

## **Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat**

Frauenfeld, 15. Februar 2011

118

GRG NR.	08	IN 44	244
---------	----	-------	-----

### **Interpellation von Christa Thorner-Dreher und Sonja Wiesmann vom 5. Mai 2010 „Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“**

#### **Beantwortung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt:

#### **I. Vorbemerkungen**

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) wurde 1976 vom Bundesrat als ständige ausserparlamentarische Kommission eingesetzt. Als beratendes Organ des Bundes befasst sie sich mit allen Fragen, die die Situation der Frauen in der Schweiz und die Gleichstellung der Geschlechter betreffen.

Seit 1981 ist das Prinzip der Gleichstellung von Mann und Frau in Art. 8 Abs. 3 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101) wie folgt verankert: „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.“

Die Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann bedingte die Anpassung verschiedener rechtlicher Grundlagen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten betraf dies insbesondere folgende Bereiche:

- Zivilrechtlicher Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen (2007);
- Erwerb ersatz bei Mutterschaft (2005);
- Offizialisierung von Gewaltdelikten in Ehe und Partnerschaft (2004);
- neues Scheidungsrecht (2000);
- 10. AHV-Revision (1997);

- Gleichstellungsgesetz (1996);
- neues Bürgerrechtsgesetz (1992);
- neues Eherecht (1988).

Das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1) konkretisiert den Verfassungsauftrag zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung im Erwerbsleben für alle öffentlichen wie auch privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse und verankert den gesetzlichen Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Mann und Frau (EGB). Das GIG trat am 1. Juli 1996 in Kraft. Es ist ein wichtiges Instrument zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann. Das GIG gilt für alle Bereiche des Erwerbslebens, von der Anstellung über die Weiterbildung bis zur Kündigung, vom Lohn bis zur sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz. Verboten sind sowohl direkte wie indirekte Diskriminierungen. Das GIG sieht Finanzhilfen für wegweisende Projekte und Beratungsstellen zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben vor. Die Bestimmungen des Gleichstellungsgesetzes sollen die effektive Durchsetzung des Rechts erleichtern. Diese Zielerreichung wird mit der Einführung eines kostenlosen Verfahrens vor den kantonalen Gerichten für Prozesse rund um Gleichstellungsforderungen, der Beweislastermittlung, der Verbandsklage sowie dem Schutz vor Rachekündigungen angestrebt.

Am 27. März 1997 hat die Schweiz die UNO-Frauenrechtskonvention (CEDAW; SR 0.108) ratifiziert und muss seitdem mindestens alle vier Jahre einen Bericht über die getroffenen Massnahmen und Fortschritte vorlegen (Art. 18 CEDAW). Die Schweiz hatte bei der Ratifizierung der Frauenrechtskonvention drei Vorbehalte geltend gemacht:

- zu Art 16 Abs. 1 lit. g CEDAW (gleiche Rechte der Ehegatten bei der Wahl des Familiennamens): gemäss Art. 160 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) ist der Name des Mannes der Familienname;

- zu Art. 15 Abs. 2 CEDAW (gleiche Rechtsfähigkeit) und Art. 16 Abs. 1 lit. h CEDAW (gleiche Rechte beider Ehegatten hinsichtlich Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung von Vermögen): aufgrund verschiedener Übergangsbestimmungen zum Eherecht, welche Ehepaaren, die unter dem alten Eherecht geheiratet hatten, bei der Eherechtsrevision von 1984 die Möglichkeit offen hielten, ihren Güterstand nach altem Recht beizubehalten;

- zu Art 7 lit. b CEDAW (Recht auf gleiche Mitwirkung bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben): der Vorbehalt, dass aufgrund der schweizerischen Militärgesetzgebung den Frauen untersagt ist, Funktionen auszuüben, welche den Waffeneinsatz über den Selbstschutz hinaus vorsehen, wurde im Jahr 2004 zurückgezogen.

Zusätzlich hat die Schweiz am 29. September 2008 das Fakultativprotokoll zur UNO-Frauenrechtskonvention (SR 0.108.1) ratifiziert. Danach können sich Einzelpersonen oder Personengruppen bei Verletzung von Rechten aus dem Übereinkommen an den Ausschuss wenden, wenn die innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft sind. Der Ausschuss prüft die Mitteilungen und unterbreitet dem betreffenden Vertragsstaat seine Feststellungen und allfälligen Empfehlungen.

Die UNO-Frauenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten zur unverzüglichen Ergreifung aller geeigneten Mittel zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen. Die Konvention bezeichnet als Diskriminierung von Frauen „jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau - ungeachtet ihres Zivilstands - im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird“.

Die Vertragsstaaten sind somit gehalten, rechtliche Vorschriften - aber auch Gepflogenheiten -, welche Frauen diskriminieren, zu ändern oder aufzuheben. Ferner ist jede Diskriminierung auf Grund des Geschlechts gesetzlich zu verbieten und Opfern von Diskriminierungen der Zugang zu einem Gericht zu ermöglichen. Weiter verpflichtet die Frauenrechtskonvention die Vertragsstaaten zur Ergreifung staatlicher Massnahmen gegen diskriminierende Rollenverteilungen zwischen Mann und Frau sowie gegen Frauenhandel und die Ausbeutung von Prostituierten. Neben diesen besonderen Verpflichtungen enthält das Abkommen auch eine ausführliche Liste von allgemeinen Menschenrechten, deren uneingeschränkte Ausübung durch Frauen als besonders gefährdet erscheint. Dazu gehören z.B. gleiche Rechte und Chancen bei der Besetzung öffentlicher Ämter, gleiche Rechte im Rahmen der Begründung und der Auflösung der Ehe, die Garantie von gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit sowie das Recht auf gleichen Zugang zu allen Bildungseinrichtungen.

Nach Inkrafttreten des GIG wurde per 1. September 1997 die kantonale Schlichtungsstelle gemäss Gleichstellungsgesetz geschaffen. Am 1. Oktober 1998 erfolgte zudem die Bildung der Beratungsstelle für Gleichstellungsfragen im Erwerbsleben (heute: Infostelle Frau+Arbeit). Die Infostelle ist eine Anlaufstelle zum Thema Arbeit. Die Anlaufstelle bietet Beratung und Information durch Fachfrauen. Das Angebot ist umfassend. Es werden Beratungen und Informationen zu sämtlichen Aspekten des Themas Arbeit angeboten. Zu diesen gehören unter anderem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Aus- und Weiterbildung, Schwierigkeiten am Arbeitsplatz, Mobbing, beruflicher Wiedereinstieg, Bewerbungs-Check und Coaching bei der Stellensuche, Fragen zum Arbeitsrecht, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, Lohnfragen, Mutterschaftsschutz, Durchsetzung des Gleichstellungsgesetzes usw.. Gestützt auf eine Leistungsvereinbarung wird die Infostelle Frau + Arbeit vom Kanton Thurgau jährlich mit Fr. 67'000.– unterstützt.

Die fünf Frauenorganisationen des Kantons Thurgau (Frauenzentrale Thurgau, Thurgauer Landfrauenverband, Thurgauische Evangelische Frauenhilfe, Thurgauischer Gemeinnütziger Frauenverein und Thurgauischer Katholischer Frauenbund) führen unter dem Dach der BENEFO-STIFTUNG folgende Beratungsstellen: Fachstelle Opferhilfe Thurgau, Beratungsstelle für Familienplanung, Schwangerschaft und Sexualität, Budgetberatung und Rechtsauskunft. Gemäss Stiftungsurkunde vom 13. September 1995 bezweckt die Stiftung die Organisation und Führung von Beratungsstellen, die hauptsächlich in Schwangerschafts- und Sexualfragen, im Bereich der Opferhilfe, der

Kindsmisshandlung, der Budgetberatung, der Rechtsberatung und in ähnlichen Bereichen tätig ist. Die Fachstelle Opferhilfe Thurgau und die Beratungsstelle für Familienplanung, Schwangerschaft und Sexualität werden aufgrund von Leistungsverträgen mit dem Kanton Thurgau geführt und finanziert. Beiträge der Frauenorganisationen und von thurgauischen Gemeinden sowie Spenden ermöglichen die weiteren Beratungsangebote.

## **II. Beantwortung der einzelnen Fragen**

### **Frage 1**

Der Kanton Thurgau verfügt über ein breit abgestütztes Angebot an Beratungsstellen für Frauen und Mädchen und kann somit allfälligen Opfern von Gewalttaten angemessene Hilfe anbieten. Seit dem 1. Januar 2008 sind im Polizeigesetz (PolG; RB 551.1) zudem Bestimmungen betreffend häusliche Gewalt in Kraft. Damit ist die Polizei befugt, zum Schutz vor weiterer Gewalt Personen, welche andere Personen ernsthaft und unmittelbar gefährden oder bedrohen, aus der Wohnung oder aus dem Haus und der unmittelbaren Umgebung wegzuweisen und ihr die Rückkehr dorthin zu verbieten. Ausserdem kann sie ihnen verbieten, mit bestimmten Personen Kontakt aufzunehmen. Damit hat der Kanton Thurgau bereits vor zwei Jahren einen grossen Schritt zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und Kinder gemacht.

Im Zusammenhang mit dieser Revision des Polizeigesetzes konnten mit verschiedenen Beratungsstellen wie der BENEFO-STIFTUNG, dem Forio (Forensisches Institut Ostschweiz), der Fachstelle für gewaltbetroffene Frauen und dem Frauenhaus Schaffhausen neue Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

### **Frage 2**

Der Kanton widmet sich seit Jahrzehnten erfolgreich dem Thema Gleichstellung. Arbeitsgruppen haben in Zusammenarbeit mit dem Personalamt diesbezügliche Grundlagen erarbeitet, deren Umsetzungsstand als gut bezeichnet werden kann, wie auch die Personalumfragen belegen. Insbesondere werden die flexible Jahresarbeitszeit, das gute Teilzeitstellen-Angebot sowie der grosszügige Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaub von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons sehr geschätzt. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein wichtiges personalpolitisches Ziel, welches durch flexible Rahmenbedingungen, Organisation und Führung gefördert wird. Weibliche Arbeitskräfte sind in der kantonalen Verwaltung gut vertreten. Hingegen soll der Anteil im obersten Führungsbereich weiter gefördert werden. Im Weiteren wird der Bedarf nach einer Kinderkrippe in nächster Zeit geprüft.

Eine Quotenregelung lehnt der Regierungsrat ab. Schon lange wird auf eine angemessene Verteilung der Geschlechter in allen Bereichen der Arbeitswelt der kantonalen Verwaltung geachtet und wo notwendig gefördert. Zum Beispiel werden Frauen entsprechend ihrer persönlichen und fachlichen Kompetenz gezielt für Führungsstellen oder Projektgruppen angesprochen und motiviert.

Im Bericht „Erfolgsfaktoren in der Berufsbildung bei gefährdeten Jugendlichen“ der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) aus dem Jahre 2009 wird der Berufswelt in der Schweiz attestiert, dass sie immer noch stark entlang der Geschlechter- bzw. der Gender-Linie strukturiert sei (S. 38). So müsse auch heute noch ein Grossteil der Berufe als „Männerberuf“ oder „Frauenberuf“ bezeichnet werden, da Männer und Frauen nicht die gleichen Berufe wählen. Um eine ausgewogene Verteilung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt zu erreichen, wäre somit eine Quotenregelung nicht sinnvoll. Am eigentlichen Sachverhalt, nämlich dass Männer und Frauen in gewissen Branchen unterrepräsentiert sind, würde damit nichts geändert werden. Zur Illustration kann beispielsweise auf die Erfahrungen mit der Leistungsvereinbarung zur Ausbildung von Mediamatikerinnen und Mediamatikern, die das Amt für Berufsberatung und Berufsbildung mit der SBW Neue Medien abgeschlossen hat, verwiesen werden. Darin wurde die SBW verpflichtet, eine ausgewogene Vertretung zwischen Männern und Frauen anzustreben. Die Anmeldungen junger Frauen waren bis anhin zahlenmässig jedoch so gering, dass eine ausgewogene Quote bei weitem nicht erreicht werden könnte, selbst wenn man alle angemeldeten Frauen aufgenommen hätte.

### **Frage 3**

Wo Vertretungen für externe Institutionen vorgeschlagen oder gar gewählt werden, nimmt die kantonale Verwaltung ihre Verantwortung bezüglich Chancengleichheit wahr.

Auf der Kindergarten- und Primarschulstufe sind nicht die weiblichen, sondern die männlichen Lehrpersonen deutlich unterrepräsentiert. Ein Bestreben ist es, diesbezüglich eine ausgewogenere Vertretung der Geschlechter zu erreichen. Es erscheint etwas einseitig, bei Fragen der Beseitigung von Geschlechterdiskriminierungen nur auf Berufsfelder abzustellen, in denen Frauen traditionellerweise untervertreten sind. Dabei ist zu betonen, dass Untervertretungen des einen oder anderen Geschlechts in einzelnen Berufsfeldern oder in Führungspositionen in der Schweiz nicht mit irgendwelchen diskriminatorischen Bedingungen zu tun hat, sondern auf andere Faktoren zurückzuführen ist.

Fördermassnahmen im Umfeld der kantonalen Verwaltung sind nur so weit sinnvoll, als sie „Hilfe zur Selbsthilfe“ darstellen.

Der Regierungsrat wird indessen bestehende Leistungsvereinbarungen einer kritischen Würdigung unterziehen. Die Leistungsaufträge mit der thurmed AG und in Zukunft mit den Privatspitälern beinhalten die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung. Eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und die Lohngleichheit ist durch diese Institutionen zu gewährleisten.

### **Frage 4**

Die Lohngleichheit wird in der kantonalen Verwaltung seit der Einführung der Lohnordnung im Jahre 1980 auf der Basis der Funktionsbewertung - gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit - erfüllt. Bei gleichen Funktionen, wie z. B. bei Lehrpersonen,

bei der Polizei etc. ist die Lohngleichheit allerdings einfacher zu belegen als bei unterschiedlichen, jedoch gleichwertigen Funktionen. Das Personalamt prüft die Situation laufend. Notwendige Korrekturen werden mit dem Stellenplan oder innerhalb der Lohnrunden angebracht. Aktuell ist ein entsprechender „Lohn-Check“ wieder in Vorbereitung. Lohneinsparungen sind eine absolute Seltenheit. Die Lohnpolitik, das Lohnsystem und die Lohnpraxis finden bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung eine breite Akzeptanz. Eine wesentliche Differenz zwischen Männern und Frauen besteht heute immer noch insofern, als sich Frauen nur sehr zurückhaltend auf Führungsstellen bewerben. Hingegen nimmt der Frauenanteil in Führungslehrgängen und -kursen zu, was eine bessere Entwicklung in den nächsten Jahren erwarten lässt.

Was die Lohngleichheit in der Privatwirtschaft betrifft, ist festzustellen, dass der Regierungsrat diesbezüglich über keinerlei Eingriffs- beziehungsweise Regelungskompetenz verfügt.

Ein wichtiges Instrument bei der Behebung allfälliger Lohnungleichheit ist die Möglichkeit an die Schlichtungsstelle gemäss Art. 11 GIG zu gelangen oder eine Lohnklage einzureichen. Je nach Problem gibt es unterschiedliche Lösungswege (z.B. Unterstützung einer Einzelklägerin bei einer Lohnklage oder eine stellvertretende Verbandsklage). Besser als nachträglich diskriminierte Frauenlöhne einzuklagen, ist es, präventiv Lohndiskriminierungen zu verhindern (z.B. durch gute Lohnsysteme in den Betrieben, Ausgestaltung von Branchen-Gesamtarbeitsverträgen [GAV] durch die Sozialpartner [Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerorganisationen]). Wichtig ist auch die korrekte Anwendung von Lohnreglementen im Alltag. Wichtige Instrumente zur Bekämpfung von Lohnungleichheiten zwischen Mann und Frau sind insbesondere das Arbeitsbewertungsverfahren, lohngleichheitsfördernde GAV-Regelungen, die Diskriminierung einzuklagen, diskriminierungsfreie Lohnsysteme zu schaffen, Betriebs- und Branchen-Lohnumfragen durchzuführen, diskriminierungsfreie Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbeurteilungen sowie wiederkehrende statistische Lohnanalysen durchzuführen. Dieser Appell kann sich aber nur an die betreffenden privaten Unternehmen selbst richten. Wie bereits ausgeführt, besteht kein diesbezüglicher Handlungsspielraum für den Regierungsrat. In der kantonalen Verwaltung ist die Lohngleichheit bei gleichen Funktionen keiner geschlechterspezifischen Diskriminierung ausgesetzt.

## Frage 5

Grundsätzlich sind Arbeits- und Anstellungsbedingungen in den Verwaltungen und Unternehmen aufgrund der finanziellen, wirtschaftlichen und personalpolitischen Situation mit den zuständigen Gremien zu definieren. Ein ständiger Austausch der Ideen, Erfahrungen und Ergebnisse findet bereits heute in der Finanzdirektorenkonferenz sowie der Konferenz der Personalleiterinnen und -leiter statt, was die gewünschte Entwicklung belebt.

Der Präsident des Regierungsrates

*Dr. Jakob Stark*

Der Staatsschreiber

*Dr. Rainer Gonzenbach*