



Entwurf des 1. und 2. Berichts der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Stellungnahme der Eidg. Kommission für Frauenfragen (Februar 2001)

I Allgemeines

Mit Interesse hat die Eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF) den Entwurf dieses Berichts gelesen, welcher umfassend und detailliert die heutige Situation der Frauen in der Schweiz aufzeigt. Besonders deutlich wird die Diskrepanz zwischen der rechtlichen und der faktischen Situation. Wir sind überzeugt davon, dass der Entwurf für die weitere Arbeit in diesem Bereich eine gute Grundlage bieten wird.

Die EKF bedauert, dass bis zum Vorliegen dieses Entwurfs so viel Zeit verging. Es ist uns bewusst, dass die Erstellung eines solchen Berichts eine umfassende und schwierige Aufgabe darstellt. Die Verzögerung ist unseres Erachtens nicht in der vom Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) als federführendes Amt geleisteten Arbeit zu sehen, sondern in den ungenügenden Mitteln. Es ist bedauerlich, dass der Bundesrat und das Parlament zwar politisch den Willen bekunden, sich für die Gleichstellung der Geschlechter einzusetzen, faktisch jedoch nicht bereit sind, ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Mit seiner Ratifizierung ist das CEDAW für die Schweiz verbindlich geworden. Dies hat zur Folge, dass die Umsetzung der einzelnen Artikel an die Hand genommen werden muss. Ein weiteres Instrument zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann ist der Aktionsplan der Schweiz.¹ Mittels 15 Prioritäten hält dieser fest, wie die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann anzugehen ist. Für die Schweiz sehen wir daher vor allem in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

- Erhöhung des Frauenanteils in Macht- und Entscheidungspositionen, insbesondere in der Politik, der Wirtschaft und der Wissenschaft
- Schaffung einer Mutterschaftsversicherung
- Bekämpfung der Gewalt an Frauen
- 11. AHV/ 1. BVG-Revision
- Durchsetzung der Lohngleichheit von Frau und Mann
- Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter bei allen Programmen, Praktiken und Politiken auf allen Entscheidungsebenen (Gender Mainstreaming)

II Zu den einzelnen Themen

Art. 1 bis 4 CEDAW: Rechtsgleichheit, Diskriminierungsverbot und die Gleichstellung von Frau und Mann in der Schweizerischen Rechtsordnung: die Grundsätze

C.) Das Diskriminierungsverbot für staatliche Behörden (Art. 2 lit. d CEDAW)

- Massnahmen des Bundes, Rz 44:
Erste Ansätze zur Benützung einer geschlechtergerechten Sprache bei neuen Erlassen oder Botschaften des Bundesrates ans Parlament wurden wohl gemacht. Oft fehlt es jedoch an Kontinuität, so dass die Texte bezüglich geschlechtergerechter Sprache sehr uneinheitlich daherkommen.
Die EKF erwartet, dass bei allen Texten eine geschlechtergerechte Sprache konsequent angewandt wird, namentlich auch in der französischen und italienischen Sprache.
- Die internationale Politik der Schweiz zugunsten der Gleichstellung, Rz 52:
Als Mitglied des Europarates hat sich die Schweiz stark für die Verabschiedung des 12. Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) durch die Delegierten der Minister eingesetzt. Im Unterschied zu Art. 14 EMRK, der ein unselbständiges Diskriminierungsverbot enthält, welches nur in Verbindung mit in der EMRK (und ihren Zusatzprotokollen) garantierten Rechten und Freiheiten angerufen werden kann, geht das 12. Zusatzprotokoll einen Schritt weiter. Es enthält ein selbständiges Diskriminierungsverbot, welches den Anwendungsbereich von Art. 14 EMRK in allgemeiner Weise ausdehnt. Der EKF ist unverständlich, weshalb das Zusatzprotokoll von der Schweiz bisher nicht unterzeichnet wurde.
Wir erwarten, dass die Schweiz das 12. Zusatzprotokoll unverzüglich unterzeichnet, sowie konsequenterweise auch den Vorbehalt zu Art. 26 des UNO-Paktes II² aufhebt, und fordern den Bundesrat auf, die dafür notwendigen Schritte zu unternehmen

I.) Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen

- Allgemeines:
Erfreulicherweise wird diese Problematik heute mehr zur Kenntnis genommen als früher. Gewalt gegen Frauen ist eine verbreitete Form von Gewalt mit weit reichenden Auswirkungen auf die direkt Betroffenen wie auch die Gesellschaft (vgl. Rz 84 und 89). Ihre Beseitigung muss daher als dringliches Ziel betrachtet werden. Die heutigen Bemühungen auf verschiedenen Ebenen gegen die Gewalt an Frauen vorzugehen finden eher isoliert statt. Auf Kantonebene wurde mit der Schaffung von Interventionsprojekten viel erreicht. In weiten Bereichen fehlt es jedoch an einer wirkungsvollen interdisziplinären Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen. Handlungsbedarf besteht auf Bundesebene insbesondere in den Bereichen Prävention und Koordination. Es ist Zeit einen Schritt weiterzugehen und eine spezialisierte, übergeordnete Stelle einzurichten, welche über die zentralen Informationen und Daten bezüglich Gewalt an Frauen verfügt, Aufklärung der Öffentlichkeit betreibt und auch Weiterbildung von Fachleuten organisiert (vgl. auch den Aktionsplan der Schweiz zur Gleichstellung von Frau und Mann, Kapitel D, Massnahme 1).
- Gewalt gegen Frauen in der Schweiz, Rz 87:
Ein grosser Teil der gegen Frauen verübten Gewalt geschieht in der Partnerschaft und Familie. Polizei und Justiz registrieren zwar die gegen Frauen verübten Gewalttaten, jedoch in ungenügender Weise. Erfassungsmodus sowie Abgrenzungskriterien der Polizeistatistiken sind kantonal unterschiedlich geregelt. Zudem werden Tötlichkeitsdelikte nicht erfasst. Gerade diese aber kommen im Bereich häusliche Gewalt häufig vor. Ein weiterer Mangel besteht darin, dass die Beziehung zwischen Opfer und tatverdächtiger Person nicht erfasst wird. Dadurch wird es verunmöglicht, Gewaltdelikte in Ehe und

Partnerschaft von Gewaltdelikten zwischen sich fremden Personen zu unterscheiden, so dass keine Aussagen über die Häufigkeit häuslicher Gewalt gemacht werden können.

Wir beantragen Rz 87 wie folgt zu ändern bzw. zu ergänzen:

..., da nur ein geringer Prozentsatz der betroffenen Frauen die Polizei einschaltet.

Problematisch ist auch die fehlende Unterscheidung zwischen Gewaltdelikten, die in Ehe und Partnerschaft verübt wurden, sowie Gewaltdelikten, die sich zwischen fremden Personen abspielten. Dadurch wird eine Aussage über die Häufigkeit von häuslicher Gewalt erschwert.

- Private Initiativen, Rz 119:

Inzwischen bestehen in der Schweiz an verschiedenen Orten Männerorganisationen, die sich ebenfalls mit dem Thema Gewalt an Frauen auseinandersetzen. Dieser Aspekt sollte im Entwurf auch erwähnt werden.

Wir beantragen in Anschluss an Rz 119 eine weitere Rz mit folgendem Text einzufügen:

Seit Ende der achtziger Jahre setzen sich auch Männerorganisationen für die Gleichstellung der Geschlechter und die Verminderung von durch Männer verübte Gewalttaten an Frauen ein. Aus den Männergruppen entstanden im Verlaufe der Jahre in verschiedenen Städten der Schweiz Männerberatungsstellen. Die Schwerpunkte ihrer Arbeit liegen in der Beratung von Betroffenen und der Vermeidung von Gewalt in Ehe und Partnerschaft. Männer sollen ermutigt werden, sich in Konfliktsituationen gewaltfrei zu verhalten.

Art. 7 CEDAW: Beseitigung der Diskriminierung im politischen und öffentlichen Leben

C.) Die Mitarbeit von Frauen und Männern in nichtstaatlichen Organisationen des öffentlichen Lebens (Art. 7 lit. c CEDAW)

Die Integration der Frauen in nichtstaatliche Organisationen des öffentlichen Lebens, Rz 195: Das von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) im Januar 2000 gestartete Mentoring-Projekt «von Frau zu Frau» wird verlängert. Ein zweiter Zyklus findet von Juni 2001 bis Juni 2002 in Zusammenarbeit mit der EKF statt.

Wir beantragen Rz 195 wie folgt zu ergänzen bzw. zu ändern:

... und bei ihren ersten Auftritten auf dem öffentlichen Parkett unterstützt. Ein zweiter Zyklus findet von 2001 bis 2002 in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen statt.

Art. 10 CEDAW: Beseitigung der Diskriminierung im Bereich der Bildung

C.) Zugang zu gleichen Bildungsprogrammen und -institutionen auf allen Ebenen (Art. 10 lit. a und b CEDAW)

- Rechtliche und faktische Situation, Rz 251:

Der Entwurf hält zwar fest, dass bezüglich der studierenden Frauen an den Universitäten beträchtliche kantonale Unterschiede bestehen. Er führt jedoch nicht aus, woran das liegt bzw. liegen könnte. Ist es das Angebot der Studienrichtungen, die unterschiedlichen Möglichkeiten der Kinderbetreuung, der Prüfungsmodus etc. die dazu führen, dass z.B. in

Genf 57.2% der Studierenden Frauen sind, in St. Gallen jedoch nur 24.1%?

Wir beantragen Rz 251 mit Erklärungen zu ergänzen, weshalb sich die Anzahl der studierenden Frauen an den Universitäten innerhalb einer so grossen Bandbreite bewegt.

Art. 11 CEDAW: Beseitigung der Diskriminierung im Berufsleben

B.) Die relevanten rechtlichen Grundlagen im Überblick

- Das verfassungsmässige Recht auf Lohngleichheit, Rz 305:
Obwohl die Lohngleichheit für Frauen und Männer seit 20 Jahren in der Bundesverfassung verankert ist, besteht zwischen Frauen- und Männerlöhnen nach wie vor ein grosses Ungleichgewicht. Das Gleichstellungsgesetz von 19953 hat zwar die Durchsetzung der Lohnansprüche vor Gericht erleichtert. Sie bleibt aber schwierig und erfordert von den Betroffenen einen langen Atem. Zusätzlich führt die neuste Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Lohngleichheitsklagen aus gleichstellungspolitischer Sicht in eine bedenkliche Richtung. In seinem Entscheid vom 17. Mai 2000 entschied das Bundesgericht, dass bei der Besoldung des Lehrpersonals den in der Privatwirtschaft gezahlten Löhnen Rechnung getragen werden könne. Von daher sei es gerechtfertigt, einer Lehrerin für psychiatrische Krankenpflege einen tieferen Lohn zu bezahlen als Berufsschullehrern im gewerblich-industriellen Bereich. Denn die mit dem ersten Beruf verbundenen Qualifikationen seien auf dem (privaten) Arbeitsmarkt weniger gefragt (und entsprechend tiefer bezahlt) als die Qualifikationen des zweiten Berufs. Mit diesem neuen "Marktargument" können alle Lohndiskriminierungen in unterbezahlten Frauenberufen legitimiert werden und der verfassungsmässige Grundsatz der Lohngleichheit wird Opfer des Marktgesetzes. Die neuste bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie deren Folgen für die Lohngleichheit von Frau und Mann sollten im Bericht berücksichtigt werden.

Wir beantragen Rz 305 wie folgt zu ergänzen bzw. zu ändern:

..., soweit ihre Berücksichtigung einem wirklichen unternehmerischen Bedürfnis entspricht. Mit seinem Entscheid vom 17. Mai 2000 festigte das Bundesgericht die Argumentation, dass Arbeit nach ihrem Marktwert zu entlohnen sei. Das Bundesgericht entschied, dass bei der Besoldung des Lehrpersonals den in der Privatwirtschaft gezahlten Löhnen Rechnung getragen werden könne, und es daher gerechtfertigt sei, einer Lehrerin für psychiatrische Krankenpflege einen tieferen Lohn zu bezahlen als Berufsschullehrern im gewerblich-industriellen Bereich. Denn die mit dem ersten Beruf verbundenen Qualifikationen seien auf dem (privaten) Arbeitsmarkt weniger gefragt als die Qualifikationen des zweiten Berufs. Diese Argumentation hat zur Folge, dass zukünftig alle Lohndiskriminierungen in unterbezahlten Frauenberufen legitimiert werden können und der verfassungsmässige Grundsatz der Lohngleichheit dem Marktgesetz zum Opfer fällt.

- Das Arbeitsgesetz, Rz 317:
Das Arbeitsgesetz hält in Art. 36 fest, dass Arbeitnehmende mit Familienpflichten für die Betreuung kranker Kinder bis zu drei Tagen von der Arbeit fern bleiben dürfen. Es spricht sich jedoch nicht darüber aus, ob diese Tage auch entschädigt werden. Die Rechtsprechung hat festgehalten, dass die Betreuung von kranken Kindern eine gesetzliche Pflicht der Arbeitnehmenden mit Familienpflichten ist (Art. 276 ZGB) und daher unter die

Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin gemäss Art. 324a OR fällt. Dies hat zur Folge, dass eine Arbeitsverhinderung wegen der Pflege von kranken Kindern den Lohnfortzahlungsanspruch der Arbeitnehmenden wegen eigener Arbeitsverhinderung entsprechend kürzt.

Die EKF ist erfreut darüber, dass dieses wichtige Thema im neuen Arbeitsgesetz geregelt wurde. Es besteht aber weiterhin das Problem, dass die Krankheit der Kinder rechtlich als Arbeitsverhinderung der Eltern behandelt wird. **Um eine Verbesserung im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erreichen fordert die EKF den Bundesrat und das Parlament auf, diese unbefriedigende Situation zu ändern.**

E.) Entlohnung (Art. 11 Abs.1 lit. d CEDAW)

- Faktische Situation, Rz 352:
Im Juni des letzten Jahres hat die Diskussion um existenzsichernde Mindestlöhne neuen Aufschwung erhalten. Die Gewerkschaften weisen darauf hin, dass die reiche Schweiz keine «Working Poors» haben sollte, und fordern Mindestlöhne von 3000 Franken pro Monat. Da nach wie vor überproportional viele Frauen in Berufen arbeiten, die auch bei Vollzeitbeschäftigung mit weniger als 3000 Franken pro Monat entlohnt werden, würden v.a. Frauen von einem existenzsichernden Mindestlohn profitieren.
Wir beantragen Rz 352 mit dem Hinweis auf die aktuell geführte Diskussion über existenzsichernde Mindestlöhne von 3000 Franken und ihren Folgen für die Frauen zu ergänzen.

F.) Soziale Sicherheit (Pension, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Alter, bezahlter Urlaub) (Art. 11 Abs. 1 lit. e CEDAW)

Die Leistungen im Alter, für Hinterlassene und Invalide, Rz 362:

Die EKF unterstützt das flexible Rentenalter. Dieses muss jedoch so ausgestaltet werden, dass es auch für Personen mit kleinen Einkommen, in der Mehrzahl Frauen, tragbar ist.

Die EKF fordert den Bundesrat auf, seinen Vorschlag zur Flexibilisierung des Rentenalters so auszugestalten, dass er für alle Bevölkerungsschichten tragbar ist.

- Die berufliche Vorsorge für Alter, Hinterlassene und Invalidität (Zweite Säule), Rz 378:
Der Versicherungsschutz der 2. Säule für tiefe Einkommen muss verbessert werden. Die heute geltende gesetzliche Regelung, die keine Rücksicht auf den Beschäftigungsgrad der versicherten Person nimmt und deshalb vor allem Frauen faktisch benachteiligt, stellt eine unakzeptable Situation dar.
Die EKF fordert, wie bereits in ihrer Stellungnahme vom 28. Juni 2000 zur 1. BVG-Revision, dass Bundesrat und Parlament darauf hinarbeiten, den Koordinationsabzug abzuschaffen bzw. zu senken.

I.) Bezahlter Mutterschaftsurlaub (Art. 11 Abs. 2 lit. b CEDAW)

- Mehrmaliges Scheitern einer Mutterschaftsversicherung, Rz 412:
Das Fehlen einer Mutterschaftsversicherung ist nach wie vor ein ungelöstes Problem.
Die EKF erwartet von Bundesrat und Parlament, dass sie so schnell als möglich

alles Notwendige in die Wege leiten, um diese unhaltbare Situation zu ändern.

- Die aktuelle arbeitsrechtliche Regelung, Rz 414:
Das System der Berechnung der Lohnfortzahlungspflicht, welches langjährige Arbeitnehmende mit einer längeren Lohnfortzahlungspflichtigen Periode „belohnt“, steht bezüglich Schwangerschaft nicht nur zum heutigen Arbeitsmarkt im Widerspruch. Grundsätzlich wechseln Arbeitnehmende mit zunehmendem Alter weniger häufig ihre Stelle. Dies mag an den verringerten Chancen auf dem Arbeitsmarkt liegen, aber auch daran, dass mit zunehmendem Alter der Berufsweg gefestigter ist als in jungen Jahren. Zudem haben ältere Arbeitnehmende vermehrt Familienpflichten, die einen Stellenwechsel, der häufig auch mit Wohnortwechsel verbunden ist, erschweren. Meistens profitieren Arbeitnehmende also erst mit zunehmendem Alter von der längeren Lohnfortzahlungspflicht. Kinder haben die meisten Menschen aber immer noch eher in jüngeren Jahren. Also genau dann, wenn sie noch nicht von einer langen Lohnfortzahlungspflicht profitieren können.
Wir beantragen Rz 414 wie folgt zu ergänzen bzw. zu ändern:
Allerdings steht dieses System in einem gewissen Widerspruch zum heutigen Arbeitsmarkt. Zum einen verlangt der heutige Arbeitsmarkt zunehmend mehr Flexibilität und Mobilität der Arbeitnehmenden und bewirkt, dass die Arbeitnehmenden weniger lange an der gleichen Arbeitsstelle bleiben. Zum anderen entscheiden sich immer noch die meisten Frauen dafür, in jungen Jahren Kinder zu haben. Das hat zur Folge, dass die Frauen im Zeitpunkt ihrer Schwangerschaft eher wenig Dienstjahre aufweisen.
- Mutterschaftsschutz in den Kantonen, Rz 425:
Nach dem positiven Entscheid des Genfer Grossen Rats vom Dezember 2000 hat auch das Bundesamt für Sozialversicherung im Januar 2001 seine Zustimmung zur Mutterschaftsversicherung im Kanton Genf gegeben. Die Genfer Mutterschaftsversicherung wird eine Dauer von 16 Wochen haben und gilt für Mütter, die mindestens drei Monate im Kanton Genf gearbeitet haben. Die Frauen haben Anspruch auf 80% ihres Einkommens. Das Gesetz soll auf den 1. Juli 2001 in Kraft treten.
Wir beantragen Rz 425 an die aktuelle Situation anzupassen.

Artikel 12 CEDAW: Beseitigung der Diskriminierungen im Gesundheitswesen

B.) Zugang der Frauen zu den Gesundheitsdiensten

- Abtreibung, Rz 448:
Der Abschnitt muss an die aktuelle Situation angepasst werden.
Wir beantragen Rz 448 wie folgt zu ergänzen bzw. zu ändern:
Eine noch immer hängige parlamentarische Initiative aus dem Jahr 1993 verlangt die Straffreiheit für Schwangerschaftsabbrüche innerhalb der ersten Monate der Schwangerschaft (Fristenlösung). *Im Februar 1995 entschied der Nationalrat der Initiative Folge zu geben. Er beschloss eine Gesetzesänderung, die einen straflosen Abbruch der Schwangerschaft während der ersten 14 Wochen vorsah. Umstritten blieb die Frage, ob eine Beratung der Schwangeren vor dem Eingriff für obligatorisch erklärt werden sollte. Der Ständerat entschied sich im September 2000 für eine Fristenlösung von 12 Wochen ohne obligatorische Beratung der Schwangeren durch eine Beratungsstelle. Im Dezember 2000 schloss sich der Nationalrat dem Vorschlag des Ständerats an. Er strich allerdings den*

Passus, dass sich die betroffene Frau «auf eine Notlage berufen» müsse, wenn sie eine Schwangerschaft abbrechen wolle. Der Ständerat wird sich voraussichtlich in der Märzsession 2001 damit befassen.

III Schlussbemerkungen

Da das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) das einzige internationale Vertragswerk ist, welches sich speziell und ausschliesslich mit der Diskriminierung von Frauen befasst, ist seiner Ratifizierung eine hohe Bedeutung beizumessen. Die Ratifizierung hat in der Schweiz zu einer erhöhten Sensibilität gegenüber bestehenden Diskriminierungen und Benachteiligungen von Frauen beigetragen, wie dies auch der vorliegende Entwurf zum 1. und 2. Länderbericht zum CEDAW zeigt. Der Beitritt der Schweiz zu diesem Übereinkommen war ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann. Ein weiterer wichtiger Schritt auf diesem Weg ist die Unterzeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum CEDAW, welches mit seinem Individualbeschwerdeverfahren massgeblich zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann beiträgt. Die Schweiz hatte die Schaffung des Fakultativprotokolls prinzipiell unterstützt und an den Vorarbeiten teilgenommen. Die Eidg. Kommission für Frauenfragen erwartet daher von der Schweiz eine rasche Unterzeichnung und Ratifizierung dieses Zusatzes.

¹ Aktionsplan der Schweiz, Gleichstellung von Frau und Mann, Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995.

² Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.

³ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann, SR 151.1.