

Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber

Politische Steuerung im Vergleich

(Silke Bothfeld, Gesine Fuchs, Andrea Leitner, Sophie Rouault)

Gesine Fuchs

Gender Affairs. Politik und Praxis der Gleichstellung in
der Schweiz, Universität Basel 22. Januar 2016



Gleichstellung der Geschlechter
Nationales Forschungsprogramm NFP 60

Überblick

1. Warum betriebliche Gleichstellung in Bundesverwaltungen?
2. Kriterien und Fragen
3. Beschäftigung im Bundesdienst
4. Institutionelle Massnahmen (GBA und Gleichstellungspläne) und substantielle Massnahmen (Vereinbarkeit und Karriereförderung)
5. Zusammenfassung - Ausblick für Wissenschaft und Praxis

Betriebliche Gleichstellung in Bundesverwaltungen

Die Bundesverwaltung ...

- ... ist quantitativ ein bedeutender Beschäftigungssektor
- ... ist rechtlich zur Förderung der Gleichstellung verpflichtet

Betriebliche Gleichstellungspolitik

- ist auch Gegenstand politischer Interventionen und Konflikte
- ist auch eine genuin organisationale Aktivität, in der verschiedene Interessen aufeinandertreffen
- dient als normatives Modell für andere Arbeitgeber

Kriterien effektiver Gleichstellungspolitik

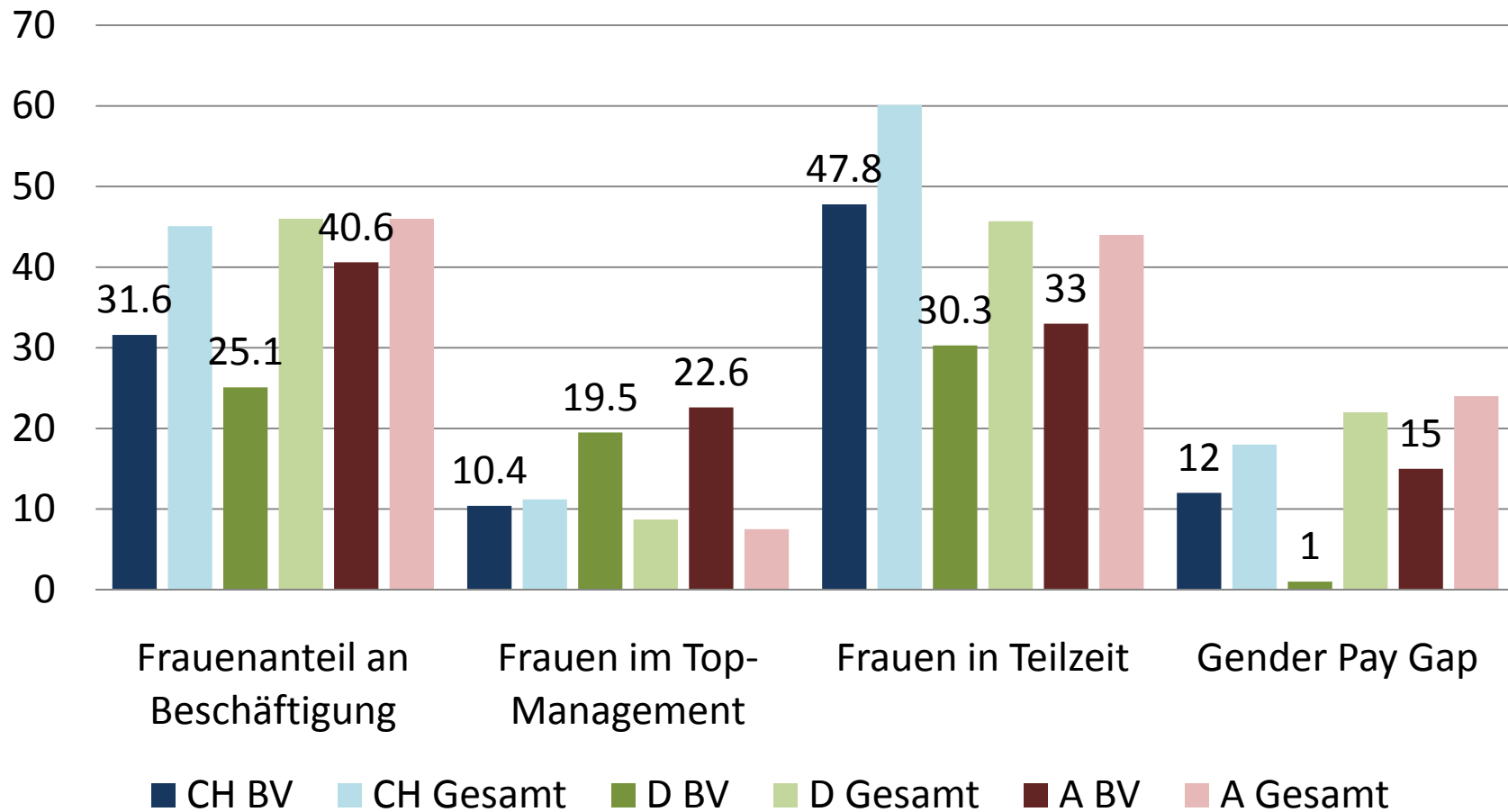
Forschungsfragen

- **Gesamtheit** der Massnahmen muss **konsistent** sein = sie dürfen sich nicht widersprechen und muss **kohärent** sein = an die sozialen Gegebenheiten und Normen der Gesellschaft angepasst
- Massnahmen müssen wegen komplexer Zusammenhänge gut **koordiniert** sein
- Massnahmen müssen **verbindlich** sein (Überprüfbarkeit, Sanktionen)
- Massnahmen müssen **ausdifferenziert** sein (Implementationsregeln, Ressourcen)

Fragen

- Inwiefern entsprechen die eingesetzten Massnahmen diesen Wirksamkeitsvoraussetzungen?
- Gibt es eine Verwaltung, die diese Kriterien besser als andere umsetzt?

Kennzahlen zur Beschäftigung in den Bundesverwaltungen



Institutionelle Massnahmen: Gesetze und Gleichstellungsbeauftragte (GBA)

Rechtliche Grundlagen:

- D & A: detaillierte Regelungen in eigenen Gesetzen für den öffentlichen Sektor; Fokus auf Frauenförderung (z. B. Quoten) und Vereinbarkeitsmassnahmen
- CH: GlG, Rahmengesetzgebung und grosse institutionelle Heterogenität

GBA

- Doppelrolle: Beratung von Beschäftigten und für das Management, unterschiedliche Schwerpunkte in den Ländern
- Unterschiede hinsichtlich Bestellung, Beteiligungsrechten und Ressourcen
- Fragiler Status und schwache Professionalisierung/Verberuflichung in allen Verwaltungen

GBA im Dreiländervergleich

	Schweiz	Österreich	Deutschland
Bestellung	Ernennung	Bestellung	Wahl
Personalpolitik	– /o EDA	+	++
Strategische Planung	– /o EDA	+	++
Zuständig für	Geschlecht, Behinderung, Mehrsprachigkeit	Geschlecht, ethn. Zugehörigkeit, Alter usw.	Nur Geschlecht
Zuordnung	Geschäftsleitung; Weisungsgebunden	Ressortleitung; Weisungsfrei	Dienststelle/HR- Abteilung; Weisungsfrei
Ressourcen	Geringe TZ (mehrere Stellen EDA)	Mehrere TZ-GBAs	Je nach Zahl der Mitarbeitenden
Vernetzung	Schwach	Stark	Mittelstark
Anerkennung Fachlichkeit	Gering /hoch EDA	Gering	Informell
Voraussetzungen Effektivität	Schwach /mittelstark EDA	Mittelstark	Stark

Tafel 4.2:

Organisation der Gleichstellungsarbeit in der schweizerischen Bundesverwaltung

* Vernetzung bis 2011 im „Forum“

Eidgenössisches Personalamt Stabsstelle Diversity Management (110 Stellenprozent): Beratung und Unterstützung; Monitoring der Personalentwicklung; federführend bei Konzeption der Personalstrategie des Bundesrates inkl. Bereithaltung einzelner Handreichungen (Musterreglement sexuelle Belästigung, Wegleitung Telearbeit etc.) Vernetzung in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten		
	Chancengleichheitsverantwortliche in den Generalsekretariaten: Strategische und konzeptionelle Arbeit mit Zielen und Maßnahmen für das gesamte Departement	
Stabsstelle Chancengleichheit im EDA	Chancengleichheitsbeauftragte in den Ämtern	Chancengleichheit als Aufgabe der Personalkommission
Legitimation: Ernennung durch Amtsleitung, unbefristet	Legitimation: Ernennung durch Amtsleitung, unbefristet	Legitimation: Mitarbeitende wählen für ihre Abteilung Mitglieder der PK; teilw. Ernennung durch Abteilung
Aufgaben – Geschlecht, Mehrsprachigkeit, Behinderung – Bedarfe & Ist-Zustand erheben, Policies erarbeiten und umsetzen „in the entire gender equality process“ – Besonders: Erhöhung Frauenanteil; „workplace policies“; Prävention sexueller Belästigung, auch Beratung von Einzelpersonen – Beratung der Leitung einzelner Direktionen – Beisitz bei Rekrutierungen/ Rotationsgesprächen möglich – Unterstützung durch „Sounding Board“ mit ernannten Mitgliedern	Aufgaben – In der Regel Geschlecht, Mehrsprachigkeit, Behinderung – Themen im Bereich aufgreifen und Projekte initiieren – Beratung und Unterstützung der Amtsleitung, z.B. beim Controlling – Anlaufstelle für Mitarbeitende – Unterstützung durch freiwillige Arbeitsgruppe oder Personalkommission möglich	Aufgaben – Information und Mitsprache bei Personalfragen – auch bei Chancengleichheit (Geschlecht, Mehrsprachigkeit) – Anlaufstelle für Fragen der Mitarbeitenden
Kompetenzen Interne Informationstätigkeit, interne Veranstaltungen, Zugang zu Direktionen	Kompetenzen Interne Informationstätigkeit, interne Veranstaltungen, Zugang zur Amtsleitung	Kompetenzen: Interne Informationstätigkeit, interne Veranstaltungen, Zugang zur Amtsleitung
Ressourcen: 250 Stellenprozent	Ressourcen: typischerweise 10-20 Stellenprozent	Ressourcen: keine feste Regelung
Vernetzung*: Mitglied der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten	Vernetzung*: Keine	Vernetzung*: Personalkommissionen aller Ämter in Koordinationskommission vernetzt

Institutionelle Massnahmen: Gleichstellungspläne

Zweifache Aufgabe: Planung und Kontrolle

Ein gutes Design eines Gleichstellungsplans enthält

1. Status Quo in jedem Amt/Ministerium
2. Liste messbarer Ziele und Massnahmen mit Zeitplan (SMARTER Ziele) - D, CH (fast nur quantitativ), nicht A
3. Pflicht, Nicht-Erreichung der Ziele zu begründen
4. Hoher Grad an Differenziertheit
5. Beteiligung der GBA an Entwurf und Zusammenstellen (stark in A, am schwächsten in CH)
6. Zentrales Controlling (CH, detailliert in A, D abwesend)
7. Pläne sind veröffentlicht (A)

Keine Bundesverwaltung vereint all diese Kriterien

Substantielle Massnahmen 1

Konsens der Akteur*innen in den 3 Ländern: **Vereinbarkeit** und **Frauen in Führungspositionen** sind zentrale Ziele betrieblicher Gleichstellung

- **Vereinbarkeit**
Elternzeit, Teilzeit, Tele-Arbeit, flexible Arbeitszeitgestaltung
Höherer Verbindlichkeitsgrad als Karriereförderung
In D & A wesentlich breiter ausgestaltet als in CH
- **Karriereförderung**: Quoten, Regeln für Rekrutierung und Beförderung, Leistungsbeurteilungen, Weiterbildung, indiv. Unterstützung
Geringerer Verbindlichkeitsgrad
Verbreitung und Verfügbarkeit je nach Amt/Einheit unterschiedlich

Substantielle Massnahmen 2

- Starker Einfluss **der nationalen Geschlechter-Regimes** auf die Massnahmen in den Bundesverwaltungen
- Nicht-Eliten, Nicht-Eltern und Organisationskultur kaum thematisiert.
- **Spannungsverhältnis:**
Vereinbarkeitsmassnahmen haben Diskriminierungspotential; kritische Bewertung von Teilzeit und Karenz in Bezug auf Effekte für die Karriereentwicklung von Frauen

Zusammenfassung

- Institutionelle Politiken
 - Unterschiede zwischen Ländern und Ämtern/ Ministerien
 - Geprägt durch allgemeine Personalpolitik
- Substantielle Politiken
 - Vereinbarkeitsmassnahmen ausdifferenzierter
 - Karriereförderung nur teilweise implementiert und in Konflikt mit der Vereinbarkeitspolitik
- Betriebliche Gleichstellung kohärent mit dem modifizierten Ernährermodell, aber nicht konsistent
- Kein Steuerungs-Regime hat eine durchgängig starke oder schwache Ausgestaltung der Gleichstellungsmassnahmen

Ausblick für die Forschung

- Implementationsanalysen durchführen:
Verknüpfung der Ansätze zu Policy Design mit der feminist comparative policy – Forschung
- Organisationssoziologische Fragen rund um die „vergeschlechtlichte Organisation“ integrieren
- Entwicklung guter Indikatoren zur Evaluation/Überprüfung der Massnahmen in der Praxis (qualitativ und quantitativ)

Ausblick für die Gleichstellungspraxis: von nix kommt nix

- Betriebliche Gleichstellungspolitik in die Personalpolitik integrieren
- Implementation von spezifischen Monitoring- und Controlling-Instrumenten
- Verbesserter Austausch und Auswertung verschiedener Massnahmen; durch Koordination Bekämpfung sachlich unbegründeter Heterogenität
- In differenzierter Ausgestaltung der Institutionen und Massnahmen liegt Potential zu grösserer Wirkung der Politik (Gleichstellungspläne, Quoten, Koordinierungsgremien)
- **Engführung des Ökonomischer-Nutzen-Diskurses verlassen**
- **Gesellschaftspolitische Grundsatzdebatten führen**

Literaturhinweise

Fuchs, Gesine; Bothfeld, Silke (2011): Gleichstellung in Deutschland im internationalen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 61 (37-38), S. 7–18.

Fuchs, Gesine; Bothfeld, Silke; Leitner, Andrea; Rouault, Sophie (2016): Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber. Betriebliche Gleichstellung in den Bundesverwaltungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz. Opladen: Barbara Budrich.

Mazur, Amy G. (o.J.): Does Feminist Policy Matter in Post Industrial Democracies? A Proposed Analytical Roadmap. Available online at <http://www.csbppl.com/wp-content/uploads/2013/09/Does-Feminist-Policy-Matter-in-Post-Industrial-Democracies.pdf>, checked on 3/25/2014.