



**Referentenführer**

**Gleiche Rechte für Mann und Frau**  
**Eidgenössische Volksabstimmung**  
**vom 13./14. Juni 1981**

**(in)**

Interessengemeinschaft «Gleiche Rechte für Mann und Frau»  
Postfach 869, 8021 Zürich

# REFERENTENFUEHRER

---

Herausgegeben von der Interessengemeinschaft (in) "Gleiche Rechte für Mann und Frau" im Hinblick auf die Eidgenössische Volksabstimmung "Gleiche Rechte für Mann und Frau" vom 13./14. Juni 1981.

Zusammengestellt und bearbeitet von Christoph Reichenau.

<u>Inhalt</u>	Seite
1. Worum geht es?	1
2. Frau und Mann sind ungleich und werden ungleich behandelt	2
3. Warum ist die Vorlage nötig?	4
4. Was bedeutet und was bringt die Vorlage?	6
5. Annahme heisst: Ja zur Menschenwürde, zur Gerechtigkeit, zur Freiheit	8
6. Bemerkungen zu den hauptsächlichsten Argumenten gegen die Vorlage	9
Anhang:	
1. Wie und wo Frau und Mann vom Recht ungleich behandelt werden	23
2. Ungleiche Behandlung von Frau und Mann in Gesellschaft, Wirtschaft, Öffentlichem Leben	30
3. Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau"	36

## Hinweis

Dieser Text bezieht, wo es nützlich scheint, die Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau" ein. Er beruht weiter auf Arbeiten der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen und diversen wissenschaftlichen Werken. Und er widerspiegelt natürlich die öffentliche so gut wie die parlamentarische Debatte über die Gleichberechtigung. Da alle diese Quellen, ihrerseits aus verschiedenen Strömen gespeist, ihr Wasser in den breiten Fluss des Allgemeinguts verloren haben, werden sie hier nicht im einzelnen zitiert.

Christoph Reichenau

## 1. WURUM GEHT ES ?

Am 14. Juni 1981 stimmen Volk und Stände ab über eine Ergänzung der Bundesverfassung. Der heutige Artikel 4 BV soll näher ausgeführt werden. Er lautet:

Gleichheit

"Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen."

Die Bundesversammlung und der Bundesrat schlagen folgenden verdeutlichenden Zusatz vor:

Rechtsgleichheit von Mann und Frau

"Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit."

Damit dieser Zusatz Recht wird, braucht es am 14. Juni ein Volks- und ein Ständemehr.

## 2. FRAU UND MANN SIND UNGLEICH UND WERDEN UNGLEICH BEHANDELT

---

"En ce qu'ils  
(les deux sexes)  
ont de commun,  
ils sont égaux.  
En ce qu'ils ont  
de différent,  
ils ne sont pas  
comparables".  
(Rousseau)

Im Recht des Bundes, der Kantone und Gemeinden werden Frau und Mann noch heute in mancherlei Beziehung ungleich behandelt (einen Ueberblick gibt ANHANG 1), auch dort, wo keine Rücksicht auf natürliche Unterschiede geboten ist. Frauen haben nicht die gleichen Rechte wie Männer; sie haben alles in allem weniger Rechte und damit weniger Möglichkeiten, ihr Leben nach ihren Vorstellungen zu gestalten.

Weniger Rechte - das kommt nicht von ungefähr. Die Situation der Frau im Recht ist ein ziemlich getreues Abbild ihrer Stellung in der Gesellschaft. Das Recht als eine soziale Ordnungsmacht ist weithin im Einklang mit anderen gesellschaftlichen Ordnungsmächten, nämlich der Sitte, dem Brauch, der Moral. Auch in unseren Tagen werden Mädchen anders erzogen als Knaben, kommt ihrer Ausbildung eine geringere Bedeutung zu als derjenigen der Burschen, geben junge Frauen bei der Geburt des ersten Kindes im allgemeinen den Beruf für längere Zeit auf, besorgen die Frauen den Haushalt, kümmern die Mütter sich in erster Linie um die Kinder, taucht die Frage nach einem Wiedereinstieg ins Erwerbsleben für verheiratete Frauen erst beim Ausfliegen der Kinder wieder auf. Hinter all diesen Unterschieden steht eine bestimmte Auffassung von der eigentlichen Rolle der Frau: Hausfrau und Mutter zu sein. Und hinter dieser Auffassung wiederum steht ein besonderes Verständnis

Artikel 160 und 161 ZGB:

"Der Ehemann ist das Haupt der Gemeinschaft. Er bestimmt die eheliche Wohnung und hat für den Unterhalt von Weib und Kind in gebührender Weise Sorge zu tragen. Sie (die Ehefrau) steht dem Manne mit Rat und Tat zur Seite (...). Sie führt den Haushalt."

Der Protest der Frauen hat viele Formen.

Ein gemeinsames Ziel: Teilung aller Verantwortung zwischen Mann und Frau.

Der Kongress und die Initiative.

dessen, was "weiblich" und was "männlich" sei. Diese Werte sind jedoch keineswegs natürliche Eigenschaften von Frau und Mann, sondern entsprechen erst einer verhältnismässig jungen Anschauung. Diese Anschauung, vom Zivilgesetzbuch in bezug auf das Zusammenleben von Frau und Mann am prägnantesten ausgedrückt, ist in starkem Wandel.

Der Wandel kommt von den Frauen aus. Auf ihre Situation im Recht und im Leben reagieren die Frauen unterschiedlich: die einen sind zufrieden als Hausfrau und Mutter; andere leiden unter ihrer Isolation. Wieder andere versuchen, Kinder, Haushalt und Beruf zu verbinden und nehmen eine doppelte Last auf sich. Allgemein wollen die Frauen - von der Wirtschaft in Zeiten guter Konjunktur gerufen - aus dem "Laufgitter" ausbrechen (wie vor 20 Jahren eine Vorkämpferin schrieb) und auch ausser Hauses eine Rolle spielen. Angestrebt wird eine Teilung aller Verantwortlichkeiten in Partnerschaft mit den Männern.

Eine erstarkte Frauenbewegung lancierte zu dem Zweck 1975, im UNO-Weltjahr der Frau, eine Volksinitiative (deren Weg der ANHANG 2 zeigt). Nun, 10 Jahre nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts, soll der erste Vorstoss der politisch mündig gewordenen Frauen der weiblichen Bevölkerung gleiche Rechte auf allen Gebieten bringen.

### 3. WARUM IST DIE VORLAGE NÖTIG ?

Aus einem Programm wird das Diktat der herrschenden Anschauung.

Braucht es dafür einen neuen Verfassungssatz? Ja. Das Frauenstimmrecht konnte seinerzeit nicht ohne ausdrückliche Ergänzung der Bundesverfassung (BV) eingeführt werden. Warum? Der erste Satz des Gleichheitsartikels 4 BV ("Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich"), war ursprünglich als ein rechtspolitisches Programm gedacht. Die Gerichte jedoch haben ihn seit 1848 immer mehr im Sinne einer gleichen Anwendung des Rechtes auf gleichartige Fälle verstanden (Gleiches ist gleich, Ungleiches ist ungleich zu behandeln). Artikel 4 BV verlangt also nicht, dass alle Menschen absolut gleich zu behandeln sind. Nur tatsächlich Gleiches muss gleich behandelt werden. Mann und Frau müssen folglich nach dem Verfassungsverständnis des Bundesgerichts nur gleich behandelt werden, wenn sie als wesentlich gleich erscheinen.

Was gleich ist, wird nicht immer gleich angesehen.

Gerade in diesem Punkt gehen die Ansichten auseinander. Diese Frage wurde im letzten Jahrhundert anders beantwortet als heute, aber auch heute werden verschiedene Menschen die Unterschiede zwischen Mann und Frau verschieden bewerten, als erheblich anschauen oder unerheblich finden. Das Bundesgericht stützt sich bei der Anwendung von Artikel 4 BV auf den Massstab der herrschenden Gerechtigkeit, auf Vorstellungen der allgemeinen Rechtsanschauung. Verfassungswidrig ist demnach eine Ungleichbehandlung von Mann und Frau dann, wenn sie der herrschenden Rechtsanschauung widerspricht.

Der Massstab der herrschenden Anschauung ist aber nicht eindeutig feststellbar. Damit Artikel 4 BV wirksam wird, muss sich ein klarer Wandel der gesellschaftlichen Anschauung bereits vollzogen haben. Dadurch wird der allgemeine Gleichheitssatz zu einem etwas konservativen Instrument. Er verhilft zwar der herrschenden Anschauung zum Durchbruch, jedoch erst wenn diese klar feststeht.

Klarheit statt  
Interpretation.

Der vorgeschlagene neue Verfassungsartikel würde in Zukunft unzweideutig und für alle Lebensbereiche die Gleichberechtigung von Frau und Mann fixieren: dem Staat gegenüber wie unter Privaten, teils als persönlichen Anspruch, teils als Aufforderung an den Gesetzgeber. Bundesrat und Bundesversammlung arbeiteten deshalb in diesem Sinne eine Vorlage aus, die der Initiative weitestgehend entspricht. Das Volksbegehren wurde daraufhin zurückgezogen. (Näheres im ANHANG 2)

#### 4. WAS BEDEUTET UND WAS BRINGT DIE VORLAGE ?

Nochmals der Text, über den abzustimmen ist:

"Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit."

Satz 1: Gleichberechtigung.

Der erste Satz bringt das Prinzip der Gleichberechtigung. Nimmt man es an, wird es fürderhin nicht mehr möglich sein, Mann und Frau einzig wegen ihrer Männlichkeit oder Weiblichkeit unterschiedlich zu behandeln. Frau und Mann müssten vielmehr in sämtlichen rechtlichen und gesellschaftlichen Bereichen gleich behandelt werden, auf eidgenössischer Ebene so gut wie in den Kantonen und Gemeinden. Ausgenommen von diesem Grundsatz sind Unterschiede dort, wo biologische oder funktionale Unterschiede eine Gleichbehandlung nicht zulassen: Frauen brauchen während der Schwangerschaft und bei der Niederkunft besonderen Schutz; nur Männer können Arbeiten verrichten, die besonders grosse Kraft voraussetzen.

Satz 2: Pflicht zum Tätigwerden in allen Bereichen und auf allen Ebenen.

Da die Gleichberechtigung von Frau und Mann in den meisten Rechts- und Lebensgebieten Änderungen der Gesetzgebung nötig macht, gibt der zweite Satz der Vorlage den Parlamenten von Bund, Kantonen und Gemeinden den Auftrag, neues Recht zu setzen. Was schon im Gange ist, soll zügig zu Ende geführt werden; wo bisher nichts unternommen wurde, ist die Arbeit ungesäumt anzupacken. Wenn der Verfassungstext scheinbar nur den Gesetzgeber anspricht, so müssen selbstverständlich auch die übrigen Behörden (Gerichte, Verwaltung) in ihrem Pflichtenkreis



auf Gleichbehandlung hinwirken, sofern dies ohne neues Recht möglich ist.

Satz 3: Ein wirklicher Leistungslohn.

Der dritte Satz der Vorlage verspricht den Frauen bei gleichwertiger Arbeit den Lohn der Männer. Die Bestimmung ist eindeutig; der Richter kann sie unmittelbar anwenden. Lohngleichheit soll sowohl in staatlichen wie in privaten Betrieben und Arbeitsverhältnissen gelten. Eine Arbeitnehmerin, die sich ungleich behandelt vorkommt, kann deswegen direkt vor den Richter gehen. Ist allerdings die Arbeit nach Qualität und Quantität nicht gleich viel wert, braucht sie auch nicht gleich entlohnt zu werden. Das Lohngleichheitsprinzip tut somit dem bei uns mit Recht hochgehaltenen Prinzip des Leistungslohns nicht Abbruch - im Gegenteil: zwischen Frauen und Männern kommt es erst recht voll zur Geltung.

## 5. ANNAHME HEISST: JA ZUR MENSCHENWÜRDE, ZUR GERECHTIGKEIT, ZUR FREIHEIT

---

Gleichberechtigung von Frau und Mann ist ein Gebot der Menschenwürde. Unser Land hat sich seit je bemüht, Diskriminierungen aller Art zu beseitigen und seinen Bürgern den Raum zur Persönlichkeitsentfaltung zu weiten. Die heutige Vorlage steht in einer alten Tradition.

Gleichberechtigung ist auch ein Postulat der Gerechtigkeit. Nur weil ein Mensch als Frau oder Mann zur Welt kommt, soll er nicht vom Recht bevorzugt oder benachteiligt werden.

Gleiche Rechte sind nicht nur mehr Rechte für Frauen. Sie öffnen auch mehr Möglichkeiten für Männer, ihr Leben freier und persönlicher zu gestalten, weniger eingeschränkt von gesellschaftlichen Vorstellungen. Den Frauen die "Welt" öffnen heisst, für Männer Kinder und Haus wieder zu entdecken. Gleiche Rechte bedeutet, so verstanden, mehr Freiheit.

## 6. BEMERKUNGEN ZU DEN HAUPTSÄCHLICHEN ARGUMENTEN GEGEN DIE VORLAGE

Erstes Argument: "Gleichberechtigung ist nicht Aufgabe des Gesetzgebers, sondern das natürliche Ende eines gesellschaftlichen Bewusstwerdungsprozesses"

Es stimmt, ohne Bewusstseinsveränderungen gibt es kaum praktische Neuerungen in wichtigen Sachfragen. Aber fehlt es am Bewusstsein dafür, dass Frauen im Recht anders - und zwar schlechter - als Männer behandelt werden? Nimmt man die Debatten im National- und Ständerat als Beispiel, so ist ein hohes Bewusstsein der herrschenden Ungerechtigkeit festzustellen, verbunden mit der Bereitschaft, mit den Mitteln des Gesetzes Abhilfe zu schaffen. Der Gesetzgeber selbst ist folglich überzeugt, es sei an ihm und an der Zeit, Gleichberechtigung herbeizuführen. Dieses über alle Parteigrenzen und Interessenschranken reichende Bekenntnis zur Gleichberechtigung ist das Zeichen des nötigen Bewusstseins. Und es ist kaum anzunehmen, dass das Parlament dem Volk, das es repräsentiert, meilenweit voraus eilt. Die Zeit ist also reif. Dass Gleichheit der Rechte in den Gesetzen nun präzisiert und überall durchgesetzt werden muss, ist nicht mehr zweifelhaft. Wie das geschieht und was Gleichheit im Recht konkret bedeutet, wird abzuklären, auszuhandeln, auszudeutschen sein, von Bereich zu Bereich, Schritt für Schritt. Entsprechende Vorschläge werden ihrerseits das Bewusstsein der Vielen beeinflussen, können nicht einfach Ausfluss des bereits veränderten Bewusstseins sein. Nur ein in Gang gekommener Gleichberechtigungsprozess verändert auch das dafür erforderliche Bewusstsein mit. Das Argument, den praktischen Neuregelungen müsse die Bewusstseinsveränderung bereits vorangegangen sein, und soweit seien wir gerade im Zusammenhang mit der Stellung von Frauen und Männern noch lange nicht, dieses Argument ist fast immer eine reine Verhinderungstaktik, denn dieselben Leute, die

es verwenden, arbeiten in der Regel gegen eine Bewusstseinsveränderung auf diesem Gebiet.

Zweites Argument: "Was mit der Vorlage angestrebt wird, ist weniger Gleichberechtigung (die würde schon Artikel 4 BV in seiner heutigen Form ermöglichen), als vielmehr undifferenzierte Gleichmacherei".

"En ce qu'ils (les deux sexes) ont de commun, ils sont égaux.  
En ce qu'ils ont de différent, ils ne sont pas comparables"  
(Jean-Jaques Rousseau, Emile ou De l'Education).

Wesensunterschiede und individuelle Unterschiede werden durch Gleichheit im Recht weder verwischt noch wegoperiert. Im Gegenteil: Gleiche Rechte werden bewirken, dass sich Frau und Mann eher in ihrer Eigenart entwickeln können, wenn sie sich als gleichberechtigte Partner gegenüberstehen. Gleichmachen kann der Gesetzgeber nichts, was effektiv ungleich ist. Soweit Frauen und Männer sich also trotz allen "Machens" des Gesetzgebers nicht zur Gleichheit entwickeln, sind sie offenbar ungleich und werden es auch bleiben. Ganz abgesehen davon, dass der Hang zur Gleichmacherei weder beim Gesetzgeber noch beim Richter besonders ausgeprägt erscheint. Schon bei der Beratung dieser Vorlage hat das Parlament (sich selbst) immer wieder vor der Gleichmacherei gewarnt und (sich) enge Schranken gesetzt. Dies zu betonen ist wichtig, weil die Vorlage ausser im Bereich des Lohns einzig in Aufträgen an den Gesetzgeber besteht. In Familie, Arbeit, Ausbildung wird er gleichmachen oder nicht. Aber die Angst der Parlamentarier vor der Gleichmacherei ist so gross, dass sie keiner derartigen Versuchung erliegen dürften; und erlügen sie ihr doch, stünde gegen ihre Beschlüsse noch das fakultative Referendum zur Verfügung. Nur gerade beim gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit gibt es nichts mehr zu husten: mit Annahme der Verfassungsergänzung gilt dieser Satz gegenüber dem Staat wie unter Privaten und ist von

den Betroffenen beim Richter direkt anrufbar. Aber ist es im Ernst fraglich, ob weniger verdienen soll, wer eine gleichwertige Leistung erbringt?

Drittes Argument: "Gleichberechtigung gefährdet die Familie"

Wer argwöhnt, Gleichberechtigung ziehe einen Zerfall der Familien nach sich, macht das Wohl der Familien von rechtlich benachteiligten Frauen abhängig. Indem Frauen und Männer rechtlich gleichbehandelt werden, kann man weder aus Frauen Männer noch aus Männern Frauen machen. Die Gleichberechtigung bewirkt nur, dass sich zum Wohl der Familien und des Staates gleichberechtigte Partner gegenüberstehen werden, die ihre spezifischen Fähigkeiten und Eigenarten im Dienste aller, auch ihrer Kinder, einsetzen werden. Der Verzicht auf eine geschlechtsspezifische Zuteilung von Rechten und Pflichten, lässt Frau und Mann ihren Beitrag zum Wohl und zum Unterhalt der Familie selbst bestimmen, ein jedes nach seinen Kräften. An die Stelle der Regel, wonach der Mann das Haupt der Familie ist, soll das Prinzip der Partnerschaft beider Eheleute treten. Dies kann im Einzelfall zur Umkehr des üblichen Rollenverhaltens führen, indem die Frau für den Unterhalt der Familie sorgt und der Mann die Kinder betreut und den Haushalt führt. Möglich werden auch geteilte Verantwortungen in beiden Bereichen. Dass Väter schlechtere Erzieher seien, behauptet niemand mehr. Warum sollten Mütter nicht auch die wirtschaftliche Sorge für die Familie tragen können?

Viertes Argument: "Gleiche Rechte rufen gleiche Pflichten; muss der Gleichberechtigung nicht zwingend ein Obligatorium der Frauen für Militärdienst und Zivilschutz folgen?"

Nach der Ueberzeugung des Bundesrates - und unserer eigenen - darf man den Frauen gleiche Rechte und Chancen in Familie, Gesellschaft, Ausbildung und Beruf nicht mit dem Hinweis vorenthalten, sie leisteten in Armee und Zivilschutz, im ganzen Bereich der Gesamtverteidigung bloss freiwilligen Dienst. Ebenso wenig hat die Einräumung gleicher Rechte zwangsläufig die Unterstellung der Frauen unter die Wehr- und Zivilschutzdienstpflicht zur Folge. Durch die Schwangerschaft und die Geburt der Kinder leisten die Frauen bereits einen mindestens gleichwertigen Dienst an der Gesellschaft. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 202 der Militärordnung die Frauen im Kriegsfall zum Dienst herangezogen werden können - in extremis besteht also heute schon eine Verpflichtung. Weder im Ernstfall noch im vorbereitenden FHD stehen den Frauen allerdings die gleichen, auch auf andere gesellschaftliche Bereiche ausstrahlende Karrieremöglichkeiten offen wie den Männern. Nicht vergessen sei ferner, dass es auch nicht-dienstpflichtige Männer gibt, die deswegen nicht weniger Rechte haben (obwohl sie ersatzpflichtig sind).

Der Bundesrat hat die Auffassung: die oft gehörte Maxime "Gleiche Rechte - Gleiche Pflichten" sei in diesem Zusammenhang fehl am Platz, bereits bei der Einführung des Frauenstimmrechts vertreten und die eidgenössischen Räte sind seiner Auffassung damals - und auch bei der Gleichberechtigungsdebatte 1980 - gefolgt. Dass sich unabhängig von der jetzigen Vorlage die Frage nach einem stärkeren Einbezug der Frauen in die Gesamtverteidigung stellt, ist gewiss. Nach der Veröffentlichung des von Andrée Weitzel zu diesem Thema verfassten Berichts wird darüber eine breite Diskussion im Volk geführt werden, deren Ergebnisse massgebend sein werden. Immerhin gilt es heute schon zu erwägen, dass es kaum eine grössere Gleichmacherei geben kann, als die Frauen wie die Männer ins Militär nach heutiger Fassung zu schicken.

Fünftes Argument: "Die rechtliche Ungleichbehandlung bedeutet für die Frauen in mancherlei Beziehung ein Privileg und ein Schutz"

Es ist wahr, dass rechtliche Unterschiede zum Vor- und Nachteil der Frauen sind, auch wenn vielfach nur die Vorteile herausgestrichen werden. Schutzbestimmungen und Privilegien sind mit der Rechtsgleichheit soweit unvereinbar, als sie nicht biologische Besonderheiten der Frauen berücksichtigen (etwa der Kündigungsschutz oder Arbeitserleichterungen bei Schwangerschaft und nach der Niederkunft). Sie haben sich überdies, obwohl zugunsten der Frauen erlassen, häufig zu ihren Ungunsten ausgewirkt: auf dem Arbeitsmarkt beispielsweise haben vom Recht bevorzugte Stellensuchende zuweilen schweren Stand. Positive Diskriminierungen - wie man solchen Sonderregeln sagt - zu verlieren, ist der Preis der Gleichberechtigung. An ihrer Stelle soll dafür endlich ein genügender Mutterschutz die wirklichen Sonderbedürfnisse der Frauen ernst nehmen. Im übrigen können heutige Vorrechte der Frauen durchaus den Männern zugute kommen, und umgekehrt.

Sechstes Argument: "Das Prinzip 'Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit' steht in teilweisem Widerspruch zum Prinzip der Vertragsfreiheit und schafft auch sonst viele praktische Probleme für den Arbeitgeber und für den Richter"

1: Der vorgeschlagene neue Artikel über die Gleichberechtigung von Frau und Mann ist direkt anwendbar, soweit er gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit vorschreibt. Diese Norm ist so klar, dass sie vom Richter unmittelbar für den Einzelfall herangezogen werden kann. (So entstand z.B. für den EG-Raum der Europäische Gerichtshof 1976 im Fall Defrenne gegen Sabena). Sie ist justizabel; Anwendungsschwierigkeiten sind im EG-Raum nicht bekannt.

Entsprechende Ansprüche sind leicht quantifizierbar, sofern es sich um Arbeiten im gleichen Betrieb oder um Besoldungen nach einheitlicher Skala handelt. Eine gesetzgeberische Konkretisierung drängt sich nicht zum vornherein auf. Sie soll komplizierten Situationen vorbehalten bleiben, für welche die Gerichte keine Lösung finden.

2: Das Lohngleichheitsprinzip hat als Grundrecht auch Drittwirkung, d.h. es gilt nicht nur zwischen dem Einzelnen und dem Staat, sondern auch unter Privaten. Soweit das Lohngleichheitsprinzip im neuen Verfassungstext steht, hat es ausschliesslich Drittwirkung, d.h. gilt es ausschliesslich unter Privaten. Seit dem Bundesgerichtsurteil von 1977 steht nämlich fest, dass für das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis - also im Verhältnis des Beamten zum Staat als Arbeitgeber - die Lohngleichheit aus Artikel 4 der Bundesverfassung abgeleitet werden kann. Für das privatrechtliche Dienstverhältnis reicht indessen Artikel 4 nicht aus. Mit anderen Worten: Für die Lohngleichheit im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis braucht es überhaupt keinen neuen Verfassungsartikel; dort genügt das geltende Verfassungsrecht. Die Lücke muss nur für das privatrechtliche Dienstverhältnis geschlossen werden. Daher der letzte Satz im Gegenvorschlag des Bundesrates.

3: Die Vertragsfreiheit ist weder ein geschriebenes noch ein ungeschriebenes Grundrecht. Sie ist nur im Rahmen der Rechtsordnung gewährleistet. In Artikel 19 des Obligationenrechts steht daher auch: "Der Inhalt des Vertrages kann innerhalb der Schranken des Gesetzes beliebig festgestellt werden." Das ist der Rahmen. Daher ist es rechtlich ohne weiteres zulässig, die Vertragsfreiheit durch eine Verfassungsnorm einzuschränken, wie das mit dem Lohngleichheitsprinzip geschehen soll. Sogar der Bundesgesetzgeber hat dies schon sehr häufig getan, darf es tun. Zu erinnern ist



das Mietrecht: Kündigungsbeschränkungen; an das Abzahlungsrecht: Anzahlungsgebot und Beschränkung der Vertragsdauer; an das Arbeitsvertragsrecht: etwa 80 zwingende Bestimmungen gemäss Artikel 361 und 362 OR; an das Versicherungsvertragsrecht: ebenfalls zwingende Bestimmungen. Ausserdem berät das Parlament gegenwärtig eine Revision des Gesetzes über die Heimarbeit; darin ist vorgesehen, dass die Löhne für Heimarbeit denjenigen für Fabrikarbeit entsprechen müssen. Es ist also vor allem das Bundesprivatrecht, das die Vertragsfreiheit ausmisst. Unsere Privatrechtsgesetzgebung räumt dem Richter Aufhebungs-, Umwandlungs-, Erhöhungs- und Herabsetzungskompetenzen an privaten Uebereinkünften ein. Sie verweist dabei auf tragende Prinzipien der Rechtsordnung, die in keiner Weise in Frage gestellt werden: Rechtsmissbrauch findet keinen Schutz, Unsittlichkeit ist nicht akzeptabel, Widerrechtlichkeit, Unmöglichkeit der Erfüllung, Persönlichkeitsschutz usw.

Schliesslich mutet es sonderbar an, ein Postulat der Gerechtigkeit abzuwägen gegen ökonomische Ueberlegungen, die nie an Gerechtigkeit orientiert sein können.

#### 4: Einzelfragen

4.1: "Ist eine Vergleichbarkeit im Sinne dieses Lohngleichheitsgesetzes innerhalb eines bestimmten Betriebes gegeben oder in einer bestimmten Gegend oder Branche?"

Arbeit ist durch summarische oder analytische Bewertungen grundsätzlich vergleichbar. Das allgemeine Lohnniveau in der Region bzw. Branche wird davon zunächst einmal nicht berührt. Hierfür sind zwischen den Vertragspartnern individuell oder kollektiv ausgehandelte Vereinbarungen und Tarife massgebend. Entscheidend bei der Wertung ist die Gewichtung der einzelnen Faktoren. Bei der summarischen Bewertung stehen allerdings der Manipulation für

die Bewertung gerade der Frauenarbeit alle Türen offen. Die analytische Bewertung hingegen kann vom System her objektiver zum Ziel des gerechten Vergleichs führen. Sie kann geschlechtsunabhängige Kriterien wie Grundanforderungen, psychische und körperliche Anforderungen, Umweltbedingungen, Sonderanforderungen berücksichtigen und in einem zweiten Block den persönlichen Einsatz, die Leistung, die Einsatzmöglichkeiten usw. in Rechnung stellen.

Vergleiche sind sicher zulässig innerhalb eines Betriebes, grundsätzlich - namentlich bei örtlicher Zentralisation - auch innerhalb einer Unternehmung, da die Unternehmensleitung auf die Lohnstruktur des Betriebes regelmässig bestimmenden Einfluss ausübt. Innerhalb einer Branche oder einer bestimmten Gegend wird Vergleichbarkeit lediglich nach Massgabe der vorhandenen Kollektivverträge und Lohnstarife gegeben sein. Es kann nie bei einem Betrieb mit Standort in einer grossen Agglomeration und mit einem Filialbetrieb in einem entlegenen Bergkanton einfach unbeschadet der Verschiedenheit in der Struktur der beiden Betriebe gleicher Löhne verlangt werden.

4.2: "Sind die sozialen Komponenten vom Vergleich auszunehmen (Familienzulagen, Kinderzulagen, Alterszulagen) oder anders gefragt, welche Lohnbestandteile sind im Vergleich zu erfassen?"

Stets werden einerseits objektive Merkmale der einzelnen Arbeit (Anforderungen, Verantwortung, Belastung, Umgebungseinflüsse) und andererseits die persönliche Leistung des einzelnen Arbeitnehmers (z.B. hinsichtlich der Quantität, der Qualität, der Selbständigkeit, des geringen Rohstoffverbrauchs bei der Herstellung eines Produktes usw.) zu bewerten und zu vergleichen sein. Zulagen jeglicher Art (Kinderzulagen, Ueberzeitzulagen, Gratifikationen), die bei Vorliegen der sie auslösenden Umstände zum individuellen

Lohn hinzukommen, wären männlichen und weiblichen Arbeitnehmern unter gleichen Bedingungen gleich, also geschlechtsneutral, zu gewähren.

4.3: "Besteht ein individuelles Klagerecht oder auch ein kollektives?"

Möglich ist gegebenenfalls eine sogenannte einfache Streitgenossenschaft. Sie wäre dadurch gekennzeichnet, dass mehrere bei einem gleichen Arbeitgeber angestellte Arbeitnehmerinnen, die sich in ihrem Recht auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit verletzt fühlen und von denen jede für sich Klage einreichen könnte, gemeinsam als Klägerinnen auftreten. Sache des Gerichtes ist es dann, den Rechtsstreit aus Zweckmässigkeitsgründen allenfalls in mehrere Prozesse zu zerlegen, wie es umgekehrt mehrere getrennt erhobene Klagen gegen den gleichen Arbeitgeber unter Umständen in einem Prozess vereinigen kann.

Eine andere Frage ist jene der Klage- oder Rechtsmittelbefugnis von Berufsverbänden und Organisationen. Sie beurteilt sich vor kantonalen Gerichten nach kantonalem Prozessrecht. Vor Bundesgericht kann zivilrechtliche Berufung einlegen, wer von der letzten kantonalen Instanz am Verfahren beteiligt war und durch das angefochtene Urteil beschwert ist. Die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde wird vom Bundesgericht Berufsverbänden und Organisationen zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder zugestanden, wenn der beschwerdeführende Verband eine juristische Person ist, die einzelnen vertretenen Mitglieder selbst zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert wären und die Wahrung der durch ein verfassungsmässiges Recht geschützten Interessen zu den statutarischen Aufgaben der Organisation gehört.

Die Aktivlegitimation von Verbänden kommt vermutlich bei Minderlohnzahlung gemäss Einzelarbeitsvertrag nicht in Frage. Sie wäre wohl nur anzunehmen bei reglementarischer Ungleichbehandlung. Vor-

aussetzung ist auch in diesem Fall, dass die Mehrzahl der Verbandsmitglieder oder eine grosse Zahl davon betroffen ist (BGE 100 Ia 99, Ziff.1b; 101 Ia 126, Ziff.2a). Die Aussicht, dass ein Verband eine staatsrechtliche Beschwerde erheben könnte oder würde ist, nicht zuletzt angesichts des geringen Organisationsgrades der Frauen, sehr gering.

4.4: "Welche Rückwirkung auf bereits geschlossene Verträge hat diese Bestimmung?" "Welche Fristen sind einzuhalten?"

Es stellt sich zunächst die Frage, welche Arbeitsverhältnisse vom neuen Recht überhaupt erfasst werden. Es sind drei Fallgruppen zu unterscheiden:

- Nachdem der Verfassungsartikel keine Rückwirkung anordnet, findet das Lohngleichheitsprinzip auf vor dem Inkrafttreten des Artikels eingegangene und beendete Arbeitsverträge keine Anwendung.
- Da das Lohngleichheitsprinzip direkt anwendbar ist, gilt es indessen für alle Arbeitsverträge, die nach dem Inkrafttreten des neuen Verfassungsartikel abgeschlossen werden.
- Wie verhält es sich mit Arbeitsverträgen, die zwar vor dem Inkrafttreten der neuen Verfassungsnorm abgeschlossen worden sind, aber nach dem Inkrafttreten weiterdauern? Es darf davon ausgegangen werden, dass der verfassungsmässige Lohngleichheitsanspruch mindestens die gleichen Wirkungen entfaltet wie eine zwingende privatrechtliche Bestimmung. Das bedeutet, dass nach den intertemporalrechtlichen Normen des ZGB (Artikel 2 und 3 Schlusstitel) diese letzten Vertragsverhältnisse vom neuen Recht ebenfalls erfasst würden.

Wie bereits dargelegt, enthält der neue Verfassungsartikel keine Rückwirkungsklausel. Es ist daher davon auszugehen, dass Lohn-differenzen nur bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsbestimmung nachgefordert werden können. Da auf Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis die allgemeinen Vorschriften über die

Verjährung anwendbar sind (Art. 341, Abs. OR), gilt - selbstverständlich unter Vorbehalt der missbräuchlichen Ausübung - die fünfjährige Verjährungsfrist (Art. 128 Ziff. 3 OR).

4.5: "Ist es richtig anzunehmen, dass die Beweislast bei der klagenden Partei liegt?"

Was die Verteilung der Beweislast in einem gerichtlichen Verfahren betrifft, so ist schon aufgrund der heutigen Rechtslage anzunehmen, dass die fordernde Arbeitnehmerin die Beweislast dafür zu tragen hätte, dass ihre männlichen Kollegen besser entlöhnt werden, obwohl diese beim gleichen Arbeitnehmer gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten wie die Klägerin. Der Arbeitgeber kann dann die Einrede vorbringen, dass im konkreten Fall die Betrachtung zu oberflächlich sei, dass er ausreichende Gründe gehabt habe, die Klägerin schlechter zu entlohnen. Für diese Einrede hätte er aber die Beweislast zu tragen.

Die Bewertung, ob etwas gleichwertig ist oder nicht, ist manchmal schwierig, aber nicht nur bezogen auf Männer und Frauen, sondern auch bezogen auf Mann und Mann oder auf Frau und Frau.

Siebentes Argument: "Leistung ist nicht messbar"

Leistung ist sehr wohl messbar. Dazu dienen immer weiter verbreitete, unterschiedliche Systeme zur Bewertung der Arbeitsplätze. Alle sollen sie die effektive Arbeitsleistung möglichst unvoreingenommen feststellen.

"Beim Leistungsvergleich ist zunächst zu unterscheiden zwischen den objektiven Anforderungen, die für eine bestimmte Arbeit gestellt werden, und der Leistung, die ein Berufstätiger in Ausführung dieser Arbeit erbringt. In der einen Hinsicht handelt es sich um die Arbeitsart, in der andern um das Quantum der Arbeitsleistung. Gleichwertigkeit der Leistung setzt sowohl Gleichheit der Arbeitsart als auch Gleichheit der Arbeitsquali-

tät voraus. Nach dem Gesagten stellt der Leistungsvergleich eine arbeitstechnische und betriebswirtschaftliche Beurteilung dar, die von einer bestimmten Arbeit in einem bestimmten Betrieb ausgeht.

Für die Bewertung der Arbeitsart, d.h. der Anforderungen an die Leistungserbringung, sind die von der Betriebswissenschaft entwickelten Methoden massgebend, welche die Arbeit nach verschiedenen Aspekten aufgliedern (beispielsweise hinsichtlich Schulung, Erfahrung, Anstrengung, Verantwortung usw.) und je nach deren Gewicht gesamthaft bewerten. Es wird somit der Arbeitsplatz oder die Funktion bewertet, ohne Rücksicht auf die Person des Arbeitnehmers und die effektiv erbrachte Leistung. Die praktische Anwendung dieser Arbeitsbewertungsmethoden erfordert aber umfangreiche und kostspielige Untersuchungen, weshalb sie bisher keine allgemeine Verbreitung gefunden haben. Soweit aber eine Arbeitsplatzbewertung durchgeführt worden ist, braucht die Gleichheit von Männer- und Frauenarbeit nicht noch gesondert untersucht zu werden, da die Arbeitsplatzbewertung ohnehin die Bewertung des Arbeitsplatzes nach objektiven, für alle Betriebsangehörigen gleichen Kriterien gewährleisten soll. Liegt jedoch keine Arbeitsplatzbewertung vor, so lässt sich aufgrund der den Bundesbehörden zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht ermitteln, inwieweit in der schweizerischen Wirtschaft Gleichheit der Anforderungen gegeben ist. Indessen dürften solche Fälle eher selten sein. Der Vergleich wird dadurch noch erschwert, dass sehr oft die Frauenarbeit zum vornherein auf die Eigenart der Frau zugeschnitten ist und es daher an einer gleichen Männerarbeit als Vergleichsgrundlage fehlt. Liegt aber nicht dieselbe Arbeitsart vor, so könnte nur eine sorgfältige, mit wissenschaftlicher Genauigkeit erfolgende Bewertung darüber Auskunft geben, ob gesamthaft die Anforderungen der einen oder der andern Arbeitsart höher zu veranschlagen seien.

Ausser der Arbeitsart muss auch die persönliche Leistung berücksichtigt werden. Im allgemeinen wird zwar, wenn von Gleichwertigkeit der Arbeit die Rede ist, die Gleichheit der Arbeitsart gemeint und eine gleiche persönliche Leistung vorausgesetzt. Die persönliche Leistung dürfte jedoch vielfach durch die Unterschiedlichkeit der männlichen und weiblichen Arbeitnehmer nach ihrer physischen und seelischen Konstitution, nach ihrer gesellschaftlichen Stellung und demzufolge auch durch unterschiedliche Erwerbsinteressen und Einstellung dem Erwerbsleben gegenüber beeinflusst werden. Die moderne Berufstätigkeit ist durch eine deutliche Trennung von Beruf und übrigen Lebensbereich gekennzeichnet. Für den Mann ist sie jedoch weniger spürbar als für die Frau, die oft durch die Doppelauf-

gabe belastet ist, ausser Haus zu arbeiten und gleichzeitig einen Haushalt zu führen, oder die in jungen Jahren die Berufsarbeit nicht als dauernde Lebensaufgabe empfindet.

Wo allerdings Männer und Frauen dieselbe Akkordarbeit verrichten, ist man bezüglich der Leistung nicht auf blosser Vermutungen angewiesen. Hier sprechen die Leistungszahlen für sich selber. Dabei ist durchaus möglich, dass Frauen in Ausführung einer Arbeit, die ihnen liegt, höhere Leistungen erzielen als Männer; es sei in diesem Zusammenhang auch an die grössere Monotoniefestigkeit der Frauen erinnert, die für manche Arbeitsarten einen Vorzug bildet.

Nach den vorhandenen Unterlagen zu schliessen, sind die Fälle ungleicher Entlohnung für gleichwertige Arbeit von Mann und Frau vermutlich nicht derart zahlreich, dass die Anwendung des Grundsatzes der gleichen Entlohnung bei gleichwertiger Arbeit im gesamten gesehen die schweizerische Wirtschaft allzu schwer belasten würde. Die Auswirkungen wären allerdings von Branche zu Branche verschieden, weshalb auch in Zukunft schrittweise und aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten vorgegangen werden müsste.

Die Gleichheit der Entlohnung für Mann und Frau bei gleicher Leistung gehört zu den Bestrebungen nach sozialer Gerechtigkeit. Da aber bei der Lohnbildung stets ökonomische Faktoren mitspielen, können kaum alle nicht leistungsbedingten Lohn-differenzen ganz ausgeglichen werden. Das schliesst nicht aus, dass die Lohngerechtigkeit immer mehr verfeinert wird. Erhebliche Ungleichheiten, soweit solche noch bestehen, bleiben nicht verborgen und werden im Zeitalter eines wachen sozialen Empfindens auch behoben, sei es durch sorgfältige Bewertung des Arbeitsplatzes und der persönlichen Leistung und entsprechende Lohnordnungen, sei es durch Gesamtarbeitsvertrag."

(Diese Erwiderung stammt wörtlich aus dem Bericht einer eidgenössischen Expertenkommission, die im Jahre 1955 abklären sollte, welche Auswirkungen das Prinzip "Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit" auf die schweizerische Wirtschaft hätte. Die Kommission, in der zahlreiche Vertreter der Wirtschaft sassen, kam zum Schluss, die Konsequenzen wären durchaus erträglich. Diesem Fazit und den Überlegungen bezüglich Leistungsmessung ist nichts beizufügen: beides ist noch heute gültig.)

Achtes Argument: "Hat der Grundsatz 'Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit' nicht negative Auswirkungen auf die Stellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt?"

Die Wirtschaft braucht Arbeitskräfte. Eine Alternative dazu bietet nur die Automatisierung von Betriebsabläufen. Ob und wie weit automatisiert wird, ist unabhängig vom Lohngefälle zwischen Frau und Mann. Es hängt nur ab von allgemeinen wirtschaftspolitischen und Rationalisierungsüberlegungen (die Verlegung von Produktionsstätten ins Ausland beispielsweise kann durch Tiefhaltung von Frauenlöhnen nicht aufgehalten werden). Gleiche Löhne haben in den öffentlichen Verwaltungen die Beschäftigung von Frauen nicht absinken lassen. Für viele Arbeiten würden sich übrigens keine Männer finden lassen. Und die letzte Alternative: mehr Fremdarbeiterinnen einzustellen, ist mit der Ausländerpolitik des Bundes nicht vereinbar - und ebensowenig mit der Gerechtigkeit gegenüber den ausländischen wie den Schweizer Frauen.

Neuntes Argument: "Können nicht auch Männer, die weniger verdienen als ihre Kollegen, gestützt auf Artikel 4, Abs. 2 BV klagen?"

Nein, der Text ist eindeutig. Es geht bei dieser Vorlage nur um die Lohnunterschiede zwischen männlichen und weiblichen Arbeitnehmern. Männer haben gegenüber Männern die allgemeinen Rechtsmittel (Klagen aus Arbeitsrecht und Kollektivvertrag), ebenso wie Frauen, die im Vergleich mit anderen Frauen schlechter entlohnt werden.



## ANHANG 1: Wie und wo Frau und Mann vom Recht ungleich behandelt werden

---

Die Lage der Frau ist im vergangenen Jahrzehnt, abgesehen von der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts, von Rechtsänderungen weitgehend unbeeinflusst geblieben. Daran ändern ein paar wenige Revisionen nichts, die teilweise ohnehin nur längst fällige Anpassungen an den Stand der Rechtsordnungen vergleichbarer ausländischer Staaten brachten. Verschiedene Bestrebungen zur rechtlichen Besserstellung, ja zur Gleichberechtigung der Frau sind jetzt aber auf allen Ebenen der Rechtsetzung im Gang. Für die nächste Zukunft ist also ein gewisser Wandel geplant, wenn auch keineswegs garantiert. Wie im allgemeinen Bewusstsein, werden auch im Recht die Veränderungen Schritt für Schritt, Bestimmung für Bestimmung erfolgen. Nur ein ausdrückliches Geschlechtgleichheitsgebot gibt Sicherheit für die vollständige rechtliche Gleichstellung von Frau und Mann innert nützlicher Frist.

### 1 Kantonales und kommunales Recht

In diesem Bereich vermittelte das Vernehmlassungsergebnis zur Initiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau" kein auch nur annähernd abgerundetes und aussagekräftiges Bild. Untersuchungen gibt es nicht. Ein Ueberblick ist deshalb nicht möglich. Die bedeutendsten Differenzen zwischen Frau und Mann im kantonalen Recht bestehen in den gleichen Bereichen wie im Bundesrecht. Was die Schulgesetzgebung - eine Domäne der Kantone - betrifft, ist sie verschiedentlich noch immer darauf ausgerichtet, den Mädchen mehr Handarbeits- und Hauswirtschaftsunterricht zu vermitteln als den Knaben, zum Teil auf Kosten der Ausbildung im mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich, zum Teil auch auf Kosten der Muttersprache; andererseits sind den Knaben die Fächer, die sie auf die Mitarbeit im Haushalt vorbereiten würden, meist verschlossen.

## 2 Bundesrecht

### 21 Bundesverfassung

Ungleich behandelt werden Frau und Mann in bezug auf die Wehrpflicht. Artikel 18 BV verpflichtet jeden Schweizer zum Wehrdienst, die Schweizerin ist davon ausgenommen. Auch zu militärischen Hilfsdiensten kann keine Frau gezwungen werden; hat sie aber einmal eine solche Verpflichtung übernommen, so ist sie nicht mehr ganz frei, sie zu erfüllen oder nicht. - Dasselbe gilt für den Zivilschutz: nach Artikel 22bis Absatz 4 BV ist der Bund befugt, die Schutzdienstpflicht der Männer einzuführen (was er getan hat). Frauen können nach Absatz 5 diese Pflicht freiwillig übernehmen.

Artikel 44 BV behandelt Schweizerinnen und Schweizer hinsichtlich der Weitergabe des Bürgerrechts an die Kinder ungleich. In einem Entscheid vom 29. Juni 1979 hat das Bundesgericht den Begriff der Mutter, die "von Abstammung" Schweizer Bürgerin ist, auf Frauen ausgedehnt, die ihr Schweizer Bürgerrecht entweder durch Einbezug in die Einbürgerung eines Elternteils erlangt haben oder aber durch eine erleichterte Einbürgerung, die nach Artikel 27 des Bürgerrechtsgesetzes für Kinder gebürtiger Schweizerinnen möglich ist. Dagegen sollen weiterhin nicht als Schweizerinnen "von Abstammung" jene gelten, die auf ordentlichem Weg individuell oder durch Heirat eingebürgert worden sind. Weggefallen ist aber die Beschränkung dieses Begriffs auf Frauen, die ihr Schweizer Bürgerrecht durch die Geburt erlangt haben. In diesem Zusammenhang ist auch Artikel 54 Absatz 4 BV zu erwähnen, wonach die Frau durch Heirat das Bürgerrecht des Mannes erwirbt, was für Ausländer, der eine Schweizerin heiratet, nicht gilt.

### 22 Familienrecht

Die feste Zuteilung unterschiedlicher Rechte und Pflichten an Frau und Mann in Ehe und Familie ist der Kristallisationspunkt

mannigfaltiger Benachteiligungen der Frau. Im Zivilgesetzbuch und besonders im Familienrecht liegt der Ursprung zahlreicher dem Gleichberechtigungsgedanken zuwiderlaufender Rechtsnormen in anderen Erlassen (des Bürger-, des Sozialversicherungs-, des Steuer-, des Arbeitsrechts usw.).

Männer werden mit 20, Frauen dagegen schon mit 18 Jahren heiratsfähig (Artikel 96 ZGB). Nach patriarchalischem Prinzip ist der Mann das Haupt der ehelichen Gemeinschaft (Artikel 160 Absatz 1). Der Mann sorgt für den Unterhalt und bestimmt die Wohnung von Frau und Kindern (Artikel 160 Absatz 2). Die Frau wird zur Haushaltsführung verpflichtet (Artikel 161 Absatz 3); die Art ihrer Beschäftigung ist also festgelegt, während der Mann in der Erfüllung seiner Unterhaltspflicht frei ist (Artikel 160 Absatz 2). Wenn die Ehefrau ohne wirtschaftliche Not einem Beruf nachgehen will, braucht sie die Zustimmung ihres Mannes (Artikel 167); wird ihr Erwerb wirtschaftlich notwendig, kann sie aus der Beistandspflicht dazu gezwungen werden. Umgekehrt wird vom Ehemann nicht erwartet, im Haushalt mitzuhelfen und die Kinder mitzupflegen. Die gesetzlichen Bestimmungen sind also inkongruent.

Der Ehemann vertritt die Gemeinschaft (Artikel 162 Absatz 1), während der Ehefrau lediglich die Schlüsselgewalt zukommt (Artikel 163 Absatz 1); eine weitere Vertretungsbefugnis besitzt sie nur im Einvernehmen mit ihrem Mann (Artikel 166). Im ordentlichen gesetzlichen Güterstand der Güterverbindung verliert die Frau das Recht, über ihr Vermögen frei zu verfügen (Artikel 163, 197 und 203) und dieses selbst zu verwalten (Artikel 200); bei der Teilung des Vorschlags gehen zwei Drittel an den Mann und nur ein Drittel an die Frau (Artikel 214). Umgekehrt bleibt ihr Arbeitserwerb Sondergut.

### 23 Steuerrecht

In der Steuerpflicht sind Frau und Mann im allgemeinen gleichgestellt. Der Wehrsteuerbeschluss (WStB,\*SR 642.11) ist auf dem Prinzip der Familienbesteuerung aufgebaut, wonach der Erwerb der Ehefrau als Zusatz zum Einkommen des Ehemannes gilt. Da nach Artikel 13 WStB die Steuerfaktoren der in ungetrennter Ehe lebenden Ehefrau bei der Veranlagung ohne Rücksicht auf den Güterstand denen des Ehemannes zugerechnet werden, kann auch ein bescheidener Frauenlohn dazu führen, dass das Gesamteinkommen des Ehepaares auf ein Progressionsniveau steigt, auf dem die steuerliche Zusatzlast den Gewinn des "zweiten Verdiensts" unverhältnismässig schmälert. Nach Artikel 13 WStB sind beide Ehegatten Steuersubjekte. Solange die Ehe nicht geschieden oder richterlich getrennt ist, wird die Ehefrau jedoch sowohl materiell wie formell vom Mann vertreten. Sie nimmt an Veranlagungs- und Rechtsmittelverfahren grundsätzlich nicht teil. Nur der Ehemann muss als Steuerpflichtiger die Steuererklärung unterschreiben, nur ihm wird die Veranlagung eröffnet, nur er hat die Verfahrensrechte (Artikel 85, 86, 95, 99, 106, 112); in der Praxis wird der Ehefrau allerdings im Umfang ihrer Haftung ein Rechtsmittel zugestanden. Im Veranlagungsverfahren gilt die Ehefrau als Dritte (Randtitel zu Artikel 90), die verpflichtet ist, der Veranlagungsbehörde über ihr Einkommen, ihr Vermögen und ihre Tantièmen Auskunft zu erteilen (Artikel 90 Absatz 7). Trotz alledem haftet die Ehefrau solidarisch mit dem Ehemann für den auf sie entfallenden Anteil an der Gesamtsteuer (Artikel 13 Absatz 2).

### 24 Arbeitsrecht

Im Arbeitsgesetz (SR 822.11) sind für weibliche Arbeitnehmer verschiedene Sonderschutzbestimmungen betreffend schwere Arbeiten, Pausen und andere Erleichterungen enthalten. Aehnliche Normen, die zwischen Frau und Mann unterscheiden, kennt auch das Arbeitsge-

\* SR ist die Abkürzung für die systematische Sammlung des Bundesrechts. Die Ziffern hinter den beiden Buchstaben verweisen auf die Fundstelle des erwähnten Erlasses.

setz (SR 822.21). Unterschiede bestehen ferner im Recht des Bundespersonals. Wohl sagt ein Beamtengesetz ausdrücklich, wählbar als Beamter sei jeder Schweizer Bürger männlich oder weiblichen Geschlechts, doch bestehen in der Handhabung Unterschiede.

So stehen etwa bei den SBB die Berufe des Lokomotivführers und Zugführers den Frauen nicht offen, während bei den PTT-Betrieben die Telefonistin/Telegrafistin ein reiner Frauenberuf ist. Eine Beamtin oder Angestellte ist schon nach Vollendung des 60. Alters- oder des 35. Beitragsjahres pensionsberechtigt (dies bringt auch Nachteile mit sich). Für Männer ist die Altersgrenze 65 Jahre; die Möglichkeit, nach bestimmter Dienstdauer zurückzutreten, haben sie nicht. Die Witwe eines Versicherten oder Rentenbezügers hat Anspruch auf eine Witwenrente. Eine Witwerrente wird jedoch nur unter sehr einschränkenden Bedingungen gewährt. Dies führt nicht nur zu Ungleichheiten im Vergleich mit den Männern, ebenso zwischen Ungleichheiten zwischen Frauen, die Beiträge zahlen und solchen, die von der Beitragspflicht befreit sind.

## 25 Sozialversicherung

Die Sozialversicherung aller Zweige baut weitgehend auf dem familienrechtlichen Modell des Zivilgesetzbuches auf und übernimmt damit auch dessen Ungleichheiten zwischen Frau und Mann. Die Hauptunterschiede in der Behandlung von Frau und Mann sowie von Frauen verschiedenen Zivilstands sind die folgenden:

Der Anspruch auf Altersrente beginnt für Frauen nach Vollendung des 62., für Männer nach Vollendung des 65. Altersjahres. Die nichterwerbstätigen Ehefrauen von Versicherten sind von jeder Beitragspflicht befreit, haben keinen selbständigen Rentenanspruch, kommen aber in den Genuss der halben Ehepaarrente nach den Beiträgen des Mannes. Die Witwe, die keine Erwerbstätigkeit ausübt, muss keine Beiträge entrichten - im Gegensatz zur geschiedenen Frau, die dazu verpflichtet ist, selbst wenn sie keinem Erwerb nachgeht.

In bezug auf ein Ehepaar gilt in der AHV nur der Tod des Mannes als versichertes Risiko; der Tod der Frau löst keine Leistungen zugunsten des Mannes aus. Im ganzen erwirbt sich der Mann für seine AHV-Beiträge Anspruch auf ein umfassendes Leistungspaket, während selbst die erwerbstätige Frau nur gerade ihre eigene Altersrente finanziert (also einen je nach Einkommen recht beträchtlichen Solidaritätsbeitrag leistet).

In der Invalidenversicherung erlöschen die Ansprüche der Frau im Alter von 62 Jahren, wenn die AHV-Rente zu fliessen beginnt. Beim Mann erfolgt der Uebergang erst mit 65.

In der Krankenversicherung dürfen die Beiträge weiblicher Kassenmitglieder um 10 Prozent höher angesetzt werden als die der männlichen. Die Mutterschaft ist ausdrücklich der Krankheit gleichgestellt. Eine eigentliche Mutterschaftsversicherung existiert nicht, trotz des Verfassungsauftrags von Artikel 34quinquies BV. Vor allem Kündigungsschutz, Leistungsdauer und Höhe der Entschädigung liegen unter dem Standard vergleichbarer europäischer Länder.

Bei der Unfallversicherung - die allerdings in Revision ist - gilt das SUVA-Obligatorium etwa für Dienstleistungsunternehmen nicht - also gerade für jene Unternehmen, die besonders viele Frauen beschäftigen. Wer höchstens halbtags erwerbstätig ist, untersteht nicht der obligatorischen Versicherung für Nicht-Betriebsunfälle; dies trifft vor allem auf Frauen zu. Im übrigen sind die Prämien dieser Versicherung für Männer höher als für Frauen.

Zahlreich sind die privaten Pensionskassen, die kein Beitrittsobligatorium für die verheiratete Frau kennen; andere verweisen die verheiratete Frau von vornherein auf die reine Sparversicherung. Keine berufliche Vorsorge besteht in den meisten Fällen für

mitarbeitende Familienmitglieder (Gewerbe, Landwirtschaft). Teilzeitbeschäftigte werden von vielen Pensionskassen nicht aufgenommen. Seit je ist es bei den meisten Pensionskassen üblich, jenen Frauen, die verheiratet sind oder sich verheiraten, bei der Aufgabe der Erwerbstätigkeit den erworbenen Anspruch an die Pensionskasse in bar auszuzahlen. Diesen Anspruch gewährt den Frauen auch Artikel 331c Absatz 4 Buchstabe b Ziff. 3 OR. Damit wird die eigene Altersvorsorge der Frau zerstört, wie wenn die Frau später darauf in keinem Fall mehr angewiesen wäre. Bei Kollektiv-Unfallversicherungen sind verheiratete Frauen ohne Kinder oft schlechter gestellt als verheiratete kinderlose Männer. Die Prämien der Rentenversicherung und der privaten Krankenversicherung sind für Frauen höher, Prämien für Einzelunfall- und Lebensversicherungen sind tiefer als bei Männern.

## ANHANG 2: Ungleiche Behandlung von Frau und Mann in Gesellschaft, Wirtschaft, öffentlichem Leben

---

Die gesellschaftliche Stellung der Frau unterscheidet sich von jener des Mannes in zweifacher Hinsicht:

- a) In wichtigen gesellschaftlichen Bereichen, vor allem in Bildung, Wirtschaft und Politik sind die Frauen auf nahezu allen Stufen untervertreten oder fehlen ganz.
- b) Für die Frauen sieht die Kombination der Elemente Ausbildung, Berufsposition und Entlohnung ungünstiger aus als für Männer. Sie verdienen z.B. bei gleicher beruflicher Stellung einerseits weniger als Männer, müssen aber andererseits grösseren Qualifikationsanforderungen genügen.

Zwischen den beiden Formen von Ungleichheit besteht ein enger Zusammenhang. Die Anwendung ungleicher Normen bei Mann und Frau bewirkt, dass die Positionen ungleich verteilt sind; umgekehrt macht es ihre Untervertretung den Frauen unmöglich, die Anwendung geschlechtsspezifischer Normen zu verhindern. Beide Formen von Ungleichheit sind Fälle objektiver Diskrimination, sie bestehen unabhängig davon, ob solche Ungleichheiten von den betroffenen Frauen wahrgenommen und als schlecht empfunden werden oder nicht. Die ungleiche gesellschaftliche Stellung von Mann und Frau ist das Resultat sozialer Prozesse: Auf der einen Seite sind die Frauen aktiver Diskriminierung durch die Männer und durch "männliche" Institutionen ausgesetzt, auf der anderen Seite führen die während der Sozialisierung erworbenen "weiblichen" Ziele und Normen dazu, dass Frauen nur auf Zeit oder unter extremen Bedingungen Rollen im ausserfamiliären Bereich übernehmen. Die geringen Chancen, in diesem Bereich eine befriedigende Position einnehmen zu können, verstärken die in der Sozialisierung erworbene Präferenzstruktur weiter: Das Nicht-Können wird von den betroffenen Frauen in ein Nicht-Wollen uminterpretiert.



## 1 Gesellschaft

Der entscheidende Unterschied in der Behandlung von Frau und Mann liegt in der Tatsache, dass die Gesellschaft Frau und Mann immer noch unterschiedliche Rollen zuweist und sie in Erziehung und Ausbildung darauf festlegt. Dies findet im geltenden Familienrecht sichtbaren Ausdruck: Der Mann sorgt für den Unterhalt der Familie, während die Frau für die Führung des Haushalts und damit in erster Linie für die Betreuung der Kinder zuständig ist. Sie verliert deswegen oftmals ihre finanzielle Selbständigkeit. Dieses Modell des Zusammenlebens hat über Folgebestimmungen in anderen Erlassen selbst Wirkungen auf unverheiratete Frauen und Männer und beeinflusst sowohl die Erziehung wie die Stellung der Frau im Beruf und im öffentlichen Leben.

## 2 Ausbildung

In der Ausbildung sind im letzten Jahrzehnt Fortschritte zu verzeichnen. Zunehmend mehr Frauen und Mädchen besuchen über die obligatorische Schulzeit hinaus die höheren Schulen. Der Anteil der Frauen steigt hier denn auch, allerdings je nach Kanton verschieden stark; noch entspricht er indessen dem weiblichen Bevölkerungsanteil der jeweiligen Altersgruppe bei weitem nicht. Je höher eine Ausbildung eingestuft ist, desto seltener wird sie von Frauen absolviert. Unterrichtsberufe auf der Primarstufe werden mehrheitlich von Frauen gewählt. Von der Matura zur Hochschule sinkt der Frauenanteil deutlich. Der Anteil der Studentinnen an der Gesamtzahl der Studierenden beträgt heute 30 Prozent (Wintersemester 1979/80). Am meisten Studentinnen findet man bei den geisteswissenschaftlichen Fächern; wachsendem Interesse begegnen heute die Studienrichtungen Medizin (30% Studentinnen) und Rechtswissenschaft (25%). Der Anteil der Studentinnen, welche das Studium ab- oder unterbrechen, ist höher als jener der Studenten.

Auch bei der Berufsbildung gibt es Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Mehr Knaben als Mädchen absolvieren eine Berufslehre. Am ausgeprägtesten ist der Unterschied in jenen Berufen, die durch das Berufsbildungsgesetz geregelt sind oder die eine längere Lehre erfordern (nur ein rundes Drittel der Mädchen absolviert eine vom BIGA normierte Berufslehre; gerade die traditionell weiblichen Berufe, etwa im Sozial- und Gesundheitswesen, unterstehen gar nicht dem Berufsbildungsgesetz). Der Ausbildung und Berufswahl der Mädchen wird noch immer weniger Bedeutung beigemessen als derjenigen der Knaben. Mädchen werden von den Eltern, Lehrkräften und Berufsberatern weniger als Knaben dazu angeregt, anforderungsreiche Ausbildungen zu wählen und durchzuhalten; man ermutigt sie auch weniger, sich fortzubilden. Zudem fehlt es den Mädchen weitgehend an Vorbildern, etwa Lehrerinnen der höheren Stufen, an denen sie sich orientieren könnten. - Nicht weniger als 45 Prozent der Mädchen, aber nur etwa 15 Prozent der Knaben bleiben nach Angaben des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes ohne berufliche Ausbildung im Sinne des Berufsbildungsgesetzes. Sie treten nach der obligatorischen Schulzeit ins Erwerbsleben und haben dann, wegen ihrer geringen Allgemeinbildung, kaum mehr Zugang zur Weiterbildung und beruflichen Entwicklung.

### 3 Beruf

In der schweizerischen Volkswirtschaft stellt die Frauenarbeit einen bedeutenden Faktor dar: rund ein Drittel aller Beschäftigten sind Frauen, wobei sich dieser Anteil in den letzten 40 Jahren kaum verändert hat. Zwischen den einzelnen Wirtschaftssektoren und Branchen gibt es grosse Unterschiede, im Dienstleistungssektor ist die Frauenarbeit verbreiteter als in Industrie und Gewerbe. Auf der anderen Seite ist die Erwerbsquote der Frauen im arbeitsfähigen Alter - unter Vernachlässigung aller Unterschiede zwischen Zivilständen und Nationen - nur etwa halb so gross wie jene der

Männer. Während die ledigen und geschiedenen bzw. getrennt lebenden Frauen, aber auch die verheirateten Ausländerinnen in ihrer grossen Mehrheit einem Erwerb nachgehen, stellt die Berufstätigkeit der verheirateten Schweizerin, insbesondere in Form von Ganztagesarbeit, immer noch eine Ausnahme dar. Die Erwerbsquote der verheirateten Schweizerinnen hängt erwartungsgemäss stark vom Alter bzw. der Familienphase und damit vom Gewicht der Mutterrolle ab. In den ersten Ehejahren ist etwa ein Drittel der verheirateten Frauen erwerbstätig, in der Altersgruppe von 25 bis ca. 40 Jahre sinkt die Erwerbsquote auf rund ein Viertel und steigt nachher wieder auf rund ein Drittel an. Dieser Trend zur Wiederaufnahme einer Berufstätigkeit in der "dritten Lebensphase" ist erst in den letzten Jahren deutlich sichtbar geworden und vor allem auf die immer grössere Verbreitung von Teilzeitarbeit zurückzuführen. Alle diese Berufe entsprechen der in mehreren Ländern festgestellten Norm, dass die ledige Frau arbeiten soll, die verheiratete Frau ohne Kinder oder mit älteren Kindern arbeiten kann, die verheiratete Frau mit kleineren Kindern aber nicht arbeiten darf.

Die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen, welche in erster Linie als Arbeiterinnen oder untere und mittlere Angestellte beschäftigt sind, konzentriert sich auf die Arbeiterschicht. Dies zeigt sich besonders deutlich darin, dass die Erwerbsquote verheirateter Ausländerinnen mehr als doppelt so hoch ist wie diejenige schweizerischer Ehefrauen und zudem weniger Schwankungen über die Familienphasen hinweg aufweist. Eine zweite, zahlenmässig weniger wichtige Gruppe verheirateter und trotzdem berufstätiger Frauen sind die Ehefrauen von Selbständigerwerbenden, die als mitarbeitende Familienmitglieder beschäftigt sind. Vereinfachend kann man sagen, dass die Frauenarbeit in erster Linie durch Knappheit wirtschaftlicher Art bedingt ist: durch Knappheit an finanziellen Mitteln in der Familie oder durch Knappheit an Arbeitskräften im Betrieb des Ehemannes.

Die grosse Mehrheit der erwerbstätigen Frauen ist - u.a. als Folge ihres durchschnittlich niedrigeren Bildungsniveaus - in untergeordneten Stellungen beschäftigt. Unter den Selbständigerwerbenden, besonders unter den Arbeitgebern, aber auch in den freien Berufen finden sich kaum Frauen. Die Verteilung der Frauen auf die beiden grossen Kategorien der Unselbständigerwerbenden entspricht ungefähr derjenigen der Männer, da der Ort in der Berufsschichtung nicht nur von der Geschlechtszugehörigkeit, sondern auch von Kriterien der sozialen Herkunft bestimmt wird. Innerhalb der groben Berufsgruppen "Angestellte" und "Arbeiter" sind die Frauen jedoch deutlich diskriminiert: Im Vergleich zu den Männern sind sie eher un- oder angelernte als gelernte Arbeiterinnen, eher untere oder mittlere als leitende Angestellte. Als Konsequenz der geschlechtsspezifischen Kanalisierung in den Bildungsinstitutionen konzentrieren sich Frauen ausserdem in jenen relativ wenigen Berufen und Berufsgruppen, die als spezifisch "weiblich" angesehen werden und deren Inhalt manchmal der Hausarbeit und Kinderbetreuung ähnlich ist. Meist aber handelt es sich um Berufe, in denen die Geschlechterdifferenz im Sinne einer Abstützung von Organisationshierarchien und Einkommensdifferenzen wichtig scheint, wie z.B. im Falle der Sekretärinnen und Verkäuferinnen.

#### 4 Lohn

Im Durchschnitt besteht zwischen Frauen und Männern in gleichen Arbeitskategorien (Stufe und Qualifikationsgrad) ein Lohngefälle von einem Viertel bis einem Drittel; auch bei Hochschulabsolventen gibt es zwischen Frauen und Männern Lohnunterschiede bis zu 25 Prozent. Frauenlöhne reagieren schneller und stärker auf konjunkturelle Schwankungen und regionale Entwicklungen als Männerlöhne. Mit zunehmendem Alter der Frauen vergrössert sich die Lohndifferenz aus verschiedenen, zum Teil ungerechtfertigten Gründen.

## 5 Behörden, öffentliches Leben

In den staatlichen Behörden und im öffentlichen Leben sind die Frauen trotz gewisser Fortschritte im vergangenen Jahrzehnt noch stark untervertreten. Im Bundesrat und in den Kantonsregierungen sitzt keine Frau. In den eidgenössischen Räten beträgt der Anteil der Frauen 10 Prozent aller Abgeordneten. Von den kantonalen Parlamentariern waren im Mai 1979 insgesamt 8,2 Prozent Frauen; den grössten Anteil verzeichnete Genf mit 22 Prozent. Auf den oberen Stufen der Kantonsverwaltungen stellen die Frauen eine kleine Minderheit dar. Auch in den Spitzenpositionen der Bundesverwaltung sind die Frauen sehr deutlich untervertreten. Im März 1979 waren nach einer Statistik des Eidg. Personalamtes von 2147 höheren Chefbeamten (Besoldungsklassen 2, 1 und 1a sowie Ueberklasse, Stufen VII-I) nur 24 Frauen oder rund 1 Prozent. In den Ueberklassen eingereiht sind gar nur 2 Frauen (0,6%), aber 325 Männer. Wie in Legislative und Exekutive, sind Frauen auch an den Gerichten selten. Eine Erhebung der Eidg. Kommission für Frauenfragen bei allen eidgenössischen und kantonalen Gerichten ergibt folgendes Bild: In 112 von insgesamt 177 Bezirksgerichten amtieren rund 12 Prozent Frauen als Richterinnen; an Obergerichten von sechs Kantonen sind eine bis drei Frauen zu finden (im Durchschnitt 14%); am Bundesgericht in Lausanne urteilt neben 29 Männern eine einzige Frau, das Eidg. Versicherungsgericht in Luzern zählt keine Frau im Richterkollegium, die "Ersatzmänner" beider Tribunale heissen zurecht so.

Nach Angaben der politischen Parteien machen Frauen ungefähr einen Fünftel ihrer Mitglieder aus. In Parteigremien und -ämtern ist der Frauenanteil im allgemeinen geringer, die Geschäftsleitungen zählen sehr wenig Frauen. Aehnlich ist die Lage in Berufs- und Standesorganisationen sowie in den Gewerkschaften.

### ANHANG 3: Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau"

---

Nach dem Kampf um das Frauenstimm- und -wahlrecht zweifellos das bedeutendste Vorhaben zur rechtlichen Gleichstellung der Geschlechter ist die 1975 lancierte Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau". Die Tragweite des Vorstosses rechtfertigt es, seine Stationen bis Mitte 1980 kurz aufzuzeigen.

1975, im internationalen Jahr der Frau, verabschiedet der 4. schweizerische Frauenkongress in Bern die Grundsätze einer Verfassungsinitiative zur Gleichstellung von Mann und Frau in Gesellschaft, Familie und Arbeit (19. Januar).

1976 wird das Volksbegehren "Gleiche Rechte für Mann und Frau" mit 57'296 gültigen Unterschriften bei der Bundeskanzlei eingereicht. (15. Dezember). Die Initiative ist in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet; sie lautet:

"Die Bundesverfassung wird durch folgende Bestimmung ergänzt:

Art. 4 bis

<sup>1</sup>Mann und Frau sind gleichberechtigt.

<sup>2</sup>Mann und Frau haben die gleichen Rechte und Pflichten in der Familie.

<sup>3</sup>Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit.

<sup>4</sup>Mann und Frau haben Anspruch auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit in Erziehung, Schul- und Berufsbildung sowie bei Anstellung und Berufsausübung.

Uebergangsbestimmung

Innert fünf Jahren vom Inkrafttreten des Artikels 4bis an gerechnet sind die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen, sowohl was die Beziehungen zwischen Bürger und Staat als auch was die Beziehungen der Einzelnen untereinander betrifft."

1977 erklärt die Bundeskanzlei die Initiative für zustande gekommen (13. Januar). Der Bundesrat nimmt dies zur Kenntnis und beauftragt das Justiz- und Polizeidepartement mit der Behandlung des Begehrens (26. Januar). In einer ersten Phase wird die Bundesverwaltung aufgefordert, ein möglichst umfassendes Inventar der rechtlichen und tatsächlichen Ungleichheiten von Mann und Frau sowie der Massnahmen zur Beseitigung solcher Ungleichheiten zu erstellen und ihre Meinung zum Volksbegehren auszudrücken (28. April). Nach Auswertung der Antworten ermächtigt der Bundesrat das Justiz- und Polizeidepartement, die Initiative bei den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Organisationen in die Vernehmlassung zu schicken (21. Dezember).

1978 wird das Vernehmlassungsverfahren eröffnet (6. Januar). Es dauert offiziell bis Ende April, zieht sich jedoch wegen der hohen Anforderungen bis zu den Sommerferien hinaus. Deswegen sieht sich die Regierung gezwungen, den eidgenössischen Räten vorsorglich eine Erstreckung der Frist für Berichterstattung und Antragstellung über das Begehren zu beantragen (13. September); beide Kammern verlängern in der Wintersession die Frist bis zum 14. Dezember 1979.

1979 nimmt der Bundesrat Kenntnis von den Ergebnissen des mittlerweile ausgewerteten Vernehmlassungsverfahrens (31. Januar). Die Konsultation hat sehr viele und höchst unterschiedliche Vernehmlassungen gebracht. Eine gut 200seitige systematische Zusammenstellung der Eingaben ist erhältlich beim Bundesamt für Justiz, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Der Bundesrat beschliesst, den eidgenössischen Räten die Ablehnung der Initiative zu empfehlen. Er beauftragt das Justiz- und Polizeidepartement, einen Gegenvorschlag im Sinne von Artikel 9 Absatz 3 des Vorentwurfs einer totalrevidierten Bundesverfassung auszuarbeiten.

Der Bundesrat verabschiedet die Botschaft über die Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau" zu Händen des Parlaments (14. November). Darin stellt er fest, Mann und Frau seien in der Schweiz noch nicht gleichberechtigt und würden auch faktisch in mancher Hinsicht noch nicht gleich behandelt: "Ein ansehnlicher Teil dessen, was sich bei uns noch im Stadium gesetzgeberischer Vorarbeiten befindet, ist in anderen europäischen und in aussereuropäischen Ländern schon fester Bestandteil der Rechtsordnung und Praxis und gehört heute zweifellos zum internationalen Standard". Dann wird erläutert, dass jene Norm der Bundesverfassung (BV), die der Geschlechtergleichheit am ehesten zum Durchbruch verhelfen könnte, Artikel 4 BV, "nicht die hierfür ausreichende normative Kraft" besitze. Die Verankerung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau erscheine daher durchaus sinnvoll und gerechtfertigt. Doch sei gegen den Initiativtext einzuwenden:

"Die verfassungsrechtliche Verankerung der angestrebten gesellschaftspolitischen Ziele in Form materieller Grundsätze, die individualrechtliche Ansprüche garantieren (Artikel 4bis Absatz 2-4), vermag dem späteren Konkretisierungsprozess grösstenteils nicht gerecht zu werden. Ihrem Wortlaut nach verheissen nämlich diese Garantien unter Umständen mehr, als sie konkret bieten können.

Indem die Initiative in der Uebergangsbestimmung den Gesetzgebungsauftrag auf fünf Jahre befristet, unterschätzt sie die Konkretisierungsaufgabe des Gesetzgebers.

Eine Norm, welche wie die Uebergangsbestimmung die Gefahr teilweiser Unwirksamkeit in sich birgt, sollte nicht in die Bundesverfassung aufgenommen werden; sie wäre dem Ansehen der Verfassung als dem staatlichen Grundgesetz abträglich.

Der enge Zusammenhang zwischen einem neuen Geschlechtergleichheitsgrundsatz und dem bestehenden allgemeinen Gleichheitsgrundsatz von Artikel 4 BV würde dadurch verdunkelt, dass man den neuen Grundsatz in einem eigenen Artikel 4bis verselbständigt."



Diese Gründe legen es nahe, die Initiative abzulehnen, die darin enthaltenen berechtigten Anliegen aber in eine verfassungsrechtliche Form zu kleiden, die sich für ihre Verwirklichung besser eignet. Als solche bietet sich Artikel 9 Absatz 3 des Expertenentwurfs für eine totalrevidierte Bundesverfassung an. Diese Bestimmung birgt mit dem hauptsächlichen Instrument des Gesetzgebungsauftrags eine der Initiative ebenbürtige Chance in sich, das Gleichberechtigungsziel zu erreichen, ohne mit den Mängeln der Initiative behaftet zu sein. Der Bundesrat empfiehlt deshalb, diesen Text als Gegenentwurf zur Initiative in die Verfassung aufzunehmen (als Artikel 4 Absatz 2).

Dieser Gegenvorschlag unterscheidet sich von der Initiative in drei Punkten:

- . die Gleichstellung von Mann und Frau in Familie, Ausbildung und Arbeit wird im Gegenentwurf dem Gesetzgeber aufgetragen, während die Initiative sie - wohl etwas zu verheissungsvoll - als individualrechtliche Ansprüche formuliert
- . dem Gegenvorschlag fehlt eine - moralisch verpflichtende, rechtlich nicht durchsetzbare - Frist für den Erlass der Ausführungsbestimmungen
- . der Gegenentwurf bestimmt nicht - wie die Uebergangsbestimmung der Initiative - ausdrücklich, das Prinzip "Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit" gelte auch unter Privaten (sog. Drittwirkung).

Vor allem dieser letzte Punkt gibt Anlass zu langem Werweisen über die Drittwirkung des Gleichlohnsatzes, nicht zuletzt weil die Botschaft in dieser wirtschaftlich und verfassungsrechtlich bedeutenden Frage nicht in der sonstigen Breite und Klarheit Aufschluss

gibt. Bundesrat Furgler erklärt dann aber verschiedentlich (u.a. vor dem Plenum des Nationalrates), es handle sich dabei um einen individuell durchsetzbaren Anspruch, der sowohl dem Staat gegenüber wie im privaten Bereich gelte. Die Drittwirkung wird also als gegeben erachtet, zumal für den Bund das Lohnleichheitsgebot bereits gemäss Uebereinkommen 100 der Internationalen Arbeitsorganisation gilt und das Bundesgericht das Prinzip auch für die Kantone anerkannt hat. Die Verfassungsnorm ist zudem direkt anwendbar und justiziabel, bedarf keiner Konkretisierung durch das Gesetz.

Eine Befristung der Ausführungsrechtsetzung wird abgelehnt, weil sie zu kurz sei und es kein Mittel gibt, sie durchzusetzen (d.h. den säumigen Gesetzgeber oder - bei Referenden - das unwillige Volk zu rascherer Gangart zu zwingen). Sie wird ferner zurückgewiesen, weil damit die Konkretisierungsaufgabe des Gesetzgebers unterschätzt werde: "diese Aufgabe, die im Spannungsfeld zwischen Wandel und Beharrung ein neues Gleichgewicht herzustellen sucht, lässt sich nicht in strenger zeitlicher Begrenzung sachgerecht bewältigen".

1980. Nach zwei Sitzungen vom 14./15. April und vom 2. Mai anlässlich deren die Initiantinnen sowie Vertreterinnen der Eidg. Kommission für Frauenfragen angehört wurden, entscheidet sich die vorberatende Kommission des Nationalrats mit 11 gegen 6 Stimmen mehrheitlich für den unveränderten Gegenvorschlag des Bundesrates. Die Kommission erachtet die Verwirklichung der Gleichberechtigung als Dauerauftrag und lehnt darum eine Befristung ab. Damit dennoch ohne Säumnis zu Werke gegangen wird, hat sie eine Motion angenommen, mit welcher der Bundesrat beauftragt werden soll, "im Interesse der Gleichberechtigung von Mann und Frau folgende Vorkehren sofort an die Hand zu nehmen: a) einen Katalog der Mann und Frau

ungleich behandelnden Normen des Bundes- und des kantonalen Rechts aufzustellen; b) ein möglichst vollständiges Rechtsetzungsprogramm aufzustellen zur Beseitigung der diskriminierenden Bestimmungen; c) das Rechtsetzungsprogramm nach sachlichen, zeitlichen und finanziellen Prioritäten zu ordnen. Er wird beauftragt, alle ihm zur Verfügung stehenden Instrumente dafür einzusetzen, worunter beispielsweise auch die Eidg. Kommission für Frauenfragen".

1980. Die Verhandlungen in den Räten erwiesen sich als ausserordentlich lebhaft - Grundrechtsdiskussionen in diesem Umfang waren in den letzten Jahren eher selten. Es zeigte sich, dass heute grundsätzlich niemand mehr offen gegen Gleichberechtigung von Mann und Frau auftreten kann, doch hatten einige Ratsmitglieder verschiedene "aber" vorzubringen. Etliche Parlamentarier fanden - entgegen der heutigen bundesgerichtlichen Praxis - BV 4 reiche für die Gleichstellung von Mann und Frau aus, andere wiederum waren der Meinung, ein Verfassungszusatz sei überflüssig, das Notwendige lasse sich auf dem Gesetzesweg regeln.

Die massivste Opposition gegen Initiative und Gegenvorschlag erwuchs wegen der postulierten Drittwirkung des Grundsatzes "Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit". - Widerstand zum einen aus rechtstheoretischen Gründen, zum anderen weil befürchtet wurde, eine Beurteilung der Gleichwertigkeit überfordere die Gerichte sachlich, aber auch quantitativ. Dem Initiativtext wurde mangelnde Klarheit vorgehalten; ausserdem störte besonders die in der Uebergangsbestimmung enthaltene Frist von 5 Jahren, welcher das Gleichheitsprogramm abgeschlossen sein müsste, sowie die explizite Erwähnung der Drittwirkung. Mit Ausnahme der Linksparteien sprachen sich schliesslich fast alle Fraktionen gegen den Initiativtext und für den Gegenvorschlag aus. Nachdem sowohl im Nationalrat- als auch im

Ständerat Einzelanträge (vorwiegend zur Verwässerung oder Aufschiebung der Lohngleichheit) zurückgezogen oder abgelehnt worden waren, beschlossen beide Kammern, Volk und Ständen den Gegenvorschlag zur Annahme, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Motion der Nationalratskommission wird in beiden Räten diskussionslos überwiesen.

In den parlamentarischen Beratungen ist der Gegenvorschlag des Bundesrates nicht verändert worden; darin sind die Prinzipien der Initiative im Wesentlichen enthalten. Das Lohngleichheitsprinzip und seine Wirkung unter Privaten wurde sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat von Bundesrat Furgler als Selbstverständlichkeit dargestellt.

Mit der Ueberweisung der nationalrätlichen Motion scheint dazu auch Gewähr für eine speditive Behandlung der Gesetzesrevision garantiert. Aus diesen Gründen hat sich das Initiativkomitee am 12. Oktober 1980 entschlossen, die Initiative zurückzuziehen und die jetzige Vorlage zu unterstützen, um damit zumindest das Risiko eines doppelten Neins in der Volksabstimmung auszuschliessen.

AUSWAHLBIBLIOGRAPHIE (nur schweizerische Titel)

ALLEMANN-TSCHOPP, ANNEMARIE: Geschlechtsrollen. Versuch einer interdisziplinären Synthese. Bern, Stuttgart, Wien 1979.

BIGLER-EGGENBERGER, MARGRITH: Soziale Sicherung der Frau. Bern und Frankfurt am Main 1979.

\*BOTSCHAFT des Bundesrates über die Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau" (vom 14. November 1979).

\*BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG (Hg.): Bericht über die Lage der Familie in der Schweiz. Bern 1978.

DIE FRAU HEUTE. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft. Bern 1977.

DUSS-VON WERDT, JOSEF und FUCHS, ARMIN: Scheidung in der Schweiz. Eine wissenschaftliche Dokumentation. Bern 1980.

\*EIDG. JUSTIZABTEILUNG (Hg.): Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse zur Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau". 2 Teile. Bern 1978.

\*EIDG. KOMMISSION FÜR FRAUENFRAGEN: Die Stellung der Frau in der Schweiz. Teil I: Gesellschaft und Wirtschaft. Bern 1979.

\*EIDG. KOMMISSION FÜR FRAUENFRAGEN: Die Stellung der Frau in der Schweiz. Teil III. Recht. Bern 1980.

\*"F"-FRAUENFRAGEN: Bulletin der Eidg. Kommission für Frauenfragen. Erscheint 4mal jährlich. Bundesamt für Kulturpflege, Postfach, 3000 Bern 6.

HALLER, GRET: Frauen und Männer. Partnerschaft oder Gleichmacherei? Versorgungsunabhängigkeit für alle. Bern 1980.

\*HELD, THOMAS und LEVY, RENE: Die Stellung der Frau in der Schweiz. Frauenfeld 1974.

HELD, THOMAS: Soziologie der ehelichen Machtverhältnisse. Darmstadt und Neuwied 1978.

KELLER, MARTINE und GUYOT-NOTH, ELISABETH: Femmes, fécondité - quels avenir. Vevey 1978.

LEVY, RENE: Der Lebenslauf als Statusbiographie. Zur soziologischen Analyse biographischer Abläufe. Stuttgart 1977.

\*NABHOLZ-HAIDEGGER, LILI und REICHENAU, CHRISTOPH: Ausgelaugt bis Zärtlichkeit. Fakten zur Emanzipation von Frau und Mann. Herausgegeben von der Eidg. Kommission für Frauenfragen. Bern 1981.

WOODTLI, SUSANNA: Gleichberechtigung. Der Kampf um die politischen Rechte der Frau in der Schweiz. Frauenfeld 1975 (vergriffen).

Alle Werke können bei der Dokumentationsstelle für Frauenfragen im Bundesamt für Kulturpflege, Thunstrasse 20, 3000 Bern 6 (Telefon 031 / 61 92 79) ausgelohnt werden. Die mit einem \* bezeichneten Publikationen sind zu beziehen bei der EDMZ, 3000 Bern.