen das EBG bei der Bearbeitung von Geschäften, welche die Gleichstellung von Frau und Mann betreffen, von Anfang an in ihre Arbeiten einbeziehen⁸. Für die Rechtsetzung ist die Konsultationspflicht im Leitfaden zur Ämterkonsultation⁹ verankert.

Die Umfrage der PVK hat zwar ergeben, dass der Einbezug des EBG durch die Bundesverwaltung bei gleichstellungsrelevanten Fragen keine Probleme bietet. Aus dieser Umfrage ist jedoch nicht klar hervorgegangen, ob die Bundesverwaltung ausreichend für Gleichstellungsfragen sensibilisiert ist, um gleichstellungsrelevante Fragen als solche erkennen zu können und das EBG entsprechend zu konsultieren. Die oben genannten Vorschriften können nicht gewährleisten, dass ein solcher Beizug funktioniert und die Interessen der Gleichstellung von Frau und Mann ausreichend berücksichtigt werden.

Die Kommission hat verschiedene Hinweise erhalten, die darauf schliessen lassen, dass das Bewusstsein der Bundesverwaltung für Gleichstellungsfragen nicht überall in wünschbarem Ausmass vorhanden ist.

Es gibt in der Bundesverwaltung nur wenige Dienststellen, die sich permanent mit der Gleichstellung von Mann und Frau befassen. Während das EBG in erster Linie ein verwaltungsexternes Mandat hat, ist das Eidgenössische Personalamt (EPA) für Fragen der Gleichstellung innerhalb der Bundesverwaltung zuständig¹⁰. Neben die-

⁸ Art. 3 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Februar 1988 über das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, SR 172.212.11

⁹ Ziffer 1, Anhang III der Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte, von der Generalsekretärenkonferenz am 21. Juni 1996 gutgeheissen

¹⁰ Art. 1 Abs. 4 der Verordnung vom 24. Februar 1988 über das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (SR 172.212.11).

Vgl. zu dieser Stelle auch Bericht der PVK im Anhang, S. 2

ser innerbetrieblichen Zuständigkeit für Gleichstellungsfragen hat sich in der übrigen Bundesverwaltung offenbar ein mehr oder weniger grosses informelles Netz von Personen aufgebaut, die für Gleichstellungsfragen unterschiedlich sensibilisiert und engagiert sind. Einen halboffiziellen Status hat dagegen der Dienst „Gleichstellung von Mann und Frau,“ im Bundesamt für Justiz. Er ist für die Bearbeitung von Gleichstellungsfragen bei Rechtsetzungsprojekten des Bundesamtes für Justiz zuständig. Eine flächendeckende Überprüfung aller Rechtserlasse kann dieser Dienst jedoch nicht vornehmen. Die Wirkung einer solchen informellen Konstellation ist begrenzt, zumal sie weder organisiert noch transparent ist. Sie beginnt erst zu funktionieren, wenn die einzelnen Personen sich kennen lernen. Sie hört mit grosser Wahrscheinlichkeit auf zu funktionieren, wenn die Stellen mit neuem, weniger sensibilisiertem Personal besetzt werden. Auch dem Bericht der PVK lässt sich entnehmen, dass der Umgang mit Gleichstellungsfragen in den Departementen unterschiedlich gehandhabt wird und keineswegs transparent ausgestaltet ist¹¹.

In den Anhörungen wurde der Kommission überdies dargelegt, dass der Impuls, sich mit Gleichstellungsfragen zu befassen, in der Regel von aussen, d.h. vom Bundesrat, Parlament oder der Öffentlichkeit kommt. Das Bewusstsein für Gleichstellung wird demnach nicht innerhalb der Verwaltung erzeugt.

Schliesslich hat das EBG die Kommission darauf hingewiesen, dass in der Bundesverwaltung die Kompetenz für Gleichstellungsfragen erhöht werden muss. Das entsprechende Bewusstsein ist noch nicht genügend verbreitet. Die Forderung nach einer Verbesserung der Position der „Gleichstellungsbeauftragten,“ in der Bundesverwaltung und damit einer Vergrösserung der Kompetenz der Bundesverwaltung für Gleichstellungsfragen hat auch im Aktionsplan der Schweiz zu den Folgearbeiten der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing (September 1995) Niederschlag gefunden¹².

Auf Grund dieser Ausführungen ist die Geschäftsprüfungskommission zum Schluss gekommen, dass das Bewusstsein und die Fachkompetenz der Bundesverwaltung für Gleichstellungsfragen durch konkrete Massnahmen zu stärken ist. Damit kann in erster Linie die Überprüfung der Verordnungs- und Gesetzesprojekte unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung verbessert werden. Zudem wird damit verhindert, dass Fragen der Chancengleichheit einfach an die Fachstelle EBG delegiert und ansonsten vergessen werden. Die Kommission sieht darin auch eine Entlastungsmöglichkeit des EBG in seiner verwaltungsinternen Tätigkeit. Durch eine bessere Vernetzung der Gleichstellungskompetenz innerhalb der Bundesverwaltung könnten verschiedene Reibungsverluste vermieden und die Effizienz der Gleichstellungsarbeit noch vergrössert werden.

Die Art und Ausgestaltung der Massnahmen zur Förderung der Gleichstellungskompetenz möchte die Kommission im Einzelnen dem Bundesrat überlassen. An dieser Stelle begnügt sie sich mit einem allgemeinen Hinweis auf Massnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung, der Verankerung von Aufträgen und der Zuweisung von Verantwortlichkeiten in den Dienststellen sowie der Bezeichnung von offiziellen Kontaktpersonen.

Hingegen betrachtet es die Kommission als unerlässlich, dass in Zukunft im Rahmen der Rechtsetzung über die Auswirkungen von Vorlagen auf die Gleichstellung von

¹¹ Vgl. Bericht der PVK, S. 43f.

¹² Aktionsplan der Schweiz, Interdepartementale Arbeitsgruppe Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing (1995), Bern, Juni 1999, S. 92 (Massnahme 2)

Frau und Mann berichtet wird. Dieses Prinzip muss auf allen Rechtsetzungsstufen (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Verträge) Anwendung finden. Eine solche Massnahme kann einerseits das Bewusstsein der Bundesverwaltung für Gleichstellungsfragen stärken und verhindern, dass solche Aspekte vergessen werden. Andererseits dürfte sie auch eine nicht unwesentliche Sensibilisierung von Parlament und Öffentlichkeit für die Gleichstellung von Frau und Mann bewirken, indem die Frage der Auswirkungen der Massnahmen des Bundes auf die Gleichstellung systematisch aufgeworfen und beantwortet wird.

Diese Forderung der Kommission ist nicht neu. Der Nationalrat hat am 22. Juni 1990 ein entsprechendes Postulat überwiesen, das den Bundesrat auffordert, «inskünftig in allen Botschaften und Berichten die Auswirkungen der Vorlage in Bezug auf die Gleichstellung von Frau und Mann zu untersuchen und dem Parlament darüber in einem gesonderten Abschnitt zu berichten. Die gleichstellungsrelevante Beurteilung der Vorlage und die Erarbeitung des Berichts dazu sollen in enger Zusammenarbeit mit dem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann erfolgen.»¹³ Das Postulat wurde vom Bundesrat entgegengenommen, aber noch nicht umgesetzt. Der Bundesrat will das Anliegen anlässlich der Revision des Botschaftsschemas im Laufe der Jahre 1999/2000 berücksichtigen¹⁴.

Die Kommission erachtet es angesichts der Bedeutung und des Sensibilisierungseffektes einer solchen Massnahme für angezeigt, dass der Forderung nicht nur auf Ebene des Botschaftsschemas, sondern durch eine Gesetzesänderung Rechnung getragen wird. Die bereits hängigen Arbeiten zur Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)¹⁵ bieten eine günstige Gelegenheit, diese Forderung umzusetzen. Artikel 43 des geltenden GVG stellt in Absatz 3 den Mindestinhalt von Botschaften und Berichten des Bundesrates dar. Der genannte Gesetzesartikel verlangt, dass bei einer Vorlage des Bundes über die personellen und finanziellen Auswirkungen, die Folgekosten auf die Kantone sowie die Auswirkungen auf die Wirtschaft berichtet wird. Entsprechend sollten in Zukunft auch die Auswirkungen auf die Gleichstellung dargestellt werden. Dies würde wie gesagt nicht nur innerhalb der Bundesverwaltung, sondern auch in Parlament und Öffentlichkeit zu einer bedeutenden Sensibilisierung für das Thema der Gleichstellung führen. Das Botschaftsschema ist ebenfalls entsprechend anzupassen. Die Auswirkungen im Bereich der Gleichstellung müssen selbstverständlich auch bei Vorlagen des Parlaments dargestellt werden.

Empfehlung 3:

Der Bundesrat trifft konkrete Massnahmen, um in der Bundesverwaltung das Bewusstsein und die Fachkompetenz für Gleichstellungsfragen zwischen Frau und Mann zu erhöhen.

¹³ 90.405 Postulat Leutenegger Oberholzer vom 12. März 1990, Gleichstellung von Frau und Mann, Amtliches Bulletin Nationalrat 1990, S. 1269

¹⁴ vgl. Geschäftsbericht des Bundesrates 1998, Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 1998, S. 86

¹⁵ Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (SR 171.11)

Empfehlung 4:

Parlament und Bundesrat legen in allen Botschaften und Berichten dar, welche Auswirkungen die Vorlagen auf die Gleichstellung von Frau und Mann haben. Das Geschäftsverkehrsgesetz und das Botschaftsschema sind umgehend anzupassen.

5 Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission ersucht den Bundesrat, sie auf Ende Juni 2000 über die Folge, die er dem vorliegenden Bericht und den darin enthaltenen Empfehlungen zu geben gedenkt, zu unterrichten.

Die Staatspolitischen Kommissionen werden gebeten, Empfehlung 4 bei der Vorberatung der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes umzusetzen.

Abschliessend dankt die Kommission allen Beteiligten für die Unterstützung und Mitarbeit bei der Durchführung dieser Untersuchung.

18. November 1999

Für die erweiterte Sektion Leistungsstaat

Der Präsident: Max Dünki, Nationalrat

Der Sekretär: Martin Albrecht

Für die Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

10825

Der Präsident: Alexander Tschäppät, Nationalrat

Anhang:

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle «Kurzevaluation zur zehnjährigen Tätigkeit des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann», vom 9. August 1999

Abkürzungsverzeichnis

EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
GVG	Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse, vom 23. März 1962 (SR 171.11)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UNO	United Nations Organization

**Kurzevaluation
zur zehnjährigen Tätigkeit des Eidgenössischen Büros
für die Gleichstellung von Frau und Mann**

**Bericht
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats**

vom 9. August 1999

Bericht

Das Wichtigste in Kürze

Um genauere Kenntnisse über die zehnjährige Tätigkeit des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) zu erhalten, hat die Geschäftsprüfungskommission die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) Ende März 1999 beauftragt, eine Kurzevaluation durchzuführen, in der insbesondere Wirkungsfragen zur Sprache kommen sollten. Zu diesem Zweck hat die PVK u.a. einschlägige Dokumente analysiert, eine schriftliche Befragung bei einer spezialisierten Öffentlichkeit durchgeführt sowie Sachverständige interviewt. Die Untersuchung hat zu folgenden Hauptergebnissen geführt:

- Auf Grund der Dokumentenanalyse kann festgehalten werden, dass das EBG – entsprechend seines gesetzlichen Auftrages, der Förderung der Gleichstellung in allen Lebensbereichen – in einem *breiten Spektrum an Themengebieten* tätig gewesen ist und die im Gesetz genannten Aufgaben abgedeckt hat. Die Analyse der Themenschwerpunkte bestätigte den Vorrang des Bereichs Erwerbsleben.
- Die vom EBG vorgenommene Prioritätensetzung war auch Gegenstand der schriftlichen Umfrage: In über vier Fünftel aller Antworten wird hier das *Engagement* des EBG in den verschiedenen Themenbereichen als „gerade richtig“, beurteilt, während in gut einem Sechstel der Antworten der Wunsch nach einem stärkeren Engagement zu einzelnen Themen zum Ausdruck gebracht wird. Ein „zu starkes“, Engagement in einigen Themenbereichen wird hingegen nur vereinzelt konstatiert. Diese Akzeptanz der Aktivitäten des EBG zeigt sich auch daran, dass rund drei Viertel der Befragten der Aussage vorbehaltlos zustimmen, die zehnjährige Tätigkeit des EBG habe zur Erfüllung seines gesetzlich festgelegten *Auftrags* beigetragen.
- Der Tätigkeit des EBG wird von den befragten Stellen und Fachpersonen beträchtliche *Wirkung* bescheinigt: Rund zwei Drittel aller abgegebenen Wirkungseinschätzungen liegen im Bereich „(eher) stark“. In einem Drittel der Fälle werden „(eher) geringe“, Wirkungen ausgemacht, dies insbesondere in den Bereichen Finanzen/Steuern, Migration, Jugend und Wissenschaft. Hohe Wirkung wird dagegen den Tätigkeitsfeldern Gewalt, Recht, Bildung, Netzwerk und Erwerbsleben attestiert.
- Als *generelle Wirkungen* der Arbeit des EBG lassen sich u.a. Information und Sensibilisierung der Bevölkerung, Vernetzungseffekte, Wissensmultiplikation und eine Steigerung der Akzeptanz von Gleichstellungsanliegen herauskristallisieren. Auf die Frage nach *Ursachen für geringe Wirkungen* wurden am häufigsten die bestehenden Widerstände bei Entscheidungstragenden und in der Bevölkerung gegenüber gleichstellungspolitischen Anliegen angeführt. Auf der anderen Seite wurden geringe Wirkungsintensitäten oft mit fehlenden politisch-institutionellen Einflussmöglichkeiten und Ressourcenmangel des EBG in Verbindung gebracht. Ursachen, die mit EBG-internen Mängeln in Verbindung stehen, wurden selten bis sehr selten genannt.

- Die Frage nach dem *Hauptnutzen* konnte aufzeigen, dass das EBG für eine spezialisierte Öffentlichkeit als eine Art „Kompetenzzentrum,, und Vernetzungsstelle fungiert. In einer überwiegenden Mehrheit der Fälle gestaltet sich die *Zusammenarbeit zwischen EBG und Befragten* problemlos. Ein Zehntel der Befragten empfindet diese als „teilweise problematisch,, wobei die auftretenden Differenzen in erster Linie mit unterschiedlicher Prioritätensetzung und (politischen) Interessengegensätzen begründet werden.
- Aus einer zusätzlichen Umfrage der PVK zum *Einbezug des EBG durch die Bundesverwaltung* resultiert, dass das EBG bei gleichstellungsrelevanten Fragestellungen konsultiert wird. Der Einbezug ist weder aus der Sicht des EBG noch aus jener der befragten Stellen (Bundeskanzlei und Generalsekretariate) mit Problemen behaftet.

Einleitung

In ihrer Sitzung vom 22. Februar 1999 hat die erweiterte Sektion Leistungsstaat der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrats die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) beauftragt, eine Projektskizze für eine Evaluation des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) auszuarbeiten. In deren Zentrum sollten Fragen zur zehnjährigen Tätigkeit des EBG und den damit verbundenen Wirkungen stehen. Am 26. März 1999 hat die erwähnte Sektion die verschiedenen – sich bezüglich Untersuchungsdauer und Analysetiefe unterscheidenden – Optionen der Projektskizze diskutiert und der PVK den Auftrag gegeben, eine Kurzevaluation¹⁶ durchzuführen, deren Untersuchungsanlage drei Hauptschritte umfasst.

In einem ersten Schritt werden die Zielsetzungen und Aufgaben des EBG erhoben, damit eine Soll-Dimension beschrieben werden kann (*Ziff. 2 dieses Berichtes*). Im zweiten Schritt werden die verschiedenen Produkte, Aktivitäten und Dienstleistungen, die das EBG in den zehn Jahren seines Bestehens erbracht hat, systematisiert und verschiedenen Aufgabenbereichen und Themengebieten zugeordnet, unter Beachtung des gesetzlichen Auftrags und der vom EBG in seiner Arbeit gesetzten Prioritäten (*Ziff. 3*). Hinsichtlich der Wirkungen der Tätigkeit des EBG wird von folgenden untersuchungsleitenden und mittels einer Umfrage zu beantwortenden Fragen ausgegangen:

- Wie werden die Interpretation des Auftrages durch das EBG und seine Prioritätensetzung beurteilt?
- Welches sind die wichtigsten Leistungen des EBG in den zehn Jahren seines Bestehens?
- Wo liegt der konkrete Nutzen der EBG-Leistungen für die Arbeit der Adressatinnen und Adressaten? Wo fehlt allenfalls die Unterstützung durch das EBG?
- In welchen Themenbereichen hat das EBG Wirkung entfaltet? Welcher Art sind diese Wirkungen?
- In welchen Aufgabenbereichen bestehen hinsichtlich Aufgabenerfüllung und Zielerreichung Defizite? Wo liegen die Gründe hierfür?

Diese Fragen wurden für den in der Kurzevaluation verwendeten Fragebogen umformuliert und von insgesamt 68 Institutionen, Verbänden, Organisationen (im Bericht meist zusammenfassend als Stellen bezeichnet) und Personen beantwortet, die mit Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann¹⁷ als vertraut gelten können (*Ziff. 4*). Ferner hat die erweiterte Sektion Leistungsstaat die PVK beauftragt, mittels einer Umfrage bei den Generalsekretariaten der Departemente in Erfahrung zu bringen, ob

¹⁶ Als Kurzevaluation wird in der Fachdiskussion eine Evaluation bezeichnet, die in kurzer Zeit (Dauer weniger als zwölf Monate) und mit geringen Kosten (weniger als 100 000 Franken) zu Ergebnissen führt, die methodisch ausreichend abgesichert sind. Vgl. Widmer, Thomas, 1996: Kurzevaluationen: Eine Alternative zu umfangreichen Evaluationsstudien? Eine meta-evaluative Untersuchung. NFP 27 „Wirksamkeit staatlicher Massnahmen“, Reihe Kurzberichte. Bern. S. 2 und 4.

¹⁷ Im Folgenden wird der Kürze halber zumeist nur von Gleichstellung gesprochen.

und wie das EBG von den Verwaltungseinheiten des Bundes bei gleichstellungsrelevanten Geschäften einbezogen wird (Ziff. 5). In der abschliessenden Zusammenfassung werden die untersuchungsleitenden Fragen summarisch beantwortet (Ziff. 6).

Neben dem EBG existiert auf Bundesebene eine zweite Stelle, die sich mit Gleichstellungsfragen beschäftigt. Das Aufgabengebiet der 1981 eingerichteten Stabsstelle für Frauenfragen im Eidgenössischen Personalamt¹⁸ umfasst die Gleichstellung von Frau und Mann innerhalb der Bundesverwaltung (fachliche Beratungs- und Unterstützungsinstantz der gleichstellungsbeauftragten Einzelpersonen und Arbeitsgruppen der Bundesämter¹⁹). Diese Stelle sowie die Einheit Gleichstellung von Frau und Mann beim Bundesamt für Justiz sind nicht Gegenstand vorliegender Evaluation.

Die bisherige Tätigkeit und die Produkte des EBG können in diesem Bericht nicht umfassend beschrieben werden; nähere Informationen hierzu, z.B. ein Überblick über die verschiedenen Handlungsfelder und eine Publikationsliste, finden sich indessen in der aus Anlass des zehnjährigen Bestehens des EBG herausgegebenen Dokumentationsmappe.²⁰ Abschliessend ist darauf aufmerksam zu machen, dass das EBG 1999 selber eine Evaluation in Auftrag gegeben hat und eine zweite für das Jahr 2000 plant. Diese betreffen den Aufgabenbereich Finanzhilfen nach Artikel 14 f. des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Förderungsprogramme und Beratungsstellen). Bis Ende 1999 soll eine quantitativ orientierte Evaluation vorliegen; für das Jahr 2000 ist eine qualitativ orientierte vorgesehen. Vor allem die zweite Evaluation wird auch Wirkungsfragen nachgehen, z.B. ob die Ziele der Förderungsprogramme erreicht worden sind.

Die Ergebnisse des vorliegenden Berichtes basieren auf Dokumentenanalysen, persönlichen Interviews und zwei schriftlichen Umfragen. Näheres zum methodischen Vorgehen und zu inhaltlichen Einschränkungen bezüglich der Ergebnisse findet sich jeweils in den entsprechenden Ziffern.

1 Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann

1.1 Institutioneller Status

Das EBG wurde vom Bundesrat im Jahre 1988 ins Leben gerufen (Verordnung über das EBG vom 24. Februar 1988). Zusammen mit dem Sekretariat der Eidg. Kommission für Frauenfragen und der Dokumentationsstelle für Frauenfragen bildete das Büro eine Sektion des Bundesamtes für Kultur im Eidg. Departement des Innern (EDI). Die Sektion war direkt der Amtsdirektion unterstellt.

Mit dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes (GlG) am 1. Juli 1996 erfuhr das EBG einen Ausbau seiner Rechtsstellung und Autonomie. Seither nimmt es die Funktion eines Amtes ein und ist direkt dem EDI unterstellt. Mit der hierarchischen

¹⁸ Im Eidg. Staatskalender von 1999 wird die Stelle als „Produkt,, Chancengleichheit in der Abteilung Förderungsprogramme aufgeführt.

¹⁹ Vgl. Eidgenössisches Personalamt, 1996: Die erste Frauenförderungsperiode in der allgemeinen Bundesverwaltung 1992-1995. Bern. S. 8.

²⁰ Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, 1998: Gleichstellung: Vom Sonderfall zur Selbstverständlichkeit. 10 Jahre Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Dokumentation. Bern. Zu beziehen beim EBG.

Aufwertung wurde – ausgehend von Erfahrungen ausländischer Gleichstellungsbehörden – eine effizientere Arbeit dieser Stelle bezweckt (Botschaft zum GlG, BBl 1993 1316).

1.2 Personal und Budget

Der Personalbestand des EBG (ohne das ihm administrativ und personalrechtlich angegliederte Sekretariat der Eidg. Frauenkommission) hat sich von 4 Personen im Jahre 1989 auf 10 Personen im laufenden Jahr erhöht. Diese Personen teilten bzw. teilen sich 3 (1989) resp. 6,9 Stellen (1999). Der grösste Zuwachs (2 Stellenpunkte) ist 1996 zu verzeichnen. Er steht in Zusammenhang mit der dem EBG neu übertragenen Aufgabe der Prüfung der Gesuche um Finanzhilfen nach Artikel 14 f. GlG und der Überwachung der Durchführung der Förderungsprogramme. Hinzu kommt eine Stelle für eine juristische Praktikantin oder einen Praktikanten und eine kaufmännische Lehrkraft.²¹ Zu diesem Personalbestand gesellt sich, laut Organigramm des EBG, das diesem administrativ zugeordnete Sekretariat der Eidg. Kommission für Frauenfragen, dessen Etat 1,0 (1976) bzw. 1,7 Stellen (1999) beträgt.

Das *Gesamtbudget* des EBG beläuft sich im laufenden Jahr auf rund 5 *Millionen Franken*. Der weitaus grösste Teil dieses Betrages, nämlich zwei Drittel, entfällt auf Finanzhilfen. Dieser Budgetposten tritt erst mit Inkrafttreten des GlG auf. Die Personalkosten machen mit rund einer Million Franken den zweitgrössten Betrag aus, gefolgt von den Dienstleistungen Dritter (Kommissionen und Honorare), die rund einen Zehntel des aktuellen Gesamtbudgets beanspruchen.

Der Posten „Kommissionen und Honorare“, bewegte sich in den vergangenen zehn Jahren um rund 500 000 Franken jährlich. Eine *Budgetanalyse* dieser Rubrik zeigt, dass jeweils etwa die Hälfte dieser Mittel für Aufträge an Expertinnen und Experten aufgewendet wurde. Rund je ein Fünftel ging an Übersetzungskosten und Gestaltungsaufträge (grafische Darstellung von Publikationen). Der Rest verteilte sich auf verschiedene Aufwendungen im Zusammenhang mit weiterer Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Organisation von Tagungen, Verleihung des Kinder- und Jugendmedienpreises „Die Rote Zora“).

2 Ziele und Aufgaben des EBG

2.1 Vorbemerkung

Welches sind die Ziele und Aufgaben des EBG? Haben sich diese seit Bestehen des EBG verändert, und wenn ja, wie? So lautet die zentrale Frage des ersten Untersuchungsschrittes. Es wird damit die Soll-Dimension aufgezeigt, die im weiteren Verlauf der Untersuchung mit dem Ist-Zustand in Beziehung zu setzen sein wird. Die Beantwortung der Frage erfolgt auf Grund einer Auswertung verschiedener einschlägiger Dokumente und Quellen. Bei der Auswertung berücksichtigt wurden nebst Unterlagen rechtlichen oder politischen Ursprungs (z.B. GlG, Botschaft zum GlG von 1993) auch Dokumente, die dem „Verwaltungsprogramm“, des EBG entstammen (z.B. jährliche, unveröffentlichte Tätigkeitsberichte des EBG) sowie weite-

²¹ Ab 1. September 1999 verfügt das EBG über eine zusätzliche Stelle, die der Beschäftigung mit juristischen Fragen (innenpolitisch und international) gewidmet ist.

re Materialien (z.B. Kommentar zum GlG, Protokolle der Interviewaussagen von EBG-Mitarbeiterinnen).

2.2 Die Ziele des EBG

Die im GlG von 1995 stipulierte Zielsetzung des EBG leitet sich aus dem Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 4 Abs. 2 BV) ab. Sie beinhaltet folgende zwei Hauptziele (Art. 16 Abs. 1 GlG):

- Das EBG fördert die Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen.
- Es setzt sich für die Beseitigung jeglicher Form direkter oder indirekter Diskriminierung ein.

Hierbei handelt es sich um eine *umfassende Zielsetzung*, die ein entsprechend vielfältiges Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum nach sich zieht. Die grundsätzliche Stossrichtung des Wirkens des EBG hat im Laufe der Zeit nicht geändert, sieht doch bereits die Verordnung von 1988 dieselbe Zielformulierung vor (vgl. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über das EBG).

Die Konkretisierung des umfassenden Auftrages durch das EBG erfolgt auf *pragmatische* Weise. Das Büro setzt sich keine eigentlichen Jahres- oder Zwischenziele, sondern bestimmt langfristige inhaltliche Prioritäten und legt in Form von *jährlichen Programmen* seine Tätigkeiten in verschiedenen Bereichen fest. Die Erstellung von Tätigkeitsberichten erlaubt zu Jahresende jeweils eine gewisse Überprüfung, inwieweit geplante Vorhaben umgesetzt worden sind.

Das EBG befasst sich mit sämtlichen Fragen der formellen und materiellen Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen (Schulz 1997: 342). Um diesem *ambitiösen Anspruch* gerecht zu werden, bemüht es sich um eine „ausgesprochene Vielseitigkeit, rasches Handeln und das Setzen von Prioritäten“, (ebd.). Wie es diese Grundsätze in der Praxis umsetzt, wird in Ziffer 3 erörtert.

2.3 Die Aufgaben des EBG

Das GlG von 1995 legt nicht nur die übergeordneten Ziele des EBG fest, es gibt auch Auskunft darüber, welche *Instrumente* dem Büro zur Umsetzung dieser Ziele zur Verfügung stehen. Artikel 16 Absatz 2 enthält eine Aufzählung verschiedener als „Aufgaben,“ deklarierter Instrumente des EBG:

- Information der Öffentlichkeit,
- Beratung von Behörden und Privaten,
- Durchführung von Untersuchungen und Empfehlen geeigneter Massnahmen zuhanden von Behörden und Privaten,
- Möglichkeit der Beteiligung an Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung,
- Mitwirkung an der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, soweit diese für die Gleichstellung von Bedeutung sind,

- Prüfung von Gesuchen um Finanzhilfen für Förderungsprogramme zur Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben sowie für Beratungsstellen; Überwachung der Durchführung der Förderungsprogramme.

Grundsätzlich lässt sich zu den Aufgaben des EBG folgendes festhalten:

- Das EBG hat ein *vielfältiges Aufgabenspektrum*. Sein Adressatenkreis umfasst die breitere Öffentlichkeit ebenso wie Verwaltung und Behörden. Gleichstellungsfragen haben zudem einen ausgesprochenen „Querschnittscharakter“, d.h. sie betreffen die unterschiedlichsten Lebensbereiche und Politikfelder. Die Aufzählung der Aufgaben des EBG im GlG ist gemäss Lehre *nicht abschliessend*, wie das der Aufzählung vorangestellte Wort „namentlich“, verdeutlicht (Schulz 1997: 343).
- Seit seinem Bestehen haben sich – rechtlich gesehen – die Aufgaben des EBG *grösstenteils nicht verändert* (vgl. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über das EBG von 1988).²² Mit dem GlG von 1995 neu hinzugekommen ist jedoch das Wirkungsfeld rund um die Finanzhilfen. Als eine weitere, ebenfalls rechtlich stipulierte Aufgabe des EBG ist die Mithilfe bei der Suche nach geeigneten weiblichen Kommissionsmitgliedern für die Bestellung ausserparlamentarischer Kommissionen zu nennen (Art. 10 Abs. 3 der Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen). Zu diesen rechtlich festgeschriebenen Aufgaben kommt insbesondere die Führung der früher der Eidg. Kommission für Frauenfragen anvertrauten *Dokumentationsstelle für Frauenfragen* hinzu.
- Auch wenn die Aufgaben des EBG mit seiner gesetzlichen Verankerung im Jahre 1996 rechtlich gesehen – mit Ausnahme der Finanzhilfen – nicht wesentlich geändert haben, nehmen diese in der Wahrnehmung des EBG faktisch in dem Masse zu, wie Gleichstellungsfragen bei Behörden und vor allem in der Bevölkerung vermehrt Beachtung finden.²³

3 Tätigkeiten des EBG

3.1 Vorbemerkung

Welche Leistungen hat das EBG zur Erfüllung seiner Ziele und Aufgaben erbracht? Dies ist die zentrale Fragestellung des zweiten Untersuchungsschrittes, mit welchem der Ist-Zustand erhoben wird. Es handelt sich darum, die Produkte, Aktivitäten und Dienstleistungen des EBG zu erfassen und diese verschiedenen Aufgabenbereichen und Themengebieten zuzuordnen. Insbesondere sollen die Schwerpunkte der Tätigkeiten des EBG in den letzten 10 Jahren beschrieben und allfällige Verschiebungen derselben dargestellt werden.

²² Auf zwei zusätzliche Kompetenzen für das EBG wurde – entgegen den Empfehlungen der vorberatenden Arbeitsgruppe zum GlG – verzichtet (Klagerecht in Lohngleichheits- und Gleichstellungsfragen von grundsätzlicher Bedeutung; Untersuchungskompetenz ausserhalb von Gerichtsverfahren zur Abgabe von Gutachten und Empfehlungen bei Grundsatzfragen). Insbesondere der Verzicht auf eine Untersuchungskompetenz ist nach Einschätzung von Gleichstellungskreisen der Kohärenz und Wirksamkeit des GlG eher abträglich (Schulz 1997: 340).

²³ Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, 1998: Dokumentation zum Zehnjahres-Jubiläum, S. 3.

Die Beantwortung erfolgt hauptsächlich mittels einer *quantitativen Auswertung* der unveröffentlichten, *jährlichen Tätigkeitsberichte des EBG*. Um zu möglichst breit abgestützten, verlässlichen Aussagen zu gelangen, haben wir die Ergebnisse dieser Analyse zur Kontrolle zusätzlich mit Resultaten der Auswertung anderer Quellen verglichen (jährliche Geschäftsberichte des Bundesrates zu seiner Verwaltungsführung, Ordner mit den EBG-Stellungnahmen im Rahmen von Ämterkonsultationen in den Jahren 1997 und 1998, Interviewaussagen ehemaliger und momentaner Mitarbeiterinnen, Unterlagen des EBG zu den Finanzhilfen usw.). Ein derart *mehrgleisiges Vorgehen* drängte sich angesichts verschiedener Datenprobleme auf (vgl. dazu Anhang 2). Falls nicht anders erwähnt, werden die im folgenden präsentierten Ergebnisse der Auswertung der Tätigkeitsberichte des EBG durch die Analyse weiterer Unterlagen gestützt.

Unseres Wissens wurde bisher keine andere Bundesstelle in einer vergleichbaren Art evaluiert, weshalb für die Befunde der quantitativen Auswertung wie auch für jene der Umfrage (Ziff. 4) Vergleichsmöglichkeiten fehlen.

3.2 Die bisherige Tätigkeit in verschiedenen Aufgabenbereichen

3.2.1 Produkte, Dienstleistungen und Aktivitäten des EBG und ihre Zuordnung zu verschiedenen Aufgabenbereichen

In seinen jährlichen Tätigkeitsberichten weist das EBG unter verschiedenen Rubriken seine Tätigkeiten im jeweils vergangenen Jahr aus. Die PVK hat diese Einträge *quantitativ erhoben* und sie verschiedenen, grösstenteils im GLG genannten Aufgabenbereichen zugeordnet (vgl. ausführlich dazu Anhang 2). Die Zuordnung der verschiedenen Produkte, Aktivitäten und Dienstleistungen zu diesen Aufgabenbereichen erfolgte in Anlehnung an ein vorliegendes Einteilungsraster (vgl. Schulz 1997: 343-348). Die Reihenfolge der Aufgabenbereiche orientiert sich an der Auflistung gemäss GLG.

- Unter *Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit* fällt eine Vielfalt von Leistungen mit teilweise unterschiedlichem Adressatenkreis: Interviews von Mitarbeiterinnen des EBG in diversen Medien, Führen breiter Sensibilisierungskampagnen, Organisation öffentlicher Informationsveranstaltungen (alleine oder zusammen mit anderen Stellen), Durchführung von Fachtagungen mit Weiterbildungscharakter, Herausgabe von Publikationen zu verschiedenen Themengebieten, Verleihung eines Kinder- und Jugendmedienpreises usw.
- *Beratung von Behörden und Privaten*: Zu diesem Aufgabenbereich gehört u.a. die Behandlung von Anfragen von Privaten betreffend ihrer möglichen Rechtsansprüche oder das Erstellen von Gutachten für das Bundesgericht, kantonale Behörden, Verwaltungsstellen auf Bundesebene und andere.
- Bei der *Durchführung von Untersuchungen und dem Empfehlen von geeigneten Massnahmen zuhanden Behörden und Privaten* geht es primär um die Mandatierung wissenschaftlicher Studien zu diversen gleichstellungsrelevanten Themen sowie die darauf basierende Herausgabe von Berichten, Wegleitungen oder Richtlinien (z.B. Studie zur Lohngleichheit, die eine neue Methode der Arbeitsplatzevaluation vorlegt). Es treten Überschneidun-

gen mit dem Aufgabenbereich Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit auf.

- Bei der *Beteiligung an Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung* handelt es sich in erster Linie um Projekte im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (z.B. nationale Kampagne „Halt Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft“, im Jahre 1997, „Lehrstellenprojekt 16+“, in den Jahren 1998–2000).
- Die *Mitwirkung an Erlassen des Bundes im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Frau und Mann* ist eine vorwiegend verwaltungsintern ausgeübte Basisaufgabe des EBG. Die Tätigkeiten in diesem Bereich beinhalten beispielsweise die Mitarbeit in den Ämterkonsultationen (bei Gesetzesvorlagen, bei der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse usw.) oder das Auftreten als Sachverständige im Rahmen der Beratungen parlamentarischer Kommissionen.
- Die vielfältigen Tätigkeiten des EBG im Zusammenhang mit den *Finanzhilfen* nach GLG, mittels derer gezielte Anreize geschaffen werden sollen, um die Hindernisse auf dem Weg zur beruflichen Gleichstellung der Frauen abzubauen, gehen vom Verfassen von Anleitungen für die Gesuchseingabe über die Durchführung von Konzeptkursen für Interessierte bis zur Erstellung von Leitfäden für die Evaluation und den Transfer von Projekten usw.
- Unter die Kategorie *Netzwerk* fällt die Vernetzung und Zusammenarbeit mit verschiedensten staatlichen Stellen sowie Organisationen, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen (z.B. kantonale und kommunale Gleichstellungsbüros, Eidg. Kommission für Frauenfragen, Frauenorganisationen, Hilfswerke).
- Die Mitwirkung des EBG an internationalen Aktivitäten (z.B. 4. Weltfrauenkonferenz der UNO von 1995 in Beijing) bedeuten nebst den diesbezüglichen internationalen Kontakten auch intensiviertere nationale Arbeiten. Tätigkeiten im *internationalen Rahmen* umfassen somit sowohl die internationalen Kontakte selbst als auch Arbeiten, die sich daraus auf nationaler Ebene ergeben (z.B. Arbeiten im Zusammenhang mit der Erstellung eines nationalen Aktionsplans zur Gleichstellung von Frau und Mann).
- Auf Bundesebene wirkt das EBG seit seinem Bestehen in zahlreichen, vorwiegend aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung zusammengesetzten Arbeitsgruppen und Kommissionen mit. Diese Tätigkeit wurde in einer separaten Kategorie *Arbeitsgruppen und Kommissionen* in unserer Auswertung erfasst, wobei gewisse Überschneidungen mit anderen Aufgabenbereichen auftreten (z.B. Mitwirkung bei Erlassen des Bundes, Beratung von Behörden und Privaten).

3.2.2 Überblick über die Aufgabenschwerpunkte des EBG (1989–1998)

Die Auswertung der jährlichen Tätigkeitsberichte des EBG dient der Beantwortung der Frage, wo seine *Schwerpunkte liegen* und ob sich diese im Laufe der letzten 10 Jahre verändert haben. Tabelle 1 gibt die *Reihenfolge der Aufgabenbereiche* nach

Zahl der Einträge in den Tätigkeitsberichten des EBG wieder.²⁴ Nicht in die Tabelle aufgenommen wurde der Bereich Finanzhilfen, da dieser erst seit 1996 aktuell ist. Ebenso fehlt die Mitwirkung bei Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung, weil dieser Aufgabenbereich in den Tätigkeitsberichten des EBG nicht als separate Rubrik ausgewiesen wird. Tabelle 1 stützt sich auf die ausführliche Tabelle A in Anhang 2.

Reihenfolge der Aufgabenbereiche gemäss Anzahl der Nennungen in den jährlichen Tätigkeitsberichten des EBG (1989–1998)

Tabelle 1

Aufgabenbereich	Anzahl Nennungen
1. Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit	350
2. Arbeitsgruppen und Kommissionen	206
3. Netzwerk	120
4. Mitwirkung an der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes	113
5. Beratung von Behörden und Privaten	58
6. Durchführung von Untersuchungen und Empfehlungen an Behörden und Private	39
7. Internationaler Rahmen	29

Quelle: Erhebung der PVK auf Grund Einträgen in den Tätigkeitsberichten des EBG

Gemäss Tabelle 1 war das EBG in allen aufgeführten Aufgabenbereichen aktiv. Daraus kann gefolgert werden, dass es seinen gesetzlich verankerten Aufgabenkatalog im Wesentlichen wahrgenommen hat. Sie zeigt zudem auf, dass das EBG seine *Tätigkeit sowohl gegen aussen als auch gegen innen ausgerichtet hat*, und dies in einem als ausgewogen zu bezeichnenden Verhältnis (Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Netzwerk – Arbeitsgruppen und Kommissionen, Mitwirkung an der Ausarbeitung von Erlassen). Dieses Ergebnis deckt sich mit Interviewaussagen, wonach es in der praktischen Arbeit vor allem wichtig sei, das richtige Verhältnis zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen zu finden. Ohne entsprechende Öffentlichkeitsarbeit dürfte beispielsweise ein hohes Engagement im Bereich Durchführen von Untersuchungen nicht sinnvoll sein.

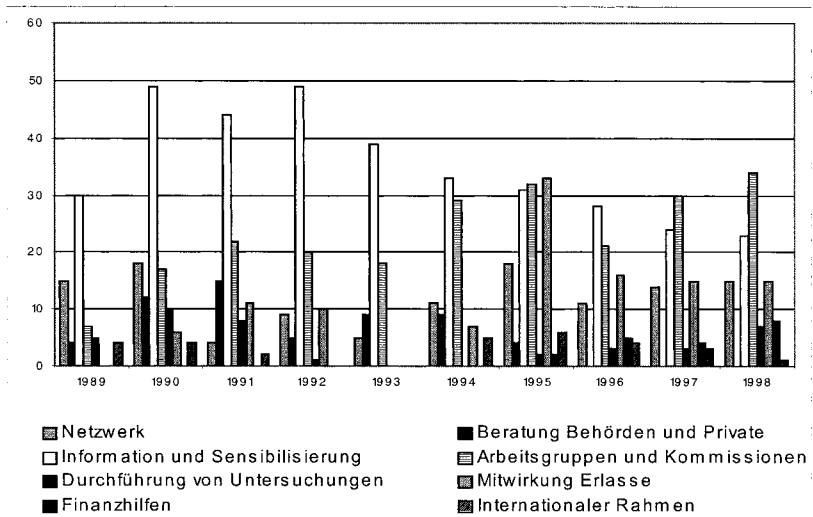
3.2.3 Veränderungen der Aufgabenschwerpunkte im Laufe der Zeit

Auf Grund der Einträge in seinen Tätigkeitsberichten wurde zudem erhoben, ob sich die Aufgabenschwerpunkte des EBG im Laufe der Zeit verändert haben (Grafik 1).

²⁴ Da sich einige der in den Tätigkeitsberichten des EBG ausgewiesenen Leistungen verschiedenen Aufgabenbereichen zuordnen lassen, treten in der Erhebung der PVK Mehrfachzählungen auf (z.B. die Mandatierung und anschliessende Herausgabe einer wissenschaftlichen Studie). Dies ist allerdings insofern nicht problematisch, als es weniger um die Exaktheit absoluter Grössen als vielmehr darum geht, Aussagen zur Aufgabenerfüllung machen zu können.

Die bisherige Tätigkeit des EBG in verschiedenen Aufgabenbereichen

Grafik 1



Quelle: Erhebung PVK auf Grund Einträgen in den Tätigkeitsberichten des EBG

Gemäss Grafik 1 können tatsächlich gewisse Verschiebungen in den Aufgabenschwerpunkten des EBG festgestellt werden. Am augenfälligsten ist die Entwicklung bei der *Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit* und bei den *Arbeitsgruppen und Kommissionen*: Während der erste Bereich in der zweiten Hälfte der Untersuchungsperiode – auf Grund der Anzahl der diesbezüglichen Einträge in den Tätigkeitsberichten des EBG – an Bedeutung eher abnimmt, scheint die Arbeitsgruppen- und Kommissionsaktivität des Büros tendenziell immer wichtiger zu werden. Dieser Befund gilt im Übrigen auch für die Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, auch wenn hier die Entwicklung weniger eindeutig verläuft.

Auf Grund der vorhandenen Datenlage lassen sich für die beiden Aufgabenbereiche *Netzwerk* und *Beratung von Behörden und Privaten* (nur bis 1995 als Rubrik geführt) kaum schlüssige Erkenntnisse aus Grafik 1 ziehen. Diesbezüglich muss auf andere Quellen zurückgegriffen werden. Laut Interviewaussagen ehemaliger und jetziger Mitarbeiterinnen des EBG ist in beiden Bereichen eine gewisse *Veränderung des Profils* im Laufe der Zeit feststellbar. In der Aufbauphase des EBG ging es beim Netzwerk noch in erster Linie darum, die Institutionalisierung weiterer Gleichstellungsinstanzen voranzutreiben. Inzwischen hat sich ein breitgefächertes Kooperations- und Kontaktnetz herausgebildet. Dies erlaubt es dem EBG zunehmend, seine Tätigkeiten in gewissen anderen Aufgabenbereichen (Beratung von Behörden und Privaten, Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit) effizienter zu gestalten.²⁵ Die *Beratung von Behörden und Privaten* nahm insbesondere in der Anfangs-

²⁵ Vgl. dazu Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, 1993: Plakat zum Fünfjahres-Jubiläum des EBG. Bern.

phase einen wichtigen Platz ein. Sie ermöglichte es dem EBG einerseits, sich gegen aussen und innen bekannt zu machen. Die konkrete Beratungs- und Vermittlungsarbeit lieferte ihm andererseits aber auch wichtige Hinweise, in welchen Gebieten Handlungsbedarf bezüglich der Gleichstellung der Geschlechter besteht. Mit dem erweiterten Netzwerk von Organisationen und Stellen, die sich ebenfalls mit Gleichstellungsfragen befassen, hat sich der Aufwand für die Beratungstätigkeit (insbesondere für Private) tendenziell verringert. Hingegen ist der Informations- und Beratungsbedarf im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des GlG im Jahre 1996 erneut gestiegen (beispielsweise Anfragen zu nichtdiskriminierender Arbeitsbewertung oder sexueller Belästigung am Arbeitsplatz).

Noch ein Wort zu den *Finanzhilfen*: Dabei handelt es sich um ein vergleichsweise aufwandintensives Aufgabenfeld (1,5 Stellenpunkte). Ein grosser Teil der Arbeit wird für die Prüfung der Gesuche um Finanzhilfen aufgewendet. Im Jahre 1998 beispielsweise hat das EBG 57 neue Gesuche einer Prüfung unterzogen; ganz oder teilweise bewilligt wurden 39 Eingaben, während 15 abgelehnt wurden.²⁶ Welche thematischen Stossrichtungen die bewilligten Projekte aufweisen, zeigt die quantitative Analyse der 1996/1997 finanzierten Gesuche im Anhang 3 des vorliegenden Berichtes.

Im Falle der Aktivitäten des Büros *im internationalen Rahmen* vermögen die Ergebnisse der quantitativen Auswertung der Tätigkeitsberichte nicht deren tatsächliches Gewicht widerzuspiegeln. Alle anderen Aussagen sprechen nämlich von einer *deutlichen Zunahme der diesbezüglichen Arbeiten in den letzten Jahren* im Zusammenhang mit der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing (Interviews mit EBG-Mitarbeiterinnen, Dokumentation zum Zehnjahres-Jubiläum des EBG).

3.3 Die bisherige Tätigkeit in verschiedenen Themengebieten

In der vorliegenden Ziffer wird die Frage nach den thematischen Prioritäten des EBG beantwortet. Dies erfolgt einerseits auf Grund der inhaltlichen Analyse der Geschäftsberichte des Bundesrates und diversen Dokumentationen des EBG. Andererseits hat die PVK drei wichtige Rubriken in den Tätigkeitsberichten des EBG nach tangierten Themengebieten quantitativ ausgewertet (vgl. Anh. 2, Ziff. 1.3).

Aus den untersuchten Dokumenten gehen folgende Angaben zur *Prioritätensetzung* des EBG hervor: Den Geschäftsberichten des Bundesrates der Jahre 1989 bis 1994 ist zu entnehmen, dass das EBG die Lohngleichheit und Chancengleichheit von Frau und Mann im *Arbeitsleben* als Arbeitsschwerpunkt bezeichnet hat (1991 werden zudem die Sozialversicherungen als Schwerpunkt genannt). Ab 1996 wird in den Geschäftsberichten wiederholt die Umsetzung des GlG als Schwerpunktthema des EDI erwähnt. Gleichstellung im Erwerbsleben sei ein nach wie vor aktueller Schwerpunkt in der Tätigkeit des EBG, ist in der Dokumentation des EBG zu seinem zehnjährigen Bestehen zu lesen. Als dauernde Priorität wird ferner die Gleichstellung im *Recht* bezeichnet, während Ende 1998 die Ausarbeitung des *Nationalen Aktionsplans* als Priorität mit zeitlich beschränktem Charakter gilt (Schulz 1998: 47). Als neuer Schwerpunkt für die nächsten Jahre ist *Gender Mainstreaming* programmiert. Dabei handelt es sich um „eine international gültige Kurzformel für jene (politi-

²⁶ Der Rest, 3 Gesuche, ist zurzeit noch offen: vgl. Geschäftsbericht des Bundesrates im Jahre 1998: 39-40 (aktualisierte Angaben nach Auskunft EBG).

schen) Prozesse und Entscheidungen, die nötig sind, um die Gleichstellung von Frau und Mann auf allen Ebenen von Staat und Gesellschaft durchzusetzen und zur Selbstverständlichkeit (mainstream) zu machen.,²⁷

Für die Auszählung der Einträge in den Tätigkeitsberichten des EBG wurde nachstehende Themenliste verwendet. Sie orientiert sich im Wesentlichen am Steckbrief des EBG zu seinem Zehnjahres-Jubiläum:

Themengebiete des EBG

- | | |
|--|--------------------------------|
| – (Weiter-)Bildung | – Internationaler Rahmen |
| – Erwerbsleben (v.a. Chancengleichheit und Lohnungleichheit) | – Jugend |
| – Familie/Ehe/Scheidung | – Migration |
| – Finanzen/Steuern | – Netzwerk/Vernetzungsfunktion |
| – Finanzhilfen | – Politik |
| – Frauenhandel/Sextourismus | – Recht |
| – Gesundheit | – Sozialversicherungen |
| – Gewalt an Frauen und Kindern | – Verschiedenes |
| | – Wissenschaft |

Die Ergebnisse der quantitativen Analyse eines wichtigen Teils der Tätigkeit des EBG (Veranstaltungen, Publikationen, Mitarbeit in den vom EBG als bedeutend bezeichneten Arbeitsgruppen) nach thematischen Gesichtspunkten können wie folgt zusammengefasst werden: Als klarer *thematischer Spitzenreiter* hat sich das *Erwerbsleben* herauskristallisiert. Dieses Thema genoss über den gesamten Untersuchungszeitraum gesehen deutliche Priorität; seine Bedeutung hat sich mit dem GIG gar noch erhöht (Finanzhilfen). Dieses Hauptergebnis wird ausnahmslos durch die Auswertung sämtlicher weiterer Quellen bestätigt. Alle übrigen Themengebiete folgen mit deutlichem Abstand auf den thematischen Spitzenreiter, angeführt von den Bereichen Finanzhilfen, Politik, Internationaler Rahmen, Jugend und Gewalt an Frauen und Kindern.

Quantitativ gemessen hat das EBG in den Gebieten *Wissenschaft*, *Familie/Ehe/Scheidung*, *Gesundheit*, *Sozialversicherungen* und *Finanzen/Steuern* tendenziell *weniger Aktivitäten* zu verzeichnen. Während auch die weiteren untersuchten Dokumente (allen voran die quantitative Analyse der Geschäftsberichte des Bundesrates) dieses Resultat für die ersten drei Themen bestätigen, bedarf insbesondere das Ergebnis für Sozialversicherungen und Finanzen/Steuern einer Relativierung. So hat die Analyse der Mitwirkung des EBG bei Ämterkonsultationen in den Jahren 1997 und 1998 ergeben, dass das EBG auf dem Gebiet der *Sozialversicherungen* durchaus präsent ist, auch wenn diese „Schattenarbeit“, für die breitere Öffentlichkeit weitgehend verborgen bleibt (vgl. Anhang 4). In Bezug auf *Finanzen/Steuern* ist festzustellen, dass dieses Themengebiet im Verlauf des Untersuchungszeitraums vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rezession zunehmend an Bedeutung gewonnen hat (Publikationen, Mitarbeit in Arbeitsgruppen zu diesem Thema).

Recht (rechtliche Gleichstellung) ist gemäss unserer Auszählung der Einträge in den Tätigkeitsberichten im Mittelfeld der thematischen Schwerpunkte zu finden. Dieses Ergebnis steht auf den ersten Blick in Widerspruch zu Aussagen des EBG, wonach es sich dabei um einen dauernden Schwerpunkt handelt. Erklären lässt sich dieser

²⁷ Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, 1998: Dokumentation zum Zehnjahres-Jubiläum, S.12.

Befund damit, dass die Auszählung themenorientiert erfolgt ist. Wie die obige Auswertung nach Aufgabenbereichen ergab, ist die Mitwirkung an der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes durchaus als Arbeitsschwerpunkt des EBG zu bezeichnen (vgl. Tab. 1).

3.4 Fazit

Die Ergebnisse der Untersuchung der Ziele und Aufgaben des EBG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mit der Förderung der Gleichstellung in allen Lebensbereichen und dem Einsatz für den Abbau jeglicher Form von Diskriminierung hat das EBG eine *umfassende Zielsetzung* zu erfüllen. Diese wird im Gesetz nicht näher konkretisiert. Da das EBG keine expliziten Vorgaben zur Zielerreichung formuliert hat, kann die bisherige Aufgabenerfüllung nicht in Relation zu konkreten Zielen gesetzt werden.
- Die umfassende Zielsetzung ist mit einem *vielfältigen Aufgaben- und Themenspektrum* verbunden. Die quantitative Auswertung der Produkte, Dienstleistungen und Aktivitäten des EBG hat gezeigt, dass in allen Aufgabenbereichen Leistungen erfolgt sind. Die Überprüfung der Aufgaben hat weiter ergeben, dass ein *ausgewogenes Verhältnis* zwischen der gegen innen und gegen aussen gerichteten Tätigkeit des EBG besteht.
- Die Aufschlüsselung der Tätigkeit des EBG nach Themengebieten hat einerseits erbracht, dass das Büro im Bereich *Erwerbsleben*, den es stets auch als prioritär bezeichnet hat, tatsächlich am aktivsten gewesen ist. Daneben nahmen weitere Bereiche ebenfalls einen wichtigen Stellenwert in der Tätigkeit des EBG ein (u.a. Finanzhilfen, Politik, Internationaler Rahmen, Jugend, Gewalt an Frauen und Kindern). Weniger Präsenz ist in den Bereichen Wissenschaft, Ehe/Familie/Scheidung, Gesundheit und Finanzen/Steuern zu verzeichnen.
- In möglichen weiteren Themengebieten war das EBG demgegenüber im untersuchten Zeitraum kaum präsent. Zu denken ist etwa an den Bereich Frau und Umwelt (inkl. Landwirtschaft), der in der Aktionsplattform der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von 1995 als Handlungsfeld der Gleichstellung erwähnt wird.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass das EBG seine gesetzliche Zielsetzung im Wesentlichen wahrnimmt.

4 Beurteilung der Tätigkeit des EBG und deren Wirkungen

4.1 Vorbemerkungen

4.1.1 Zum methodischen Vorgehen

Bevor die Ergebnisse der Umfrage zur Tätigkeit des EBG und deren Wirkungen präsentiert werden, sei daran erinnert, dass im Zentrum der vorliegenden Untersuchung nicht eine einzelne gleichstellungspolitische Massnahme, sondern die Institution EBG als Ganzes steht. Eine objektive Bestimmung der Wirkungen der zahlreichen Aktivitäten des EBG schien der PVK nicht möglich, zumal das gleichstellungspoliti-

sche Feld von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt ist.²⁸ Die PVK wählte deshalb die Methode subjektiver Urteile von Expertinnen und Experten, um die Wirkungen der EBG-Aktivitäten einzuschätzen. Diese Methode misst nicht objektive Wirkungen, sondern subjektive Einschätzungen dieser Wirkungen. Weil unsere Umfrage das qualifizierte Wissen und die Erfahrungen repräsentativ ausgewählter Sachverständiger verdichtet, können die Ergebnisse dennoch Anspruch auf Gültigkeit erheben.

Im Verlaufe der Kurzevaluation wurde die gewählte Methode zuweilen angesprochen. So vertrat nicht allein das EBG die Ansicht, dass der Beitrag des Büros im Gleichstellungsprozess kaum gemessen werden könne, da gesellschaftliche Prozesse sehr zahlreichen Faktoren unterworfen seien. Zudem wurde bisweilen mit kritischem Ton angeführt, die einzelnen Umfrageergebnisse widerspiegeln bloss die Einstellungen der verschiedenen Stellen gegenüber dem EBG. In ihrer Gesamtheit vermögen sie aber durchaus eine „objektivierte„ Einschätzung der Tätigkeit und Wirkungen des EBG zu geben.

4.1.2 Die Umfrage

Zur Beurteilung der Tätigkeit des EBG in den vergangenen zehn Jahren hat die PVK einerseits *persönliche Interviews* mit Fachleuten geführt und andererseits eine *schriftliche Umfrage* lanciert. In die Umfrage wurden 85 Stellen und Personen einbezogen, die auf Grund ihrer fachlichen Ausrichtung mit der Gleichstellungsthematik oder einzelner ihrer Bereiche als vertraut einzuschätzen waren. Für die persönlichen Interviews, zehn an der Zahl, wurde der gleiche Fragebogen als Gesprächsgrundlage verwendet. Die Ergebnisse dieser Interviews wurden zusammen mit jenen der schriftlichen Befragung ausgewertet (Rücklauf: 58 Fragebogen). Die in der Ziffer 4 präsentierten Resultate basieren somit – wenn nicht anders erwähnt – auf der Auswertung von 68 Fragebogen. Der verwendete Fragebogen²⁹ umfasst zwölf geschlossene und fünf offene Fragen, die in vier Frageblöcke gegliedert sind (Angaben zu den Befragten, Themenbereiche des EBG, Instrumentarium des EBG, Zusammenarbeit Befragte-EBG). Die geschlossenen Fragen wurden quantitativ ausgewertet, die offenen Fragen und Interviews mittels qualitativer Inhaltsanalyse.

4.2 Angaben zu den Antwortenden

Die *Auswahl* der Befragten orientierte sich zum einen an der Themenvielfalt des EBG und zum andern an der Zusammensetzung der Eidg. Kommission für Frauenfragen.³⁰ Von den 85 in die schriftliche Umfrage einbezogenen Stellen und Personen

²⁸ Neben der Tätigkeit des EBG müsste eine Wirksamkeitsanalyse zahlreiche weitere Faktoren berücksichtigen, welche die reale Gleichstellung in der Gesellschaft beeinflussen (beispielsweise die Lage auf dem Arbeitsmarkt, historische Hintergründe, bildungs-, familien- oder sozialpolitische Massnahmen, familiäre Rollenmuster, die Tätigkeit weiterer Stellen, die gleichstellungspolitische Aufgaben wahrnehmen, Effekte der Netzwerke, Medien etc.). Dazu wären umfassende Fallstudien und genau definierte Wirkungsindikatoren notwendig.

²⁹ Der Fragebogen findet sich im Anhang 5.

³⁰ Die befragten Stellen (Fragebogen und persönliche Interviews) sind in Anhang 6 alphabetisch aufgelistet.

haben 58 geantwortet, was einem Rücklauf von 68 Prozent entspricht.³¹ An den zehn persönlichen Interviews nahmen eine ehemalige und zwei gegenwärtige Vertreterinnen des EBG teil, Repräsentantinnen kommunaler und kantonaler Gleichstellungsbüros sowie Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, der Sozialpartnerschaft und von Frauenverbänden.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Bereiche, in denen die antwortenden Stellen und Personen hauptsächlich tätig sind (*Frage 1*). In der Tabelle nicht berücksichtigt sind das EBG und die kantonalen und kommunalen Gleichstellungsbüros, da diese in den meisten hier erwähnten Tätigkeitsbereichen Aufgaben wahrnehmen.

Wichtigste Tätigkeitsbereiche der befragten Stellen und Personen

Zahl ausgewerteter Fragebogen: 47; Mehrfachnennungen erlaubt, Zahl der Nennungen: 145

Tabelle 2

Bereich	Anzahl Nennungen
Bildung	20
Erwerbsleben/Wirtschaft	29
Familie/Ehe/Scheidung	16
Gesundheit	9
Gewalt an Frauen	14
Jugend	3
Migration	5
Sozialversicherungen	15
Wissenschaft	9
Politik	15
Anderes	10

Quelle: Erhebung der PVK

29 Antwortende sind im Bereich *Erwerbsleben/Wirtschaft* tätig. Als zweithäufigster Tätigkeitssektor wurde *Bildung* genannt (20), während die Tätigkeitsfelder Familie/Ehe/Scheidung, Gewalt an Frauen, Sozialversicherungen und Politik je zwischen 14- und 16-mal angekreuzt wurden. Die übrigen fünf Tätigkeitsbereiche erreichen zehn oder weniger Nennungen. In der Sammelkategorie *Anderes* sind u.a. Antwortende aus den Bereichen Frau und Umwelt, Kirche sowie Entwicklungszusammenarbeit vertreten.

Auf die Frage, auf welcher *Ebene* die antwortende Person bzw. deren Stelle tätig sei, wurde 31-mal die nationale Ebene genannt, 12-mal die kantonale und je sechsmal die internationale, regionale und lokale Ebene (*Frage 2*, Zahl der ausgewerteten Fragebogen: 47, d.h. Angaben der antwortenden Gleichstellungsbüros wurden nicht berücksichtigt, Mehrfachnennungen erlaubt, Zahl der Nennungen: 61). Schliesslich wurde im Fragebogen auch gefragt, welchem *institutionellen Bereich* die antworten-

³¹ Von den 17 angeschriebenen kantonalen und kommunalen Gleichstellungsbüros antworteten 94%, bei den 68 übrigen Befragten betrug der Rücklauf 62%.

den Stellen oder Personen zuzuordnen sind (Frage 3). Tabelle 3 gibt über die Resultate dieser Frage Aufschluss.³²

Institutionelle Zugehörigkeit der befragten Stellen und Personen

Zahl der ausgewerteten Fragebogen: 65; Mehrfachnennungen erlaubt, Zahl der Nennungen: 89

Tabelle 3

Bereich	Anzahl Nennungen
Kant./komm. Gleichstellungsbüro	18
Gleichstellungsbeauftragte (Betrieb)	9
Mitglied Kommission für Frauenfragen	11
Arbeitgeber/innenvertretung	2
Arbeitnehmer/innenvertretung	6
Frauenorganisation	17
Andere Interessenorganisation	12
Wissenschaftler/in, Experte/in für Gleichstellungsfragen	10
Anderes	4

Quelle: Erhebung der PVK

Mit 18 bzw. 17 Nennungen sind die Gleichstellungsbüros und die Frauenorganisationen die grössten Gruppen. Je um zehnmal wurden die Kategorien andere Interessenorganisation, Mitglied der Kommission für Frauenfragen und Wissenschaft/Expertin/Experte angegeben. Die Sozialpartner waren mit sechs (Gewerkschaften) bzw. zwei Nennungen (Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber) unter den Antwortenden vertreten. Die Patronatsorganisationen sind somit etwas untervertreten, was unter anderem auf einen relativ tiefen Fragebogenrücklauf in dieser Gruppe zurückzuführen ist.

Um eventuelle Korrelationen festzustellen und unterschiedliche Perspektiven auszuscheiden, wurden bei der *Auswertung* drei Gruppen gebildet: 1. EBG (Zahl der Befragten: 3), 2. kantonale und kommunale Gleichstellungsbüros (Zahl der Antwortenden: 18) und 3. übrige Befragte (Zahl der Antwortenden: 47). In den folgenden Ziffern wird zumeist nur auf die auf allen Antworten fussenden Resultate eingegangen, es sei denn, die erwähnten Gruppen unterscheiden sich durch aufschlussreiche Merkmale. Auf eine Auswertung, die alle oben aufgeführten institutionellen Bereiche separat erfasst, musste aus untersuchungsökonomischen Gründen und auf Grund der Datenlage verzichtet werden.

Die Auswertung der Antwortenden nach Haupttätigkeit, Handlungsebene und Zugehörigkeit erlaubt die Feststellung, dass ein *breites Spektrum* von Stellen und Fachpersonen geantwortet hat.

³² In die Tabelle nicht aufgenommen wurden drei im Fragebogen aufgeführte Kategorien: 1. Kooperationspartnerin des EBG und 2. Mitglied der Gleichstellungskonferenz, da diese zu weiten Teilen mit der Kategorie Gleichstellungsbüros identisch sind. Bei der dritten Kategorie handelt es sich um jene Stellen, die Finanzhilfen nach GIG erhalten haben. Insgesamt waren dies neun, aus verschiedenen Bereichen stammende Stellen.

4.3 Beurteilung des Engagements des EBG nach Themenbereichen

Wie werden die Interpretation des Auftrags durch das EBG und seine Prioritätensetzung von Sachverständigen beurteilt? Zur Beantwortung dieser Frage wurden die Befragten um eine Einschätzung des Engagements (ungenügend/gerade richtig/zu stark) des EBG in insgesamt 17 Themenbereichen gebeten.³³

Gesamthaft betrachtet schneidet das EBG bei der *Beurteilung seines Engagements* in den verschiedenen Themenbereichen in der Umfrage sehr gut ab: In 83 Prozent der Antworten wurde das Ausmass der Aktivitäten des EBG als „gerade richtig“, beurteilt.³⁴ 16 Prozent aller Nennungen entfielen auf die Kategorie „ungenügendes Engagement“, während in einem Prozent der Fälle eine „zu starke, Gewichtung einiger Themenbereiche geortet wurde.

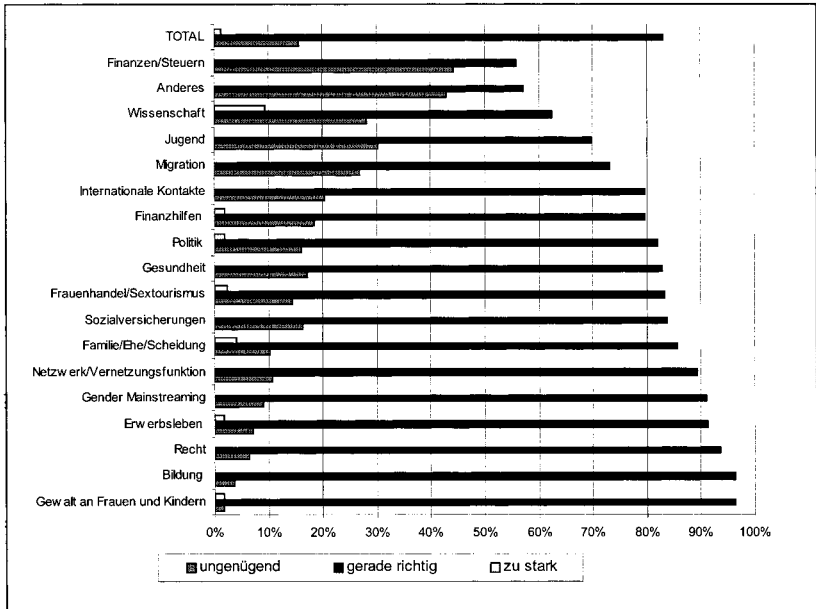
³³ Die umfangreiche Frage 4 zu Engagement sowie die nachfolgende zu den Wirkungen wurden relativ oft nicht beantwortet (32% resp. 43% leer). Dies kam nicht ganz unerwartet, zumal in der Einleitung zu diesem Frageblock ausdrücklich auf die Option hingewiesen worden war, die entsprechenden Felder leerzulassen, falls die Befragten keine Kenntnis von Engagement und möglichen Auswirkungen in gewissen Themenbereichen haben. Antwortverweigerungen wurden in Anmerkungen etwa mit mangelnder Kenntnis der EBG-Aktivitäten in einzelnen Bereichen bzw. mit fehlendem Überblick über den gesamten Untersuchungszeitraum (1988-1998) begründet. Daneben wurden auch methodische Bedenken geltend gemacht.

³⁴ Verschiedene Befragte modifizierten in Anmerkungen ihre Antwort dahingehend, dass in Anbetracht seiner Ressourcen das Engagement des EBG insgesamt „gerade richtig“, sei, angesichts der noch bestehenden Ungleichheiten jedoch durchgehend als „ungenügend“, bezeichnet werden müsste.

Einschätzung des Engagements des EBG in den verschiedenen Themenbereichen

Zahl der ausgewerteten Fragebogen: 68; in den verschiedenen Themenbereichen erfolgten zwischen mindestens 32 und höchstens 57 Antworten, im Mittel haben 46 Personen eine Einschätzung abgegeben. Vgl. Anhang 7, Tab. I

Grafik 2



Quelle: Erhebung der PVK

Die Priorisierung der Bereiche *Erwerbsleben* und *Recht* wird gemäss den Umfrage-Resultaten von einer überwiegenden Mehrheit (91% resp. 94%) gutgeheissen, ebenso die Aktivitäten im neuen Schwerpunkt *Gender Mainstreaming* (91%). Noch deutlicher ist die Zufriedenheit mit dem Ausmass der Aktivitäten des EBG in Bezug auf *Bildung* und *Gewalt an Frauen und Kindern* (je 96%). Einen hohen Zustimmungsgang erreicht auch das Engagement in den Themenbereichen Netzwerk (89%), Familie/Ehe/Scheidung (86%), Sozialversicherungen (84%), Frauenhandel/Sextourismus, Gesundheit (je 83%), Politik (82%), Finanzhilfen und Internationale Kontakte (je 80%). Vertreten sind hier somit auch einige der Bereiche, in denen das EBG eher weniger aktiv war (vgl. Ziff. 3.3).

Ein „zu starkes Engagement“, in einzelnen Themengebieten bescheinigte dem EBG die Gruppe der übrigen Befragten. Vereinzelt genannt wurden hier mit je zwei Prozent Erwerbsleben, Finanzhilfen, Frauenhandel/Sextourismus, Gewalt, Politik und mit vier Prozent Familie/Ehe/Scheidung. Am kontroversesten beurteilt wurde das Gebiet Wissenschaft, das einerseits den höchsten Anteil an Nennungen in der Kategorie „zu stark“, aufweist (9%), gleichzeitig aber mit 28 Prozent auch einen beträchtlichen Anteil der Kategorie „ungenügend,“. Am meisten Nennungen der Kategorie „ungenügendes Engagement“, entfielen daneben auf die Bereiche Finanzen/

Steuern (44%), Jugend (30%) und Migration (27%); zwischen 10 und 20 Prozent „ungenügend,“ erhielten Familie/Ehe/Scheidung, Finanzhilfen, Frauenhandel/Sextourismus, Gesundheit, Internationale Kontakte, Netzwerk, Politik.

Ein *Vergleich* der Einschätzungen durch die drei Gruppen zeigt folgendes Bild: Beim EBG selber und den befragten Gleichstellungsbüros wird das Engagement insgesamt überwiegend als angemessen beurteilt (94% resp. 91% „gerade richtig,“), während bei den übrigen Befragten mit 79 Prozent weniger Antworten in die Kategorie „gerade richtig,“ fallen. Mit insgesamt 19 Prozent „ungenügend,“ und zwei Prozent „zu stark,“ lässt sich aus den Antworten der übrigen Befragten eher ein Bedürfnis nach verstärktem Engagement bzw. veränderter Prioritätensetzung ablesen. Begründbar ist dies insbesondere mit den spezifischen Bedürfnissen befragter Interessenorganisationen, die sich in der Regel in ihrem eigenen Themenschwerpunkt ein höheres Engagement des EBG wünschen.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass 80 und mehr Prozent (bis 96%) aller Antwortenden das Engagement des EBG in 13 von 17 genannten Themenbereichen als „gerade richtig,“ einstufen. Diesen stehen vier Themenbereiche gegenüber, in denen zwischen 27 und 44 Prozent der Befragten ein ungenügendes Engagement orteten, während in sieben Themenbereichen vereinzelt ein zu starkes Engagement konstatiert wurde (hauptsächlich 2-Prozent-Anteile). In allen Themenbereichen, in denen sich die Nennung „zu stark,“ findet, sind auch – und in aller Regel höhere – „ungenügend,“-Ansichten zu verzeichnen.

4.4 Wirkungen der Tätigkeit des EBG und Ursachen für geringe Wirkungen

In welchen Themenbereichen hat die Tätigkeit des EBG Wirkung entfaltet? Welcher Art sind diese Wirkungen? Wo liegen die Ursachen für geringe Wirkungen? Die Beantwortung dieser Fragen wurde in drei Schritten angegangen: Anhand des Themenkatalogs wurde eine Einschätzung der Intensität der Wirkungen erfragt (*Frage 5a*, 4er Skala von geringe Wirkung bis starke Wirkung). Die Wirkungsarten wurden mittels einer offenen Frage eruiert (*Frage 5b*). Schliesslich wurden in einer geschlossenen Frage die Ursachen für geringe Wirkungen ergründet (*Frage 6*).

4.4.1 Einschätzung der Intensität der Wirkungen

In welchen Themenbereichen hat die Tätigkeit des EBG (eher) starke, in welchen (eher) geringe Wirkungen ausgelöst, lautet die Frage, die nachfolgender Grafik zu Grunde liegt. Für diese ist die 4er-Skala des Fragebogens zur Beurteilung der Wirkungsintensität auf eine zweiteilige reduziert worden: „eher stark,“ und „stark,“ (oberer Balken), „eher gering,“ und „gering,“ (unterer Balken).³⁵

Zunächst einige Worte zur „Gesamtwirkung,“: Ein Drittel der abgegebenen Wirkungseinschätzungen lagen im Bereich gering/eher gering, zwei Drittel tendierten gegen eher stark/stark. Auf der 4er-Skala erreicht der *Mittelwert aller Themenberei-*

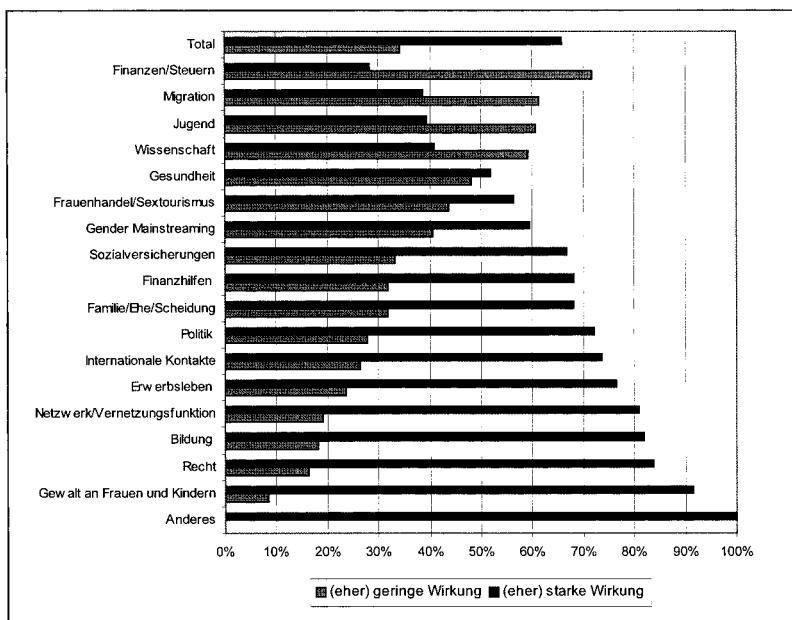
³⁵ Diese Reduktion führt zu einer leicht anderen Rangliste als die Auswertung auf Grund der 4er-Skala. In Tabelle III im Anhang 7 sind die Mittelwerte dieser Auszählung verzeichnet.

che 2.8, liegt also bei eher stark (3). Der Vergleich der Gesamttotale der drei Gruppen zeigt auf, dass die übrigen Befragten die mit der Tätigkeit des EBG verbundenen Wirkungen skeptischer eingeschätzt haben als die Gleichstellungsbüros (Anteil geringe/eher geringe Wirkungen: 38%; EBG, kantonale und kommunale Gleichstellungsbüros: 27%).

Einschätzung der Intensität der mit der Tätigkeit des EBG verbundenen Wirkungen in verschiedenen Themenbereichen

Zahl der ausgewerteten Fragebogen: 68; in den verschiedenen Themenbereichen erfolgten zwischen mindestens 27 und höchstens 51 Antworten, im Mittel antworteten 39 Befragte. Vgl. Anhang 7, Tab. II

Grafik 3



Quelle: Erhebung der PVK

Werden nun die *einzelnen Themen* betrachtet, so sind in den Bereichen Finanzen/Steuern, Migration, Jugend und Wissenschaft die höchsten Anteile an *geringen/eher geringen Wirkungsbeurteilungen* zu verzeichnen (Anteile von 59% bis 72%). In allen übrigen Bereichen werden diese von den eher starken/starken übertroffen, am klarsten bei den Themen Gewalt, Recht, Bildung und Netzwerk. Mit *Recht*, *Erwerbsleben* und *Netzwerk* sind hier also jene Tätigkeitsfelder vertreten, die das EBG zu seinen Prioritäten zählt oder gezählt hat. Der neue Handlungsschwerpunkt Gender Mainstreaming liegt hinsichtlich Beurteilung der Wirkungsintensität im mittleren Bereich. Unter der Rubrik Anderes wurden die Bereiche Medien, Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit genannt und als wirkungsvoll eingestuft. Von Interesse ist weiter die Frage, ob die Einschätzung des Engagements mit der Wirkungsbeurteilung korreliert. Tendenziell ist hier ein *Zusammenhang* sichtbar: In Themenberei-

chen, in denen ein hoher Prozentsatz von „ungenügendem Engagement,“ festgestellt wurde, ist auch ein grösserer Anteil von geringen/eher geringen Wirkungen zu registrieren (Ausnahme: Internationale Kontakte), während ein hoher Prozentsatz von gerade richtigem Engagement mit starker Wirkung assoziiert wird (Ausnahmen: Frauenhandel/Sextourismus und Gender Mainstreaming).

4.4.2 Einschätzung der Art der Wirkungen

Um die in Frage 5a erfassten Wirkungseinschätzungen zu konkretisieren, wurde im Anschluss um eine stichwortartige Charakterisierung exemplarischer Wirkungen gebeten. Da eine Beschränkung auf drei Themengebiete vorgegeben war, ist davon auszugehen, dass nachfolgende Auflistung nicht alle Wirkungsarten umfasst.

Thematischer Spitzenreiter bei den gegebenen Antworten war der Bereich *Erwerbsleben* allgemein (27 Nennungen), wovon allein 16 Nennungen auf das Arbeitsplatzbewertungsinstrument „ABAKABA,“³⁶ entfielen. Als Wirkungen aufgeführt werden hier zum einen generelle Einstellungsänderungen, die der Aufklärungs- und Grundlagenarbeit des EBG zugeschrieben werden (z.B. Sensibilisierung in Fragen der Lohnungleichheit,³⁷ Erhöhung der Selbstsicherheit von Frauen im Erwerbsleben). Zum anderen werden zahlreiche Hinweise auf Fälle gegeben, in denen das Instrument ABAKABA in Betrieben, Verwaltung und Rechtssprechung angewendet wird (8 Nennungen). Neben diesen konkreten Auswirkungen in der Praxis wird mehrfach auf die durch die Lancierung von ABAKABA ausgelöste wissenschaftliche Debatte verwiesen (Rezeption in der Wissenschaft, aber auch Entwicklung von Gegenmodellen und -studien als Reaktion auf die Aktivitäten des EBG).

Am zweithäufigsten genannt wurde bei den Wirkungsbeispielen das Thema *Gewalt* (20 Nennungen). Hier wie anderswo stellt sich für die Untersuchung bzw. Wirkungsmessung das „Problem,“ der ausgiebigen Kooperationstätigkeit des EBG, dessen Aktivitäten von manchen Befragten mit denjenigen der Eidg. Kommission für Frauenfragen und der Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten gleichgesetzt werden. Rund 18 Erwähnungen entfielen auf die „Halt Gewalt,“-Kampagne von 1997, die von der Gleichstellungskonferenz durchgeführt wurde, offensichtlich aber eng mit dem EBG in Verbindung gebracht wird. Von seiten des EBG heisst es hierzu denn auch: „Die Wirkung ist gross, aber nicht einfach mit dem EBG zu assoziieren, da glücklicherweise auch viele andere in die gleiche Richtung pushten. Wir konnten dabei etwas aufnehmen.„ Bei den stichwortartig aufgelisteten Wirkungen zeichnet sich hier ein klares Ergebnis ab: Am meisten Erwähnung findet die breite Öffentlichkeitswirkung der Kampagne (10 Nennungen) und damit einhergehend die Enttabuisierung des Themas Gewalt in der Ehe (4 Nennungen). Auf einer konkreteren Ebene anzusiedeln ist die ebenfalls verschiedentlich als Effekt angeführte bessere Bekanntmachung von Hilfsangeboten für Gewaltbetroffene³⁸.

Finanzhilfen (14 Nennungen): Nicht überraschend besteht hier für einen Grossteil der Antwortenden die bedeutendste Wirkung darin, dass dank des Kredits eine Vielzahl von Projekten realisiert werden können, die sonst nicht zustande kämen. Spezi-

³⁶ ABAKABA = Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch.

³⁷ Typisch hierfür ist etwa die Aussage einer Befragten, Lohnungleichheit sei dank der Arbeit des EBG heute gesellschaftsfähig, gehöre zum *common sense*.

³⁸ Konkret heisst es z.B. in einem Fragebogen, dass die Anzahl Konsultationen in einem Frauenhaus im Zusammenhang mit der „Halt Gewalt,“-Kampagne gestiegen sei.

fischere Wirkungen, die verschiedentlich erwähnt wurden, waren daneben „Vergrößerung des Gleichstellungs-Know-hows,, und Vernetzung. Zudem wurden den strengen Vergabekriterien, dem Leitfaden und ergänzend angebotenen Kursen eine positive Auswirkung auf die Qualität der Projekte bzw. Projekteingaben bescheinigt. Ein bedeutender Nebeneffekt sei schliesslich auch, dass die Empfängerinnen und Empfänger von Fördermitteln grössere Chancen hätten, von weiteren Stellen Gelder zugesprochen zu erhalten.

Auf die übrigen Themengebiete, in denen der Anteil der Schattenarbeit grösser ist oder die Aktivitäten eher auf spezifische Zielpublika ausgerichtet sind, entfielen bei der Frage nach exemplarischen Wirkungen weniger Nennungen, wie die nachfolgende Zusammenfassung zeigt. In Bezug auf das *GIG* bzw. Recht allgemein wird dem EBG grosser Einfluss und frühzeitiger Einbezug bei der Ausarbeitung attestiert. Dem GIG selbst wird zudem von verschiedenen befragten Expertinnen eine präventive Wirkung bescheinigt. Eine befragte Person schreibt dem EBG eine starke „Innenwirkung,, innerhalb der Bundesverwaltung zu, wo es sich zu einer „etablierten Lobby,, entwickelt habe.

Unter dem Stichwort *Bildung* findet die Kampagne „Berufe haben kein Geschlecht,, Erwähnung, die die notwendige Grundlagenarbeit zur Revision der Berufsbildung geliefert habe. Als positiv hervorgehoben wurde daneben der Einfluss, den das EBG beim Lehrstellenbeschluss ausüben vermochte. In Bezug auf *Finanzen/Steuern* wird dem EBG eine gewisse Agenda Setting-Funktion³⁹ zugestanden sowie die Rolle eines Impulsgebers für andere Gleichstellungsbüros, sich auf kantonaler Ebene mit Individualbesteuerung auseinanderzusetzen. Wirkungen im Bereich *Frauenhandel/Sextourismus* wurden von den Befragten nur am Rande thematisiert, vom EBG selber aber wie folgt beschrieben. Mit dem breit gestreuten Prospekt über Sextourismus und entsprechender Medien-Berichterstattung habe das Zielpublikum erreicht werden können. Die Lancierung des Themas Frauenhandel durch das EBG habe eine Sensibilisierungsarbeit in der Ausbildung zum Diplomatischen Dienst zur Folge gehabt und z.B. unter Botschaften in Bangkok die Bildung einer Arbeitsgruppe zum Thema angeregt.

Unter dem Stichwort *Sexuelle Belästigung* wurde auf die Wirkung der vom EBG veranlassten ersten Untersuchung zu diesem Thema in der Schweiz hingewiesen. Charakteristisch ist daneben auch der Hinweis, dass zahlreiche Betriebe mit Hilfe von EBG-Broschüren eigene Kampagnen zum Thema Sexuelle Belästigung durchführten.

Über diese themenspezifischen Wirkungsarten hinaus lassen sich schliesslich eine Reihe genereller Wirkungen herauskristallisieren, wie z.B. *Vernetzung*. Mehrmals als erfolgreich erwähnt wurde – trotz Hinweisen auf gewisse Startschwierigkeiten – die Vernetzungsarbeit mit NGOs im Zusammenhang mit Beijing.⁴⁰ Geglückte Vernetzungs- und Koordinationstätigkeit wird dem EBG auch in Bezug auf die „Halt Gewalt,, -Kampagne und die Ausstellung „(K)ein sicherer Ort,, zugeschrieben. Eine verschiedentlich erwähnte bereichsübergreifende Wirkung lässt sich unter dem Stichwort *Multiplikation* zusammenfassen: Als übergeordnetes Ziel aller Aussen-

³⁹ Eine sensibilisierende Wirkung wird etwa der Studie zu Auswirkungen von Budgetkürzungen auf Frauen zugesprochen.

⁴⁰ „Die Zusammenarbeit des EBG mit den NGOs anlässlich der 4. Weltfrauenkonferenz dürfte einen Modellfall darstellen fruchtbarer Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Staat, in dem Synergien geschaffen und Lernprozesse durchgemacht wurden,, heisst es hierzu in einem Fragebogen.

aktivitäten wird vom EBG selber die Vergrößerung der Anzahl gleichstellungs-kompetenter Personen genannt.⁴¹ Aus den Antworten auf die Wirkungsfrage lassen sich verschiedene Tendenzen in diese Richtung ablesen (z.B. Akkumulation von Gleichstellungs-Know-how dank Finanzhilfeprojekten, Wissens-Multiplikation durch Publikationen, Weiterbildungsveranstaltungen, Tagungen etc.).⁴² Als weiterer roter Faden lässt sich eine durch die Aktivitäten des EBG bewirkte allgemeine *Information und Sensibilisierung* ausmachen (Erhöhung der generellen Akzeptanz für Gleichstellungsanliegen) sowie die Thematisierung von bislang weniger beachteten Aspekten (z.B. Thematisierung frauenspezifischer Fluchtgründe).

Relativ zahlreich waren schliesslich auch Bemerkungen zu *individuellen Effekten* auf die Tätigkeit der Befragten. Die Bedeutung des EBG zur Anregung von Themen wurde erwähnt sowie sein motivierender oder legitimierender Einfluss auf die eigene Tätigkeit⁴³ u.ä.

Zusätzlich zur Wirkungsfrage wurde in zwei weiteren offenen Fragen (*Fragen 9a und 9b*) nach je einem *besonders erfolgreichen* und einem weniger erfolgreichen Projekt des EBG gefragt. Die Ergebnisse stützen die oben erwähnten Resultate: Als erfolgreichstes Projekt zeichnet sich eindeutig die Entwicklung des Instruments ABAKABA ab (21 Nennungen), gefolgt von der „Halt Gewalt“-Kampagne mit 12 Nennungen und der Umsetzung der Finanzhilfen nach GIG mit 7 Nennungen. Je 4 bis 6 Nennungen erhielten ausserdem die Massnahmen zu Sexueller Belästigung, Erwerbsleben allgemein, Ausarbeitung und Kommentar zum GIG sowie die Publikation „Frauen auf dem öffentlichen Parkett,,“.

In Bezug auf *weniger erfolgreiche Projekte* lassen sich kaum Tendenzen ablesen, zumal die überwiegende Mehrheit der Befragten diese Frage leer liess. Mehr als eine Erwähnung erhielt lediglich die unzureichende Einflussnahme auf die 10. AHV-Revision (3 Nennungen). Verschiedene Publikationen wurden je einmal aufgelistet, die inhaltlich oder hinsichtlich ihrer Wirkungen als weniger erfolgreich taxiert wurden.⁴⁴ Auf Grund von Mangel an Ressourcen bzw. Personal oder infolge äusserer Widerstände als weniger erfolgreich eingeschätzt wurden etwa die Bereiche Internationale Zusammenarbeit, New Public Management, Finanzhilfen, Lohngleichheit.

⁴¹ Vgl. folgende Interviewaussage: „Mit jeder unserer Publikationen und mit jeder Tagung verfolgen wir das Ziel, den Kreis von Personen zu vergrössern, die in Gleichstellungsfagen kompetent und engagiert sind. Das ist das übergeordnete Ziel aller nach aussen gerichteten Aktivitäten.,“

⁴² Idealtypisch in Bezug auf Multiplikations- und Vernetzungseffekte ist etwa folgendes Beispiel aus einem Fragebogen: „Informationstagungen und Seminare vermitteln durch Fachexpertinnen Grundlagenwissen. Daraus resultieren Arbeitsgruppen aus Mitgliedern der Frauenorganisationen für entsprechende Feinarbeit. Resultat: Bessere Vernetzung unter den Verbänden und Basis für Lobby-Arbeit. Bsp. 10. AHV-Revision → Arbeitsgruppe ‚Frauen-Armut‘.,“

⁴³ So heisst es in einer Antwort: „Die Arbeiten des EBG [...] haben die Grundlage und das nötige Klima geschaffen, damit der Handlungsbedarf gewerkschaftsintern anerkannt werden muss. Dies wiederum bewirkte auch eine markante Verbesserung der Akzeptanz der gewerkschaftsinternen Frauenstelle und ihrer Konzeptvorschläge.,“

⁴⁴ Als Gründe wurden etwa die einseitige Propagierung einer Methode genannt („Lohngleichheit für die Praxis,“) bzw. ein zu „klassenkämpferischer,“ Ansatz („Rote Fahnen – Lila Tücher. Zur Geschichte des Internationalen Frauentages in der Schweiz,“). Von EBG-Seite wurde ein Werk erwähnt, das auf Grund des gewählten Vertriebssystems nicht die gewünschte Resonanz erzielte (Frauenflüchtlings-Handbuch) sowie eine in Auftrag gegebene Studie, die den qualitativen Anforderungen des EBG nicht entsprach. In eine andere Richtung zielt die Erwähnung des Buches „Frauen auf dem öffentlichen Parkett,,“, das den Frauenanteil in der Politik nicht zu steigern vermocht habe.

Auf eine Kritik am EBG hin zielen dagegen die Erwähnung von Öffentlichkeitsarbeit und der Vergabekriterien der Finanzhilfen als weniger erfolgreiche Projekte. Eher unter Selbstkritik einzustufen ist die Aussage einer Gleichstellungsbeauftragten, dass die Gleichstellungsbüros die Anliegen von Hausfrauen nur unzureichend berücksichtigt hätten.

4.4.3 Einschätzung der Ursachen für geringe Wirkungen

Ein Drittel der Einschätzungen der Wirkungen der EBG-Arbeit in einzelnen Themengebieten entfielen auf die Kategorien „gering,“ oder „eher gering,“ (*Frage 5a*). Als *Ursachen* haben die Befragten folgende Faktoren identifiziert:

Ursachen für geringe Wirkungen

Anzahl ausgewertete Fragebogen: 68; Mehrfachnennungen erlaubt, Zahl der Nennungen: 311

Tabelle 4

Ursachen für geringe Wirkungen	Anzahl Nennungen
1. Widerstand gegen gleichstellungspolitische Anliegen bei Entscheidungsträger/innen	52
2. Widerstand gegen gleichstellungspolitische Anliegen in der Bevölkerung	44
3. Zu geringe Unterstützung seitens hoher Regierungs- und Verwaltungsstellen	38
4. Die wirtschaftliche Entwicklung in den neunziger Jahren	37
5. Mangel an politisch-institutionellen Einflussmöglichkeiten (Klagerechte, Untersuchungskompetenzen usw.)	35
6. Mangel an personellen Ressourcen beim EBG	33
7. Mangel an finanziellen Ressourcen beim EBG	28
8. Geringes Medienecho auf die Arbeit des EBG	15
9. Mangelnde Koordination mit anderen Verwaltungsstellen des Bundes	7
10. Inadäquate Prioritätensetzung durch das EBG	6
11. Mangelnde Koordination mit anderen Gleichstellungsorganisationen (kant. Gleichstellungsbüros, Frauenverbände usw.)	6
12. Anderes	5
13. EBG-interne Organisationsdefizite	3
14. Ungenügende Qualität der EBG-„Produkte,,	2

Quelle: Erhebung der PVK

Die am häufigsten genannten Ursachen für geringe Wirkungen der Tätigkeit des EBG betreffen den *Widerstand von Entscheidungstragenden oder der Bevölkerung* gegenüber gleichstellungspolitischen Anliegen (52 bzw. 44 Nennungen). Nicht Widerstand, sondern zu *geringe Unterstützung* seitens hoher Regierungs- und Verwaltungsstellen ist die am dritthäufigsten genannte Ursache (38 Nennungen). Aber auch die *Rezession* der 90er Jahre wird von über der Hälfte der Befragten als Dämpfer für

den Erfolg der Tätigkeit des EBG eingestuft. Auf den Positionen 5 bis 7 folgen Ursachen, die mit der instrumentalen, personellen und finanziellen Ausstattung des EBG in Zusammenhang stehen. Die Hälfte der Befragten vertrat die Meinung, dem EBG würde es an *politisch-institutionellen Einflussmöglichkeiten* fehlen. Die etwas höhere Gewichtung des Mangels an personellen (33 Nennungen) vor den finanziellen (28 Nennungen) Ressourcen stützt die Einschätzung von EBG-Vertreterinnen, die geltend machen, die finanzielle Ausstattung sei derzeit ausreichend in Relation zur personellen Dotierung, eine weitere Auslagerung von Forschungsaufträgen, Studien u.ä. sei nicht möglich, da die personellen Kapazitäten fehlen, um derartige Projekte zu betreuen.

Das geringe *Medienecho* wird auf jedem fünften Fragebogen als ursächlich für geringe Wirkungen bezeichnet,⁴⁵ während jene Gründe, die mit der vom EBG ausgeübten Tätigkeit in Zusammenhang stehen, von den Befragten nur selten genannt wurden. *Mangelnde Koordination* mit anderen Bundesstellen oder auch mit anderen Gleichstellungsorganisationen sowie die Ansicht, die *Prioritätensetzung* des EBG sei inadäquat, werden von rund einem Zehntel der Befragten als Ursachen für geringe Wirkungen betrachtet. In der Rubrik Anderes waren fünf Nennungen zu verzeichnen, die als Modifikationen der aufgelisteten Ursachen interpretiert werden können: Zweimal wurde Desinteresse und Gleichgültigkeit gegenüber gleichstellungspolitischen Anliegen in der Bevölkerung diagnostiziert, je einmal wurden Gründe genannt, die direkt mit dem EBG in Zusammenhang stehen, nämlich ein fehlendes Konzept für dessen Öffentlichkeitsarbeit, ein zu frauenspezifischer Ansatz in der Tätigkeit und ein politisch unausgewogen zusammengesetztes Mitarbeiterinnenteam. Drei- bzw. zweimal wurden EBG-interne Organisationsdefizite und ungenügende Qualität seiner Produkte als ursächlich angegeben.

4.5 Zur Erfüllung des Auftrags und zur Bedeutung des Instrumentariums des EBG

Ob die bisherige Tätigkeit des EBG zur Erfüllung seines gesetzlich festgelegten *Zwecks* – Förderung der Gleichstellung in allen Lebensbereichen und Einsatz für die Beseitigung direkter und indirekter Diskriminierungen – beigetragen habe, wollte die PVK von den Befragten wissen (*Frage 7*). Ausserdem wollte sie in Erfahrung bringen, welche Bedeutung die dabei eingesetzten *Instrumente* für die Verwirklichung der Gleichstellung haben (*Frage 8*).

76 Prozent der Antwortenden vertraten die Ansicht, die zehnjährige Tätigkeit habe zur *Erfüllung des Zwecks* des EBG beigetragen. Weitere 19 Prozent bejahten mit Einschränkungen. Demgegenüber stehen fünf Prozent der Antwortenden, welche die Frage mit „*eher nicht*..“ beantworteten⁴⁶ (Anzahl ausgewertete Fragebogen: 68). Von der Begründungsmöglichkeit wurde nicht immer Gebrauch gemacht: So wurde die Ansicht „eher nicht..“ nur zweimal begründet: Einmal wird zwar zugebilligt, dass in

⁴⁵ Dieser Einschätzung widersprechen hingegen verschiedene Bemerkungen anderer Befragter (etwa in Frage 5a), die das Medienecho eher für überdurchschnittlich halten. Eine Befragte mit Erfahrungen im Medienbereich z.B. hält das Ausmass der Berichterstattung über das Gleichstellungsbüro angesichts der journalistischen Selektionsmechanismen für erstaunlich gross.

⁴⁶ Jene, die „eher nicht..“ ankreuzten, stammen alle aus der Gruppe übrige Befragte. In der Gruppe der Gleichstellungsbüros wählten zwei Stellen ein eingeschränktes Ja, aus jener der übrigen Befragten zehn. Auf vier Fragebogen fehlt eine Antwort.

der Gleichstellung Verschiedenes erreicht worden sei und Anderes noch nicht, dass es aber nicht das Büro sei, das diese Fortschritte erziele. Die zweite Begründung ist im Fragekontext eher überraschend: Das Problem liege nicht beim EBG, sondern in den patriarchalen Machtverhältnissen; zur Gleichstellung und zur Beseitigung von Diskriminierung genüge die Arbeit des EBG allein nicht, dazu seien frauengerechte Gesellschaftsstrukturen vonnöten. Einzelne, die für ein „*ja, abgesehen von Ausnahmen*“, eintraten, argumentierten ähnlich: Es stehe noch viel Arbeit an, dies jedoch nicht wegen fehlenden Engagements des EBG, sondern wegen der Widerstände, argumentierte ein Gleichstellungsbüro. Aus der Gruppe der übrigen Befragten wurde die Einschränkung u.a. mit fehlenden politischen Verbindungen, fehlendem Medieninteresse und fehlendem Interesse zahlreicher Frauen begründet. Dreimal wurde indessen auch die Ausrichtung der Arbeit des EBG kritisiert: Wohl bewirke das EBG etwas und löse Prozesse aus; es bestehe aber eine zu starke Abgrenzung zu Familien- und Männerthemen, lautete eine Begründung. Eine andere vermisste – u.a. im Zusammenhang mit dem Sozialversicherungsbereich – ein Engagement für ledige Frauen. Als exemplarisch für eine „*Ja*“-Begründung kann folgende Aussage gelten: „Der Gedanke, dass die Gleichstellung der Frauen eine Selbstverständlichkeit ist und Diskriminierungen verhindert bzw. behoben werden müssen, hat in der Schweiz in den letzten Jahren deutlich an ‚Akzeptanz‘ gewonnen – womit der Boden geebnet ist für die tatsächliche Realisierung der Gleichstellung. Nach unserer Einschätzung hat das EBG wesentlich zu dieser Entwicklung beigetragen.“

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die überwiegende Mehrheit der Antwortenden (91%) den vom EBG eingesetzten *Instrumenten* für die Verwirklichung der Gleichstellung *eher grosse oder grosse Bedeutung* zumisst.⁴⁷ Bei diesem deutlichen Ergebnis interessiert primär, ob es in der Beurteilung Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen gegeben hat. In nachfolgender Tabelle sind die entsprechenden Mittelwerte dargestellt, wobei bei der Auswertung für die Bedeutungsabstufung eine 4er Skala verwendet wurde.⁴⁸

⁴⁷ Insgesamt neun Prozent der abgegebenen Bedeutungseinschätzungen lagen im Bereich von gering und eher gering. Im Vergleich zur Beurteilung der Wirkungsintensität (Frage 5a) haben diese Frage fast alle Befragten beantwortet: Insgesamt wurde nur 19-mal kein Urteil über ein Instrument abgegeben (= 3 %; Wirkungsfrage: 43%). Vgl. Anhang 7, Grafik 1.

⁴⁸ 1 = geringe Bedeutung, 2 = eher geringe, 3 = eher grosse und 4 = grosse Bedeutung.

Bedeutung des Instrumentariums des EBG für die Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann

(Mittelwerte: 3 = eher grosse Bedeutung, 4 = grosse Bedeutung)

Anzahl ausgewertete Fragebogen: 3 (EBG), 18 (Gleichstellungsbüros), 47 (übrige Befragte) und 68 (alle Befragten)

Tabelle 5

Instrumentarium	EBG	Gleichstellungsbüros	Übrige Befragte	Alle Befragten
Beratung von Behörden und Privaten	4	3.3	3.4	3.4
Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit	4	3.8	3.7	3.8
Finanzhilfen für Förderungsprogramme und Beratungsstellen	4	3.7	3.6	3.6
Betreiben der Dokumentationsstelle für Frauenfragen	4	3	3.2	3.2
Durchführen von Untersuchungen	4	3.8	3.4	3.5
Mitwirkung bei der Ausarbeitung neuer Gesetze, Verordnungen und Richtlinien	4	3.8	3.8	3.8
Beteiligung an Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung	4	4	3.5	3.7
Zusammenarbeit/Vernetzung	4	3.9	3.7	3.8

Quelle: Erhebung der PVK

Das EBG spricht allen von ihm eingesetzten Instrumenten eine grosse Bedeutung zu. Bei den übrigen Gruppen sind *Unterschiede* festzustellen; diese bewegen sich allerdings fast ausnahmslos im Zehntelsbereich und sind darum *kaum als signifikant* zu bezeichnen. Auf Grund der tiefen Mittelwerte bezüglich Dokumentationsstelle und Beratung von Behörden und Privaten kann von der Vermutung ausgegangen werden, dass die kantonalen und kommunalen Gleichstellungsbüros in jenen Bereichen nicht zur Höchstbewertung gegriffen haben, wo sie über eigene Instrumente (Dokumentationsstelle) verfügen oder selber sehr aktiv sind. Als *sehr wichtig* stufen diese dagegen – und bezeichnenderweise – die Vernetzungsfunktion des EBG sowie die Mitbeteiligung an Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung ein. Da die Mittelwerte der übrigen Befragten sich nur um wenige Zehntel von jenen der Gleichstellungsbüros unterscheiden, wird hier weiter nicht darauf eingegangen. Nicht unerwähnt bleiben soll jedoch, dass im Zusammenhang mit dem Instrumentarium des EBG in den Interviews zweimal die Frage aufgeworfen wurde, ob *institutionelle Gleichstellungspolitik* überhaupt eine *Staatsaufgabe* sei. Dies wurde tendenziell verneint, wobei in einem Fall festgehalten wurde, dass das EBG immerhin für Kontakte und Zusammenarbeit auf internationaler Ebene notwendig sei.

4.6 Zusammenarbeit zwischen den Befragten und dem EBG

Im abschliessenden Teil des Fragebogens ging es darum, die Zusammenarbeit zwischen den befragten Stellen und Personen und dem EBG genauer zu betrachten und die Bedeutung des EBG für die Befragten zu eruieren. Aus der Eingangsfrage ergab

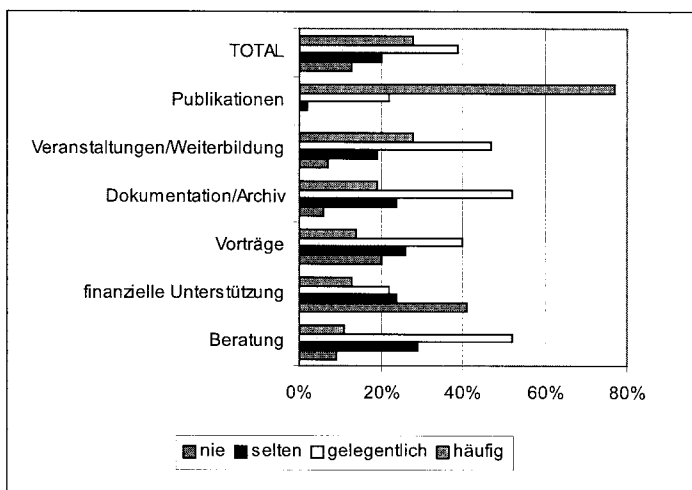
sich, dass rund 66 Prozent der Befragten regelmässig (d.h. mehr als fünfmal jährlich) Kontakt zum EBG haben. 28 Prozent haben zwischen ein- und fünfmal jährlich mit dem EBG zu tun, sieben Prozent pflegen überhaupt keinen direkten Kontakt zum EBG.

Bei der Inanspruchnahme von *EBG-Leistungen* (Frage 11) ergibt sich ein eindeutiges Bild, wie Grafik 4 zeigt.

Nachfrage nach EBG-Leistungen

Anzahl ausgewertete Fragebogen: 65

Grafik 4



Quelle: Erhebung der PVK

Nahezu alle Befragten machen häufigen Gebrauch von EBG-Publikationen (77% häufig, 22% gelegentlich). An zweiter Stelle stehen (Weiterbildungs-)Veranstaltungen, die von 28 Prozent häufig und von 47 Prozent gelegentlich besucht werden. Mit Ausnahme von finanzieller Unterstützung werden sämtliche vom EBG angebotenen Dienstleistungen von der Hälfte bis drei Viertel der Befragten gelegentlich bis häufig in Anspruch genommen. Dies lässt den Schluss zu, dass das Angebot des EBG einem Bedürfnis entspricht.

Die aus obiger Grafik ersichtliche grosse Nachfrage nach Leistungen des EBG wird auch aus den Antworten zur Frage nach dem *Hauptnutzen*, den das EBG für die Befragten erbringe, deutlich (Frage 12). Die Antworten auf diese offen formulierte Frage konnten in insgesamt neun Kategorien zusammengefasst werden.

Eine besondere Stellung nehmen auch hier die von 15 Befragten explizit aufgeführten *Publikationen* ein. In den Begründungen werden diese zum einen als „Standardwerke“, unverzichtbare Arbeitsgrundlagen und Argumentationshilfen für die eigene Tätigkeit bezeichnet. Zum anderen erfüllen die Publikationen, deren Praxisbezug und Verständlichkeit besonders hervorgehoben wurde, auch einen indirekten

Nutzen: Zahlreiche befragte Organisationen geben an, bei Anfragen – z.B. von Mitgliedern – auf EBG-Informationsmaterial zu verweisen oder dieses direkt abzugeben.⁴⁹

Rund 31-mal als unverzichtbar genannt wurden vom EBG erbrachte Leistungen, die im weitesten Sinne in die Bereiche *Beratung/Know-how* fallen: Über die stark nachgefragten Publikationen hinaus fungiert das EBG nach den Worten einer Befragten als „Kompetenzzentrum,,“, wo sich – wie mehrfach betont wurde – rasch und kompetent Auskünfte einholen lassen. Besondere Erwähnung fand dabei das juristische Know-how, aber auch die Gesamtsicht in Gleichstellungsfragen, über die nach Ansicht von Befragten in der Schweiz allein das EBG verfüge. Als Beispiele genannt wurde, dass das EBG dank guter Vernetzung Informationen über Entwicklungen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene vermittele, Kontakte zu Expertinnen herstellen könne etc. Ebenfalls unter dem Stichwort *Beratung/Know-how* subsumiert wurden die Anmerkungen, wonach das EBG den Befragten wertvolle Anregungen und Ideen für eigene Aktivitäten (Untersuchungen etc.) liefere. Eine weitere Variante von Know-how-Transfer ist daneben die vom EBG angebotene *Weiterbildung*, die von drei Befragten als Hauptnutzen angeführt wurde. 15 Befragte gaben an, auf die *Grundlagenarbeit* des EBG ganz besonders angewiesen zu sein. Es sei undenkbar, ohne die Grundlagenarbeit des EBG Gleichstellungspolitik zu machen, gibt eine Interviewte zu Protokoll, die die „Kontinuität, Kompetenz, Zuverlässigkeit, Präsenz in vielen Themen,, als besondere Stärken des EBG ausmacht. Da anderen Organisationen die notwendigen Ressourcen fehlten und die Durchführung von Untersuchungen auf kantonaler/lokaler Ebene beschränkt oder nur wenig sinnvoll sei, könne diese Aufgabe allein vom EBG wahrgenommen werden, wurde von verschiedener Seite betont.

Mit 25 Nennungen am zweithäufigsten genannt wurde der Bereich *Kooperation/Netzwerk*. Darunter fällt einerseits die direkte Kooperation zwischen Befragten und EBG und insbesondere die federführende Rolle, die das EBG in der Gleichstellungskonferenz übernimmt, zum anderen aber auch die Möglichkeit, in vom EBG angeregten Arbeitsgruppen, Tagungen etc. Kontakte zu anderen Organisationen knüpfen zu können.

Neben der vom EBG erbrachten Vernetzungsleistung zwischen Organisationen und Institutionen, die vergleichbare Ziele verfolgen, wird dem Eidgenössischen Gleichstellungsbüro noch in weiterer Hinsicht eine „Scharnierfunktion,,⁵⁰ zugesprochen: In vier Antworten wird der durch das EBG ermöglichte *Kontakt zur Verwaltung* als einer der Hauptnutzen angeführt. Für zehn Befragte schliesslich ist die vom EBG hergestellte *Verbindung zur nationalen bzw. politischen Ebene*, die einer Potenzie-

⁴⁹ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Publikationen des EBG in Bezug auf Auflagehöhe und Publikationsformen variieren (je nach Art des Themas und des Zielpublikums). Faltprospekte und Broschüren werden in hohen bis sehr hohen Auflagen gedruckt (z.B. Sextourismus-Faltprospekt 260 000 deutsch, 100 000 französisch, Broschüre „Gleichstellung im Erwerbsleben,, 41 000 deutsch, 10 000 französisch, 4000 italienisch), wissenschaftliche Studien, Berichte oder Handbücher erreichen in der Regel Auflagen zwischen ca. 4000 bis 14 000 Exemplare. Zu den erfolgreichsten Publikationen zählen bspw. „Frauen auf dem öffentlichen Parkett,, und „Lohnungleichheit für die Praxis,, deren Erstauflagen vergriffen sind.

⁵⁰ Eine interviewte Wissenschaftlerin nennt als besondere Stärken des EBG drei Verbindungsebenen: Die Verbindung zur internationalen Ebene, die Verbindung zu anderen Verwaltungsstellen auf einer horizontalen Ebene und schliesslich die Verbindung nach unten, d.h. die Funktion des EBG als „Opportunitätsfenster,, durch das ausserhalb des Systems stehende Organisationen Ideen einbringen können.

rung der eigenen Arbeit,, gleichkomme, von vorrangiger Bedeutung. Im gleichen Zusammenhang wurde von einigen Antwortenden die Möglichkeit besonders betont, via EBG eigene Vorschläge in die Diskussion einbringen zu können. Als Letztes anzuführen ist schliesslich noch ein indirekter Nutzen: Sechs Befragte gaben an, sie profitierten indirekt von der vom EBG geleisteten *Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung der Bevölkerung*, die die eigene Tätigkeit erleichtere bzw. unterstütze. Nicht unwesentlich ist schliesslich auch vom EBG gewährte *finanzielle Unterstützung* – in Form von Finanzhilfen oder Aufträgen –, die sechs Befragte zum grössten Nutzen, den sie aus dem Angebot des EBG ziehen, zählen.

In einer weiteren Frage zur Zusammenarbeit wurde nach *Projekten* gefragt, die ohne Unterstützung von Seiten des EBG *nicht durchführbar* wären (*Frage 13*). Insgesamt zeichnet sich hier ein ähnliches Bild ab wie in der Frage nach dem Hauptnutzen. Da die Angaben von zu unterschiedlicher Natur sind, wurde aber auf eine quantitative Auszählung verzichtet. Verschiedentlich aufgeführt werden Finanzhilfeprojekte oder vom EBG finanzierte Studien und Publikationen. Mehrere Befragte gaben allerdings an dieser Stelle auch ihrer Enttäuschung darüber Ausdruck, bei der Vergabe von Finanzhilfen nicht berücksichtigt worden zu sein. Wichtig ist daneben auch die ideelle Unterstützung: Zahlreiche Befragte profitieren von der Grundlagenarbeit des EBG⁵¹. Von Seiten der Gleichstellungsbüros wird vor allem die Zusammenarbeit in der Gleichstellungskonferenz und die Durchführung nationaler Kampagnen angeführt.

Rund 90 Prozent der Befragten geben an, die *Zusammenarbeit* zwischen ihnen/ihrer Organisation und dem EBG verlaufe „*problemlos*„ (*Frage 14*). Bei 10 Prozent gestaltet sich diese „*teilweise problematisch*„. Anzumerken ist hierbei, dass von rund der Hälfte aller Antwortenden, die „*teilweise problematisch*„ ankreuzten, ein Finanzhilfesuch abgelehnt worden war, was teilweise auch als Begründung für diese Antwort angeführt wurde. Niemand der Befragten hingegen beurteilt die Zusammenarbeit mit dem EBG als „*vorwiegend problematisch*„.

Aus der Anschlussfrage (*Frage 15*), in der nach den Gründen für allfällige Probleme gefragt wurde, wird deutlich, dass *Differenzen in der Zusammenarbeit* primär aus unterschiedlichen Interessenlagen erwachsen. Sieben Befragte führen die Probleme auf die *unterschiedliche Prioritätensetzung* zurück, fünfmal werden *politische Interessengegensätze* konstatiert. In eine ähnliche Richtung zielen die von einer Organisation angeführten Meinungsverschiedenheiten im Hinblick auf eine wissenschaftliche Methode. Eher eine untergeordnete Rolle spielen dagegen Gründe, die sich auf die Qualität der EBG-Arbeit beziehen: Je zweimal werden beim EBG Zeitknappheit und interne Organisations- und Koordinationsprobleme geortet, und in einem Fragebogen wird dem EBG fehlende Dossierkenntnis angelastet. Drei Antwortende schliesslich bemängeln, vom EBG nur ungenügend einbezogen zu werden („*man- gelnde Koordination* mit anderen Gleichstellungsorganisationen,,).

51 Beispielhaft sind etwa folgende Begründungen: „Massnahmenkatalog zur Vermeidung von sexueller Belästigung basiert auf EBG-Vorarbeit,, „Prozessführung in Gleichstellungsfragen wäre schwieriger, ebenso Lehrtätigkeit, da viel Wissen und etliche Instrumente mit Hilfe des EBG erarbeitet,,

5 Der Einbezug des EBG durch die Bundesverwaltung

Zur Beantwortung der Fragen, ob und wie das EBG durch die Verwaltungseinheiten des Bundes bei gleichstellungsrelevanten Geschäften einbezogen wird und wie die Zusammenarbeit zwischen EBG und der übrigen Bundesverwaltung funktioniert, hat die PVK bei der Bundeskanzlei (BK) und den Generalsekretariaten (GS) der Departemente eine *schriftliche Umfrage* durchgeführt. Daneben hat sie diese Fragen auch in den Interviews mit ehemaligen und gegenwärtigen Vertreterinnen des EBG gestellt. Insgesamt waren sieben Hauptfragen zu beantworten. Diese sind im Folgenden zu Beginn der entsprechenden Abschnitte erwähnt.

Die Beziehungen des EBG zu anderen Bundesstellen sind Gegenstand von Artikel 3 der Verordnung über das EBG vom 24. Februar 1988 (die Verordnung ist durch das GLG von 1995 nicht aufgehoben worden). Diesem Artikel zufolge kann das Büro erstens von allen Verwaltungseinheiten des Bundes alle Auskünfte verlangen, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht. Zweitens müssen die Verwaltungseinheiten des Bundes bei der Bearbeitung von Geschäften, welche die Gleichstellung von Frau und Mann betreffen, das Büro von Anfang an in ihre Arbeiten einbeziehen. Laut EBG ist dieser Verordnungsartikel allerdings überflüssig, da für die gesamte Bundesverwaltung die Vorschrift gelte, dass zusammengearbeitet und die zuständigen Ämter konsultiert werden müssten. Auf Letzteres wird auch in einer Antwort auf Frage 1 verwiesen.

Frage 1: Gibt es in Ihrem Departement (bzw. in der Bundeskanzlei) spezielle Richtlinien, die den Einbezug des EBG durch die Verwaltungseinheiten zum Gegenstand haben?

Bei keiner der acht befragten Stellen bestehen spezielle Richtlinien, die den Einbezug des EBG zum Gegenstand haben. Die BK fügt an, dass hier auch kein Handlungsbedarf bestehe, da deren Dienststellen das EBG bei Bedarf entsprechend beiziehen würden. EDA und EJPD erwähnen in diesem Zusammenhang die Pflichtenhefte der Gleichstellungsbeauftragten. Auch das EDI vertritt die Meinung, departementsinterne Richtlinien würden sich erübrigen. Als Grund gibt dessen GS an, dass laut dem *Leitfaden zur Ämterkonsultation*⁵² sämtliche Bundesstellen verpflichtet seien, das EBG bei Rechtserlassen, welche die Gleichstellung von Frau und Mann betreffen, zu konsultieren. Zudem würden die federführenden Dienststellen aller Departemente bei gleichstellungsrelevanten parlamentarischen Vorstössen vom GS EDI aufgefordert, das EBG im Rahmen der Ämterkonsultation zu begrüssen.

Frage 2: Ist der Einbezug des EBG durch die Verwaltungseinheiten Ihres Departementes (bzw. der Bundeskanzlei) bei gleichstellungsrelevanten Fragestellungen heute eine Selbstverständlichkeit oder eher ein Sonderfall?

Die BK hält in ihrer Antwort fest, dass bei der Behandlung von gleichstellungsrelevanten Themen und Dossiers das EBG beigezogen werde. Das EDA unterstreicht u.a. mit dem Hinweis auf die direkte Zusammenarbeit verschiedener Sektionen mit

⁵² Ziffer 1, Anhang III der Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte, von der Generalsekretärenkonferenz am 21. Juni 1996 gutgeheissen.

dem EBG, dass sich die Zusammenarbeit mit diesem bei den betroffenen Diensten eingebürgert habe. Für das EDI und das EVD ist der Einbezug eine *Selbstverständlichkeit*, wobei Letzteres anmerkt, für die Gleichstellungsbeauftragten des Departements sei das EBG zudem Unterstützungsorgan. Laut GS EJPD wird das EBG immer dann begrüsst, wenn Fragen der Gleichstellung zur Diskussion stehen oder über Chancengleichheitsgeschäfte beschlossen werden soll, die verwaltungsexterne Auswirkungen haben (vor allem Rechtssetzungsbereich). Für das VBS ist der Einbezug des EBG „wahrscheinlich eher ein *Sonderfall*,„ für EFD und UVEK „eher ein *Sonderfall*,„. Das UVEK präzisiert, dass er abhängig von einzelnen Personen und deren Kenntnissen bzw. Aufmerksamkeit sei. Weshalb in einzelnen Departementen der Einbezug des EBG eher ein Sonderfall ist, wird in Frage 3 teilweise erklärt.

Frage 3: Welche Verwaltungseinheiten (Ämter, Direktionen) Ihres Departementes (bzw. der Bundeskanzlei) haben auf Grund ihrer Aufgaben häufig mit gleichstellungsrelevanten Fragestellungen zu tun? Welche Verwaltungseinheiten sind selten mit gleichstellungsrelevanten Aspekten in ihrer Aufgabenerfüllung konfrontiert und welche sind von solchen bisher überhaupt nicht tangiert gewesen?

In der BK beschäftigen sich vor allem die Sektionen Personal und Ressourcen, Verwaltung und Sprachdienste mit Gleichstellungsfragen; die übrigen Dienststellen haben bei der Aufgabenerfüllung in der Regel wenig mit solchen Fragen zu tun. Als Stellen, die direkten Kontakt zum EBG pflegen, nennt das GS EDA die Direktion für Völkerrecht (Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht), die Politische Direktion (Sektion UNO), die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit sowie das GS (Ressourcen). Die restlichen Verwaltungseinheiten würden weniger Kontakt mit dem EBG unterhalten. Mehr oder weniger häufig mit gleichstellungsrelevanten Fragen zu tun haben folgende Ämter des EDI: Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Kultur, Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Sozialversicherung, Gruppe für Wissenschaft und Bildung, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft und Rat der Eidg. Technischen Hochschulen. Demgegenüber sind das Bundesarchiv, die Meteorologische Anstalt, das Bundesamt für Militärversicherung und die Landeshydrologie und -geologie selten oder nie von Fragen zur Gleichstellung betroffen. Laut GS EJPD sind es vor allem die Gleichstellungsbeauftragten, die Koordinatorin für Gleichstellungsfragen und die Personaldienste, die sich mit (innerbetrieblichen) Gleichstellungsfragen beschäftigen. Die Abteilung Rechtssetzungsprojekte und Methodik des Bundesamtes für Justiz befasse sich auf Grund ihres Aufgabengebietes regelmässig mit Gleichstellungsfragen, welche verwaltungsexterne Effekte haben. Im Bedarfsfall würden für solche Vorhaben andere Ämter des EJPD – insbesondere das Bundesamt für Polizeiwesen, das Bundesamt für Flüchtlinge sowie dasjenige für Ausländerfragen – beigezogen. Im VBS sind sämtliche Gruppen (Generalstab, Heer, Luftwaffe, Rüstung) sowie die zivilen Bundesämter (Bundesamt für Sport und Bundesamt für Zivilschutz) durch Gleichstellungsfragen tangiert und haben eine Person ernannt, welche sich mit Gleichstellungsfragen beschäftigt. Es seien Programme erarbeitet, teilweise Workshops durchgeführt oder interne Weisungen erlassen worden. Das GS EFD nimmt in seiner Antwort auf Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung Bezug: Dieser erstrecke sich auf alle Lebensbereiche. Vor diesem Hintergrund werde die Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe wahrgenommen, sodass alle Ämter in gleichem Masse einbezogen seien. Im Übrigen

gen würden die Bundesämter über eigene Programme zur Förderung der Chancengleichheit verfügen oder seien daran, solche zu überarbeiten oder neu zu erstellen. Im EVD haben folgende Ämter direkten Kontakt mit dem EBG: das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (heute im Staatssekretariat für Wirtschaft), das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie und das GS. Dem GS UVEK zufolge sind sämtliche Verwaltungseinheiten in ihrer Aufgabenerfüllung eher selten mit gleichstellungsrelevanten Aspekten konfrontiert. Eine Ausnahme bilde der Personalbereich.

Frage 4: In welchem Rahmen haben die Verwaltungseinheiten Ihres Departementes (bzw. der Bundeskanzlei) hauptsächlich Kontakt mit dem EBG (Ämterkonsultation, Arbeitsgruppe usw.)?

Die meisten Befragten nennen in ihrer Antwort die *Ämterkonsultation* (BK, EDA, EJPD, EVD, UVEK) und *interdepartementale Arbeitsgruppen* (EDA, EJPD, EVD). Das GS EDI ist auf diese Frage nicht eingegangen, während VBS und EFD mit „nicht bekannt“, antworteten. Die BK macht zusätzlich auf die Konferenz der Koordinatorinnen für Gleichstellungsfragen aufmerksam, das EDA auf informelle Kontakte und den Informationsaustausch mit dem EBG, das EJPD auf die nationalen Fachveranstaltungen des EBG und auf die Dokumentationsstelle für Frauenfragen. Das EVD schliesslich erwähnt zusätzlich die Unterstützung des EBG bei der Umsetzung der Chancengleichheit in den Ämtern. Über die Mitwirkung des EBG bei Ämterkonsultationen in den Jahren 1997 und 1998 gibt Anhang 4 Auskunft.

Frage 5: Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen das EBG bei Geschäften, welche die Gleichstellung von Frau und Mann betrafen, nicht oder zu kurzfristig von den Verwaltungseinheiten Ihres Departementes (bzw. der Bundeskanzlei) beigezogen oder begrüsst wurde?

Weder die Bundeskanzlei noch sechs andere Departemente kennen Fälle eines Versäumnisses. Etwas ausführlicher beantwortet das GS EDI Frage 5. Das EBG sei dem EDI angegliedert, weshalb die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen dieses Departementes für Gleichstellungsfragen besonders sensibilisiert seien. Es könne vorkommen, dass das EBG nicht von Anfang an angefragt werde, bisher sei es aber immer gelungen, rechtzeitig korrigierend zu intervenieren. Das EBG bestätigt, dass das Büro formell sehr gut in die Arbeit der Bundesverwaltung integriert sei. Es seien sehr seltene Ausnahmen, dass es in der Ämterkonsultation nicht begrüsst worden sei. Das EBG antworte in vielen Konsultationen, allerdings würden seine Stellungnahmen nicht in dem Masse berücksichtigt, wie dies wünschbar wäre. Realistisch gesehen sei das aber nicht ein Problem, damit sei zu rechnen.

Frage 6: Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen es zwischen dem EBG und Verwaltungseinheiten Ihres Departementes (bzw. der Bundeskanzlei) zu Problemen gekommen ist? Wenn ja: Welcher Art waren diese Probleme?

Die Antworten der befragten Stellen lauten praktisch identisch: *keine solchen Fälle* bekannt. Das GS EDI fügt an, dass keine Probleme bekannt seien, die nach Ände-

rungen rufen würden. Auch dem GS EJPD wurden keine speziellen Schwierigkeiten zwischen seinen Ämtern und dem EBG gemeldet, während das GS EVD zur Kenntnis gibt, die Kontakte mit dem EBG würden als sehr gut beurteilt.

Frage 7: Wenn Sie die Meinung vertreten, der Einbezug des EBG durch die Bundesverwaltung oder die verwaltungsinterne Zusammenarbeit bei gleichstellungsrelevanten Fragen müsse und könne verbessert werden: Haben Sie diesbezügliche Vorschläge?

In den Antworten fanden sich *einige wenige Verbesserungsvorschläge*; sie alle beziehen sich mehr oder weniger direkt auf den Einbezug des EBG durch die Bundesverwaltung. Dreimal wurden Vorschläge gemacht, die die *Personal- und Gleichstellungspolitik* innerhalb der Bundesverwaltung betreffen: Die Arbeiten und Massnahmen der überdepartementalen Konferenz der Gleichstellungskordinatorinnen, die durch das Eidg. Personalamt geleitet wird, sollte stärker mit dem EBG in Verbindung stehen. Auf Grund der zurzeit laufenden Neuausrichtung der Personalpolitik des Bundes sollte eine diesbezügliche Optimierung geprüft werden. Das neue personalpolitische Leitbild der Bundesverwaltung, so die Ansicht einer anderen Stelle, habe einen ungenügenden Bezug zur Frage der Gleichstellung (ebenso das neue Projekt Management Development). Eine andere Stelle würde es begrüssen, wenn das EBG die verwaltungsinternen Stellen bei Fragen der Gleichstellung unterstützen könnte. Zweimal wird *Gender Mainstreaming* angesprochen: Der Beitrag des EBG gegenüber den Verwaltungseinheiten könnte vergrössert werden. Im Sinne des Gender Mainstreaming solle das EBG Kontaktpersonen in den verschiedenen Ämtern haben, die über spezifische Kenntnisse im Gleichstellungsbereich verfügen, um so die Überprüfung der Verordnungs- und Gesetzesprojekte unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung zu verbessern. Mit den bis anhin beanspruchten Dienstleistungen des EBG grundsätzlich zufrieden zu sein, gibt eine andere Stelle an; das EBG solle auch in Zukunft die gesetzlich verankerten Aufgaben wahrnehmen. Dies obwohl Chancengleichheitsfragen nicht nur an die Fachstellen zur Bearbeitung zu übertragen seien, sondern im Sinne des Gender Mainstreaming von allen Mitarbeitenden jederzeit mitzubedenken seien. In diesem Sinne würden noch vermehrt ganz konkrete, in der Praxis 1:1 umsetzbare Vorschläge zur Verbesserung der Gleichstellung von Frau und Mann gewünscht sowie eine umfassende gesamtschweizerische Koordination der Informationen, Problembearbeitungen und Bedürfnisse durch das EBG (Hervorhebung im Original). Schliesslich meldet eine Stelle, vielen sei das EBG noch *wenig bekannt*, während eine andere Stelle einen Vorschlag macht, der geeignet wäre, diesem etwas abzuhelpen: Das EBG solle im Internet präsent werden.

Von Seiten des EBG wurde betont, dass einerseits die Chancengleichheit des Personals in der Bundesverwaltung nicht seine Aufgabe sei, sondern diejenige des Eidgenössischen Personalamtes. Andererseits sprach es sich dafür aus, dass in den verschiedenen Arbeitsgruppen, die mit gleichstellungspolitischen Fragestellungen zu tun haben, vermehrt *hierarchisch hoch angesiedelte Personen* vertreten sein sollten. Ein Problem sei auch, dass Gleichstellungsfragen oft nur an eine einzige Person in einem Amt oder in einer Sektion delegiert seien; wenn diese Person dann die Stelle wechsle, müsse von vorne begonnen werden. Im Sinne des Gender Mainstreaming müsse die Zahl der in Gleichstellungsfragen kompetenten Personen erhöht werden. So könne die Kontinuität und die Qualität der Zusammenarbeit gewährleistet wer-

den. Heute sei bekannt, was formale Gleichstellung sei, aber noch nicht überall sei bekannt, was tatsächliche Gleichstellung bedeute.

6 Zusammenfassung

Die Kurzevaluation zur Tätigkeit des EBG hat in einem ersten Teil aufgezeigt, wie die umfassende gesetzliche Zielsetzung durch das EBG interpretiert worden ist, indem analysiert wurde, in welchen Aufgaben- und Themengebieten dieses seit seiner Einrichtung (1988) aktiv ist. Nebst einer Aufgabenerweiterung (Finanzhilfen) erfuhr das EBG mit dem Inkrafttreten des GlG 1996 eine hierarchische Aufwertung und einen Ausbau seines Stellenetats. Ende 1998 verfügte es über 6,9 Stellen.

Die gesetzliche Vorgabe, die Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu fördern, wurde in der Evaluation anhand von 17 unterschiedlichen Themengebieten untersucht, die für die Gleichstellungspolitik relevant sind. Die quantitative Untersuchung der Tätigkeitsberichte hat u.a. bestätigt, dass das EBG dem Bereich *Erwerbsleben*, der schon seit den Anfängen als Handlungsschwerpunkt gilt, *stets Priorität* eingeräumt hat. Daneben war es aber auch in den übrigen Themenfeldern präsent. Hinsichtlich der Wahrnehmung der gesetzlich verankerten Aufgaben des EBG konnten als Schwerpunkte die Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit, die Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Kommissionen, die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Netzwerk und die Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes identifiziert werden. Die Überprüfung der Aufgaben ergab dabei auch, dass ein *ausgewogenes Verhältnis* zwischen der gegen innen und gegen aussen gerichteten Tätigkeit besteht.

Mit einer Umfrage wurde ausgelotet, wie die Tätigkeit des EBG von einer spezialisierten Öffentlichkeit beurteilt wird. Die vom EBG vorgenommene Prioritätensetzung schneidet im Urteil der Befragten sehr gut ab: In über vier Fünfteln aller Antworten wird das *Engagement* des EBG in den verschiedenen Themenbereichen als „gerade richtig,“ beurteilt, während in 16 Prozent der Antworten der Wunsch nach einem stärkeren Engagement zum Ausdruck gebracht wird. Ein „zu starkes,“ Engagement in einigen Themenbereichen wird hingegen nur vereinzelt konstatiert.

Diese Zahlen signalisieren, dass das EBG in den Augen einer überwiegenden Mehrheit der Befragten auf dem richtigen Kurs ist, was auch dadurch bestätigt wird, dass drei Viertel von ihnen die Ansicht vertreten, die bisherige Tätigkeit habe *der gesetzlich verankerten Zielsetzung* gänzlich entsprochen; weitere 19 Prozent stimmen dem mit Einschränkungen zu. In den diesbezüglichen Begründungen der beiden Gruppen wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass das Ziel, die Gleichstellung der Geschlechter, noch nicht erreicht sei. Weiter wird auch dem vom EBG eingesetzten Instrumentarium zur Verwirklichung der Gleichstellung von einer überwiegenden Mehrheit grosse Bedeutung zugemessen, wobei die Instrumente Beratung von Behörden und Privaten und Betreiben der Dokumentationsstelle für Frauenfragen geringfügig tiefer eingestuft werden (eher gross).

In der Umfrage der PVK wurden den Weiteren Fragen zu den mit der Tätigkeit des EBG verbundenen Wirkungen gestellt. Die *Beurteilung der Wirkungsintensität* in den verschiedenen Themenbereichen hat zu folgendem Hauptergebnis geführt: Zwei Drittel der abgegebenen Wirkungseinschätzungen liegen im Bereich „eher stark,“ oder „stark,“, ein Drittel ist bei „gering,“ oder „eher gering,“ situiert. Etliche Befragte haben keine Antwort auf diese Frage gegeben, was u.a. damit begründet wurde, dass

der Anteil des EBG an Veränderungen im Gleichstellungsprozess kaum zu eruieren sei. Im Rahmen dieser Kurzevaluation konnten diese Wirkungseinschätzungen nicht anhand von Fallbeispielen überprüft werden. Vergleichsweise hohe Anteile der Einschätzungen „(eher) geringe,, Wirkungen sind in den Bereichen Finanzen/Steuern, Migration, Jugend und Wissenschaft zu verzeichnen.

Die Aktivität des EBG im Bereich Gewalt an Frauen und Kindern wurde als jene mit der stärksten Wirkung beurteilt. An diesem Themenbereich kann aufgezeigt werden, welcher Art die dem EBG zugeschriebenen Wirkungen vor allem sind. In den Augen der Befragten bestehen diese primär in einer Thematisierungs- und Sensibilisierungsleistung: Die Informationstätigkeit des EBG in Sachen Gewalt habe *eine breite Öffentlichkeitswirkung* gehabt und zur *Enttabuisierung* dieses Themas beigetragen. Hinsichtlich Erwerbsleben wurde festgehalten, bei Fragen der Lohnungleichheit zwischen Frau und Mann könne generell eine *gestiegene Akzeptanz* konstatiert werden; eine konkrete Auswirkung der Tätigkeit des EBG in diesem Bereich sei etwa, dass das EBG-Instrument zur Arbeitsplatzevaluation heute in Betrieben, Verwaltung und Rechtssprechung angewandt werde. Mit der exemplarischen Nennung dieser beiden Wirkungsfelder sind auch die Projekte erwähnt, die in der Umfrage als die erfolgreichsten des EBG genannt wurden. Als *generelle Wirkungen* sind neben Information und Sensibilisierung der Bevölkerung weiter Netzworkebildung, Wissensmultiplikation sowie Thematisierung/Agenda Setting zu nennen. Diese Wirkungen dürften für das dem EBG zur Verfügung stehende Instrumentarium charakteristisch sein. Als Ursachen für *geringe Wirkungen* wurden in der Umfrage primär die bestehenden Widerstände bei Entscheidungstragenden und in der Bevölkerung gegenüber gleichstellungspolitischen Anliegen eingestuft. Auf der anderen Seite wurden geringe Wirkungsintensitäten oft mit fehlenden politisch-institutionellen Einflussmöglichkeiten und Ressourcen-Mangel des EBG in Verbindung gebracht. Ursachen, die mit EBG-internen Mängeln in Verbindung stehen, wurden selten bis sehr selten genannt.

Die Umfrage konnte in einem weiteren Schritt aufzeigen, dass die Befragten regen Kontakt zum EBG pflegen (66% „regelmässig,,) und dass *Leistungen* des EBG, insbesondere Publikationen, häufig in Anspruch genommen werden. Aus der Frage nach dem *Hauptnutzen* wurde deutlich, dass die Angebote des als „Kompetenzzentrum,, bezeichneten EBG für die Befragten von grosser Bedeutung sind. An erster Stelle stehen dabei die Bereiche Beratung, Know-how und Grundlagenarbeit sowie Kooperation/Netzwerk. Daneben übernimmt das EBG in den Augen einiger Befragter die Funktion einer „Scharnierstelle,, die Kontakte zur Verwaltung und die Verbindung zur nationalen bzw. politischen Ebene ermögliche. In einer überwiegenden Mehrheit der Fälle gestaltet sich die *Zusammenarbeit zwischen EBG und Befragten* problemlos. Ein Zehntel der Befragten empfindet diese als „teilweise problematisch,,. Die auftretenden Differenzen werden in erster Linie auf unterschiedliche Prioritätensetzung und (politische) Interessengegensätze zurückgeführt, bei der Qualität der EBG-Arbeit anzuesiedelnde Gründe wurden dagegen selten genannt.

Schliesslich zum *Einbezug des EBG durch die Bundesverwaltung* bei gleichstellungsrelevanten Fragestellungen: Der Einbezug ist weder aus der Sicht des EBG noch aus jener der befragten Stellen (Bundeskanzlei und Generalsekretariate) mit Problemen behaftet. Angeregt wurde eine stärkere Einflussnahme des EBG bei Fragen der Gleichstellungs- und Personalpolitik innerhalb der Bundesverwaltung; diese fallen jedoch nicht in dessen Zuständigkeitsbereich. Im Weiteren wurde eine allgemeine Erhöhung der Personen mit gleichstellungsspezifischen Kenntnissen im Sinne des Gender Mainstreaming gewünscht.

Abkürzungsverzeichnis

BBl	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
BV	Bundesverfassung
EBG	Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EKFF	Eidg. Kommission für Frauenfragen
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
GLG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GS	Generalsekretariat
Kap.	Kapitel
NGO	Non-Governmental Organization
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Ziff.	Ziffer

Anhänge⁵³

- Anhang 1: Quellen- und Literaturverzeichnis
- Anhang 2: Produkte, Aktivitäten und Dienstleistungen des EBG: Auswertung der EBG-internen Tätigkeitsberichte (1989–1998)
- Anhang 3: Auswertung der 1996/1997 gesprochenen Finanzhilfen
- Anhang 4: Mitwirkung des EBG bei Ämterkonsultationen in den Jahren 1997 und 1998
- Anhang 5: Fragebogen und Begleitschreiben
- Anhang 6: In die Umfragen und Interviews einbezogene Stellen und Personen
- Anhang 7: Tabellen I–III und Grafik I

Durchführung der Untersuchung

Andreas Tobler (Projektleitung)

unter Mitarbeit von:

Daniel Janett (Untersuchungsdesign, Beratung)

Prisca Lanfranchi (Dokumentenanalyse, Bericht)

Carmen Steimann (Umfrage, Interviews, Bericht)

Hedwig Heinis (Sekretariat)

Für die sehr gute Zusammenarbeit dankt die PVK dem Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Ein herzlicher Dank geht an alle Gesprächspartnerinnen und -partner für ihre Bereitschaft, sich für Interviews oder Auskünfte zur Verfügung zu stellen, an alle Personen, die sich die Zeit genommen haben, den Fragebogen auszufüllen und an die Dienststellen der Bundesverwaltung für ihre Mitwirkung an der Umfrage.

⁵³ Diese Anhänge können bei der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle, Parlamentsgebäude, 3003 Bern, bezogen werden.