

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 . schaeer@bueroaundo.ch
Elisabeth Freivogel, lic. iur., LL.M., Advokatin . Hauptstr. 104 . 4102 Binningen . 061 / 421 05 95
freivogel@advokaturbuero-bl.ch

BASS



ADVOKATURBÜRO
**ELISABETH
FREIVOGEL**

Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes

Synthesebericht

Im Auftrag des Bundesamts für Justiz

Heidi Stutz	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS
Marianne Schär Moser	Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o)
Elisabeth Freivogel	Advokatin

Bern und Binningen, April 2005

Das Wichtigste in Kürze

Die vorliegende zusammenfassende Darstellung der Resultate der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes (GIG) beruht auf sechs Teilberichten zu einzelnen Erhebungen und Analysen. So wurden 269 Gerichtsentscheide und 355 Schlichtungsfälle ausgewertet sowie Schlichtungsstellen, Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und die obersten Personalverantwortung in Privatunternehmen und Öffentlichem Sektor umfassend befragt.

Das Gleichstellungsgesetz ist in den Betrieben und Arbeitnehmendenorganisationen generell bekannt. Wissenslücken bestehen vor allem bei kleinen und mittleren Privatunternehmen. Auch die Beschäftigten selber kennen das GIG relativ schlecht. Die **Kenntnisse** der juristischen Fachpersonen zum GIG sind ebenfalls nicht optimal. Mängel bestehen bei *Anwält/innen* und *Gerichten*, vor allem den erstinstanzlichen Zivilgerichten. Unter den *Schlichtungsstellen* werden nur einzelne kritisiert.

Die Informations- und Weiterbildungsbemühungen zum GIG waren insgesamt bescheiden. Insbesondere, was unter **indirekter Diskriminierung** zu verstehen ist, die durch das GIG ebenfalls verboten wird, ist der Mehrheit der Personalverantwortlichen in den Betrieben nicht klar. In dem Mass, als direkte Diskriminierungen seltener werden, scheint das Problem für sie gelöst. Da in der Arbeitswelt heute aber vor allem indirekte Diskriminierungen vorkommen, wird verständlich, warum Arbeitnehmendenseite wie Personalverantwortliche als grösstes Hindernisse zur Umsetzung der Gleichstellung die Tatsache bezeichnen, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden.

Die **persönliche Haltung** der befragten Akteur/innen erscheint insgesamt nicht als gleichstellungskritisch. Widersprüche ergeben sich vor allem daraus, dass insbesondere die Personalverantwortlichen die Gleichstellung als bereits realisiert sehen. Es wird negiert, dass ein Problem besteht.

Die Kontextanalyse zeigt vielfältige gesellschaftliche, wirtschaftliche und unternehmensinterne Trends, die auch unabhängig vom GIG auf den Stand der Gleichstellung einwirkten. Die resultierende Richtung der verschiedenen Einflüsse ist allerdings nicht eindeutig. Die Befragten sehen für die letzten zehn Jahre keine Rückschläge, aber auch nirgends eine deutlich positive **Entwicklung** für die tatsächliche Gleichstellung. Darauf hatte in ihren Augen das Gleichstellungsgesetz nur einen geringen Einfluss.

Eine Mehrheit der Personalverantwortlichen beurteilt eine **aktive Gleichstellungspolitik** als Wettbewerbsvorteil auf dem Arbeitsmarkt. Trotzdem fördern nur 43 Prozent der Unternehmen die Gleichstellung aktiv, und nur ein Drittel hat präventive Massnahmen gegen sexuelle Belästigung getroffen. Allein in Grossfirmen und bei der öffentlichen Hand gehören Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung und gegen sexuelle Belästigung zum Standard.

Die von Diskriminierung Betroffenen sind grossmehrheitlich Frauen (Männeranteil an Schlichtungs- und Gerichtsfällen unter 5%). Die häufigsten Themen in Konfliktfällen sind Lohndiskriminierung, sexuelle Belästigung sowie diskriminierende Kündigung.

Das Ziel des GIG, die **Beratung** von Diskriminierungsopfern zu verbessern, wurde erreicht. Doch eine gute Beratung ist nicht flächendeckend zur Realität geworden. Der **Umgang mit Konfliktfällen auf Betriebsebene** zeigt, dass es nach wie vor alles andere als selbstverständlich ist, gegen eine geschlechtsbedingte Diskriminierung am Arbeitsplatz vorzugehen. Die Angst vor Kündigung erweist sich hier als ein Haupthindernis.

Das Potential des **Schlichtungsverfahrens** wurde erst zum Teil realisiert. Zwischen den Schlichtungsstellen bestehen grosse und erklärungsbedürftige Unterschiede. Die Kündigungsproblematik konnte durch dieses Instrument kaum entschärft werden. Im Zeitpunkt der Schlichtung besteht ein grosser Teil der Arbeitsverhältnisse bereits nicht mehr. **Gerichtsfälle** gab es insgesamt zwar relativ wenige, doch sie wirkten sich im öffentlichen Sektor auf eine Vielzahl von Arbeitsverhältnissen aus. Die Fälle sind regional stark konzentriert. Ein Drittel betrifft allein Zürich, ein weiterer Drittel Genf, die Waadt und Solothurn.

Unter den *neuen Regelungen* im GIG hat das **Allgemeine Diskriminierungsverbot** mitgeholfen, die Gleichstellungsthematik zu etablieren. Es erscheint für die längerfristige Fortentwicklung des GIG als wichtiges Instrument. Die Wirksamkeit der **Beweislasterleichterung** wurde durch Vollzugsprobleme beeinträchtigt. Es zeigt sich eine grundsätzlich positive Wirkung, allerdings auch deren Grenzen durch fehlende Rahmenbedingungen (z.B. Lohnintransparenz, fehlender Zugang zu Informationen) und eine noch ungenügende Umsetzung auf Gerichtsebene. Die **Verbandsklage** hat ihren Platz gefunden, aber nicht den vom Gesetz beabsichtigten. Das Problem der Exponierung hat sie nicht gelöst. Der spezielle **Kündigungsschutz** des GIG ist (noch) gar nicht zum Tragen gekommen. Hier besteht zunächst ein Vollzugsproblem. Doch auch eine konsequente Anwendung der Bestimmungen des GIG würde die Problematik des Verlusts des Arbeitsplatzes kaum effektiv beseitigen. Die Enttabuisierung von **sexueller Belästigung** ist gelungen.

Es gibt verhältnismässig viele Verfahren und die Verantwortung der Arbeitgebenden ist den Beteiligten bekannt. Präventive Massnahmen gegen sexuelle Belästigung allerdings existieren erst in Grossunternehmen und Verwaltungen.

Insgesamt hat das GIG die Situation für von Diskriminierung Betroffene in verschiedener Hinsicht verbessert. In einzelnen Bereichen wie bei den Löhnen in typischen Frauenberufen des Öffentlichen Sektors wurden deutliche Verbesserungen erreicht. Das Gesetz wird von einer breiten Mehrheit der befragten Akteur/innen gutgeheissen. Dennoch bleiben gewisse Probleme bestehen. Namentlich gehört dazu die Angst davor, sich gegen Diskriminierung zu wehren.

Das GIG ist darauf angelegt, Missständen abzuwehren, indem es Einzelpersonen (oder ihren Verbänden) erleichtert, gegen Diskriminierung vorzugehen. Damit wird trotz aller Hilfestellung die Verantwortung für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung praktisch ausschliesslich den von Diskriminierung Betroffenen selber übertragen. Die Diskriminierenden dagegen laufen kaum ein Risiko: Die Sanktionen sind nicht so hoch, dass sie abschreckend wirken. Der Staat als solcher übernimmt kaum Umsetzungsverantwortung. Im Ausland besteht die vielfach gewählte Lösung demgegenüber darin, einer Behörde direkte Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen zu übertragen.

Die Resultate verweisen auf *Handlungsbedarf* in folgenden Bereichen:

■ **Angst, gegen Diskriminierungen anzugehen:** Eines der Hauptprobleme bei der Umsetzung des GIG sind Ängste der Betroffenen, welche dazu führen, dass sie sich nicht gegen Diskriminierungen wehren. *Mögliche Massnahmen: schmerzhaftere Sanktionen (hohe Entschädigungszahlungen, Bussen), Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen.*

■ **Mangelndes Wissen:** Vor allem kleine und mittlere Privatunternehmen sowie die Beschäftigten selber kennen das GIG zu wenig. ■ und **Nichterkennen der indirekten Diskriminierung:** Der Gleichstellung stehen in der heutigen Arbeitswelt primär indirekte Diskriminierungen entgegen. Diese werden aber häufig nicht als solche erkannt. *Mögliche Massnahmen: Information, Schulung, Sensibilisierung.*

■ **Fehlende Gleichstellungsmassnahmen:** Die Mehrheit der Schweizer Unternehmen hat bisher keine speziellen Massnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung und zur Prävention gegen sexuelle Belästigung getroffen. *Mögliche Massnahmen: Anreize, Kontrollen (auch im Submissionswesen), Zielvorgaben, Abschreckung durch höhere Sanktionen, positive Pflicht zur Gleichstellungsförderung, Ausbau des Unterstützungs- und Beratungsangebots für Firmen.*

■ **Uneinheitliche (z.T. ungenügende) Nutzung des Potentials der Schlichtungsstellen:** Nur in einem Teil der Kantone werden die Möglichkeiten des Schlichtungsverfahrens optimal genutzt. *Mögliche Massnahmen: Ausbau Informationsangebot der Schlichtungsstellen, Regelung von Mindeststandards im GIG, Einsetzung gleichstellungsspezifischer, fachlich versierter Schlichtungsstellen, keine Dezentralisierung.*

■ **Fehlender Zugang zu Informationen, Unklarheiten in Bezug auf die Datengrundlagen:** Beides führt dazu, dass nicht effizient gegen (vermutete) Diskriminierungen vorgegangen werden kann. *Mögliche Massnahmen: Förderung Lohntransparenz, Verpflichtung zur Offenlegung betrieblicher Lohninformationen zu früherem Zeitpunkt im Konfliktfall; Schaffung von Regeln für offenzulegende Informationen und die Erstellung von Lohngutachten; konsequente Umsetzung der Beweislast erleichterung und ihre Ausdehnung auf Nichtanstellung und sexuelle Belästigung.*

■ **Lange Verfahrensdauer:** Insbesondere bei Lohngleichheitsverfahren ist eine sehr lange Dauer der Verfahren festzustellen. *Mögliche Massnahmen: Regeln, um effizientere Datenerhebung sicherzustellen.*

■ **Ungenügende Möglichkeiten, effizient gegen strukturelle Diskriminierungen vorzugehen:** Die Verantwortung für die Umsetzung der Gleichstellung ist heute bei den Betroffenen konzentriert. *Mögliche Massnahmen: aktivere Rolle behördlicher Institutionen mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen.*

Zusammenfassung

Der vorliegende Synthesebericht ist eine zusammenfassende Darstellung der Resultate der im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes (GIG) im Auftrag des Bundesamtes für Justiz realisierten Erhebungen und Analysen. Der Evaluationsauftrag geht auf eine Motion von NR Vreni Hubmann (02.3142) zurück, welche verlangte, dass Rachekündigungen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nichtig statt anfechtbar sein sollen und die Dauer des Kündigungsschutzes angemessen zu verlängern sei. Da das Thema der Rachekündigung nicht für sich allein untersucht werden kann, wurde die Evaluation ausgedehnt auf die Frage, inwiefern das GIG seinem Anspruch gerecht wird. Mögliche Schwachstellen sollen aufgezeigt und ein allfälliger Reformbedarf ermittelt werden. Die Evaluationsarbeiten begannen im Dezember 2003 und wurden im April 2005 abgeschlossen.

Der Synthesebericht präsentiert die Gesamtanlage der Evaluation, fasst die Teilberichte zu den einzelnen Erhebungen bzw. Analysen zusammen und präsentiert anschliessend die wichtigsten Ergebnisse zu den einzelnen Fragestellungen der Evaluation. Am Ende stehen die Schlussfolgerungen aus den Resultaten.

Die einzelnen Untersuchungsteile

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt sechs Erhebungen bzw. Analysen durchgeführt:

- **Statistische Grobauswertung von Gerichtsentscheiden:** Mit einer Vollerhebung wurden alle bisherigen GIG-Entscheide bei den zuständigen Gerichten in der Schweiz (Stand Frühling 2004) erhoben.
- **Schriftliche Befragung der Schlichtungsstellen:** Eine weitere Vollerhebung erfasste sämtliche bisherigen Schlichtungsfälle an den zuständigen Schlichtungsstellen (Stand Frühling 2004) sowie deren institutionellen Regelungen und Erfahrungen.
- **Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros** (kurz: *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.*): In einer breit angelegten schriftlichen Befragung wurde die Perspektive der potenziell für die Beratung von Diskriminierung Betroffener Zuständigen zu Fragen rund um das GIG erhoben (Rücklauf 32.6% bzw. 492 Fragebogen).
- **Schriftliche Unternehmensbefragung:** In einer repräsentativen Befragung der Personalverantwortlichen in Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor wurde die Unternehmensperspektive zu Fragen rund um das GIG erhoben (Rücklauf 36% bzw. 2'076 Fragebogen).
- **Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile:** In einer Inhaltsanalyse wurden die vorliegenden Gerichtsurteile für die Kantone Zürich, Waadt, Graubünden und Schwyz (42% der gesamtschweizerisch erhobenen Urteile) aus juristischer Perspektive ausgewertet.
- **Mündliche Befragung von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen:** In persönlichen Interviews wurden 20 ausgewählte Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen befragt, die Erfahrung mit konkreten Diskriminierungsfällen haben.

Die wichtigsten Resultate

Die Schlüsselfragen der Evaluation werden vor dem Hintergrund aller erhobener Daten beantwortet. Die wichtigsten Ergebnisse sind im Folgenden in sehr knapper Form dargestellt.

Bekanntheitsgrad, Information und Haltung

Insgesamt erscheint der **Bekanntheitsgrad** des GIG zufriedenstellend. Die *Mitarbeiter/innen in Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* erhalten in der Befragung gute Noten, auch die Selbsteinschätzung fällt positiv aus. Diese Selbsteinschätzung bestätigt sich in Bezug auf die im Fragebogen konkret vorgegebenen Aussagen zu neuen Regelungen des GIG. Mehr als zwei Drittel der Befragten geben an, mindestens vier der vorgegebenen sechs Inhalte gekannt zu haben. Am bekanntesten ist der Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Für die Personalverantwortlichen ist der Kenntnisstand bei den *Akteur/innen in den Unternehmen* mittel bis gut. Aus Sicht der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Schlichtungsstellen wird dies für die Personalverantwortlichen selber bestätigt, nicht aber für die Geschäftsleitungen/Direktionen, an deren Wissensstand gezweifelt wird. Die von allen Seiten getragene recht positive Einschätzung des Wissens der Personalverantwortlichen bestätigt sich mehrheitlich auch in Bezug auf die vorgegebenen Aussagen zu neuen Regelungen des GIG. Rund zwei Drittel der Personalverantwortlichen geben an, mindestens vier der acht vorgegebenen Aussagen gekannt zu haben. Auch hier ist der Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz der bekannteste Punkt.

Bedenken haben die befragten Akteur/innen in Bezug auf den Wissensstand der *Arbeitnehmenden*: bei ihnen wird der Bekanntheitsgrad der GIG als eher tief erachtet.

Die *Schlichtungsstellen* schätzen sich selber als gut informiert und kompetent ein. Von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wird zum Teil bezogen auf konkrete Stellen Kritik laut. Der Wissensstand der *Anwält/innen* wird von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. als gut erachtet, die Analyse der Gerichtsurteile macht allerdings deutlich, dass in Bezug auf die Kenntnis des GIG auch Mängel vorhanden sind. Bei den *Gerichten* sind insbesondere auf erstinstanzlicher Ebene grosse Defizite in Bezug auf die Umsetzung des GIG ersichtlich, aus welchen geschlossen werden muss, dass die Kenntnisse des GIG vor allem in den wichtigen Bereichen Beweisverfahren, Kündigungsschutz und Folgen bei rechtswidriger Kündigung mangelhaft sind.

Das *GIG selber* wird von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. mehrheitlich als nicht zu kompliziert erachtet und erhält auch in Bezug auf die inhaltlichen und verfahrensmässigen Regelungen gute Noten. Für beinahe die Hälfte der Personalverantwortlichen ist es allerdings eher zu kompliziert – vor allem für jene, welche sich damit kaum auseinandergesetzt haben. Einer Mehrheit der Personalverantwortlichen bleibt unklar, was indirekte Diskriminierung gemäss GIG sein soll. Die positive Einschätzung des GIG durch die Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wird durch die von ihnen als relevant erachteten Probleme relativiert: Als besonders problematisch wird der fehlende Zugang zu nötigen Informationen für Betroffene (z.B. Lohndaten) erachtet. Mit wenig Abstand an zweiter Stelle folgt das Argument, wonach der vorhandene Kündigungsschutz das Problem des Stellenverlusts nicht löst.

Die **Information** über das GIG erscheint insgesamt mittel. In *Unternehmen* hat das GIG in Aus- und Weiterbildung bisher einen sehr geringen Stellenwert. Gut 70 Prozent der befragten Personalverantwortlichen hat sich diesbezüglich nicht speziell weitergebildet und die grosse Mehrheit von fast 90 Prozent der Unternehmen hat intern nicht über das GIG informiert. Bei den befragten *Arbeitnehmendenorganisationen* u.a. wurde mehr getan: Immerhin gut die Hälfte der Befragten hat sich weitergebildet, ebenso viele der vertretenen Organisationen hat Bemühungen vorzuweisen, mit welchen sie ihre Mitglieder oder Arbeitnehmende generell über das GIG informiert haben. Bei den *Schlichtungsstellen* wird das Wissen primär durch Selbststudium angeeignet, die meisten *Gerichte* haben keinerlei Vorkehrungen getroffen, um internes Wissen zum GIG aufzubauen.

Die **Haltung** der involvierten Akteur/innen zur Gleichstellung erscheint unterschiedlich. Die *Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* schreiben sich selber zu, dass Gleichstellung einen eher grossen Stellenwert hat und die klare Mehrheit der Befragten zeigt sich in der Beurteilung von vorgelegten Handlungsfragen gleichstellungsfreundlich. Die *Personalverantwortlichen* schreiben den Akteur/innen in den *Unternehmen* ebenfalls zu, dass Gleichstellung einen eher hohen Stellenwert hat. Diese Selbstbeurteilung wird allerdings von den *Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen* angezweifelt. In der Beurteilung der vorgelegten Handlungsfragen zeigt sich etwas mehr als die Hälfte der Befragten zurückhaltend und weist eine gleichstellungskritische persönliche Haltung in Gleichstellungsfragen auf.

Der Stellenwert der Gleichstellung für die *Arbeitnehmenden* wird als höchstens mittel erachtet, für die *Anwält/innen* als mittel bis gross. Kritische Stimmen sind von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. in Bezug auf die *Gerichte* zu hören, welche zum Teil als wenig interessiert an Gleichstellungsfragen erscheinen.

Entwicklung und Stand der Gleichstellung

In Bezug auf die Entwicklung des **Standes** der Gleichstellung sind sich Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortliche einig: In keinem der neun vorgelegten betrieblichen Handlungsfelder der Gleichstellung sehen sie eine Verschlechterung, aber auch nirgends eine herausragende Verbesserung. Die grössten Veränderungen zum Positiven sehen die Arbeitnehmendenorganisationen u.a. bei der Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, die Personalverantwortlichen bei den Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit. An zweiter Stelle folgt bei beiden das Thema Lohngleichheit. Der *Einfluss des GIG* auf die wahrgenommenen Entwicklungen wird von beiden Seiten übereinstimmend zurückhaltend eingeschätzt.

Die **Kontextanalyse** von Trends und Entwicklungen in Gesellschaft und Unternehmen, welche relativ unabhängig vom GIG einen Einfluss auf die Entwicklung der Gleichstellung von Frau und Mann gehabt haben können, zeigt keine klare Richtung: es lassen sich sowohl förderliche als auch hinderliche Aspekte beschreiben, deren qualitatives und quantitatives Ausmass nicht bestimmbar ist.

Den **Handlungsbedarf** im Bereich der Gleichstellung schätzen Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Unternehmen sehr unterschiedlich ein: Aus Sicht einer klaren Mehrheit der Personalverantwortlichen besteht bei ihnen keinerlei Handlungsbedarf. Die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. hingegen sehen insbesondere im Bereich Lohngleichheit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf den

grössten Handlungsbedarf. Das gute Drittel der Personalverantwortlichen, das ebenfalls Handlungsbedarf wahrnimmt, sieht ihn insbesondere im Bereich der Sensibilisierung für das Thema Gleichstellung, gefolgt von Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Unternehmen übereinstimmend kein Handlungsbedarf gesehen wird im Bereich des Schutzes vor sexueller Belästigung.

Eine Mehrheit der Unternehmen hat keine **Massnahmen** zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung getroffen, das gilt auch für präventive Massnahmen zur Verhinderung von sexueller Belästigung. Dieses Nicht-Handeln steht im Widerspruch zu der von einer Mehrheit vertretenen Meinung, dass eine aktive Gleichstellungspolitik auf dem Arbeitsmarkt ein Wettbewerbsvorteil sei. Bezüglich Massnahmen zeigen sich deutliche Unterschiede: Im öffentlichen Sektor und in Grossunternehmen ist eine aktive Gleichstellungspolitik die Regel, in kleinen und mittleren Unternehmen der Privatwirtschaft eher eine Seltenheit. Das GIG ist nur für eine ganz kleine Minderheit der Grund, um Massnahmen einzuleiten.

Die konkreten *Wirkungen* des GIG im Unternehmen werden zurückhaltend beurteilt. Für die Mehrheit der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortlichen hat das GIG nichts an ihrer Arbeit geändert. Für eine Mehrheit der Personalverantwortlichen ist es auch kein Instrument für ihre Alltagsarbeit, für gut die Hälfte der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. hingegen schon. Sie sehen das GIG auch als Gewinn für die Verhandlung von sozialpartnerschaftlichen Verträgen. Dennoch wird Handlungsbedarf wahrgenommen: Eine Mehrheit ist der Meinung, dass Gesamtarbeitsverträge Gleichstellungsanliegen noch zuwenig aufnehmen. Weiter wird ein Nutzen in der Stärkung der Position der Frauen im Betrieb gesehen. Inwieweit das Drohen mit einer Klage nach GIG als Druckmittel eingesetzt werden kann und ob die Angst vor Klagen Betriebe zu gleichstellungsgerechtem Handeln motiviert, wird von den Arbeitnehmendenorganisationen u.a. unterschiedlich eingeschätzt: eine knappe Mehrheit bejaht dies, eine beachtliche Minderheit verneint. Von Seiten der Personalverantwortlichen findet die Meinung, dass das Publikwerden einer Gleichstellungsklage ein grosser Imageverlust für das Unternehmen ist, klare Unterstützung.

Kontraproduktive Wirkungen des GIG werden sowohl von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. als auch der Unternehmen klar verneint – am ehesten entspricht es noch der Erfahrung in der Praxis, dass die Umsetzung der Gleichstellung zu Spannungen im Unternehmen führen kann.

Was sind die wichtigsten **Hindernisse**, welche der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung entgegenstehen? Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Unternehmen sind sich hier nicht einig: Fast 70 Prozent der befragten Personalverantwortlichen berichten, es gebe keine Hindernisse, da bei ihnen die Gleichstellung der Geschlechter realisiert sei. Für die Arbeitnehmendenorganisationen u.a. ist das Haupthindernis, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden. Weiter hinderlich sind für sie ein zu geringer Nutzen bzw. zu hohe Kosten für die Unternehmen und das zu geringe Interesse der Arbeitnehmenden. Dem GIG selber wird kaum Schuld zugewiesen. Jene Personalverantwortlichen, die Hindernisse sehen, setzen ebenfalls die Tatsache, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden, an erste Stelle. Zu hohe Kosten bzw. ein zu tiefer Nutzen ist aus ihrer Perspektive hingegen kein Hindernis.

Charakteristika von Diskriminierungsfällen

Bei der **Beratungssituation** zeigt sich ein gemischtes Bild. Der für die Schlichtungsstellen im Gesetz vorgesehene Beratungsauftrag wird sehr unterschiedlich ausgelegt, zum Teil beraten die Schlichtungsstellen gar nicht, was dann problematisch ist, wenn keine andern Angebote zur Verfügung stehen. Der Bekanntheitsgrad der eigenen Schlichtungsstelle wird kritisch beurteilt, in vielen Kantonen wurde nie gezielt über die Stelle informiert. Aus Sicht der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. ist das Beratungsangebot in städtischen Zentren gut und gut zugänglich, in anderen Regionen kann es in Bezug auf Qualität und Verfügbarkeit der Beratung Probleme geben.

Bei Konflikten auf **Betriebsebene** stehen aus der Perspektive der *Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* von der Häufigkeit her Lohndiskriminierungen klar an erster Stelle. Ebenfalls häufig sind Erfahrungen mit sexueller Belästigung, Diskriminierung bei Beförderung und diskriminierender Aufgabenzuteilung. Der von den *Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* berichtete Umgang mit den Diskriminierungen ist sehr ernüchternd: häufig wird nichts unternommen bzw. kann nichts unternommen werden, es erfolgt eine betriebsinterne Thematisierung ohne konkrete Veränderungen oder die Betroffenen kündigen. Die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. sind weiter der Meinung, dass in vielen Betrieben vorhandene Diskriminierungen vertuscht werden. Fast neun von zehn Personalverantwortlichen geben in der Unternehmensbefragung an, sie seien bisher in ihrer Arbeit noch nie mit Fällen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts konfrontiert worden. Je grösser das Unternehmen, desto eher waren die Befragten schon mit Diskriminierungsfällen konfrontiert. Personalverantwortliche, die Erfahrung mit Diskriminierungsfällen haben, nennen ebenfalls die Lohndiskriminierung als häufigste Diskriminierungsart. Es folgen diskriminie-

rende Aufgabenzuteilung und sexuelle Belästigung. Unternehmen reagieren auf die Konflikte am häufigsten mit betriebsinternen Aussprachen. Deutlich seltener erwähnt werden betriebliche Massnahmen zur Lösung der Situation und «Die Sache hat sich von selbst erledigt».

Insgesamt liegen Angaben zu 355 **Konflikten vor den Schlichtungsstellen** vor. Es zeigt sich bis 1999 eine Erhöhung der Fälle auf 47 pro Jahr, seither hat sich diese Zahl nur noch langsam und geringfügig erhöht. Der gesamtschweizerische Trend ergibt sich aus der Summe verschiedener Aufwärts- und Abwärtstrends an den einzelnen kantonalen Schlichtungsstellen. Am häufigsten hatten die Stellen Lohndiskriminierung zu behandeln (in 37% aller Fälle), gefolgt von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz (26%) und diskriminierender Kündigung (17%). Mit etlichem Abstand folgen Rachekündigungen (5%). Im öffentlich-rechtlichen Bereich geht es in weitaus am meisten Fällen um Lohn, im privatrechtlichen liegt sexuelle Belästigung mit kleinem Abstand vor dem Lohn an erster Stelle.

In 40 Prozent der Schlichtungsverfahren kommt eine Einigung zu Stande. 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. Generell kommen mindestens 54 Prozent der Fälle, in denen die Schlichtungsstelle keine Einigung erreichen kann, vor Gericht.

Die Einigungsquote ist je nach Kanton sehr unterschiedlich hoch. Sie liegt in ZH, BS und BE um 60 Prozent, in GE dagegen bei 19 Prozent. Stellen, welche sich auf einen einfachen Schriftwechsel zur Erueierung der Sachlage stützen können, erreichen höhere Einigungsquoten. Generell ist die Einigungsquoten bei sexueller Belästigung (46%) höher als bei Lohndiskriminierung und diskriminierender Kündigung (je 33%).

Aus Sicht der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. ist das Schlichtungsverfahren nützlich. Es zeigt sich, dass zwischen den einzelnen Schlichtungsstellen grosse Unterschiede gesehen werden. Ist das Verfahren freiwillig, wird die Schlichtungsstelle vor allem dann angegangen, wenn sie qualitativ überzeugt. Die befragten Personalverantwortlichen haben mangels Erfahrung mehrheitlich keine Meinung zum Schlichtungsverfahren.

Eine Mehrheit der befragten Schlichtungsstellen stimmt der Aussage «Die Sachverhaltsermittlung wird oft dadurch erschwert, dass die Arbeitgebenden kein Interesse haben, belastendes Material herauszugeben.» zu, gleichzeitig sind sie aber auch der Meinung, dass die Arbeitgebenden sich in der Regel kooperativ verhalten.

Bezogen auf **Konflikte vor Gericht** kamen durch die Erhebung bei den Gerichten 269 auswertbare Gerichtsentscheide zusammen, davon waren 245 Urteile und 21 Abschreibungen. Sie lassen sich 176 einzelnen Fällen, welche teilweise über mehrere Instanzen laufen, zuordnen. Die Verteilung der Gerichtsentscheide über die Kantone ist sehr ungleich Fast ein Drittel betrifft allein ZH. Es folgen GE, VD und SO. Wird die Zahl der Urteile mit der Beschäftigtenzahl im Kanton in Beziehung gesetzt zeigt sich, dass es neben den genannten auch in JU überdurchschnittlich viele Entscheide gibt. Der Anteil Verbandsklagen ist mit 32 relativ tief.

Wird von GE und ZH abgesehen, hat sich die Zahl der Gerichtsurteile seit 1998 immer in der Bandbreite von 18 und 24 Fällen pro Jahr bewegt. In den beiden erwähnten Kantonen sind die Fallzahlen markant gestiegen. In GE ist dies auf eine Zunahme von privatrechtlichen Verfahren – mehr als zur Hälfte betreffend sexueller Belästigung – zurückzuführen. In ZH ist der Anstieg vor allem durch die Folgeverfahren der vier erfolgreichen Lohngleichheitsverfahren verschiedener Berufsgruppen im Gesundheitswesen bedingt.

Der Vergleich nach Gerichtstypen macht deutlich, dass in diesem jungen Rechtsgebiet ein ausserordentlich hoher Anteil – beinahe jeder Zweite – der Entscheide erstinstanzlicher Zivilgerichte weitergezogen wurden. Die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile zeigt, dass rund die Hälfte der für die Klagenden erfolgreichen Fälle mit einer gerichtlichen Instanz erledigt werden und die andere Hälfte sich über mindestens zwei Instanzen kämpfen muss. Dabei zeigen sich grosse kantonale Unterschiede: In VD waren nur 30 Prozent der grundsätzlich erfolgreichen Verfahren bereits in erster Instanz erledigt, in ZH hingegen 70 Prozent.

Von den Sachverhalten her dominiert die Lohngleichheitsfrage die Gerichtsentscheide (153). Mit deutlichem Abstand folgen sexuelle Belästigung (57) und diskriminierende Kündigung (50). Im öffentlichen Sektor betrifft die geltend gemachte Diskriminierung in fast 80 Prozent der Gerichtsentscheide den Lohn. Die nächsthäufigste Diskriminierungsart ist die diskriminierende Kündigung. In der Privatwirtschaft ist sexuelle Belästigung die am häufigsten vor Gericht verhandelte Diskriminierungsart (40%). Relativ dichtauf folgen Lohnungleichheit (34%) und diskriminierende Kündigung (31%).

Die Diskriminierungsarten sind auch nach Kantonen stark ungleich verteilt. Mit der Ausnahme von BS spielt das Thema sexuelle Belästigung vor den Gerichten der Deutschschweiz nur eine marginale Rolle. In GE und VD dagegen ist es die am häufigsten von Gerichten zu beurteilenden Diskriminierungsart. Umgekehrt sind Lohnklagen in der Deutschschweiz deutlich häufiger.

Die Urteile fielen relativ selten voll zu Gunsten der klagenden Arbeitnehmenden aus (16%), etwas häufiger waren sie mehrheitlich positiv (26%). Die ablehnenden Urteile überwogen aber insgesamt: 14 Prozent waren mehrheitlich negativ und 44 Prozent voll zu ihren Ungunsten.

In 36 Entscheiden (13.4% aller Entscheide) wurden Forderungen aus formellen Gründen abgewiesen, davon wirkten sich formelle Gründe in 25 Entscheiden voll zu Ungunsten der Arbeitnehmenden aus. Negativ für die Arbeitnehmenden wirkte sich das Phänomen vor allem im öffentlich-rechtlichen Bereich aus. Im privatrechtlichen dagegen spielten Ablehnungen aus formellen Gründen keine grosse Rolle.

Bezogen auf die einzelnen Urteile dauert es gesamtschweizerisch gesehen 7.3 Monate (Median), bis ein GIG-Gerichtsentscheid gefällt ist. Die Entscheide erstinstanzlicher Zivilgerichte (7.5 M) beanspruchten tendenziell mehr Zeit als jene der zweitinstanzlichen Zivilgerichte (5.2 M). Am meisten Zeit brauchen die Verwaltungsgerichte (8.6 M). Das Bundesgericht kommt schneller zum Entscheid (6.4 M). Ein Vergleich nach den wichtigsten Diskriminierungsarten belegt, dass es vor allem die Lohnverfahren sind, die sich sehr in die Länge ziehen können. Der Median liegt hier bei 8.7 Monaten. Aus der Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile ergibt sich für den Kanton VD eine durchschnittliche Verfahrensdauer (über alle Instanzen) von 26 Monaten (bei Lohngleichheitsverfahren dreieinhalb bis sieben Jahre), in ZH von 42 Monaten (bzw. nach Abschluss von fünf Urteilen mit einer Dauer von je zehn Jahren noch 30 Monate).

Gut die Hälfte der Gerichtsentscheide (54%) betreffen öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, die restlichen (46%) privatrechtliche. Aus der Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile ergibt sich im Vergleich der Kantone VD und ZH eine sehr unterschiedliche Verteilung: In VD sind gerade nur 12,5 Prozent der betroffenen Arbeitsverhältnisse öffentlich-rechtlicher Natur, in ZH hingegen 70 Prozent.

Gut jeder fünfte Entscheid betraf Pflegeberufe, fast jeder fünfte Lehrkräfte (Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, Berufsschullehrerinnen im Krankenpflegebereich). Personen aus Pflege- und Lehrberufen, aber auch sonstige Kader und Hochqualifizierte sowie Medienleute klagen am häufigsten Lohnungleichheit ein. Dies trifft für soziale Berufe und Beamtinnen etwas weniger ausgeprägt ebenfalls zu. In den Büro- und Verkaufsberufen sowie im Gastgewerbe dagegen dominiert sexuelle Belästigung.

Von den Individualverfahren betrafen 205 Entscheide Einzelklagen, 17 Entscheide bezogen sich auf Verfahren mit 2-5 Arbeitnehmenden, 31 auf Verfahren mit 6-50 Personen. Die Entscheide mit den meisten Beteiligten betrafen Kindergärtnerinnen sowie Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in den Kantonen Basel-Stadt (581 Personen vor Appellationsgericht, 558 Personen vor Bundesgericht) und Fribourg (199 vor Verwaltungsgericht, 194 vor Bundesgericht) und Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in Baselland (103 vor Verwaltungsgericht). Der Männeranteil erreicht insgesamt keine 5 Prozent. Das Phänomen, dass sich mehrere Personen zu Gruppen- oder Massenklagen zusammenschliessen, scheint für Rechtsfälle im Bereich des GIG charakteristisch zu sein. Durch das Phänomen der Gruppen- und Massenklagen ist die Zahl der direkt von Gerichtsentscheiden betroffenen Personen sehr viel höher, als sich dies aufgrund der Entscheidungszahlen vermuten liesse.

Für Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Schlichtungsstellen sind Ängste – allen voran die Angst vor Kündigung – die wichtigste Ursache für das Ausbleiben einer Vielzahl von Klagen nach GIG. Auch die mangelnde Lohntransparenz und generell der schwierige Zugang zu Daten wird als hinderlich erachtet.

Neue Regelungen im GIG

Bezogen auf das **Beweisverfahren** zeigt die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile, dass die *Untersuchungsmaxime* bei den Zivilgerichten kaum je bewusst und ernsthaft berücksichtigt wird. Bei sexueller Belästigung scheint den Gerichten zudem teilweise nicht klar zu sein, dass die Untersuchungsmaxime gilt, auch wo Beweislasterleichterung nicht gilt.

Das Instrument der *Beweislasterleichterung* ist Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortlichen grundsätzlich bekannt. Die Mehrheit der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. findet das Instrument nützlich, hält aber gleichzeitig kritisch fest, dass trotz Beweislasterleichterung der Nachweis von Diskriminierungen fast unmöglich ist. Die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile zeigt eine deutlich mangelhafte Umsetzung der Beweislasterleichterung. Das notwendige Mass der *Glaubhaftmachung* wird höchst unterschiedlich bestimmt. Dies wird von den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. bestätigt. Aufgrund dessen, dass die unhaltbaren Definitionen meist von oberen Instanzen korrigiert wurden, sind die Anforderungen an die Glaubhaftmachung inzwischen allerdings grundsätzlich geklärt. Ob sich diese Rechtsprechung nun bei den unteren Instanzen durchsetzen wird, kann noch nicht gesagt werden. Aus der Mehrheit der Urteile, in denen die Beweislasterleichterung zur Anwendung kommen soll, ist zudem keine *Zweistufigkeit* des Beweisverfahrens ersichtlich, das heisst die Ebenen der Glaubhaftmachung einerseits und der Entlastung/Rechtfertigung andererseits werden nicht

getrennt. Nur in einer Minderheit der Urteile wird – nach Glaubhaftmachung der Diskriminierung – für den Nachweis der Nichtdiskriminierung das Beweismass des strengen Voll- respektive Hauptbeweises verlangt. Auch bezüglich *Rechtfertigungsgründe* herrscht noch wenig Klarheit. In der konkreten Fallbeurteilung kann festgestellt werden, dass die unteren Instanzen, insbesondere die erstinstanzlichen Zivilgerichte, dazu neigen, jeden auf den ersten Blick sachlichen Grund als Rechtfertigung zu akzeptieren, während die Rechtsprechung der oberen Instanzen mittlerweile oft die zusätzliche Anforderung stellt, dass von Arbeitgebendenseite auch nachzuweisen ist, dass die objektiven Gründe konkret tatsächlich wichtig sind und konsequent für alle gleich zum tragen kommen. Dies ist bei den unteren Instanzen (noch) kaum durchgedrungen.

Gesamtschweizerisch gibt es gemäss vorliegender Datenbank 32 Gerichtsurteile, an welchen Verbände mit **Verbandsklagen oder -beschwerden** beteiligt waren. 29 von ihnen betrafen den öffentlich-rechtlichen Bereich, 3 den privatrechtlichen. Rund die Hälfte der Urteile im öffentlich-rechtlichen Bereich konzentriert sich auf den Kanton ZH. Die Zürcher Verfahren waren alle mit Individualverfahren kombiniert. Die privatrechtlichen Urteile stammen aus VD und GE. Die bei weitem aktivste Organisation war der Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD, der an mehr als der Hälfte der Urteile als beschwerdeführende Partei beteiligt war. Mit vier Ausnahmen ging es bei allen Entscheidungen um Lohngleichheit.

Die mit Verbandsklagen oder -beschwerden verbundenen Urteile (nicht zu verwechseln mit dem Ausgang der Verfahren) gingen insgesamt gesehen seltener positiv für die Arbeitnehmendenseite aus als Urteile aufgrund von Individualklagen oder -beschwerden (25% positiv, 53% negativ). Sie wurden jedoch sehr oft weitergezogen. So gelangten von 14 weiterziehbaren Verwaltungsgerichtsurteilen die Hälfte tatsächlich bis vor Bundesgericht. Bei Verfahren, die mit Verbandsklagen oder -beschwerden verbunden sind, liegt der Median pro Urteil bei fast drei Jahren. Es handelt sich meist um komplexe Lohngleichheitsverfahren mit breiten Auswirkungen, für die Arbeitsbewertungsgutachten eingeholt werden mussten.

Die Gruppen- und Massenklagen sowie kombinierte Verbands- und Individualklagen von Beschäftigten in typischen Frauenberufen bewirkten breite Veränderungen im Lohngefüge vorab der Kantone. Allein vier parallel geführte kombinierte Verbands- und Individualklagen im Zürcher Gesundheitswesen führten zu Lohnnachzahlungen von rund 280 Millionen Franken an mehrere tausend Personen sowie zu wiederkehrenden jährlichen Lohnmehrkosten von 70 Mio. Franken.

Den *Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* ist das Instrument der Verbandsklage bekannt, sie beurteilen es grundsätzlich positiv. Sie sind allerdings auch der Meinung, dass es vor allem dann sinnvoll einsetzbar ist, wenn die Betroffenen mitkämpfen. Dies ist für sie ein Erklärungsansatz für die bisher geringe Nutzung, weil dieses Engagement eine gewisse Exponierung bedingt und damit einen Vorteil der Verbandsklage aufhebt. Damit wird ein Vorgehen insbesondere in der Privatwirtschaft und gerade in KMU als sehr schwierig erachtet. Auch bei den *Personalverantwortlichen* ist das Verbandsklagerecht relativ gut bekannt. Da die bisherigen Klagen sich im öffentlich-rechtlichen Bereich und in wenigen Kantonen konzentrierten, haben allerdings die wenigsten Befragten persönliche Erfahrungen mit diesem Instrument gemacht.

Der **Kündigungsschutz** erweist sich als eine bei Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortlichen nicht sehr bekannte Regelung des GIG. Nur gut die Hälfte der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen und sogar nur zwei Fünftel der Personalverantwortlichen war bekannt, dass Klagende bis sechs Monate nach Abschluss des Verfahrens einen Kündigungsschutz geniessen.

Die Angst vor Kündigung ist aus Sicht von Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Schlichtungsstellen einer der wichtigsten Gründe, welcher ein Angehen gegen Diskriminierungen verhindert. Dennoch wird der Kündigungsschutz insgesamt knapp als ausreichend und nützlich erachtet. Gleichzeitig wird problematisiert, dass der vorhandene Kündigungsschutz das Problem des Stellenverlusts nicht löst. Die mündlich befragten Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälte/innen plädieren mehrheitlich für einen Ausbau des Kündigungsschutzes – im Wissen, dass dies nicht alle Probleme löst, weil der Alltag für die Betroffenen unlebbar werden kann.

Die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile zeigt, dass bei Anwälte/innen und Gerichten grosse Unklarheit bezüglich diskriminierender Kündigung und Rache Kündigung herrscht. Oft werden sie nicht als solche erkannt mit der Folge, dass ausschliesslich das OR zur Anwendung gelangt (rechtsmissbräuchliche Kündigung) mit den entsprechend andern Rechtsgrundlagen und ganz andern (strengeren) Anforderungen an den Beweis sowie der Folge, dass der speziell geschaffene Kündigungsschutz bei Rache Kündigung zum vorneherein nicht greifen kann, da er gar nicht ins Blickfeld gerät.

Für öffentlich-rechtlich Angestellte ist es bedeutend einfacher, gegen Diskriminierungen anzugehen, ohne den Arbeitsplatz zu verlieren, als für ihre Kolleginnen im Privatsektor. Bei den Schlichtungsverfahren im privatrechtlichen Bereich besteht die grosse Mehrheit der Arbeitsverhältnisse nicht mehr. Die für die Gerichtsverfahren vorliegenden Daten zeigen, dass viele Arbeitnehmenden erst nach Beendigung des Ar-

beitsverhältnisses gerichtlich vorgehen, bis zum Gerichtsentscheid sinkt der Anteil bestehender Arbeitsverhältnisse weiter: Bei den privatrechtlichen Anstellungen ist nicht einmal jedes Vierzehnte mehr bestehend, bei den öffentlich-rechtlichen immerhin beinahe die Hälfte. Die Erfahrungen der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. decken sich mit diesem Bild und führen sie zur Schlussfolgerung, dass die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses für Personen, welche sich gegen eine Diskriminierung zur Wehr setzen, in der Privatwirtschaft kaum möglich ist.

In den Schlichtungsverfahren steht diskriminierende Kündigung von allen Diskriminierungsarten an dritter Stelle (17%). Mit etlichem Abstand folgen die Rachekündigungen (5%). Auch bei den Gerichtsentscheiden steht diskriminierende Kündigung (50 Entscheide) an dritter Stelle. In 14 Entscheiden spielte eine Rachekündigung eine Rolle. Die Kündigungsthematik ist weitgehend ein Problem privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse. Die Kündigung ist oft mit anderen Diskriminierungsarten kombiniert. Die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile zeigt, dass unter Einbezug der Rachekündigungen in einem hohen Anteil der Fälle rechtswidrige Kündigung geltend gemacht wird (VD 38%, ZH 26%). Die Hälfte davon wird aber, obwohl mit Diskriminierungsfragen verbunden, nicht auf der Grundlage des GIG verhandelt (und das GIG nicht konkret angerufen), sondern einzig nach OR.

Der neue Tatbestand der **sexuellen Belästigung** nach GIG erweist sich in allen Erhebungen nach Lohngleichheit als zweithäufigster Diskriminierungstatbestand. Vor den Schlichtungsstellen war sexuelle Belästigung noch vor Lohngleichheit das häufigste Thema. Insbesondere in der Romandie tritt es sehr häufig auf. Die Einigungsquote ist bei sexueller Belästigung in den Schlichtungsverfahren von allen Diskriminierungsarten am höchsten. Bei den Gerichtsentscheiden macht die sexuelle Belästigung im öffentlichen Sektor einen verschwindend kleinen Anteil aus, in der Privatwirtschaft hingegen ist es die am häufigsten vor Gericht verhandelte Diskriminierungsart (40.2%). Auch hier liegt der Anteil in der Romandie deutlich höher, was aber auch damit zusammenhängen kann, dass beispielsweise in ZH schon oft vor der Schlichtungsstelle eine Einigung erreicht werden konnte.

Die Tatsache, dass die Beweislast erleichterung bei diesem Tatbestand nicht gilt, wirkt sich statistisch nicht aus: Zwar fallen die Gerichtsentscheide bei sexueller Belästigung etwas seltener zu Gunsten der Arbeitnehmenden aus, allerdings sind die Unterschiede zwischen den Tatbeständen mit gleicher Beweisregelung grösser. Von Seiten der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wird das Fehlen der Beweislast erleichterung allerdings als Problem erachtet.

Aus der Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile geht hervor: Die volle Beweislast auf Seiten der klagenden Partei bezüglich Tat wird in den Urteilen immer klargestellt, hingegen taucht die Frage nach präventiven Massnahmen der Arbeitgebenden nur in einer Minderheit der Urteile auf und selbst aus diesen geht nicht hervor, ob überhaupt und welcher Nachweis diesbezüglich abverlangt wird. Die Anwendung der Untersuchungsmaxime wird in einem Fall explizit verweigert und erscheint insgesamt nicht sichergestellt.

Ein Angehen gegen sexuelle Belästigung bedeutet in der Regel den Verlust des Arbeitsplatzes: Bei sexueller Belästigung existiert das Arbeitsverhältnis sowohl im öffentlich als auch im privatrechtlichen Bereich in 90 Prozent der vorliegenden Gerichtsfälle nicht mehr. Die qualitativen Analysen bestätigen, dass eine Weiterbeschäftigung bei einem Angehen gegen sexuelle Belästigung nur in Ausnahmefällen erfolgt und häufig auch von den Betroffenen nicht gewünscht wird. Weiter wird deutlich, dass oft ernsthafte gesundheitliche Beeinträchtigungen auftreten aber auch, dass viele Frauen nicht gegen sexuelle Belästigung angehen, weil sie Angst haben, ihre Stelle zu verlieren.

Rechtsentwicklung

In der Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile sind erhebliche Mängel bei der Umsetzung und Anwendung des GIG und der juristischen Grundlagen auf den konkreten Fall zutage getreten (besonders in den Bereichen Beweisverfahren, sexuelle Belästigung und Kündigungsschutz). In wenigen relativ eng begrenzten Bereichen hat die Gerichtspraxis durch präzisere Definitionen der höheren Gerichte grössere Klarheit gebracht; auf der Ebene der unteren Instanzen, insbesondere der erstinstanzlichen Zivilgerichte, bestehen jedoch grosse Divergenzen und viel Unklarheit. Von grundsätzlich zunehmender **Rechtssicherheit** kann nicht gesprochen werden. Auch die Gesprächspartner/innen aus Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwaltskanzleien sehen die Situation kritisch und gehen insgesamt nicht von einer grösseren Rechtssicherheit aus.

In allen Erhebungen, in welchen Akteur/innen direkt kontaktiert wurden, erhielten die Befragten Gelegenheit, ihre **Vorschläge für eine (noch) wirksamere Umsetzung des GIG** offen zu formulieren. Die angeschriebenen Gerichte verzichteten in der Mehrheit darauf. Die anderen Akteur/innen setzen in erster Linie auf Information und Sensibilisierung, dies bezogen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, Arbeitgebende, Arbeitnehmende sowie Fachleute und die Veränderung von Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen (z.B. Lohntransparenz, Massnahmen zur verbesserten Vereinbarkeit von Familie und

Beruf etc.). Bei den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. sind auch Vorschläge zur Veränderung des GlG und seiner Anwendung relativ häufig – insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz der Klagenden (v.a. Kündigungsschutz), der Erleichterung des Zugangs zu Informationen und der Forderung nach einer Einführung von aktiven Massnahmen. Auch von Seiten der Schlichtungsstellen werden hier Massnahmen genannt, unter den Personalverantwortlichen hingegen erwähnt nur eine verschwindend kleine Minderheit auf das GlG bezogene Aspekte. Bei den Schlichtungsstellen sind weitere Vorschläge zur Organisation der Schlichtungsstelle häufig – ein Thema, welches die anderen Akteur/innen gar nicht aufgreifen.

Neuere **ausländische Evaluationen und Erfahrungen** zeigen auf, dass für die Fortentwicklung des Gleichstellungsrechts, die Bekämpfung von Diskriminierung und für eine aktive Gleichstellungsförderung Gleichstellungsinstitutionen eine wichtige Rolle spielen, die mit adäquaten Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen ausgestattet sind.

Schlussfolgerungen

Die Resultate zeigen, dass das GlG die Situation für von Diskriminierung Betroffenen verbessert hat und somit für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung einen klaren Fortschritt darstellt. Es zeigt sich aber auch, dass Probleme bestehen bleiben. Insbesondere gehören dazu die Angst, sich gegen Diskriminierungen zu wehren, aber auch die Schwierigkeiten der Informationsbeschaffung bei vermuteter Diskriminierung. Die festgestellten Probleme haben teilweise mit der Konzeption des GlG zu tun. Da dieses darauf angelegt ist, Diskriminierungen zu beseitigen, indem es Einzelpersonen oder ihren Verbänden ermöglicht, dagegen vorzugehen, wird die Verantwortung für die tatsächliche Gleichstellung den Betroffenen übertragen. Behördliche Institutionen übernehmen bisher – im Gegensatz zu anderen Politikbereichen – kaum eine aktive Rolle bei der Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften.

Insgesamt zeigen die Resultate der Evaluation, dass die Wirksamkeit des GlG optimiert werden kann. Handlungsbedarf besteht unter anderem im Bereich der Angst von Betroffenen, gegen Diskriminierungen anzugehen, dem mangelnden Wissen der involvierten Akteur/innen, den fehlenden Gleichstellungsmassnahmen in Unternehmen und den Schwierigkeiten beim Zugang zu relevanten Informationen im Betrieb. Massnahmen sollten sowohl beim GlG selber ansetzen als auch im breiteren Umfeld (z.B. Information, Sensibilisierung).