



---

# 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 15: Frauenhandel

#### Schutz von Opfern von Frauenhandel

#### 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 15: Frauenhandel

### Schutz von Opfern von Frauenhandel

#### Sachverhalt

Eine junge Frau aus der Mongolei stellt in einem Bundesasylzentrum ein Asylgesuch. In der Befragung zu den Asylgründen macht sie geltend, dass sie nicht mehr bei ihrer Familie auf dem Land leben können und in die Hauptstadt migriert sei, wo sie versucht habe, sich alleine durchzubringen. Eines Tages sei sie von einer mongolischen Frau angesprochen worden, die ihr versprochen habe, sie nach Europa zu bringen, wo sie arbeiten und eine Ausbildung machen könne. Sie sei dann zuerst nach Russland gereist und von da mit dem Auto nach Deutschland. In Deutschland sei sie mit ihrer Begleiterin in den Zug umgestiegen. Man habe ihr als Zielland Frankreich angegeben. Beim Zwischenhalt in Zürich sei die Begleiterin plötzlich verschwunden und ein Mann sei aufgetaucht. Da habe sie beschlossen, sich abzusetzen. Sie begründet ihr Asylgesuch damit, dass sie in der Mongolei keinerlei Zukunftsaussichten habe.

Einer Mitarbeiterin im Bundesasylzentrum fällt auf, dass die junge Frau psychisch unter grossem Druck zu stehen scheint. Sie vermutet, dass die Frau unfreiwillig der Prostitution nachgeht und arrangiert ein Gespräch mit einer Beratungsstelle. Dabei stellt sich heraus, dass die Frau bereits in Russland einige Zeit zur Arbeit als Prostituierte gezwungen wurde. Zur aktuellen Situation in der Schweiz möchte sie nichts sagen und sie fürchtet sich davor, eine Strafanzeige gegen ihre Peiniger in der Schweiz einzureichen.

Das Staatssekretariat für Migration lehnt das Asylgesuch mangels Glaubhaftmachung der Verfolgung und aufgrund widersprüchlicher Angaben betreffend zeitlichem Ablauf und Reiseweg ab und setzt ihr eine Wegweisungsfrist, ohne weitere Abklärungen zu treffen oder Schutzmassnahmen anzuordnen.

#### Anwendbares Schweizer Recht

Art. 30 Abs. 1 lit. e Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, SR 142.20) in Verbindung mit Art. 35 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201); Art. 182 Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0); Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, SR 312.5)

Eine begründete Furcht vor Verfolgung durch die Peiniger in der Mongolei kann aber auch im Rahmen des Asylverfahrens auf Beschwerdeebene vor Bundesverwaltungsgericht geltend gemacht werden, vgl. Art. 3 Abs. 1 AsylG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 AsylG zu den frauenspezifischen Fluchtgründen.

Überdies kann sich in einem solchen Fall der Wegweisungsvollzug als unzulässig oder unzumutbar i.S.v. Art. 83 Abs. 1 und Abs. 3 bzw. Abs. 4 AIG erweisen, wenn glaubhaft gemacht ist, dass bei einer Rückkehr in den Her-

kunftsstaat ein unmittelbares Risiko einer erneuten Rekrutierung oder Vergeltungsmassnahmen besteht und somit eine Verletzung von Art. 4 EMRK droht (BVGE 2016/27 E. 5.3.1).

### Argumentation mit CEDAW

Die Schweiz hat die Pflicht, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren und zu schützen. Dies ergibt sich aus Art. 6 CEDAW (Pflicht zur Abschaffung des Frauenhandels) in Verbindung mit Art. 2 Bst. b-e CEDAW (Pflichten zum Verbot von Diskriminierung, zum Schutz der Rechte der Frauen, Unterlassung von diskriminierenden Praktiken der Behörden, Beseitigung diskriminierender Handlungen von Privaten), Art. 3 CEDAW (Pflicht zur Sicherung der Entfaltung und Förderung der Frau) und Art. 5 Abs. 1 CEDAW (Bekämpfung von Geschlechterstereotypen).

Für eine detaillierte Argumentation mit CEDAW zum Asylverfahren vgl. Modellbeispiel 16.

Folgende Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechts-Ausschusses sind zur Interpretation der genannten Bestimmungen heranzuziehen:

- Allgemeine Empfehlungen **Nr. 35/2017 und Nr. 19/1992** zur Gewalt gegen Frauen: Der Begriff «Diskriminierung» beinhaltet auch geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen – insbesondere auch sexuelle Ausbeutung sowie Ausbeutung der Arbeitskraft.
- Allgemeine Empfehlung **Nr. 26/2008** zur Situation der Arbeitsmigrantinnen. Hier wird eine Reihe von Problemen aufgegriffen, mit denen auch gehandelte und ausgebeutete Frauen kämpfen.
- Allgemeine Empfehlung **Nr. 28/2010** zu den grundlegenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Bezug auf das Recht auf Nichtdiskriminierung: Die Empfehlungen umschreiben die Pflicht des Staates («due diligence»), Diskriminierung durch private Dritte zu verhindern, ansonsten die Verletzung dem Staat zuzurechnen sei (Ziff. 13).
- Allgemeine Empfehlung **Nr. 32/2014** zu den geschlechtsbezogenen Dimensionen des Flüchtlingsbegriffs, des Asyls, der Nationalität und der Staatenlosigkeit von Frauen: Frauenhandel ist eine geschlechtsspezifische Form der Verfolgung und Staaten sind verpflichtet, ihre Verfahren so zu gestalten, dass Opfer von Frauenhandel früh identifiziert werden (Ziff. 15, 44-46).

**Allgemeine Empfehlungen Nr. 35/2017, Nr. 19/1992/, Nr. 26/2008, Nr. 28/2010, Nr. 32/2014**

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

Vgl. auch die «Views» des Ausschusses zu Art. 6, 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)

### Im vorliegenden Fall

Im vorliegenden Fall haben die Schweizer Migrationsbehörden ihre Pflichten zur Beseitigung des Frauenhandels und zum Schutz der Opfer von Diskriminierungen im Lichte der erwähnten CEDAW-Bestimmungen und ihre entsprechende «due diligence» verletzt:

- Sie haben keine Massnahmen ergriffen, um dem Vorwurf des Menschenhandels nachzugehen, obwohl es dafür verschiedene Anzeichen gab.
- Die Gesuchstellerin wurde nicht als Opfer von Frauenhandel identifiziert, so dass keine Bemühungen zur Schutzgewährung gemäss AIG eingeleitet wurden. Laut BGE 2C\_373/2017 haben Opfer von Menschenhandel Anspruch auf eine Kurzaufenthaltsbewilligung in der Schweiz, soweit ihre Anwesenheit für die Dauer eines entsprechenden polizeilichen Ermittlungs- und Strafverfahrens erforderlich ist. Sodann kam sie auch nicht in den Genuss der Rechte gemäss Opferhilfegesetz.
- Die Schweiz muss die Gesuchstellerin bzw. Beschwerdeführerin im Rahmen des Asylverfahrens vor geschlechtsspezifischen Formen der Verfolgung in der Mongolei, wie z.B. einer erneuten Rekrutierung oder geschlechtsspezifischer Gewalt, schützen und ihr aufgrund ihres Geschlechts Asyl gewähren. Eventualiter kann die vorläufige Aufnahme gestützt auf die Unzulässigkeit oder Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs erteilt werden, wenn eine unmittelbare Gefahr einer erneuten Rekrutierung oder Vergeltungsmassnahmen und daher eine Verletzung von Art. 4 EMRK droht.

### Weitere internationale Regeln

Die positiven Massnahmen, die ein Staat zu ergreifen hat, um Opfer von Menschenhandel zu schützen, sind in folgenden internationalen Verträgen umschrieben, welche der CEDAW-Ausschuss für die Präzisierung der Schutzpflichten der Staaten heranzieht:

- Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. Dezember 2000 (in Kraft für die Schweiz seit 2006, SR 0.311.542;
- Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (in Kraft für die Schweiz seit 2013, SR 0.311.543;
- Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels vom 5. April 2011. Diese ist *nicht bindend* für die Schweiz, stellt aber den aktuellen Standard in den Ländern der EU dar.
- Art. 4 EMRK und die Rechtsprechung des EGMR zu Menschenhandel (vgl. die Fallsammlung hierzu in [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Trafficking\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Trafficking_ENG.pdf));

- UNHCR, «Guidelines on international protection: the application of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked», guideline No. 7 (HCR/GIP/06/07)

<https://www.unhcr.org/fr/4ad2f81e1a.pdf>

Vgl. die **Abschliessenden Bemerkungen 2016** des Ausschusses CEDAW zum 4./5. Staatenbericht der Schweiz, N. 29

[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 des Ausschusses CEDAW von 2009** zum Dritten Staatenbericht der Schweiz, N. 29f

[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)

## 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 Wyttenbach.

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