

Frauenrechte und Menschenrechte: Wie kann die schweizerische Gleichstellungspolitik die internationale Dynamik besser nutzen?

Eine Studie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen

La version française de cette étude sera disponible sur www.comfem.ch au début de 2008.

VON ERIKA SCHLÄPPI

Einleitung: Warum diese Studie?

Selbstverständlich ist die unterschiedliche Situation von Frauen und Männern in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik heute nicht nur in der Schweiz, sondern überall auf der Welt ein Thema, das in der Öffentlichkeit regelmässig und oft kontrovers diskutiert wird. In den einzelnen Staaten, aber auch in der internationalen Staatengemeinschaft steht das Verhältnis zwischen den Geschlechtern in verschiedenen Lebensbereichen auf der Tagesordnung. Die internationale Debatte um Frauenrechte, Menschenrechte und Geschlechterdiskriminierung hat in den letzten Jahren eine rechtliche und politische Dynamik entwickelt, die in der Schweiz nur teilweise wahrgenommen worden ist.

Die schweizerische Frauenbewegung orientierte sich vor allem in den 1970er und 1980er Jahren auch an internationalen Trends. So war etwa der schweizerische Frauenkongress von 1975, der am Anfang der Verfassungsinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» stand und die sofortige Schaffung eines «eidgenössischen Organs für Frauenfragen» forderte, vor allem als schweizerischer Beitrag zum internationalen Jahr der Frau konzipiert. Die Botschaft des Bundesrates von 1979 zur Verfassungsinitiative bzw. zum Gegenvorschlag des Bundesrates zeigt, dass der Vergleich mit anderen europäischen Ländern und ihren Erfahrungen wichtige Argumente für die Debatte in der Schweiz lieferte.

Nicht zuletzt gestützt auf die neue Bestimmung zur Gleichstellung, die 1981 nach dem Willen der Mehrheit der Schweizer Bevölkerung und der Kantone in die Bundesverfassung eingefügt wurde, sind in den letzten 25 Jahren viele geschlechtsspezifische Ungleichheiten aus Gesetzen und Politik verschwunden. Heute geht es nicht mehr primär um die Beseitigung formeller Ungleichheiten, sondern um die (noch komplexere) faktische Gleichstellung. Trotz des grossen Einsatzes einiger

Frauenorganisationen rund um die Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995 (vgl. zum Beispiel die NGO-Koordination Post-Beijing) ist der internationale Bezugsrahmen in der schweizerischen Debatte in den letzten Jahren in den Hintergrund gerückt. Viele Frauen und Männer, die sich für Gleichstellung engagieren, konzentrieren sich in pragmatischer Weise auf die Lösung konkreter Probleme. Die internationale Diskussion scheint vielen von ihnen zu abstrakt, als dass sie daraus Nützliches für die eigene Arbeit ableiten könnten. Allerdings riskiert dieses pragmatische Engagement für die Sache der Frau oft, Probleme allzu isoliert anzugehen und strukturelle Zusammenhänge (und manchmal auch das Ziel der Geschlechtergleichstellung) aus den Augen zu verlieren.

Indessen kann und muss sich auch praktische Gleichstellungsarbeit an internationalen Standards und internationalen Diskussionen orientieren. Es geht darum, die internationale Dynamik so weit als möglich auch für die politische Debatte und die praktische Arbeit in der Schweiz auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Themenbereichen zu nutzen. Die internationale Dimension ist damit nicht ein neues, zusätzliches Thema, mit dem sich die schweizerische Gleichstellungspolitik auch noch befassen sollte. Vielmehr sollen die internationalen Normen, Instrumente und Mechanismen dazu beitragen, das gleichstellungspolitische Engagement in der Schweiz zu stärken. Vor einigen Jahren hat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann bereits eine Analyse zur Bedeutung der Menschenrechte für die Gleichstellung in der Schweiz publiziert.¹ Die vorliegende Studie setzt sich mit der Frage auseinander, welche Instrumente und Mechanismen sich für die Nutzung in der Schweiz besonders eignen und was dies im Besonderen für die Arbeit der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) bedeuten könnte.

Inhaltsübersicht	
Einleitung: Warum diese Studie?	43
1 Frauenrechte und Menschenrechte: die Grundlagen	45
1.1 Die wichtigsten internationalen Standards zur Gleichstellung	45
1.1.1 Die menschenrechtlichen Übereinkommen der UNO und des Europarates	
1.1.2 Das Übereinkommen gegen Frauen-diskriminierung CEDAW	
1.1.3 Die Übereinkommen der internationalen Arbeitsorganisation IAO	
1.1.4 Die politischen Erklärungen zu gleichstellungsrelevanten Themen	
1.2 Die gleichstellungsrelevanten Bestimmungen im Detail	47
1.2.1 Diskriminierungsverbote	
1.2.2 Gebote der faktischen Gleichstellung	
1.2.3 Das Übereinkommen CEDAW: Auftrag zur umfassenden Gleichstellung der Geschlechter	
1.3 Die internationalen Kontrollmechanismen	50
1.3.1 Der Grundsatz: die Verpflichtung der Staaten zur Umsetzung	
1.3.2 Internationale politische Kontrollmechanismen	
1.3.3 Die vertraglichen Kontrollmechanismen	
a) Die verschiedenen Kontrollgremien	
b) Individualbeschwerden	
c) Staatenberichte: Umfassende Kontrolle der Umsetzung	
d) Verbandsbeschwerden im Bereich der Sozialrechte	
e) Staatenbeschwerden	
f) Untersuchungsverfahren	
2 Menschenrechte und Frauenrechte: Herausforderungen und internationale Trends	53
2.1 Die Grenzen des internationalen Menschenrechtssystems	53
2.2 Sind Menschenrechte Frauenrechte? Unterschiedliche feministische Sichtweisen	54
2.2.1 Die liberale Sichtweise	
2.2.2 Die radikale Sichtweise	
2.2.3 Die Differenztheorie	
2.2.4 Die feministische Skepsis gegenüber internationalen Menschenrechten	
2.3 Werden Menschenrechte Frauenrechte? Internationale Trends	56
2.3.1 Wachsende staatliche Verantwortung für Menschenrechte in der Privatsphäre	
2.3.2 Von den klassisch-liberalen Rechten zu einem ganzheitlicheren Begriff der Menschenrechte	
2.3.3 Männliche Vorverständnisse und dynamische Auslegung	
2.3.4 Neue Umsetzungsmethoden	
2.3.5 Gender Mainstreaming	
2.4 Fazit	59

3 Die internationalen Verpflichtungen und ihre Umsetzung in der Schweiz	59
3.1 Welche konkreten Pflichten? Die Auslegung abstrakter Bestimmungen	59
3.1.1 Die Auslegungsregeln	
3.1.2 Die «dynamische Auslegung»	
3.1.3 Gleichstellungsrelevante Auslegungsbeispiele	
3.2 Der Grundsatz des Vorrangs völkerrechtlicher Verpflichtungen	61
3.3 Die traditionelle Unterscheidung in «justiziable» und «nicht-justiziable» Rechte	61
3.4 Die aktuelle Sicht: Differenzierte Verpflichtungsschichten	62
3.5 Menschenrechte als «konstitutive Ordnungsprinzipien»	62
3.6 Die Frage der direkten Anwendbarkeit des Übereinkommens gegen die Diskriminierung der Frau	63
3.7 Kurzer Ausblick auf die verfassungsrechtliche Diskussion der Schweiz im Lichte der internationalen Standards	64
4 Was bringt der explizite Bezug zur internationalen Debatte in der Schweiz?	65
4.1 Zusätzliche internationale Legitimität	65
4.2 Internationale und nationale Verantwortlichkeit	65
4.3 Gelegenheiten für eine gesamtschweizerische und bereichsübergreifende Beurteilung der Situation	66
4.4 Rechtliche Argumente für die Umsetzung der Gleichstellung	66
4.5 Neue Erkenntnisse aus dem Ländervergleich	67
4.6 Zusammenfassung: das Potenzial – und die Hindernisse für seine Nutzung	67
5 Die Konsequenzen für die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF): Wie könnte sie das Potenzial besser nutzen?	68
5.1 Die heutige Rolle der EKF	68
5.2 Die Möglichkeiten der EKF	68
5.3 Elemente einer künftigen Strategie	68
5.4 Bedarf an Ressourcen	69

1 Frauenrechte und Menschenrechte: die Grundlagen

1.1 Die wichtigsten internationalen Standards zur Gleichstellung

1.1.1 Die menschenrechtlichen Übereinkommen der UNO und des Europarates

Als sich die Vereinten Nationen aus den Siegermächten des zweiten Weltkriegs konstituierten, waren die «fundamentalen Menschenrechte» und die «gleichen Rechte für Männer und Frauen» explizit wichtige Grundsteine dieser neu entstehenden internationalen Gemeinschaft. Die UNO-Charta setzt der Weltorganisation unter anderem zum Ziel, Menschenrechte für alle zu fördern, ohne Unterschiede nach Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion.

Die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**, welche die grosse Mehrheit der Mitglieder der UN-Generalversammlung 1948 verabschiedete, listete die Menschenrechte und Grundfreiheiten zum ersten Mal auf universeller Ebene auf. Die Erklärung, die allerdings formell nicht als verbindlich gilt, knüpfte an die «allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnende Würde» und «ihre gleichen und unveräusserlichen Rechte» an und präziserte, dass jeder Mensch Anspruch auf die in der Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten habe, ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse oder Geschlecht usw.²

In seinem Bemühen, nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs ein neues politisches Europa aufzubauen und Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte neu auf regionaler Ebene zu verankern, verabschiedete der Europarat bereits 1950 ein für die Vertragsstaaten verbindliches Übereinkommen, die **Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (kurz: Europäische Menschenrechtskonvention EMRK)**. Sie enthält eine Liste von bürgerlichen und politischen Rechten und ein allgemeines Diskriminierungsverbot, das auch Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechtes einschliesst. Die EMRK wurde in den letzten 50 Jahren mit einer Reihe von Zusatzprotokollen ergänzt.³

Die **Europäische Sozialcharta** bezieht sich demgegenüber auf wirtschaftliche und soziale Rechte. Die ursprüngliche Fassung von 1961 wies zwar in der Präambel darauf hin, dass soziale Rechte ohne Diskriminierung ausgeübt werden sollen, aber ihre verbindlichen Bestimmungen erwähnten weder Diskriminierungsverbot noch Gleichstellung der Geschlechter. Vielmehr verankerte die Sozialcharta soziale Rechte für «alle» und für «jedermann», ohne Frauen und Männer explizit zu erwähnen. Frauen erschienen explizit nur in ihrer reproduktiven Rolle: Sie wurden vor allem als Schwangere und Mütter besonders geschützt. Die **revidierte Fassung von 1996** hat gerade hinsichtlich der Geschlechterbeziehungen wesentliche Änderungen gebracht. Sie enthält nun ein allgemeines Diskriminierungsverbot (Teil V, Art. E), verankert ein Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes (Art. 20) und präzisiert, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Familienpflichten ein Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung haben (Art. 27).⁴

Auf universeller Ebene gelang die verbindliche Verankerung der Menschenrechte vorerst nicht: Die ideologischen Auseinandersetzungen des Kalten Krieges verhinderten lange Zeit

eine Einigung darüber, welche Aspekte der Menschenwürde denn als Menschenrechte anerkannt werden sollten. Erst 1966 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die **beiden Menschenrechtspakte**, die in ihrer Teilung die ideologischen Haltungen des Westens und des Ostens widerspiegeln. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) reflektierte die menschenrechtlichen Prioritäten der sozialistischen Länder und stellte die kollektive soziale Sicherung der Menschen in den Vordergrund. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II) listete die klassischen liberalen Menschenrechte auf und setzte damit (wie die Europäische Menschenrechtskonvention) einen deutlichen Akzent auf die individuellen Freiheiten (gegenüber einem tendenziell übermächtigen Staat). Zentraler Angelpunkt für beide Instrumente ist das Verbot der Diskriminierung im praktisch identischen Art. 2 (vgl. dazu unten, Kap. 1.2.1).⁵

In Ergänzung dieser allgemeinen menschenrechtlichen Übereinkommen sind seit der Gründung der UNO eine Reihe von Verträgen in Kraft getreten, die spezifische Themen (z.B. Bekämpfung von Genozid, Rassendiskriminierung, Folter) oder menschenrechtlich besonders gefährdete Gruppen von Personen (Frauen, Kinder, Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten, Behinderte) betreffen.⁶

Auf internationaler und regionaler Ebene sind im Weiteren Übereinkommen verabschiedet worden, die Frauen vor spezifischen Übergriffen schützen oder ihren Menschenrechten in spezifischen Situationen Nachachtung verschaffen sollen. Sie sind im Wesentlichen vor der Verabschiedung des Übereinkommens gegen jede Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) entstanden und betreffen in erster Linie den Frauen- bzw. Menschenhandel, die Ausnutzung der Prostitution, die politischen Rechte und die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen, den freien Ehemillen und das Heiratsmindestalter.⁷

Im Vergleich mit ihren europäischen Nachbarländern hat die Schweiz sowohl die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) wie die beiden Menschenrechtspakte sehr spät ratifiziert. Bis zum Beitritt zur EMRK 1974 vergingen 24 Jahre – einer der Gründe für das Abseitsstehen der Schweiz war das fehlende Stimm- und Wahlrecht der Frauen. Die EMRK-Zusatzprotokolle sind nur zum Teil, die Europäische Sozialcharta überhaupt nicht ratifiziert worden.⁸

Auf universeller Ebene hatte die Schweiz zwar einzelne menschenrechtlich relevante Übereinkommen in den Fünfziger- und Sechzigerjahren akzeptiert (so die Genfer Konventionen zum humanitären Kriegsvölkerrecht 1950, die Flüchtlingskonvention 1955, verschiedene arbeitsrechtliche Übereinkommen der ILO). Aber erst in den Neunzigerjahren (mit der Aufweichung der politischen Neutralität nach dem Ende des Kalten Krieges) trat die Schweiz den wesentlichen UNO-Übereinkommen bei, namentlich den beiden Menschenrechtspakten von 1966 im Jahr 1992, dem Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung im Jahr 1994, dem Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau und dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes 1997.⁹

1.1.2 Das Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung CEDAW

Speziell der Bekämpfung der Frauendiskriminierung ist das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) von 1979 gewidmet. Es war nach jahrelangen Diskussionen in der UNO-Kommission über den Status der Frau (*Commission on the Status of Women CSW*) von der UNO-Generalversammlung verabschiedet worden und trat 1981 in Kraft. Seither ist das Übereinkommen von 185 Staaten ratifiziert und damit als verbindliches Recht anerkannt worden, allerdings häufig mit vielen substanziellen Vorbehalten.¹⁰

Das Übereinkommen umschreibt den Begriff der Diskriminierung in asymmetrischer Weise: Es schützt grundsätzlich nur die Frauen vor Diskriminierung und klammert positive Massnahmen zugunsten von Frauen ausdrücklich vom Geltungsbereich des Diskriminierungsverbotes aus. Das Übereinkommen konkretisiert, was die Vertragsstaaten zur aktiven Beseitigung von rechtlicher und faktischer Diskriminierung tun sollen und zählt differenzierte Verpflichtungen für Gesetzgebung und Rechtsanwendung auf. Das Übereinkommen präzisiert im Weiteren das Diskriminierungsverbot in verschiedenen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens (vgl. zu den Verpflichtungen im Einzelnen, Kapitel 1.2.3).

Die Schweiz ist dem Übereinkommen CEDAW 1997 beigetreten.

1.1.3 Die Übereinkommen der internationalen Arbeitsorganisation IAO

Die 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (IAO oder *International Labour Organisation ILO*) wurde nach dem Zweiten Weltkrieg als Spezialorganisation in die UNO integriert. Die Entscheidungsstrukturen der ILO stellen nicht wie sonst in den internationalen Organisationen üblich nur auf die Regierungen der Vertragsstaaten ab, sondern sind «tripartit», d.h. sie beziehen auch die Sozialpartner mit ein. Die internationale Arbeitskonferenz als oberstes Organ der ILO besteht aus jeweils drei Vertreterinnen und Vertretern der Vertragsländer. Eine Person vertritt die Regierung des Vertragsstaates, eine die wichtigsten Arbeitgebendenorganisationen des betreffenden Landes und eine die wichtigsten Arbeitnehmendenorganisationen. Die drei Landesvertreterinnen und -vertreter stimmen unabhängig voneinander bzw. auf Instruktion der Organisationen, die sie vertreten. Dieselbe tripartite Struktur spiegelt sich auch im Verwaltungsrat (*Governing Body*), dem Exekutivorgan der ILO.

Die Internationale Arbeitsorganisation hat seit 1919 internationale Standards für verschiedenste Bereiche entwickelt. Die Liste der verabschiedeten Übereinkommen, die in den Mitgliedstaaten erst mit expliziter Ratifizierung zum verbindlichen Recht werden, umfasst heute 187 Vertragstexte. Während in den ersten Jahrzehnten aus geschlechtsspezifischer Sicht der besondere Schutz arbeitender Frauen – meist in ihrer Rolle als Mütter (Schutz vor Nachtarbeit, Mutterschaftsschutz) – im Vordergrund gestanden hatte, geht es heute um die Gleichberechtigung der Geschlechter in der Arbeitswelt. Die ILO bezeichnet vier Übereinkommen als zentral für die Gleichberechtigung:

■ Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, 1951;¹¹

■ Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958;¹²

■ Übereinkommen Nr. 156 über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981;¹³

■ Übereinkommen Nr. 183 über den Schutz der Mutterschaft, 2000 (sie ersetzte die Konvention Nr. 103 zum selben Thema).¹⁴

Die beiden Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 gehören zu den acht Übereinkommen, welche laut Verwaltungsrat (*Governing Body*) der ILO die grundlegenden Prinzipien und Rechte im Bereich der Arbeit definieren. Die ILO fördert deren Ratifizierung und Umsetzung in den Vertragsstaaten mit besonderer Intensität.¹⁵

Wie erwähnt betreffen mehrere ILO-Übereinkommen den spezifischen Schutz der Frauen in ihrer reproduktiven Rolle. Einige ältere Übereinkommen schützen Frauen im Allgemeinen – ein Schutz, der über den Schutz der reproduktiven Rolle der Frauen im engeren Sinne (Schutz der Frauen während Schwangerschaft, Geburt und Stillzeit) hinausgeht und damit die stereotype Rolle der Frau zu zementieren droht. So verbietet etwa ILO-Übereinkommen Nr. 45 grundsätzlich die Beschäftigung von Frauen unter Tag und die ILO-Übereinkommen Nr. 4, 41 und 89 die (industrielle) Nachtarbeit von Frauen. Neuere Übereinkommen (beispielsweise Übereinkommen Nr. 171 zur Nachtarbeit) versuchen dem Grundsatz der Gleichstellung besser gerecht zu werden, indem sie allgemeine Regeln für Männer und Frauen aufstellen und den Aspekten, die für Frauen besonders wichtig sind (z.B. Familienpflichten), in diesem Rahmen Rechnung tragen.

Weitere Übereinkommen beziehen sich auf Themenbereiche, die für die Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt besonders wichtig sind, etwa die Sozialversicherung (z.B. ILO-Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebenen), allerdings meist ohne die Geschlechterfrage ausdrücklich zu thematisieren.

Die Schweiz hat das Übereinkommen Nr. 100 im Jahre 1972, das Übereinkommen Nr. 111 bereits 1961 ratifiziert.¹⁶

Sie ist auch Vertragsstaat des Übereinkommens Nr. 128.

Das Übereinkommen Nr. 89 zur Nachtarbeit von Frauen hat sie nicht zuletzt aufgrund von Gleichstellungsargumenten 1992 gekündigt, jedoch das Übereinkommen Nr. 171 zur Nachtarbeit, das für Frauen und Männer gilt und in der Gleichstellungskonzeption der ILO Nr. 89 ersetzen sollte, nicht ratifiziert.¹⁷ Den Übereinkommen Nr. 156 und Nr. 183 ist sie bis heute nicht beigetreten.

1.1.4 Die politischen Erklärungen zu gleichstellungsrelevanten Themen

In Ergänzung dieser verbindlichen Übereinkommen haben die UNO-Generalversammlung und die internationalen Staatenkonferenzen, welche die UNO regelmässig zu verschiedenen Themen organisiert, Erklärungen zu wichtigen Themen verabschiedet. Auch wenn sie als politische Erklärungen für die teilnehmenden Staaten rechtlich nicht verbindlich sind, gelten sie als «soft law»¹⁸ und sind Ausdruck eines internationalen politischen Konsenses und deshalb nicht unbeachtlich. Dieser politische Konsens bringt oft eine gemeinsame Rechtsüberzeugung zum Ausdruck, die ein wesentliches Ele-

ment für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht ist. Völkergewohnheitsrechtliche Regeln sind für alle Staaten verbindlich, ob sie nun als Vertragsstaaten von Übereinkommen explizit Verpflichtungen übernommen haben oder nicht. Der politische Konsens über eine Erklärung steht zudem oft am Anfang eines Prozesses zur Schaffung neuer verbindlicher Standards und ist für die Auslegung der bereits geltenden verbindlichen Standards wesentlich (vgl. dazu Kap. 3.1). Aus gleichstellungspolitischer Sicht hat beispielsweise die Erklärung der UNO-Generalversammlung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen aus dem Jahre 1993 einen wesentlichen Beitrag zur Sensibilisierung der internationalen Öffentlichkeit zu diesem Thema geleistet.

Die Schlussklärung der **Weltkonferenz für Menschenrechte 1993** stand am Anfang eines vermehrten *Mainstreaming* der Gleichstellungsthematik in verschiedenen Aktivitätsbereichen der UNO, namentlich in der Friedensförderung, im wirtschaftlichen und sozialen Bereich und in den internen Budgetprozessen der UNO.¹⁹ Die Weltkonferenz für Menschenrechte hatte festgehalten, dass die Menschenrechte der Frauen «ein unveräusserlicher, integraler und unabtrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte» sind. Die volle und gleichberechtigte Teilnahme der Frau am politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung werden als vorrangige Zielsetzungen der internationalen Gemeinschaft definiert. Die «Menschenrechte der Frau» sollen ein integraler Bestandteil der Menschenrechtsaktivitäten der UNO bilden. Schliesslich wird Gewalt gegen Frauen ausdrücklich als menschenrechtliches Thema angesprochen.²⁰

Aus gleichstellungspolitischer Sicht besonders relevant sind die Schlussklärungen der Weltfrauenkonferenzen. Die Konferenzen von 1975 (Mexiko), 1980 (Kopenhagen) und 1985 (Nairobi), welche das Internationale Jahr der Frau 1975 und die UNO-Frauendekade 1975–1985 begleiteten, setzten die Gleichstellung der Geschlechter auf die internationale Agenda. Besonders die Zukunftsstrategien von Nairobi 1985 wandten sich an die einzelnen Staaten und formulierten Leitlinien, wie die immer noch weitverbreitete Diskriminierung der Frauen abgebaut und die Frauen in ihrer Teilhabe an der gesellschaftlichen Entwicklung gefördert werden sollten. Die **4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing** widmete sich der Bilanz dieser Zukunftsstrategien. Sie stellte eine unbefriedigende Umsetzung der Strategien fest und formulierte eine Aktionsplattform, welche umfassende und detaillierte Massnahmen zur Beseitigung der Frauendiskriminierung und zur Förderung der Frau in den verschiedensten Lebensbereichen auflistet. Die Aktionsplattform wandte sich nicht nur an Staaten und Regierungen, sondern auch an Nichtregierungsorganisationen und Private.

Der **Europarat** spielt ebenfalls eine zentrale Rolle bei der Förderung der Geschlechtergleichstellung in den Mitgliedstaaten. Er bekennt sich ausdrücklich zum *Gender Mainstreaming*, das er als wichtigen Ansatz zur Umsetzung der Gleichstellung in den Mitgliedstaaten bezeichnet.²¹ Seit 1993 haben vier Europäische Ministerkonferenzen zur Geschlechtergleichstellung stattgefunden, die wichtige Themen aufgriffen (Gewalt und die Rolle der Medien 1993, Demokratie und politische Partizipation 1997, Demokratisierung und Friedensförderung 2003, Gender in der Wirtschaft 2006), die Situation in den Europaratsstaaten analysierten und entsprechende Empfehlungen an die Vertragsstaaten formulierten.

Auch die Internationale Arbeitsorganisation **ILO** ist zu einer Organisation geworden, die nicht nur Vertragstexte entwirft, sondern sich auch als politische Akteurin im Interesse der Umsetzung der internationalen Arbeitsstandards versteht. Zentrale Bedeutung haben die 1998 verabschiedeten **«Grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit»**²² die unter den bald 200 ILO-Übereinkommen Prioritäten schaffen, die wichtigsten Aspekte herausarbeiten und die Aktivitäten der ILO fokussieren sollen. Einer der vier Themenbereiche, welche diese Prinzipien explizit ansprechen, ist die Gleichstellung am Arbeitsplatz.

Auch bevor sie 2002 Mitglied der Vereinten Nationen wurde, nahm die Schweiz regelmässig und aktiv an den Weltkonferenzen zu menschenrechtlichen Themen sowie an den Frauenkonferenzen teil und ihre offiziellen Vertreterinnen und Vertreter unterzeichneten die entsprechenden Schlussklärungen. Vertreterinnen verschiedener schweizerischer Frauenorganisationen nahmen am parallel stattfindenden NGO-Forum teil. Sie schlossen sich später zur NGO-Koordination Post-Beijing zusammen, um die Umsetzung der Aktionsplattform von Beijing in der Schweiz aktiv zu begleiten.

Als Mitglied des Europarates nahm die Schweiz an den Europäischen Ministerkonferenzen teil und unterstützte die Empfehlungen der verschiedenen Konferenzen.²³

Die Weltfrauenkonferenz 1995 war nicht zuletzt Anlass für die Ratifizierung des Übereinkommens gegen die Diskriminierung der Frau: Der Bundesrat verabschiedete die entsprechende Botschaft ans Parlament einige Tage vor Beginn der Weltkonferenz. Zur Umsetzung der Aktionsplattform von Beijing rief der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe ins Leben, welche 1999 ein umfangreiches **nationales Aktionsprogramm** verabschiedete.²⁴ Dieses Aktionsprogramm schlug Massnahmen in den von der Aktionsplattform thematisierten Bereichen vor und richtete konkrete Empfehlungen nicht nur an die eidgenössischen Stellen, sondern auch an kantonale Behörden, nicht-gouvernementale Organisationen und Private.

Die Schweiz ist seit langem Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation. Sie nimmt an der alljährlichen Internationalen Arbeitskonferenz aktiv teil.

1.2 Die gleichstellungsrelevanten Bestimmungen im Detail

1.2.1 Diskriminierungsverbote

Diskriminierungsverbote sind die zentralen Angelpunkte des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie schützen Menschen, die allein wegen bestimmter Eigenschaften oder wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe ausgegrenzt und abgelehnt werden, ja sogar Opfer von Übergriffen werden. Ausgangspunkt des Diskriminierungsverbotes ist die «Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Gesellschaft innewohnenden Würde und der Gleichheit und Unveräusserlichkeit ihrer Rechte».²⁵ Staatliche Ordnung und Recht sollen die Bürgerinnen und Bürger gleich und gerecht behandeln. Werden Personen in vergleichbaren Situationen ungleich behandelt, dann ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt. Dasselbe gilt für den Fall, dass Recht und Politik Personen in nicht vergleichbaren Situationen gleich behandelt. Es bleibt die Frage, welche Situationen denn vergleichbar sind und welche nicht. Soll zum Beispiel die per-

sönliche finanzielle Situation darüber entscheiden, ob und welche Bildungsangebote, welche Gesundheitsdienste einer Person offen stehen? Die Ansichten darüber, welche Kriterien für die Bestimmung von Gleichheit und Ungleichheit beigezogen werden sollen, gehen auseinander: Sie richten sich nach den jeweiligen gesellschaftspolitischen Vorstellungen und verändern sich mit der Zeit.

Das völkerrechtliche Diskriminierungsverbot gilt hingegen **absolut**: Es untersagt, bestimmte Kriterien (wie Rasse, ethnische Herkunft, Geschlecht) für die Begründung einer Benachteiligung heranzuziehen. Diskriminierung ist eine besonders qualifizierte Art von Ungleichbehandlung. Sie bedeutet eine Benachteiligung von Personen wegen besonderer Merkmale, die eng mit der Identität der betroffenen Personen verbunden und damit auch nur schwer veränderbar oder verzichtbar sind. Werden Menschen nur wegen solcher Eigenschaften schlechter gestellt, bedeutet dies eine Herabsetzung der Identitätsmerkmale und der Persönlichkeit an sich und ist mit der Idee gleicher menschlicher Würde für alle nicht vereinbar.²⁶

Die menschenrechtlichen Übereinkommen enthalten alle ausdrückliche Diskriminierungsverbote. Laut der praktisch identischen Formulierung der beiden Pakte in Art. 2 verpflichten sich die Vertragsstaaten, die in den Pakten verkündeten Rechte den auf ihrem Gebiet befindlichen Personen «ohne Diskriminierung hinsichtlich 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» zu gewährleisten. Auch die EMRK verlangt von den Vertragsstaaten, die festgelegten Rechte ohne Diskriminierung zu gewährleisten (Art. 14). All diese Diskriminierungsverbote gelten **nur im Zusammenhang mit anderen menschenrechtlichen Garantien**, z.B. wenn das Recht auf Bildung, das Recht auf soziale Sicherheit einer bestimmten Gruppe (etwa den Frauen) vorenthalten wird («akzessorische» Diskriminierungsverbote).

Art. 1 des ILO-Übereinkommens Nr. 111 umschreibt den Begriff der Diskriminierung in ähnlich allgemeiner Form, bezieht dessen Geltung jedoch nicht ausschliesslich auf die arbeitsrechtlichen Standards. Buchstabe a bezeichnet als Diskriminierung «jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Bevorzugung, die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechtes, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf» aufzuheben oder zu beeinträchtigen. Laut Buchstabe b können die Vertragsstaaten weitere Unterscheidungen, die sich auf andere Gründe stützen, als Diskriminierung bezeichnen. Besondere Schutz- und Hilfsmassnahmen, welche die Übereinkommen der ILO vorgeben, gelten laut Art. 5 nicht als Diskriminierung. Der Vertragsstaat kann erklären, dass er bestimmte Sondermassnahmen nicht als Diskriminierung betrachtet, wenn sie auf die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von besonders «schutz- oder hilfsbedürftigen» Personen abzielen.

Zum Diskriminierungsverbot des Übereinkommens gegen Frauendiskriminierung CEDAW, vgl. Kap. 1.2.3.

1.2.2 Gebote der faktischen Gleichstellung

Auch die internationalen Verpflichtungen zur **Gleichstellung** sind meist akzessorisch konzipiert. Die spezifische Norm der beiden Menschenrechtspakte (praktisch identi-

scher Art. 3) verpflichtet die Vertragsstaaten, «die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung» aller in diesen Pakten festgelegten Rechte sicherzustellen. Damit wird die Gleichstellung der Geschlechter zum Querschnittsthema, das für alle Menschenrechte relevant ist. Die Vertragsstaaten der Pakte sind zur aktiven Bekämpfung der Geschlechterdiskriminierung verpflichtet und haben die faktische Gleichstellung in der Ausübung aller Menschenrechte sicherzustellen.²⁷

Selbständige Bedeutung hat indes das Gebot der Rechtsgleichheit in Art. 26 Abs. 2 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Es statuiert die **Gleichheit in Rechtsetzung und Rechtsanwendung**: Alle Menschen sind «vor dem Gesetze gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung (...) gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.» Eine ähnliche Bestimmung findet sich im 12. Zusatzprotokoll, welches der Europarat im Jahr 2000 als Ergänzung zur Europäischen Menschenrechtskonvention verabschiedete und das 2005 in Kraft getreten ist.

Auch das ILO-Übereinkommen Nr. 111 verpflichtet die Vertragsstaaten, eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, die **Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf** zu fördern, um die Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten (Art. 2). Laut Art. 3 verpflichten sich die Vertragsstaaten, die entsprechende Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zu fördern, geeignete Gesetze zu erlassen, Ausbildungsprogramme zu unterstützen, die Gleichstellungspolitik auch mit Bezug auf die staatlichen Beschäftigungen umzusetzen und in seinen Jahresberichten über die Umsetzung der Massnahmen und die erzielten Ergebnisse zu berichten.

Die revidierte Fassung der Europäischen Sozialcharta von 1996 verpflichtet die Vertragsstaaten zu geeigneten Massnahmen, um die «wirksame Ausübung des **Rechts auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf** ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes» zu gewährleisten oder zu fördern. Dies gilt für den Zugang zu Beschäftigung, für den Kündigungsschutz, berufliche Wiedereingliederung, Berufsberatung, berufliche Ausbildung, Umschulung und berufliche Rehabilitation, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen einschliesslich des Entgelts, für den beruflichen Werdegang einschliesslich des beruflichen Aufstiegs (Art. 20). Überdies statuiert die revidierte Fassung der Europäischen Sozialcharta ein Recht «männlicher und weiblicher Arbeitnehmer mit Familienpflichten» auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich zu geeigneten Massnahmen: Sie sollen Arbeitnehmenden mit Familienpflichten die Erwerbstätigkeit ermöglichen, bei den Beschäftigungsbedingungen und der Sozialen Sicherheit ihren Bedürfnissen Rechnung tragen und öffentliche oder private Kinderbetreuungsinstitutionen fördern. Im Weiteren sollen sie für jeden Elternteil die Möglichkeit eines Elternurlaubs (anschliessend an den Mutterschaftsurlaub) vorsehen und gewährleisten, dass Familienpflichten kein triftiger Grund für eine Kündigung sind (Art. 27).²⁸

Spezifische Normen zur **Gleichstellung der Geschlechter hinsichtlich der Entlohnung** enthält das ILO-Übereinkommen Nr. 100. Art. 2 hält den Grundsatz der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit fest und verpflichtet die Vertragsstaaten, dessen Anwendung auf alle Arbeitnehmenden zu fördern. Zur Verwirk-

lichung des Grundsatzes sollen die Vertragsstaaten sich der innerstaatlichen Gesetzgebung, der offiziellen Einrichtungen zur Lohnfestsetzung oder der Gesamtarbeitsverträge bedienen. Art. 3 bezieht sich auf Massnahmen zur objektiven Bewertung der Beschäftigungen und behält Unterschiede vor, die sich auf objektiv feststellbare Unterschiede in der Arbeitsleistung stützen.

Die allgemeinen Diskriminierungsverbote und die verschiedenen Verpflichtungen aus den allgemeinen Menschenrechtsübereinkommen zu einer aktiven Gleichstellungspolitik hinsichtlich der Ausübung aller Menschenrechte sowie jene aus den arbeitsrechtlichen Übereinkommen hinsichtlich Beschäftigung und Beruf, namentlich im Bereich der Entlohnung gelten auch für die Schweiz. Hingegen hat sie die bezüglich der Sozialrechte detaillierteren Bestimmungen der revidierten Europäischen Sozialcharta nicht anerkannt.

Trotz der Ratifizierung der beiden Menschenrechtspakte hat die Schweiz das **selbständige Gleichstellungsgebot** des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Art. 26) nicht anerkannt. Sie machte bei der Ratifizierung einen ausdrücklichen **Vorbehalt** zur Gleichheit in Rechtsetzung und Rechtsanwendung, um die selbständige Geltung der Gleichstellung aufzuheben und auf die im Pakt garantierten Rechte zu beschränken. Die Botschaft des Bundesrates begründete den entsprechenden Vorschlag mit dem Argument, dass dieses selbständige Gleichheitsgebot zwar Art. 4 BV (dem heutigen Art. 8 BV) entspreche, aber in einigen Bundeserlassen trotzdem Ungleichbehandlungen in bezug auf Art. 4 BV vorkämen, «insbesondere im Verhältnis zwischen Mann und Frau», mit dem Hinweis auf die damals noch nicht vollständige Umsetzung des Rechtssetzungsprogramms von 1986 zur Gleichstellung von Frau und Mann. Das Bundesgericht könne aber die Achtung dieses verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes in Bundesgesetzen nicht überprüfen, weil ihm dies Art. 113 Abs. 3 BV verbiete (heute ähnlich geregelt in Art. 190 BV).²⁹ Dieser Vorbehalt ist heute immer noch in Kraft, obwohl das Rechtsetzungsprogramm unterdessen abgeschlossen worden ist.

Das 12. Zusatzprotokoll von 2000 zur Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK, das ebenfalls ein selbständiges Rechtsgleichheitsgebot enthält, wurde bis heute von der Schweiz weder unterzeichnet noch ratifiziert.

1.2.3 Das Übereinkommen CEDAW: Auftrag zur umfassenden Gleichstellung der Geschlechter

Das UNO-Übereinkommen von 1979 ist spezifisch der Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung der Frau gewidmet. Es enthält ein geschlechtsspezifisches Diskriminierungsverbot und umschreibt den Begriff der Diskriminierung (im Gegensatz zu den beiden Pakten) in **asymmetrischer** Weise: Es schützt nur die Frauen vor Diskriminierung. Diskriminierung ist «jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung (...), die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die (...) Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte (...) durch die Frau (...) beeinträchtigt oder vereitelt wird (...)» (Art. 1 CEDAW). Zudem ist die Einräumung von Vorteilen für die faktisch benachteiligte Gruppe (meist der Frauen) grundsätzlich keine Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens: Befristete Sondermassnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau gelten nicht als verbotene Diskriminierung,

dürfen aber nicht die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Massstäbe zur Folge haben (Art. 4 CEDAW).

Das Übereinkommen konkretisiert im Weiteren die Verpflichtungen, welche die Vertragsstaaten mit der Ratifizierung eingehen. Sie sollen:

- die Gleichberechtigung in ihrer Verfassung verankern und mittels Gesetzgebung und Politik für die tatsächliche Gleichstellung sorgen (Art. 2 Bst.a);
- Geschlechterdiskriminierung verbieten (Art. 2 Bst.b);
- den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frauen gewährleisten (Art. 2 Bst.c);
- diskriminierende Handlungen unterlassen und für die Einhaltung des Diskriminierungsverbots in allen staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen sorgen (Art. 2 Bst.d);
- alle geeigneten Massnahmen gegen Diskriminierung durch Privatpersonen, Organisationen und Unternehmen ergreifen (Art. 2 Bst.e);
- diskriminierende Gesetze und Praktiken ändern (Art. 2 Bst.f), im Besonderen diskriminierende strafrechtliche Normen aufheben (Art. Bst.g);
- (positive) Massnahmen zur «Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau» auf allen Gebieten treffen, um ihre gleichberechtigte Ausübung der Menschenrechte zu gewährleisten (Art. 3);
- auf den Wandel von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern hinwirken, um Vorurteile gegenüber den Geschlechtern zu beseitigen und stereotype Rollenverteilungen zu verhindern (Art. 5);
- sicherstellen, dass die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als soziale Aufgabe und zur Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung der Kinder beiträgt (Art. 5);
- alle geeigneten Massnahmen treffen, um den Frauenhandel in jeder Form und die Ausbeutung der Prostitution von Frauen abzuschaffen (Art. 6).

Das Übereinkommen präzisiert im Weiteren das Diskriminierungsverbot in **verschiedenen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens**. Es verpflichtet die Vertragsstaaten speziell zur Gleichstellung von Männern und Frauen im politischen und öffentlichen Leben (Art. 7 und 8), bei der Staatsangehörigkeit (Art. 9), in der Bildung (Art. 10), im Berufsleben (Art. 11), im Gesundheitswesen (Art. 12), in anderen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens (Art. 13), in der Rechtsfähigkeit (Art. 15), in Ehe- und Familienfragen (Art. 16). Der Gleichstellung der Frauen auf dem Lande wird ein besonderer Artikel gewidmet (Art. 14).³⁰

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens im Jahre 1997 hat die Schweiz die Verpflichtung zur Umsetzung seiner Bestimmungen übernommen, soweit diese nicht mit einem Vorbehalt belegt sind. Die Schweiz hat beim Beitritt drei nicht sehr substantielle Vorbehalte formuliert.³¹ Sie betrafen den beschränkten Zugang der Schweizer Frauen zur Armee (wegen der geschlechterspezifischen Regelungen des Waffeneinsatzes), die geltende Regelung zum Familiennamen und die aus Geschlechtersicht ungleichen altrechtlichen Vorschriften für die Verwaltung ehelicher Güter.

Der erste Vorbehalt ist unterdessen zurückgezogen worden, da die neue militärrechtliche Bestimmung den Waffeneinsatz von Männern und Frauen gleich regelt. Die vorgesehene Revision der Bestimmungen zum Familiennamen lassen den

Rückzug des zweiten Vorbehaltes in den nächsten Jahren ebenfalls als möglich erscheinen. Die im dritten Vorbehalt erwähnten ungleichen Bestimmungen im alten Ehegüterrecht betreffen nur eine bestimmte Kategorie der vor 1985 geschlossenen Ehen und die betroffenen Ehepartner können jederzeit ihre Geltung durch den Wechsel zu den neurechtlichen Bestimmungen beenden. Dies wird den Vorbehalt wohl mit der Zeit obsolet werden lassen.

1.3 Die internationalen Kontrollmechanismen

1.3.1 Der Grundsatz: die Verpflichtung der Staaten zur Umsetzung

Menschenrechte sind Teil des Völkerrechts, das letztlich immer noch auf der Grundlage der Souveränität der einzelnen Staaten funktioniert. Für die einzelnen Vertragsstaaten sind die menschenrechtlichen Übereinkommen dann verbindlich, wenn sie dies mit einer (freiwilligen) Ratifizierung des Vertrages ausdrücklich erklären. Die einzelnen Staaten dürfen zudem im Zeitpunkt der Ratifizierung Vorbehalte zum Inhalt des Übereinkommens anbringen, zumindest soweit diese Vorbehalte mit Sinn und Zweck des Textes vereinbar sind. Sind die Übereinkommen einmal in Rechtskraft getreten, tragen die einzelnen Staaten die Verantwortung, die freiwillig akzeptierten Normen in ihrem eigenen Autoritätsbereich umzusetzen. Wo die Menschenrechte Handlungsspielräume offen lassen, entscheiden grundsätzlich die einzelnen Staaten über das Wie der Umsetzung. Auch dort, wo staatliche Behörden die international erlaubten Spielräume überschreiten und Rechte verletzen, sind primär die Staaten selbst zuständig, Abhilfe zu schaffen. Zum Beispiel greifen internationale Beschwerdeverfahren grundsätzlich nur, wenn die internen Möglichkeiten zur Korrektur des behördlichen Verhaltens erschöpft sind.

1.3.2 Internationale politische Kontrollmechanismen

Die Vereinten Nationen wie der Europarat haben verschiedene politische Institutionen geschaffen, welche die Einhaltung der menschenrechtlichen Standards überwachen und ihre inhaltliche Weiterentwicklung diskutieren und beschliessen. Auf internationaler Ebene stehen der **Menschenrechtsrat** (*Human Rights Council*),³² der 2006 die bisherige Menschenrechtskommission abgelöst hat, sowie die Kommission zum Status der Frau (*Commission on the Status of Women, CSW*) im Vordergrund. Dem Menschenrechtsrat gehören eine (wechselnde) Auswahl von Staaten an und die Frauenkommission setzt sich aus gouvernementalen (von den Regierungen delegierten) Expertinnen und Experten aus 45 (ebenfalls wechselnden) UNO-Mitgliedstaaten zusammen. Beide sind sie der UNO-Generalversammlung unterstellt, welche Resolutionen zu einzelnen Staaten und zu menschenrechtlichen Themen beschliesst und (aufgrund der Vorbereitungsarbeiten der Spezialorgane) neue Vertragstexte verabschiedet.

Die Menschenrechtskommission³³ hatte **verschiedene Überwachungsinstrumente** (Unterkommission aus Expertinnen und Experten, Arbeitsgruppen, Spezialberichterstatter/innen) entwickelt, welche die menschenrechtliche Situation in einzelnen Ländern oder zu spezifischen Themen untersuchte und den betroffenen Staaten wie auch der Kommission mehr oder weniger konkrete Handlungsvorschläge zur Verbesserung der Situation machten. Erst seit der UNO-Weltkonferenz

von 1993 sind hier frauenspezifische Themen (im Sinne eines *Mainstreamings*) prominenter aufgegriffen worden. Vorher ging man davon aus, dass die Frauenkommission dieses Thema genügend abdecke. Die Einsetzung einer Spezialberichterstatterin zum Thema der Gewalt gegen Frauen und deren regelmässige Berichte an die Kommission über die Situation im Allgemeinen und über ausgewählte Länder hat wohl wesentlich zur internationalen Sensibilisierung für dieses Thema beigetragen.

Wie der Menschenrechtsrat diese Überwachungsmechanismen in Zukunft nutzt, wird sich weisen.

Die **Frauenkommission** der UNO (*Commission on the Status of Women, CSW*)³⁴ war wie die Menschenrechtskommission bereits in den Vierzigerjahren eingesetzt worden. Sie entwickelte sich weniger dynamisch als die Menschenrechtskommission. Sie diskutierte zwar alljährlich wichtige Themen im Bereich der Gleichstellung und verabschiedete regelmässig entsprechende Resolutionen. Die Frauenkommission arbeitete auch während Jahren am Entwurf zum Übereinkommen CEDAW, das schliesslich 1979 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet wurde. Aber es gelang ihr im Gegensatz zur Menschenrechtskommission nicht, länder- oder themenspezifische Mechanismen zu schaffen, die konkrete Situationen hätten untersuchen und bewerten können. Mit der thematischen Vorbereitung und Organisation der Weltfrauenkonferenzen, an denen sich praktisch alle Staaten zu einer Debatte von Gleichstellungsfragen versammeln, trug sie jedoch wesentlich zur Weiterentwicklung und zur Umsetzung der Standards bei.

Die **Weltfrauenkonferenz** von Beijing, an der auch eine Vielzahl von nichtgouvernementalen Frauenorganisationen teilgenommen hatte, erhielt vor allem den Auftrag, die Umsetzung der geltenden Standards zu beurteilen. Sie ortete auf der Grundlage von länderspezifischen Informationen ein weltweit grosses Defizit bei der Umsetzung der Gleichstellung der Geschlechter. Verschiedene Institutionen der UNO nützten die von der Weltfrauenkonferenz verabschiedete Aktionsplattform als legitime Referenz für einen kontinuierlichen Überwachungsprozess: Die UNO-Generalversammlung diskutierte im Jahr 2000 in einer Spezialsession unter dem Titel «Beijing +5» die Fortschritte und Hindernisse in der Umsetzung der Aktionsplattform und die Frauenkommission zog eine entsprechende Bilanz nach zehn Jahren («Beijing +10»)³⁵

Der **Gleichstellungsausschuss** (*Comité directeur pour l'égalité entre les hommes et les femmes, CDEG*) ist vom Ministerkomitee des Europarates beauftragt, die Gleichstellungssituation in den europäischen Gesellschaften und nationale Gleichstellungspolitiken zu analysieren und neue Instrumente zur Förderung der Gleichstellung zu entwickeln. Der CDEG hat sich vertieft mit zahlreichen wichtigen Themen befasst, die auch in der Schweiz von besonderem Interesse sind, so zum Beispiel mit dem *Gender Mainstreaming*, der Rolle nationaler Institutionen (wie der EKF) für die Gleichstellung, mit Gewalt gegen Frauen, Frauenhandel, der Rolle der Männer in der Geschlechtergleichstellung, Frauen in der Friedensförderung.³⁶

Die **Internationale Arbeitskonferenz** hat ebenfalls verschiedene Mechanismen entwickelt, welche die Einhaltung der ILO-Standards überwachen sollen. Zur Umsetzung der im Jahre 1998 definierten *Fundamental Principles and Rights at Work* erstellt das Internationale Arbeitsbüro (die Generaldirektion der ILO) jährlich einen Globalbericht (*Global Report*) zuhanden der Arbeitskonferenz zu einem bestimmten Thema. Der

Globalbericht 2003 war dem Thema Gleichstellung am Arbeitsplatz gewidmet.³⁷

Die ILO verfolgt die arbeitsrechtliche Praxis der Mitgliedstaaten auch unabhängig von der Tatsache, ob sie bestimmte Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht. Im Rahmen einer allgemeinen Studie (*General Survey*) befasst sich der Expertenausschuss CEACR (vgl. dazu Kap. 1.3.3c) jedes Jahr mit einem bestimmten Thema, welche das ILO-Exekutivorgan, der Verwaltungsrat, vorgibt. Der Ausschuss stützt seine Studien vor allem auf die Berichte der Mitgliedstaaten, die diese auf Begehren des Verwaltungsrats der ILO auch hinsichtlich nicht ratifizierter Übereinkommen abliefern müssen. Die General Surveys von 1986, 1988 und 1996 waren den Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 gewidmet. Sie enthalten Analysen zur Wirkung der Übereinkommen sowie zu den Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit ihrer Umsetzung stellen, und formulieren Vorschläge für die Zukunft.³⁸

Die Schweiz engagiert sich in den erwähnten intergouvernementalen Gremien, die sich mit der Umsetzung von Standards in den einzelnen Staaten befassen. Sie hat einige Länderberichte zur Situation in der Schweiz abgeliefert, die auch öffentlich zugänglich sind.³⁹

1.3.3 Die vertraglichen Kontrollmechanismen

a) Die verschiedenen Kontrollgremien

Zur Überwachung der Umsetzung der Verpflichtungen, welche die einzelnen Vertragsstaaten mit der Ratifizierung der menschenrechtlichen Übereinkommen explizit eingegangen sind, sehen die Übereinkommen spezifische Kontrollmechanismen und Institutionen vor. Während für die UNO-Übereinkommen und die meisten europäischen Verträge (die Sozialcharta, das Übereinkommen zur Verhütung von Folter, das Rahmenübereinkommen zum Schutz von Minderheiten, etc.) jeweils spezifische unabhängige ExpertInnenausschüsse eingesetzt wurden, wird die Umsetzung der EMRK vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof überwacht. Die ILO schuf ebenfalls einen ExpertInnenausschuss.

b) Individualbeschwerden

Verschiedene internationale Übereinkommen (oder ihre fakultativen Zusatzprotokolle) sehen die Möglichkeit zur **Individualbeschwerde** vor. Dies gilt für die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), aber auch für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Übereinkommen gegen Folter, gegen Rassendiskriminierung, gegen die Diskriminierung der Frau. Für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist ein Zusatzprotokoll in Vorbereitung, das ebenfalls die Individualbeschwerde an den Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ermöglichen soll. Diese Beschwerdeverfahren erlauben es Einwohnerinnen und Einwohnern von Ländern, die dieses (fakultative) Verfahren akzeptieren, vor internationalen Gremien Beschwerde wegen Verletzungen ihrer Rechte zu führen. Die Beschwerdeentscheide des **Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte** sind rechtlich verbindlich: die Vertragsstaaten der EMRK sind verpflichtet, sie umzusetzen.⁴⁰ Die Entscheide der zuständigen **UNO-Ausschüsse** im Individualbeschwerdeverfahren hingegen sind formell nicht ver-

bindlich; in der Praxis werden jedoch auch diese Entscheide zumindest im betroffenen Land regelmässig debattiert und oft auch umgesetzt. Im Vergleich mit dem System der EMRK, das dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof gerichtliche Kompetenzen (zur seriösen Abklärung des Sachverhaltes und zur Einvernahme der Parteien) einräumt und zu rechtlich verbindlichen Urteilen führt, sind die UNO-Individualbeschwerdeverfahren weniger vertieft.

Die Schweiz hat, wie die meisten anderen Staaten des Europarates, die Kompetenz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte akzeptiert, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Gegen die Schweiz sind in den letzten Jahrzehnten vergleichsweise viele Verfahren angestrebt worden und die zahlreichen Entscheide des Gerichtshofes haben die Gesetzgebung und die Praxis in verfassungsrechtlichen Fragen auch in der Schweiz wesentlich beeinflusst. So hat das Bundesgericht die alte Bundesverfassung von 1874 im Lichte der Verpflichtungen aus der EMRK interpretiert und in Anlehnung an die Menschenrechte und Grundfreiheiten aus der EMRK eine Reihe von «ungeschriebenen» Grundrechten anerkannt. Die Verfassungsrevision von 1999 machte daraus nun explizite Grundrechte (vgl. dazu unten, Kap. 3.1.2).

Die Schweiz hat die Möglichkeit zur Individualbeschwerde an den Kontrollausschuss des Übereinkommens gegen Folter und neuestens an den Kontrollausschuss des Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung anerkannt. Der Kontrollausschuss zum Übereinkommen gegen Folter hat sich in den letzten Jahren mit vergleichsweise zahlreichen Fällen aus der Schweiz befasst, die meist die Rückschaffung von (vorwiegend männlichen) Ausländern in Länder mit Folterrisiko betrafen.⁴¹ Die Möglichkeit zur Individualbeschwerde zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung stehen der Bevölkerung in der Schweiz (noch) nicht offen.

Der Bundesrat hat Ende November 2006 beschlossen, dem Parlament den Beitritt zum Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung CEDAW⁴² vorzuschlagen und damit das Individualbeschwerdeverfahren mit Bezug auf Frauendiskriminierung zu akzeptieren. Das Bundesparlament befasst sich ab Herbst 2007 damit.

c) Staatenberichte: Umfassende Kontrolle der Umsetzung

Mit der Ratifizierung der meisten menschenrechtlichen Übereinkommen auf universeller Ebene, aber auch einzelner auf europäischer Ebene (die Europäische Sozialcharta, das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten) verpflichten sich die Vertragsstaaten zur **regelmässigen Berichterstattung** an die jeweiligen Kontrollausschüsse über den Stand der Umsetzung der darin enthaltenen Rechte. Im Gegensatz zum Individualbeschwerdeverfahren, das sich auf die Kontrolle der Anwendung der Standards im individuellen Einzelfall – und damit primär auf die im Einzelfall justiziablen Rechte – konzentriert, fokussiert das Staatenberichtsverfahren die Umsetzung in einem umfassenderen Sinne, löst sich vom Einzelfall und erlaubt eine **strukturellere, rechtspolitische Beurteilung** der Bemühungen der Vertragsstaaten, den internationalen Vorgaben gerecht zu werden.

Die internationalen Kontrollausschüsse haben in den Jahren ihres Funktionierens detaillierte Leitlinien über Art und Umfang der staatlichen Berichterstattung entwickelt. Sie diskutieren die Staatenberichte mit der Delegation des betref-

fenden Staates in öffentlicher Sitzung und verabschieden Schlussbemerkungen (*Concluding Observations*), in denen sie regelmässig Kritik sowie Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen an den betreffenden Staat formulieren. Zur Ergänzung der Staatenberichte nehmen die Kontrollausschüsse zusätzliche Informationen aus nichtgouvernementalen Quellen entgegen (sogenannte Schattenberichte), zumal sie keine Möglichkeiten haben, die Situation in den einzelnen Ländern selbst zu untersuchen. Die Ausschüsse kämpfen regelmässig mit beschränkten Ressourcen, welche ihnen eine effiziente und kontinuierliche Arbeit erschweren und zum Teil beträchtliche Rückstände in der Behandlung der eingegangenen Staatenberichte bewirken. Dies gilt in besonderem Masse für den Ausschuss CEDAW, dessen Arbeitszeit (im Gegensatz zu den anderen Ausschüssen) bereits im Übereinkommen selbst beschränkt wird. Er muss deshalb alljährlich um ausserordentliche Mittel aus dem knappen UNO-Budget kämpfen, um seine Behandlungsrückstände aufzuarbeiten.

Die Schweiz berichtet ebenfalls regelmässig über die Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen, die immer auch geschlechtsspezifische Dimensionen haben. Aus Gleichstellungssicht sind vor allem folgende Berichte zu erwähnen:

Der erste Bericht an den **Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** wurde 1996 abgeliefert. Die *Concluding Observations* des Ausschusses (1998) formulieren eine Reihe von kritischen Bemerkungen zur wirtschaftlichen und sozialen Situation der Frauen in der Schweiz und empfehlen verschiedene Massnahmen.⁴³ Der zweite Bericht war 1999, der dritte Bericht im Jahre 2004 fällig. Ein (verspäteter) gemeinsam erstellter Zweiter und dritter Bericht der Schweiz ist nun in Vorbereitung.⁴⁴

Der gemeinsam erstellte Erste und zweite Bericht an den **Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau** CEDAW wurde 2001 vom Bundesrat verabschiedet. Der Ausschuss diskutierte den Bericht (und einen entsprechenden Schattenbericht von verschiedenen Organisationen in der Schweiz) im Jahr 2003 und verabschiedete recht substantielle *Concluding Observations*.⁴⁵ Der dritte Bericht war 2006 fällig. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat den Bericht Ende 2007 verabschiedet.

Die ILO überwacht die Umsetzung der zahlreichen ILO-Übereinkommen in den Vertragsstaaten grundsätzlich ebenfalls aufgrund von Staatenberichten. Gestützt auf Art. 22 der ILO-Verfassung haben die Vertragsstaaten alle zwei Jahre über die rechtlichen und praktischen Massnahmen zu berichten, die sie hinsichtlich der Umsetzung der von ihnen ratifizierten acht grundlegenden Übereinkommen (darunter Nr. 100 und Nr. 111) ergriffen haben. Für die übrigen Übereinkommen müssen alle fünf Jahre Berichte abgeliefert werden.⁴⁶ Die Staatenberichte werden von den staatlichen Behörden redigiert. Die Vertreterinnen und Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeberorganisationen erhalten eine Kopie des Berichtes und die Gelegenheit, diesen zuhanden der ILO zu kommentieren. Der Verwaltungsrat der ILO hat einen Expertenausschuss (**Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations CEACR**) eingesetzt, um die Staatenberichte zu allen Übereinkommen zu überprüfen. Der Expertenausschuss formuliert entweder Bemerkungen (**Observations**) zu grundsätzlichen Umsetzungsfragen im betreffenden Staat im Zusammenhang mit einzelnen Übereinkommen,

die er in seinem Jahresbericht (und auf der Webpage) publiziert und an den zuständigen (tripartiten) Ausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz schickt. Oder er formuliert direkte Anfragen (**Direct Requests**) an den Vertragsstaat, um technische Fragen zu klären oder zusätzliche Informationen einzuholen.⁴⁷ Der Ausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz prüft die Bemerkungen, hört die betroffenen Staaten an und leitet daraus Schlussfolgerungen und Empfehlungen ab, die er in seinem Jahresbericht publiziert.

Die ILO verpflichtet ihre Mitgliedstaaten überdies, neue Übereinkommen innert Jahresfrist den zuständigen Behörden zur Ratifizierung vorzulegen. Entscheidet der Staat, auf einen Beitritt zu verzichten, müssen die Behörden trotzdem (in eingeschränktem Masse) über die nicht ratifizierten Übereinkommen Bericht erstatten.⁴⁸

Die Schweizer Staatenberichte zur Umsetzung der ILO-Übereinkommen Nr. 100 und 111 werden regelmässig an die entsprechenden Gremien der ILO abgeliefert. Der zuständige Expertenausschuss CEACR hat seit 1990 zahlreiche *Observations* formuliert und *Direct Requests* an die Schweizer Behörden gerichtet, die sich auf die besonders gleichstellungsrelevanten Übereinkommen Nr. 100 und 111 beziehen und in verschiedenen Kontexten die fehlende Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben (Untervertretung der Frauen in höheren Leitungsfunktionen und Gehaltsstufen, Lohnungleichheit, ungleiche berufliche Aus- und Weiterbildung, Ungleichheiten in der Sozialversicherung) zum Teil ausführlich thematisieren.⁴⁹ Auch in den *Direct Requests* zu anderen ILO-Übereinkommen (wie etwa in jenen zu ILO-Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene) thematisierte der Ausschuss Gleichstellungsfragen an zentraler Stelle.

Allerdings bleibt die internationale Debatte zur Umsetzung arbeitsrechtlicher Vorschriften im Wesentlichen auf den tripartiten ILO-Kreis (Staatliche Behörden, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen) beschränkt: Die Berichte der zuständigen staatlichen Behörden (EVD/seco) werden nicht publiziert und die Kommentare der Interessenvertretungen gelangen nicht an die Öffentlichkeit. Eine extraparlamentarische Eidgenössische Kommission für Angelegenheiten der IAO ist in die Berichterstattung involviert. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zusammen.

Der Bundesrat legt dem Parlament regelmässig einen Bericht zu den neuen ILO-Übereinkommen vor. Gemäss den Vorgaben der ILO schlägt er darin die Ratifizierung der Instrumente oder den entsprechenden Verzicht vor. So hat er beispielsweise im Jahr 2001 dem Parlament (aufgrund der damals geltenden, nun überholten Rechtslage) den Verzicht auf die Ratifizierung des revidierten Übereinkommens zum Mutterschutz (Nr. 183) beantragt.⁵⁰

d) Verbandsbeschwerden im Bereich der Sozialrechte

Das tripartite System der ILO (vgl. dazu Kap. 1.1.3) räumt Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen eine Beschwerdemöglichkeit ein. Sie können Eingaben (*Representations*) an den ILO-Verwaltungsrat machen, wenn sie der Ansicht sind, dass ein Vertragsstaat Verpflichtungen aus ILO-Übereinkommen nicht beachtet.⁵¹ Der Verwaltungsrat kann einen dreiköpfigen Ausschuss bestellen, der die Eingabe prüft und ihm Empfehlungen an die Vertragsstaaten vorschlägt. Ist die Stel-

lungnahme des Vertragsstaates unbefriedigend, kann der Verwaltungsrat die Publikation der Eingabe und der Antwort des Vertragsstaates beschliessen.

Ein fakultatives **Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta** räumt internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, aber auch anderen internationalen nicht-staatlichen Organisationen mit beratendem Status beim Europarat sowie nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen die Möglichkeit ein, bei mangelnder Anwendung der Bestimmungen der Sozialcharta Beschwerde zu erheben. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte prüft die Beschwerden und verfasst einen Bericht an das Ministerkomitee, welches mit Zweidrittelmehrheit über Empfehlungen an den betroffenen Vertragsstaat beschliesst.⁵²

Gemäss ILO-Datenbank gab es bis jetzt mehrere Fälle von *Representations*, auch im Bereich der Gleichstellung, aber keine gegen die Schweiz.

Da die Schweiz die Europäische Sozialcharta nicht ratifiziert hat, ist auch deren Kollektivbeschwerdeverfahren in der Schweiz nicht anwendbar.

e) Staatenbeschwerden

Zahlreiche internationale Menschenrechtsübereinkommen und die Europäische Konvention über Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sehen Beschwerdemöglichkeiten für Staaten vor, welche die Verletzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen in anderen Vertragsstaaten rügen wollen. Diese Staatenbeschwerdeverfahren haben jedoch praktisch keine Bedeutung: die Staaten nutzen dieses Instrument kaum.

Im Weiteren gibt es im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation ein Klageverfahren, das anderen Vertragsstaaten, den (tripartiten) Delegierten der Staaten an der Internationalen Arbeitskonferenz und dem Verwaltungsrat offen steht. Sie können mittels einer Klage (*Complaint*) rügen, dass ein Vertragsstaat seine Verpflichtungen verletzt. Der Verwaltungsrat kann eine Untersuchungskommission einsetzen, wenn es um systematische und schwere Verletzungen der arbeitsrechtlichen Standards geht und der betreffende Vertragsstaat die Verbesserung der Situation verweigert. Bis heute sind erst 11 Untersuchungskommissionen eingesetzt worden. Nur in einem einzigen Fall, der Zwangsarbeit in Myanmar/Burma betraf, hat der Verwaltungsrat im Jahre 2000 der Internationalen Arbeitskonferenz im Rahmen eines solchen Klageverfahrens Sanktionsmassnahmen vorgeschlagen.

f) Untersuchungsverfahren

Der UNO-Ausschuss gegen Folter und der UNO-Ausschuss gegen Frauendiskriminierung können auch von sich aus tätig werden, um schwerwiegende und/oder systematische Menschenrechtsverletzungen in jenen Ländern zu untersuchen, die ein solches Untersuchungsverfahren akzeptiert haben. Darüber hinaus sieht ein Zusatzprotokoll zum UNO-Übereinkommen gegen Folter und das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter (präventive) Besuche in Haftanstalten der Vertragsstaaten vor.

Das Untersuchungsverfahren im Bereich der Frauendiskriminierung hat seine Grundlage im gleichen Zusatzprotokoll von 2000 zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung CEDAW, in dem auch die Individualbeschwerde verankert ist. Der Ausschuss CEDAW hat bisher ein einziges Mal von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht, um 2004 die Ermordung von

zahlreichen Frauen im mexikanischen Ciudad Juárez und vor allem die mangelhafte gerichtliche Untersuchung dieser Verbrechen zu klären.

2 Menschenrechte und Frauenrechte: Herausforderungen und internationale Trends

2.1 Die Grenzen des internationalen Menschenrechtssystems

Es ist der internationalen Staatengemeinschaft zwar in vielerlei Hinsicht gelungen, wegweisende menschenrechtliche Standards zu verabschieden. Ein Blick in die Zeitung genügt aber, um festzustellen, dass die Achtung und Umsetzung der menschenrechtlichen Standards in vielen Ländern zu wünschen übrig lässt. Dies hat verschiedene Gründe. Es würde zu weit führen, hier die vielschichtigen Herausforderungen des internationalen Menschenrechtssystems im Detail zu analysieren.⁵³ Wir beschränken uns im Folgenden auf einige Stichworte, die in unserem Zusammenhang besonders relevant sind.

Zentrale Bedeutung hat das **Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und der Verbindlichkeit internationaler Standards**. Das internationale System beruht letztlich auf dem Grundsatz der Souveränität der einzelnen Staaten: Sie sind grundsätzlich für Recht und Ordnung auf ihrem Territorium zuständig. Menschenrechte setzen dieser Machtfülle Grenzen. Sie definieren einen gewissen Minimalstandard für die Ausübung staatlicher Macht. Auch jene Staaten – und es ist die grosse Mehrheit –, welche freiwillig menschenrechtliche Übereinkommen ratifiziert und damit die Gültigkeit der Standards akzeptiert haben, suchen immer wieder Möglichkeiten, um ihre eigenen Handlungsspielräume (auf Kosten universeller Regeln) auszudehnen. Zum Beispiel nutzen viele Staaten ihr Recht, Vorbehalte zu einem Vertragstext anzubringen, für eine grundsätzliche Aushöhlung ihrer Verpflichtungen. Oder sie machen gegenüber menschenrechtlich motivierter Kritik immer wieder geltend, dass das kritisierte Verhalten staatlicher Behörden nicht in den Geltungsbereich der internationalen Menschenrechte, sondern in ihre eigene Zuständigkeit (*domaine réservé*) oder zumindest in jenen Bereich des Ermessens (*margin of appreciation*) gehöre, welcher dem Staat vorbehalten bleibe.

Es liegt auf der Hand, dass sich Staaten und Behörden, die menschenrechtlicher Kritik ausgesetzt sind, der Argumente des **kulturellen Relativismus** bedienen, um menschenrechtlich motivierte Kritik zu diskreditieren. Relativistische Argumente stellen oft besonders das Gebot der Geschlechtergleichstellung in Frage. Regelmässig sind es die Frauen, denen in einer sich wandelnden und mobilen Welt die Rolle der Bewahrung der kulturellen Identität und Tradition zugeschrieben wird: Gesellschaftliche Mechanismen, welche die Geschlechterbeziehungen betreffen und meist Frauen von Macht und Ressourcen ausschliessen, werden der Tradition und Kultur zugerechnet und als unveränderlich oder zumindest als erhaltenswert eingestuft, während sich andere Aspekte des öffentlichen und gesellschaftlichen Lebens (wie etwa Bildung, Arbeit, der Gebrauch von Informations- und Kommunikationstechnologie) rasant und grundlegend verändern, ohne dass dies ernsthaft in Frage gestellt würde.

Im Gegensatz zur innerstaatlichen Gewaltenteilung haben die Staaten im menschenrechtlichen System **verschiedene Rollen, deren Kompatibilität zumindest zweifelhaft** ist. Sie sind massgeblich an der Erarbeitung der Normen beteiligt und sie sind die hauptsächlichlichen Adressaten der Norm. Zudem bestimmen sie auch wesentlich die Ausgestaltung der internationalen Überwachung ihrer Umsetzung. So ist es kein Zufall, dass die internationalen Überwachungsmechanismen nur beschränkte Kompetenzen erhalten haben, die Umsetzung in den einzelnen Staaten zu untersuchen und zu kritisieren. Die UNO-Kontrollausschüsse, aber auch der Europäische Menschenrechtsgerichtshof erhalten von ihren Mutterorganisationen regelmässig zu wenig personelle und finanzielle Ressourcen, um ihre Aufgaben wirksam wahrzunehmen. Dies äussert sich beispielsweise in einem Rückstand der Behandlung von Staatenberichten und Individualbeschwerden, der die Effizienz und Glaubwürdigkeit der Mechanismen zunehmend in Frage stellt.

Die Aussenpolitik vieler Staaten orientiert sich primär an ihren eigenen, oft kurzfristigen Interessen, die sich auch in ihrem Verhalten in den internationalen Organisationen äussern. Darob drohen menschenrechtliche Anliegen in den Hintergrund zu geraten oder sie werden sogar dafür instrumentalisiert. Auch das Thema der Geschlechtergleichstellung wird davon nicht verschont: Es waren beispielsweise nicht zuletzt gleichstellungspolitische Argumente, welche der vordergründigen Legitimierung der militärischen Intervention der NATO 2002 in Afghanistan dienten. Allerdings hatten die westlichen Regierungen die frauendiskriminierende Politik der Taliban, die Afghanistan schon mehrere Jahre regiert hatten, bis zum «Krieg gegen den Terrorismus» nie in diesem Ausmass kritisiert. Viele weitere Beispiele der **politischen Instrumentalisierung menschenrechtlicher Argumente** zeigen, dass in den internationalen politischen Gremien Kritik vor allem gegenüber jenen Staaten geäussert wird, die vergleichsweise schwach sind und über keine mächtigen Freunde verfügen. So sind die Menschenrechte Instrumente politischer Auseinandersetzungen zwischen West und Ost, Nord und Süd geblieben.

2006 hat ein neuer UNO-Menschenrechtsrat die UNO-Menschenrechtskommission abgelöst. Die Menschenrechtskommission wurde zwar immer wieder wegen ihrer Politisierung kritisiert, hatte aber immerhin eine Reihe von vergleichsweise unabhängigen Überwachungsmechanismen (Expertengruppen, Spezialberichterstatter, Beschwerdeverfahren) geschaffen, die für die Weiterentwicklung der Menschenrechte von zentraler Bedeutung waren. Ob der neue UNO-Menschenrechtsrat die Glaubwürdigkeit der internationalen Menschenrechtspolitik, welche bereits unter den Ideologisierung des Kalten Krieges gelitten hatte, tatsächlich verbessern wird, ist nach den ersten Erfahrungen mit diesem neuen Gremium eher zu bezweifeln.

Im Weiteren fehlen dem internationalen Menschenrechtssystem wirksame **Instrumente der Durchsetzung**: Selbst wenn es zu einer Verurteilung eines Vertragsstaates kommt, sind die Möglichkeiten (und letztlich auch der Wille) der internationalen Gemeinschaft in aller Regel sehr beschränkt, den betreffenden Staat dann auch zu menschenrechtskonformem Handeln zu zwingen. Wirksame Mechanismen, welche den Vollzug von Urteilen oder die Umsetzung von Empfehlungen überwachen würden, fehlen. Dies führt zu grossen Defiziten in der Umsetzung menschenrechtlicher Standards in vielen Staaten und hat den Menschenrechten den Vorwurf einge-

bracht, sie seien Papiertiger mit höchstens moralischer Bedeutung. Allerdings sind viele lokale Aktivistinnen und Aktivistinnen, die sich für menschenrechtliche Reformen und gesellschaftlichen Wandel in ihren eigenen länderspezifischen Kontexten einsetzen, häufig anderer Meinung: Sie profitieren in der innenpolitischen Diskussion vom internationalen Referenzrahmen und der Legitimation, die sie aus dem menschenrechtlichen Konzept für ihr Engagement ableiten.

2.2 Sind Menschenrechte Frauenrechte? Unterschiedliche feministische Sichtweisen

Viele Feministinnen haben ein ambivalentes Verhältnis zum Recht im allgemeinen und zum Konzept der Menschenrechte im Besonderen. Wissenschaftlerinnen und Praktikerinnen setzen sich auch in der Schweiz in den letzten Jahren kritisch mit dem Recht und seinen Geschlechterkonstruktionen auseinander.⁵⁴ Die Ansichten über die Nützlichkeit des rechtlichen Diskurses für die Gleichstellung der Geschlechter sind je nach politischer Orientierung unterschiedlich und haben sich im Laufe der Zeit immer wieder verändert. In der Diversität der Meinungen lassen sich verschiedene Strömungen unterscheiden.⁵⁵

2.2.1 Die liberale Sichtweise

Aus historischer Perspektive hat das feministische Gedankengut gleich wie der Liberalismus (und das Konzept der Menschenrechte) starke Wurzeln in den philosophischen Theorien der Aufklärung. Die verschiedenen liberalen Konzepte von Staat und Gesellschaft basieren auf individueller Autonomie (gesichert durch «Freiheiten» und bürgerliche und politische Menschenrechte), auf einer Rechtsordnung, die für alle gilt, auf der Gleichheit der Bürger und auf Demokratie. **Liberaler Feminismus** bedeutet, das klassisch-liberale Versprechen der Menschenrechte, das in der Geschichte vorerst nur für männliche, wohlhabende, weisse Bürger eingelöst wurde, auch für die Frauen zu realisieren. Meist wird liberaler Feminismus mit formeller Gleichheit und Chancengleichheit (*equality of opportunity*) assoziiert, obwohl einige liberale Denker auch weitergehende Gleichheitsideen vertraten.⁵⁶

2.2.2 Die radikale Sichtweise

Diese liberale Perspektive, welche die individuellen Handlungsspielräume des einzelnen Bürgers (und in der feministischen Perspektive auch der Bürgerin) ins Zentrum stellen, geriet in die **Kritik der «radikalen» Feministinnen**. Im Gegensatz zu den liberalen Feministinnen, welche die Unterschiede zwischen den Geschlechtern grundsätzlich einebnen wollen, betonen radikale Feministinnen die Differenz der Geschlechter und sehen das Grundproblem in der männlichen Herrschaft und der Unterwerfung und Ausbeutung der Frauen. Die radikalen Feministinnen deckten die Grenzen des liberalen Konzeptes auf, das für die Beschreibung der Lebenssituationen vieler Frauen wenig taugt. Individuelle «Autonomie» erweist sich für viele Frauen, die sich selbst in vielfältigen familiären und ökonomischen Beziehungen als abhängig wahrnehmen, grundsätzlich als Fiktion. Die individualistische Perspektive trübt den Blick für die strukturellen Ausschlussmechanismen, die systemischen Gründe für die unterschiedlichen Situationen von Frauen und Männern in Politik und Beruf, besonders in Machtpositionen. Radikale Feministinnen stellten grundsätzliche Fragen zur Rolle des Rechtssystems: Können die In-

teressen von Frauen überhaupt mit klassischen individuellen Rechten reflektiert werden? Braucht es nicht kollektive Rechte (zum Beispiel ein Recht der benachteiligten Gruppe der Frauen auf Förderung)? Können die unterschiedlichen sozialen Situationen von Frauen und Männern überhaupt in ein Rechtssystem eingebaut werden, das Rechte und Pflichten für alle verankert und damit von diesen Unterschieden konsequent abstrahiert?⁵⁷

Die radikale Argumentation stellte die formale Geschlechtsneutralität der «menschlichen Natur», der liberalen Menschenrechte, der rechtlichen und politischen Institutionen in Frage. Hinter dieser formalen Neutralität versteckt sich der Massstab des Stärkeren, des Erfolgreichen, ein männlich geprägtes Bild des Lebens und der Interessenkonflikte, die es im Rechtssystem zu regeln gilt. Das Diskriminierungsverbot bedeutet in dieser Perspektive beispielsweise, dass Frauen sich an diesem Massstab zu orientieren haben. Sie werden dann mit Gleichbehandlung belohnt, wenn sie diesem männlich geprägten Lebensbild entsprechen, sich assimilieren wollen. Wo Frauen andere Bedürfnisse zum Ausdruck bringen als Männer, greift das Diskriminierungsverbot kaum.

Schliesslich kritisiert der radikale Feminismus das liberale Bild von Freiheit als negatives Konzept: Freiheit ist dann realisiert, wenn der Staat die privaten Freiräume achtet und nicht in die Privatsphäre der einzelnen Bürger eingreift. Dies verschleiert die Tatsache, dass der Genuss von Freiheit und die Ausübung von Rechten auch von anderen Aspekten (wie finanzielle Ressourcen, Information, Bildung) abhängt und vor allem von anderen Menschen (und nicht primär von staatlichen Behörden) eingeschränkt wird. Das liberale Denken trennt die öffentliche Sphäre, die von Staat, Recht und Politik geregelt wird, klar von der privaten Sphäre, die der freien Gestaltung des Individuums anheim gestellt ist. Diese Logik lässt Machtausübung und deren Missbrauch in der Familie und am Arbeitsplatz als private Angelegenheiten erscheinen, die Recht und Politik nichts angehen.

Aber auch das radikale Konzept blieb von feministisch motivierter Kritik nicht verschont. So wurde etwa kritisiert, dass die von radikalen Feministinnen vertretene grundsätzliche (essentialistische) Differenz der Geschlechter just jene gesellschaftlichen Clichés und patriarchalen Vorverständnisse zu verstärken drohe, welche sie in Frage stellen wollte. Die monolithische Sicht der männlichen Dominanz und der weiblichen Ausbeutung blendet zudem tendenziell soziale Unterschiede innerhalb der Gruppe der Frauen (und derjenigen der Männer) aus.

Die Skepsis der radikalen Feministinnen gegenüber rechtlichen Strategien hat sich aus der Perspektive von vergleichsweise privilegierten Frauen entwickelt, deren Anspruch auf gleiche Rechte nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird: Für jene Frauen, die aufgrund ihres Geschlechtes von fundamentalen Rechten ausgeschlossen sind, bleibt der gleiche Zugang zum rechtlichen Instrumentarium eine wichtige Strategie auf dem Weg zur Gleichstellung. Dort wird auch deutlich sichtbar, dass das Rechtssystem mit seinen normativen Vorgaben Männlichkeit und Weiblichkeit, Macht und Ausbeutung ständig konstruiert und (mit Hilfe staatlicher Autorität) perpetuiert und keinen Raum für Veränderungen in den Geschlechterbeziehungen lässt. So plädieren viele Feministinnen besonders aus Ländern, in denen das Rechtssystem Frauen systematisch ausschliesst, für eine *Rekonstruktion* des Rechtssystems. Dies ist auch die Haltung vieler sozialer Bewegungen, die sich in

den meisten Ländern in Nord und Süd vom rechtlichen Diskurs Schubkraft für die politischen Anliegen der unterprivilegierten Frauen (und Männer) versprechen.

2.2.3 Die Differenztheorie

Nicht zuletzt im Zuge postmoderner Philosophien, die sich von grossen Meta-Theorien abwenden und sich der Vielfalt möglicher Ansätze widmen, hat sich eine neue feministische Perspektive des Rechts entwickelt. Viele Autorinnen sind heute deutlich pragmatischer und lassen sich nicht in eine Dichotomie zwischen Liberalismus und Radikalismus einspannen.⁵⁸ Dieser Ansatz, oft als **Differenz-Feminismus** bezeichnet, stellt zwar die Geschlechtsneutralität unseres Rechtssystems grundsätzlich in Frage, will jedoch das dynamische Potenzial des Rechtssystems nutzen, wenn es darum geht, Geschlechterrollen und -identitäten zu verändern und neu zu konstruieren. Rechtliche Normen und Verfahren sollen «dekonstruiert» werden, um Wege zu finden, den Bedürfnissen von Frauen besser gerecht zu werden. Folgende Aspekte sind hier besonders wichtig:

Rechtliche Normen sollen nicht nur im Hinblick auf ihren expliziten (formellen) Ausschluss von Frauen und auf ihre spezifischen faktischen Auswirkungen auf Frauen und Männer geprüft werden. Darüber hinaus soll **«unter der Oberfläche des Rechts nach impliziten Vorverständnissen»** gegraben werden.⁵⁹ Das Beispiel der Vergewaltigung zeigt, dass das Recht zwar in den meisten Ländern das Interesse der Frauen auf rechtlichen Schutz anerkennt, aber die Praxis der Rechtsanwendung in vielen Fällen von der männlichen Sicht weiblicher (und männlicher) Sexualität geprägt ist, vom Bild des triebgesteuerten Mannes («Er konnte halt nicht anders...») und der passiven, dulddenden Frau («Wenn sie sich nicht wehrt, ist sie einverstanden...»). In den rechtlichen Konzepten, in Gesetzestexten und vor allem in der Praxis von Gerichten und Verwaltung finden sich immer wieder Beispiele, die auf bestimmte Bilder von «normalen» Männern und Frauen, von Männlichkeit oder Weiblichkeit hinweisen. Ein anderes Beispiel ist das sich wandelnde traditionelle Bild einer «normalen» Familie: Das Recht auf Schutz der eigenen Privatsphäre schützte den gewalttätigen Ehemann lange Zeit vor dem unterschiedenen Eingreifen der Behörden – und liess das Recht auf psychische und körperliche Integrität und die Privatsphäre der Ehefrau praktisch ungeschützt. Die männliche Perspektive zeigt sich auch in der Umschreibung sozialer Rechte: Die umfangreichen internationalen und nationalen Regelungen im Bereich der Arbeit betreffen nur die «öffentliche» Arbeit, während die private, häusliche Arbeit, praktisch ausschliesslich von Frauen erledigt, unbeachtet (und meist unbezahlt) bleibt. Solche Bilder prägen die Auslegung formell geschlechtsneutraler Bestimmungen. Diese Bilder gilt es zu hinterfragen und öffentlich zu diskutieren, wenn das Rechtssystem den Bedürfnissen beider Geschlechter entsprechen soll.

Das Konzept des rechtlichen Subjekts, des Inhabers von Rechten, orientiert sich an einem Menschenbild, das eher für Männer als für Frauen zutrifft: ein **Individuum, das seine eigenen Interessen in den Vordergrund stellt und seine Rechte autonom wahrnehmen** kann, sich problemlos in der öffentlichen Sphäre bewegt, über die nötige Information und Bildung und über die nötigen wirtschaftlichen Ressourcen für die Wahrnehmung seiner Rechte verfügt. Die Methodik der Rechtsanwendung im Einzelfall, namentlich die Feststellung der relevanten Tatsachen gründet in vielen Rechtsbereichen

(zum Beispiel im Familienrecht oder im Strafrecht) auf einer **kontradiktorischen Gegenüberstellung** von Rechtssubjekten, von Kläger und Beklagtem, Täter und Opfer. Dies impliziert, dass die betroffenen Parteien grundsätzlich gleich und autonom in der Vertretung ihrer persönlichen Interessen sind. Soweit es der gesetzliche Rahmen überhaupt zulässt, bleibt es der Sensibilität des Richters oder der Richterin überlassen, den möglicherweise komplexen Beziehungen und Abhängigkeitsverhältnissen und deren Auswirkungen auf die Darstellung des Sachverhaltes und der Interessenlage Rechnung zu tragen. Zudem scheint eine kontradiktorische Debatte vielen Frauen weniger zu liegen als den Männern: Besonders jenen, die in familiären und ökonomischen Abhängigkeitsverhältnissen leben und keine Möglichkeiten sehen, sich daraus zu lösen, geht es oft nicht darum, Recht zu haben. Sie sind vielmehr auf einen Kompromiss mit dem Ehemann oder dem Arbeitgeber angewiesen. Frauen scheinen die gesellschaftlichen, psychologischen und finanziellen Hürden, die sich auf dem Weg zum Gericht auftürmen, als besonders zeit- und kräfteraubend einzuschätzen: Der Preis fürs Rechthaben ist zu gross.⁶⁰

In einem rechtsstaatlichen System sollen rechtliche Regeln gegenüber allen Bürgerinnen und Bürgern durchgesetzt werden. Das (liberale) Rechtssystem setzt dabei primär auf individuelle (kontradiktorische) Rechtsschutzverfahren. Dieses überbindet letztlich den Berechtigten selbst die Verantwortung dafür, dass ihre Rechte geachtet werden. Ob und wie die geltenden Regeln tatsächlich durchgesetzt werden, hängt grundsätzlich davon ab, ob eine betroffene Person bereit ist, den mit einem individuellen Verfahren verbundenen Aufwand persönlich zu tragen. Aus einer rechtspolitischen Perspektive darf die Durchsetzung geltender Regeln nicht allein davon abhängen, ob die betroffenen Frauen und Männer sich für ihre eigenen individuellen Interessen vor Gericht zur Wehr setzen (können). Es braucht Mechanismen, welche die **Umsetzung der Normen aus einer generelleren Perspektive** überwachen, von der Abwägung von individuellen Interessen abstrahieren und damit auch strukturelle Faktoren sichtbar machen können.

2.2.4 Die feministische Skepsis gegenüber internationalen Menschenrechten

Die bereits dargestellte feministische Skepsis hinsichtlich der Rolle von Staat und Recht erstreckt sich zum Teil auch auf das internationale Menschenrechtssystem. Einige Aspekte zeigen sich auf internationaler Ebene sogar besonders deutlich.⁶¹ Hauptkritikpunkte sind etwa:

- Völkerrechtliche Standards verpflichten primär Staaten und staatliche Behörden. Damit scheinen völkerrechtliche Verpflichtungen abstrakt, eine Angelegenheit von (männlich dominierten) Regierungen, und von der Lebensrealität vieler Frauen weit entfernt.

- Die internationalen Menschenrechte sind von Männern auf der Grundlage vorwiegend männlicher Lebensrealitäten formuliert worden und tragen weiblichen Lebensrealitäten nur sehr beschränkt Rechnung. Die Frauen sind in internationalen Gremien in aller Regel noch schwächer vertreten als in nationalen Entscheidungsstrukturen. Die Kontrollmechanismen (und damit die Auslegung der Standards in der Praxis) sind – mit Ausnahme des Ausschusses zur Frauendiskriminierung CEDAW und zu den Kinderrechten – von Männern dominiert.

- Die internationalen Menschenrechte schützen vorab die Privatsphäre und damit die private Machtausübung von Männern über Frauen. Dies zeigt sich besonders deutlich im besonderen Schutz, den die Familie als «natürliche Kernzelle der Gesellschaft» in den allgemeinen Menschenrechtsinstrumenten geniesst (Art. 23 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte). In dieser Perspektive geniessen zwar Frauen oft besonderen Schutz, aber dieser fokussiert ihre reproduktive Rolle als Mütter (vgl. Art. 10 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte).

2.3 Werden Menschenrechte Frauenrechte? Internationale Trends

Viele dieser kritischen Bemerkungen treffen heute immer noch ins Schwarze. Wie bereits in Kapitel 1 aufgezeigt, entwickelte sich jedoch die Debatte um die internationalen Menschenrechte sehr dynamisch; eine Dynamik, welche einige dieser feministischen Vorbehalte relativiert. Folgende Trends lassen sich nachzeichnen:

2.3.1 Wachsende staatliche Verantwortung für Menschenrechte in der Privatsphäre

Tatsächlich konzentriert sich das internationale Recht (oder Völkerrecht) immer noch auf Staaten: Sie sind die Rechtssubjekte, welche zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden. Werden Menschenrechte bloss als negative Verpflichtung des Staates (Verbot der Intervention in die private Sphäre des Einzelnen) verstanden, dann sind sie tatsächlich für viele Frauen, die (wie auch Männer) in ihrer alltäglichen Realität in erster Linie mit privater Machtausübung konfrontiert sind, wenig relevant.

Menschenrechte sind in der heutigen Auffassung von Lehre und Rechtsprechung vielschichtiger: Sie entsprechen einer komplexen Verpflichtungsstruktur, welche die Staaten zu Tun und Unterlassen, zur Reform von Gesetzgebung, Politik und Praxis, zur Achtung, zum Schutz und zur Realisierung menschenrechtlicher Anliegen anhält (vgl. Kap. 3.4). Die Pflicht zum Schutz gefährdeter Personen vor (öffentlichen und privaten) Übergriffen bedeutet, dass menschenrechtliche Verpflichtungen heute nicht mehr Halt machen vor der Privatsphäre, die tatsächlich den Mächtigen in den familiären oder wirtschaftlichen Beziehungen schützt. Überdies wird in den menschenrechtlichen Gremien immer wieder über die (direkte oder indirekte) Verantwortlichkeit nicht-staatlicher Akteure diskutiert, die grosse wirtschaftliche Macht (multinationale Unternehmen) oder militärische Macht (nicht-offizielle Guerilla-Streitkräfte) auf sich vereinen. Dazu kommt die individuelle Verantwortlichkeit, welche das internationale Strafrecht mit den Gerichtshöfen für Verbrechen gegen die Menschlichkeit geschaffen hat und grundsätzlich jede Person in die Pflicht nimmt, die sich solcher Verbrechen schuldig macht.

Gerade im Bereich der Frauenrechte gilt die traditionelle Beschränkung auf eine staatliche Garantie liberaler Freiheiten schon lange nicht mehr: Das Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung CEDAW enthält einen differenzierten Katalog von Massnahmen, welche die Staaten zur Realisierung der Rechte der Frauen ergreifen sollen: Diese Liste geht weit über die traditionelle Perspektive staatlicher Nicht-Intervention hinaus, auch wenn die Verpflichtungen im Einzelnen nicht sehr stringent formuliert sind. Der Katalog betrifft sowohl die

öffentliche Sphäre wie die Bereiche, die traditionellerweise als privat galten und in klassisch-liberaler Sicht vor staatlichen Eingriffen geschützt werden sollten. Artikel 5 des Übereinkommens verpflichtet die Staaten sogar, sich um die Beseitigung von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern, von Vorurteilen, von stereotyper Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern zu bemühen – Dinge, die traditionellerweise dem Schutzbereich privater Meinungsfreiheit und der persönlichen Freiheit zugeordnet wurden und (mit menschenrechtlichen Argumenten) als dem Einflussbereich des liberalen Staates entzogen galten. Dass die Debatte um die Grenzen zwischen Öffentlichkeit und Privatsphäre seit der Verabschiedung des Übereinkommens gegen Frauendiskriminierung weitergegangen ist, zeigt das Thema der Gewalt gegen Frauen. Während das Übereinkommen dieses Thema (und generell das Thema persönliche Sicherheit) noch nicht explizit aufgenommen hat, gilt es heute auf internationaler wie auf nationaler Ebene als selbstverständlich, dass Gewalt gegen Frauen eine besonders starke Form von Diskriminierung ist, die in öffentlichen wie in privaten Kontexten vorkommt und vom Diskriminierungsbegriff des Übereinkommens implizit ebenfalls erfasst wird.⁶²

2.3.2 Von den klassisch-liberalen Rechten zu einem ganzheitlicheren Begriff der Menschenrechte

Die internationalen Menschenrechte beschränken sich längst nicht mehr auf jene liberalen Rechte, welche die französische Menschenrechtserklärung oder die Amerikanische Unabhängigkeitserklärung als Rechte des wirtschaftlich aufstrebenden Bürgertums im Kampf gegen einen absolutistischen und selbstherrlichen Staat formulierten. Obwohl noch durchaus in liberaler, westlicher Tradition verwurzelt, erweiterte schon die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948 den klassischen Katalog bürgerlicher und politischer Rechte um wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ansprüche. Auf dem Hintergrund der politischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West und des Kalten Krieges nahm allerdings die westliche Hemisphäre (trotz der sozialstaatlichen Realität in vielen westlichen Ländern) in der internationalen Debatte wieder Zuflucht zu liberaler Terminologie und zu einer ideologisch geprägten Privilegierung der bürgerlichen und politischen Rechte. Der nach zähen Verhandlungen erreichte Kompromiss, die Menschenrechte zu teilen und je einen Pakt über bürgerliche und politische bzw. über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu verabschieden, brachte der liberalen wie der sozialistischen Dimension der Menschenrechte parallele internationale Anerkennung.

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die beiden Pakte immer mehr als inhaltliche Einheit verstanden worden, auch wenn sie formell getrennt weiterbestehen. Beide gelten heute als verbindliche Standards für die überwiegende Mehrheit der Staaten. Die Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 in Wien betonte die Untrennbarkeit der Rechte und unterstrich, dass politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung nur nachhaltig sein kann, wenn sie sich sowohl an bürgerlichen und politischen wie an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten orientiert.

Das Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung und bereits früher das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung haben diesen Trend vorweggenommen: So verankerte CEDAW 1979 die Verpflichtung der Staaten zur Beseitigung der Diskriminierung im öffentlichen und im privaten Be-

reich, mit Bezug auf bürgerliche und politische wie auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Darin zeigt sich die Erkenntnis, dass sich die Ungleichheit der Geschlechter nie in «bürgerlich-politische» oder «wirtschaftlich-soziale» Kategorien einteilen liess. Vielmehr sind die Benachteiligungen der Frauen in allen Bereichen eng miteinander verknüpft. Wo es kaum Frauen in den gesetzgebenden Parlamenten, in den Entscheidungspositionen der ausführenden Verwaltungen, in den rechtsanwendenden Gerichten gibt, erstaunt es wenig, dass Familien- und Wirtschaftsrecht, Sozialversicherungen und Bildungspolitik frauenspezifischen Aspekten wenig Beachtung schenken. Aber die politische Partizipation von Frauen alleine reicht nicht aus, um die strukturellen Hindernisse zu beseitigen, welche der Realisierung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte von benachteiligten Frauen im Wege stehen.

Die Aufwertung (und Differenzierung) der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf internationaler Ebene und der daraus fließenden Verpflichtungen der Staaten hat allerdings in der Schweiz noch wenig Echo gefunden: Die politische Debatte zu den Sozialrechten hat sich seit den Zeiten des Kalten Krieges kaum verändert. Obwohl die Schweiz den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 1992 ratifiziert und damit den Begriff der «Sozialrechte» akzeptiert hat, enthält die neue Bundesverfassung von 1999 «Sozialziele» (mit Ausnahme des Rechts auf Nothilfe, Art. 12 und des Rechts auf Grundschulunterricht, Art. 19), offenbar im Bemühen, die rechtliche Bedeutung der Sozialrechte möglichst einzuschränken.

2.3.3 Männliche Vorverständnisse und dynamische Auslegung

Tatsächlich sind die Menschenrechte (wie die meisten innerstaatlichen Normen) zwar vorwiegend geschlechtsneutral («Jeder Mensch», «alle», «niemand»), aber von Männern formuliert worden. Sie reflektieren Realitäten und Interessen, die Männer als wesentlich erachten. Ein Beispiel ist Artikel 6 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Der erste Absatz verankert ein angeborenes Recht auf Leben und hält fest, dass niemand willkürlich seines Lebens beraubt werden dürfe. Absätze 2 bis 6 befassen sich mit Todesstrafe und Völkermord – offenbar die beiden Sachverhalte, welche den Autoren der Pakte im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben am relevantesten schienen. Das Risiko, von staatlichen Behörden willkürlich zum Tode verurteilt zu werden, ist für Männer tatsächlich deutlich höher als für Frauen. Risikosituationen, die besonders das Leben von Frauen betreffen (z.B. geschlechtsspezifische Gewalt, die jährlich millionenfachen Abtreibungen weiblicher Föten, systematische Diskriminierung in der Ernährung, usw.), fanden dagegen keine Erwähnung. Ein anderes Beispiel sind die arbeitsrechtlichen Minimalstandards der Internationalen Arbeitsorganisation ILO. Sie erfassen zwar ohne weiteres auch Arbeitsverhältnisse unter Privaten, aber sie fokussieren trotzdem eine bestimmte formale Öffentlichkeit: die (bezahlte und unbezahlte) Haus- und Erziehungsarbeit innerhalb der Familie, die vor allem Frauen erledigen, blieb ausgeklammert. Erst 1996 verabschiedete die ILO ein Übereinkommen mit internationalen Standards für die professionelle Hausarbeit, die ebenfalls vorwiegend von Frauen und oft zu sehr tiefen Löhnen erledigt wird.⁶³

Das (symmetrische) Diskriminierungsverbot, wie es sich in den meisten internationalen Übereinkommen findet, verankert implizit den Massstab männlicher Lebenswerte. Es bewirkt zwar, dass Frauen nicht mehr (weder gesetzlich noch faktisch) von der dominierenden Männerwelt ausgeschlossen («diskriminiert») werden dürfen – und in dieser Hinsicht ist es immer noch ein wichtiges Instrument der Gleichstellung. Aber es garantiert Frauen (wie anderen sozialen Minderheiten) nicht, dass sie eigene Lebensentwürfe gleichberechtigt realisieren können, so wie dies die Angehörigen der männlichen Mehrheit selbstverständlich für sich in Anspruch nehmen können. Aber die internationalen Standards ergänzen das zentrale Konzept des Diskriminierungsverbots auch mit weiteren Verpflichtungen zur Gleichstellung. Artikel 3 der beiden Pakte verpflichtet die Vertragsstaaten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau «sicherzustellen». Dies erweitert die enge Perspektive des Diskriminierungsbegriffs und verpflichtet die Staaten letztlich bereits zu einer aktiven Gleichstellungspolitik, wie dies die Allgemeinen Bemerkungen der Kontrollausschüsse zur Gleichstellung deutlich machen.⁶⁴

Der Katalog von Verpflichtungen, welche die Staaten mit dem Beitritt zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung CEDAW eingegangen sind, umschreibt eine ganze Palette von Massnahmen, die sich keineswegs auf die Bekämpfung der formalen Diskriminierung (von Frauen) beschränkt, sondern die faktische Gleichstellung der Geschlechter anvisiert. Im Besonderen verpflichtet Art. 5 des Übereinkommens CEDAW die Vertragsstaaten, die geschlechtsstereotypen Rollenbilder zu bekämpfen. Damit sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geschlechtsneutrale Regelungen auf ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen hin zu untersuchen und die dahinterstehenden stereotypen Rollenbilder zu bekämpfen. In den Erklärungen der Weltfrauenkonferenzen lässt sich zunehmende Aufmerksamkeit für Hindernisse erkennen, die der tatsächlichen Gleichstellung im Wege stehen und die es in Zukunft mit konkreten Massnahmen zu überwinden gilt.

Die Kontrollausschüsse zeigten in den letzten Jahren zumindest punktuell mehr Sensibilität für frauenspezifische Fragen und die Bereitschaft, menschenrechtliche Dogmen aus geschlechtsspezifischer Sicht zu «dekonstruieren». Der Menschenrechtsausschuss, der die Umsetzung des Paktes über bürgerliche und politische Rechte überwacht, formulierte in mehreren Allgemeinen Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Paktes Hinweise zu geschlechtsspezifischen Umsetzungsfragen. Besonders zu erwähnen sind die Allgemeinen Bemerkungen zur Rechtsgleichheit,⁶⁵ in denen der Ausschuss umschreibt, welche geschlechtsspezifischen Informationen er von den Vertragsstaaten zu den einzelnen Artikeln des Paktes erwartet. Er macht damit beispielsweise deutlich, dass der Geltungsbereich des Folterverbots (Art. 7 des Paktes) nach seiner Auffassung auch private Gewalt wie «*domestic and other types of violence against women, including rape*» sowie Genitalverstümmelungen erfasst.⁶⁶ Der Ausschuss zum Übereinkommen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verabschiedete 2005 Allgemeine Bemerkungen zur Geschlechtergleichstellung, in denen er die staatlichen Pflichten im Bereich der Gleichstellung differenziert auflistete. Er betonte (in Anlehnung an die entsprechende Bestimmung des Übereinkommens CEDAW), dass Sondermassnahmen zugunsten von Frauen mit dem Diskriminierungsverbot im Einklang und legitim sind.⁶⁷ Aber auch in anderen neueren Allgemeinen Bemerkungen (etwa zum Recht auf Arbeit oder zum Recht

auf Unterkunft) widmet der Ausschuss der Gleichstellung und frauenspezifischen Themen explizite Aufmerksamkeit.⁶⁸

2.3.4 Neue Umsetzungsmethoden

Diese Perspektive hat die **strukturellen Ursachen** für Menschenrechtsverletzungen in den Vordergrund gerückt und damit die menschenrechtspolitischen Methoden verändert. In der Ära des Kalten Krieges konzentrierten sich sowohl die einzelnen Staaten wie auch die zahlreichen nicht-gouvernementalen Organisationen vor allem auf die Denunziation von Verletzungshandlungen, auf das «*shaming and blaming*». In den Neunzigerjahren wuchs die Erkenntnis, dass internationaler Druck auf die Regierungen menschenrechtsverletzender Staaten deren Willen lediglich kurzfristig beeinflussen kann, sich menschenrechtskonform zu verhalten. Um aber strukturelle Ursachen von Ungleichheit zu bekämpfen – wie zum Beispiel die wirtschaftliche Abhängigkeit vieler Frauen, die als Ursache für Phänomene häuslicher Gewalt, sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung gilt, braucht es ein längerfristiges Engagement und den Einsatz von staatlichen Ressourcen, die sich mit kurzfristigem politischem Druck nur beschränkt generieren lassen. Erfolgreiche menschenrechtliche Strategien konzentrieren sich deshalb heute nicht mehr auf den blossen Schutz der potenziellen Opfer vor Menschenrechtsverletzungen oder die Bestrafung der Täter, sondern auf die Stärkung ihres Zugangs zu Macht und Ressourcen, sowohl im privaten wie im öffentlichen Bereich. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die immer breitere Diskussion ums *Gender Budgeting* zu sehen, das die Verteilung öffentlicher Mittel aus geschlechtsspezifischer Sicht durchleuchtet und regelmässig deutliche Ungleichgewichte im formell geschlechtsneutralen öffentlichen Haushalt sichtbar macht.⁶⁹

Die feministischen Vorbehalte gegenüber den individuellen Rechtsschutzverfahren sind auch auf internationaler Ebene relevant. Ist es für viele Frauen schon schwierig, ihre Anliegen vor den lokalen und nationalen Behörden sichtbar zu machen und durchzusetzen, gilt dies erst recht für die internationale Ebene. Der Zugang zu individuellen Beschwerdeverfahren steht zwar formell allen offen, aber gerade für Frauen aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen sind die Hürden so hoch, dass sie ihre eigenen persönlichen (finanziellen und gesellschaftlichen) Kosten meist höher einschätzen als die Nützlichkeit des (erhofften) günstigen Urteils. Auf internationaler Ebene haben sich Verfahren etabliert, welche die Individualbeschwerdeverfahren sinnvoll ergänzen: Die Staatenberichtsverfahren (wie auch die Untersuchungsverfahren der SpezialberichterstatterInnen) konzentrieren sich nicht auf Einzelfälle, sondern zeigen strukturelle Muster auf, welche die Ausübung bestimmter Menschenrechte beeinträchtigen. Dies ermöglicht es, die Ursachen von Menschenrechtsverletzungen zu analysieren und die (rechtspolitische) Antwort staatlicher Behörden losgelöst vom Einzelfall zu diskutieren. Staatliche Behörden müssen sich so direkt für ihre Politik und Praxis verantworten, ohne dass sich die unmittelbar Betroffenen exponieren müssen.

2.3.5 Gender Mainstreaming

Die UNO hatte die Frauenfrage und die Menschenrechte seit ihrer Schaffung in zwei separaten Organen – der Frauenkommission und der Menschenrechtskommission – institutionalisiert. Diese Trennung hatte zur Folge, dass sich die Frauenkommission mit der «Sache der Frau», einschliesslich Frauenrechten befasste, während die Menschenrechtskommission

sich um Menschenrechte bemühte. Während Jahren war die Gleichstellung der Geschlechter kein vordringliches Thema der Menschenrechtskommission, während die Frauenkommission nur ein beschränktes Instrumentarium zur Verfügung hatte. Letztere befasste sich zwar mit Frauenrechten, zum Beispiel mit der Ausarbeitung des Übereinkommens gegen Frauen-diskriminierung CEDAW, beschäftigte sich aber wenig mit den allgemeinen Menschenrechten und ihrer Fortentwicklung. Diese Parallelität der Institutionen und Verfahren bewirkte letztlich eine deutliche Marginalisierung des Gleichstellungsthemas.

Diese Trennung wurde in den Neunzigerjahren mehr und mehr überwunden. Die wachsende geschlechterspezifische Sensibilisierung der Ausschüsse und Gerichte wurde bereits dargestellt. Die politischen Mechanismen im Bereich der Menschenrechte setzen sich zunehmend mit geschlechterspezifischen Aspekten auseinander. Die Schlusserklärung der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 brachte dies mit dem bemerkenswerten Satz «Die Menschenrechte der Frauen (...) sind ein unveräusserlicher, integraler und unabtrennbarer Bestandteil der Menschenrechte» zum Ausdruck. Die Gewalt gegen Frauen (in internationalen, nationalen und häuslichen Konflikten) wurde ein wichtiges Thema der Menschenrechtskommission, was sich in der Einsetzung einer Sonderberichterstatteerin zu diesem Problem äusserte. Es blieb seither auf der Agenda der Menschenrechtskommission. Auf der anderen Seite orientierte sich die Frauenkommission und die Weltfrauenkonferenz von Beijing stärker an menschenrechtlichen Standards, wenn auch mit einigen Vorbehalten.⁷⁰ Mit dem Bekenntnis zum *Gender Mainstreaming* unterstrich die Aktionsplattform von Beijing die Bedeutung der allgemeinen menschenrechtlichen Standards und ihrer Nutzung für die Gleichstellung der Geschlechter.⁷¹

2.4 Fazit

Festzuhalten bleibt, dass trotz der politischen Instrumentalisierung und der mangelhaften Wirkung internationaler Kontrollmechanismen die internationalen Menschenrechte in vielen Ländern im innenpolitischen Diskurs von grosser Bedeutung sind. Reformorientierte Kräfte brauchen sie als legitime Grundlage und als verbindlichen Referenzrahmen für ihre Bemühungen. Sie tragen dazu bei, Machtmissbräuche zu verhindern oder zu sanktionieren, verkrustete Machtstrukturen in Frage zu stellen und die staatlichen Behörden (und die dahinter stehenden gesellschaftlichen Eliten) an ihre Pflichten gegenüber den Menschen auf ihrem Territorium zu erinnern. Die internationalen ExpertInnengremien und die verschiedenen internationalen Überwachungsmechanismen schaffen internationale Verantwortlichkeit (*accountability*) und können eine beschränkte, aber wichtige Unterstützungsfunktion in diesen nationalen Veränderungsprozessen übernehmen, sofern ihre Arbeit in der nationalen Reformdebatte tatsächlich aktiv genutzt wird.

Die feministische Kritik an nationalen und internationalen Rechtssystemen erstreckt sich auch auf die Menschenrechte. In der Dynamik der internationalen Debatte um Menschenrechte und Frauenrechte zeigen sich jedoch wichtige Veränderungspotenziale. Trotz der festgestellten Unzulänglichkeiten und Herausforderungen, welche das internationale Menschenrechtssystem charakterisieren, lässt sich diese dynamische Debatte für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der nationalen Diskussion nutzen.

3 Die internationalen Verpflichtungen und ihre Umsetzung in der Schweiz

Wie bereits dargestellt (vgl. Kapitel 1.2), hat die Schweiz die wesentlichen menschenrechtlichen Übereinkommen (mit Ausnahme der Europäischen Sozialcharta) ratifiziert und damit deren gleichstellungsrelevante Verpflichtungen (zum Teil mit substanziellen Vorbehalten) akzeptiert. Dieses Kapitel befasst sich mit der Frage, was dies für die Schweiz und ihr Rechtssystem bedeutet.

3.1 Welche konkreten Pflichten? Die Auslegung abstrakter Bestimmungen

Welche konkreten Verpflichtungen aus den menschenrechtlichen Bestimmungen abzuleiten und wie gross die Handlungsspielräume der Vertragsstaaten in der Umsetzung sind, ist eine Frage der Auslegung, der Interpretation der Bestimmungen. Neben recht griffigen spezifischen Inhalten enthalten internationale Menschenrechte auch Bestimmungen mit einem hohen **Abstraktionsgrad**, der den alltäglichen Umgang mit ihnen nicht einfach macht. Im Vergleich zur Verfassungs- und Gesetzgebung in der Schweiz sind die politischen Verfahren zur Verabschiedung universeller völkerrechtlicher Normen noch komplexer, weil in der internationalen Staatengemeinschaft ein breites Spektrum an kulturellen und rechtlichen Hintergründen sowie politischen Meinungen und Interessen zu berücksichtigen sind. Die Formulierungen der internationalen Übereinkommen sind meist absichtlich abstrakt, oft sogar mehrdeutig, um in umstrittenen Fragen überhaupt jenen breiten Konsens zu erreichen, der für die Verabschiedung des Übereinkommens notwendig ist. Die Texte widerspiegeln ausserdem den jeweiligen geschichtlichen Kontext, in dem bestimmte Probleme im Vordergrund standen. Und sie verwenden eine internationalisierte Terminologie, die sich aus unterschiedlichen nationalen Rechtskulturen, Konzepten und Begriffen zusammensetzt und deshalb aus einer nationalen Perspektive auch von Juristinnen und Juristen nicht einfach zu verstehen ist. Diese Abstraktheit lässt viele Menschen (darunter auch zahlreiche Juristinnen und Juristen) vermuten, dass hinter den Menschenrechten zwar allgemein akzeptierte ethische und moralische Werte stehen, aber damit kaum konkrete Verpflichtungen verbunden sind, die im Alltag von Bedeutung sein könnten.

3.1.1 Die Auslegungsregeln

Wie im nationalen Recht üblich, müssen die abstrakten Grundsätze ausgelegt werden und deren Bedeutung für die Ausgestaltung gesetzlicher Normen, für das praktische Verhalten von Behörden und für den Entscheid im Einzelfall ermittelt werden. Dies erfordert eine juristische Technik, die sich an etablierten Auslegungsregeln orientiert. Für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge gelten die Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention.⁷² Sie besagen, dass ein Vertrag «nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen **in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes**» auszulegen ist. Für die systematische Auslegung der Bestimmungen («in ihrem Zusammenhang») ist nicht nur der gesamte Text des betreffenden Vertrags samt Präambeln und Anhängen relevant, sondern alle sich auf den Vertrag beziehenden

Urkunden und Übereinkünfte sowie jede spätere übereinstimmende Vertragspraxis. Die menschenrechtliche Zielsetzung der Übereinkommen bewirkt, dass eine Auslegung nach Sinn und Zweck der Bestimmungen zugunsten des Schutzes des Individuums ausfallen sollte. Gesetzliche Einschränkungen und nationale Vorbehalte sind deshalb tendenziell eher restriktiv auszulegen.

Auf dieser menschenrechtsfreundlichen Grundlage beruhen die spezifischen Auslegungsregeln, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner langjährigen Praxis zur EMRK entwickelt hat. Der Grundsatz der **dynamischen Interpretation** bedeutet beispielsweise, dass sich die Auslegung einer bestimmten Norm nach den jeweiligen Zeitumständen verändern kann. Der Grundsatz des **«effet utile»** besagt, dass die Normen so interpretiert werden müssen, dass die dort verankerten Rechte überhaupt praktisch ausübbar und wirksam sein können. Der Grundsatz der **autonomen Interpretation** schliesslich meint, dass der Schutzbereich der Rechte nicht auf nationaler Ebene umschrieben werden darf, sondern der autonomen Interpretation des Gerichtshofs unterliegt. Diese Auslegungsregeln gelten heute prinzipiell für alle menschenrechtlichen Übereinkommen.⁷³

3.1.2 Die «dynamische Auslegung»

Mit dem Grundsatz der dynamischen Auslegung haben einige Politikerinnen und Politiker, aber auch einige Juristinnen und Juristen, gewöhnt an vergleichsweise starre gesetzliche Verhaltensregeln, eher Mühe. Textlich unveränderte (internationale und verfassungsrechtliche) Grundsätze verändern über Jahrzehnte hinweg ihre konkrete Bedeutung oft in bedeutender Weise, um dem Wandel von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und neu entstehendem Regelungsbedarf Rechnung zu tragen.

Zentrales Beispiel für eine dynamische Auslegung ist die Rechtsgleichheit der schweizerischen Bundesverfassung: Der Satz «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich» entstand in einem bestimmten geschichtlichen Kontext des eidgenössischen *Nation Building* im 19. Jahrhundert. Während sich Art. 4 der alten Bundesverfassung damals auf die männlichen Schweizer Bürger bezog und die Behörden primär zu deren rechtlicher Gleichbehandlung über Kantone, familiäre Herkunft und wirtschaftliche Abhängigkeiten hinweg verpflichtete, wurde die Bedeutung der Rechtsgleichheit in der Auslegung des Bundesgerichtes immer komplexer und umfassender. So erfasste ihr persönlicher Geltungsbereich mit der Zeit auch Frauen und ausländische Staatsangehörige. Im Weiteren entwickelte das Bundesgericht besonders in den letzten dreissig Jahren in vielen Einzelfallentscheiden (meist im Rahmen von staatsrechtlichen Beschwerden zu kantonalen Entscheiden) eine Reihe zentraler rechtsstaatlicher und verfahrensrechtlicher Grundsätze, die in der Verfassung nicht erwähnt waren. Das Bundesgericht stützte in dynamischer Auslegung zahlreiche rechtsstaatliche Grundsätze auf Art. 4 BV ab und trug damit den Verpflichtungen aus der EMRK und der sich kontinuierlich entwickelnden europäischen Praxis zu diesen Grundsätzen Rechnung (Willkürverbot, Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung, rechtliches Gehör, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, Grundrechte der Angeschuldigten, Garantie des verfassungsmässigen Richters).⁷⁴

Die neue Bundesverfassung von 1999 hat diese Praxis zur Gleichberechtigung nun «nachgeschrieben», in einem neuformulierten Art. 8 explizit verankert und mit einem Diskriminierungsverbot ergänzt. Die Verfahrensgrundsätze und -rechte wurden ebenfalls explizit formuliert (Art. 29, 30 und 32, Art. 5).

Die Praxis der Europäischen Kontrollorgane ist nicht zuletzt aufgrund der beschränkten Tragweite des Diskriminierungsverbotes (vgl. dazu Kap. 1.2.1) aus gleichstellungspolitischer Sicht nur beschränkt ergiebig. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hält regelmässig fest, dass ihn nur «gewichtige Gründe» veranlassen können, eine unterschiedliche Behandlung, die sich allein auf das Geschlecht stützt, als zulässig zu erachten. Nur in wenigen Fällen stellten die EMRK-Organe eine Diskriminierung einer beschwerdeführenden Frau fest,⁷⁵ während vergleichsweise viele Beschwerden von Männern gestützt auf das Diskriminierungsverbot gutgeheissen wurden.⁷⁶ Ein kurzer Blick in die neuesten Entscheide zeigt interessante Tendenzen: Eine Reihe der neuesten Urteile betrafen die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der britischen Sozialversicherung und hielten grundsätzlich fest, dass die gesetzliche Ungleichbehandlung der Geschlechter hinsichtlich des Pensionsalters gerechtfertigt sei, solange tatsächliche Unterschiede in der Erwerbslage von Männern und Frauen beste-

Eine dynamische Auslegung menschenrechtlicher Verpflichtungen erfordert eine **ständige Auseinandersetzung mit der sich verändernden Wirklichkeit auf internationaler und nationaler Ebene**. Die menschenrechtlichen Chancen und Risiken, welche sich einzelnen Gruppen oder der ganzen Bevölkerung bieten, und deren öffentliche Wahrnehmung sind einem steten Wandel unterworfen. So sind in der Schweiz Ausländerinnen erst in den letzten Jahren als besonders gefährdete, weil mehrfach von Diskriminierung bedrohte Gruppe mit menschenrechtlichen Ansprüchen wahrgenommen worden. Ausserdem ändert sich die Art der menschenrechtlichen Herausforderungen. Beispielsweise wird die Tragweite des Rechts auf Gesundheit, auf reproduktive Gesundheit, aber auch des Rechts auf ein Privatleben durch wissenschaftliche Fortschritte wie Gentechnologie und Transplantationsmedizin beeinflusst. Oder die rasante Entwicklung der Kommunikationstechnologie stellt neue Anforderungen an den Schutz der Privatsphäre der einzelnen Menschen. Schliesslich verändern Kommunikation und Mobilität die Formen bezahlter Arbeit und die Chancen und Risiken, mit denen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer konfrontiert sind. Dies bedeutet, dass **Menschenrechte nie einfach abgehakt** werden können, weil man im Augenblick vergleichsweise wenig Verletzungen menschenrechtlicher Minimalstandards feststellt oder weil einzelne Personengruppen besonders gut vor Übergriffen geschützt sind.

3.1.3 Gleichstellungsrelevante Auslegungsbeispiele

Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof legt die Bestimmungen der EMRK zwar grundsätzlich rechtsverbindlich aus, kann dies aber (im Gegensatz zu den anderen Kontrollinstanzen, vgl. die folgenden Abschnitte) nur tun, wenn und soweit ihm eine Beschwerde zur Beurteilung vorliegt. Er konzentriert sich dabei auf die Auslegung der Bestimmung in einem spezifischen Kontext, auf der Grundlage von Interessen und Argumenten, die von einer Einzelperson vorgebracht werden. Dies erlaubt wohl Rückschlüsse auf den allgemeinen Gehalt der Verpflichtung, lässt aber meist viele Faktoren offen, die für die Anwendung der Bestimmung in anderen Kontexten und hinsichtlich der Rechtsschutzinteressen anderer Personen wichtig wären.

Die Praxis der Europäischen Kontrollorgane ist nicht zuletzt aufgrund der beschränkten Tragweite des Diskriminierungsverbotes (vgl. dazu Kap. 1.2.1) aus gleichstellungspolitischer Sicht nur beschränkt ergiebig. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hält regelmässig fest, dass ihn nur «gewichtige Gründe» veranlassen können, eine unterschiedliche Behandlung, die sich allein auf das Geschlecht stützt, als zulässig zu erachten. Nur in wenigen Fällen stellten die EMRK-Organe eine Diskriminierung einer beschwerdeführenden Frau fest,⁷⁵ während vergleichsweise viele Beschwerden von Männern gestützt auf das Diskriminierungsverbot gutgeheissen wurden.⁷⁶ Ein kurzer Blick in die neuesten Entscheide zeigt interessante Tendenzen: Eine Reihe der neuesten Urteile betrafen die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der britischen Sozialversicherung und hielten grundsätzlich fest, dass die gesetzliche Ungleichbehandlung der Geschlechter hinsichtlich des Pensionsalters gerechtfertigt sei, solange tatsächliche Unterschiede in der Erwerbslage von Männern und Frauen beste-

hen.⁷⁷ In anderen Urteilen zeigt sich eine erhöhte Sensibilität für die besonderen Lebensumstände (und Schutzbedürfnisse) von Frauen, wenn es um die Auslegung der einzelnen Menschenrechtsgarantien geht. So hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof beispielsweise die Beschwerde einer jungen Frau wegen Verletzung des Folterverbots und des Anspruchs auf Achtung des Privat- und Familienlebens gutgeheissen. Sie war nach eigenen Angaben vergewaltigt worden, ihre entsprechende Klage war in den innerstaatlichen Strafgerichtsverfahren nicht angemessen untersucht und beurteilt worden.⁷⁸

Auch die UNO-Kontrollausschüsse machen in den Staatenberichtsverfahren und den individuellen Mitteilungsverfahren immer wieder Aussagen zur Auslegung der Bestimmungen, für deren Umsetzungskontrolle sie zuständig sind. Der UNO-Menschenrechtsausschuss befasste sich mit **Individualbeschwerden** gegen (direkt) geschlechterdiskriminierende Gesetzesbestimmungen⁷⁹ und entwickelte eine differenzierte Praxis zum allgemeinen Diskriminierungsverbot.⁸⁰ Der Ausschuss CEDAW hat in den letzten Jahren erste Individualbeschwerden entschieden und wichtige Hinweise zur Auslegung der einzelnen Bestimmungen gegeben (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 3.6).

Die UNO-Kontrollausschüsse haben zusätzliche spezifische Instrumente entwickelt, in denen sie zwar nicht rechtsverbindliche, aber **allgemeingültige Aussagen zur Auslegung** einzelner menschenrechtlicher Bestimmungen machen. Während ihre Bemerkungen zu den Staatenberichten und zum Teil auch zu den Individualbeschwerden länderspezifische Empfehlungen zur Umsetzung enthalten und damit implizit auch die Verpflichtungen der Vertragsstaaten präzisieren, sind die «Allgemeinen Bemerkungen» (*General Comments* oder *General Recommendations*) nicht länderspezifisch. Aus gleichstellungspolitischer Sicht sind hier vor allem die 25 Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses CEDAW zu nennen. Sie präzisieren die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Berichterstattung (Nr. 1, 2, 9 und 11), konkretisieren die Methoden zur Umsetzung des Übereinkommens (im Besonderen zu den zeitweiligen Sondermassnahmen, Nr. 5 und 25) und umschreiben die Tragweite der Verpflichtungen in bestimmten Bereichen wie öffentliches und politisches Leben (Nr. 8 und 23), Gewalt (Nr. 12 und 19), gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit (Nr. 13), weibliche Beschneidung (Nr. 14), unbezahlte Arbeit (Nr. 16 und 17), Gesundheit (Nr. 15 und 24), behinderte Frauen (Nr. 18), Gleichheit in Ehe und Familie (Nr. 21).⁸¹ Aber auch die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses für Menschenrechte, welcher die Umsetzung des Paktes über bürgerliche und politische Rechte überwacht, befassen sich zum Teil prioritär mit Gleichstellungsfragen, so Nr. 3 und Nr. 28 (zu Art. 3 des Paktes) sowie Nr. 8 zur Nichtdiskriminierung.⁸² Schliesslich hat der Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erst 2005 in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 16 ausführlich dargelegt, wie er die Bestimmung zur Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 3 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) interpretiert.⁸³

Auch die Organe der **ILO**, die in die verschiedenen Überwachungsmechanismen der Arbeitsorganisation involviert sind, äussern sich indirekt und direkt zu Auslegungsfragen. Der *Global Report* und die drei *General Surveys*, die explizit Gleichstellungsfragen gewidmet sind, präzisieren Bedeutung und Tragweite der beiden zentralen Übereinkommen Nr. 100 und 111 in verschiedener Hinsicht. Die länderspezifischen

Staatenberichtsverfahren und die verschiedenen Beschwerdeverfahren dienen letztlich ebenfalls der Konkretisierung der staatlichen Verpflichtungen.

3.2 Der Grundsatz des Vorrangs völkerrechtlicher Verpflichtungen

In «monistischen» Systemen wie der Schweiz erlangen die Übereinkommen mit der Ratifizierung rechtliche Gültigkeit: Sie werden ohne Weiteres Teil der Schweizer Rechtsordnung, d.h. ohne dass es dazu noch eines spezifischen Rechtsaktes bedürfte. Je nach ihrem konkreten Gehalt richten sich die menschenrechtlichen Bestimmungen an die Exekutive, die Legislative oder direkt an die Judikative und binden alle Ebenen des Bundesstaates – Bund, Kantone und Gemeinden – ein.

Laut Art 190 BV sind Bundesgesetze und Völkerrecht für die rechtsanwendenden Behörden gleichermaßen massgebend. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes haben in Fällen, in denen schweizerisches Recht mit internationalen Verpflichtungen kollidiert, die völkerrechtlichen Normen grundsätzlich Vorrang. Das Bundesgericht präziserte sogar, dass sich diese Konfliktregel umso mehr aufdränge, «wenn sich der Vorrang aus einer völkerrechtlichen Norm ableitet, die dem Schutz der Menschenrechte dient».⁸⁴ Dies bedeutet, dass das schweizerische Recht im Zweifel **völkerrechtskonform** auszulegen ist: Nach der Praxis des Bundesgerichtes ist zu vermuten, dass der Gesetzgeber sich an das internationale Recht habe halten wollen. Offen bleibt allerdings auch heute noch, ob das Bundesgericht *Bundesgesetzen* die Anwendung versagen könnte, weil sie gegen völkerrechtliche Normen verstossen: Immerhin soll das Bundesgericht gemäss Art. 190 BV Bundesgesetze und Völkerrecht «gleichermaßen» anwenden.⁸⁵

3.3 Die traditionelle Unterscheidung in «justizable» und «nicht-justizable» Rechte

Soweit die Bestimmungen hinreichend bestimmt und klar sind, um im Einzelfall Grundlage für einen Entscheid zu bilden, können sie direkt vor Gericht angerufen werden oder von Verwaltungsbehörden als rechtliche Grundlage herangezogen werden (**«direkte Anwendbarkeit» oder Justiziabilität**). Es ist Aufgabe der Gerichte und der rechtsanwendenden Behörden im Allgemeinen, über die direkte Anwendbarkeit der Bestimmungen im Einzelfall zu entscheiden. Die schweizerischen Behörden differenzieren grundsätzlich zwischen der EMRK und den anderen Übereinkommen auf europäischer und universeller Ebene. Die Bestimmungen der EMRK ergänzen das schweizerische Verfassungsrecht (präziser: die «Grundrechte» der schweizerischen Bundesverfassung) punktuell, «sofern sie einen besseren Schutz der Einzelpersonen vorsehen». Sie sind somit «wie Freiheitsrechte der Bundesverfassung unmittelbar anwendbar». Sie verpflichten Gesetzgeber, Gerichte und Verwaltungen auf allen Ebenen, und die Bürgerinnen und Bürger können sich direkt auf diese Normen berufen. Die direkte Anwendbarkeit der anderen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte hängt vom *self-executing*-Charakter der angerufenen Norm ab. Nach der Praxis des Bundesgerichtes ist der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wie die EMRK generell direkt anwendbar. Hinsichtlich der anderen Übereinkommen geht das Bundesgericht in einigen Fällen davon aus, dass die von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen «mehr program-

matischen Charakter haben, der Umsetzung durch den Gesetzgeber bedürfen und daher grundsätzlich keine einklagbaren Rechte der Einzelnen begründen».⁸⁶

Zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bekräftigte das Bundesgericht mehrmals, dass es dessen Bestimmungen grundsätzlich nicht als direkt anwendbar erachte, weil sie als nicht justiziabel konzipiert seien. Immerhin liess sein Leitentscheid die Möglichkeit von «allfälligen wenigen Ausnahmen» offen und prüfte die Bestimmtheit der angerufenen Norm im Detail.⁸⁷ Das Bundesgericht stützte in diesem Leitentscheid von 1994 seine Argumentation unter anderem darauf, dass der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht mit einem Individualbeschwerdeverfahren versehen sei. Dies bringe zum Ausdruck, dass man bei der Formulierung des Übereinkommens nicht von der Justiziabilität seiner Bestimmungen ausgegangen sei. Unterdessen sind allerdings Bemühungen im Gang, ein Individualbeschwerdeverfahren in Form eines Zusatzprotokolls zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einzuführen und damit den Bestimmungen grundsätzliche Justiziabilität zuzuerkennen.⁸⁸ Diese Zurückhaltung hinsichtlich der Justiziabilität zeigte sich auch in der Formulierung der revidierten Bundesverfassung, welche in erster Linie Sozialziele aufführt und ausdrücklich darauf hinweist, dass aus Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden könnten.

3.4 Die aktuelle Sicht: Differenzierte Verpflichtungsschichten

Die traditionell schematische Betrachtungsweise, die allen bürgerlichen und politischen Rechten direkte Anwendbarkeit attestiert und die Justiziabilität für wirtschaftliche und soziale Rechte verneint, steht im Gegensatz zur differenzierten Sichtweise staatlicher Verpflichtungen, wie sie sich mit Bezug auf alle Menschenrechte auf internationaler Ebene durchgesetzt hat. Doktrin und Praxis anerkennen heute mehrheitlich, dass **aus allen Menschenrechten gleichzeitig verschiedene negative und positive Pflichten** der Vertragsstaaten abzuleiten sind. Man unterscheidet heute verschiedene Verpflichtungsarten oder -stufen:⁸⁹

■ **Unterlassungspflichten:** Bei den klassisch-liberalen Freiheitsrechten, die wie zum Beispiel die Meinungsäusserungsfreiheit oder die persönliche Freiheit als individuelle Abwehrrechte gegen einen allmächtigen Staat entstanden sind, steht die *Verpflichtung zur Achtung* der Freiheiten im Vordergrund (*Duty to Respect*). Unterlassungspflichten entstehen automatisch: Sie bedürfen keiner weiteren Voraussetzung (sie sind ohne weiteres justiziabel) und werden oft als «negative» Pflicht des Staates bezeichnet.

■ **Schutzpflichten:** Menschenrechte verpflichten darüber hinaus die Vertragsstaaten, den Genuss der Menschenrechte vor Übergriffen Dritter oder vor anderen Risiken zu schützen (*Duty to Protect*). Staatliche Behörden sind zum aktiven Handeln verpflichtet, wo sie Kenntnis von den Gefahren und Risiken haben, denen bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgesetzt sind, und wo sie faktisch die Möglichkeit besitzen, die drohenden Beeinträchtigungen zu verhindern. Solche Schutzpflichten werden etwa im Bereich des Rechts auf persönliche Freiheit und Integrität sichtbar: Die staatlichen Behörden sind verpflichtet, Massnahmen gegen häusliche Gewalt zu ergreifen, um im Besonderen Frauen und Kinder vor Übergriffen zu schützen.

■ **Gewährleistungspflichten:** Die Menschenrechte verpflichten die Staaten überdies, für eine möglichst umfassende Realisierung der menschenrechtlichen Ansprüche für alle zu sorgen (*Duty to Ensure*). Dies entspricht einem Leistungsanspruch der Berechtigten; die Leistungspflicht der Behörden ist allerdings weitgehend von den Mitteln abhängig, die ihnen dafür zur Verfügung stehen. Zudem ist der Handlungsspielraum der Behörden hinsichtlich des Wie beträchtlich. Daher ist diese Verpflichtung häufig zu wenig bestimmt, um nach den Vorgaben des schweizerischen Bundesgerichts direkt auf den Einzelfall anwendbar (und damit justiziabel) zu sein. Allerdings hat das Bundesgericht – in Einklang mit der internationalen Praxis und Doktrin – aus Art. 12 BV (Anspruch auf Hilfe in Notlagen) einen (justiziablen) minimalen Leistungsanspruch im Bereich der Sozialhilfe für alle (auch für abgewiesene Asylbewerberinnen und -bewerber) abgeleitet, da dies dem unantastbaren Kerngehalt des Grundrechtes entspreche. Auf den ersten Blick sind es vor allem wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, aus denen Gewährleistungspflichten abzuleiten sind. Bei näherem Hinsehen implizieren jedoch auch zentrale bürgerliche und politische Rechte staatliche Leistungsverpflichtungen: Die Ansprüche auf ein faires Gerichtsverfahren, auf Rechtsbeistand und Dolmetscher im Strafverfahren, auf politische Partizipation bedingen umfangreiche Leistungen der staatlichen Behörden.

■ Das **Diskriminierungsverbot** gilt als «transversale» Verpflichtung: Wo Rechte missachtet werden, Schutz und Leistungen verweigert werden, weil der oder die Betroffene einer bestimmten Gruppe angehört oder wenn sich die Verweigerung von Schutz und Leistung auf eine bestimmte Gruppe besonders auswirkt, dann verletzen die staatlichen Behörden diese Verpflichtung. Dies ist zweifellos eine justiziable Bestimmung, ob sie nun bürgerliche und politische Rechte oder wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Unterlassungs-, Schutz- oder Leistungspflichten betrifft.

Diese differenzierte Realität von unterschiedlich weit reichenden Verpflichtungen, die aus allen Menschenrechten abzuleiten sind, steht der in der Schweiz immer noch weitverbreiteten Auffassung entgegen, dass es justiziable Rechte und nicht-justiziable Rechte gibt. Nur erstere sind wahre Menschenrechte, die übrigen sind «**programmatische**» Rechte und repräsentieren höchstens politische Idealvorstellungen. Aber auch die «programmatische» Dimension, die jedem Menschenrecht grundsätzlich eigen ist, hat rechtliche Bedeutung: Solche Verpflichtungen richten sich zwar nicht direkt an die Rechtsprechung, sondern an Parlament, Exekutive und Verwaltung. Diese sind zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet. Sie sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten tätig werden und die Umsetzung der betreffenden Rechte im nationalen Kontext aktiv an die Hand nehmen. Und die internationalen Menschenrechte, ob justiziabel oder nicht, sind nach der Praxis des Bundesgerichtes für die Auslegung von innerstaatlichen Bestimmungen wie zum Beispiel des Diskriminierungsverbotes von zentraler Bedeutung.

3.5 Menschenrechte als «konstitutive Ordnungsprinzipien»

Ob der Diskussion um justiziable und programmatische Rechte und in der ideologischen Auseinandersetzung zwischen Liberalismus und Sozialismus geht oft vergessen, dass Menschenrechte **konstitutive Ordnungsprinzipien** sind, die über individuelle Abwehransprüche eines einzelnen Men-

schen weit hinausreichen.⁹⁰ Der liberale Staat definiert sich als Garant für Rahmenbedingungen, die allen Menschen auf seinem Territorium ein Leben in Würde ermöglichen.

Dies macht gerade die neue Schweizerische Bundesverfassung deutlich, die in der Präambel den Willen bekräftigt, «in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben» und der Gewissheit Ausdruck gibt, «...dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen». Art. 2 BV formuliert verschiedene Zielsetzungen der Eidgenossenschaft, die zwar nicht immer menschenrechtliche Terminologie, aber durchwegs die Grundwerte des Konzeptes der Menschenrechte zum Ausdruck bringen. Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes, fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes, sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern, setzt sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung ein. Im Zweiten Titel (Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele) statuiert Art. 7 BV zu Beginn, dass die Würde des Menschen nicht nur zu achten, sondern auch zu schützen sei. Dies macht deutlich, dass Menschenrechte nicht nur passive Abstinenz staatlicher Behörden verlangen, sondern vielmehr je nach dem Kontext die Behörden zu aktivem, prospektivem Handeln verpflichten.

In diesem Sinne betreffen Menschenrechte nicht nur das Verhältnis zwischen Individuum und Staat. Als gesellschaftliches Ordnungsprinzip umschreiben sie auch den friedlichen und toleranten Umgang der Menschen untereinander und setzen den individuellen Handlungsspielräumen der einen dort Grenzen, wo sie die Freiräume der anderen einschränken. Eine wichtige Rolle des liberalen Staates ist es, in diesem Sinne **Spielregeln für das gesellschaftliche Zusammenleben** zu definieren und durchzusetzen, die allen Menschen ein Leben in Würde ermöglichen und Frauen und Männern gleiche individuelle Entfaltungsmöglichkeiten bieten. Dies macht ausserdem deutlich, dass die Menschenrechte sich nicht in eine spezielle rechtliche Disziplin einsperren lassen. Als Ordnungsprinzipien haben sie eine **Querschnittsfunktion** für das ganze rechtliche und administrative System. In diesem Zusammenhang hat sich besonders auf internationaler Ebene das Konzept des **Mainstreaming** eingebürgert. Menschenrechte werden nicht als spezielle Disziplin umgesetzt, sondern bedürfen der konkreten Verwirklichung in Rechtsetzung und Praxis in allen Sachbereichen, in denen staatliche Behörden tätig sind.

Damit haben auch die Rechte der Frauen, wie sie im Besonderen im Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung CEDAW verankert sind, eine wichtige konstitutive Funktion, die in ihrer rechtspolitischen Bedeutung über die Anwendbarkeit der Bestimmungen im Einzelfall hinausreicht. Diskriminierungsverbot und Frauenrechte sind die Grundlage für das **Gender Mainstreaming** und sie müssen auch für die Beurteilung seiner Wirkung massgeblich sein.

3.6 Die Frage der direkten Anwendbarkeit des Übereinkommens gegen die Diskriminierung der Frau

Das Bundesgericht hat sich bis heute nicht explizit zur Frage geäussert, wie weit das Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau in der Schweiz direkt vor Gericht angerufen werden könnte. Obwohl es sich in den letzten Jahren

mehrmals mit Gleichstellungsfragen befasste, verwies es soweit ersichtlich nur ein einziges Mal (in seinem Urner Quotenentscheid) explizit auf das Übereinkommen. Es stellte fest, dass das Übereinkommen die Vertragsstaaten zwar zu allen geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im öffentlichen und politischen Leben ihres Landes verpflichte, den Staaten jedoch die Wahl der Mittel überlasse, mit denen sie die Untervertretung der Frauen beheben wollen.⁹¹ Die Botschaft des Bundesrates, welche 1995 dem Parlament den Beitritt zum Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau CEDAW vorschlug, war (ähnlich wie das Bundesgericht hinsichtlich des Paktes) davon ausgegangen, dass auch die Bestimmungen von CEDAW grundsätzlich nicht direkt anwendbar seien. Die Terminologie des Übereinkommens (beispielsweise die häufige Verpflichtung zu «geeigneten Massnahmen») sei zu vage, um daraus direkt anwendbare Verpflichtungen abzuleiten und weise darauf hin, dass das Übereinkommen auch nicht als direkt anwendbar konzipiert worden sei. Das Fehlen von individuellen Beschwerdemöglichkeiten wegen Verletzung des Übereinkommens verstärkte diese Argumentation noch. Die Botschaft weist allerdings ausdrücklich auf einzelne Artikel hin, die konkreter formuliert sind und deshalb möglicherweise zumindest in Teilgehalten als direkt anwendbar gelten könnten (Art. 7, 9, 15 und 16).⁹² Der Ausschuss hat diese Haltung in seinen Bemerkungen zum gemeinsam erstellten ersten und zweiten Bericht der Schweiz denn auch kritisiert. Er empfiehlt der Schweiz, «den Frauen die nötigen Mittel in die Hand zu geben, um sich vor Gericht gegen Verletzungen dieser Rechte zur Wehr zu setzen».⁹³

Mit dem Inkrafttreten des CEDAW-Zusatzprotokolls von 2000 stellt sich die Frage nach der Justiziabilität der Bestimmungen in einer neuen Perspektive. Das Zusatzprotokoll räumt Individuen und Gruppen von Individuen das Recht zur Beschwerde (*Communication*) an den Kontrollausschuss ein, wenn sie die Verletzung von im Übereinkommen verankerten Rechten vorbringen («*claiming to be victims of a violation of any of the rights set forth by the Convention*», Art. 2). Dies impliziert offensichtlich, dass die Bestimmungen des Übereinkommens zumindest in den Augen der UNO-Generalversammlung und der ratifizierenden Staaten Verpflichtungen enthalten, die grundsätzlich genügend klar und bestimmt sind, um im Einzelfall verletzt zu werden, das heisst als Grundlage für einen Entscheid staatlicher Behörden zu dienen.

Der Ausschuss hat unterdessen auch erste Individualbeschwerden entschieden. Diese Entscheide zeigen, dass der Ausschuss die direkte Anwendbarkeit der Bestimmungen durchaus grosszügig auslegt. In einem Fall fortgesetzter häuslicher Gewalt stellte er fest, dass der betroffene Staat konkret seine Verpflichtungen zur Umsetzung des Übereinkommens (gesetzliches Verbot der Diskriminierung, Bekämpfung von Diskriminierungen durch Private) sowie zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischen Stereotypen (Art. 5) und zur Garantie der Gleichheit in der Ehe (Art. 16) verletzt habe.⁹⁴ In einem anderen Fall hielt der Ausschuss fest, dass die Sterilisierung einer Frau ohne genügende Aufklärung und ohne freie Zustimmung ihr Recht auf Zugang zu Aufklärung und Beratung in Bezug auf Familienplanung (Art. 10 lit. h), ihr Recht auf Zugang zu Gesundheitsdiensten (einschliesslich Familienplanung, Art. 12 Abs. 1) sowie ihr Recht auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder verletzt habe.⁹⁵

Obwohl der Ausschuss nicht formelle verbindliche Urteile fällt, sondern «Ansichten» (Views) verabschiedet, ist seine Methodik einem Urteil vergleichbar: Er legt die Verpflichtungen des Übereinkommens aus und stellt fest, wie sich der betreffende Vertragsstaat verhalten hat (Sachverhaltsfeststellung) und ob dieses Verhalten seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen verletzt oder nicht (rechtliche Subsumption). Wie die Struktur der «Ansichten» zeigt, ist sich der Ausschuss CEDAW bewusst, dass es im Individualbeschwerdeverfahren nicht nur um die Beurteilung des Einzelfalles, sondern um die allgemeine Umsetzung der abstrakten Verpflichtungen im konkreten Länderkontext geht. Der Ausschuss unterteilt seine Empfehlungen in solche, die den konkreten Fall betreffen (z.B. Entschädigung für das Opfer) und in generelle Empfehlungen, welche sich auf rechtliche und tatsächliche Massnahmen zur Prävention künftiger Verletzungen und zur generellen Umsetzung der betroffenen Rechte beziehen. Wenn die Schweiz das Zusatzprotokoll ratifizieren und die Kompetenz des Ausschusses zur Entgegennahme von individuellen Beschwerden aus der Schweiz anerkennen sollte, wird sich das Bundesgericht mit dieser neuen Praxis auseinandersetzen müssen.

Selbst wenn die Bestimmungen des Übereinkommens vor Schweizer Gerichten nicht als justiziabel gelten, verpflichten sie die Schweiz zu einem gewissen Verhalten. Wie bereits erwähnt ist sie durch das Übereinkommen gehalten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten tätig zu werden und die Umsetzung der betreffenden Rechte aktiv an die Hand zu nehmen. Das Staatenberichtsverfahren etabliert einen Dialog der nationalen Behörden mit dem internationalen Kontrollausschuss. Es geht nicht darum, individuelle Verletzungen des Übereinkommens in der Schweiz anzuprangern, sondern um eine kontinuierliche Begleitung des Umsetzungsprozesses.

3.7 Kurzer Ausblick auf die verfassungsrechtliche Diskussion der Schweiz im Lichte der internationalen Standards

Die alte Bundesverfassung von 1874 (aBV) statuierte in Art. 4 die Rechtsgleichheit der Schweizer und verbot Vorrechte aufgrund der Geburt. Wie bereits erwähnt, entwickelten die rechtsanwendenden Behörden – allen voran das Bundesgericht – dieses Rechtsgleichheitsgebot in mehr als hundert Jahren im Lichte der sich wandelnden Regelungsbedürfnisse weiter; dies nicht zuletzt mit Blick auf die menschenrechtlichen Normen der EMRK, die seit 1974 auch für die Schweiz gelten. Aus Art. 4 aBV wurde ein *allgemeines* Rechtsgleichheitsgebot, aus dem auch gleich ein Diskriminierungsverbot als Umkehrung des Gleichheitssatzes abgeleitet wurde.

1981 erhielt die Bestimmung einen neuen Absatz 2, der ausdrücklich die Gleichberechtigung von Mann und Frau statuierte, dem Gesetzgeber den Auftrag erteilte, für die rechtliche und faktische Gleichstellung der Geschlechter zu sorgen, und einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit verankerte. Aus Art. 4 Abs. 2 aBV leitete die Praxis ein absolutes Verbot der Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts ab: Differenzierende Behandlung aufgrund des Geschlechts ist grundsätzlich ausgeschlossen, die hergebrachten Anschauungen über Geschlechterrollen sind nicht mehr entscheidend. Während die ältere Rechtsprechung der formalen Gleichheit grosses Gewicht einräumte, trug es später der **tatsächlichen Benachteiligung (durch formelle Gleichbehandlung der Geschlechter)** vermehrt Rech-

nung. So hielt es zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot für Frauen ausdrücklich fest, dass die blosser Aufhebung des Verbotes zwar eine formelle Gleichheit der Geschlechter herbeiführe. In materielle Hinsicht würde diese Gleichstellung jedoch die Lage der Frauen verschlechtern, weil damit weder die Beteiligung der Väter an der Betreuung der Kinder gefördert noch die Ausbeutung der Frauen als billigere Arbeitskräfte verhindert werde. Es sei Aufgabe und Verantwortung des Gesetzgebers, für eine faktische Gleichstellung in Arbeit und Familie zu sorgen.⁹⁶

Die neue schweizerische Bundesverfassung (BV), die im Jahre 2000 in Kraft trat, verwendet die Begriffe Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot in Formulierungen, welche die bundesgerichtliche Praxis bereits in enger Anlehnung an die internationale Terminologie entwickelt hatte.

■ Art. 8 Abs. 1 BV statuiert die **Rechtsgleichheit** zwischen den Individuen («Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.»).

■ Art. 8 Abs. 2 verankert ein vom internationalen Recht inspiriertes Diskriminierungsverbot wegen «der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer (...) Behinderung».

■ Art. 8 Abs. 3 nimmt wörtlich den alten Art. 4 Abs. 2 BV wieder auf, der 1981 in die Bundesverfassung eingefügt worden war: «Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.»

Das Bundesgericht führte nach der Verfassungsrevision von 2000 seine Praxis zur Geschlechtergleichstellung weiter: Die Rechtsprechung zur Gleichstellung wird dabei bis heute ausschliesslich aus Art. 8 Abs. 3 (und aus dem Gleichstellungsgesetz) abgeleitet und als symmetrisches Konzept (zum Schutz von Männern und Frauen) sowie als grundsätzlich absoluter Schutz gegen die ungleiche Behandlung von Frau und Mann begriffen.⁹⁷ Dies bedeutet, dass positive Massnahmen zugunsten von Frauen mit dem (absoluten) Schutz des Diskriminierungsverbots zugunsten der Männer kollidieren: Sie gelten als Eingriffe in das (individuelle) Recht der betroffenen Männer, vor Diskriminierung geschützt zu werden. Solche Eingriffe sind nach der Praxis des Bundesgerichtes verfassungsrechtlich nur unter bestimmten Bedingungen zulässig, etwa wenn sie auf einer formellen gesetzlichen Grundlage beruhen und die betroffenen Männer nicht unverhältnismässig treffen. Der gegenüber der Rechtsgleichheit deutlich stärkere Schutz des Diskriminierungsverbotes kommt in dieser Eingriffslogik (in Umkehrung der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers) den in vielen Lebensbereichen immer noch deutlich bevorteilten Männern zugute. Diese Praxis widerspricht Art. 1 und 4 CEDAW und ist mit dem Prinzip der völkerrechtskonformen Auslegung nicht vereinbar. Sie wurde in den letzten Jahren denn auch von verschiedenen Seiten kritisiert.⁹⁸

In einem jüngsten Entscheid schützte das Bundesgericht die Beschwerde eines männlichen Kandidaten, dessen Kandidatur für eine Förderprofessur an der Universität Freiburg aufgrund seines Geschlechts nicht berücksichtigt worden war. In seiner Argumentationslogik machte das Bundesgericht deutlich, dass es dem Verbot der individuellen Ungleichbehandlung weiblicher und männlicher Kandidaten mehr Gewicht einräumt als dem öffentlichen Interesse an

einer Bevorzugung einer historisch und faktisch benachteiligten Gruppe. Nicht zuletzt mit Verweis auf den anderslautenden Art. 4 CEDAW wurde kritisiert, dass dieser Ansatz eine aktive Gleichstellungspolitik praktisch verunmögliche.⁹⁹

Grundsätzlich anders als bei der Gleichstellung der Geschlechter argumentiert das Bundesgericht mit Bezug auf das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV). Es leitete aus dem neuen Art. 8 Abs. 2 in den letzten Jahren mit dem Hinweis auf Sinn und Zweck der Norm und in Anlehnung an die internationale Praxis eine asymmetrische Schutzwirkung (nur für benachteiligte Gruppen) ab. Damit können sich Menschen, die einer strukturell bevorteilten Gruppe angehören, gar nicht auf den qualifizierten Schutz des Diskriminierungsverbots stützen. Zudem betonte es, dass die Anknüpfung einer Ungleichbehandlung an «ein verpönte Merkmal – wie Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache» nicht absolut unzulässig sei, sondern besonders qualifiziert zu begründen sei.¹⁰⁰ Was dies für den Bereich der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bedeuten könnte (wo das Bundesgericht wie dargestellt gestützt auf Art. 8 Abs. 3 von einem absoluten Gleichstellungsgebot ausgeht und nach symmetrischen Regeln entscheidet), bleibt bis heute unbeantwortet.

4 Was bringt der explizite Bezug zur internationalen Debatte in der Schweiz?

4.1 Zusätzliche internationale Legitimität

Die offizielle Schweiz bekennt sich auf internationaler Ebene regelmässig politisch zur Gleichstellung der Geschlechter und sie hat wesentliche rechtliche Standards auf internationaler Ebene akzeptiert. Dies bringt dem verfassungsmässigen Recht auf Gleichberechtigung zusätzliche Legitimität, nicht zuletzt aufgrund des Vorrangs des Völkerrechts. Diskriminierungsverbot und Gleichstellung sind in einen verbindlichen internationalen Referenzrahmen eingebettet, der sich der nationalen Politik grundsätzlich entzieht. Massnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung sind kein Akt der politischen Grosszügigkeit, sondern die Erfüllung verbindlicher internationaler Verpflichtungen.

Nicht nur internationale Urteile, sondern auch die nicht verbindlichen kritischen Kommentare und Empfehlungen, welche die internationalen Expertengremien im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zu den Staatenberichten (zum Beispiel zu CEDAW) abgeben, könnten gleichlautender nationaler Kritik mehr Legitimität verleihen, wenn sie von der interessierten Öffentlichkeit auch dafür genutzt würden. Beispielsweise ist es in der Schweiz beinahe unbemerkt geblieben, dass sich die kritischen Kommentare des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum Staatenbericht der Schweiz von 1998 zu einem grossen Teil auf die Benachteiligungen von Frauen in der Schweiz bezogen. Mit anderen Worten: die wirtschaftliche und soziale Benachteiligung von Frauen ist nach Einschätzung des internationalen Ausschusses ein wesentliches menschenrechtliches Problem der Schweiz. Dies steht im Gegensatz zum Selbstverständnis eines grossen Teils der politischen Schweiz, welche unser Land immer noch als menschenrechtlichen Musterknaben einschätzt und gleichstellungspolitische Mängel allenfalls als frauenrechtliches, aber nicht als menschenrechtliches Defizit wahrnimmt.

4.2 Internationale und nationale Verantwortlichkeit

Die internationalen Kontrollmechanismen bieten verschiedene Gelegenheiten, eidgenössische und kantonale Behörden an ihre Verantwortlichkeit für die Gleichstellung, wie sie in den internationalen Standards und in der Bundesverfassung verankert ist, zu erinnern und für diese Verantwortlichkeiten auch in der Schweiz ein breiteres öffentliches Bewusstsein zu schaffen.

Die Schweiz muss über Fortschritte und Hindernisse in der Gleichstellungspolitik regelmässig und öffentlich Rechenschaft abgeben, sei dies im Rahmen von **Staatenberichten** an die Kontrollausschüsse der ratifizierten Übereinkommen (CEDAW, die beiden Menschenrechtspakte, ILO-Übereinkommen), sei es im Rahmen politischer Institutionen (z.B. zur Umsetzung der Aktionsplattform Beijing). Der Bundesrat (als Vertreter der Schweiz auf internationaler Ebene) ist verpflichtet, seine eigene Einschätzung und Bewertung der Gleichstellung in der Schweiz darzulegen, über die getroffenen Massnahmen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene zu berichten und sich letztlich auch zum Handlungsbedarf zu äussern. Die internationalen ExpertInnengremien, welche die Staatenberichte (und ihre kritischen Ergänzungen aus nicht-gouvernementalen Quellen, sogenannte «Schattenberichte») mit den Vertragsstaaten öffentlich diskutieren, kritische Bemerkungen und Empfehlungen an die Vertragsstaaten formulieren, schaffen die dafür notwendige internationale und nationale Öffentlichkeit.

Wo eidgenössische oder kantonale Behörden in konkreten Einzelfällen ihre internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen verletzen, eröffnen verschiedene Übereinkommen die Möglichkeit der **Individualbeschwerde** an die internationalen Kontrollinstanzen, soweit die nationalen Instanzen ausgeschöpft sind. Bis heute hat die Schweiz nur die Individualbeschwerdemöglichkeiten aufgrund der EMRK, des Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung und des Übereinkommens gegen Folter akzeptiert. Das Individualbeschwerdeverfahren zum Übereinkommen CEDAW (Zusatzprotokoll CEDAW) liegt dem Parlament zur Genehmigung vor.

Während die Individualbeschwerdeverfahren in der Schweiz vergleichsweise häufig genutzt werden, gilt dies nicht für frauenspezifische Anliegen. Offenbar werden die Erfolgchancen und der Nutzen als zu gering eingeschätzt, als dass sich die individuellen Kosten für potenzielle Beschwerdeführerinnen lohnen würde. Aus gleichstellungspolitischer Sicht kann jedoch der Nutzen ungleich grösser sein als für die einzelne betroffene Frau, nämlich dann, wenn es gelingt, für ein strukturelles Problem exemplarische Öffentlichkeit zu schaffen, ohne die individuell Betroffenen zu sehr zu belasten. Allerdings gilt es, die Rechtslage für jeden Einzelfall genau abzuklären und dessen Verallgemeinerungsfähigkeit im Auge zu behalten.

Folgende Schritte der Schweiz würden das gleichstellungspolitische Potenzial der Individualbeschwerden erhöhen:

- Die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zu CEDAW würde die Individualbeschwerde wegen Verletzung von CEDAW-Bestimmungen ermöglichen.

- Die Ratifizierung des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK würde die beschränkte Geltung des Diskriminierungsverbots von Art. 14 EMRK («akzessorisch», d.h. nur bezogen auf die in der EMRK verankerten Menschenrechte) auf alle Lebensbereiche («*any right set forth by law*») erweitern und damit der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschen-

rechte neue Möglichkeiten eröffnen, sich zu Anwendungsfällen aus der Schweiz zu äussern.

■ Der Rückzug des schweizerischen Vorbehaltes zu Art. 26 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (zur Rechtsgleichheit) sowie die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Pakt, welches die Möglichkeit zur Individualbeschwerde eröffnet, würde die zunehmend geschlechtersensitive Praxis des Menschenrechtsausschusses auch für die Schweiz relevanter machen.

Die Internationale Arbeitsorganisation sieht die Möglichkeit von **Verbandsbeschwerden** (*Representations*) der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberorganisationen gegen die Vertragsstaaten vor. Ob sich erfolgversprechende Möglichkeiten für eine Verbandsbeschwerde zu frauenspezifischen Anliegen (z.B. Lohngleichheit) bieten, bedarf näherer Abklärung.

4.3 Gelegenheiten für eine gesamtschweizerische und bereichsübergreifende Beurteilung der Situation

Im schweizerischen Bundesstaat sind die Zuständigkeiten für die Förderung der Gleichstellung komplex verteilt. Wichtige Bereiche sind in der Kompetenz der Kantone (etwa in den Sektoren Bildung, Soziale Sicherheit, Gesundheit). So hat der Bund nach heutiger Ansicht keine Kompetenz für eine umfassende Gleichstellungspolitik, welche die Zuständigkeitsbereiche der Kantone einschliessen würde. Damit sind auch die analytischen Möglichkeiten des Bundes beschränkt.

Die Staatenberichte im Rahmen der Weltfrauenkonferenz von Beijing und vor allem der Erste/zweite Staatenbericht der Schweiz zum Übereinkommen CEDAW 2001¹⁰¹ (vgl. vorne 1.3.3.c) waren die ersten Gelegenheiten zum gleichstellungspolitischen *Stocktaking*. Sie zeigten, wie schwierig es ist, einen Überblick über die gleichstellungspolitische Situation in der Schweiz zu schaffen. Trotz der grossen Fortschritte, die vor allem das Bundesamt für Statistik in der Sammlung und Analyse von Daten und Informationen zur Gleichstellung der Geschlechter (zum Beispiel zur Erwerbstätigkeit, zur Lohngleichheit, zur familiären Situation, zu Bildung) in den letzten Jahren gemacht hat,¹⁰² ist es nach wie vor sehr aufwändig, sich ein Gesamtbild zu machen. Am Thema der Lohnungleichheit, die in der Schweiz ausführlich dokumentiert und belegt ist, zeigt sich zudem, dass zuverlässige quantitative Daten nicht ausreichen, um auf politischer Ebene wirksame Massnahmen gegen festgestellte Diskriminierungen auszulösen. Dafür braucht es eine qualitative Einschätzung der Gründe für diese Ungleichheit – und natürlich politischen Willen, um diese Gründe mit wirksamen Massnahmen anzugehen. Aber ohne Gesamtbild und ganzheitliche Analyse geht es nicht: Der Handlungsbedarf wird nicht richtig eingeschätzt und es ist unmöglich, die Prioritäten auf der Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie im nicht-staatlichen Bereich richtig zu setzen. Und vor allem fehlen der Gleichstellungspolitik wichtige Argumente, um politischen Willen zu schaffen und sich politisch gegen die weitverbreitete konservative Haltung («Wo sehen Sie ein Problem? Hier ist alles in Ordnung, den Frauen geht es gut.») durchzusetzen.

Die internationale Dimension, vor allem das Staatenberichtsverfahren, gibt regelmässig Gelegenheit für eine vertiefte Gesamtsicht, über die Kantone und über die Grenzen von Politikbereichen hinweg. Die offiziellen Berichte über die menschenrechtliche Situation in der Schweiz und über die (strukturellen) Hindernisse in der Umsetzung menschenrechtlicher

Verpflichtungen werden im internationalen Kontrollverfahren mit Informationen aus nicht-gouvernementalen Quellen («Schattenberichten») ergänzt. Gleichstellungsrelevant sind im Besonderen die Berichte zu Pakt I (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), Pakt II (bürgerliche und politische Rechte), zu CEDAW (Beseitigung der Diskriminierung der Frau), aber auch zu den ILO-Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 (vgl. dazu vorne, Kap. 1.1 und 1.3.3c).

Die Berichte dienen auch dem *Benchmarking*: Ohne eine wiederkehrende Situationsanalyse ist es unmöglich, gleichstellungsrelevante Veränderungen und Auswirkungen getroffener Massnahmen überhaupt festzustellen und zu bewerten.

4.4 Rechtliche Argumente für die Umsetzung der Gleichstellung

In vielen Bereichen entspricht das schweizerische Verfassungsrecht den internationalen Standards und die internationalen Bestimmungen schaffen auf den ersten Blick keine zusätzlichen Rechte in der Schweiz (z.B. Diskriminierungsverbot, Lohngleichheit). Trotzdem sind die internationalen Standards keineswegs unbeachtlich: Die Schweizer Gerichte sind verpflichtet, die schweizerischen Gesetze völkerrechtskonform auszulegen. Die internationale Praxis zu den internationalen Bestimmungen liefert damit wichtige Argumente für die Auslegung des geltenden schweizerischen Rechts auf allen Ebenen, wenn es um die Verteidigung konkreter Interessen von Frauen in Gerichtsverfahren oder in administrativen Prozessen geht. Alle internationalen Normen, ob justizabel oder nicht, sind für die Gesetzgebung und die Gestaltung der Politik verbindlich: ein wichtiges Argument, um die Gleichstellungspolitik definitiv aus der Aura des gesellschaftspolitischen Luxus zu befreien.

Hier einige Beispiele, wie sich die internationalen Standards auf die Schweizer Rechtsprechung und Politik auswirken könnten:

■ Das Schweizer Bundesgericht hat die Gleichheit der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) als symmetrischen Schutz beider Geschlechter vor Ungleichbehandlung interpretiert. Eine Auslegung der Verfassungsbestimmung im Lichte der internationalen Standards (des Übereinkommens gegen Frauendiskriminierung wie der Menschenrechtspakte) würde für eine asymmetrische Wirkung des Diskriminierungsverbots von Art. 8 Abs. 3 BV (zugunsten von Frauen) sprechen. Eine solche asymmetrische Wirkung (zugunsten der historisch benachteiligten Gruppe wie zum Beispiel einer ethnischen Minderheit) billigt das Bundesgericht bereits dem allgemeinen Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV zu (vgl. dazu Kap. 3.7). Aufgrund dieser asymmetrischen Wirkung sind sich die internationalen Kontrollgremien heute einig, dass sich Männer nicht auf das Diskriminierungsverbot berufen können, um sich gegen positive Massnahmen zugunsten von bis anhin benachteiligten Frauen zu wenden – entgegen der heutigen Praxis des Bundesgerichts.¹⁰³ In der bundesgerichtlichen Logik gelten beispielsweise Quoten als Eingriff ins Recht der betroffenen Männer, vor Diskriminierung geschützt zu werden.

■ Wie die differenzierten Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Umsetzung der Menschenrechte deutlich machen (vgl. Kapitel 1.4), sind Menschenrechte und Frauenrechte nie ein für alle Mal garantiert: Die Umsetzung von Menschenrechten ist eine komplexe Daueraufgabe für Gesetzgebung und Politik. Das Übereinkommen gegen Frauendiskriminie-

rung, aber auch Artikel 3 der beiden Pakte lassen den Auftrag der Bundesverfassung in einem besonderen Licht erscheinen. Nicht nur «das Gesetz» (Art. 8 Abs. 3 Satz 3) sorgt für die Gleichstellung, sondern alle staatlichen Behörden haben in ihren Kompetenzbereichen ihre Verpflichtungen zum Schutz und zur aktiven Verwirklichung wahrzunehmen. Eng damit verknüpft ist die grundsätzliche Zulässigkeit bzw. Gebotenheit spezifischer Fördermassnahmen für Frauen, wo und soweit diese für die Herstellung faktischer Gleichstellung nötig sind.

■ Internationale Doktrin und Praxis haben den Geltungsbereich der Menschenrechte in den letzten Jahren aus frauenspezifischer Sicht interpretiert und Diskussionen über die männlich geprägten Vorverständnisse, auf welchen die geltenden Standards aufbauen, ausgelöst (vgl. dazu vorne, Kap. 2.3). Diese Debatten sind auch für die Schweiz durchaus relevant und könnten neue Perspektiven und Argumentationshilfen für die politische Diskussion bieten:

– Zum Beispiel hat sich die Wahrnehmung von Gewalt gegen Frauen sowohl in Situationen militärischer Konflikte wie in privaten Beziehungen deutlich verändert. Dieser internationale Trend wurde auch in der Schweiz spürbar: Praktisch alle Kantone befassen sich heute mit häuslicher Gewalt. Für die Wahl geeigneter Massnahmen gegen häusliche Gewalt könnte eine klare Orientierung am Konzept der Menschenrechte neue Erkenntnisse bringen. Menschenrechte lösen die Frauen aus der Rolle der Opfer und stellen ihre Rechte (z.B. auf ihre eigene Wohnung) und Möglichkeiten, eigene Strategien für die Überwindung von Problemen zu finden, in den Vordergrund. Zwar ist beispielsweise der (polizeiliche) Schutz von Risikogruppen vor Übergriffen und die soziale Unterstützung der Opfer nach wie vor wichtig, aber nicht ausreichend: Die menschenrechtliche Optik öffnet den Blick auf die rechtliche, wirtschaftliche und politische Stärkung von Frauen, besonders aus Risikogruppen.

– Ein anderes Beispiel ist die umfangreiche Praxis der Internationalen Arbeitsorganisation zu Lohngleichheitsfragen (zum ILO-Übereinkommen Nr. 100). Es würde sich lohnen, näher abzuklären, ob und wie diese Erkenntnisse für die schweizerische Diskussion um die Lohngleichheit nutzbar gemacht werden könnte.

4.5 Neue Erkenntnisse aus dem Ländervergleich

Der Blick über die Grenze ist für die Frauen- und Gleichstellungspolitik in der Schweiz nicht neu. Allerdings hatte wohl auch der Mythos des «Sonderfalls Schweiz» beträchtlichen Einfluss, verstärkt durch den europapolitischen Alleingang der Schweiz. Gesetzgebung und Praxis der EU zur Gleichstellung sind für die Schweiz (im Gegensatz zu vergleichbaren europäischen Ländern) rechtlich nur beschränkt relevant. Soweit ersichtlich wurde die Gleichstellungspolitik in den bilateralen Verhandlungen mit der EU nicht thematisiert. Es würde sich lohnen zu prüfen, ob und wie der gleichstellungspolitische Acquis im Rahmen des bilateralen Vertragswerks auch in der Schweiz nutzbar wäre. Dies führt jedoch im Rahmen dieser Arbeit zu weit.¹⁰⁴

Aus den Erfahrungen, die andere Länder im Allgemeinen oder in einzelnen Politikbereichen machen, lassen sich Erkenntnisse zur eigenen Situation gewinnen und wesentliche Faktoren erschliessen, die für eine erfolgreiche Gleichstellungsstrategie beachtet werden müssen. Die Methode des

Ländervergleichs scheint bis heute wenig systematisch genutzt worden zu sein. Entweder befasst man sich relativ oberflächlich und anekdotisch mit positiven oder negativen Erfahrungen und mit Institutionen aus anderen Ländern, ohne im Detail zu analysieren, welche Faktoren für Erfolg oder Misserfolg ausschlaggebend waren. Oder der Ländervergleich beschränkt sich auf ein simples *Rating*, das wenig dazu beiträgt, von den Erfahrungen der anderen zu lernen.

4.6 Zusammenfassung: das Potenzial – und die Hindernisse für seine Nutzung

Die internationale Dimension ist kein Allerweltsheilmittel, aber sie bietet veränderte Perspektiven und Instrumente, die einen Beitrag an die Deblockierung der politischen Diskussion in der Schweiz leisten könnten. Auch wenn die internationalen Mechanismen Schwächen haben, verfügen sie über einen grossen Vorteil: Sie existieren.

Die internationale Dimension bietet Möglichkeiten,

- die **Verantwortlichkeit der Öffentlichkeit** für die Realisierung der Gleichstellung zu stärken;
- einen **gesamtschweizerischen Überblick** über Akteure und Aktivitätsbereiche zu schaffen und damit die Voraussetzungen für die Koordination der Anstrengungen und für mehr Synergien zu schaffen;
- ein **regelmässiges Monitoring** der gleichstellungspolitischen Situation in der Schweiz zu verwirklichen;
- allzu isolierte und punktuelle Massnahmen in einzelnen Aktivitätsbereichen strategischer an **gemeinsamen, international legitimierten Zielen und Visionen** auszurichten;
- der Gleichstellungspolitik, der Gesetzgebung und Rechtsanwendung **neue inhaltliche Impulse** zu verleihen.

Diese Potenziale werden bisher nur beschränkt wahrgenommen. Die **Hindernisse** sind vielfältig. Die interessierte Öffentlichkeit ist kaum über die internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Menschenrechte und der Gleichstellung informiert und für ihre Bedeutung sensibilisiert, nicht zuletzt wegen dem Mythos des «Sonderfalls Schweiz» und der Polemik gegen «fremde Richter». Die internationalen Debatten um gleichstellungsrelevante Themen scheinen weit weg, losgelöst von der schweizerischen Realität, obwohl sie sich häufig um die gleichen Themen drehen (z.B. Gewalt gegen Frauen, Armut von Frauen, Lohngleichheit, Partizipation in Entscheidungsgremien, *Gender Mainstreaming*). Tief verwurzelt ist das Vorurteil, dass die «abstrakten» Menschenrechte wenig mit der gelebten Realität zu tun haben: Die Beschäftigung mit ihnen würde Papierarbeit und nicht konkretes sichtbares Engagement bedeuten. So ist es nur in Ausnahmefällen und punktuell gelungen, das bestehende internationale Engagement einiger Frauenorganisationen mit der konkreten, praktischen Arbeit für die Gleichstellung in der Schweiz zu verbinden.

5 Die Konsequenzen für die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF): Wie könnte sie das Potenzial besser nutzen?

5.1 Die heutige Rolle der EKF

Die EKF ist eine beratende Kommission des Bundesrates. Laut ihrem Geschäftsreglement (Ziff. 1) hat sie den Auftrag,

- a. sich an gleichstellungsrelevanten Vernehmlassungen zu Vorlagen des Bundes zu beteiligen,
- b. Arbeiten gemäss dem Auftrag des Bundesrates oder seiner Departemente zu erledigen,
- c. eigene Empfehlungen oder Anträge zur Gleichstellungspolitik zu formulieren,
- d. die Entwicklung der Frauen- und Gleichstellungspolitik in der Schweiz zu analysieren und getroffene Massnahmen zu evaluieren,
- e. die Öffentlichkeit zu informieren und zu sensibilisieren,
- f. mit anderen Behörden, Organisationen und interessierten Kreisen zusammenzuarbeiten.

Die EKF setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der grossen Frauenverbände, der Sozialpartner und der Wissenschaft sowie aus weiteren Fachpersonen, welche sich mit frauenspezifischen Fragen sowie mit der Gleichstellung der Geschlechter befassen (Ziff. 3).

5.2 Die Möglichkeiten der EKF

Das Mandat der EKF bietet verschiedene Möglichkeiten, die internationale Dimension besonders zu nutzen:

■ Das beratende Mandat erkennt der EKF eine verwaltungsnahen, **aber grundsätzlich nicht weisungsgebundene** Position zu. Diese Kombination von struktureller Nähe und politischer Unabhängigkeit gibt ihr andere Möglichkeiten als dem in der Bundesverwaltung integrierten Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) oder den verwaltungsfernen Frauenorganisationen. Die Kommission ist besonders geeignet, die **Umsetzung der internationalen Verpflichtungen zu begleiten und zu überwachen**. Ihre **Kompetenz, eigene Empfehlungen zu formulieren** (Ziff. 1 lit. C des Geschäftsreglements) oder Anträge zu Händen des Bundesrates zu stellen, unterstreicht ihre Unabhängigkeit und ermöglicht ein **kritisches Monitoring der Entwicklung**, das sie für die eigene Analyse (Ziff. 1 lit. d) nutzen kann.

■ Die breite Zusammensetzung der EKF, die Vertreterinnen und Vertreter von Frauenverbänden und von Sozialpartnern, aus Politik, Praxis und Wissenschaft vereinigt, macht sie für eine ganzheitliche Sicht der Gleichstellung besonders geeignet. In Erfüllung ihres Mandates (Ziff. 1 lit. d des Geschäftsreglements) hat die EKF bereits viele Möglichkeiten genutzt, eine **gesamtschweizerische und bereichsübergreifende Sicht** zu pflegen. Auch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) haben eine gesamtschweizerische Ausrichtung. Ihre Strukturen, Aufgaben und Funktionen unterscheiden sich aber von jenen der EKF. Das EBG verfügt über ein breites Mandat zur Förderung der Geschlechtergleichstellung «in allen Lebensbereichen» (Art. 16 Abs. 1 Gleichstellungsgesetz) und hat im besonderen die Aufgabe, die Öffentlichkeit zu informieren, Behörden und Private zu beraten, Untersuchungen durchzuführen und Empfeh-

lungen zu formulieren sowie an der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes mitzuwirken. Die direkte Verankerung in der Bundesverwaltung macht das EBG zu einer wichtigen Akteurin für die Umsetzung der Gleichstellung, besonders in der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis des Bundes – und damit vor allem für die Kompetenzbereiche des Bundes (Gleichstellung im Erwerbsleben, Zivil- und Strafrecht, Sozialversicherungen etc.). Die SKG ist demgegenüber ein Zusammenschluss der öffentlichen Stellen, die im Auftrag von Bund, Kantonen und Städten Aufgaben erfüllen. Dies ermöglicht zwar die Koordination von Aktivitäten und fördert die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsstellen auf den verschiedenen Ebenen des schweizerischen Bundesstaates. Die Konferenz ist aber wenig geeignet, eine politisch breiter abgestützte Sicht der Gleichstellung zu pflegen. Die EKF vereinigt gouvernementale und nicht-gouvernementale, administrative und politische Perspektiven. Sie kann damit zur internationalen Berichterstattung der Schweiz und zur Umsetzung der Empfehlungen Wesentliches beitragen und gleichzeitig vom Berichterstattungsprozess profitieren, der gerade diese umfassende Sicht betont. Im Rahmen einer gesamtschweizerischen Gleichstellungsstrategie könnte der Bundesrat die besondere Stellung der EKF und das regelmässige *Reporting* strategisch verbinden und konkreter nutzen. Dies würde bedeuten, **die EKF als zentrale Akteurin in diesem Prozess zu definieren und das in ihrem Mandat explizit festzuschreiben**.

■ Gemäss ihrem Mandat (lit. e und f) ist die EKF als **Plattform für den Austausch von Informationen und Erfahrungen** konzipiert. Die breite Zusammensetzung macht sie dafür besonders geeignet und legitimiert sie, als Drehscheibe für Informationen aus verschiedensten Quellen und Fachbereichen zu dienen. In den letzten Jahren und Jahrzehnten hat die EKF denn auch für den Austausch unter den Frauenorganisationen und zwischen Behörden und Nichtregierungsorganisationen eine wichtige Rolle gespielt. Als Drehscheibe für solchen Austausch ist sie besonders geeignet, die nötige **Sensibilisierung und Information** von Frauen und Männern, von Verwaltung, Politik, Gerichten, Anwältinnen und Frauenorganisationen über das Potenzial der internationalen Dimension der Frauen- und Menschenrechte aktiv voranzutreiben.

5.3 Elemente einer künftigen Strategie

Mit dem allgemeinen Ziel, die internationalen Instrumente systematischer zu nutzen, könnte die EKF sich auf folgende Aktionslinien ausrichten:

Aktionslinie 1

Die Staatenberichtsmechanismen (speziell von CEDAW) stärken und systematisch für die innenpolitische Situationsanalyse (Stocktaking) nutzen

Das könnte für die EKF bedeuten:

■ aktive Mitarbeit und fachliche Unterstützung im Erstellen von qualitativ guten und umfassenden Staatenberichten (im Besonderen zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung CEDAW, aber auch zu geschlechterrelevanten Aspekten in den Berichten zu den beiden Menschenrechtspakten und zu ILO-Übereinkommen);

■ Unterstützung der Frauenorganisationen in der Erstellung qualitativ guter und umfassender «Schattenberichte» für die Kontrollausschüsse;

■ Teilnahme am Dialog mit dem CEDAW-Kontrollausschuss (Präsentation des Berichtes, Fragen und Antworten) und mit anderen Kontrollausschüssen (vor allem Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), soweit es um geschlechterrelevante Aspekte geht;

■ aktive Rolle bei der Verbreitung der (geschlechterrelevanten) Schlussfolgerungen/Empfehlungen der Ausschüsse und bei der (kritischen) Diskussion in der Öffentlichkeit (z.B. in Form von öffentlichen Veranstaltungen).

Aktionslinie 2

Die Verantwortlichkeit der Behörden für die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen im Bereich der Gleichstellung aktiv einfordern

Das könnte für die EKF bedeuten:

■ Vorschläge für Aktionspläne zur Umsetzung der Verpflichtungen, der Empfehlungen der Kontrollausschüsse und von politischen Erklärungen;

■ Sensibilisierung und Information der eidgenössischen und kantonalen Behörden (Verwaltung, Parlamente, Gerichte) über ihre Verpflichtungen;

■ kontinuierliche Begleitung der Umsetzung der Empfehlungen und regelmässiges *Monitoring* der Aktionspläne;

■ aktive Diskussion spezifischer Empfehlungen der Kontrollausschüsse mit den betroffenen Behörden, kontinuierliche Begleitung ihrer Umsetzung in der Bundesverwaltung und in den kantonalen Verwaltungen.

Aktionslinie 3

Die völkerrechtlichen Standards, die Staatenberichte und Empfehlungen der Kontrollausschüsse (im Besonderen des CEDAW-Ausschusses) für die eigenen Arbeitsschwerpunkte und -methoden nutzen

Dies könnte für die EKF bedeuten:

■ systematische Verwendung der internationalen Instrumente und der Staatenberichte als Referenz für die eigene Arbeit, z.B. Verweis auf die Verpflichtungen, Analysen und Absichtserklärungen der eidgenössischen und kantonalen Behörden;

■ Nutzung der Allgemeinen Bemerkungen und der länderspezifischen Empfehlungen der Kontrollausschüsse als Referenz für die Priorisierung und Ausgestaltung der eigenen Arbeitsschwerpunkte;

■ Eigene vertiefte gesamtschweizerische Analysen zu international thematisierten Kritikpunkten, die wieder ins Berichtssystem einfließen und als Grundlage für eine gesamtschweizerische strategische Ausrichtung dienen können.

Aktionslinie 4

Die Nutzung internationaler Standards im innerstaatlichen Recht und die Nutzung internationaler Mechanismen fördern

Das könnte für die EKF bedeuten:

■ Information und Sensibilisierung der rechtsanwendenden Behörden und der AnwältInnen über die Bedeutung der internationalen Normen (z.B. des internationalen Diskriminierungsverbots) für die Auslegung des innerstaatlichen Rechts;

■ Sensibilisierung, Information, Ausbildung der relevanten Akteurinnen und Akteure für die Möglichkeiten internationaler Instrumente (Individualbeschwerden bei den UNO-Kontrollausschüssen, beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof);

■ vertiefte Abklärung des gleichstellungspolitischen Potenzials von exemplarischen internationalen Individualbeschwer-

den und/oder Verfassungsbeschwerden, Verbandsbeschwerden in der ILO in ausgewählten Bereichen;

■ Lobbyieren für die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zu CEDAW (Individualbeschwerde), des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK, des Zusatzprotokolls zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Individualbeschwerde) und für den Rückzug des Vorbehaltes zu Art. 26 des Paktes.

Aktionslinie 5

Den Austausch mit Gleichstellungsinstitutionen international und in anderen Ländern pflegen und Synergien (z.B. internationale Kampagnen und Themen) nutzen

Das könnte für die EKF bedeuten:

■ verstärktes Engagement in den Aktivitäten und Institutionen des Europarates und der UNO, im Hinblick auf die internationale Vernetzung zu wichtigen aktuellen Themen (politische und öffentliche Partizipation, nationale Gleichstellungsinstitutionen, Gewalt gegen Frauen, Frauenhandel, Frauen in Friedensprozessen, etc.);

■ Austausch von Informationen und Erfahrungen mit anderen europäischen Gleichstellungsinstitutionen, zu aktuellen Themen in der Schweiz (z.B. Bekämpfung der Lohnungleichheit, familienexterne Kinderbetreuung, Frauenhandel) und im Besonderen im Bereich der Umsetzung internationaler Gleichstellungsnormen in nationale Rechtsordnungen; Aufbereitung von *Lessons Learnt* für die Schweiz.

5.4 Bedarf an Ressourcen

Eine gleichstellungspolitische Strategie, die stärker auf die internationale Dimension setzt, bedeutet keine thematische Umorientierung, sondern primär eine neue Perspektive für die Gleichstellungspolitik. Auch wenn es nicht darum gehen wird, neue Themen aufzugreifen, braucht es dazu Wissen, Knowhow, Zeit und Engagement. Dies erfordert die Bereitschaft und die Möglichkeit, finanzielle Ressourcen und (spezialisierte) personelle Kapazitäten dafür einzusetzen. Es ist aber noch zu früh, hier die finanziellen und personellen Auswirkungen für die EKF zu beziffern.

Anmerkungen

1 Christina Hausammann, Menschenrechte – Impulse für die Gleichstellung von Frau und Mann in der Schweiz, Basel 2002.

2 Vgl. den Text in deutscher Sprache www.unhchr.ch/udhr/lang/ger.pdf.

3 Vgl. die Liste und Texte in deutscher Sprache in: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CI=GER>.

Vgl. Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK, 2. Aufl., Zürich 1999.

4 Europäische Sozialcharta (revidiert), vom 3. Mai 1996, ETR 163, deutscher Text in: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/163.htm>. Die revidierte Version ist seit 1999 in Kraft. 22 Europaratsstaaten haben sie ratifiziert, 18 weitere unterzeichnet.

5 Vgl. die Texte der Pakte in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts, SR 0.103.1 und 2, www.admin.ch/ch/d/sr/0_103_2/ bzw. www.admin.ch/ch/d/sr/0_103_1/index.html.

6 Vgl. die Liste und die Texte auf www.ohchr.org/english/law/index.htm. Zum universellen Menschenrechtsschutz vgl. etwa Walter Kälin/Jörg Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, Basel etc. 2005.

- 7 Vgl. die Liste im Anhang von Christina Hausammann (FN 1), S. 177ff. Die Schweiz hat keines dieser Übereinkommen ratifiziert.
- 8 Vgl. die Liste und die Texte der ratifizierten Protokolle in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts, SR 0.101.xx, www.admin.ch/ch/d/sr/0.10.html.
- 9 Vgl. die Liste und die Texte der ratifizierten Übereinkommen und Zusatzprotokolle in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts, SR 0.103.xx bis 0.108; www.admin.ch/ch/d/sr/0.10.html; vgl. auch Hausammann (FN 1), S. 75ff.
- 10 Vgl. zur Debatte über die Zulässigkeit dieser Vorbehalte www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm.
- 11 165 Vertragsstaaten (von 178 ILO-Mitgliedern) haben diese Konvention ratifiziert, www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm.
- 12 163 Staaten (von 178 ILO-Mitgliedern) haben dieses Übereinkommen ratifiziert, www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm.
- 13 37 Vertragsstaaten haben dieses Übereinkommen ratifiziert, die Schweiz gehört nicht dazu; vgl. den Text in www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm.
- 14 13 Vertragsstaaten haben ratifiziert, die Schweiz gehört nicht dazu. Die Vorgängerkonvention Nr. 103 verpflichtete immerhin 40 Staaten (ohne die Schweiz); vgl. den Text in www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm.
- 15 Vgl. www.ilo.org/public/english/standards/norm/introduction/what.htm.
- 16 Vgl. SR 0.822.721.1, www.admin.ch/ch/d/sr/c0_822_721_1.html und SR 0.822.720.0, www.admin.ch/ch/d/sr/c0_822_720_0.html.
- 17 Vgl. die Liste der von der Schweiz ratifizierten ILO-Übereinkommen in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts auf www.admin.ch/ch/d/sr/0.82.html#0.820.
- 18 Vgl. zur Bedeutung des «soft law» etwa Walter Kälin/Jörg Künzli (FN 6), S. 84f.
- 19 Vgl. www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm; vgl. auch die Resolution des Sicherheitsrates Nr. 1325(2000), welche die Geschlechterperspektive in alle UNO-Aktivitäten im Bereich der Friedensförderung integrieren soll.
- 20 Vgl. Schlusserklärung der Wiener Weltkonferenz von 1993, A/Conf.157, I/N. 18, II/36ff, www.ohchr.org/english/law/vienna.htm#wp1002434.
- 21 Der Europarat erarbeitete denn auch einige methodische Grundlagen für die praktische Umsetzung des Gender Mainstreamings, vgl. www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02_Gender_mainstreaming.
- 22 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998, www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=EN&var_pagename=DECLARATIONTEXT.
- 23 Vgl. zum Beispiel den Bericht der Schweizer Delegation für die Konferenz 2006 in Stockholm, «Human Rights and Economic Challenges in Europe: Gender Equality», http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_MEG-6_NR_Suisse.pdf.
- 24 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann / Interdepartementale Arbeitsgruppe «Folgearbeiten zur 4. Weltfrauenkonferenz Beijing (1995)», Gleichstellung von Frau und Mann: Aktionsplan der Schweiz, 1999, www.equality-office.ch/d2/dokumente/aktionsplan.pdf.
- 25 Präambel zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte.
- 26 Vgl. dazu etwa Walter Kälin/Jörg Künzli (FN 6), S. 344ff.
- 27 Vgl. die Darstellung der besonders geschlechtsrelevanten Rechte in Hausammann (FN 1), S. 97ff.
- 28 Vgl. zur Praxis des Europäischen Ausschusses für Sozialrechte die Zusammenstellung in www.coe.int/t/e/human_rights/esc/7_Resources/Digest_en.pdf.
- 29 Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden Menschenrechtspakten und zu einer Änderung des Rechtspflegegesetzes, vom 30. Januar 1991, BBl I 1 S. 1201.
- 30 Zur Literatur zum Übereinkommen vgl. etwa Doris König, Frauenrechte sind Menschenrechte ... und doch anders? – Die UN-Frauenrechtskonvention CEDAW, in: Beate Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht: Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 81, mit weiteren Verweisen.
- 31 Vgl. den Text in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts, SR 0.108, www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108.html.
- 32 Zum Human Rights Council www.humanrights.ch/cms/front_content.php?idcat=863.
- 33 Vgl. www.humanrights.ch/cms/front_content.php?idcat=43, mit weiteren Verweisen.
- 34 Vgl. www.humanrights.ch/cms/front_content.php?client=1&lang=1&parent=32&subid=32&idcat=44&idart=60&search=Frauenkommission.
- 35 Vgl. www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm; www.un.org/womenwatch/daw/Review.
- 36 Vgl. www.coe.int/T/E/Droits%5Fde%5FI%27homme/Egalit%C3%A9.
- 37 Time for Equality at Work, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Office, 2003, www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=1559.
- 38 Vgl. dazu www.ilo.org/public/english/standards/norm/applying/applying.htm. Die General Surveys finden sich unter www.ilo.org/ilolex/english/surveyq.htm.
- 39 Vgl. etwa die Berichte der Schweiz zu Beijing +10, www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/SWITZERLAND-French.pdf; zur Europäischen Ministerkonferenz zur Gleichstellung in Stockholm 2006 «Human Rights and Economic Challenges in Europe: Gender Equality», www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_MEG-6_NR_Suisse.pdf.
- 40 Vgl. dazu etwa Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK, 2. Aufl., Zürich 1999. Obwohl der Ministerrat die Kompetenz hat, den Vollzug der Urteile zu überwachen (Art. 46 Abs. 2 EMRK), hapert es jedoch mit der Umsetzung der Urteile in einigen Ländern. Vgl. zur beschlossenen, aber noch nicht in Kraft getretenen Reform des Überwachungsmechanismus (14. Zusatzprotokoll zur EMRK) www.humanrights.ch/cms/front_content.php?idcatart=86&lang=1&client=1.
- 41 Vgl. dazu www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/newhvdocsbytreaty?OpenView&Start=1&Count=750&Expand=2.6#2.6.
- 42 Vgl. den deutschen Text des Zusatzprotokolls in www.humanrights.ch/home/upload/pdf/030731_fakultativprotokoll_frauen.pdf.
- 43 Zum Bericht und zu den Concluding Observations des Ausschusses www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humrtr/humrep/pact1.html.
- 44 Vgl. die Ankündigung www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/UNO-Abkommen/Pakt-I/content.html.
- 45 Vgl. dazu <http://www.equality-office.ch/d2/dokumente/cedaw.pdf>.
- 46 Vgl. Art. 22 der ILO-Verfassung, www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm#a19p5. Diese Bestimmung sah allerdings noch eine jährliche Berichterstattung vor. Diese Berichtspflichten sind nun differenziert gelockert worden; vgl. www.ilo.org/public/english/standards/norm/applying/committee.htm.
- 47 Observations und Direct Requests sind für das laufende Jahr sowohl länder- wie themenspezifisch auf der Webpage der ILO abrufbar; www.ilo.org/ilolex/gbe/ceacr2006.htm.
- 48 ILO-Verfassung, Art. 19 Abs. 5.
- 49 Die ILO-Suchmaschine zeigt zu ILO-Nr. 111 5 Observations und 10 Direct Requests, zu ILO Nr. 100 11 Direct Requests. Zudem wurde die Umsetzung von ILO-Nr. 100 in der Schweiz 1988 auch im Ausschuss der Internationalen Arbeiterkonferenz diskutiert. Vgl. www.ilo.org/ilolex/english/iloquery.htm.
- 50 BBl 2001 S. 5867ff.
- 51 Art. 24f. ILO-Verfassung; Eingaben sind möglich, wenn die Beschwerdeführer der Ansicht sind, dass der Vertragsstaat «has failed to secure in any respect the effective observance within its jurisdiction of any Convention to which it is a party». Vgl. www.ilo.org/public/english/standards/norm/applying/representation.htm.

- 52 Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden, vom 9. November 1995, ETS Nr. 158, www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/158.htm.
- 53 Vgl. dazu zum Beispiel Manfred Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien etc. 2002.
- 54 Vgl. zum Beispiel die verschiedenen Beiträge in Olympe (Feministische Arbeitshefte zur Politik), kreativ – skeptisch – innovativ: Frauen formen Recht, Heft 17/2002. Verein Pro FRI – Schweizerisches Feministisches Rechtsinstitut (Hrsg.), Recht Richtung Frauen, Beiträge zur feministischen Rechtswissenschaft, Lachen etc. 2001; Olympe (Feministische Arbeitshefte zur Politik), Frauenrechte sind Menschenrechte, Heft 1/1994.
- 55 Vgl. z.B. die Übersicht in Nicola Lacey, Feminist Legal Theory and the Rights of Women, in: Karen Knop (ed.), Gender and Human Rights, Oxford 2004, S. 17ff; Hausammann (FN 1), S. 18ff; vgl. auch die ausgewählten Literaturhinweise zu Frauen, Geschlecht und Recht in Olympe: Feministische Arbeitshefte zur Politik, Heft 17 (2002), S. 112ff; Susanne Baer, Inklusion und Exklusion. Perspektiven der Geschlechterforschung in der Rechtswissenschaft, in: Verein Pro FRI, Recht Richtung Frauen: Beiträge zur feministischen Rechtswissenschaft, Lachen (Dike) 2001, S. 33ff.
- 56 Vgl. etwa Ronald Dworkin, What is Equality?, Philosophy and Public Affairs 10/1980, S. 185ff, 283ff.
- 57 Vgl. dazu etwa Catherine A. MacKinnon, Toward a Feminist Theory of the State, 1989.
- 58 Vgl. dazu etwa Nicola Lacey (FN 55), S. 26ff, mit vielen Hinweisen.
- 59 Nicola Lacey (FN 55), S. 27.
- 60 Carol Gilligan, In a different voice, 1982; Regula Kägi-Diener, Frauen in rechtlichen Verfahren? Prozesse unter der Lupe, AJP/PJA 12/2002, S. 1387ff; vgl. auch Monika Binkert/Kurt Wyss, Die Gleichstellung von Frau und Mann im Ehescheidungsverfahren, Basel 1997.
- 61 Vgl. dazu etwa Christina Hausammann, (FN 1), S. 10ff; Nicola Lacey (FN 55), S. 38ff.; Hilary Charlesworth/Christine Chinkin, The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis, Manchester 2000, S. 208ff, mit vielen weiteren Verweisen; vgl. auch Andreas von Arnould, Feministische Theorien und Völkerrecht, in: Beate Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht: Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 13ff.
- 62 Vgl. dazu die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 19 (1992) des Ausschusses CEDAW, www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/index.html.
- 63 ILO-Übereinkommen Nr. 177 über die Hausarbeit, 20. Juni 1996. Die Schweiz ist diesem Übereinkommen nicht beigetreten.
- 64 Vgl. die General Comments zu Art. 3, zitiert im Folgenden.
- 65 Allgemeine Bemerkungen Nr. 28 (2000) zur Rechtsgleichheit zwischen Männern und Frauen (Art. 3), [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/13b02776122d4838802568b900360e80?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/13b02776122d4838802568b900360e80?Opendocument).
- 66 Vgl. zur europäischen Praxis auch Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Ergänzungsband zur dritten Auflage, Bern 2005.
- 67 Allgemeine Bemerkungen Nr. 16 (2005) The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3 ICESCR), [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f3317c6dc1dee6268e32c125708f0050dbf6/\\$FILE/G0543539.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f3317c6dc1dee6268e32c125708f0050dbf6/$FILE/G0543539.pdf).
- 68 Die Bemerkungen des Ausschusses zum Bericht der Schweiz zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, welche einen deutlichen Akzent auf die fehlende Gleichstellung der Geschlechter in der Schweiz legen, sind also alles andere als zufällig.
- 69 Vgl. dazu etwa Diane Elson/UNIFEM, Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, UNIFEM 2006, www.unifem.org/attachments/products/MonitoringGovernmentBudgetsComplianceCEDAW_eng.pdf
- 70 Vgl. Charlesworth/Chinkin (FN 61), S. 248.
- 71 Vgl. dazu auch Julia Raue, Frauenrechte als Querschnittsaufgabe im Menschenrechtsbereich, in: Beate Rudolf (FN 61) S. 99ff.
- 72 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, vom 23. Mai 1969, SR 0.111, Art. 31ff.
- 73 Vgl. Manfred Nowak (FN 53), S. 79ff; Walter Kälin/Jörg Künzli (FN 6), S. 44.
- 74 Vgl. dazu etwa Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, Bern 1999, S. 493ff.
- 75 Ünal Tekeli v. Türkei, Appl. No. 29865/1996, Judgment of 16 November 2004, betraf das Recht einer verheirateten Frau, ihren Familiennamen zu tragen. Wessels-Bergervoet vs. The Netherlands, Appl. No. 34462/97, Judgment 4 June 2002, betraf die unterschiedliche Rentenhöhe von Frauen und Männern: Der Gerichtshof fand es unzulässig, dass sich die alten, inzwischen abgeschafften stereotypisierenden Beitragsregelungen noch auf die aktuellen Renten auswirkten. Abdulaziz et al. v. Grossbritannien, Série a 94 (1985), S. 35ff, betraf britische Einwanderungsbestimmungen, welche nur Ausländern, aber nicht Ausländerinnen, das Recht auf Familiennachzug einräumten. Schuler-Zraggen v. Schweiz, ECHR Série A 263 (1993) betraf die Verweigerung von Sozialversicherungsleistungen aufgrund der gesetzlich verankerten Vermutung, dass Frauen mit der Geburt eines Kindes ihre Erwerbstätigkeit aufgeben würden.
- 76 Ältere Fälle betrafen das (schweizerische) Namensrecht, die Feuerwehersatzabgabepflicht, die steuerliche Ungleichbehandlung bei Kinderfreibeträgen; vgl. dazu Hausammann (FN 1), S. 106ff. In einem neuesten Entscheid gab der Europäische Menschenrechtsgerichtshof einem männlichen Beschwerdeführer Recht, der die ungleiche obligatorische Einberufung von Männern und Frauen als Juroren in Strafprozessen beanstandet hatte; Zard Adami vs. Malta, Application no. 17209/02, Judgment 20 June 2006. Ebenso stellte der Gerichtshof eine unzulässige Diskriminierung fest, als es die strafrechtliche Sanktionierung homosexueller Akte mit jungen Männern (aber nicht mit jungen Frauen) beurteilte; L. and V. vs. Austria, Applications No. 39392/98 and 39829/98, Judgment 9 January 2003.
- 77 Walker vs. United Kingdom, Application No. 37212/02, Judgment of 22 August 2006; Barrow vs. United Kingdom, Application no. 42735/02, Judgment of 22 August 2006; Pearson vs. United Kingdom, Application no. 8374/03, Judgment of 22 August 2006; Stec et al vs. United Kingdom, Application No. 65731/01 and 65900/01, Judgment 22 April 2006. Vgl. auch Zeman vs. Austria, Application no. 23960/02, Judgment 29 June 2006, zur Gleichbehandlung von Witwern und Witwen im Sozialversicherungssystem. Diese Urteile beziehen sich auf das Diskriminierungsverbot in Verbindung mit Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK (Recht auf Eigentum). Da die Schweiz dieses Protokoll nicht ratifiziert hat, sind diese Überlegungen für die Schweiz nur beschränkt relevant.
- 78 M.C. vs. Bulgaria, Application No. 39272/98, Judgment 4 December 2003.
- 79 Vgl. die Darstellung der Schlüsselfälle u.a. Lovelace vs. Canada, Zwaan de Vries v. Niederlande bei Hausammann (FN 1), S. 105ff.
- 80 Vgl. dazu die Hinweise in Kälin/Künzli (FN 6), S. 350ff.
- 81 Vgl. die Texte der Allgemeinen Empfehlungen in www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/index.html.
- 82 Vgl. die Texte der Allgemeinen Bemerkungen in www.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm.
- 83 Vgl. die Texte der Allgemeinen Bemerkungen in www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm. Die Bemerkung Nr. 16 dürfte im Hinblick auf den längst anstehenden Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gerade für die Schweiz besonders wichtig sein.
- 84 BGE 125 II 425, 122 II 485, mit weiteren Hinweisen.
- 85 Vgl. dazu etwa Regula Kägi-Diener, Impulse des CEDAW-Übereinkommens für die Gleichstellung im Erwerbsleben insbesondere in der Quotenfrage, JP/PJY 11/2006, S. 1457.
- 86 Vgl. das Grundlagendokument der Schweiz als Erster Teil der Berichte über den Vollzug der UNO-Übereinkommen im Bereich der Menschen-

rechte, vom 20. Dezember 2000, Kapitel III E. «Direct Invocability of the Provisions of Human Rights Treaties Before National Courts» N. 76, [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/876fca71c3d31978c1256a68004d80be/\\$FILE/G0140780.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/876fca71c3d31978c1256a68004d80be/$FILE/G0140780.pdf).

- 87 BGE 120 Ia 1 E.5c.
- 88 Vgl. dazu etwa den Report on the workshop on the justiciability of economic, social and cultural rights, with particular reference to the draft optional protocol to the ICESCR, E/CN.4/2001/62/Add.2, 22 March 2001 und entsprechende Resolutionen und Berichte der UNO-Menschenrechtskommission.
- 89 Vgl. dazu im Detail Walter Kälin/Jörg Künzli (FN 6), S. 100ff. Vgl. die Bedeutung dieser Differenzierung mit Bezug auf das Gleichstellungsgebot z.B. auch den General Comment Nr. 16 (2005) des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, N. 18ff.
- 90 Vgl. dazu etwa Manfred Nowak (FN 53), S. 27ff., mit weiteren Verweisen.
- 91 BGE 125 I 35f.
- 92 Botschaft des Bundesrates betreffend das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, vom 23. August 1995, BBl 1995 IV S. 923ff.
- 93 Schlussbemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum Staatenbericht der Schweiz, Januar 2003, N. 21, www.equality-office.ch/d2/dokumente/cedaw-ausschuss-d.pdf.
- 94 Communication No.2/2003, Ms. A.T. v. Hungary, Ansicht des Ausschusses vom 26. Januar 2005; www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm.
- 95 Communication No.4/2004, Ms. Andrea Szijarto vs. Hungary, Ansicht des Ausschusses vom 14. August 2006; www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm.
- 96 Vgl. BGE 125 I 11, 123 I 152, 120 V 312.
- 97 «Sodann verlangt die Gleichstellung der Geschlechter gemäss Art. 8 Abs. 3 BV (...), dass Mann und Frau ohne Rücksicht auf gesellschaftliche Verhältnisse und Vorstellungen in allen Bereichen gleich zu behandeln sind. Die Verfassung schliesst die Geschlechtszugehörigkeit als taugliches Kriterium für rechtliche Differenzierungen grundsätzlich aus. Eine unterschiedliche Behandlung von Frau und Mann ist nur zulässig, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische oder funktionale Unterschiede eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen. (...) Art. 8 Abs. 3 verbietet nicht nur die Benachteiligung von Frauen, sondern jede nicht durch zwingende biologische oder funktionale Unterschiede gerechtfertigte geschlechtsbezogene Regelung, unabhängig davon, ob dadurch Frauen oder Männer benachteiligt werden; das Recht muss geschlechtsneutral sein». BGE 129 I 265, 268, mit weiteren Verweisen.
- 98 Margrith Bigler-Eggenberger, Justitias Waage – wagemutige Justitia? Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Gleichstellung von Frau und Mann, Basel etc. 2003; Bernhard Pulver, L'interdiction de la discrimination: Etude de l'article 8 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Basel etc. 2003, N.298ff; vgl. auch Regula Kägi-Diener, Impulse des CEDAW-Übereinkommens für die Gleichstellung im Erwerbsleben insbesondere in der Quotenfrage, AJP/PJA 11/2006.
- 99 Christa Tobler, Quoten zum Dritten, Gesetzliche Grundlagen für Frauenförderungsmassnahmen und Entschädigungen für Diskriminierungen, recht 2005, S. 220ff; Regula Kägi-Diener, Kommentar in Allgemeine Juristische Praxis AJP/PJA 2006, S.107ff; vgl. auch Yvo Hangartner, Kommentar in Allgemeine Juristische Praxis AJP/PJA 2005, S. 1414f. Vgl. auch Regula Kägi-Diener FN 98), S.1460.
- 100 BGE 129 I 232 E.3.4.1: «Eine Diskriminierung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV liegt dann vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (...), welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wurde (...)»
- 101 www.equality-office.ch/d2/dokumente/cedaw.pdf.

102 Vgl. die unerschöpflichen Informationen im Besonderen im «Gleichstellungsatlas», www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/einkommen_und_lebensqualitaet/gleichstellung.html.

103 Wie CEDAW für die Auslegung des Gleichstellungsgesetzes nutzbar gemacht werden kann, zeigt Regula Kägi-Diener (FN 98), S.1451ff.

104 Vgl. die Vergleiche mit der EU oder Erfahrungen anderer Länder zum Beispiel Christa Tobler, Die EG-Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter in Bezug auf den Zugang zu und die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen, AJP/PJA 11/2006, S.1440ff; Frauke-Lisa Seidensticker, Frauenrechte sind Menschenrechte – die Arbeit des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Frauenfragen 2.2006, S.78ff.

Erika Schläppi ist promovierte Juristin. Als Konsultantin für internationale Menschenrechte und Governance arbeitete sie unter anderem im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) am Dritten Bericht der Schweiz zum Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau.

Die Kurzfassung dieser Studie finden Sie in diesem Heft auf S. 9–16.

Vous trouverez le résumé succinct en français de cette étude aux pages 17–24.

Troverete la versione ridotta in italiano di questo studio alle pagine 25–32.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBV	alte Bundesverfassung
Art.	Artikel
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung
CDEG	Comité Directeur pour l'égalité entre les hommes et les femmes (Steuerungsausschuss des Europarates für die Gleichstellung von Männern und Frauen)
CEACR	Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (ILO-Experten Ausschuss zur Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (UNO-Übereinkommen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen)
CSW	Commission on the Status of Women (UNO-Kommission über den Status der Frau)
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, von 1950
IAO	Internationale Arbeitsorganisation (=ILO)
ILO	International Labour Organisation (=IAO)
lit.	Buchstabe
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Nicht-gouvernementale Organisation(en)
Nr.	Nummer
S.	Seite
UNO	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
SGK	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten