Eidgenössische Kommission für **Frauenfragen**
Commission fédérale pour les **questions féminines**
Commissione federale per le **questioni femminili**
Cummissiun federala per **dumondas da las dunnas**

PD Dr. Martin Senti und stud. rer. soc. Martina Schläpfer
Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Die Resonanz von Vernehmlassungseingaben der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen

Eine Evaluationsstudie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (Kurzfassung)

Bern, Januar 2004

Herausgeberin:
Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF)
Schwarztorstrasse 51
3003 Bern

Tel: 031 322 92 75 / Fax 031 322 92 81
ekf@ebg.admin.ch
www.frauenkommission.ch

Diese Kurzfassung basiert auf dem unveröffentlichten Schlussbericht zuhanden der EKF vom Mai 2003. Sie erscheint ausschliesslich in deutscher Sprache und ist auch auf Internet verfügbar: www.frauenkommission.ch (Rubrik Publikationen)

Inhalt

Seite

1. Einleitung 4

1.1. Fragestellung 4

1.2. Hinweise zum Vernehmlassungsverfahren 5
1.2.1. Der Einfluss gesellschaftlicher Interessen: Pluralistische Demokratie 5
1.2.2. Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens und rechtliche Grundlagen 5
1.2.3. Kritik am Verfahren und Revisionsabsichten 6

1.3. Methodisches Vorgehen 7
1.3.1. Qualitative Dokumentenanalyse und quantitative Auswertungen 7
1.3.2. Die Auswahl der Fälle 8

2. Die Berücksichtigung der Stellungnahmen der EKF 9

2.1. Summarischer Überblick über die Vernehmlassungsergebnisse 9
2.1.1. Behördliche Berücksichtigung in quantitativer Sicht 9
2.1.2. Wahrnehmung und formale Kriterien des Verfahrens 11

2.2. Die Berücksichtigung der einzelnen EKF-Positionen 12
2.2.1. Die Untersuchungseinheiten: 70 Forderungen der EKF 12
2.2.2. Die Berücksichtigung der EKF-Positionen im vorparlamentarischen Prozess 14
2.2.3. Zustimmende, ergänzende und abweichende Positionen 16

2.3. Hinweise zu den Konfliktstrukturen und Akteurkonstellationen 18
2.3.1. Die Stellungnahmen der Bundesratsparteien 18
2.3.2. Die Positionen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen 19
2.3.3. Unterstützung und Widerstand seitens der Kantone 20

3. Durchsetzungschancen: Typologisierung und Synopse 21

3.1. Versuch einer Typologisierung 21

3.2. Synopse: Die EKF-Resonanz im Politikformulierungsprozess 23

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 25

Anhang 30
Kurzbeschreibung der einzelnen EKF-Anträge 30
Abkürzungsverzeichnis 35
Literaturverzeichnis 35

1. Einleitung

1.1. Fragestellung

Im Jahr 1976 hat der Bundesrat die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) als beratendes Organ für gleichstellungspolitische Fragen eingesetzt. Eine zentrale Aufgabe der EKF ist es, als ausserparlamentarische Verwaltungskommission des Bundes bei der Gesetzgebung mitzuwirken.[1] Gemäss Geschäftsreglement tut dies die EKF unter anderem über die Abgabe von Vernehmlassungen zu Vorlagen des Bundes, „welche die Gleichstellung von Frau und Mann in der Schweiz berühren können". Die EKF soll gezielt auf die politische Entscheidfindung einwirken und die Sensibilität für Gleichstellungsfragen in der Öffentlichkeit, bei Behörden sowie Organisationen erhöhen.

Die EKF hat seit ihrer Einsetzung 1976 insgesamt 91 Stellungnahmen (Stand Frühjahr 2003) zuhanden der Bundesbehörden eingegeben. Diese Eingaben werden seit einigen Jahren in der von der Kommission herausgegebenen Fachzeitschrift «Frauenfragen» publiziert. Von diesen Stellungnahmen beziehen sich 70 direkt auf eidgenössische Gesetzgebungsprozesse. Die Erarbeitung von Stellungnahmen ist zeitaufwendig und kostenintensiv, es stellt sich der Komission nach mehr als 25 Jahren Tätigkeit die Frage, ob sich der Aufwand lohnt: Wie wurden die Stellungnahmen und einzelnen Anträge der EKF jeweils von den Behörden aufgenommen und in welchem Ausmass gingen sie unmittelbar in Gesetzes- und Revisionsentwürfe der Bundesbehörden ein? Lassen sich Kriterien aufzeigen, die eine bessere, respektive schlechtere Berücksichtigung der EKF-Eingaben bewirken? Werden von der EKF eingebrachte Vorschläge allenfalls in späteren Phasen des Politikformulierungsprozesses – insbesondere im Rahmen der parlamentarischen Beratung – indirekt aufgegriffen? Welche Merkmale im Prozess der Politikformulierung fördern respektive behindern eine gleichstellungspolitische Interessenwahrnehmung und schliesslich: Was lässt sich aus der Beantwortung dieser Fragen für eine künftige Mitwirkungs-Praxis der EKF bei Politikformulierungsprozessen schliessen? Das sind die zentralen Fragestellungen dieser Evaluationsstudie, die zwischen Herbst 2002 und Frühjahr 2003 im Auftrag der EKF ausgeführt wurde. Im Rahmen einer politikwissenschaftlichen, qualitativen und quantitativen Dokumentenanalyse zu 20 ausgewählten Gesetzgebungsprozessen zwischen 1976 und 2003 wurde die Berücksichtigung der von der EKF eingegebenen gleichstellungspolitischen Forderungen im Prozess der politischen Entscheidfindung untersucht. Im Sinne einer Erfolgskontrolle wird die Resonanz und Durchsetzungskraft von 70 EKF-Forderungen in 20 politischen Entscheidfindungsprozessen untersucht, dies unter besonderer Berücksichtigung der vorparlamentarischen Phase.

1 Die rechtlichen Grundlagen der EKF sind: Beschluss des Bundesrates vom 28. Januar 1976 zur Einsetzung der EKF; Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretung des Bundes (Kommissionenverordnung) vom 3. Juni 1996 (Stand 9. Mai 2000) (SR 172.31): *Art. 2 .1 „Ausserparlamentarische Kommissionen sind vom Bund eingesetzte Gremien, die für Regierung und Verwaltung öffentliche Aufgaben erfüllen."; Art. 5.2 „Verwaltungskommissionen haben beratende und vorbereitende Funktion."* Im Gegensatz zu Behördenkommissionen ist die EKF als ausserparlamentarische Verwaltungskommission nicht mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet; vgl. Geschäftsreglement der EKF vom 25. Mai 2000.

1.2. Hinweise zum Vernehmlassungsverfahren

1.2.1. Der Einfluss gesellschaftlicher Interessen: Pluralistische Demokratie

In einer Verhandlungsdemokratie kommen gesetzliche Lösungen durch Kompromisse zwischen divergierenden Interessen zustande. Nicht zuletzt aufgrund der direktdemokratischen Rechte und der damit verbundenen Möglichkeit, Parlamentsbeschlüsse mittels Volksabstimmungen aufzuheben, kennt das politische System der Schweiz ein ausgeklügeltes Verfahren, referendumsfähige Akteurgruppen frühzeitig in die Entscheidfindung einzubinden. In der Schweiz hat das politische System somit verbandsstaatliche Züge angenommen (Gruner 1956), die 1947 mit den Wirtschaftsartikeln in der Bundesverfassung institutionalisiert worden sind. Diese Verfassungsbestimmungen sicherten den Dachverbänden der Wirtschaft neben Vollzugskompetenzen ein Anhörungsrecht und damit frühzeitige Einflussnahme im Prozess der Politikformulierung. Über das Instrument des Vernehmlassungsverfahrens werden neben den Verbänden auch die Kantone, die politischen Parteien und andere interessierte Kreise im vorparlamentarischen Prozess um Stellungnahme gebeten.

Das Gewicht dieser Eingaben hängt wesentlich von der Verweigerungsmacht der jeweiligen Adressaten ab, bzw. von ihrem Potenzial, einen allfälligen Entscheid erfolgreich mit einem Referendum zu bekämpfen (Neidhard 1970, Kriesi 1995). Vor diesem Hintergrund orientiert sich die vorliegende Studie am theoretischen Demokratiemodell des Gruppenpluralismus (Linder 1999: 120). Dieses Modell geht in seiner reinen Form von konkurrierenden, grundsätzlich gleichberechtigten Interessengruppen in Konkurrenz um Einfluss auf die Gesetzgebung aus. Bereits in den sechziger Jahren wurde dieses Modell allerdings relativiert, indem etwa Claus Offe (1969: 167) als wichtigste Voraussetzungen, unter welchen sich ein Interesse überhaupt organisieren lässt, die Kriterien der Organisations- und Konfliktfähigkeit hervorgehoben hat. Organisationsfähig ist ein gesellschaftliches Interesse, wenn sich ausreichend motivationale und materielle Ressourcen zur Etablierung eines Verbandes oder ähnlichen Instruments der Interessenvertretung mobilisieren lassen. Dies ist bei spezifischen, kurzfristigen Interessen homogener Gruppen eher der Fall als bei langfristigen, allgemeinen Interessen heterogener Gruppierungen. Die Konfliktfähigkeit einer Organisation beruht dabei im wesentlichen auf ihrer Fähigkeit, kollektiv eine gesellschaftlich relevante Leistung (z.B. die Zustimmung) zu verweigern, bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen. Als Paradebeispiele für konflikt- und organisationsfähige Akteurgruppen gelten die Wirtschaftsverbände. Sie vertreten spezifische Interessen ihrer Mitglieder und weisen einen hohen Grad an Homogenität auf. Umgekehrt ist in dieser Sicht gerade die Verweigerungsmacht gleichstellungspolitisch interessierter Organisationen, die auf die Interessen der heterogenen Gruppe der „Frauen“ abzielen, eher als gering zu erwarten. Im Hinblick auf die vorliegende Studie könnte somit theoretisch erwartet werden, dass auch seitens der Bundesbehörden den Vernehmlassungseingaben der EKF kein besonderes Gewicht beigemessen wird, vor allem dann, wenn sie in Widerspruch zu homogenen, konflikt- und organisationsfähigen Interessen stehen.

1.2.2. Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens und rechtliche Grundlagen

Wird die Gesetzesmaschinerie aktiviert, erfolgt die Erarbeitung der ersten Vorprojekte in der Regel verwaltungsintern. Das geläufige Modell ist die Weitergabe der Projektarbeiten in Expertenkommissionen, die vom jeweils zuständigen Departement eingesetzt werden. Hier wird ein Vorentwurf erarbeitet, zu welchem – je nach Wichtigkeit und Konfliktträchtigkeit seines Inhalts – ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet werden kann. Die Funktionen dieses Verfahrens sind vielfältig (Keller 1997: 11) und – je nach Stand der Kommissionsarbeiten –

unterschiedlich. Dem Verfahren kommt zunächst eine *Informationsfunktion* zu, was vor allem seitens der Kantone und Parteien geschätzt wird. Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften sind vielfach dank Einsitz in Expertenkommissionen besser informiert. Eine weitere Funktion ist die *sachliche Überprüfung* der Materie: Das politische System nutzt solcherart milizmässig den Sachverstand der Vernehmlassungsadressaten. Die Bundesbehörden erhalten Hinweise auf die Praxisnähe und Vollzugstauglichkeit ihrer Vorschläge. Schliesslich lässt sich aus den Stellungnahmen auch die *politische Akzeptanz* ablesen, geht es doch, wie eingangs angeführt, darum, dem Parlament eine kompromissfähige Vorlage zu unterbreiten. Gerade diese Akzeptanzprüfungs-Funktion des Vernehmlassungsverfahrens wird häufig kritisiert, weil durch die frühzeitige Suche nach Kompromissen die Innovationsfähigkeit in der Politikformulierung gehemmt werde.

Die Auswertung der Stellungnahmen erfolgt wiederum verwaltungsintern. Gemäss parlamentarischer Verwaltungskontrollstelle (1997: 10) geschieht die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse nach „erprobten Methoden", die seit einigen Jahren in Seminarien der Bundesverwaltung vermittelt werden; sie sollen eine vollständige und systematische Auswertung gewährleisten. Schwierigkeiten ergeben sich dabei gemäss einer Untersuchung der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle kaum, allenfalls dann, wenn Stellungnahmen nicht eindeutig oder widersprüchlich formuliert sind. Die Stellungnahmen werden nach Adressaten-Gruppe (Kantone, Parteien, Organisationen) und – der Systematik des Vorentwurfs folgend – artikelweise zusammengestellt. Wie auch die vorliegende Untersuchung zum Ausdruck bringt, kann diese Auswertung sehr unterschiedlich erfolgen: Teils werden ausführliche Zusammenstellungen mit direkten Zitaten erstellt, teils werden die Stellungnahmen zusammengefasst, und schliesslich werden gleichlautende Stellungnahmen manchmal auch gebündelt aufgeführt. Gemäss den rechtlichen Grundlagen sollten die Vernehmlassungsergebnisse in der Phase der Zusammenstellung keiner politischen Wertung unterzogen werden. Es geht in der ersten Auswertungsphase darum, einen Überblick über alle geäusserten Meinungen zu gewinnen.

Rechtlich ist das Verfahren in der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991 verankert (SR 172.062). Die Verordnung regelt die Einzelheiten und im sogenannten „Handbuch zum Vernehmlassungsverfahren", herausgegeben von der Bundeskanzlei, wird sie ausserdem ausführlich kommentiert. Obwohl sich das Vernehmlassungsverfahren in der Praxis als wichtiger Teil des Rechtsetzungsverfahrens etabliert hat, fand sich – abgesehen von den erwähnten Anhörungsrechten für die Verbände – in der Bundesverfassung bis zu deren Revision von 1999 keine Grundlage. Erst in der neuen Bundesverfassung wurde diese Lücke mit der Aufnahme von Artikel 147 geschlossen.

1.2.3. Kritik am Verfahren und Revisionsabsichten

Das Vernehmlassungsverfahren wird nicht nur von Interessengruppen, sondern auch seitens des Parlaments immer wieder kritisiert. Bemängelt wird insbesondere die starke Einflussnahme wirtschaftlicher Interessen und die grundsätzliche Schwächung des Parlaments durch die hohe Gewichtung des vorparlamentarischen Prozesses. Kritisiert wird zudem die zunehmende Zahl eingeleiteter Vernehmlassungsverfahren, selbst für wenig relevante, oft vorwiegend technische Fragen. Schliesslich wird auch die ständige Ausweitung der Adressaten vielerorts mit Besorgnis zur Kenntnis genommen, indem neben Kantonen, Parteien und Wirtschaftsorganisationen eine Vielzahl anderer Akteure einbezogen werden können. Vielfach – aber keineswegs immer – werden bei der Auswertung auch Stellungnahmen nicht offiziell eingeladener Gruppierungen berücksichtigt. Gemäss einer von der Bundeskanzlei im Internet veröffentlichten Liste wurden im Jahr 2000 insgesamt 30 Vernehmlassungsverfahren

eingeleitet, 2001 waren es 34, im Jahr 2002 deren 16. Gerade für Organisationen mit knapp bemessenen Ressourcen bringt dies einen oft nicht zu bewältigenden Aufwand mit sich. Es ist denn auch ein Trend festzustellen, dass sich Adressaten zwecks gemeinsamer Eingabe von Stellungnahmen zusammentun, was sich zu eigentlichen „Vernehmlassungskartellen" verdichten kann. Dies trifft etwa für die Kantone zu, die ihre Stellungnahme auch schon über die Konferenz der Kantonsregierungen eingegeben haben. Auch andere Gruppierungen schliessen sich oft Positionen politisch nahestehender Organisationen an.

Bislang wurden am Vernehmlassungsverfahren trotz der mannigfachen Kritik nur punktuelle Änderungen vorgenommen. So entschied der Bundesrat 1995, dass jedes Departement im jeweiligen Generalsekretariat eine Verbindungsperson zu bezeichnen hat, welche die Ämter in Fragen des Vernehmlassungsverfahrens berät. Jeder Antrag auf Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens muss seither begründet werden, auch im Hinblick auf die Notwendigkeit und die schriftliche Form der Durchführung (vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle 1997: 9). Am 1. Februar 1996 veröffentlichte die Bundeskanzlei zudem einen Bericht über konkrete Massnahmen für eine Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens: Dieses solle inhaltlich auf das absolut Notwendige beschränkt werden, zudem könne das schriftliche und das konferenzielle Verfahren künftig gleichwertig behandelt werden. Weiter wurde vorgeschlagen, dass im Rahmen der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse eine staatspolitische Gewichtung der Stellungnahmen vorgenommen werden soll, dies auf der Basis klar definierter, allgemeingültiger Kriterien. Dadurch könne der Stellung, welche die Vernehmlassungsteilnehmer im föderalistischen System einnehmen, vermehrt Rechnung getragen werde. Im Jahr 2002 gab der Bundesrat schliesslich grünes Licht für eine Revision des Vernehmlassungsverfahrens,[2] dies auf der Grundlage der seit Anfang 2000 geltenden Verfassungsnorm zur Vernehmlassung, welche festlegt, dass die Kantone, die politischen Parteien und interessierten Kreise bei „wichtigen" Erlassen, Vorhaben „von grosser Tragweite" sowie „wichtigen" völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen werden.

Die Bundeskanzlei hat einen Entwurf erarbeitet, der im Januar 2003 in die Vernehmlassung geschickt wurde. Der Entwurf sieht vor, das Verfahren auf Gesetzesebene zu regeln (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz), neue Informations- und Kommunikationsformen zu nutzen sowie das Vernehmlassungsverfahren inhaltlich zu straffen und zu „verwesentlichen". Die Bundeskanzlei erhoffe sich eine Begrenzung der Verfahren auch dadurch, dass fortan nur noch der Gesamtbundesrat und nicht mehr jedes einzelne Departement eine Vernehmlassung eröffnen können soll. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Analyse war dieses Verfahren noch im Gange.

1.3. Methodisches Vorgehen

1.3.1. Qualitative Dokumentenanalyse und quantitative Auswertungen

Die Untersuchung beschränkt sich auf den Prozess der Politikformulierung auf eidgenössischer Ebene und damit auf die Zeitspanne zwischen der Traktandierung eines Problems auf der politischen Agenda und dem formellen Entscheid des Gesetzgebers bzw. des Souveräns; ausgeschlossen bleibt der Vollzug. Auf Grund der Ausgangsfrage wird der vorparlamentarischen Phase besonderes Gewicht beigemessen. In einem ersten Schritt wurden die Eingaben der EKF hinsichtlich ihrer Berücksichtigung durch die Behörden bei der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse quantitativ überprüft. In einem zweiten Schritt wurden die Stellungnahmen nach jeweils zentralen Einzelforderungen aufgeschlüsselt und qualitativ

2 In parlamentarischen Vorstössen wurde teils auch die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens gefordert, vgl. etwa Parlamentarische Initiative Dünki vom 1. Juni 1996 (NR 96.421).

analysiert, um Hinweise auf konkrete Erfolgsbedingungen zu gewinnen. Insgesamt umfasst die Stichprobe 70 Untersuchungseinheiten, im Sinne von Einzelforderungen der EKF, wie sie im Rahmen der Vernehmlassungseingaben gestellt wurden. Ihre Berücksichtigung wird vom Moment der Aufnahme der Gesetzgebungs- bzw. Revisionsarbeiten (Agenda-Setting), über das vorparlamentarische Verfahren, die Bearbeitung in der Verwaltung, die Behandlung in den Räten bis hin zur direktdemokratischen Phase untersucht. Methodisch basiert die Analyse auf einer qualitativen Dokumentenanalyse, dies jeweils an folgenden Eckpunkten des Rechtsetzungsverfahrens:

- *Bericht und Vorentwurf der vorparlamentarischen Kommissionen*
- *Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse*
- *Botschaft und bereinigter Entwurf zuhanden der Bundesversammlung*
- *parlamentarische Beratung (stenographisches Bulletin)*
- *vom Parlament verabschiedeter Erlass*
- *Ergebnis der Volksabstimmung (falls evident)*

Für jede Phase wurde die Berücksichtigung der in der Vernehmlassungsstellungnahme der EKF vorgebrachten Argumentation systematisch erfasst. Nicht ausgewertet wurden Protokolle aus vorparlamentarischen Kommissionen, verwaltungsinterne Mitberichte sowie Protokolle der parlamentarischen Kommissionen; diese Dokumente sind nicht öffentlich zugänglich und dürften teils auch nicht mehr ohne weiteres auffindbar sein. Verzichtet wurde auch auf Experteninterviews mit beteiligten Akteuren. Im Sinne einer Erstevaluation sollten Hinweise gesucht werden, in welchem Umfang von der EKF eingegebene Stellungnahmen im Prozess der Politikformulierung politisch relevant wurden: An welchen Punkten des Entscheidungsprozesses werden Forderungen der EKF wahrgenommen bzw. fallengelassen?

1.3.2. Die Auswahl der Fälle

Die EKF hat seit ihrer Einsetzung 1976 insgesamt 91 Stellungnahmen zuhanden der Bundesbehörden verfasst (Stand Mai 2003). Von diesen Stellungnahmen wurden 70 im Rahmen ordentlicher Vernehmlassungsverfahren eingegeben. Diese 70 Stellungnahmen bilden die Grundgesamtheit der vorliegenden Untersuchung, von ihnen wurden 20 Vernehmlassungseingaben ausgewählt. Die Auswahlkriterien für die Stichprobe lauteten wie folgt: Erstens wurden auf Grund der Vergleichbarkeit und der Untersuchungsanlage nur Vernehmlassungen zu konkreten Rechtsetzungsprojekten (Initiativen, Gesetzgebungen und Gesetzesrevisionen) herangezogen. Zweitens sollte der Untersuchungszeitraum die gesamte Tätigkeit der Kommission (Gründung 1976) umfassen, um allenfalls Änderungen in der Berücksichtigung der Eingaben über die Zeit zu erfassen. Drittens wurde darauf geachtet, möglichst die gesamte Breite gleichstellungspolitisch relevanter Themenbereiche abzudecken. Die untersuchten Entscheidprozesse umfassen gesellschaftspolitische Themen (Ehe, Familie, Sexualität, politische Mitbestimmung), sozialversicherungsrechtliche und gesundheitspolitische Themen (AHV, BVG, Mutterschaftsversicherung, Krankenversicherung) sowie arbeitsrechtliche Fragen (Sonderschutzbestimmungen, Antidiskriminierungsgesetzgebung usw.).

2. Die Berücksichtigung der Stellungnahmen der EKF

2.1. Summarischer Überblick über die Vernehmlassungsergebnisse

2.1.1. Behördliche Berücksichtigung in quantitativer Sicht

Für die untersuchten 20 Entscheidungsprozesse mit eingeleitetem Vernehmlassungsverfahren zwischen 1977 und 2001 (vgl. Tab. 1) zeigen sich grosse Unterschiede, was ihre Berücksichtigung in den Zusammenstellungen und Zusammenfassungen der Vernehmlassungseingaben durch die Bundesbehörden angeht. So erfolgt teils eine wortgetreue und ungekürzte Wiedergabe aller Stellungnahmen, teils werden nur kurze Zusammenfassungen erstellt, die den Inhalt der Eingaben lediglich sinngemäss wiedergeben und die wichtigsten Positionen der Stellungsnehmenden ohne namentliche Nennung darlegen. Zwischen diesen zwei Polen gibt es alle möglichen Zwischenformen. So wurden denn auch die Eingaben der EKF in den untersuchten Stellungnahmen unterschiedlich wiedergegeben. Ein knappes Drittel der Stellungnahmen[3] wurde vollumfänglich in der Zusammenstellung durch die Behörden berücksichtigt. In diesen Fällen wurden alle von der EKF inhaltlich gestellten Forderungen ausdrücklich aufgeführt, und die Kommission wurde dabei auch namentlich erwähnt. Ein weiteres, knappes Drittel[4] der Zusammenstellungen nimmt die Forderungen der EKF nur teilweise zur Kenntnis. In einem letzten Drittel der Fälle[5] werden die Stellungnahmen der EKF nur sehr marginal oder gar nicht berücksichtigt; letzteres trifft für zwei der hier untersuchten Stellungnahmen der EKF zu: In der Zusammenfassung der Stellungnahmen zum *Freizügigkeitsgesetz* wurde die EKF nicht namentlich aufgeführt, mit der Begründung, dass die Positionen nicht offiziell eingeladener Vernehmlassungsteilnehmer nur dann genannt werden, wenn die jeweiligen Forderungen nicht bereits von offiziellen Adressaten eingebracht worden sind. Bei der Vernehmlassung zur Teilrevision des *Krankenversicherungsgesetzes* von 1979 wurde die Stellungnahme der EKF weder in die Zusammenstellung aufgenommen, noch stand die Kommission überhaupt auf der Liste der Vernehmlassungsteilnehmer.

Eine quantitative Auswertung der Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse (vgl. Tab. 1) zeigt bei den hier untersuchten 20 Fällen eine mittlere Berücksichtigung der Forderungen der EKF von rund 60 Prozent. Die Anträge der Kommission wurden in den Zusammenstellungen der Behörden somit durchschnittlich zu drei Fünfteln berücksichtigt, zu zwei Fünfteln dagegen nicht in die Zusammenstellungen aufgenommen. Bei einer qualitativen Bewertung der Berücksichtigung der Stellungnahmen durch die Behörden kann für alle untersuchten Fälle festgestellt werden, dass sie zwar unterschiedlich ausführlich, in der Wiedergabe der Positionen indes immer korrekt aufgeführt wurden. Es konnte in keinem der Fälle eine Verzerrung oder Fehlinterpretation der Stellungnahmen der EKF festgestellt werden.

3 Revision OR (Mutterschaftsurlaub) 2001, Familiennamen der Ehegatten 1997, Scheidungsrecht 1992 (98%), Gleichstellungsgesetz 1991, Revision Strafgesetz 1981, Ehe- und Ehegüterrecht 1977.

4 Revision des Gesetzes politische Rechte 2001 (88%), 11. AHV-Revision 1998 (76%), Erste BVG-Revision 1998 (63%), Sexualstrafrecht 1998 (50%), Frauenmindestquote für Nationalratswahlen 1998 (57%), Mutterschaftsversicherung 1994 (63%).

5 Gewalt gegen Frauen als Offizialdelikt 2001 (8%), Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung 2000 (33%), Situation gleichgeschlechtlicher Paare 1999 (28%), Schwangerschaftsabbruch 1997 (36%), Freizügigkeitsgesetz 1991 (0%), Opferhilfegesetz 1988 (36%), Bürgerrecht 1986 (35%), Teilrevision KVG 1979 (0%).

Tab. 1: Berücksichtigung der Stellungnahmen der EKF in den Zusammenstellungen der Vernehmlassungseingaben (1977-2001)

Gesetzgebungsprozess	*Jahr*	*Dep.*	*BA*	*Gestaltung*	*Zahl*	*Status EKF*	*EKF*	*Berücksichtigt*	+	-	*EKF total*
1) Gewalt gegen Frauen als Offizialdelikt	2001	EJPD	BJ	Zusammenfassung	78	offiziell	12	1 sinngemäss	1/3	0/9	8%
2) Revision Gesetz über die politischen Rechte	2001	BK	pol. R.	Zusammenfassung	41	n. offiziell	8	7 sinngemäss	4/5	3/3	88%
3) Revision OR (Mutterschaftsurlaub)	2001	EJPD	BJ	Ungekürzte Zus.	81	n. offiziell	8	8 wortgemäss	2/2	6/6	100%
4) Reform Ehepaar und Familienbesteuerung	2000	EFD	Steuerv.	Zusammenstellung	80	offiziell	18	6 sinngemäss	1/7	5/11	33%
5) Situation gleichgeschlechtlicher Paare	1999	EJPD	BJ	Ungekürzte Zus./ Zusammenfassung	236	offiziell	18	18 wortgetreu/ 5 sinngemäss	1/1 1/1	17/17 4/17	100% 28%
6) 11. AHV-Revision	1998	EDI	BSV	Zusammenfassung	138	offiziell	21	16 sinngemäss	7/7	9/14	76%
7) 1. BVG-Revision	1998	EDI	BSV	Zusammenfassung	128	offiziell	8	5 sinngemäss	1/1	4/7	63%
8) Sexualstrafrecht	1998	EJPD	BJ	Ungekürzte Zus./ Zusammenfassung	64	offiziell	4	4 Zu.stellung 2 Zu.fassung	2/2 2/2	2/2 0/0	100% 50%
9) Frauenmindestquote für Nationalratswahlen	1998	PD	SK NR	Zusammenfassung	45	n. offiziell	7	4	0/0	4/7	57%
10) Strafbarkeit Schwangerschaftsabbruch	1997	EJPD	BJ	Ungekürzte Zus./ Zusammenfassung	210	offiziell	11	11 Zu.stellung 4 Zu.fassung	4/4 1/4	7/7 3/7	100% 36%
11) Familienname der Ehegatten	1997	EJPD	BJ	Zusammenstellung	67	offiziell	12	12 wortgetreu	6/6	6/6	100%
12) Mutterschaftsversicherung	1994	EDI	BSV	Zusammenfassung	122	offiziell	24	15 sinngemäss	6/8	9/17	63%
13) Scheidungsrecht	1992	EJPD	BJ	Zusammenstellung	153	offiziell	51	50 wortgetreu	14/15	36/36	98%
14) Gleichstellungsgesetz	1991	EJPD	BJ	Zusammenstellung	118	offiziell	15	15 sinngemäss	11/11	4/4	100%
15) Freizügigkeitsgesetz	1991	EJPD	BJ	Zusammenfassung	86	n. offiziell	8	0*	0/3	0/5	0%
16) Opferhilfegesetz	1988	EJPD	BJ	Zusammenfassung	86	offiziell	14	5 sinngemäss	1/5	4/9	36%
17) Bürgerrecht	1986	EJPD	BAP	Detaillauswertung	57	offiziell	34	12 sinngemäss	6/22	6/12	35%
18) Revision Sexualstrafrecht	1981	EJPD	BJ	Detailauswertung	65	offiziell	13	13	1/1	12/12	100%
19) Teilrevision Krankenversicherung	1979	EDI	BSV	Zusammenstellung	117	n. aufgeführt	17	0	0/9	0/8	0%
20) Ehe- und Ehegüterrecht	1977	EJPD	BJ	Zusammenstellung	97	offiziell	10	10 wortgetreu	8/8	2/2	100%

Mittelwert							16	10	67%	57%	59%
Median							13	7	93%	57%	60%

Dep.: Zuständiges Departement; BA: Zuständiges Bundesamt; Zahl: Anzahl Vernehmlassungseingaben; Status EKF: Ist die EKF offizielle oder nicht offizielle Teilnehmerin; EKF: Anzahl Forderungen der EKF; Berücksichtigt: Anzahl Forderungen der EKF, die im Vernehmlassungsentwurf berücksichtigt wurden; + (x/x): von x affirmativen Forderungen der EKF wurden x im Vernehmlassungsentwurf berücksichtigt; - (x/x): von x ergänzenden/abweichenden Forderungen der EKF wurden x Forderungen im Vernehmlassungsentwurf berücksichtigt; EKF total: Prozentuale Berücksichtigung der EKF-Forderungen im Vernehmlassungsentwurf. Zur abgebrochenen Revision des Arbeitsgesetzes (1993) und zur Revision des Krankenversicherungsgesetzes (1991) wurden keine Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse verfasst.

2.1.2. Wahrnehmung und formale Kriterien des Verfahrens

a) Verwaltungsinterne Zuständigkeit

Sucht man nach formalen Kriterien, die eine Berücksichtigung bzw. Nicht-Berücksichtigung von EKF-Eingaben beeinflussen, so lassen sich keine klaren Trends ausmachen, weder hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung (Jahr der Eingabe), noch hinsichtlich der jeweiligen Zuständigkeit innerhalb der Bundesverwaltung (Departement, Bundesamt). Für die hier untersuchten Gesetzesvorlagen mit gleichstellungspolitischem Gehalt waren in der Mehrheit der Fälle das EJPD (13 Fälle) und das EDI (4 Fälle) zuständig.

b) Zustimmende und ablehnende Stellungnahmen der EKF

In ihren Eingaben nimmt die EKF – je nach materiellem Gehalt des Vorentwurfs – jeweils entweder zustimmend oder aber ablehnend bzw. ergänzend Stellung, das heisst, sie bewertet Entwürfe sowohl hinsichtlich der mit der eigenen Position übereinstimmenden (positiv) wie auch der abweichenden bzw. fehlenden Punkte (negativ). Eine Auswertung der 20 Stellungnahmen der EKF in Hinblick auf affirmative bzw. ablehnende oder ergänzende Wertungen zeigt, dass zustimmende Stellungnahmen der EKF nicht markant besser Eingang in die Zusammenstellungen finden als abweichende Positionen: Im Durchschnitt kam es pro Stellungahme der EKF zu 16 konkret abgrenzbaren Einzelforderungen. Von diesen waren im Mittel 6 affirmativ und 10 negativ im oben beschriebenen Sinn. Die positiven Forderungen wurden in zwei Drittel der Fälle (67 Prozent) in den Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse berücksichtigt, die negativen wurden mit einer Berücksichtigung von 57 Prozent schwächer aufgenommen. Zieht man für diesen Vergleich die Median-Werte heran, welche sich gegenüber „Ausreissern" in den Randbereichen als robuster erweisen, ergibt sich eine deutlich bessere Berücksichtigung der affirmativen EKF-Eingaben (93 Prozent) gegenüber den abweichenden EKF-Forderungen (57 Prozent).

c) Offizielle Einladung und inoffizielle Beteiligung der EKF

Von den 20 untersuchten Stellungnahmen war die EKF vom zuständigen Departement in 15 Fällen offiziell um Stellungnahme gebeten worden; in 5 Fällen agierte die Kommission von sich aus und gab ihre Stellungnahme ohne offizielle Einladung durch die Behörden ein. Die Auswertung der Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen der EKF zeigt keine unterschiedliche Berücksichtigung allein auf Grund dieses Kriteriums: In 3 der 5 Fälle, in denen die EKF ihre Stellungnahme ohne offizielle Einladung einbrachte, war die Berücksichtigung sehr gut,[6] in den 2 anderen Fällen gab es gar keine Berücksichtigung der EKF-Anträge.[7] Von den 15 Stellungnahmen, welche auf eine offizielle Einladung erfolgten, wurden 5 in der Zusammenstellung durch die Behörden sehr gut beachtet,[8] bei 4 weiteren kann von einer guten Berücksichtigung[9] gesprochen werden, während die EKF-Positionen in 6 Fällen schlecht berücksichtigt wurden.[10]

6 Revision des Gesetzes politische Rechte 2001 (88%), Revision OR (Mutterschaftsurlaub) 2001 (100%), Frauenmindestquote für Nationalratswahlen 1998 (57%).

7 Freizügigkeitsgesetz 1991 (0%), Teilrevision Krankenversicherung 1979 (0%).

8 Familiennamen der Ehegatten 1997, Scheidungsrecht 1992 (98%), Gleichstellungsgesetz 1991, Revision Strafgesetz 1981, Ehe- und Ehegüterrecht 1977.

9 11. AHV-Revision 1998 (76%), Erste BVG-Revision 1998 (63%), Sexualstrafrecht 1998 (50%), Mutterschaftsversicherung 1994 (63%).

10 Gewalt gegen Frauen als Offizialdelikt 2001 (8%), Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung (2000) (33%), Situation gleichgeschlechtlicher Paare 1999 (28%), Schwangerschaftsabbruch 1997 (36%), Opferhilfegesetz 1988 (36%), Bürgerrecht 1986 (35%).

2.2. Die Berücksichtigung der einzelnen EKF-Positionen

2.2.1. Die Untersuchungseinheiten: 70 Forderungen der EKF

Die 20 Entscheidungsprozesse können in insgesamt 314 Einzelforderungen der EKF aufgeschlüsselt werden. Von diesen Anträgen gehen 70 als unmittelbar gleichstellungspolitisch relevant in die Analyse ein. Diese 70 Forderungen bilden im folgenden die Untersuchungseinheiten sowohl für die Beurteilung der Berücksichtigung der Interessen der EKF durch die Bundesbehörden im vorparlamentarischen Prozess wie auch für die nachfolgende Darstellung der Erfolgsbedingungen einer gleichstellungspolitischen Interessendurchsetzung. Die 70 Einzelanträge sind in Tabelle 3 aufgeführt, kurze inhaltliche Beschreibungen zu den einzelnen Stellungnahmen der EKF finden sich im Anhang.

Von den 70 zentralen Einzelforderungen der EKF wurden insgesamt 48 in den Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse durch die Bundesbehörden aufgeführt, dies unter namentlicher Erwähnung der EKF (69 Prozent). Somit liegt die Quote der Berücksichtigung ausdrücklich gleichstellungspolitisch relevanter Forderungen der EKF lediglich 10 Prozentpunkte über dem Anteil der Berücksichtigung aller inhaltlichen Einzelforderungen der EKF. Dieses Resultat lässt darauf schliessen, dass verwaltungsintern zwar eine gewisse Wertung der EKF-Forderungen denkbar ist, dies im Hinblick auf den ihr zugeschriebenen Kompetenzbereich. Der Anteil ist jedoch nicht überragend. Die Frage, inwieweit solche Vorselektionen durch die Verwaltung durchgeführt werden, müsste anhand von Einzelfallstudien aktuell untersucht werden, ex post sind solche Vorgänge kaum mehr zu rekapitulieren. Auch die Frage, wie die Aufnahme von mehr als zwei Dritteln aller Einzelforderungen der EKF im Vergleich mit der anteilsmässigen Berücksichtigung der Anträge anderer Adressaten – vor allem vergleichbarer Kommissionen – zu bewerten ist, kann im Rahmen dieser Analyse nicht geklärt werden.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Forderungen der EKF im weiteren Verlauf des vorparlamentarischen Prozesses behandelt werden. Eine systematische Durchsicht der Botschaften des Bundesrates zu den 20 Entscheidprozessen zeigt, dass 46 der insgesamt 70 Einzelforderungen der EKF im Bundesblatt ausdrücklich Erwähnung fanden und einer politischen Beurteilung unterzogen wurden, das entspricht mit 66 Prozent genau zwei Dritteln der EKF-Anträge. In den Botschaften des Bundesrates wird die Kommission indes nicht mehr namentlich erwähnt. Schliesslich die entscheidende Frage nach dem Eingang der Forderungen in die Vorentwürfe zuhanden der eidgenössischen Räte: Von den insgesamt 70 Forderungen fanden mit 35 exakt die Hälfte Eingang in einen Gesetzesentwurf. Insgesamt wurden somit im Rahmen der 20 untersuchten Eingaben der EKF rund zwei Drittel der 70 zentralen Forderungen in den Zusammenstellungen der Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren aufgeführt und in den Botschaften des Bundesrates erwähnt, die Hälfte der Forderungen fand ausserdem Eingang in die Entwürfe zuhanden der Bundesversammlung (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Die Berücksichtigung der EKF-Forderungen in der vorparlamentarischen Phase:

	n	*%*
Total EKF-Forderungen:	70	100
In den Vernehmlassungs-Zusammenstellungen aufgeführt:	48	69
In den Botschaften des Bundesrates erwähnt:	46	66
In die Gesetzesentwürfe aufgenommen:	35	50

Tabelle 3: Die 70 gleichstellungspolitisch relevanten Forderungen der EKF

	Jahr	***Vorlage***	***Forderungen (Entscheidfälle)***
1	2001	Änderung BG und Verordnung über die politischen Rechte	1. Elektronische Stimmabgabe und wiss. Begleitung 2. Wahllistenquote II 3. Informationskampagnen zu Wahlen
2	2001	Revision OR (bezahlter Mutterschaftsurlaub)/ PI Triponez	4. Finanzierung 5. Dauer des Urlaubs von 16 Wochen 6. Elternurlaub 7. Geltungsbereich
3	2000	Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung	8. Individualbesteuerung 9. Wahlrecht für Konkubinatspaare 10. Haushaltsabzug 11. Haftung der Ehegatten
4	1998	11. AHV-Revision	12. Rentenalter 62 13. Flexibilisierung des Rentenalters 14. Hinterlassenenrente
5	1998	1. BVG-Revision	15. Rentenalter 62 16. Koordinationsabzug 17. Witwerrente
6	1998	Teilrevision Sexualstrafrecht	18. Verjährung bei Sexualdelikten an Kindern 19. Verbot des Besitzes harter Pornografie
7	1998	Frauenmindestquoten für Nationalratswahlen	20. Wahllistenquote I
8	1997	Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs	21. Fristenregelung, 16 Wochen 22. Sozialversicherungsrechtliche Aspekte 23. Beratung
9	1997	Familienname der Ehegatten	24. Wahl des Familiennamens
10	1994	Mutterschaftsversicherungsgesetz (MSVG)	25. Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Frauen 26. Geltungsbereich 27. Dauer des Urlaubs von 16 Wochen 28. Elternurlaub
11	1993	Revision Arbeitsgesetz	29. Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1997 30. Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1993 31. Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1990
12	1992	Revision Scheidungsrecht	32. Abschaffung des Schuldprinzips 33. Scheidungsverfahren 34. Teilung der Anwartschaften der zweiten Säule 35. Finanzieller Ausgleich für 2. Säule in Unterhaltszahlung 36. Einbezug der Ersparnisse der 3. Säule 37. Gemeinsames Sorgerecht 38. Besuchsrecht
13	1991	Gleichstellungsgesetz (GIG)	39. Diskriminierungsverbot im Erwerbsleben 40. Verbesserung Prozessstellung 41. Beweislastregelung 42. Verbandsklagerecht 43. Kündigungsschutz 44. Förderungsmassnahmen und Beratungsstellen 45. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
14	1991	Revision Krankenversicherung (KVG)	46. Obligatorische Krankenversicherung 47. Abschaffung der höheren Prämien für Frauen 48. Freiwillige Taggeldversicherung und Streichen von Abs. 3
15	1991	Freizügigkeitsgesetz (FZG)	49. Freizügigkeitsfall Teilzeit-Arbeitnehmende 50. Freizügigkeitsfall Scheidung 51. Informationspflicht 52. Barauszahlungsgründe und Unterschrift Ehegatten
16	1988	Opferhilfegesetz (OHG)	53. Persönlichkeitsschutz 54. Weibliche Beamte 55. Beistand und Vertretung
17	1986	Revision Bürgerrecht	56. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt 57. Wegfall automatische Einbürgerung für Ehegattin 58. Materielle Einbürgerungsvoraussetzungen 59. Individuelle Einbürgerung und Entlassung
18	1981	Revision Strafgesetz (Sexualstrafrecht)	60. Ausnützung einer Notlage 61. Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe
19	1979	Teilrevision Krankenversicherung (KVG)	62. Krankenpflegeversicherung obligatorisch 63. Ungleiche Beiträge für Mann und Frau 64. Kündigungsschutz Schwangerschaft und Mutterschaftsurlaub 65. Obligatorische Krankengeldversicherung
20	1977	Revision Ehe- und Ehegüterrecht	66. Die innere Organisation der Gemeinschaft: Familiennamen 67. Finanzielle Abhängigkeit der haushaltsführenden Person 68. Zustimmung zur Veräusserung der ehelichen Wohnung 69. Der eheliche Güterstand: Errungenschaftsbeteiligung 70. Die erbrechtliche Stellung des überlebenden Ehegatten

Eine Kurzbeschreibung der einzelnen Eingaben findet sich im Anhang.

2.2.2. Die Berücksichtigung der EKF-Positionen im vorparlamentarischen Prozess

Die Berücksichtigung der 70 Einzelforderungen der EKF im vorparlamentarischen Prozess ist in Tabelle 4 im Überblick dargestellt. Für jeden Fall ist angegeben, ob die Position der EKF im Vernehmlassungsentwurf bereits enthalten war (Spalte Vorentwurf), ob die EKF-Position in der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse berücksichtigt wurde (Spalte Auswertung), ob sie in der Botschaft des Bundesrates Erwähnung fand (Spalte Botschaft) und schliesslich, ob die Position der EKF in den Entwurf des Bundesrates zuhanden des Parlaments aufgenommen wurde (Spalte Entwurf). Die 70 Fälle lassen sich in sieben Gruppen unterteilen. Die Gruppen I bis III stehen für die *nicht erfolgreichen* Vernehmlassungs-Stellungnahmen, sie haben nicht in den Entwurf des Bundesrates Eingang gefunden. Umgekehrt stehen die Gruppen IV bis VII für die *erfolgreichen* Fälle, bei denen die Position der EKF in Form von Gesetzesanträgen dem Parlament zugeführt wurden.

Gruppe I (9 Fälle) steht für all diejenigen erfolglosen EKF-Anträge, die einerseits im Vernehmlassungsentwurf noch nicht enthalten waren und in der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse auch keine Berücksichtigung gefunden haben. In 4 Fällen wurde die Position indes in der Botschaft diskutiert, in einem Fall wurde der Gesetzgebungsprozess nach einem sehr polarisierten Vernehmlassungsverfahren eingestellt. Gruppe II (18 Fälle) steht für erfolglose Fälle, bei denen die Position der EKF ebenfalls nicht im Vorentwurf enthalten war, jedoch in den Zusammenfassungen der Vernehmlassungsergebnisse aufgeführt (und teils auch in der Botschaft erwähnt) wurde. Gruppe III (8 Fälle) steht für erfolglose Fälle, bei denen die Position der EKF bereits im Vorentwurf enthalten war, die Kommission also eine affirmative, zustimmende Stellungnahme eingab. Nur in einem dieser Fälle wurde die EKF-Position in der Zusammenstellung der Vernehmlassungen nicht aufgeführt. Gruppe IV (4 Fälle) zeigt EKF-Positionen, die nicht im Vorentwurf enthalten waren, und die trotz fehlender Aufführung in der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse Eingang in Botschaft und Entwurf des Bundesrates gefunden haben. Gruppe V (6 Fälle) dagegen steht für erfolgreiche Fälle, bei denen eine nicht bereits im Vorentwurf enthaltene Position der EKF in der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse berücksichtigt war. Die Gruppe VI - (8 Fälle) sind erfolgreiche Fälle, bei denen eine begrüssende EKF-Position, die bereits Inhalt des Vorentwurfs war, in der Zusammenstellung nicht berücksichtigt wurde. Und schliesslich steht Gruppe VII (17 Fälle) für die unumstrittenen Behördenanträge, bei denen die EKF-Position im Vorentwurf enthalten, in der Zusammenstellung aufgeführt und in den Entwurf aufgenommen wurde.

Zusammenfassend setzte sich die EKF-Position in der Hälfte der untersuchten Fälle im vorparlamentarischen Prozess erfolgreich durch und fand Einzug in den Entwurf zuhanden des Parlamentes.[11] Inwieweit in diesen Fällen die Stellungnahme der EKF relevant oder gar ausschlaggebend war, ist kausal kaum nachzuweisen. Die Differenzierung in die sieben Gruppen gibt aber Hinweise auf mögliche Effekte der EKF-Eingaben. In den nachfolgenden Abschnitten werden die einzelnen Gruppen qualitativ bewertet.

Zu Tabelle 4 (folgende Seite): Die EKF-Anträge im vorparlamentarischen Prozess: Schwarz schattierte Felder weisen aus, dass die jeweilige EKF-Position in dieser Phase berücksichtigt wurde, weisse Felder stehen für EKF-Anträge, die in der jeweiligen Phase nicht berücksichtigt wurden.

11 Als *Erfolg* werden Anträge gewertet, die voll und ganz in den Entwurf aufgenommen wurden; Forderungen, welche materiell nicht vollumfänglich aufgenommen wurden, werden als *Teilerfolg* gewertet. Die Position der EKF ist in den folgenden 6 Fällen nur teilweise umgesetzt: Fälle 13, 27, 38, 45, 55 und 67. Diese Teilerfolge wurden in Tabelle 4 wie folgt zugeordnet: Als *Erfolge* gelten die Fälle 38 (Besuchsrecht im Scheidungsrecht), 45 (Gleichstellungsbüro im Gleichstellungsgesetz), 55 (Beistand und Vertretung im Opferhilfegesetz) und 67 (Ehe- und Ehegüterrecht: finanzielle Abhängigkeit). Als *Misserfolg* kodiert wurden die Fälle 13 (Flexibilisierung des Rentenalters in der 11. AHV-Revision) und 27 (Mutterschaftsversicherungsgesetz: Dauer des Urlaubs von 16 Wochen).

Tabelle 4: Die EKF-Anträge im vorparlamentarischen Prozess

			Vorentwurf	*Auswertung*	*Botschaft*	*Entwurf*	*Gruppe*
14	11. AHV-Revision III	Hinterlassenenrente			1		I
29	Arbeitsgesetz I	Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1997					
30	Arbeitsgesetz II	Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1993			1		
51	Freizügigkeitsgesetz III	Informationspflicht					
53	Opferhilfegesetz I	Persönlichkeitsschutz					
62	Rev. KVG 1978 I	Obl. Krankenpflegeversicherung					
63	Rev. KVG 1978 II	Prämiengleichheit			1		
65	Rev. KVG 1978 VI	Obl. Krankengeldversicherung			1		
31	Arbeitsgesetz III	Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1990		//	//	//	
1	Politische Rechte I	Wissenschaftliche Begleitung		1			II
2	Politische Rechte II	Wahllisten-Quote		1			
5	Revision OR/ PI Triponez II	Dauer Urlaub 16 Wochen		1			
6	Revision OR/ PI Triponez III	Elternurlaub		1			
7	Revision OR/ PI Triponez IV	Geltungsbereich		1			
12	11. AHV-Revision I	Rentenalter 62		1			
15	1. BVG-Revision I	Rentenalter 62		1			
16	1. BVG-Revision II	Koordinationsabzug		1	1		
20	Frauenmindestquoten für NR	Wahllisten-Quote		1			
21	Schwangerschaftsabbruch I	Fristenregelung 16 Wochen		1			
28	Mutterschaftsversicherungsgesetz IV	Elternurlaub		1	1		
33	Scheidungsrecht II	Scheidungsverfahren		1	1		
35	Scheidungsrecht IV	2. Säule und Unterhaltszahlung		1	1		
37	Scheidungsrecht VI	Gemeinsames Sorgerecht		1	1		
43	Gleichstellungsgesetz V	Kündigungsschutz		1	1		
58	Bürgerrecht III	Einbürgerungsvoraussetzungen		1	1		
60	Revision Strafgesetz I	Ausnützung einer Notlage		1			
61	Revision Strafgesetz II	Vergewaltigung in der Ehe		1			
48	Rev. KVG 1990 III	Freiwillige Taggeldversicherung	1				III
8	Familienbesteuerung I	Individualbesteuerung	1	1	1		
9	Familienbesteuerung II	Wahlrecht für Konkubinatspaare	1	1	1		
10	Familienbesteuerung III	Haushaltsabzug	1	1	1		
13	11. AHV-Revision II	Flexibilisierung Rentenalter	1	1	1		
27	Mutterschaftsversicherungsgesetz III	Dauer Urlaub16 Wochen	1	1	1		
56	Bürgerrecht I	Erwerb durch Geburt	1	1	1		
66	Ehe- und Ehegüterrecht I	Familienname	1	1	1		
11	Familienbesteuerung IV	Haftung der Ehegatten			1	1	IV
50	Freizügigkeitsgesetz II	Scheidung			1	1	
52	Freizügigkeitsgesetz IV	Barauszahlungsgründe			1	1	
64	Rev. KVG 1978 III	Kündigungsschutz			1	1	
4	Revision OR/ PI Triponez I	Finanzierung		1		1	V
26	Mutterschaftsversicherungsgesetz II	Geltungsbereich		1	1	1	
36	Scheidungsrecht V	Ersparnisse der 3. Säule		1	1	1	
38	Scheidungsrecht VII	Besuchsrecht		1	1	1	
40	Gleichstellungsgesetz II	Verbesserung Prozessstellung		1	1	1	
54	Opferhilfegesetz II	Weibliche Beamte		1	1	1	
23	Schwangerschaftsabbruch III	Beratung	1			1	VI
49	Freizügigkeitsgesetz I	Teilzeit-Arbeitnehmende	1			1	
46	Rev. KVG 1990 I	Obl. Krankenpflegeversicherung	1		1	1	
47	Rev. KVG 1990 II	Höhere Prämien für Frauen	1		1	1	
55	Opferhilfegesetz III	Beistand und Vertretung	1		1	1	
57	Bürgerrecht II	Automatische Einbürgerung	1		1	1	
59	Bürgerrecht IV	Individuelle Einbürgerung	1			1	
67	Ehe- und Ehegüterrecht II	Finanz. Abhängigkeit	1		1	1	
3	Politische Rechte III	Informationskampagnen	1	1	1	1	VII
17	1. BVG-Revision III	Witwerrente	1	1	1	1	
18	Sexualstrafrecht 1998 I	Verjährung Sexualdelikte	1	1	1	1	
19	Sexualstrafrecht 1998 II	Besitz harter Pornographie	1	1	1	1	
22	Schwangerschaftsabbruch II	Sozialvers. Aspekte	1	1		1	
24	Familienname der Ehegatten	Wahlrecht	1	1	1	1	
25	Mutterschaftsversicherungsgesetz I	Urlaub Erwerbstätige	1	1	1	1	
32	Scheidungsrecht I	Abschaffung des Schuldprinzips	1	1	1	1	
34	Scheidungsrecht III	Teilung Anwartschaften 2. Säule.	1	1	1	1	
39	Gleichstellungsgesetz I	Erwerbsleben	1	1	1	1	
41	Gleichstellungsgesetz III	Beweislastregelung	1	1	1	1	
42	Gleichstellungsgesetz IV	Verbandsklagerecht	1	1	1	1	
44	Gleichstellungsgesetz VI	Förd.massn., Beratungsstellen	1	1		1	
45	Gleichstellungsgesetz VII	Gleichstellungsbüro	1	1		1	
68	Ehe- und Ehegüterrecht III	Veräusserung ehel. Wohnung	1	1	1	1	
69	Ehe- und Ehegüterrecht IV	Errungenschaftsbeteiligung	1	1	1	1	
70	Ehe- und Ehegüterrecht V	Erbrechtliche Stellung	1	1	1	1	

2.2.3. Zustimmende, ergänzende und abweichende Positionen

a) Affirmative Stellungnahmen: Zustimmung zu Behördenanträgen

Im Vordergrund dieser Untersuchung steht die Frage, welche Eingaben letztlich Eingang in einen Gesetzesentwurf gefunden und somit den vorparlamentarischen Selektionsprozess erfolgreich überstanden haben. Für diese Analyse muss zunächst unterschieden werden zwischen Fällen, in denen die EKF bereits im Vorentwurf enthaltene Behördenanträge begrüsst hat (und somit affirmativ Stellung bezogen hat) und solchen, in denen sie eine vom Vorentwurf abweichende Position vertreten hat. Es kann davon ausgegangen werden, dass inhaltliche Positionen der EKF, die bereits im Vernehmlassungsentwurf enthalten sind und demgemäss auch von der Verwaltung als realisierbar oder wünschenswert eingestuft wurden, bessere Erfolgschancen haben als Anträge, die vom Vorentwurf abweichen.

Insgesamt äusserte sich die EKF in 33 der insgesamt 70 Fälle zustimmend im Sinne einer Unterstützung der jeweiligen Position im Vorentwurf, das sind nahezu die Hälfte aller hier untersuchten Fälle. Von diesen Eingaben überlebten indes nur deren 25 den vorparlamentarischen Prozess und fanden Einzug in den Entwurf zuhanden des Parlaments. In 17 dieser 25 Fälle war die EKF-Position in der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse namentlich erwähnt worden *(vgl. Fallgruppe VII in Tab. 4)*. Es handelt sich dabei vorwiegend um Wertkonflikte, das heisst um Fälle aus den Bereichen Sexualstrafrecht, Eherecht, Scheidungsrecht, Schwangerschaftsabbruch) sowie um Forderungen, die im Zusammenhang mit der Schaffung eines Gleichstellungsgesetzes erhoben wurden (Diskriminierungsverbot, Beweislast, Verbandsklagerecht, Förderungsmassnahmen und Gleichstellungsbüro). Für all diese Fälle gilt, dass sie zumeist bei Frauenorganisationen und Gewerkschaften auf starke Unterstützung zählen konnten,[12] aber auch bei den vier Bundesratsparteien und einer Mehrheit der Kantone auf Zustimmung stiessen.[13] Umgekehrt fanden 8 der 25 affirmativen EKF-Forderungen Eingang in den Gesetzesentwurf, ohne dass die EKF-Eingaben auch explizit in der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse erwähnt wurden *(vgl. Fallgruppe VI)*. Hierbei handelt es sich zum einen um Wertekonflikte aus den Bereichen Bürgerrecht, Eherecht und Schwangerschaftsabbruch, aber auch um distributive Konflikte aus den Bereichen Krankenversicherung (Prämiengleichheit), Opferhilfegesetz und Freizügigkeitsgesetz. Auch bei dieser Gruppe von Entscheidfällen fällt auf, dass die Forderungen bei Frauenorganisationen, bei Gewerkschaften, aber auch bei den Kantonen[14] auf recht starke Unterstützung stiessen,[15] während der Support seitens der Bundesratsparteien unterschiedlich ausfiel.

Eine beachtenswerte Minderheit bilden diejenigen Fälle, bei denen die EKF Vorschläge im Vernehmlassungsentwurf begrüsst hat, die dann doch nicht in den Entwurf des Bundesrates

12 Ausnahme: Fall 45 Gleichstellungsgesetz VII: Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann; bei diesem Entscheidfall traten die Frauenorganisationen gespalten auf.

13 Ausnahmen: Fälle 70 Eherecht V: Die erbrechtliche Stellung des überlebenden Ehegatten; die Frauenorganisationen sind unterschiedlicher Meinung, 25 Mutterschaftsversicherung I: Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Frauen; die Bundesratsparteien sind unterschiedlicher Meinung, SVP, FDP, und CVP lehnen eine Mutterschaftsversicherung nur für erwerbstätige Mütter ab. 3 Politische Rechte III: Informationskampagnen zu Wahlen, 18 Sexualstrafrecht 1998 I: Verjährung bei Sexualdelikten an Kindern, 69. Eherecht IV: Der eheliche Güterstand: Die SVP äussert sich als einzige Bundesratspartei kritisch und lehnt die Errungenschaftsbeteiligung ab.

14 Ausnahmen: Fälle 55 Opferhilfegesetz III: Beistand und Vertretung; 23 Schwangerschaftsabbruch III: Beratung; 49 Freizügigkeitsgesetz I: Freizügigkeitsfall Teilzeit-Arbeitnehmende, bei diesen Forderungen gab es mehr ablehnende als befürwortende Kantone.

15 Ausnahmen: Fälle 45 Gleichstellungsgesetz VII: Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann; 67 Eherecht II: Reduktion der finanziellen Abhängigkeit der haushaltsführenden Person; bei diesen Entscheidfällen traten die Frauenorganisationen gespalten auf.

Eingang fanden. Von den insgesamt 25 affirmativen Fällen betrifft dies deren 8 *(vgl. Fallgruppe III)*. In 7 dieser Fälle wurde die Eingabe der EKF in der Zusammenstellung der Vernehmlassungen namentlich aufgeführt und auch in der Botschaft erwähnt. In einem Fall (Freiwillige Taggeldversicherung im KVG, 1990) fehlte der Antrag indes bereits bei der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse. Für diese Gruppe von 8 Entscheidfällen steht die EKF mit ihrer Position in der Regel einer homogenen Gegnerschaft gegenüber, die Frauenorganisationen sowie die Bundesratsparteien sind gespalten und zumeist findet sich auch eine Mehrheit der Kantone gegen die Forderungen.[16]

b) Ergänzende oder vom Vernehmlassungsentwurf abweichende Forderungen

Hinsichtlich der Frage der Agenda-Leistung der EKF interessieren nun vor allem die Fälle, bei denen die Kommission in ihren Stellungnahmen Anträge stellte, die noch nicht in den Vorentwürfen enthalten waren oder aber materiell von diesen abwichen. Dies trifft für insgesamt 37 der 70 Fälle zu. In 4 dieser 37 Fälle blieben die Anträge der EKF im gesamten vorparlamentarischen Prozess unbeachtet und fanden keinen Eingang in den Entwurf des Bundesrates. Bei dieser Gruppe von Entscheidfällen fällt die Gemeinsamkeit auf, dass wichtige andere Akteurgruppen sich in der Vernehmlassung nicht materiell geäussert haben und die Stellungnahme der EKF offenbar als nicht gewichtig genug erachtet wurde, um die Forderung zu diskutieren. Auch zeigten sich die Frauenorganisationen in diesen Entscheidfällen gespalten oder zumindest nur schwach mobilisiert. In weiteren 4 Fällen wurde die Forderung der EKF zwar in der Zusammenstellung der Vernehmlassungen ebenfalls nicht berücksichtigt und auch nicht in den Entwurf aufgenommen, die EKF-Positionen wurden aber zumindest materiell in der Botschaft erwähnt *(Fallgruppe I)*.

Schliesslich kommen noch 4 weitere Fälle dazu, bei denen die Eingabe der EKF in der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse zwar fehlt, später aber doch in die Botschaft und den Entwurf des Bundesrates aufgenommen wurden *(Fallgruppe IV)*. Es handelt sich hierbei in allen Fällen um distributive Konflikte aus den Themenbereichen Ehepaar- und Familienbesteuerung, Freizügigkeitsgesetz, Hinterlassenenrente AHV, Nachtarbeitsverbot und Krankenversicherung. Die EKF-Positionen setzten sich teils dank Unterstützung anderer wichtiger Akteure durch, so beispielsweise in der Frage der Haftung der Ehegatten im Steuerrecht: Hier forderte die EKF eine nur beschränkte Solidarhaftung, was seitens der Wirtschaftsverbände und der Bundesratsparteien unterstützt wurde (gegen eine Mehrheit der Kantone).

In die Zusammenstellung der Vernehmlassungen, nicht jedoch in den Entwurf zuhanden des Parlaments aufgenommen wurden 18 der insgesamt 36 Fälle mit vom Vorentwurf abweichender Position der EKF *(Fallgruppe II)*. 11 dieser 18 Fälle fanden keine weitere Berücksichtigung im vorparlamentarischen Prozess, die anderen 7 Forderungen wurden lediglich in der Botschaft erwähnt, im Entwurf aber nicht berücksichtigt. Schliesslich kommen noch die 6 Fälle dazu, bei denen die Kommission mit einem ergänzenden oder vom Vorentwurf abweichenden Antrag in die Zusammenfassung der Stellungnahmen sowie in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen wurde *(Fallgruppe V)*. Diese Fälle können für die EKF als besonders erfolgreich bezeichnet werden: Mit der Unterstützung weniger Akteure hatte sie etwa bei der Revision des Scheidungsrechts beantragt, dass auch die Ersparnisse der 3. Säule bei einer Scheidung aufgeteilt werden können; beim Gleichstellungsgesetz erreichte sie eine Verbesserung der Prozessstellung der Klagenden und beim Opferhilfegesetz ist auf ihre Initiative in den Entwurf eingegangen, dass weibliche Opfer von Beamtinnen befragt

16 Ausnahmen: Fall 27 Mutterschaftsversicherungsgesetz III: Dauer des Urlaubs von 16 Wochen und Fall 10 Reform Ehepaar- und Familienbesteuerung III: Haushaltsabzug.

werden müssen. Ebenfalls mit der Unterstützung von nur wenigen anderen Adressaten wurde die Forderung der EKF bezüglich Besuchsrecht im Falle einer Scheidung zumindest teilweise aufgenommen. Der Bundesrat entschied, das gegenseitige Besuchsrecht von Kind und Elternteil im Sinne eines Persönlichkeitsrechts in die Gesetzgebung aufzunehmen. Bei der Mutterschaftsversicherung stellte die EKF den Antrag, dass nichterwerbstätige Mütter einbezogen werden, weil Erziehungs-, Betreuungs- und Hausarbeit aufgewertet werden müssten. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs wurde auch von allen andern wichtigen Akteuren stark befürwortet, einzig die Arbeitgeberverbände lehnten dies ab. Schliesslich gehört auch der Fall EO-Lösung für den Erwerbsersatz bei Mutterschaft dazu (PI Triponez), wobei die EKF hier allerdings in Einklang mit den relevanten Akteurgruppen, inklusive Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Bundesratsparteien, Kantonen und Frauenorganisationen stand. Der Bundesrat entschied, aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses auf eine OR-Lösung für die Mutterschaftsversicherung zu verzichten und die parlamentarische Initiative Triponez zu unterstützen.

2.3. Hinweise zu den Konfliktstrukturen und Akteurkonstellationen

2.3.1. Die Stellungnahmen der Bundesratsparteien

In einer Verhandlungsdemokratie lässt sich alleine nichts erreichen. Deshalb sind für die Analyse der Durchsetzungschancen der EKF die Akteurkonstellationen relevant. Sie werden an dieser Stelle für die untersuchten 70 Entscheidungsfälle kurz zusammengefasst. Auf der Grundlage der Vernehmlassungseingaben lässt sich die Positionierung der politischen Parteien in 63 Fällen auswerten, die Analyse wird auf die Stellungnahmen der vier Bundesratsparteien SP, FDP, CVP und SVP beschränkt. Die gleichstellungspolitischen Positionen der EKF wurden häufig von der politischen Linken mitgetragen. Die SP-Position stimmte in insgesamt 50 der 63 Fälle im wesentlichen mit der Position der EKF überein, das sind knapp 80 Prozent. Lediglich in 4 der 63 untersuchten Fälle wich die SP in ihrer Position ausdrücklich von derjenigen der EKF ab: Bei der (zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Analyse noch nicht abgeschlossenen) Revision der Ehepaar- und Familienbesteuerung (Fall 10) befürwortete die SP in der Vernehmlassung im Gegensatz zur EKF einen Haushaltsabzug „im Umfang von 2000 bis 4000 Franken“. Die Position der Sozialdemokraten wurde auch von den Gewerkschaften geteilt (vgl. weiter unten), die EKF fand hier bei keiner der vier Bundesratsparteien Unterstützung. Im Rahmen der 11. AHV-Revision unterstützte die Kommission die Angleichung der Witwen- an die Witwerstellung (Fall 14), eine Position, die von der SP wie auch vom Gewerkschaftsbund nicht geteilt wurde. Die EKF-Position stand in diesem Fall mit der Position der drei bürgerlichen Bundesratsparteien in Einklang. Im Rahmen der Revision des Strafgesetzes ging es um die Frage der Ausnutzung einer Notlage (Fall 60), hier lehnte die EKF die Aufhebung des entsprechenden Artikels im StGB ab, die SP dagegen stimmte dem Vorschlag im Vernehmlassungsentwurf auf Streichung kommentarlos zu. Schliesslich ging es bei der Revision des Eherechts um die Frage des Familiennamens (Fall 66). Die EKF unterstützte hier im Jahr 1977 – ähnlich wie die CVP und die SVP – eine Kompromisslösung, wonach die Brautleute nur durch Erklärung gegenüber dem Zivilstandsbeamten ihren angestammten Namen beibehalten kann, während als Familienname der Kinder derjenige des Ehemannes gilt. Die SP wollte über diese Position hinausgehen und forderte gemeinsam mit dem SGB mehr Wahlfreiheit in der Namensfrage.

Zusammenfassend lassen sich die 63 Fälle somit wie folgt aufschlüsseln: In 50 Fällen wird die EKF-Politik von der SP mitgetragen, davon in 9 Fällen auch mit Unterstützung der drei anderen Regierungsparteien (unbestrittene Fälle). Umgekehrt standen EKF und SP in 9 Fällen

gegen die drei bürgerlichen Regierungsparteien (stark polarisierende Verteilkonflikte). Bei den restlichen 32 Fällen, in denen die EKF und die SP die gleiche Position einnahmen, finden sich unterschiedliche Gegnerschaften in den bürgerlichen Parteien. Die FDP nahm von der EKF abweichende Positionen bei Fragen des Steuerrechts, der Geschlechter-Quote, beim Gleichstellungsgesetz und bei der Prämiengleichheit in der Krankenversicherung ein. Seitens der CVP erwuchsen andere Positionen vor allem bei stark polarisierenden Wertfragen im Hinblick auf die christliche Morallehre (Schwangerschaftsabbruch, Scheidungsrecht etc.). Die SVP wich sowohl in distributiven wie auch in wertpolarisierenden Fragen oft von der EKF-Position ab, wobei hier auch Zustimmung zu Positionen der EKF auftraten, wo dies von der SVP heute in dieser Form nicht mehr zu erwarten wäre. So unterstützte die SVP etwa im Rahmen des Gleichstellungsgesetzes (1991) die Subventionierung von Förderungsprogrammen durch den Bund (Fall 44) und sprach sich sogar ausdrücklich für ein Gleichstellungsbüro mit Untersuchungsbefugnis aus, dies mit Hinweis darauf, dass mit ähnlichen Lösungen im Bereich des Kartellrechts gute Erfahrungen gemacht worden seien.

2.3.2. Die Positionen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen

Für die Wirtschaftsverbände lassen sich 62 Entscheidfälle nach den jeweiligen Positionen im Vernehmlassungsverfahren auswerten. Für die vorliegende Untersuchung wurden auf der Arbeitgeberseite die Positionen des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, des Zentralverbandes der Schweizerischen Arbeitgeberorganisationen (ZSAO) – die beiden Organisationen sind seit dem 15. September 2002 im Dachverband Economiesuisse vereint – sowie des Schweizerischen Gewerbeverbandes (SGV) herangezogen; auf der Arbeitnehmerseite der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) und die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände (VSA). Für die Arbeitgeberseite lässt sich für genau die Hälfte der Fälle (31) Widerstand von mindestens einem der drei Verbände gegen die Positionen der EKF nachzeichnen, in 19 Fällen enthielt sich die Arbeitgeberseite einer Stellungnahme und nur in 6 Fällen kam von dieser Seite ausdrückliche Unterstützung für die Position der EKF. Letzteres betrifft vor allem Fragen des Eherechts, des Scheidungsrechts und des Bürgerrechts, alles Wertkonflikte ohne direkte distributive oder redistributive Auswirkungen für die Wirtschaft.

Auf der anderen Seite deckten sich die Stellungnahmen von SGB und VSA[17] in 23 der 62 Fälle mit derjenigen der EKF, in weiteren 19 Fällen kam Support von mindestens einem der beiden Arbeitnehmerverbände, womit für die EKF in insgesamt 42 der 62 Fälle eher Zustimmung von dieser Seite kam. Dazu kommen 11 Fälle, in denen sich die Arbeitnehmerseite in den entsprechenden Vernehmlassungsverfahren nicht geäussert hat. Lediglich in 3 Fällen fällt die Unterstützungs-Bilanz seitens der beiden Arbeitnehmerverbände für die EKF-Positionen negativ aus. So sprach sich der SGB gegen die Individualbesteuerung (Fall 8) aus, „weil sie vor allem Steuerentlastung für Ehepaare mit sehr hohem Einkommen bringen würde“, und der VSA (wie auch der CNG) sprachen sich für die Variante Familiensplitting aus, weil dadurch die Familien entlastet würden und allgemein die Steuerbelastung sinke. Wie die SP unterstützten SGB, VSA und CNG zudem den Haushaltsabzug in der Revision der Ehepaar- und Familiensteuer. Schliesslich verlangte der SGB im Rahmen der Eherechtsrevision von 1977 (Fall 66) analog zur SP eine weitergehende Regelung als die EKF, was die Freiheiten bei der Wahl des Familiennamens betrifft.

17 Seit dem 14. Dezember 2002 tritt der VSA mit den Verbänden und Gewerkschaften des CNG unter einer neuen Dachorganisation der Arbeitnehmenden mit dem Namen Travail.Suisse auf.

In 6 Fällen kam es zu unterschiedlichen Stellungnahmen von SGB und VSA. Der SGB stellte sich in zwei Fällen gegen die Position der EKF, während der VSA die Frauenkommission unterstützte: In der Frage der Haftung bei der Ehepaar- und Familiensteuer (hier wollte die EKF am bisherigen Rahmen festhalten) sowie bei der 11. AHV-Revision (hier machte die EKF konkrete ergänzende Vorschläge zur sozialen Absicherung des/der hinterbliebenen Ehepartners/-partnerin). Umgekehrt stand die VSA in vier Fällen gegen die Position der EKF, während sich die SGB-Position mit derjenigen der Kommission deckte: Bei der Flexibilisierung des Rentenalters in der 11. AHV-Revision (die VSA befürwortete ebenfalls die Flexibilisierung, bezeichnete jedoch das von EKF und SGB bevorzugte Modell, welches den ungekürzten Vorbezug der Rente bereits nach 40 Erwerbsjahren ermöglichen wollte, als „ausbildungsfeindlich"); bei der Festsetzung des Rentenalters auf 65 Jahre im Rahmen der 1. BVG-Revision (die EKF setzte sich aus sozial- und gleichstellungspolitischen Gründen gegen eine Angleichung ein und verlangte, das ordentliche Rentenalter auf 62 Jahre festzulegen, wogegen die VSA der Angleichung bei 65 Jahren zustimmte); beim Scheidungsverfahren (die VSA befürwortete die im Vorentwurf vorgesehene zweimalige Anhörung mit einer Wartefrist von mindestens zwei Monaten) sowie bei den materiellen Voraussetzungen für die Einbürgerung, wo sich die EKF gegen ihrer Meinung nach zu restriktive Bedingungen einsetzte.

Die Ergebnisse bringen zum Ausdruck, dass die verweigerungsstarken Arbeitgeberverbände bei gleichstellungspolitisch relevanten Entscheidungsprozessen ihre Positionen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens insgesamt nicht markant häufiger durchzusetzen vermochten als die EKF (das Verhältnis ist mit 16 zu 14 Erfolgen quantitativ ausgeglichen). Allerdings gilt: Spezialgesetzgebungen wie das Gleichstellungsgesetz – hier setzte sich die EKF mit Unterstützung der Gewerkschaften im vorparlamentarischen Prozess gegenüber der Arbeitgeberseite in 5 Fällen durch – bessern diese Bilanz wesentlich auf. Steht die EKF in einer Koalition mit den Arbeitnehmerorganisationen, liess sich diese Position in drei Viertel der Fälle durchsetzen (9 von 12 Fällen). Wenn hingegen der Support seitens der Arbeitnehmer fehlte, oder diese gar gegen die Position der EKF eintraten, schwanden die Erfolgsaussichten der Kommission. Von den 9 Fällen, bei denen mindestens eine Arbeitnehmerorganisation gegen die EKF Position bezog, scheiterte die Kommission in 8 Fällen (Fälle aus den Bereichen Steuerrecht, AHV und BVG, Scheidungsrecht, Namensrecht und Bürgerrecht).

2.3.3. Unterstützung und Widerstand seitens der Kantone

Neben den Stellungnahmen der Verbände und der Parteien werden an dieser Stelle auch die Positionen der Kantone zu denjenigen der EKF in Relation gesetzt. Die Stellungnahmen der Kantone sind insbesondere dort relevant, wo diese Vollzugsaufgaben übernehmen. Die Kantone haben zu 64 von den in dieser Analyse untersuchten 70 EKF-Forderungen ebenfalls Stellung bezogen. Nimmt man die Beteiligung der Kantone an den Vernehmlassungsverfahren als Gradmesser ihres grundsätzlichen Interesses an der jeweiligen Materie, so kann für 16 der 64 Fälle festgestellt werden, dass dieses Interesse eher gering ausfiel: In diesen 16 Fällen äusserten sich jeweils weniger als 10 Stände. In weiteren 20 Fällen kann ein mittleres bis starkes Interesse festgestellt werden (hier äusserten sich jeweils 10 bis 19 Kantone) und schliesslich war das Interesse der Kantone gemessen an der Zahl eingegangener Stellungnahmen in 28 Fällen sehr gross (20 bis 26 Stellungnahmen). Um Verzerrungen möglichst zu vermeiden, werden an dieser Stelle nur diejenigen Fälle untersucht, bei denen ein mittleres oder grosses Interesse der Kantone bestand und somit mindestens 10 Stände am Vernehmlassungsverfahren teilgenommen haben. Es zeigt sich insgesamt eine relativ grosse Übereinstimmung der Positionen der Kantone mit derjenigen der EKF. In 26 der 48 Fälle kam es unter den Kantonen zu einer mehrheitlichen Zustimmung zur jeweiligen Position der EKF,

darunter kam es in 6 Fällen gar zu einer Zustimmung aller Stellung nehmender Kantone. Die Kantone machten bei ablehnender Position vor allem zu erwartende Probleme beim Vollzug geltend, administrative Umtriebe oder andere Kostengründe.[18] So machten zahlreiche Kantone auf Vollzugsprobleme bei der Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung aufmerksam, worauf der Bundesrat die Individualbesteuerung (Fall 8) sowie das Wahlrecht für Konkubinatspaare (Fall 9) aus dem Entwurf strich. Bei der Revision des Eherechts 1977 wehrte sich eine Mehrheit der Kantone erfolgreich gegen eine flexiblere Gestaltung des Namensrechts (Fall 66). Auch bei der Revision des Scheidungsrechts (Fall 33) forderten die Kantone entgegen der EKF-Position ein möglichst einfaches und unkompliziertes Scheidungsverfahren nach einem Jahr Trennung.

Widerstand seitens der Kantone kam auch bezüglich der Forderung nach Frauenquoten in der Politik auf (Fall 20), sie befürchteten unter anderem Einschränkungen bei der Wahllistenzusammenstellung. Ähnliche Argumente machten die Kantone auch bei der Revision des Bürgerrechts (Fall 56) geltend. Kostenfolgen führten die Kantone gegen die Einführung des Rentenalters 62 sowie gegen eine Senkung des Koordinationsabzuges im BVG an. Wo hingegen durch die Positionen der EKF mit finanziellen Entlastungen gerechnet werden konnte, kam seitens der Kantone mehrheitliche Unterstützung. So sprachen sich bei der Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung 21 Kantone für die eingeschränkte Solidarhaftung der Ehegatten aus (Fall 11). Die Kantone unterstützten auch fast vollständig die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots. Von den insgesamt 26 EKF-Forderungen, bei denen es seitens der Kantone zu einer mehrheitlichen Unterstützung kam, wurden deren 20 in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen. Es handelte sich dabei aber meistens um wenig umstrittene Fragen.

3. Durchsetzungschancen: Typologisierung und Synopse

3.1. Versuch einer Typologisierung

1. Die unbestrittenen Behördenvorschläge

Eine erste Gruppe bilden 11 kaum umstrittene Fälle. In dieser Gruppe sind die EKF-Positionen in allen wichtigen Phasen berücksichtigt und werden von keiner wichtigen Akteurgruppe bestritten. Eine breite Koalition aus Frauenorganisationen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, Parteien und Kantonen unterstützen den Vorschlag, der bereits im Vorentwurf der Behörden enthalten war. Im National- und Ständerat werden die Anträge einstimmig und diskussionslos angenommen.

Fälle: ***17*** *Erste BVG-Revision III: Witwerrente,* ***19*** *Sexualstrafrecht 1998 II: Verbot des Besitzes harter Pornografie,* ***32*** *Scheidungsrecht I: Abschaffung des Schuldprinzips,* ***34*** *Scheidungsrecht III: Teilung der während der Ehe erworbenen Anwartschaften der zweiten Säule,* ***59*** *Bürgerrecht IV: Individuelle Einbürgerung und Entlassung,* ***18*** *Sexualstrafrecht 1998 I: Verjährung bei Sexualdelikten an Kindern,* ***22*** *Schwangerschaftsabbruch II: sozialversicherungsrechtliche Aspekte,* ***44*** *Gleichstellungsgesetz VI: Förderungsmassnahmen und Beratungsstellen,* ***57*** *Bürgerrecht II: Anstelle der automatischen Einbürgerung die erleichterte Einbürgerung für Ehegatten,* ***69*** *Ehe- und Ehegüterrecht IV: Der eheliche Güterstand: Errungenschaftsbeteiligung.*

18 EKF-Forderungen, die von den Kantonen aus Kostengründen abgelehnt wurden: 8 (Ehepaar- und Familienbesteuerung: Individualbesteuerung), 9 (Reform Ehepaar- und Familienbesteuerung: Wahlrecht für Konkubinatspaare), 12 (11. AHV-Revision: Rentenalter 62), 13 (11. AHV-Revision: Flexibilisierung des Rentenalters), 15 (1. BVG-Revision: Rentenalter 62), 16 (1.BVG-Revision: Koordinationsabzug). Eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit bemängelten die Kantone in der Frage Frauenmindestquote für den Nationalrat (Fall 20), beim Bürgerrecht (Fall 56) und bei der Namensregelung im neuen Eherecht (Fall 66).

2. Die gegen Widerstand durchgesetzten Behördenvorschläge

Eine zweite Gruppe bilden 12 Fälle, in denen sich ein von der EKF gestützter Behördenvorschlag im Parlament gegen Widerstand seitens der Arbeitgeberverbände oder gegen eine konfessionelle Mobilisierung durchsetzt. Ablehnende Akteurgruppen werden durch Ausnahmeregelungen oder Tauschgeschäfte eingebunden. Es kommt zu teils uneinheitlicher Positionierung der Frauenorganisationen.

***Fälle: 46** Revision KVG 1990 I: Obligatorische Krankenpflegeversicherung, **47** Revision KVG 1990 II: Abschaffung höherer Prämien für Frauen, **49** Freizügigkeitsgesetz I: Freizügigkeitsfall Teilzeit-Arbeitnehmende, **70** Ehe- und Ehegüterrecht V: Die erbrechtliche Stellung des überlebenden Ehegatten, Gleichstellungsgesetz **Fälle: 39** Diskriminierungsverbot im Erwerbsleben, **41** Beweislastregelung und **42** Verbandsklagerecht), **9** Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung II: Wahlrecht für Konkubinatspaare, **48** KVG, Freiwillige Taggeldversicherung, **53** Opferhilfegesetz (Persönlichkeitsschutz), **60** Revision Strafgesetz (Ausnützung einer Notlage) sowie **68** Ehe- und Ehegüterrecht (Zustimmung zur Veräusserung der ehelichen Wohnung).*

3. Die erfolgreichen EKF-Anträge

Von den insgesamt 9 EKF-Anträgen dieser Gruppe war keiner im Vorentwurf schon vollständig vorhanden. Nach der Vernehmlassung werden die Anträge in den Entwurf aufgenommen und setzen sich im Parlament auch durch. Der Widerstand seitens anderer Akteure ist in der Regel bescheiden.

***Fälle: 1** Politische Rechte (elektronische Stimmabgabe und wissenschaftliche Begleitung), **36** Scheidungsrecht (Ersparnisse der 3. Säule), **50**Freizügigkeitsgesetz (Freizügigkeitsfall Scheidung) und **52** Barauszahlungsgründe und Unterschrift Ehegatten), **54** Opferhilfegesetz (Beamtinnen), **64** KVG (Kündigungsschutz während des Mutterschaftsurlaubs und ganzer Dauer der Schwangerschaft), **4** Revision OR/PI Triponez (Finanzierung des Mutterschaftsurlaubs), **11** Ehepaar- und Familienbesteuerung (Haftung der Ehegatten) sowie **31** Arbeitsgesetz (Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1990.)*

4. Die chancenlosen EKF-Anträge

20 Forderungen werden in keiner wichtigen Phase des Gesetzgebungsprozesses berücksichtigt. Die EKF stösst mit ihrer Position auf grossen Widerstand sowohl in der externen wie auch in der internen Mobilisierung (Frauenorganisationen). Auch im Parlament bleiben die EKF-Positionen chancenlos. Eine Ausnahme bildet Fall 28 (Elternurlaub), hier sind auch die Frauenorganisationen geschlossen dafür; das Parlament lehnt einen Elternurlaub jedoch ab.

***Fälle: 2** Politische Rechte: Wahllistenquote, **20** Frauenmindestquoten, **5** Revision OR/PI Triponez (Dauer des Urlaubs von 16 Wochen), **6** (Elternurlaub), 7 (Geltungsbereich), **27** Mutterschaftsversicherungsgesetz (Dauer des Urlaubs von 16 Wochen), **28** (Elternurlaub), **12** 11. AHV Revision (Rentenalter 62), **15** BVG-Revision (Rentenalter 62), **21** Schwangerschaftsabbruch (Fristenregelung, 16 Wochen), **33** Scheidungsrecht: (Scheidungsverfahren), **51** Freizügigkeitsgesetz (Informationspflicht), **35** (Anspruch auf finanziellen Ausgleich für 2. Säule in Unterhaltszahlung), **37** (Gemeinsames Sorgerecht), **62** Teilrevision Krankenversicherung (Krankenpflegeversicherung obligatorisch), **63** (Ungleiche Beiträge für Mann und Frau), **65** Obligatorische Krankengeldversicherung), **8** Reform Ehepaar- und Familienbesteuerung: Individualbesteuerung, **10** Haushaltsabzug, **58** Bürgerrecht: Materielle Einbürgerungsvoraussetzungen.*

5. Die erfolglosen, aber teils gut gestützten EKF-Anträge

Die Fälle dieser Gruppe finden entweder im National- oder im Ständerat zunächst Gehör. In 3 Fällen stösst der Ständerat in seiner Entscheidung die EKF-Position um, der Nationalrat vermag sich mit Kompromissvorschlägen nicht durchzusetzen.

***Fälle: 3** Politische Rechte: Informationskampagnen zu Wahlen, **13** 11. AHV-Revision (Flexibilisierung des Rentenalters), **16** 1. BVG-Revision (Koordinationsabzug).*

Eine zweite Kategorie fand trotz starken Widerstands den Weg durchs Parlament, scheiterte aber in der Referendumsabstimmung.

***Fälle: 25 und 26** Mutterschaftsversicherungsgesetz.*

6. Die Verhandlungslösungen: Teilerfolge für die EKF

In dieser Gruppe (10 Fälle) sind die EKF-Positionen entweder bereits teilweise im Vorentwurf enthalten, oder aber sie werden nach der Vernehmlassung aufgenommen. Immer aber werden sie vom Bundesrat oder im Parlament abgeschwächt.

Fälle: ***23*** *Schwangerschaftsabbruch (Beratung),* ***29*** *Arbeitsgesetz (Aufhebung Nachtarbeitsverbot),* ***45*** *Gleichstellungsgesetz (Gleichstellungsbüro),* ***55*** *Opferhilfegesetz (Beistand und Vertretung),* ***66, 67*** *Eherecht (Familienname und Reduktion der finanziellen Abhängigkeit der haushaltsführenden Person),* ***38*** *Scheidungsrecht (Besuchsrecht),* ***43*** *Gleichstellungsgesetz (Kündigungsschutz). Vom Parlament abgeschwächt:* ***40*** *Gleichstellungsgesetz (Verbesserung Prozessstellung),* ***14*** *11. AHV-Revision (Hinterlassenenrente),* ***61*** *Strafgesetz (Vergewaltigung in der Ehe).*

7. Die Sonderfälle

Als Sonderfall kann *Fall 56 (Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt)* bezeichnet werden, ein Behördenvorschlag, der nach überwiegend negativen Stellungnahmen in der Vernehmlassung fallen gelassen wird. Einen weiteren Sonderfall bildet *Fall 24 (Wahl des Familiennamens),* hier wurde eine lange gesuchte, parlamentarische Lösung in der Schlussabstimmung verworfen. Schliesslich kann auch *Fall 30 (Arbeitsgesetz, Nachtarbeitsverbot 1993)* als Sonderfall bezeichnet werden, indem hier ein für die EKF-Position ungünstiges Ergebnis in der Referendumsabstimmung vom Volk abgelehnt wurde.

3.2. Synopse: Die EKF-Resonanz im Politikformulierungsprozess

Tabelle 5 zeigt den Werdegang der von der EKF im Rahmen der Vernehmlassungen eingegebenen Forderungen über den gesamten Politikformulierungsprozess hinweg im Überblick.

zu Tabelle 5 (nachfolgende Seite): Die EKF-Resonanz im Politikformulierungsprozess

Schattierte Flächen weisen aus, dass die jeweilige EKF-Position in dieser Phase berücksichtigt wurde (schwarz: vollständig, grau: teilweise), leere Felder stehen für EKF-Anträge, die in der jeweiligen Phase nicht berücksichtigt wurden. Der Politikformulierungsprozess ist in drei Phasen unterteilt. Die Eckpunkte, an denen die Berücksichtigung der EKF-Forderungen erhoben wurden, sind mit den Buchstaben A bis J gekennzeichnet:

1) Vorparlamentarische Phase

A	Vernehmlassungsentwurf
B	Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse (namentliche Erwähnung EKF)
C	Botschaft (ohne namentliche Erwähnung EKF)
D	Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments

2) Parlamentarische Phase

E	Nationalrat (in Form eines Antrages diskutiert)
F	Nationalrat (Entscheid)
G	Ständerat (in Form eines Antrages diskutiert)
H	Ständerat (Entscheid)
I	Parlamentsbeschluss

3) Direktdemokratische Phase

J	Situation nach Durchlauf der direktdemokratischen Phase
DB:	Die parlamentarische Beratung steht beim Abschluss der Arbeit in der Differenzbereinigung
nn:	Forderung wurde über den Verordnungsweg eingelöst
off.:	Parlamentsdebatte beim Stand März 2003 noch nicht abgeschlossen oder aber Referendumsfrist noch nicht abgelaufen
/:	Gesetzgebungsprozess wurde abgebrochen

Tabelle 5: (Erläuterungen vgl. vorangehende Seite)	*A*	*B*	*C*	*D*	*E*	*F*	*G*	*H*	*I*	*J*
1: Politische Rechte I: Wissenschaftliche Begleitung										
2: Politische Rechte II: Wahllisten-Quote										
3: Politische Rechte III: Informationskampagnen										
4: Revision OR/ PI Triponez I: Finanzierung							off.	off.	off.	off.
5 :Revision OR/ PI Triponez II: Dauer Urlaub 16 Wochen							off.	Off.	off.	off.
6: Revision OR/ PI Triponez III: Elternurlaub										off.
7: Revision OR/ PI Triponez IV: Geltungsbereich							off.	off.	off.	off.
8: Familienbesteuerung I: Individualbesteuerung										off.
9: Familienbesteuerung II: Wahlrecht für Konkubinatspaare									DB	off.
10: Familienbesteuerung III: Haushaltsabzug										off.
11: Familienbesteuerung IV: Haftung der Ehegatten										off.
12: 11. AHV-Revision I: Rentenalter 62										off.
13: 11. AHV-Revision II: Flexibilisierung des Rentenalters									DB	off.
14: 11. AHV-Revision III: Hinterlassenenrente									DB	off.
15: 1. BVG-Revision I: Rentenalter 62										off.
16: 1. BVG-Revision II: Koordinationsabzug									DB	off.
17: 1. BVG-Revision III: Witwerrente										off.
18: Sexualstrafrecht 1998 I: Verjährung von Sexualdelikten										
19: Sexualstrafrecht 1998 II: Besitz harter Pornographie										
20: Frauenmindestquoten für NR: Wahllisten-Quote										
21: Schwangerschaftsabbruch I: Fristenregelung 16 Wochen										
22: Schwangerschaftsabbruch II: Sozialversicherungsrechtliche Aspekte										
23: Schwangerschaftsabbruch III: Beratung										
24: Familienname der Ehegatten										
25: Mutterschaftsversicherungsgesetz I: Urlaub Erwerbstätige										
26: Mutterschaftsversicherungsgesetz II: Geltungsbereich										
27: Mutterschaftsversicherungsgesetz III: Dauer 16 Wochen										
28: Mutterschaftsversicherungsgesetz IV: Elternurlaub										
29: Arbeitsgesetz I: Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1997										
30: Arbeitsgesetz II: Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1993										
31: Arbeitsgesetz III: Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1990			/	/	/	/	/	/	/	
32: Scheidungsrecht I: Abschaffung des Schuldprinzips										
33: Scheidungsrecht II: Scheidungsverfahren										
34: Scheidungsrecht III: Teilung Anwartschaften 2. Säule										
35 Scheidungsrecht IV: 2. Säule und Unterhaltszahlung										
36: Scheidungsrecht V: Ersparnisse der 3. Säule					nn	nn		nn	nn	
37: Scheidungsrecht VI: Gemeinsames Sorgerecht										
38: Scheidungsrecht VII: Besuchsrecht										
39: Gleichstellungsgesetz I: Diskriminierungsverbot Erwerbsleben										
40: Gleichstellungsgesetz II: Verbesserung Prozessstellung										
41: Gleichstellungsgesetz III: Beweislastregelung										
42: Gleichstellungsgesetz IV: Verbandsklagerecht										
43: Gleichstellungsgesetz V: Kündigungsschutz										
44: Gleichstellungsgesetz VI: Förderungsmassnahmen, Beratungsstellen										
45: Gleichstellungsgesetz VII: Gleichstellungsbüro										
46: Rev. KVG 1990 I: Obligatorische Krankenpflegeversicherung										
47: Rev. KVG 1990 II: Höhere Prämien für Frauen										
48: Rev. KVG 1990 III: Freiwillige Taggeldversicherung										
49: Freizügigkeitsgesetz I: Teilzeit-Arbeitnehmende										
50: Freizügigkeitsgesetz II: Scheidung										
51: Freizügigkeitsgesetz III: Informationspflicht										
52: Freizügigkeitsgesetz IV: Barauszahlungsgründe, Unterschrift										
53: Opferhilfegesetz I: Persönlichkeitsschutz										
54: Opferhilfegesetz II: Weibliche Beamte										
55: Opferhilfegesetz III: Beistand und Vertretung										
56: Bürgerrecht I: Erwerb durch Geburt										
57: Bürgerrecht II: Aufhebung automatische Einbürgerung										
58: Bürgerrecht III: Materielle Einbürgerungsvoraussetzungen										
59: Bürgerrecht IV: Individuelle Einbürgerung und Entlassung										
60: Revision Strafgesetz I: Ausnützung einer Notlage										
61: Revision Strafgesetz II: Vergewaltigung in der Ehe										
62: Rev. KVG 1978 I: Obligatorische Krankenpflegeversicherung										
63: Rev. KVG 1978 II: Ungleiche Beiträge für Mann und Frau										
64: Rev. KVG 1978 III: Kündigungsschutz										
65: Rev. KVG 1978 VI: Obligatorische Krankengeldversicherung										
66: Ehe- und Ehegüterrecht I: Familienname										
67: Ehe- und Ehegüterrecht II: Finanzielle Abhängigkeit										
68: Ehe- und Ehegüterrecht III: Veräusserung eheliche Wohnung										
69: Ehe- und Ehegüterrecht IV: Errungenschaftsbeteiligung										
70: Ehe- und Ehegüterrecht V: Erbrechtliche Stellung										

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Seit ihrer Einsetzung im Jahr 1976 hat die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) als beratendes Organ des Bundes 91 Stellungnahmen zuhanden der Bundesbehörden eingegeben, von diesen beziehen sich 70 unmittelbar auf die eidgenössische Rechtsetzung. Wie wurden diese Stellungnahmen zu Gesetzeserlassen und Revisionsarbeiten von den Behörden aufgenommen? Gibt es Hinweise dafür, dass die EKF mit ihren Eingaben auf den Prozess der Politikformulierung hat einwirken können? Für die Überprüfung dieser Frage wurden 20 ausgewählte Stellungnahmen der EKF aus Vernehmlassungsverfahren zu gleichstellungspolitisch relevanten Rechtsetzungsprozessen zwischen 1976 und 2001 herangezogen, die sich auf unterschiedliche, gleichstellungspolitisch relevante Politikfelder beziehen. Für die qualitative Dokumentenanalyse wurden die 20 Stellungnahmen in insgesamt 70 zentrale Einzelforderungen der EKF aufgeschlüsselt. Die Resonanz dieser einzelnen EKF-Anträge wurde zunächst für die vorparlamentarische Phase und anschliessend für den gesamten Entscheidprozess systematisch überprüft.

Zwei-Drittel-Wahrnehmung der EKF-Stellungnahmen in den Auswertungen

Die Analyse des vorparlamentarischen Verfahrens zeigt grosse Unterschiede, was die Berücksichtigung der EKF-Eingaben in den Zusammenstellungen und Zusammenfassungen der Vernehmlassungseingaben durch die Bundesbehörden angeht. Wortgetreue, ungekürzte Wiedergaben einerseits, zusammengefasste, nur sinngemässe Aufführungen andererseits sowie alle möglichen Zwischenformen kommen in der Untersuchungsperiode von 25 Jahren vor. Die Praxis der Bundesbehörden bei der Auswertung der Stellungnahmen war somit keine einheitliche. Ein knappes Drittel der untersuchten Stellungnahmen der EKF wurde vollständig in die Zusammenstellungen aufgenommen, ein weiteres, knappes Drittel gibt die Anträge der EKF teilweise und sinngemäss wieder, und in einem letzten Drittel der Fälle werden die Stellungnahmen der Kommission nur sehr marginal oder gar nicht wiedergegeben. Eine quantitative Auswertung der einzelnen Anträge in den Zusammenstellungen ergibt dabei eine mittlere Berücksichtigung der Forderungen der EKF von rund 60 Prozent. Eine qualitative Analyse weist darauf hin, dass die Stellungnahmen zwar unterschiedlich ausführlich, in der Wiedergabe der Positionen indes immer korrekt aufgeführt wurden, Verzerrungen oder Fehlinterpretationen durch die Behörden sind in keinem Fall festgestellt worden.

Die Suche nach möglichen formalen Kriterien für die unterschiedliche Berücksichtigung der EKF-Positionen in den Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse führt zu keinen eindeutigen Ergebnissen: Weder lassen sich systematisch Unterschiede über die Zeit hinweg feststellen, noch hinsichtlich der jeweiligen Zuständigkeit innerhalb der Bundesverwaltung (Departement, Bundesamt); wobei hier angeführt werden kann, dass in der überwiegenden Mehrheit der untersuchten Entscheidungsprozesse zwei Departemente zuständig waren, das EJPD sowie das EDI. Ebenfalls nicht von grosser Relevanz erwies sich die Frage, ob die EKF zu einer Vernehmlassung offiziell begrüsst, oder ob sie von sich aus aktiv wurde. Systematische Unterschiede hinsichtlich der Berücksichtigung der EKF-Stellungnahmen lassen sich hingegen aufspüren, wenn man die Anträge inhaltlich nach affirmativen, d.h. zustimmenden Positionen zu Behördenanträgen im Vorentwurf und von diesen abweichenden (ablehnenden oder ergänzenden) Positionen differenziert. Die zustimmenden Positionen zu Behördenanträgen wurden durchschnittlich in zwei Drittel der Fälle (67 Prozent) in den Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse berücksichtigt, die negativen bzw. ergänzenden nur zu 57 Prozent. Zieht man für diesen Vergleich die Median-Werte heran, welche sich gegenüber „Ausreissern“ in den Randbereichen als robuster erweisen, ergibt sich eine Berücksichtigung der affirmativen EKF-Eingaben von 93 Prozent gegenüber den abweichenden Forderungen von 57 Prozent. Wenig Einfluss hatte dagegen das Kriterium, ob die EKF

offiziell zur Stellungnahme eingeladen wurde (was bei 15 der 20 Eingaben zutrifft) oder ob sie von sich aus aktiv wurde (5 Eingaben). Die Anträge wurden etwa im gleichen Ausmass in den Zusammenfassungen berücksichtigt.

Eingang von EKF-Positionen in Gesetzesentwürfe: Erfolgsquote von 50 Prozent

Von insgesamt 314 Einzelforderungen der EKF im Rahmen der 20 untersuchten Entscheidungsprozesse können deren 70 als zentrale, unmittelbar gleichstellungspolitisch relevante Anträge bezeichnet werden, das entspricht einem knappen Viertel (die Gewichtung der gleichstellungspolitischen Relevanz fällt aus Eigenperspektive der EKF möglicherweise anders aus). Die 70 Forderungen wurden systematisch auf ihre Perzeption durch die Behörden hin untersucht: 48 der 70 Einzelanträge wurden in den Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse durch die Bundesbehörden aufgeführt, dies unter namentlicher Erwähnung der EKF (69 Prozent). Die Quote der Berücksichtigung ausdrücklich gleichstellungspolitisch relevanter Forderungen der EKF liegt dabei nicht wesentlich über der mittleren Berücksichtigung aller ihrer Anträge (Differenz: 10 Prozentpunkte). Das heisst, dass verwaltungsintern nur eine geringe Vorselektion der EKF-Anträge im Hinblick auf den ausdrücklichen Kompetenzbereich der Kommission vorgenommen wird. (Eine Gegenüberstellung dieser Resultate mit anderen, vergleichbaren Expertenkommissionen war im Rahmen dieser Studie nicht möglich.) Eine systematische Durchsicht der Botschaften des Bundesrates zu den 20 Entscheidprozessen ergibt weiter, dass 46 der insgesamt 70 Einzelforderungen der EKF im Bundesblatt ausdrücklich Erwähnung fanden und einer politischen Beurteilung unterzogen wurden, das entspricht genau zwei Dritteln der EKF-Anträge. Schliesslich fanden mit 35 Anträgen der EKF exakt die Hälfte auch Eingang in einen Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments. Dieses erste Resultat ergibt eine „Erfolgsquote“ der EKF im vorparlamentarischen Prozess von 50 Prozent.

Welches sind nun aber die Eingaben der EKF, die Eingang in einen Gesetzesentwurf gefunden und somit den vorparlamentarischen Selektionsprozess erfolgreich überstanden haben? Insgesamt äusserte sich die Kommission in 33 der 70 Fälle zustimmend im Sinne einer Unterstützung eines jeweils bereits im Vorentwurf ausformulierten Behördenantrags, das sind nahezu die Hälfte aller hier untersuchten EKF-Forderungen. Von diesen Anträgen überlebten nur 25 den vorparlamentarischen Prozess und fanden auch Einzug in einen Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments; in 8 Fällen schied eine EKF-Position – obwohl sie bereits im Vorentwurf enthalten war – auf Grund starken Widerstands seitens konfliktfähiger Akteurgruppen frühzeitig aus dem Rennen aus. In diesen Fällen stand zudem oft eine Mehrheit der Kantone und Parteien der Position der Kommission entgegen.

Die wahren Erfolge: Agenda-Funktion der EKF

Hinsichtlich der Frage der Agenda-Leistung der EKF interessieren in erster Linie diejenigen Fälle, bei denen die Kommission vom jeweiligen Vorentwurf abweichende Stellungnahmen eingab, das trifft für insgesamt 37 der 70 Fälle zu. In 5 dieser 37 Fälle blieben die Anträge der EKF im gesamten vorparlamentarischen Prozess unbeachtet und fanden auch nicht Einzug in den Entwurf des Bundesrates (in einem dieser 5 Fälle wurde der Prozess aufgrund zu starker Polarisierung ganz abgebrochen). Für diese Anträge fällt auf, dass sich wichtige andere Akteurgruppen in der Vernehmlassung nicht geäussert haben, und die Stellungnahme der EKF offenbar als nicht gewichtig genug erachtet wurde, um die Forderung materiell zu berücksichtigen. In weiteren 4 Fällen kam es zumindest zu einer Erwähnung der Position in der Botschaft, hinzu kommen 4 weitere Fälle, bei denen ein Antrag der EKF trotz Nichtberücksichtigung in der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen wurde. Es handelt sich hierbei in allen Fällen um

Verteilkonflikte aus den Themenbereichen Steuerrecht, Sozialversicherung und Mutterschaftsschutz.

In die Zusammenstellung der Vernehmlassungen, nicht jedoch in den Entwurf zuhanden des Parlaments aufgenommen wurden 18 der insgesamt 37 Fälle mit vom Vorentwurf abweichender Position der EKF, diese Fälle sind für die Fragestellung der Effektivität der Kommission von grossem Interesse, weil der EKF hier (zum Teil gemeinsam mit anderen Akteuren) eine gewisse Agenda-Funktion zukommt. In 6 weiteren Fällen wurden ergänzende oder vom Vorentwurf abweichende Anträge der Kommission in der Auswertung der Stellungnahmen berücksichtigt und auch in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen. Dies sind die für die EKF wirklich erfolgreichen Stellungnahmen: Bei der Revision des Scheidungsrechts verlangte die Kommission, dass auch die Ersparnisse der 3. Säule der Errungenschaft zugerechnet werden, beim Gleichstellungsgesetz schlug sie eine verbesserte Prozessstellung der Klagenden vor, beim Opferhilfegesetz ging auf Initiative der EKF in den Gesetzesentwurf ein, dass weibliche Opfer von Beamtinnen befragt werden, für die Mutterschaftsversicherung stellte die EKF den Antrag, dass nichterwerbstätige Mütter mit einbezogen werden, weil Erziehungs-, Betreuungs- und Hausarbeit aufgewertet werden müssten, und schliesslich gehört auch der Fall EO-Lösung für den Erwerbsersatz bei Mutterschaft (PI Triponez) zu diesen erfolgreichen Eingaben der EKF.

Akteurkonstellationen: Die externe Mobilisierung

In der Verhandlungsdemokratie lässt sich allein nichts erreichen, dies gilt auch bereits für die vorparlamentarische Phase. Beim Vergleich mit den Stellungnahmen anderer wichtiger Akteure fällt zunächst auf, dass sich die gleichstellungspolitischen Positionen der EKF häufig mit denjenigen der politischen Linken decken. Die SP-Position stimmte in insgesamt 50 von 63 überprüfbaren Fällen im wesentlichen mit der Position der EKF überein, das sind knapp 80 Prozent. Eine differenzierte Gegenüberstellung von Kommissions-Positionen mit denjenigen der vier Bundesratsparteien lässt dabei unterschiedliche Kategorien von Fällen erkennen: Neben den parteipolitisch unumstrittenen Fragen kam es einerseits zu eindeutigen Links-Rechts-Konflikten, andererseits aber auch zu Wertkonflikten zwischen gesellschaftspolitisch progressiven und wertkonservativen Positionen. Von der EKF abweichende Positionen nahm die FDP in der Regel bei klar (re)distributiven Fragen ein, im Steuerrecht, bei sozialpolitischen Positionen, bei den Themen Mutterschaftsversicherung, Geschlechter-Quote oder Gleichstellungsgesetz. Die CVP stellte sich den EKF-Positionen – neben den harten Links-Rechts-Konflikten – vor allem bei stark polarisierenden Wertfragen entgegen (Schwangerschaftsabbruch, Scheidungsrecht etc.). Die SVP schliesslich wich sowohl in distributiven wie auch in wertpolarisierenden Fragen von EKF-Anträgen ab.

Hinsichtlich der Positionen der Dachverbände der Wirtschaft zeigt sich ein ähnlich kontrastreiches Bild. In genau der Hälfte der untersuchten Fälle (31 von insgesamt 62) stand die Arbeitgeberseite gegen die Position der EKF ein, nur gerade in 6 Fällen kam von dieser Seite ausdrückliche Unterstützung, dies meist bei Wertkonflikten ohne direkt umverteilende Konsequenzen für die Wirtschaft. Auf der anderen Seite deckten sich die Stellungnahmen der Gewerkschaftsseite in 23 der 62 Fälle mit derjenigen der EKF, in weiteren 19 Fällen kam Support von mindestens einem der beiden Arbeitnehmerverbände SGB und VSA, womit für die EKF in insgesamt 42 der 62 Fälle eher Zustimmung von dieser Seite erwuchs. Lediglich in 3 Fällen fiel die Unterstützungs-Bilanz seitens der beiden Arbeitnehmerverbände für die EKF-Positionen negativ aus. Insgesamt lässt sich für die untersuchten Entscheidprozesse festhalten, dass sich die konfliktstarken Arbeitgeberverbände mit ihren Positionen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens rein quantitativ nicht markant besser durchzusetzen vermochten als die EKF; das Verhältnis ist mit 16 zu 14 Erfolgen etwa ausgeglichen. Dabei sind

aber zwei Bemerkungen anzubringen: Erstens bessern Spezialgesetzgebungen wie etwa das Gleichstellungsgesetz die Bilanz der EKF wesentlich auf. Zweitens war die Durchsetzungskraft der Kommission wesentlich von der Unterstützung anderer Akteure abhängig: Fand sich die EKF in inhaltlicher Übereinstimmung mit den Arbeitnehmerorganisationen, liess sich diese Position im vorparlamentarischen Verfahren in drei Viertel der Fälle auch durchsetzen. Wenn hingegen der Support seitens der Arbeitnehmer fehlte, oder diese gar gegen die Anträge der EKF eintraten, schwanden die Erfolgsaussichten der Kommission drastisch.

Schliesslich ist auch ein Vergleich mit den Positionen der Kantone interessant, sie nehmen im Vernehmlassungsverfahren der föderalistischen Schweiz eine besondere Stellung ein, sind sie doch vielfach mit dem Vollzug von Bundesrecht beauftragt. Von 48 untersuchten Fällen mit zumindest mittlerer oder starker Teilnahme der Kantone am Vernehmlassungsverfahren kam es in 26 Fällen zu einer mehrheitlichen Zustimmung der Kantone zu den Positionen der EKF, in 6 Fällen stimmten sogar alle Stellung nehmenden Kantone mit den EKF-Anträgen überein. Die Kantone machten bei ablehnender Position vor allem Probleme beim Vollzug geltend, administrative Umtriebe oder andere Kostengründe.

Das Dilemma der institutionalisierten Gleichstellungspolitik: Innere Mobilisierung

Neben der externen Ressourcenmobilisierung ist für die Durchsetzungskraft der EKF-Positionen auch die interne Mobilisierung bei Frauenorganisationen und bei Frauen im Parlament relevant. Die Frauenorganisationen zeigten sich in den untersuchten Fällen nicht immer homogen, sie distanzierten sich nicht selten von Positionen der EKF. Zur Illustration kann hier auf die Stellungnahmen des Bundes Schweizerischer Frauenorganisationen (BSF; heute: alliance f) hingewiesen werden. Der Dachverband unterstützte die Position der EKF in 35 von 63 untersuchten Fällen und wich in 10 Fällen ausdrücklich ab (bei Fragen wie dem Nachtarbeitsverbot, dem Rentenalter oder dem Steuerrecht). Bei den konfessionellen Frauenverbänden kam es zu abweichenden Stellungnahmen in Wertfragen (Ehe- und Scheidungsrecht, Fristenregelung). Auch im Parlament erwies sich die Gleichstellungspolitik stärker geprägt von politischen Merkmalen als von der Geschlechtsidentität der Mitglieder (vgl. Senti 1994, 1999). Angesichts der überwiegenden Zustimmung der Ratslinken zu Positionen der EKF macht sich das Merkmal Geschlecht nur im bürgerlichen Lager bemerkbar, dies allerdings in Abhängigkeit vom Konfliktgrad der Entscheidungssituation: Je höher der Konfliktgrad im Rat (vor allem entlang der Links-Rechts-Achse), desto höher der Konformitätsdruck und damit das fraktionstreue Verhalten der bürgerlichen Nationalrätinnen.

Die Analyse des Abstimmungsverhaltens von Frauen und Männern in gleichstellungspolitisch relevanten Volksabstimmungen schliesslich bringt das Dilemma an den Tag, das sich jeder institutionalisierten Frauenpolitik stellt: Gerade die theoretische Debatte um Gleichheit und Differenz weist mit der sozialen „Gender"-Dimension nicht nur auf das Gemeinsame, sondern auch auf das Trennende zwischen Frauen hin (Rosenberger 1996, Rössler 1995). Zum einen bestimmt die ideologische (parteipolitische) und teils auch die konfessionelle Orientierung das Abstimmungsverhalten der Stimmbürgerinnen in der Regel wesentlich stärker, als es ihre Geschlechtsidentifikation tut. Dazu kommt, dass aufgrund des sozialen Wandels die weibliche Geschlechtsrolle einem stärkeren Wandel ausgesetzt ist als die männliche. Die damit verbundenen unterschiedlichen Betroffenheiten (etwa von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Frauen) wirken enthomogenisierend (Senti 1998). Die Hervorhebung eines politikstiftenden Gemeinsamen unter den Frauen ist dadurch selbst bei ausdrücklich gleichstellungspolitisch relevanten Politikformulierungsprozessen äusserst schwierig. Die EKF wird sich darauf einstellen müssen, dass künftig Differenzen im politischen Verhalten zwischen den Geschlechtern weiter erodieren, während sich soziale Unterschiede innerhalb der Geschlechtsgruppe der Frauen vermehrt politisch bemerkbar machen dürften. Dadurch ent-

steht für die Kommission künftig möglicherweise Klärungsbedarf, was den für ihre Arbeit zugrundeliegenden Gleichstellungsbegriff anbelangt.

Konzentration auf Informationsfunktion

Aus den Ergebnissen lässt sich die Effektivität der Vernehmlassungsarbeit der EKF nicht abschliessend beurteilen, wohl aber kann festgestellt werden, dass die Resonanz ihrer Arbeit innerhalb der Verwaltung insgesamt gut ausfällt. Die Stimme der EKF wird im vorparlamentarischen Prozess wahrgenommen, zudem können zunächst erfolglose Positionen später im Parlament wieder zum Tragen kommen. Die Effektivität der Kommissionsarbeit im Zusammenhang mit Vernehmlassungseingaben kann deshalb nicht allein anhand der Resonanz im vorparlamentarischen Verfahren bewertet werden, das zeigt die vorliegende Untersuchung anhand einer Kontrolle der Wahrnehmung der EKF-Positionen über den gesamten Entscheidungsprozess hinweg. Für die vorparlamentarische Phase sind nachweisbare Effekte der EKF vor allem dort feststellbar, wo die Kommission über bekannte und von anderen Akteurgruppen vertretene Interessenlagen hinaus neue, sachdienliche Hinweise und Anregungen einbringt. Dabei gilt es insbesondere zu beachten, dass das Instrument der Vernehmlassung für die Bundesverwaltung verschiedene Funktionen erfüllt: Neben der zentralen Funktion als Politikverträglichkeitsprüfung (Akzeptanztest bei den Adressaten) dient es generell der Informationsbeschaffung, als Praktikabilitätstest im Hinblick auf den Vollzug oder aber als quasi-pädagogische Vorbereitung auf geplante oder zu erwartende politische Richtungsänderungen. In diesem Sinne scheint das Vernehmlassungsverfahren zunehmend auch als Instrument einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit der Bundesbehörden eingesetzt zu werden. Will die Kommission ihre Arbeit optimieren, sollte sie sich auf diese vielfältigen Funktionen einstellen. Es kann davon ausgegangen werden, dass seitens der Verwaltung die Bedeutung der Stellungnahmen der EKF je nach Sachlage unterschiedlich eingestuft wird. Weil die Kommission als beratendes Organ des Bundes in der Verhandlungsdemokratie von vornherein kein politisch gewichtiger Akteur ist, darf sie ihre Rolle im Zusammenhang mit der Funktion des Vernehmlassungsverfahrens als politischer Akzeptanztest nicht überschätzen. Demgegenüber kann sie davon ausgehen, dass ihre Stellungnahmen hinsichtlich des sachlichen Informationsgehalts von grosser Bedeutung sein können, wenn nicht identifizierte Probleme aufgedeckt oder neue, innovative Lösungsansätze bereitgestellt werden.

Anhang

Kurzbeschreibung der einzelnen EKF-Anträge

1) Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Stellungnahme 2001)

1. *Elektronische Stimmabgabe und wissenschaftliche Begleitung*
   Die EKF unterstützt das Anliegen, den Stimm- und Wahlberechtigten die Ausübung der demokratischen Rechte zu erleichtern. Die EKF beantragt jedoch, dass die geplanten Versuche mit E-Voting wissenschaftlich begleitet werden und dass Geschlecht, Alter und Bildungsniveau der Stimmberechtigten erhoben wird.
2. *Wahllisten-Quote*
   Die EKF erachtet die Verankerung einer hälftigen Vertretung von Frauen und Männern auf geschlechtergemischten Wahlvorschlägen als unbedingt erforderlich. Als Minimallösung soll eine Mindestquote von 30% mit dem Ziel einer paritätischen Vertretung der Geschlechter vorgesehen werden.
3. *Informationskampagnen zu Wahlen*
   Die EKF unterstützt den Vorschlag des Bundesrates. Eine Kampagne hat ihrer Meinung nach zwei gleichwertige Ziele zu umfassen. Erstens sollen die Wahlberechtigten zur aktiven Teilnahme an den Wahlen aufgefordert werden. Zweitens ist auf die staats- und demokratiepolitische Bedeutung einer ausgewogenen Vertretung der Geschlechter in politischen Ämtern aufmerksam zu machen.

2) Mutterschaft: OR-Revision (Mutterschaftsurlaub) und PI Triponez Revision Erwerbsersatzgesetz (Stellungnahme 2001)

4. *Finanzierung*
   Die Finanzierung muss so geregelt werden, dass ein Höchstmass an Solidarität zwischen den Geschlechtern und Generationen gewährleistet ist. Die EKF unterstützt die Initiative Triponez, die eine Lösung für erwerbstätige Frauen über die Erwerbsersatzordnung (EO-Revision) vorsieht. Die vom Bundesrat vorgeschlagene OR-Revision ist unzureichend.
5. *Dauer des Urlaubs von 16 Wochen*
   Die EKF spricht sich grundsätzlich für einen Erwerbsersatz während 16 Wochen aus.
6. *Elternurlaub*
   Die EKF betont, dass die Schaffung eines Elternurlaubs weiterhin ein dringliches Anliegen ist, er muss in einem zweiten Schritt eingeführt werden. Der bezahlte Elternurlaub sollte im Anschluss an die Leistungen der Mutterschafts-versicherung wahlweise von der Mutter und/oder dem Vater innerhalb einer bestimmten Rahmenfrist (z.B. bis zum Ende des dritten Lebensjahres des Kindes) bezogen werden können.
7. *Geltungsbereich*
   Selbständigerwerbende, im Betrieb des Ehemannes mitarbeitende Frauen und Nichterwerbstätige sollen in eine umfassende Regelung der Mutterschaftsleistungen einbezogen werden.

3) Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung (Stellungnahme 2000)

8. *Individualbesteuerung*
   Die Individualbesteuerung wird als einziges Besteuerungsverfahren, welches zivilstandsunabhängig ist und positive Anreize zur Aufnahme und Ausdehnung der Erwerbstätigkeit schafft, befürwortet.
9. *Wahlrecht für Konkubinatspaare*
   Die EKF begrüsst, dass auch Konkubinatspaare mittels Wahlrecht erreichen können, wie ein Ehepaar besteuert zu werden. Wenn Konkubinatspaare ein derartiges Wahlrecht ausüben können, ist ein solches auch gleichgeschlechtlichen Paaren unter denselben Bedingungen einzuräumen.
10. *Haushaltsabzug*
    Die EKF lehnt einen Haushaltsabzug oder Alleinverdienerabzug ab, weil dadurch wieder eine Bevorzugung von Alleinverdienern entstehen kann. Die gewählte Lebensform soll keinen Einfluss auf die Besteuerung haben.
11. *Haftung der Ehegatten*
    Mit der vorgeschlagenen Verschärfung der Haftung ist die EKF nicht einverstanden. Eine Haftung soll im bisherigen Rahmen bestehen bleiben. Jede Person soll nur im Verhältnis ihres eigenen Einkommens für ausstehende Steuern haften.

4) 11. AHV-Revision (Stellungnahme 1998)

12. *Rentenalter 62*
    Die EKF lehnt die Festsetzung des Rentenalters auf 65 Jahre ab. Sie beantragt, das ordentliche Rentenalter von Frau und Mann auf 62 Jahre festzulegen.
13. *Flexibilisierung des Rentenalters*
    a) Die EKF unterstützt eine Flexibilisierung des Altersrücktritts. Sie hält eine Regelung, welche den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen von älteren Arbeitnehmern besser Rechnung trägt, für eine sozialpolitisch dringende Massnahme. Sie begrüsst 1) eine Erhöhung der maximalen Vorbezugsdauer auf 3 Jahre, 2) den Vorbezug der halben Rente 3) den Teilaufschub in Höhe der halben Rente.
    b) Zum Teilvorbezug stellt die EKF den Antrag zu prüfen, ob ein Teilvorbezug auch mit einem oder zwei Drittel der Rente ermöglicht werden könnte. Jede Flexibilisierung, die den individuellen Bedürfnissen der Rentenberechtigten entgegenkommt, und die versicherungstechnisch mit einem vertretbaren Aufwand verbunden ist, wäre zu unterstützen.
    c) Die EKF unterstützt Variante 1 grundsätzlich und beantragt folgende Modifikationen, damit mehr Frauen, bzw. tatsächlich die Personen, die praktisch ununterbrochen gearbeitet haben und niedrige Einkommen aufweisen, von diesem Modell profitieren können: Es ist eine tiefere Einkommensgrenze vorzusehen (Franken 1'000.-). Es ist ein oberer Plafond des Einkommens einzuführen. Die Anzahl der erforderlichen Erwerbsjahre soll 40 Jahre betragen.

14. Hinterlassenenrente

Die EKF unterbreitet konkrete Vorschläge für eine künftige Gestaltung der Leistungen an hinterlassene Partner. Mit diesen Vorschlägen soll der Existenzbedarf der hinterlassenen – verheirateten und unverheirateten – Partner durch Leistungen der AHV gesichert werden. Hinterlassenenrente: Personen, die Erziehungsgutschriften gemäss Art. 29sexties AHVG für das Kind der verstorbenen Person beanspruchen können, erhalten für diesen Zeitraum eine Hinterlassenenrente. Abfindung: Wer nach dem Tod des Ehegatten keinen Anspruch auf eine Hinterlassenenrente gemäss a) hat, erhält eine Abfindung in der Höhe einer Jahreshinterlassenenrente. Massnahmen beruflicher Art: Personen, die eine Hinterlassenenrente gemäss a) beanspruchen können, haben Anspruch auf berufliche Massnahmen, wenn ihre Erwerbsfähigkeit durch die Kinderbetreuung beeinträchtigt wurde (Berufsberatung, Umschulung, Taggeld)

5) Erste BVG-Revision (Stellungnahme 1998)

15. Rentenalter 62

Die EKF kann einer Festsetzung des Rentenalters für Frauen und Männer auf 65 Jahre aus sozial- und gleichstellungspolitischen Gründen nicht zustimmen (analog 11. AHV-Revision) und beantragt, das ordentliche Rentenalter auf 62 Jahre festzulegen. Die Regelungen des BVG sind dementsprechend anzupassen.

16. Koordinationsabzug

Die EKF verlangt die Abschaffung oder eine zumindest deutliche Senkung des Koordinationsabzuges. Der Koordinationsabzug sollte proportional zum Beschäftigungsgrad gestaltet werden. Die Präferenzen der EKF liegen bei einem Modell, welches ein möglichst grosses Einkommensspektrum umfasst. Als Minimalvariante wird Modell 1 mit Schwellenwert von 11'940 Franken dem Modell 2 mit Schwellenwert von 15'920 Franken vorgezogen, da ein niedrigerer Schwellenwert mehr kleinere Einkommen berücksichtigt.

17. Witwerrente

Die EKF unterstützt die Einführung der Witwerrente im BVG. Die geschlechtsneutrale Ausgestaltung der Hinterlassenenrente entspricht aufgrund des Gleichbehandlungsanspruches einer langjährigen Forderung der EKF. Die EKF beantragt jedoch eine Erweiterung der Hinterlassenenrente um die Begünstigung der unverheirateten Lebenspartner/innen.

6) Teilrevision Sexualstrafrecht (Stellungnahme 1998)

18. Verjährung bei Sexualdelikten an Kindern

Die EKF begrüsst die Einführung des neuen Artikels 201 StGB, wonach die Verjährungsfrist bei strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern unter 16 Jahren erst mit dem Tag zu laufen beginnt, an dem das Opfer das 18. Lebensjahr vollendet hat.

19. Verbot des Besitzes harter Pornographie

Die EKF begrüsst die vorgesehene Revision (Art. 197 Ziff. 3 StGB), wonach Besitz, Erwerb und Beschaffung harter Pornographie und Gewaltdarstellung unter Strafe gestellt werden sollen.

7) Parlamentarische Initiative Frauenmindestquoten für Nationalratswahlen (Stellungnahme 1998)

20. Wahllistenquote

Um neben quantitativen auch qualitative Verbesserungen zu erreichen, ist die Festlegung einer Drittelsquote zu gering. Im Wissen, dass die zahlenmässige Garantierung von Listenplätzen nicht zwingend eine zahlenmässige Verbesserung der gewählten Frauen bringt, beantragt die EKF die Verankerung einer hälftigen Vertretung von Frauen auf geschlechtergemischten Wahlvorschlägen.

8) Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs (Stellungnahme 1997)

21. Fristenregelung, 16 Wochen

Die EKF unterstützt die Fristenregelung. Sie beantragt jedoch eine Verlängerung von 14 auf 16 Wochen bei der Frist, in welcher eine Schwangerschaft straflos abgetrieben werden kann.

22. Sozialversicherungsrechtliche Aspekte

Die Krankenversicherung soll bei Schwangerschaftsabbruch die gleichen Leistungen übernehmen wie bei Krankheit. Eine allfällige Nichtübernahme der Kosten führt zu einer Diskriminierung mittelloser Frauen. Art. 30 KVG soll in diesem Sinne abgeändert werden.

23. Beratung

Frauen, welche in die Situation einer ungewollten Schwangerschaft kommen, haben das Recht auf Information, Beratung und Begleitung. Es darf aber kein Zwang dazu bestehen. Die EKF weist darauf hin, dass in keinem anderem Bereich menschlicher Intimität, Sexualität und Lebensplanung eine Beratungspflicht besteht.

9) Familienname der Ehegatten (Stellungnahme 1997)

24. Wahl des Familiennamen bei der Heirat

Die Braut und der Bräutigam sollen zwischen einem gemeinsamen Familiennamen und der Beibehaltung des eigenen Namens wählen können. Damit wird die geltende Regelung obsolet, wonach Brautleute, die sich für den Namen der Frau entscheiden, ein Gesuch bei der Namensänderungsbehörde einreichen müssen.

10) Mutterschaftsversicherung (Stellungnahme 1994)

25. Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Frauen

Die EKF unterstützt den Vorentwurf, der einen Erwerbsersatz während eines 16wöchigen Mutterschaftsurlaubs für erwerbstätige Frauen vorsieht. Allerdings entspricht er einer absoluten Minimallösung, welche nicht befriedigt.

26. Geltungsbereich

Nichterwerbstätige Frauen sollen in die Mutterschaftsversicherung (MSV) einbezogen werden. Dies entspricht einer besseren Anerkennung der von Frauen geleisteten Erziehungs-, Betreuungs- und Hausarbeit durch die Gesellschaft.

27. Dauer des Urlaubs von 16 Wochen

Die Dauer von 16 Wochen wird von der EKF unterstützt. Bei Mehrlings- und Frühgeburten soll der Anspruch auf Freistellung jedoch verlängert werden.

28. Elternurlaub

Die Schaffung eines Elternurlaubs wird als dringliches Anliegen betrachtet, das mittelfristig realisiert werden muss. In der Botschaft soll festgehalten werden, dass in der nächsten Legislaturperiode mit der Erarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs begonnen und dieser bis spätestens im Jahr 2000 vorliegen wird.

11) Revision des Arbeitsgesetzes

29. Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1997

Neuauflage des gescheiterten Revisionsvorhabens von 1993. Es wurde kein neues Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, vgl. Stellungnahme von 1993 (Fall 30).

30. Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1993

Die EKF beantragt, den Nachweis der Lohngleichheit und der Gleichstellung von Frau und Mann als Voraussetzung zur Erteilung von Bewilligungen für Nacht- und Sonntagsarbeit in Art. 17 aufzunehmen. *Zeit- und Lohnzuschlag:* Der Bundesrat schlägt nur noch einen Zeitzuschlag von 10% vor. Die EKF hält eine solche Minimalregel nicht für vertretbar. Sie beantragt einen zwingenden Zeitzuschlag von mindestens 25%.

31. Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1990

Die im Entwurf vorgesehene Zeitkompensation mit der Anrechnungsziffer 120 Prozent ist zu niedrig, die EKF verlangt eine höhere Anrechnungsziffer von 125-150 Prozent.

12) Revision des Scheidungsrechts (Stellungnahme 1992)

32. Abschaffung des Schuldprinzips

Sowohl bei den Scheidungsgründen wie bei der Zusprechung nachehelicher Unterhaltsbeiträge soll die Schuldfrage abgeschafft werden.

33. Scheidungsverfahren

Die EKF beantragt zwei Anhörungen vor Gericht, dazwischen eine Trennungszeit von einem Jahr, um vorläufige Vereinbarungen in der Praxis zu erproben (Regelung des nachehelichen Unterhalts, Kinderzuteilung und gemeinsames Sorgerecht).

34. Teilung der während der Ehe erworbenen Anwartschaften der Zweiten Säule

Die EKF befürwortet die Teilung der während des Ehe erworbenen Anwartschaften der beruflichen Vorsorge bei einer Scheidung.

35. Anspruch auf finanziellen Ausgleich für Zweiten Säule in Unterhaltszahlung

Nacheheliches Splitting ist nicht möglich, deshalb muss ein Anspruch auf finanziellen Ausgleich – für eingeschränkte Erwerbstätigkeit bzw. berufliche Vorsorge nach der Scheidung – für den kinderbetreuenden Elternteil als weiteres Kriterium in Art. 130 (nachehelicher Unterhalt) aufgenommen werden.

36. Ersparnisse de Dritten Säule

Es muss eine Möglichkeit geschaffen werden, damit alle Ersparnisse der Dritten Säule (3a und 3b) als Errungenschaft behandelt werden können, sofern sie nicht aus dem Eigengut stammen (Güterrecht). (Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen vom 13. November 1985).

37. Gemeinsames Sorgerecht

Gemeinsames Sorgerecht nach der Scheidung nur unter den folgenden Bedingungen: Das Gericht belässt auf gemeinsamen Antrag die elterliche Gewalt beiden Eltern, sofern dies dem Kindeswohl dient und folgende Voraussetzungen erfüllt sind: a) ein Konsens der Eltern liegt über alle das Scheidungsverfahren betreffenden Punkte vor, b) beide Elternteile haben bereits bisher über einen gewissen Zeitraum die Kinder gemeinsam betreut, c) die Eltern erbringen den Tatbeweis für ihre Fähigkeit, die elterliche Gewalt gemeinsam auszuüben.

38. Besuchsrecht

Das Besuchsrecht darf nicht ausschliesslich als Privileg des nicht Obhutsberechtigten betrachtet werden. Art. 273 muss auch Fälle regeln, in denen die Nichtausübung oder unzuverlässige Ausübung dem Kindeswohl zuwiderläuft.

13) Gleichstellungsgesetz (Stellungnahme 1991)

39. Diskriminierungsverbot im Erwerbsleben

Das umfassende, ausdrückliche Verbot sowohl direkter als auch indirekter Diskriminierung in Art. 2 wird von der EKF als Kernstück der Vorlage angesehen. Die in Art. 2 Abs. 3 vorgenommene Präzisierung, dass Massnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung keine Diskriminierung darstellen, wird von der EKF besonders begrüsst.

40. Verbesserung der Prozessstellung

Die EKF unterstützt die in Art. 6, 7 und 8 aufgeführten gesetzlichen Regelungen zur Durchsetzung der Lohngleichheit; sie hält es aber für angebracht, den Anwendungsbereich der Bestimmungen zur verfahrensrechtlichen Erleichterung von Klagen auch auf alle anderen vom Gesetz untersagten Diskriminierungsformen im Erwerbsleben auszudehnen.

41. Beweislastregelung

Die Umkehr der Beweislast (Art. 7) ist – bei der gewählten Lösung wohl eher eine Beweislasterleichterung – als grundlegender Bestandteil eines effektiven Gleichstellungsgesetzes zu sehen. Diese Regelung betrachtet die EKF als notwendigen Ausgleich einer faktischen Ungleichheit im Prozess.

42. *Verbandsklagerecht*
Ebenfalls von grundlegender Bedeutung ist die Einführung des Klage- und Beschwerderechts für Frauen- und Berufsorganisationen, welche nach ihren Statuten die Gleichstellung von Frau und Mann fördern oder die Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern schützen (Art. 8).
43. *Kündigungsschutz*
Die EKF sieht die im Vorentwurf (Art. 9) vorgesehene Lösung der Anfechtbarkeit der Kündigung als zu schwach an. Das entscheidende Kriterium sollte die für alle Beteiligten klar erkennbare Nichtigkeit der Kündigung sein.
44. *Förderungsmassnahmen und Beratungsstellen*
Die in Art. 10 und 11 des Gesetzes aufgeführten Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbsleben sind nach Ansicht der EKF unverzichtbare Bestandteile eines Gleichstellungsgesetzes.
45. *Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann*
Die EKF unterstützt die gesetzliche Verankerung der Aufgaben und Kompetenzen dieser Institution. Die vorgesehene Ausweitung der Durchsetzungskompetenzen, namentlich das Verfügungsrecht und das Akteneinsichtsrecht entsprechen der Bedeutung dieser Stelle für die schweizerische Gleichstellungspolitik.

14) Revision Krankenversicherung (Stellungnahme 1991)

46. *Obligatorische Krankenpflegeversicherung*
Die EKF unterstützt die Einführung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nachdrücklich.
47. *Abschaffung der höheren Prämien für Frauen*
Die EKF befürwortet die vorgesehene und längst fällige Abschaffung der höheren Prämienbelastung für Frauen.
48. *Freiwillige Taggeldversicherung*
Die in Art. 53i Abs. 2 vorgesehene Ausdehnung der Taggeldleistungen bei Mutterschaft auf 16 Wochen wird von der EKF unterstützt. Die Einschränkung, wonach eine Versicherte nur dann Anspruch auf das Taggeld hat, wenn sie während des Bezugs keine gesundheitsschädliche Arbeit verrichtet, ist zu streichen (Abs. 3).

15) Freizügigkeitsgesetz (Stellungnahme 1991)

49. *Freizügigkeitsfall Teilzeit-Arbeitnehmende*
Teilzeit-Arbeitnehmende sollen nach den gleichen Grundlagen und den gleichen Kriterien sozialen Schutz im Rahmen der betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit wie Vollzeit- Arbeitnehmende geniessen. Unterstützung der in Art. 2, Abs. 2 vorgesehenen Bestimmungen, dass die Herabsetzung des Beschäftigungsgrads einen Freizügigkeitsfall auslöst.
50. *Freizügigkeitsfall Scheidung*
Der Grundsatz der hälftigen Teilung des während der Ehe angesammelten Kapitals in der Zweiten Säule soll bei der Definition des "Freizügigkeitsfalles" berücksichtigt werden. Scheidung ist deshalb als zusätzlicher Tatbestand in Art. 2 des Gesetzes aufzunehmen.
51. *Informationspflicht*
Art.7, 8, 9: Die Informationspflicht der Vorsorgeeinrichtung soll auf die Ehegatten der Vorsorgenehmer/-Vorsorgenehmerinnen ausgeweitet werden.
52. *Barauszahlungsgründe und Unterschrift Ehegatten*
Die EKF begrüsst die in Art. 10 aufgeführten Barauszahlungsgründe. Mit dem Verzicht auf die Heirat der Arbeitnehmerin als Barauszahlungsgrund wird eine Forderung der EKF erfüllt. Und auch dem Gleichbehandlungsgebot von Frau und Mann in BV Art. 4 Abs. 2 wird damit entsprochen. Um dem Missbrauch der Barauszahlung entgegenzutreten, sollte in Art. 10 zusätzlich festgehalten werden, dass beim Verlangen auf Barauszahlung bei Verheirateten jeweils die Unterschrift des anderen Ehegatten erforderlich sein sollte.

16) Opferhilfegesetz (Stellungnahme 1988)

53. *Persönlichkeitsschutz*
Im Interesse der betroffenen Opfer soll bei Sexualdelikten die Öffentlichkeit jeweils auf Antrag der betroffenen Person von der Gerichtsverhandlung auszuschliessen sein. Es soll nicht Sache des Gerichts sein, eine Interessenabwägung vorzunehmen. Eine Begegnung des Opfers mit den Beschuldigten ist in solchen Fällen nicht nur für die Gerichtsverhandlung, sondern während des gesamten Verfahrens zu vermeiden.
54. *Weibliche Beamte*
Es ist wünschenswert, dass die kantonalen Polizeiorgane insbesondere für die Befragung von weiblichen und jugendlichen Opfern gezielt Beamtinnen einsetzen, die über spezifische Schulung verfügen und sich in die Situation der betroffenen Opfer einfühlen können.
55. *Beistand und Vertretung*
Die EKF begrüsst die Möglichkeit für das Opfer, im Strafprozess eine Rechtsvertretung beiziehen resp. sich „verbeiständen“ lassen zu können.

17) Revision des Bürgerrechts (Stellungnahme 1986)

56. *Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt*
Die EKF begrüsst es sehr, dass mit Art.1 die geltende Schlechterstellung des Kindes unverheirateter Eltern aufgehoben werden soll.
57. *Anstelle der automatischen Einbürgerung die erleichterte Einbürgerung für Ehegatten*
Die automatische Einbürgerung der ausländischen Ehefrau eines Schweizers wird in Art. 3 Abs. 1 aufgehoben. Die EKF begrüsst diese Aufhebung. Die EKF stimmt der im Entwurf vorgeschlagenen Regelung Art. 27 zu, regt jedoch an, zum Begriff „in ehelicher Gemeinschaft leben“ eine Klärung vorzunehmen: Im Hinblick auf das neue Eherecht sollte aus der Formulierung dieses Artikels unmissverständlich hervorgehen, das auch die Zeit, während der die Ehegatten getrennte Wohnsitze haben, an die erforderliche dreijährige Ehedauer anzurechnen ist. Tendenziell wäre die EKF jedoch eher für

eine Senkung der 12 Jahre bei der allgemeinen Einbürgerung und nicht für eine Heraufsetzung der Anwesenheitsfrist für die unter Art. 27 Abs. 1 geregelten Fälle.

58. *Materielle Einbürgerungsvoraussetzungen*
Die Regelung der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen, wie sie in Art. 14, 18 und 26 vorgeschlagen werden, betreffen einen der inhaltlichen Angelpunkte der Revisionsvorlage. Die im Entwurf vorgeschlagenen und für alle Einbürgerungsbewerber/ innen geltenden materiellen Voraussetzungen sind jedoch nicht geeignet, mehr Gerechtigkeit und Gleichbehandlung im Einbürgerungsverfahren sicherzustellen. Die Gefahr ist im Gegenteil gross, dass bei der Prüfung der materiellen Bedingungen neue Benachteiligungen geschaffen und insbesondere sozial schwächere Ausländerinnen und Ausländer schlechter gestellt werden. Sie ist der Ansicht, dass 12 Jahre Anwesenheit in der Schweiz die Verbundenheit und das Vertrautsein mit der Schweiz ausreichend nachweist und daher nicht nach zusätzlichen Bedingungen ruft. Die EKF beantragt die ersatzlose Streichung von Art. 14 Abs. a-c. Dem Inhalt von Abs. d wird zugestimmt, eine Umkehrung der Formulierung wird jedoch vorgeschlagen.

59. *Individuelle Einbürgerung und Entlassung*
Die EKF unterstützt die individuelle Einbürgerung der Ehegatten (Aufhebung von Art. 32) und die individuelle Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht (Aufhebung von Art. 43).

18) Revision des Strafgesetzbuches (Stellungnahme 1981)

60. *Ausnützung einer Notlage*
Die EKF lehnt die Aufhebung von Art. 197 StGB (Ausnützung einer Notlage) ab. Nach wie vor sollte der Schutz auf alle Personen ausgedehnt bleiben, die in einer Abhängigkeit stehen und deshalb in geschlechtliche Handlungen einwilligen oder diese dulden.

61. *Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe*
Die EKF lehnt es ab, dass die Vergewaltigung auch innerhalb der Ehe nur auf Antrag unter Strafe steht. Gerade in Fällen, bei denen die Abhängigkeit der Frau gegenüber dem -Mann besonders gross ist, sollte der Täter von Amt wegen verfolgt werden können. Die strafmildernden Umstände (Privilegierungen Art. 190 Abs. 2 und Art. 191 Abs. 2) werden abgelehnt.

19) Teilrevision der Krankenversicherung (Stellungnahme 1979)

62. *Krankenpflegeversicherung obligatorisch*
Ein Obligatorium würde dem Prinzip der Solidarität der Angehörigen aller Schichten, jeden Alters und beiden Geschlechts auch in der KV zum Durchbruch verhelfen.

63. *Ungleiche Beiträge für Mann und Frau*
Die EKF stimmt den vorgesehen Leistungen in der reinen Krankenpflegeversicherung zu. Die Beibehaltung der ungleichen Beiträge für Mann und Frau wird von der EKF dagegen abgelehnt. Die Diskriminierung der Frauen muss mittels höheren Subventionen an die Kassen sobald als möglich beseitigt werden (bei Verbesserung des Bundesfinanzhaushalts ist die Limitierung der Subvention nach Art. 36bis (Übergangsbestimmung f) zwingend zu lockern und dann aufzuheben).

64. *Kündigungsschutz während des Mutterschaftsurlaubs und ganzen Dauer der Schwangerschaft*
Um einen besseren Schutz der Mutterschaft erreichen zu können, sollte zusätzlich zum KVG das Arbeitsvertragsrecht im OR mitrevidiert werden. So könnte die Forderung nach einem Kündigungsschutz während des Mutterschaftsurlaubs und der ganzen Dauer der vorangehenden Schwangerschaft erfüllt werden.

65. *Obligatorische Krankengeldversicherung*
Es sollte geprüft werden, ob in die obligatorische Krankengeldversicherung nicht wenigstens auch die Personen einbezogen werden können, welche Kinder betreuen und Familienmitglieder pflegen. Nur unregelmässig Beschäftigte sollen sich auf jeden Fall obligatorisch für Krankengeld versichern müssen.

20) Ehe- und Ehegüterrecht (Stellungnahme 1977)

66. *Familiennamen*
Die EKF macht als Kompromiss zwischen Variante 1 und 2 folgenden Vorschlag: Ehefrau erhält Familiennamen des Ehemannes, sie kann jedoch bis spätestens zur Trauung gegenüber dem Zivilstandsbeamten erklären, ihren angestammten Namen beibehalten zu wollen. Die Kinder erhalten den Namen des Vaters. Art. 160 verdient es jedoch nicht, Schicksals-artikel der Vorlage zu werden.

67. *Reduktion der finanziellen Abhängigkeit der haushaltführenden Person*
Die EKF begrüsst die in der Bestimmung Art. 164 enthaltene Aufwertung der Hausarbeit in Form eines Geldbetrages für die Befriedigung persönlicher Bedürfnisse. In Abs. 2 sollte die Formulierung „angemessenen“ Anteil durch eine Quote (die sicher geringer als die Hälfte sein müsste) ersetzt werden.

68. *Zustimmung zur Veräusserung der ehelichen Wohnung*
Es wird begrüsst, dass die Freiheit der Ehegatten, Rechtsgeschäfte abzuschliessen im Falle der ehelichen Wohnung und bei beweglichen Sachen für den Familiengebrauch aus Rücksicht auf die Gemeinschaft beschränkt werden soll.

69. *Der eheliche Güterstand: Errungenschaftsbeteiligung*
Das im Vorentwurf vorgesehene eheliche Güterrecht verdient die volle Zustimmung. Der vorgeschlagene Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung als neue ordentliche Form erscheint tauglich. Er ist ein gerechtes Modell, das der Gleich-berechtigung der Ehegatten Rechnung trägt.

70. *Erbrechtliche Stellung des überlebenden Ehegatten*
Es ist richtig, die Pflichtteilansprüche der Nachkommen durch Eheverträge nicht mehr schmälern zu lassen, den über-lebenden Ehegatten aber dennoch im gesamten Erbrecht besser zu stellen.

Abkürzungsverzeichnis

AHV(G)	Alters- und Hinterlassenenversicherung(sgesetz)
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (SR: Ständerat; NR: Nationalrat)
APS	Année Politique Suisse
AS	Sammlung der eidgenössischen Gesetze
AZG	Arbeitszeitgesetz
BA	Bundesamt
BAP	Bundesamt für Polizei
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BSF	Bund Schweizerischer Frauenorganisationen
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
BVG	BG über die berufliche Vorsorge
CNG	Christlichnationaler Gewerkschaftsverbund
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EOG	Bundesgesetz über die Erwerbsersatzordnung für Wehr- und Zivilschutzpflichtige
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FZG	Freizügigkeitsgesetz
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (Gleichstellungsgesetz)
KMVG:	Kranken- und Mutterschaftsversicherungsgesetz
MSVG	Mutterschaftsversicherungsgesetz
OHG	Opferhilfegesetz
OR	Obligationenrecht
PD	Parlamentsdienste
PI	Parlamentarische Initiative
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SVP	Schweizerische Volkspartei
Vorort	Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins
VSA	Vereinigung schweizerischer Angestellten-verbände
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZSAO	Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen

Literaturverzeichnis

BALLMER-CAO, Than-Huyen/SGIER, Lea (1998): Die Wahlbeteiligung in der Schweiz- Eine geschlechterspezifische Untersuchung anhand der Nationalratswahlen 1995, in: Hanspeter Kriesi et al.(Hg.): Schweizer Wahlen 1995, Bern: 101-129.

EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR FRAUENFRAGEN (1980): Die Stellung der Frau in der Schweiz, Teil III, Recht, Bern.

EIDGENÖSSISCHE KOMMISSSION FÜR FRAUENFRAGEN (1998): Frauen. Macht. Geschichte. Frauen- und gleichstellungspolitische Ereignisse in der Schweiz 1848 – 1998, Bern.

GRUNER, Erich (1956): Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Zürich.

KELLER, Martin (1997): Fragen des Vernehmlassungsverfahrens, in: Gesetzgebung heute, LeGes 1997/2: 11-16.

KRIESI, Hanspeter (1995): Le système politique en Suisse, Paris.

LINDER, Wolf (1999): Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern.

NEIDHARD, Leonard (1970): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern.

OFFE, Claus (1969): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, Gisela/ Senghaas, Dieter (Hg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt a.M.: 155-189.

OLSON, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen; (Engl. Original:1965).

PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLSTELLE (1997): Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone, 1. Schlussbericht: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Bern.

ROSENBERGER, Sieglinde (1996): Geschlechter-Gleichheiten-Differenzen. Eine Denk- und Politikbeziehung, Wien.

RÖSSLER, Beate (1995): Feministische Theorien der Politik, PVS, Sonderband 26: 267-291.

SENTI, Martin (1994): Geschlecht als politischer Konflikt. Erfolgsbedingungen einer gleichstellungspolitischen Interessendurchsetzung. Berner Studien zur Politikwissenschaft Bd. 2, Bern.

SENTI, Martin (1998):Geschlecht als einheitsstiftende Kategorie? Das Abstimmungsverhalten von Frauen in gleichstellungspolitisch relevanten Sachfragen in der Schweiz. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 50(3): 685-710.

SENTI, Martin (1999): Parlamentarierinnen zwischen Fraktionsdisziplin und Frauensolidarität: Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens im schweizerischen Nationalrat, Swiss Political Science Review 5(1): 57-79.

Weitere verwendete oder zitierte Quellen:

Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, (diverse Jahrgänge).

Année Politique Suisse (APS) (diverse Jahrgänge).

Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft (BBL, diverse Jahrgänge).

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen: Frauenfragen (diverse Jahrgänge).

GfS: VOX-Analysen zu eidgenössischen Abstimmungen (diverse Nummern).

Zusammenstellungen und Zusammenfassungen der Auswertung von Vernehmlassungsverfahren des Bundes (div. Bände).