



---

# CEDAW-Leitfaden für die Rechtspraxis

Das Übereinkommen CEDAW und sein internationales Mitteilungsverfahren

**Nützliches und Wissenswertes für die Anwaltspraxis**

Ein Online-Tool der EKF: [www.frauenkommission.ch](http://www.frauenkommission.ch) > Publikationen

---

## Teil 4 Modellbeispiele aus der Anwalts- und Gerichtspraxis

### Modellbeispiel 12: Häusliche Gewalt

#### Schutzpflichten für «Sans-Papiers»

#### Rechtliche Argumentation für die Praxis

##### Handlungs- pflichten für Be- hörden

Die CEDAW-Bestimmungen sind für die Schweizer Behörden verbindlich. Sie verpflichten Gesetzgebung und rechtsanwendende Behörden zu konkretem Handeln (vgl. dazu BGE 137 I 305, im Detail in Teil 5).

##### Anwendung im Einzelfall

Die CEDAW-Bestimmungen lassen sich, soweit sie als justiziabel gelten, im Einzelfall direkt vor den administrativen und gerichtlichen Behörden anrufen. Aber auch wenn die Gerichte und die Verwaltung eine direkte Anwendbarkeit der Bestimmungen verneinen, sind sie im Zuge der völkerrechtskonformen Auslegung eidgenössischer und kantonaler Normen (auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene) zu beachten (vgl. dazu im Detail Teil 3 des Leitfadens). Präzisiert durch Allgemeine Empfehlungen und durch die Jurisprudenz des Ausschusses im Rahmen der Mitteilungsverfahren können sie wichtige rechtliche Argumente liefern, um die Verpflichtungen aus dem Diskriminierungsverbot im Einzelfall zu konkretisieren.

Die CEDAW-Staatenberichte und die Abschliessenden Bemerkungen des Ausschusses zu diesen Berichten können auch für die Argumentation in administrativen oder gerichtlichen Verfahren nützlich sein, im Besonderen, wenn es um den Nachweis struktureller Benachteiligungen bestimmter Gruppen von Frauen oder (indirekt) diskriminierender Praktiken geht.

##### Internationale Beschwerden

Schliesslich bietet das CEDAW-Mitteilungsverfahren eine Möglichkeit, gegen letztinstanzliche Entscheide von Schweizer Behörden beim Ausschuss «Beschwerde» (offizielle Bezeichnung: «Mitteilung») einzulegen. Allerdings bedarf es hier der sorgfältigen Abwägung mit anderen internationalen Rechtsschutzmöglichkeiten. In einigen Bereichen wird die Beschwerde an die EMRK im Vordergrund stehen (vgl. dazu Teil 6 des Leitfadens).

##### Bedeutung für die Praxis

Die Praxis der Schweizer Gerichte und Behörden bezieht sich nur in wenigen Einzelfällen ausdrücklich auf das Übereinkommen CEDAW. Es ist nicht

zu erwarten, dass sich diese Praxis rasch verändern wird. Eine zunehmende Anzahl von Anwältinnen und Anwälten verwendet aber das Übereinkommen zur Verstärkung der rechtlichen Argumentation in verschiedenen Rechtsgebieten. Zudem werden Anwältinnen und Anwälte, die für einen bestimmten Fall das individuelle Mitteilungsverfahren ins Auge fassen, von der ersten Instanz an mit CEDAW-Bestimmungen argumentieren müssen. Sonst besteht die Gefahr, dass der Ausschuss das Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs als nicht erfüllt betrachtet und deshalb die Mitteilung zurückweist, ohne sie materiell zu behandeln.

### Konkrete Beispiele

Die 16 Modellbeispiele in diesem Teil zeigen Sachverhalte aus ausgewählten Rechtsbereichen der anwaltlichen Praxis. Mit Ausnahme der Beispiele 1, 3 und 8, die sich auf Bundesgerichtsentscheide beziehen, bauen die Beispiele auf fiktiven Sachverhalten auf. Sie skizzieren die anwendbaren schweizerischen Normen, verweisen auf die relevanten Bestimmungen des Übereinkommens und zeigen beispielhaft, wie die rechtliche Argumentation mit dem Übereinkommen aussehen kann. Sie sollen Anwältinnen und Anwälte darin unterstützen, das Argumentationspotential des Übereinkommens für ihre Arbeit konkret zu nutzen.

### Inhalt

**Modellbeispiel 1:** Erwerbsleben: Zulässigkeit von Quoten

**Modellbeispiel 2:** Erwerbsleben: Ausschluss einer Bewerberin aus dem Anstellungsverfahren

**Modellbeispiel 3:** Erwerbsleben: Lohngleichheit

**Modellbeispiel 4:** Erwerbsleben: Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz

**Modellbeispiel 5:** Erwerbsleben: Freistellung wegen Schwangerschaft

**Modellbeispiel 6:** Sozialversicherungsrecht: IV-Rentenberechnung aufgrund des hypothetischen Einkommens

**Modellbeispiel 7:** Eherecht: Berechnung des hypothetischen Einkommens bei Trennung und Scheidung

**Modellbeispiel 8:** Eherecht: Berechnung des familienrechtlichen Unterhalts, Mankoverteilung

**Modellbeispiel 9:** Eherecht: Aufbau der Altersvorsorge nach der Scheidung

**Modellbeispiel 10:** Eherecht: Aufteilung ehelicher Güter bei Scheidung

**Modellbeispiel 11:** Häusliche Gewalt: Schutzpflichten und Nachweis von Gewalt

**Modellbeispiel 12: Häusliche Gewalt: Schutzpflichten für «Sans-Papiers»**

**Modellbeispiel 13:** AusländerInnenrecht: Aufenthaltsrecht und Integration

**Modellbeispiel 14:** AusländerInnenrecht: Aufenthaltsrecht und berufliche Integration

**Modellbeispiel 15:** Frauenhandel: Schutz von Opfern von Frauenhandel

**Modellbeispiel 16:** Asylrecht: Geschlechtsspezifische Verfolgung

**Alle Modellbeispiele als PDF:**

[www.frauenkommission.ch](http://www.frauenkommission.ch)

> Publikationen > CEDAW-Leitfaden > Modellbeispiele

---

## Modellbeispiel 12: Häusliche Gewalt Schutzpflichten für «Sans-Papiers»

**Sachverhalt** Die Ecuadorianerin Frau Z. lebt mit ihrem Mann ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Sie wird immer wieder Opfer häuslicher Gewalt. Nach einem massiven Übergriff ihres Mannes geht sie zur Polizei, um Klage einzureichen.

**Anwendbares Schweizer Recht** Bei der Anhörung eröffnet ihr der Staatsanwalt, dass er gegen sie eine Untersuchung wegen illegalem Aufenthalt einleiten will. In der Folge wird sie nach Art. 115b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, SR 142.20) zu einer Geldstrafe verurteilt, welche im Strafregister eingetragen wird. Der Staatsanwalt leitet den Fall an die für die Aufenthaltsbewilligungen zuständige Behörde weiter, die die Ausschaffung von Frau Z. einleiten soll.

**Argumentation mit CEDAW** Auch ohne Aufenthaltsbewilligung kann sich Frau Z. auf die Bestimmung des CEDAW-Übereinkommens als internationales menschenrechtliches Instrument berufen.

Frau Z. kann eine Diskriminierung nach **Art. 1 CEDAW** geltend machen, da die Definition der Diskriminierung der Frau nach Art. 1 CEDAW Gewalt gegen Frauen miteinschliesst (d.h. jede Form von Gewalt gegen eine Frau, weil sie eine Frau ist, oder von Gewalt, die Frauen besonders betrifft).

Frau Z. könnte sich auch auf **Art. 2 lit. c, d, e und f CEDAW** berufen. Diese Bestimmungen sehen nämlich vor, dass die Mitgliedstaaten aktiv Massnahmen ergreifen müssen. Der Staat hat gemäss Art. 2 lit. c, d, e und f positive Verpflichtungen. Art. 2 lit. c verpflichtet die Vertragsstaaten, den gesetzlichen Schutz der Rechte von Frauen zu gewährleisten und Frauen durch die nationalen Gerichte und sonstige öffentliche Einrichtungen vor Diskriminierung zu schützen. Art. 2 lit. d verpflichtet die Vertragsstaaten, diskriminierende Handlungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle Einrichtungen und Behörden im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln. Art. 2 lit. e schreibt geeignete Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung durch private Personen und Organisationen vor. Art. 2 lit. f verpflichtet zur Änderung diskriminierender Gesetze und Praktiken. Im Besonderen gilt:

- Die Allgemeine Empfehlung Nr. 28/2010 betreffend grundlegende Pflichten der Vertragsstaaten aufgrund von Artikel 2 des Übereinkommens präzisiert, dass sich Artikel 2 nicht darauf beschränkt, die von den Vertragsstaaten ausgehende direkte und indirekte Diskriminierung der Frauen zu verbieten. Er verlangt von den Staaten auch, alle notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Diskriminierung durch Privatpersonen zu verhindern.

- In seiner Empfehlung 19/1992 zu Gewalt gegen Frauen hat der Ausschuss klar präzisiert, dass die Vertragsparteien gewährleisten sollten, dass die Gesetze zur Unterbindung von Gewalt allen Frauen den geeigneten Schutz bieten und ihre Unverletzlichkeit und Würde achten. Die Allgemeine Empfehlung 28/2010, hält weiter fest, dass die Vertragsstaaten Massnahmen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen ergreifen müssen (Ziffer 19), und beruft sich dabei auf die Empfehlung 19/1992.

Im vorliegenden Fall kann argumentiert werden, dass die Behörden ihre Schutzpflichten verletzen: Sie gewähren Frau Z. keinen Schutz vor Diskriminierung bzw. Gewalt, sondern konzentrieren sich vielmehr auf die zusätzliche Bestrafung des Opfers wegen ausländerrechtlicher Vergehen.

**Allgemeine Empfehlungen** <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

Die Angst, bei einer Anzeige des gewalttätigen Ehemannes selbst wegen ausländerrechtlicher Vergehen verurteilt und allenfalls gar ausgewiesen zu werden, behindert den staatlichen Schutz für gefährdete Frauen. Die systematische Verurteilung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, ist an sich schon problematisch, denn sie schränkt deren Zugang zum Rechtsschutz ein. Die Verurteilung wegen illegalen Aufenthalts von Ausländerinnen, die häusliche Gewalt anzeigen, stellt jedoch eine schwerwiegende Verletzung des CEDAW-Übereinkommens dar.

Vgl. die **Abschliessenden Bemerkungen 2016** des Ausschusses CEDAW zum 4./5. Staatenbericht der Schweiz, [https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/170223\\_CEDAW\\_Empfehlungen\\_2016\\_inoffizielle\\_deutsche\\_Uebersetzung.pdf](https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/170223_CEDAW_Empfehlungen_2016_inoffizielle_deutsche_Uebersetzung.pdf) (nicht offizielle deutsche Übersetzung); [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/CHE/CO/4-5&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/CHE/CO/4-5&Lang=En) (in den sechs offiziellen UN-Sprachen)

Vgl. auch die **Abschliessenden Bemerkungen 2009** des Ausschusses CEDAW zum Dritten Bericht der Schweiz, N. 27f. [https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/090820\\_CEDAW\\_Empfehlungen\\_2009\\_D.pdf](https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/090820_CEDAW_Empfehlungen_2009_D.pdf) (nicht offizielle deutsche Übersetzung); [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fCHE%2fCO%2f3&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fCHE%2fCO%2f3&Lang=en) (in den sechs offiziellen UN-Sprachen)

Vgl. auch die **«Views» des Ausschusses** zu Art. 1, 2 lit. c, 2 lit. d, 2 lit. f, zitiert in Teil 6: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=17](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=17)

## Weitere internationale Normen

Gemäss Art. 50 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (**Istanbul-Konvention**, SR 0.311.35), die seit 2018 auch für die Schweiz gilt, sind die Polizei bzw. die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet «sofort und angemessen auf alle in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt (zu) reagieren, indem sie den Opfern umgehend geeigneten Schutz bieten» (Abs. 1). Die Vertragsparteien haben sodann die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen zu treffen, «um sicherzustellen, dass sich die zuständigen Strafverfolgungsbehörden sofort und angemessen an der Prävention von und am Schutz vor allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt beteiligen, einschliesslich des Einsatzes vorbeugender operativer Massnahmen und der Erhebung von Beweisen (Abs. 2). Gemäss Art. 59 Istanbul-Konvention sollen die Vertragsparteien dem Opfer einen verlängerbaren Aufenthaltstitel erteilen, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Lage des Opfers oder für die Zusammenarbeit mit den Ermittlungs- oder Strafbehörden notwendig ist (Abs. 3).

Die Schweiz hat allerdings einen Vorbehalt zu dieser Bestimmung gemacht: «Die Schweiz behält sich vor, die Vorschriften in Artikel 59 nicht oder nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Bedingungen anzuwenden.»

## Impressum

CEDAW-Leitfaden für die Rechtspraxis. Das Übereinkommen CEDAW und sein internationales Mitteilungsverfahren. Nützliches und Wissenswertes für die Anwaltspraxis. Ein Online-Tool der EKF. Bern, erste elektronische Veröffentlichung 2012, letztmals aktualisiert 1. Januar 2019.

Herausgeberin: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF.

Erarbeitet von Dr. iur. Erika Schläppi, Rechtsanwältin, in enger Zusammenarbeit mit den Rechtsexpertinnen und Rechtsanwältinnen Dr. iur. Kathrin Arioli, lic. iur. Jeanne DuBois, lic. iur. Myriam Grütter, lic. iur. Christina Hausammann, lic. iur. Charlotte Iselin, Prof. Dr. iur. Regula Kägi-Diener, Dr. iur. Stephanie Motz, Dr. iur. Caterina Nägeli, DAS in Law Luzia Siegrist und Prof. Dr. iur. Judith Wytttenbach.

Veröffentlichung ausschliesslich auf: [www.frauenkommission.ch](http://www.frauenkommission.ch) > Publikationen  
Verfügbar auf Deutsch und Französisch.