



## VON DER IDEE ZUR TAT – DAS HEISST CEDAW

ÜBEREINKOMMEN ZUR BESEITIGUNG JEDER FORM VON  
DISKRIMINIERUNG DER FRAU



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG**

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA  
**Direktion für Völkerrecht DV**  
**Politische Direktion PD**  
Politische Abteilung IV



CEDAW ist die englische Kurzbezeichnung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (**CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN**).

**Fünf Buchstaben  
bewegen die Welt**

S. 4 - 5

**1. Von den Menschenrechten  
zu den Frauenrechten**

S. 6 - 7

**2. Von der Bekämpfung  
rechtlicher Diskriminierung zu  
Gleichstellungsmassnahmen**

S. 8 - 9

**Was ist das CEDAW-Übereinkommen?**

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ist ein internationales Abkommen, das zum Schutz der Rechte der Frauen ausgearbeitet wurde. Dem CEDAW kommt im dynamischen Prozess der Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frau und Mann eine zentrale Rolle zu.

**Sind Frauenrechte Sonderrechte?**

Die Frauenrechte sind zwar integraler Bestandteil der Menschenrechte, werden aber gleichzeitig gesondert behandelt. Sie sind ein Schwerpunktthema in den internationalen Beziehungen und werden von den Vereinten Nationen seit 1948 intensiv vorangetrieben.

**Noch ein Übereinkommen?**

Das CEDAW-Übereinkommen ist das Kernstück des internationalen Engagements zugunsten der Frauen. Es wurde 1979 von der Generalversammlung (Parlament) der Vereinten Nationen verabschiedet und ist das einzige internationale Übereinkommen, das ausschliesslich die Frauen und ihre Diskriminierung zum Inhalt hat.

### **3. Vom Allgemeinen zum Besonderen**

S. 10 - 11

### **4. Vom Völkerrecht zum Schweizer Recht**

S. 12 - 13

### **5. Die Dynamik des Dialogs**

S. 14 - 17

### **6. Das Übereinkommen in 10 Punkten**

S. 18 - 51

### **Fazit**

S. 52 - 53

### **An wen richtet sich das CEDAW-Übereinkommen?**

Das Übereinkommen verpflichtet die Staaten, die es ratifiziert haben, es einzuhalten und umzusetzen. Wie in vielen internationalen Verträgen sind auch die Bestimmungen des CEDAW-Übereinkommens ziemlich allgemein formuliert und enthalten unterschiedlichste Themen, damit möglichst viele Länder, Situationen und Bereiche abgedeckt sind: Wirtschaft, Recht, Familie, Arbeit, Kultur, Gesundheit usw. Jeder Staat\* kommt seinen Verpflichtungen im Rahmen seiner Möglichkeiten und Bedürfnisse nach, wobei er einen «harten Kern» von Pflichten einhalten muss.

### **Ist das CEDAW-Übereinkommen für die Schweiz bindend?**

Die Schweiz hat das CEDAW-Übereinkommen 1997 ratifiziert und sich damit verpflichtet, seine Bestimmungen umzusetzen. Das Übereinkommen ist rechtsverbindlich.

### **Wie werden die Verpflichtungen in die Praxis umgesetzt?**

Für die Umsetzung sind die Staaten\* verantwortlich. Ein Ausschuss prüft die Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens gestützt auf die regelmässigen Berichte der Staaten und gibt Empfehlungen ab. Gemäss dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen können Einzelpersonen oder Personengruppen Mitteilungen an den Ausschuss richten.

### **Was regelt das CEDAW-Übereinkommen?**

Die zehn Schwerpunkte des Übereinkommens.

### **Was bringt das CEDAW-Übereinkommen?**

Sechs gute Gründe, sein Potenzial zu nutzen.

\* Mit «Staat» und «Staaten» sind in dieser Broschüre immer die Vertragsstaaten des CEDAW-Übereinkommens gemeint, das heisst alle Staaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben.



## FÜNF BUCHSTABEN BEWEGEN DIE WELT

### CEDAW

CEDAW ist die englische Kurzbezeichnung für das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau** (**C**onvention on the **E**limination of all Forms of **D**iscrimination against **W**omen). Auf Französisch lautet die Kurzbezeichnung CEDEF. Die Abkürzung steht für ein internationales Abkommen, das von über 190 Ländern unterzeichnet wurde, darunter seit 1997 auch die Schweiz. Das speziell den Rechten der Frau gewidmete Übereinkommen gehört – wie die beiden UNO-Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte (1966) oder das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989) – zu den internationalen Menschenrechtsinstrumenten.

### Dynamischer Prozess

**Wozu dient ein solches Übereinkommen?** Die Gleichstellung von Frau und Mann lässt sich nicht in einem vorgegebenen Zeitrahmen realisieren. Es handelt sich vielmehr um einen dynamischen Prozess, an dem zahlreiche Faktoren mitwirken, welche die Ziele, Bedingungen und Mittel ständig verändern. Das CEDAW-Übereinkommen legt Leitlinien fest, gibt die Richtung vor und definiert Ziele, die Fortschritte im Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau ermöglichen.

# AWW

## Fortschritte durch Allgemeine Empfehlungen

Ein **Ausschuss** ist damit beauftragt, die Umsetzung des Übereinkommens zu überprüfen; er wacht auch darüber, dass die Verpflichtungen des Übereinkommens unter Berücksichtigung der Entwicklung der tatsächlichen Situation der Frauen eingehalten werden. Zu diesem Zweck verfasst der Ausschuss regelmässig Allgemeine Empfehlungen, in denen bestimmte Punkte des Übereinkommens und die daraus abgeleiteten Verpflichtungen erläutert, Querschnittsthemen behandelt und dadurch die Auslegung der CEDAW-Normen weiterentwickelt werden.

## Kontrollmechanismen

Durch die Ratifizierung des Übereinkommens gewinnt die Gleichstellungsfrage auf nationaler Ebene an Dynamik, weil die Staaten sich regelmässig mit der Situation der Frauen im Land auseinandersetzen und sie falls nötig verbessern müssen. Das Übereinkommen enthält nämlich nicht nur Bestimmungen für alle Bereiche, die das Leben der Frauen direkt oder indirekt berühren, sondern sieht auch ein **Monitoring** vor: Die Staaten müssen dem Ausschuss regelmässig einen Bericht unterbreiten, und der Ausschuss gibt seinerseits gezielte Empfehlungen ab. Daneben gibt es weitere Kontrollmechanismen (siehe Kapitel 5).

# 1



## **Menschenrechte**

Die Organisation der Vereinten Nationen setzt sich seit ihrer Gründung im Jahr 1945 für den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte ein. Neben der 1948 angenommenen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verabschiedete sie verschiedene Übereinkommen, welche die Staaten verpflichten, die Menschenrechte in bestimmten Bereichen zu schützen und zu verwirklichen.

## **Rechtsgleichheit**

Die Menschenrechte sind für alle gleich und gelten für alle Frauen und Männer. Auch wenn dies selbstverständlich scheint, enthalten die meisten solcher internationalen Abkommen einen Hinweis auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit: Die Normen gelten «ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status».

## **Die Rechte der Frauen**

Trotz des Grundsatzes der Rechtsgleichheit «ohne Unterschied [...] des Geschlechts» sind Frauen nach wie vor in zahlreichen Bereichen benachteiligt. Sie machen weltweit den grössten Teil der Armen, Analphabeten und ungebildeten Menschen aus. Sie leisten den grössten Teil der unbezahlten Arbeit. Sie verdienen bei gleicher Arbeit immer noch deutlich weniger als Männer. Sie sind die Hauptopfer häuslicher Gewalt. Die Rechtsgleichheit ist offensichtlich notwendig, aber sie reicht nicht aus, damit die Menschen auch im realen Leben gleichberechtigt sind. Formell gleiche Menschenrechte genügen nicht, um alle Formen der faktischen Diskriminierung auszumerzen. Dafür braucht es andere Instrumente, Massnahmen und Strategien. Das CEDAW-Übereinkommen leistet hier einen massgeblichen Beitrag.

## **Wichtiges Thema des Völkerrechts**

Die Achtung, der Schutz und die Verwirklichung der Rechte der Frauen ist heute ein wichtiges Anliegen des Völkerrechts. Seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurden zahlreiche Abkommen angenommen, die ganze Kapitel, einzelne Artikel oder Absätze mit ausdrücklichen Normen zur Geschlechtergleichstellung enthalten, insbesondere die beiden UNO-Menschenrechtspakete von 1966 und die Europäische Menschenrechtskonvention und ihr Zusatzprotokoll Nr. 12. Aber erst 1979 verabschiedete die Generalversammlung der UNO ein Dokument, das ausschliesslich der Verbesserung der Situation der Frauen in allen Lebensbereichen gewidmet ist: das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).

## **Auf dem Weg zu einer Genderperspektive**

Weiter haben zwei Weltkonferenzen der Vereinten Nationen, die eine zum Thema Menschenrechte (Wien, 1993) und die andere zum Thema Frauen (Beijing, 1995), die Integration der Genderperspektive auf internationaler Ebene vorangetrieben, im Bereich der Menschenrechte wie auch in allen anderen relevanten Bereichen (Gender Mainstreaming).

### **Schutz der Grundrechte**

Angesichts der anhaltenden Diskriminierung der Frauen auf der ganzen Welt haben sich zwei Erkenntnisse mit der Zeit durchgesetzt:

- Erstens stehen den Frauen die gleichen Grundrechte zu wie den Männern, die es zu respektieren, zu schützen und umzusetzen gilt.
- Zweitens führt eine rein formelle Gleichbehandlung nicht zu einer Gleichstellung, wenn sich die Lebensbedingungen und die Realitäten von Frauen und Männern unterscheiden. Deshalb braucht es gezielte Strategien zugunsten der diskriminierten Gruppe, die über eine Gleichbehandlung «ohne Unterschied des Geschlechts» hinausgehen.

### **Spezifische Strategien**



## **Rechtsgleichheit der Frauen**

Aufgrund dieser zwei Erkenntnisse muss das rein formelle Verständnis der Gleichstellung von Frau und Mann aufgegeben werden. Das CEDAW-Übereinkommen schützt denn auch ausschliesslich die Frauen. Diese Asymmetrie ist gerechtfertigt, weil die Frauen die grösste diskriminierte Gruppe sind.

## **Positive Massnahmen**

Das Übereinkommen hält auch fest, dass «zeitweilige Sondermassnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau», welche gezielt die Frauen fördern, keine Diskriminierung darstellen. Zur Beseitigung von Diskriminierung genügt es also nicht, diese zu vermeiden, sondern es müssen auch alle Hindernisse für die Gleichstellung abgebaut werden. Diese Sondermassnahmen müssen befristet sein und eingestellt werden, sobald ihr Ziel erreicht ist.

## **Tatsächliche Gleichstellung**

Indem es über die formelle Gleichstellung hinausgeht und eine «Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau» anstrebt, bietet das CEDAW-Übereinkommen ein einzigartiges Instrument zur Verbesserung der Situation der Frauen in allen Staaten. Das Übereinkommen zwingt die Staaten, gegen tatsächliche Diskriminierungen in allen Lebensbereichen vorzugehen und nicht nur die rechtlichen Ungleichheiten aus der Welt zu schaffen.

# 3



Wer das Übereinkommen von der ersten bis zur letzten Zeile liest, ist überrascht über seine ehrgeizigen Ziele. Es behandelt zahlreiche Themen aus sämtlichen Bereichen. Dafür gibt es zwei Gründe:

## **Globale Vision**

Erstens soll das CEDAW-Übereinkommen die unterschiedlichsten Situationen von Frauen rund um den Globus abdecken. Es muss alle Aspekte des Lebens der Frauen berücksichtigen. Diese reichen von der Familie, der Gesundheit, der Grundschulbildung und den Berufschancen über das soziale und politische Engagement bis hin zum wirtschaftlichen und rechtlichen Status.

## **Langfristige Gültigkeit**

Zweitens werden internationale Abkommen meist in einem langen und komplizierten Verfahren angenommen. Sie können nicht ohne Weiteres geändert werden und sind daher langfristig angelegt. Dazu braucht es möglichst allgemeine Formulierungen, die auch in Zukunft und für unterschiedlichste Länder Gültigkeit haben.

## **Referenzpunkte**

Um diese relative Starrheit zu kompensieren, sieht das CEDAW-Übereinkommen, wie andere internationale Abkommen auch, eine Weiterentwicklung vor. Der Ausschuss gibt regelmässig Allgemeine Empfehlungen heraus, die der Auslegung des Übereinkommens dienen und die Verantwortung der Staaten bei der Umsetzung der CEDAW-Normen aufzeigen, ohne dass diese aber rechtlich verbindlich sind.

## **Weiterentwicklung**

Diese Flexibilität, die durch die Allgemeinen Empfehlungen garantiert ist, hat sich als unerlässlich erwiesen. Denn manche Themen, die heute als sehr wichtig angesehen werden, sind nicht in einem eigenen Artikel geregelt oder über mehrere Artikel verstreut. Ein Beispiel dafür ist die Gewalt gegenüber Frauen, die in verschiedenen Artikeln am Rande erwähnt wird. Mit zwei Allgemeinen Empfehlungen konnte der CEDAW-Ausschuss diese Lücke schliessen (siehe «Das Übereinkommen» Punkt III.).

## **Spielraum der Staaten**

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens erwachsen den Staaten zwar Verpflichtungen, doch besteht bei deren Umsetzung, insbesondere bei der Festlegung der Prioritäten, ein gewisser Handlungsspielraum. Die Regierungen bestimmen den Fahrplan.

## **Vorbehalte**

Ist eine CEDAW-Norm nicht mit der nationalen Gesetzgebung vereinbar, kann der Staat bei der Ratifizierung einen Vorbehalt anbringen, so dass die entsprechende Norm auf ihn nicht anwendbar ist. Die Vorbehalte dürfen das CEDAW-Übereinkommen jedoch nicht seiner Substanz berauben oder seinen Zweck beeinträchtigen.

# 4

## **Anpassung des Landesrechts**

Ratifiziert ein Staat ein internationales Übereinkommen, so übernimmt er die darin enthaltenen Rechtspflichten. Das heisst, er ist verpflichtet, die Bestimmungen des Übereinkommens einzuhalten. Diese sind aber meist sehr allgemein und abstrakt formuliert, so dass den Staaten viel Spielraum bei der Auslegung und Umsetzung bleibt.

## **Sofortige Wirkung**

Völkerrecht wird Schweizer Recht, sobald die Schweiz einen internationalen Vertrag ratifiziert hat. Die von ihr eingegangenen internationalen Verpflichtungen werden also direkt zu innerstaatlichen Verpflichtungen.

## **Anwendbarkeit auf allen Ebenen**

In unserem föderalistischen System richten sich die innerstaatlichen Verpflichtungen je nach Kompetenzbereich an die Bundes-, Kantons- oder Gemeindebehörden, und sie gelten für alle Instanzen: Legislative, Exekutive, Judikative und Verwaltung.

## **Gut vorbereitete Ratifizierung**

Die Schweiz zieht es vor, sich vor der Ratifizierung eines Übereinkommens auf dessen Wirkungen vorzubereiten, anstatt später ihre Rechtsnormen anpassen zu müssen. Bevor sie 1997 das CEDAW-Übereinkommen ratifizierte, klärte sie deshalb ab, ob ihre Gesetzgebung den Anforderungen des Übereinkommens entsprach. In den drei Punkten, in denen keine Anpassung möglich war, brachte sie Vorbehalte an. Diese betrafen den bewaffneten Militärdienst (Vorbehalt wurde 2004 zurückgezogen), den Familiennamen und die Übergangsbestimmungen zum ehelichen Güterstand.

## **Langfristige Ziele**

Neben der Übereinstimmung der Gesetze verlangt das Übereinkommen, dass die Vertragsstaaten «mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau» verfolgen (Art. 2). Das Übereinkommen enthält die erforderlichen Leitlinien für diese Politik. Die Umsetzung ist ein dynamischer Prozess, der so lange dauert, wie Frauen diskriminiert werden.

## **Ständige Wachsamkeit**

Diskriminierung der Frauen gibt es nicht nur in den unterschiedlichsten Formen, sie kann sich auch verändern. Um das Übereinkommen einzuhalten, muss die Schweiz daher die Situation der Frauen und die einschlägige Gesetzgebung regelmässig überprüfen und ihre Massnahmen den neuen Gegebenheiten anpassen.

### **Kontrollmechanismus**

Das CEDAW-Übereinkommen enthält einen Mechanismus zur Überwachung seiner Umsetzung in den Vertragsstaaten. Dieser trägt wesentlich zur Dynamik des Übereinkommens bei. Er verpflichtet die Vertragsstaaten, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen auch umzusetzen, und stellt ihnen mit dem CEDAW-Ausschuss einen kompetenten internationalen Ansprechpartner zur Seite, mit dem sich ein konstruktiver Dialog entwickelt.

### **CEDAW-Ausschuss**

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau besteht aus 23 Expertinnen und Experten, die von den Vertragsstaaten ernannt werden, sie aber nicht vertreten. Die Hauptaufgabe des Ausschusses besteht darin, die Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens zu überprüfen, wofür er sich hauptsächlich auf die Staatenberichte stützt. Er kann sich aber auch auf die Mitteilungen von Einzelpersonen sowie auf Untersuchungen abstützen, falls ein Staat, der das Fakultativprotokoll (siehe weiter unten) ratifiziert hat, die im Übereinkommen garantierten Rechte in schwerwiegender oder systematischer Weise verletzt.



## **Berichte**

Nach Artikel 18 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle vier Jahre oder auf Verlangen des Ausschusses einen Bericht über die von ihnen getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung der Frau vorzulegen. Dabei müssen sie auch auf die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Übereinkommens eingehen. Der Ausschuss prüft die Berichte zusammen mit Informationen aus anderen Quellen. Häufig unterbreiten Nichtregierungsorganisationen dem Ausschuss einen so genannten Schattenbericht («Shadow Report») zur Lage im Land.

## **Spezifische Empfehlungen**

Nach eingehender Anhörung der Delegation des Vertragsstaats gibt der Ausschuss seine Schlussbemerkungen und Empfehlungen ab, auf die im nächsten Bericht explizit Bezug genommen werden muss. Dieser kontinuierliche Dialog hilft den Vertragsstaaten, sich ihrer Verpflichtungen bewusst zu werden und sie durch eine wirksame Politik zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu erfüllen.

## **Sensibilisierung**

Der Bericht ist eine ausgezeichnete Gelegenheit, Zivilgesellschaft und Staat für die Problematik der Gleichstellung von Mann und Frau zu sensibilisieren. In der Schweiz wird er auch genutzt, um die eidgenössischen und kantonalen Behörden an ihre internationalen Verpflichtungen in all ihren Zuständigkeitsbereichen zu erinnern.

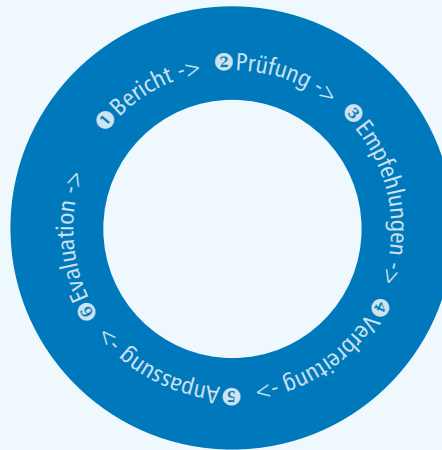
## **Harmonisierte Daten**

In der föderalistischen Schweiz gibt es ein Bundesrecht, 26 kantonale Gesetzgebungen und rund 2800 Gemeinden, und die Kompetenzen sind auf diese drei Ebenen verteilt. Ein Überblick über die Situation ist deshalb nicht einfach. Die Ausarbeitung eines seriösen, aussagekräftigen Berichts, der alle Dimensionen der Gleichstellung umfasst, bietet für die Behörden und grosse Teile der Zivilgesellschaft den Anlass, aktuelle und einheitliche Daten zu den getroffenen oder noch notwendigen Massnahmen zu sammeln.

## **Nützliche Anhaltspunkte**

Die Bemerkungen des Ausschusses sind eine wichtige Grundlage, um die Massnahmen gegen die Diskriminierung der Frauen zu verstärken. Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Nichtregierungsorganisationen und anderen Akteure der Zivilgesellschaft können sich darauf beziehen, um ihren Anliegen mehr politischen Druck zu verleihen.





### Ein ständiger Dialog

Diese Mechanismen sind Teil eines ständigen Dialogs, der wie folgt abläuft:

- > ❶ Der Vertragsstaat reicht einen Bericht ein (eventuell geht auch ein Schattenbericht ein)
- > ❷ Der Ausschuss prüft den Bericht oder die Berichte
- > ❸ Der Ausschuss gibt Empfehlungen ab
- > ❹ Diese werden im Vertragsstaat bekannt gemacht
- > ❺ Die Politik wird angepasst
- > ❻ Die Politik wird im nächsten Bericht evaluiert

### Mitteilungen von Einzelpersonen

2008 hat die Schweiz das im Jahr 2000 in Kraft getretene **Fakultativprotokoll** 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. Es handelt sich dabei nicht um ein formelles Urteil, sondern um offizielle «Feststellungen» des Ausschusses. Der Vertragsstaat wird gebeten, schriftlich Stellung zu nehmen und den Ausschuss über die im beanstandeten Bereich getroffenen Massnahmen zu informieren. Die Mitteilungen, die seit dem Inkrafttreten des Protokolls beim Ausschuss eingegangen sind, haben gezeigt, dass dieses System das Übereinkommen erheblich wirksamer macht.

### Untersuchungsverfahren

Dank dem Fakultativprotokoll kann der Ausschuss auch Untersuchungen vornehmen, wenn verlässliche Informationen darauf hinweisen, dass ein Vertragsstaat die durch das Übereinkommen geschützten Rechte in schwerwiegender oder systematischer Weise verletzt. Die Untersuchung kann auch einen Besuch im Land umfassen, sofern der Vertragsstaat einverstanden ist. Gestützt auf die Ergebnisse dieser vertraulichen Untersuchung unterbreitet der Ausschuss dem Staat seine Feststellungen und Empfehlungen.

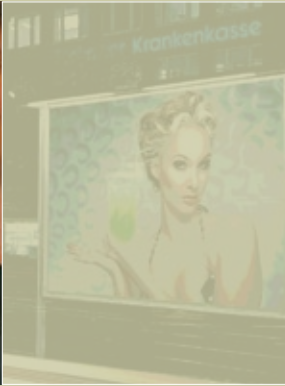
# DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN



INTERNET  Seite 54



DISKRIMINIERUNG



DENKMUSTER



GEWALT



POLITIK



BILDUNG



ARBEIT



GESUNDHEIT



WIRTSCHAFTSLEBEN



RECHTSFÄHIGKEIT



FAMILIE



« Berufliche Karriere und Familie müssen sich nicht ausschliessen, das Nebeneinander bedingt aber eine gute Organisation. Auf der institutionellen Ebene braucht es in der Schweiz weiterhin besondere Massnahmen, damit Frauen in leitenden Funktionen an Universitäten angemessen vertreten sind. »

**Helen Keller**

Professorin für öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Zürich, Mitglied des Menschenrechtsausschusses der UNO

# DISKRIMINIERUNG

## >>> **Der Fall der Professorinnen**

Die Schweizer Universitäten haben mit Erfolg versucht, den Anteil an Professorinnen zu erhöhen, indem sie Bewerbungen von Frauen mit verschiedenen Massnahmen gefördert haben: Zwischen 1999 und 2007 hat sich der Anteil der Professorinnen in der Schweiz verdoppelt.

Das Bundesgericht musste mehrmals zu Beschwerden von nicht berücksichtigten Bewerbern Stellung nehmen und entschied dabei jeweils auf Verletzung des Grundsatzes der Gleichstellung von Frau und Mann. Nach dem CEDAW-Übereinkommen gelten solche Massnahmen zugunsten weiblicher Kandidaturen aber nicht als Diskriminierung. Dem Ziel des Übereinkommens entsprechend dienen sie vielmehr dazu, die Hindernisse abzubauen, denen Frauen aufgrund früherer Diskriminierungen in der akademischen Karriere immer noch ausgesetzt sind.

## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN

### Diskriminierung der Frau

Artikel 1 des Übereinkommens definiert Diskriminierung der Frau als «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 und staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird» (Art. 1).

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen und bestehende Diskriminierungen durch gesetzgeberische Massnahmen zu beseitigen oder zu verbieten (Art. 2).

Zudem müssen die Staaten auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet Massnahmen treffen, um die volle Entfaltung und Förderung der Frau zu sichern (Art. 3).

Befristete Sondermassnahmen zur schnelleren Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau gelten nicht als Diskriminierung, ebenso wenig wie Sondermassnahmen zum Schutz der Mutterschaft (Art. 3 und 4).



## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

### Diskriminierung anders verstehen

Die Bundesverfassung verbietet jegliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Art. 8 Abs. 3 BV). Das Bundesgericht hat bei der Diskriminierung bisher einen symmetrischen Ansatz vertreten. Nach seiner Rechtsprechung ist es grundsätzlich verboten, Frauen anders zu behandeln als Männer. Auch wenn damit tatsächliche Ungleichheiten korrigiert werden sollen, sind positive Massnahmen, die die Rechte der Männer einschränken, nur zulässig, wenn eine formelle gesetzliche Grundlage und ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen und wenn sie angemessen und verhältnismässig sind. Diese Bedingungen sind schwer zu erfüllen, vor allem wenn die Kriterien eng ausgelegt werden, wie dies bisher der Fall war. Das Übereinkommen geht bewusst über diesen symmetrischen Ansatz hinaus und verpflichtet die Vertragsstaaten, positive Massnahmen als geeignetes Mittel zur Bekämpfung bestehender Ungleichheiten zu betrachten, auch wenn sie sich für die Männer nachteilig auswirken können. Diese «positive Diskriminierung» wird damit gerechtfertigt, dass Frauen nur deshalb, weil sie Frauen sind, unter verschiedenen Formen der Diskriminierung gelitten haben und immer noch leiden (Allgemeine Empfehlung Nr. 25, Ziffer 5).

## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN

### Mentalität und Verhalten

Das Übereinkommen erwähnt gleich zu Beginn eine der Hauptursachen für die Diskriminierung der Frauen, die schwierig auszumerzen ist: Stereotype und Vorurteile bezüglich Rolle, Funktion und Fähigkeiten der Frau. Diese Vorurteile führen zu diskriminierendem Verhalten und ebensolchen gesellschaftlichen Strukturen.

Eines der gängigsten Vorurteile besteht darin, die Rolle der Frau auf die Familie zu beschränken. Die Vertragsstaaten sollen deshalb mithelfen, einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau herbeizuführen (Art. 5).

Das Übereinkommen will, dass die Mutterschaft als soziale Aufgabe anerkannt wird, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung der Kinder gemeinsam verantwortlich sind (Art. 5).

Bei den Diskriminierungen, die es zu beseitigen gilt, werden an erster Stelle Vorurteile und stereotype Rollenbilder genannt. Dies macht das ehrgeizige Ziel des Übereinkommens deutlich, das neben der Beseitigung der stossendsten rechtlichen Diskriminierungen auch einen Wandel bei den Rollen und Denkmustern anstrebt.





## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

### Ungleichbehandlung an der Wurzel packen

Rollenstereotype wirken in allen Bereichen der Gesellschaft: Erziehung, Beruf, Sozial- und Familienleben, Sport und Freizeit. Ihr Einfluss erweist sich manchmal als stärker als individuelle Fähigkeiten und Interessen und schränkt Mädchen und Buben in ihrer Wahl ein (siehe «Das Übereinkommen» Punkt V.). Indem das CEDAW-Übereinkommen Mentalität und Verhalten einbezieht, macht es den Vertragsstaaten von Anfang an klar, wo sie ansetzen müssen. Es fordert sie auf, Ungleichheiten an der Wurzel zu bekämpfen und Einstellungen und Vorurteile, die Diskriminierungen bewirken und festigen, möglichst zu beseitigen.

Diese Vorgabe kann beispielsweise umgesetzt werden, indem Mädchen und Buben ermuntert werden, einen geschlechtsuntypischen Beruf zu wählen, indem die gerechte Aufteilung der Haus- und Familienarbeit mit verschiedenen Mitteln gefördert wird, indem die Idee eines Elternurlaubs wieder lanciert oder auf die Rollenbilder in Schulbüchern und Werbung geachtet wird.

Den Medien kommt bei der Vermittlung nicht stereotyper Bilder und Rollen von Frau und Mann in der Gesellschaft eine grosse Verantwortung zu. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) prüft die Radio- und Fernsehprogramme regelmässig. Solange ihr Inhalt aber die öffentliche Sittlichkeit nicht gefährdet, kann es nicht auf die Darstellung der Frauen- und Männerrolle Einfluss nehmen.

Die Journalistinnen, deren Zahl in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist, können diese Vorstellungen jedoch positiv beeinflussen, indem sie weiblichen Vorbildern – Politikerinnen, Künstlerinnen, Professorinnen – mehr Platz einräumen.

### >>> Text und Bild

Sexistische Werbung ist in der Schweiz verboten. Bei Beschwerden entscheidet die Schweizerische Lauterkeitskommission, ob eine Werbung sexistisch ist oder nicht. Die Kommission hat vor Kurzem folgenden Punkt in ihre Kriterien aufgenommen: Die Zuschreibung stereotyper Eigenschaften stellt die Gleichwertigkeit der Geschlechter in Frage. Die Kommission hat auch den Begriff der «unangemessenen Darstellung von Sexualität» eingeführt.

Hingegen gibt es kein Gesetz, das diskriminierende Stellenangebote ausdrücklich verbietet. Deshalb sind auch keine direkten Sanktionen möglich. Wer aufgrund eines solchen Inserats eine Stelle nicht erhält, kann aber gestützt auf das Gleichstellungsgesetz (GlG) eine Entschädigung fordern.



« Es ist wichtig, dass alle Opfer häuslicher Gewalt gleichermassen Schutz und Betreuung beanspruchen können, unabhängig von ihrem rechtlichen Status in der Schweiz. Eine Frau soll nicht gezwungen sein, sich zwischen der Duldung von Gewalt und dem Verlust ihres Aufenthaltsrechts oder ihrer Arbeitsstelle entscheiden zu müssen. Häusliche Gewalt ist eine komplexe Problematik, in welche oft ganz verschiedene Aspekte mit hineinspielen. Deshalb müssen die Berufsleute aller betroffenen Berufsgruppen (Medizin, Polizei, Gerichte, etc.) sensibilisiert und ausgebildet werden, damit sie im Interesse der Opfer handeln.



**Marie-Claude Hofner**

Ärztin, Forschungsleiterin der medizinischen  
Anlaufstelle für Gewaltopfer, Lausanne

# GEWALT

## >>> **Problematische Unterschiede**

Der CEDAW-Ausschuss hat es wiederholt angesprochen: Muss die Schweiz derart grosse regionale Unterschiede bei der Situation der Frauen im Namen des Föderalismus in Kauf nehmen? In Bezug auf die Aufnahme von Opfern häuslicher Gewalt, die Präventionsarbeit mit gewalttätigen Personen, die Interventionsstellen sowie deren Koordination und Ausstattung gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Obwohl einige Kantone kein Frauenhaus haben, gibt es kein System, das es erlauben würde, die Kosten für die Aufnahme von Opfern dem Herkunftskanton zu verrechnen.

## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN

### Gewalt gegen Frauen

Das Übereinkommen verlangt ausdrücklich die Beseitigung «jeder Form» von Frauenhandel und Ausbeutung der Prostitution von Frauen (Art. 6). Es enthält jedoch keinen spezifischen Artikel zur Gewalt gegen Frauen, denn das Problem ist erst seit den Neunzigerjahren in der internationalen Debatte präsent.

Angesichts des Ausmasses dieses Problems hat der CEDAW-Ausschuss zwei Allgemeine Empfehlungen dazu verfasst (Nr. 12 und 19, siehe Kapitel 5). Die Empfehlung Nr. 19 verbietet nicht nur Gewalt von staatlichen Behörden, sondern hält auch fest, dass die Vertragsstaaten indirekt für die Gewalt von Privatpersonen verantwortlich sein können, wenn sie nicht mit der nötigen Sorgfalt vorgehen, um Rechtsverletzungen zu verhindern oder Gewalttätigkeiten zu untersuchen und zu bestrafen und für Entschädigung zu sorgen.

Die bisherigen Mitteilungen von Einzelpersonen (siehe Kapitel 5) zeigen, wie aktuell das Problem ist: Fünf der ersten elf Mitteilungen an den Ausschuss betrafen Gewalt gegen Frauen.

## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

### Gute Gesetze mit ausreichenden Mitteln unterstützen

In der Schweizer Gesetzgebung über häusliche Gewalt wurden in den letzten Jahren einige wichtige Anpassungen vorgenommen. Dies ist einerseits ein Zeichen für das Ausmass des Problems, andererseits aber auch für die veränderte Wahrnehmung.

Nach den neuen Strafbestimmungen (2004) wird Gewalt in Ehe und Partnerschaft von Amtes wegen, das heisst auch ohne Anzeige des Opfers, verfolgt und bestraft. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch enthält seit 2007 eine Gewaltschutznorm, die es dem Gericht erlaubt, eine gewalttätige Person für eine bestimmte Zeit aus der gemeinsamen Wohnung wegzuweisen. Das Opferhilfegesetz (OHG 1993) verpflichtet die Kantone, kostenlose Beratung und Unterstützung für Gewaltopfer bereitzustellen.

Der effektive Schutz der Einzelnen liegt jedoch in der Kompetenz der Kantone. In den letzten Jahren haben fast alle Kantone die Regeln für die Polizeieinsätze angepasst, um die Opfer von häuslicher Gewalt besser schützen zu können. Inzwischen ist es gängige Praxis, dass die gewalttätige Person aus der gemeinsamen Wohnung weggewiesen wird.

In einigen Kantonen ist die Polizei sogar verpflichtet, bei Meldungen über häusliche Gewalt einzugreifen. Mehrere Schweizer Städte haben auch Angebote für Täter eingerichtet. Trotz dieser Bemühungen reichen die Mittel aber bei weitem nicht aus.

## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN

### Politisches und öffentliches Leben

Das Übereinkommen schützt das Stimm- und Wahlrecht der Frauen. Die Teilnahme am öffentlichen und politischen Leben umfasst aber noch viele andere Aspekte: die Mitwirkung an der Ausarbeitung und Umsetzung der Regierungspolitik, vor allem durch die Bekleidung öffentlicher Ämter auf allen Ebenen (Art. 7).

Das politische Leben beinhaltet auch das Recht, in einem Verband, einer Gewerkschaft oder einer nicht-staatlichen Organisationen mitzuwirken. Die Vertragsstaaten stellen auch sicher, dass Frauen die Möglichkeit haben, ihre Regierung auf internationaler Ebene zu vertreten und in internationalen Organisationen mitzuarbeiten (Art 8).

Diese Rechte scheinen verwirklicht zu sein. Die Untervertretung der Frauen in politischen Entscheidungspositionen zeigt aber, dass immer wieder daran erinnert werden muss (Art. 7 und 8).

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, den Frauen in Bezug auf den Erwerb, den Wechsel oder die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit die gleichen Rechte wie den Männern zu gewähren. Damit dürfen Frauen, die einen Ausländer heiraten, nicht zu einem Wechsel der Staatsangehörigkeit gezwungen werden. Auch im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit der Kinder müssen Mann und Frau gleichgestellt sein (Art. 9).

# IV.



## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

### Partizipation der Frauen fördern

In der Schweiz haben die Frauen die gleichen politischen Rechte wie die Männer. Ihr Anteil in der Politik nimmt langsam, aber stetig zu. In den eidgenössischen Räten belegen die Frauen zwischen einem Drittel (Nationalrat) und einem Fünftel (Ständerat) der Sitze. Auf Kantonsebene stellen sie einen Viertel der Parlamentsmitglieder, aber nur einen Fünftel der Regierungsmitglieder. Es kann also noch nicht von einer angemessenen Vertretung der Frauen die Rede sein.

Der Ausschuss fordert die Schweiz zu griffigen Massnahmen einschliesslich «befristeten Sondermassnahmen» gegen diese Untervertretung auf, damit die gleichberechtigte Teilnahme der Frauen am öffentlichen und politischen Leben erreicht werden kann. Gemäss dem CEDAW-Übereinkommen stellen solche Sondermassnahmen keine Diskriminierung der Männer dar, sondern Instrumente zur Umsetzung der internationalen Verpflichtung, die faktischen Diskriminierungen der Frauen zu beseitigen. Die Empfehlung gilt auch für die Partizipation der Frauen in der Verwaltung, im Gerichtswesen und in der Diplomatie.

Quoten sind nur ein Beispiel für solche befristete Sondermassnahmen, die der CEDAW-Ausschuss vorschlägt. Nicht nur im öffentlichen Leben, sondern auch in Sport, Kultur und Freizeit sollen solche Massnahmen getroffen werden.

### >>> Hartnäckiger Widerstand

Die Schweiz hat Quoten zur Erhöhung des Frauenanteils im politischen Leben bisher immer abgelehnt. Einerseits werden Quoten aus rechtlicher Sicht als unverhältnismässige Verletzung des passiven Wahlrechts der männlichen Kandidaten betrachtet, und laut Bundesgericht verstossen Quoten «in unverhältnismässiger Weise gegen das Verbot der Geschlechterdiskriminierung und den Grundsatz des gleichen Wahlrechts für alle». Andererseits hat das Volk im Jahr 2000 eine Quoteninitiative mit mehr als 80 % Neinstimmen abgelehnt.

Es gibt aber noch andere Möglichkeiten, um die Teilnahme der Frauen am öffentlichen Leben zu fördern.



Meine Freunde und meine Familie reagierten mit Unverständnis auf meinen Berufswunsch. Ich bin aber froh, dass ich mich durchgesetzt habe. Mir gefällt meine Arbeit.



**Veronica Lautenbach**  
Berufslernende



# BILDUNG

## >>> Politik der Öffnung

«Tochtertag» in den Unternehmen, spezielle «Frauentage» an den Universitäten und Technischen Hochschulen, Sensibilisierung junger Männer für Fächer, die sie bisher links liegen gelassen haben: Es gibt jedes Jahr zahlreiche Initiativen, um Stereotype bei der Berufswahl aufzubrechen, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen.

Der Ausschuss empfiehlt, auch beim Sport aufmerksam zu sein. Die Schweiz sollte die Aufteilung der Subventionen für Sportorganisationen überprüfen. Eine Analyse des Budgets von «Jugend und Sport» hat gezeigt, dass die Subventionen mehr den Buben als den Mädchen zugute kamen. Diese Diskrepanz zwischen Absicht und Realität muss korrigiert werden.

## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN

### Bildung

Der Zugang zu allen Formen schulischer, universitärer, beruflicher und technischer Ausbildung, der Zugang zu Stipendien und Weiterbildung, die Teilnahme am Sport, der Zugang zu sozialmedizinischer Information (namentlich Aufklärung) muss für Mädchen und Buben, Frauen und Männer in gleicher Weise sichergestellt sein.

Dies bedingt für beide Geschlechter gleiche Bildungsprogramme, gleiche Prüfungen und gleichwertige Lehrkräfte, Ausrüstung und Einrichtung.

Die Vertragsstaaten müssen stereotype Muster in Bezug auf die Rolle von Mann und Frau auf allen Ausbildungsstufen und in allen Unterrichtsformen beseitigen, indem sie Lehrbücher, Lehrpläne und Lehrmethoden überarbeiten. Buben und Mädchen, Frauen und Männer müssen auch bei Stipendien und anderen Ausbildungsbeihilfen die gleichen Chancen haben (Art. 10).



## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

### Das Spektrum der Jugendlichen erweitern

In der Schweiz unterscheiden sich die Lehrpläne für Mädchen und Buben heute nicht mehr: Alle Kinder lernen sowohl nähen als auch Gleichungen lösen. Aber die Schülerinnen und Schüler stellen auch fest, dass die Lehrkräfte im Kindergarten und in der Primarschule meistens Frauen sind, dass Männer erst auf den oberen Stufen zahlreicher werden und in den Universitäten im Schnitt 85 % der Lehrkräfte stellen. Dies nehmen die Schülerinnen und Schüler unbewusst als normale Aufteilung der Geschlechter wahr. Später wählen junge Männer und Frauen unterschiedliche Ausbildungen und Berufe, was nicht nur ihre berufliche, sondern auch ihre wirtschaftliche Zukunft bestimmt. Aufgrund der nach wie vor stereotypen Berufswahl der Mädchen und Buben gibt es auf dem Arbeitsmarkt eine deutliche vertikale (Frauen auf unteren Hierarchiestufen) und horizontale Segregation (Frauen- und Männerberufe, mit mehr oder weniger Ansehen).

Es braucht den Einsatz aller Beteiligten, um das ganze Berufsspektrum allen Jugendlichen ungeachtet ihres Geschlechts zu öffnen. Es geht hier nicht nur darum, einige noch bestehende Diskriminierungen zu beseitigen, sondern darum, Buben und Mädchen zu ermuntern, aus der gesamten Bandbreite von Berufen auszuwählen, und ihnen dabei zu helfen, ihr Potenzial ohne Einschränkungen zu entwickeln.



Wir teilen uns die Aufgaben zu Hause und gehen beide einer Teilzeitarbeit nach. Wir und unsere Kinder sind sehr zufrieden mit dieser Situation. Oftmals passen wir aber nicht ins Schema der Gesetze und Behörden.



### **Doris Moser**

Pfarrerin. Sie teilt mit ihrem Ehemann Thomas Beyeler die Betreuung der drei Kinder.



# ARBEIT

## **>>> Vom Spagat der Frau zum Gleichgewicht der Familie**

Sensibilisierungskampagnen, wie sie das Übereinkommen empfiehlt, sind ein gutes Mittel, um das Verhalten in der Familie und im Beruf zu beeinflussen. Das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat zwei Kampagnen durchgeführt, um den «Spagat» der Frauen zwischen Familie und Beruf durch ein echtes Gleichgewicht der Partner abzulösen: «Fairplay at Home» und «Fairplay at Work». Die erste will Paare dazu anregen, ihre Aufteilung der Familienaufgaben zu hinterfragen und wenn nötig zu ändern. Die zweite fordert Unternehmen auf, die Familienpflichten von Frauen und Männern zu berücksichtigen. «Fairplay at Work» gibt auch Vätern, die ihr Pensum reduzieren möchten, Tipps für den Umgang mit dem Arbeitgeber sowie zu Fragen im Bereich Rechtsschutz und Sozialversicherungen. Eine Grundsatzdebatte zur Rolle der Männer, zu Vaterschaft und Elternurlaub steht in der Schweiz aber noch aus.



# VI.

## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN

### Arbeit und Beruf

Ob das Recht auf Arbeit, auf gleiche Beschäftigungsmöglichkeiten wie die Männer, auf freie Berufswahl und Arbeitsplatzsicherheit, auf alle Leistungen, auf Berufsbildung und Umschulung: Das Übereinkommen erwartet von den Vertragsstaaten, dass sie diese Rechte sowohl Männern als auch Frauen gewährleisten. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten auch, für gleiches Entgelt bei gleichwertiger Arbeit sowie für Gleichbehandlung bei der Beurteilung der Arbeitsqualität zu sorgen.

Heirat und Mutterschaft dürfen kein Anlass zu Diskriminierung am Arbeitsplatz sein. Das Übereinkommen schreibt einen bezahlten Mutterschaftsurlaub ohne Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes vor.

Die Vertragsstaaten sollen auch Massnahmen treffen, damit Beruf, Familienpflichten und die Teilnahme am öffentlichen Leben vereinbar sind, besonders durch den Ausbau der Kinderbetreuungsangebote.

Gleichstellung bedeutet auch das Recht auf soziale Sicherheit, insbesondere auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und im Alter oder bei sonstiger Arbeitsunfähigkeit (Art. 11).

## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

### Beruf und Familie vereinbaren

Die Frauen sind auf dem Schweizer Arbeitsmarkt zwar sehr präsent, doch arbeitet die Hälfte von ihnen Teilzeit. Bei gleichem Ausbildungsniveau wie die Männer haben sie weniger verantwortungsvolle Stellen. Sie sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Lohndifferenz beträgt immer noch nahezu 20 Prozent. Diese Unterschiede haben zur Folge, dass auch die soziale Sicherheit der Frauen weniger gut ist als die der Männer.

Auch das Gleichstellungsgesetz hat dies nicht ändern können. Eines der Hauptprobleme liegt darin, dass es für Frauen und Männer weiterhin schwierig ist, Familienaufgaben und Beruf zu vereinbaren. Die berufliche Situation der Frauen in der Schweiz kann nur verbessert werden, wenn ein Massnahmenpaket geschnürt wird und alle beteiligten Akteure ihren Beitrag leisten: Die Männer müssen in ihrer Vaterrolle aktiver werden, die Arbeitgeber müssen die Arbeit und das Anstellungs- und Beförderungsverfahren so gestalten, dass Frauen weniger benachteiligt sind, und der Staat muss die negativen Anreize, die Frauen von einer Erwerbstätigkeit abhalten (Ehepaarbesteuerung), abbauen und stattdessen positive Anreize schaffen (Krippen, Ganztageschulen und Betreuung nach der Schule). Das Konkordat Harnos ist ein Schritt in diese Richtung.





# UNDHEIT



Für meine gebrechliche Mutter und mich war klar, dass sie nicht in ein Pflegeheim gehen muss. Wir verständigten uns vor drei Jahren darauf, dass ich die Betreuung erst einmal versuchsweise übernehme. Dieser Entscheid hat sich bis heute bewährt.



## **Dorothe Chapman-Roth**

War Lehrerin. Betreut ihre Mutter Katharina Roth-Fischer rund um die Uhr.

## **>>> Unbezahlte Pflegearbeit**

In Haushalten mit pflegebedürftigen Erwachsenen investieren Frauen durchschnittlich rund 11 und Männer rund 8 Stunden pro Woche für deren Betreuung und Pflege. 26% der gesamten weiblichen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren und 15% der männlichen leisten informelle Freiwilligenarbeit für andere Haushalte. Dabei engagieren sich 3% der Frauen und 1% der Männer für unbezahlte Pflegedienste für Verwandte oder Bekannte, die nicht im selben Haushalt leben (SAKE 2007).



# VII.

## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN Gesundheit

Die Vertragsstaaten müssen geeignete Massnahmen treffen, um die Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens zu beseitigen. Vor allem müssen die Frauen Zugang zu den Gesundheitsdiensten einschliesslich der Familienplanung haben.

Die Staaten müssen auch für eine angemessene und wenn nötig unentgeltliche Betreuung während der Schwangerschaft sowie während und nach der Entbindung und für eine ausreichende Ernährung während der Schwangerschaft und Stillzeit sorgen (Art. 12).

## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

Unterschiedliche Ausgangslagen berücksichtigen, das Angebot allen öffnen

Studien zeigen klar: Männer und Frauen haben nicht die gleichen Gesundheitsrisiken, die gleichen medizinischen Probleme und die gleiche Einstellung zu ihrer Gesundheit. Bei den Frauen sind chronische Leiden häufiger, bei den Männern Unfälle. Es braucht deshalb unterschiedliche Strategien für Frauen und Männer, besonders bei der Prävention von Krankheiten.

Der CEDAW-Ausschuss hat die Schweiz auf die Situation der ausländischen Frauen hingewiesen, die nicht immer die gleichen Leistungen und die gleiche Behandlung wie die Schweizerinnen erhalten. Er empfiehlt auch, besonderes Augenmerk auf die Information und Prävention von HIV bei den Migrantinnen zu legen. Zu diesem Zweck arbeitet das Bundesamt für Gesundheit (BAG) mit den Migrantinnen- und Migrantenorganisationen zusammen.

### >>> Ein gewöhnliches Drama

Der Ausschuss empfiehlt allen Vertragsstaaten dringend, geeignete, vor allem gesetzliche Massnahmen zu treffen, um traditionelle Praktiken wie die weibliche Genitalverstümmelung abzuschaffen, die eine inakzeptable Form von Gewalt und eine schwerwiegende Verletzung der körperlichen Integrität der Frau darstellen.

Im Schweizer Recht schützt das Zivilgesetzbuch das Kind vor Miss-handlung, das Strafgesetzbuch ahndet diese. Die Schweiz darf aber ihre Aufmerksamkeit nicht auf Taten im eigenen Land beschränken. Sie muss auch den Dialog mit den Herkunftsländern der rund 6000 betroffenen Frauen suchen, um ebenfalls einen Beitrag zur Beseitigung dieser Praktiken zu leisten.

« Oft lebt eine Alleinerziehende in zeitlicher und finanzieller Knappheit. Gegen die finanziellen Engpässe würde eine gerechte Lohnpolitik helfen. Auf der persönlichen Ebene ist es wichtig, sich trotz den Belastungen nicht auffressen zu lassen, und sich zum Beispiel in kleinen Schritten auch beruflich weiterzubilden. »



# RTSCHAFTSLEBEN



## **Bettina Beglinger**

Projektleiterin beim Schweizerischen  
Verband alleinerziehender Mütter  
und Väter (SVAMV).

War alleinerziehende Mutter von  
drei Kindern.



# VIII.

## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN

### Wirtschaftliches und soziales Leben

Gemäss Artikel 13 des Übereinkommens müssen Frauen bei Familienzulagen, Bankdarlehen, Hypotheken und anderen Finanzkrediten über die gleichen Rechte verfügen wie die Männer. Diese Bestimmung zielt in vielen Ländern darauf ab, es den Frauen zu ermöglichen, selbst für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, und sie will ihnen überall in der Welt Wirtschaftsfreiheit garantieren, auch ohne Einverständnis eines männlichen Familienmitglieds.

Die Vertragsstaaten müssen auch das Recht der Frau auf Teilnahme an Freizeitbeschäftigungen, Sport und Kultur gewährleisten (Art. 13).

In ländlichen Gebieten muss dafür gesorgt werden, dass Frauen Zugang zu landwirtschaftlichen Krediten und Darlehen haben und dass sie bei Boden- und Agrarreformen, Raumplanungs- und Entwicklungsprojekten gleich behandelt werden wie die Männer.

Weiter besagt das Übereinkommen, dass die Frauen ein Recht auf angemessene Lebensbedingungen haben, besonders in Bezug auf Wohnung, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Verkehrs- und Kommunikationsmittel (Art. 14).

## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

### Frauenarmut bekämpfen

Die am stärksten von Armut betroffene Gruppe in der Schweiz sind alleinerziehende Frauen (sie machen 25 % der armen Bevölkerung aus). Dafür sind mehrere Faktoren verantwortlich: Alleinerziehende Frauen sind schlecht in den Arbeitsmarkt integriert, arbeiten Teilzeit, in prekären Arbeitsbedingungen, mit tiefem Lohn und haben ein hohes Risiko für Arbeitslosigkeit. Später erhalten sie geringere Leistungen der Sozialversicherungen, weil diese an den erzielten Verdienst gekoppelt sind.

Eine gemeinsame Studie von EBG und Bundesamt für Statistik hat aufgezeigt, dass junge Frauen, die keine oder nur eine unzureichende Ausbildung haben und früh schwanger werden, ein hohes Risiko haben, dauerhaft in Armut zu leben.

Angesichts dieser statistischen Fakten empfiehlt der CEDAW-Ausschuss der Schweiz, die Frauen mit dem höchsten Armutsrisiko genau zu beobachten und Bildungsprogramme zu lancieren, damit auch diese Frauen am Wohlstand des Landes teilhaben können.

### >>> Der Wandel in der Landwirtschaft und seine Tücken

Der Sektor Landwirtschaft hat sich in den letzten Jahren radikal verändert. Das hat viele Familien gezwungen, neben dem Betrieb noch andere Einnahmequellen zu suchen. Für Frauen auf dem Land ist dieser Wandel mit besonderen Problemen verbunden. Wenn sie im Betrieb ihres Mannes gearbeitet haben, bekommen sie kein Arbeitslosengeld, um sich umzuschulen. Frauen, die eine bezahlte Arbeit ausser Haus annehmen möchten, werden davon abgehalten, weil dieses Einkommen zu einer Reduktion der Subventionen für den Betrieb führen kann.



IX.

## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN

### Rechtsfähigkeit

Mit Artikel 15 anerkennen die Vertragsstaaten, dass Frau und Mann vor dem Gesetz gleich gestellt sind. Das bedeutet, dass die Frauen genau gleich wie die Männer Verträge abschliessen und Vermögen verwalten können. Jeder Vertrag, der die Rechtsfähigkeit der Frau einschränkt, ist ungültig.

Die Frauen haben die gleichen Rechte wie die Männer, sich frei zu bewegen und ihren Wohnsitz und Aufenthaltsort frei zu wählen.



# FAHIGKEIT

## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

### Ausländische Frauen schützen

Frauen und Männer haben in der Schweiz die gleiche Rechtsfähigkeit. Nur aus dem alten Eherecht bestehen noch Ungleichheiten (siehe rechts).

Hingegen stellt die Situation der Ausländerinnen ein Problem dar. Nach heutiger Gesetzgebung riskiert eine Nichteuropäerin, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gekommen ist, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren, wenn sie den Ehemann in den ersten drei Jahren nach ihrer Ankunft verlässt. Dies zwingt Opfer von häuslicher Gewalt, in der gemeinsamen Wohnung auszuharren. Sie haben Angst, ohne Kinder in ihr Land zurückkehren zu müssen, umso mehr, als eine solche Rückkehr in einigen Kulturen mit einem schweren Makel behaftet ist. Zudem bestärkt diese Situation wahrscheinlich den Mann in seinem Machtgefühl und vermittelt ihm den Eindruck, sein Verhalten sei nicht strafbar.

### >>> Gewissenhafte Einhaltung der Normen

Die Schweiz hat bei der Ratifizierung des Übereinkommens einen Vorbehalt zu Artikel 15 angebracht. Vor 1988 (d.h. vor dem Inkrafttreten des neuen Eherechts) konnten Frauen bei der Heirat dem Ehemann in einem Ehevertrag die Verwaltung aller Güter übertragen, was der Gleichstellung von Mann und Frau bei der Rechtsfähigkeit widerspricht. Dieser Vorbehalt bleibt so lange bestehen, bis es keine solchen Verträge mehr gibt.

Die Schweiz hat also einen Vorbehalt zu einem Punkt gemacht, der mit dem neuen Eherecht bereits geregelt ist. Dies zeigt, wie sehr unsere Gesetzgeber bemüht sind, Widersprüche zwischen der innerstaatlichen Gesetzgebung und den internationalen Verpflichtungen zu vermeiden.



## DAS ÜBEREINKOMMEN IN 10 PUNKTEN

### Ehe und Familie

Zu den im Übereinkommen verankerten Rechten gehören auch das Recht auf freie Wahl des Ehegatten und auf Eheschliessung mit voller Zustimmung. Weiter sichert Artikel 16 die Gleichberechtigung von Frau und Mann in der Ehe und bei deren Auflösung. Auch muss es eine gemeinsame Entscheidung der Eltern sein, wie viele Kinder sie haben und in welchem Abstand. Dass Vater und Mutter gemeinsam für die Erziehung der Kinder verantwortlich sind, ist bereits in Artikel 5 Buchstabe b geregelt.

Gemäss Artikel 16 müssen die Vertragsstaaten auch ein Mindestalter für die Ehe festlegen.

---

Die beiden letzten Teile des Übereinkommens (Art. 17 bis 30) umschreiben Aufgaben und Zusammensetzung des Ausschusses, die Berichterstattungspflicht der Vertragsstaaten (siehe Kapitel 5) und die Schlussbestimmungen über den Beitritt zum Übereinkommen.

## HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SCHWEIZ

### Die Namensfrage lösen

Mit der Revision des Eherechts 1988 wurden die meisten Diskriminierungen beseitigt, die bis dahin die Frauen in diesem Bereich benachteiligt hatten. Einzige Ausnahmen: der Familienname, der grundsätzlich derjenige des Ehemanns ist, und die Regelung, wonach Frauen bei der Heirat automatisch das Kantons- und Gemeindebürgerrecht des Ehemanns erhalten.

Die Schweiz hat bei der Ratifizierung des Übereinkommens einen Vorbehalt zum Familiennamen formuliert. Dieser bleibt bestehen, bis eine diskriminierungsfreie Lösung für den Familiennamen und das Bürgerrecht gefunden und in Kraft getreten ist. Dann kann er zurückgezogen werden.

### >>> Zwangsehen

Nachdem mehrere Fälle öffentlich geworden sind, hat das Thema Zwangsehe den Weg in die politische Debatte gefunden.

Zwangsehen stellen eindeutig eine Verletzung von Artikel 16 des Übereinkommens dar. Die Schweiz arbeitet in dieser Sache eng mit den Ausländerorganisationen zusammen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Information und der Formulierung von Vorschlägen, die der heiklen Problematik angemessen sind. Die Frage einer Anpassung der rechtlichen Bestimmungen wird laufend diskutiert.



### MIT DEM CEDAW-ÜBEREINKOMMEN WEITERKOMMEN

Das Übereinkommen trägt aus folgenden Gründen zu einer wirksamen Gleichstellungspolitik in der Schweiz bei:

**Rechtliche Verpflichtung, nicht politischer Luxus**

- Es **verpflichtet** Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden, Vorurteile und Diskriminierungen gegenüber Frauen in allen Lebensbereichen mit konkreten Massnahmen zu bekämpfen.

**Legitime Forderungen**

- Die konkreten Verpflichtungen des Übereinkommens erhöhen die **Legitimität** der Gleichstellungsforderungen. Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Regierungsmitglieder, Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, Frauenorganisationen und Privatunternehmen können sich auf internationale Vorschriften und Vergleiche berufen.

## Stichhaltigere Argumente

- Das Übereinkommen stärkt und erneuert die rechtliche **Argumentation** für die Gleichstellung und die Bekämpfung von Diskriminierung, vor allem vor Gericht; Richterinnen und Richter, Anwältinnen und Anwälte können sich bei der Auslegung des schweizerischen Rechts auf das Übereinkommen berufen, auch wenn die betreffenden Bestimmungen des Übereinkommens nicht direkt anwendbar sind.

## Wichtige Bilanz

- Das Kontrollsystem des Übereinkommens gibt der föderalistischen Schweiz die Möglichkeit, über eidgenössische und kantonale Kompetenzbereiche hinweg die **Wirksamkeit** der getroffenen Massnahmen zu prüfen, Informationen auszutauschen und einen Dialog für die Zukunft aufzubauen.

## Offener Dialog

- Aus der regelmässigen Berichterstattung des Bundesrats, den Berichten der Nichtregierungsorganisationen und den Empfehlungen des Ausschusses entwickelt sich ein ständiger **öffentlicher Dialog**, der den Gleichstellungsprozess in der Schweiz in Bewegung hält und vorantreibt.

## Weltweites Referenzwerk

Das Übereinkommen ist auch für die **Aussenpolitik** der Schweiz ein wichtiges Referenzwerk: Im Dialog mit anderen Staaten wird seine Einhaltung gefordert, und es findet ein Austausch über bewährte Massnahmen zu seiner Umsetzung statt.

## Linkliste

Text der CEDAW-Konvention (SR 0.108)  
[http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_108.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108.html)

Text des CEDAW-Fakultativprotokolls  
[http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_108\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108_1.html)

CEDAW Berichte der Schweiz und Empfehlungen des Ausschusses  
<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humri/humrtr/humrep/women.html>  
<http://www.ebg.admin.ch/themen/00007/00070/index.html?lang=de>

CEDAW-Ausschuss  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>

UNO  
<http://www.un.org/womenwatch/>

Schweizerische Organisationen  
Eidgenössische Kommission für Frauenfragen: [http://www.frauenkommission.ch/home\\_d.htm](http://www.frauenkommission.ch/home_d.htm)  
NGO-Koordination post Beijing Schweiz: <http://www.postbeijing.ch>  
Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten: <http://www.equality.ch>  
Verein humanrights.ch MERS: [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)

Andere  
Women's Human Rights Resources: [www.law-lib.utoronto.ca/diana/](http://www.law-lib.utoronto.ca/diana/)  
Universal Human Rights Index: [www.universalhumanrightsindex.org](http://www.universalhumanrightsindex.org)

**Herausgeber**

- > Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG
- > Direktion für Völkerrecht DV
- > Politische Direktion PD, Politische Abteilung IV

**Projektleitung**

Corina Müller, EBG

**Konzept und Redaktion**

Corinne Chaponnière, Genf  
Erika Schläppi, Bern

**Gestaltung**

Thomas Suremann, BK

**Fotos**

Rolf Weiss, Ittigen

**Vertrieb**

BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)  
Bestellnummer: 301.800.d

März 2009