

Lang lebt die misogyny Kreativität

Das Hüst und Hott der Schweiz mit ihren Gleichstellungsbüros

René Levy

Die Gleichstellungsbüros gehören zu den Institutionen, die zur Aufgabe haben, das politische Ziel der Gleichstellung der Geschlechter zu realisieren. Ihre bisherige Geschichte ist eine Arena politischen Seilziehens. Das Hüst und Hott mit den kantonalen Büros zeigt die Widerstände gegen die Geschlechtergleichheit exemplarisch auf.

Vor gut 50 Jahren, also 1971, haben die damals noch allein stimmberechtigten Schweizer Bürger die politische Gleichstellung der Bürgerinnen angenommen. Es brauchte 10 weitere Jahre, bis 1981 die Bundesverfassung in klassischer Klarheit jegliche Diskriminierung verbot: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen (...) des Geschlechts ...» (Artikel 8.2 BV). Dreissig Jahre später, also 2011, hat das Bundesgericht entschieden, daraus folge für die Kantone die Verpflichtung zur Gleichstellung, und das beinhalte auch die Schaffung entsprechender Fachstellen. Wie steht es damit anfangs 2023? Das Fazit ist nicht brilliant, aber umso aufschlussreicher.

Die Schweiz zählt neben den kantonalen auch ein eidgenössisches Gleichstellungsbüro und sieben städtische, nämlich Bern, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, Winterthur, Zürich. Ausserdem haben alle Universitäten und Fachhochschulen interne Gleichstellungsorgane, für die Universitäten und die ETHs sind dies zwölf (im Fachverband IDEAS zusammengefasst). Auch an den Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen wirken Gleichstellungsbeauftragte mit unterschiedlich grossen Stäben; der Schweizerische Nationalfonds hat ebenfalls eine eigene Fachstelle für Gleichstellung. Ähnliches gilt für eine (mir) unbekannt Zahl von eher grösseren Privatunternehmen, wo sie meistens Teil der Human Resources -Abteilung sind. Den meisten wenn nicht allen dieser nicht-öffentlichen Fachstellen ist gemeinsam, dass sie hauptsächlich innerhalb der Organisationen wirken, denen sie zugehören. Das hat den Vorteil der Nähe zu ihrem Arbeitsbereich und den Nachteil ihrer geringen Sichtbarkeit ausserhalb ihrer Organisationen.

Widerstände allenthalben

Wir wollen uns nun näher für die Widerstände interessieren, die sich um diese Einrichtungen kristallisieren, und tun das vor allem am Beispiel der kantonalen Büros, für die es Studien gibt, die eine solche Betrachtung erleichtern (siehe Kasten). Inwiefern kommunale oder privatwirtschaftliche Gleichstellungsfachstellen derselben Dynamik unterworfen sind, kann zwar vermutet werden, muss hier aber unbehandelt bleiben. Konzentrieren wir uns also für eine genauere Betrachtung auf die kantonalen Büros.

Fünf Kantone haben gar nie eine Fachstelle zur Gleichstellung eröffnet, nämlich Uri, Schwyz, Thurgau, Appenzell-Innerrhoden und Glarus. Drei andere, nämlich Aargau, Zug und Nidwalden/Obwalden, haben ihr einmal gegründetes Büro nach einer gewissen Zeit wieder geschlossen; Solothurn und Schaffhausen haben die ihrigen erst 2022 geschaffen. Ende 2022 gab es somit 17 kantonale Büros. Die Grafik 1 bildet diese Entwicklung ab.

Der aktuelle Bestand wurde anhand der Mitgliederliste der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten SKG ermittelt: <https://www.equality.ch/d/Mitglieder.htm>.

Eine eingehende Rekonstruktion der kantonalen Prozeduren hat Christine Scheidegger erarbeitet in ihrer Lizentiatsarbeit in Politologie an der Universität Freiburg (2008): Rahmenbedingungen für die Entstehung und Weiterexistenz von kantonalen Fachstellen für Gleichstellung zwischen 1990 und 2005.

Eine historisch-politische Übersicht stammt von Stefanie Brander, *Les bureaux de l'égalité en Suisse romande - une histoire de luttes toujours en cours*. in: Sabine Kradolfer & Marta Roca i Escoda (éds), *Femmes et politique en Suisse. Luttes passées, défis actuels, 1971-2021*. Alphil, Neuchâtel 2021, 137-169.

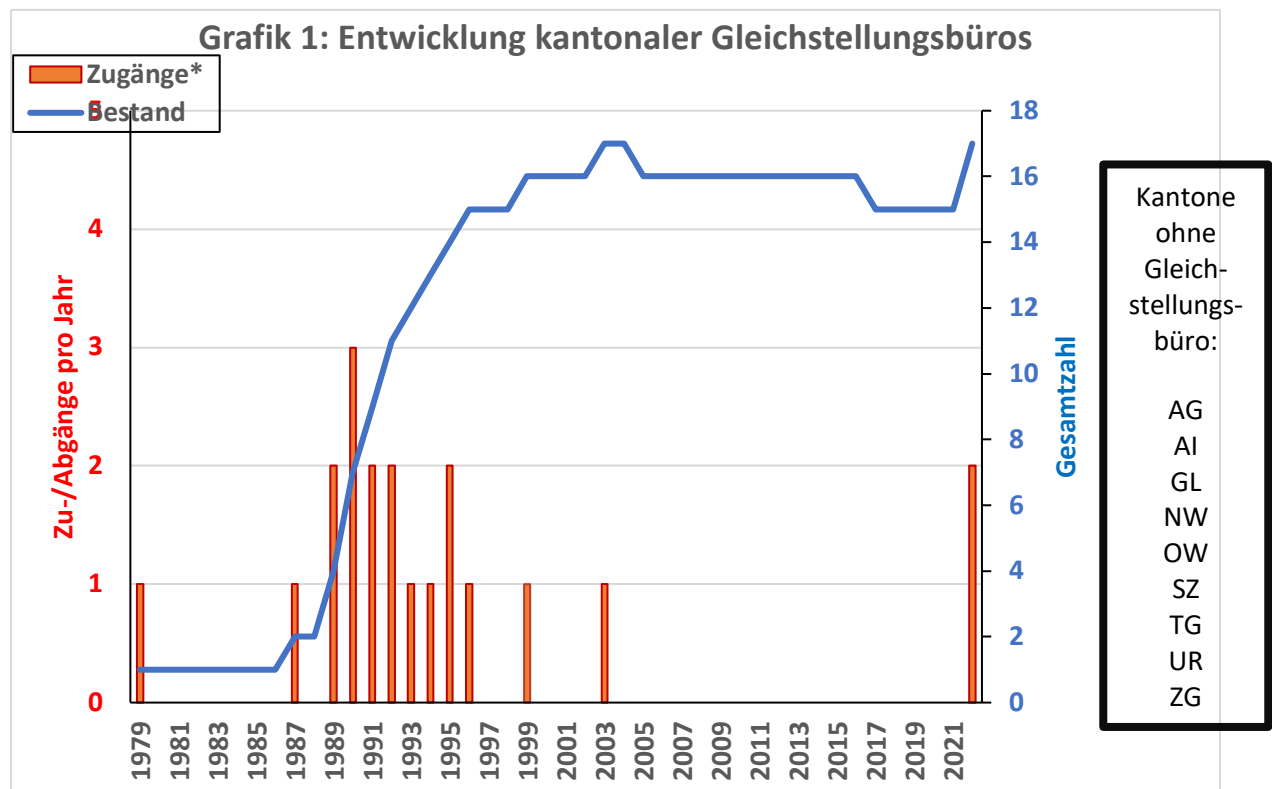
Eine vertiefte historische Analyse der Entwicklung in den Kantonen Jura, Genf und Neuenburg liefert Stéphanie Lachat in ihrer DEA-Abschlussarbeit *Les bureaux de quelle Égalité?* (Genève 2003).

Eine politisch ausgerichtete Übersicht stammt von Werner Seitz, «Die kantonalen Fachstellen für Gleichstellung 1979-2010: Ihre Konfrontation mit Kürzungs- und Aufhebungsforderungen sowie mit der Erweiterung ihres Aufgabenbereichs», Referat

am Treffen der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Bern 16.3.2010.

Eine Beschreibung des allgemeineren historischen Hintergrundes liefert Brigitte Studer, *La conquête d'un droit. Le suffrage féminin en Suisse*. Alphil, Neuchâtel 2021.

Weitere wertvolle Informationen und Feedbacks verdanke ich Carine Carvalho Arruda, Stefanie Brander, Shelley Berlowitz und Anja Derungs.



Quellen: Scheidegger 2008, Seitz 2010

Im Sinne des oft postulierten Postfeminismus könnte man hoffen, diese Entwicklung widerspiegle eine neue gesellschaftliche Wirklichkeit mit entsprechend aufgeschlossenem Zeitgeist, genauer: die Gleichstellung der Geschlechter sei jetzt genügend weit gekommen, der Feminismus deshalb überholt, und damit seien auch die Gleichstellungsbüros überflüssig geworden. Realitätsnäher ist die Feststellung, dass sich in den kantonalen Vorstössen zur Abschaffung ein vielgestaltiges politisches Seilziehen ausdrückt, in dem teils die eine, teils die andere Seite überwiegt.

Boom in Wellen

Auf den anfänglichen Frauenbüro-Boom in den frühen 1990er Jahren (siehe Kaufmann 1991) folgten zwei Wellen der Infragestellung. Eine erste um 1995 wurde vor allem von den bürgerlichen Parteien angestossen. Als staatstragende

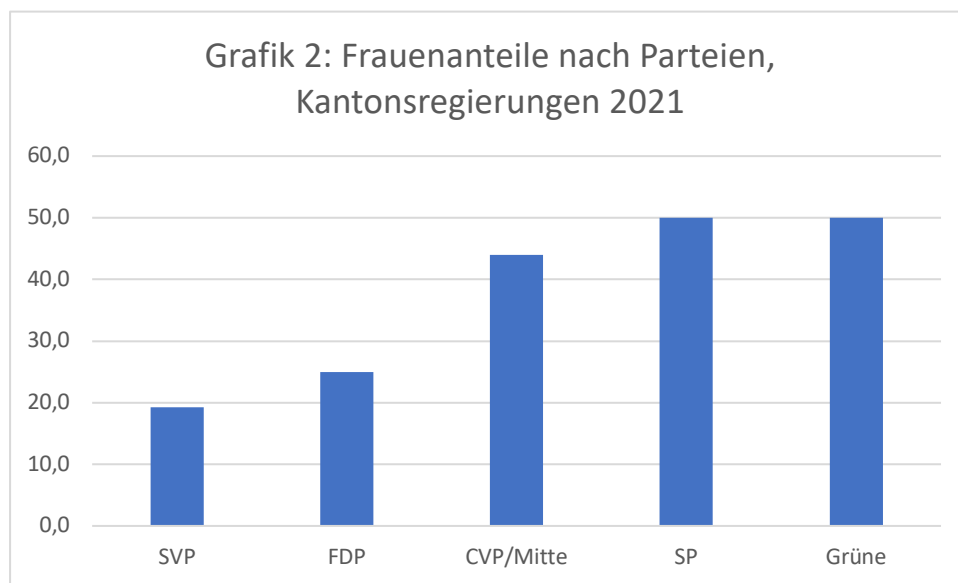
Mehrheitsparteien waren diese ja auch für das Scheitern der früheren Vorstösse zur Gleichberechtigung verantwortlich. Eine zweite Welle, seit 2003, ist dem Aufschwung der SVP zu verdanken. Diese seit den 1990er Jahren stärkste Partei des Landes hat die Abschaffung der Gleichstellungsbüros ausdrücklich in ihrem Parteiprogramm festgeschrieben, seit langem und im Programm 2019-2023 erneut: «Die SVP (...) fordert die Abschaffung der Gleichstellungsbüros und sonstiger Ämter, die das Privatleben staatlich reglementieren und die Gesellschaft umerziehen wollen.» (SVP 2022, S. 128). Sie ist allerdings mit der Umsetzung dieser Zielsetzung nicht immer erfolgreich. So unternahmen 2018 im Kanton Bern ein EDU- und drei SVP-Parlamentarierinnen und Parlamentarier einen Schliessungsvorstoss, übrigens mit dem Postfeminismus-Argument. Er wurde von der Mehrheit des Parlaments abgelehnt.

Die vielfältigen Vorstösse dieser Art sind ein aufschlussreiches Terrain politischer Kreativität. Mal werden bestehende Büros wieder abgeschafft, mal durch eine weniger bisskräftige Kommission ersetzt, mal beschneidet man ihr Potenzial durch Kürzung von Budgets und Stellen, seltener wird noch ein neues geschaffen. Es geht auch raffinierter: Man kann sie mit anderen Fachbereichen fusionieren – wen wundert's, zwei- bis dreimal mit dem genderintuitiv benachbarten Bereich «Familie» (Neuenburg, Freiburg, Wallis), einmal sogar mit «Alter» (Aargau). Oder eine endlich eingeleitete Schaffung wird doch nicht realisiert (Wallis). Beispiel einer potemkinschen Fassade in der Urschweiz: Im Kanton Uri gibt es nicht einfach gar nichts. Zwar gibt es kein Büro und auch keine Kommission, aber ein Nebenamt, das jedoch nicht proaktiv handeln soll. Ganz nach dem Motto: Nur bitte keine Initiative ergreifen... Das - erst 2003 eröffnete - gemeinsame Büro der Kantone Ob- und Nidwalden wurde 2016 wieder geschlossen, sodass aktuell nur gerade 17 von 26 Kantonen und Halbkantonen über ein Gleichstellungsbüro verfügen. Die Gründungskurve ist tatsächlich durch ein intensives und vielgestaltiges Hüst und Hott entstanden und dieses geht auch munter weiter.

Die Widerstände gegen Gleichstellungsbüros - oder wohl eher gegen die Gleichstellung selbst - müssen im Übrigen mit der Gründung keineswegs aufhören, denn man kann in der politischen Arbeit auch einfach den Sachverstand einer vorhandenen Fachstelle ignorieren. Eine Studie im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Gleichstellung der Geschlechter» (NFP 60) über Gleichstellungspolitik bringt die institutionellen Widerstände durch den Befund ans Tageslicht, dass in kantonalen Gesetzgebungsprozessen die Fachkenntnis dieser Stellen häufig gar nicht herangezogen wird: In 60 untersuchten Gesetzgebungsverfahren aller Kantone mit inhaltlichem

Bezug zur Gleichstellung (Bereiche Steuerpolitik und Sozialtransfers für Familien) wurden lediglich in acht Fällen - also gerade mal in 13% - verwaltungsinterne Expertinnen und Experten aus dem Bereich Gleichstellung konsultiert (Balthasar & Müller 2013). Von allgemeiner Akzeptanz und Selbstverständlichkeit kann also keine Rede sein.

Dementsprechend erweist sich auch die bürgerliche Mehrheit auf Kantonsebene als nicht besonders emanzipationsfreundlich, jedenfalls nicht, wenn es um die kantonalen Regierungssitze geht. Die drei bürgerlichen Parteien stellen wesentlich tiefere Frauenanteile in den Kantonsregierungen als SP und die Grünen, wie Grafik 2 zeigt.



Widerstände gegen die effektive Gleichstellung

Auch Wirtschaftskreise und ihre politischen Wortführerinnen und Wortführer sind in Sachen Gleichstellung mehr als zurückhaltend. Trotz der gutmeinenden Diversity-Doktrin, die in Human Resources-Magazinen schon bald banal wirkt, rufen sie immer wieder dazu auf, daraus keine Staatsaufgabe zu machen – als ob Menschenrechte Privatsache wären. Konkrete Illustration, wenn auch nicht mehr ganz neu: die im Welschland bekannte liberale Waadtländer Kantonsrätin und Rechtsprofessorin Suzette Sandoz sagte 1990 ihren Ratskolleginnen und -kollegen, die Gleichstellungsbüros seien eine «institution pour intellectuels snobs de gauche (...) au mieux inutiles, au pire nuisibles par l'exaspération ou l'indifférence qu'ils génèrent», also eine «Einrichtung für hochnäsige Linksintellektuelle, bestenfalls unnütz, schlimmstenfalls schädlich durch die Verärgerung und die Indifferenz, die sie provozieren».¹

¹ Ratsprotokoll vom 27.2.1990, zitiert nach Brander 2021a, S. 142.

Diese krasse Äusserung ist inzwischen gute 30 Jahre alt. *Tempi passati?* Neueres, «diskreteres» Beispiel: Der Entschluss von Céline Amaudruz, Vizepräsidentin der SVP und Nationalrätin, 2018 für das neue Gesetz über die Lohngleichheit zu stimmen, hat nicht nur ihre Partei verärgert, sondern auch die Bankenkreise, für die sie arbeitet.²

Dieses genderpolitische Hüft und Hott zeigt, weshalb die Sache der Gleichstellung so langsam und unregelmässig vorankommt wie vor bald hundert Jahren die Schnecke der ersten SAFFA im Jahr 1928. Es liegt nicht einfach an der gern beschworenen Langwierigkeit demokratischer Prozesse oder gar an untergründigen Fragen der Identität oder sonstigen schwer fassbaren Vorgängen, es liegt vor allem an den vielen durchaus konkreten Widerständen gegen die effektive Gleichstellung, auch wenn sie oft unter allerlei Verkleidungen auftreten.

Doch lohnt sich dieses Gezerre überhaupt? Welche Erfolge können die Fachstellen für Gleichstellung anführen? Eine sorgfältige Bilanz steht noch aus, ist auch nicht leicht mit wissenschaftlicher Sicherheit zu erstellen (einen gewichtigen Anfang macht jedoch Brander 2021a). A priori erscheint sie jedoch bemerkenswert. Angesichts der Berg- und Talfahrt ihrer Gründungsgeschichte ist es schon ein beachtlicher Erfolg, dass es die Stellen in einer klaren Mehrheit der Kantone und in den grösseren Städten überhaupt noch gibt. Je nach Auftrag und Mitteln arbeiten sie mit unterschiedlich begrenzten Kompetenzen; die öffentlichen Fachstellen sind kantonal, seltener kommunal, nur eine ist national (aber weitgehend auf verwaltungsinterne Interventionen beschränkt). Diejenigen, die in spezifischen Institutionen arbeiten (etwa in Universitäten), treten öffentlich - trotz Ausnahmen - noch weniger auf. Landesweit sind deshalb die Ergebnisse ihrer Tätigkeit wenig sichtbar. Konkrete Erfolge gibt es jedoch, und nicht geringe! Um dazu eine erfahrene Verantwortliche für Gleichstellung zu zitieren: « ... ohne die Büros gäbe es heute wohl *keine Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt, keine Instrumente zur Kontrolle von Lohngleichheit, keine Kredite für die Schaffung von Kinderkrippen und keine Lehrstühle für Gender Studies*. Die Büros gehören zu den wenigen institutionellen Garanten für die Umsetzung grundlegender demokratischer Rechte...» (Brander 2021b). Eine weniger sichtbare, aber ebenfalls wichtige Funktion ist die verwaltungsinterne Sensibilisierung für Genderfragen und Sexismus sowie für deren sektorenübergreifenden Charakter. Ausserdem nehmen die

² Gestützt auf Linda Bourget, "Les obstacles sont surtout dans nos têtes". *Le Temps* 23.10.2021 ("Quand Céline Amaudruz, vice-présidente de l'UDC, a décidé de voter en faveur de la loi sur l'égalité des salaires, elle a provoqué le mécontentement non seulement de son parti, mais aussi du milieu bancaire dans lequel elle travaillait.").

Gleichstellungsbüros eine wichtige Vermittlungsfunktion zwischen der Schweiz und internationalen Gleichstellungsinstitutionen wahr, besonders beim Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) im Rahmen der UNO. Die CEDAW führt periodische Evaluationen der Situation in den Mitgliedsländern durch und hat auf dieser Grundlage im Jahr 2022 rund 60 Handlungsempfehlungen an die Schweiz veröffentlicht. Sie fordern unter anderem die Sicherung der Gleichstellungsarbeit in Gemeinden und Kantonen, die Verstärkung der Massnahmen für die Lohngleichheit oder die Modernisierung der rechtlichen Behandlung der Vergewaltigung (EBG 2022, CEDAW 2022).

Bewegung und Bewegungsorganisationen

Bei den organisierten Gleichstellungsaktivitäten kann man grob drei unterschiedliche Formen unterscheiden. Erstens die - heute sehr vielgestaltige - feministische Bewegung, zweitens die ebenfalls unterschiedlich aufgestellten Fachstellen, und drittens die Netzwerke und Verbände, die mit eigenen Medien, Zusammenkünften und anderen Kontaktformen Beziehungen und Austausch fördern. Gleichstellungsbüros im Besonderen sind also nicht nur Teil einer öffentlichen oder privaten Verwaltung. Sie sind auch das, was die angelsächsische Literatur *movement organisations*, (Bewegungsorganisationen) nennt: institutionalisierte Plattformen innerhalb der feministischen Bewegung. Solche Bewegungsorganisationen sind wichtig für die Verstetigung der Bemühungen, die Ziele der Bewegung zu erreichen, haben aber ihre eigene, typischerweise stabilere Struktur, was naturgemäss auch dazu führt, dass sie ihre eigene Handlungslogik entwickeln, die mit jener der Bewegung oder der Netzwerke nicht einfach identisch ist. Das hat vor allem strukturelle Gründe: Organisationen haben andere Ressourcen, andere Umfelder, andere Strukturen und andere Zeitperspektiven als Bewegungen. Zwischen Bewegung und Bewegungsorganisationen bestehen deshalb wichtige Verknüpfungen, aber auch teilweise Unabhängigkeiten, möglicherweise sogar Spannungen. Diese Interaktionen und Unterschiede begründen ein komplexes Wechselverhältnis. Einerseits ist die Stärke und Unterstützung der Bewegung ein entscheidender Faktor für die Erfolgchancen der Bewegungsorganisationen, denn sie gibt ihren Initiativen Gewicht und Legitimität. Umgekehrt tragen diese Organisationen zur Konsolidierung, Verstetigung und Zielerreichung der Bewegung bei, sie sind eine wichtige Ressource für sie. Anders als die Bewegung, die eine besonders informelle und wenig institutionalisierte und deshalb auch zeitlich variable Form der sozialen Organisation darstellt, sind die Bewegungsorganisationen nicht nur Teil der Bewegung, sondern meist auch in das weitere institutionelle Umfeld

integriert und müssen sich gezwungenermassen mit dessen Regeln und Ansprüchen auseinandersetzen. Dies gilt gerade für kantonale oder kommunale Gleichstellungsbüros sehr stark, weil in ihrem Fall dieses Umfeld selbst besonders wirksam strukturiert ist. Daraus resultieren nicht nur Aktionsmöglichkeiten, die einer Bewegung nicht zugänglich sind, sondern auch Zwänge und Einschränkungen, die eine Bewegung kaum akzeptieren würde. Alle, die in einem solchen Büro arbeiten, können dies bezeugen.



« Fortschritte des Frauenstimmrechts in der Schweiz », Saffa 1928 (!!!)

Quelle: Sozialarchiv

Bibliographie

- Balthasar, Andreas & Franziska Müller (2013), Evidenzbasierte und gendersensitive kantonale Steuer- und Sozialtransferpolitik: Erfahrungen und Folgerungen. LeGes 2014 2, S. 215-230.
- Bourget, Linda (2021), "Les obstacles sont surtout dans nos têtes", Le Temps 23.10.2021, S. 8.
- Brander, Stefanie (2021a), Les bureaux de l'égalité en Suisse romande - une histoire de luttes toujours en cours. in: Sabine Kradolfer & Marta Roca i Escoda (éds), Femmes et politique en Suisse. Luttes passées, défis actuels, 1971-2021. Alphil, Neuchâtel, S. 137-169.
- Brander, Stefanie (2021b), "Mehr Staat im Kampf gegen Diskriminierung". Zum Vermächtnis und zur Aktualität der Gleichstellungsbüros, Interview, Feminfo 58, S. 20-25.
- CEDAW (2022), Concluding observations on the sixth periodic report of Switzerland. Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva.

- EBG (2022), Frauenrechtskonvention CEDAW: UNO richtet Empfehlungen an die Schweiz. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-91014.html> (konsultiert 19.11.2022).
- EBG (2017), Von der Idee zur Tat - das heisst CEDAW. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/recht/internationales-recht/uno/cedaw.html> (konsultiert 19.11.2022).
- Kaufmann, Claudia (1991), Zwischen Frauensolidarität und Verwaltungsbürokratie - Staatliche Gleichstellungsbüros als institutionalisierte Frauenpolitik. in: Katharina Belser, Eslisabeth Ryter, Brigitte Schnegg & Marianne Ulmi (Hrsg.): Solidarität, Streit, Widerspruch. Festschrift für Judith Janoska. eFeF, Zürich, S. 173 ff.
- Lachat, Stéphanie (2003), Les bureaux de quelle Égalité? Mémoire de DEA en Études genre, Université de Genève, Genève.
- Scheidegger, Christine (2008), Rahmenbedingungen für die Entstehung und Weiterexistenz von kantonalen Fachstellen für Gleichstellung zwischen 1990 und 2005. Ein Quervergleich. Uniprint, Freiburg.
- Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten SKG (2021), Liste der Mitglieder. (<https://www.equality.ch/d/Mitglieder.htm>, konsultiert 6.5.2023).
- Seitz, Werner (2010), Die kantonalen Fachstellen für Gleichstellung 1979-2010: Ihre Konfrontation mit Kürzungs- und Aufhebungsforderungen sowie mit der Erweiterungen ihres Aufgabenbereichs. Bern (Referat).
- Studer, Brigitte (2021), La conquête d'un droit. Le suffrage féminin en Suisse. Alphil, Neuchâtel.
- SVP (2022), Frei und sicher. Ich will's, Ich wähl's. Parteiprogramm der Schweizerischen Volkspartei 2019 bis 2023. Bern (https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Parteiprogramm_DE_19_23_190402.pdf, konsultiert 7.11.2022).