

Gesine Fuchs  
Silke Bothfeld  
Andrea Leitner  
Sophie Rouault

# Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber

Betriebliche Gleichstellung in den  
Bundesverwaltungen Deutschlands,  
Österreichs und der Schweiz

Gesine Fuchs • Silke Bothfeld • Andrea Leitner  
• Sophie Rouault  
Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber

Gesine Fuchs  
Silke Bothfeld  
Andrea Leitner  
Sophie Rouault

# Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber

Betriebliche Gleichstellung in den  
Bundesverwaltungen Deutschlands,  
Österreichs und der Schweiz

Verlag Barbara Budrich  
Opladen • Berlin • Toronto 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2018 Dieses Werk ist beim Verlag Barbara Budrich erschienen und steht unter der  
Creative Commons Lizenz Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0):  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>  
Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung  
bei Verwendung der gleichen CC-BY-SA 4.0-Lizenz und unter Angabe der  
UrheberInnen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz.



Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen  
Download bereit (<https://doi.org/10.3224/84740191>).  
Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen  
werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-0191-9 (Paperback)  
eISBN 978-3-8474-0414-9 (eBook)  
DOI 10.3224/84740191

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – [www.lehfeldtgraphic.de](http://www.lehfeldtgraphic.de)  
Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena

# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen .....	10
Verzeichnis der Tabellen .....	11
Verzeichnis der Tafeln .....	11
<b>1 Betriebliche Gleichstellungspolitik des öffentlichen Dienstes als Forschungsfeld: Einleitung .....</b>	<b>13</b>
<i>Silke Bothfeld, Gesine Fuchs, Andrea Leitner, Sophie Rouault</i>	
<b>2 Konzeptionelle Grundlagen und Untersuchungsdesign .....</b>	<b>19</b>
<i>Silke Bothfeld, Gesine Fuchs, Andrea Leitner, Sophie Rouault</i>	
2.1 Betriebliche Gleichstellungspolitik in der Bundesverwaltung als Teil der nationalen Geschlechterregimes .....	19
2.2 Die Bundesverwaltung als vergeschlechtlichte Organisation und Teil eines Geschlechterregimes .....	22
2.3 Das Policy-Regime der beruflichen Gleichstellung .....	25
2.4 Das Steuerungsregime der Gleichstellung in der Bundesverwaltung .....	28
2.5 Untersuchungsdesign und empirisches Vorgehen .....	32
<b>3 Die Bundesverwaltungen als Beschäftigungsfeld .....</b>	<b>37</b>
<i>Silke Bothfeld, Gesine Fuchs, Andrea Leitner, Sophie Rouault</i>	
3.1 Grundprinzipien und Entwicklungslinien des öffentlichen Dienstes .....	38
3.2 Rechtsgrundlagen der Gleichstellung im Bundesdienst .....	40
3.3 Öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse .....	42
3.4 Beschäftigte im Bundesdienst .....	45
3.5 Entlohnung und Gender Pay Gap .....	48
3.6 Frauen und Männer in den Hierarchien des Bundesdienstes .....	51
3.7 Zwischenfazit: Gleichstellungspolitik im Spannungsfeld zwischen gleichstellungspolitischen Anforderungen und traditionellen Strukturen .....	53

<b>4</b>	<b>Betriebliche Gleichstellung in der schweizerischen Bundesverwaltung</b> .....	55
	<i>Gesine Fuchs</i>	
4.1	Von der Rückständigkeit zu ungleichzeitigen Fortschritten: Gleichstellungspolitische Kontextbedingungen .....	55
4.1.1	Veränderungen im schweizerischen Geschlechterregime .....	55
4.1.2	Rechtliche Grundlagen beruflicher Gleichstellungspolitik .....	58
4.2	Frauen und Männer beim Bundespersonal: Langsame Feminisierung und starke Segregation .....	62
4.3	Institutionelle Politik in der schweizerischen Bundesverwaltung ...	66
4.3.1	Personalrechtliche Grundlagen betrieblicher Gleichstellung in der Bundesverwaltung .....	66
4.3.2	Verantwortliche für die betriebliche Gleichstellung: Heterogene Institutionalisierung .....	71
4.3.3	Gleichstellungspläne: Auf dem Weg zum Gleichstellungscontrolling? .....	78
4.3.4	Zwischenfazit: Institutionalisierung lediglich als Teil der Personalpolitik .....	80
4.4	Substanzielle Politik in der schweizerischen Bundesverwaltung ...	84
4.4.1	Programme: Umfassend und à la carte .....	84
4.4.2	Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Langsamer Abschied von der Anwesenheitskultur .....	86
4.4.3	Maßnahmen zur Karriereförderung von Frauen: Geringe Verbindlichkeit .....	90
4.5	Fazit: Große institutionelle Handlungsspielräume, schwache Koordination .....	94
<b>5</b>	<b>Berufliche Gleichstellung im deutschen Bundesdienst: Vorbild für die widerständige Privatwirtschaft?</b> .....	99
	<i>Sophie Rouault</i>	
5.1	Kontextbedingungen eines gespaltenen Regimes zur beruflichen Gleichstellung .....	100
5.1.1	Berufliche Gleichstellung in der Privatwirtschaft: Die betriebliche Freiheit, zu handeln .....	101

5.1.2	Berufliche Gleichstellung im Bundesdienst: Inkrementelle Institutionalisierung eines Politikfelds .....	103
5.1.3	Gespaltenes Policy-Regime zur beruflichen Gleichstellung .....	105
5.2	Neuere Entwicklungen beim deutschen Bundespersonal: Immer mehr Frauen (in Teilzeit) .....	106
5.3	Institutionelle Gleichstellungspolitik in der deutschen Bundesverwaltung: Eine inkrementelle Dynamik .....	109
5.3.1	Bundesfamilienministerium – schwache Koordinierungsinstanz ...	110
5.3.2	Gleichstellungsbeauftragte in der Bundesverwaltung: Ein ausdifferenziertes Amt .....	113
5.3.3	„Gleichstellungscontrolling“ durch Gleichstellungspläne: Eine Führungsfrage .....	120
5.4	Substanzielle Gleichstellungspolitik in der deutschen Bundesverwaltung: Auf der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner .....	123
5.4.1	Breit gefächerte Instrumente der Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Bundesdienst .....	124
5.4.2	Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder Reduktion von Gleichstellungspolitik auf konsensuale Maßnahmen .....	128
5.4.3	Mehr Frauen in Führungsposition: Unzureichende Quotenregelungen .....	130
5.5	Fazit zur deutschen Bundesverwaltung: Ein normativ kohärentes, aber technisch inkonsistentes Steuerungsregime zur beruflichen Gleichstellung .....	135
<b>6</b>	<b>Gleichstellungspolitik im österreichischen Bundesdienst</b> .....	<b>139</b>
	<i>Andrea Leitner</i>	
6.1	Kontextbedingungen im Spannungsfeld von Familien- und Fraueninteressen .....	140
6.2	Frauen im österreichischen Bundesdienst .....	144
6.2.1	Feminisierung mit Ausnahme von Militär- und Exekutivdienst ....	145
6.2.2	Auflösungs- und Beharrungstendenzen der vertikalen Segregation .....	147
6.2.3	Unterschiede zwischen Ressorts .....	152
6.2.4	Zwischenfazit: Segregierte Feminisierung .....	159

6.3	Institutionelle Politik im österreichischen Bundesdienst .....	160
6.3.1	Bundes-Gleichbehandlungsgesetz als Rahmen der Gleichstellungspolitik .....	162
6.3.2	Frauenförderpläne als „soft laws“ .....	162
6.3.3	Gleichbehandlungsbeauftragte als individuelle AkteurInnen .....	165
6.3.4	Zwischenfazit: Trotz starker Institutionalisierung wenig Verbindlichkeit .....	167
6.4	Substanzielle Politik im österreichischen Bundesdienst .....	169
6.4.1	Maßnahmenvielfalt zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf .....	170
6.4.2	Versuche zur Vermeidung von Karriererisiken durch Vereinbarkeitsmaßnahmen .....	174
6.4.3	Karriereförderung über Weiterbildung und Prozessregelungen bei Personalverfahren .....	176
6.4.4	Frauenquoten als Schlüsselinstrument der Gleichstellung .....	178
6.5	Fazit: Vorreiterrolle mit ungenutzten Potenzialen .....	179
<b>7</b>	<b>Vorstellungen zu Gleichstellung und Geschlecht bei der Genese und Implementation betrieblicher Gleichstellungspolitik am Beispiel der Schweiz</b> .....	<b>185</b>
	<i>Gesine Fuchs, unter Mitarbeit von Yvonne Debrunner</i>	
7.1	Einleitung .....	185
7.2	Geschlecht und Gleichstellung bei der Genese betrieblicher Gleichstellungspolitik .....	186
7.2.1	Betriebliche Gleichstellung und neues Bundespersonalrecht .....	186
7.2.2	Konkretisierung der betrieblichen Gleichstellungspolitik: Parlamentarische Anträge 1996-2011 .....	188
7.2.3	Frames für und gegen Gleichstellung in den Debatten zu betrieblichen Gleichstellungsmaßnahmen .....	192
7.2.4	Zusammenfassung: Eingespielte Debatten ohne offene normative Konflikte .....	197
7.3	Ziele der Gleichstellung in Programmen und Vorstellungen der Beschäftigten .....	198
7.4	Gleichstellung durch Angleichung? .....	200

7.5	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) als Ausnahme .....	201
7.5.1	Lange Geschichte des Gender Mainstreaming .....	202
7.5.2	Gleichstellung durch Veränderungen der Institution .....	203
7.6	Fazit: Gleichstellungspolitischer Individualismus überwiegt .....	206
<b>8</b>	<b>Betriebliche Gleichstellungspolitik der Bundesverwaltungen im Ländervergleich</b> .....	<b>209</b>
	<i>Silke Bothfeld, Gesine Fuchs, Andrea Leitner, Sophie Rouault</i>	
8.1	Bundesdienst – Enklave oder Vorreiter für die Beschäftigung hoch qualifizierter Frauen? .....	210
8.2	Substanzielle Maßnahmen der Gleichstellungsförderung: Vereinbarkeit und Karriereförderung .....	214
8.2.1	Modernisierte Personalpolitik: Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Bundesdienst .....	214
8.2.2	Förderung von Frauen in Führungspositionen: Wie sind direkte und indirekte Diskriminierung zu vermindern? .....	218
8.3	Institutionelle Maßnahmen für mehr Geschlechtergerechtigkeit in der Personalpolitik der Bundesverwaltung .....	221
8.3.1	Gleichstellungsbeauftragte: Zu schwach institutionalisiert für ihre Umsetzungsaufgaben .....	222
8.3.2	Gleichstellungspläne der Bundesministerien und Ämter: Strategisches Instrument für geschlechtergerechte Personalplanung .....	227
8.3.3	Berichterstattung zur Erhöhung der Verbindlichkeit von autonomem, aber zielgebundenen Handeln in der Bundesverwaltung .....	229
8.4	Fazit: Licht und Schatten in der Gleichstellungspolitik der drei Bundesverwaltungen .....	231
	Literatur .....	237
	Abkürzungen .....	253

## Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 2.1: Verhältnis von (gleichstellungspolitischen) Steuerungsregimen zu Policy-Regime und Geschlechterregime .....	20
Abb. 3.1: Frauenanteile im Bundesdienst nach Aufgabenbereichen (2011/2012, in %) .....	46
Abb. 3.2: Teilzeitarbeit im Bundesdienst und in der Gesamtwirtschaft nach Geschlecht (2011, in %) .....	47
Abb. 3.3: Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern beim Bund und in der Gesamtwirtschaft (2010, in %) .....	50
Abb. 3.4: Frauenanteil in verschiedenen Beschäftigungsgruppen im Bundesdienst (2010) .....	52
Abb. 4.1: Beschäftigung nach Lohnklassen, gesamte Bundesverwaltung (2002 und 2011) .....	64
Abb. 4.2: Frauenanteil in Prozent nach Lohnklassen, gesamte Bundesverwaltung (2002-2011) .....	65
Abb. 4.3: Frauenanteil in Prozent im mittleren Management (Lohnklassen 24-29) nach Departementen (2002 und 2011) ...	65
Abb. 4.4: Frauenanteil in Prozent im oberen Management (Lohnklassen 30-38) nach Departementen (2002 und 2011) .....	66
Abb. 5.1: Frauenanteil in den obersten Bundesbehörden (in %) .....	107
Abb. 5.2: Teilzeitquote in den obersten Bundesbehörden (1992-2012, in %) .....	108
Abb. 5.3: Frauenanteil nach ausgewählten Führungsfunktionen in obersten Bundesbehörden (1996-2002, in %) .....	109
Abb. 6.1: Erwerbsquote und Teilzeitquote (1995-2013, in %) .....	141
Abb. 6.2: Entwicklung des Frauenanteils und der Teilzeitquote im Bundesdienst (1995 bis 2013) .....	145
Abb. 6.3: Bundesbedienstete und Frauenanteil nach Berufsgruppen (2012) .....	146
Abb. 6.4: Frauenanteil nach Beschäftigungsverhältnissen und Berufsgruppen im Bundesdienst (1995 und 2013) .....	147
Abb. 6.5: Bundesbedienstete und Frauenanteil nach Qualifikationen (2013) .....	148
Abb. 6.6: Frauenanteil in den höchsten besoldungsrechtlichen Einstufungen (2006-2013, in %) .....	149
Abb. 6.7: Gender Pay Gap im Bundesdienst nach Berufsgruppen (2013) .....	151
Abb. 6.8: Veränderung des Frauenanteils in den höchsten Besoldungsgruppen im Bundesdienst gesamt, BMASK und BMF (2007-2013) .....	158

## Verzeichnis der Tabellen

Tab. 3.1: Anteil der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung an der Gesamtbeschäftigung (1995, 2001 und 2011) .....	45
Tab. 4.1: Beschäftigungsmuster in Prozent bei Familien mit Kindern unter 14 Jahren (2011) .....	57
Tab. 4.2: Frauenanteil in der Bundesverwaltung nach Departementen und in den untersuchten Ämtern (2002-2011) .....	63
Tab. 6.1: Bedienstete und Frauenanteil nach Ressorts (2013) .....	153
Tab. 6.2: Frauenbeschäftigung nach Beschäftigungsgruppen und Teilzeitbeschäftigung nach Ressorts (2013, in %) .....	154
Tab. 7.1: Übersicht über gleichstellungsrelevante parlamentarische Geschäfte zur Gleichstellungspolitik in der Bundesverwaltung (1996-2011) .....	190
Tab. 7.2: Frames: Anzahl Verwendungen und Erfolgsrate in debattierten Vorstößen zur Bundesverwaltung .....	196
Tab. 8.1: Frauenbeschäftigung der Bundesdienste und in der Gesamtwirtschaft im Ländervergleich – zentrale Indikatoren (in %) ...	213

## Verzeichnis der Tafeln

Tafel 2.1: Untersuchte Verwaltungseinheiten und Analyseschritte .....	35
Tafel 3.1: Rechtlicher Rahmen für die Gleichstellung im Bundesdienst .....	41
Tafel 3.2: Unterschiedliche Statusprinzipien .....	43
Tafel 4.1: Rechtsgrundlagen betrieblicher Gleichstellungspolitik in der schweizerischen Bundesverwaltung .....	69
Tafel 4.2: Organisation der Gleichstellungsarbeit in der schweizerischen Bundesverwaltung .....	74
Tafel 4.3: Die vier untersuchten Ämter und ihre betriebliche Gleichstellungspolitik im Vergleich .....	81
Tafel 5.1: Gesetzliche Grundlagen der Gleichstellungspolitik im Bundesdienst .....	104
Tafel 5.2: Vergleichende Bewertung der Instrumente zur beruflichen Gleichstellung in der deutschen Bundesverwaltung .....	137
Tafel 7.1: Übersicht über Pro-Frames bei gleichstellungspolitischen Geschäften .....	193
Tafel 7.2: Übersicht über Contra-Frames bei gleichstellungspolitischen Geschäften .....	194
Tafel 8.1: Das Amt der Gleichstellungsbeauftragten im Drei-Länder-Vergleich .....	223



# 1 Betriebliche Gleichstellungspolitik des öffentlichen Dienstes als Forschungsfeld: Einleitung

*Silke Bothfeld, Gesine Fuchs, Andrea Leitner, Sophie Rouault*

Erwerbsarbeit ist ein zentrales Feld für die Gleichstellung der Geschlechter, wird doch unter den gegenwärtigen politischen und ökonomischen Bedingungen zunehmend eine eigene Existenzsicherung aller erwerbsfähigen BürgerInnen unabhängig von Ehepartner, Vermögen oder Staat immer wichtiger. Trotz zahlreicher öffentlicher Bekenntnisse, vielfältiger politischer Maßnahmen und Rechtsgrundlagen zur Gleichstellung bestehen jedoch große Ungleichheiten zwischen den Erwerbs-, Einkommens- und Aufstiegschancen von Frauen und Männern fort, wie Studien zu Berufswahl, Lohnungleichheiten, sozialer Sicherung und Beschäftigungsstrukturen regelmäßig aufzeigen. Bei der Suche nach den Gründen für die relative Erfolglosigkeit von gleichstellungspolitischen Bemühungen fokussiert die Forschung vermehrt auf das Zusammenspiel einzelner Programme und Maßnahmen und die Dynamiken zwischen verschiedenen Politikbereichen: Welche Anreize gehen von einzelnen Maßnahmen aus, und sind diese untereinander konsistent? Legen sie ähnliche normative Leitvorstellungen zum Geschlechterverhältnis zugrunde oder widersprechen sich Norm, Logik und Anreiz?<sup>1</sup>

Die Analyse beruflicher Gleichstellungspolitik in der Bundesverwaltung scheint aus mehreren Gründen relevant und lohnend. Als betriebliche Politik bietet sie ein überschaubares und abgrenzbares Feld und umfasst dabei Maßnahmen zur Beschäftigung (Zugang und Aufstiegsförderung), zur Sorgearbeit bzw. zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, aber auch prozedurale Instrumente, wie z.B. ein Monitoringsystem, sodass sich hier das Zusammenwirken verschiedener Maßnahmen gut analysieren lässt. Darüber hinaus ist der öffentliche Dienst ein breites, wichtiges und typisches Arbeitsfeld – rund 10% der Beschäftigten in den untersuchten Ländern sind hier in sehr unterschiedlichen Tätigkeiten tätig (vgl. Kapitel 3 in diesem Buch). Und schließlich hat der öffentliche Dienst Vorbildcharakter, sodass private Unternehmen von den hier gemachten Erfahrungen lernen können.

Gleichstellungspolitik in der öffentlichen Verwaltung hat zudem einen Doppelcharakter: Sie ist gleichzeitig eine genuin betriebliche Aktivität und als „normales“ Politikfeld Gegenstand politischer Interventionen, Debatten und Zielsetzungen, wie dies auch für andere Bereiche beruflicher Gleichstellungspolitik gilt. In der betrieblichen Gleichstellungspolitik legt der Gesetz-

---

1 Siehe dazu etwa als aktuelle Untersuchung Prognos (2014) für die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland.

geber die rechtlichen Rahmenbedingungen und Instrumente für das Handeln „seiner“ Verwaltungen fest und nimmt damit eine Vorbildfunktion für andere Arbeitgeber und Unternehmen ein. Diesem Aspekt gilt unser besonderes Interesse: Wenn die Zentralverwaltung in einem Staat als Organisation Vorbildfunktion für andere Dienststellen und Betriebe hat und als öffentlicher Arbeitgeber der Umsetzung der Gleichstellungsgesetzgebung besonders verpflichtet ist, kann angenommen werden, dass gleichstellungspolitische Maßnahmen in der Bundesverwaltung sich leichter institutionalisieren lassen als in anderen Bereichen. Wir können davon ausgehen, dass sie hier besonders gut entwickelt und effektiv sind, sie also den Beschäftigten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen, für den Zugang von weiblichen Beschäftigten in besonderem Maße offen sind und berufliche Karrieren von Frauen spezifisch fördern, um mittel- bis langfristig eine geschlechterparitätische Besetzung aller Leistungsstufen in der Organisation zu erreichen. Dementsprechend steht hier die Frage nach der (höchstmöglichen) Effektivität eines gleichstellungspolitischen Policy-Regimes im Fokus unserer Analysen.

Gleichstellungspolitik ist Querschnittspolitik. Sie weist rechtliche, ökonomische, soziale und kulturell-symbolische Aspekte auf, sodass Interaktionen zwischen den verschiedensten gesellschaftlichen Teilbereichen angenommen werden müssen. In der beruflichen Gleichstellungspolitik sind beispielsweise Politiken der sozialen Sicherung, der öffentlichen Finanzen, der Arbeitsmarkt-, Struktur- oder Bildungspolitik berührt. Im engeren Sinne werden mit Gleichstellungspolitik alle Entwürfe, Gesetze, Maßnahmen und Programme berücksichtigt, die auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an bezahlter Arbeit zielen, besonders auf Zugang zu Erwerbsarbeit (Ausbildung, Arbeitszeit, Möglichkeiten der Kinderbetreuung, Freistellung) und auf Qualität der Beschäftigung (Aufgaben, Arbeitsbedingungen, Lohn, Weiterbildung, Aufstieg, Kündigung und Schutz vor sexueller Belästigung – vgl. von Wahl 2005: 68; Bothfeld et al. 2010: 37). Die ergänzende Betrachtung von allgemeinen Policies zur Erwerbs- und zur Betreuungsarbeit ist wesentlich, um die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Produktion und Reproduktion, zwischen Erwerbs- und Sorgearbeit zu verstehen. Verflechtung und Interdependenzen der gesellschaftlichen Teilbereiche stellen damit hohe Anforderungen an staatliche Koordinierung und Steuerung, da diese unterschiedlichen Eigenlogiken folgen. Diese beinhalten immer auch normative Standpunkte, deren Identifikation und Analyse seit längerem Ziel feministischer Politikwissenschaft sind (Bothfeld/Kuhl 2008). Berufliche Gleichstellungspolitik berührt Grundsatzfragen zu Arbeitsteilung über Bewertung und über die Zuweisung der Geschlechter zu bezahlter und unbezahlter Arbeit. Berufliche Gleichstellungspolitik kann somit Sozialstaatsregime mitformen (vgl. Sainsbury 2013). Querschnittscharakter, Interdependenz sowie potenzielle Einflüsse auf wohlfahrtsstaatliche Arrangements machen für die berufliche Gleichstellungspolitik eine Untersuchung

aus der Regimeperspektive sinnvoll und vielversprechend, da sich komplexe Prozesse und Wechselwirkungen zwischen gewandelten Geschlechterarrangements und staatlicher Politik analytisch und empirisch besser erfassen lassen als durch isolierte Maßnahmenbetrachtungen. Unsere Studie verstehen wir als einen Beitrag zur Feminist-Comparative-Policy-Literatur, die sich lange Zeit auf Agenda-Setting und Politikformulierung konzentriert hat und allmählich beginnt zu analysieren, was nach der Verabschiedung von Gesetzen und Programmen passiert (vgl. Mazur 2009; für die EU-Forschung vgl. Fuchs/Hinterhuber 2015). Die Studie kann auch anregen, für das Untersuchungsfeld vermehrt Implementationsanalysen durchzuführen. So haben viele Arbeiten Studien gezeigt, dass Regierungen die Umsetzung solch kontroverser transformativer Politiken häufig nicht aktiv vorantreiben und eher symbolische Maßnahmen verfolgen (vgl. Mazur o. J.: 2f.).

Wegen des Doppelcharakters der Gleichstellungspolitik öffentlicher Verwaltungen als betriebliche und als politisch-programmatische Aktivität begehen sich die AkteurInnen mit der Implementation der Gleichstellungspolitik in ein Spannungsverhältnis zu bestehenden Regeln und Strukturen – und vielleicht sogar ihren individuellen persönlichen Ansichten. Wir können daher die Probleme des öffentlichen Gestaltungsauftrags nicht verstehen, wenn wir nicht die betriebliche Praxis, hier: die Alltagspraxis in den Dienststellen der Bundesverwaltungen, als zentrale Implementationsbedingung berücksichtigen. Um die Gleichstellungspolitik in der Bundesverwaltung zu analysieren, verknüpfen wir darum organisationssoziologische und personalwirtschaftliche mit policyanalytischen Zugängen. Gerade diese Schnittmenge von betrieblicher Gleichstellung, staatlichem Handeln sowie Geschlecht und Organisation, die den Doppelcharakter der Gleichstellungspolitik der Bundesverwaltung ausmacht, ist bisher kaum erforscht. Betriebliche Gleichstellungspolitik in öffentlichen Verwaltungen ist bisher nur selten empirisch untersucht worden (so auch Strachan 2011: 347; siehe aber Engeli 2011). Studien sind eher anwendungsorientiert (z.B. OECD 2010), beziehen sich auf die USA oder Großbritannien (Naff/Kellough 2003; Conley/Page 2010; Wright/Conley 2011; Conley/Page 2014) oder betonen die organisationssoziologische, nicht die policyanalytischen Perspektiven (z.B. Andresen et al. 2003). Im Gegensatz dazu steht ein wachsender politikwissenschaftlicher Korpus über staatliche Gleichstellungsinstitutionen auch in vergleichender Perspektive.<sup>2</sup> Gleichfalls dynamisch entwickelt sich wissenschaftliche und praxisorientierte Forschung zu betrieblicher Gleichstellung, wobei hier der

---

2 Für die Schweiz siehe Scheidegger (2008); Nentwich (2006); für Deutschland Lang (2007, 2009); Rudolph (2009); Rudolph/Schirmer (2004) und Wrangell (2012). Für Österreich siehe Appelt (2009). Die Ergebnisse aus dem Research Network on Gender and the State RNGS sowie aus dem QUING-Projekt sind komparativ (vgl. McBride/Mazur 2010; Haussman/Sauer 2007).

analytische Fokus hier auf die Privatwirtschaft begrenzt bleibt.<sup>3</sup> Vor dem Hintergrund des New Public Management gibt es vermehrt Untersuchungen zur Transformation der Arbeitsbedingungen in öffentlichen Verwaltungen, doch hier werden Geschlechteraspekte, die über quantitative Angaben hinausgehen, kaum einbezogen.

Die Studie ist daher grundsätzlich explorativ angelegt, um den oben konstatierten Doppelcharakter von betrieblicher Aktivität und „normalem“ Politikfeld mit Vorbildcharakter aufzugreifen und ihre Wechselwirkungen zu problematisieren. Sie bietet zunächst eine Bestandsaufnahme der betrieblichen Gleichstellungspolitik in den Bundesverwaltungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz aus der Steuerungsperspektive. Bei der Auswahl unserer drei Länder folgen wir einem „*most similar systems design*“ (Lauth et al. 2009: 68-75), untersuchen also Fälle, die vielen Charakteristika gleich bzw. ähnlich sind, in wenigen Merkmalen sich aber unterscheiden, wobei diese Unterschiede für die unterschiedlichen Ergebnisse in der Steuerung der betrieblichen Gleichstellungspolitik verantwortlich sein *können*. Die Länder verfügen über ähnliche Kontextbedingungen (wie das föderale politische System oder Bürokratietraditionen), doch unterschiedliche Entwicklungspfade. Sie haben Geschlechterarrangements, die ähnliche Geschlechterkulturen (Werte, Normen, Leitbilder) und ähnliche Geschlechterordnungen (institutionelle Rahmenbedingungen, konservative bzw. liberal-konservative Wohlfahrtsregime) aufweisen. In den drei untersuchten Ländern hat sich zwar das männliche Ernährermodell modernisiert, nach dem der Ehemann weiterhin die Hauptlast der Erwerbsarbeit und die Ehefrau entsprechend die Hauptlast der Sorgearbeit trägt, doch kombinieren Frauen die Verantwortlichkeit mit jeweils unterschiedlichen Erwerbsmustern. Rechtspolitische Traditionen sind hingegen tendenziell unterschiedlich: Während in der Schweiz die Logik der individuellen Antidiskriminierung relativ stark verankert ist (etwa mit dem Gleichstellungsgesetz), stehen in Deutschland und Österreich die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten besonders für Frauen stärker im Vordergrund, etwa durch die Förderung längerer Auszeiten und des Wiedereinstiegs in den Beruf. Ein differenzierter Vergleich dieser unterschiedlichen Profile soll aufzeigen, welche spezifischen Handlungsmöglichkeiten für die Politik bestehen. Daher fragen wir:

---

3 Das Referenzwerk im deutschsprachigen Raum ist das von Gertraude Krell et al. herausgegebene „Chancengleichheit durch Personalpolitik“ (6. Auflage 2011). Dort werden öffentliche Verwaltungen vereinzelt als Fallbeispiele beschrieben. Liebigs Arbeiten zur Schweiz (2003, 2005, 2007, 2013) über betriebliche Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitiken behandeln die Privatwirtschaft. Ein laufendes Forschungsprojekt zur Schweiz, zu Deutschland und Österreich fragt, wie Unternehmen den wachsenden gesellschaftlichen Gleichstellungsdruck in ihrer Organisation bearbeiten („Rekonfiguration von Geschlechterdifferenzierungen in Organisationen postmoderner Gesellschaften“; vgl. <http://p3.snf.ch/project-141954> – Zugriff: 30.04.2014 – sowie Funder 2014).

1. Mit welchen Instrumenten und Maßnahmen wird betriebliche Gleichstellungspolitik innerhalb der öffentlichen Verwaltung und insbesondere in der Bundesverwaltung betrieben?
2. Wie greifen die Instrumente der Personalpolitik und der Gleichstellungspolitik des Bundesdienstes jeweils ineinander? Sind Spannungen zwischen der durch Tradition geprägten und durch die Gleichstellungsgebote herausgeforderten Strukturen gegeben? Wie wird ihnen jeweils begegnet?
3. Wie passen die tatsächlich vorfindlichen Maßnahmen im Steuerungsregime zueinander?

Das Ziel des Vergleichs ist die Analyse der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Regelungs- und Koordinierungslösungen in den drei Ländern. Welche Anregungen lassen sich daraus für eine wirkungsvolle Gleichstellungspolitik ableiten? Im zweiten Kapitel entwickeln wir unsere spezifische Analyseperspektive, in der wir zeigen, dass die „Unterfütterung“ der politikwissenschaftlichen Instrumentenperspektive mit Aspekten der feministischen Organisationsforschung und die Einbettung in die Regimeperspektive fruchtbar für die vergleichende Analyse von Steuerungsregimen ist. Wir gehen außerdem auf unseren methodischen Zugang zum Forschungsgegenstand ein. Im dritten Kapitel vergleichen wir die drei Bundesverwaltungen als Forschungsfeld anhand der zentralen Aspekte ihrer historischen Entwicklung, rechtlichen Verfasstheit, der Beschäftigungsbedingungen und anhand von Kernindikatoren zur Beschäftigung von Frauen und Männern im Bundesdienst. In den Kapiteln 4 bis 6 präsentieren wir die Fallstudien zu unseren drei Ländern Schweiz, Deutschland, Österreich, in denen wir jeweils auf den gesellschaftlichen Kontext, spezifische Regelungen sowie konkrete Instrumente eingehen, die nach institutionellen Regelungen, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Laufbahnförderung von Frauen geordnet sind. Hier sind auch Statistiken über das Personal verarbeitet, die sich nicht auf eine einheitliche vergleichbare Basis stellen ließen<sup>4</sup> Das siebte Kapitel nutzt die breitere Datenerhebung in der Schweiz für eine exemplarische Analyse der Vorstellungen von Geschlecht und Gleichstellung, wie sie sich in Genese und Implementation der Politik in der Bundesverwaltung zeigen. Dabei geht es einerseits um Perspektiven und Ziele im parlamentarischen Politikformulierungsprozess sowie im Sinne der „*vergeschlechtlichten Organisation*“ um Einstellungen der Beschäftigten, Gleichstellungsbeauftragten und Führungspersonen zur Gleichstellung der Geschlechter als Ziel der Organisation. Das achte Kapitel zieht den systematischen Vergleich zwischen unseren drei Länderstudien und zeigt die Unterschiede zwischen den drei Länderprofilen deutlich auf. Es bietet zusätzlich eine komprimierte Zusammenfassung der

---

4 Mehr vergleichbare Daten wären generell wünschenswert, weil sie ein zentrales Hindernis bei der vergleichenden Bürokratieforschung sind (vgl. Grunow 2009).

vorangegangenen Kapitel und trägt Verbesserungspotenziale und weitergehende Forschungsfragen zusammen.

Die vorliegende vergleichende Studie ist aus dem schweizerischen Forschungsprojekt „Genese und Steuerung beruflicher Gleichstellungspolitik“ hervorgegangen, das im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 60 „Gleichstellung der Geschlechter“ durchgeführt wurde.<sup>5</sup> Das Projekt untersuchte Prozesse der politischen Agendagestaltung, der Politikformulierung und der Implementation entsprechender Policies seit Mitte der 1990er Jahre in der Schweiz. Es fokussierte vor allem auf drei Bereiche, nämlich die Gleichstellungsförderung bei öffentlichen Arbeitgebern, die Bereitstellung und Ausgestaltung von kommunalen Kinderbetreuungsangeboten und die Antidiskriminierungspolitik rund um das Gleichstellungsgesetz. Dabei stand die Generierung von Grundlagenwissen zu Herkunft, Dynamik und dem Zusammenspiel der zahlreichen Maßnahmen beruflicher Gleichstellungspolitik im Mittelpunkt. Dieses Zusammenspiel von Maßnahmen lässt sich durch betriebliche Gleichstellung öffentlicher Arbeitgeber und eine vergleichende Perspektive wie in diesem Buch besonders gut erforschen.

---

5 Genauer Projekttitel „Entstehung und Steuerung von schweizerischen Gleichstellungspolitiken zur Erwerbsarbeit“, Projekt-Nr. 129317, Projektteam: Thomas Widmer, Silke Bothfeld, Gesine Fuchs, Andrea Leitner, Sophie Rouault, Christine Zollinger (vgl. Widmer et al. 2014a sowie <http://p3.snf.ch/project-129317>, Zugriff: 12.01.2015).

## 2 Konzeptionelle Grundlagen und Untersuchungsdesign

*Silke Bothfeld, Gesine Fuchs, Andrea Leitner, Sophie Rouault*

### 2.1 Betriebliche Gleichstellungspolitik in der Bundesverwaltung als Teil der nationalen Geschlechterregimes

Aus der Vogelperspektive ist die betriebliche Gleichstellungspolitik für den Bundesdienst ein relativ überschaubarer Teil eines Geschlechterregimes. Doch als politische Institution mit Vorbildfunktion trägt die Bundesverwaltung erheblich dazu bei, das gesellschaftliche Geschlechterverhältnis zu prägen, zu reproduzieren oder auch zu verändern. Dabei erlaubt der Regimebegriff in besonderem Maße, komplexe Prozesse und Wechselwirkungen zwischen den Geschlechterarrangements aller gesellschaftlicher Teilbereiche sowie die Einwirkungsmöglichkeiten öffentlicher Politik bzw. die Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Steuerung sichtbar zu machen (Betzelt 2007: 5f.). Ein Geschlechterregime ist sehr viel umfassender als unser Untersuchungsgegenstand, die Bundesverwaltung als Spezialgebiet der öffentlichen Verwaltung. So definieren Rosenberger und Sauer auf der Grundlage eines politikwissenschaftlichen Regimebegriffs als Geschlechterregime

„die informelle und formelle Herrschaftsorganisation politischer Macht entlang der Geschlechterlinie. Ein Geschlechterregime umfasst sowohl Institutionen, Organisationen wie auch Normen und Diskurse.“ (Rosenberger/Sauer 2004: 259)

Danach ist mit eigenständigen sozialen Dynamiken zu rechnen, die sich weitgehend staatlichen Steuerungsversuchen entziehen. Doch bezieht dieser Begriff eines Geschlechterregimes stärker politische Prozesse mit ein als es andere, soziologische Konzeptualisierungen von Geschlechterverhältnissen es leisten können.<sup>1</sup> Vielmehr eröffnet sogar

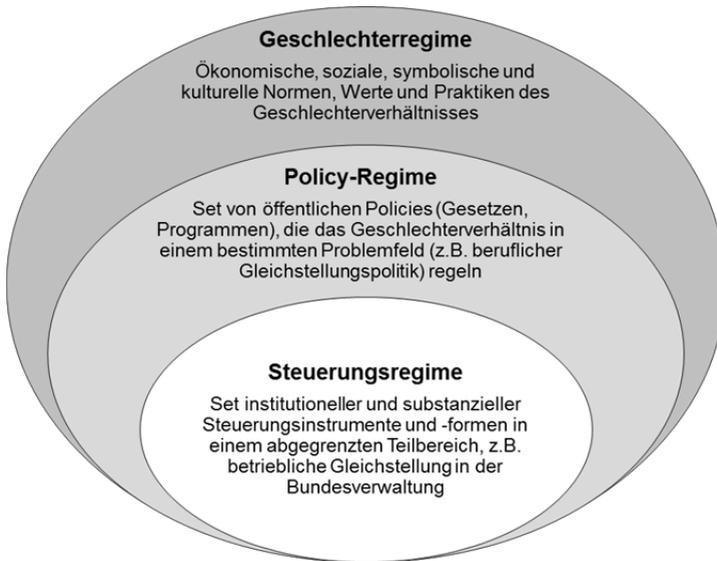
„[e]rst die Regimeperspektive (...) den Blick auf die Wirkung institutioneller Reformen auf die informelle Dimension (Praktiken und Identitäten) von Politik und (...) damit den Blick auf die Reichweite und Tiefe (geschlechter-)politischen Wandels.“ (Bothfeld 2008: 14)

Übertragen auf unseren Gegenstand bedeutet dies, dass sich die in der Bundesverwaltung handelnden Akteurinnen und Akteure in ihrer Alltagspraxis in einem Spannungsfeld bewegen, das sowohl durch die informellen – und

---

1 Diese fokussieren etwa unterschiedliche Arrangements von Erwerbsarbeit und Erwerbsbeteiligung, Care, Einkommensstrukturen, Zeitverwendung, „voice“ und Beziehungsgestaltung mit ein (vgl. Betzelt 2007: 7).

Abb. 2.1: Verhältnis von (gleichstellungspolitischen) Steuerungsregimen zu Policy-Regime und Geschlechterregime



Quelle: eigene Darstellung

durch die Organisationsmitglieder reproduzierten – Geschlechterstrukturen geprägt ist, als auch durch die formalen gesetzlichen Regeln, die sich auf das Verwaltungshandeln beziehen.

- Als *Geschlechterregime* bezeichnen wir die ökonomischen, sozialen, symbolischen und kulturellen Normen, Werte und Praktiken des Geschlechterverhältnisses, die in der Gesamtgesellschaft präsent sind. Damit ist das Geschlechterregime gleichsam die „äußere Hülle“ für das Policy-Regime der beruflichen Gleichstellungspolitik. Sie ist durch die Einheitlichkeit (bzw. Uneinheitlichkeit) der normativen Bezüge definiert und Quelle für normative Kohärenz in einer Gesellschaft.
- Als *Policy-Regime* bezeichnen wir das Ensemble von Vorschriften, Programmen oder Informationsmaßnahmen in einem bestimmten Politikfeld. Das Policy-Regime der beruflichen Gleichstellung umfasst drei zentrale Aspekte, nämlich die Gestaltung des Zugangs zur Erwerbsarbeit, die Qualität der Beschäftigung und die Durchmischung der Beschäftigung, wie sie etwa in Gleichstellungsgesetzen, dem Arbeitsrecht oder der Gestaltung der Kinderbetreuung zum Ausdruck kommen (Bothfeld et al. 2010). Policy-Regime beziehen sich somit immer auf ein bestimmtes Problemfeld (Erwerbstätigkeit, Schutz vor Gewalt, Pflegearbeit etc.), das durchaus mit

anderen Feldern interagieren kann, und zeigen, wie gut die Maßnahmen zwischen den Teilbereichen (z.B. Aufstiegsförderung, Vereinbarkeit) miteinander abgestimmt wird. Im günstigen Fall sind die Teilbereiche gut koordiniert und das Policy-Regime somit konsistent.

- Ein *Steuerungsregime* ist ein Teilbereich eines Policy-Regimes. Es besteht aus einem Ensemble konkreter Steuerungsinstrumente und -modi, die in einem Teilbereich zusammenwirken, wie etwa bei der betrieblichen Gleichstellung in der Bundesverwaltung. An ihm können Umsetzung und mögliche Wirkungen von Gleichstellungspolitik unmittelbar analysiert werden. Hier kommt es auf die konkrete Ausgestaltung der Instrumente an, ob diese hinsichtlich des Steuerungsmodus, aber auch der Teilregelungen auf den Gegenstand der Steuerung so abgestimmt sind, dass sie ihre Wirkung entfalten können.<sup>2</sup>

Das Steuerungsregime der Gleichstellungspolitik in der Bundesverwaltung ist unser eigentlicher Untersuchungsgegenstand. Wir betrachten es aus der Regimeperspektive vor dem Hintergrund der anderen beiden größeren Dimensionen. Alle drei Ebenen interagieren miteinander nicht nur bei der Ausgestaltung der jeweiligen Policies, sondern auch im Hinblick auf die soziale Praxis: Erst in der Praxis wird deutlich, wie die Grundausrichtung eines Geschlechterregimes, die konkreten Anreize der einzelnen Maßnahmen eines Policy-Regimes und schließlich die Wirkungskraft der Instrumente zusammenspielen. Die Ebene der sozialen Praxis ist somit der „Prüfstein“ für die Akzeptanz und damit Effektivität der Policies.

Für die vergleichende Analyse der Ausgestaltung und Effektivität von gleichstellungspolitischen Steuerungsregimen sind aus dieser Regimeperspektive zwei Aspekte relevant: die Wechselwirkung verschiedener Policies innerhalb eines Policy-Regimes und die Passförmigkeit bzw. Angemessenheit der Instrumente. Schon allein dadurch, dass Steuerungsregime in jeweils unterschiedliche Kontexte eingebettet sind, kann ihre Effektivität, trotz ansonsten ähnlichen Instrumentenprofils, sehr unterschiedlich ausfallen. Damit verknüpft müssen beim Design der Steuerungsregime die aus den anderen beiden Dimensionen, dem Geschlechterregime und dem Policy-Regime, resultierenden Geschlechterverhältnisse berücksichtigt werden, also „Geschlechterwissen“ in Form von Forschungsergebnissen beim Design der Gleichstellungspolitik Anwendung finden und politische Instrumente entsprechend ausgestaltet sein.

---

2 Siehe hierzu die international vergleichende Analyse von Quotenregelungen für weibliche Aufsichtsratsmitglieder (Bothfeld/Rouault 2015).

## 2.2 Die Bundesverwaltung als vergeschlechtlichte Organisation und Teil eines Geschlechterregimes

Wie die anderen Teilbereiche der schweizerischen, österreichischen oder deutschen Gesellschaften sind auch die Bundesverwaltungen von sozialen Strukturverhältnissen und damit auch vom Geschlechterverhältnis durchzogen: sie sind zunächst als eine grundsätzlich vergeschlechtlichte Organisation („gendered organization“) zu verstehen. Hier wird das Argument von Sauer und Rosenberger, dass in der sozialen Praxis (hier: im Organisationskontext) formale und informelle Regeln der Herrschaftsorganisation das Geschlechterverhältnis bestimmen, besonders deutlich. Die britische Geschlechter- und Organisationssoziologin Joan Acker (1990) hat betont, dass die Handlungen und Wahrnehmungen der Organisationsmitglieder Auswirkungen auf die Reproduktion der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern haben. Grundlegend gilt auch hier der – auch für andere wegweisende – Geschlechterbegriff der Historikerin Joan Scott, die das Merkmal Geschlecht nicht nur als Differenz, sondern auch als Machthierarchie begründend deutet:

„Gender is a constitutive element of social relationships based on perceived differences between the sexes, and gender is a primary way of signifying relationships of power.“ (Scott 1986: 1067)

Joan Acker, die sich auf die Analyse von Organisationen als einem der zentralen gesellschaftlichen Teilbereiche konzentriert hat, hat fünf analytische Dimensionen herausgearbeitet, wo Organisationshandeln geschlechtertypisiert ist (vgl. Acker 1990: 147):

- Die Konstruktion von Trennlinien entlang von Geschlecht – bei Arbeit, erlaubtem Verhalten, von physischen Orten sowie von Macht. In Letzteres schließt Acker die Institutionen ein, die Spaltungen in den Strukturen des Arbeitsmarktes, der Familie und des Staates aufrechterhalten;
- Konstruktionen von Symbolen und Bildern, die diese Aufspaltungen erklären, ausdrücken oder verfestigen. Diese Konstruktionen beruhen auf vielfältigen Quellen in der Sprache, Ideologie, Populär- und Hochkultur, in der Kleidung oder den Medien;
- Interaktionsprozesse zwischen Frauen und Männern, Frauen und Frauen sowie Männern und Männern, die vergeschlechtlichte soziale Strukturen (und Organisationen) hervorbringen, einschließlich aller Muster, die Dominanz und Unterwerfung ausüben (nach Acker 1990: 146f.);
- die Produktion vergeschlechtlichter Komponenten individueller Identität (die z.B. für Berufswahl und Karriereorientierung relevant ist);
- die Einbettung von Gender in die größeren Konstitutionsprozesse sozialer Strukturen, von Familie bis komplexer Organisationen – was auf das umfassende Konzept des Geschlechterregimes verweist, welches wir hier nicht behandeln.

Diese Vergeschlechtlichungsprozesse in Organisationen können offen oder verdeckt sein; Acker hat dafür den Begriff der „gendered substructure“ benutzt:

„Gendered Substructure‘ points to often-invisible processes in the ordinary lives of organizations in which gendered assumptions about women and men, femininity and masculinity, are embedded and reproduced, and gender inequalities perpetuated. The most common inequalities are the wage gap between women and men and the sex segregation of jobs, occupations, and hierarchical positions.“ (Acker 2012: 215)

Die „vergeschlechtlichte Substruktur“ ist eng auf die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, etwa die selbstverständliche Zuschreibung von Reproduktions- und Care-Arbeiten an Frauen bezogen. Somit stehen formelle und informelle Arrangements zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zu Telearbeit oder Urlaubsregelungen im Zentrum dieser Substruktur. Die Ausgestaltung solcher Arrangements in einer Organisation, etwa einer Einheit der Bundesverwaltung, kann zeigen, wie das Verhältnis von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit gedacht wird: Sind Beschäftigte autonome Individuen ohne Sorgeverpflichtungen oder ist Sorgearbeit integraler Teil ihres Daseins? Wem werden solche Pflichten implizit oder explizit zugeschrieben? Geschlechterstereotype Substrukturen können auch bei Fragen der Karriereentwicklung, bei Mitarbeitendengesprächen, Sanktionierung geschlechtsuntypischen Verhaltens, bei internen Netzwerken oder bei Politiken zur Weiterbildung wirksam werden und betreffen damit alle Beschäftigte unabhängig von ihrer konkreten Situation.

Der Charakter der vergeschlechtlichten Substrukturen der Bundesverwaltung wird Einfluss auf die Implementationschancen der Gleichstellungspolitik haben. Für eine Analyse der Steuerung gleichstellungspolitischer Maßnahmen sind darum die in programmatischen Dokumenten enthaltenen (impliziten) Leitbilder wichtig, ebenso die tatsächlichen Praktiken: So könnte Teilzeitarbeit eine Abwertung erfahren, wenn etwa weiter althergebrachte Leistungs- und Arbeitsethiken der ständigen Verfügbarkeit eines männlichen Vollzeitarbeitnehmers ohne Sorgeverpflichtungen bei Vorgesetzten und KollegInnen vorherrschen (Koch 2007).

Eine Studie zu Verwaltungsmodernisierung und Gender Mainstreaming unterstreicht die Bedeutung eines bestimmten „Geschlechterwissens“ für das Handeln in Organisationen. Sünne Andresen und Irene Dölling (2005) haben gezeigt, dass die eigentliche Implementation gleichstellungspolitischer Maßnahmen von Machtverhältnissen und Interessendivergenzen abhängt und davon, welche Deutungsmuster sich in damit verbundenen Aushandlungsprozessen durchsetzen können. Sie haben zudem herausgearbeitet, dass das sog. Geschlechterwissen der Beteiligten als eine Form des Alltagswissens handlungsleitend ist. Andresen und Dölling definieren Geschlechterwissen als Begriff

„für die verschiedenen Arten kollektiven Wissens, die in einer Gesellschaft jeweils über den Geschlechterunterschied, die Begründungen seiner ‚Selbstverständlichkeit‘, und Evidenz, die (vor-)herrschenden normativen Vorstellungen und über die ‚richtigen‘ Beziehungen und Arbeitsteilungen zwischen Frauen und Männern kursieren.“ (Andresen/Dölling 2005: 175)

Als „habitualisiertes Klassifizierungsmuster“ ist diese spezifische Art von Wissen nicht einfach durch Aufklärung oder Gendertrainings veränderbar. Andere Formen des Geschlechterwissens, etwa institutionell hervorgebrachtes Wissen (z.B. aus Religion oder Recht), wissenschaftliches Wissen oder ExpertInnenwissen zur Gleichstellungsarbeit (vgl. Ostendorf 2011: 8) stehen in einem komplexen Verhältnis zueinander (vgl. Wetterer 2002, 2011). Es ist also damit zu rechnen, dass die für Organisationen typischen Phänomene der geschlechtlichen Strukturierung auch bei der Bundesverwaltung zum Tragen kommen. Anders als in privaten Organisationen und Unternehmen ist die Organisation der Arbeitsprozesse hier relativ zuverlässig und engmaschig gesetzlich und/oder tariflich geregelt, sowohl durch die verschiedenen allgemeinen personalrechtlichen Gesetze für den öffentlichen Dienst als auch teilweise durch spezielle Gleichstellungsgesetzgebung im öffentlichen Bereich.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass es zwei Untersuchungsperspektiven braucht, die miteinander verbunden werden sollten: Ein Blick auf konkrete Steuerungsregime und ihre „technische“ Ausgestaltung muss verknüpft werden mit einem Blick auf konkrete Bedeutungsgehalte von Gleichstellung und Geschlecht, der versucht, Leitbilder und Konstruktionen nachzuvollziehen. Dieser Anforderung können wir hier nur eingeschränkt entsprechen: Das siebte Kapitel analysiert Auffassungen und Bezugsrahmen zu Geschlecht und Gleichstellung in der schweizerischen Bundesverwaltung.

Aufgrund der besonderen Rolle der Bundesverwaltung – sie gehört zur Exekutive, und ist somit als Teil der Bundesregierung eine politische Institution – sind diese Organisation und auch ihre innere Struktur gut von außen nachvollziehbar. Als politische Institution hat sie eine Vorbildfunktion, da sie Leitideen für die Organisation von Arbeitsprozessen nach außen hin sichtbar macht. Die politikwissenschaftliche Institutionentheorie geht davon aus, dass politische Institutionen – im Sinne von Organisationen – verbindliche, auf gesamtgesellschaftliche Relevanz zielende Entscheidungen herstellen, sie ordnen und durchführen. Es geht also einerseits um einen Willensbildungsprozess, andererseits um die Ausführung der Entscheidungen durch die Verwaltung (vgl. Göhler 1997: 17f.). Verbindlichkeit und gesamtgesellschaftliche Relevanz grenzen politische Institutionen von anderen sozialen Institutionen ab. Was „gesamtgesellschaftlich relevant“ werden soll und wird, ist Gegenstand von politischen Konflikten und Agenda-Setting-Prozessen. Zudem steuern politische Institutionen nicht nur, sie dienen auch der gesellschaftlichen Integration, also der Orientierung von BürgerInnen oder Adres-

satInnen an bestimmten Werten und Ordnungsprinzipien – beispielsweise der Orientierung an internationalen Menschenrechtsstandards. Orientierungsleistungen wirken erst dann, wenn sie auf Dauer gestellt sind oder wenn sich Handlungsmuster in der Politik durchsetzen, die allmählich zu „geronnenen Strukturen mit präskriptiver Wirkung“ werden (Göhler 1997: 25). In Institutionen schlagen sich also die Orientierungsleistungen nieder und sie bringen Sinn- und Wertorientierungen in die Politik ein:

„Politische Institutionen sind Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft. Als solche sind sie sowohl festgelegter Rahmen als auch geronnene Muster des Handlungsraums Politik.“ (Göhler 1997: 26)

Staatliche Organisationen, die auf die Produktion verbindlicher, gesellschaftlich relevanter Entscheidungen ausgelegt sind, determinieren daher das Handeln ihrer Mitglieder nicht nur über ihren Organisationszweck mit ihren internen Regeln, sondern auch anhand der Leitideen, die ihr eigenes Handeln anleiten. Nicht nur mit den politischen Inhalten (z.B. einem Gesetzesprojekt zur Frauenquote), sondern auch mit ihrer internen Organisation, die auch ihre Personalpolitik umfasst, transportiert eine Organisation auch geschlechterpolitische Leitbilder nach außen (Henninger/Ostendorf 2005: 11-17). Diese indirekte Verhaltenssteuerung, die sich aus der Orientierungsfunktion einer Institution ergibt, kann zur normativen Integration eingesetzt werden, d.h. zur Herstellung einer Übereinstimmung zwischen politischen Zielen und normativen Orientierungen der Bevölkerung (Bothfeld 2008: 12f.). Mit anderen Worten hat die Gleichstellungspolitik bzw. Gleichstellungserfolge der Bundesverwaltung eine Signalfunktion für andere Dienststellen und Betriebe. Der Doppelcharakter der Bundesverwaltung als Organisation und Teil eines Geschlechterregimes ist daher erforderlich für das Verständnis von Gleichstellungspolitik, da einerseits die Dienststellen der Bundesverwaltung als „gendered organizations“ verstanden werden können, andererseits die Bemühungen, hier das staatliche Ziel der Gleichstellung gut umzusetzen, aufgrund der Vorbildfunktion besonders weitgehend sein dürften.

## **2.3 Das Policy-Regime der beruflichen Gleichstellung**

Betriebliche Gleichstellungspolitik ist innerhalb der gesamten beruflichen Gleichstellungspolitik nur ein Teilbereich, und dieser kann als Policy-Regime untersucht werden. Ein (gleichstellungspolitisches) Policy-Regime ist ein Konzept der institutionalistischen Analyseperspektive, das ein Set von öffentlichen Policies (Gesetzen, Programmen) bezeichnet, die zum Ziel haben, in einem bestimmten Problemfeld (z.B. beruflicher Gleichstellung) Verände-

rungen herbeizuführen. Der Verweis auf das Geschlechterregime unterstreicht, dass auch die Maßnahmen zur beruflichen Gleichstellung immer im Kontext anderer Strukturen betrachtet werden müssen, da viele Policies zusammenwirken und das Geschlechterverhältnis im Arbeitsmarkt gemeinsam bestimmen. Das Akteursverhalten wird jedoch nicht ausschließlich im Betrieb beeinflusst: In der beruflichen Gleichstellungspolitik sind vor allem sozialpolitische Regelungen wichtig, die ähnliche oder unterschiedliche Anreize zur Erwerbstätigkeit von Frauen und Männer setzen können, und eben übergreifende normative Handlungsbedingungen des Geschlechterregimes, die die Erwerbstätigkeit und Karriereorientierung als Handlungsoption für Frauen vorsehen können oder nicht. Für die betriebliche Gleichstellungspolitik des öffentlichen Dienstes ist außerdem der Bereich der Personalpolitik wichtig, der die Beschäftigungsbedingungen und -verläufe im Grundsatz strukturiert und die Dienste sowie beruflichen Karrieren in diesem Bereich für Frauen und Männer unterschiedlich ausgestaltet.

Geschlechtergleichheit ist ein mehrdimensionales Konzept. Wir orientieren uns hier normativ an Nancy Frasers einflussreichen Text (2000) zur „Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem“. Sie formuliert normative Anforderungen an eine umfassende Gleichstellungspolitik: Sie soll Armut bekämpfen, für eine Gleichverteilung von Einkommen, Freizeit und Achtung sorgen, die soziale wie politische Marginalisierung von Frauen beenden und schließlich den Androzentrismus bekämpfen, d.h. die Ausrichtung an heute hegemonialen männerzentrierten Auffassungen über Arbeit und Leben. Eine solche Politik muss Aspekte der sozialen Sicherung, der öffentlichen Finanzen, der Arbeitsmarkt-, Struktur- oder Bildungspolitik aufnehmen. Sie muss Grundsatzfragen zur Arbeitsteilung über die Bewertung und über die Zuweisung der Geschlechter zu bezahlter und unbezahlter Arbeit stellen. Fraser entwickelt ein anspruchsvolles Integrationsmodell, das darauf gerichtet ist, dass alle Erwachsenen Erwerbs- und Sorgearbeit verrichten und gut miteinander verbinden können. Damit sind die Anforderungen für eine umfassende und in sich widerspruchsfreie Gleichstellungspolitik sehr hoch. Ein Policy-Regime zur beruflichen Gleichstellung (das wiederum nur ein Teilbereich umfassender Gleichstellungspolitik ist) muss sich mit den genannten drei Aspekten des Zugangs, der Qualität der Beschäftigung und der Durchmischung der Geschlechter beschäftigen.

Die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der AdressatInnen und deren Handlungslogiken in diesen drei Bereichen stellen besondere Anforderungen an das Policy-Regime, damit es konsistent und auch kohärent ist. Grundsätzlich ist nämlich die Auswahl und Durchsetzung von konkreten Maßnahmen und Instrumenten eine komplexe Aktivität, die hohe Anforderungen stellt:

„Instrument choices, to be efficient, must be closely and carefully related to policy goals, and (...) any new goals and tools must also be carefully integrated with existing policies if implementation is to succeed. New and old goals must be coherent in the sense of being