



Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes

Thomazine von Witzleben | *Der Werkstattbericht gibt Einblick in den gesamten Ablauf des Projekts zur Prüfung der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes, das durch das Bundesamt für Justiz umzusetzen war. Vom Auftrag über die Durchführung, die Ergebnisse aus der Evaluation, bis zum Bericht des Bundesrates und den konkreten Massnahmen, die der Bundesrat auf Grund der Ergebnisse beschlossen hat, werden rückblickend die einzelnen Phasen kritisch beleuchtet. Aus Sicht der Evaluationspraxis wird geprüft, was bei der Durchführung und Begleitung dieser umfangreichen Evaluation eines Gesetzes zu beachten war, ob es Probleme gab, welche Ergebnisse erzielt wurden, wie die Evaluationsresultate bislang genutzt wurden und welche Lehren sich insgesamt ziehen lassen.*

Inhaltsübersicht

- 1 Auftrag
- 2 Planung
- 3 Ablauf
- 4 Ergebnisse der Evaluation
- 5 Bericht des Bundesrates
- 6 Lehren

1 Auftrag

Die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes geht zurück auf eine Motion von Nationalrätin Vreni Hubmann (02.3142) vom 22. März 2002. Darin werden eine Verlängerung des Kündigungsschutzes und die Nichtigkeit von Rachekündigungen gegen Frauen, die sich gegen Diskriminierungen am Arbeitsplatz zur Wehr setzen, gefordert. In seiner Stellungnahme vom 22. Mai 2002 äusserte der Bundesrat seine Vorbehalte gegenüber einem Ausbau des Kündigungsschutzes. Er zeigte sich jedoch bereit, das Anliegen der Motionärin im Rahmen einer umfassenden Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes zu prüfen.

Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG, SR 151.1) will die Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben fördern. Insbesondere soll die Durchsetzung des verfassungsmässigen Rechts auf gleichen Lohn erleichtert werden. Das Gleichstellungsgesetz untersagt jede Form von Diskriminierung auf Grund des Geschlechts im Erwerbsleben, nicht nur beim Lohn, sondern auch bei der



Anstellung, der Weiterbildung und der Kündigung. Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz wird ebenfalls ausdrücklich verboten. Das Gleichstellungsgesetz stellt den Betroffenen für die Geltendmachung ihrer Rechtsansprüche verschiedene Instrumente zur Verfügung: die Umkehr der Beweislast, ein Verbandsklagerecht und einen verstärkten Schutz gegen Rachekündigungen.

Der Auftrag des Bundesrates an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement lautete, einen Bericht über die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes auszuarbeiten. Da das Thema der Rache Kündigung nicht für sich allein behandelt werden kann, sondern nur in Zusammenhang mit weiteren Aspekten des Gleichstellungsgesetzes, wurde die Evaluation ausgedehnt auf die Frage, was das Gleichstellungsgesetz überhaupt bringt.

Der Evaluationsbericht sollte sich folglich nicht nur auf den Bereich der Rache Kündigung beschränken, sondern auf die Durchsetzbarkeit des Anspruchs auf Gleichstellung im Erwerbsleben. Das Gleichstellungsgesetz enthält keine spezielle Evaluationsklausel. Es wurde bis anhin auch noch keine Evaluation des Gesetzes als Ganzes durchgeführt.

2 Planung

Die Planung des Evaluationsvorhabens zur Prüfung des Gleichstellungsgesetzes war insgesamt relativ aufwändig. Erforderlich war zunächst die Ausarbeitung des Evaluationskonzepts und des Wirkungsmodells, das Aufstellen eines realistischen Zeitplans für den gesamten Auftrag, die Erarbeitung einer geeigneten Adressatenliste für die Ausschreibung, die Vorbereitung eines detaillierten Pflichtenhefts für die Forschenden, eine angemessene Kosten-Kalkulation sowie die Ausarbeitung des Vertrags, der alle wichtigen Schritte festhält. Weiter musste die Kontrolle der Durchführung durch eine geeignete Begleitgruppe sichergestellt und der gesamte Ablauf der Untersuchungsschritte koordiniert und aufeinander abgestimmt werden.

Das gesamte Projekt verlangte vom Bundesamt für Justiz (BJ) als auftraggebende Institution und Koordinationsinstanz, aber auch vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) als Unterstützungsorgan ein beträchtliches Know-How für eine sachgerechte Vorbereitung und Umsetzung.



Das Konzept des BJ enthielt bereits explizite Hinweise zur Durchführung der geplanten Untersuchungen. Diese sollten den Einfluss des Gleichstellungsgesetzes auf das Erwerbsleben bzw. die hindernden Faktoren plausibel nachweisen. Die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes sollte über einen umfassend ausformulierten Fragenkatalog erfasst werden.

Die Fragen betrafen:

- den Einfluss des Gleichstellungsgesetzes und dessen Durchsetzbarkeit
- die Perspektive der Betroffenen
- die Nutzung niederschwelliger Angebote und der Beweislast erleichterung
- die Nutzung von Verbandsklagen und anderer Unterstützungsformen
- den Vergleich mit dem Ausland.

Zur Anlage und zum Umfang der Untersuchungen gab es ein detailliertes Pflichtenheft. Folgende Bereiche waren abzudecken:

- Erhebung und Analyse aller Gerichtsfälle zum Gleichstellungsgesetz
- Umfragen bei Schlichtungsstellen, Arbeitgebern, arbeitnehmernahen Organisationen, Anwälten und Anwältinnen sowie Gespräche mit von Diskriminierung Betroffenen
- Rechtsvergleich mit anderen Ländern
- Statistische Erhebungen und Analysen von Lohndaten.

Die Anforderungen an die Forscherinnen und Forscher umfassten:

- die Kenntnisse der qualitativen und/oder quantitativen Forschungsmethode
- die Kenntnisse der Gleichstellungsproblematik und juristische Kenntnisse.

Die Offerte sollte Aufschluss geben über:

- die zu untersuchenden Fragen und das Evaluationsdesign zur Wirkungserfassung
- die Forschungsmethoden und die einzusetzenden Forscherinnen und Forscher
- den Zeitplan, die Kostenbestandteile und die Modalitäten der Abrechnung
- den Nachweis zu den Erfahrungen mit der Gleichstellungsproblematik.

Budget

Wie die Kostenaufstellung mit den effektiven Ausgaben zeigt, waren die budgetierten Ausgaben durchaus realistisch angesetzt.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) waren bereit, sich je zur Hälfte an den Evaluationskosten (ausser an der Prüfung der Lohnkosten) zu beteiligen. Das Bundesamt für Statistik (BFS) beteiligte sich an einer Studie zur Problematik bezüglich Lohngleichheitsfragen mit einem Kredit von 50'000 Franken und war bereit, hierfür seine umfangreiche Datenbank zur Verfügung zu stellen. Das gesamte Projekt dauerte samt Bericht an den Bundesrat ein- und einhalb Jahre und die Gesamtkosten lagen bei knapp 300'000 Franken.

Tabelle

Kosten der Evaluation des GIG	Franken
Geschätzte Kosten	250'000
BJ effektive Ausgaben	125'395
EBG effektive Ausgaben	120'315
Total der effektiven Ausgaben	245'710

3 Ablauf

Im Sommer 2003 erstellte das BJ das Pflichtenheft, das 47 Adressaten (Universitäten, Instituten und Evaluationsbüros) zur Offertstellung unterbreitet wurde. Zeitgleich wurden die Begleitung der Evaluation und der Ablauf der Zusammenarbeit festgelegt. Die Mitglieder der verwaltungsinternen Begleitgruppe setzten sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern aus dem BJ (Leitung, Sachbearbeitung, Evaluation), aus dem EBG, aus dem Bundesamt für Statistik (BSF) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Auf eine ausgewogene Vertretung der Westschweiz wurde Wert gelegt. Die Gruppe hatte für eine kritische Begleitung der Evaluation zu sorgen.

Nach gründlicher Prüfung der sieben eingereichten Offerten wurde Ende Dezember 2003 der Arbeitsgemeinschaft «Büro BASS, büro a&o und Elisabeth Freivogel, Advokatin» der Auftrag für die Evaluation des GIG erteilt. Zentrale Zuteilungskriterien für den Evaluationsauftrag waren die umfassend angelegte Untersuchung, ein überzeugendes Auswertungskonzept, die ausgewiesene Unabhängigkeit des Evaluationsteams und das optimale Preis-Leistungsverhältnis.

Um die Evaluationskosten zu vermindern war das BJ bereit, das Evaluationsteam bei der Organisation der Erhebungen mit der Übernahme des Ver-



sands und bei der Datenaufnahme der Gerichtsfälle zu unterstützen. Der gesamte Ablauf, die Aufteilung und der Umfang der Untersuchungsschritte mussten mit dem Evaluationsteam abgeklärt und vertraglich festgelegt werden.

Zwischen Januar 2004 und dem Frühjahr 2005 wurden die Erhebungen durchgeführt. Zunächst wurden bei den zuständigen ca. 200 (öffentlich-rechtlichen und zivilen) Gerichten in der Schweiz sämtliche Entscheide zum Gleichstellungsgesetz erfasst und ausgewertet. Weiter wurden bei den zuständigen ca. 60 kantonalen Schlichtungsstellen sämtliche Schlichtungsfälle und die Erfahrungen der Schlichtungsbehörden erhoben. Durch eine breit angelegte schriftliche Befragung von ca. 1500 Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen und Gleichstellungsbüros wurde die Perspektive der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfasst. Zusätzlich wurden mit 20 Personen aus diesen Kreisen sowie spezialisierten Anwältinnen und Anwälten Interviews geführt zu den Erfahrungen mit konkreten Diskriminierungsfällen im Erwerbsleben. Die Sicht der Arbeitgeberseite wurde mit einer schriftlichen Befragung von ca. 5700 Personalverantwortlichen von Privatbetrieben und öffentlich-rechtlichen Einrichtungen erfasst. Schliesslich wurden die Gerichtsurteile der Kantone Zürich, Waadt, Graubünden und Schwyz über alle Instanzen hinweg juristisch ausgewertet.

Im Frühjahr 2004 wurde zudem vom BFS und dem EBG eine Untersuchung der Löhne und der beruflichen Stellung von Frauen und Männern ausgeschrieben, deren Ergebnisse im August 2005 vorlagen.

Zeitlich und finanziell einzuplanen waren auch die umfangreichen Übersetzungsarbeiten für das gesamte Projekt. Sie betrafen die drei schriftlichen Befragungen in der Deutschschweiz und der Romandie und die vorgelegten Berichte. Die Übersetzungen mussten rechtzeitig für die jeweiligen Befragungswellen und für den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Berichte vorliegen. Hierzu brauchte es neben den professionellen Übersetzenden, zweisprachige Fachleute, die die Übersetzungen anschliessend überprüfen mussten (auch dies ein nicht zu unterschätzender Mehraufwand in personeller und finanzieller Hinsicht).

Mit dem soliden Evaluations-Know-How auf Seiten der Auftraggeber und dem Evaluationsteam konnten die Anforderungen des Auftrags von Beginn an in jeder Phase sichergestellt werden. Während der Durchführung



gab es eine gute Zusammenarbeit mit dem Evaluationsteam und gleichzeitig war dessen fachliche Unabhängigkeit durchweg sichergestellt. Auch die interdepartementale Begleitgruppe hat ihre Aufgabe konstruktiv wahrgenommen. Der Zeitplan konnte in allen Phasen des Projekts von allen Beteiligten eingehalten werden, wenn auch von Seiten des BJ mit erhöhtem Aufwand. Wie sich in der praktischen Durchführung zeigen sollte, hat das BJ den Aufwand durch das Projekt deutlich unterschätzt, insbesondere den Umfang der aktiven Mitarbeit bei der Datenerhebung und beim Grossversand der Befragungsinstrumente. Die Einsparung beim Auftrag führte lediglich zu einer Verlagerung der Ausgaben ins BJ. Rückblickend wäre es für das Amt kostengünstiger gewesen, wenn das Evaluationsteam die Aufgaben von Anfang an übernommen hätte.

4 Ergebnisse' der Evaluation

Die Evaluation hat ergeben, dass sich das Gleichstellungsgesetz grundsätzlich bewährt hat. Es stellt den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nützliche Instrumente zur Verfügung, um sich gegen Diskriminierungen auf Grund des Geschlechts wehren zu können. Das Gesetz hat sich als zweckmässig und praktikabel erwiesen. Selbst die Personalverantwortlichen privater Betriebe konnten praktisch keine kontraproduktiven Wirkungen feststellen. Ein dringender Reformbedarf konnte nicht eruiert werden, auch nicht in Bezug auf den Kündigungsschutz.

Die *Lohnanalyse*² zeigte, dass sich die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern im privaten Sektor in den letzten Jahren kaum verändert hat. Sie beträgt für die Frauen nach wie vor 25 Prozent. Von dieser Lohndifferenz können rund 40 Prozent nicht mit Hilfe objektiver Faktoren wie Alter, Ausbildung, Laufbahn usw. belegt werden, sondern müssen als Diskriminierung auf Grund des Geschlechts betrachtet werden.

Die breit abgestützten Befragungen haben deutlich gemacht, dass trotz des Gleichstellungsgesetzes weiterhin Probleme bestehen. Insbesondere hindert die Angst vor Arbeitsplatzverlust betroffene Frauen immer noch daran, sich gegen Diskriminierungen zu wehren. Problematisch sind ferner die schwierige Informationsbeschaffung und die mangelnde Lohntransparenz bei vermuteter Diskriminierung. Auch überlässt das Gleichstellungsgesetz die Verantwortung für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung den von Diskriminierung Betroffenen, was zur Folge hat, dass es einzig von deren Prozessbereitschaft abhängt, ob diskriminierende Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gerichtlich verfolgt werden. Zudem ist das Gleichstellungsge-



setz zu wenig bekannt und wird deshalb oft nicht angewendet. Weiter haben die meisten kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) bisher keine besonderen Massnahmen getroffen, um die Gleichstellung zu fördern. Schliesslich werden die Schlichtungsstellen zur Konfliktlösung zu wenig genutzt.

4.1 Schlussfolgerungen des Evaluationsteams

Eines der Hauptprobleme wird in der Tatsache erblickt, dass das Gleichstellungsgesetz die Verantwortung für die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots bei den Betroffenen belässt. Da sich viele aus Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes aber nicht getrauen, gegen eine Diskriminierung vorzugehen, geschieht oft gar nichts. Deshalb schlägt das Evaluationsteam vor, Behörden mit Untersuchungskompetenzen einzurichten, die aus eigener Initiative Abklärungen treffen können und allenfalls sogar ein selbstständiges Klagerecht haben. Einen anderen Ansatzpunkt sieht das Evaluationsteam bei einer verstärkten Information, Sensibilisierung und Schulung. Das Gleichstellungsgesetz ist zwar den meisten Personalverantwortlichen, aber weniger bei den Geschäftsleitungen und Direktionen bekannt. Überall dort, wo auf Grund der Betriebsgrösse keine spezialisierten Personalfachkräfte vorhanden sind, ist der Informationsstand eher gering. Deshalb schlägt das Evaluationsteam vor, künftige Informationsbemühungen insbesondere auf die KMU auszurichten. Da die Evaluation auch Lücken im Wissen der Juristinnen und Juristen in der Rechtspraxis aufgezeigt hat, wird eine gezielte Schulung empfohlen. Um die Unternehmen dazu zu bewegen, vermehrt Massnahmen für die Gleichstellung zu ergreifen, sollten Anreize, wie beispielsweise ein Gleichstellungs-Label geschaffen werden. Für eine erfolgreichere Arbeit der Schlichtungsstellen wird eine bessere Nutzung der eigenen Potenziale bei der Wahrnehmung der Beratungs- und Vermittlungsfunktion vorgeschlagen. Dienlich für eine bessere Durchsetzung der Gleichstellung wären die Förderung der Lohntransparenz und einheitliche Regeln für die Erarbeitung von Lohnexpertisen.

Die Schlussfolgerungen des Evaluationsteams dienen dem Bundesrat als Anregung für seine Massnahmevorschläge im Bericht über die Ergebnisse der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Sie wurden punktuell in den Empfehlungen des Bundesrates aufgegriffen, diskutiert und zum Teil übernommen oder zur Überprüfung empfohlen.



5 Massnahmen des Bundesrates

Der Bundesrat ist in seinem Bericht auf Grund der Ergebnisse der Evaluation zum Schluss gelangt, dass sich die Situation in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben seit der Inkraftsetzung des Gleichstellungsgesetzes vor zehn Jahren leicht verbessert hat. Immerhin hatten die befragten Personen das Gleichstellungsgesetz als nützlich, zweckmässig und praktikabel beurteilt. Auch konnte bei den Löhnen im öffentlich-rechtlichen Bereich in typischen Frauenberufen dank dem Gleichstellungsgesetz eine deutliche Verbesserung erreicht werden, auch wenn sich im privaten Sektor die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern in den letzten Jahren kaum verändert hat. Jedenfalls hat die Zahl der Lohndiskriminierungsfälle vor Gericht seit dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes deutlich zugenommen.

5.1 Kein dringender Revisionsbedarf

Die Evaluation hat aber auch gezeigt, dass nach wie vor Mängel bestehen. Diese sind nach Ansicht des Bundesrates jedoch nicht so gravierend, dass ein dringender gesetzgeberischer Revisionsbedarf bestünde. Daher lehnt der Bundesrat einen Ausbau des *Kündigungsschutzes*, eine Ausdehnung des *Verbandsklagerechts* und der *Beweislasterleichterung* ab. Aber er spricht sich für eine Reihe von Sensibilisierungsmassnahmen aus.

5.2 Bericht des Bundesrates

Für den Bundesrat hat die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes auch klar zum Ausdruck gebracht, dass das Gesetz allein die Gleichstellung im Erwerbsleben nicht herstellen kann. Es brauche dazu ein entsprechendes wirtschaftliches, gesellschaftliches und politisches Umfeld. Im Bericht des Bundesrates wird deshalb vorgeschlagen, die *Information und Sensibilisierung* in Bezug auf das Gleichstellungsgesetz zu fördern sowie *Anreize für Unternehmen* zu schaffen, die Gleichstellung bei der Beschäftigung zu respektieren. Ferner soll *bei der Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts vorgesehen werden, dass die Schlichtungsstellen sich Urkunden vorlegen, Augenschein nehmen* und weitere Beweismittel in Angelegenheiten nach Gleichstellungsgesetz sicherstellen können. Weiter sollen Empfehlungen erarbeitet werden, um die Erstellung von *Lohnexpertisen zu vereinheitlichen* und damit das Gerichtsverfahren bei Lohnklagen zu vereinfachen. Im Gleichstellungsgesetz wird heute die Initiative, gegen Diskriminierungen vorzugehen, den einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern überlassen. Verschiedene Staaten ken-





nen dagegen *Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen*, die auch selbstständig tätig werden können. Nach Ansicht des Bundesrats könnte das Bestehen eines öffentlichen Organs, das die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes überwacht, das Problem der Angst vor Arbeitsstellenverlust im Falle einer Geltendmachung einer Diskriminierung teilweise entschärfen. Damit könnten die Arbeitnehmenden von einem Teil der Verantwortung für die Einhaltung der Lohngleichheit entlastet werden. Der Bundesrat hat sich deshalb bereiterklärt, die Vor- und Nachteile verschiedener Modelle solcher Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen vertiefter prüfen.

5.3 Parlamentarische Initiativen

Im Parlament ist der Bericht des Bundesrates über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes positiv aufgenommen worden. Damit das Thema der Gleichstellung von Frau und Mann weiterhin in der politischen Agenda bleibt, haben zudem mehrere Parlamentarierinnen und Parlamentarier am 8. März 2006 Vorstösse eingereicht. In einem Postulat wurde der Bundesrat dazu aufgefordert, die *Lohnpraxis des Bundes* zu überprüfen.³ Der Bundesrat will dem Aspekt der diskriminierungsfreien Anwendung des Lohnsystems erhöhte Aufmerksamkeit schenken und beantragte deshalb die Annahme dieses Postulats.

Mit vier Motionen wurden Änderungen des Gleichstellungsgesetzes verlangt (*Ausdehnung der Beweislasteichterung, Leistungsklage* von Organisationen, *Ausbau der Sanktionen, Verbesserung des Kündigungsschutzes*).⁴ Da der Bundesrat keinen dringenden Revisionsbedarf sieht, lehnte er diese Motionen ab.

Weitere Postulate forderten die Erstellung eines *Zusatzberichts über die Umsetzung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen*,⁵ die Anerkennung *ausserberuflich erworbener Kompetenzen in der Bundesverwaltung*⁶ sowie die Einrichtung von *Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen*.⁷ Der Bundesrat beantragte auch diese drei Postulate zur Ablehnung.

Schliesslich wurde der Bundesrat per Postulat aufgefordert, in einem *Bericht die Möglichkeiten einer Zertifizierung von Unternehmen* aufzuzeigen.⁸ Der Bundesrat beantragte die Annahme dieses Postulats, da er die Prüfung der Einführung einer Zertifizierung bzw. eines Labels für gleichstellungsfreundliche Unternehmen bereits in seinem Bericht in Aussicht gestellt hatte.



Die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes hat für den Bundesrat keinen dringenden gesetzgeberischen Reformbedarf aufgezeigt. Die Probleme, die in den Befragungen und Untersuchungen zur Sprache gekommen sind, können nach seiner Einschätzung nur zusammen mit den Sozialpartnern, den Arbeitgebenden sowie denjenigen Personen und Institutionen, die im engeren Sinne mit Gleichstellung zu tun haben (Anwaltskreise, Gerichte etc.) gemeinsam angegangen werden.

Auch wenn die vom Bundesrat in Aussicht gestellten Anreize, Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen und die Annahme des Postulats zur Überprüfung der Lohnpraxis des Bundes keine grossen Schritte sind, können sie gleichwohl helfen, die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben stärker zu verankern.

6 Lehren

Umfassende Gesetzesevaluationen wie die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes gibt es bisher nur wenige (z.B. die Evaluation des Opferhilfegesetzes (OHG)⁹ und des Bundesgesetzes über Investitionshilfe für Bergegebiete (IHG).¹⁰ Solche gesellschaftlich wie wirtschaftlich wichtigen Gesetzesevaluationen erfordern meist umfangreiche Teilstudien und somit eine sorgfältige Planung sowie ein intensives Projektmanagement.

Sie sind daher auch aufwändig in der Durchführung. Gesetzesevaluationen erfordern die Erhebung und Auswertung umfangreicher Daten und sind methodisch anspruchsvoll. So waren bei der Evaluation des Gleichstellungsgesetzes die einzusetzenden Forschungstechniken mit beträchtlichem Zeitaufwand und Kosten verbunden (insbesondere die Entwicklung einer Datenbank, die repräsentativ angelegten schriftlichen Befragungen und die leitfadengestützten vertiefenden Interviews mit Fachpersonen sowie die umfangreichen statistischen Auswertungen mit aufwändigen Datenaufbereitungen).

Oftmals wird über die Evaluationskosten nur unzureichend Rechenschaft abgelegt. Auch wenn diese Kosten in der Evaluationsdatenbank ARAMIS¹¹ des Bundes offengelegt werden, sind darin meist nur die externen Auftragskosten enthalten. Häufig übersieht man als Auftraggeber oder Auftraggeberin die neben den externen Evaluationskosten anfallenden zusätzlichen eigenen Aufwendungen an das Projekt. Die Aufwendungen für die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes während der eineinhalb jährigen Projektdauer umfassen neben den externen Evaluationskosten auch die amtsinternen organisatorischen und administrativen Arbeiten bei der Projektbegleitung, die Unterstützungsarbeiten für das Evaluationsteam sowie Übersetzungs-





Druck- und Versandkosten für die Erhebungen und die Übersetzungskosten der Berichte, insgesamt annähernd 400'000 Franken Evaluationskosten. Dieser beträchtliche Aufwand muss in Bezug gesetzt werden zum Informationsnutzen der Ergebnisse:

Mit den vorliegenden Ergebnissen aus der Evaluation und der vergleichenden Analyse der Löhne liegt eine umfassende qualitative und quantitative Analyse der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes vor, die insofern nützlich ist, als sie die Diskussion von Interventionsmassnahmen auf einer fundierten empirischen Basis ermöglichen. Die Evaluationsergebnisse dienen dem Bundesrat als Grundlagen für seine empfohlenen Massnahmen. Darauf abgestützt, konnte der Bundesrat aufzeigen, dass das Gleichstellungsgesetz die Gleichstellung im Erwerbsleben nicht allein sicherstellen kann, sondern dass es einer breiten gesellschaftlichen Unterstützung bedarf und zusätzliche Sensibilisierungen, Informationen und Anreize nötig sind.

Welchen Einfluss die vorliegenden Ergebnisse auf die politische Wirkung des Gleichstellungsgesetzes haben, und ob sich die Massnahmen des Bundesrates aus den Ergebnissen ableiten lassen, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Aus den Evaluationsergebnissen selbst lassen sich selbstverständliche keine direkten politischen Massnahmen ableiten. Aber die Ergebnisse können indirekt Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger ausüben, indem sie wissenschaftlich fundierte Informationen liefern, die dem Parlament, dem Bundesrat oder den Departementen als Grundlage dienen können für ihre politische Steuerung und Kontrolle. Evaluationen selbst können nicht den Anspruch erheben, letzte Wahrheiten zu verkünden, die eins zu eins in die Praxis umzusetzen wären. Sie können lediglich Informationen liefern, zu diskutierende Kritikpunkte aufzeigen und Handlungsempfehlungen abgeben.

Evaluationsempfehlungen für eine wissenschaftliche Analyse politischen Handelns

- Umfassende Evaluationen wie die Prüfung des gesamten Gleichstellungsgesetzes sind methodisch anspruchsvoll und zeitlich und finanziell aufwändig, denn sie erfordern die Erhebung und Auswertung umfangreicher Daten.
- Solche Evaluationen sind dann gerechtfertigt, wenn sie gesellschaftlich bzw. wirtschaftlich wichtige Erlasse betreffen und zu verwertbaren Ergebnissen führen.



- Eine Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung eines solchen Evaluationsprojektes durch den Auftraggeber ist die sorgfältige Vorbereitung sowie ein angemessenes Know-How.
- Bei den Kosten der Durchführung solcher Evaluationsprojekte sind neben den Kosten der externen Evaluation immer auch die internen eigenen Aufwendungen/Leistungen umfassend einzubeziehen.
- Die Evaluation selbst hat unabhängig, sachlich und methodisch kompetent und zuverlässig zu erfolgen.
- Die Evaluationsergebnisse müssen aussagekräftig, qualifiziert und für den Auftraggeber nützlich sein.
- Aus den Evaluationsergebnissen allein lassen sich nicht tel quel politische Massnahmen ableiten, wohl aber können sie wissenschaftlich fundierte Informationen liefern, um politische Massnahmen rational abzustützen.



Anmerkungen

- 1 Die Berichte zur Evaluation sind abrufbar auf der Homepage des BJ: dort finden sich alle vorliegenden Berichte zur Evaluation inklusive der sechs Teilberichte des Evaluationssteams <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2006/2006-02-16.html>
- 2 Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000 und 2002. Untersuchung im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Bericht der Arbeitsgemeinschaft Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG und Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern, Prof. Michael Gerfin vom 22. August 2005
- 3 06.3029 Postulat Graf-Litscher. Gleichstellung. Lohnpraxis des Bundes
- 4 06.3028 Motion Roth-Bernasconi. Gleichstellungsgesetz. Beweislast erleichterung; 06.3031 Motion Hofmann Urs. Gleichstellungsgesetz. Leistungsklage von Organisationen; 06.3032 Motion Hubmann. Gleichstellungsgesetz und Kündigungsgesetz. Ausbau der Sanktionen; 06.3036 Motion Hubmann. Gleichstellungsgesetz. Verbesserung des Kündigungsschutzes
- 5 06.3034 Postulat Roth-Bernasconi. Gleichstellungsgesetz. Zusatzbericht zur Wirksamkeit
- 6 06.3030 Postulat Heim Bea. Gleichstellung. Anerkennung ausserberuflich erworbener Kompetenzen
- 7 06.3033 Postulat Leutenegger Oberholzer. Gleichstellung. Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen
- 8 06.3035 Postulat Leutenegger Oberholzer. Zertifizierung gleichstellungsfreundlicher Unternehmen
- 9 Opferhilfeberichte des Bundesamts für Justiz: Hilfe an Opfer von Straftaten, Erster Bericht des Bundesamts für Justiz an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe (1993-1994), Bern, Februar 1996; Hilfe an Opfer von Straftaten, Zweiter Bericht des Bundesamts für Justiz an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe (1993-1996), Bern, Januar 1998; Hilfe an Opfer von Straftaten, Dritter Bericht des Bundesamts für Justiz an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe (1993-1998), Bern, Mai 2000; zu den ergänzenden Studien, siehe <http://www.ofj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/opferhilfe/publikationen.html>.
- 10 Universität St. Gallen und C.E.A.T., Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete IHG, St. Gallen/Lausanne, 15. Oktober 2004
- 11 Das Informationssystem ARAMIS ist eine Datenbank zu Forschungs-, Entwicklungs- sowie Evaluationsprojekten der Schweizerischen Bundesverwaltung und gibt Informationen über die vom Bund finanzierten oder durchgeführten Forschungsarbeiten. Hier der Link <http://www.aramis.admin.ch>

Literatur

- Befragung der zuständigen Gerichte und statistische Grobauswertung der Gerichtsurteile, Heidi Stutz, Büro BASS, Bern, Januar 2005.
- Bericht der Arbeitsgemeinschaft Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG und Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern, Prof. Michael Gerfin vom 22. August 2005. Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000 und 2002.
- Bericht des Bundesrates vom 15. Februar 2006: Bericht über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes in Erfüllung der Motion Vreni Hubmann 02.3142, die der Nationalrat am 21. Juni 2002 als Postulat überwiesen hat. Bericht des Bundesrates (BBl 2006 3161) Art. Nr. ff2006.12.03161.d.
- Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Synthesebericht der Arbeitsgemeinschaft Büro BASS, Büro a&o und Elisabeth Freivogel, Advokatin, Bern und Binningen, April 2005.
- Inhaltsanalytische Auswertung der Gerichtsfälle in den Kantonen Graubünden, Schwyz, Waadt und Zürich, Elisabeth Freivogel, Advokaturbüro, Basel/Binningen, unter Mitarbeit von Judith Wissmann-Lukesch, Zürich, Februar 2005.
- Mündliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwält/innen, Marianne Schär Moser, Büro a&o, Bern, Januar 2005.
- Schriftliche Befragung der Schlichtungsstellen, Heidi Stutz, Büro BASS, Bern, November 2004.
- Schriftliche Befragung privat- und öffentlich-rechtlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Schweiz, Heidi Stutz/Jürg Guggisberg, Büro BASS, Bern, Januar 2005.
- Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros, Marianne Schär Moser/Jürg Baillod, Büro a&o, Bern, September 2004.