

B. Quervergleich der Anamnesen

Das folgende Kapitel liefert einen Überblick über die 26 Anamnesen. Der nationale Quervergleich der 26 Anamnesen beleuchtet strukturelle Eckdaten zu kantonalen Fachstellen für Gleichstellung in der Schweiz. Es handelt sich dabei um die Datenauswertung der Materialsammlung und den in den Anamnesen aufbereiteten kantonalen Einzelfälle.

B.1. Die Forderung nach Fachstellen

B.1.1. Flächendeckende Präsenz der Forderung

Der Tabelle 23 kann entnommen werden, wann die schliesslich zielführenden Vorstösse für die Schaffung einer Fachstelle für Gleichstellung gestellt werden.¹ Mit schliesslich zielführend, sind Vorstösse oder die Deponierung der Forderung nach einer Fachstelle gemeint, welche im Endeffekt zur Eröffnung der Fachstelle führten. Nicht aufgeführt sind alle vorhergehenden Vorstösse, die schlussendlich nicht zur Eröffnung einer Fachstelle führten.² Für zwei Kantone konnten keine Quellen gefunden werden, welche für den Untersuchungszeitraum Hinweise enthalten, dass die Forderung nach einer kantonalen Fachstelle gestellt wird (AI und GL). In 24 Kantonen wird die Forderung gestellt. Das heisst, die Forderung nach einer kantonalen Fachstelle ist fast flächendeckend präsent.

B.1.2. Lange Vorlaufzeiten

Meistens ist bekannt, auf welche Forderung eine Fachstelle zurückgeht. Die Forderung nach einer kantonalen Fachstelle wird bereits in den 1970er und anfang 1980er Jahren erhoben.³ Meistens ist der erste Vorstoss noch nicht derjenige Vorstoss, der schliesslich zur Schaffung der Fachstelle führt. Die Forderungen, welche schliesslich zur Eröffnung einer Fachstelle führen, werden grossmehrheitlich zwischen 1986 und 1992 deponiert. Die meisten dieser Forderungen stammen aus den Jahren 1987 bis 1989.⁴ Von vier Kantonen konnte nicht genau eruiert werden, wann die zielführende Forderung gestellt wird (GE, GR, SH und TG). Es muss jedoch Ende 1980er, anfang 1990er Jahre sein. Bei einem dieser Kanton liess sich nicht feststellen, in welcher Form die Forderung nach einer Fachstelle deponiert wird. Der Zeitpunkt müsste jedoch um oder vor 1987 sein (GE). Das heisst, die Forderung nach einer kantonalen Fachstelle hat in der Regel eine lange Vorgeschichte. Die schlussendlich zielführenden Forderungen werden mehrheitlich in den vier Jahren vor dem Untersuchungszeitraum gestellt.

¹In der kantonalen Legislative eingereicht, mit Unterschriftensammlung für Volksinitiative begonnen, Konzept an Regierungsrat übergeben, etc.

²Das heisst, es ist durchaus möglich, dass schon mehrere Forderungen nach einer Fachstelle deponiert wurden, jedoch bis zum in der Tabelle erwähnten nicht zur Eröffnung führten.

³In der Tabelle 23 sind die Kantone nach dem Eröffnungsdatum der kantonalen Fachstellen für Gleichstellung geordnet.

⁴Gründe für diese Häufung sind aus den Quellen nicht ersichtlich.

B.1.3. Forderung primär in der kantonalen Legislative

Aus der Tabelle 24 lässt sich entnehmen, dass die Forderung in der allermeisten Fällen primär in der kantonalen Legislative gestellt wird. Um die Forderung zu stellen, werden Postulate, Motionen, eine Interpellation und sogar zwei Volksinitiativen eingereicht.⁵

B.1.4. Einzelne Frauen als Akteurinnen

Eine Einzelperson oder mehrere Personen zusammen, fordern eine kantonale Fachstelle oder eine Kommission, welche die Schaffung einer Fachstelle vorbereitet oder prüft. Von Frauenzentrale bis Linksaussen erheben Frauen die Forderung nach einer Fachstelle. Männer treten selten bereits namentlich bei der Liste der Unterstützenden des Vorstosses auf. Soweit aus den Quellen bekannt, ist der Kanton Uri der einzige Fall, indem die Urheberschaft des Vorstosses ein Mann ist.⁶ Damit treten beim Stellen der Forderung namentlich einzelne Parlamentarierinnen in Erscheinung. Das heisst, damit die Forderung gestellt wird, ist eine deskriptive Repräsentation von Frauen in den kantonalen Legislativen wichtig.

B.1.5. Herkunft und lokale Vorlaufzeiten verwischt

Die Herkunft der Forderung ist verwischt. In einem Kanton wird die Forderung explizit im Namen von in Frauenvereinen vertretenen Frauen erhoben (AG). Aus den gesammelten Quellen geht nicht hervor, wie lange die Idee bei lokalen Frauenbewegungen schon zirkuliert und welche Kreise oder Teile von Frauenbewegungen sich dafür einsetzen und welche sich dagegen aussprechen. Das heisst, die direkte Interessensvertretung ist nicht explizit. Hier besteht eine Forschungslücke.

B.2. Eröffnungen, Weiterführungen und Schliessungen

Die erste kantonale Fachstelle wird 1979 im Kanton Jura eröffnet, kurz nach der Gründung dieses neuen Kantons 1978 [Linder, 1999, 45, 171]. In den folgenden Jahren werden Forderungen nach Fachstellen in verschiedenen Kantonen gestellt, doch bis zur nächsten Eröffnung vergehen über achteinhalb Jahre. Ab Ende 1987 werden im Laufe von acht Jahren fünfzehn Fachstellen eröffnet. Danach werden bis März 2006 noch zwei neue Fachstellen eröffnet, nämlich die Fachstelle im Kanton Appenzell Ausserrhoden und die interkantonale Fachstelle Nidwalden und Obwalden.⁷

Der Frauenbüro-Boom, wie in Kaufmann 1991 nennt, findet folglich in Form von Eröffnungen zwischen Ende 1987 und 1996 statt. Mit der wohlwollend ausgelegten Definition für eine kantonale Fachstelle für Gleichstellung⁸ werden in der Schweiz bis Ende März 2006 in 19 Kantonen insgesamt 18 kantonale Fachstellen eröffnet.

⁵Bis heute wird auf kantonaler Ebene über keine einzige Volksinitiative zur Schaffung einer Fachstelle für Gleichstellung abgestimmt (Zum Verlauf siehe Anamnesen von AR, BL, NE und SO). Das städtische Gleichstellungsbüro in Zürich (Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich (BfG)) wird 1989 in der Volksabstimmung angenommen [FFF Stadt ZH, 2008][GSB BL, 2007].

⁶Der andere Vorstoss im Kanton Uri zur Gleichstellung wird ebenfalls von einem Mann erhoben. Der Frauenanteil in der Urner Legislative ist zwischen 1988 und 1995 bei 9.4 bis 10.9 Prozent. Das schweizerische Mittel bei 15.2 bis 22.0 Prozent [BFS, 2007].

⁷Die fast vollständige Wiederherstellung der Neuenburgischen FS wird hier nicht als Eröffnung eines neuen FS gezählt.

⁸Siehe Seite 47.

B.2.1. Jahre zwischen Forderung und (Nicht-)Eröffnung

Zwischen dem zielführenden Vorstoss und dem Eröffnungsdatum der Fachstellen vergehen in der Regel drei bis acht Jahre.⁹ Im Kanton Basel-Stadt kommt es nach 13 1/3 Jahren zur Eröffnung der Fachstelle. Unter zwei Jahren benötigt einzig der Kanton Waadt. Das bedeutet, die ersten Kantone in denen die Forderung nach einer Fachstelle deponiert werden, sind nicht in jedem Fall die Ersten bei der Eröffnung der Fachstellen.

In sieben Kantonen wird bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes keine Fachstelle für Gleichstellung eröffnet (AI, GL, UR, SH, SO, SZ und TG). Das heisst, es werden in fast Dreiviertel der Kantone Fachstellen eröffnet. Das ist eine gute Erfolgsquote für ein Interesse, dass vorwiegend von Frauen gefordert wird, über das schlussendlich eine Männermehrheit in der kantonalen Legislative entscheidet. Von den sieben Kantonen ohne Fachstelle, liegen bei zwei Kantonen keine Quellen vor, die besagen, ob die Forderung nach einer Fachstelle je gestellt wird (AI und GL). In einem Kanton konzipiert die Exekutive ein Nebenamt, welches in Gleichstellungssachen nicht proaktiv handeln soll (UR).¹⁰ In welchem Stadium die Forderung scheitert, geht in einem Kanton nicht aus den Quellen hervor (TG). In drei Kantonen kommt es nach mehrjähriger Vorbereitung und Vorarbeiten von Kommissionen nicht zur Eröffnung, weil die kantonale Legislative schlussendlich die Schaffung der Fachstelle ablehnt (SH, SO und SZ).

B.2.2. Inaktive kantonale Exekutiven

Auf den ersten Blick erscheint es logisch, dass es nicht zur Schaffung einer Fachstelle kommt, wenn die Forderung nicht erhoben wird und dass nicht überall, wo die Forderung erhoben wird, es auch zur Schaffung einer Fachstelle kommt. Auf den zweiten Blick, ist der Umstand, dass keine einzige kantonale Exekutive von sich aus eine Fachstelle eröffnet, eigenartig. Ohne Druck aus der kantonalen Legislative oder ohne öffentlichen Druck aus der Zivilgesellschaft handelt keine kantonale Exekutive proaktiv. Sowohl kantonale Themen,¹¹ wie nationale Themen¹² berühren die Gleichstellung von Frauen und Männer auf kantonaler Ebene. Der Gestaltungsspielraum für kantonale Exekutiven ist relativ gross, da sie bei nationalen Themen in der Vernehmlassung und vor allem bei der Umsetzung mitbeteiligt sind. In der Gesetzgebung von kantonalen Themen sind die kantonale Exekutive *“in allen Phasen des Verfahrens, namentlich im vorparlamentarischen Verfahren, während den Kommissionsberatungen und schliesslich bei der Verabschiedung im Plenum”* [Buser, 2004, 146], stark beteiligt. *“Gouverner, c’est prévoir”* scheint in der kantonalen Gleichstellungspolitik im Untersuchungszeitraum nicht zu gelten.

Selektives historisches Bewusstsein

Beim Eröffnungsdatum handelt es sich um eine Kategorie, die im Feld selbst weit verwendet wird.¹³ Die Eröffnung fungiert als Tatbeweis. Das Alter einer Fachstelle scheint eine starke, legitimatorische Ressource zu sein. Die Geschichte der PionierInnen, welche die Fachstellen zuerst fordern und die Kämpfe um die Fachstelle werden im historischen Bewusstsein ausgeblendet.

⁹Die nicht zielführenden, älteren Vorstösse sind hier nicht aufgelistet.

¹⁰Die Regierung lehnt die Einsetzung einer Kommission ab.

¹¹Gleiche Bildung und Bildungszugang, gleicher Lohn

¹²Bürgerrechte, neues Eherecht, Stimmrecht, Sexualstrafrecht

¹³Diese Stunde Null oder die Geburtsstunde findet sich bei vielen kantonalen Fachstellen irgendwo auf der Webseite. Meistens ist es schwierig herauszufinden, wann die Zeugung stattfindet und wer als Pate zur Seite steht.

Bilanz

Von den 18 eröffneten, kantonalen Fachstellen für Gleichstellung existieren bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes im Endeffekt 16 Fachstellen weiter. Im Untersuchungszeitraum werden zwei Fachstellen komplett geschlossen (ZG auf Ende 1995 und AG auf Oktober 2005). Eine Fachstelle wird 1995 stark reduziert, jedoch mittels Volksinitiative auf den 1.1.1999 fast komplett wiederhergestellt (NE).

B.2.3. Zwei oder drei Wellen von öffentlichen Abschaffungsforderungen

Öffentlich treten die Abschaffungsforderungen in zwei Wellen gehäuft auf. Die erste Welle ist im Jahr 1995 gut sichtbar und findet grosses mediales Echo. Die zweite Welle rollt seit 2003 über das Land und hat geringeren medialen Widerhall. Es lässt sich am Ende des Untersuchungszeitraumes nicht abschätzen, ob die zweite Welle vorbei und eine dritten Welle am Werk ist, oder ob es sich noch immer um dieselbe und lang anhaltende zweite Welle handelt. Schwere Krisen gibt es 1995 in den Kantonen Jura, Zug, Neuenburg, Bern, Wallis und Zürich.¹⁴ Das heisst, rund die Hälfte der Kantone mit Fachstelle verzeichnen 1995 eine öffentlich sichtbare Krise. Die Fachstelle des Kantons Bern erhält zusätzliche Auflagen, jedoch ohne den Auftrag Familie in die bestehenden Strukturen und Ressourcen integrieren zu müssen. Die Fachstelle des Kantons Zug wird geschlossen. Die Fachstelle des Kantons Neuenburg wird stark reduziert. Im Kanton Wallis nimmt die Regierung wieder Abstand von der Abschaffung und im Kanton Zürich wird die Herunterstufung zur Bedeutungslosigkeit verhindert. Im Kanton Jura wird der Kompetenzkonflikt nach neunmonatiger Vakanz der Stellenleiterin mit der Neubesetzung der Leitungsstelle in geordnete Bahnen gelenkt. Es ist anzunehmen, dass die Verhinderung der faktischen Abschaffung in Zürich nationale Signalwirkung hat und die Welle Ende 1995 beendet. Die institutionellen Gründe für die erste Welle werden in den folgenden Abschnitten erläutert.

Die zweite Welle ist öffentlich erkennbar in den Kantonen: Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Graubünden, Luzern¹⁵, Wallis, Obwalden und Zürich¹⁶. Das heisst, bei der zweiten Welle sind wiederum rund die Hälfte der Kantone mit Fachstelle betroffen. Die zweite Welle ist wiederum kantonal unterschiedlich schwerwiegend. Die Abschaffung durch die Exekutive wird im Kanton Graubünden in der vorparlamentarischen Phase gestoppt. In Obwalden stoppt ein Rücktritt eines langjährigen Kommissionsmitgliedes die Aufkündigung der interkantonalen Vereinbarung mit dem Kanton Nidwalden. In Bern werden ein Teil des verwaltungsinternen Auftrages, und die finanziellen Mittel dazu, dauerhaft gestrichen. In Basel-Stadt kann durch einen Umzug in kantonseigene Räumlichkeiten ein Teil der Kürzungen abgedeckt werden. Im Kanton Wallis wird die Fachstelle faktisch halbiert. Der Kanton Aargau schafft die Fachstelle ab. Im Kanton Zürich lehnen Exekutive und Legislative die Kürzung um 3/4, und im darauf folgenden Jahr, die vollständige Abschaffung, ab. In Basel-Landschaft lehnt die kantonale Legislative die Abschaffung ab. Die Volksinitiative zur Abschaffung der Fachstelle wird nach dem Untersuchungszeitraum eingereicht und von Exekutive und Legislative abgelehnt. Bis zur Volksabstimmung bleibt die Fachstelle von der Abschaffung bedroht.

Ob es sich nach dem Untersuchungszeitraum bei den Ereignissen in den Kantonen Jura, Luzern, Neuenburg und St.Gallen um ein Fortführen der zweiten Welle oder eine allfällige dritte Welle handelt, bleibt weiterer Forschung überlassen.

¹⁴Im Kanton Waadt ist die Abschaffungsforderung 1995 nicht bedrohlich.

¹⁵Primär in den Jahren 2002, 2004 und 2005.

¹⁶2005 und 2006.

B.2.4. Regionale Entwicklung

Die Ausbreitung der kantonalen Fachstellen ist geprägt von Pfadabhängigkeiten und politischer Kultur. Westschweizer Kantone gehören nicht nur zu den ersten, welche das kantonale Frauenstimmrecht in der Schweiz einführten und damit einen, bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes anhaltenden, Niveauunterschied zu den Deutschschweizer Kantonen bei der deskriptiven Repräsentation von Frauen in den kantonalen Legislativen brachten [Rielle, 2005, 42]. Sondern in der Westschweiz finden kantonale Fachstellen früher und eine grössere Verbreitung als in der Deutschschweiz [Rüegg, 1993, 14-19, 63-65]. So existieren 1993 zwölf kantonale Fachstellen, davon fünf in der Westschweiz und eine im Tessin. Somit hat zu diesem Zeitpunkt die Hälfte der Kantone eine kantonale Fachstelle geschaffen. Hingegen haben nur ein Drittel der deutschsprachigen Kantone eine Fachstelle eröffnet [Rüegg, 1993, 54].

Der Vorsprung der romanischen Schweiz nimmt im Untersuchungszeitraum weiter ab, ohne in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu verschwinden. Die vollständig geschlossenen Fachstellen befinden sich in der Deutschschweiz (Zug 1995, Aargau 2005), während die Fachstelle von Neuenburg wiederhergestellt wird.¹⁷ Am Ende des Untersuchungszeitraumes sind die sieben Kantone, die nie eine kantonale Fachstelle für Gleichstellung eröffnet haben, in der deutschsprachigen Schweiz, ebenso die beiden Kantone mit vollständig abgeschafften Fachstellen.¹⁸

Grösste Ausbreitung 2003

Anfang 1995 ist die Ausbreitung der kantonalen Fachstellen für Gleichstellung auf einem ersten Höhepunkt, als vierzehn Kantone eine Fachstelle aufweisen. Während im Lauf des Jahres 1995 die erste Welle an öffentlich auftretenden Abschaffungsforderungen über das Land rollt, erscheint die weitere Ausbreitung ungewiss. So wird die Fachstelle des Kantons Neuenburg stark reduziert. Der Kanton Aargau eröffnet sein Fachstelle. Der Kanton Zug schliesst seine Fachstelle und im Kanton Zürich wird die faktische Abschaffung Ende 1995 abgewendet. Ende 1996 wird die Fachstelle des Kantons Graubünden eröffnet und auf Anfang 1999 wird die Fachstelle des Kantons Neuenburg fast vollständig wiederhergestellt. Die Fachstelle des Kantons Appenzell Ausserrhoden wird 1999 eröffnet. Die Kantone Nidwalden und Obwalden eröffnen ihre gemeinsame Fachstelle anfang 2003. Damit ist zu Beginn des Jahres 2003, mit siebzehn gleichzeitig bestehenden Fachstellen, die bisher grösste Ausdehnung erreicht. Nun folgt die zweite Welle an öffentlich auftretenden Forderungen nach Kürzung und Abschaffung der Fachstellen. In den folgenden Jahren wird die Fachstelle des Kantons Wallis empfindlich verändert. Die Fachstelle des Kantons Basel-Stadt erlebt auf das Jahr 2004 und 2005 einschneidende Kürzungen. Der Kantons Basel-Landschaft kürzt die Mittel der Fachstelle linear um 10 Prozent und ab Ende 2003 ist die Fachstelle von der Abschaffung bedroht. Die Fachstelle des Kantons Aargau wird durch die kantonale Exekutive auf Ende 2005 geschlossen, nachdem die kantonale Legislative eine Abschaffungsforderung 2004 knapp und mit fadenscheinigen Argumenten abgelehnt hat. Trotz dieser Rückschläge, sind am Ende des Untersuchungszeitraumes in siebzehn Kantonen sechzehn kantonale Fachstellen an der Arbeit.

B.2.5. Kantonale Exekutiven sind entscheidend

Die Einrichtung einer Fachstelle für Gleichstellung ist das Ergebnis eines Prozesses, in dem verschiedene Kräfte für und gegen eine solche Institution streiten. Die Schaffung einer Fachstelle kann auf Druck von Frauenseite, von der Legislative, der Exekutive, von der öffentlichen Mei-

¹⁷Die Fachstelle des Kantons Wallis ist zweisprachig.

¹⁸Wie die Bilanz nach dem Untersuchungszeitraum aussieht, wird sich noch weisen.

B. Quervergleich der Anamnesen

| Kt. | Forderung nach kt. Fachstelle | Forderung deponiert | Eröffnung | Befristung | WE |
|-----|--|---------------------------------|-------------------------|------------|----|
| JU | Vorstoss Valentine Friedli, AFDJ | 1977 | 05.03.1979 | 0 | 1 |
| GE | Auslöser unbekannt ^a | unbekannt | 01.11.1987 | 0 | 1 |
| SG | Postulate Kaspar und Hilbert, SP | 1981 / 1987 | 01.01.1989 | 1 | 1 |
| BL | Motion Oberholzer-Leutenegger, POCH. Volksinitiative | 13.03.1986 / 1987 | 01.06.1989 | 0 | 1 |
| ZH | Postulat Guler-Balzer/Hofmann/Leemann, SP | 11.05.1987 | 01.03.1990 | 0 | 1 |
| BE | Postulate Boehlen, SP. Matter, jb und Zulauf, loR | 24.08.1981 / 02.06.1986 | 03.09.1990 | 1 | 1 |
| NE | Motionen Philippi und Gueissaz/Haussener | 23.03.1983 / 16.05.1983 | 01.10.1990 ^b | 1 | 1 |
| VD | Motion Marie-Louise Jost, GP und Konsorte | Mai 1989 | 01.01.1991 | 0 | 1 |
| TI | Zwei oder drei Vorstösse | 1984 / 1985 / 1989 ^c | 01.07.1991 | 0 | 1 |
| ZG | Interpellation aller acht Kantonsrätinnen | September 1987 | 01.02.1992 | 1 | 0 |
| BS | Anzug Mascarini und Konsorten | überwiesen 10.05.1979 | 01.10.1992 | 0 | 1 |
| VS | Motion Esther Waeber-Kalbermatten, SP | 12.05.1989 | 01.02.1993 | 1 | 1 |
| FR | Motionen Lüthi/Rebetez und Ducrot/Jungo/Duc | 28.11.1990 | 01.06.1994 | 1 | 1 |
| LU | Motion Laura Gallati, Unabhängige Frauenliste | 1987 | 01.01.1995 | 0 | 1 |
| AG | Motion Imeline Gehrig-Borner, CVP | 18.09.1990 | Ende 1995 | 1 | 0 |
| GR | Auslöser unklar ^d | 1990, 1994, GIG | 01.11.1996 | 0 | 1 |
| AR | Volksinitiative | 14.06.1991 | 01.06.1999 | 0 | 1 |
| NW | Befristung Kommission OW läuft aus | (April 2000) | 01.03.2003 | 0 | 1 |
| OW | Befristung Kommission endet Januar 2002 | Kommission April 2000 | 01.03.2003 | 0 | 1 |
| UR | Motion Armin Braunwalder GI-Kommission | 28.09.1992 | 01.01.1996 | 0 | 1 |
| SO | Grobkonzept AG Frauenzentrale. Volksmotion | 08.03.1989 / 14.01.1992 | - | 1 | - |
| SZ | Postulat Jager/Meyerhans/Schilter/Ulrich | 25.08.1989 | - | 1 | - |
| SH | Motion | ca. Ende 1980er | - | Unbekannt | - |
| TG | Zeitpunkt Vorstoss unklar | ca. Ende 1980er | - | Unbekannt | - |
| AI | - | - | - | 0 | - |
| GL | - | - | - | 0 | - |

Tabelle 23.: Zeitpunkte Vorstösse, Eröffnung und Befristung. Quellen: Anamnesen.

^aIn Frage kommen: Vorstösse, Frauendruck und Kommissionsberichte.

^bFast vollständig wiederhergestellt auf 1.1.1999.

^cSchliesslich zielführender Vorstoss nicht identifizierbar.

^dIn Frage kommen: Briefe, Frauendruck und Eingaben.

B. Quervergleich der Anamnesen

nung, aber auch aus Kommissionen kommen.¹⁹ Es kommen verschiedene kantonale AkteurInnen in Frage eine kantonale Fachstelle zu schaffen. So kann eine Fachstelle über eine Volksabstimmung geschaffen werden, über den Verfassungsrat, über die Aufgabenkompetenz der Legislative oder über die Kompetenz der Exekutive zur Organisation der kantonalen Verwaltung. Welche Gremien schlussendlich über die Entstehung entschieden haben, wird in der Tabelle 24 aufgelistet.

In einem Kanton wird die Schaffung der Fachstelle vom Verfassungsrat beschlossen. In allen anderen Kantonen wird die Schaffung hauptsächlich von der Exekutive beschlossen. Die Legislative ist in der Hälfte der Kantone mehr oder weniger stark mitbeteiligt. Die Beteiligung reicht von zur Kenntnis nehmen, das Budget dazu beschliessen, den Parlamentsbeschluss dazu liefern bis zum Verabschieden der erforderlichen rechtlichen oder gesetzlichen Grundlagen. In keinem Kanton, legen die Quellen nahe, dass die Legislative gegen den ausdrücklichen Willen der Exekutive eine Fachstelle beschliesst. Ein mehr oder weniger ausgeprägter Wille der Exekutive wird im Schaffungsprozess offenbar erreicht. Umgekehrt wird keine Fachstelle gegen den ausdrücklichen Willen der Legislative geschaffen. Es braucht im richtigen Zeitpunkt in beiden Gremien offenbar eine gewisse Mehrheit.

In denjenigen Kantonen, bei denen es nicht zur Schaffung einer Fachstelle kommt, ist mindestens eine der Mehrheiten zu einer bestimmten Phase nicht gegeben. Im Kanton Solothurn kommt es relativ knapp nicht zur Entstehung einer Fachstelle. Aus den Quellen entsteht der Eindruck, dass sich die beiden Gremien den schlussendlichen Schaffungsentscheid, wie eine heisse Kartoffel, gegenseitig zuschieben.²⁰ Ein Spezialfall sind die Kantone Nidwalden und Obwalden. Hier hat Obwalden eine auf zehn Jahre befristete Kommission und Nidwalden eine permanente Kommission geschaffen. Die Kommission von Obwalden setzt sich gegen Ende der Befristung für die Zusammenarbeit mit Nidwalden ein. Die Exekutiven der beiden Kantone kommen überein, eine gemeinsame Fachstelle zu schaffen. Die kantonalen Exekutiven sind folglich von entscheidender Bedeutung.

Die Abwesenheit von Volksabstimmungen zur Schaffung einer Fachstelle ist aus zwei Gründen bemerkenswert. Einerseits bedeutet dieser empirische Befund, dass die entsprechenden Kreise das Fraueninteresse an einer Fachstelle offenbar innerhalb der politischen Institutionen Legislative und Exekutive für durchsetzungsfähig erachten. Das sagt etwas aus über die Macht von Frauen in diesen beiden Gremien. Und andererseits scheinen die entsprechenden Kreise davon ausgegangen zu sein, dass eine Volksabstimmung für eine Fachstelle, gegen den Willen von Legislative oder Exekutive, nicht zu gewinnen ist.²¹ Es handelt sich hier folglich nicht um ein Interesse, welches in keiner Art und Weise in Exekutive und Legislative repräsentiert ist und damit konfrontativ über die ausserparlamentarische Volksinitiative erzwungen werden kann und muss.²²

Mit der Auflistung der Schaffer geht es nicht nur um die Beobachtung, dass es hauptsächlich die überwiegend männlich dominierten Exekutiven sind, welche schlussendlich die Schaffung beschliessen, sondern auch um das Festhalten der weiteren Verantwortlichkeit. In vielen Kantonen ist mit der Identifizierung des Gremiums, welches die Fachstelle schlussendlich entstehen lässt, auch dasjenige Gremium bezeichnet, von dessen Willen die Fachstelle in den folgenden Jahren

¹⁹Über die Kräfte, die gegen eine Fachstelle kämpfen, ist in den Quellen noch weniger ersichtlich, als wer sich dafür einsetzt.

²⁰Worin diese heisse Kartoffel besteht, müsste vertieft unter Geschlechterperspektive untersucht werden. Diese spezielle Art von Mutlosigkeit oder Angst vor den Konsequenzen einer Schaffung hatte dann in den Parlamentswahlen Konsequenzen (siehe Anamnese Kanton Solothurn).

²¹Ob das Thema mit einer Initiative hätte aufgebracht werden können, ist eine andere Frage.

²²Die Autorin macht sich keine Illusionen. Von einer dauerhaften Repräsentation von Fraueninteressen innerhalb von Legislative und Exekutive ist nicht auszugehen. Es werden einige Personen sehr hart gearbeitet haben, damit die Mehrheiten für die Fachstelle im entscheidenden Zeitpunkt vorhanden waren.

hauptsächlich abhängt.

B.3. Befristungen

Gleichstellung ist als Dauerauftrag in der Bundesverfassung verankert. Dazu in Kontrast steht das Phänomen der Befristung eines wesentlichen Anteils der Fachstellen von fast 40 Prozent. Ende 1980er und anfang 1990er Jahre sind staatliche Aufgaben permanente staatliche Aufgaben. Mit dem Aufkommen von New Public Management ist die Erfüllung von staatlichen Aufgaben nicht mehr in erster Linie eine Frage rechtlicher Grundlagen, sondern eine kurzfristigere und finanzpolitischere Frage. Die Finanzierungskrisen der öffentlichen Haushalte befördert die Diskussion darüber, welche Aufgaben der Staat überhaupt wahrnehmen soll. Kantonale Fachstellen für Gleichstellung sind ein Ort, an dem die fehlende politische Unterstützung der Aufgabe übersetzt wird in eine institutionelle Schwächung der Fachstellen, indem die Aufgabe vorerst nur befristet eingerichtet wird.

Die Befristung ist eine legitimatorische Schwäche, die nur mit viel politischer Energie zu einer legitimatorischen Ressource umgebogen werden kann: *«Eine Überprüfung nach drei, vier Jahren wäre nicht problematisch, wenn es dabei darum ginge, sicherzustellen, dass die Stelle mit den nötigen Ressourcen ausgestattet oder organisatorisch optimal eingegliedert ist», meint Christa Köppel, Leiterin der FFG Zürich. «Doch bis jetzt hat sich gezeigt, dass diese Befristung immer wieder die Grundsatzfrage ‘Sein oder nicht sein?’ aufs Tapet bringt.» [...] Wichtig ist deshalb, dass die Büros nicht einen befristeten Auftrag haben. Vor allem aber sollten sie rechtlich gut verankert sein. Denn auch definitiv eingesetzte Stellen können - etwa via Sparmassnahmen - eingeschränkt oder gestrichen werden [...]. Allerdings mit unterschiedlichem Aufwand: Je nach gesetzlicher Grundlage müssen dem Beschluss der Exekutive auch Legislative und eventuell die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zustimmen.»* [annabelle, 1996, 121]. Mit einer Befristung ist unklar, wie lange es eine Fachstelle geben wird. Das erschwert die verwaltungsinterne Kooperation. Der kurze Planungshorizont beeinträchtigt eine langfristige und nachhaltige Arbeit der Fachstelle. Die Befristung kann als Indiz interpretiert werden, dass Fachstellen für Gleichstellung mehr Legitimation bedürfen, als andere staatliche Aufgaben und Stellen.

Verbreitung von Befristungen

Die ersten beiden Fachstellen werden als unbefristete, das heisst, als permanente Fachstellen eröffnet. Die Hälfte der bis 1996 eröffneten Fachstellen wird vorerst befristet eröffnet. Die beiden Eröffnungen nach 1996 sind unbefristet.²³ Es besteht ein Zusammenhang zwischen öffentlicher Diskussion über Befristung beim Entscheid über die Schaffung der Fachstelle und effektiver Befristung. Diejenigen Kantone, welche ihre Fachstelle permanent eröffneten, weisen keine öffentliche Diskussion über die Befristung der Fachstelle auf. Hingegen haben alle Kantone, welche beim Entscheid über die Schaffung öffentlich eine Diskussion über die Befristung der Fachstelle führen, ihre Fachstelle befristet eröffnet. In dem Sinn, handelt es sich bei der Befristung wohl nicht um einen Periodeneffekt, also eine Diskussion die historisch einmalig auftritt [Diekmann, 1999, 281-283], sondern um die Notwendigkeit diesen Kompromiss einzugehen um die Fachstelle überhaupt eröffnen zu können.²⁴

Die Befristung als Zugeständnis reicht nicht in allen Fällen aus, damit es zur Schaffung einer

²³Die Vereinbarung zwischen den beiden Kantonen Obwalden und Nidwalden beinhaltet eine einjährige Kündigungsfrist. Streng genommen handelt es sich damit um eine Fachstelle mit permanenter Befristung.

²⁴In weiteren Untersuchungen könnte die Befristung möglicherweise als Indikator für die Stärke von kantonalen Fachstellen dienen.

kantonalen Fachstelle kommt. So war in zwei Kantonen die befristete Eröffnung der Fachstelle vorgesehen gewesen. Die Schaffung der Fachstelle scheiterte jedoch in der kantonalen Legislative.

Befristungen und Auftreten von gewichtigen Krisen

Die Befristung hat keine Auswirkung auf das Auftreten von Kürzungs- und Abschaffungsforderungen. Hingegen ist die Existenz einer Befristung eine stärkere Bedrohung für das Überleben von Kürzungs- und Abschaffungsforderungen. Von den zehn Kantonen mit permanent eröffneter Fachstelle²⁵ haben bis auf zwei alle mehr oder weniger schwere politische Krisen. In zwei Kantonen ist die Abschaffung eine reale Bedrohung (ZH und BL). Fünf Kantone kürzen die Mittel, doch nicht den Auftrag (BS, TI, GR, LU und BL). Von den sieben Kantonen mit befristet eröffneter Fachstelle zeigen im Untersuchungszeitraum zwei Kantone keine schwere politische Krise. Zwei Kantone schliessen ihre Fachstelle vollständig (ZG und AG), eine Fachstelle wird dank politischer Arbeit nur für eine gewisse Zeit stark reduziert (NE). Jahre nach der Befristung halbiert ein Kanton seine Fachstelle faktisch (VS) und ein Kanton kürzt dauerhaft die Mittel und den Auftrag (BE).

Befristungen und Überstehen von Krisen

Von den permanenten Fachstellen bestehen alle bis zum Ende des Untersuchungszeitraums und darüber hinaus. In einem Kanton wird die Fachstelle über den Untersuchungszeitraum hinaus öffentlich von der Abschaffung bedroht (BL). Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes ist die Bilanz der sieben Kantone mit befristet eröffneter Fachstelle schlechter. Zwei Fachstellen werden komplett geschlossen (ZG auf Ende 1995 und Aargau auf Oktober 2005).²⁶

Verlängerung der Befristungen und Überführungen in permanenten Status

Von den sieben befristeten Fachstellen werden drei nach der ersten befristeten Periode von fünf Jahren in einen unbefristeten Zustand überführt (BE, NE und VS). Eine Fachstelle wird mit dem Auslaufen der Befristung von rund vier Jahren geschlossen (ZG). Zwei Fachstellen erleben eine Weiterführung der Befristung um weitere fünf Jahre (FR und AG). Wobei eine schon bei der Befristungsverlängerung das Versprechen erhält, nach der Reorganisation der Verwaltung als permanente Struktur weitergeführt zu werden (FR). Die andere Fachstelle wird nach dem Ablauf der zweiten fünf Jahre geschlossen (AG). Damit wird 2005 die letzte Befristung aufgehoben.

Singulär ist der Kanton St.Gallen. Dessen Fachstelle ist die ersten zwölf Jahre ihres Bestehens befristet. Die fünf befristeten Zeitabschnitte sind von unterschiedlicher Länge zwischen einem halben und fünf Jahren. Nach dem Ende der vierten Verlängerung wird die Fachstelle 2002 als permanente Struktur innerhalb der Verwaltung eröffnet. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes wird keine der permanenten Fachstellen in eine befristete Fachstelle überführt. Hingegen werden schliesslich fünf von sieben befristeten Fachstellen in permanente Fachstellen überführt. Am Ende des Untersuchungszeitraumes sind alle Fachstellen für Gleichstellung permanente Fachstellen.

Institutioneller Grund für die erste Welle

Die Befristung der Fachstellen ist ein wichtiger institutioneller Grund für das Auftreten der ersten Welle an gehäuft auftretenden Kürzungs- und Abschaffungsforderungen. Da bei vielen befristet errichteter Fachstellen die erste Befristung 1995 oder 1996 ausläuft, ist die Weiterführung

²⁵Die FS der Kantone Obwalden und Nidwalden wird als Spezialfall betrachtet und nicht mitgezählt.

²⁶Im Jahr nach dem Untersuchungszeitraum gewärtigen mindestens fünf Fachstellen Krisen in Form von mehr oder weniger starken Umstrukturierungen und Kürzungen: GR, JU, LU, NE und SG.

B. Quervergleich der Anamnesen

| Kt. | Forderung in | geschaffen von | Dauer Befristung | Perioden | Zeit |
|-------|--------------------------|---|------------------|------------------------|-----------|
| JU | Verfassungsrat | Verfassungsrat | unbefristet | - | - |
| GE | Unbekannt | Exekutive | unbefristet | - | - |
| SG | Legislative | Frauenzentrale, Exekutive, Legislative | 12 Jahre | 1*3, 2* 1/2, 2*5 Jahre | 1989-2002 |
| BL | Legislative ^a | Exekutive ^b | unbefristet | - | - |
| ZH | Legislative | Exekutive | unbefristet | - | - |
| BE | Legislative | Legislative, Exekutive | 5 Jahre | 1*5 Jahre | 1990-1995 |
| NE | Legislative | Exekutive, Legislative | 5 Jahre | 1*5 Jahre | 1990-1995 |
| VD | Legislative | Exekutive, Legislative | unbefristet | - | - |
| TI | Legislative | Exekutive | unbefristet | - | - |
| ZG | Legislative | Exekutive, Legislative | knapp 4 Jahre | 1*fast 4 Jahre | 1992-1995 |
| BS | Legislative | Exekutive | unbefristet | - | - |
| VS | Legislative | Exekutive, Legislative | 5 Jahre | 1*5 Jahre | 1993-1997 |
| FR | Legislative | Legislative, Exekutive | 10 Jahre | 2*5 Jahre | 1993-2003 |
| LU | Legislative | Exekutive, Legislative | unbefristet | - | - |
| AG | Legislative | Exekutive ^c | 10 Jahre | 2*5 Jahre | 1995-2005 |
| GR | Unklar ^d | Exekutive mit Legislative | unbefristet | - | - |
| AR | Kantonskanzlei | Exekutive | unbefristet | - | - |
| NW/OW | - | Kommissionen, Exekutiven, Legislativen | Kündigungsfrist | 1 Jahr | seit 2003 |
| UR | Legislative | Exekutive richtet als verwaltungsinterne Anlaufstelle eine unbefristete Ombudsstelle ein. | | | |
| SO | Exekutive | Legislative lehnt Vorschlag von Exekutiv 1993 ab. Wäre auf 5 Jahre befristet gewesen. | | | |
| SZ | Legislative | Exekutive und Legislative lehnen FS 1997 ab. Wäre befristet gewesen. | | | |
| SH | Legislative | Legislative lehnt Schaffung 1991 ab. Unbekannt, ob Befristung geplant. | | | |
| TG | unbekannt | Kommission will Schaffung 1992. Unbekannt, ob Befristung geplant | | | |
| AI | - | - | - | - | - |
| GL | - | - | - | - | - |

Tabelle 24.: AkteurInnen, institutioneller Status und Dauer der Befristung. Quelle: Anamnesen.

^aVolksinitiative eingereicht bei Kantonskanzlei.

^bMit nacheilender Legislative.

^cMit zustimmender und präzisierender Kenntnisnahme Legislative.

^dUnter anderem Eingaben beim Regierungsrat für Erziehung.

der Fachstelle in einigen Kantonen ein Thema. In denjenigen Kantonen, wo die Fachstelle befristet eröffnet wurde, ist es institutionell relativ einfach die Fachstelle abzuschaffen, in dem die Befristung nicht verlängert wird. Die Fachstelle ist bereits beerdigt, wenn in der Legislative Nichteintreten auf die Debatte beschlossen wird. Die geringe kantonale, rechtliche Verankerung der Fachstellen zu Beginn, bringt bei der Frage nach einer permanenten Weiterführung auch die Frage nach einer ausreichenden rechtlichen Verankerung der Fachstelle auf. Eine politische Einigung beinhaltet da sehr viel, zwischen potentiell sehr unterschiedlichen Ansichten über das wie und wieviel von Gleichstellung.

B.4. Kantonale, rechtliche Grundlagen

B.4.1. Verhältnis Bundesverfassung und Kantonsverfassungen

Als Folge eines indirekten Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative “Gleiche Rechte für Mann und Frau”, ist seit 1981 Gleichberechtigung von Frau und Mann als ein Grundrecht in der Bundesverfassung verankert [Chaponnière-Grandjean, 1983, 38][Bigler-Eggenberger, 2003, 29-30, 34][Buser, 2004, 157][EKF, 2001, 29-32][Ballmer-Cao, 2000, 92][Senti, 1994, 118, 121]. Im Untersuchungszeitraum wird mit dem in Kraft Treten der nachgeführten Bundesverfassung auf den 1.1.2000 der Grundrechtskatalog allgemein erweitert. Im Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau gibt es nur geringfügige Anpassungen an die sich seit 1981 entwickelte Lehre und Praxis des Bundesgerichtes. Die Bundesverfassung steht über den Kantonsverfassungen. Die Kantone können in ihren Kantonsverfassungen Bestimmungen zur Gleichstellung verankern. *“Die Kantonsverfassung darf in keiner Weise dem Bundesrecht widersprechen, und zwar weder auf Verfassungs-, Gesetzes- noch auf Verordnungsebene. Die Kantonsverfassungen müssen auch das für die Schweiz verbindliche Völker- und Staatsvertragsrecht einhalten.”* [Buser, 2004, 30-31].²⁷ Bestimmungen in Kantonsverfassungen haben gegenüber Bestimmungen in Gesetzen ein höheres Gewicht, weil sie in der Regel eine grössere politische Mehrheiten als Hürden zu erreichen haben, um in den Rechtstext aufgenommen zu werden (Erhöhte formelle Gesetzeskraft) [Buser, 2004, 15, 19].

Unselbstständige und selbstständige Bestimmungen

In den Rechtswissenschaften wird zwischen selbstständigen und unselbstständigen, den Bundesrecht wiederholenden, Bestimmungen unterschieden [Buser, 2004, 157]. Grundrechte in kantonalen Verfassungen können eine eigenständige Bedeutung, neben den in der Bundesverfassung garantierten Grundrechten erhalten, wenn sie weitergehend sind, als die in der Bundesverfassung garantierten Grundrechte [Buser, 2004, 158]. Die unselbstständigen Bestimmungen haben im Allgemeinen nur Informationscharakter, seit mit der neuen Bundesverfassung ein einheitlicher und umfassenderer Grundlagenkatalog schriftlich verankert wurde und nicht mehr nur die Rechtssprechung des Bundesgerichtes garantiert wurde [Buser, 2004, 23-24]. Die rechtlich selbstständige Bedeutung einzelner kantonalen Grundrechte besteht erstens, wo diese nicht von Bundesgericht oder Bundesverfassung anerkannt sind, wie Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnung, Anspruch auf Stipendien oder Unterrichtsfreiheit (Selbstständige kantonale Grundrechte) [Buser, 2004, 159]. Zweitens, wenn zwar vergleichbare Grundrechte auf Bundesebene bestehen, die kantonalen aber einen weitergehenden Schutzbereich haben, wie beispielsweise Anspruch auf materielle Behandlung von Petitionen [Buser, 2004, 160]. Drittens, wenn es sich um konkretisierte Formen von auch auf Bundesebene garantierten Grundrechten handelt. *“Im Rahmen einer*

²⁷Bis auf die Kantonsverfassung des Kantons Zug werden seit 1955 alle Kantonsverfassungen totalrevidiert [IDHEAP, 2004][Buser, 2004, 35-37].

B. Quervergleich der Anamnesen

kantonale Grundrechtsnorm zur Gleichstellung wären etwa Konkretisierungen im Sinne explizit genannter Massnahmen, wie Quotenregelungen (für den Gleichstellungsbereich) denkbar." [Buser, 2004, 162].

Kantonale Gerichtsinstanzen sind *"verpflichtet, diese kantonalen Grundrechte anzuwenden und damit den Freiheitsschutz über die Garantie der Bundesverfassung hinaus zu erweitern."* [Buser, 2004, 160].²⁸ Wenn Kantone Grundrechte erlassen, die über die Bundesverfassung hinausgehen, so kann dies langfristig zur Weiterentwicklung des Grundrechtskataloges in der Bundesverfassung beitragen [Buser, 2004, 155-162]. Dies ist beispielsweise mit dem in Kraft Treten der nachgeführten Bundesverfassung geschehen.

B.4.2. Situation am Ende des Untersuchungszeitraumes

Die folgenden Ausführungen basieren auf den Zusammenstellungen, die im Kapitel C dokumentiert sind. Die Tabelle 29 gibt in groben Zügen hauptsächlich die Situation am Ende des Untersuchungszeitraumes wieder. Textbeispielen in Deutsch und Französisch zu den einzelnen juristischen Begriffen finden sich ab Seite 335.

Die beiden Kantonsverfassungen mit den umfassendsten Bestimmungen bezüglich Geschlechtergleichstellung treten 1995 und 1996 in den Kantonen Bern und Appenzell Ausserrhoden in Kraft. Neuenburg, Zürich und Basel-Stadt ziehen rund zehn Jahre später mit ähnlich umfassenden Bestimmungen nach.

Unselbstständige Bestimmungen

Das Allgemeine Rechtsgleichheitsgebot und das Diskriminierungsgebot sind über die Bundesverfassung garantiert. Sie haben, neben der Relevanz für Frauen- oder Gleichstellungsfragen, eine grundsätzliche Bedeutung. Es handelt sich folglich um unselbstständige Grundrechtsbestimmungen, wie auch das Geschlechtergleichstellungsgebot und das Lohnleichheitsgebot.

Viele Kantonsverfassungen enthalten keine Bestimmungen zur Gleichstellung (Leerstellen). Das Allgemeine Rechtsgleichheitsgebot ist nicht in allen Kantonsverfassungen verankert. Das Allgemeine Diskriminierungsverbot ist eher selten unter den Kantonen ohne Fachstelle.

Auch der Satz *"Mann und Frau sind gleichberechtigt"* (Geschlechtergleichstellungsgebot) ist eine unselbstständige Bestimmung und seit 1981 über die Bundesverfassung garantiert. Das Geschlechtergleichstellungsgebot findet 1977 den Weg in die Kantonsverfassung des Kantons Jura. Die Bundesverfassung wird 1981 damit erweitert. Mit der Verabschiedung der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft tritt das Geschlechtergleichstellungsgebot 1984 wieder auf Kantonsebene auf. Die Bestimmung tritt 1987 in Kraft. Im Lauf der nächsten 20 Jahre findet das Geschlechtergleichstellungsgebot Eingang in knapp die Hälfte der Kantonsverfassungen. Kantone ohne Fachstelle haben in der Regel das Geschlechtergleichstellungsgebot nicht in der Kantonsverfassung verankert.

Selbstständige Bestimmungen selten

Alle weiteren möglichen Bestimmungen zur Geschlechtergleichstellung sind noch seltener in den Kantonsverfassungen zu finden. Von denjenigen Kantonen, welche die Förderverpflichtung explizit in der Kantonsverfassung verankert haben, ist sich die grosse Mehrzahl bewusst, dass gemäss der Bundesverfassung sowohl der Kanton, als auch die Gemeinden zuständig sind für

²⁸Aus historischen und prozesstaktischen Gründen (strenge Rügepflicht) werden im staatrechtlichen Beschwerdeverfahren, die kantonalen Grundrechte *"kaum je alleine, sondern immer zusammen mit eidgenössisch oder staatsvertraglich gewährleisteten Grundrechten angerufen."* [Buser, 2004, 161-162].

Gleichstellung. Die Selbstverpflichtung zu Massnahmen in der Kantonsverfassung ist relativ selten und steht zum Teil an Stelle der Förderverpflichtung. Der Anspruch auf gleiche Bildung und das Lohnleichheitsgebot sind etwas häufiger zu finden. Gleicher Bildungs- und Ämterzugang gehen als explizite Formulierungen über die bestehende neue Bundesverfassung hinaus [Neue BV, 1999]. Der gleiche Bildungszugang ist nur gerade in zwei Kantonsverfassungen verankert. Der gleiche Ämterzugang kann als kantonale Innovation bezeichnet werden. Der Kanton Jura kennt diese Bestimmung schon seit der Kantonsgründung.²⁹

Geringe Verbreitung von Quoten

In den Kantonsverfassungen sind Frauen- oder Geschlechterquoten bis auf zwei Fälle abwesend. Der Kanton Waadt hat eine Bestimmung, welche für kantonale Behörden ein ausgeglichenes Verhältnis von Frauen und Männern als Ziel anstrebt. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden kennt eine implizite Quote, indem sich eine Bestimmung für gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Frauen und Männern ausspricht. Die Quote kommt im Rahmen der Entstehung der Fachstelle 1995 in die Kantonsverfassung. Explizite Quoten sind am Ende des Untersuchungszeitraumes inexistent. Der Kanton Basel-Stadt hat in der neuen Kantonsverfassung, die nach dem Untersuchungszeitraum in Kraft tritt, einen Passus verankert, welcher den Kanton Basel-Stadt dazu verpflichtet die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit mit Betreuungspflichten zu fördern.³⁰

B.4.3. Kantonale, rechtliche Grundlagen für Gleichstellungspolitik

Die Tabelle 25 verzeichnet die Existenz und den Zeitpunkt von kantonalen, rechtlichen Grundlagen zur Frauen- und Gleichstellungspolitik im Untersuchungszeitraum. Die Wirkung dieser Bestimmungen ist je nach rechtlicher Ebene unterschiedlich. Es geht hier darum, auch die geringste Bestimmung aufzuführen, sofern sie den existiert.

Definition kantonale rechtliche Grundlagen für Gleichstellungspolitik

Hier gelten als rechtliche Grundlagen für Frauen- und Gleichstellungspolitik auf der Verordnungsebene, wenn kantonale Bestimmungen, welche Gleichstellung von Frauen und Männer oder ähnliche Begriffe wie Chancengleichheit, Frauen- und Geschlechterfragen, etc., als Aufgabe erwähnen. Beispielsweise als Aufgabe der kantonalen Exekutive, eines Departements, der Staatskanzlei, eines Amtes, einer Abteilung oder einer Dienststelle. Auf Gesetzesebene gelten hier von der kantonalen Legislative erlassenen Rechtstexte (Gesetze etc.) als rechtliche Grundlage für Gleichstellungspolitik, wenn eine Bestimmung den Begriff Gleichstellung oder ähnliches enthält.³¹ Auf der Ebene der Kantonsverfassung werden in der Tabelle zwei spezifische Bestimmungen vermerkt: Die Förderverpflichtung und die Massnahmenverpflichtung.³² Es hätte auch das Geschlechtergleichstellungsgebot statt der Förderverpflichtung in Betracht gezogen werden können. Der Unterschied in der Verteilung der Kantone ist jedoch minim.³³ Als rechtliche Grundlagen für Gleichstellungspolitik werden nur explizite Bestimmungen betrachtet.³⁴

²⁹Unter den Aufgaben der Fachstelle aufgeführt und nicht bei den Grundrechten.

³⁰Ähnliches gilt für den Kanton Zürich. Analoge Bestimmungen möglicherweise auch in anderen Kantonsverfassungen vorhanden.

³¹Einige dieser Quellen haben nur einen verwaltungsinternen Bezug.

³²Siehe Seite 335.

³³Dann hätten die Kantone Nidwalden und Schaffhausen eine rechtliche Quelle weniger, während die Kantone Tessin und Basel-Stadt eine mehr hätten.

³⁴Verweise auf die Bundesverfassung (SG und GR) werden hier nicht als explizite Bestimmungen betrachtet.

B. Quervergleich der Anamnesen

In dieser Auflistung sind weder Rechtstexte berücksichtigt, in denen es eine Bestimmung zur sprachliche Gleichstellung innerhalb dieses Rechtstextes hat, noch Bestimmungen für thematische Bereiche, wie Gleichstellung an Fachhochschulen oder Zugang zu Bildungsinstitutionen.

Entwicklung im Untersuchungszeitraum

Das Schaffen von kantonalen rechtlichen Grundlagen zu Gleichstellungspolitik ist eine Entwicklung, die hauptsächlich während des Untersuchungszeitraumes stattfindet. Von den Kantonen mit kantonaler Fachstelle haben sechzehn kantonale, rechtliche Grundlagen für Gleichstellungspolitik. Drei Kantone mit Fachstelle kennen auch am Ende des Untersuchungszeitraumes keine entsprechenden Bestimmungen. Von den sieben Kantonen ohne Fachstelle haben deren vier rechtliche Grundlagen für kantonale Gleichstellungspolitik. Das heisst, am Ende des Untersuchungszeitraumes sind kantonale, rechtliche Grundlagen noch nicht flächendeckend vorhanden.

In Kraft Treten der kantonalen, rechtlichen Grundlagen

Die Jahreszahlen nach der Eröffnung der Fachstelle zeigen an, wann kantonale, rechtliche Grundlagen zur Gleichstellungspolitik geschaffen werden. In Zweidrittel der Kantone mit Fachstelle tritt die erste rechtliche Grundlage für kantonale Gleichstellungspolitik vor der Eröffnung der Fachstelle in Kraft. Ein Drittel erlässt erst kurz bis lange nach der Eröffnung, kantonale Grundlagen für Gleichstellungspolitik. Die zweite und dritte rechtliche Grundlage kommt in der Regel Jahre nach der Eröffnung und nach der ersten rechtlichen Grundlage. Am Ende des Untersuchungszeitraumes haben viele der Kantone mit Fachstelle Gleichstellungspolitik in zwei bis vier rechtlichen Quellen verankert. Am Ende des Untersuchungszeitraumes gibt es weiterhin Kantone, die in ihrem gesamten kantonalen Rechtsbestand nicht ein einziges Mal den Begriff Gleichstellung oder ähnliches, verwenden.³⁵

B.4.4. Rechtliche Verankerung der Fachstellen und Eröffnung

Die Tabelle 26 gibt einen Überblick über die kantonalen, rechtlichen Grundlagen der Fachstellen und deren Erlasszeitpunkt.³⁶ Die kantonalen Details können den entsprechenden Anamnesen entnommen werden. Von den 19 Kantonen mit Fachstelle haben 15 Kantone eigene, kantonale rechtliche Grundlagen für die Fachstelle für Gleichstellung geschaffen. Als kantonale, rechtliche Grundlagen gelten die Kantonsverfassung, Gesetze und weitere von der kantonalen Legislative verabschiedete Rechtstexte mit Gesetzescharakter (Dekret, Verordnung) und von der kantonalen Exekutive erlassene Reglemente und Verordnungen.³⁷ In vier Kantonen wird die Fachstelle am Ende des Untersuchungszeitraumes in keiner kantonalen rechtlichen Grundlage erwähnt. Es handelt sich dabei um Fachstellen, die schon lange bestehen. Ohne explizite kantonale, rechtliche Grundlagen ist eine Fachstelle institutionell gefährdeter, als mit den entsprechenden Grundlagen. Von den beiden im Untersuchungszeitraum geschlossenen Fachstellen hat eine (AG) Zeit ihres Bestehens keine kantonalen rechtlichen Grundlagen, während die andere für 1993 eher vorbildliche rechtliche Grundlagen aufweist (ZG) [Rüegg, 1993, 88-91].

In 75 Prozent der Kantone tritt die kantonale, rechtliche Grundlage für die Fachstelle vor deren Eröffnung in Kraft und in drei Kantonen danach. In der Regel tritt die erste kantonale, rechtliche Grundlage kurz vor der Eröffnung der Fachstelle, maximal zwei Jahre vorher, in Kraft.

³⁵Digitale Suche unter www.lexfind.ch. Regelungen zum GlG ausgenommen.

³⁶Die Bestimmungen zur Einführungsgesetzgebung zum GlG folgen weiter unten.

³⁷Verwaltungsinterne Texte, wie Richtlinien, Weisungen, Pflichtenhefte, Stellenbeschriebe, Leistungsvereinbarungen und Leistungsaufträge fallen ebenso wenig unter diese Definition, wie Reglemente für Gleichstellungskommissionen.

B. Quervergleich der Anamnesen

| Kt. | gsp ^a | wo | wann ^b | Jahre nach Eröffnung |
|-----|------------------|---|-------------------|------------------------|
| JU | 1 | KV | 1 | -2 |
| GE | 1 | KV | 2 | +0.08 |
| SG | 0 | - ^c | - | - |
| BL | 1 | KV, EG GIG, Dienstordnung FKD | 1 | -2, +9, +11 |
| ZH | 1 | KV | 2 | +16 |
| BE | 1 | Dekret, neue KV, Organisationsgesetz, EG GIG | 1 | -, +4.25, +5, +9 |
| NE | 1 | neue KV, VO Dienststellenzuordnung, Organisationsreglement, Familien- und Gleichstellungspolitikreglement | 2 | +12, +16, +16, +16 |
| VD | 1 | alte KV, ^d | 1 | -11, +12, +12, +14 |
| TI | 0 | - | - | - |
| ZG | 1 | KV | 1 | -1 |
| BS | 1 | EG GIG | 2 | +4, +12 ^e |
| VS | 1 | Gesetz, Befugnisverordnung | 2 | +4.25, +5 |
| FR | 1 | Befristetes Dekret, Zuständigkeitsverordnung, neue KV (Nur als Beachtungspflicht.) | 1 | -0.3, +8.5, +10.5 |
| LU | 1 | Fördergesetz, Organisationsverordnung | 1 | 0, +8.5 |
| AG | 0 | - | - | - |
| GR | 1 | Geschäftsordnung; KV (Neue KV verweist auf BV, in Kraft ab 1.1.2004) | 1 | -, +7 |
| AR | 1 | neue KV, Verordnung zu Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz | 1 | -3, +6 |
| NW | 1 | neue KV, Anhang Regierungsratsverordnung | 1 | -5.25, -4 |
| OW | 1 | Befristete Kommissionsverordnung, Ausführungsbestimmungen | 1 | -11, -1 |
| UR | 1 | vom Parlament verabschiedete Personalverordnung | 2 | +5 |
| SO | 0 | - | | |
| SZ | 1 | vom Parlament geänderte EV GIG | | In Kraft seit 1.1.1998 |
| SH | 1 | KV, (Gesetz von 1988, nicht bestätigt) | | In Kraft seit 1.1.2003 |
| TG | 0 | - | | |
| AI | 0 | - | | |
| GL | 1 | Kantonale Gleichstellungsgesetz | | In Kraft seit 1.7.1996 |

Tabelle 25.: Kantonale, rechtliche Grundlagen für Gleichstellungspolitik (gsp). Quelle: Anamnesen.

^aRechtliche Grundlagen für Gleichstellungspolitik: 1 = ja und 0 = nein.

^b1 = Vor der Eröffnung; 2 = Nach der Eröffnung und - = keine rechtlichen Grundlagen.

^cNeue KV in Kraft seit 1.1.2003 verweist auf BV.

^dAls Gesetzgebungsauftrag formuliert. Personalgesetz, neue KV, Reglement Verwaltung

^eNeue KV in Kraft ab 13.7.2006.

B. Quervergleich der Anamnesen

Die zweite und jede spätere rechtliche Grundlage tritt fast in allen Fällen Jahre, wenn nicht viele Jahre später in Kraft. Die drei Fachstellen, die ihre rechtlichen Grundlagen erst nach der Eröffnung erhalten, verzeichnen das in Kraft Treten drei bis sechs Jahre nach der Eröffnung. In sechs Kantonen bleibt die eine rechtliche Grundlage die einzige im Untersuchungszeitraum. Während in sieben Kantonen drei, vier oder in einem Fall sogar fünf rechtliche Grundlagen die Fachstelle erwähnen und deren Aufgaben und Kompetenzen regeln.³⁸

Das Gewicht einer kantonalen, rechtlichen Grundlage hängt von der rechtlichen Stufe ab. Das tiefste ist die Verordnungsstufe, dann folgt die Gesetzes- und danach, als höchstes, die Verfassungsstufe.

Verordnungsstufe stark vertreten

Bestimmungen auf Verordnungsstufe sind in Dreiviertel der Kantone am Ende des Untersuchungszeitraumes vorhanden, jedoch nicht in allen Kantonen. Wie der Tabelle 26 entnommen werden kann, sind es unterschiedliche Verordnungen. Nur in vier Fällen tritt die Verordnung vor der Eröffnung der Fachstelle in Kraft. Die grosse Mehrheit wird unter Mitarbeit der kantonalen Fachstelle einige Zeit nach der Eröffnung der Fachstelle erlassen. *“Für einmal war die Skepsis gegenüber neuen Gesetzesbestimmungen grösser, als diejenige gegenüber neuen Verwaltungsstrukturen: Die Konkretisierung und Realisierung des Gleichstellungsgebots wurde in einem ersten Schritt neu geschaffenen Dienststellen übertragen.”* [Kaufmann, 1991, 175]. Diese Aussage ist anderthalb Jahrzehnte später weiterhin gültig.

Am Ende des Untersuchungszeitraumes, zwischen 27 und 3 Jahren nach der Eröffnung der Fachstellen, bestehen in 19 Kantonen insgesamt sieben gesetzlich verankerte kantonale Fachstellen für Gleichstellung. Als Gesetz gilt hier, was von einer kantonalen Legislative als unbefristet verabschiedet wird.³⁹ Von diesen sieben Gesetzen wird ein einziges Gesetz vor der Eröffnung der Fachstelle erlassen (LU).⁴⁰ In den anderen sechs Kantonen tritt das Gesetz Jahre nach der Eröffnung der Fachstelle in Kraft. Der Kanton Jura ist wiederum der erste mit einer gesetzlichen Verankerung. Bemerkenswert, ist die relativ kurze Zeitspanne bis zur gesetzlichen Verankerung der Fachstelle des Kantons Wallis. Insgesamt heisst das, dass 60 Prozent der Fachstellen keine kantonalen, gesetzlichen Grundlagen haben.

Verfassungsstufe von marginaler Bedeutung

Am Ende des Untersuchungszeitraumes hat ein einziger Kanton eine Fachstelle mit einer expliziten Verankerung in der Kantonsverfassung (JU). Das ist derjenige Kanton, welcher die erste kantonale Fachstelle eröffnet. Die nächsten Fachstellen werden Jahre und Jahrzehnte danach eröffnet.

Entwicklung von unten nach oben

Kantonale, rechtliche Grundlagen, welche die Fachstelle explizit benennen und Aufgaben und Kompetenzen regeln, sind auf Verfassungsstufe fast inexistent (JU), auf Gesetzesstufe die Ausnahme (JU, LU, VD, VS, BL, NE und FR) und auf Verordnungsstufe oft vorhanden. Die Entwicklung der eigenen kantonalen, rechtlichen Grundlagen für eine kantonale Fachstelle für Gleichstellung erfolgt, wenn sie den erfolgt, in der Regel von der Verordnungsstufe nach oben. Spätere Eröffnungen werden nicht mit gewichtigeren rechtlichen Grundlagen geschaffen, sondern

³⁸Die Tabelle verzeichnet die Anzahl der erlassenen rechtlichen Grundlagen. Sie gibt keine Auskunft, welche Erlasse zurzeit in Kraft sind.

³⁹Ist die rechtliche Quelle oder die Fachstelle in der Quelle befristet, so gilt diese rechtliche Quelle hier nicht als Gesetz, sondern nur als rechtliche Grundlage.

⁴⁰Das Gesetz tritt zudem am selben Tag in Kraft, an dem die Fachstelle eröffnet wird.

die erste kantonale Fachstelle hat die allerstärksten Grundlagen. Es kommt nicht zu einer kontinuierlichen besseren rechtlichen Verankerung der Stellen über Stelleneröffnungen, sondern die rechtlichen Grundlagen werden allenfalls Jahre nach der Eröffnung verbessert.

Zusammenhang mit GIG

Sofern eine gesetzliche Verankerung der Fachstellen erfolgt, so steht sie im Zusammenhang mit dem in Kraft Treten des eidgenössischen Gleichstellungsgesetzes (GIG). Bis auf dasjenige von Luzern treten alle Gesetze nach 1995 in Kraft. Zudem wird die gesetzliche Verankerung der Fachstellen, sofern eine besteht, in allen Kantonen in einem eigens erlassenen und separaten Gesetz geregelt. Nur im Kanton Jura wird zu Beginn des Untersuchungszeitraumes die gesetzliche Grundlage für die Fachstelle in einem bereits bestehenden Gesetz eingefügt. Gegen Ende des Untersuchungszeitraumes erlässt der Kanton Jura ebenfalls ein eigenständiges und separates Gesetz zur Fachstelle.

Gesetz kein absoluter Schutz

Eine gesetzliche Verankerung der Fachstelle schützt nicht vor schweren Beschneidungen. Im Kanton Wallis erfolgt die faktische Halbierung einige Jahre nach der gesetzlichen Verankerung und im Kanton Neuenburg ist die gesetzliche Verankerung der Gleichstellung als Aufgabe 1995 gekoppelt an die hierarchische Herunterstufung der Stelle auf eine Gleichstellungsbeauftragte. Die Wiederherstellung mittels Volksinitiative beseitigt die hierarchische Herunterstufung und bestätigt die gesetzliche Grundlage und den permanenten Charakter der Struktur.

B.4.5. Einführung GIG in kantonales Recht

Das Gleichstellungsgesetz ist mit der Regelung von Zuständigkeiten und Verfahrensregeln in kantonales Recht einzuführen [PKL BE, 1998, 728-729]. Wie bereits beim Forschungsstand ausgeführt, hatten die Kantone 15 Monate Zeit, die entsprechenden Bestimmungen in die kantonale Rechtsordnung einzuführen [PKL JU, 1999, 93-94].

Gemäss Tabelle 30 auf Seite 338 ist eine hohe Anzahl von zwölf Kantonen nicht in der Lage fristgerecht eine gesetzliche Grundlage zur Einführung des Gleichstellungsgesetzes in die kantonale Rechtsordnung zu erlassen.⁴¹ Die Tabelle zeigt weiter, dass sieben Kantone bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes nur befristete Verordnungen erlassen, was dem Formerfordernis einer gesetzlichen Einführung in die Rechtsordnung nicht entspricht. Des Weiteren wird sichtbar, dass in diesem Bereich viel von kantonalen Exekutiven und wenig von kantonalen Legislativen entschieden wird. Es entsteht der Eindruck, dass sich einige Kantone, auf Kosten ihrer Bevölkerung, um die Umsetzung des Verfassungsauftrages und den Gesetzesvollzug füttern. Ein grosser Teil der Kantone legt bei der rechtlichen Umsetzung eine geringe Geschwindigkeit an den Tag.⁴²

B.5. Namen und Namensänderungen

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit der Namenspolitik bezüglich kantonalen Fachstellen. Namen haben einen praktischen Nutzen, indem sie Dinge von anderen Dingen unterscheidbar machen. Neben der Häufigkeit und dem Kontext von Namensänderungen stehen drei inhaltliche Dimensionen im Vordergrund: Hierarchie, Aufgaben und Verweise auf thematische Diskussionszusammenhänge. In diesem Fall ist es speziell, dass es sich um eine relativ lange und

⁴¹Die Liste mit den Namen der Rechtsquellen befindet sich auf Seite 339.

⁴²Wie das juristisch möglich ist, kann sich die Autorin, als Nichtjuristin, nicht erklären.

B. Quervergleich der Anamnesen

| Kt. | Gesetz ^a | wann ^b | Jahre | Recht ^c | wo | wann ^d | Jahre |
|-----|---------------------|-------------------|----------|--------------------|--|-------------------|----------------------|
| JU | 1 | 2 | +12, +21 | 1 | KV, Ordonance, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsdekret, EG GIG | 1 | -2, +6, +12, +21 |
| GE | 0 | - | - | 1 | Reglement, Organisationsreglement, neue Reglement | 1 | -0.6, +14, +17 |
| SG | 0 | - | - | 0 | - | - | - |
| BL | 1 | 2 | +9 | 1 | Verordnung, EG GIG, neue Verordnung | 1 | -0.5, +9, +11 |
| ZH | 0 | - | - | 1 | Verordnung | 2 | +3 |
| BE | 0 | - | - | 1 | Dekret (Gleichstellungsaufgabe befristet), VO, Organisationsverordnung SK | 1 | -, -0.25, +5 |
| NE | 1 | 2 | +8 (+5) | 1 | Befristetes Dekret, Gesetz und Gesetzesänderung, Organisationsreglement, Familien- und Gleichstellungspolitikreglement | 1 | -1, +5, +8, +16, +16 |
| VD | 1 | 2 | +5.75 | 1 | EG GIG, Reglement Verwaltung | 2 | +5, +14 |
| TI | 0 | - | - | 0 | - | - | - |
| ZG | 0 | - | - | 1 | Befristeter Kantonsratsbeschluss, Reglement | 1 | -0.5, +0.5 |
| BS | 0 | - | - | 1 | Verordnung | 1 | -1 |
| VS | 1 | 2 | +4.25 | 1 | Befristetes Dekret, Gesetz, Reglement | 1 | -0.5, +4.25, +5 |
| FR | 1 | 2 | +9.6 | 1 | Befristetes Dekret, Bezeichnungverordnung, Gesetz | 1 | -0.3, +8.5, +10 |
| LU | 1 | 1 | -0 | 1 | Fördergesetz | 1 | -0 |
| AG | 0 | - | - | 0 | - | - | - |
| GR | 0 | - | - | 0 | - | - | - |
| AR | 0 | - | - | 1 | Verordnung Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz | 2 | +6 |
| NW | 0 | - | - | 1 | interkantonale Vereinbarung | 1 | -1 |
| OW | 0 | - | - | 1 | interkantonale Vereinbarung | 1 | -1 |
| UR | 0 | - | - | 1 | Reglement, Personalverordnung ^e | 1 | 0, +5 |
| SO | 0 | - | - | 0 | - | 0 | - |
| SZ | 0 | - | - | 0 | - | 0 | - |
| SH | 0 | - | - | 0 | - | 0 | - |
| TG | 0 | - | - | 0 | - | 0 | - |
| AI | 0 | - | - | 0 | - | 0 | - |
| GL | 0 | - | - | 0 | - | 0 | - |

Tabelle 26.: Kantonale, rechtliche Grundlagen für Fachstelle. Quelle: Anamnesen.

^aGesetzliche Grundlagen existieren = 1 und keine rechtlichen Grundlagen = 0.

^bZeitpunkt der gesetzlichen Grundlagen: 1 = vorher, 2 = nachher und - = keine.

^cRechtliche Grundlagen existieren = 1 und keine rechtlichen Grundlagen = 0.

^dZeitpunkt der rechtlichen Grundlagen: 1 = vorher, 2 = nachher und - = keine.

^eVom Parlament verabschiedet. Stelle fast explizit genannt.

internationale Diskussion handelt. Entsprechend ist es möglich, dass Namen Übersetzungen von wichtigen Begriffen in der deutsch-, französisch- oder englischsprachigen Diskussion enthalten.

Im Untersuchungszeitraum kommt es bei sieben Fachstelle zu keiner Namensänderung. In den übrigen neun Kantonen, in denen die Fachstelle weiterbesteht⁴³ wird der Namen: einmal (sieben Kantone), zweimal (VS) und dreimal (NE) geändert. Die Namensänderungen finden über den gesamten Untersuchungszeitraum statt und scheinen nicht gekoppelt zu sein an das Alter der Fachstellen.

Im Untersuchungszeitraum sind Namensänderungen häufiger ein Indiz für einen Institutionalisierungsschritt, als für einen Schritt in Richtung Abschaffung. In sieben Fällen steht die Namensänderung in Zusammenhang mit der Aufhebung der Befristung (BE), der gesetzlichen oder rechtlichen Verankerung der Fachstelle (BL, JU und VS), dem Erlass des kantonalen Einführungsgesetzes (GE), der Integration in die Verwaltung (SG) oder der Wiederherstellung als Fachstelle für Gleichstellung (NE). Im Untersuchungszeitraum zeigen zwei Namensänderungen eine negative Entwicklung an (VS und TI) und eine Mandatsbeschneidung findet ohne Namensänderung statt.⁴⁴

B.5.1. Hierarchie repräsentiert im Namen

Die Namensgebung mit Bezug zu hierarchischer Stellung und Grösse zeichnet sich durch helvetischen Föderalismus aus. Keiner der Namen enthält die Wörter: Amt, Ministerium, Abteilung oder Gruppe. Sekretariat als Namensteil gibt es ganz zu Beginn und am Ende des Untersuchungszeitraumes. Ein Name enthält das Wort Stabsstelle.⁴⁵ Zu Beginn gibt es drei Namen mit dem Wort Stelle. Am Ende des Untersuchungszeitraumes sind diese Namen verschwunden, beziehungsweise geändert worden in Büro (ein Fall) und später in Fachstelle (Zwei Fälle). Der Kanton Zürich ist der erste, welcher seine Fachstelle als Fachstelle bezeichnet. Seit 1995 kommt bei neu geschaffenen Fachstellen ausschliesslich der Name Fachstelle und nicht mehr Büro zur Anwendung. Bei den Umbenennungen kann sich im Untersuchungszeitraum der Namensteil Fachstelle nicht eindeutig gegen Büro durchsetzen. Falls Bureau und Office/Ufficio nicht als dasselbe betrachtet werden, dann hat die Zahl der Namen mit Büro im Untersuchungszeitraum abgenommen.⁴⁶ Unter den am Ende des Untersuchungszeitraumes bestehenden Fachstellen sind dem Namen nach: sechs Fachstellen, eine Stabsstelle, fünf Büros, ein Sekretariat, ein Service und zwei Office/Ufficio.⁴⁷

Interventionsziel Frau weitgehend abwesend

Wenn der Namen Auskunft gibt über das Interventionsziel der Stellen, dann macht es einen Unterschied, ob Frauen oder die Gleichstellung der Geschlechter im Namen genannt wird [Ballmer-Cao, 2000, 153]. Die erste kantonale Fachstelle heisst Bureau de la Condition Féminine, BCF, in etwa Büro für die Stellung der Frau. Dieser Name bleibt im Untersuchungszeitraum bis im Jahr 2000 erhalten. Innerhalb des Untersuchungszeitraumes wird nur einmal eine Fachstelle mit dem Namen Frauenstelle eröffnet (BS). Die kantonale Exekutive ändert den Name auf Gleichstellungsbüro, innerhalb von zwei Monaten. Das heisst, in der Schweiz existieren nur eine ganz

⁴³Ohne Fachstellen der Kantone Zug und Aargau.

⁴⁴Nach dem Untersuchungszeitraum finden in drei Kantonen Namensänderungen statt, welche gleichzeitig eine negative Entwicklung anzeigen: Beschneidung (GR), Herunterstufung (LU) und Umstrukturierung (SG). Eine negative Entwicklung ohne Namensänderung findet in einem Kanton statt (JU).

⁴⁵Das heisst nicht, dass nicht einige der Fachstellen als Stabsstellen konzipiert gewesen wären.

⁴⁶Von den heute nicht mehr bestehenden Fachstellen hatte eine Büro und eine Fachstelle im Namen.

⁴⁷Auf die Namensgebung nach dem Untersuchungszeitraum wird hier nicht eingegangen, weil es sich dabei um eine möglicherweise noch nicht abgeschlossene Entwicklung handelt.

B. Quervergleich der Anamnesen

kurze Zeit zwei Fachstellen mit Frau im Namen und vorher und nachher eine. Ab 2000 gibt es keine Fachstelle mehr mit Frau im Namen. Das heisst, das Interventionsziel Frau ist bei den kantonalen Fachstelle im Namen beschränkt auf zwei Einzelfälle. In wie vielen Fällen der Vorstoss oder die vorbereitende Kommission die Schaffung einer Frauenstelle verlangt, kann mit den gesammelten Quellen nicht beantwortet werden.

Auseinandersetzungen um Namen

Die Änderungen der Benennung verläuft entlang der Entwicklung der Gleichstellungspolitik: Von Frau zu Gleichstellung und von Büro zu Fachstelle. Möglicherweise folgt nach dem Untersuchungszeitraum Kompetenzzentrum. Die Mehrheitsverhältnisse in Bezug auf den Namen der Fachstelle werden in einigen Kantonen in mehreren Abstimmungen geklärt.⁴⁸

B.5.2. Familie als Aufgabe selten repräsentiert im Namen

Bei der Repräsentation von Aufgaben im Namen ist Gleichstellung⁴⁹ zu Beginn des Untersuchungszeitraumes und bei der Eröffnung der meisten Fachstellen die alleinige Aufgabe. Neuenburg ist bis 1993 die einzige kantonale Fachstelle in der Schweiz, welche gleichzeitig Familienpolitik umsetzt [Rüegg, 1993, 75]. Mit der Eröffnung von Freiburg 1994 sind es zwei. Der Ruf nach einer Integration der Aufgabe Familie in die Fachstellen für Gleichstellung wird in verschiedenen Kantonen erhoben. Im Untersuchungszeitraum umgesetzt wird er im Kanton Wallis mit der Verdoppelung des Auftrages auf den 1.1.2006 bei gleich bleibenden Mitteln und im Kanton Aargau mit der Schliessung der Fachstelle auf Ende 2005. Am Ende des Untersuchungszeitraumes ist die Aufgabe Familie in drei Kantonen im Namen repräsentiert (NE, FR und VS).

Im Untersuchungszeitraum wird der doppelte Auftrag Gleichstellung und Familie jeweils erteilt, ohne eine grössere Ressourcenausstattung bereitzustellen, als in den Kantonen mit dem alleinigen Auftrag Gleichstellung.⁵⁰ Wenn Familie als Aufgabe integriert wird, ohne adäquat Mittel zur Verfügung zu stellen und Gleichstellung folglich mit weniger Mitteln dieselben Resultate wie vorher zu erreichen hat, dann wird wohl an Frauen, Gleichstellung und Familien gespart. Unter der Bedingung inadäquater Ressourcenausstattung stellt der Familienauftrag eine Verwässerung einer Fachstelle für Gleichstellung dar.

Im Untersuchungszeitraum findet sich kein Kanton, indem Gleichstellung kombiniert wird mit anderen "Diskriminierungsgründen" wie Alter, Behinderung, Migration, Schicht und sexueller Orientierung. In England wird 2006 beschlossen drei verschiedene Gremien⁵¹ zusammenzulegen in einen sogenannten 'single equality body', welcher sich um alle Arten von Diskriminierung kümmert [Outshoorn und Kantola, 2007, 6, 144]. Diese "Commission for Equality and Human Rights" (CEHR) nimmt am 1. Oktober 2007 die Arbeit auf [CEHR GB, 2008].⁵² Nach dem Untersuchungszeitraum findet im Kanton Luzern eine Zusammenlegung der Bereiche Gleichstellung, Alter und Behinderung statt. Es bleibt weiterer Forschung überlassen, zu klären welche Auswirkungen die massive hierarchische Herunterstufung der Gleichstellungsarbeit im Kanton Luzern hat und inwiefern es sich um eine Entwicklung in Richtung 'single equality body' handelt.

⁴⁸Legislative: BE, BL, JU und VS. Exekutive: BL, BS, GR und TI.

⁴⁹Oder wie sie auch immer genannt wird (Frauenfragen, Gleichberechtigung, etc.).

⁵⁰Ob dies nach dem Untersuchungszeitraum ändert, müsste untersucht werden. Beispielsweise verdoppelt Appenzell Ausserrhoden 2008 die Stellenprozent als die Fachstelle um Familie erweitert wird.

⁵¹Commission for Racial Equality (CRE), Disability Rights Commission (DRC) und Equal Opportunities Commission (EOC).

⁵²Eine Commission in England ist nicht vergleichbar mit einer kantonalen Kommission.

B.5.3. Geschlechter explizit genannt im Namen

Im Untersuchungszeitraum existiert keine Stelle mit dem alleinigen Namen “Gleichstellungsbüro”, “Büro für Gleichstellung” oder “Fachstelle für Gleichstellung”. Gleichstellung wird in der Schweiz offenbar nicht als allgemeingültig für Geschlechtergleichstellung betrachtet.

Im Untersuchungszeitraum enthalten fast alle Namen die Zielgruppe “Frauen und Männer”.⁵³ Nur Gleichstellungsbüro, ohne die Vereindeutigung “Frauen und Männer” scheint in der Schweiz nicht verständlich genug zu sein.

Diejenigen, welche über die Namen entscheiden, stufen “Frau und Mann” offensichtlich als eindeutiger ein, als “Geschlechter”. Denn es gibt keinen Namen mit “Gleichstellung” in Kombination mit “Geschlecht”, “Geschlechter”, “gender” oder “sex”.⁵⁴ Es werden zudem auch keine Namen mit Emanzipation, Gerechtigkeit, Frauenpolitik oder Frauenförderung gebildet.

Die drei Namensteile mit “Fragen zur Gleichstellung” (Zwei Mal “Gleichberechtigungsfragen” und einmal “Gleichstellungsfragen”) bleiben im Untersuchungszeitraum erhalten (SG, ZH, GR). Der Namensteil “Stellung der Frau” ist in der Deutschschweiz unbekannt. “Condition féminine”/“Condizione femminile” sind im Kanton Jura bis 1.9.2000 und im Kanton Tessin bis 2005 Bestandteil des Namens. “Chancengleichheit” als Teil des Namens scheint in der Schweiz ungewohnt zu sein. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes gibt es in nur im Kanton Tessin (“pari opportunita”). Die “Förderung der Gleichstellung” ist bis jetzt auch nur auf den neueren Namen der Fachstelle des Kantons Genf beschränkt. Im Untersuchungszeitraum ist “Gleichberechtigung” in zwei Kantonen Teil des Namens. “Rechtliche Gleichstellung” (égalité des droits) ist ein Teil von Gleichstellung, wie es die Bundesverfassung vorschreibt. Die beiden Namen mit diesem Namensteil verschwinden im Untersuchungszeitraum (GE und VS). Eindeutiger Favorit ist der Namensteil “Gleichstellung”. Schon bei der Gründung weisen elf Fachstellen diesen Inhalt im Namen auf. Am Ende des Untersuchungszeitraumes sind es dreizehn. Mit den beiden geschlossenen Fachstellen gar fünfzehn, die “Gleichstellung” im Namen enthalten.

Auf zwei Details bei Namen mit dem Wort Gleichstellung ist hier einzugehen. Auf die Reihenfolge von “Frau und Mann” und auf die gleichzeitige Verwendung von Singular oder Plural. Die Reihenfolge ist bei einem grossen Teil der Namen zuerst “Frau” und zwar etwas häufiger im Singular als im Plural. “Mann” zuerst, und dann “Frau”, gibt es zu Beginn in zwei Kantonen und am Ende des Untersuchungszeitraumes in einem Kanton. Die Konstellation “Männer und Frauen” tritt zu Beginn in einem Kanton auf (NE), verschwindet jedoch bald. Männer im Plural zu denken scheint im vorherrschenden Diskurs offenbar schwer vorstellbar zu sein. Ein staatliches, kantonales Männerbüro existiert vor und während des Untersuchungszeitraumes nicht und die Forderung danach wird nach den vorliegenden Quellen einzig im Kanton Bern gestellt.⁵⁵

In Bezug auf den Namen handelt es sich beim von Kaufmann diagnostizierten “*Frauenbüro-Boom*” [Kaufmann, 1991, 173] zumindest auf kantonaler Ebene, um ein Boom von Büro oder Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann.

⁵³Die Namen von Neuenburg (Ab 1.1.1999) und Wallis (ab 1.1.2006) haben keine Vereindeutigung durch Frauen und Männer oder Geschlecht. Beide haben jedoch bereits längere Namen, weil sie auch den Auftrag Familie im Namen aufführen.

⁵⁴Egalité des sexes oder Egalité (de(s)) genre(s).

⁵⁵Wobei vom Motionär verlangt wird, dass es sich um einen eigenständigen Aufgabenbereich handeln soll, ohne auf die bisherigen Gleichstellungsmittel zuzugreifen. Denkbar war, ein mit zusätzlichen Mitteln finanzierter Bereich, innerhalb des bestehenden Fachstelle für Gleichstellung.

| Kt. | Erster Name | Zweiter Name | Dritter Name |
|-----------|---|--|--|
| JU | Bureau de la Condition Féminine de la République et du Canton du Jura, BCF | Bureau de l'égalité entre femmes et hommes, EGA | - |
| GE | Bureau de l'Égalité des droits entre homme et femme | Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme, SPPE | - |
| SG | Stelle für Gleichberechtigungsfragen von Mann und Frau | Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen, FGF | - |
| BL | Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, BfG | Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann, FfG | - |
| ZH | Kantonale Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen, FFG | - | - |
| BE | Kantonale Stelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern, Gleichstellungsstelle | Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern des Kantons Bern, FGS | - |
| NE | Secrétariat ad hoc chargé de traiter les problèmes liés aux questions de politique familiale et de l'égalité entre hommes et femmes | Bureau de l'égalité et de la famille, BEF | Office de la politique familiale et de l'égalité, OPFF |
| VD | Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes, BEFH | - | - |
| TI | Consulenza/Consulente per la condizione femminile | Ufficio della legislazione e delle pari opportunità | - |
| ZG | Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann | - | - |
| BS | Kantonale Frauenstelle | Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann | - |
| VS | kantonales Büro für die rechtliche Gleichstellung von Frau und Mann | Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann | Sekretariat für Gleichstellung und Familie |
| FR | Büro für Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, GFB | - | - |
| LU | Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Luzern, BGF | - | - |
| AG | Fachstelle für Gleichstellung für Frauen und Männer, FGF | - | - |
| GR | Stabsstelle für Gleichstellungsfragen, stagl | - | - |
| AR | Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern des Kantons AR | - | - |
| NW/ OW | Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann der Kantone Obwalden und Nidwalden | - | - |
| UR | Fachstelle für Frauenfragen | - | - |

B. Quervergleich der Anamnesen

Tabelle 27.: Namen kantonalen Fachstellen für Gleichstellung. Quelle: Anamnesen.

B.6. Hierarchie und Departementszuordnung

Von den 16 Fachstellen, die bis März 2006 weiter bestehen, kommt es in zehn Kantonen zu einer Veränderung der hierarchischen Position.⁵⁶ Von 16 Fachstellen, die weiter bestehen, sind im Untersuchungszeitraum im Bezug auf die hierarchische Position zwei als Spezialfälle zu betrachten, die im Folgenden nicht mitgezählt werden: Genf⁵⁷ und St.Gallen⁵⁸.

Legende zu Tabelle 28:

- V* = Veränderung in Zuordnung zu Gesamtregierung, Departement oder Staatskanzlei.
- Wo* = Zuordnungsveränderung findet auf Ebene D oder SK statt.
- D* = Veränderung findet auf Ebene der Departemente statt.
- SK* = Veränderung findet auf Ebene der Staatskanzlei/Kantonskanzlei statt.
- 1 = Veränderung.
- 0 = Keine Veränderungen.

Viele Herunterstufungen

Die Hälfte der Fachstellen erlebt eine hierarchische Veränderung. Bei den acht Veränderungen der hierarchischen Position handelt es sich um sechs mehr oder weniger starke Herunterstufungen⁵⁹ und zwei Aufwertungen. Das heisst, Dreiviertel der hierarchischen Veränderungen sind Herunterstufungen und ein Viertel Aufwertungen. Kantonale Fachstelle für Gleichstellung sind somit vor und während des Untersuchungszeitraumes nicht in einem Prozess des mehrstufigen Anstieges der hierarchischen Position. Sondern in den meisten Fällen findet ein einmaliger Abstieg statt.⁶⁰ Die Aufwertung in Richtung Departement für Gleichstellung oder Frauenministerium scheint weiterhin verwehrt zu sein.⁶¹

⁵⁶Nur in einem Kanton (SG) findet eine zweite Veränderung der hierarchischen Position statt. Bei den beiden definitiv geschlossenen Fachstellen (AG und ZG) wird die hierarchische Position nicht geändert.

⁵⁷Die Quellen sind in Bezug auf die hierarchische Position in Lauf der Zeit widersprüchlich. Während den zwei Perioden, in denen die FS dem Finanzdepartement zugeordnet ist, gibt es in diesem Departement kein Generalsekretariat. Folglich kann es in dieser Zeit nicht einem Generalsekretariat unterstellt gewesen sein. In einer dritten Periode gibt es eine Quelle, die zumindest für ein Jahr angibt, die FS sei dem Vorsteher direkt unterstellt gewesen. Damit kann die FS nicht immer einem Generalsekretariat unterstellt gewesen sein. Deshalb wird hier von einer wechselnden Departementszuordnung und einer hierarchisch ändernden Position ausgegangen. Die Veränderung der hierarchischen Position ist jedoch nicht mit anderen Kantonen vergleichbar, als Herunterstufung und Aufwertung, zu bezeichnen.

⁵⁸Die FS SG hat mit der verwaltungsexternen Ansiedlung ein Departement als Ansprechperson. Dies hat nicht dieselbe hierarchische Wirkung, wie eine verwaltungsinterne Hierarchieeinbindung ist. Die Verwaltungsintegration ist eine Veränderung der hierarchischen Position mit unklarer Richtung. Die FS SG ist zudem eine Ausnahme, weil eine zweite Änderung der hierarchischen Position stattfindet. Durch die Integration der FS in die Projektleitung innerhalb des Generalsekretariates wird die FS an die Funktion des stellvertretenden Generalsekretärs gekoppelt, was einer hierarchischen Aufwertung entspricht.

⁵⁹Im Untersuchungszeitraum ist die Veränderung im Kanton Luzern gering nach unten.

⁶⁰Über die Entwicklung nach dem Untersuchungszeitraum wird hier nichts gesagt.

⁶¹In den umliegenden Ländern Frankreich, Deutschland und Österreich bestehen seit den 1980er Jahren sogenannte Frauenministerien [Berkovitch, 1999, 166]. Sie existieren gleichberechtigt neben den Departementen und sorgen für die Umsetzung des Gleichheitsanspruches [Rüegg, 1993, 77].

| Kt. | Erste hierarchische Position | Zweite hierarchische Position | V | Wo |
|-------|--|---|---|--------------|
| JU | Unabhängiger 'service'. Immer direkt VorsteherIn unterstellt. ^a | - | 1 | D |
| GE | Generalsekretariat unterstellt. | Direkt VorsteherIn unterstellt. ^b | 1 | D |
| SG | Angliederung an Departement. | Direkt GeneralsekretärIn unterstellt. ^c | 0 | |
| BL | Direkt Gesamtregierung unterstellt. Fachlich VorsteherIn und administrativ Generalsekretariat unterstellt. | - | 0 | |
| ZH | Abteilung in Departement. | Amtsstelle. Direkt VorsteherIn unterstellt. | 0 | |
| BE | Amt in der Staatskanzlei. Direkt StaatsschreiberIn unterstellt. | - | 0 | |
| NE | Direkt VorsteherIn unterstellt. | Generalsekretariat unterstellt. | 0 | |
| VD | Unterstellt unter DienstcheffIn Arbeitsinspektorat. | Direkt VorsteherIn unterstellt. | 0 | |
| TI | Direkt Gesamtregierung unterstellt. | Teil der Staatskanzlei, integriert in Abteilung. | 1 | ^d |
| ZG | Angesiedelt innerhalb Departement. Vorschläge an Gesamtregierung über Vorsteher. | - | 0 | |
| BS | Gesamtregierung unterstellt. Administrativ Departement angegliedert. | (Haupt-)Abteilung im Departement. Direkt VorsteherIn unterstellt. | 0 | |
| VS | Staatskanzlei unterstellt. Vorschläge an Gesamtregierung über Staatskanzlei. | Direkt VorsteherIn unterstellt. Administrativ Verwaltungs- und Rechtsdienst zugeordnet. | 1 | ^e |
| FR | Administrativ Departement angegliedert. Vorschläge an Gesamtregierung über Departement. | - | 0 | |
| LU | Integriert in Generalsekretariat. Direkt VorsteherIn unterstellt. | Ab 1.7.2003 direkte Unterstellung delegiert. | 0 | D |
| AG | Selbstständige Stabsstelle. Staatskanzlei angegliedert, direkt Staatschreiber unterstellt. | - | 0 | |
| GR | Eigenständige Dienststelle. Direkt VorsteherIn unterstellt. | Integriert in Generalsekretariat. | 1 | D |
| AR | Untersteht im Landammannamt RatsschreiberIn. Kantonskanzlei angegliedert. | - | 0 | |
| nw/ow | Direkt interkantonalen Gleichstellungskommission unterstellt. ^f | - | 0 | |
| UR | in Landammannamt im Amt für Personal angesiedelt. | - | 0 | |

B. Quervergleich der Anamnesen

Tabelle 28.: Veränderung der hierarchische Position und der Zuordnung. Quelle: Anamnesen.

^aMobiler Dienst.

^bHäufigkeit und Dauer unklar. Da Finanzdepartement kein Generalsekretariat hatte, kann es nicht diesem unterstellt gewesen sein.

^cSpäter in Generalsekretariat in Projektleitung eingegliedert.

^dVeränderung von Gesamtregierung zu Staatskanzlei.

^eVeränderung von Staatskanzlei zu Departement.

^fPersonaladministrativ in Abteilung in Departement in OW integriert.

Hierarchische Positionen im Längsschnitt

Der Querschnittcharakter der Gleichstellungsaufgabe erfordert eine möglichst hohe Ansiedlung der Fachstellen um einen ungehinderten Zugang zu allen Dienststellen in allen Departementen und in der Staatskanzlei zu gewähren. Der Anteil der Fachstellen, welche eine oder mehrere Hierarchiestufen überwinden muss (Linienfunktion, Dienstweg einhalten) ist hoch. Im Untersuchungszeitraum treten sechs verschiedene hierarchische Positionen auf. Ihre Häufigkeiten weisen leichte Verschiebungen auf. Die häufigste hierarchische Position ist die direkte Unterstellung unter einen Vorsteher oder eine Vorsteherin eines Departements. Zu Beginn sind es vier (JU, NE, LU und GR), am Ende des Untersuchungszeitraumes fünf solche Unterstellungen (JU, ZH, VD, BS und VS). Zu Beginn sind drei Fachstellen direkt dem Ratsschreiber oder der Staatsschreiberin unterstellt in der Staatskanzlei angesiedelt (BE, VS und AR). Am Ende des Untersuchungszeitraumes sind es zwei Fachstellen mit einer solchen hierarchischen Position (BE und AR).⁶² Zu Beginn des Untersuchungszeitraumes sind drei kantonale Fachstellen der Gesamtregierung direkt unterstellt (BL, BS und TI).⁶³ Am Ende des Untersuchungszeitraumes ist eine Fachstelle der Gesamtregierung direkt unterstellt (BL).⁶⁴ Die Unterstellung unter ein Generalsekretariat gibt es zu Beginn des Untersuchungszeitraumes nicht. Am Ende sind es, wenn die Spezialfälle Genf und St.Gallen weggelassen werden, zwei Fachstellen (GR und NE). Fachstellen, deren hierarchische Position tiefer in der Verwaltungsstruktur angesiedelt ist, gibt es zu Beginn drei (FR, VD und ZH) und am Ende drei (FR, LU und TI).⁶⁵ Die interkantonale Fachstelle der Kantone Nidwalden und Obwalden hat eine andere Art der Unterstellung. Sie ist der interkantonalen Gleichstellungskommission direkt unterstellt.

Zuordnung im Längsschnitt

Veränderungen in der Zuordnung zu Gesamtregierung, Staatskanzlei oder Departementen gibt es im Untersuchungszeitraum relativ wenige. So finden in zehn Kantonen keine Veränderungen der Zuordnung statt.⁶⁶ In fünf Kantonen kommt es im Untersuchungszeitraum zu Zuordnungsveränderungen. Drei wechseln von einem Departement ins nächste und in zwei Fällen ist die Zuordnungsänderung verbunden mit der Staatskanzlei. Die Fachstelle des Kantons Tessin wird von der Unterstellung unter die Gesamtregierung in die Staatskanzlei verschoben und die Fachstelle des Kantons Wallis wechselt von der Staatskanzlei zu einem Departement. Der Kanton Jura ist speziell, weil einige Dienststellen innerhalb der Verwaltung sogenannte mobile Dienste (services mobiles) sind. Das heisst, sie wechseln hin und wieder die Departementszuordnung. Neben der Fachstelle für Gleichstellung ist das 1990 beispielsweise der Informatikdienst, die Einwohnerkontrolle, die Kantonspolizei und der Personaldienst [PKL JU, 1990, 380-383].

B.7. Stellenprozent

Kaufmann stellt 1991 fest, dass alle bestehenden Fachstellen in Bezug auf Stellenprozent unterdotiert sind: *“Meistens wurde bei der Einrichtung eine von den Behörden als pragmatischer Weg bezeichnete Lösung gewählt, die mittelfristig strukturelle Veränderungen und einen Ausbau erfordert.”* [Kaufmann, 1991, 180-181]. Die hier gemachten Angaben zu den Stellenprozenten

⁶²Die FS VS wird einem Departementsvorsteher unterstellt. Die FS AG wird nicht mitgezählt.

⁶³Die Direktunterstellung wird mit der Natur des Querschnittsthema Gleichstellung begründet. Beispiele sind Geschlechtergleichstellung und Umweltschutz [Buser, 2004, 147].

⁶⁴Eine FS wird einer VorsteherIn direkt (BS) und eine innerhalb der Staatskanzlei unterstellt (TI).

⁶⁵ZG wird nicht mitgezählt.

⁶⁶Die FS AG und FS ZG erlebten keine Zuordnungsveränderungen und werden nicht mitgezählt. Im Kanton Freiburg ist unklar, ob die Zuordnung der FS ändert. Sie wird deshalb nicht mitgezählt.

B. Quervergleich der Anamnesen

sind mit Vorsicht zu interpretieren (siehe Anhang Seite 328).⁶⁷ Die Angaben können lediglich einen Überblick über die Bandbreite der Dotation geben. Detailliertere Untersuchungen müssten sowohl die finanziellen Mittel, Ausgaben für Projekte und versteckte Kosten wie Mieten und Stellenprozent für Kommissionssekretariate dokumentieren.⁶⁸

Geringe Grösse der Fachstellen

Die Spannweite der Stellenprocente beginnt bei 40 (NW/OW) und endet während einem Jahr bei 900 Stellenprozent (GE).⁶⁹ In mindestens einem Jahr im Untersuchungszeitraum haben die vier kleinsten Fachstellen lediglich 40 (NW/OW), 50 (AR), 70 (GR) und 83 (SG) Stellenprozent. In mindestens einem Jahr im Untersuchungszeitraum weisen die vier grössten Fachstellen 900 (GE), 400 (BS), 320 (ZH) und 300 (JU) Stellenprozent auf. Die meisten Fachstellen verfügen über 100 bis 280 Stellenprozent pro Jahr. Der langjährige Durchschnitt für die einzelnen Fachstellen liegt mehrheitlich zwischen 120 und 280 Stellenprozent. Mindestens einmal über 300 Stellenprozent pro Jahr erhielten bis jetzt nur die kantonalen Fachstellen von Genf, Zürich und Basel-Stadt. Zu einer Aufstockung der Stellenprocente kommt es ebenso wie zu mehr oder weniger starken Kürzungen. Im Untersuchungszeitraum bleiben die Stellenprocente von vier Fachstellen unverändert auf der bei der Schaffung zugestandenen Anzahl (OW/NW, ZG, AG und VS). Wird der ausserordentliche Anstieg der Stellenprozent in Genf nicht berücksichtigt, so wird bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes etwa gleich stark gekürzt,⁷⁰ wie ausgebaut.

Gesamtvolumen gering

Pro Jahr bestehen in allen Kantonen zusammen für kantonalen Fachstellen für Gleichstellung zwischen 1300 (1990 auf acht Fachstellen) und 3900 Stellenprozenten (2002 bis 2004 auf 16 bis 17 Fachstellen). Also zwischen 13 und 39 Vollzeitstellen. In den 1990er Jahren steigt die Gesamtsumme der Stellenprocente an, sowohl durch die Neueröffnungen, wie durch Vergrösserung der Stellenprocente. Seit 2005 sinkt die Gesamtsumme der Stellenprocente und die durchschnittliche Grösse der Fachstellen nimmt ab. Im Untersuchungszeitraum bewegt sich die Schätzung für die durchschnittliche Grösse der Fachstellen zwischen 150 und 250 Stellenprocente. Wobei 250 Stellenprozent als langjähriger Durchschnitt einer Fachstelle nicht überschritten wird. Die letzten zwei eröffneten Fachstellen haben deutlich unter 100 Stellenprozent zur Verfügung. Das heisst, die Anzahl Stellenprozent von 150 bis 250 Stellenprozent pro Kanton ist gering. Im Maximum 39 Vollzeitstellen über alle Kantone in Relation zu rund 208'000 kantonalen Angestellten [Bochsler et al., 2004, 103] (weniger als 0.2 Promille), gibt einen Eindruck von der marginalen Bedeutung der kantonalen Fachstellen für Gleichstellung in den kantonalen Strukturen.⁷¹ Der starke strukturelle Ausbau ist bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes ausgeblieben. Einen Anteil daran haben neben fehlendem Druck aus der Zivilgesellschaft und mangelndem politischen Willen, die ungenügende deskriptive und substantielle Repräsentation von Frauen und Fraueninteressen.

⁶⁷Es liegen zu wenige und ein grosser Teil widersprüchlicher Messpunkte vor.

⁶⁸Siehe beispielsweise [Fuchs und Kubli, 2004, 18].

⁶⁹Bei Genf handelt es sich um einen Ausreisser.

⁷⁰Inklusive der Schliessungen von Zug, Aargau und vorübergehenden starken Kürzung von Neuenburg.

⁷¹Entsprechend haben Budgetkürzungen und -aufstockungen einen grossen Effekt auf die Gleichstellungsarbeit und keinen nennenswerten Effekt auf die Kantonsfinanzen. Die Relationen sind im Auge zu behalten.

B.8. Leitungspersonen

Mit zwei Ausnahmen haben alle kantonalen Fachstellen mindestens einmal einen Wechsel in der Leitung der Stelle erlebt. Die Ausnahmen sind die Fachstelle des Kantons Tessin, wo die gegenwärtige Stellenleiterin seit 1991 im Amt ist und die Fachstelle der Kantone Nidwalden und Obwalden, welche erst 2003 gegründet wird. In der Regel ist die Leitung einer kantonalen Fachstelle für Gleichstellung ein mehrjähriges Unterfangen zwischen 3 und 16 Jahren. Die Fachstellen werden von ein oder zwei Personen geleitet, wobei die Anzahl Leitungspersonen im Lauf der Existenz einer Fachstelle variieren kann.⁷² Es treten sowohl externe Gewinnung von Leitungspersonen, wie interne Beförderungen auf.

Deskriptive Repräsentation von Männern

Explizite Regelungen, welche, wie in einzelnen Bundesländern in Deutschland, nur die Anstellung von Frauen zulassen, werden im Untersuchungszeitraum nicht gefunden. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes haben erst mindestens drei Männer in der Leitung einer kantonalen Fachstelle für Gleichstellung gearbeitet (LU, AG und NE). Für kantonale Gleichstellungsarbeit scheint die Anzahl der fachlich gut qualifizierten Männer nach wie vor gering zu sein. In der Deutschschweiz verzeichnen die beiden Fachstellen mit einem Mann in der Leitung erhebliche Kommunikationsgewinne in der Öffentlichkeit (LU und AG).⁷³ Wie das Beispiel Aargau zeigt, lässt sich mit der männlichen Stellenbesetzung zur Erhöhung der Legitimität der Fachstelle im rechts-konservativen Lager die Schliessung einer kantonalen Fachstelle für Gleichstellung jedoch nicht verhindern.

Die Anstellungsbehörden

Über das Ausmass an nicht anforderungsgerechten Stellenbesetzungen können hier, mangels präziser Untersuchungen, keine Aussagen gemacht werden. Die Mitsprache von fachkompetenten Gremien an der Auswahl der Stellenleitung wurde nicht untersucht. Die kantonale Legislative scheint kaum eine Rolle zu spielen. In vielen Fällen entscheidet die kantonale Exekutive oder einzelne Exekutivmitglieder über die Anstellung der Stellenleitung. Das heisst, die kantonale Exekutive spielt bei der Besetzung der Stellenleitungen eine entscheidende Rolle.

Mindestens fünf Kantone verzeichnen beim Wechsel von Personen in der Leitung der Fachstelle nahtlose Übergänge (GE, BE, BL, ZH und GR). In sieben Kantonen erfolgt der Wechsel der Leitungsperson mit mehrwöchigen bis mehrmonatigen Vakanz. In vier Kantonen muss bei diesen Vakanz angenommen werden, dass die Exekutive einen bewussten Bruch und einen bewussten Know-how-Verlust erzeugt oder in Kauf nimmt: Jura (1995), Neuenburg (1995), St.Gallen (2001) und Aargau (2001 und 2005). Die häufigsten Wechsel von Leitungspersonen treten im Kanton Neuenburg auf. In diesem Kanton hatte jeder der vier Leitungswechsel eine Vakanz von mehr als anderthalb Monaten zur Folge.

Literaturverzeichnis

annabelle, 1996: Gleichstellungsbüros. Die ungleichen gleichen Rechte. In: annabelle, Nr. 9, S. 114–122, Zürich, autorin des Artikels: Regula.

⁷²In mindestens zwei Kantonen gibt es zu Beginn keine traditionelle Arbeitsteilung (Sekretariat, Leitung, Dokumentation und weiteres) [GSB BS, 1993, 95][NK ZH, 2007].

⁷³Und einen internen Diskussionsbedarf.

Literaturverzeichnis

- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen, 2000: Sozialer Wandel und Geschlecht. Zur Gleichstellungsfrage in der Schweiz. Paul Haupt Verlag, Bern.
- Berkovitch, Nitza (Hrsg.), 1999: From Motherhood to Citizenship. Women's Right and International Organizations. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- BFS, 2007: Kantonale Parlamentswahlen 1972-2007: Mandatsverteilung nach Parteien und Geschlecht. T 17.2.4.1.1. Werner Seitz und Madeleine Schneider (Hrsg.). Bundesamt für Statistik (BFS); Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, <http://www.bfs.admin.ch>.
- Bigler-Eggenberger, Margrith, 2003: Justitias Waage - wagemutige Justitia? Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gleichstellung von Frau und Mann. Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- Bochsler, Daniel, Koller, Christophe, Scarini, Pascal, Traimond, Silvie und Trippolini, Ivar, 2004: Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Haupt Verlag, Bern.
- Buser, Denise, 2004: Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis. Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- CEHR GB, 2008: Equality and Human Rights Commission of Great Britain (CEHR), <http://www.equalityhumanrights.com> (15.04.2008). England.
- Chaponnière-Grandjean, Martine, 1983: Geschichte einer Initiative. Gleiche Rechte für Mann und Frau. Vorwort von Kurt Furgler. übersetzung "Histoire d'une initiative" durch Nicoletta Birkner-Gossen. Verlagsgruppe Gleiche Rechte für Mann und Frau, Zürich.
- Diekmann, Andreas, 1999: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. rowohlt's enzyklopädie, 5., durchgesehene Auflage, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg.
- EKF (Hrsg.), 2001: Frauen Macht Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848 - 2000. Kapitel 1 Frauenbewegung. Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF). http://www.frauenkommission.ch/geschichte_chronik_d.htm#download, Bern.
- FFF Stadt ZH, 2008: Fachstelle für Gleichstellung Stadt Zürich, http://www.stadt-zuerich.ch/internet/bfg/home/ueber_uns/auftrag.html (15.04.2008).
- Fuchs, Gesine und Kubli, Sabine, 2004: Alles Spitze? Gleichstellungsziele und -realität in Baselland. Evaluationsbericht zur Legislaturperiode 1999-2003 des Kantons Basel-Landschaft. Reihe: "Gleichstellung auf den Punkt gebracht", Band 3. Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Basel-Landschaft, Liestal.
- GSB BL, 2007: Chronik Ffg in der Presse seit 1988.xls. Von 3.12.1986 bis 5.9.2007. Unveröffentlicht. Erstellt von Ffg Baselland, Liestal.
- GSB BS, 1993: Abschnitt 10. Gleichstellungsbüro Basel-Stadt. In: *159. Verwaltungsbericht des Regierungsrates und 146. Bericht des Appellations-Gerichts über die Justizverwaltung und 5. Bericht des Ombudsmann vom Jahr 1992 an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt*, 95–96.
- IDHEAP, 2004: Kantonsverfassungen. Dateiname: Cs2.12.xls. Quellen: Le Temps 23.4.2004. Verfahrensart für Totalrevision der Kantonsverfassung: Klöti, Ulrich et al., Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, Edition NZZ, 2002, S. 387. 2002 IDHEAP, update: 17.5.2004. BADAC, <http://www.badac.ch>.

- Kaufmann, Claudia, 1991: Zwischen Frauensolidarität und Verwaltungsbürokratie - Staatliche Gleichstellungsbüros als institutionalisierte Frauenpolitik. In: Verein Feministische Wissenschaften (Hrsg.), *Solidarität - Streit - Widerspruch*. Festschrift für Judith Jánoska, 173–188, eFeF-Verlag, Zürich.
- Linder, Wolf, 1999: *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. Paul Haupt Verlag, Bern.
- Neue BV, 1999: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. In Kraft seit 1.1.2000. Aktuelle Version, Stand am 8. August 2006. In: *Systematische Sammlung des Bundesrechts SR 101*.
- NK ZH, 2007: Telefonische Direktauskunft von Stellenleiterin Zürich, Kathrin Arioli vom 11.9.2007.
- Outshoorn, Joyce und Kantola, Johanna (Hrsg.), 2007: *Changing State Feminism*. palgrave macmillan, Hampshire.
- PKL BE, 1998: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern. Staatskanzlei Kanton Bern, Bern, heft 5.
- PKL JU, 1990: Debatte 27.9.1990. Erste Lesung zur Modifizierung des kantonalen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. In: *Journal des débats du Parlement de la République et du canton du Jura*, Band 15: 369–384.
- PKL JU, 1999: Debatte vom 24.3.1999. Interpellation no 561 PS, Monique Cossali Sauvain: Ausführungsgesetzgebung GlG. In: *Journal des débats du Parlement de la République et du canton du Jura*, Band 4: 93–94.
- Rielle, Yvan, 2005: *Der andere Kulturkampf. über die weibliche Repräsentation in den Kantonsparlamenten und ihren geschlechterkulturellen Kontext. Ansätze zur Erklärung der unterschiedlichen Frauenanteile in den kantonalen Parlamenten von 1968 bis 2003*. Lizentiatsarbeit Politologie, Bern.
- Rüegg, Marianne, 1993: *Staatliche Einrichtungen für die Gleichstellung von Frau und Mann*. Lizentiatsarbeit Politologie, Zürich.
- Senti, Martin, 1994: *Geschlecht als politischer Konflikt. Erfolgsbedingungen einer gleichstellungspolitischen Interessensdurchsetzung. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Schweiz*. Reihe: "Berner Studien zur Politikwissenschaft", Band 2. Dissertation Politologie. Verlag Paul Haupt, Bern.