

Schweiz

Das schweizerische Gleichstellungsgesetz – ein liberaler Weg zur Gleichheit ?

Gesine FUCHS

1. Einleitung

In der Außenperspektive gilt die Schweiz häufig noch als Entwicklungsland für Frauenrechte. Die Frauen bekamen erst 1971 das aktive und passive Wahlrecht. Ehe- und Familienrecht diskriminierten Frauen direkt und lange gab es keinen Mutterschaftsurlaub. Dabei haben sich die Geschlechterverhältnisse seit den 1970er Jahren dynamisch und positiv entwickelt, sei es in der Politik oder in der Erwerbsarbeit. 1981 wurde aufgrund einer Volksinitiative die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern, insbesondere auch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, in der Verfassung verankert. Abtreibungen sind seit 2002 innerhalb der ersten 12 Wochen legal und seit 2005 haben weibliche Beschäftigte das Recht auf 14 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub.

Seit 1996 existiert das Bundesgesetz für die Gleichstellung von Frau und Mann (im Folgenden auch GIG), das zum großen Teil auf einem «autonomen Nachvollzug» relevanten EU-Rechts und von Rechtsprechung aufbaut. Das Gesetz verbietet direkte und indirekte Diskriminierung und bietet interessante, eigene Prozeduren für Mediation und Gerichtsverfahren. Was leistet das schweizerische Gleichstellungsgesetz für die tatsächliche Gleichstellung und was leistet es nicht? Welche Entwicklungsmöglichkeiten gibt es? Positive Wirkungen des Gesetzes sind im Bereich sexuelle Belästigung und Lohngleichheit festzustellen. Doch werden die besonderen Prozeduren in der Praxis noch ungenügend umgesetzt.

Dieser Aufsatz charakterisiert für diese Fragen zuerst die schweizerische Gleichstellungspolitik (2.) und skizziert den sozioökonomischen Hintergrund (3.). Die wichtigsten Regelungen des Gleichstellungsgesetzes werden vorgestellt und die Rechtsanwendung kommentiert (4). Schließlich werden Erfolge und Probleme des Gesetzes diskutiert (5).

2. Schweizerische Gleichstellungspolitik

Fast alle gleichstellungspolitischen Erfolge in der Schweiz basieren auf einem liberalen Antidiskriminierungsmodell, das davon ausgeht, dass die Gründe für Diskriminierung individuell sind. Auch das Gleichstellungsgesetz ist im wesentlichen diesem Ansatz verpflichtet. Unterstützende Maßnahmen für Frauen, etwa ein bezahlter Mutterschaftsurlaub oder klassische Frauenförderung, sind seltener. Der affirmative-action-Ansatz, der Gründe für die Diskriminierung in strukturellen, nicht individuell veränderbaren Faktoren verortet, ist in der Schweiz quasi inexistent (zu den verschiedenen Ansätzen vgl. von Wahl 1999).

Die Bundesverfassung verpflichtet die staatlichen Institutionen in Art. 8, Absatz 3, zu einer aktiven Politik für die tatsächliche Gleichstellung insbesondere in Beschäftigung, Familie und Bildung. Hauptsächlich zwischen 1989 und 1996 entstanden in Bund und Kantonen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann. Sie sollen Behörden und Private sensibilisieren, beraten und informieren, sie sollen Projekte und Studien durchführen. Diese staatsfeministischen Institutionen waren bisher hauptsächlich in den Bereichen Bildung und Berufsbildung, Vereinbarung von Familie und Beruf sowie Frauen in der Politik und häuslicher Gewalt aktiv. Gender Mainstreaming in öffentlichen Verwaltungen gibt es nur selten, hinzu kommen Projekte für ein «Gleichstellungscontrolling» (vgl. www.gleichstellungs-controlling.org).

Alles in allem haben die Gleichstellungsbüros wenig Kompetenzen und Durchsetzungsrechte, sind zudem hoffnungslos unterbesetzt und regelmäßigen politischen Angriffen auf ihre Existenz ausgesetzt. Die schweizerische Gleichstellungspolitik ist eine Mischung aus verschiedenen Ansätzen, deren Wirkungen noch genauer untersucht werden muss.

3. Dynamiken in der Erwerbsarbeit

Seit 1970 sind vier Entwicklungen für weibliche Erwerbsarbeit in der Schweiz charakteristisch und bilden den sozioökonomischen Hintergrund des Gleichstellungsgesetzes: die Zunahme der Erwerbstätigkeit und gleichzeitig der Teilzeitarbeit, die Entstehung eines „neo-klassischen Ernährermodells“ und eine weibliche Bildungsexpansion.

1. **Anstieg der Erwerbstätigkeit:**

Die Erwerbsquoten von Frauen stiegen zwischen 1970 und 2000 von 40% auf gut 70% (Bühler/Heye 2005, 24). 2006 waren 74.7% aller Frauen zwischen 15 und 64 sowie 87.8% aller Männer erwerbstätig. In Frankreich wie in der Gesamt-EU liegen diese Quoten tiefer, nämlich bei etwa 64% für Frauen und 78% für Männer.

2. **Zunahme der Teilzeitarbeit und prekärer Beschäftigungsverhältnisse**

2006 arbeiteten in der Schweiz 57.9% aller Frauen Teilzeit, aber nur 11.2% der Männer (in der EU-25 waren es 32.4% der Frauen und 7% der Männer). Über die Hälfte dieser Frauen arbeiten weniger als 20 Stunden wöchentlich (BFS 2007a: 3-7). Dabei hat die Unterbeschäftigung in den letzten Jahren deutlich zugenommen: 2006 wollten 10.5% der erwerbstätigen Frauen mehr arbeiten (BFS 2006). Auch sind Frauen mit 27.5% von prekären Arbeitsverhältnissen deutlich stärker betroffen als Männer mit 13.5% (BFS 2003, 42f.), d. h. sie leisten Arbeit auf Abruf, mit kurzen befristeten Verträgen oder weniger als sechs Stunden pro Woche.

3. **Entwicklung eines «Neoklassischen Modells»**

Nur noch ein Drittel aller Familien mit kleinen Kindern leben nach dem traditionellen Ernährermodell, d. h. der Vater ist Vollzeit erwerbstätig und die Mutter kümmert sich nur um Haushalt und Kinder. 1970 waren es noch etwa 70%. Ein «neo-klassisches Modell» ist entstanden: der Vater arbeitet Vollzeit, Mutter Teilzeit und verrichtet Haus- und Betreuungsarbeit (47% aller Haushalte). Zwei vollzeitig erwerbstätige Elternteile (9%) sind eine Ausnahme genauso wie zwei teilzeitig Arbeitende (1.6%, BFS 2003, 39). In 90% aller Haushalte mit Kindern tragen Frauen die Hauptverantwortung für die Haus- und Erziehungsarbeit (BFS 2003, 78f.). Bis auf wenige Ausnahmen ist die Kinderbetreuungssituation weiterhin prekär. Schweizweit gab es 2006 etwa 30.000 – 40.000 Betreuungsplätze (NZZ vom 10. März 2006) für etwa 450.000 Kinder im Vorschulalter, wobei zu beachten ist, dass wegen der vielen Teilzeitarbeit von Müttern meist nur ein halber Platz pro Kind benötigt wird. Ein Impulsprogramm des Bundes hat seit 2003 die Schaffung von etwa 18.000 *neuen* Betreuungsplätzen ermöglicht. Krippen, Horte und Tagesschulen sind prohibitiv teuer, selbst wenn sie subventioniert sind.

4. Weibliche Bildungsexpansion und hartnäckige Segregation

Frauen haben in den letzten Jahrzehnten bei der (Schul-)Bildung erheblich aufgeholt. Dennoch bleiben sie auch heute noch häufiger ohne Berufsausbildung. Sie wählen durchschnittlich kürzere Ausbildungen. Dies wirkt sich natürlich auf ihre spätere Laufbahn und den Lohn aus. An der geschlechtsspezifischen Berufswahl hat sich in den letzten Jahren kaum etwas verändert. Frauen sind darum auf wenige, meist schlecht bezahlte Berufsfelder konzentriert, und sie besetzen tiefere berufliche Positionen. 2005 waren nur 9% der beschäftigten Frauen, doch 17% der Männer in der Unternehmensleitung tätig (eigene Berechnungen nach SAKE 2005, S. 40f.).

Die Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern sind, auch bei gleicher Qualifikation, erheblich: Frauen verdienen im Durchschnitt ein Fünftel weniger als Männer. Diese Unterschiede sind in den letzten Jahren nur leicht gesunken, von 21.3% im Jahr 2000 auf 19.7% im Jahr 2004 und auf 18.9% im Jahr 2006: das monatliche Bruttogehalt betrug 2006 4'926 CHF für Frauen und 6'076 CHF für Männer (etwa 3103€ resp. 3838€, vgl. BFS 2007b). Die Unterschiede variieren je nach Ausbildungsstand und Position der Personen, nach Herkunft, Branchen und auch Region.

«Gemäss einer auf der Grundlage der LSE 1998 bis 2002 vom Büro BASS und der Universität Bern im Auftrag des Bundesamtes für Statistik und des Eidgenössischen Gleichstellungsbüros durchgeführten Studie sind 60% der Unterschiede auf objektive Faktoren wie Alter, Ausbildung, Dienstalter oder Wirtschaftssektor zurückzuführen. Bei den übrigen 40% handelt es sich somit um Lohndiskriminierungen». (BFS 2007b: 7)

Das Gleichstellungsgesetz bietet eine Möglichkeit, gegen Lohndiskriminierung vorzugehen. Die strukturellen Ursachen der schlechteren Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt können mit dem Gesetz aber nicht bekämpft werden, etwa die Berufswahl, das hohe Maß an Teilzeitarbeit oder die schlechte Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

4. Das Bundesgesetz für die Gleichstellung von Frau und Mann von 1996

4.1 Allgemeines und Entstehung

Das Gleichstellungsgesetz ist ein eigenes zivilrechtliches Gesetz, das klare Verfahrenswege im Fall von Geschlechterdiskriminierung im Erwerbsleben vorsieht. Diskriminierung ist nicht strafrechtlich verboten. Das Verfahren weist einige Besonderheiten auf, die positiv für den Schutz vor Diskriminierungen sind. Es gelten der

Untersuchungsgrundsatz und *Beweislasterleichterung*. Zudem gibt es ein eingeschränktes *Verbandsklagerecht* und besondere *Schlichtungsstellen*, bevor ein Fall vor Gericht geht. Die größte Schwäche des Gesetzes ist sein individualistischer und reaktiver Charakter. Die Gesetzesevaluation aus dem Jahr 2005 kommt zum Schluss:

«Das GIG ist darauf angelegt, Missständen abzuwehren, indem es Einzelpersonen (oder ihren Verbänden) erleichtert, gegen Diskriminierung vorzugehen. Damit wird trotz aller Hilfestellung die Verantwortung für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung praktisch ausschliesslich den von Diskriminierung Betroffenen selber übertragen. Die Diskriminierenden dagegen laufen kaum ein Risiko: Die Sanktionen sind nicht so hoch, dass sie abschreckend wirken. Der Staat als solcher übernimmt kaum Umsetzungsverantwortung.» (Arbeitsgemeinschaft 2005, V)

Schon vor 1996 war es theoretisch möglich, aufgrund des Gleichstellungsartikels in der Verfassung gegen Diskriminierung im Erwerbsleben zu klagen. In der Praxis blieb dies aber auf einige Lohngleichheitsprozesse beschränkt. (vgl. Kaufmann 1997, 1-31). 1988 legte eine vom Parlament eingesetzte Arbeitsgruppe einen umfangreichen Bericht zur «Lohngleichheit für Frau und Mann» vor. Dieser Bericht stellte neben eklatanter Lohndiskriminierung auch fest, dass Frauen aus Beweisschwierigkeiten, Angst vor Kündigung und hohen Kosten nicht für Lohngleichheit vor Gericht gingen. Der Bundesrat liess daraufhin ein Gleichstellungsgesetz erarbeiten, das im Vernehmlassungsverfahren und in der parlamentarischen Debatte mehrmals verändert wurde. Besonders strittig waren das Verbandsklagerecht, der Diskriminierungsbegriff, die Beweislasterleichterung, die Definition sexueller Belästigung, der Kündigungsschutz und die Höhe der Entschädigungen. 1995 wurde das Gesetz schliesslich von beiden Kammern verabschiedet. Deutlich wird am Text des Gesetzes, dass das Ziel der «Europafähigkeit der schweizerischen Rechtsordnung» auch hier angestrebt wurde. Der Text nahm geltende Richtlinien, Richtlinienentwürfe und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf (genauer dazu Englaro 2004).

4.2 Wichtigste Regelungen

Das Gleichstellungsgesetz gilt für unselbstständige Erwerbsarbeitsverhältnisse. Es verbietet direkte und indirekte Diskriminierung eines Geschlechts, auch aufgrund «des Zivilstandes, der familiären Situation oder, bei Arbeitnehmerinnen, auf eine Schwangerschaft.» (Art. 3, Abs. 1), insbesondere «bei Anstellung Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung.» (Art. 3, Abs. 2). Indirekte Diskriminierung wird nicht weiter definiert. Angemessene Massnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung stellen keine Diskriminierung dar (Art. 3, Abs. 2). Ebenso wurde ein

Rechtsweg vorgesehen, der über eine Schlichtungsstelle und ordentliche Gerichte führt. Dort muss die Diskriminierung nur glaubhaft gemacht, nicht bewiesen werden. Diese Beweislast erleichterung (Art. 6) gilt allerdings nicht für Anstellung und sexuelle Belästigung. Sexuelle Belästigung wird ebenfalls als Geschlechterdiskriminierung definiert.

Beschäftigte können auf Feststellung, Beseitigung und Unterlassung einer Diskriminierung klagen, auf die Zahlung des geschuldeten Lohnes (rückwirkend bis zu fünf Jahren) oder auf Schadenersatz und Genugtuung (Art. 5). Die Entschädigungen nach Gleichstellungsgesetz sind je nach Fall auf höchstens sechs schweizerische Durchschnittslöhne beschränkt. Das Gesetz enthält auch einen Schutz vor Rachekündigungen (Art. 9 und 10). Mit dem Instrument der Finanzhilfen (Art. 14) können seither sog. Förderprogramme von öffentlichen oder privaten Organisationen unterstützt werden, die die Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben fördern; dies sind sozusagen EU-Aktionsprogramme im Kleinen (mehr unter www.topbox.ch).

4.2.1 Besserer Kündigungsschutz

Der allgemeine Kündigungsschutz in der Schweiz ist schlecht. Eine Kündigung in der Schweiz kann zwar missbräuchlich sein, z. B. weil ein Arbeitnehmer verfassungsmäßige Rechte ausübt oder weil er Eigenschaften hat, die ihm kraft seiner Persönlichkeit zustehen. Doch ein Recht auf Weiterbeschäftigung gibt es nicht (außer bei öffentlichen Arbeitgebern), stattdessen kommt eine Entschädigung von höchstens 6 Monatslöhnen in Frage. Nur „zur Unzeit“ ausgesprochene Kündigungen, etwa während einer Schwangerschaft oder während einer Krankheit (bis zu einem halben Jahr) sind nichtig (vgl. Art. 336 – 337 Obligationenrecht). Im Gleichstellungsgesetz gibt es für die Dauer eines – auch informellen oder internen Verfahrens und der Beschwerde – sowie sechs Monate darüber hinaus einen Kündigungsschutz (Art. 10, Abs. 2). Dieser Schutz vor Rachekündigungen ist allerdings AnwältInnen und Gerichten kaum bekannt und darum wenig wirksam (Arbeitsgemeinschaft 2005, XI).

4.2.2 Sexuelle Belästigung als Geschlechterdiskriminierung

Artikel 4 des GIG definiert sexuelle Belästigung als Geschlechterdiskriminierung, zählt aber als Beispiele nur auch strafrechtlich relevante Taten auf. Weil sexuelle Belästigung aber bereits unter dieser Schwelle beginnt, haben öffentliche Verwaltun-

gen und viele (grosse) Unternehmen sexuelle Belästigung in Verordnungen und Reglementen präzisiert. So werden als sexuelle Belästigung definiert : anzügliche und peinliche Bemerkungen; Sprüche und Witze, die Personen aufgrund ihres Geschlechtes herabwürdigen; Vorzeigen und Verbreiten von pornographischen Bildern; anzügliche, herabwürdigende Blicke und Gesten; unerwünschte Berührungen; wiederholte unerwünschte Einladungen mit sexuellem Bezug; Annäherungsversuche, die mit Versprechen von Vorteilen oder Androhen von Nachteilen einhergehen. Im Verlaufe des Erwerbsleben werden etwa ein Viertel der Frauen und 10% der Männer mindestens einmal sexuell belästigt (EBG 2008, 5).

Nach dem Gleichstellungsgesetz sind Arbeitgeber verpflichtet, die Persönlichkeit ihres Personals zu schützen, Präventionsmassnahmen zu ergreifen und gegen sexuelle Belästigung vorzugehen, sei es von Mitarbeitenden oder externen Personen (z. B. Klienten). Das Gesetz sieht vor, dass der Arbeitgeber einer belästigten Person eine Entschädigung zu zahlen hat, wenn er keine geeigneten präventiven Massnahmen nachweisen kann. 2005 hatten zwei Drittel der schweizerischen Unternehmen keine Präventionsmassnahmen, v. a. KMUs nicht. In den letzten Jahren gab es viele Bestrebungen von kantonalen Arbeitsinspektionen oder Gewerkschaften, über sexuelle Belästigung, ihre Definition und Entwicklung sowie über die Konsequenzen und die Prävention zu informieren (vgl. www.sexuelle-belaestigung.ch).

Sexuelle Belästigung ist zunehmend enttabuisiert worden. Sie ist nach Lohngleichheit häufigstes Thema vor Schlichtungsstelle oder Gericht, v. a. in der Romandie. Vermutlich haben Medienberichterstattung und Mundpropaganda eine wichtige Mutmacherfunktion für betroffene Personen, sich auch zu wehren (vgl. Stutz 2005, 27). Häufig siegten die Belästigten auch vor Gericht. Arbeitnehmerorganisationen und Beratungsstellen sind mehrheitlich der Meinung, dass sich der Schutz vor Belästigung seit Einführung des GlG verbessert hat (Schär Moser/Bailod 2005, III).

4.3 Das Verfahren

4.3.1 Untersuchungsmaxime

Für Fälle nach Gleichstellungsgesetz gilt die Untersuchungsmaxime. Wie bei anderen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten auch «stellt der Richter den Sachverhalt von Amtes wegen fest und würdigt die Beweise nach freiem Ermessen.» (Art. 343, Abs. 3 Obligationenrecht). Nicht die Klagenden müssen also alle wesentlichen Fakten beibringen, sondern das Gericht muss bei Bedarf von sich aus Beweise erheben, z. B. Zeu-

gen befragen. Bisher übersehen viele Gerichte diese Maxime noch. In Prozessen, wo der Untersuchungsgrundsatz allerdings angewendet wurde, wurde öfter eine Diskriminierung festgestellt (Freivogel 2005, 38f.). So wurden bei 44% der Klagen wegen Lohngleichheit gerichtliche Gutachten eingeholt. In den meisten Fällen sind die Gerichte spätestens in der zweiten Instanz dem Gutachten im Wesentlichen gefolgt (Freivogel 2006, 1349). Dieses prozessuale Recht ist darum in seiner Bedeutung kaum zu überschätzen.

4.3.2 Beweislast erleichterung

Bei Beweislast erleichterung genügt es, vorerst die Diskriminierung glaubhaft zu machen. Das Gesetz definiert dies nicht näher, das Prinzip wurde aber von höheren Instanzen mittlerweile ausbuchstabiert: dem Gericht muss aufgrund objektiver Anhaltspunkte der Eindruck einer gewissen, nicht notwendigerweise überwiegenden, Wahrscheinlichkeit von Diskriminierung vermittelt werden. In einem zweiten Schritt muss der Arbeitgeber Nichtdiskriminierung beweisen oder die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Auch dieses Prinzip wurde in bisherigen Prozessen nur mangelhaft umgesetzt. Das Maß der Glaubhaftmachung variierte sehr stark je nach Gericht. Nur wenige verlangten einen Beweis der Nichtdiskriminierung oder prüften die Rechtfertigungen der Arbeitgeber (Freivogel 2005, III-IV).

4.3.3 Verbandsklage

Organisationen, die nach ihren Statuten die Gleichstellung von Frau und Mann fördern oder die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wahren und seit mindestens zwei Jahren bestehen, können im eigenen Namen feststellen lassen, dass eine Diskriminierung vorliegt, wenn der Ausgang des Verfahrens sich voraussichtlich auf eine grössere Zahl von Arbeitsverhältnissen auswirken wird. (Art. 7, Abs. 1). Wurde die Diskriminierung festgestellt, so müssen Entschädigungen oder Nachzahlungen dann von einzelnen Beschäftigten in einem neuen Prozess eingeklagt werden. Bei Lohngleichheit sind Verbandsklagen und darauf folgend Gruppen- oder Massenklagen typisch. Es klagen so gut wie nur Gewerkschaften. Bis Ende 2003 gab es 32 Verbandsklagen, davon gingen 28 um Lohn. Solche Klagen können große Auswirkungen haben. Vier Verfahren im Kanton Zürich resultierten in Lohn-Nachzahlungen von 280 Mio. Franken und jährlichen Zahlungen von 70 Mio. Franken. Ohne Verbandsklagerecht wären diese Verfahren unwahrscheinlich gewesen.

4.3.4 Schlichtungsstellen

Das Gesetz führte kantonale Schlichtungsverfahren ein. Die Schlichtungsstellen «beraten die Parteien und versuchen, eine Einigung herbeizuführen.» (Art. 11, Abs. 1). Diese Stellen sind niedrigschwellig und das Verfahren ist kostenlos. Einigen sich die Parteien, wird der Schlichtungsvorschlag rechtskräftig. Ansonsten muss innerhalb von drei Monaten Klage erhoben werden.

Die institutionellen Regelungen der Schlichtungsstellen, ihre Kompetenzen und Untersuchungskompetenzen variieren sehr stark. (Arbeitsgemeinschaft 2005, 14f.). Bis Ende 2003 waren 328 Fälle bei Schlichtungsstellen abgeschlossen (bei 3.34 Mio. abhängig Beschäftigten im Jahr 2003 kam 1 Fall auf 10.200 Beschäftigte). Am häufigsten waren Lohnungleichheit (37%), sexuelle Belästigung (26%) und diskriminierende Kündigung (17%) Thema (Stutz 2004: 17). Der Männeranteil betrug nur 5% und nur in einem Drittel der Fälle bestand das Arbeitsverhältnis noch (vgl. Stutz 2004, IV). In 40% der Fälle konnte eine Einigung erreicht werden. Diese Einigungsquoten sind kantonale wiederum sehr unterschiedlich, nämlich zwischen 19% und 58%. Von Gewerkschaften und Beratungsstellen wurde die Qualität der Schlichtungen als sehr unterschiedlich und zum Teil ungenügend beurteilt (Schär Moser 2005, IV). Die Empfehlungen der Evaluation gingen in den Entwurf der ersten eidgenössischen Zivilprozessordnung ein. Danach müssten z. B. die Stellen aus mindestens drei Personen bestehen, wobei die Beisitzenden paritätisch (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, Geschlecht) ausgewählt werden müssten und das Verfahren müsste innerhalb klarer Fristen abgewickelt werden.

4.3.5 Gerichtsverfahren

Wer mit dem Gleichstellungsgesetz Recht bekommen will, muss weit gehen. Bis Ende 2003 hat es in 176 Fällen insgesamt 269 Gerichtsurteile gegeben. (1 Fall pro 19.000 abhängig Beschäftigte). Jedes zweite erstinstanzliche Urteil wurde in die zweite und in weitere Instanzen gezogen und fast 20% der Entscheide stammen vom Bundesgericht. Der juristische Klärungsbedarf scheint groß. Die Lektüre der Evaluationsberichte legt nahe, dass die Qualität der erstinstanzlichen Urteile häufig schlecht ist. Doch:

«Den langen Atem, über mehrere Instanzen für sein Recht zu kämpfen, vorausgesetzt, kamen sicherlich die Mehrheit der Klagenden zu einem zumindest teilweise für sie positiven Urteil.» (Stutz 2005, 27)

Große Wirkung hatte das Gesetz beim Lohngefüge der Kantone. Die Hälfte aller Urteile erging wegen Lohngleichheitsklagen, besonders häufig im öffentlich-rechtlichen Bereich. Der hohe Anteil der Klagen aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich erklärt sich daraus, dass hier die Arbeitsplatzsicherheit höher ist und Beschäftigte in den typischen Frauenberufen besser organisiert sind als in anderen Branchen. Hier lassen sich auch mit einzelnen Verfahren die Arbeits- und Lohnsituation einer großen Gruppen von Personen verändern (Stutz 2005, 27f.).

Gerade Verfahren mit Verbands- und Lohnklagen können sich lange hinziehen, da hier häufig Gutachten eingeholt werden. Bei den Gutachten ging es häufig auch um die Gleichwertigkeit von typischen Frauen- mit typischen Männerberufen. Der Vergleich zwischen Krankenschwester und Polizist führte etwa zur Höherstufung der ersteren. Somit wurde hier indirekte Diskriminierung aktiv bekämpft. Allerdings gibt es in der Schweiz zu wenige ExpertInnen für Arbeitsgutachten, die zudem noch als unbefangen gelten. Häufig ordnet das Gericht die Datenherausgabe beim Unternehmen für solche Gutachten zu restriktiv an. Und schließlich spielen häufig finanzpolitische Überlegungen bei Lohngleichheitsklagen der Frauenberufe eine große Rolle (Schär Moser 2004, 46-48).

Sowohl die Analyse der Urteile als auch die befragten Gewerkschaften kommen zu einer Schlussfolgerung, die für das Funktionieren des Rechtsstaats bedenklich ist: Im Bereich des Gleichstellungsgesetzes würden häufig nicht primär juristische Argumente entscheiden, sondern persönliche oder politische Werthaltungen eine Rolle spielen, manchmal gekoppelt mit Ignoranz und Inkompetenz (Freivogel 2005, 38, Schär Moser 2004, V). Offenbar eignen sich oft RichterInnen neue Rechtsvorschriften selbst dann nicht an, wenn ihnen ein entsprechender Fall vorliegt. Gute Kenntnisse und sorgfältige Bearbeitung der Fragen auf Seiten des Gerichts und ein umfangreiches Beweisverfahren sowie kompetente AnwältInnen der Klagepartei und schließlich ein genügendes Durchhaltevermögen sind zentrale Kriterien für den Erfolg einer Klage (Freivogel 2005, 37).

5. Wirkungen und Konsequenzen des Gleichstellungsgesetz

5.1 Erfolge und Probleme:

Es gibt einige positive Schlussfolgerungen zu ziehen : Die Situation für Diskriminierungsopfer hat sich dank des Gesetzes leicht verbessert. Die Lohnschere in der

Schweiz hat sich in den vergangenen Jahren langsam aber beständig geschlossen und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz wurde enttabuisiert. Klare Verfahrensregeln und ein Schlichtungsverfahren erleichtern die Mobilisierung des Gesetzes. Dies ist im Vergleich zu anderen Ländern hervorzuheben, die nur einen allgemeinen Klageweg kennen (z. B. Deutschland oder Polen). Nach Aussagen befragter GewerkschaftlerInnen (Schär Moser 2005, 53) hat das Gesetz auch positiven Einfluss auf die Aushandlung von Gesamtarbeitsverträgen. Wie groß dieser Einfluss ist, wäre aber noch genauer zu untersuchen. In den letzten Jahren haben sich Gewerkschaften mit großen Kampagnen für Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern eingesetzt (vgl. www.lohngleichheit.ch). Hier bieten sich Möglichkeiten, mehr weibliche Mitglieder zu gewinnen. Dieser Einsatz wird aber gehemmt durch die Tatsache, dass Lohngleichheit vermutlich nur durch die relative Senkung von Männerlöhnen realisiert werden kann und Männer die Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder stellen. Lohngleichheit in der Schweiz wurde wohl eher über Gerichte als über Tarifverhandlungen vorangetrieben.

Auf der anderen Seite ist die Diskriminierung weiterhin eklatant. Häufig wird das Gleichstellungsgesetz nicht mobilisiert. Die Kenntnisse dieses Gesetzes sind bei den Arbeitnehmenden im Durchschnitt gering, bei Beratungsstellen, Gewerkschaften oder Personalverantwortlichen zwar größer, aber nicht ausreichend. Darum wird Diskriminierung, v. a. indirekte, bei den Betroffenen und den Arbeitgebenden oft nicht erkannt. Angst vor Kündigungen und vor langwierigen Verfahren sowie mangelnde Alternativen auf dem Arbeitsmarkt führen dazu, dass das Gleichstellungsgesetz bewusst *nicht* mobilisiert wird :

«Eine Verkäuferin in X, die ist Mitglied bei uns. (...) Sie weiss, dass sie 400 Franken weniger verdient als ihr Kollege. Und ich habe ihr auch gesagt, ich würde sie gerne unterstützen, wenn sie sich wehrt, und das wäre doch ein super Fall. Und es ist eine sehr engagierte Frau, eine Aktivistin, politisch sehr klug. Aber sie sagt, ich brauche diesen Job. (...) Und da kann ich nicht sagen, ‚hey, fehlt Dir der Mut oder was‘. Es stimmt ja einfach, es ist für sie wirklich schwierig, eine andere Stelle zu finden an ihrem Wohnort.» (Schär Moser 2005, 13)

Bedenklich scheint, dass sehr häufig höhere Instanzen für eine korrekte Anwendung des Gesetzes bemüht werden müssen. Die Kleinräumigkeit der Schweiz wirkt sich dysfunktional aus. Gerichte und Schlichtungsstellen können mit wenigen Fällen kaum Expertise erwerben.

Im europäischen Vergleich liegt die Schweiz zurück, weil das Gleichstellungsgesetz sich nur auf einen Diskriminierungsgrund – das Geschlecht – bezieht. Die parla-

mentarische Initiative von Paul Rechtsteiner (Sozialdemokraten) für ein umfassendes Gleichbehandlungsgesetz wurde noch nicht im Rat behandelt.

Um den individualistischen Ansatz des Gesetzes abzuschwächen, empfahl der Evaluationsbericht die Einrichtung einer Behörde mit Untersuchungskompetenzen, die aus eigener Initiative Abklärung und Untersuchungen durchführen kann und ein Behördenklagerecht hat, ähnlich den Institutionen in vielen angelsächsischen Ländern oder der HALDE. Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten sollten merklich ausgebaut und eine Pflicht zur Gleichstellungsförderung im Unternehmen eingeführt werden. Ergänzend sollte die allgemeine Lohntransparenz gefördert werden und einfache Instrumente geschaffen werden, um in einem Betrieb schnell relevante Informationen über die Löhne zu erheben.

5.2 Politische Konsequenzen:

Neue verbindliche Vorgaben oder Institutionen sind politisch zur Zeit nicht mehrheitsfähig. Die Regierung wollte sich bei den Vorschlägen aus dem Evaluationsbericht auf nichts Verbindliches festlegen. Es gab eine ganze Reihe parlamentarischer Vorstöße, die Vorschläge der Evaluation aufnahmen und verbindliche Gesetzesänderungen verlangten, so z. B. die Einführung von Lohngleichheitstests in der Privatwirtschaft, die Verbesserung des Kündigungsschutzes und der Ausbau der Sanktionen; Ausweitung der Beweislastleichterung auf Anstellung und sexuelle Belästigung und die Möglichkeit einer Leistungsklage von Organisationen (nicht nur Feststellungsklage). Alle Verbesserungen des Gleichstellungsgesetzes sowie Verpflichtungen der Unternehmen wurden von Regierung und Parlament abgelehnt. Während einige Parlamentarier das Problem immer noch leugnen, gibt die Regierung die Ungleichheit im Erwerbsleben zu. Doch entweder seien die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht geeignet, unpraktikabel oder ein zu großer Eingriff in die wirtschaftliche Freiheit. Die Idee, dass die Garantie und Durchsetzung von Grundrechten eine aktive staatliche Verpflichtung auch bei der Gleichheit der Geschlechter ist, setzt sich nur langsam durch. So werden in nächster Zeit eher die ressourcenstarken Diskriminierten – z. B. im öffentlichen Dienst mit relativ großer Arbeitsplatzsicherheit – vor Gericht ziehen. Unterstützung durch Gewerkschaften und Berufsverbände werden weiterhin wichtig sein, um die strukturellen Schwächen des Gesetzes zu mildern. Strategische Allianzen zwischen Abgeordneten und der Zivilgesellschaft sind für notwendige Gesetzesänderungen unabdingbar.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft (2005), «Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes Synthesebericht», Bern. Verfügbar unter www.buerobass.ch.
- Bühler Elisabeth und Corinna Heye (2005), «Eidgenössische Volkszählung 2000: Fortschritte und Stagnation in der Gleichstellung der Geschlechter 1970-2000». Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2003), «Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz. Dritter statistischer Bericht», Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2006), «SAKE: Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 2005. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen 2005 », Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2007a), «Der Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich Frauen und Männer im Erwerbsleben», Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2007b), «Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2006» Neuchâtel.
- Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG) vom 24. März 1995 (SR 151.1).
- EBG (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann), 2008: «Risiko und Verbreitung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Eine repräsentative Erhebung in der Deutschschweiz und in der Romandie», Bern. Verfügbar unter www.sexuelle-belaestigung.ch.
- Englaro Laura (2004) «Das Ausmass des autonomen Nachvollzugs von EG-Recht durch die Schweiz im Kontext des Schweizerischen Gleichstellungsgesetzes», Basel: Europa-Institut der Universität Basel.
- Freivogel Elisabeth (2005), « Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes Inhaltsanalytische Auswertung der Gerichtsfälle in den Kantonen Graubünden, Schwyz, Waadt und Zürich», Binningen. Verfügbar unter www.buerobass.ch.
- Freivogel Elisabeth (2006), «Lücken und Tücken in der Anwendung des Gleichstellungsgesetzes», in Aktuelle Juristische Praxis, No. 11, p. 1343 –1351.
- Kaufmann, Claudia (1997) «Hintergrund und Entstehung», in Bigler-Eggenberger Margrith und Claudia Kaufmann (Hrsg.), Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Frankfurt/M; Basel, 1-31.
- Schär Moser Marianne (2005), « Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes Mündliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwält/innen», Bern. Verfügbar unter www.buerobass.ch.
- Schär Moser Marianne und Jürg Baillod (2005), «Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros», Bern. Verfügbar unter www.buerobass.ch.
- Stutz Heidi (2004), «Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes Schriftliche Befragung der Schlichtungsstellen Bern. Verfügbar unter

www.buerobass.ch.

Stutz Heidi (2005), «Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes Befragung der zuständigen Gerichte und statistische Grobauswertung der Gerichtsurteile», Bern. Verfügbar unter www.buerobass.ch.

Wahl Angelika von (1999), «Gleichstellungsregime», Opladen: Leske + Budrich.