



Arbeitspapier zur Umsetzung der UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW, November 2010

Ausgewählte Empfehlungen 2009 des CEDAW-Ausschusses an die Schweiz

Zusammenfassung mit Hinweisen auf die vorgängige Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF

Die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses der UNO

(verfügbar auf <http://www.ekf.admin.ch/themen/00502/index.html?lang=de>) und die Stellungnahme der EKF betreffen die Umsetzung des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW, SR 0.108, www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108.html) in der Schweiz.

Zielpublikum. Die EKF stellt dieses Arbeitspapier allen Gleichstellungsakteur/innen in der Schweiz zur Verfügung. Angesprochen sind insbesondere Politik und Verwaltung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sowie die Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für Frauenrechte und die Chancengleichheit der Geschlechter einsetzen.

Auswahl. Es werden hier nur die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses aus den Bereichen zusammengefasst, mit denen sich die EKF besonders befasst hat. Die zusammengefassten Empfehlungen sind **normal gedruckt**, die *Hinweise auf die Stellungnahme der EKF, die dem Ausschuss sowohl vorgängig schriftlich eingereicht als auch an der 44. Tagung des Ausschusses 2009 mündlich dargelegt worden waren, sind kursiv gedruckt.*

Ziffern. Die Ziffern am Anfang der normal gedruckten Abschnitte beziehen sich auf die Nummerierung der Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses. *Die Ziffern am Anfang der kursiv gedruckten Abschnitte beziehen sich auf die Ausführungen in der schriftlichen EKF-Stellungnahme von 2009* (beide Dokumente sind verfügbar auf: <http://www.ekf.admin.ch/themen/00502/index.html?lang=de>).

Einleitung des CEDAW-Komitees und Rückblick auf die abschliessenden Bemerkungen von 2003

ZIFFER 10. DER EMPFEHLUNGEN DES CEDAW-AUSSCHUSSES VON 2009 — **Der CEDAW-Ausschuss der UNO betont**, dass das Übereinkommen für alle staatlichen Einrichtungen verbindlich ist, und fordert die Schweiz auf, die Parlamente auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu ermutigen, die für die Umsetzung notwendigen Vorkehrungen zu treffen.

ZIFFER 13./14. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss bedauert**, dass viele der Empfehlungen, die er 2003 nach der Prüfung des kombinierten ersten und zweiten Berichts der Schweiz ausgesprochen hatte, seither von der Schweiz nur unzureichend aufgegriffen wurden. Dies betrifft beispielsweise Empfehlungen in Bezug auf den Rechtsstatus des Übereinkommens, die innerstaatlichen Gleichstellungsinstrumente, das Fortbestehen tief verwurzelter Stereotype hinsichtlich der Rolle und der Aufgaben von Frau und Mann in Familie und Gesellschaft, die Verbreitung von Gewalt gegen Frauen, die Lage von Migrantinnen, die Verbreitung von Frauen- und Mädchenhandel und die Ausbeutung durch Prostitution, die mangelnde Vertretung von Frauen in öffentlichen Ämtern, die durch Wahl oder Ernennung besetzt werden, und die geschlechtsspezifische Benachteiligung im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt. Der Ausschuss fordert die Schweiz nachdrücklich auf, alles zu unternehmen, um die vorangegangenen (2003) und die vorliegenden Empfehlungen (2009) umzusetzen.

Rechtsstatus des Übereinkommens

ZIFFER 4.8 DER EKF-STELLUNGNAHME VON 2009 — Die EKF hat darauf hingewiesen, dass die Umsetzung des Übereinkommens in der Schweiz behindert wird durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur direkten innerstaatlichen Durchsetzbarkeit von Völkerrecht. Diese Rechtsprechung ist geprägt von einem problematischen Verständnis der Rechtsnatur von Völkerrecht im Bereich der Grundrechte und insbesondere der Frauenrechte. Das Übereinkommen und seine Bedeutung sind zudem in der Öffentlichkeit, aber auch bei Behörden und in juristischen Fachkreisen zu wenig bekannt.

ZIFFER 15. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — Der Ausschuss nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis:

- dass das Bundesgericht und weitere richterliche Behörden auf Bundes- und Kantonebene der Auffassung sind, die Bestimmungen des Übereinkommens seien grundsätzlich nicht direkt anwendbar;
- dass sich Entscheide des Bundesgerichts auf Verfassungsbestimmungen zur Gleichberechtigung und zur Nichtdiskriminierung stützen, die enger gefasst sind als die Definition der Diskriminierung in Artikel 1 CEDAW;
- dass Bestimmungen des Übereinkommens bei Gerichtsverfahren auf Bundes- oder Kantonebene nur selten geltend gemacht werden.

ZIFFER 16. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — Der Ausschuss fordert die Schweiz nachdrücklich auf:

- die Frage der direkten Anwendbarkeit der Bestimmungen des Übereinkommens in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Schweiz genauer zu klären;
- Aufklärungskampagnen zu unternehmen, die sich an Richterinnen und Richter, Anwältinnen und Anwälte sowie an die breitere Öffentlichkeit richten;
- Anwältinnen und Anwälten, Richterinnen und Richtern regelmässig Fortbildungen über den Geltungsbereich und die Bedeutung des Übereinkommens anzubieten und sie damit zu motivieren, das Übereinkommen in Gerichtsverfahren zu verwenden;
- **und empfiehlt**, das Übereinkommen und das dazugehörige Fakultativprotokoll in der rechtswissenschaftlichen Ausbildung zum Gegenstand eines Pflichtfachs für Richterinnen und Richter, Anwältinnen und Anwälte sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu machen.

Definition von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung

ZIFFER 17./18. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — Der Ausschuss stellt mit Sorge fest, dass das Bundesgericht die in Artikel 8 der Bundesverfassung verankerten Grundsätze eng auslegte, als es erklärte, die Verfassung gewährleiste «keinen ... Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit». Er empfiehlt der Schweiz, sicherzustellen, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung von Frauen in Übereinstimmung mit Artikel 1 des CEDAW-Übereinkommens angewendet wird.

Umsetzung des Übereinkommens / Innerstaatliche Mechanismen

ZIFFER 3./4. EKF — Die EKF bemängelte die völlig unzureichenden Ressourcen der Frauen- und Gleichstellungsstellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, setzte sich sowohl für eine bessere Verankerung ihres eigenen Mandates als auch generell für die Stärkung von Menschenrechtsinstitutionen in der Schweiz ein und wies auf ihre spezifischen Arbeiten im Bereich Umsetzungsbemühungen hin.

ZIFFER 19./20./21. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — Der Ausschuss ist über die unterschiedliche Umsetzung in Kantonen und Gemeinden und die mangelnde Effektivität der bestehenden Strukturen und Mechanismen besorgt. Er unterstreicht, dass der Bundesrat die Hauptverantwortung für die Wahrnehmung aller Verpflichtungen trägt und empfiehlt, dass die Schweiz durch wirksame Koordination die kohärente und konsequente Anwendung des Übereinkommens auf allen Ebenen und in allen Bereichen sicherstellt.

Der Ausschuss ist insbesondere besorgt über die mangelnde Weisungsbefugnis, ungenügende Sichtbarkeit und unzureichenden Ressourcen der institutionellen Gleichstellungsfachstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden, sowie über die Tatsache, dass finanzielle Erwägungen deren Existenz in Frage stellen und zu einem weiteren Abbau ihrer personellen und finanziellen Ressourcen führen.

ZIFFER 22. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz:

- dafür zu sorgen, dass die bestehenden innerstaatlichen Mechanismen zur Frauenförderung die notwendige Weisungsbefugnis und Sichtbarkeit sowie die erforderlichen personellen und finanziellen

Ressourcen erhalten, um die Geschlechtergleichstellung und die Frauenförderung auf allen Ebenen wirksam voranbringen zu können;

- die Einrichtung von Gleichstellungsfachstellen in allen Kantonen sowie eine verstärkte Koordination aller zuständigen institutionellen Strukturen und Mechanismen einschliesslich der Einrichtung eines einschlägigen Koordinationsmechanismus auf Bundesebene;

- die Entwicklung und Umsetzung einer integrierten Gender-Mainstreaming-Strategie, beispielsweise durch den Einsatz von geschlechtsdifferenzierter Budgetanalyse mit wirksamen Kontroll- und Rechenschaftsmechanismen auf allen Ebenen aller staatlichen Bereiche.

Zeitweilige Sondermassnahmen

ZIFFER 4.2 EKF — Die EKF legte ausführlich dar, dass die Schweizer Gerichte sich nach wie vor nicht mit dem Übereinkommen (CEDAW) und einer völkerrechtskonformen Auslegung des Landesrechts befassen und die entsprechenden Empfehlungen des Ausschusses nicht beachten, obwohl Völkerrecht, bei dem es wie bei CEDAW um den Schutz von Menschenrechten geht, in der Schweiz an und für sich einen besonders strikten Vorrang vor Landesrecht genießt.

ZIFFER 23. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest**, dass die jüngsten Entscheide des Bundesgerichts gegen den Einsatz gezielter Fördermassnahmen und ihre begrenzte Anwendung in allen Bereichen erkennen lassen, dass zeitweilige Sondermassnahmen sowie die Gründe für ihre Anwendung, wie sie in Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens und in der allgemeinen Empfehlung 25 des Ausschusses erläutert sind, nicht verstanden werden.

ZIFFER 24. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz:**

- alle zuständigen Beamtinnen und Beamten einschliesslich der Justizbeamtinnen und -beamten mit dem Begriff der zeitweiligen Sondermassnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 CEDAW und nach der allgemeinen Empfehlung 25 des Ausschusses vertraut zu machen;

- der Verabschiedung und Umsetzung zeitweiliger Sondermassnahmen (darunter gesetzliche und verwaltungstechnische Massnahmen, Aufklärungs- und Förderprogramme, Zuweisung von Ressourcen und Schaffung von Anreizen, gezielte Einstellung von Personal und Setzung befristeter Ziele und Quoten) gebührende Aufmerksamkeit zu schenken, und zwar in allen öffentlichen und privaten Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert oder benachteiligt sind.

Gewalt gegen Frauen

ZIFFER 4.1 EKF — : Die EKF begrüßte die bisher ergriffenen rechtlichen und anderen Massnahmen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt, verlangte aber ein umfassendes Bundesgesetz zur Gewaltprävention und zum Schutz vor Gewalt sowie den Ausbau der Fachstellen und langfristige Präventionskampagnen etc.

ZIFFER 27. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss ist besorgt** über die anhaltende Verbreitung von Gewalt gegen Frauen einschliesslich häuslicher Gewalt und auch darüber, dass es kein umfassendes innerstaatliches Gesetz über Gewalt gegen Frauen gibt und die Einrichtung und Finanzierung von Unterkünften sowie die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten für die Opfer nicht als Aufgabe des Staates betrachtet werden.

ZIFFER 28. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Er fordert die Schweiz auf:**

- ein umfassendes Gesetz gegen alle Formen von Gewalt gegen Frauen einschliesslich häuslicher Gewalt zu erlassen. Ein solches Gesetz sollte alle Formen von Gewalt gegen Frauen unter Strafe stellen und gewährleisten, dass Frauen und Mädchen, die Opfer von Gewalt sind, unverzüglich Zugang zu Rechtsmitteln und Schutz erhalten und dass die Täter strafrechtlich verfolgt werden. Ein solches Gesetz sollte auch zusätzliche Unterstützungsdienste, einschliesslich Unterkünften für die Opfer, sowie eine staatliche Finanzierung dieser Dienste vorsehen;

- die Fortbildung sowie Programme für Parlamentsmitglieder, Richterinnen und Richter sowie Justizbeamtinnen und -beamte und Amtsträger des öffentlichen Dienstes auszubauen, insbesondere für Strafvollzugs- und Gesundheitspersonal, damit gewährleistet ist, dass sie für alle Formen von Gewalt gegen Frauen sensibilisiert sind und den Opfern angemessene Hilfe anbieten können;

- zur Ausweitung öffentlicher Aufklärungskampagnen über alle Formen von Gewalt gegen Frauen;

- zur Standardisierung von Daten über die Verbreitung verschiedener Formen von Gewalt, die Anzahl von Anzeigen, Ermittlungen und Strafverfahren sowie über die entsprechenden Trends.

Politische Partizipation und Mitwirkung im öffentlichen Leben

ZIFFER 4.3 EKF — Die EKF hat auf ihre zahlreichen Arbeiten und Analysen/Publicationen verwiesen (die vom Ausschuss unten erwähnten Mentoringprojekte und Empfehlungen an Medienschaffende gehen auf diese Arbeiten zurück) und verlangt unter anderem die Durchführung einer landesweiten Öffentlichkeitskampagne für mehr Frauen in der Politik im Vorfeld der Eidgenössischen Nationalratswahlen 2011 sowie die Bereitstellung der erforderlichen Mittel für eine solche Kampagne.

ZIFFER 33. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss nimmt Kenntnis** von den verschiedenen Massnahmen der Schweiz, die darauf abzielen, die Vertretung und Mitwirkung von Frauen in politischen und öffentlichen Entscheidungsprozessen zu verbessern, darunter ein Mentoringprojekt für junge Frauen und Empfehlungen an Journalistinnen und Journalisten, sich für eine egalitäre Berichterstattung über die Kandidatinnen und Kandidaten im Vorfeld von Parlamentswahlen einzusetzen. **Er stellt jedoch mit Sorge fest**, dass diese Massnahmen nicht systematisch und nicht wirksam durchgeführt werden und ist besorgt über die deutliche Unterrepräsentierung von Frauen in Leitungs- und Entscheidungspositionen in öffentlichen Ämtern, die durch Wahl oder Ernennung besetzt werden, in politischen Parteien, im diplomatischen Dienst und im Gerichtswesen. Zudem stellt der Ausschuss mit Sorge fest, dass das Bundesgericht den Einsatz von politischen Quoten und Frauenquoten bei der Besetzung von Ämtern in Legislative, Exekutive und Judikative abgelehnt hat.

ZIFFER 34. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss fordert die Schweiz nachdrücklich auf:**

- nachhaltige gesetzliche und andere Massnahmen mit Benchmarks und konkreten Zeitplänen zu beschliessen, um die Vertretung von Frauen in öffentlichen Ämtern, die durch Wahl oder Ernennung besetzt werden, sowie in politischen Parteien, im diplomatischen Dienst und im Gerichtswesen zu erhöhen;
- zeitweilige Sondermassnahmen zu treffen, um eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern zu erreichen;
- für Frauen, die bereits im öffentlichen Dienst tätig sind oder dies wünschen, mehr Aus- und Fortbildungsprogramme zur Verfügung zu stellen;
- Aufklärungskampagnen über die Notwendigkeit einer uneingeschränkten und gleichberechtigten Mitwirkung der Frauen im politischen und öffentlichen Leben zu verstärken;
- die Medien zu ermutigen, Kandidatinnen und Kandidaten sowie gewählten Vertreterinnen und Vertretern vor allem im Vorfeld von Wahlen die gleiche Sichtbarkeit in den Medien zu gewähren.

Beschäftigung und wirtschaftliche Stärkung

ZIFFER 4.4 EKF — : Die EKF hat vor allem auf die Problematik Kinderbetreuungsplätze / Finanzhilfen und Steuerproblematik hingewiesen und verlangt die Verlängerung der Anstossfinanzierung und die Neuregelung der Kompetenzen zwecks längerfristiger ständiger Aufgabenerfüllung in diesem Bereich.

ZIFFER 37. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss ist besorgt** über das Fortbestehen der horizontalen und der vertikalen Segregation, die dazu führt, dass Frauen vorwiegend in geringer bezahlten Dienstleistungsbereichen tätig sind, eine höhere Arbeitslosenrate haben, immer noch tiefere Löhne als die Männer erhalten und aufgrund ihrer traditionellen Mutterrolle und des nach wie vor bestehenden Mangels an erschwinglichen Kindertagesstätten weiterhin mehrheitlich in denjenigen Bereichen tätig sind, in denen es vorwiegend befristete Arbeitsverträge und Teilzeitarbeit gibt. In diesem Zusammenhang nimmt der Ausschuss auch zur Kenntnis, dass das derzeitige Schweizer Steuermmodell der gemeinsamen Besteuerung von Ehepaaren mit zwei Einkommen, das für Kinderbetreuung kaum Abzüge erlaubt, ein weiteres Hindernis für die Erwerbstätigkeit von Frauen darstellt. Der Ausschuss ist auch besorgt über die geringe Vertretung von Frauen in Management- und Entscheidungspositionen.

ZIFFER 38. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Die Schweiz wird nachdrücklich aufgefordert:**

- sich verstärkt darum zu bemühen, die Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt sicherzustellen, auch durch den Einsatz zeitweiliger Sondermassnahmen mit befristeten Zielen;
- proaktive und konkrete Massnahmen zu ergreifen, um sowohl die horizontale als auch die vertikale Segregation in der Arbeitswelt zu beseitigen, unter anderem durch Bildung, Ausbildung und Umschulung sowie wirksame Durchsetzungsmechanismen;
- auch weiterhin an der Entwicklung von Arbeitsplatzbewertungssystemen zu arbeiten, mit dem Ziel die Lohndifferenz zu verringern und schliesslich aufzuheben;

- mehr Möglichkeit für Frauen zu schaffen, eine Vollzeitbeschäftigung zu finden;
- die Bemühungen um die Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Pflichten und um die Förderung einer partnerschaftlichen Aufteilung der Haus- und Familienarbeit zwischen Frauen und Männern fortzusetzen, indem unter anderem mehr Kindertagesstätten bereitgestellt werden und ein bezahlter Vaterschaftsurlaub eingeführt wird;
- die geplante Steuerreform bald durchzuführen, um die Belastung von Ehepaaren mit zwei Einkommen zu verringern.

Ehe- und Familienfragen

ZIFFER 4.6 EKF — Die EKF hat auf die Ergebnisse ihrer Armutsstudie und die daraus abgeleiteten Forderungen hingewiesen und führte diese Zusammenhänge näher aus.

ZIFFER 41. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss stellt mit Sorge fest**, dass die in der Schweiz geltenden gesetzlichen Vorschriften zur Güterteilung bei einer Scheidung nicht genügend auf die unterschiedliche Situation der Ehegatten eingehen, welche das Ergebnis der traditionellen Rollenverteilung im Berufsleben und in der Familie ist. Diese Rollenverteilung führt oft dazu, dass der Mann über ein erhebliches Humankapital und eine entsprechende Erwerbsfähigkeit verfügt, während bei Frauen hier häufig Lücken bestehen. Infolgedessen sind Ehefrauen oft nicht gleichermassen an den ökonomischen Folgen der Ehe und der Ehescheidung beteiligt (Problematik der sogenannten «Mankofälle»). Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass weder die geltende Gesetzgebung noch die herrschende Rechtsprechung der Verteilung der künftigen Erwerbsfähigkeit oder des künftigen Humankapitals Rechnung trägt, um mögliche geschlechtsspezifische wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen den Ehegatten zu kompensieren. Zudem ist er besorgt darüber, dass die Umsetzung des neuen Scheidungsrechts im Hinblick auf den Ausgleich der Ansprüche aus der beruflichen Vorsorge (Art. 122 ff. Zivilgesetzbuch) vom Standpunkt der Gleichstellung der Geschlechter nicht zufriedenstellend ist. Schlussendlich ist er besorgt darüber, dass Frauen, die (unverheiratet) in De-facto-Partnerschaften leben, nach dem Ende einer solchen Partnerschaft keine wirtschaftlichen Ansprüche haben und keinen wirtschaftlichen Schutz geniessen.

ZIFFER 42. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss fordert die Schweiz nachdrücklich auf:**

- die Ergebnisse der Studie über die Auswirkungen des neuen Scheidungsrechts, die die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF im Juni 2007 veröffentlichte, zu nutzen und sich sehr ernsthaft mit den Empfehlungen dieser Kommission zu befassen, um die geschlechtsspezifischen und wirtschaftlichen Ungleichheiten nach einer Scheidung auszugleichen;
- den Gesetzesentwurf in Angriff zu nehmen um sicherzustellen, dass während des Entscheidungsprozesses über Unterhaltszahlungen oder Alimente nach einer Scheidung oder Trennung jeglicher finanzielle Fehlbetrag gleichermassen auf beide Ehegatten aufgeteilt wird;
- durch gesetzliche Massnahmen zu gewährleisten, dass Frauen in De-facto-Partnerschaften den gleichen wirtschaftlichen Schutz geniessen wie verheiratete Frauen, und zwar in Form einer Anerkennung ihres Anspruchs auf Teilhabe an dem während der Partnerschaft erworbenen Zugewinn im Einklang mit der allgemeinen Empfehlung 21 des Ausschusses.

Nationale Menschenrechtsinstitution

ZIFFER 4.1 EKF — Die EKF setzt sich für die Stärkung von Menschenrechtsinstitutionen in der Schweiz ein. Sie reichte im Juni 2008 beim International Coordination Committee of National Human Rights (ICC) des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte ein Gesuch um Akkreditierung als nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ein und erhielt aufgrund der als unzureichend betrachteten Erfüllung der Pariser Prinzipien die Akkreditierung mit Status C. Sie fordert die Schaffung einer Menschenrechtsinstitution, die den Pariser Prinzipien entspricht.

ZIFFER 45./46. CEDAW-EMPFEHLUNGEN — **Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis**, dass die Schweiz die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution im Einklang mit den Pariser Prinzipien erwägt, dass ein Pilotprojekt zur Einrichtung von Menschenrechtsnetzwerken und -konsultationsprozessen angelaufen ist und dass anschliessend über den Vorschlag entschieden werden soll. Er ersucht um ausführlichere Informationen über die Durchführung und das Ergebnis des Pilotprojekts und über die Fortschritte auf dem Weg zur Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution im nächsten Bericht der Schweiz an den CEDAW-Ausschuss.