



Am 12. Juni 1969 findet im Nationalrat die Debatte zur Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) statt. Der Bundesrat möchte der Konvention nur mit Vorbehalten beitreten, u.a. weil die Frauen in der Schweiz von den politischen Rechten ausgeschlossen sind. Dagegen protestieren Frauen in der Eingangshalle des Bundeshauses. Foto: Keystone

# Viel erreicht – neu herausgefordert

## 40 Jahre Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF

Elisabeth Keller

**Seit 40 Jahren engagiert sich die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF als ständige ausserparlamentarische Kommission des Bundes für Frauenrechte. Sie setzt dabei fünf Schwerpunkte: Rollenbilder und Geschlechterstereotype, Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familie, soziale Sicherheit, Schutz vor Gewalt sowie Partizipation. Im Folgenden werden grundlegende Entwicklungen der Kommissionsarbeit skizziert.**

### Frauenfragen gehen alle an

*«Es gibt keine eigentlichen Frauenfragen, sondern nur solche, die die gesamte Gesellschaft betreffen. Die sogenannte Frauenfrage steht nicht neben anderen Fragen, sie durchzieht grundsätzlich alle sozialen Fragen. Bereichsweise Lösungen sind deshalb untauglich, da es nicht bloss um eine Veränderung der Situation der Frau geht, sondern um eine neue Lebenskonzeption für beide Geschlechter. Wenn trotzdem von Frauenfragen gesprochen wird, so versteht man darunter Fragen, die die Frauen stärker oder anders betreffen als die Männer.»*

.....  
Aus: Ausgelaugt bis Zärtlichkeit. Fakten zur Emanzipation von Frau und Mann, herausgegeben von der EKF, 1981

**Dieser Artikel beschreibt einige grundlegende Entwicklungen und die Tätigkeit der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF seit ihrer Schaffung durch den Bundesrat. Eine umfassende Analyse der Kommissionsarbeit und ihrer Wirkung auf Politik und Gesellschaft ist in diesem Rahmen nicht zu leisten.<sup>1</sup>**

### Die Anfänge

Im Jahr 1976 setzt der Bundesrat die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF als beratendes Organ ein. Die EKF ist das erste und über mehr als eine Dekade das einzige nationale Gremium, das sich im Auftrag des Bundes mit Frauen- und Gleichstellungsfragen befasst. Ihr kommt damit die Rolle einer Pionierin in der Schweiz zu. Ihre zentrale Aufgabe ist es, bei der Gesetzgebung mitzuwirken und Empfehlungen für frauen- und gleichstellungspolitische Massnahmen zu erarbeiten. Dazu gehört das Agenda Setting: Die EKF greift Probleme auf, liefert Informationen, stösst Debatten an und formuliert innovative Lösungsansätze.<sup>2</sup> Im folgenden sei zuerst der politische und gesellschaftliche Kontext skizziert, in dem die EKF entstand.

### Frauenkongress und Internationales Jahr der Frau 1975

Über 80 Frauenorganisationen beteiligen sich im Januar 1975 am 4. Schweizerischen Kongress für Fraueninteressen in Bern. Anlass ist das von den Vereinten Nationen ausgerufenen «Internationale Jahr der Frau». Die Frauenorganisationen lancieren die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau», die die Gleichstellung der Geschlechter in der Bundesverfassung verankern will. Und sie fordern den Bundesrat auf, ein eidgenössisches Organ für Frauenfragen einzusetzen, um die Diskriminierung von Frauen zu bekämpfen. Zuvor hat bereits der Nationalrat im Jahr 1969 zwei Postulate überwiesen (Postulat Leuenberger vom 18.09.1968; Postulat Allgöwer vom 12.12.1968 betreffend Besserstellung der Schweizerfrau). Verlangt wird die Einsetzung einer eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Diese soll dem Bundesrat und dem Parlament Vorschläge unterbreiten, wie die rechtliche und tatsächliche Situation der Frauen verbessert werden kann.

### Die erste soziologische Studie zeigt den Handlungsbedarf

Bereits im Jahr 1974 erscheint die von René Levy und Thomas Held im Auftrag der Nationalen Schweizerischen UNESCO-Kommission durchgeführte soziologische Studie über die Stellung der Frau in der Schweiz (Held Thomas, Levy René: Die Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft). Die Studie stützt sich auf eine Befragung von Ehepaaren und nicht verheirateten Frauen in der ganzen Schweiz und stellt fest, dass in allen gesellschaftlichen Bereichen Frauen in schwerwiegender Weise benachteiligt und diskriminiert werden. Dieses Er-

gebnis löst heftige Reaktionen aus und ist Anlass für das Eidgenössische Departement des Innern, bei den Parteien, den Kantonen, den Sozialpartnern und den Frauenorganisationen eine Vernehmlassung durchzuführen. Unter anderem wird gefragt, ob für die Behandlung von Frauenfragen auf eidgenössischer Ebene ein Organ geschaffen werden soll. Resultat: Die Mehrheit der TeilnehmerInnen am Vernehmlassungsverfahren spricht sich für eine Kommission aus; hingegen wird die Einsetzung einer Delegierten oder eines Bundesamtes für Frauenfragen abgelehnt.

### Der Bundesrat handelt

Ein Jahr nach dem Frauenkongress, am 28. Januar 1976, setzt der Bundesrat die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF als ständige ausserparlamentarische Kommission ein. Sie wird dem Eidgenössischen Departement des Innern EDI angegliedert, das Sekretariat wird vom Bundesamt für Kultur BAK geführt. Unter dem Präsidium der Zürcher Stadträtin und Ständerätin Dr. Emilie Lieberherr nimmt die EKF ihre Arbeit auf.<sup>3</sup> Die EKF ist die einzige ausserparlamentarische Kommission mit paritätischer Vertretung von Frauen und Männern. Die 20 Mitglieder der Kommission vertreten die grossen Frauenverbände, die Sozialpartner sowie die Wissenschaft. Berücksichtigt werden zudem regionale Gesichtspunkte und die verschiedenen Landessprachen. Die Kommission soll sich zu Gesetzesvorlagen äussern, im Auftrag des Bundesrates Untersuchungen durchführen, Massnahmen vorschlagen, um die Stellung der Frauen zu verbessern, und regelmässig über die Situation der Frauen in der Schweiz berichten.

### 1976–1985: Das erste Jahrzehnt

Als die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 1976 ihre Arbeit aufnimmt, ist der Ehemann noch per Gesetz zum Oberhaupt der Familie bestimmt und die Ehefrau benötigt seine Erlaubnis, um erwerbstätig zu sein. Es gibt weder Statistiken zur Lohndiskriminierung noch verlässliche Angaben, wie viele Frauen von häuslicher Gewalt betroffen sind. Im Vordergrund steht daher zunächst die Erarbeitung von Grundlagen. Die EKF setzt drei Schwerpunkte:

- 1. Die Recherche:** Sie sammelt Informationen und Daten zur rechtlichen und tatsächlichen Situation der Frauen. Sie baut eine Dokumentationsstelle auf, die später dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG angegliedert wird.
- 2. Die Berichterstattung:** Sie publiziert Berichte (darunter den vierbändigen Bericht zur «Stellung der Frau in der Schweiz») mit Fakten und Empfehlungen. Sie gibt die Zeitschrift «Frauenfragen» heraus, in der sie aktuelle Fragen aufgreift. Die erste Ausgabe von «Frauenfragen» im Jahr 1978 ist der Mutterschaftsversicherung gewidmet.
- 3. Die Gesetzgebung:** Sie beteiligt sich an den Rechtsetzungsarbeiten des Bundes und nimmt im Vernehmlassungsverfahren Stellung zu Gesetzesentwürfen und -revisionen.

### Ein Rechtskatalog zum «Stand der Ungleichheiten»

Die Kommission erhält vom Bundesrat und den Departementen Aufträge. Vom Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern EDI wird

Unter dem Präsidium der Zürcher Stadträtin und Ständerätin Dr. Emilie Lieberherr nimmt die EKF ihre Arbeit auf.



Die erste Nummer der Zeitschrift «Frauenfragen» erscheint im April 1978 und behandelt die Forderung nach einer Mutterschaftsversicherung.

1978

Die Kommission erhält vom Bundesrat und von den Departementen Aufträge.

die EKF 1979 beauftragt, einen Bericht zur gesundheitlichen Situation der Frauen zu erstellen (Frauen und Gesundheit, publiziert in «Frauenfragen» 1985). Im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes EJPD fasst die Kommission 1982 einen Katalog der Rechtsnormen, in denen Frauen und Männer ungleich behandelt werden, und formuliert Vorschläge zu deren Beseitigung (Gleiche Rechte für Mann und Frau. Stand der Ungleichheiten im Bundesrecht und Vorschläge zu deren Beseitigung). Damit schafft die EKF die Grundlage für das Rechtsetzungsprogramm des Bundesrates von 1986.

Eine wichtige Rolle spielt die EKF auch bei der 1976 eingereichten Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau»: Die Kommission wirkt mit an der Ausarbeitung der Botschaft des Bundesrates und setzt sich mit Erfolg dafür ein, dass der Gegenvorschlag des Bundesrates alle Grundsätze der Volksinitiative enthält. Am 14. Juni 1981 nimmt das Stimmvolk den Gleichstellungsartikel (Gegenvorschlag) an.

**Der erste Bericht über Gewalt gegen Frauen**

Die Bekämpfung der Gewalt an Frauen hat für die Kommission von Anfang an einen hohen Stellenwert. Gewalt gegen Frauen ist bis Mitte der 1970er Jahre ein Tabuthema. Dann gründen engagierte Frauen Vereine zum Schutz misshandelter Frauen und deren Kinder. Am 1. Juli 1979 eröffnet das erste Frauenhaus in Zürich. Nationalrätin Heidi Deneys reicht 1980 im Nationalrat ein Postulat ein, das den Bundesrat auffordert, «über das Problem der Misshandlung von Frauen und der Gewalt gegen sie in unserem Land einen Bericht ausarbeiten zu lassen». Mit dessen Erarbeitung wird die EKF betraut (Gewalt an Frauen in der Schweiz, publiziert in «Frauenfragen» 1982). In den folgenden Jahren

unternimmt die EKF zahlreiche Vorstösse, damit Massnahmen zur Gewaltbekämpfung ergriffen werden. Sie sensibilisiert mit Publikationen und Veranstaltungen Behörden, Politik und Frauenorganisationen. Sie engagiert sich für die Revision des Sexualstrafrechts (in Kraft seit 1992) und für ein wirkungsvolles Opferhilfegesetz (in Kraft seit 1993).

**Kritischer Blick auf Behörden**

Von Beginn ihrer Tätigkeit an setzt sich die EKF kritisch mit dem Verhalten von Behörden und Institutionen auseinander. Ein Beispiel dafür ist die in den 1970er Jahren geäusserte Kritik der EKF am schweizerischen Frauenstrafvollzug. Anlass dazu ist eine Petition, die Insassinnen der Hindelbanker Anstalten 1977 an den damaligen Bundespräsidenten Kurt Furgler richten. Die Petition fordert in elf Punkten eine Verbesserung des Strafvollzugs in Hindelbank. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen greift die Thematik auf und lässt ein Gutachten erstellen. Dieses kommt zum Schluss, dass die Haftbedingungen in der Frauenstrafanstalt strenger sind als in den Männerstrafanstalten. Die Kommission nimmt Kontakt mit den verantwortlichen Behörden auf und publiziert 1978 den Bericht «Strafvollzug an Frauen in der Schweiz», in dem sie konkrete Reformvorschläge präsentiert. Diese stossen bei den verantwortlichen Behörden auf harsche Ablehnung – heute sind diese Reformen längst realisiert.

**Für ein partnerschaftliches Eherecht**

Die Reform des Ehe- und Güterrechts ist ein weiteres zentrales Anliegen. Die Kommission setzt sich tatkräftig für ein partnerschaftliches Eherecht ein. Die Annahme des neuen Eherechts in der Referendumsabstimmung am 22. September 1985 (in Kraft seit 1988) ist damit auch ein Erfolg für die EKF. Die Quintessenz der ersten Dekade der Kommissionstätigkeit bildet der 1987 veröffentlichte Be-



Der 1982 von der EKF publizierte Bericht zum Stand der Ungleichheiten im Bundesrecht dient als Grundlage für das Rechtsetzungsprogramm des Bundesrats von 1986.



Im Auftrag des Bundesrats erarbeitet die EKF den ersten offiziellen Bericht über die Gewalt an Frauen in der Schweiz; er erscheint 1982 in der Zeitschrift «Frauenfragen».

richt «Frauen und Männer: Fakten, Perspektiven, Utopien». Grundlage dafür sind die 1985 an der 3. UNO-Weltfrauenkonferenz in Nairobi verabschiedeten Empfehlungen («Forward Looking Strategies») und die bisherigen Stellungnahmen der EKF.

### 1986–1995: Das zweite Jahrzehnt

#### Die Gleichstellungspolitik gewinnt an Terrain

Ab Ende der 1980er Jahre setzt in der Schweiz der Prozess der Institutionalisierung der Gleichstellungspolitik ein, der in anderen europäischen Ländern schon wesentlich früher begonnen hat: auf Bundesebene, in Kantonen, einzelnen Städten sowie in öffentlichen Verwaltungen und Hochschulen werden Gleichstellungsstellen eingerichtet. Die EKF beteiligt sich an der Schaffung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, das 1988 seine Arbeit aufnimmt. In diese Zeit fallen zudem die Vorarbeiten zu zwei Rechtsinstrumenten, die für die Entwicklung der Schweizer Gleichstellungspolitik von fundamentaler Bedeutung sind: das Gleichstellungsgesetz (in Kraft seit 1996) und die Ratifizierung des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW (in Kraft seit 1997).

#### Das Netz wächst

Die Vernetzungsarbeit nimmt einen immer grösseren Stellenwert ein. Die EKF arbeitet in Arbeitsgruppen des Bundes mit und führt (mit dem EBG) regelmässig nationale Tagungen durch zu Themen wie beispielsweise Europa (1990), neues Ehegesetz (1991), Frauen und Mädchen in der Jugendarbeit (1992), Gleichstellungskonzepte (1993) und Frauenrechte/Menschenrechte (1994). Die Kontaktpflege und die bessere Vernetzung mit interessierten Organisationen ist auch das Ziel jener Plenarsitzun-

gen, die einmal jährlich ausserhalb von Bern stattfinden. Die Kommission besucht verschiedene Regionen der Schweiz, trifft lokale Frauenorganisationen sowie VertreterInnen der Politik und informiert sich über die Situation der Frauen in dieser Region.

#### «Nehmen Sie Platz, Madame»

Ein breites Echo löst 1990 der EKF-Bericht «Nehmen Sie Platz, Madame» zur politischen Repräsentation der Frauen in der Schweiz aus. Die Kommission stellt die Frage, was nötig ist, damit Frauen gleichermaßen wie Männer an der politischen Macht teilhaben können, und befasst sich mit den Wahlchancen der Kandidatinnen, dem Wähler- und Wählerinnenverhalten und mit Fördermassnahmen (u.a. auch Geschlechterquoten). 1994 wendet sich die EKF mit dem Leitfaden «Frauen ins Parlament!» an die Parteien, Frauenorganisationen und Medien. Bei den Wahlen 1991 und 1995 sensibilisiert sie mit dem Faltblatt «Damenwahl» Wählerinnen und Wähler. Sie erarbeitet gemeinsam mit dem Bundesamt für Statistik BFS und dem EBG Flyer mit den wichtigsten Daten zur Repräsentation der Frauen in der Politik.

#### Kinderbetreuung wird politisch

In den 1980er/1990er Jahren wird die Vereinbarkeit von Beruf und Familie von Politik, Behörden und grossen Teilen der Gesellschaft noch weitgehend als privates Problem (der Frauen) betrachtet. Frauen, die ihre Kinder in Kinderkrippen oder im Hort betreuen lassen, gelten als «Rabenmütter». Familienergänzende Kinderbetreuung soll höchstens alleinerziehenden Müttern ermöglicht werden und wird ausschliesslich als Angelegenheit der Gemeinden verstanden. Bund und Kantone fühlen sich nicht zuständig für die Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen. Die Verbesserung der

Ein breites Echo löst 1990 der EKF-Bericht «Nehmen Sie Platz, Madame» aus.

Dieser Bericht zur Untervertretung der Frauen in der Politik (1990) löst ein grosses Echo aus.



1990

Rahmenbedingungen, damit Frauen und Männer Erwerbsleben und Familie vereinbaren können, ist ein Kernanliegen der EKF. Sie setzt sich für ein breites Kinderbetreuungsangebot ein, das qualitativ wie quantitativ den Bedürfnissen von Kindern und Eltern entspricht. 1992 erscheint der wegweisende Bericht «Familienergänzende Kinderbetreuung» mit Fakten und Empfehlungen sowie 1993 ein Leitfaden, in dem die Empfehlungen konkretisiert werden.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer ist ein Kernanliegen der EKF.

**Das Geschlecht der Sozialversicherungen**

Wichtige Sozialversicherungszweige knüpfen fast ausschliesslich an die Erwerbstätigkeit an. In diesen Zweigen können grundsätzlich nur erwerbstätige Personen Versicherungsleistungen geltend machen. Die meist von Frauen geleistete unbezahlte Arbeit zugunsten von Angehörigen oder Dritten wird in diesen Versicherungen ausser Acht gelassen. Viele Leistungen sind vom Bestehen einer Ehe abhängig. Die EKF unterbreitet dem Bundesrat und dem Bundesamt für Sozialversicherungen Vorschläge für die Gleichstellung von Frau und Mann in der AHV, der beruflichen Vorsorge, der Invaliden-, der Arbeitslosen- und der Krankenversicherung. Und die Kommission engagiert sich mit allem Nachdruck für die Verbesserung des Mutterschutzes und die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung.

Richtungsweisende Impulse bringt die EKF für die 10. AHV-Revision ein: Sie entwickelt 1987 ein erstes Modell für den Systemwechsel von der Ehepaarrente zu einem individuellen Beitrags- und Rentensystem (Splitting) sowie für die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften – zwei grundlegende Neuerungen, die schliesslich am 25. Juni 1995 vom Stimmvolk angenommen werden.

**Menschenrechte – eine globale Perspektive auch für die Schweiz**

1995 beteiligt sich die EKF an der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz in Beijing, welche national und international ein Meilenstein für die Frauenrechte ist. In ihrem Bericht «Viel erreicht – wenig verändert?» kommt sie zum Schluss, dass in verschiedenen Rechtsbereichen Verbesserungen erzielt worden sind. An der Lohndiskriminierung und an der Hierarchie der Geschlechter im Alltagsleben hat sich hingegen noch wenig geändert: Es sind vor allem die Frauen, welche die unbezahlte Betreuungs- und Hausarbeit übernehmen und im Beruf zurückstecken.

**1996–2005: Das dritte Jahrzehnt**

**Medienpräsenz macht Politik**

Die politische Partizipation von Frauen ist ein Dauerthema: Im Hinblick auf die eidgenössischen Wahlen organisiert die EKF zahlreiche Vernetzungstreffen und lanciert 1998 das überparteiliche Manifest «Mehr Frauen ins Parlament!». Zunächst ohne Unterstützung der SRG, später dann gemeinsam mit ihr, führt die Kommission mehrere Untersuchungen zur Medienpräsenz der Kandidatinnen und Kandidaten bei eidgenössischen Wahlen durch und verbindet die Publikationen mit Informations- und Sensibilisierungsarbeit bei den Medienverantwortlichen, den Parteien und den Frauenorganisationen. Sie organisiert Veranstaltungen, entwickelt einen Leitfaden für Medienschaffende und für die politischen Parteien.

Viele Frauen sind so gut, Viele Frauen sind so gut, dass sie gleich zweimal gleich zweimal ins Bundeshaus gewählt werden sollten.



1995 ruft die EKF Wählerinnen und Wähler zur Wahl von Frauen auf.



Im Bericht «Viel erreicht – wenig verändert?» analysiert die EKF anlässlich der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz in Beijing die frauenpolitische Entwicklung in der Schweiz.

### Mit Mentoring an die Spitze

Ein mehrjähriges Projekt ist das Mentoring-Programm «von Frau zu Frau», das die EKF gemeinsam mit der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) durchführt und jungen, politisch interessierten Frauen («Mentees») ermöglicht, das politische Handwerk mit Unterstützung einer Mentorin zu lernen (Gloor Daniela, Meier Hanna: Mentoring in der Politik, Evaluation, 2006). Das Projekt wird Anstoss und Vorbild für zahlreiche andere Mentoring-Projekte. Auch international stösst das Programm auf Resonanz und wird vom Europarat mit dem Innovationspreis «Young Active Citizen Award» ausgezeichnet.

Weitere Arbeitsthemen sind der Abbau von Geschlechterstereotypen, die Chancengleichheit in Bildung und Beruf sowie die Förderung der Frauen- und Geschlechterforschung. Neben der Mitarbeit bei der Vorbereitung von Studien des Nationalfonds ist u.a. das im Jahr 2000 gestartete Bundesprogramm «Chancengleichheit von Frau und Mann an Hochschulen» zu erwähnen. Die Dokumentation «Frauen Macht Geschichte. Frauen- und gleichstellungspolitische Ereignisse in der Schweiz 1848–1998» informiert Behörden, Organisationen, Fachkreise, Studierende und SchülerInnen über die Geschichte der Frauen. Als Fortsetzung publiziert die EKF Faktenblätter auf dem Internet, welche die wichtigsten Daten und Fakten zu Politik, Recht und Bildung enthalten und laufend aktualisiert werden.

### Grund- und Menschenrechte institutionell stärken

Die EKF setzt sich dafür ein, dass die Grund- und Menschenrechte auch institutionell besser berücksichtigt werden. Sie beteiligt sich an den langjährigen Vorarbeiten für das Pilotprojekt eines Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) und engagiert sich nach dessen Einsetzung durch den Bundesrat (2011) im Beirat des SKMR.

### Eine Stimme im Vernehmlassungsverfahren

Die Mitwirkung an Vernehmlassungsverfahren bindet einen beträchtlichen Teil der Ressourcen. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Eingaben der EKF die politische Entscheidungsfindung auf Bundesebene beeinflussen. Wann setzen sich die Vorschläge der Kommission durch, wann nicht? Wo im politischen Entscheidungsprozess werden ihre Argumente aufgenommen, wo nicht? Die Wirkung der EKF im vorparlamentarischen Raum untersucht eine externe politikwissenschaftliche Analyse anhand von 20 ausgewählten Stellungnahmen (Senti Martin, Schläpfer Martina: Die Resonanz von Vernehmlassungseingaben der EKF, 2004). Die Analyse zeigt, dass die Stimme der EKF gehört wird. Allerdings wird eine Stellungnahme im Gesetzgebungsprozess nur dann wahrgenommen, wenn die EKF die Thematik frühzeitig und in umfassender Weise bearbeitet. Dazu gehört insbesondere die Zusammenarbeit und Vernetzung mit interessierten Fachkreisen und Organisationen.

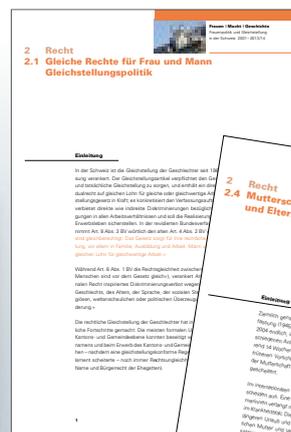
### Ein Bündel lange fälliger Reformen

Wichtige Reformen, welche die EKF in diesen Jahren mitgestaltet, sind: das neue Scheidungsrecht (in Kraft seit 2000), die Fristenregelung, d.h. die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs in den ersten 12 Wochen (in Kraft seit 2002), das Impulsprogramm für familienergänzende Kinderbetreuung (Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, in Kraft seit 2003), die Offizialisierung von Gewaltdelikten in Ehe und Partnerschaft (in Kraft seit 2003) sowie das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (in Kraft seit 2007). Während Jahren engagiert sich die EKF auch für ein gleichberechtigtes Namensrecht (in Kraft seit 2013).

Während Jahren engagiert sich die EKF für ein gleichberechtigtes Namensrecht.

Die beliebte Dokumentation «Frauen Macht Geschichte» ist im Internet abrufbar und wird laufend aktualisiert.

1998



Das Problem der Mankoteilung ist bis heute nicht gelöst.

Nach 60 Jahren ein Ja zur Mutterschaftsversicherung

Ein prioritäres Anliegen ist die Mutterschaftsversicherung. Seit 1945 (!) ist der Auftrag zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung in der Bundesverfassung verankert. Mehrere Gesetzesvorlagen scheitern im Parlament oder in der Volksabstimmung. Deshalb unterstützt die EKF 2003 mit Nachdruck den Beschluss der eidgenössischen Räte, die Erwerbersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter auszuweiten. Als gegen diesen Beschluss das Referendum ergriffen wird, lädt die Kommission Organisationen, Parteien und Verbände zu überparteilichen und interdisziplinären Treffen ein. Aus dieser Zusammenarbeit entsteht ein Zusammenschluss von 145 unterstützenden Organisationen aus allen gesellschaftlichen Bereichen. Und 60 Jahre nach Schaffung der Verfassungsgrundlage gelingt endlich der Durchbruch! Das Stimmvolk nimmt die EO-Revision in der Volksabstimmung vom 26. September 2004 an und sagt damit Ja zum Erwerbersatz bei Mutterschaft.4

60 Jahre nach Schaffung der Verfassungsgrundlage gelingt bei der Mutterschaftsversicherung endlich der Durchbruch.

2006–2015: Das vierte Jahrzehnt

Scheidungsrecht: wirtschaftliche und juristische Mankos

2007 legt die EKF eine Reihe von Empfehlungen vor mit dem Ziel, Benachteiligungen und Rechtsungleichheiten bei Scheidung in Mankofällen zu beseitigen. Grundlage dieser Empfehlungen ist die im Auftrag der EKF erarbeitete Studie zum naheheulichen Unterhalt, welche die Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des neuen Scheidungsrechts im Jahr 2000 aufzeigt (Freivogel Elisabeth: Nacheheulicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe, 2007). 2008 führt die EKF gemeinsam mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS und weiteren Partnerorganisationen eine nationale Tagung zum Thema «Armut nach der Scheidung» durch.

Die Kommission arbeitet an den Gesetzesrevisionen zur Neuregelung der elterlichen Sorge (in Kraft seit 2014) und des Kindesunterhalts (in Kraft seit 2015) mit: Sie bringt in den Vernehmlassungen ihre Anliegen ein, beteiligt sich am Runden Tisch des Bundesamts für Justiz BJ, bietet für Fachkreise eine Veranstaltung zur Revision des Kindesunterhaltsrechts und zur Mankoteilung an und entwickelt ein Argumentarium. Obschon der Handlungsbedarf anerkannt ist, wird bei der Gesetzesrevision auf die von der Kommission empfohlenen Änderungen verzichtet: Sowohl die Festsetzung eines Kindermindestunterhalts als auch die Neuregelung der Mankoteilung findet im Parlament keine Mehrheit. Das Problem der Mankoteilung ist somit nicht gelöst und wird die Schweizer Politik auch in den kommenden Jahren wieder beschäftigen.



Infographic titled 'Ja zur Mutterschaftsversicherung' with sections: HEUTE, MORGEN, EINFACHE LÖSUNG, KLARES JA, KOSTENLOS UND GUT, and SINE GUTE LÖSUNG FÜR ERWERBSTÄTIGE MÜTTER. It includes statistics and policy recommendations.

Seit Ende 2001 hat die EKF einen Webauftritt: www.frauenkommission.ch

Die EKF unterstützt mit Nachdruck den Erwerbersatz bei Mutterschaft.

2001

2004

### Frauenrechte, Religion und Kultur

Die Kommission verlangt ein ausdrückliches Verbot von weiblicher Genitalverstümmelung (in Kraft seit 2012) und von Zwangsheirat (in Kraft seit 2013) und setzt sich parallel dazu für umfassende Sensibilisierungs- und Präventionsprogramme ein. Sie befasst sich mit sehr kontrovers diskutierten Themen wie dem Umgang mit religiösen Symbolen in der Schule, der Kopftuchdebatte und parallelen Rechtssystemen (Positionspapier zur Gleichstellung der Geschlechter und kulturellen/religiösen Praktiken, 2010).

### Rehabilitierung für «administrativ Versorgte»

Mit Erfolg setzt sich die EKF für die Rehabilitierung von Frauen ein, die (bis 1981) ohne Gerichtsurteil in der Strafanstalt Hindelbank administrativ versorgt worden waren. Betroffene Frauen haben sich 2007/2008 mit der Bitte um Unterstützung an die Kommission gewandt. Die EKF spielt in der Folge eine aktive Rolle bei der Vorbereitung der öffentlichen Entschuldigung von Bund und Kantonen. 2010 findet in Hindelbank ein Gedenkanlass statt, an dem sich Bundesrätin Widmer-Schlumpf und verschiedene Vertreter der Kantone bei den Betroffenen öffentlich für das geschehene Unrecht entschuldigen. Dieser Anlass stösst in den Medien und bei der Bevölkerung auf ein starkes und positives Echo.<sup>5</sup> Die EKF beteiligt sich ebenfalls am Runden Tisch für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, der 2013 von Bundesrätin Sommaruga ins Leben gerufen wird und dessen Arbeiten im Herbst 2015 noch nicht abgeschlossen sind.

### Die internationale Dynamik besser nutzen

Von der EKF kommen weitere wegweisende Impulse für die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz. So zeigt eine im Auftrag der EKF erstellte Studie das Potential der internationalen Menschenrechtsstandards für die Gleichstellungspolitik in der Schweiz auf (Schläppi Erika: Frauenrechte und Menschenrechte, 2007). Die Kommission entwickelt eine Palette von Angeboten für Fachpersonen aus Politik und Recht: einen Workshop im Jahr 2007, eine nationale Tagung mit internationalen Expertinnen in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA 2009 über die Relevanz des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW und seines Fakultativprotokolls (in der Schweiz in Kraft seit 2008), einen weiteren Workshop zu praxisrelevanten Fragen der Konvention im Jahr 2010.

2009 gibt eine Delegation der EKF vor dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) Auskunft über die Situation der Frauen in der Schweiz. Die Kommission hat zum ersten Mal die Möglichkeit, vor dem Ausschuss als unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution angehört zu werden. Anlass ist der Dritte Schweizer Staatenbericht zur Umsetzung von CEDAW. Die Kommission lanciert 2012 einen praxisorientierten elektronischen Leitfaden, der Anwältinnen und Rechtsberaterinnen die wichtigsten Informationen zum UNO-Frauenrechtsübereinkommen CEDAW liefert. Ziel dieses – seither regelmässig aktualisierten – Leitfadens ist es, anhand von Modellbeispielen zu zeigen, wie das Übereinkommen vor Schweizer Gerichten genutzt werden kann.

Mit Erfolg setzt sich die EKF für die Rehabilitierung von ehemals administrativ versorgten Frauen ein.

Zum 30-Jahr-Jubiläum veröffentlicht die EKF ein Faktenblatt mit Meilensteinen auf dem Weg zur Gleichstellung.



2006

2012 lanciert die EKF den elektronischen Leitfaden zum UNO-Frauenrechtsübereinkommen CEDAW für die Schweizer Rechtspraxis.



2012

### Für mehr tatsächliche Gleichstellung im Alter

Die Kommission setzt sich intensiv mit der Reform der Altersvorsorge 2020 auseinander. Sie lehnt die vom Bundesrat vorgeschlagene Erhöhung des Rentenalters von Frauen auf 65 Jahre ab (Kritische Zwischenbilanz zur Reform der Altersvorsorge 2020, 2015). Die Kommission erinnert daran, dass der Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung den Gesetzgeber ausdrücklich verpflichtet, auch für die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann zu sorgen. Bis heute müssen Frauen aufgrund der Lohndiskriminierung wesentliche Abstriche bei ihrer Altersvorsorge in Kauf nehmen. Und es sind vor allem die Frauen, die die unbezahlte oder schlecht bezahlte Care-Arbeit wie Kinderbetreuung und die Pflege von kranken, behinderten oder älteren Menschen übernehmen.

### Es ist Zeit für Lohngleichheit und Elternurlaub

Nachdem freiwillige Ansätze für die Durchsetzung der Lohngleichheit wie der «Lohngleichheitsdialog» kaum Erfolge gebracht haben, macht sich die Kommission für neue gesetzliche Massnahmen stark. Ein weiteres Postulat der EKF ist bis heute nicht realisiert worden: die Schaffung eines bezahlten Elternurlaubs (Positionspapier der EKF zum Elternurlaub 2011). Bisher sind alle diesbezüglichen parlamentarischen Vorstösse gescheitert. Und der Bundesrat sieht keinen dringlichen Handlungsbedarf. Mittels einer Umfrage bei den Parteien (Ist ein Elternurlaub in der Schweiz heute mehrheitsfähig?, publiziert in Frauenfragen 2014) und einer Impulsveranstaltung im Januar 2015 bietet die EKF deshalb eine überparteiliche Plattform an. Gemeinsam mit der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Parlamentsmitgliedern und Organisationen soll ein konsensfähiges Modell entwickelt und die Akzeptanz dafür in Politik und Gesellschaft hergestellt werden.

Die EKF verlangt die Schaffung eines bezahlten Elternurlaubs.

Die Ausgabe 2014 der Zeitschrift «Frauenfragen» widmet sich dem Thema «Elternurlaub».

2014



### Wählen und gewählt werden

Auch 2015 sind die Frauen in der Schweizer Politik untervertreten. Aus diesem Grund führen die EKF und die Frauendachorganisationen ein gemeinsames Projekt durch: «Frauen wählen!» fordert dazu auf, sich an den Wahlen vom 18. Oktober 2015 zu beteiligen und mehr Frauen ins Parlament zu wählen. Medienpräsenz ist ein wichtiger Faktor für den Wahlerfolg. Ob und wie Geschlecht dabei eine Rolle spielt, untersucht eine Studie im Auftrag von EKF, Bundesamt für Kommunikation BAKOM und SRG/SSR.<sup>6</sup>

### Schlussbemerkungen

Seit nunmehr 40 Jahren engagiert sich die EKF für die Rechte der Frauen in der Schweiz. Ihre Arbeit besteht darin, auf Probleme aufmerksam zu machen, die Politik und die Gesellschaft für «Frauenfragen» zu sensibilisieren, konstruktive Vorschläge einzubringen und mit guten Argumenten zu überzeugen. Ihr Mandat umfasst keine Entscheidungs- oder Durchsetzungskompetenzen. Und als ausserparlamentarische Kommission des Bundes verfügt sie nur über sehr begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen.

Die EKF hat sich nie gescheut, neue und komplexe Themen aufzugreifen und ihre inhaltlichen Anliegen mit Hartnäckigkeit und Ausdauer weiterzuverfolgen. Die Situation der Frauen in der Schweiz hat sich seit den 1970er Jahren in vielen Bereichen positiv entwickelt und ohne Zweifel hat die EKF einen wichtigen Teil dazu beigetragen. Dass es den Verantwortlichen in Politik, Parlament und Wirtschaft bis heute mehrheitlich am politischen Willen fehlt, für die tatsächliche wirtschaftliche und soziale Chancengleichheit der Geschlechter zu sorgen und die nötigen Massnahmen zu ergreifen (etwa zur Lohngleichheit), zeigt, dass weitere Herausforderungen auf die Kommission zukommen.

Elisabeth Keller, Politologin, DAS in Law, ist Geschäftsführerin der EKF.



«Frauen wählen!» fordert dazu auf, sich an den Wahlen vom 18. Oktober 2015 zu beteiligen und mehr Frauen ins Parlament zu wählen.

### Im Artikel erwähnte Publikationen der EKF, in chronologischer Reihenfolge

- **Frauen und Gesundheit.** Bericht der Autorengruppe SOMIPOPS (E. Zemp, R.E. Leu, F. Gutzwiller, R.J. Doppmann) zuhanden der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. In: Frauenfragen Nr. 3/1985, S. 1–86. [Zum Postulat von Josi Meier vom 7. Dezember 1978]
- **Ausgelaugt bis Zärtlichkeit.** Fakten zur Emanzipation von Frau und Mann. Bern, 1981, 94 S.
- **Gleiche Rechte für Mann und Frau.** Stand der Ungleichheiten im Bundesrecht und Vorschläge zu deren Beseitigung, aufgestellt von der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen im Auftrage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes als Vorarbeit im Sinne der Motion [79.076 1980] «Gleichberechtigung von Mann und Frau». Bern, Juni 1982, 100 S.
- **Gewalt an Frauen in der Schweiz.** Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen zum Postulat des Nationalrates (Deneys) vom 2. Dezember 1980 betreffend misshandelte Frauen. In: Frauenfragen Nr. 2/1982, S. 1–34
- **Der Strafvollzug an Frauen in der Schweiz.** Eine Darstellung am Beispiel der Anstalten in Hindelbank, ergänzt um ein Exposé über die Frauenabteilung der Tessiner Anstalt La Stampa und um Vorschläge für Verbesserungen. Bern, 1978, 161 S.
- **Frauen und Männer:** Fakten, Perspektiven, Utopien. Bern, 1985, 289 S.
- **Nehmen Sie Platz, Madame.** Die politische Repräsentation der Frauen in der Schweiz. Bern, 1990, 267 S.
- **Familienergänzende Kinderbetreuung. Teil I:** Fakten und Empfehlungen. Bern, 1992. 193 S. Teil II: Hintergründe. Bern, 1992, 75 S.
- **Wer denn? Wie denn? Wo denn?** Ein Leitfaden zur familienexternen Kinderbetreuung. Bern, 1993, 52 S.
- **Frauen ins Parlament!** Ein Leitfaden für Parteien, Frauenorganisationen und Medien zu den eidg. Wahlen 1995. Bern, 1995, 52 S.
- **Überparteiliches Manifest** zu den eidgenössischen Wahlen 1999: «Mehr Frauen ins Parlament!». Bern, 1998, 6 S.
- **Frauen Macht Geschichte.** Frauen- und gleichstellungspolitische Ereignisse in der Schweiz 1848–1998. Frauenbewegung, Politik, Recht, Bildung. Bern, 1998–1999, 2 Mappen, ca. 200 S.
- **Senti Martin, Schläpfer Martina:** Die Resonanz von Vernehmlassungseingaben der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (Kurzfassung). Bern, 2004, 35 S.
- **Gloor Daniela, Meier Hanna:** Mentoring in der Politik: Evaluation des Pilotprojekts von Frau zu Frau. Im Auftrag der EKF und der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV). Zusammenfassung des Schlussberichts. Bern, 2006, 35 S.
- **Freivogel Elisabeth:** Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte reicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. In: Frauenfragen Nr. 1/2007, S. 11–24
- **Schläppi Erika:** Frauenrechte und Menschenrechte: Wie kann die schweizerische Gleichstellungspolitik die internationale Dynamik besser nutzen? In: Frauenfragen Nr. 2/2007, S. 43–72
- **CEDAW-Leitfaden für die Schweizer Rechtspraxis.** Das Übereinkommen CEDAW und sein internationales Mitteilungsverfahren. Nützliches und Wissenswertes für die Anwaltspraxis. Ein Online-Tool der EKF. Bern, Onlinepublikation, 2012
- **Belser Katharina:** Ist ein Elternurlaub in der Schweiz heute mehrheitsfähig? Ergebnisse einer Umfrage bei den Parteien. In: Frauenfragen 2014, S. 8–17

### Weitere Literatur

- **Held Thomas, Levy René:** Die Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft. Eine soziologische Analyse am Beispiel der Schweiz. Frauenfeld und Stuttgart, 1974
- Alle Berichte und Publikationen der EKF seit 1976 sowie alle Nummern der Fachzeitschrift «Frauenfragen» (erschieden ab 1978) sind unter [www.frauenkommission.ch](http://www.frauenkommission.ch) abrufbar. Eine Übersicht über die Aktivitäten der EKF geben die Jahresberichte, die ebenfalls elektronisch abrufbar sind.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. auch Keller Elisabeth, Violi Enrico: 25 Jahre Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, in: Frauenfragen 1.2001, S. 7ff.
- 2 Die rechtlichen Grundlagen der EKF sind: Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF vom 5. Dezember 2014, Geschäftsreglement EKF, 2000, Beschluss des Bundesrates zur Bestellung der EKF, 1976.
- 3 Die Präsidentinnen der EKF: Emilie Lieberherr 1976–1980, Lili Nabholz-Haidegger 1981–1988, Judith Stamm 1989–1996, Chiara Simoneschi-Cortesi 1997–2007, Etiennette J. Verrey 2008–2015.
- 4 Angestellte und selbständig erwerbende Frauen haben nun Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung. Sie erhalten bei Mutterschaft während 14 Wochen 80% ihres bisherigen Einkommens. In Kraft seit 2005.
- 5 Am 1. August 2014 tritt das Bundesgesetz über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen in Kraft.
- 6 Die Resultate liegen Mitte 2016 vor.