

ARBEITSGEMEINSCHAFT
Büro BASS . Konsumstrasse 20 . 3007 Bern . 031 / 380 60 80 . heidi.stutz@buerobass.ch
büro a&o . Waaghausgasse 5 . 3011 Bern . 031 / 311 59 86 . schaer@bueroaundo.ch
Elisabeth Freivogel, lic. iur., LL.M., Advokatin . Hauptstr. 104 . 4102 Binningen . 061 / 421 05 95
freivogel@advokaturbuero-bl.ch

BASS



Dr. Jürg Baillo

**ADVOKATURBÜRO
ELISABETH
FREIVOGEL**

Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes

Schriftliche Befragung der Schlichtungsstellen (Baustein 3)

Einzelbericht im Auftrag des Bundesamts für Justiz

Heidi Stutz

Bern, November 2004

Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Zusammenfassung	II
Teil I: Grundlagen	1
1 Ausgangslage	1
1.1 Durchführung der Befragung	2
1.2 Methodischer Hinweis	2
1.3 Rücklauf und Datengrundlage	2
Teil II: Ergebnisse	5
2 Institutionalisierung und Erfahrungen der Schlichtungsstellen	5
2.1 Institutionalisierung	5
2.2 Knowhow und Weiterbildung	6
2.3 Kompetenzen der Schlichtungsstelle	7
2.4 Beratung	8
2.5 Bekanntheit der Stelle und Informationsbemühungen	9
2.6 Bekanntheitsgrad des Gleichstellungsgesetzes	10
2.7 Gründe für ausbleibende Schlichtungsbegehren und Klagen	10
2.8 Probleme mit der Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes	11
2.9 Wie kann das Gleichstellungsgesetz (noch) wirksamer umgesetzt werden?	11
3 Schlichtungsfälle	13
3.1 Entwicklung und Verteilung der Schlichtungsfälle	13
3.2 Art der Diskriminierung	17
3.3 Charakteristika und Ausgang der Verfahren	19
3.4 Die Arbeitnehmenden, die um Schlichtung ersuchen	23
3.5 Betroffene Betriebe	27
4 Fazit	29
4.1 Konkrete Diskriminierungsfälle auf der Ebene Schlichtungsstellen:	29
4.2 Neue Regelungen im Gleichstellungsgesetz	33
4.3 Allfällige Probleme und Massnahmen zur wirksameren Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes	33
5 Literatur	35
6 Anhang	36
6.1 Fragebogen Schlichtungsstellen	37
6.2 Fragebogen Schlichtungsfälle	41

Zusammenfassung

Der vorliegende Einzelbericht ist Teil einer umfassenden Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes (GIG). Der Evaluationsauftrag geht auf eine Motion der Nationalrätin Vreni Hubmann (02.3142) zurück, die verlangte, dass Rachekündigungen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nichtig statt anfechtbar sein sollen und dass die Dauer des Kündigungsschutzes angemessen verlängert werden soll. Da das Thema der Rache Kündigung nicht für sich allein untersucht werden kann, wurde die Evaluation ausgedehnt auf die Frage, inwiefern das Gleichstellungsgesetz seinem Anspruch gerecht wird. Mögliche Schwachstellen des Gesetzes sollen aufgezeigt und ein allfälliger Reformbedarf ermittelt werden.

Die Schlichtungsstellen für Streitigkeiten über Diskriminierungen im Erwerbsleben wurden durch das Gesetz erst geschaffen. Deshalb interessieren ihre Erfahrungen und allfällige Schwierigkeiten hier ganz besonders. Alle Schlichtungsstellen erhielten im Frühling 2004 **zwei Fragebogen**, einen zu den **institutionellen Regelungen und den Erfahrungen** der Stelle, den anderen zu ihren **Schlichtungsfällen**. Der Rücklauf aus dieser Vollerhebung ist insgesamt sehr gut. Schlichtungsstellen aller Kantone haben sich an der Befragung beteiligt. Lücken bestehen nur in jenen drei Kantonen, wo die Kompetenzen der Schlichtungsstellen innerhalb des Kantons regional aufgeteilt sind (AR, VD, VS). Insgesamt konnten so die Antworten von **33 Schlichtungsstellen** sowie **355 Schlichtungsverfahren** ausgewertet werden.

Institutionelle Regelungen und Erfahrungen

Die kantonalen Schlichtungsstellen nach GIG sind sehr **unterschiedlich institutionalisiert**. In den meisten Kantonen existiert eine zentrale Stelle, zwei Kantone haben getrennte Stellen für den privat- und den öffentlich-rechtlichen Bereich und drei haben mehrere Schlichtungsstellen mit regional aufgeteiltem Gebiet. Ausser in acht Kantonen bestehen über das gesetzliche Minimum hinaus auch Schlichtungsmechanismen im öffentlich-rechtlichen Bereich. In zehn Kantonen ist das Schlichtungsverfahren im privatrechtlichen Bereich fakultativ, in allen anderen obligatorisch. In sieben Kantonen sind die Stellen an Gerichten angesiedelt. Nur in drei Kantone verlangen die Schlichtungsstellen ein förmliches Rechtsbegehren, in 12 kann das Anliegen formlos mündlich und in 12 formlos

schriftlich eingereicht werden. In sechs Kantonen schlichtet eine Einzelperson, in allen anderen sind es mehrere Personen, die meist auch eine Vertretung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite umfasst. In 15 Kantonen ist auch die Geschlechterzusammensetzung des Gremiums geregelt.

Die **Kompetenzen** der Schlichtungsstellen gehen weit auseinander: In sieben Kantonen haben sie immer das Recht, in Mischkonflikten zu vermitteln, bei denen auch **Klagepunkte nach OR** anstehen, in sechs Kantonen dürfen sie das kategorisch nicht, in sechs weiteren nur, wenn die Hauptpunkte das GIG betreffen. In den anderen ist diese Frage nicht geregelt.

In vier Kantonen steht den Schlichtungsstellen nur das **Beweismittel** der Befragung der Parteien zur Verfügung. In 15 Kantonen dürfen sie zusätzlich Drittpersonen mündlich befragen, in 13 amtliche Akten einholen und in 18 allgemein Auskünfte erfragen. In 17 Kantonen kann die Schlichtungsstelle einen **Einfachen Schriftwechsel** anordnen.

Die Schlichtungsstellen haben laut GIG auch die Aufgabe, die Parteien zu beraten. Dieser **Beratungsauftrag** wird sehr unterschiedlich interpretiert. In sieben Kantonen beraten die Stellen gar nicht und in den übrigen geht die geschätzte Zahl Beratungen stark auseinander. Wenig Beratung durch die Schlichtungsstelle ist dann kein Problem, wenn andere sachkompetente Beratungsangebote bestehen. Dies ist in 16 Kantonen der Fall. Trotzdem erachten nur gut die Hälfte der Kantone die Beratung für von Diskriminierung Betroffene als zufriedenstellend gelöst. In sechs Kantonen kennen die Schlichtungsstellen die Beratungssituation nicht. Der Anteil der Beratungen, der in ein Schlichtungsverfahren münden, liegt unter 25%.

Nur drei Stellen schätzen sich selber als sehr bekannt ein, acht gehen von einem mittleren **Bekanntheitsgrad der Stelle** aus und 14 taxieren sich als wenig bekannt. Elf Kantone haben auch gar nichts unternommen, um ihre Schlichtungsstelle bekannt zu machen, und nur sieben Stellen betreiben selber eine aktive Informationspolitik. Die **Bekanntheit des Gleichstellungsgesetzes** wird generell nicht als sehr hoch eingestuft: Gut bis sehr gut informiert sind in den Augen der Schlichtungsstellen 80% der Schlichterinnen und Schlichter, 50% der Gerichte, 40% der Anwältinnen und Personalverantwortlichen, 26% der Geschäftsleitungen und 12% der Arbeitnehmenden.

Das wichtigste **Hindernis für das Einreichen eines Schlichtungsbegehrens** sehen die Stellen in der Angst vor Kündigung. Sie bestätigen also die in der Motion Hubmann geäusserte Befürchtung, dass Diskriminierungsopfer sich nicht wehren, weil sie nicht wirklich vor Arbeitsplatzverlust geschützt sind. An zweiter Stellen folgen die Angst vor Exponierung und geringe Erfolgschancen.

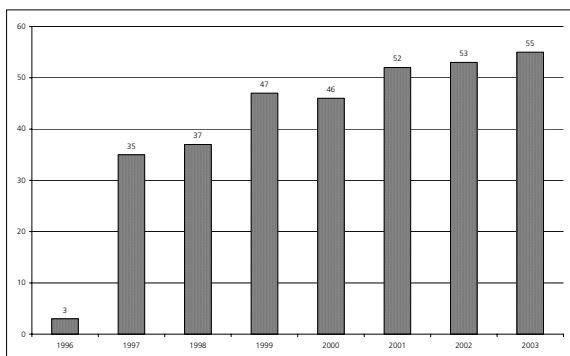
Nach **Problemen bei der Umsetzung des GIG** gefragt, stimmen 90% der Schlichtungsstellen der Aussage zu, dass Diskriminierungen von den Betrieben oft nicht als solche erkannt werden. Dies deutet auf ein Informationsproblem. Die Schlichtenden bejahen zu zwei Dritteln, die Sachverhaltsermittlung sei dadurch erschwert, dass die Arbeitgebenden kein Interesse haben, belastendes Material herauszugeben, halten die Arbeitgebenden aber dennoch mehrheitlich für in der Regel kooperativ. Dieser teilweise Widerspruch zeigt, dass es klare Regeln für die Auskunftspflicht der Betriebe braucht. Erstaunlicher: Fast drei Viertel der Schlichtenden sind mit der Aussage einverstanden, der Kündigungsschutz sei im GIG ausreichend gelöst. Sie glauben offensichtlich nicht, dass der Schutz vor Arbeitsplatzverlust im Gesetz lösbar ist.

Die vorgeschlagenen **Massnahmen** zielen vor allem auf eine Verbesserung der Information. Es werden jedoch auch Vorschläge zur besseren Organisation der Schlichtungsstellen gemacht und Veränderungen am Gesetz vorgeschlagen.

Schlichtungsverfahren

Die **Auswertung der Schlichtungsfälle** zeigt, dass die Unterschiede bei den Fallzahlen pro Beschäftigten mitunter auch zwischen Kantonen mit ähnlichen Regelungen gross sind.

Entwicklung der Fallerledigungen

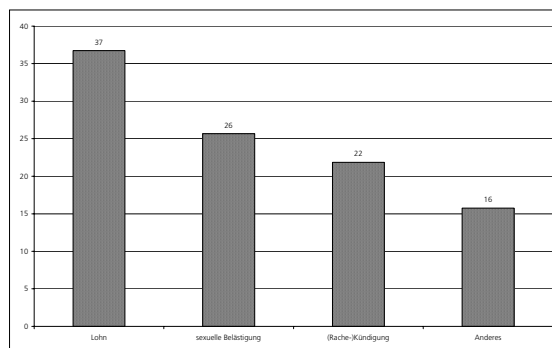


Die **Zahl der Schlichtungsverfahren** hat sich seit 1999 nur noch geringfügig erhöht. Von einem Boom kann nicht die Rede sein. Hinter

dieser Gesamtbilanz stehen jedoch ganz unterschiedliche Trends. In einigen Kantonen nahmen die Fallzahlen ab (TI, BS), während sie in anderen stagnierten (ZH, BE) und im Ausnahmefall GE stark zugelegt haben. Ein Vergleich zwischen der Entwicklung im öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Bereich zeigt auch, dass die Fallzahlen sich vor allem im **öffentlichen Sektor** sprunghaft bewegen, was mit Beschwerdebooms aufgrund einzelner politischer Entscheide zusammenhängen könnte. Im **Privatsektor** nehmen die Fallzahlen kontinuierlicher zu, stagnieren aber seit dem Jahr 2000 ausser in Genf.

Von den verschiedenen **Diskriminierungsarten** sind von den Schlichtungsstellen Lohndiskriminierungen am häufigsten zu behandeln (37% aller Fälle), an zweiter Stelle folgt sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (26%), an dritter Stelle die zusammengefasste Kategorie diskriminierende Kündigung/Rachekündigung (22%), wobei erstere bedeutend häufiger sind als zweitere (5%). Alle anderen Diskriminierungsarten spielen vor den Schlichtungsstellen eine untergeordnete Rolle.

Diskriminierungsarten in %



Die Häufigkeit der einzelnen Diskriminierungsarten unterscheidet sich zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Bereich markant. Im **öffentlich-rechtlichen Bereich** geht es in 59% der Fälle um den Lohn, im **privatrechtlichen Sektor** nur in 29%. Noch wichtiger ist hier sexuelle Belästigung (31%) und fast gleich wichtig sind (Rache)Kündigungen (26%). Letztere beiden Kategorien machen im öffentlich-rechtlichen Bereich nur je 11% der geltend gemachten Diskriminierungen aus.

Die meisten Schlichtungsbegehren werden von **Einzelpersonen** eingereicht (95%). 95% der vorstellig werdenden Arbeitnehmenden waren Frauen, 5% Männer. Die Arbeitnehmenden waren in 58% der Fälle **anwaltlich vertreten**, die Arbeitgeberseite in 40% der Verfahren. Die

meisten Erledigungen der Schlichtungsstellen erfolgen gestützt auf einen **einfachen Schriftenwechsel** (91%) und die **mündliche Befragung der Parteien** (99%). In fast einem Viertel der Fälle wurden auch Dritte mündlich befragt (23%). Das Einholen von Auskünften oder amtlichen Akten kommt nur selten vor. Gutachten wurden nur in 2 Fällen angefordert, beide vom zuständigen Gleichstellungsbüro.

In 40% der Schlichtungsverfahren kommt eine **Einigung** zu Stande. Die insgesamt 53% **Nichteinigungen** teilen sich je nach Stelle in rein festgestellte Nichteinigungen sowie Nichteinigungen mit Empfehlung oder Weisung auf. 8% der Verfahren enden mit einem Rückzug, der ganz unterschiedlich motiviert sein kann. Die Einigungsquote ist im öffentlich-rechtlichen Bereich (45%) etwas höher als im Privatsektor (38%), die Rückzugsquote ist halb so hoch (5 statt 10%). Nahezu gleich viele Schlichtungen enden mit einer Nichteinigung.

Die **Einigungsquoten** der verschiedenen Stellen sind sehr unterschiedlich hoch. Liegt dieser Anteil in ZH, BS und BE um 60%, so sind es in GE gerade 19%. Für die Unterschiede gibt es verschiedene Erklärungsfaktoren (obligatorisches oder fakultatives Verfahren; Recht, Schriftenwechsel anzuordnen; Unterschiede beim Anteil privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Verfahren oder dem Anteil verschiedener Diskriminierungsarten), die jedoch nicht alle Differenzen erklären.

Von den Verfahren, in denen keine Einigung erzielt werden konnte, landen mindestens 54% **vor Gericht**, mehr als die Hälfte davon automatisch. In mindestens 22% der Nichteinigungsfälle gaben die Arbeitnehmenden nach der erfolglosen Schlichtung auf. Bei weiteren 24% ist nicht bekannt, ob sie weitergezogen wurden.

Die **Verfahrensdauer** der Schlichtungen reicht von unter einem bis zu 29 Monaten. Die Unterschiede sind teilweise in der Art der Fälle begründet. So zeigt sich bei Auswertung der Verfahrensdauer nach Schlichtungsstellen, dass die einzelne Stelle mitunter sehr unterschiedlich viel Zeit braucht, um Schlichtungsverfahren abzuschliessen. Im gesamtschweizerischen Schnitt sind innert drei Monaten die Hälfte aller Schlichtungsverfahren abgeschlossen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer dagegen liegt bei 4.8 Monaten, weil sich die Schlichtung mitunter sehr viel länger hinziehen kann. Ausserordentlich schnell werden die Verfahren in Genf abgewickelt: Nach einem Monat sind hier die Hälfte aller Fälle abgeschlossen. Ausreisser geben oben

sind die Waadt, (wengleich die Aussagen sich hier nur auf 4 Fälle stützen), die öffentlich-rechtliche Schlichtungsstelle im Aargau (wobei dort reine Lohnstreitigkeiten im Rahmen einer Besoldungsrevision zu klären waren) und Graubünden.

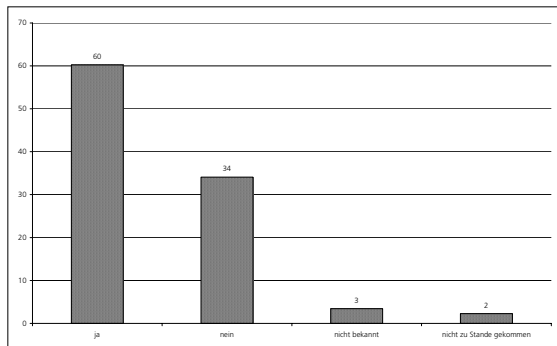
Die **Arbeitnehmenden**, die ihren Fall vor die Schlichtungsstelle ziehen, kommen häufig aus Büroberufen (28%), aber auch diverse Kader und Hochqualifizierte (21%) sind stark vertreten. Die typischen Berufe des öffentlichen Sektors, Pflegeberufe, Lehrpersonen und Berufe des Sozialwesens, dominieren hier nicht. Auch Berufsgruppen mit typischerweise tiefer Qualifikation in Verkauf, Reinigung und Gastgewerbe sowie Arbeiterinnen und diverse Tiefqualifizierte finden den Weg vor die Schlichtungsstellen, wenn auch in geringerem Mass. Während für Lehrpersonen und Kader/Hochqualifizierte Lohndiskriminierung deutlich überwiegt, ist für Arbeiterinnen/Tiefqualifizierte und insbesondere Berufe des Gastgewerbes sexuelle Belästigung das häufigere Problem. Die anderen Berufsgruppen liegen dazwischen. Diskriminierende Kündigung machen vor allem Kader/Hochqualifizierte geltend. Sie spielen aber auch - zusammen mit Rache-kündigungen - bei Büroberufen und im Gastgewerbe eine wichtige Rolle.

Im Bezug auf die **Dauer des Arbeitsverhältnisses** unterscheiden sich die Personen, welche die Schlichtungsstelle anrufen, nicht grundsätzlich von anderen weiblichen Beschäftigten. Bei anderen Strukturmerkmalen schon: So ist bei der **Art der Bezahlung** der Anteil der Arbeitsverhältnisse mit Monatslohn mit 91 Prozent eher übervertreten. Bezüglich des **Arbeitsverhältnisses** sind Vollzeit Erwerbstätige mit 53% stärker vertreten und Teilzeitangestellte mit 23% schwächer als es dem Anteil an allen weiblichen Beschäftigten entspricht (45% Vollzeit, 55% Teilzeit).

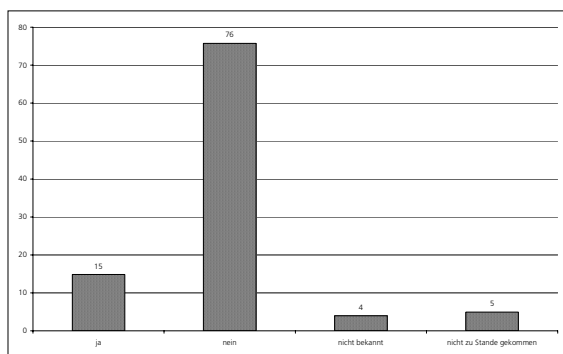
Der **Anteil weiter bestehender Arbeitsverhältnisse** ist schon bei Eingang der Schlichtungsverfahren mit 37% nicht hoch. Bis zur Erledigung der Verfahren sinkt er auf 29%. Fast zwei Drittel der Arbeitnehmenden, die vor die Schlichtungsstelle ziehen, wehren sich also erst nach der Kündigung. Der Vergleich zwischen öffentlich-rechtlichem und den privatrechtlichem Bereich verweist auf grosse Unterschiede: Die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse bestehen nach der Schlichtung zu 60% weiter, bei den privatrechtlichen liegt der entsprechende Anteil bei 15%.

Zusammenfassung

Ungekündigte Arbeitsverhältnisse in %
(öffentlich-rechtlich)

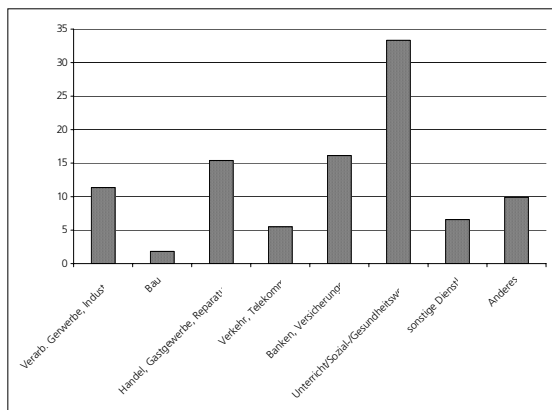


Ungekündigte Arbeitsverhältnisse in %
(privatrechtlich)



Die in Schlichtungsverfahren involvierten **Betriebe** sind im öffentlichen Sektor sehr viel häufiger die Kantone als Gemeinden oder andere öffentliche Institutionen. Im Privatsektor ist die Grösse der Betriebe häufig nicht bekannt. Die vorhandenen Angaben weisen darauf hin, dass Schlichtungsbegehren eher aus mittleren und grossen Betrieben kommen.

Branchen in %



In der Auswertung nach **Branchen** liegen Unterrichts-, Sozial- und Gesundheitswesen mit einem Anteil von 33% an der Spitze. Der Wert ent-

spricht jedoch in etwa dem Anteil dieser Branchen an den weiblichen Beschäftigten. Es folgen Banken und Versicherungen mit 16%, was weit über ihrem Anteil an den weiblichen Beschäftigten (ca. 5%) liegt. Fast gleich häufig sind (Detail)Handel, Gastgewerbe und Reparaturen betroffen (15%). Hier liegt der Anteil der Personen, die um Schlichtung ersuchen, deutlich unter dem Anteil dieser Branchenkategorie an den weiblichen Beschäftigten (ca. 30%). In den übrigen Branchen stimmt der Anteil um Schlichtung Ersuchenden ziemlich genau mit dem Anteil an den weiblichen Beschäftigten überein. Bei der Analyse nach **Arbeitsort** resultiert ein starkes Übergewicht der grossen städtischen Zentren mit 53% der Fälle. 33% der Schlichtungsverfahren betrafen Arbeitsplätze in Regionalzentren oder Agglomerationen und nur 9% Arbeitsverhältnisse auf dem Land.

Fazit

Die Befragung der Schlichtungsstellen und die Auswertung der Schlichtungsverfahren verweisen auf grosse und erklärungsbedürftige Unterschiede zwischen den Kantonen. Einerseits zeigen Schlichtungen nach Gleichstellungsgesetz das Potenzial, Konfliktlösungen bedeutend zu erleichtern, zu beschleunigen und die Gerichte durch hohe Einigungsquoten zu entlasten. Andererseits wird dieses Potenzial nicht überall realisiert.

Zusammenfassend und positiv formuliert wäre für eine effiziente Schlichtungsstelle auf institutioneller Ebene wichtig:

- hoher Bekanntheitsgrad (keine dezentralen Lösungen; aktive Informationspolitik);
- fachkompetentes, niederschwelliges Beratungsangebot;
- Mitabdeckung des öffentlichen Sektors;
- formloses Schlichtungsbegehren;
- glaubwürdiges und rechenschaftspflichtiges Schlichtungsgremium;
- Kompetenz, auch Klagepunkte nach OR zu beurteilen;
- genügend Beweismittel;
- einfacher Schriftenwechsel;
- kurze Verfahrensdauer.

Inhaltlich haben die Schlichtungsstellen den besseren Zugang zu Konfliktlösungsverfahren für Personen aus dem **Privatsektor** ein Stück weit realisiert. Die Schwachstelle ist hier, dass nur 15% der Arbeitsverhältnisse das Schlichtungsverfahren überdauern. Dank Schlichtung ist es auch selbstverständlicher geworden, sich gegen **sexuelle Belästigung** zu wehren. Auch da aber

Zusammenfassung

kann das Arbeitsverhältnis selten aufrechterhalten werden.

Der **Schutz vor Kündigung** erweist sich, wie dies beim Anstoss der Evaluation vermutet wurde, als zentrales Problem. Gerade weil das Schlichtungsverfahren oft erst nach der Kündigung angestrengt wird, sind diskriminierende Kündigungen jedoch häufiger das Thema als Rachekündigungen. Das Problem kann deshalb über eine zeitliche Ausdehnung des Kündigungsschutzes bei Rache Kündigung allein kaum gelöst werden.

Teil I: Grundlagen

1 Ausgangslage

Der vorliegende Einzelbericht ist Teil einer umfassenden Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Die Federführung für die Durchführung der Evaluation liegt beim Bundesamt für Justiz. Das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), das Bundesamt für Statistik (BFS) sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) sind in der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe vertreten, welche die Evaluation begleitet. Der Evaluationsauftrag geht auf eine Motion der Nationalrätin Vreni Hubmann (02.3142) zurück, die vom Nationalrat am 21.6.2002 als Postulat überwiesen wurde. Hubmann verlangte, dass Rachekündigungen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nichtig statt anfechtbar sein sollen und dass die Dauer des Kündigungsschutzes angemessen verlängert werden soll (Änderung Art 10 GIG). Da das Thema der Rache Kündigung nicht für sich allein untersucht werden kann, wurde die Evaluation ausgedehnt auf die Frage, inwiefern das Gleichstellungsgesetz seinem Anspruch gerecht wird. Mögliche Schwachstellen des Gesetzes sollen aufgezeigt und ein allfälliger Reformbedarf ermittelt werden. Die Aktivitäten und Tätigkeitsfelder des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann sind nicht Gegenstand der Evaluation, insbesondere auch nicht die Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz. Diese beiden Bereiche wurden bereits in früheren Evaluationen untersucht.

Wir gehen grundsätzlich davon aus, dass für die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes ein **Vorgehen auf drei Ebenen** gleichermassen wichtig ist:

- Eruierung und Auswertung der GIG-Fälle (Gerichte und Schlichtungsstellen).
- Befragung verschiedener an der Umsetzung des GIG Beteiligter zu ihren Erfahrungen.
- Statistische Auswertung der Löhne und der beruflichen Stellung von Frauen und Männern (aufgrund der LSE) als wichtigste Indikatoren für eine ungleiche Erwerbssituation.

Der 3. Punkt ist in einem separaten Auftrag des Bundesamts für Statistik geregelt.¹ Das Forschungsdesign für die ersten beiden Punkte besteht aus folgenden Bausteinen:

- Baustein 1: Literatur- und Dokumentenanalyse
- Baustein 2: Befragung aller zuständigen Gerichte und statistische Grobauswertung der Gerichtsfälle
- Baustein 3: Befragung der Schlichtungsstellen und Auswertung der Schlichtungsfälle
- Baustein 4: Befragung von Organisationen und Beratungsstellen der Arbeitnehmenden-Seite
- Baustein 5: Unternehmensbefragung
- Baustein 6: Inhaltsanalytische Auswertung der Gerichtsfälle aus einzelnen Kantonen
- Baustein 7: Qualitative Vertiefung durch persönliche Interviews mit Akteurinnen und Akteuren, die professionell mit dem Gleichstellungsgesetz zu tun haben.

Der vorliegende Einzelbericht stellt die Resultate des Bausteins 3 «Befragung der Schlichtungsstellen und Auswertung der Schlichtungsstellen» vor. Der Baustein diene dazu, die folgenden Fragen zu beantworten:

¹ Die Lohnanalyse führt das Büro BASS in Zusammenarbeit mit der Universität Bern (Prof. Michael Gerfin) durch.

Tabelle 1: Inhalte der Befragung

Konkrete Diskriminierungsfälle: Ebene Schlichtungsstellen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie viele Schlichtungsfälle gab es in den einzelnen Kantonen? Was waren die Themen? Zu welchem Ergebnis kamen sie? ■ Gibt es zwischen den einzelnen Kantonen systematische Unterschiede? Hängen diese mit den verschiedenen Organisationsformen der Schlichtungsstellen zusammen? ■ Wo nehmen die Schlichtungsstellen selber Stärken und Schwächen des GIG wahr? Wo sehen sie Probleme?
Neue Regelungen im GIG: Beweislastenerleichterung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Welchen Einfluss hat die Beweislastenerleichterung bzw. das Fehlen derselben? ■ Sind unterschiedliche Erfolgsquoten von Schlichtungen in Bereichen des GIG, in welchen die Beweislastumkehrung gilt bzw. nicht gilt, festzustellen?
Neue Regelungen im GIG: Kündigungsschutz	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hindert die Angst vor Arbeitsplatzverlust heute noch Diskriminierte daran, sich zu wehren? ■ Wie viele Schlichtungsbegehren werden aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis heraus, wie viele nach einer Kündigung eingereicht? Wie oft kommt es in der Folge zu einer Kündigung (Rachekündigung) bzw. einem fortbestehenden Arbeitsverhältnis? ■ Wie oft war der Kündigungsschutz in GIG-Verfahren ein Thema?
Neue Regelungen im GIG: Sexuelle Belästigung Rechtsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie gross war der Anteil Klagen zum Thema sexuelle Belästigung? ■ Wäre eine Ausdehnung der Beweislastumkehr auf sexuelle Belästigung zu begrüssen? ■ Wie könnte aus Sicht der Schlichtungsstellen die Umsetzung des GIG wirksamer gestaltet werden?

1.1 Durchführung der Befragung

Die Befragung wurde im Frühling 2004 durchgeführt. Die Schlichtungsstellen erhielten zwei Fragebogen: den einen, schriftlich auszufüllenden zu den institutionellen Regelungen und den Erfahrungen der Stelle insgesamt, den anderen elektronisch in der Form einer Excel-Datei zugestellten zu allen Schlichtungsfällen, welche die Stelle seit ihrem Bestehen zu betreuen hatte. Beide Fragebogen finden sich im Anhang.

1.2 Methodischer Hinweis

Bei der vorliegenden Befragung handelt es sich um eine Vollerhebung. Dadurch ist die Stichprobe grundsätzlich identisch mit der Grundgesamtheit. Bei der Datenauswertung von Vollerhebungen kann auf die Anwendung von Verfahren der analytischen Statistik, die zur Überprüfung des Schlusses von Kennwerten der Stichprobe auf die entsprechenden Parameter der Grundgesamtheit dienen (Prüfstatistik, Signifikanztests), verzichtet werden. Die Auswertung erfolgt in Form deskriptiver Beschreibung der beobachteten Werte mit Hilfe von Häufigkeitstabellen, statistischen Kennwerten oder Grafiken. Die Zuverlässigkeit der Resultate ist einzig abhängig vom Fragebogenrücklauf sowie der Vollständigkeit der aufgeführten Schlichtungsfälle.

1.3 Rücklauf und Datengrundlage

Wie in **Tabelle 2** ersichtlich, ist der Rücklauf insgesamt sehr gut. In allen Kantonen, die nur eine GIG-Schlichtungsstelle haben, hat sich diese an der Befragung beteiligt. Im Aargau und im Kanton Luzern, wo zwei Schlichtungsstellen existieren, von denen die eine den privatrechtlichen, die andere den öffentlich-rechtlichen Bereich abdeckt, haben jeweils beide Stellen geantwortet. Lücken bestehen nur dort, wo die Kompetenzen der Schlichtungsstellen innerhalb des Kantons regional aufgeteilt sind. (VD 3 von 5, VS 1 von 2 Stellen). Die Absicht, die effektiv mit der Schlichtungsaufgabe Betrauten direkt zu befragen, erwies sich in Appenzell-Ausserrhoden nicht als gangbarer Weg. Hier teilen sich 20 Vermittlerämter auf Gemeindeebene und eine zentrale Koordinationsstelle in der Kantonsverwaltung die Arbeit. Nur 5 Vermittlerämter schickten den Fragebogen zurück, und die Koordinationsstelle teilte mit, sie antworte stellvertretend für die Vermittlerämter. Ihrem Wunsch, nur ihre Antworten in die Auswertung einzubeziehen, haben wir schliesslich entsprochen. Die Antworten der ebenfalls angeschriebenen für Gleichstellungsfälle zuständigen Stellen in der Bundesverwaltung, bei SBB und Schweizer Post werden hier nicht ausgewertet, da ihre

Teil I: Grundlagen: 1 Ausgangslage

Aufgaben und Kompetenzen mit den kantonalen Schlichtungsstellen nur beschränkt vergleichbar sind. Insgesamt wurden die Fragebogen mit Ausnahme der Geldbeträge zu den Einigungssummen² nahezu vollständig ausgefüllt.

Tabelle 2: Rücklauf

	Angeschriebene Stellen	Antwortende	Zuständigkeit	Schlichtungen öff.r. Bereich	Schlichtungen priv.r. Bereich	Anzahl Verfahren seit Bestehen
Ganze Schweiz**	3	3	öffentlich-rechtlich	--	--	--
AG	2	2	1 öffentlich-rechtlich 1 privatrechtlich	obligatorisch	fakultativ	28
AI	1	1	beides	fakultativ	fakultativ	0
AR	21	6	privatrechtlich	inexistent	obligatorisch	0
BE	1	1	beides	fakultativ	fakultativ	41
BL	1	1	beides	obligatorisch	obligatorisch	19
BS	1	1	beides	obligatorisch	obligatorisch	35
FR	1	1	beides	fakultativ	fakultativ	7
GE	1	1	beides	obligatorisch	obligatorisch	65
GL	1	1	privatrechtlich	inexistent	obligatorisch	1
GR	1	1	privatrechtlich	inexistent ³	obligatorisch	3
JU	1	1	privatrechtlich	obligatorisch	obligatorisch	5
LU	2	2	1 öffentlich-rechtlich 1 privatrechtlich	fakultativ	obligatorisch	10
NE	1	1	beides	fakultativ	fakultativ	1
NW	1	1	beides	fakultativ	obligatorisch	0
OW	1	1	privatrechtlich	inexistent	obligatorisch	1
SG	1	1	privatrechtlich	inexistent	fakultativ	6
SH	1	1	privatrechtlich	inexistent	obligatorisch	4
SO	1	1	privatrechtlich	fakultativ ⁴	fakultativ	5
SZ	1	1	beides	obligatorisch	obligatorisch	5
TG	1	1	privatrechtlich	inexistent	obligatorisch	7
TI	1	1	beides	obligatorisch	obligatorisch	32
UR	1	1	beides	fakultativ	fakultativ	0
VD	5	3	beides	obligatorisch ⁵	obligatorisch	4
VS	2	1	beides	fakultativ	fakultativ	9
ZG	1	1	beides	obligatorisch	obligatorisch	4
ZH	1	1	beides	fakultativ	fakultativ	63
Gesamt	56	38				355

Quelle: eigene Erhebung. ** Schweizer Post, SBB, Eidg. Personalamt

Die Vollständigkeit der gemeldeten Verfahren wurde überprüft durch einen Quervergleich mit den Erhebungen des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) aus früheren Jahren. Wo ältere Fälle, die in den Befragungen des EBG enthalten waren, in der jetzigen Befragung nicht auftauchten, wurden insgesamt 53 fehlende Fälle aus den EBG-Befragungen übernommen.⁶ Die nach wie vor bestehenden leichten Abweichungen gegenüber den Resultaten der EBG-Statistik kommen dadurch zu Stande, dass in unserer Befragung reine Nichteintretensentscheide nur ganz vereinzelt gemeldet und darum nicht

² Dieser Bereich wurde in der Folge nicht ausgewertet.

³ Laut einer Umfrage des Eidg. Büros für die Gleichstellung ist die Bündner Vollziehungsverordnung in diesem Punkt unklar. Der Verwaltungsgerichtspräsident geht davon aus, dass die Schlichtungsstelle auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse zuständig ist, der Gerichtsschreiber geht aufgrund der Grossratsprotokolle wie die Schlichtungsstelle selber vom Gegenteil aus.

⁴ Vermittlungskommission ohne eigentliche Schlichtungskompetenz.

⁵ Laut Umfrage des Eidg. Büros für die Gleichstellung inexistent.

⁶ Grössere Lücken bestanden bei den Kantonen TI (29) und BE (10). In beiden dieser Kantone hat die Stellenleitung gewechselt. Einzelne Fälle wurden auch bei den Kantonen GR (3), NE (1), SG (1), SO (3), VD (3) und VS (3) nachgetragen.

Teil I: Grundlagen: 1 Ausgangslage

aufgenommen wurden. Es ist allerdings festzuhalten, dass solche Nichteintretensentscheide bei Stellen mit beschränkten Kompetenzen zahlenmässig ins Gewicht fallen können.⁷ In den aus früheren Befragungen des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung ergänzten Fällen sind die Angaben unvollständig.

Insgesamt konnten so 355 Schlichtungsverfahren ausgewertet werden. Auch wenn davon auszugehen ist, dass einzelne Schlichtungsverfahren fehlen, ist somit die ganz grosse Mehrheit erfasst. Die Auswertung ist also auch in diesem Bereich repräsentativ. Die Schlichtungsstellen haben im Allgemeinen eine immense Arbeit geleistet, um die gefragten Informationen angeben zu können. Die meisten haben die Spalten der Falltabelle ziemlich vollständig ausgefüllt. Mühe machte jedoch vielen die Frage nach der Einigungssumme. Hier liegt der Antwortanteil deutlich tiefer als in den anderen Bereichen. Bei Fällen, die aus den früheren Befragungen des EBG ergänzt wurden, liegen nur die dort bereits erfassten Kriterien (Eingangs- und Erledigungsdatum, Art der Diskriminierung, Erledigungsart, öffentlich- oder privatrechtlich, anwaltschaftliche Vertretung und Weiterbestehen des Arbeitsverhältnisses bei Erledigung) vor.⁸

⁷ So übertreffen sie z.B. im Kanton Schaffhausen die materiellen Ergebnisse um das Doppelte (10 Nichteintretensentscheide, 4 hier aufgenommene Verfahren), aber auch bei der Berner Stelle ist das Nichteintreten ein relativ häufiges Ergebnis.

⁸ Dasselbe gilt für die Verfahren aus dem Kanton Zug.

Teil II: Ergebnisse

Die beiden Befragungsteile Institutionalisierung und Erfahrungen der Schlichtungsstellen (vgl. Kapitel 2) sowie Schlichtungsfälle (vgl. Kapitel 3) sind im Folgenden separat ausgewertet. Das Schlusskapitel 4 versucht aus den vorliegenden Resultaten ein erstes Fazit zu ziehen.

2 Institutionalisierung und Erfahrungen der Schlichtungsstellen

Das Gleichstellungsgesetz verpflichtet die Kantone, Schlichtungsstellen für den privatrechtlichen Bereich einzurichten. Real haben die Kantone dies in sehr unterschiedlicher Form umgesetzt. Teilweise sind sie über die Mindestanforderung hinausgegangen und sehen Schlichtungen gemäss GIG auch im öffentlich-rechtlichen Bereich vor (vgl. **Tabelle 2**). Die folgende Auswertung erfolgt mehrheitlich kantonsweise. Sie geht der Frage nach, wie die Stellen institutionell verankert und konkret ausgestaltet sind (Abschnitte 2.1 und 2.2), vergleicht ihre Kompetenzen (Abschnitt 2.3), untersucht, wie weit sie den ebenfalls im Gleichstellungsgesetz verankerten Beratungsauftrag wahrnehmen (Abschnitt 2.4) und wo sie aufgrund der eigenen Beratungserfahrungen Gründe für ausbleibende Schlichtungsbegehren sehen (Abschnitt 2.5). Damit zusammen hängt wie sie den Bekanntheitsgrad des Gleichstellungsgesetzes überhaupt einschätzen (Abschnitt 2.6) und wie in den einzelnen Kantonen über das Bestehen der Schlichtungsstellen nach GIG informiert wurde und wird (Abschnitt 2.5). Als letztes werden die Einschätzungen der Schlichtungsstellen dazu vorgestellt, wo sie Schwierigkeiten im Umgang mit dem GIG orten und was verbessert werden könnte, um die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes zu verbessern (Abschnitt 2.9).

2.1 Institutionalisierung

■ **Stellen pro Kanton:** Wie bereits dargestellt, haben die meisten, aber längst nicht alle Kantone eine zentrale Schlichtungsstelle (vgl. Tabelle 2). Über 70 Prozent der Stellen stimmen der Aussage *"Das Beste ist eine zentrale Schlichtungsstelle pro Kanton für den privatrechtlichen und den öffentlich-rechtlichen Bereich."* zu (Mittelwert 3.21 bei 4er-Skala⁹).

■ **Zuständigkeit für privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Bereich:** Die meisten Kantone haben Schlichtungsverfahren nach GIG für beide Bereiche eingeführt. Die Ausnahmen, in denen nur für den privatrechtlichen Bereich eine Schlichtungsstelle besteht, sind AR, GL, GR, OW, SG, SH und TG. Es fällt auf, dass über die Zuständigkeiten im öffentlich-rechtlichen Bereich in verschiedenen Kantonen Unsicherheiten bestehen.

■ **Fakultative oder obligatorische Schlichtung:** Im privatrechtlichen Bereich ist das Schlichtungsverfahren in 10 Kantonen fakultativ (AG, AI, BE, FR, NE, SG, SO, UR, VS, ZH), in allen anderen obligatorisch. Wo auch im öffentlich-rechtlichen Bereich Schlichtungsstellen bestehen, ist die Regelung dort meist analog. Im Aargau ist die Schlichtung im öffentlich-rechtlichen Bereich obligatorisch, während sie im privatrechtlichen Bereich fakultativ ist. In Nidwalden ist es umgekehrt. Die Stellen selber haben keine Präferenz für fakultative Schlichtungen (sie lehnen die entsprechende Aussagen zu über 70 Prozent ab). Ob sie indifferent sind oder ein obligatorisches Verfahren vorziehen, ist daraus nicht zu schliessen. Generell wird vermutet, dass bei einem freiwilligen Schlichtungsverfahren die Bereitschaft grösser ist, auf Vergleichsvorschläge einzutreten.

⁹ Der hier ausgewiesene Mittelwert ist kein Mittelwert im strengen Sinn, da der Grad der Zustimmung nur in ganze Zahlen 1= lehne völlig ab, 2 = lehne eher ab, 3= stimme eher zu, 4 = stimme völlig zu gemessen wurde. Er dient hier nur als Indikator für den Grad der Zustimmung oder Ablehnung, wobei der Wert 2.5 einer neutralen Haltung entspricht. Höhere Werte sind immer stärker zustimmend, tiefere immer ablehnender.

ten. Als Argument für das Obligatorium wird die Entlastung der Gerichte angeführt. Beide Thesen sollen bei der Auswertung der Schlichtungsfälle überprüft werden.

■ **Ansiedlung der Stelle:** In 10 Kantonen wurden in Schlichtungsstellen in bestehende Strukturen eingegliedert, davon siedelten 4 sie an gerichtlichen (AR, JU, LU, VD), 6 an anderen Behörden an (AI, OW, SO, TG, UR, VS). In den übrigen Kantonen wurden neue Institutionen geschaffen. 3 von ihnen haben diese Institution an Gerichten angesiedelt (GE, NW, SH), 11 an anderen Behörden (AG, BL, BS, FR, GL, NE, SG, SZ, TI, ZG, ZH). Der Kanton Bern hat eine sachlich unabhängige Kommission geschaffen. Der Kanton Graubünden lagerte die Aufgabe im Auftragsverhältnis an eine Rechtsanwältin aus.

■ **Mindestanforderungen an Schlichtungsbegehren:** Der erleichterte Zugang war ein wichtiges Argument für die Einführung der Schlichtungsstellen nach Gleichstellungsgesetz. In 12 Kantonen kann ein Schlichtungsbegehren denn auch formlos und auch mündlich eingereicht werden (AI, AR, FR, GL, GR, SG, SH, SO, UR, VS, ZG, ZH), in 11 weiteren wird ein formloses schriftliches Begehren verlangt (AG, BE, BS, GE, LU, NE, OW, SZ, TG, TI, VD). 3 Kantone verlangen ein förmliches Rechtsbegehren (BL, JU, NW).

■ **Zusammensetzung des Schlichtungsgremiums:** In 6 Kantonen schlichtet eine Einzelperson Konflikte nach GIG (AR, GR, JU, SH, UR, VS). In den übrigen Kantonen setzt sich das Schlichtungsgremium aus mehreren Personen zusammen. Ausser in SO und SZ ist zudem eine Vertretung von Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenseite vorgeschrieben.

■ **Vorschriften bezüglich Geschlechteranteil:** 11 Kantone regeln die Zusammensetzung des Schlichtungsgremiums nach Geschlecht nicht, darunter all jene, die Einzelschlichterinnen oder -schlichter kennen (übrige ohne Regelung: BL, NE, NW, SO, TI, UR, VD). Von den anderen Kantonen schreiben 8 Geschlechterparität vor (AI, BE, GE, OW, SZ, TG, ZG, ZH), die übrigen haben eine Regelung, welche die Vertretung beider Geschlechter vorschreibt. Real werden 21 Stellen (u.a. GE und ZH) von Frauen geleitet, 11 von Männern.

2.2 Knowhow und Weiterbildung

Schlichtungsverfahren sind im Unterschied zu Gerichtsverhandlungen grundsätzlich nicht öffentlich. Damit besteht grundsätzlich keine Kontrolle, wie weit sie tatsächlich im Sinne des GIG arbeiten und ob mitunter die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung gegenüber einer einvernehmlichen Lösung in den Hintergrund tritt. Die Sensibilisierung der Schlichtungsstellen für diese Thematik ist deshalb zentral. Es wurden drei Indikatoren abgefragt, um dieser Problematik indirekt auf die Spur zu kommen.

■ **Mindestanforderungen an Schlichtende:** Das Präsidium der Schlichtungsstellen wird in den meisten Kantonen von Juristinnen oder Juristen versehen. In den Kantonen mit Einzelschlichtenden schreiben dies jedoch nur JU und VS vor. Für die übrigen Schlichterinnen und Schlichter gilt diese Anforderung nur in 5 Kantonen (GE, JU, SO, VD, VS). 10 Kantone stellen eine Mindestanforderung im Sinne von «Erfahrung mit Arbeitsrecht und/oder Personalwesen» (AI, FR, JU, LU, SH, TG, UR, VD, VS, ZG). Vorkenntnisse in Gleichstellungsfragen verlangen nur 4 Kantone (JU, TG, VS, ZG). 6 stellen andere fachliche Anforderungen (GE, JU, LU, SH, TG, VS). In 14 Kantonen müssen die Schlichterinnen und Schlichter keinerlei Mindestanforderungen genügen (AG, AR, BE, BL, BS, GL, R, NE, NW, OW, SG, SZ, TI, ZH). Das bedeutet nicht notwendig, dass die Schlichtenden in diesen Kantonen weniger qualifiziert sind. Oft haben bestimmte Organisationen (Sozialpartner, Frauenorganisationen) ein Vorschlagsrecht. In BS wird das Gleichstellungsbüro angehört.

■ **Aus- und Weiterbildung:** Kurse oder Fachtagungen zur Weiterbildung bieten nur 4 Kantone den Schlichtenden an (AR, BS, GL, LU). Selbststudium ist generell die wichtigste Bildungsquelle.

■ **Kontakte zu Gleichstellungsbüros:** Auch der Kontakt zu einem Gleichstellungsbüro kann fachliches Knowhow sichern helfen. Solche Kontakte sind nur in 4 Kantonen offiziell vorgesehen (BE, BS, FR, ZG), in

10 Kantone bestehen sie informell (AG, BL, JU, LU, NW, SG, TG, UR, VS, ZH).¹⁰ Über die Intensität der Kontakte sagt die Art des Kontaktes noch nichts aus. Im Aargau zum Beispiel sind die beiden Schlichtungsstellen und das Gleichstellungsbüro im gleichen Verwaltungsgebäude auf dem gleichen Stock untergebracht. Die Schlichtungsstellen legen mitunter Wert darauf, als vom Gleichstellungsbüro unabhängige Stelle aufzutreten. Von den übrigen Schlichtungsstellen sind 5 in Kantonen ohne Gleichstellungsbüro tätig (AI, GL, SH, SO, SZ), 6 haben trotz der Existenz eines Gleichstellungsbüros zu diesem keinen Kontakt (AR, GE, GR, NE, OW, TI).

2.3 Kompetenzen der Schlichtungsstelle

■ **Recht, arbeitsrechtliche Fragen zu behandeln:** Da in realen Konflikten oft arbeitsrechtliche Probleme, die im Obligationenrecht geregelt sind, und Diskriminierungen nach GIG Hand in Hand gehen, stellt sich die Frage, wer für solche «Mischkonflikte» zuständig ist. In 6 Kantonen dürfen die Schlichtungsstellen solche Fälle nicht behandeln (BE, FR, NE, NW, SH, SZ), in 7 anderen dagegen dürfen sie dies in jedem Fall (AG/öff-r., AR, GE, JU, LU/privatr., VD, ZH) und in 6 weiteren, wenn die Hauptklagepunkte das GIG betreffen (BL, BS, LU/öff-r., SO, TI, ZG). Bei den übrigen Schlichtungsstellen ist diese Frage nicht geregelt.

Tabelle 3: Beweismittel und Einfacher Schriftenwechsel

Kantone	Mündliche Befragung Parteien	Mündliche Befragung Drittpersonen	Einholen von amtl. Akten	Auskünfte	Gutachten	Gutachten Gleichstellungsbüro	anderes	Einfacher Schriftenwechsel
AG	Ja	Ja	Ja Nein	Ja	Nein	Nein	Augenschein	Ja
AI	--	--	--	--	--	--	--	--
AR	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
BE	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
BL	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
BS	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
FR	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	--
GE	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
GL	Ja	Nein	Nein	Nein (!)	Nein	Nein	Nein	Nein (!)
GR	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
JU	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
LU	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
NE	Ja	Nein (!)	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
NW	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Zivilprozessuale Beweismittel	Ja
OW	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
SG	Ja	Ja	Nein (!)	Nein (!)	Nein	Nein (!)	Nein	Ja
SH	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
SO	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein (!)	Nein	Nein	Ja
SZ	Ja	Nein (!)	Nein (!)	Nein (!)	Nein	Nein	Nein	Ja
TG	Ja	Nein (!)	Ja	Nein	Nein	Nein	Augenschein	Ja
TI	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
UR	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
VD ¹¹	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
VS	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
ZG	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
ZH	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein (!)	Nein (!)	Augenschein	Ja
Gesamt	25 Ja	15 Ja	13 Ja	18 Ja	6 Ja	2 Ja		17 Ja

Quelle: Eigene Erhebung. (!) = Schlichtungsstelle hat dieses Recht nicht, wünscht es sich aber.

■ **Beweismittel und einfacher Schriftenwechsel:** Auf welche Beweismittel sich die Schlichtungsstellen stützen können, ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich geregelt (vgl. **Tabelle 3**).¹² In 4 Kantonen

¹⁰ Die Angaben aus der Waadt widersprechen sich in diesem Punkt diametral und wurden deshalb aus der Auswertung ausgeschlossen. Da eine Meldepflicht der Fälle ans Gleichstellungsbüro besteht, ist möglicherweise diese Meldung der einzige Kontakt.

¹¹ Die Angaben zur Waadt sind in mehreren Punkten widersprüchlich. Hier wurden die Mehrheitsmeinungen aufgenommen.

erfolgt die Schlichtung allein aufgrund der mündlichen Befragung der Parteien (AR, GL, SH, SZ). Selbstverständlich steht dieses Beweismittel auch in den allen anderen Kantonen den Schlichtungsstellen zu. In 15 Kantonen dürfen aber zusätzlich Drittpersonen mündlich befragt werden, in 13 Kantonen haben die Schlichtungsstellen das Recht, amtliche Akten einzuholen, und in 18 Kantonen dürfen sie allgemein Auskünfte erfragen. Das Recht, Gutachten einzuholen, existiert nur in 6 Kantonen. Dass Gleichstellungsbüros Gutachten abgeben, erlauben nur 2 Kantone. Dagegen kann die Schlichtungsstelle in 17 Kantonen einen Einfachen Schriftenwechsel anordnen.

Als zusätzliche Beweismittel gewünscht werden von den Stellen mit wenig Kompetenzen vor allem die mündliche Befragung von Drittpersonen (3), das Einholen von Auskünften (3), aber auch das Einholen von amtlichen Akten (2). Gutachten (2) und Gutachten von Gleichstellungsbüros (2) erwähnen eher Schlichtungsstellen, die über die anderen Beweismittel bereits verfügen. Nur eine zusätzliche Schlichtungsstelle möchte das Recht haben, einen einfachen Schriftenwechsel anzuordnen.

Wie viele Kompetenzen sollte eine Schlichtungsstelle in den Augen der Stellenleitenden überhaupt haben? Dies wurde durch Stellungnahmen zu zwei Aussagen ausgelotet: *"Dass bereits die Schlichtungsstelle umfangreiche Abklärungen vornimmt, macht keinen Sinn. Dafür sind die Gerichte da."* Dem stimmen gut zwei Drittel zu, knapp ein Drittel möchten hier weiter gehen (MW 2.90). Die Aussage *"Die Schlichtungsstellen sollten auch Entscheidkompetenzen haben."* lehnen folgerichtig fast zwei Drittel ab, ein gutes Drittel stimmt zu (MW 2.34).¹³

Die Befunde widerspiegeln, dass unter den Schlichtungsstellen auch keine Einigkeit darüber besteht, wie tief in diesem den Gerichten vorgelagerten Verfahren bereits in die Materie eingestiegen werden soll. Gewisse Stellen argumentieren, dass ein Vergleichsvorschlag mit Erfolgchancen erst dann vorgelegt werden könne, wenn sich die Situation genügend erhellen lässt. Zur Überprüfung dieser These wird in der Auswertung der Fälle analysiert, ob die Einigungsquote von Stellen mit mehr Kompetenzen tatsächlich höher ausfällt.

2.4 Beratung

In Absatz 1 von Artikel 11 des Gleichstellungsgesetzes ist festgehalten, dass die Schlichtungsstellen auch die Aufgabe haben, die Parteien zu beraten. Dieser Beratungsauftrag wird in der Realität sehr unterschiedlich interpretiert (vgl. Tabelle 4). Die meisten Schlichtungsstellen beraten von Diskriminierung Betroffene, die sich mit Fragen an sie wenden. In 7 Kantonen jedoch ist dies nicht der Fall. Doch auch in den übrigen geht die geschätzte Zahl Beratungen pro Kanton stark auseinander. Da die Kantone auch unterschiedlich gross sind, lassen sich diese Zahlen nicht direkt vergleichen. Aussagekräftiger ist hier, sie mit den Beschäftigtenzahlen im Kanton in Relation zu setzen und so zu standardisieren: Je kleiner die resultierende Zahl, desto selbstverständlicher nehmen Betroffene die Beratung der Schlichtungsstelle in Anspruch. Dieser Vergleich zeigt eine andere Rangfolge der Unterschiede. Auch in etlichen kleineren Kantonen wie JU, UR oder FR scheint die Beratung über die Schlichtungsstellen gut abgedeckt zu werden. Unter den grossen Kantonen bleibt Zürich Spitzenreiter, die Genfer Stelle dagegen, die bezüglich Fallzahlen auch ganz vorne liegt, bietet überhaupt keine Beratung an.

¹² Die Schlichtungsstelle AI hat dazu keine Angaben gemacht.

¹³ Entscheidkompetenz haben derzeit nur die beiden Basler Schlichtungsstellen, wenn sie als Schiedsgericht angerufen werden.

Tabelle 4: Beratung

Kantone	Anzahl Beratungen pro Jahr	Beratung pro Beschäftigte im Kanton	Existieren weitere Beratungsstellen	Existiert Gleichstellungsbüro	Beratungssituation zufriedenstellend?	Anteil Beratungen, die zu Verfahren führen
AG	15	17'473	ja	ja	ja	Unter 25%
AI	0	keine	keine	nein	ja	--
AR	2	11'646	ja	ja	ja	Weiss nicht
BE	36	14'350	ja	ja	ja	25-50%
BL	8	14'988	ja	ja	ja	25-50%
BS	36	4'311	ja	ja	Weiss nicht	Unter 25%
FR	20	5'387	keine	ja	nein	Unter 25%
GE	0	keine	ja	ja	nein	--
GL	--	--	keine	nein	ja	--
GR	0	keine	ja	(ja)	Weiss nicht	--
JU	10	3'445	ja	ja	ja	Weiss nicht
LU	32	5'664	ja	ja	Weiss nicht	Unter 25%
NE	0	keine	keine	ja	nein	--
NW	0	keine	ja	ja	Weiss nicht	--
OW	0	keine	ja	ja	ja	--
SG	50	4'742	ja	ja	nein	Unter 25%
SH	3	12'537	keine	nein	ja	Unter 25%
SO	4	28'692	keine	nein	ja	Unter 25%
SZ	5	11'467	keine	nein	ja	Unter 25%
TG	7	15'055	ja	nein	Weiss nicht	Unter 25%
TI	2	81'563	ja	ja	nein	Weiss nicht
UR	5	3'218	keine	nein	nein	--
VD	0	keine	Weiss nicht	ja	Weiss nicht	--
VS	10	13'100	keine	ja	ja	Unter 25%
ZG	5	13'730	ja	nein	ja	Unter 25%
ZH	240	3'189	ja	ja	ja	Unter 25%

Quelle: eigene Erhebung; Beschäftigtenzahlen gemäss Statistisches Jahrbuch2004, BFS

Eine schwach ausgebildete Beratungstätigkeit der Schlichtungsstelle braucht noch kein Problemsymptom zu sein. Es kann auch eine Aufgabenteilung mit anderen Stellen im Kanton spielen, welche die Beratungstätigkeit übernehmen. In 16 Kantonen existieren solche anderen sachkompetenten Beratungsangebote. Trotzdem bejahen insgesamt nur gut die Hälfte der Kantone (14), die Beratung für von Diskriminierung Betroffene sei zufriedenstellend gelöst. Einige von ihnen (wie AI) stützen sich in dieser Einschätzung offensichtlich auf ausserkantonale Angebote, da im Kanton selbst keine Beratungstätigkeit existiert. In anderen Kantonen bieten die Stellen selbst keine Beratung an, ohne zu wissen, ob andere Angebote existieren (wie VD). Etliche Stellen sind auch nicht in der Lage, die Beratungssituation insgesamt einzuschätzen. Gefragt, wie oft Beratungen dann auch zu Schlichtungsverfahren führen, geht die grosse Mehrheit von einem Anteil unter 25 Prozent aus.

Die Bedeutung der Beratung zeigt sich auch daran, dass der häufigste Weg an die Schlichtungsstelle über eine andere Stelle (Gleichstellungsbüro, Arbeitnehmenden-Organisation oder eine andere Beratungsstelle) führt, die den Betroffenen beratend zur Seite steht (16 Nennungen). Dass sich jemand als direkte Reaktion auf einen Medienbericht oder auf anwaltliches Anraten hin an die Schlichtungsstelle wendet, kommt dagegen selten vor (je 1). Eher noch wenden sich Personen von sich aus an die Stelle (3). Viele Schlichtungsstellen wissen jedoch gar nicht, auf welchen Wegen Diskriminierungsopfer an Sie gelangen (13).

2.5 Bekanntheit der Stelle und Informationsbemühungen

Nur in 3 Kantonen schätzen die Schlichtungsstellen sich selber als sehr bekannt ein (AG/OE, VD, ZG), 8 Kantone gehen von einem mittleren Bekanntheitsgrad aus (BL, FR, LU/OE, SG, SH, SO, VS, ZH), in 14 ta-

xieren sich die Schlichtungsstellen als wenig bekannt (AG priv., AI, AR, BE¹⁴, BS, GE, GL, GR, LU priv., OW, SZ, TG, TI, UR). Weitere 3 Kantone können Bekanntheitsgrad ihrer Stelle nicht einschätzen (JU, NE, NW).

Mit entscheidend für den Bekanntheitsgrad ist, ob je in irgendeiner Form über die Existenz der Schlichtungsstelle informiert wurde. Bei allen Stellen, die sich als sehr bekannt einschätzen, wurde gezielt Öffentlichkeitsarbeit betrieben, um die Stelle bekannt zu machen. Dies trifft mit Ausnahme von SH und VS auch auf alle Stellen mit mittlerem Bekanntheitsgrad zu. Von den wenig bekannten Stellen wurde in der Hälfte der Kantone aber ebenfalls Öffentlichkeitsarbeit betrieben (AG/privatr., BE, GE, GL, LU/privatr., TI, UR). Dies trifft auch auf JU und NE zu. Insgesamt haben 11 Kantone gar nichts unternommen, um die Institution der Schlichtungsstelle bekannt zu machen (AI, AR, BS, GR, NW, OW, SH, SZ, TG, VD, VS).

Nur 7 Schlichtungsstellen betreiben selber aktive Information (AG/öff.r., BE, FR, GL, LU/öff.r., SO, ZH), insgesamt 8 Schlichtungsstellen verfügen über eine Internet-Homepage.

2.6 Bekanntheitsgrad des Gleichstellungsgesetzes

Die Schlichtungsstellen wurden auch um eine Einschätzung dazu gebeten, wie gut verschiedene Personengruppen ihrer Erfahrung nach über die Inhalte des GIG informiert sind.¹⁵ Deutlich am besten schneiden die Schlichterinnen und Schlichter der eigenen Stelle ab (MW 4.04), die knapp 80 Prozent der Stellenleitenden als gut bis sehr gut informiert einstufen. Dies deckt sich mit dem Ergebnis der Kontrollfrage: Dort lehnen 84 Prozent die Einschätzung ab, dass das Fachwissen der Schlichtenden oft mangelhaft sei. Die zweitbesten Noten erhalten die Gerichte (MW 3.35), die noch von der Hälfte der Antwortenden als gut bis sehr gut informiert eingestuft werden. Allerdings fallen hier grössere Abweichungen gegen unten auf. So werden die Gerichte von 25 Prozent der Stellenleitenden als schlecht bis sehr schlecht informiert eingeschätzt. Die Gruppen der Anwältinnen und Anwälte (MW 3.22) sowie der Personalverantwortlichen (MW 3.25) schneiden sehr ähnlich ab: Um 40 Prozent von ihnen gelten als gut bis sehr gut informiert, 21-25 Prozent als schlecht bis sehr schlecht. Dazwischen liegt eine grosse Gruppe von Personen mit mittleren Kenntnissen (35-39%). Deutlich schlechter schneiden Geschäftsleitungen/Direktionen (MW 2.53) ab, die zu fast zwei Dritteln als schlecht bis sehr schlecht informiert gelten. Die Arbeitnehmerinnen generell haben in den Augen der Schlichtungsstellen etwas bessere Kenntnisse (MW 2.58) als die Firmenspitzen, werden aber auch von 80 Prozent der Schlichtungsstellenleitungen als mittel bis schlecht informiert eingestuft. Die Arbeitnehmer generell (MW 2.35) sind die am schlechtesten informierte Gruppe eingestuft.

2.7 Gründe für ausbleibende Schlichtungsbegehren und Klagen

Die Schlichtungsstellen wurden auch gefragt, ob sie aufgrund der eigenen Beratungstätigkeit gewisse Faktoren als Hindernisse für das Einreichen eines Schlichtungsbegehrens bzw. einer Klage einschätzen. In die Auswertung sind hier nur Schlichtungsstellen einbezogen, die über mehr als nur vereinzelte Beratungserfahrung verfügen. Der am deutlichsten bejahte Hinderungsgrund ist die *Angst vor Kündigung*, die von 13 der 16 einbezogenen Kantone zustimmend genannt wird. Es folgen die *Angst vor Exponierung* und *geringe Erfolgchancen* (je 10 ja). In etwa halb zustimmend und halb ablehnend beurteilen die Schlichtungsstellen die *Beibringung von Beweisen* (8 ja) und die *Angst vor Mobbing* (9 ja) als Hinderungsgrund. Kaum ein Hinderungsgrund ist in ihren Augen *mangelnde Lohntransparenz* (3 ja), die *Angst vor hohen Kosten* (2 ja), die *Reaktion von Kolleginnen oder Kollegen* (3 ja) sowie eine befürchtete *lange Ver-*

¹⁴ Das Berner Gleichstellungsbüro hat kurz nach der Befragung eine entsprechende Informationskampagne gestartet.

¹⁵ Das Antwortformat: 5 = Sehr gut, 4 = gut, 3 = mittel, 2 = schlecht, 1 = sehr schlecht); «neutraler» Mittelwert: 3.

fahrendauer (2 ja). Zusätzlich genannt werde je einmal die Angst vor Behinderung bei der künftigen Arbeitssuche sowie «zu aufwändig, fehlende Zivilcourage».

2.8 Probleme mit der Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes

Die Schlichtungsstellen wurden mit vier Aussagen konfrontiert, welche in der Diskussion immer wieder erwähnte Probleme der Umsetzung des GIG aufnehmen. Die höchste Zustimmung von über 90 Prozent erreichte die Aussage *"Diskriminierungen werden von den Betrieben oft nicht als solche erkannt."* (MW 3.29). Nur zwei Stellen äussern sich dazu ablehnend. Die zweithöchste Zustimmung erreicht die Aussage *"Der Kündigungsschutz im GIG ist ausreichend."* (MW 2.86). 71 Prozent sind damit eher oder völlig einverstanden. Auf den ersten Blick scheint dieses Resultat im Widerspruch zu stehen mit der oben erwähnten Tatsache, dass die Schlichtungsstellen die Angst vor Kündigung als wichtigsten Hinderungsgrund erachten. Doch es ist nicht notwendigerweise ein Widerspruch: Es kann auch die Meinung zum Ausdruck bringen, dass dieses Problem nicht über den Kündigungsschutz im GIG lösbar ist.

Zustimmung erreicht auch die Aussage *"Die Sachverhaltsermittlung wird oft dadurch erschwert, dass die Arbeitgebenden kein Interesse haben, belastendes Material herauszugeben."* (MW 2.73). Zwei Drittel stimmen hier eher oder völlig zu. Verhalten ist die Zustimmung zur Aussage *"Die Arbeitgebenden verhalten sich in der Regel kooperativ."* (MW 2.67). Keine einzige Stelle stimmt hier völlig zu, 58 Prozent aber eher. Auch diese zwei Resultate widersprechen sich bis zu einem gewissen Grad. In Kombination könnten sie dahingehend interpretiert werden, dass die Arbeitgebenden in der Regel durchaus bereit sind, sich am Schlichtungsverfahren im Rahmen des von ihnen Verlangten zu beteiligen und die Schlichtungsstellenleitenden ihnen nicht persönlich verübeln, wenn sie dabei ihre Interessen bestmöglich vertreten, sondern im Zurückhalten von Informationen eher ein strukturelles Problem sehen. Dies spricht für klare Spielregeln in diesem Bereich.¹⁶

2.9 Wie kann das Gleichstellungsgesetz (noch) wirksamer umgesetzt werden?

Welche **Massnahmen** könnten zu einer (noch) wirksameren Umsetzung des GIG beitragen? Die Antworten auf diese in allen Befragungen der GIG-Evaluation gestellte offene Frage wurden den folgenden Grobkategorien zugeordnet:

Tabelle 5: Massnahmen

Kategorie	Anzahl Nennungen
1 Information und Sensibilisierung	12
2 Verbesserung von Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen	3
3 Veränderungen im Gleichstellungsgesetz und seiner Anwendung	4
4 Einflussnahme auf Unternehmen	0
5 Unterstützung und Beratung von Arbeitnehmenden	0
6 Organisation der Schlichtungsstellen	5
7 Anderes	0

Weitaus am häufigsten genannt wurde also die Notwendigkeit verbesserter **Information**. Diese betrifft einerseits die Inhalte des Gesetzes, also die Ebene, dass Betriebe Diskriminierungen oft nicht als solche sehen. Es betrifft andererseits aber auch die Schlichtungsstellen selbst. Deren Existenz ist in den Augen vieler Stellenleitungen zu wenig im öffentlichen Bewusstsein verankert. Neben generellen Aussagen in

¹⁶ Es existieren hier einfache Hilfsmittel wie z.B. der standardisierte Equal Pay Questionnaire in Grossbritannien, der seit dem Equal Pay Act von 1970 in Gebrauch steht.

diese Richtung schlagen diverse Schlichtungsstellen vor, gezielt die Information der Arbeitgeber zu verbessern, eventuell in Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberorganisationen. Weitere Vorschläge sind: Die Gerichtsentscheide bekannt zu machen; die Arbeitgeber zu verpflichten, den Beschäftigten ein Merkblatt zum GIG auszuhändigen; Weiterbildung für Schlichtende; stärkeres Engagement auf Bundesebene für die Öffentlichkeitsarbeit in diesem Bereich; den Schlichtungsstellen Budget für Information (eine Homepage) zur Verfügung stellen. Teilweise wird jedoch explizit gesagt, dass die Öffentlichkeitsarbeit nicht in erster Linie durch die Stelle selbst geleistet werden solle, weil sie sonst in einen Rollenkonflikt komme, sondern von den Gleichstellungsbüros und anderen Behörden im Kanton.

Am zweithäufigsten sind **Vorschläge zur Organisation der Schlichtungsstellen**: Zweimal wird vorgeschlagen, dieselbe Schlichtungsstelle sollte für öffentlich-rechtliche wie privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zuständig sein. Zweimal, die Schlichtungsstellen sollten sich untereinander besser vernetzen, um Wissen und Erfahrungen auszutauschen. Eine Stelle verspricht sich Verbesserung von einem obligatorischen Schlichtungsverfahren. Und eine Stelle in einem kleinen Kanton schlägt eine gemeinsame Schlichtungskommission mit dem Nachbarkanton vor, weil sie aufgrund der tiefen Fallzahlen zu wenig Knowhow aufbauen könne.

Die dritte grössere Gruppe von Vorschlägen betrifft **Veränderungen am Gesetz und seiner Anwendung**. Zweimal wird ein besserer Kündigungsschutz gefordert, einmal die Ausdehnung der Beweislastumkehr auf Anstellung und sexuelle Belästigung sowie eine konsequente Beweislastumkehr. Das Schlichtungsverfahren sei im Gleichstellungsgesetz selber zu regeln und den Kantonen weniger Autonomie zu geben. Eine Stelle schlägt vor, den Kündigungsschutz bei Schwangerschaft und auch Mobbing im GIG zu regeln oder die Regelungen des GIG ins Arbeitsgesetz integrieren. Eine Stelle verlangt eine Klärung, wie das Verfahren so angelegt werden könnte, dass es nicht erst nach Kündigung angestrebt wird oder zu einer späteren Auflösung des Arbeitsverhältnisses führt.

Die letzte Gruppe von Massnahmenvorschlägen zielt auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen in Gesellschaft und in den Unternehmen.

Inhaltliche **Bemerkungen** haben die wenigsten Schlichtungsstellen angebracht. Eine Stelle berichtet, dass ein Unternehmen für bestimmte Auftraggeber regelmässig die Bestätigung wünsche, es sei nie mit dem Gleichstellungsgesetz in Konflikte geraten. Eine Einzelschlichterin notiert: "Fragwürdigkeit des Bedarfes für ein GIG, auch mit Hinblick auf präventive Wirkung".

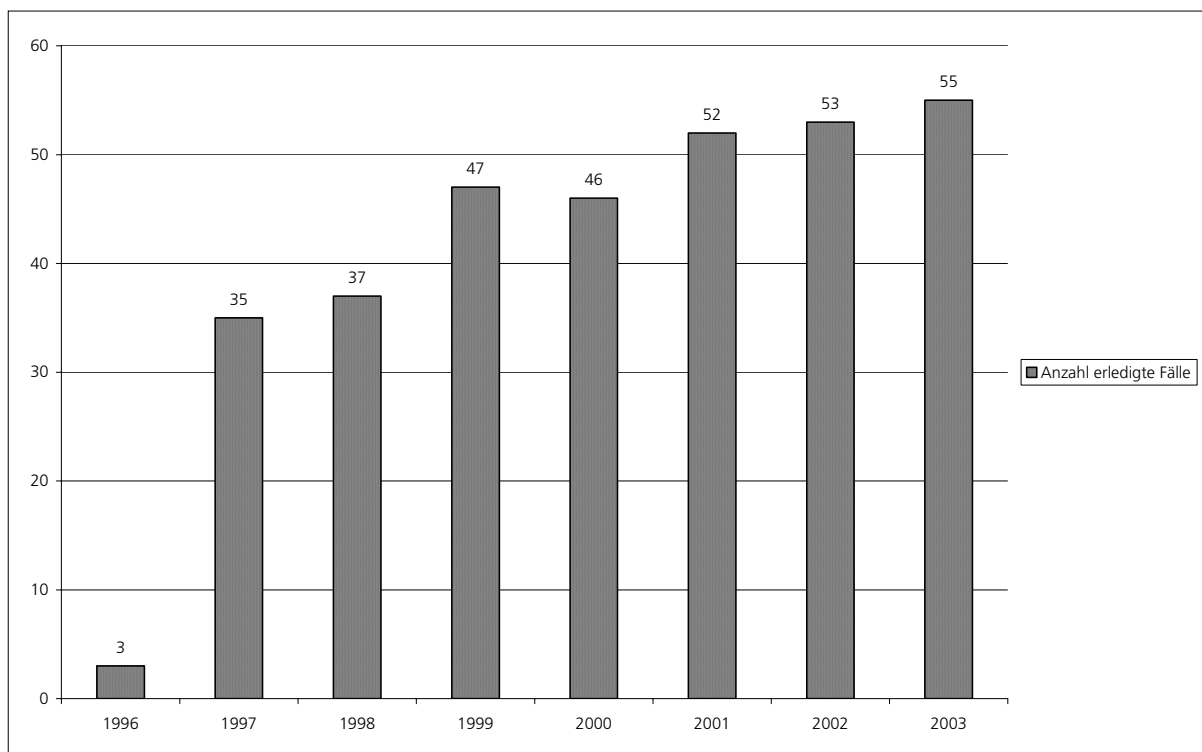
3 Schlichtungsfälle

Die Schlichtungsverfahren sind für die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes von besonderem Interesse, weil sie mit dem Gesetz neu eingeführt wurden. Wie bereits erwähnt, wurden insgesamt 355 Schlichtungen in die Auswertung einbezogen, wobei für jene Fälle, die aus den früheren Befragungen des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung ergänzt wurden, nicht alle Angaben vorlagen.¹⁷ In Abschnitt 3.1 wird zunächst auf die Entwicklung und Verteilung der Schlichtungsfälle eingegangen. Als Nächstes ist analysiert, welche Arten von Diskriminierung wie häufig vorkamen (Abschnitt 3.2). Es folgen die übrigen Charakteristika sowie der Ausgang der Verfahren (Abschnitt 3.3). Gesondert ausgewertet ist, was für Personen Schlichtungsbegehren stellen (Abschnitt 3.4) und welche Betriebe betroffen sind (Abschnitt 3.5).

3.1 Entwicklung und Verteilung der Schlichtungsfälle

Die Zahl der Schlichtungsfälle ist, wie **Abbildung 1** zeigt, bis 1999 auf 47 angestiegen, hat sich seither aber nur noch langsam und geringfügig erhöht, im Jahr 2000 kam es gar zu einem leichten Rückgang. Diese Entwicklung erscheint nicht mehr mit Anlaufschwierigkeiten erklärbar.

Abbildung 1: Entwicklung der Fallerledigungen



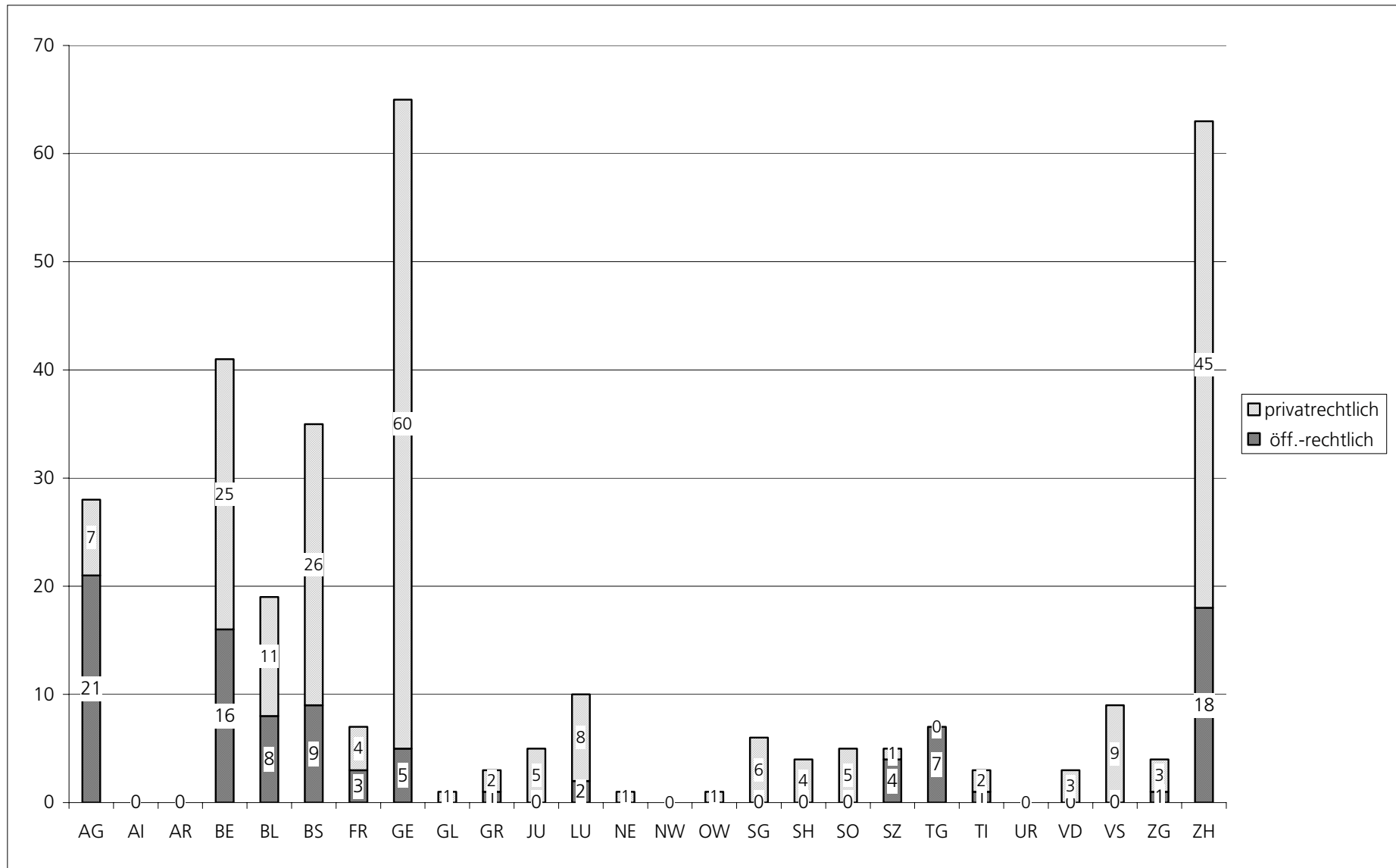
Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N=328.

Im Folgenden wird untersucht, wie weit Unterschiede zwischen den Kantonen zur Erklärung beitragen können. Wie bereits erwähnt, reichen die Fallzahlen pro Kanton seit der Einführung des GIG von 0 bis 65.

¹⁷ Wie viele Fälle in die Auswertung einbezogen werden konnten, ist in der Legendenzeile zu Abbildungen und Tabellen jeweils mit dem N-Wert ausgewiesen.

Teil II: Ergebnisse: 3 Schlichtungsfälle

Abbildung 2: Fallzahlen total nach Kantonen



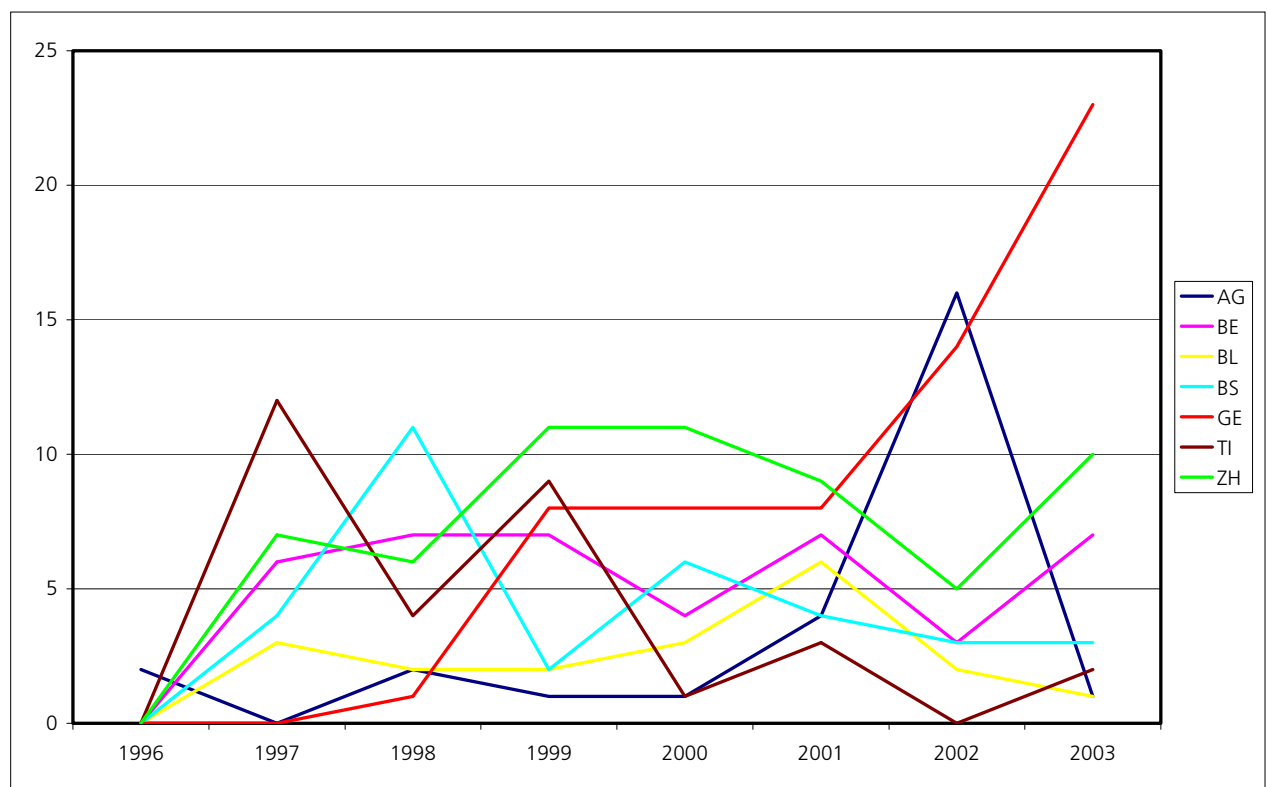
Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen; N = 325

Teil II: Ergebnisse: 3 Schlichtungsfälle

In vier Kleinkantonen kam es nach wie vor noch nie zu einer Schlichtung (AI, AR, UR, NW). Drei weitere Kantone hatten nur je einen Fall (NW, GL, NE). Wie **Abbildung 2** zeigt, ist auch der Anteil privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Fälle von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich gross.¹⁸

Genauso deutlich wie die Fallzahlen geht auch die Entwicklung in den einzelnen Kantonen auseinander. **Abbildung 3** zeichnet sie für ausgewählte Kantone nach: Während die Schlichtungsstelle in Genf erst nach 1998 Tritt fasste und die Fallzahlen vor 2001 eine Zeit lang stagnierten, hat seither eine markante Aufwärtsbewegung eingesetzt. Umgekehrt im Tessin: Nachdem in den ersten Jahren relativ hohe Fallzahlen zu verzeichnen waren, sind diese seit dem Jahr 2000 auf einen Bruchteil des früheren Niveaus zusammengesackt. Was den Einbruch ausgemacht hat, ist den Zahlen allein nicht zu entnehmen. Ähnlich, aber weniger ausgeprägt, ist der Verlauf in Basel-Stadt. Die Berner und Basellandschaftlichen Fallzahlen bewegen sich seit 1997 immer etwa auf dem gleichen Niveau und auch jene in Zürich stagnieren seit 1999. Die Spitze bei der Aargauer Kurve im Jahr 2002 war auf eine kantonale Besoldungsrevision zurückzuführen und nicht der Anfang einer nachhaltigen Trendwende.

Abbildung 3 Entwicklung der Anzahl Schlichtungsfälle pro Jahr in ausgewählten Kantonen



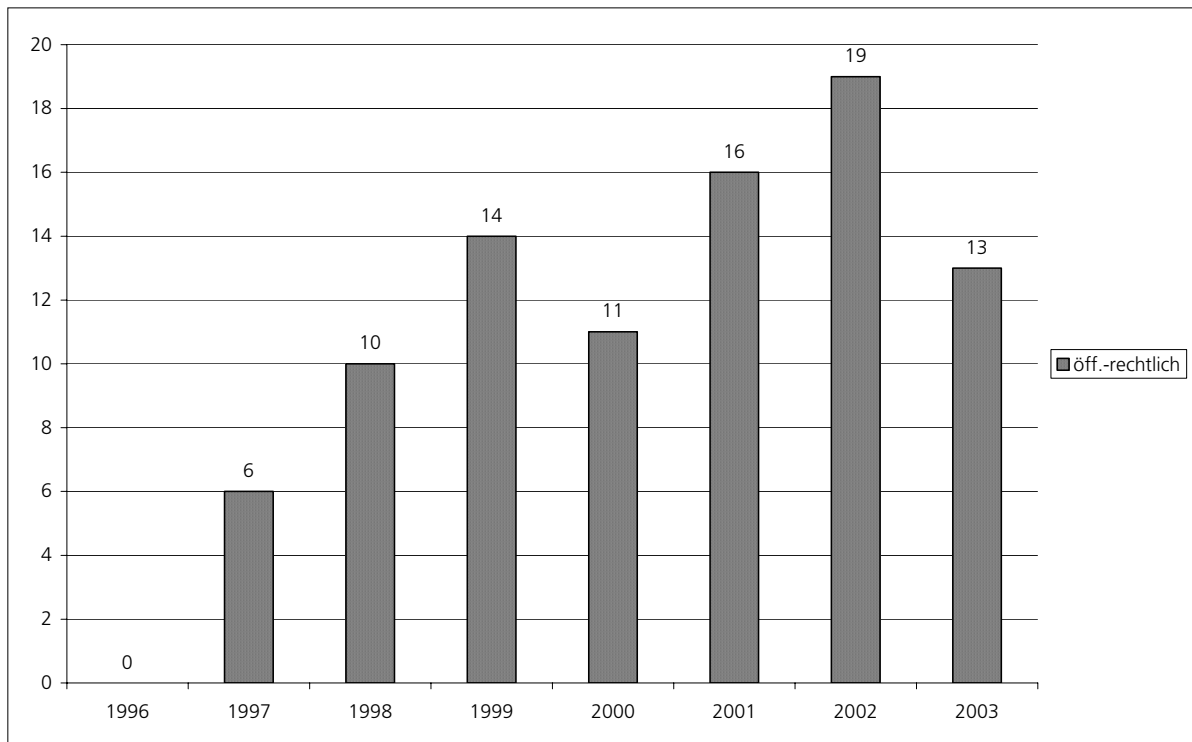
Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen

Der gesamtschweizerische Trend lässt sich also als Summe verschiedener Aufwärts- und Abwärtstrends an den einzelnen kantonalen Schlichtungsstellen interpretieren. Es liegen ihm jedoch auch **Unterschiede in der Entwicklung im öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Bereich** zu Grunde, wie die **Abbildung 4** und die **Abbildung 5** deutlich machen. Im öffentlich-rechtlichen Bereich ist die Entwicklung deutlich sprunghafter. Es scheint eigentliche Beschwerdebooms zu geben, die auf einzelne Entscheide der Politik oder der Verwaltung zurückgehen können.

¹⁸ Die Zahlen weichen leicht von jenen in Tabelle 1 ab, weil die Angabe, ob es sich um privat- oder öffentlichrechtliche Fälle handelt, nicht überall verfügbar war.

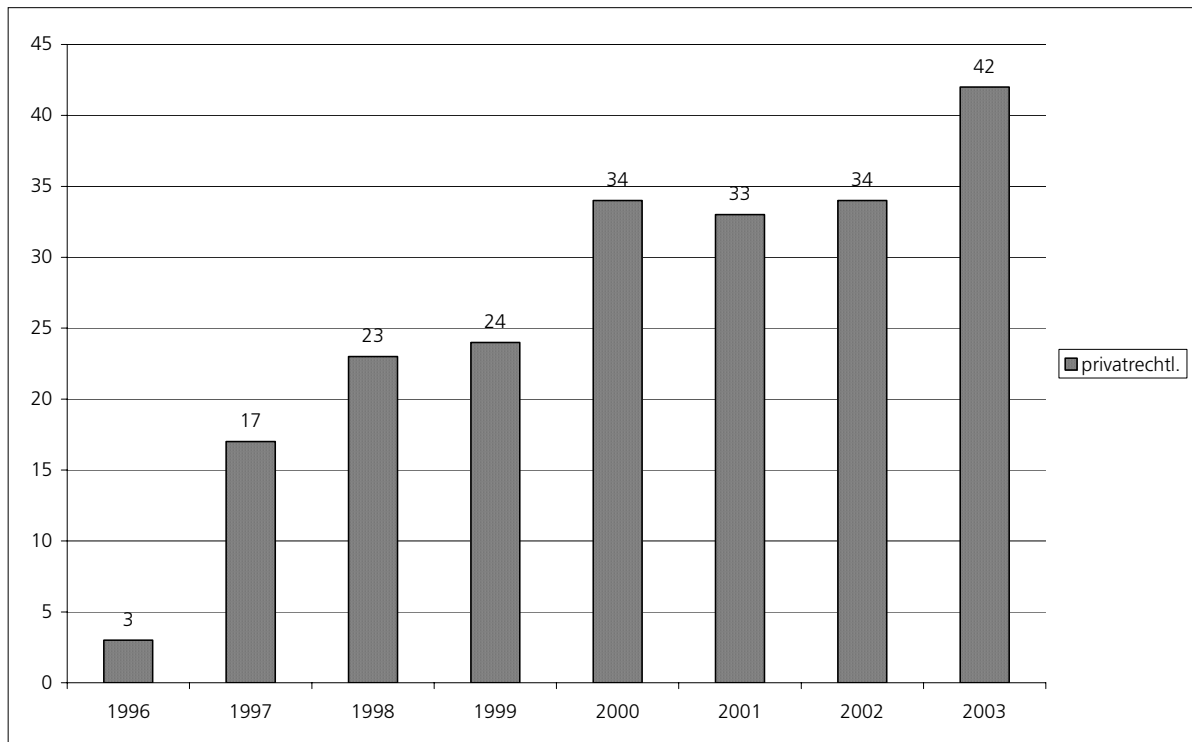
Teil II: Ergebnisse: 3 Schlichtungsfälle

Abbildung 4: Fall erledigt öffentlich-rechtlich



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 89

Abbildung 5: privat rechtlich



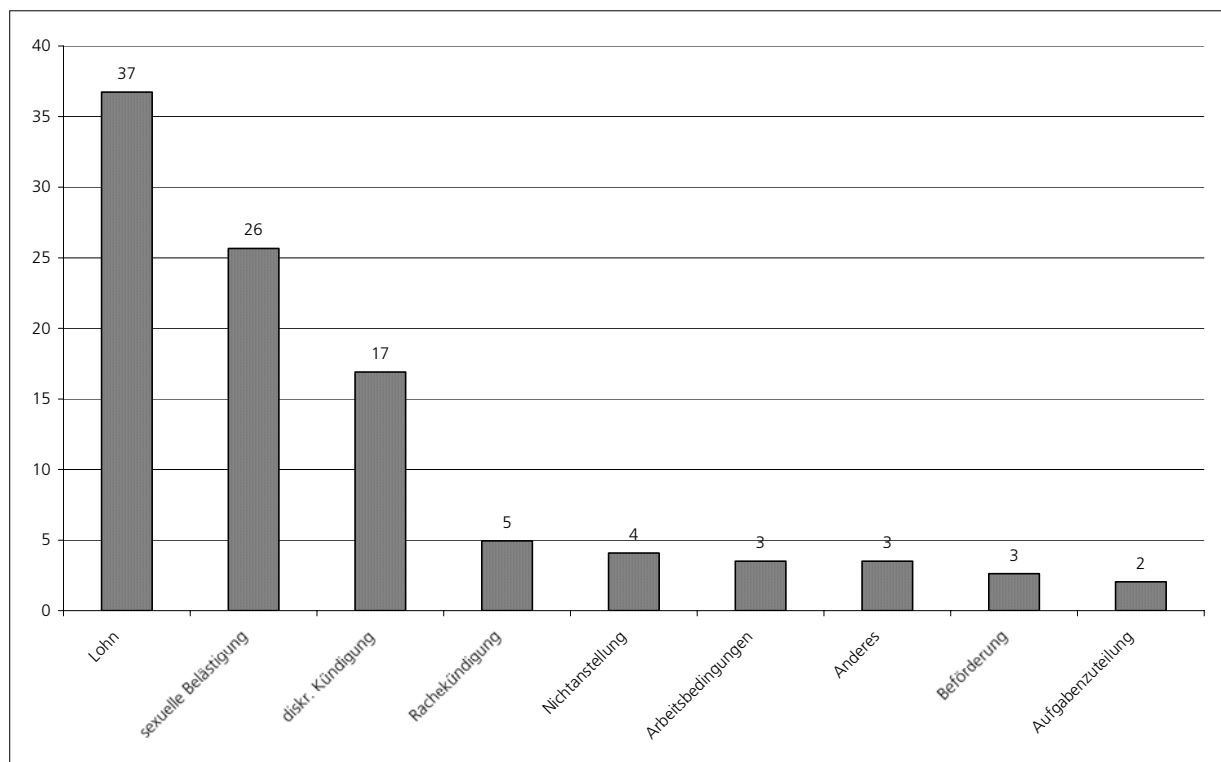
Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 210

Im privatrechtlichen Bereich ist zunächst eine Aufwärtsentwicklung auszumachen, die ab dem Jahr 2000 aber praktisch zum Stillstand kommt. Die Aufwärtsbewegung im Jahr 2003 ist grossteils auf die Ausnahmeerscheinung Genf zurückzuführen.

3.2 Art der Diskriminierung

Um was ging es in den Verfahren? Die Diskriminierungsarten sind in **Abbildung 6** zusammengestellt. Pro Fall können jeweils mehrere Diskriminierungsarten vorkommen. Am häufigsten hatten die Schlichtungsstellen Lohndiskriminierung zu behandeln (in 37% aller Fälle), an zweiter Stelle folgt sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (26%), an dritter Stelle diskriminierende Kündigung (17%). Mit etlichem Abstand folgen die Rachekündigungen (5%), die den Anstoss zur Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes gaben. Der relativ tiefe Wert legt nahe, dass nicht die Rachekündigungen allein das Problem darstellen, sondern die Kündigungsthematik insgesamt. Darauf wird zurückzukommen sein.

Abbildung 6: Art der Diskriminierung (Nennungen in %)



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 343

Alle anderen Diskriminierungstatbestände kommen weniger häufig vor – allenfalls auch, weil den Betroffenen ihre Rechte in diesen Bereichen weniger bekannt sind. Da das Arbeitsverhältnis in der Mehrzahl der Fälle nicht weiterbesteht, kommt es relativ selten vor, dass die Schlichtung sich direkt positiv auf die künftigen Arbeitsbedingungen auswirkt: In ganzen 12 Fällen wurde der durch Vergleich vereinbarte höhere Lohn auch für die Zukunft verbindlich. In 6 Fällen von sexueller Belästigung ermöglichte die Entlassung oder Versetzung der belästigenden Person die Weiterarbeit der Diskriminierten. In 4 Fällen verpflichtete sich der Betrieb zu einer Änderung diskriminierender Arbeitsbedingungen und in 2 Fällen zu einer nicht diskriminierenden Aufgabenzuteilung.

Teil II: Ergebnisse: 3 Schlichtungsfälle

Tabelle 6: Diskriminierungsarten nach Sektor (Anzahl Nennungen)

Diskriminierungsarten	Öffentlich-rechtlich	privatrechtlich
Anstellung	3	11
Lohndiskriminierung	54	72
Diskriminierende Kündigung	10	48
Rachekündigung	0	17
Beförderung	4	5
Aufgabenzuteilung	0	7
Arbeitsbedingungen	6	6
Aus- und Weiterbildung	0	2
Sexuelle Belästigung	10	78
Anderes	5	7

Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N öffentlich-rechtlich = 84-92; privatrechtlich = 202-207.

Die Häufigkeit der einzelnen Diskriminierungsarten unterscheidet sich zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Bereich markant (vgl. **Tabelle 6**). Im öffentlich-rechtlichen Bereich geht es in weitaus den meisten Fällen (54) um den Lohn, im privatrechtlichen Sektor kommt diese Diskriminierungsart in 72 Fällen vor. Noch wichtiger ist hier sexuelle Belästigung (78), die im öffentlich-rechtlichen Bereich nur 10 Nennungen erreicht. Ebenfalls weitgehend ein Problem privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse ist die Kündigungsthematik: Rachekündigungen betrafen ausschliesslich den Privatsektor. Diskriminierende Kündigungen kommen deutlich häufiger vor. Nur aufgrund der Verhältnisse in der Privatwirtschaft sind (Rache)Kündigungen die dritte wichtige Diskriminierungsart.

Wie **Tabelle 7** dokumentiert, sind die Prozentanteile der wichtigsten Diskriminierungsarten auch von Stelle zu Stelle sehr unterschiedlich. So kommt sexuelle Belästigung in den Genfer Schlichtungsverfahren deutlich häufiger vor (53%) als in Zürich (26%). Desgleichen ist das Thema (Rache)Kündigung gewichtiger (39 statt 19%), der Anteil der Lohndiskriminierungsfälle dagegen ist etwas kleiner (34 gegenüber 40%). Es fällt auch auf, dass sich von den kleineren Stellen einige überwiegend mit sexueller Belästigung zu befassen haben (TG, VS), andere überhaupt nicht (LU/P, SZ, SG). Lohndiskriminierung dagegen ist fast überall ein Thema, wenn gleich nicht immer gleich virulent.

Tabelle 7: Diskriminierungsarten nach ausgewählten Stellen (Nennungen in %)

Stelle	Lohndiskriminierung	Kündigung/ Rachekündigung	Sexuelle Belästigung	Auswertbare Fälle (Min)
AG/OE	90	0	0	20
AG/P	(38)	(38)	(13)	8
BE	46	19	34	35
BL	42	16	26	19
BS	24	38	38	34
FR	(43)	(28)	(14)	7
GE	34	39	53	51
LU/P	(88)	(0)	(0)	8
SG	(67)	(60)	(0)	5
SH	(50)	(0)	(25)	4
SZ	(20)	(20)	(0)	5
TG	(0)	(33)	(67)	6
VS	(33)	(14)	(75)	8
ZH	40	19	26	62
Gesamt	43	26	31	282

Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. Die Prozentwerte der Stellen mit unter 15 auswertbaren Fällen sind in Klammern gesetzt, weil sie mit grossen Zufälligkeiten behaftet sind.

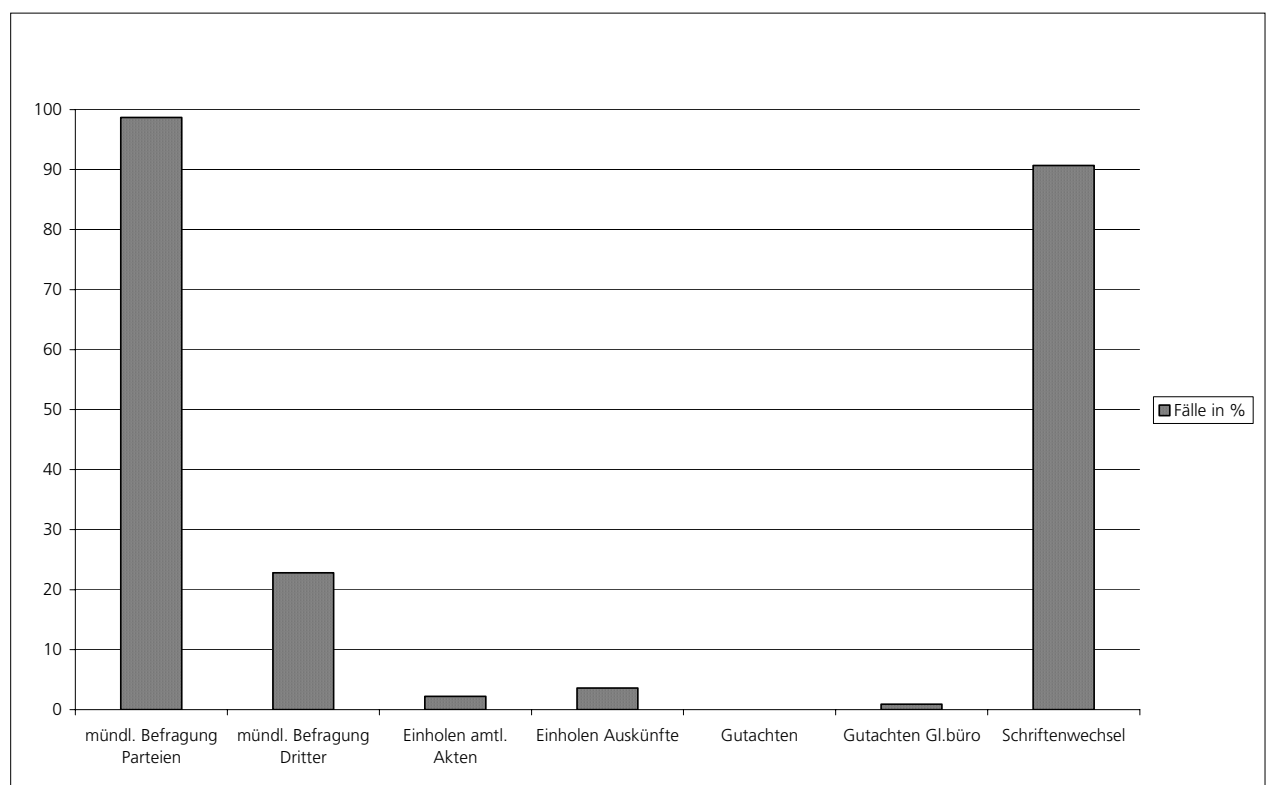
3.3 Charakteristika und Ausgang der Verfahren

Die meisten Schlichtungsbegehren werden von **Einzelpersonen** eingereicht (95% der 274 dazu auswertbaren Verfahren). An insgesamt 15 Fällen waren **mehrere Personen** beteiligt, das Maximum liegt bei acht Arbeitnehmenden. 95 Prozent der Klagenden waren Frauen, 5 Prozent Männer. Nur an zwei Schlichtungsverfahren waren um Schlichtung ersuchende beider Geschlechter vertreten.

Die um Schlichtung Ersuchenden waren in 58 Prozent der Fälle (N = 319) **anwaltlich vertreten**, die Arbeitgeberseite in 40 Prozent der Verfahren. Nur in 9.4 Prozent der Verfahren war für die Schlichtungsstellen ersichtlich, dass die Arbeitnehmenden durch eine Arbeitnehmenden-Organisation, Beratungsstelle oder Interessengruppe unterstützt wurden (N = 297).

Wie **Abbildung 7** zeigt, erfolgen die meisten Erledigungen der Schlichtungsstellen gestützt auf die **mündliche Befragung der Parteien** (98.7%) und einen **einfachen Schriftenwechsel** (90.7%). Der hohe Anteil an Verfahren, die sich auf einen einfachen Schriftenwechsel stützten, steht ein Stück weit im Widerspruch zur Tatsache, dass viele Schlichtungsstellen keinen solchen Schriftenwechsel anordnen dürfen. Eine mögliche Erklärung: Werden die entsprechenden Unterlagen von den Beschwerdeführenden eingereicht, so stellen sie diese Schlichtungsstellen trotzdem der Gegenseite zur Stellungnahme zu. Real spielt der einfache Schriftenwechsel also eine viel grössere Rolle als dies aufgrund der Zusammenstellung der Kompetenzen (vgl. 2.3) zu vermuten wäre. In fast einem Viertel der Fälle wurden auch Dritte mündlich befragt (22.8%). Das Einholen von Auskünften oder amtlichen Akten kommt nur selten vor. Gutachten wurden nur in 2 Fällen vom Gleichstellungsbüro angefordert.

Abbildung 7: Eingesetzte Beweismittel und Schriftenwechsel (Mehrfachantworten möglich)

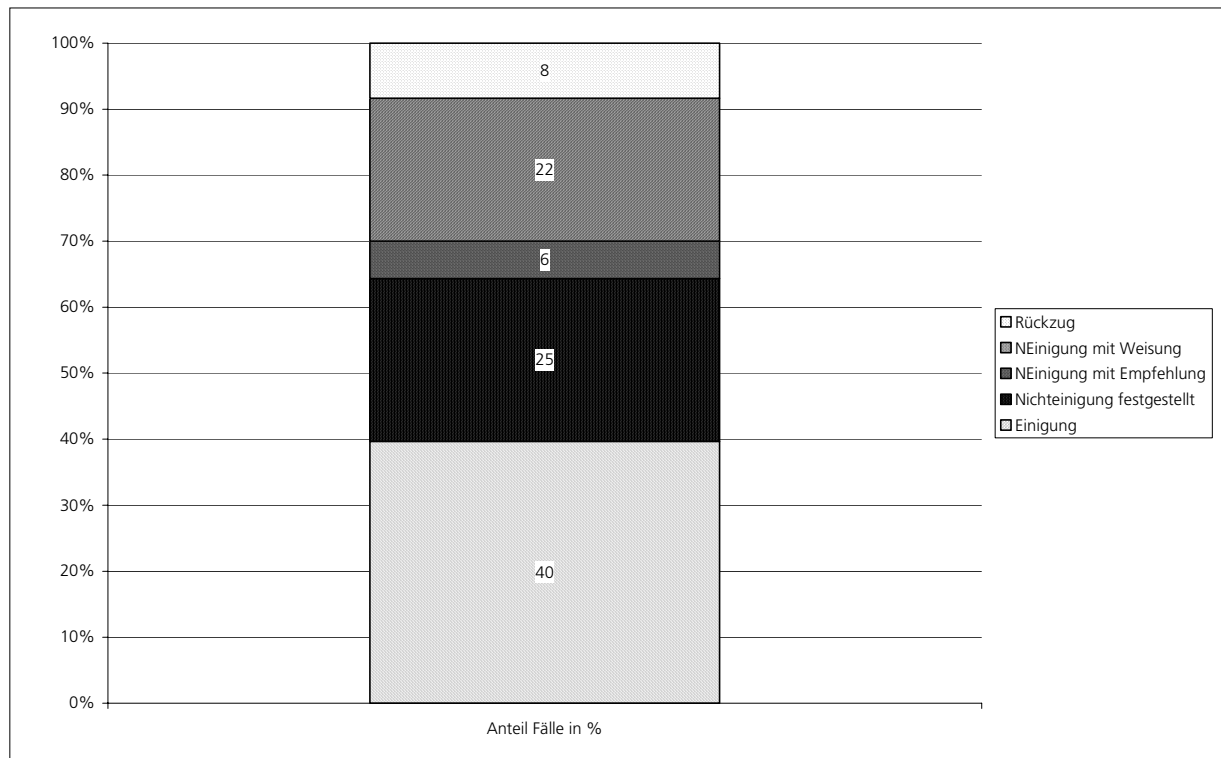


Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. Beweismittel: N = 223; Schriftenwechsel: N = 257.

Teil II: Ergebnisse: 3 Schlichtungsfälle

In **Abbildung 8** sind die **Erledigungsarten** ersichtlich. In 40 Prozent der Schlichtungsverfahren kommt eine Einigung zu Stande.¹⁹ Die insgesamt 53 Prozent Nichteinigungen teilen sich je nach Stelle in rein festgestellte Nichteinigungen sowie Nichteinigungen mit Empfehlung oder Weisung auf. 8 Prozent der Verfahren enden mit einem Rückzug, der ganz unterschiedlich motiviert sein kann. Die Einigungsquote ist im öffentlich-rechtlichen Bereich (44.8%) etwas höher als im Privatsektor (37.6%), die Rückzugsquote ist halb so hoch (4.6 statt 9.9%). Nahezu gleich viele Schlichtungen enden mit einer Nichteinigung (50.6% öff.; 52.6% priv.).

Abbildung 8: Erledigungsart



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 300.

In den folgenden Berechnungen von **Einigungsquoten** (vgl. **Tabelle 8**) werden die Rückzüge ausgeschlossen, weil dieses Phänomen von den Schlichtungsstellen nur bedingt zu beeinflussen ist. Insgesamt stehen sich in dieser Sicht eine Einigungsquote von 43 Prozent und eine Nichteinigungsquote von 57 Prozent gegenüber. Hier interessiert als erstes, wie stark sich die Einigungsquoten zwischen den einzelnen Schlichtungsstellen unterscheiden. Die Auswertung erfolgt nur für Stellen mit mindestens 4 auswertbaren Fällen. Die Resultate werden für alle Stellen mit unter 15 Fällen in Klammern ausgewiesen, da sie bei einer so kleinen Datenbasis mit grossen Zufälligkeiten behaftet sind.

Als erster Befund fällt auf, dass die Einigungsquote sehr unterschiedlich hoch ist. Sie liegt in ZH, BS und BE um 60 Prozent, in GE dagegen bei 19 Prozent. Der höhere Anteil privatrechtlicher Verfahren in Genf mag hier eine Rolle spielen, den Unterschied ganz erklären kann er nicht. Die Resultate könnten dadurch beeinflusst sein, dass die Schlichtung in einzelnen Kantonen fakultativ sind, in anderen obligatorisch (grau unterlegte Stellen). Es wäre zu erwarten, dass die Einigungsquote bei freiwilligem Einlassen auf eine Schlichtung höher ist als unter dem Obligatorium. Das Argument scheint jedoch fraglich, da auch Stellen mit hohen Einigungsquoten wie BS oder BL dem Obligatorium unterstehen.

¹⁹ Die Nichteintretensentscheide sind aus dieser Auswertung ausgeschlossen.

Tabelle 8 Einigungs- und Nichteinigungsquoten nach Stellen und Diskriminierungsarten

Kanton	Recht auf Schriftenwechsel	Einigungen in %	Nichteinigungen in %	Anzahl auswertbare Fälle
AG/OE	ja	30	70	20
AG/P	ja	(50)	(50)	8
BE	ja	61	39	28
BL	nein	47	53	17
BS	ja	59	41	27
GE	nein	19	81	63
LU/P	nein	(0)	(100)	4
SG	ja	(0)	(100)	6
SH	nein	(25)	(75)	4
SO	ja	(80)	(20)	5
SZ	ja	(80)	(20)	5
TG	ja	(57)	(43)	7
VS	ja	(88)	(12)	8
ZG	ja	(50)	(50)	4
ZH	ja	58	42	57
Gesamt		43	57	275
Diskriminierungsarten				
Anstellung		(60)	(40)	10
Lohn		33	67	111
Kündigung		33	67	51
Beförderung		(0)	(100)	8
Aufgabenzuteilung		(14)	(86)	7
Arbeitsbedingungen		(50)	(50)	10
Rachekündigung		0	100	15
Sexuelle Belästigung		46	54	76

Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. Wo weniger als 15 Fälle ausgewertet werden konnten, sind die Angaben mit grösseren Zufälligkeiten behaftet und deshalb in Klammern gesetzt. Grau unterlegt: obligatorisches Schlichtungsverfahren.

Eine weitere von Schlichtungsbeauftragten geäusserte Vermutung besagt, ein überzeugender Einigungsvorschlag durch die Schlichtungsstelle bedinge einen **einfachen Schriftenwechsel** zur Eruiierung der Sachlage aus der Sicht beider Seiten. Deshalb ist in Tabelle 8 ausgewiesen, welche Stellen das Recht, einen Schriftenwechsel anzuordnen haben und welche nicht. Hier mag ein gewisser Zusammenhang bestehen: Alle Stellen mit Einigungsquoten um 60 Prozent können sich auf einen Schriftenwechsel stützen, Genf dagegen nicht. Ebenfalls untersucht wurden die Unterschiede der Einigungsquoten nach **Diskriminierungsarten**. Hier zeigt sich, dass die Einigungsquoten bei sexueller Belästigung (46%) höher sind als bei Lohndiskriminierung und diskriminierender Kündigung (je 33%). Zu keinen Einigungen kam es bisher im Bereich der Rachekündigungen.

Zusammenfassend lässt sich das Phänomen der tiefen Einigungsquote in Genf nur beschränkt fassen. Eine Wertung kann nur im Rahmen der Gesamtsynthese der Evaluation erfolgen, die auch die unterschiedliche Anbindung dieser Schlichtungsstelle ans Gerichtssystem mit in Betracht zieht. Hier ist entscheidend, wie das Arbeitsgericht mit den automatisch an diese Instanz weitergeleiteten Nichteinigungsfällen umgeht.

Generell kommen mindestens 54 Prozent der Fälle, in denen die Schlichtungsstelle keine Einigung erreichen kann, **vor Gericht** (N = 170). In mehr als der Hälfte dieser Fälle (28%) erfolgt der Weiterzug automatisch. Die anderen 25 Prozent mussten von den Arbeitnehmenden beim zuständigen Gericht anhängig gemacht werden. Bei weiteren 24 Prozent der Nichteinigungsfälle ist nicht bekannt, ob sie weitergezogen wurden. In mindestens 22 Prozent gaben die Arbeitnehmenden nach der erfolglosen Schlichtung auf.

Belastend kann sich für Diskriminierte auch eine lange **Verfahrensdauer** auswirken (vgl. **Tabelle 9**). Die Beschleunigung der Verfahren war auch ein Argument für die Einführung von Schlichtungsstellen im Rahmen des Gleichstellungsgesetzes. Die kürzesten der ausgewerteten Schlichtungsverfahren waren in-

Teil II: Ergebnisse: 3 Schlichtungsfälle

nerter weniger als einem Monat abgeschlossen, das längste Verfahren zog sich über fast 2.5 Jahre hin. Die Unterschiede sind teilweise in der Art der Fälle begründet. So zeigt sich bei Auswertung der Verfahrensdauer nach Schlichtungsstellen, dass die gleiche Stelle mitunter sehr unterschiedlich viel Zeit braucht, um Schlichtungsverfahren abzuschliessen. Nicht wirklich vergleichbar sind die Verfahrensdauern auch zwischen Stellen, die ausschliesslich die Parteien mündlich befragen dürfen, und Stellen, die in aller Regel zuerst einen einfachen Schriftenwechsel durchführen.

Tabelle 9: Verfahrensdauer in Monaten

Kanton	auswertbare				
	Fälle	Mittelwert	Median	Minimum	Maximum
AG/OE	20	16.6	22.0	3	24
AG/P	8	(1.5)	(1.0)	1	4
BE	41	4.8	4.0	1	13
BL	19	3.1	3.0	1	6
BS	32	6.4	5.0	2	29
FR	1	(18.0)	(18.0)	(18)	(18)
GE	65	1.9	1.0	1	8
GL	1	(1.0)	(1.0)	1	1
GR	2	(8.5)	(8.5)	4	13
LU/OE	2	(3.5)	(3.5)	3	4
LU/P	8	(3.8)	(4.0)	0	6
OW	1	(2.0)	(2.0)	2	2
SG	5	(2.2)	(1.0)	1	5
SH	4	(1.8)	(1.0)	1	4
SO	5	(7.2)	(3.0)	2	22
TG	6	(1.0)	(1.0)	1	1
TI	3	(5.7)	(3.0)	2	12
VD	4	(22.8)	(23.0)	16	29
VS	9	(2.1)	(2.0)	0	5
ZG	4	(3.8)	(3.5)	1	7
ZH	63	3.8	3.0	1	25
Gesamt	303	4.8	3.0	0	29

Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. Wo weniger als 15 Fälle ausgewertet werden konnten, sind Mittelwert und Median mit grösseren Zufälligkeiten behaftet und deshalb in Klammern gesetzt.

Da für die Betroffenen die Verfahrensdauer unabhängig von solchen Unterschieden eine Rolle spielt, wurden über alle Stellen und Fälle hinweg **Mittelwert** und **Median** ausgerechnet, wobei ersterer die durchschnittliche Dauer angibt und der Median aussagt, nach wie langer Zeit die Hälfte aller Fälle erledigt ist. Da er weniger empfindlich auf Ausnahmen reagiert, wird der Median hier als zentraler Wert betrachtet. Im gesamtschweizerischen Schnitt liegt er bei 3 Monaten. In dieser Frist sind in der Schweiz also die Hälfte aller Schlichtungsverfahren abgeschlossen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer dagegen liegt bei 4.8 Monaten, weil sich die Schlichtung mitunter sehr viel länger hinziehen kann.

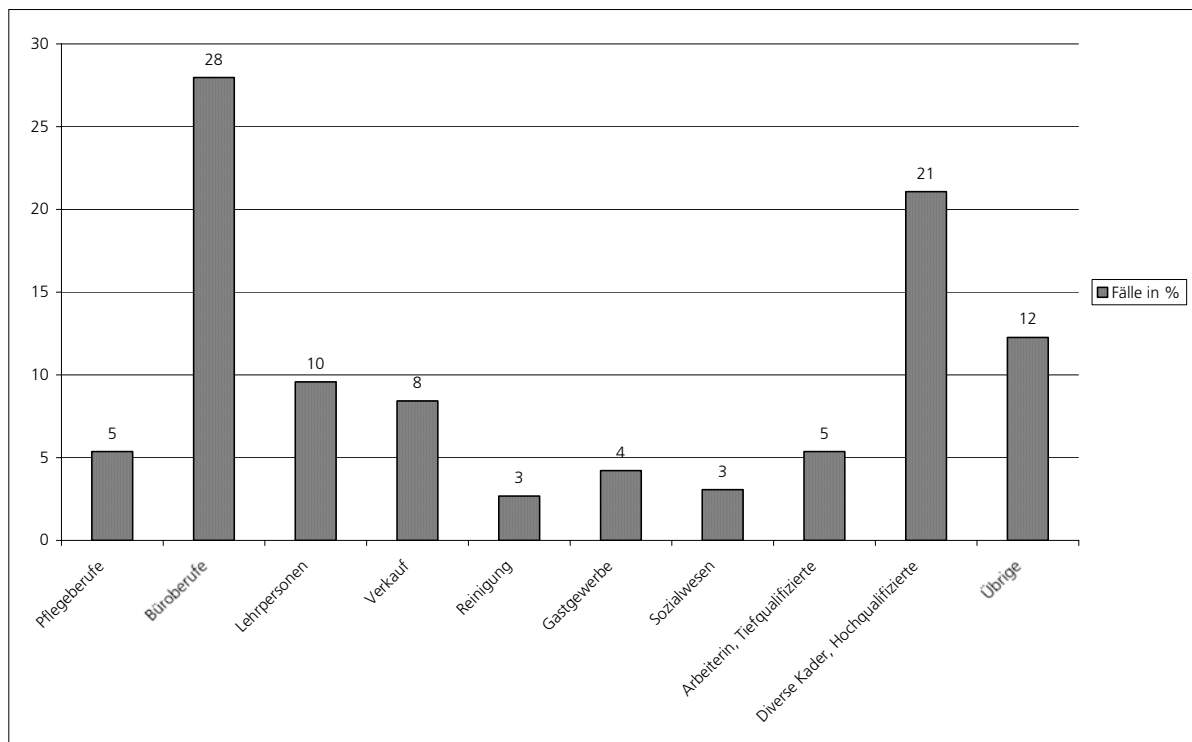
Einen ausserordentlich tiefen Medianwert weist *Genf* auf: Nach einem Monat sind hier die Hälfte aller Fälle abgeschlossen. Das Beispiel *Zürich* zeigt, dass die maximale Dauer von 25 Monaten eine absolute Ausnahme darstellen kann, sonst lägen Mittelwert und Median nicht so viel tiefer. Hier erscheint die lange Verfahrensdauer in einem einzelnen Fall weniger bedenklich als wenn schon der Median bei fast zwei Jahren liegt und die minimale Verfahrensdauer bei 16 Monaten, wie dies in der *Waadt* der Fall ist (wenngleich die Aussagen sich hier nur auf 4 Fälle stützen). Ähnlich hoch liegt der Median nur noch bei der öffentlich-rechtlichen Schlichtungsstelle im *Aargau*, wobei dort reine Lohnstreitigkeiten im Rahmen einer Besoldungsrevision zu klären waren und die Arbeitsverhältnisse weiterbestanden. Einen beachtlich hohen

Medianwert von 8.5 Monaten weist auch der Kanton *Graubünden* auf, was umso mehr erstaunt, als die Stelle von einer Einzelschlichterin versehen wird und keinen Schriftenwechsel anordnen kann.

3.4 Die Arbeitnehmenden, die um Schlichtung ersuchen

Von Diskriminierung Betroffene, die ihren Fall vor die Schlichtungsstelle ziehen, sind, wie bereits erwähnt, zu 95 Prozent Frauen. Sie kommen aus sehr unterschiedlichen Berufsgruppen (vgl. **Abbildung 9**).

Abbildung 9: Berufsgruppen der um Schlichtung Ersuchenden



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 261

Besonders häufig sind Büroberufe vertreten (28%), aber auch diverse Kader und Hochqualifizierte (21%).²⁰ Die typischen Berufe des öffentlichen Sektors, Pflegeberufe, Lehrpersonen und Berufe des Sozialwesens, dominieren hier nicht. Auch Berufsgruppen mit typischerweise tiefer Qualifikation in Verkauf, Reinigung und Gastgewerbe sowie Arbeiterinnen und diverse Tiefqualifizierte finden den Weg vor die Schlichtungsstellen, wenn auch in geringerem Mass.

Tabelle 10 schlüsselt auf, in welchen Berufsgruppen welche Diskriminierungsarten wie häufig vorkommen. Während für Lehrpersonen und Kader/Hochqualifizierte Lohndiskriminierung deutlich überwiegt, ist für Arbeiterinnen/Tiefqualifizierte und insbesondere Berufs des Gastgewerbes sexuelle Belästigung das häufigere Problem. Die anderen Berufsgruppen liegen irgendwo dazwischen. Diskriminierende Kündigungen machen vor allem Kader/Hochqualifizierte geltend. Sie spielen aber auch - zusammen mit Rachekündigungen - bei Büroberufen und im Gastgewerbe eine wichtige Rolle.

²⁰ Für sich allein genommen sind Kaderfunktionen nicht unbedingt übervertreten: Nur in 14% von 269 auswertbaren Fällen waren Personen mit Kaderfunktion beteiligt (ca. ein Viertel aller weiblichen Beschäftigten übt Kaderfunktionen aus).

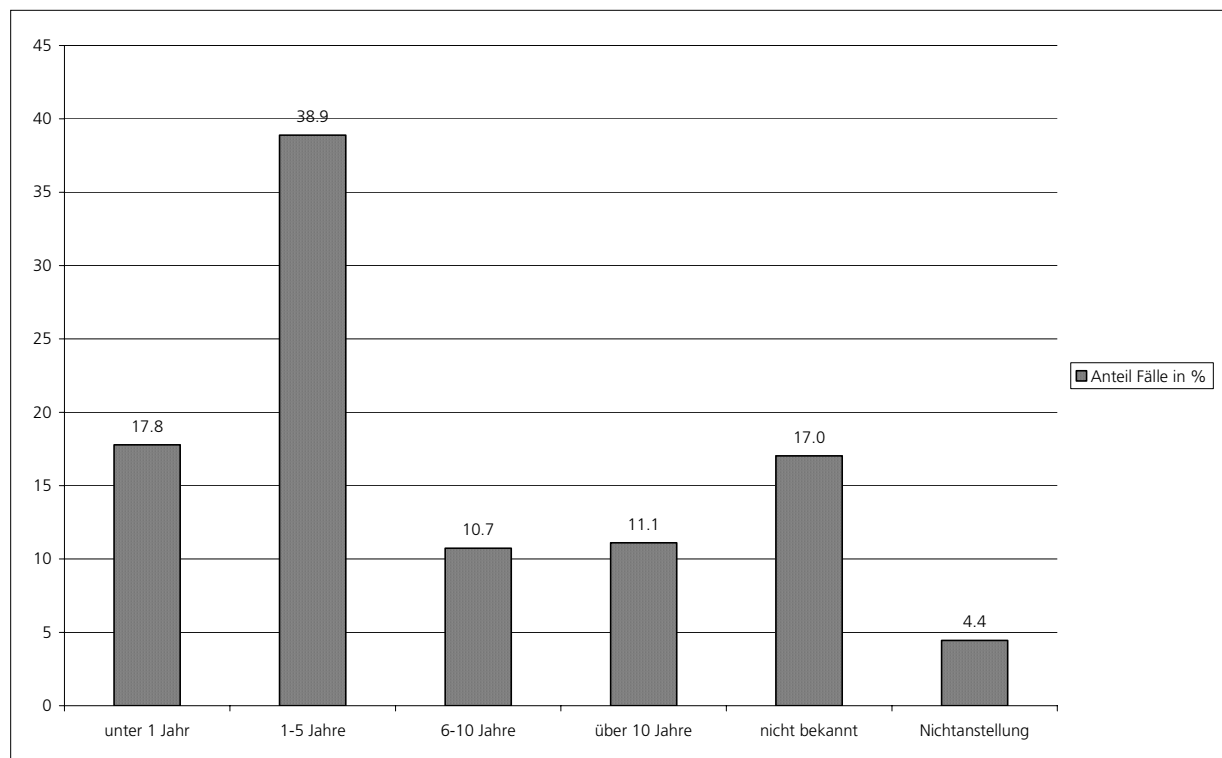
Tabelle 10: Berufsgruppen und Diskriminierungsarten (Anzahl Nennungen)

	Anstellung	Lohn	Kündigung	Beförderung	Aufgabenzuteilung	Arbeitsbedingungen	Aus-/Weiterbildung	Sexuelle Belästigung	Rachekündigung
Pflegeberufe	0	6	3	0	0	2	0	3	0
Büroberufe	2	29	7	2	1	1	0	27	5
Lehrpersonen	2	10	2	1	1	5	0	1	0
Verkauf	0	10	4	0	1	0	0	7	2
Reinigung	0	3	2	0	0	0	0	3	0
Gastgewerbe	0	0	5	0	0	0	0	9	0
Sozialwesen	1	4	0	0	0	0	0	3	1
Arbeiterin, div. Tiefqualifizierte	0	5	3	0	0	0	0	7	0
Kader, Hochqualifizierte	3	29	20	5	2	1	1	4	3
Übrige	2	13	5	0	1	2	1	10	4
Total	10	109	51	8	6	11	2	74	15

Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 258 bis 260

Im Bezug auf die **Dauer des Arbeitsverhältnisses** im Moment, als sie sich an die Schlichtungsstelle wenden (vgl. **Abbildung 10**) unterscheiden sich die um Schlichtung Ersuchenden nicht grundsätzlich von anderen weiblichen Beschäftigten.²¹ Es kommt längst nicht immer gleich am Anfang eines Arbeitsverhältnisses zum Gang vor die Schlichtungsstelle. Dies kann offensichtlich auch noch nach Jahren der Fall sein. Ob die Diskriminierungen erst später auftreten oder nur die Reaktion der Betroffenen bleibt unklar.

Abbildung 10: Dauer des Arbeitsverhältnisses



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 270

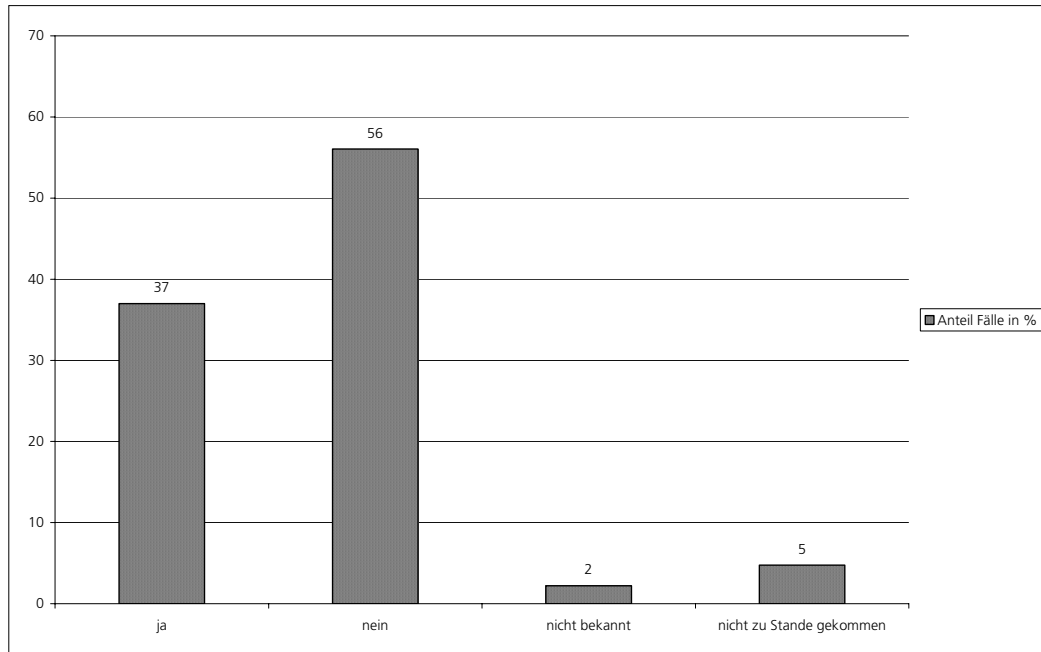
Bei anderen Strukturmerkmalen unterscheiden sich die Personen, die vor die Schlichtungsstelle ziehen, dagegen von weiblichen Durchschnittsbeschäftigten. So ist bei der **Art der Bezahlung** der Anteil der

²¹ Unter einem Jahr: 17% aller weiblichen Beschäftigten, 1-5 Jahre: 38%, über 5 Jahre: 46% (BFS 2004, S. 195)

Teil II: Ergebnisse: 3 Schlichtungsfälle

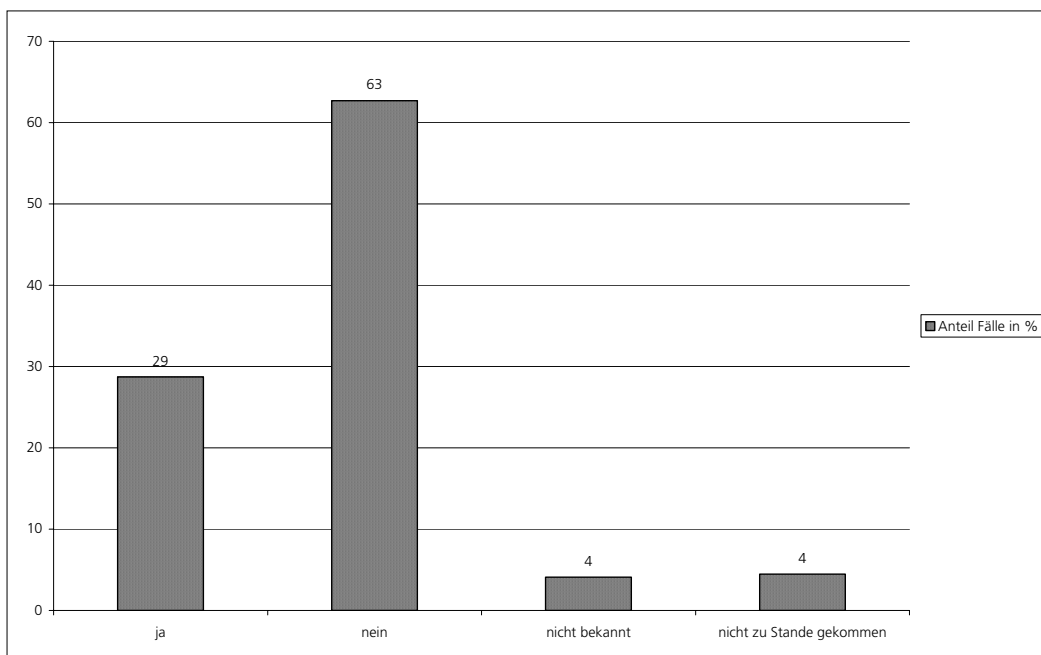
Arbeitsverhältnisse mit Monatslohn mit 91 Prozent eher übervertreten. 7 Prozent der um Schlichtung Ersuchenden sind im Stundenlohn beschäftigt, bei den restlichen 2 Prozent ist der Bezahlungsmodus unbekannt. Bezüglich des **Arbeitsverhältnisse** sind unbefristet Vollzeit Erwerbstätige mit 53 Prozent stärker vertreten und unbefristet Teilzeitangestellte mit 23 Prozent schwächer als es dem Anteil der entsprechenden Gruppen an allen weiblichen Beschäftigten entspricht (45% Vollzeit, 55% Teilzeit). 5 Prozent der um Schlichtung Ersuchenden arbeiten in einer befristeten Anstellung (gegenüber 6.2% der beschäftigten Frauen). Diskriminierte mit Teilzeitbeschäftigung oder in prekären Arbeitsverhältnissen strengen also seltener ein Schlichtungsverfahren an als «etabliertere» Beschäftigte.

Abbildung 11: Weiterbestehen des Arbeitsverhältnisses bei Eingang des Verfahrens



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 273

Abbildung 12: Weiterbestehen des Arbeitsverhältnisses bei Erledigung des Verfahrens

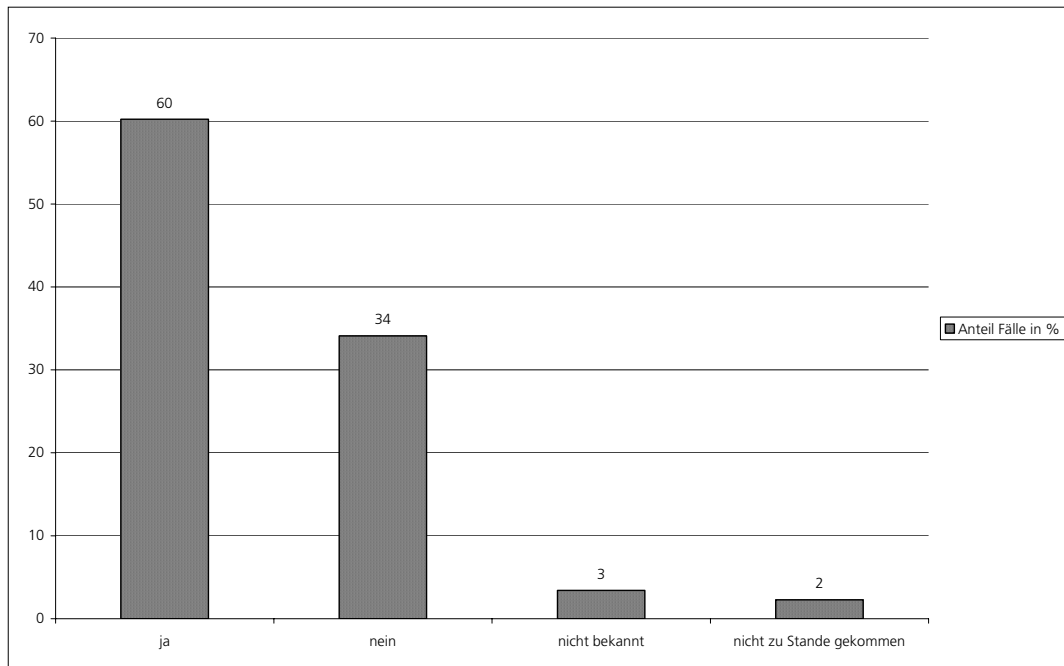


Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 268

Teil II: Ergebnisse: 3 Schlichtungsfälle

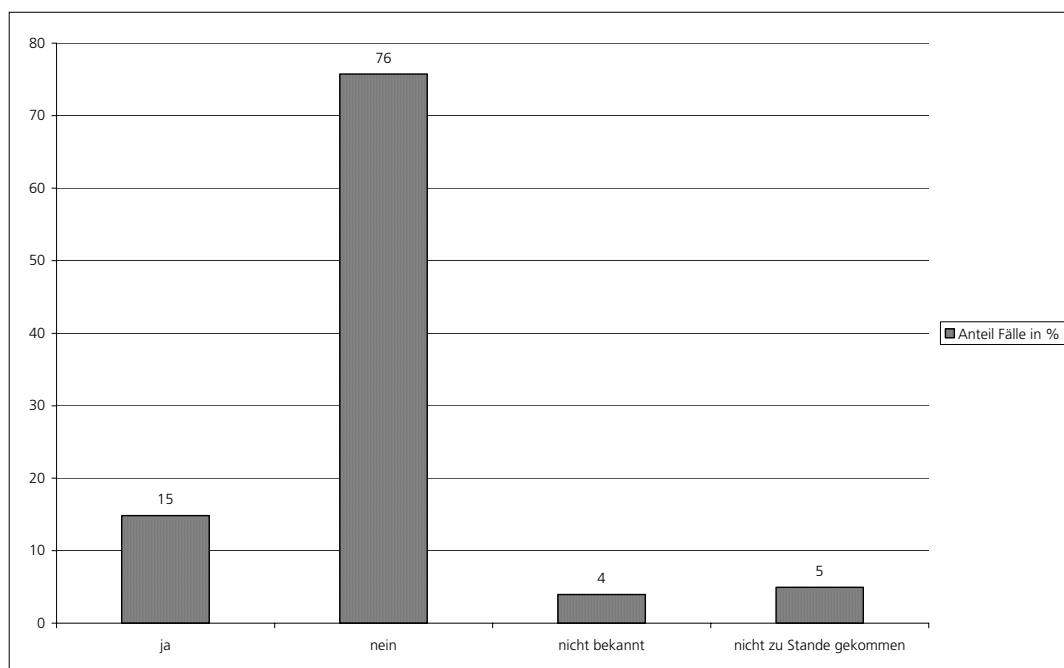
Für die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes ist wichtig, ob Diskriminierte sich aus ihrer Sicht zu wehren wagen können, ohne das Arbeitsverhältnis zu gefährden. Ein Indikator dafür ist der Anteil der Arbeitsverhältnisse, die trotz dem Gang vor die Schlichtungsstelle bestehen bleiben. Wie **Abbildung 11** und **Abbildung 12** zeigen, ist dieser **Anteil weiter bestehender Arbeitsverhältnisse** schon bei Eingang der Schlichtungsverfahren mit 37 Prozent nicht hoch. Fast zwei Drittel der Arbeitnehmenden wehren sich also erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Bis zur Erledigung der Verfahren sinkt er auf 29 Prozent.

Abbildung 13: Weiterbestehen des Arbeitsverhältnisses bei Erledigung im öffentlich-rechtlichen Bereich



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 88

Abbildung 14: Weiterbestehen des Arbeitsverhältnisses bei Erledigung im privatrechtlichen Bereich



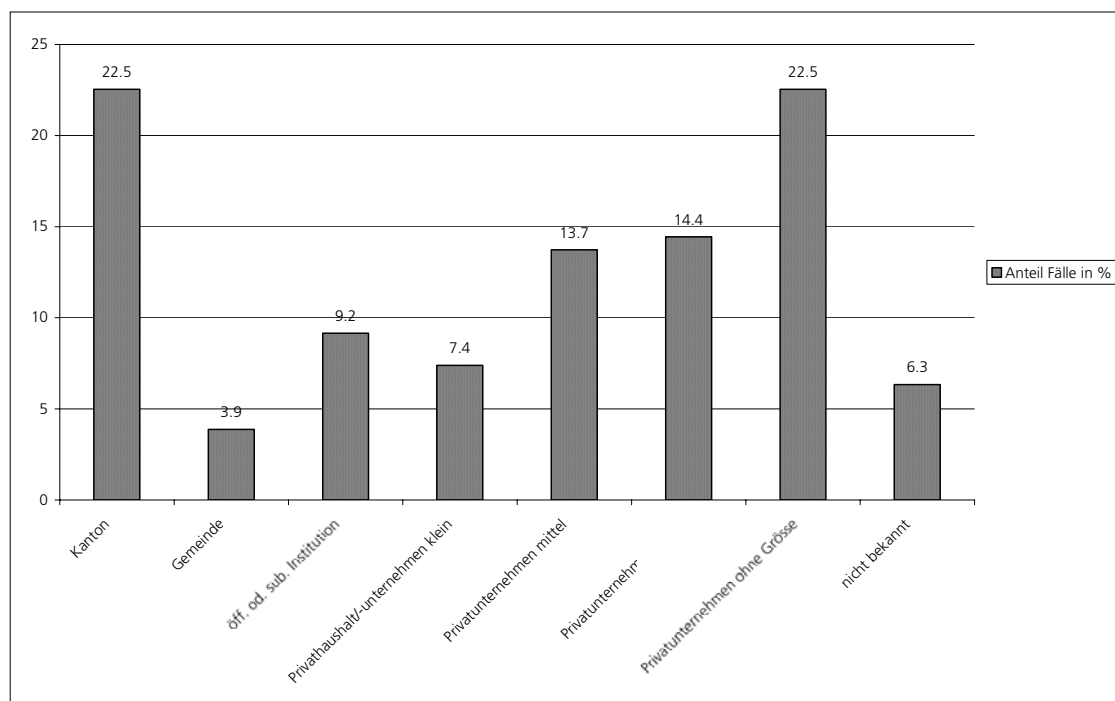
Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 202

Eine separate Analyse für den öffentlich-rechtlichen und den privatrechtlichen Bereich (vgl. **Abbildung 13** und **Abbildung 14**) verweist auf grosse Unterschiede: Die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse bestehen nach der Schlichtung zu 60 Prozent weiter, bei den privatrechtlichen liegt der entsprechende Anteil bei ganzen 15 Prozent. Für öffentlich-rechtlich Angestellte ist es also bedeutend einfacher, gegen Diskriminierungen anzugehen, ohne den Arbeitsplatz zu verlieren, als für ihre Kolleginnen im Privatsektor.

3.5 Betroffene Betriebe

Was sind es für Betriebe, die in Schlichtungsverfahren verwickelt werden? Wie **Abbildung 15** zeigt, sind es im öffentlichen Sektor sehr viel häufiger die Kantone als Gemeinden oder andere öffentliche Institutionen. Im Privatsektor ist die Grösse der Betriebe häufig nicht bekannt. Die vorhandenen Angaben weisen darauf hin, dass Schlichtungsbegehren eher aus mittleren und grossen Betrieben kommen, was aber nicht bedeuten muss, dass Diskriminierungen dort tatsächlich häufiger vorkommen.

Abbildung 15: Betroffene Arbeitgebende

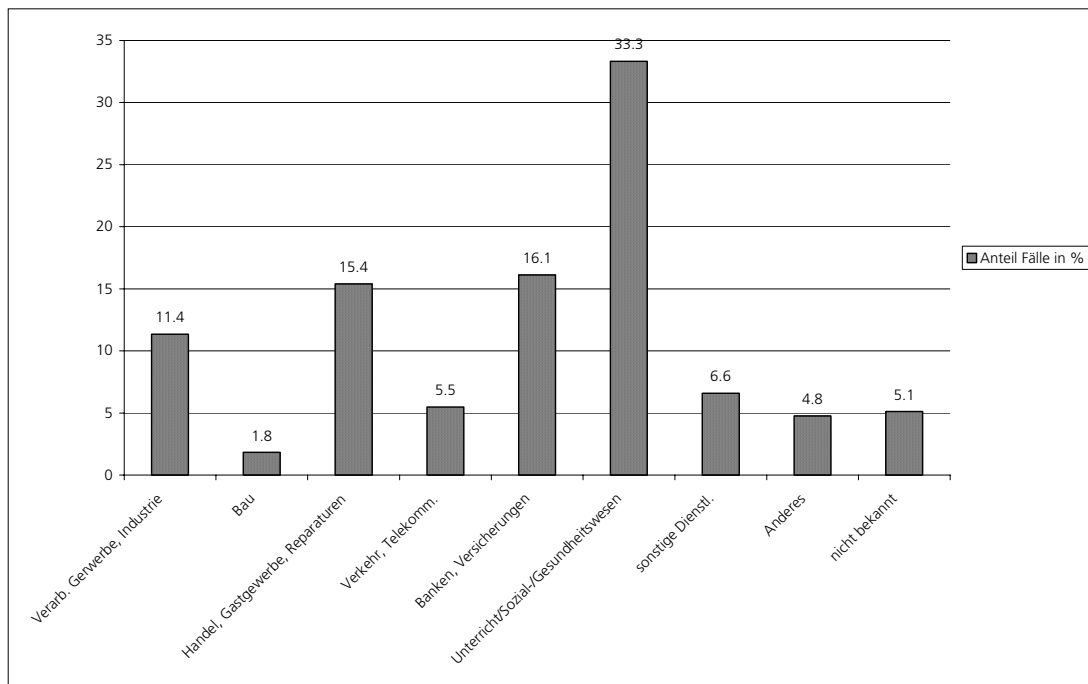


Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 284

Die Auswertung nach **Branchen (Abbildung 16)** zeigt die Sammelbranche Unterrichts-, Sozial- und Gesundheitswesen mit einem Anteil von 33 Prozent einsam an der Spitze. Der Wert entspricht jedoch in etwa dem Anteil dieser Branchenkategorie an den weiblichen Beschäftigten. Es folgen Banken und Versicherungen mit 16 Prozent, was weit über ihrem Anteil an den weiblichen Beschäftigten (ca. 5%) liegt. Fast gleich häufig sind (Detail)Handel, Gastgewerbe und Reparaturen betroffen (15%). Hier liegt der Anteil der um Schlichtung Ersuchenden deutlich unter dem Anteil dieser Branchenkategorie an den weiblichen Beschäftigten (ca. 30%). In den übrigen Branchen stimmt der Anteil an den um Schlichtung Ersuchenden ziemlich genau mit dem Anteil an den weiblichen Beschäftigten überein.

Teil II: Ergebnisse: 3 Schlichtungsfälle

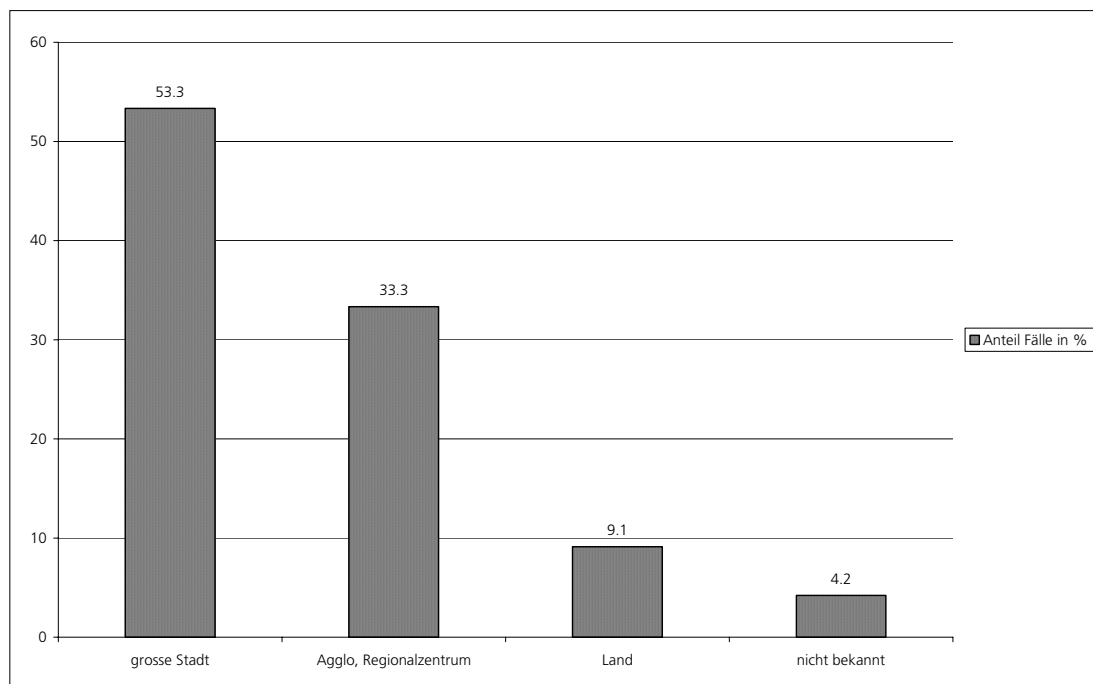
Abbildung 16: Branche der betroffenen Arbeitgeber



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 273

Bei der Analyse nach **Arbeitsort** (Abbildung 17) resultiert ein starkes Übergewicht der grossen städtischen Zentren²² mit 53 Prozent. 33 Prozent der Schlichtungsverfahren betrafen Arbeitsplätze in Regionalzentren oder Agglomerationen und nur 9 Prozent Arbeitsverhältnisse auf dem Land.

Abbildung 17: Arbeitsort



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 285

²² Diese umfassen die Städte Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne, Winterthur, St. Gallen und Luzern.

4 Fazit

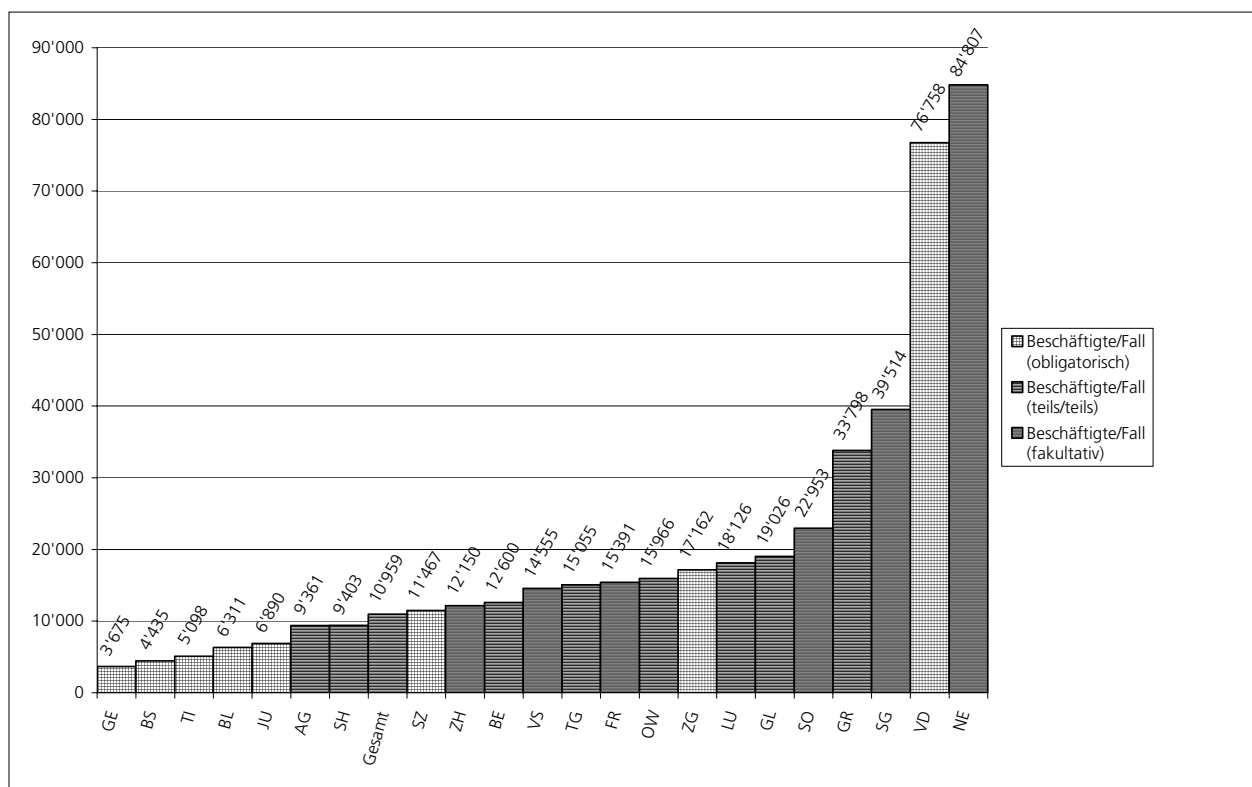
Die Befragung der Schlichtungsstellen und die Auswertung der Schlichtungsverfahren konnte die gestellten Fragen gut beantworten:

4.1 Konkrete Diskriminierungsfälle auf der Ebene Schlichtungsstellen:

Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind gross und erklärungsbedürftig. Sie zeigen einerseits, dass Schlichtungen nach Gleichstellungsgesetz das Potenzial haben, Konfliktlösungen bedeutend zu erleichtern, zu beschleunigen und die Gerichte durch hohe Einigungsquoten zu entlasten. Sie zeigen andererseits auch, dass dieses Potenzial nicht überall realisiert ist.

Eine erste Dimension der Differenzen sind die Verfahrenszahlen selbst, die in **Abbildung 18** mit den Beschäftigtenzahlen standardisiert wurden, um die verschiedenen Kantonsgrössen auszugleichen. Diese «Falldichten» sind ganz offensichtlich dadurch beeinflusst, ob das Schlichtungsverfahren im Kanton obligatorisch, teilweise obligatorisch oder ganz fakultativ ist. So folgt erst an neunter Stelle Zürich als erster Kanton mit fakultativem Schlichtungsverfahren. Gleichzeitig sind die Unterschiede auch zwischen Kantonen mit gleicher Regelung gross. Es sind also auch andere Faktoren entscheidend.

Abbildung 18: Schlichtungsverfahren in Relation zur Beschäftigtenzahl



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. In den Kantonen VS, GR und VD sind aufgrund des Rücklaufs die Fälle nicht vollständig erfasst.

Die Gründe für die Unterschiede liegen nicht notwendigerweise in der Institutionalisierung der Schlichtungsstellen. **Tabelle 11** wagt trotzdem den Versuch, die verschiedenen Elemente der institutionellen Regelungen für die Schlichtungsstellen auf Kantonebene zusammenfassend zu bewerten.

Dazu werden die folgenden Wertungskriterien eingeführt:

■ **Verfahren pro Beschäftigte:** Diese Grösse wird als Indikator für die Zugänglichkeit der Schlichtungsstelle gewählt, wobei unterstellt ist, dass sich die realen Diskriminierungen in etwa gleich über das ganze Land verteilen. Wertung: Unter 10'000 Beschäftigte pro Fall: +; 10'000-20'000: 0; über 20'000: -.

■ **Selbsteinschätzung der institutionellen Regelungen:** Hier fliesst die Eigenschaft der Schlichtungsstellen ein. Wertung: gut: +; mittel: 0; schlecht: -.

■ **Zuständigkeit regional:** Wir gehen davon aus, dass eine zentrale Stelle auf Kantonsebene einer dezentralen Regelung vorzuziehen ist, da sie eher bekannt ist und aufgrund höherer Fallzahlen mehr Fachwissen aufbauen kann. Als Indikator dafür nehmen wir die eigene Befragung: Dezentrale Stellen haben sehr widersprüchlichen Angaben zu ihren Zuständigkeiten und Kompetenzen gemacht. Wertung: ganzer Kanton: +; nur Teil davon: -.

■ **Schlichtungsverfahren im öffentlich-rechtlichen Bereich:** Kantone mit Schlichtungsverfahren im privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Bereich: +; nur im privatrechtlichen Bereich: -.

■ **Zuständigkeit arbeitsrechtlich:** Da in der Realität neben Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts in Konfliktfällen oft auch arbeitsrechtliche Fragen strittig sind, wird es hier als wichtig erachtet, dass die Schlichtungsstellen die arbeitsrechtlichen Punkte mit erledigen können. Eine Regelung, die dies nur zulässt, wenn die Hauptpunkte unters GIG fallen, wird deshalb weniger positiv bewertet, weil diese Abgrenzung für juristisch nicht geschulte Personen, die den niederschweligen Zugang zur Schlichtungsstelle ja finden sollen, ein Problem darstellen kann. Wertung: Recht, Mischfälle OR/GIG zu beurteilen: immer: +; wenn Hauptpunkte GIG: 0; nie: -.

■ **Mindestanforderung ans Schlichtungsbegehren:** Je weniger hoch die Hürde hier ist, desto mehr Betroffenen ist es potenziell möglich, die Dienste der Schlichtungsstelle in Anspruch zu nehmen. Wertung: mündlich formlos: +; schriftlich formlos: 0; förmliches Rechtsbegehren: -.

■ **Schlichtungsgremium:** Es wird hier davon ausgegangen, dass die in den Augen der Konfliktparteien glaubwürdige Zusammensetzung des Schlichtungsgremiums die Einigungsquote positiv beeinflussen kann. Diese erscheint dann am höchsten, wenn Arbeitgebenden- wie Arbeitnehmendenseite vertreten sind. Einzelschlichtungen können in einem konkreten Einzelfall durchaus auch positiv erlebt werden. Treten aber Probleme auf, wie dies in einem jungen Rechtsgebiet mit relativ kleinen Fallzahlen der Fall sein kann, dann existiert hier kein Korrektiv. Die Qualität der Arbeit untersteht keinerlei Kontrolle. Dieses Problem ist umso akzentuierter, wo keine Verhandlungsprotokolle oder Rechenschaftsberichte verfasst werden müssen und - wie dies in einem Kanton der Fall ist - die Einzelschlichterin den Bedarf für ein Gleichstellungsgesetz selber in Frage stellt. Wertung: Einzelschlichtung: -; mehrere Personen ohne AG/AN-Vertretung: 0; mehrere mit AG/AN-Vertretung: +.

■ **Geschlechteranteil:** Hier wird positiv gewertet, wenn Überlegungen zur Geschlechterzusammensetzung des Schlichtungsgremiums angestellt wurden. Wertung: Beide Geschlechter vertreten: +; keine Regelung: -.

■ **Entwicklung des Know-hows:** Es wird davon ausgegangen, dass das spezifische Know-how im Bereich des Gleichstellungsgesetzes und seiner Umsetzung sowohl durch interne Weiterbildung der Schlichtenden wie auch über Kontakte zu einem Gleichstellungsbüro ausgebaut werden kann. Kombinierte Wertung aus: Weiterbildung ja: +; nein -: und Kontakte zu Gleichstellungsbüro: +; keine: -.

■ **Beweismittel:** Hier wird Bezug genommen auf Tabelle 3. Wertung: erste vier der erwähnten Beweismittel: +; nur mündliche Befragung der Parteien: -; dazwischen: 0.

■ **Beratung:** Analog zum Vorgehen in Abbildung 18 wurden auch die Anzahl Beratungen mit den Beschäftigtenzahlen standardisiert (vgl. Tabelle 4). Die Tatsache, dass eine Schlichtungsstelle von Betroffenen auch rege als Erstanlaufstelle konsultiert wird, ist als positiv eingeschätzt. Wertung: unter 10'000 Beschäftigte pro Beratung: +; 10'000-20'000: =; über 20'000: -.

Teil II: Ergebnisse: 4 Fazit

Tabelle 11: Zusammenfassung

Kt.	Verfahren pro Be- schäftigte	Selbstein- schätzung Regelung	Zustän- digkeit regional	Zustän- digkeit priv./öff.- rechtlich	Zustän- digkeit arbeits- rechtlich	Anforde- rung Schl.be- gehren	Schlich- tungs- gremium	Ge- schlechte- ranteil	Weiter- bildung/ Kontakt Gl.büro	Beweis- mittel	Beratung	Infor- mation	Kt.	Plus- punkte	Nullen	Minus- punkte
AG	+	+*/0**	+	+	+*/0	0	+	+	+	+	+	+*/-**	AG	9	3	0
AI	-	+	+	+	0	+	+	+	-	...	0	-	AI	6	2	3
AR	-	0	-	-	+	+	-	-	0	0	+	-	AR	3	3	6
BE	0	+	+	+	-	0	+	+	+	0	+	0	BE	7	4	1
BL	+	0	+	+	0	-	+	-	+	0	+	0	BL	6	4	2
BS	+	+	+	+	0	0	+	+	+	+	0	-	BS	8	3	1
FR	0	-	+	+	-	+	+	+	+	0	0	+	FR	7	3	2
GE	+	+	+	+	+	0	+	+	-	0	-	-	GE	7	2	3
GL	0	0	+	-	0	+	+	+	0	-	0	0	GL	4	6	2
GR	-	...	+	-	0	+	-	-	-	0	-	-	GR	2	2	7
JU	+	+	+	+	+	-	-	-	+	0	+	-	JU	7	1	4
LU	0	+	+	+	+**/0	0	+	+	+	+	0	+*/-**	LU	9	3	0
NE	-	0	+	+	-	0	+	-	-	0	-	-	NE	3	3	6
NW	-	+	+	+	-	-	+	-	+	+	-	-	NW	6	0	6
OW	0	-	+	-	0	0	+	+	-	+	0	-	OW	4	4	4
SG	-	0	+	-	0	+	+	+	+	0	0	0	SG	5	5	2
SH	+	+	+	-	-	+	-	-	-	-	+	-	SH	5	0	7
SO	-	+	+	+	0	+	0	-	-	+	0	+	SO	6	3	3
SZ	0	+	+	+	-	0	0	+	-	-	+	-	SZ	5	3	4
TG	0	+	+	+	0	0	+	+	+	0	-	-	TG	6	4	2
TI	+	0	+	+	0	0	+	-	-	+	-	-	TI	5	3	4
UR	-	-	+	+	0	+	-	-	+	0	0	-	UR	4	3	5
VD	-	+	-	+	+	0	+	-	...	+	-	0	VD	5	2	4
VS	0	0	-	+	0	+	-	-	+	+	+	-	VS	5	3	4
ZG	0	+	+	+	0	+	+	+	+	+	+	+	ZG	10	2	0
ZH	0	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	ZH	11	1	0

* öffentlich-rechtlich **privatrechtlich

■ **Information:** Ein Gesetz kann nur wirksam sein, wenn es bekannt ist. Eine Schlichtungsstelle wird nur angerufen, wenn die Betroffenen wissen, dass sie existiert. In diesem Sinn ist Information eine Voraussetzung für die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Kombinierte Wertung aus: aktive Information der Stelle selbst: +; sehr bekannt: +; mittel bekannt: 0; wenig bekannt: -; keine Öffentlichkeitsarbeit im Kanton: -.

Andere Faktoren wie die Tatsache, ob das Verfahren obligatorisch oder fakultativ ist, oder die Möglichkeit, sich auf einen einfachen Schriftenwechsel stützen zu können, werden nicht in die Wertung einbezogen.

Auch wenn die einzelnen Punkte nicht im strengen Sinn aggregierbar sind, zeigt sich doch, dass einzelne Stellen mit deutlich mehr ungünstigen Regelungen zu kämpfen haben als andere. So kumulieren sich ungünstige institutionelle Voraussetzungen für die Schlichtungsstellen in den Kantonen AR, GR, NE, NW und SH. Dagegen bieten die institutionellen Regelungen in den Kantonen AG, BS, LU, ZG und ZH offenbar kaum grössere Probleme.

Eine umfassende Wertung muss jedoch neben den Fallzahlen und den institutionellen Voraussetzungen auch wichtige andere Charakteristika der Verfahren einbeziehen:

■ Ist es gelungen, den Zugang zum Schlichtungsverfahren auch für Personen aus dem **privatrechtlichen Bereich** sicherzustellen? Dies haben die Kantone in unterschiedlichem Mass erreicht. Einen auffällig hohen Anteil an Fällen aus der Privatwirtschaft weist die Genfer Schlichtungsstelle auf (vgl. Abbildung 2). Relativierend ist hier anzumerken, dass weniger als ein Viertel der Beschäftigten aus der Privatwirtschaft das Verfahren vor der Kündigung anstrengen. Schlichtungen, die das Arbeitsverhältnis erhalten helfen, existieren also nur im Ausnahmefall.

■ Ist es selbstverständlicher geworden, sich gegen **sexuelle Belästigung** zu wehren? Auch hier sind die Unterschiede gross. In Genf, aber auch im Wallis ist diese Diskriminierungsart in der Mehrheit der Fälle ein Thema (vgl. Tabelle 7). Die regionalen Differenzen dürften hier weniger mit der Institutionalisierung der Stellen zu tun haben als mit Aufklärungskampagnen und Unterstützung von Gewerkschaften und Gleichstellungsbüros. Dass das Schlichtungsverfahren bei dieser Diskriminierungsart etwas bringt, dokumentieren die Einigungsquoten, die mit 46 Prozent höher sind als bei allen anderen Diskriminierungen. Allerdings gilt auch hier, dass das Arbeitsverhältnis kaum je aufrechterhalten werden kann.

■ **Einigungsquoten:** Mit den Schlichtungsverfahren wurde bei der Einführung des Gleichstellungsgesetzes nicht nur die Erwartung verknüpft, es Diskriminierten zu erleichtern, sich zu wehren, sondern auch die Hoffnung, die Gerichte zu entlasten. Beides ist bei tiefen Einigungsquoten tendenziell weniger der Fall. Wie in Tabelle 8 ersichtlich, scheint die Tatsache, ob eine Stelle sich auf einen einfachen Schriftenwechsel stützen kann oder nicht, einen relativ direkten Einfluss auf die Einigungsquote zu haben. Von Schlichtungsstellenleiterinnen selber wird dies damit erklärt, dass vor allem in komplexen Fällen aufgrund der Kenntnis der Sicht beider Seiten auf die Fakten der vorzulegende Einigungsvorschlag besser abgestützt ist und damit für beiden Seiten akzeptabler wird. Auch Stellen, die sich auf einen einfachen Schriftenwechsel stützen dürfen, tun dies nicht in jedem Fall. Ob die Verfahren obligatorisch oder fakultativ sind, hat auf die Einigungsquoten offenbar einen geringeren Einfluss. Es fällt auf, dass die Einigungsquote in Genf mit 19 Prozent ausserordentlich tief liegt. Für eine abschliessende Wertung dieser Tatsache ist jedoch eine Gesamtschau der Resultate nötig, da sich die institutionelle Einbettung ins Gerichtssystem stark von anderen Stellen unterscheidet. So werden Nichteinigungen automatisch ans auch personell mit der Schlichtungsstelle verflochtene Arbeitsgericht weitergeleitet. Diese Fälle tauchen in der Auswertung der Gerichtsurteile wieder auf.

■ **Verfahrensdauer:** Eine schnelle Erledigung des Schlichtungsbegehrens kann für die Betroffenen eine grosse Entlastung bedeuten, vor allem, wenn es darum geht, eine unerträglich gewordene Arbeitssituati-

on zu klären. Innert drei Monaten sind die Hälfte aller Schlichtungsbegehren in der Schweiz erledigt. Dieser Wert erscheint akzeptabel, doch sind auch da die Unterschiede gross. Genf belegt hier wieder einen Spitzenplatz, während lange Verfahrensdauern in einzelnen anderen Kantonen auf Probleme hindeuten.

Was wäre zusammenfassend und positiv formuliert, für ein wirksames Schlichtungsverfahren wichtig? Die Stichworte:

- hoher Bekanntheitsgrad (also keine dezentralen Lösungen; aber aktive Informationspolitik);
- fachkompetentes, niederschwelliges Beratungsangebot für Diskriminierungsopfer;
- Mitabdeckung des öffentlichen Sektors (in den letzten 8 Kantonen);
- Möglichkeit, formloses Schlichtungsbegehren zu stellen;
- glaubwürdiges und rechenschaftspflichtiges Schlichtungsgremium;
- Kompetenz, auch Klagepunkte nach OR zu beurteilen (also die Möglichkeit, alle Probleme an einem Ort zu erledigen);
- genügend Beweismittel;
- einfacher Schriftenwechsel;
- kurze Verfahrensdauer.

4.2 Neue Regelungen im Gleichstellungsgesetz

Weitere Fragestellungen drehten sich um die Neuerungen der Beweislasterleichterung, des Kündigungsschutzes und der sexuellen Belästigung. Ein klarer Einfluss der **Beweislasterleichterung** oder deren Fehlen lässt sich aufgrund der standardisierten statistischen Analyse der Schlichtungsverfahren nicht ausmachen. Im Bereich der Anstellungsdiskriminierung ist die Fallzahl zu klein, um generalisierende Aussagen zu machen. Bei der **sexuellen Belästigung** ist, wie oben erwähnt, die Einigungsquote am höchsten. Dies sagt allerdings noch nicht über die Gründe für dieses Phänomen aus. Ob eine Ausdehnung der Beweislasterleichterung auf diese Diskriminierungsart Sinn machen würde, lässt sich aus diesen Fakten nicht abschliessend beurteilen. Die statistische wie inhaltsanalytische Analyse der Gerichtsfälle könnte hier mehr Aufschluss geben.

Bezüglich **Kündigungsschutz** ist festzuhalten, dass die Angst vor Kündigung und vor Handicaps bei der künftigen Arbeitssuche offensichtlich viele von Diskriminierung Betroffene davon abhält, ihre im Gleichstellungsgesetz verbrieften Rechte einzufordern. Das ist die Einschätzung der Schlichtungsstellenleitungen aufgrund ihrer Beratungspraxis. Das spiegelt sich vor allem im privatrechtlichen Bereich aber auch im Anteil der Schlichtungsverfahren, die erst nach der Kündigung angestrengt werden: drei Viertel der Fälle. Gerade dieser Mechanismus führt dazu, dass diskriminierende Kündigungen vor den Schlichtungsstellen sehr viel häufiger ein Thema sind als eigentliche Rachekündigungen. Das Problem kann deshalb allein über eine zeitliche Ausdehnung des Kündigungsschutzes bei einer Rachekündigung wohl kaum gelöst werden. Zumindest die Schlichtungsstellen geben sich hier skeptisch. Dass Handlungsbedarf besteht, ist jedoch offensichtlich.

4.3 Allfällige Probleme und Massnahmen zur wirksameren Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes

Die **Hindernisse** für das Einreichen eines Schlichtungsbegehrens sehen die Stellenleitenden wie erwähnt in erster Linie in der *Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren*. Wie auch die nächsthäufigsten Gründe *Angst vor Exponierung* und *Angst vor Mobbing* hat dies nicht unmittelbar mit der Ausgestaltung des Gesetzes selbst zu tun. Hingegen ist das bei den ebenfalls gehäuft genannten und in direktem Konnex zueinander stehenden Hinderungsgründen *geringe Erfolgschancen* sowie *Beibringung von Beweisen* der Fall.

Direkt auf **Probleme** angesprochen, erreicht wiederum ein Punkt den Höchstwert, der nicht direkt mit dem Gesetz zu tun hat: Diskriminierungen werden von den Betrieben oft nicht als solche erkannt. Dies deutet auf ein Informationsproblem. Die Arbeitgebenden verhalten sich laut Schlichtungsstellen im Verfahren meist kooperativ, dennoch sehen sie die Sachverhaltsermittlung dadurch erschwert, dass Betriebe kein Interesse haben, belastendes Material herauszugeben. Die Mehrheit der Stellenleitenden erachtet den Kündigungsschutz im GIG als ausreichend, geht also davon aus, dass das Problem des Arbeitsplatzverlusts nicht im Gesetz selber gelöst werden kann.

Massnahmen zur wirksameren Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes sehen die Schlichtungsstellen nicht in erster Linie in einer Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen, sondern im Bereich der Information. Am zweithäufigsten sind Massnahmen zur Verbesserung der Organisation der Schlichtungsstellen genannt. Erst an dritter Stelle kommen sehr heterogene Vorschläge zur Veränderung einzelner Gesetzesbestimmungen. Ein einheitlicher Trend kann daraus nicht abgeleitet werden.

5 Literatur

- STEIGER-SACKMANN Sabine; Margrit MEIER (1997): Schlichtungsverfahren. In: Margrith BIGLER-EGGENBERGER, Claudia KAUFMANN (Hg.) (1997): Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Basel
- BIGLER-EGGENBERGER Margrith; Claudia KAUFMANN (Hg.) (2000): Commentaire de la loi sur l'égalité, Lausanne (aktualisierte Version der kantonalen Einführungsgesetzgebungen zum GlG im Anhang)
- EIDG. BÜRO FÜR DIE GLEICHSTELLUNG VON FRAU UND MANN (2002): Umfrage bei den kantonalen Schlichtungsstellen nach Gleichstellungsgesetz, Bern
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2004): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2004, Zürich (für statistische Quervergleiche)
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2003): Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz. Dritter statistischer Bericht. Neuchâtel (für statistische Quervergleiche)

6 Anhang

Fragebogen Schlichtungsstellen

Fragebogen Schlichtungsfälle

6.1 Fragebogen Schlichtungsstellen

A Administrative Angaben	
Name der Schlichtungsstelle
Präsidium	<input type="checkbox"/> Herr <input type="checkbox"/> Frau
Tel. für Rückfragen
E-Mail-Adresse für Rückfragen
Adresse der Schlichtungsstelle	Strasse, Nr.
	PLZ, Ort
Tel. der Schlichtungsstelle
E-Mail-Adresse der Schlichtungsstelle
Internet-Adresse der Homepage
Anzahl GIG-Verfahren seit 1996
B Institutionelle Regelungen	
1 Ist die Schlichtungsaufgabe einer bestehenden Behörde zugewiesen worden oder wurde eine neue Stelle geschaffen? <i>(Zutreffendes bitte ankreuzen)</i>	<input type="checkbox"/> bestehendem Gericht zugewiesen <input type="checkbox"/> anderer bestehender Behörde zugewiesen <input type="checkbox"/> neu geschaffen und administrativ einem Gericht unterstellt <input type="checkbox"/> neu geschaffen und administrativ einer anderen Behörde unterstellt <input type="checkbox"/> anderes, nämlich
2 Ist das Schlichtungsverfahren in Ihrem Kanton im öffentlich-rechtlichen Bereich	<input type="checkbox"/> fakultativ <input type="checkbox"/> obligatorisch <input type="checkbox"/> inexistent
3 Ist das Schlichtungsverfahren in Ihrem Kanton im privatrechtlichen Bereich	<input type="checkbox"/> fakultativ <input type="checkbox"/> obligatorisch
4 Für welchen Bereich ist Ihre Schlichtungsstelle zuständig?	<input type="checkbox"/> nur öffentlich-rechtlich <input type="checkbox"/> nur privatrechtlich <input type="checkbox"/> beides
5 Darf Ihre Stelle auch gemischte Fälle schlichten, in denen neben der GIG-Problematik weitere Punkte nach OR hinzukommen?	<input type="checkbox"/> ja, in jedem Fall <input type="checkbox"/> ja, sofern die Hauptstreitpunkte das GIG betreffen <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht geregelt
6 Was ist die Mindestanforderung für das Vorbringen eines Schlichtungsbegehrens an Ihrer Stelle?	<input type="checkbox"/> formlos mündlich oder schriftlich <input type="checkbox"/> schriftlich, aber ohne weitere Formvorschriften <input type="checkbox"/> förmliches Rechtsbegehren
7 Wie ist das Schlichtungsgremium zusammengesetzt?	<input type="checkbox"/> Einzelschlichterin/Einzelschlichter <input type="checkbox"/> mehrere Schlichter/innen mit Vertretung von Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenseite <input type="checkbox"/> mehrere Schlichter/innen ohne Vertretung von Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenseite

8 Gibt es Vorschriften zur Zusammensetzung des Schlichtungsgremiums nach Geschlecht?	<input type="checkbox"/> Geschlechterparität <input type="checkbox"/> keine Parität, aber beide Geschlechter vertreten <input type="checkbox"/> keine Vorschrift <input type="checkbox"/> anderes, nämlich
9 Welche fachlichen Mindestanforderungen werden bei Ihrer Stelle an die Schlichter/innen (ohne Vorsitz) gestellt? <i>(Mehrfachnennungen möglich)</i>	<input type="checkbox"/> Ausbildung als Jurist/in <input type="checkbox"/> Erfahrung mit Arbeitsrecht und/oder Personalwesen <input type="checkbox"/> Erfahrung mit Gleichstellungsfragen <input type="checkbox"/> andere fachliche Anforderungen <input type="checkbox"/> keine
10 Welche Formen von Aus- und Weiterbildung dieser Schlichter/innen bestehen an Ihrer Stelle? <i>(Mehrfachnennungen möglich)</i>	<input type="checkbox"/> Kurse, Fachtagungen etc. <input type="checkbox"/> Selbststudium <input type="checkbox"/> andere, nämlich <input type="checkbox"/> keine
11 Steht Ihre Stelle in regelmässigem Kontakt zu einem Gleichstellungsbüro?	<input type="checkbox"/> ja, offiziell <input type="checkbox"/> ja, informell <input type="checkbox"/> nein
12 Welche Beweismittel stehen Ihnen bei der Sachverhaltsermittlung zur Verfügung? <i>(Mehrfachnennungen möglich)</i>	<input type="checkbox"/> Mündliche Befragung der Parteien <input type="checkbox"/> Mündliche Befragung von Drittpersonen <input type="checkbox"/> Einholen von behördlichen Akten <input type="checkbox"/> Einholen von Auskünften <input type="checkbox"/> Einholen von Gutachten <input type="checkbox"/> Begutachtung durch behördliches Gleichstellungsbüro <input type="checkbox"/> anderes, nämlich:.....
13 Welche Beweismittel, die Ihnen nicht zur Verfügung stehen, wären für Ihre Arbeit sinnvoll und wichtig? <i>(Mehrfachnennungen möglich)</i>	<input type="checkbox"/> Mündliche Befragung der Parteien <input type="checkbox"/> Mündliche Befragung von Drittpersonen <input type="checkbox"/> Einholen von behördlichen Akten <input type="checkbox"/> Einholen von Auskünften <input type="checkbox"/> Einholen von Gutachten <input type="checkbox"/> Begutachtung durch behördliches Gleichstellungsbüro <input type="checkbox"/> anderes, nämlich:.....
14 Kann Ihre Stelle einen einfachen Schriftenwechsel anordnen?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
14a Falls nein: Würden Sie dies begrüssen?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
C Beratung und Information	
15 Auf welchem Weg gelangen mutmasslich Diskriminierte am häufigsten an Ihre Schlichtungsstelle?	<input type="checkbox"/> über ein Gleichstellungsbüro, eine Beratungsstelle oder eine Arbeitnehmenden-Organisation <input type="checkbox"/> auf Rat einer Anwältin/eines Anwalts <input type="checkbox"/> direkt als Reaktion auf Medienberichte <input type="checkbox"/> direkt, ohne Unterstützung oder ersichtlichen Anlass <input type="checkbox"/> weiss nicht oder keine Fälle
16 Die Schlichtungsstellen haben auch einen Beratungsauftrag. Wie viele Anfragen werden an Ihre Stelle gerichtet?	ca. pro Monat ca. pro Jahr
17 Existieren in Ihrer Region auch andere Gleichstellungs- oder sachkompetente Beratungsstellen, an die Sie Anfragen	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> weiss nicht

weiterleiten können?

18 Ist die Beratung der von Diskriminierung Betroffenen in Ihrem Kanton zufriedenstellend gelöst?

ja
 nein
 weiss nicht

19 Ein wie grosser Anteil der Anfragen an Ihre Stelle führen nach Ihrer Schätzung anschliessend zu einem Schlichtungsverfahren?

unter einem Viertel
 ein Viertel bis die Hälfte
 die Hälfte bis drei Viertel
 über drei Viertel
 weiss nicht

20 Was hindert Personen, die sich bei Ihrer Stelle erkundigen, mitunter daran, ein Schlichtungsverfahren einzuleiten?
(Mehrfachnennungen möglich)

Mangelnde Lohntransparenz
 Als gering erachtete Erfolgschancen
 Probleme bei der Erbringung von Belegen oder Beweisen
 Angst vor hohen Kosten
 Angst vor Kündigung
 Angst vor Exponierung
 Angst vor Reaktion der Kolleg/innen
 Angst vor Mobbing
 Angst vor langer Dauer des Verfahrens
 Anderes, nämlich

21 Wie bekannt ist Ihre Stelle?

sehr bekannt
 mittel
 wenig bekannt
 weiss nicht

22 Wurde Öffentlichkeitsarbeit betrieben, um Ihre Stelle bekannt zu machen?

ja
 nein
 weiss nicht

23 Betreibt Ihre Schlichtungsstelle aktive Information?

ja
 nein

24 Wie gut sind Ihrer Erfahrung nach die folgenden Personengruppen über die Inhalte des Gleichstellungsgesetzes informiert?

	sehr schlecht	schlecht	mittel	gut	sehr gut	weiss nicht
a Personalverantwortliche						
b Geschäftsleitungen, Direktionen						
c Arbeitnehmerinnen generell						
d Arbeitnehmer generell						
e Anwälte und Anwältinnen						
f Mitarbeitende an Gerichten						
g Schlichter/innen an Ihrer Stelle						

D Abschliessende Einschätzungen

25 Wie beurteilen Sie die institutionellen Regelungen, die für Ihre Stelle bestehen, insgesamt? gut mittel schlecht weiss nicht

26 Im Zusammenhang mit den Schlichtungsverfahren nach GIG sind verschiedene Meinungen zu hören. Bitte markieren Sie den Grad Ihrer Zustimmung oder Ablehnung.

		Lehne völlig ab	Lehne eher ab	Stimme eher zu	Stimme völlig zu
a	"Ein fakultatives Schlichtungsverfahren ist dem Obligatorium vorzuziehen."				
b	"Dass bereits die Schlichtungsstelle umfangreiche Abklärungen vornimmt, macht keinen Sinn. Dafür sind die Gerichte da."				
c	"Die Sachverhaltsermittlung wird oft dadurch erschwert, dass die Arbeitgebenden kein Interesse haben, belastendes Material herauszugeben."				
d	"Diskriminierungen werden von den Betrieben oft nicht als solche erkannt."				
e	"Das gleichstellungsspezifische Fachwissen der Schlichter/innen ist oft mangelhaft."				
f	"Die Arbeitgebenden verhalten sich in der Regel kooperativ."				
g	"Das Beste ist eine zentrale Schlichtungsstelle pro Kanton für den privatrechtlichen und den öffentlich-rechtlichen Bereich."				
h	"Der Kündigungsschutz im GIG ist ausreichend."				
i	"Die Schlichtungsstellen sollten auch Entscheidkompetenzen haben."				

27 Welche Massnahmen könnten Ihrer Ansicht nach zu einer (noch) wirksameren Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes beitragen? Bitte nennen Sie die drei Dinge, die Ihnen am wichtigsten erscheinen.

- 1)
-
-
-
- 2)
-
-
-
- 3)
-
-
-

28 Haben Sie abschliessend noch Bemerkungen zur Untersuchung oder zur angesprochenen Thematik?

.....

.....

.....

.....

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

6.2 Fragebogen Schlichtungsfälle

Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes					Fragebogen Schlichtungsfälle				
Name, Ort der Schlichtungsstelle:									
A Informationen zum Verfahren									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	9a
Eingangsdatum	Erledigungsdatum	Privat- oder öffentlich-rechtlich?	Ist die Arbeitnehmenden-Seite anwaltlich vertreten?	Wird die Arbeitnehmenden-Seite durch eine Arbeitnehmenden-Organisation, Beratungsstelle oder Interessengruppe unterstützt?	Ist die Arbeitgeber-Seite anwaltlich vertreten?	Erledigungsart	Falls Frage 7 = Einigung: Wie hoch ist die Einigungssumme insgesamt?	Falls Frage 7 = Nichteinigung: Kommt der Fall später vor Gericht?	Falls Frage 9 = ja: Name, Ort der gerichtlichen Instanz (falls bekannt)
Datum (Tag/Mt./Jahr)	Datum (Tag/Mt./Jahr)	1: öffentlich-rechtlich 2: privatrechtlich	1: ja 2: nein 3: nicht bekannt	1: ja 2: nein 3: nicht bekannt	1: ja 2: nein 3: nicht bekannt	1: Einigung 2: Schlichtungsstelle stellt Nichteinigung fest 3: Nichteinigung mit Empfehlung der Schlichtungsstelle 4: Nichteinigung mit Weisungsschein für das Gerichtsverfahren 5: Rückzug	Betrag in Franken => Falls nicht bekannt: bitte -99 eintragen	1: ja, Verfahren wurde anhängig gemacht 2: ja, von Amtes wegen 3: nein 4: nicht bekannt	Name
Laufnummer									
1									
2									
3									
4									
5									
6									

C Involvierte Arbeitgebende					
14	15	16	17	18	19
Art des Arbeitsverhältnisses (nur eine Antwort ankreuzen. Falls mehrere Personen und Berufe beteiligt sind, nur die hauptsächlichste Kategorie nennen)	Art der Bezahlung (Mehrfachnennungen möglich)	Dauer des Arbeitsverhältnisses (falls mehrere Personen und Berufe beteiligt sind, "nicht bekannt" wählen!)	Kaderfunktion	Branche der Arbeitgebenden	Arbeitsort (Stadt/Land)
1: unbefristet Vollzeit 2: unbefristet Teilzeit 3: unbefristet ohne Information zum Beschäftigungspensum 4: befristet / temporär 5: Ausbildungsstelle / Praktikum 6: anderes 7: nicht bekannt	1: Monatslohn 2: Stundenlohn 3: Stücklohn / Akkordlohn 4: Umsatz- / provisionsabhängiger Lohn 5: anderes	1: unter 1 Jahr 2: 1-5 Jahre 3: 6-10 Jahre 4: über 10 Jahre 5: nicht bekannt 6: kein Arbeitsverhältnis (bei Anstellungs-diskriminierung)	1: ja 2: nein 3: teils / teils (nur bei mehreren Beteiligten) 4: nicht bekannt	1: Verarbeitendes Gewerbe, Industrie 2: Baugewerbe 3: Handel, Detailhandel, Gastgewerbe, Reparaturen 4: Verkehr, Transport, Post, Telekommunikation 5: Banken, Versicherungen, Immobilien, Informatik, Dienstleistungen für Unternehmen, Forschung & Entwicklung 6: Unterrichts-, Gesundheits- & Sozialwesen, öffentl. Verwaltung 7: Sonstige öffentliche Dienstleistungen (z.B. Kultur, Sport) und persönliche Dienstleistungen (z.B. Coiffeursalon, Reinigung) 8: Anderes 9: Nicht bekannt	1: Grosse Stadt (Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne, Winterthur, St. Gallen, Luzern) 2: Agglomeration, Regionalzentren 3: Land 4: nicht zuordenbar, nicht bekannt

D Inhaltliches			E Fortbestehendes Arbeitsverhältnis			
20	21	22	23	24	24a	24b
Involvierte Arbeitgebende	Art der Diskriminierung (Mehrfachnennungen möglich)	Welche Beweismittel werden erhoben? (Mehrfachnennungen möglich)	Liegen schriftliche Stellungnahmen der Parteien vor?	Falls das Arbeitsverhältnis nach der Schlichtung fortbesteht: Welche der folgenden Regelungen wurden in die Einigung aufgenommen?	Bei Lohn-diskriminierung: Anspruch auf den höheren Lohn auch in Zukunft	Bei sexueller Belästigung: Entlassung oder Versetzung der belastigenden Person
1: Kanton 2: Grosse Stadt (Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne, Winterthur, St. Gallen, Luzern) 3: übrige Gemeinden 4: öffentlich-rechtliche oder öff. subventionierte Institution 5: Privathaushalt, Privatunternehmen klein 6: Privatunternehmen mittel 7: Privatunternehmen gross 8: Privatunternehmen ohne Grössenangabe 9: Nicht zuordenbar, nicht bekannt	1: Diskriminierende Nichtanstellung 2: Lohndiskriminierung 3: Diskriminierende Kündigung 4: Diskriminierung bei Beförderung 5: Diskriminierende Aufgabenteilung 6: Diskriminierende Gestaltung der Arbeitsbedingungen 7: Diskriminierung bei Aus- + Weiterbildung 8: sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz 9: Racheündigung 10: anderes, nämlich:	1: Mündliche Befragung der Parteien 2: Mündliche Befragung von Drittpersonen 3: Einholen von behördlichen Akten 4: Einholen von Auskünften 5: Einholen von Gutachten 6: Begutachtung durch behördliches Gleichstellungsbüro 7: Augenschein 8: anderes, nämlich:	1: ja 2: nein		1: ja 2: nein	1: ja 2: nein

B Wer stellt das Schlichtungsbegehren?							
9a	9b	10	11	12	12a	12b	13
Falls Frage 9 = ja: Name, Ort der gerichtlichen Instanz (falls bekannt)	Falls Frage 9 = ja: Verfahrensnummer an der gerichtlichen Instanz (falls bekannt)	Bestand das Arbeitsverhältnis noch, als das <u>Schlichtungsbegehren</u> eingereicht wurde?	Bestand das Arbeitsverhältnis zum <u>Erledigungszeitpunkt</u> noch?	Wer hat das Schlichtungsbegehren eingereicht? (Mehrfachnennungen möglich)	Falls Frage 12 = Arbeitnehmende: Anzahl Frauen	Falls Frage 12 = Arbeitnehmende: Anzahl Männer	Betroffene Berufe
Name	Zahl	1: ja 2: nein 3: nicht bekannt 4: nicht zu Stande gekommen (bei Anstellungs-diskriminierung)	1: ja 2: nein 3: nicht bekannt 4: nicht zu Stande gekommen (bei Anstellungs-diskriminierung)	1: Arbeitnehmende 2: Verband, Verbände 3: Arbeitgebende	Zahl	Zahl	Freier Text => Falls mehrere Berufe: alle aufzählen => Falls keine Angabe: bitte -99 eintragen

F Kommentare					
24c	24d	24e	24f	24g	25
Bei <u>sexueller Belästigung:</u> Arbeitgeber verpflichtet sich zu präventiven Massnahmen	Bei Diskriminierung bei <u>Weiterbildung:</u> Weiterbildung zugesagt	Bei Diskriminierung bei <u>Beförderung:</u> Beförderung zugesagt	Bei diskriminierender <u>Aufgabenzuteilung:</u> Änderung der Aufgabenzuteilung zugesagt	Bei diskriminierender Gestaltung der <u>Arbeitsbedingungen:</u> Änderung der Arbeitsbedingungen zugesagt	Kommentare
1: ja 2: nein	1: ja 2: nein	1: ja 2: nein	1: ja 2: nein	1: ja 2: nein	freier Text