



Bern, Dezember 2015

## **Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF an den Ausschuss der UNO zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau CEDAW**

### **Anlässlich der Berichterstattung der Schweiz zum Vierten und Fünften Staatenbericht gegenüber dem Ausschuss**

im Rahmen der 65. Session des CEDAW-Komitees in Genf (24. Okt. – 18. Nov. 2016)

#### **1. Grundsätzliche Einschätzung der frauen- und gleichstellungspolitischen Entwicklungen für die Jahre 2009–2015**

Seit der Präsentation des Dritten Schweizer Staatenberichts vor dem CEDAW-Ausschuss im Jahr 2009 konnten in einigen Bereichen Verbesserungen rechtlicher und anderer Art erreicht werden. Dazu gehören:

- die am 1. Juli 2012 in Kraft getretene explizite Strafnorm gegen weibliche Genitalverstümmelung und die Verstärkung der Präventions- und Sensibilisierungsarbeit
- die am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Gleichstellung der Ehegatten im Namensrecht und im kantonalen und kommunalen Bürgerrecht
- der Rückzug des Vorbehalts der Schweiz zu Art. 16 Abs. 1 Bst. g CEDAW (Wahl des Ehe- und Familiennamens)
- das am 1. Juli 2013 in Kraft getretene Bundesgesetz gegen Zwangsheiraten und das Bundesprogramm gegen Zwangsheiraten 2013–2017
- die Verlängerung der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung bis 2019 (Bundesgesetz)

Geschlechterstereotype sind bis heute in der Arbeitswelt, in Schule und Berufsbildung und auch in den Familien weit verbreitet. Vor allem bei Elternschaft stossen Frauen und

Männer schnell an geschlechterdiskriminierende strukturelle Barrieren: Die in der Schweiz häufig betonte „Wahlfreiheit“ wird zur Illusion, wenn die Rahmenbedingungen fehlen, um Erwerbsarbeit, Elternschaft und gesellschaftliches Engagement miteinander zu vereinbaren.

All dies führt dazu, dass traditionelle Rollenbilder sich erneut verfestigen und Geschlechterstereotype reproduziert werden. Der alltägliche Sexismus gegenüber Frauen und Mädchen äussert sich auf vielerlei Arten, namentlich auch im öffentlichen Raum, in sexistischen Werbeplakaten und in den Medien. Die Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind unbefriedigend und es fehlt bis heute an einem gesetzlich geregelten und bezahlten Elternurlaub für Mütter und Väter. Besonders stossend sind auch die anhaltende Lohndiskriminierung der Frauen und die fehlende Mankoteilung bei Trennung und Scheidung. Schliesslich fehlt es an einer egalitären Vertretung von Frauen in Wirtschaft und Politik.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass in der Schweiz nicht für jeden Sektor geschlechtersegregierte Daten erhoben werden, sodass sich strukturelle Diskriminierungen nur beschränkt erkennen und nachweisen lassen.

Heute geht es vor allem darum, die weniger sichtbaren strukturellen und indirekten Diskriminierungen anzugehen, die institutionelle Trägheit zu überwinden und proaktive, auch gesetzliche Massnahmen durchzusetzen, um die tatsächliche Gleichstellung voran zu bringen. Dafür setzt sich die EKF ein.

## **2. Positionierung und Arbeit der EKF**

### **2.1 Neue Einsetzungsverfügung der EKF durch den Schweizerischen Bundesrat**

Die EKF ist eine ausserparlamentarische ständige Kommission des Bundes und wurde von der Schweizerischen Regierung 1976 eingesetzt. Am 5. Dezember 2014 hat die Schweizerische Regierung eine neue Einsetzungsverfügung für die EKF erlassen, die den Status der EKF und ihr Kernmandat unverändert belassen.

Einsetzungsverfügung abrufbar unter:

<http://www.ekf.admin.ch/org/00450/00477/index.html?lang=de>

Das Jahresbudget 2016 beträgt CHF 190'700.- (Jahresbudget 2015 CHF 194'000.-). Die Personalressourcen des Kommissionssekretariates von 1.5 Stellen (150 Stellenprozente, verteilt auf 3 Personen) entsprechen den zugesprochenen Ressourcen der letzten Jahre. Eine Verstärkung ihres Mandats und eine Erhöhung ihrer Ressourcen – wie von der EKF in ihrer Stellungnahme an den CEDAW-Ausschuss im Jahr 2009 gefordert – wurde von der Schweizerischen Regierung nicht in Betracht gezogen.

## 2.2 Arbeitsthemen der EKF

Aus Anlass des 40-jährigen Bestehens hat die Kommission im November 2015 verschiedene Jubiläumspublikationen herausgegeben:

- Zeitschrift Frauenfragen 2015: „Viel erreicht – neu herausgefordert. 40 Jahre EKF – 40 Frauenfragen“
- Poster „40 Jahre EKF – 40 Fakten“
- Webdokumentation: Frauen Macht Geschichte, Aktualisierung bis 2015

Die Berichte, Stellungnahmen und Medienmitteilungen der EKF können für alle Jahre ihres Bestehens eingesehen werden:

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

## 2.3 Bekanntmachung und Umsetzung des CEDAW-Übereinkommens

Zur besseren Bekanntmachung und Umsetzung von CEDAW hat die EKF einen praxisorientierten Leitfaden lanciert, der interessierten Anwältinnen/Anwälten und Rechtsberatungsstellen die wichtigsten Informationen und Praxisbeispiele zum UNO-Frauenrechtsübereinkommen liefert. Ziel des Leitfadens ist es, Juristinnen und Juristen mit diesem internationalen Instrument vertraut zu machen und anhand von Modellbeispielen zu zeigen, wie es vor Schweizer Gerichten genutzt werden kann. Mit Stichdatum 1. August 2015 sind die verschiedenen Kapitel des Online-Tools letztmals aktualisiert worden. Der Leitfaden ist auf Deutsch und Französisch kostenlos verfügbar unter:

<http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00596/index.html?lang=de>

## 3. Stellungnahme der EKF zu ausgewählten Themen

Aufgrund beschränkter Ressourcen ist es der EKF nicht möglich, zu allen relevanten Punkten Stellung zu beziehen. Im Folgenden fokussiert die Kommission auf einzelne ausgewählte Bereiche, die exemplarisch aufzeigen, dass auf verschiedenen Ebenen klarer Handlungsbedarf besteht.

## Art. 7 CEDAW: Politisches und öffentliches Leben

### Politische Partizipation

Auch nach den eidgenössischen Wahlen vom 18. Oktober 2015 lässt die politische Partizipation von Frauen auf Bundesebene zu wünschen übrig. In den Ständerat wurden nur 15.2 Prozent Frauen gewählt (2011: 19,6%), im Nationalrat nehmen sie 32 Prozent der Sitze ein (2011: 31%). In der Schweizerischen Regierung beträgt der Frauenanteil nach der Bundesratswahl vom 9. Dezember 2015 nur noch 28.5 Prozent. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in den kantonalen Parlamenten und Regierungen.

Die EKF und eine breite Koalition von Frauenorganisationen haben sich – unter Mitwirkung eines Grossteils der Parlamentarierinnen – mit einem gemeinsamen Projekt sowohl bei den Wahlen 2011 als auch bei den Wahlen 2015 für mehr Frauen im Parlament

engagiert. Vgl. Projekt «Frauen wählen! – Votiez femmes! – Votate donne!», <http://www.frauen-waehlen.ch/de/home/index.html>

Dieses Projekt stiess überwiegend auf ein positives Echo. Das Resultat der Wahlen zeigt jedoch, dass diese Aktivitäten nicht ausreichend sind, um die Entscheidungsträger in den Parteien und eine breitere Schicht der Wahlberechtigten zu erreichen. Medienpräsenz ist ein wichtiger Faktor für den Wahlerfolg. Ein weiteres EKF-Projekt betrifft deshalb die Medienpräsenz der Kandidatinnen im Vorfeld der Wahlen. Hierzu führt die EKF gemeinsam mit dem Bundesamt für Kommunikation BAKOM und der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft eine Studie durch. Es wird untersucht, wie oft und zu welchen Themen die Kandidatinnen und Kandidaten in den letzten vier Wochen des Wahlkampfes zu Wort kamen oder Gegenstand der Berichterstattung waren. In der Studie werden Print- und Onlinemedien sowie die SRG-Sendungen untersucht. Die Resultate der Untersuchung liegen im Sommer 2016 vor.

*Die EKF verlangt:*

- Massnahmen für mehr Frauen in der Politik, insbesondere für die bessere Vertretung von Kandidatinnen auf den Parteilisten und eine ausgewogenere Berichterstattung in den Medien

## **Art. 11 CEDAW: Berufsleben**

### **Lohngleichheit**

Auch 20 Jahre nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) (1996) ist die Lohngleichheit von Frau und Mann nicht verwirklicht. Am 18. November 2015 hat der Schweizerische Bundesrat den Entwurf zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes bis zum 3. März 2016 in die Vernehmlassung geschickt. Die EKF wird im Rahmen dieser Vernehmlassung zu den Vorschlägen des Bundesrates Stellung nehmen.

Das Fazit der EKF nach 20 Jahren Gleichstellungsgesetz: Offensichtlich erzielt das Gleichstellungsgesetz keine genügende präventive Wirkung. Der privatrechtliche Ansatz des GIG reicht nicht aus. Die Durchsetzung der Lohngleichheit ist den Opfern von Lohndiskriminierung überlassen; gleichzeitig sind die Hürden für Lohnklagen und bei Lohnprozessen für Arbeitnehmerinnen zu hoch. Der Lohngleichheitsdialog, das heisst die Initiative zur freiwilligen Selbstkontrolle grosser Unternehmen, hat nicht die gewünschte Wirkung gezeigt. Es braucht deshalb begleitende staatliche Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit.

Zudem werden typische „Frauenberufe“ weiterhin unterbewertet. Die Schweiz hat den Verfassungsartikel Art. 8 Abs. 3, der gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit umfasst, nach wie vor nicht verwirklicht.

<i>Die EKF verlangt:</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbindliche und griffige gesetzliche Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit, unter Einschluss von Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lancierung einer vertieften gesellschaftlichen Diskussion über Arbeitsbewertung (was ist gleich<u>wertige</u> Arbeit?) und Lohngleichheit (zum Beispiel mittels einer Kampagne)</li> </ul>

### **Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Elternurlaub**

Nachdem in den vergangenen Jahren keine politisch mehrheitsfähigen Vorschläge für einen gesetzlich geregelten und bezahlten Elternurlaub zustande gekommen sind, führte die EKF im Sommer 2014 zunächst eine Umfrage bei den politischen Parteien durch. Sie wollte in Erfahrung bringen, welche Haltung diese zur Frage des Elternurlaubs aktuell einnehmen. Im Anschluss organisierte die EKF, gemeinsam mit der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, im Januar 2015 eine Impuls-Veranstaltung zum Elternurlaub für Parlamentsmitglieder und Organisationen. Im Laufe des Jahres 2015 fanden weitere parteiübergreifende Treffen statt. Verschiedene parlamentarische Vorstösse sind zurzeit noch hängig. Die EKF ist überzeugt, dass ein fortschrittliches Elternurlaubsmodell dazu beitragen kann, das Fortbestehen von Rollenstereotypen in Bezug auf Erwerbsarbeit und familiärer Betreuungsarbeit bei Paaren mit kleinen Kindern zu durchbrechen.

Vgl. Positionspapier der EKF von 2011: Elternzeit – Elterngeld

<http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00441/index.html?lang=de>

Zeitschrift „Frauenfragen“ 2014: Elternurlaub

<http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00507/00648/index.html?lang=de>

<i>Die EKF verlangt:</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzliche Grundlagen, die ergänzend zum geburtsbezogenen 14-wöchigen Erwerbsersatz bei Mutterschaft einen mindestens 24-wöchigen bezahlten Elternurlaub vorsehen, wobei ein angemessener Anteil zwingend für Väter reserviert sein soll.</li> </ul>

### **Soziale Sicherheit / Reform der Altersvorsorge**

Bundesrat und Ständerat sehen vor, bei der geplanten Reform der Altersvorsorge 2020 das Rentenalter der Frauen demjenigen der Männer anzugleichen und auf 65 Jahre zu erhöhen. Die EKF lehnt dies ab und fordert den Gesetzgeber auf, für die faktische Gleichstellung der Geschlechter im Alter zu sorgen. Das Projekt für eine „Altersvorsorge 2020“ muss die spezielle Situation von Frauen, die nach wie vor überwiegend für unbezahlte Care-Arbeit zuständig und oftmals wegen Familienpflichten nur Teilzeit erwerbstätig gewesen sind, angemessen berücksichtigen. So ist beispielsweise sicherzustellen, dass Personen, die ihre pflegebedürftigen Angehörigen betreut und deshalb ihr Arbeits-

pensum reduziert oder wegen dieser Care-Arbeit die Erwerbstätigkeit aufgegeben haben, ebenfalls die Möglichkeit erhalten, sich mit reduziertem Kürzungssatz vorzeitig pensionieren zu lassen. Zudem ist der Koordinationsabzug zu senden.

Vgl. Vernehmlassungsstellungnahme (2014) der EKF zur Reform der Altersvorsorge 2020, <http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00441/index.html?lang=de>

Kritische Zwischenbilanz der EKF (2015) zur Reform der Altersvorsorge 2020  
<http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00441/index.html?lang=de>

<i>Die EKF verlangt:</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Angemessene Berücksichtigung der Care-Arbeit bei der „Altersvorsorge 2020“</li><li>• Die Senkung des Koordinationsabzuges</li></ul>

### **Soziale Sicherheit / Diskriminierung bei der Invaliditätsbemessung Teilerwerbstätiger**

Im Juli 2015 publizierte der Bundesrat in Erfüllung des Postulats Jans (12.3960 Schlechterstellung von Teilerwerbstätigen in der Invalidenversicherung vom 28. September 2012) einen Bericht, in dem aufgezeigt wird, dass Teilerwerbstätige bei der Invaliditätsbemessung massiv benachteiligt werden und fast ausschliesslich Frauen davon betroffen sind. Allerdings könne – so die Argumentation im Bericht – eine Beseitigung dieser Schlechterstellung nicht an die Hand genommen werden, weil sie wegen der geschätzten Mehrkosten von rund 35 bis 40 Millionen Franken nicht mit dem Auftrag des Parlaments vereinbart werden könne, die Invalidenversicherung finanziell zu konsolidieren. Bis anhin hat sich die EKF erfolglos dafür eingesetzt, dass die notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen ergriffen werden, um diese indirekte Diskriminierung von Frauen zu beseitigen.

<i>Die EKF verlangt:</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gesetzliche Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Teilerwerbenden bzw. Frauen in der Invalidenversicherung</li></ul>

### **Führungspositionen in der Wirtschaft**

Die EKF stellt fest, dass alle freiwilligen Bemühungen der Unternehmen zur Erhöhung des Frauenanteils in Verwaltungsräten und Geschäftsleitungen ungenügende Resultate erzielt haben: Die Schweiz steht bezüglich Frauenanteil schlechter da als der europäische Durchschnitt. Bei der geplanten Modernisierung des Aktienrechts bzw. bei den diesbezüglichen Änderungen des Obligationenrechts verlangt die EKF deshalb die gesetzliche Einführung von Geschlechterquoten in der Wirtschaft.

Stellungnahme der EKF verfügbar unter:

<http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00441/index.html?lang=de>

*Die EKF verlangt:*

- Ein Gesetz mit griffigen Kontrollmechanismen und wirksamen Sanktionen, falls die Zielquoten nicht erreicht werden

## **Art. 16 CEDAW Ehe- und Familienfragen**

### **Kindesunterhalt / Mankoteilung bei Trennung und Scheidung**

Am 1. Juli 2016 tritt die Neuregelung des Unterhaltsrechts im Schweizerischen Zivilgesetzbuch in Kraft. Neu wird der Betreuungsunterhalt als Anspruch des Kindes definiert. Damit werden Kinder unverheirateter Eltern jenen von Ehepaaren gleichgestellt. Die EKF begrüsst diese dringend notwendige Anpassung. Der Systemwechsel hin zum Betreuungsunterhalt setzt einen Anreiz für egalitäre Aufgabenverteilungen und verankert diese ein Stück weit als neue Norm. Neu gilt zudem der Vorrang des Kindesunterhalts vor anderen familienrechtlichen Pflichten, zudem wird die alternierende Obhut im Gesetz erwähnt und die Inkassohilfe soll einheitlich auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Auf die Festlegung eines Mindestunterhalts und auf eine neue Regelung der Mankofälle hat der Gesetzgeber hingegen verzichtet. Hier sieht die EKF nach wie vor dringenden Handlungsbedarf. Auch das Schweizerische Bundesgericht hat 2008 festgestellt, dass die geltenden Gesetze bei Mankofällen zu einer unbefriedigenden Situation führen: Wenn das Einkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht, müssen die Unterhaltsgläubiger – in der Regel die Frauen bzw. die Mütter, die nach wie vor überwiegend für die Betreuung der Kinder zuständig sind, unbezahlte Care-Arbeit leisten und daher oftmals ein geringeres Erwerbseinkommen aufweisen – das ganze Manko tragen und Unterstützung beim Sozialamt beantragen. Laut Bundesgericht ist es am Gesetzgeber, eine diskriminierungsfreie Lösung zu schaffen. Die EKF setzt sich seit 2006 für eine geschlechtergerechte Regelung der Mankofälle ein und plädiert für die Festlegung eines Kindesmindestunterhalts.

Vgl. Studie Freivogel (2006): Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe, <http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00441/index.html?lang=de> und Argumentarium der EKF (2014) zur Revision des Kindesunterhaltsrechts <http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00441/index.html?lang=de>).

*Die EKF verlangt:*

- Eine geschlechtergerechte Regelung der wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung beim nachehelichen Unterhalt, namentlich die Aufteilung des Fehlbetrags (Mankoteilung) auf beide Partner
- Die erneute Prüfung eines Mindestunterhalts für Kinder
- die Teilrevision des Kindesunterhalts in den beiden obgenannten Punkten