

Noch ein weiter Weg zur Lohngleichheit

Zehn Jahre Gleichstellungsgesetz – Bilanz und nächste Schritte

Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG) ist am 1. Juli 1996 in Kraft getreten. Es sollte die Durchsetzung des seit 1981 in der Verfassung verankerten Rechts auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit erleichtern; es führte ein Verbot jeglicher Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben ein, insbesondere bei Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Kündigung. Es untersagte auch sexuelle Belästigung.¹ In diesem Jahr feiern wir in der Schweiz zehn Jahre Gleichstellungsgesetz. Doch besteht wirklich Anlass zum Feiern?

Die Antwort wird am Beispiel der Lohngleichheit erwogen. Das Gleichstellungsgesetz hat hierzu Spektakuläres erreicht. So führten im Kanton Zürich vier kombinierte Verbands- und Gruppenklagen in Gesundheitsberufen zu Lohnnachzahlungen von rund 280 Mio. Franken, von denen mehrere tausend Personen profitierten. Für die Zukunft hatte die korrigierte LohnEinstufung jährliche Mehrkosten von 70 Mio. Franken im Kantonsbudget zur Folge. Auch in der Privatwirtschaft gab es einzelne grosse Fälle wie jenen einer Lausanner Anwältin, die eine Lohnnachzahlung von rund 210'000 Franken plus Zinsen erstritt. Basis dieses Entscheids war eine statistische Lohnanalyse, welche erstmals die Durchsetzung einer Klage ohne das Vorhandensein einer direkten Vergleichsperson ermöglichte.

Allerdings werfen die Erfolge auch ihre Schatten. Der Aufwertung des diplomierten Gesundheitspersonals steht eine Unterschichtung der Pflegetätigkeiten durch hauswirtschaftliches Personal und eine einfache Gesundheitslehre (Lehre Fachangestellte/r Gesundheit, FaGe) gegenüber. Und die rechtliche Verselbständigung der Spitäler wird dazu führen, dass Pflegefachpersonen nicht länger dem Polizistenberuf gegenübergestellt werden können, da der Arbeitgeber nicht mehr derselbe sein wird. Die Lausanner Anwältin hat seit ihrem Klageerfolg keine Anstellung mehr gefunden. Hinzu kommt, dass sich statistisch gesehen auf gesamtschweizerischer Ebene keine Abnahme der Lohndiskriminierung abzeichnet.

Das Gleichstellungsgesetz ist also wichtig, aber es löst die Probleme noch nicht. Es braucht mehr, um dem Ziel der Lohngleichheit näherzukommen. Dieser Beitrag präsentiert ein paar Fakten zur geschlechtsspezifischen Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. Es folgt ein kleiner Exkurs zu den verschiedenen Formen und Ursachen von Lohnungleichheit und Diskriminierung. Aufgrund von Ergebnissen der Evaluation des Gleich-

stellungsgesetzes² kann gezeigt werden, wie sich die neuen Instrumente in diesem Gesetz bezüglich Lohnungleichheit bewährt haben. Im Rahmen der Evaluation wurden auch Unternehmen und Arbeitnehmendenorganisationen zu ihren Erfahrungen und Einstellungen befragt. Zum Schluss wird skizziert, wo heute die Probleme liegen und welche Massnahmen dagegen helfen könnten.

Entwicklung der Lohnungleichheit

Die Angleichung der Löhne ist seit dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes kaum vorangekommen. In der Privatwirtschaft beträgt die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern noch immer rund 25 Prozent. Besser sieht es beim Bund aus: Bei der Bundesverwaltung und den Institutionen mit Bundesbeteiligung ist die durchschnittliche Lohndifferenz mit rund 13 Prozent deutlich geringer und kann zu einem grossen Teil durch Unterschiede in der Qualifikation der Beschäftigten und im Dienstalter erklärt werden.³

Wieweit sich die Erfolge im kantonalen öffentlichen Sektor, wo erfolgreiche Lohnklagen in einigen Kantonen zu Neueinstufungen von typischen Frauenberufen im Gesundheitswesen und in Lehrberufen führten, in den Statistiken niederschlagen, ist unklar. Der von Lohnklagen aufgrund des Gleichstellungsgesetzes besonders betroffene Bereich konnte leider „aus Datenschutz- und erhebungstechnischen Gründen“ nicht untersucht werden (vgl. Bundesrat 2006, 15).⁴

Die minimale Verringerung der Lohnungleichheit in der Privatwirtschaft von 25.9 Prozent 1996 auf 25.1 Prozent im Jahr 2002 ist vor allem der stetigen Verringerung der Qualifikationsunterschiede (verbesserte Ausbildung, zunehmende Erwerbserfahrung der Frauen) zu verdanken. Hinsichtlich Lohndiskriminierung – jenem Teil der Lohnunterschiede, welcher nicht durch objektive Faktoren wie unterschiedliche Ausbildung, Erfahrung, hierarchische Stellung oder Branchenzugehörigkeit zu erklären ist – zeigen sich aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive hingegen keine wesentlichen Veränderungen. Noch immer können rund 40 Prozent des Lohnunterschieds nicht durch objektive Faktoren erklärt werden und sind als Lohndiskriminierung zu werten (Strub et al. 2005).

Im privaten Sektor beschränkten sich die Konfliktfälle bislang auf wenige Schlichtungsfälle und gerichtliche Klagen, die punktuelle und rückwirkende Anpassung der Löhne von einzelnen Frauen zur Folge hatten. Dies schlägt sich in den Statistiken nicht nieder. Die statistisch ersichtlichen Verbesserungen, die sich fast ausschliesslich im Tieflohnbereich zeigen, dürften vielmehr auf die Lohnkampagnen der Gewerkschaften zurückzuführen sein. Und den Verbesserungen am unteren Ende der Lohnskala stehen Verschlechterungen am oberen Ende gegenüber: Im Hochlohnbereich haben die Lohnunterschiede zugenommen, was mit der zunehmenden

Verbreitung von erfolgsabhängigen Lohnbestandteilen zusammenhängen könnte.

Weshalb halten und reproduzieren sich die Lohnunterschiede so hartnäckig? Bevor wir auf die bisherige Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes zu sprechen kommen und diese richtig einordnen können, werden wir die verschiedenen Ursachen der Lohnungleichheit und deren Bedeutung im Zusammenhang mit dem Gleichstellungsgesetz kurz skizzieren.

Lohnungleichheit und Diskriminierung

Die statistisch feststellbaren Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern haben verschiedene Ursachen. Es sind dies zum einen Ungleichstellungen vor dem Markt, zum anderen Diskriminierungen auf dem Markt.

- *Ungleichstellungen vor dem Markt* ergeben sich zum Beispiel durch die familiäre Rollenteilung oder unterschiedliche Qualifikationen (Ausbildung, berufliche Erfahrung). Diese sind nicht direkt durch die ArbeitgeberInnen beeinflussbar.
- Die in der Bundesverfassung und im Gleichstellungsgesetz festgeschriebene Lohngleichheit bezieht sich auf die *Diskriminierung auf dem Markt*. Innerhalb eines Unternehmens muss Frauen und Männern der gleiche Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit bezahlt werden.

Diskriminierungen vor und auf dem Markt sind eng verknüpft. Ein Abbau von Diskriminierungen auf dem Markt trägt auch zu einem Abbau von Ungleichstellungen vor dem Markt bei: Wenn sich die Lohnschere zwischen den Geschlechtern verringert, kann z.B. ein Paar die bezahlte Erwerbsarbeit und die unbezahlte Haus- und Familienarbeit gleichmässig aufteilen, ohne dass dadurch finanzielle Einbussen in Kauf zu nehmen sind.

Innerhalb eines Unternehmens gibt es verschiedene Ursachen dafür, dass Frauen trotz gleichwertigen Qualifikationen weniger verdienen:

- Eine Verletzung des Gebots der Lohngleichheit kann durch *Lohndiskriminierung im engeren Sinne* zustandekommen, das heisst durch ungleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit. So werden typische Frauenberufe (z.B. Büroberufe) oft geringer entlohnt als Männerberufe, die ein vergleichbares Qualifikations- und Anforderungsprofil erfordern (z.B. technische Berufe).
- Lohnungleichheit kann aber auch die Folge von *Beschäftigungsdiskriminierung* sein, das heisst, durch eine ungleiche Aufgabenzuteilung bzw. ungleiche Aufstiegschancen und Beförderung bei gleichwertiger Qualifikation bedingt sein. Frauen erhalten z.B. weniger bezahlte Weiterbildungen, was ihren beruflichen Aufstieg erschwert. Auch in diesem Fall wird das Gleichstellungsgesetz verletzt.

Bisherige Erfahrungen mit Lohnanalysen in Firmen zeigen, dass Diskriminierungen selten direkt oder bewusst erfolgen (vgl. Strub 2004). Die Gründe für das nur langsame Aufweichen der Ungleichstellungen vor dem Markt und der Diskriminierungen auf dem Markt sind stark von historisch bedingten gesellschaftlichen Wertvorstellungen beeinflusst. Traditionelle Rollenvorstellungen führen zu Lohnungleichheit und diese wiederum hilft die geschlechtsspezifische Aufteilung von Familien-, Betreuungs- und Haushaltspflichten einerseits und Erwerbsarbeit andererseits zu zementieren. Die Rollenbilder beeinflussen nach wie vor die Wahl der Ausbildung sowie deren Länge und Marktwert, die Berufswahl (Stichwort: Segregation) und den Beschäftigungsgrad (geringere Karrierechancen und schlechtere Arbeitsbedingungen bei Teilzeiterwerb; vgl. z.B. Charles 2005, Rubery 2005, Steinmetz 2005).

Mangelnde Betreuungsangebote, wenig familienfreundliche Schulsysteme und die mangelnde Bereitschaft von Männern, unbezahlte Betreuungsarbeit zu übernehmen (bzw. von ArbeitgeberInnen, ihnen dies zu ermöglichen), sind weitere Faktoren, welche die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt fortbestehen lassen. Dass die traditionellen Rollenvorstellungen in den Köpfen weiterhin präsent sind, führt unter anderem dazu, dass Frauen für die gleiche Arbeit und bei gleicher beruflicher und familiärer Situation weniger Lohn zugestanden wird als Männern, dies bemerkenswerterweise sogar unabhängig vom Geschlecht der beurteilenden Person (Jann 2003). Umgekehrt treten Frauen in Lohnverhandlungen oft auch weniger fordernd auf als Männer. Sie stellen ihr Licht zu oft unter den Scheffel und wollen im Rahmen der sozialen Erwartungen bleiben. Tritt eine Frau gleich selbstbewusst und bestimmt auf wie ein Mann, gilt sie rasch als arrogant (Morgenthaler 2006).

Ein Blick über die Grenzen zeigt: Lohnungleichheit ist ein internationales Phänomen, aber nicht überall gleich stark ausgeprägt. Auch in der Europäischen Union hat sich der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in den letzten Jahren kaum verringert. Er liegt aber mit rund 15 Prozent auf einem deutlich tieferen Niveau als in der Schweiz (European Commission 2006).

Erfahrungen mit den neuen Instrumenten im Gleichstellungsgesetz

Die von KritikerInnen erwartete Klageflut aufgrund des Gleichstellungsgesetzes ist nicht eingetreten. In der Evaluation des Gesetzes konnten 269 Gerichtsurteile und Abschreibungen (von denen teilweise mehrere zum gleichen Verfahren gehören) sowie 355 Schlichtungsverfahren ausgewertet werden. Bei den Gerichtsfällen dominierte die Lohngleichheitsfrage. Mit deutlichem Abstand folgen sexuelle Belästigung und diskriminierende Kündigung. Im öffentlichen Sektor bezogen sich fast 80 Prozent der Gerichtsentscheide auf Lohndiskriminierung, in der Privatwirtschaft dagegen

war sexuelle Belästigung das häufigere Thema. Dieselbe Gewichtung zeigt sich auch in den Schlichtungsverfahren.

Die bisherigen Gerichtsfälle sind regional stark konzentriert. Ein Drittel betrifft allein den Kanton Zürich, ein weiteres Drittel Genf, die Waadt und Solothurn. Lohnklagen sind in der Deutschschweiz häufiger, während in der Westschweiz bisher vor allem Verfahren wegen sexueller Belästigung geführt wurden. Dieses Muster bestätigt sich bei den Schlichtungsfällen; bezüglich Fallzahlen sind hier Zürich und Genf Spitzenreiter.

Die von Diskriminierung Betroffenen sind überwiegend Frauen, der Männeranteil an Schlichtungs- und Gerichtsfällen liegt unter 5 Prozent. Die Urteile fielen relativ selten voll zugunsten der Arbeitnehmenden aus (16 Prozent), etwas häufiger waren sie mehrheitlich positiv (26 Prozent). Die ablehnenden Urteile überwogen aber insgesamt: 14 Prozent waren mehrheitlich negativ und 44 Prozent voll zuungunsten der Arbeitnehmenden. Beinahe jeder zweite Entscheid eines erstinstanzlichen Zivilgerichts wurde an mindestens eine weitere Instanz weitergezogen. Die – insbesondere in Lohngleichheitsfällen – zu beobachtende lange Verfahrensdauer ist eine Folge mangelnder Schulung und Erfahrung und von Unklarheiten im Bereich der Informationsbeschaffung, der Erbringung von Belegen und Beweisen bzw. Datengrundlagen, der Gutachtenerstellung und von Fragen rund um die Ernennung von Gutachter/innen etc.

Gut jeder fünfte Entscheid betraf Pflegeberufe, fast jeder fünfte Lehrkräfte (Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, Berufsschullehrerinnen im Krankenpflegebereich). Personen aus Pflege- und Lehrberufen, aus sozialen Berufen, Beamtinnen, Kader und Hochqualifizierte sowie Medienleute klagen am häufigsten Lohnungleichheit ein. In den Büro- und Verkaufsberufen sowie im Gastgewerbe dagegen wird häufiger gegen sexuelle Belästigung geklagt.

Das Schweizer Gleichstellungsgesetz ist noch jung, und die darin verankerten Rechte sind vor allem den Frauen selber oft gar nicht bekannt. Doch auch andere Gründe tragen dazu bei, dass die Wirksamkeit dieses Gesetzes bisher beschränkt bleibt.

Die gesetzgeberische Absicht hinter dem Gleichstellungsgesetz war, bekannte Probleme bei der Durchsetzung der Lohngleichheit mit neuen Instrumenten zu lösen. Der fehlenden Sensibilisierung für die Gleichstellungsthematik sollte ein *Allgemeines Diskriminierungsverbot* (Art. 3) entgegenwirken. Die Exponierung von Personen, die sich gegen eine erlittene Diskriminierung wehren, sollte durch das *Verbandsklagerecht* (Art. 7) beseitigt werden. Die schwierige Beweisführung gegen Arbeitgebende sollte durch eine *Beweislasterleichterung* (Art. 6) gemildert werden. Um der Angst vor Kündigung entgegenzuwirken, wurde ein halbjähriger *Kündigungsschutz* (Art. 10) etabliert. Und um die Schwelle, sich zu wehren, herabzusetzen und gleichzeitig den Betroffenen eine Unterstützung anzubieten, wurden kantonale *Schlichtungsstellen* (Art. 11) eingerichtet.

Der Angst vor hohen Gerichtskosten wurde die *Kostenlosigkeit des Verfahrens* entgegengesetzt (Art. 12). Was haben die neuen Instrumente bisher gebracht?

Das *Allgemeine Diskriminierungsverbot* hat eine klare Situation geschaffen. Auch wenn sich bislang die anhängig gemachten Konfliktfälle stark auf Lohn, sexuelle Belästigung und Kündigung konzentrieren, so steckt in diesem Konzept doch ein längerfristiges Potential, Benachteiligungen auf allen Ebenen anzugehen, das in der betriebsinternen Gleichstellungsarbeit bereits stark genutzt wird.

Die *Verbandsklage*, welche es ArbeitnehmerInnenorganisationen erlaubt, sich stellvertretend für ihre Mitglieder zur Wehr zu setzen, hat ihren Platz gefunden, aber nicht den vom Gesetz beabsichtigten. Das Instrument wurde vor allem im öffentlichen Sektor und immer in Verbindung mit Einzelklagen eingesetzt. Dies weil bei einer Verbandsklage nur die gerichtliche Feststellung der Diskriminierung möglich ist, nicht aber Klage auf eine konkrete Leistung, sprich Lohnzahlung. Die von der festgestellten Diskriminierung Betroffenen müssten im Anschluss an das Verbandsverfahren sowieso noch klagen, um konkrete Lohnnachzahlungen einzufordern. Das Problem, das durch die Exponierung für die Klägerinnen entsteht, hat die Verbandsklage also nicht gelöst. Entsprechend selten ist die Verbandsklage in der Privatwirtschaft eingesetzt worden, wo die Beschäftigten im Konfliktfall eher den Verlust des Arbeitsplatzes befürchten.

Die Wirksamkeit der *Beweislasterleichterung* wurde teilweise durch Vollzugsprobleme beeinträchtigt. So sieht sie vor, dass eine Diskriminierung nicht bewiesen, sondern „glaubhaft gemacht“ werden müsse. Die Beurteilungsmassstäbe, was als Glaubhaftmachung akzeptiert wird, sind jedoch sehr unterschiedlich.⁵ Problematisch ist zudem, dass die Betriebe im Konfliktfall erst sehr spät verpflichtet sind, ihre Lohndaten offenzulegen. Dies begünstigt eine Eskalation.

Der spezielle *Kündigungsschutz* des GIG ist (noch) gar nicht zum Tragen gekommen. Hier besteht zunächst ein Vollzugsproblem. Nicht nur haben die Gerichte und Schlichtungsstellen die Regelung vielfach nicht angewandt, dies wurde von den AnwältInnen der Betroffenen oft auch gar nicht gefordert. Allerdings würde auch eine konsequente Anwendung der Bestimmungen des GIG in diesem Punkt die Problematik des Arbeitsplatzverlustes kaum effektiv beseitigen, weil der Alltag für die Betroffenen bei einer Weiterführung des Arbeitsverhältnisses unlebbar werden kann, vor allem in der Privatwirtschaft. Meistens wird denn auch erst nach einer Kündigung geklagt.

Das Potential der *Schlichtungsstellen* wurde erst zum Teil realisiert. Es bestehen grosse Unterschiede in der Ausgestaltung, dem Bekanntheitsgrad und den Erfolgsquoten zwischen den einzelnen Kantonen. Fest steht: Die Kündigungsproblematik konnte durch dieses Instrument kaum entschärft werden. Die Angst, sich zu exponieren oder die Stelle zu verlieren, hält

viele Betroffene vor dem Gang zur Schlichtungsstelle ab. Zum Zeitpunkt der Schlichtung besteht ein grosser Teil der Arbeitsverhältnisse bereits nicht mehr.

Die *Kostenlosigkeit* der GIG-Verfahren wird als sehr nützlich eingeschätzt. Hohe Kosten für Anwaltshonorare können für die Klagenden aber trotzdem entstehen, vor allem dann, wenn sich ein Verfahren über lange Zeit und mehrere Instanzen hinzieht. Die Kosten gehören allerdings nicht zu den Hauptklagehindernissen. Hier kommt dem Rechtsschutz durch Gewerkschaften und Berufsverbände eine mindestens ebenso wichtige Rolle zu.

Ein weiteres Problem: Ist eine individuelle Lohnklage nach GIG erfolgreich, bewirkt sie höchstens eine Lohnkorrektur im Einzelfall, ändert aber nichts an diskriminierenden Entlohnungssystemen. Nur im öffentlichen Sektor wirken sich Klagen aus politischen Gründen auf eine Vielzahl von Arbeitsverhältnissen aus.

Die Sicht von Unternehmen und Arbeitnehmendenorganisationen

Die Evaluation zeigte, dass das Gleichstellungsgesetz bei Unternehmen wie Arbeitnehmendenorganisationen grundsätzlich akzeptiert ist. Die *Arbeitnehmendenorganisationen* schätzen es insgesamt positiv ein, monieren jedoch den nach wie vor fehlenden Zugang zu nötigen Informationen für Betroffene (z.B. Lohndaten) sowie die Tatsache, dass der vorhandene Kündigungsschutz das Problem des Stellenverlusts nicht löst.

Auch in den Unternehmen erscheint die *persönliche Haltung* der Personalverantwortlichen insgesamt nicht als gleichstellungskritisch. Widersprüche ergeben sich vor allem daraus, dass sie die Gleichstellung für bereits realisiert halten. Es wird negiert, dass ein Problem besteht. Und obschon eine Mehrheit der Personalverantwortlichen eine *aktive Gleichstellungspolitik* als Wettbewerbsvorteil auf dem Arbeitsmarkt bezeichnet, fördern nur 43 Prozent der Unternehmen (v.a. Grossfirmen und die öffentliche Hand) die Gleichstellung aktiv.⁶

Insbesondere fehlt einer Mehrheit der Personalverantwortlichen das Verständnis für Formen *indirekter Diskriminierungen*, die durch das Gleichstellungsgesetz ebenfalls verboten sind. Indirekt diskriminierend sind an sich geschlechtsneutrale Regelungen, welche in der Praxis ein Geschlecht benachteiligen, ohne dass dies durch objektive Gründe gerechtfertigt ist. Beispiele sind die Minderentlohnung typischer Frauentätigkeiten (auch wenn Männer sie ausführen) bei sonst gleichwertigen Anforderungen und Belastungen im Vergleich zu typischen Männerberufen oder die Benachteiligung von Teilzeitangestellten. In dem Ausmass, wie *direkte* Diskriminierungen seltener werden, scheint das Problem für die Personalverantwortlichen gelöst zu sein. Da in der Arbeitswelt heute aber vor allem indirekte Diskriminierungen vorkommen, wird verständlich, warum die

Arbeitnehmendenseite wie die Unternehmen selbst als grösstes Hindernis zur Umsetzung der Gleichstellung die Tatsache bezeichnen, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden.

Nur eine/r von zehn Personalverantwortlichen gibt an, schon mit *Konfliktfällen* um Diskriminierung aufgrund des Geschlechts konfrontiert worden zu sein. In Grossunternehmen ist dies schon aus arithmetischen Gründen häufiger, auch der Öffentliche Sektor ist überdurchschnittlich betroffen. Gut zwei Fünftel der Unternehmen mit Konfliktfällen sahen sich mit dem Vorwurf der Lohndiskriminierung konfrontiert. Lohnungleichheit war damit die mit Abstand am häufigsten im Betrieb angemahnte Diskriminierungsart. Unternehmen reagierten auf solche Konflikte am häufigsten mit betriebsinternen Aussprachen (76 Prozent). 25 Prozent der Unternehmen leiteten betriebliche Massnahmen zur Lösung der Situation ein und in 23 Prozent der Fälle hat sich „die Sache von selbst erledigt“. Gemäss Aussagen der Personalverantwortlichen wurde in 15 Prozent der Konfliktfälle das Arbeitsverhältnis aufgelöst, wesentlich seltener erfolgte eine Kündigung durch die Beschäftigten (3 Prozent). Nur in wenigen Unternehmen, die schon einmal von einem Gleichstellungskonflikt betroffen waren, kam es zu einer Schlichtungsverhandlung (5 Prozent) oder einem Gerichtsverfahren (1 Prozent).

Was zu tun bleibt

Insgesamt hat das Gleichstellungsgesetz die Situation für die von Diskriminierung Betroffenen in verschiedener Hinsicht verbessert. In einzelnen Bereichen wie bei den Löhnen in qualifizierten Frauenberufen des Öffentlichen Sektors wurden deutliche Verbesserungen erreicht. Das Gesetz geniesst zudem breite Akzeptanz. Dennoch bleiben wichtige Probleme bestehen.

Das Gleichstellungsgesetz ist in der heutigen Ausgestaltung darauf angelegt, Missständen abzuhelpfen, 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 gehen kaum ein Risiko ein: 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 (z.B. Grossbritannien, vgl. Hepple et al. 2000). In Schweden und Kanada müssen die ArbeitgeberInnen regelmässig die Lohngleichheit in ihrem Betrieb im Hinblick auf gleiche und gleichwertige Arbeit analysieren. Die Umsetzung wird von den Behörden unterstützt und überwacht (Aebischer 2004, 41).

Auf dem Weg zur Lohngleichheit sind in der Schweiz verschiedene Hindernisse zu überwinden:

– *Angst, gegen Diskriminierungen anzugehen*: Eines der Hauptprobleme bei der Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes sind die Ängste der Betroffenen, welche dazu führen, dass sie sich nicht gegen Diskriminierungen wehren. Mögliche Massnahmen dagegen sind einschneidendere Sanktionen (hohe Entschädigungszahlungen, Bussen) sowie die Einrichtung einer Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen.

– *Mangelndes Wissen und Nichterkennen von indirekten Diskriminierungen*: Vor allem kleine und mittlere Privatunternehmen sowie die Beschäftigten selber kennen das Gesetz zu schlecht. Der Gleichstellung stehen in der heutigen Arbeitswelt primär indirekte Diskriminierungen entgegen. Diese werden aber häufig nicht erkannt. Es braucht also mehr Information, Schulung und Sensibilisierung.

– *Fehlende Gleichstellungsmassnahmen*: Die Mehrheit der Schweizer Unternehmen hat bisher keine speziellen Massnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung und zur Prävention von sexueller Belästigung getroffen. Mögliche Massnahmen sind ein Ausbau des Unterstützungs- und Beratungsangebots für Firmen, Anreize (finanzielle, z.B. Steuererleichterungen, und ideelle, z.B. Gleichstellungs-Label), Abschreckung durch höhere Sanktionen, eine positive Pflicht zur Gleichstellungsförderung sowie konkrete Zielvorgaben und Kontrollen.

– *Uneinheitliche (z.T. ungenügende) Nutzung des Potentials der Schlichtungsstellen*: Nur in einem Teil der Kantone werden die Möglichkeiten des Schlichtungsverfahrens optimal genutzt. Mögliche Massnahmen hier sind der Ausbau des Informationsangebots der Schlichtungsstellen, die Regelung von Mindeststandards, die Einsetzung gleichstellungsspezifischer, fachlich versierter Schlichtungsstellen.

– *Fehlender Zugang zu Informationen, Unklarheiten hinsichtlich der Datengrundlagen*: Beides führt dazu, dass nicht effizient gegen (vermutete) Diskriminierungen vorgegangen werden kann. Die Lohntransparenz muss gefördert werden. Ausserdem braucht es eine Verpflichtung zur Offenlegung betrieblicher Lohninformationen zu einem früheren Zeitpunkt im Konfliktfall, die Schaffung von Regeln für offenzulegende Informationen und die Erstellung von Lohngutachten sowie eine konsequente Umsetzung der Beweislast erleichterung.

– *Lange Verfahrensdauer*: Bei Lohngleichheitsverfahren ist eine sehr lange Dauer der Verfahren festzustellen. Lohnvergleiche sind oft aufwendig (Arbeitsbewertung, statistische Lohnanalysen). Mögliche Massnahmen dagegen sind Regeln, um eine 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

liegen auch hier in der aktiveren Rolle behördlicher Institutionen mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen. Es sollten – neben Schlichtungsstellen – Behörden eingerichtet werden, die Untersuchungskompetenzen haben und auch aus eigener Initiative Abklärungen treffen und Untersuchungen durchführen können. Sie sollten das Recht haben, zu intervenieren und in Vertretung von Diskriminierungsopfern oder zur Bekämpfung struktureller Diskriminierung auch selbständig Prozesse vor Gericht zu führen (Behördenklagerecht). Im Rahmen der bestehenden Institutionen sollten zum Beispiel die beim Bund neu eingeführten Lohngleichheitskontrollen bei Submissionen ausgeweitet und auch auf Kantone und grössere Gemeinden übertragen werden.

Was wird die nähere Zukunft bringen? Einige der genannten Massnahmen werden vom *Bundesrat* explizit unterstützt, so z.B. die Erarbeitung von Empfehlungen für die Erstellung von einheitlichen Lohngutachten durch das Eidg. Gleichstellungsbüro und der effizientere Vollzug des Grundsatzes der Lohngleichheit im Rahmen der Revision des Beschaffungswesens. Im Vordergrund stehen für den Bundesrat jedoch die Information zum Thema, die Problemwahrnehmung sowie die Schaffung von Anreizen für Unternehmen – alles Massnahmen, die nichts kosten dürfen. Massnahmen wie die Durchsetzung der Lohntransparenz zum Beispiel überlässt der Bundesrat bewusst den Sozialpartnern und Arbeitnehmerinnen. Zwar erteilt der Bundesrat der Bundesverwaltung explizit den Auftrag „die Vor- und Nachteile verschiedener Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen“ vertiefter zu prüfen (Bundesrat 2006, 38). Er relativiert die Umsetzung des Auftrags zur Einrichtung einer solchen Behörde allerdings gleich selbst durch wiederholten Hinweis darauf, dass auch beim Bund der Spardruck herrsche.

Die politischen AkteurInnen sind also auf allen Ebenen gefordert: Die SP hat am 8. März 2006 als Reaktion auf den Bundesratsbericht ein ganzes Bündel an Vorstössen vorgelegt, um das Gleichstellungsgesetz griffiger zu machen, u.a. mittels Einsetzung einer solchen Behörde. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) hat das Jahr 2006 zum „Jahr der Lohngleichheit“ erklärt und die Kampagne „Lohngleichheit jetzt“ lanciert (vgl. auch SGB 2006). Das diesjährige GIG-Jubiläumjahr wird ausserdem durch zahlreiche Veranstaltungen von Gleichstellungsbüros, Hochschulen und von juristischer Seite geprägt sein. Es bleibt zu hoffen, dass alle diese Aktivitäten entsprechende Wirkungen entfalten und das Thema Lohngleichheit nicht vom Spardiktat oder anderen „wichtige(re)n Themen“ und Tagesaktualitäten verdrängt wird. Das liegt auch in den Händen der Frauen.

Anmerkungen

- 1 Erst mit dem Gleichstellungsgesetz wurden Verfahrenserleichterungen eingeführt und wurde der Diskriminierungsbegriff über den Lohn hinaus ausgeweitet.
- 2 Die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes war eine Reaktion auf die Motion Hubmann („Keine Racheekündigung gegen Frauen, die sich wehren“) vom 22.2.2002 und wurde zwischen Dezember 2003 und April 2005 realisiert. Ziel der Untersuchung war die breit abgestützte Erfassung der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes und die Identifikation von allfälligem Reformbedarf. Es wurden 269 Gerichtsentseide und 355 Schlichtungsfälle ausgewertet sowie Schlichtungsstellen, Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und die obersten Personalverantwortlichen in Privatunternehmen und im Öffentlichem Sektor umfassend befragt (vgl. Stutz et al. 2005). Die Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz und das Eidg. Gleichstellungsbüro waren nicht Gegenstand der Evaluation.
- 3 Im Rahmen der Evaluation des Gleichstellungsgesetzes wurde eine Analyse der Lohnstrukturdaten von 1998, 2000 und 2002 durchgeführt (Strub et al. 2005). In dieser Studie werden die Lohnunterschiede in einen durch objektive Faktoren erklärten und einen nicht erklärten (diskriminierenden) Anteil zerlegt. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse ist im Bericht des Bundesrates (2006) dokumentiert. Die Detailergebnisse sind noch nicht veröffentlicht. Es ist geplant, die Analysen im Hinblick auf die Veröffentlichung für das Jahr 2004 fortzuschreiben.
- 4 Die Kantonsdaten werden vom Bundesamt für Statistik trotz der angeführten erhebungstechnischen Probleme veröffentlicht, wenn auch nur in aggregierter Form (vgl. BFS 2004 bzw. Kennzahlen auf der Webseite des BFS). Die Ergebnisse lassen darauf schliessen, dass es wichtig wäre, diesen Bereich im Detail zu untersuchen: Die geschlechtsspezifischen Medianlohndifferenzen sind im kantonalen öffentlichen Sektor deutlich grösser als beim Bund.
- 5 Hinzu kommt, dass die Beweislast erleichterung bei Anstellung und sexueller Belästigung (Klage gegen den Arbeitgeber wegen Vernachlässigung der Schutzpflicht und nicht etwa gegen den Täter) nicht gilt.
- 6 In einer repräsentativen schriftlichen Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen wurde die Perspektive der obersten Personalverantwortlichen zu Fragen rund um das Gleichstellungsgesetz erhoben. 2076 Fragebogen von knapp 6000 versandten Fragebogen konnten ausgewertet werden (Rücklauf 36 Prozent).

Literatur

- Aebischer, Christina, 2004: Frauen verdienen mehr! SGB-Projekt „Fair P(1)ay“: Gewerkschaftliche Strategien gegen Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen. Bilanz und Handlungsbedarf. Dossier 28. Hrsg: SGB Schweizerischer Gewerkschaftsbund. Bern
- BFS – Bundesamt für Statistik, 2004: Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2002. Neuchâtel
- Bundesrat, 2006: Bericht des Bundesrates über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes vom 15. Februar 2006
- Charles, Maria, 2005: Entwicklung der beruflichen Segregation nach Geschlecht und nach Staatsangehörigkeit in der Schweiz 1970-2000. Demos. Informationen aus der Demografie 3/2005, Bundesamt für Statistik. Neuchâtel
- European Commission, 2006: She Figures 2006. Women and Science Statistics and Indicators. Brussels
- Hepple, Bob/Coussey, Mary/Choudhury, Tufyal, 2000: Equality: A New Framework. Report of the Independent Review of the Enforcement of UK Anti-Discrimination Legislation. The University of Cambridge Centre for Public Law and Judge Institute of Management Studies

- Jann, Ben, 2003: Lohngerechtigkeit und Geschlechterdiskriminierung: Experimentelle Evidenz. Working Paper ETH Zürich, Professur für Soziologie, 12. Mai 2003
- Morgenthaler, Mathias, 2006: Zu nett und zu wenig risikofreudig. Tages-Anzeiger, 11. Mai, Zürich
- Rubery, Jill, 2005: Reflections on Gender Mainstreaming: an example of Feminist Economics in Action? In: Feminist Economics 11(3), November 2005
- SGB, 2006: Nichts ändert sich von selbst. Bern
- Steinmetz, Stephanie, 2005: Geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation. Ein europäischer Vergleich. In: Widerspruch 48, Europa sozial. Zürich
- Strub, Silvia, 2004: Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes. Bericht über die Pilotphase zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen. Im Auftrag des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und der Beschaffungskommission des Bundes (BKB). Bern
- Strub, Silvia/Gerfin, Michael/Büttikofer, Aline, 2005: Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000 und 2002. Untersuchung im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Bericht der Arbeitsgemeinschaft Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG und Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern, Prof. Michael Gerfin, zu Händen des Bundesamtes für Statistik und des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann vom 22. August 2005 (unveröffentlicht)
- Stutz, Heidi/Schär Moser, Marianne/Freivogel, Elisabeth, 2005: Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Bericht der Arbeitsgemeinschaft Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Büro a&o, Advokaturbüro Elisabeth Freivogel zu Händen des Bundesamtes für Justiz. Bern

SoZ Sozialistische Hefte für Theorie und Praxis

Sonderhefte der **SoZ – Sozialistische Zeitung** · 44 Seiten · 5 EUR

Nr. 10 (Juni 2006): Linke und Parlamentarismus



Joachim Hirsch über das Ende der liberalen Demokratie

Tobias Pflüger über seine Erfahrungen als Abgeordneter des Europäischen Parlaments

Edeltraut Felke bilanziert die Regierungsbeteiligung der PDS in Mecklenburg-Vorpommern

Michael Jäger über zwei Bücher zur Bilanz linker Regierungsbeteiligung

Christoph Jünke referiert die Parlamentarismuskritik von **Rosa Luxemburg** und **Johannes Agnoli**

David Coates und **Leo Panitch** über **Ralph Milibands** Analysen zur britischen Labour Party

Bestellung an (gegen Rechnung)

SoZ-Verlag · Dasselstr. 75-77 · D-50674 Köln · Fon (02 21) 9 23 11 96 · Fax 9 23 11 97
redaktion@soz-verlag.de · www.soz-plus.de