



**NGO-Koordination post Beijing Schweiz · ONG Coordination après Pekin Suisse  
ONG-coordinazione post Beijing Svizzera · ONG coordinaziun suenter Beijing Svizra**



**Menschenrechte Schweiz MERS**

## **NGO-Bericht**

**Zum ersten und zweiten periodischen Bericht der Schweiz  
über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung  
jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)**

**Herausgegeben von  
NGO-Koordination post Beijing Schweiz  
Verein Menschenrechte Schweiz MERS**

**Bern, Dezember 2002**

NGO-Koordination post Beijing Schweiz  
Wuhrstr. 28  
8003 Zürich  
info@postbeijing.ch  
www.postbeijing.ch

Verein Menschenrechte Schweiz  
Gesellschaftsstr. 45  
3012 Bern  
mers@humanrights.ch  
www.humanrights.ch

**Autorinnen:** Claudia Michel, donni@bluewin.ch  
Christina Hausammann, christina.hausammann@kwb.unibe.ch  
**Redaktion:** Vivian Fankhauser-Feitknecht, Jessika Kehl-Lauff, Anni Lanz,  
Ruedi Tobler

**Folgende Organisationen und Einzelpersonen sind konsultiert worden bzw. haben sich mit einer Stellungnahme am vorliegenden Kommentar beteiligt:**

- Alliance-F
- Brigitta Bischoff
- Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich – BfG
- Christa Tobler, Europainstitut Universität Basel
- Christlicher Friedensdienst – cfd
- comedia (Schweizerische Mediengewerkschaft)
- Commission d’Egalité, Gleichstellungskommission der Vereinigung Schweizer Studierender – CodEG / VSS
- Elisabeth Bäschlin, Geographisches Institut Universität Bern
- Feministische Koalition – FemCo
- Frauen für den Frieden – FFF
- Fraueninformationszentrum – FIZ
- Frauenrat für Aussenpolitik – FrAu
- International Alliance of Women
- Pfadibewegung Schweiz – PBS / MSdS
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände – SAJV / CSAJ
- Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter – SVAMV
- Schweizerischer Verband für Frauenrecht – svf / adf
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Abteilung Frauen/Geschlecht – SGB
- Schweizerischer Katholischer Frauenbund – SKF
- Schweizerischer Landfrauenverband – SLFV
- Schweizerisches Syndikat Medienschaffender – SSM
- Schweizerische Vereinigung für Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs – svss / uspd
- Solidarité sans frontières – Sosf
- Women’s International League for Peace and Freedom – WILPF

**Folgende Organisationen unterstützen den NGO-Bericht:**

- Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste – VPOD
- Forum gegen Rassismus

Wir danken dem Europainstitut der Universität Basel recht herzlich für die finanzielle Unterstützung

## **Inhalt**

I.	Vorbemerkungen	4
II.	Kommentar zu einzelnen Bestimmungen	4
	Artikel 2 bis 4	4
	Artikel 5	14
	Artikel 6	16
	Artikel 7 und 8	19
	Artikel 10	20
	Artikel 11	26
	Artikel 13	32
	Artikel 14	34
	Artikel 15	36
	Abkürzungsverzeichnis	39

## I. Vorbemerkung

Dieser Kommentar schweizerischer Nicht-Regierungsorganisationen zum ersten und zweiten periodischen Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) erhebt nicht Anspruch eine vollständige Parallelkommentierung zum schweizerischen Bericht zu sein. Vielmehr war es unser Anliegen, Lücken des offiziellen Berichts aufzuzeigen, d.h. Bereiche zu beleuchten, in welchen die Konformität der schweizerischen Rechtslage oder Rechtspraxis mit dem Übereinkommen zumindest zweifelhaft erscheint und welchen im offiziellen Bericht unseres Erachtens keine oder zu wenig Bedeutung zugemessen wurde.

## II. Kommentar zu einzelnen Artikeln

### Artikel 2 bis 4 CEDAW: Die Grundsätze

#### Rechtsgleichheit, Diskriminierungsverbot und die Gleichstellung von Frau und Mann in der schweizerischen Rechtsordnung

##### Artikel 1<sup>1</sup>

In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck «Diskriminierung der Frau» jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Zivilstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.

##### Artikel 2

Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau; sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen, und verpflichten sich zu diesem Zweck,

- a) den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihre Staatsverfassung oder in andere geeignete Rechtsvorschriften aufzunehmen, sofern sie dies noch nicht getan haben, und durch gesetzgeberische und sonstige Massnahmen für die tatsächliche Verwirklichung dieses Grundsatzes zu sorgen;
- b) durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Massnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten;
- c) den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frau auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit dem Mann zu gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen;

---

<sup>1</sup> [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_108.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108.html); gilt für alle im Bericht aufgeführten Artikel.

- d) Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche die Frau diskriminieren, und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln;
- e) alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen;
- f) alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Änderung oder Aufhebung aller bestehenden Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen;
- g) alle innerstaatlichen strafrechtlichen Vorschriften aufzuheben, die eine Diskriminierung der Frau darstellen.

### **Artikel 3**

Die Vertragsstaaten treffen auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, dass sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und geniessen kann.

### **Artikel 4**

- 1 Zeitweilige Sondermassnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens, dürfen aber keinesfalls die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Massstäbe zur Folge haben; diese Massnahmen sind aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind.
- 2 Sondermassnahmen der Vertragsstaaten – einschliesslich der in diesem Übereinkommen genannten Massnahmen – zum Schutz der Mutterschaft gelten nicht als Diskriminierung.

## **Kommentar**

### *Allgemeine Bemerkungen zur Geltung des Diskriminierungsverbotes in der Schweiz*

Die Schweiz hat mit der Ratifikation des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) im Jahre 1997 wie auch mit der Ratifikation der Internationalen Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) sowie über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) im Jahr 1992 auf internationaler Ebene die Verpflichtung bekräftigt, jegliche Diskriminierung von Frau und Mann zu unterbinden und die Gleichstellung der Geschlechter zu verwirklichen. Auf Verfassungsebene wurde 1981 die Verpflichtung zur rechtlichen und faktischen Gleichstellung von Frau und Mann eingeführt. Diese findet sich in der neuen Bundesverfassung aus dem Jahre 1999 in Artikel 8. Trotzdem ist das Diskriminierungsverbot in der Schweiz noch immer nicht vollumfänglich rechtlich abgesichert:

- Zum einen hat die Schweiz einen Vorbehalt zu Artikel 26 (umfassender Schutz durch das Gesetz) des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 formuliert. Sie hat damit – vor allem mit Blick auf immer noch bestehende Ungleichbehand-

lung von Frauen (sowie ausländischen Personen) in der Sozialversicherungsgesetzgebung – die Wirkung von Artikel 26 auf die im Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Bestimmungen eingeschränkt.<sup>2</sup> Der Vorbehalt hat zur Folge, dass bis heute eine «wirksame» Beschwerde im Sinne von Art. 2 Abs. 3 CCPR weder innerstaatlich<sup>3</sup> noch auf internationaler Ebene bezüglich aller paktwidrigen Bundesgesetze möglich ist. Wie sich dieser Vorbehalt mit der grundsätzlichen Anerkennung des Diskriminierungsverbotes durch die Ratifizierung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau verträgt, wurde bis heute nicht diskutiert. Das Bundesgericht wie auch die Bundesbehörden gehen davon aus, dass die Frauenkonvention im Wesentlichen nicht-justiziable Garantien enthält (siehe Ziff. 33 Schweizer Bericht).

- Die Schweiz hat sodann das Protokoll Nr. 12 zur EMRK vom 4.11.2000, welches ebenfalls ein umfassendes und unabhängiges Diskriminierungsverbot garantieren würde, weder ratifiziert noch unterzeichnet.
- Die Schweiz anerkennt nur sehr zurückhaltend die Möglichkeit, auf internationaler Ebene Beschwerde erheben zu können: So hat sie das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 6.10.1999 wie auch das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 nicht anerkannt. Die Anerkennung des Verfahrens nach Art. 14 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung steht derzeit in den Eidgenössischen Räten zur Diskussion, ist aber im ersten Anlauf in der ständerätlichen Kommission auf grosse Skepsis gestossen. Im November 2002 stimmte sie zu, mit der Begründung, «dass die Empfehlungen des CERD keinen juristisch zwingenden Charakter haben». Frauen (wie auch Männer) können sich in der Schweiz, abgesehen von der Individualbeschwerde an den Ausschuss gegen Folter, lediglich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden, wobei hier nur diskriminierende Entscheide im Bereich der durch die EMRK und ihre Zusatzprotokolle garantierten Rechte (soweit sie von der Schweiz ratifiziert worden sind) angefochten werden können. Nicht ratifiziert hat die Schweiz z.B. das Zusatzprotokoll zur EMRK vom 20.03.1952,<sup>4</sup> welches unter anderem das Recht auf Bildung und die Verpflichtung zu freien und geheimen Wahlen garantiert: Beides Rechte, welchen im Lichte der Gleichstellungsproblematik einige Bedeutung zukommt.

Der Bundesrat sieht sich bis heute ausserstande, das Diskriminierungsverbot umfassend anzuerkennen. Er hat politische Vorstösse zur Unterzeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1999 wie auch des Zusatzprotokolls Nr. 12 zur EMRK mit der Begründung abgelehnt, die Auswirkungen des Diskriminierungsverbotes auf die schweizerische Rechtsord-

---

<sup>2</sup> Der Vorbehalt lautet: «Die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihr Anspruch ohne Diskriminierung auf gleichen Schutz durch das Gesetz werden nur in Verbindung mit anderen in diesem Pakt enthaltenen Rechten gewährleistet.» Die Schweiz ist vom Menschenrechtsausschuss bereits zweimal zum Rückzug des Vorbehaltes aufgefordert worden.

<sup>3</sup> aufgrund von Art. 191 BV, der Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörde als massgebend erklärt, siehe Ziff. 32 Schweizer Bericht

<sup>4</sup> von der Schweiz am 19.05.1976 unterzeichnet

nung seien nicht «abschätzbar». Diese Politik ist um so bedauerlicher, als der Bundesrat immer wieder betont hat, dass die Verstärkung des individuellen Menschenrechtsschutzes eine der zentralen Forderungen seiner Menschenrechtsausserpolitik darstelle und er entsprechende Vorhaben auf internationaler wie auf regionaler Ebene auch in der Regel zu unterstützen pflegt.

### *Föderalistischer Staatsaufbau als Gleichstellungshindernis*

Ein weiteres grundsätzliches Problem bei der Umsetzung und Verwirklichung der mit der Ratifizierung des CEDAW übernommenen Verpflichtungen sehen wir in der föderalistischen Staatsstruktur der Schweiz. Viele Bereiche (Steuerwesen, Fürsorge, Bildung, Gesundheitswesen, Familien- und Kinderschutz, fremdenpolizeiliche Massnahmen, Zivil- und Strafprozessrecht<sup>5</sup> usw.) stehen in der Kompetenz der Kantone oder gar der Gemeinden. Die menschenrechtlichen Verpflichtungen werden hier – wenn überhaupt – höchst unterschiedlich wahrgenommen, und bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben sind zwischen den einzelnen Kantonen und Gemeinden grosse Unterschiede festzustellen. Ob die Kantone und Gemeinden wirklich systematisch und effizient die Umsetzung des Übereinkommens an die Hand genommen haben, kann kaum beurteilt werden. Die im Bericht der Schweiz zur Illustration aufgelisteten Beispiele einzelner Kantone bzw. Gemeinden vermögen kein abschliessendes Bild über die Konventionskonformität der getroffenen und zu treffenden Massnahmen durch die Kantone und Gemeinden zu geben.

MERS, die NGO-Koordination post Beijing und zahlreiche weitere Menschenrechtsorganisationen setzen sich seit Jahren für ein Eidgenössisches Menschenrechts-Gremium sowie für eine nationale Ombudsstelle ein – zwei Institutionen, die unter anderem über die rechtsgleiche Umsetzung und Einhaltung der Menschenrechte im föderalen Staat wachen könnten. Die Diskussion um das Menschenrechts-Gremium ist immerhin angelaufen. Der nationalen Ombudsstelle widersetzt sich seit über dreissig Jahren vor allem die Bundesexekutive.

### *Mangelndes Diskriminierungsbewusstsein der schweizerischen Behörden*

Die neue Bundesverfassung verpflichtet die Schweiz in Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Bundesverfassung, jedes diskriminierende Verhalten zu unterlassen und gleichzeitig positive Massnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter zu ergreifen. Die Schweiz fühlt sich allerdings bis heute einem eher restriktiven Modell von Gleichstellung verpflichtet. Das heisst, sie beschränkt die Pflicht zur Gleichstellung auf die Gewährleistung eines weit gefassten Diskriminierungsverbotes, welches, insbesondere auch in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, letztlich gleichgesetzt wurde mit Ungleichbehandlung. Dies führte zu einer formellen Gleichbehandlung von Frauen und Männern und dazu, dass sich vor allem Männer erfolgreich auf das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung beriefen. Der eigentliche Zweck des Diskriminierungsverbotes, benachteiligte Gruppen vor entwürdigender rechtlicher und faktischer Schlechterbehandlung zu schützen und positive Massnahmen zur Gleichstellung

---

<sup>5</sup> Hier sind Bemühungen zur Vereinheitlichung im Gang.

bereitzuhalten, wurde, wie auch im Schweizer Bericht Ziff. 5 erwähnt, vom Bundesgericht erst in einem kürzlich ergangenen Entscheid erkannt und explizit in diesem Sinne bestätigt.<sup>6</sup> Das mangelnde Diskriminierungsbewusstsein der Bundesbehörden zeigt sich auch bei den gegenwärtigen Diskussionen um das Behindertengesetz, in dem ein Klagerecht der Behinderten abgelehnt wird, weil befürchtet wird, dass dies zu viele Kosten verursachen werde.

Das Gleichstellungsgebot der Bundesverfassung hat damit bis heute vor allem bewirkt, dass ungleichbehandelndes Recht geändert und die gesetzliche Gleichberechtigung von Frau und Mann vorangetrieben werden konnte. Vor allem die Sozialversicherungsgesetzgebung oder auch das Eherecht kennen allerdings noch verschiedene geschlechterdiskriminierende Regelungen. Noch immer orientieren sich Teile der Rechtsordnung wie auch der Rechtspraxis am überkommenen Familienmodell, welches die Rolle des «Ernährers» in erster Linie dem Mann zuteilt.<sup>7</sup>

Die rechtliche Gleichstellung hat umgekehrt zur Folge, dass die Frauen einige Privilegien (wie z.B. das tiefere Pensionsalter) eingebüsst haben, ohne dass ihre Stellung – z.B. auf dem Arbeitsmarkt – wesentlich hätte verbessert werden können (siehe dazu auch unter Artikel 11). Das Bewusstsein, dass die Frauen faktisch in fast allen Gesellschaftsbereichen immer noch benachteiligt sind, ist jedoch nicht vorhanden oder wird immer noch als «naturegegeben» wahrgenommen. Kaum thematisiert werden bis heute denn auch die indirekten Diskriminierungen. Hier fehlt es an Bewusstseinsarbeit, insbesondere in den Reihen der gesetzgebenden Behörden. Eine systematische Prüfung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen neuer Rechtsregeln erfolgt kaum, wie die nachstehend unter Art. 5 bzw. 11 aufgeführten Beispiele (insbesondere im Sozialversicherungs- und Steuerrecht) zeigen.

Zumindest auf der Ebene des Bundes konnte mit dem in Ziff. 52 Schweizer Bericht erwähnten Aktionsplan für die Schweiz «Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing» ein Instrument entwickelt werden, welches eine Verbesserung der Situation der Frau bewirkt. Wir bedauern allerdings, dass dem Aktionsplan lediglich empfehlender Charakter zukommt und er keine bindenden Zielvorgaben vorsieht. Die Aufgabe, die Gleichstellung von Frau und Mann zu fördern, bleibt damit immer noch im Wesentlichen den Gleichstellungsinstitutionen, welche vielerorts mit Mittelkürzungen und generellen Abschaffungstendenzen zu kämpfen haben, überlassen.<sup>8</sup> Ein Bericht des Bundesrates zur Umsetzung des Aktionsplans vom November 2002 bestätigt, dass die Schwierigkeiten bei der Umsetzung hauptsächlich auf fehlende finanzielle und personelle Mittel zurückzuführen sind, insbesondere bei neuen Massnahmen, welche zusätzliche Mittel verlangt hätten. Er

---

<sup>6</sup> BGE 126 II 392 E. 6

<sup>7</sup> siehe dazu etwa Katerina Baumann, Margareta Lauterburg, Knappes Geld – ungleich verteilt, Gleichstellungsdefizite in der Invalidenversicherung, Basel/Genf/München 2001

<sup>8</sup> Ein aktuelles Beispiel des fehlenden Bewusstseins der Bedeutung von Gleichstellungsinstitutionen liefert die Motion Burn, welche im Kanton Bern jüngst die Schliessung der Fachstelle verlangte. Eine ausführliche Darstellung der Auswirkung zu knapper Mittel auf die Umsetzung des Aktionsplans ist im Evaluationsbericht des Bundes nachzulesen: EBG, Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans der Schweiz «Gleichstellung von Frau und Mann», Bern 2002

hält in der Zusammenfassung etwas ernüchtert fest, «dass der Aktionsplan – trotz der vielen Anstrengungen zugunsten der Gleichstellung – offenbar selten als Arbeitsinstrument verwendet wurde. Die meisten Massnahmen wurden verwirklicht, ohne direkt auf den Aktionsplan Bezug zu nehmen. In den Ämtern und Departementen wurden keine Umsetzungsstrategien für den Aktionsplan entwickelt. So diente der Aktionsplan nicht als Instrument, um die in diesem Thema noch wenig Bewanderten für die Gleichstellungsanliegen zu sensibilisieren.»<sup>9</sup> Wir würden es begrüssen, wenn sich die Schweiz auf eine verbindliche Politik zur Gleichstellung von Frau und Mann verpflichten würde. Um die Gleichstellung der Geschlechter zu einer Aufgabe aller Politikbereiche, auch derjenigen, die traditionellerweise als «geschlechtsneutral» betrachtet werden (wie z.B. Staatsbudgetfragen, Militärfragen usw.) zu machen, wäre es notwendig, dass auch die Schweiz verbindliche Gender Mainstreaming-Instrumente in der Politik verankern würde.

### **Temporäre Sondermassnahmen (Art. 4 CEDAW)**

Auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren immerhin verschiedene Sondermassnahmen zur Förderung der Frauen insbesondere im Bereich Bildung (siehe Art. 10 des vorliegenden Kommentars) ergriffen. Der Bericht (Ziff. 84) gibt allerdings ein zu optimistisches Bild wieder, welches in Ziff. 187 ff., insbesondere Ziff. 192, denn auch bezüglich der Situation im Bereich Partizipation der Frauen (Art. 7 und 8 CEDAW) korrigiert wird. Vorgeschlagene Sondermassnahmen werden regelmässig torpediert und als mit dem Gleichbehandlungsgebot von Artikel 8 Bundesverfassung nicht vereinbar dargestellt. Obwohl Quoten in der Schweiz eine lange Tradition haben und insbesondere garantieren, dass die verschiedenen Sprachgruppen adäquat in der Legislative, Exekutive und Judikative vertreten sind, stossen Frauenquoten fast generell auf Ablehnung. Wie weit die Kantone und Gemeinden effektiv zu Quoten und weiteren positiven Sondermassnahmen zur Förderung der Frau (und insbesondere zur Förderung von besonders verletzlichen Gruppen von Frauen, z.B. Ausländerinnen, behinderten oder alleinstehenden Frauen und Müttern) greifen, bleibt aufgrund des Staatenberichts unklar. Wir sind der Meinung, dass hier einiges mehr getan werden müsste (siehe dazu auch den Kommentar zu Art. 7 und 8 CEDAW).

#### *Die Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen in besonderen Situationen (Ziff. 85 ff., siehe auch Ziff. 570 ff., insb. Ziff. 579 ff., Schweizer Bericht)*

Angesichts der Tatsache, dass ein Drittel der Bevölkerung in der Schweiz MigrantInnen oder Nachkommen von MigrantInnen sind – wobei ein Viertel zur zweiten oder dritten Generation zu zählen ist<sup>10</sup> – hätten wir uns gewünscht, dass der Situation ausländischer Frauen und Mädchen im Bericht mehr Rechnung getragen wird. Die Ausländergesetzgebung birgt, wie im Folgenden kurz skizziert werden soll, verschiedene Gefahren diskriminierender Behandlung, welche Frauen in besonderer Weise tangieren.

---

<sup>9</sup> siehe FN 8, EBG, S. 3, 4

<sup>10</sup> BFS, SAKE-News Nr. 10/2002

Bis vor kurzem berief sich die Schweiz auf ein einziges Ausländergesetz und auf das migrationspolitische Drei-Kreise-Modell. Das Konzept beruhte auf einer stufenweisen Diskriminierung und Herabsetzung von NichtschweizerInnen je nach geografischer Herkunft. EU-Angehörige waren gegenüber SchweizerInnen benachteiligt, hatten aber Vorrang vor den Nicht-EU-Angehörigen. Mit dem EU-Personenfreizügigkeitsabkommen, das seit Juni 2002 in Kraft ist, ist das migrationspolitische Konzept verändert worden: Das Drei-Kreise-Modell ist durch ein binäres System abgelöst worden. Es bestehen zwei verschiedene Ausländerrechte nebeneinander:

1. Das EU-Recht beruht auf einem weitgehenden Gleichstellungsprinzip aller zuwandernden EU-BürgerInnen mit den SchweizerInnen.
2. Das Ausländergesetz für Nicht-EU-Angehörige basiert auf einem ausgeprägten zwei-Klassen-System, in welchem patriarchale Strukturen zum Tragen kommen.

Unter der ausländischen Bevölkerung bilden die Nicht-EU-Angehörigen mit rund einem Drittel eine diskriminierte Minderheit, dessen einkommensschwacher Teil besonderen Benachteiligungen ausgesetzt ist. Das in Revision befindliche Gesetz für die Nicht-EU-Angehörigen (AuG) erleichtert die Zuwanderung für hochqualifizierte Arbeitskräfte wie Führungskader und spezialisierte WissenschaftlerInnen, erhöht aber gleichzeitig die Hürden für die übrigen Einwanderungswilligen massiv. Bewilligungen der Aufenthaltsverlängerung, der geografischen Mobilität und des Familiennachzugs hängen von der Höhe des Einkommens ab. Rechtsansprüche gibt es nur für Gutverdienende. KurzaufenthalterInnen aus Nicht-EU-Ländern müssen spätestens nach zwei Jahren die Schweiz für mindestens ein Jahr verlassen.

Für Frauen bilden die neuen Zulassungskriterien eine indirekte Diskriminierung. Die erforderliche Mobilitätsbereitschaft wie der mindestens einjährige Aufenthaltsunterbruch bei Kurzaufenthalten sowie die vorausgesetzten Karrieren diskriminieren Frauen mit Kindern erheblich. Aus Nicht-EU-Staaten werden hauptsächlich kinderlose Frauen oder dann Ehefrauen von Hochqualifizierten den legalen Sprung über die Schweizer Grenze schaffen. Zahlreiche Migrantinnen aus Nicht-EU-Ländern werden ihren Aufenthalt irregulär, als Sans-Papiers, fortsetzen, wenn ihr enger Aufenthaltswitz dahinfällt. Damit erhöht sich ihr Risiko, wirtschaftlich und sexuell ausgebeutet zu werden, massiv (siehe Kommentar zu Art. 6 CEDAW).

MigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern ohne Daueraufenthaltsbewilligung sind enge Grenzen gesetzt, wenn sie die Aufenthaltsbewilligung nicht verlieren wollen. Sie stecken in einem engen Korsett, das sie auf einen einzigen, unveränderbaren Lebenszweck festnagelt. Das in Ziff. 580 erwähnte und von den Frauen- und Ausländerorganisationen seit langem geforderte «unabhängige Aufenthaltsrecht» für ausländische Ehegatten wurde im Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz nicht aufgenommen. Diskutiert wird lediglich die Möglichkeit, in Härtefällen von einem Entzug oder einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung abzusehen. Der Entscheid, wann ein Härtefall vorliegt, liegt dabei allerdings im Ermessen der kantonalen Behörden.

Migrantinnen und mit Ausländern (aus Nicht-EU-Staaten) verheiratete Schweizerinnen sind zu traditionellen Lebensformen und Rollen gezwungen: Nur für Ehen im gemeinsamen Haushalt, nur für zivilstandesamtlich geschlossene Ehen und nur für heterosexuelle Partnerschaften wird eine Aufenthaltsverlängerung gewährt. Der AuG-Entwurf verschärft die Zweckbindung noch zusätzlich: Egal, ob die ausländische Ehefrau mit einem Schweizer oder einem Ausländer verheiratet ist – sie muss mit diesem auch unter den widrigsten

Umständen während mindestens fünf Jahren zusammen wohnen. Falls sie dies nicht tut, muss sie die Fremdenpolizei davon überzeugen können, dass gewichtige Gründe dafür vorhanden sind, und dass die Ehegemeinschaft weiter besteht. Ausländische Ehefrauen sind damit verpflichtet, den Behörden jederzeit einen Einblick in ihr Privatleben zu gewähren. Besonders krass ist dies auch bei der Heirat: Neu soll ZivilstandsbeamtenInnen die Kompetenz eingeräumt werden, «die Eheschliessung zu verweigern, wenn feststeht, dass einer der Verlobten offensichtlich keine eheliche Gemeinschaft eingehen will,...» (Botschaft zum AuG vom 8.3.2002 S. 47). Neu ist auch, dass der AuG-Entwurf mit einer Gefängnisstrafe oder Busse bis zu Fr. 20'000.– bestrafen will, wer eine «Scheinehe» eingeht oder vermittelt. Der AuG-Entwurf enthält ein systematisches Misstrauen gegen Migrantinnen und Migranten aus Nicht-EU-Ländern, insbesondere was ihr privates Leben angeht. Der Staat will in diesem Bereich seine Nachforschungen ausbauen.

Im Bereich des Sexgewerbes will der Bundesrat umgekehrt auch künftig nicht auf Frauen aus Nicht-EU-Staaten verzichten. Die Schweizer Sonderregelung für Cabaret-Tänzerinnen, welche grundsätzlich eine unseres Erachtens stossende und peinliche Frauendiskriminierung darstellt (siehe dazu Ziff. 572 Schweizer Bericht), soll auch im neuen Ausländerrecht beibehalten werden, obwohl sich einige Parlamentarierinnen, Migrantinnenorganisationen und andere NGOs stark für eine Gleichstellung der Cabaret-Tänzerinnen mit anderen ausländischen Arbeitskräften eingesetzt haben. Der Bundesrat befürchtet, dass Frauen als Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz arbeiten wollen, um später eine andere Erwerbstätigkeit ausüben zu können.<sup>11</sup> Ein Berufswechsel ist jedoch den Cabaret-Tänzerinnen aus Nicht-EU-Staaten untersagt. Der Bundesrat empfiehlt lediglich, verschärfte Kontrollen durchzuführen, das Beratungswesen zu fördern und, unter den «Ausnahmen von Zulassungsvorschriften» (Härtefallbewilligungen), einen nicht näher spezifizierten Schutz vor Ausbeutung von besonders gefährdeten Erwerbstätigen zu gewähren.

Die Sonderregelung für Cabaret-Tänzerinnen führt faktisch häufig zu irregulären Aufenthalten und menschenrechtswidrigen Situationen (siehe dazu auch Kommentar zu Ziff. 148–151).

### *Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen (Ziff. 87 ff. Schweizer Bericht)*

Die Gleichstellungsstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden haben in den letzten Jahren hinsichtlich der Sensibilisierung für die Problematik der Gewalt gegen Frauen einiges geleistet und dafür gesorgt, dass das Thema Gewalt, insbesondere Gewalt im sozialen Nahraum, in der Diskussion bleibt.

### *Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft*

Mehrere neuere Untersuchungen im Rahmen eines Nationalen Forschungsprogramms belegen<sup>12</sup>: Paarbeziehungen in der Schweiz sind häufig keineswegs ein Ort des Vertrauens, der Liebe und der Sicherheit, vielmehr ist Gewalt häufig Teil des Beziehungsalltags. Das Risiko

<sup>11</sup> Bundesrätliche Botschaft zum AuG vom 8.3.2002

<sup>12</sup> Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität, NFP 40, Bulletin 6

für Frauen, Opfer von Gewalt zu werden, ist innerhalb der Lebensgemeinschaft wesentlich höher als ausserhalb.

Gesellschaftliche und staatliche Antworten auf Gewalt gegen Frauen im Privatraum fehlen weitgehend. Behörden intervenieren kaum zum Schutz gewaltbetroffener Frauen. Interventionen der Polizei konzentrieren sich in der Regel auf unmittelbare Schadensbegrenzung. Massnahmen, die den Täter zur Verantwortung ziehen, sind selten. Drei Viertel der Verfahren zu häuslicher Gewalt werden von den Behörden wieder eingestellt. Der Mangel an konsequenten Sanktionen gegenüber Tätern führt häufig zur Reviktimisierung und zur Bagatelisierung von häuslicher Gewalt.

### *Gewalt gegen ausländische Frauen*

Lücken sehen wir auch hier vor allem bezüglich des Schutzes ausländischer Frauen vor Gewalt und Ausbeutung. Die oben erwähnten ausländerrechtlichen Bestimmungen diskriminieren ausländische Frauen indirekt, sind sie doch gezwungen, auch in Gewaltsituationen bei ihrem Ehemann zu verbleiben oder die Ausweisung aus der Schweiz zu riskieren. Mit dem Aufenthaltszweck «Verbleib beim Ehegatten» ist eine systematische Abhängigkeit des/r ausländischen Ehegatten/-gattin von seinem/ihrer Partner verankert (siehe im Weiteren die Bemerkungen unter Artikel 6).

### *Gewalt gegen Frauen als Asylgrund (Ziff. 96–100, Ziff. 582 Schweizer Bericht)*

Bei der letzten Totalrevision des Asylgesetzes, das im Oktober 1999 in Kraft getreten ist, war die Anerkennung von frauenspezifischen Fluchtgründen sehr umstritten. Ein breites Spektrum von Frauenorganisationen setzte sich aktiv dafür ein, dass Verfolgung aufgrund des Geschlechts als Asylgrund anerkannt werde. Die bürgerlichen Parlamentarier und das EJPD wehrten jedoch ab. Auch der Bundesrat wies die Forderung kategorisch von sich, das Geschlecht als Verfolgungsmotiv in den Artikel 3 zum Flüchtlingsbegriff aufzunehmen. Schliesslich kam es zu einem «Kompromiss»: Im Artikel mit der Flüchtlingsdefinition (in Art. 3) fanden die frauenspezifischen Fluchtgründe nur im 2. Absatz, wo die Verfolgungsart aufgeführt ist, Erwähnung («Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen...»), nicht aber im Abs. 1, wo die Verfolgungsmotive definiert werden. Diese Kompromisslösung erweist sich als widersprüchlich, beziehen sich doch Fluchtgründe generell sowohl auf die Verfolgungsart wie auf das Verfolgungsmotiv.

Der damalige Vorsteher des EJPD, Bundesrat A. Koller, sagte voraus, dass sich mit dieser gesetzlichen Bestimmung kaum etwas in der Praxis gegenüber Frauenflüchtlingen ändern werde. Das war jedoch nicht die Absicht der Gesetzgeberinnen, die sich für die Änderung eingesetzt hatten. Die Asylpraxis gegenüber Frauen ist trotz der gesetzlichen Verankerung ihrer spezifischen Fluchtgründe höchst unbefriedigend:

- Die Asylbehörden schieben die von Frauenflüchtlingen geltend gemachte Gewalt und ihre erlittenen sexuellen Übergriffe gerne als Vorkommnisse ab, die eben zu einem Frauenleben gehören und mit denen sich Frauen wohl abzufinden haben.
- Das Bundesamt für Flüchtlinge argumentiert bei Frauen, die vor Bedrohung von «privaten Dritten» (beispielsweise vor den Mordversuchen eines Ehemanns) fliehen, dass es sich

bei den geltend gemachten Verfolgungsgründen um ein privates Beziehungsproblem handle, von dem eine Vielzahl von Frauen auf der ganzen Welt tagtäglich betroffen sei. Das Amt stellt sich immer wieder auf den Standpunkt, dass «häusliche Gewalt» an sich eine nichtstaatliche Verfolgung sei, die nicht zur Asylgewährung führen könne. Der staatlichen Schutzwilligkeit oder -fähigkeit wird dabei kaum Rechnung getragen.

- Dass traumatisierte Personen in der Regel versuchen, alles zu vermeiden, was direkt oder indirekt an das traumatische Ereignis erinnern könnte, ist auch dem BFF bekannt, doch wird dies in der Praxis sehr häufig ignoriert. Oft gelingt es Frauen mit Vergewaltigungserfahrungen lange nicht, den Verdrängungsmechanismus zu durchbrechen. Spät vorgebrachte Gewalterlebnisse werden häufig als nachgeschobene, unglaubwürdige Vorbringen disqualifiziert.
- Medizinische Arztberichte und Gutachten sind häufig die einzigen Beweismittel, die vergewaltigte Frauen-Flüchtlinge vorlegen können. Die medizinischen Konsistenzbeurteilungen von Folter- und Vergewaltigungsgeschichten werden von den Asylbehörden aber oft als unerhebliche Beweismittel zurückgewiesen, selbst wenn die physischen und psychischen Spuren zu denselben Ergebnissen führen. Das Bundesamt für Flüchtlinge hat sich bis anhin geweigert, einen kompetenten und kritischen vertrauensärztlichen Dienst zur Beurteilung von Arztberichten zu Rate zu ziehen.
- Trotz der Weisung Asyl 22.1.AH 7 unterlässt das BFF in den meisten Fällen bei Hinweisen auf erlittene geschlechtsspezifische Gewalt, entsprechend geschulte und kompetente BefragterInnen beizuziehen. Die Befragungsberichte von Frauenflüchtlingen, die sexuelle Gewalt erfahren haben, enthalten oft Unstimmigkeiten, die, ungeachtet wissenschaftlicher Erkenntnisse über posttraumatische Belastungsstörungen, häufig als unglaubwürdig interpretiert werden. Insbesondere mit der Beschleunigung von Asylverfahren, mit der Zunahme von Nichteintretens-Befragungen erhalten frauenspezifische Fluchtgründe nicht mehr die erforderliche Aufmerksamkeit.

### **Empfehlungen**

- Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ist zu ratifizieren.
- Der Vorbehalt zu Artikel 26 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte ist zurückzuziehen.
- Das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention ist zu ratifizieren.
- Temporäre Sondermassnahmen sollen insbesondere auf der Ebene der Kantone und Gemeinden eingerichtet werden, um die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter herbeizuführen. Gender Mainstreaming soll dafür als Strategie breit Anwendung finden.
- Die laufende Revision des AusländerInnengesetzes muss den diskriminierenden Auswirkungen einzelner Bestimmungen auf ausländische Frauen und Mädchen mehr Aufmerksamkeit widmen. Insbesondere Frauen aus Nicht-EU-Staaten muss die Gewährleistung des Diskriminierungsverbots garantiert werden.
- Frauenspezifische Fluchtgründe sind so zu anerkennen, dass sie in der Beurteilungspraxis wirksam werden.

## Artikel 5 CEDAW: Vermeidung und Beseitigung von Rollenstereotypen

### Artikel 5

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen,

- a) um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen;
- b) um sicherzustellen, dass die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe und zur Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder beiträgt, wobei davon ausgegangen wird, dass das Interesse der Kinder in allen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist.

### Kommentar

Klischierte Vorstellungen von Frauen und Männern durchziehen das schweizerische Rechtssystem. Die juristischen Grundlagen widerspiegeln und festigen gängige Rollenvorstellungen, denen Frauen und Männer alltäglich ausgesetzt sind. An drei Beispielen soll diese Tatsache dargestellt werden: am Steuersystem, an der gerichtlichen Praxis bei Scheidungen und am Frauenbild in den Schweizer Medien.

#### *Steuersystem (Ziff. 128 Schweizer Bericht)*

Das derzeit geltende schweizerische Steuersystem hat rollenverfestigende Wirkung. Das Prinzip, dass Ehepaare zusammen veranlagt werden, hat in aller Regel zur Folge, dass Einverdienerhepaare gegenüber Zweiverdienerpaaren begünstigt werden. Damit wird faktisch die Beibehaltung der Einverdienerhe nach klassischem Muster unterstützt. Das Bundesparlament berät gegenwärtig über eine Revision der Bundessteuern.<sup>13</sup> Dabei zeichnet sich ab, dass statt der vorgeschlagenen Individualbesteuerung weiterhin die Ehepaarbesteuerung gelten wird, obwohl diese in ihrer geplanten Ausgestaltung wiederholt wegen ihres rollenverfestigenden Charakters kritisiert worden ist.<sup>14</sup> Hinzu kommt, dass Abzüge der Kinderbetreuungskosten in der Regel nicht möglich sind. So wie die Beratungen jetzt laufen, muss geschlossen werden, dass die Schweiz in diesem Bereich ihre Verpflichtungen zur Vermeidung von Stereotypen nicht genug ernst nimmt.

#### *Eherecht (Ziff. 129 Schweizer Bericht)*

Die faktische Gleichstellung im Bereich Familie ist noch kaum realisiert (vgl. Ziff. 334). Dies hat zur Folge, dass Frauen nach einer Scheidung mitunter einem grossen Armutsrisiko aus-

<sup>13</sup> Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer, SR 642.11, AS 1991 1184

<sup>14</sup> Siehe Neue Zürcher Zeitung NZZ vom 18.9.2002, S. 13 und 17, vergleiche auch Prof. Markus Reich, «Neuordnung der Familienbesteuerung», Jusletter, 17.9.2001, <http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.jsp>

gesetzt sind. Wenn das Scheidungsgericht nicht von der faktischen Ungleichstellung, sondern von der vom Eherecht postulierten formalen Gleichstellung von Mann und Frau ausgeht, wird von der Frau ein Beitrag an den eigenen Lebensunterhalt und den Unterhalt der Kinder erwartet, den sie angesichts der Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt (fehlende Kinderbetreuungseinrichtungen, niedrige Löhne usw.) kaum leisten kann (vgl. Kommentar zu Art. 16). Alleinerziehende Frauen gehören denn auch zu den am stärksten von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen. Alleinerziehende Männer dagegen sind in der Regel finanziell sehr viel besser gestellt.<sup>15</sup>

### *Medien (Ziff. 133 Schweizer Bericht)*

Das Frauenbild hat sich in den Medien kaum verbessert. Im Gegenteil: Es wird in den letzten Jahren wieder vermehrt auf die alten Muster der Viktimisierung und Verniedlichung der Frau sowie die stereotype Zuschreibung auf Familie, Haus und Herd zurückgegriffen. Gemäss einer Studie kommen Frauen im Vergleich zu Männern vier Mal weniger häufig vor, werden häufiger im Bild als im Text dargestellt.<sup>16</sup> Wirksame Massnahmen gegen Pornografie und Gewalt gegen Frauen in den Medien haben leider im Vorschlag zum neuen Radio- und Fernsehgesetz nicht Eingang gefunden. Die Kommission für Lauterkeit in der Werbung ist nach wie vor ein zahnloses Gremium mit wenig Resonanz, was auch an den gesetzlichen Grundlagen liegen könnte.

Frauen sind im Journalismus insbesondere auf der Führungsebene unterrepräsentiert. Im Ausbildungsbereich dominieren nach wie vor männliche Lehrkräfte, die Gender-Perspektive ist in Einführungen zur Kommunikationswissenschaft mit wenigen Ausnahmen inexistent. Nach Kenntnissen der Gewerkschaften SSM und comedia gibt es keine Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, bei der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG wurden sie mit wenigen Ausnahmen abgeschafft. Wir bezweifeln, dass genügend Anstrengungen von Seiten der Regierung unternommen werden, korrigierend bei der SRG, bei den Medien, den Medienschaffenden und in den Ausbildungszentren einzuwirken.

### **Empfehlungen**

- Bei der Revision der Bundessteuer ist die Individual- der Ehepaar-Besteuerung vorzuziehen.
- Bei Scheidungen müssen Gerichte die faktische Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigen.
- Um von stereotypen Geschlechterbildern in den Medien wegzukommen, sind Frauen im Medienbereich und in der Medienausbildung insbesondere auf der Führungsebene zu fördern.

---

<sup>15</sup> Tom Notz, Alleinerziehende Väter: Welche Unterstützung erhalten alleinerziehende Väter von ihrem sozialen Netzwerk? Diplomarbeit, Basel 1997

<sup>16</sup> Silvie Durrer, La presse romande est-elle sexiste? Oui! Bulletin de l'Association suisse de linguistique appliquée, nr. 72, «Sprachliche Gleichbehandlung in der Schweiz: Bilanz und Perspektiven», automne 2000, S. 107–123

## **Artikel 6 CEDAW: Abschaffung von Frauenhandel und Ausbeutung der Prostitution**

### **Artikel 6**

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen.

### **Kommentar**

Die Schweiz kennt keinen wirksamen Schutz gegen Frauenhandel. Damit bleibt eines der abscheulichsten Menschenrechtsvergehen weitgehend ungeahndet. Die Schaffung griffiger gesetzlicher Grundlagen steht erst in der Anfangsphase. Für Polizei und Strafverfolgungsbehörden tut sich daher ein grosser Ermessensspielraum auf, der gegen betroffene Frauen ausgeschöpft wird. Der Spielraum sollte dahingehend eingedämmt werden, dass Frauen ihre Rechte als Opfer wahrnehmen können und dass von Frauenhandel Betroffene nicht kriminalisiert werden. In einer prekären Aufenthaltssituation befinden sich insbesondere auch Cabaret-Tänzerinnen. Nur eine Gleichstellung mit anderen Arbeitskräften sowie das Recht auf Berufswechsel vermögen ihrer Ausbeutung effektiv Einhalt zu gebieten.

#### *Prostitution und Frauenhandel (Ziff. 135–138 Schweizer Bericht)*

In der Schweiz fehlt eine gesetzliche Grundlage zur Bestrafung von Frauenhandel, und die Praxis von Polizei und Strafverfolgungsbehörden erschwert die Greifbarkeit von FrauenhändlerInnen. So werden von Frauenhandel betroffene Frauen häufig wegen «illegalem Aufenthalt» bzw. «illegaler Tätigkeit» kriminalisiert und ausgeschafft, anstatt dass sie Schutz und Sicherheit erfahren, gegen die Verantwortlichen aussagen und ihre Opferrechte beanspruchen können. Kommt es doch einmal zu einem Verfahren, wird die betroffene Frau meist unmittelbar nach der Zeugeneinvernahme ins Herkunftsland abgeschoben, mittellos und ohne Schutz. Es kommt vor, dass Strafverfahren zu einem späteren Zeitpunkt eingestellt werden oder mit einem Freispruch enden, weil die wichtigste Zeugin nicht mehr am Prozess teilnehmen kann. Unter diesen Bedingungen können die betroffenen Frauen nicht mit den Behörden kooperieren und gegen FrauenhändlerInnen aussagen, denn sie gefährden sich dabei selbst und zumeist auch ihre Familie im Herkunftsland. Die repressive Praxis gegen betroffene Opfer verunmöglicht es, das Delikt Frauenhandel wirksam zu verfolgen und TäterInnen zur Rechenschaft zu ziehen.

Frauenhandel beschränkt sich nicht nur auf den Prostitutionsbereich, sondern kommt auch in anderen Zusammenhängen und Tätigkeiten wie in der Ehe oder im Haushalts- und Reinigungsbereich vor. Die geltende Strafbestimmung zu Menschenhandel sollte revidiert werden, damit sie der heutigen Realität Rechnung trägt und jede Form bestraft. Einen Schritt in Richtung Neudefinition von Menschenhandel hat die Schweiz mit der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbe-

sondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität im April 2002 bereits getan (Ziff. 153). Nun sollte es darum gehen, das nationale Gesetz diesen internationalen Übereinkommen möglichst schnell anzupassen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Milieukriminalität (Ziff. 137) keinesfalls mit organisierter Kriminalität gleichzusetzen ist.<sup>17</sup>

Frauenhandel steht in engem Zusammenhang mit der restriktiven Migrationspolitik der Schweiz, welche die Einwanderungsmöglichkeiten für Frauen aus Nicht-EU-Ländern auf den Aufenthaltsweg Ehe oder Sexarbeit limitiert. Der Bericht der Arbeitsgruppe «Menschenhandel» des EJPD vom Herbst 2001 hat dies ebenfalls anerkannt. Diese Arbeitsgruppe hat zwar zum Teil sinnvolle und wichtige Verbesserungsvorschläge erarbeitet, sie sind aber vom Bundesrat in seiner Botschaft zum AuG in der Mehrheit – vor allem wenn sie das Aufenthaltsrecht betreffen – relativiert oder ganz abgelehnt worden. Prekäre bzw. fehlende Aufenthaltsmöglichkeiten führen jedoch häufig zu Illegalisierung und Abhängigkeiten, was wiederum einen idealen Nährboden für Frauenhandel bildet.

#### *Rechtliche und polizeiliche Massnahmen (Ziff. 139–145 Schweizer Bericht)*

Die Erfahrungen des FIZ als nationale Fachstelle gegen Frauenhandel in der Schweiz zeigen mit aller Deutlichkeit, dass zur Bekämpfung des Frauenhandels die zivilen, politischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Rechte der Frauen als Personen, Arbeitnehmerinnen und Migrantinnen garantiert sein müssen. Es braucht Massnahmen, die grundlegenden legalen Schutz sowie die Möglichkeit der Wiedergutmachung sicherstellen. Dabei sind zu berücksichtigen:

- Aufenthaltsrecht vor, während und nach einem Prozess
- Schaffung von Bedingungen, die es betroffenen Frauen – unabhängig ihres Status und ihrer Tätigkeit – ermöglichen, Strafanzeige gegen HändlerInnen zu erstatten
- Schutz vor, während und nach Prozessen vor Einschüchterung, Repressalien seitens HändlerInnen und anderen Verantwortlichen, Möglichkeit der Identitätsänderung
- Zugang zu Gesundheitsversorgung, sichere Unterbringung, finanzielle Unterstützung und/oder Zugang zum Arbeitsmarkt

Die heutige Praxis der Polizei- und Justizbehörden kriminalisiert die Betroffenen. Nach Erfahrung des FIZ gibt es keinen Fall, in dem eine von Frauenhandel betroffene Frau von der Fremdenpolizei als Härtefall anerkannt und auf dieser Grundlage eine Aufenthaltsbewilligung erhalten hätte (vgl. Ziff. 144). Normalerweise werden betroffene Frauen ohne Aufenthaltsbewilligung höchstens behördlich geduldet, ohne dass ihr Aufenthalt geregelt

---

<sup>17</sup> Der Begriff «organisierte Kriminalität» hat zur Folge, dass die Täterschaft mit mafiösen Strukturen in Verbindung gebracht wird. Die Erfahrung des Fraueninformationszentrums FIZ zeigt jedoch, dass Frauen häufig von einzelnen Tätern gehandelt werden. Die Gleichsetzung von Frauenhandel mit organisierter Kriminalität führt dazu, dass diese gering organisierten TäterInnen unsichtbar gemacht und deshalb meist nicht als solche verfolgt werden. Diese Problemdefinition erschwert die strafrechtliche und polizeiliche Greifbarkeit sämtlicher Verantwortlicher und Profiteure des Frauenhandels.

wird.<sup>18</sup> Massnahmen gegen Frauenhandel müssen die Rechte der betroffenen Frauen berücksichtigen.

#### *Schutz der ausländischen Cabaret-Tänzerinnen (Ziff. 148–151 Schweizer Bericht)*

Für den Zwang und die Gewalt, welche das Arbeitsverhältnis von Cabaret-Tänzerinnen bestimmen, sind unter anderem die gesetzlichen Regelungen verantwortlich. Der Status der Cabaret-Tänzerinnen – Kurzaufenthaltsbewilligung «L» – bewirkt, dass Frauen in grosse Abhängigkeit von Cabaret-Besitzern geraten. Die Anstellungen sind jeweils auf einen Monat befristet, die fremdenpolizeiliche Bewilligung und der Wohnort sind an das Arbeitsverhältnis gebunden. Die Frauen haben kein Recht auf Familiennachzug, trotz Beitragspflicht an die ALV kein Recht auf Bezug oder Abrechnung bei Arbeitslosigkeit, und sie dürfen im Rahmen von Kurzaufenthaltsbewilligungen nur maximal 8 Monate arbeiten. Zudem können Frauen mit L-Status nach wie vor nur in diesem Bereich arbeiten, ein Branchenwechsel ist unmöglich. Hinzu kommen Prostitution und Alkoholanimation als weitere problematische Aspekte (vgl. Ziff. 138). Nicht-Regierungsorganisationen und Parlamentarierinnen fordern seit langem, dass gegen diese Diskriminierung Abhilfe geschaffen und die Position der betroffenen Frauen gestärkt wird.<sup>19</sup> Die Forderungen zur Verbesserung ihrer Situation sind bis anhin nicht verwirklicht worden.

Abschliessend ist festzuhalten, dass das Informationsangebot des EBG zwar wichtig aber nicht ausreichend ist. Die Informationsbroschüre sollte den Cabaret-Tänzerinnen beim Abholen des Einreisevisums von der Schweizer Vertretung im Herkunftsland abgegeben werden (Ziff. 150). Viele Cabaret-Tänzerinnen, die das FIZ aufsuchen, sagen jedoch, dass sie die Broschüre dort zum ersten Mal sehen. Ein Grossteil der Frauen stammt aus Rumänien und der Ukraine (Ende 2001: 699 von 1778). Diese sprechen weder genügend russisch noch englisch, um den Inhalt der Broschüre, die in deutsch, französisch, englisch, thai, russisch, spanisch und portugiesisch vorliegt, zu verstehen.

---

<sup>18</sup> Eine Verbesserung sollte das neue Ausländergesetz (AuG) bringen: Darin ist eine Aufenthaltsregelung für Opfer von Menschenhandel vorgesehen – ohne Rechtsanspruch, was die betroffene Frauen wiederum dem Ermessen der Fremdenpolizei ausliefert. Überdies sind die Bedingungen für die Vergabe so restriktiv formuliert, dass diese Regelung in der Praxis kaum zur Anwendung kommt: Laut Begleitbericht zum neuen Gesetz werden Frauen, die mit Hilfe eines Schleppers in die Schweiz einreisen, explizit von dieser Möglichkeit ausgeschlossen. Mit dieser Einschränkung wird die ganze Bestimmung zu einem Papiertiger. Denn von Frauenhandel betroffene Frauen ohne geregelten Aufenthalt sind zur Einreise in die Schweiz praktisch immer auf die Vermittlung eines Schleppers angewiesen. Die Händler selbst sind Schlepper oder vermitteln die Dienste eines Schleppers. Diese Einschränkung bewirkt, dass Opfer von Menschenhandel indirekt in Form einer Nichtanerkennung als Opfer wegen Verstössen gegen das Aufenthaltsrecht bestraft werden.

<sup>19</sup> Die langjährige Forderung nach anderen Arbeitsmöglichkeiten bzw. Branchenwechsel ist beispielsweise in der Motion 96.3270 von Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot-Mangold formuliert: Ausweitung der Arbeitsbewilligung für ausländische Tänzerinnen. Diese versucht unter anderem, die Reduzierung von Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa auf den Sexbereich zu verhindern. Ebenfalls verwiesen sei auf die Petition des FIZ zur Implementierung eines Schutzprogrammes für Betroffene von Frauenhandel, welche Voraussetzung für die gleichnamige Motion von Ruth-Gaby Vermot bildete.

### **Empfehlungen:**

- Es sind gesetzliche Grundlagen zur wirksamen Bekämpfung des Frauenhandels zu schaffen.
- Die Praxis von Polizei und Strafverfolgungsbehörden ist zu ändern, so dass Frauen ihre Rechte als Opfer wahrnehmen können und dass von Frauenhandel Betroffene nicht kriminalisiert werden. Die Rechte der Betroffenen müssen berücksichtigt werden.
- Cabaret-Tänzerinnen sollen wie alle anderen Erwerbstätigen eine normale Kurzaufenthaltbewilligung und die Möglichkeit zum Berufswechsel erhalten.

## **Artikel 7 und 8 CEDAW: Politische Partizipation**

### **Artikel 7**

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben ihres Landes und gewährleisten insbesondere allen Frauen in gleicher Weise wie den Männern

- a) das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen sowie das passive Wahlrecht für alle öffentlich gewählten Gremien;
- b) das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit;
- c) das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen.

### **Artikel 8**

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass Frauen unter den gleichen Bedingungen wie Männer und ohne Diskriminierung die Möglichkeit haben, ihre Regierung auf internationaler Ebene zu vertreten und an der Arbeit internationaler Organisationen mitzuwirken.

## **Kommentar**

Die gleichberechtigte Partizipation der Frauen am öffentlichen Leben, an politischen Ämtern und in der Verwaltung ist in der Schweiz noch längst nicht erreicht. Statistisch gesehen hat sich der Frauenanteil in den letzten Jahren nur leicht verbessert (siehe die Statistik in Ziff. 158 ff. Schweizer Bericht: Der Frauenanteil betrug 1999 im Nationalrat 23.5% [1991: 17.5%], im Ständerat 19.5% [1991: 8.7%], in kantonalen Parlamenten durchschnittlich 24% [1993: 19.3%], in kantonalen Regierungen 20% [1995: 11%], im Justizbereich beträgt der Anteil 21% (beim Bundesgericht lediglich 18%). Stossend ist die Untervertretung in den Verwaltungen: In den oberen Lohnklassen der Bundesverwaltung sind gerade mal 6.5% Frauen zu finden (1996: 5.2%, siehe Ziff. 172 ff.). Die «Kritische Masse» (engl. critical mass) von 30–35%, bei welcher von einer nachhaltigen Wirkung ausgegangen werden kann, wird in keinem der erwähnten Bereiche erreicht. Gleiche politische Partizipationsmöglichkeiten erscheinen indessen als unabdingbare Voraussetzung, um den generellen Gleichstellungsprozess vorantreiben zu können.

Bemühungen, gewisse allgemeinverbindliche Mechanismen zur aktiven Förderung von Frauen einzuführen, scheitern in der Regel: Die im Schweizer Bericht (Ziff. 46) erwähnte Quoteninitiative auf eidgenössischer Ebene wurde vom Volk ebenso verworfen wie ähnliche Vorstösse auf kantonaler und kommunaler Ebene. Ein Vorschlag des Bundesrates, Quoten während dreier Nationalratswahlen von 30% auf den Parteienlisten einzuführen, wurde vom Parlament abgelehnt. Erst kürzlich hat das eidgenössische Parlament eine Minimalvariante für eine Sensibilisierungskampagne im Vorfeld von eidgenössischen Wahlen abgelehnt. Im Gegensatz zum Schweizer Bericht, welcher in Ziff. 188 die Meinung vertritt, dass Geschlechterquoten durchaus Anwendung finden, sehen wir kaum Anstrengungen von öffentlicher Seite, um die Frauen in ihren Mitwirkungsrechten in den öffentlichen Aufgaben zu fördern.<sup>20</sup>

### **Empfehlung**

- Die Schweiz soll ihre Massnahmen verstärken und umsetzen, die eine ausgewogene Beteiligung beider Geschlechter in allen gesellschaftlich relevanten Entscheidungsprozessen fördern.

## **Artikel 10 CEDAW: Beseitigung der Diskriminierung im Bereich Bildung**

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, um ihr im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten und auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere folgendes sicherzustellen:

- a) gleiche Bedingungen bei der Berufsberatung, bei der Zulassung zum Unterricht und beim Erwerb von Zeugnissen an Bildungseinrichtungen jeder Art sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten; diese Gleichberechtigung gilt im Hinblick auf Vorschulen, allgemeinbildende Schulen, Fachschulen, allgemeine und technische Bildungseinrichtungen im tertiären Bereich sowie für jede Art der Berufsausbildung;
- b) Zulassung zu denselben Bildungsprogrammen und Prüfungen sowie Lehrkräften mit gleichwertigen Qualifikationen und zu Schulanlagen und Schulausstattungen derselben Qualität;
- c) Beseitigung jeder stereotypen Auffassung in bezug auf die Rolle von Mann und Frau auf allen Bildungsebenen und in allen Unterrichtsformen durch Förderung der Koedukation und sonstiger Erziehungsformen, die zur Erreichung dieses Zieles beitragen, insbesondere auch durch Überarbeitung von Lehrbüchern und Lehrplänen und durch Anpassung der Lehrmethoden;
- d) Chancengleichheit bei der Erlangung von Stipendien und sonstigen Ausbildungsbeihilfen;
- e) gleiche Möglichkeiten des Zugangs zu Weiterbildungsprogrammen, darunter Programme für erwachsene Analphabeten und zur funktionellen Alphabetisierung, ins-

---

<sup>20</sup> abgesehen von der Sensibilisierungs- und Bildungsarbeit, welche z.B. vom Eidgenössischen und den kantonalen Gleichstellungsbüros sowie der eidgenössischen Frauenkommission geleistet wurde

- besondere zur möglichst baldigen Verringerung jeden Bildungsgefälles zwischen Mann und Frau;
- f) Verringerung des Prozentsatzes von Frauen, die ihre Ausbildung abbrechen, sowie Veranstaltung von Programmen für Mädchen und Frauen, die vorzeitig von der Schule abgegangen sind;
  - g) gleiche Möglichkeiten zur aktiven Teilnahme an Sport und Leibesübungen;
  - h) Zugang zu spezifischen Bildungsinformationen, die zur Gesunderhaltung und zum Wohlergehen der Familie beitragen, einschliesslich Aufklärung und Beratung in bezug auf die Familienplanung.

## **Kommentar**

Im schweizerischen Bildungssystem sind keine Bestimmungen der direkten Geschlechterdiskriminierung enthalten. Die Realität zeigt jedoch, dass die Bildungslandschaft noch immer von Frauen benachteiligenden Strukturen durchdrungen ist. Dies macht sich bei Fördermassnahmen im Bereich Berufsbildung bemerkbar aber auch auf Hochschulstufe. Diplome von Migrantinnen müssen anerkannt werden. Eineltern-Familien sollten bei der Vergabe von Stipendien und Ausbildungsbeihilfen unterstützt statt benachteiligt werden. Auch bei der Sexualerziehung an Schulen steht noch einiges im Argen.

### *Volksschule (Ziff. 249 ff. Schweizer Bericht)*

In einigen Kantonen entwickelt sich mit dem Umbau der Volksschulen zu so genannten «teilautonomen Schulen» eine neue faktische Frauendiskriminierung. Im Kanton Zürich beispielsweise haben die Volksschulen bisher keine hierarchischen Strukturen; ein Mitglied des Kollegiums übernimmt für einige Zeit das Amt des «Hausvorstandes» (was nicht mit einem beruflichen Aufstieg verbunden ist). Bei den «teilautonomen Volksschulen» (TaV) hingegen gibt es eine formelle Schulleitung mit zusätzlichen Kompetenzen. Ein Evaluationsbericht im März 2002 hat gezeigt, dass bei den «Schulen ohne TaV» 51.2% der Hausvorstände weiblich sind, während sich dieser Anteil bei den TaV-Schulen lediglich auf 34.1% beläuft.<sup>21</sup> Eine weitere Studie aus dem Kanton Zürich belegt, dass sich Mädchen und Knaben in der Volksschule nach wie vor geschlechtstypisch verhalten.<sup>22</sup> Daher fordern wir die Kantone bzw. die EDK auf, ihrem begrüssenswerten Engagement für eine geschlechtergerechte Förderung von Mädchen und Knaben bei den Lerninhalten, im Unterricht, in der Schulentwicklung wie auch in der Aus- und Weiterbildung verstärkt Nachdruck zu verleihen.

---

<sup>21</sup> Heinz Rhyn, Thomas Widmer, Markus Roos, Bruno Nideröst, Zuständigkeiten und Ressourcen in Zürcher Volksschulen mit und ohne Teilautonomie (TaV), Evaluationsbericht, Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsmessung (KBL) und Institut für Politikwissenschaft (IPZ), Universität Zürich 2002

<sup>22</sup> Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich, Gleichwertige Förderung von Mädchen und Knaben in der Volksschule im Kanton Zürich, im Auftrag des Bildungsrates des Kantons Zürich, Zürich 2001

### *Zugang zur Berufsbildung (Ziff. 262–265 Schweizer Bericht)*

Um das knappe Lehrstellenangebot zu erweitern, beschloss der Bund, zwei Sonderkredite zu Motivationskampagnen und Berufsinformationen für benachteiligte Zielgruppen einzusetzen (Lehrstellenbeschlüsse I und II). Darin wurde die Gleichstellung explizit erwähnt. Die Evaluation zeigt, dass faktisch junge Frauen bei der Umsetzung dennoch zu kurz kommen. Von 405 bewilligten Projekten wurden lediglich 47 für Ausbildungsangebote, Lehrstellenmarketing und Sensibilisierungsprojekte zur Berufswahl von Frauen initiiert. Von den insgesamt vom Bund und den Kantonen gesprochenen Beiträgen im Umfang von 86 Mio. Franken gingen lediglich 10 Mio. zugunsten von Frauen.<sup>23</sup> Insgesamt begrüßen wir die Fördergelder im Rahmen des LSB II und die damit verbundenen Massnahmen im Bereich Gender sehr. Wir bedauern indessen, dass letztlich so wenig Mittel in diesen Förderungsbe- reich geflossen sind. Gleichzeitig fragen wir uns, ob die Nachhaltigkeit der Gender-Projekte insofern gewährleistet ist, als Projekterkenntnisse und -ergebnisse evaluiert und in den Schul- und Lehrbetriebsalltag überführt werden. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie und die kantonalen Berufsbildungsämter sind aufgefordert, Instrumente zur Institutionalisierung des Gender Mainstreaming im Berufsleben (Berufsberatung, Schule und Betriebe) zu schaffen. So sollen unter anderem bei der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen an Berufsschulen und LehrmeisterInnen dem Erwerb von Gender-Kompetenz besondere Nachachtung geschenkt werden.

Was die Möglichkeit betrifft, den Lehrabschluss nach Art. 41 Abs. 1 des Berufsbildungsgesetzes nachzuholen, hat eine Studie der ECAP 1995 aufgezeigt, dass von dieser Möglichkeit faktisch eine bedeutende Gruppe von Migrantinnen, die nur eine Ausbildung auf der Sekundarstufe I absolviert haben, ausgeschlossen bleibt.<sup>24</sup>

### *Zugang zu Fachhochschulen und universitären Hochschulen (Ziff. 266–272 Schweizer Bericht)*

Die Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen und die Erhöhung des Frauenanteils an den Fachhochschulen muss vom Bund energisch vorangetrieben werden. Ziel ist, die massive Untervertretung von Frauen in der Technik- und Informatikausbildung sowie in Forschung und Lehre aufzuheben und die Behinderungen des optimalen Einsatzes vorhandener Ressourcen durch Geschlechterstereotypen zu überwinden. Dazu ist ein schweizerisches Netzwerk für Gleichstellungsstellen an Fachhochschulen aufgebaut worden. Eine Reihe von Projekten zur Förderung der Chancengleichheit sind im Gange. Die Anstrengungen des Bundes sollten aber verstärkt werden, um die noch jungen Strukturen zu festigen und die Sensi-

---

<sup>23</sup> In den Projekten im Subventionsbereich c wurden vor allem nachfolgende Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Frauen als Ziel verfolgt: Monoedukative Angebote (Mädchenklassen Informatik, Schnupperwochen, Stages speziell in technischen Berufen); Produktion und Diffusion von Informations- und Motivationsmaterialien, von Berufswahl- und Unterrichtsmaterialien; Coaching- und Mentoringangebote; Vernetzungs-, Beratungs- und Informationsmassnahmen für Projektleitende, LehrmeisterInnen, Eltern, Lehrkräfte; Positionierung des Zieles «Gleichstellung» in allen Bereichen des LSB II nach den Grundsätzen des «Gender Mainstreaming».

<sup>24</sup> Luciana Rovis, Nachholen der Lehrabschlussprüfung für ausländische Arbeitnehmerinnen gemäss Art. 41 Abs. 1 des Berufsbildungsgesetzes, ECAP, Basel 1995

bilisierungsarbeit fortzuführen. In der nächsten Periode sollten mehr als die vorgesehenen 10 Mio. Franken zu diesem Zwecke eingesetzt werden. Günstige Rahmenbedingungen für Frauen sind zentral, um ihre Untervertretung in den Studienbereichen Technik, Informatik und Wirtschaft abzubauen.<sup>25</sup>

Migrantinnen haben es besonders schwer, Zugang zu Fachhochschulen und universitären Hochschulen zu finden. Zwar sind unterdessen ein paar Lehrstellenprojekte für Mädchen und junge Frauen eingerichtet worden, die auch Migrantinnen mit fester Aufenthaltsbewilligung fördern. Dies trägt jedoch dem Umstand, dass ein grosser Teil der Frauen mit unstabilem Aufenthalt (Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Sans-Papiers) über eine höhere (Berufs-)Ausbildung verfügen, keine Rechnung. So hat ein Grossteil aller anerkannten Flüchtlinge einen universitären Abschluss, der in der Schweiz nicht anerkannt wird. Die meisten haben jahrelange Berufserfahrung. Sie sind gezwungen, einen Teil der Schweizer Maturitätsprüfung und Berufsausbildung in der Schweiz «nachzuholen». Die Hürden sind ausserordentlich hoch, kostspielig und variieren von Kanton zu Kanton beträchtlich. So arbeiten Ärztinnen, Richterinnen und andere hochqualifizierte Frauen im Reinigungs- oder Gastgewerbe. Die Schweiz lässt mit einer solch restriktiven Zulassung von Migrantinnen zu (hoch-)qualifizierten Berufen und Berufsausbildungen ein wertvolles Potential ungenutzt. Die Anerkennung ausländischer Diplome und Hochschulabschlüsse muss auch für Nicht-EU-Angehörige bedeutend erleichtert werden.

Eine weitere Hürde beim Zugang von Frauen zu Hochschuleinrichtungen liegt häufig in der fehlenden Kinderbetreuung. Mit dem Bundesprogramm Chancengleichheit (Ziff. 269) stellte der Bund für die Jahre 2000–2003 für die Verbesserung der bestehenden Kinderbetreuungsangebote 4.8 Mio. Franken frei. Wir unterstützen die Bestrebungen, das Programm für die Jahre 2004–2007 zu verlängern. Diese und weitere Massnahmen zur Möglichkeit der externen Kinderbetreuung sind dringend notwendig, wie eine Studie zeigt, wonach die Kapazitäten der bestehenden universitären Kinderkrippen ausgeschöpft sind.<sup>26</sup> Beispielsweise werden an der Universität Bern lediglich 45 Krippenplätze für die total 10'000 Studierenden angeboten, wobei die Krippenplätze auf Studierende wie auch auf Universitätsangestellte aufzuteilen sind.

Auch beim Personal an den Hochschulen lässt sich ein Mangel an Frauen feststellen. Je weiter oben in der Hierarchie, desto weniger Frauen sind anzutreffen. Eine vor kurzem erschienene Studie des Schweizerischen Nationalfonds kommt zum Schluss, dass Frauen und HochschulabsolventInnen aus tieferen sozialen Schichten deutlich geringere Chancen haben, in der Wissenschaft Karriere zu machen.<sup>27</sup> Trotz den Massnahmen des Bundesprogramms Chancengleichheit 2000–2003, die auf eine Verdoppelung der Professorinnenanzahl von 7% auf 14% bis ins Jahr 2006 abzielen, sind Frauen im Mittelbau und bei den Professuren auf Universitätsebene noch immer massiv untervertreten. Wir begrüssen die Verlängerung des Bundesprogramms ebenso wie wir die Fortführung des Bundesprogramms

---

<sup>25</sup> Botschaft BFT

<sup>26</sup> Die Studie der COdeG ist zu beziehen unter [www.vss-unes.ch](http://www.vss-unes.ch)

<sup>27</sup> Regula J. Leemann, Chancenungleichheiten im Wissenschaftssystem, SNF, Bern 2002

Nachwuchsförderung dringend empfehlen. Beide kommen dem Ziel einer ausgeglicheneren Vertretung von Frauen und Männern an den Hochschulen entgegen. Hierzu wäre es auch notwendig, die Frauenvertretung in bildungspolitischen und wissenschaftlichen Gremien im Hochschulbereich zu erhöhen.<sup>28</sup>

#### *Gender Studies in der Schweiz (Ziff. 278 Schweizer Bericht)*

Bei der Vergabe von Geldern beispielsweise für die Nationalen Forschungsschwerpunkte wurden sozial- und geisteswissenschaftliche Forschungsprojekte benachteiligt. Da Frauen mehrheitlich auf diesen Gebieten tätig sind, wirkt sich diese geringere Vergabe von Geldern und Ansehen zu ihrem Nachteil aus. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, als die Frauen- und Geschlechterforschung in der Schweiz nach wie vor kaum institutionalisiert ist. Nur in Basel und Genf sind Studiengänge zu Gender Studies eingerichtet worden. Diese können jedoch nicht als Hauptfach absolviert werden. An anderen Universitäten finden Bemühungen statt, Geschlechter- und Frauenstudien zumindest innerhalb von Disziplinen anzubieten. Das Bundesprogramm Chancengleichheit sieht für die Jahre 2004–2007 einen Teil des Geldes für die Institutionalisierung von Lehrstühlen für Geschlechterstudien vor. Dieser Schritt ist dringend notwendig, denn die Institutionalisierung von Frauenforschung und Gender Studies hat sich im Vergleich zum Ausland (z.B. Deutschland, UK) stark verzögert.

#### *Stipendien und Ausbildungsbeihilfen (Ziff. 279–281 Schweizer Bericht)*

Einelterner- und Zweielternfamilien werden bei der Vergabe von Stipendien und Ausbildungsbeihilfen ungleich behandelt. In verschiedenen Kantonen (z.B. Bern) werden Kinderalimente nicht als Teil des Familieneinkommens, sondern als Einkommen des gesuchstellenden Kindes behandelt. Kindern in Einelternerfamilien wird auf diese Art ein eigenes Einkommen angerechnet, das Kinder in Zweielternfamilien gar nicht haben können und das bei der Stipendienberechnung stärker als das Familieneinkommen gewichtet wird. Die Praxis führt zu massiv reduzierten Stipendien für die Kinder Alleinerziehender und entsprechender finanzieller Belastung der Alleinerziehenden. Der Aktionsplan der Schweiz zur Gleichstellung von Frau und Mann verlangt deshalb die Gleichstellung von Zweieltern- und Einelternerfamilien bei der Ausrichtung von Stipendien. Die Kinderalimente werden aber auch als Einkommen der Gesuchstellenden verrechnet, wenn es die alleinerziehende Person ist, die sich um Stipendien bewirbt.

#### *Weiterbildungsprogramme (Ziff. 282–292 Schweizer Bericht)*

Laut einer Pressemitteilung des Bundesamtes für Statistik vom Juni 2001 investieren Betriebe selektiv in die Weiterbildung ihrer ArbeitnehmerInnen. Nur jede vierte Frau kam 1999 in den Genuss von betriebsinterner Weiterbildung, bei den Männern hingegen war es jeder dritte. Die Unternehmensleitung (43%) und Vorgesetzte (38%) wurden grosszügiger

---

<sup>28</sup> beispielsweise in der Rektorenkonferenz CRUS und der Schweizerischen Universitätskonferenz SUK

unterstützt als die übrigen Beschäftigten (24%), gut Verdienende mehr als Erwerbstätige mit tiefem Einkommen, ebenso wie gut Ausgebildete mehr gefördert wurden als Personen ohne nachobligatorische Ausbildung. Da Frauen nur selten in der Unternehmensleitung anzutreffen sind, viel weniger oft als Männer mit einer Vorgesetztenposition bekleidet sind und bei den Erwerbstätigen mit tiefen Einkommen deutlich übervertreten sind, sind sie bei der Weiterbildung stark benachteiligt. Bund und Kantone sind aufgefordert, bei Berufs- und Arbeitgeberbänden zu intervenieren.

### *Familiengesundheit und Familienplanung (Ziff. 298, 461 Schweizer Bericht)*

Bei der Sexualaufklärung an den Schulen bestehen gravierende Lücken.<sup>29</sup> Während in der französischen Schweiz eine Sexualinformation durch externe, speziell ausgebildete SexualpädagogInnen mehr oder weniger institutionalisiert ist, bleibt die Sexualerziehung in der deutschen Schweiz weitgehend der einzelnen Lehrkraft überlassen und ist dementsprechend lückenhaft. Ein Obligatorium ist nicht in allen Kantonen klar vorgeschrieben, die Einwilligung von Schulkommissionen und Eltern ist notwendig, so dass der Unterricht nicht für alle Kinder garantiert ist. Die vermittelte Information bleibt allzu oft auf die AIDS-Prävention fokussiert, Familienplanung und Schwangerschaftsverhütung bleiben vernachlässigt. Alarmierend ist in diesem Zusammenhang, dass die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche bei Jugendlichen unter 20 Jahren seit Mitte der 90er Jahre in einigen Kantonen tendenziell wieder anzusteigen scheint. Das Angebot an Beratungsstellen für die Familienplanung ist völlig ungenügend und ausserdem zu wenig bekannt.<sup>30</sup>

### **Empfehlungen**

- Trotz LSB II werden Frauen beim Zugang zur Berufsbildung zu wenig gefördert. Es braucht gezieltere Instrumente und kontrollierte Mittelvergabe. Ausserdem soll Gender Mainstreaming in diesem sensiblen Bereich der Berufsbildung konsequenter angewandt werden.
- Die Anerkennung ausländischer Diplome und Hochschulabschlüsse muss auch für Nicht-EU-Angehörige bedeutend erleichtert werden.
- Das Bundesprogramm Chancengleichheit und das Bundesprogramm Nachwuchsförderung sind zu verlängern.
- Die Institutionalisierung von Gender Studies ist voranzutreiben.
- Ein- und Zweielternfamilien sind bei der Vergabe von Stipendien und Ausbildungsbeihilfen gleich zu behandeln.
- Ein Obligatorium der Sexualerziehung ist an allen Schulen einzuführen.

---

<sup>29</sup> IUMSP, Politiques et pratiques cantonales en matière de prévention VIH/SIDA et d'éducation sexuelle à l'école, Lausanne 2000

<sup>30</sup> Gemäss einer Erhebung der PLANeS aus dem Jahr 1996 gibt es etwa 90 100%-Stellen in der ganzen Schweiz. Zum Vergleich: In Deutschland ist pro 40'000 EinwohnerInnen eine Stelle vorgeschrieben, was für die Schweiz 180 Stellen ausmachen würde.

## **Artikel 11 CEDAW: Beseitigung der Diskriminierung im Berufsleben**

1. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten, insbesondere
  - a) das Recht auf Arbeit als unveräusserliches Recht jedes Menschen;
  - b) das Recht auf dieselben Arbeitsmöglichkeiten einschliesslich der Anwendung derselben Auswahlkriterien bei der Einstellung;
  - c) das Recht auf freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes, das Recht auf beruflichen Aufstieg, Arbeitsplatzsicherheit und alle Leistungen und Arbeitsbedingungen sowie das Recht auf Berufsausbildung und Umschulung, einschliesslich einer Lehre, der Berufsbildung und der ständigen Weiterbildung;
  - d) das Recht auf gleiches Entgelt, einschliesslich sonstiger Leistungen, und auf Gleichbehandlung bei gleichwertiger Arbeit sowie Gleichbehandlung bei der Bewertung der Arbeitsqualität;
  - e) das Recht auf soziale Sicherheit, insbesondere auf Leistungen bei Eintritt in den Ruhestand, bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und im Alter oder bei sonstiger Arbeitsunfähigkeit sowie das Recht auf bezahlten Urlaub;
  - f) das Recht auf Schutz der Gesundheit und auf Sicherheit am Arbeitsplatz, einschliesslich des Schutzes der Fortpflanzungsfähigkeit.
2. Um eine Diskriminierung der Frau wegen Eheschliessung oder Mutterschaft zu verhindern und ihr ein wirksames Recht auf Arbeit zu gewährleisten, treffen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen
  - a) zum – mit der Androhung von Sanktionen verbundenen – Verbot der Entlassung wegen Schwangerschaft oder Mutterschaftsurlaubs sowie der Diskriminierung aufgrund des Zivilstands bei Entlassungen;
  - b) zur Einführung des bezahlten oder mit vergleichbaren sozialen Vorteilen verbundenen Mutterschaftsurlaubs ohne Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes, des Dienstalters oder sozialer Zulagen;
  - c) zur Förderung der Bereitstellung der erforderlichen unterstützenden Sozialdienste, die es Eltern ermöglichen, ihre Familienpflichten mit ihren beruflichen Aufgaben und mit der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren, insbesondere durch Förderung der Errichtung und des Ausbaus eines Netzes von Einrichtungen zur Kinderbetreuung;
  - d) zur Gewährung besonderen Schutzes für Frauen während der Schwangerschaft bei Beschäftigungsarten, die sich als schädlich für Schwangere erwiesen haben.
3. Die Gesetze zum Schutz der Frau in den in diesem Artikel genannten Bereichen werden in regelmässigen Abständen anhand der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse überprüft und erforderlichenfalls geändert, aufgehoben oder erweitert.

## **Kommentar**

Diskriminierung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt heisst, ihren Zugang zu Ressourcen einzuschränken. Stossend ist insbesondere die Tatsache, dass noch immer keine Gesetzesgrundlage für einen bezahlten Mutterschaftsurlaub existiert. Der derzeit favorisierte Vorschlag hinkt immer noch hinter den europaweit geltenden Standards nach. Begrüssenswert sind dagegen die Bemühungen zur Einrichtung familienexterner Betreuungsmöglichkeiten,

die Frauen die Verbindung von Familienpflichten und beruflichen Pflichten erleichtern sollen. Das bald anlaufende Impulsprogramm wird den eklatanten Mangel an Betreuungsplätzen jedoch nicht beheben können.

*Recht auf (Teilzeit-)Arbeit (Ziff. 314–338 Schweizer Bericht)*

Trotz der Einführung des Gleichstellungsgesetzes GlG (Ziff. 314 ff.) und positiven gesellschaftlichen Veränderungen (z.B. steigendes Bildungsniveau von Frauen) haben Frauen im Erwerbsleben weiterhin mit Diskriminierungen zu kämpfen. Diese sind aber häufig indirekter Art und hängen mit den strukturellen Rahmenbedingungen zusammen (z.B. Betreuungsaufgaben, Segregation und Prekarisierung des Arbeitsmarktes). Strukturelle Ungleichheiten können nicht über das GlG, welches für das Prinzip «Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» steht, behoben werden. Dass die Gesetzesgrundlage zudem umgehbar ist, belegt ein im Jahr 2000 gefälltes Urteil. So rechtfertigte das Bundesgericht den tieferen Lohn einer Lehrerin für psychiatrische Krankenpflege mit dem neuen Erklärungsfaktor «Markt» (vgl. Ziff. 368–371 Schweizer Bericht). Das Bundesgericht rechtfertigte die Lohndifferenz von zehn Prozent gegenüber einem gewerblichen Berufsschullehrer mit der besseren Position des Mannes auf dem Arbeitsmarkt. Das Urteil löste breite Entrüstung aus.

Gemessen am Total der Beschäftigten stieg der Frauenanteil 2001 auf 42%. Werden aber die Beschäftigten auf Vollzeitstellen umgerechnet, erreicht die Frauenquote 2001 nur noch 37%, da 50% der Frauen teilzeitbeschäftigt sind (Männer 12%).<sup>31</sup> Der Trend zur weiblichen Teilzeitarbeit ist ungebrochen. Dass Teilzeitarbeit mit vielfältigen (indirekten) Diskriminierungsformen verbunden ist, wird in mehreren Gutachten von Gewerkschaften festgehalten (siehe auch Kommentar zur beruflichen Vorsorge). Daher lancierten diese die Volksinitiative «Für eine kürzere Arbeitszeit», welche explizit die Gleichstellung von Vollzeit- und Teilzeitarbeit einführen sollte. Der Initiativtext besagte, dass Teilzeitarbeitnehmende gegenüber Vollzeitarbeitnehmenden nicht diskriminiert werden dürfen. Dies gelte insbesondere für die Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, berufliche Aus- und Weiterbildung, Beförderung, Entlassung und Sozialversicherungen, inklusive berufliche Vorsorge. Die Initiative wurde jedoch vom Volk 2002 abgelehnt.

*Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung (Ziff. 339–342 und 410–411 Schweizer Bericht)*

Die Arbeitslosigkeit trifft Frauen stärker als Männer, dennoch fehlen frauenspezifische Arbeitsvermittlungsangebote.<sup>32</sup> Im Schweizer Aktionsplan zur Gleichstellung wird zwar gefordert, die frauenspezifische Beratung in den regionalen Arbeitsvermittlungszentren und die Weiterbildung des Beratungspersonals in Frauen- und Gleichstellungsfragen zu verbessern. Ein laufendes Forschungsprojekt, das die Praxis von regionalen Arbeitsvermittlungszentren untersucht, kommt jedoch zum vorläufigen Schluss, dass es kaum frauenspezifische

---

<sup>31</sup> BFS, Pressemitteilung vom 21.11.2002

<sup>32</sup> Mai 2001: 2.1% Männer gegenüber 1.4% Frauen

Beratungen und Informationen gibt. Die BeraterInnen seien nicht genügend für die Thematik sensibilisiert. Spezifische Beschäftigungsprogramme für Frauen beschränkten sich in den Kantonen häufig auf traditionelle Frauenarbeit.<sup>33</sup>

Statt Erleichterungen für den Einstieg von Frauen in die Erwerbsarbeit vorzusehen, ist die laufende Revision der Arbeitslosenversicherung vom Abbau der Taggelder für Erwerbslose geprägt. In der AVIG-Revision wurde die Situation erwerbsloser Frauen (fehlende Vereinbarkeit mit Betreuungspflichten, höhere Erwerbslosenquote usw.) nicht substantiell verbessert (ausser einer Verbesserung bei Mutterschaft wegen der fehlenden Mutterschaftsversicherung).<sup>34</sup>

Es ist zudem darauf zu achten, dass bei den von Bund und Kantonen ergriffenen beruflichen Förderungsmassnahmen Migrantinnen nicht diskriminiert werden. Ausländerinnen machen mehr als ein Drittel der als arbeitslos registrierten Frauen aus. Hier besteht noch grosser Handlungsbedarf, doch stehen wenig Instrumente bereit. Ein ermutigendes Beispiel ist das Lehrstellenprojekt 16+ zur Motivierung junger Frauen, ihre Berufswahl frei von rollenspezifischen Vorurteilen zu treffen. Als Teil des Projekts wird ein Vorbereitungsjahr für junge Migrantinnen angeboten.

#### *Entlöhnung (Ziff. 364–371 Schweizer Bericht)*

Die Frage der tiefen Frauenlöhne ist und bleibt eine zentrale Frage. In der Schweiz betrug die Differenz zwischen Frauen- und Männerlöhnen im Jahr 2000 21.3%, was monatlich einen Lohnunterschied von Fr. 1'194.– ausmacht. In der öffentlichen Verwaltung beträgt die Lohndifferenz in der Bundesverwaltung 10.5%, auf Kantonsebene 21.1%. Studien haben gezeigt, dass Lohndiskriminierung zum allergrössten Teil nicht auf objektive Faktoren wie z.B. Ausbildungsniveau zurückzuführen ist.<sup>35</sup> Häufig handelt es sich um indirekte Lohndiskriminierungen. Entsprechende Analysen sollten weitergeführt und indirekte Diskriminierungsmechanismen aufgezeigt werden. Eine 2000 erschienene Studie zeigt, dass sich insbesondere die Ehe negativ auf den Frauenlohn auswirkt: Männer verdienen nach der Eheschliessung mehr, während der Lohn der Frauen sinkt. So ist es für Frauen – im Gegensatz zu Männern – ausserordentlich schwierig, Kinder zu haben und ein gutes Einkommen zu erzielen.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Chantal Magnin, Chance oder Zumutung? Eine soziologische Untersuchung der Praxis von regionalen Arbeitsvermittlungszentren – unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte, NFP 45 (Zwischenbericht unter [www.sozialstaat.ch](http://www.sozialstaat.ch))

<sup>34</sup> Die derzeit geltende Regelung wirkt sich bei Frauenarbeitslosigkeit ungleich härter aus. Siehe dazu: Béatrice Despland, EBG (Hrsg.), Familienarbeit und Arbeitslosenversicherung – ein Widerspruch? Basel 2001

<sup>35</sup> EBG, BFS, Auf dem Weg zur Lohngleichheit, Vergleich der Frauen- und Männerlöhne anhand der Lohnstrukturerhebungen von 1994 und 1996, Kurzfassung 2000

<sup>36</sup> Tobias Bauer, Die Familienfalle, 2000

Diverse Studien haben die Problematik der tiefen Frauenlöhne in frauendominierten, so genannten frauentypischen Branchen analysiert.<sup>37</sup> Im Rahmen der gewerkschaftlichen Mindestlohnkampagne werden die tiefen Löhne, die vor allem Frauen betreffen, thematisiert und als erster Schritt Mindestlöhne von Fr. 3'000.– netto (13 Monatslöhne) gefordert. Gleichzeitig soll über den Weg von Gesamtarbeitsverträgen die Situation der Frauenlöhne verbessert werden. Eine Analyse der Gleichstellung in Gesamtarbeitsverträgen im Jahr 2001 wurde erstellt. Diese zeigt noch grossen Handlungsbedarf – aber auch -potential.<sup>38</sup>

Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass Leistungslöhne Frauen besonders diskriminieren und Lohntransparenz und Lohnvergleiche verunmöglichen. Die Studie «Wenn zwei das Gleiche tun... diskriminierungsfreie Personalbeurteilung» bestätigt die negativen Erfahrungen bei den Leistungslöhnen. Sie deckt neue Diskriminierungspotentiale für Frauen (indirekte Diskriminierungen, fehlende Transparenz) auf und zeigt Wege für diskriminierungsfreie Personalbeurteilungen.<sup>39</sup> Arbeitsplatzbewertungssysteme mit geschlechtsunabhängigen Kriterien sollen Lohndiskriminierung entgegenwirken.<sup>40</sup> Die Erfahrungen aus Lohnklagen zeigen jedoch, dass deren Anwendung in der Praxis sehr komplex ist. Zentral ist die Frage, wie die einzelnen Kriterien gewichtet werden.

#### *Recht auf soziale Sicherheit (Ziff. 374–398 Schweizer Bericht)*

Durch die 10. AHV-Revision (Ziff. 374–392) sind einige Gleichstellungsforderungen erfüllt worden, insbesondere durch die Schaffung eines unabhängigen Rentenanspruchs der Frau, durch das so genannte «Splitting», mit welchem das während der Ehe erzielte Familieneinkommen je zur Hälfte den Einzelkonten der Ehegatten gutgeschrieben wird, und durch die Einführung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, welche dem für die Berechnung der Rente massgeblichen Einkommen zugerechnet werden. Im Gegenzug wurde allerdings das Pensionierungsalter der Frauen erhöht. Die laufende 11. AHV-Revision, welche vor allem im Zeichen der Konsolidierung der Finanzierung steht, sieht nun bis 2009 die völlige Angleichung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre vor. Die Millionen, welche damit gespart werden, sollen umgekehrt für die Flexibilisierung des Rentenalters ausgegeben werden. Gerade diese frühzeitige Pensionierung werden sich allerdings viele Frauen nicht leisten können: Frauen arbeiten zu niedrigeren Löhnen und in unsicheren Arbeitsverhältnissen, wie Teilzeitarbeit, befristeten Anstellungen oder Arbeit auf Abruf. Die Frauen stellen in der

---

<sup>37</sup> BfG (Hrsg.), Qualifikation: Flexibel, Eine Analyse im Niedriglohnbereich am Beispiel von 7 Zürcher Firmen, Zürich 2001, Tobias Bauer, Wie aussagekräftig sind die offiziellen Lohnerhebungen für den Detailhandel? Kurzauswertung der Lohnstrukturerhebung 1996 und der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1995, im Auftrag der Gewerkschaft VHTL, Bern 1999, Tobias Bauer, Lohnstruktur und Lohnentwicklung im Detailhandel und Gastgewerbe, Eine Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991–98 im Auftrag der Gewerkschaft unia, Bern 1999

<sup>38</sup> Lilian Fankhauser, Verankerte Gleichstellung? Eine branchenübergreifende Gleichstellungsanalyse von Gesamtarbeitsverträgen, SGB-Dossier Nr. 15, 2002

<sup>39</sup> Kathrin Arioli, Die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes auf öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse, Basel 1999

<sup>40</sup> Das Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA (Arbeitsbewertungssystem nach Katz und Baitsch, 1996) trägt der Gleichstellung Rechnung.

Schweiz 44% der erwerbstätigen Bevölkerung, verrichten 37% der gesamten Erwerbsarbeit, erhalten aber nur 31% der gesamten Lohnsumme. 42% der erwerbstätigen Frauen haben (nur zum Teil aufgrund ihrer niedrigeren Pensen) einen Lohn von höchstens 3'000 Franken monatlich, was bei Männern nur auf 10% zutrifft. Die formelle Gleichstellung soll auch bezüglich der Witwen- bzw. Witwerrenten vollzogen werden, indem die Witwenrenten den Witwerrenten angepasst, das heisst massiv gekürzt werden. Generell entsteht der Eindruck, dass das Anliegen, die finanzielle Situation der AHV zu verbessern, auf Kosten der Gleichstellung der Frauen gelöst werden soll.

Das niedrige Einkommen von Frauen wirkt sich insbesondere negativ auf die berufliche Vorsorge aus.<sup>41</sup> Da ArbeitnehmerInnen, die weniger als 24'720 Franken pro Jahr verdienen, nicht obligatorisch in berufliche Vorsorgeeinrichtungen gelangen, wird angenommen, dass etwa die Hälfte aller Frauen keine Pensionskasse hat.<sup>42</sup> Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Revision der beruflichen Vorsorge (Ziff. 393–398) wird über eine Senkung der Einkommensschwelle für die Aufnahme in eine berufliche Vorsorgeeinrichtung von Fr. 24'720.– auf neu Fr. 18'540.– verhandelt. Diese geringfügige Senkung kann bei Wenigverdienenden, in der Mehrheit Frauen, dazu führen, dass die Bezugsberechtigung für Zusatzleistungen zur AHV erlischt. Damit fallen auch die mit diesem Anspruch verbundenen sozialen Erleichterungen dahin, insbesondere die Steuerbefreiung. Würde der Koordinationsabzug abgeschafft oder zumindest deutlich gesenkt und proportional zum Beschäftigungsgrad gestaltet, würde dies einer Mehrheit von Frauen (und teilzeiterwerbstätigen Ehemännern) den Eintritt in die zweite Säule ermöglichen. Die berufliche Vorsorge tendiert dazu, das Rentensystem zu individualisieren und das Solidaritätsprinzip, auf dem die AHV beruht, zu untergraben. Diese berücksichtigt und anerkennt immerhin einen gewissen Teil der gesellschaftlich unbedingbaren Arbeitsleistungen, die vor allem von Frauen unentgeltlich erbracht werden.

#### *Bezahlter Mutterschaftsurlaub (Ziff. 428, 429 Schweizer Bericht)*

Die Schweiz hat vor 57 Jahren den Auftrag für einen geregelten Mutterschaftsschutz in der Verfassung verankert. Ein Gesetz hat sie bis heute nicht eingeführt. Die vom Bundesrat eingebrachten Revisionen des Obligationenrechts sind absolut unzureichend und erfüllen den Anspruch an die finanzielle Absicherung der Mutterschaft in keiner Weise.<sup>43</sup> In der politischen Debatte stehen sie zurzeit denn auch im Hintergrund. Die parlamentarische Initiative Triponez 01.426, welche für erwerbstätige Frauen über die Erwerbsersatzordnung eine Lohnabgabe vorsieht, dominiert derzeit die Debatte und entspricht eher der von uns angestrebten Richtung. Der Kreis der entschädigungsberechtigten Personen bei der EO wird auf Mütter ausgedehnt, die während der Schwangerschaft als Arbeitnehmerin oder als Selbstständigerwerbende versichert waren. Die Erwerbsersatzentschädigung wird während 14

---

<sup>41</sup> EKF, Erste Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (erste BVG-Revision), Vernehmlassungsverfahren, 1999, f, Frauenfragen, 1.1999, S. 15–16

<sup>42</sup> Anne-Catherine Menétrey, Den realen Benachteiligungen der Frauen Rechnung tragen, in Femco (Hrsg.), Zukunft der AHV – Perspektiven aus feministischer Sicht, Nr. 1, S. 13 ff., 2001

<sup>43</sup> EFK, Revision des Obligationenrechts (Mutterschaftsurlaub) Stellungnahme der EKF, 2001, f, Frauenfragen, Nr. 2.2001

Wochen gewährt. Die Grundentschädigung wird auf 80% des durchschnittlichen Erwerbseinkommens festgelegt. Aber auch diese Variante hinkt im europäischen Vergleich weit hinter ausländischen Lösungen für einen bezahlten Mutterschaftsurlaub nach.

Eine Mutterschaftsversicherung, die diesen Namen verdient, muss jedoch während mindestens 16 Wochen ein Einkommen zu 100% sicherstellen. Die Finanzierung muss so geregelt werden, dass sie Frauen auf dem Arbeitsmarkt nicht diskriminiert. Zudem erachten wir die Einrichtung eines Elternurlaubes, welcher wahlweise von der Mutter und/oder dem Vater innerhalb einer zu definierenden Rahmenfrist bezogen werden kann, als ebenfalls dringlich.

### *Familienexterne Kinderbetreuung (Ziff. 441–446 Schweizer Bericht)*

Immer noch bestehen viel zu wenig Betreuungseinrichtungen für Kinder. Das durch die parlamentarische Initiative Fehr Jacqueline 00.403 initiierte Impulsprogramm für die Schaffung von Betreuungsplätzen sollte hier zum Tragen kommen. Die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel sind Gegenstand von Verhandlungen. Sie geraten jedoch bei den gegenwärtigen Sparübungen des Bundes unter Druck. Die Betreuungsangebote sind in der Zuständigkeit der Gemeinden und Kantone und müssen dort sukzessive ausgebaut werden. Es muss sichergestellt werden, dass diese Gelder von den Gemeinden auch tatsächlich beansprucht werden. Gleichzeitig müssen aber die Arbeitsbedingungen für die Betreuungsberufe (traditionelle Frauenberufe) verbessert werden, damit überhaupt genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht.<sup>44</sup> Der UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat diese Initiative im Mai 2002 zwar begrüsst, gleichzeitig aber mit Besorgnis zur Kenntnis genommen, dass das bestehende Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen weit davon entfernt ist, den Bedürfnissen zu entsprechen (CRC/C/15/Add. 182, Ziff. 34 und 35).

### **Empfehlungen**

- Lohndiskriminierungen müssen auf allen Ebenen angegangen werden. Insbesondere müssen Teilzeitarbeit und Vollzeitarbeit gleichgestellt werden.
- Frauen und insbesondere Ausländerinnen sind von Arbeitslosigkeit in erhöhtem Masse betroffen. Fördermassnahmen und frauenspezifische Arbeitsvermittlungsangebote sind notwendig.
- Etwa die Hälfte aller Frauen hat keine berufliche Vorsorge. Als Lösung schlagen wir die Abschaffung des Koordinationsabzugs vor.
- Noch immer fehlt eine gesetzliche Grundlage für einen bezahlten Mutterschaftsurlaub.
- Trotz dem Impulsprogramm für die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen wird der Bedarf an Einrichtungen nicht gedeckt werden können. Zusätzliche Massnahmen sind notwendig.

---

<sup>44</sup> EKF, Die Gesundheits- und Sozialberufe und das neue Berufsbildungsgesetz, 2002, f, Frauenfragen, Nr. 1.2002

## **Artikel 13 CEDAW: Diskriminierung in anderen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens**

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in anderen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, um der Frau nach dem Gleichheitsgrundsatz die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten, insbesondere

- a) das Recht auf Familienbeihilfen;
- b) das Recht, Bankdarlehen, Hypotheken und andere Finanzkredite aufzunehmen;
- c) das Recht auf Teilnahme an Freizeitbeschäftigungen, Sport und allen Aspekten des kulturellen Lebens.

### **Kommentar**

Trotz des allgemeinen Wohlstands in der Schweiz gibt es in der Schweiz ein beachtliches Gefälle zwischen privilegierten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Bis zu 10% der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze. Hinzu kommen viele Menschen, die knapp über dem Existenzminimum leben. Am schlechtesten stehen Migrantinnen, kinderreiche Familien, Alleinerziehende sowie Angestellte in den frauentypischen Verkaufs- und Dienstleistungsberufen da.<sup>45</sup>

#### *Frauenarmut (Ziff. 521–525 Schweizer Bericht)*

In der Schweiz sind die Alleinerziehenden übermässig von Armut betroffen. Alleinerziehende machen nicht nur den höchsten Anteil an Working Poor aus, sie stehen auch bei den Vollzeit-Working Poor mit einer Quote von gut 42% an der Spitze.<sup>46</sup> Tieflohn, Kinder und Erhöhung der Lebenshaltungskosten durch stark steigende Zwangsabgaben sind die hauptsächlichsten Risiken, trotz Erwerbstätigkeit arm zu sein. Grosse Belastungen stellen Krankenkassenprämien, Mietzins und Steuern dar. Arme Haushalte werden immer noch in erheblichem Ausmass bei den Staatsteuern zur Kasse gebeten. Working Poor zahlen je nach Familiensituation durchschnittlich direkte Steuern im Umfang von 5.4% bis 7.1% ihres Bruttoeinkommens. Ursache der dramatische Zunahme der Working Poor-Quote bei Alleinerziehenden und grossen Zweielternfamilien in den neunziger Jahren ist die Tatsache, dass es sich um Familien handelt, deren Möglichkeiten begrenzt sind, ihre finanzielle Situation durch Steigerung des Erwerbsumfangs zu verbessern. Alleinerziehende Frauen sind besonders auf flexible Arbeitsverhältnisse angewiesen, deren Arbeitszeiten ihrem Kinderbetreuungsarrangement entgegenkommen. Diese gehören aber sehr oft zum Niedriglohnbereich. Sie können aber, auch wenn sie finanziell darauf angewiesen wären, dem Betrieb nur wenig Flexibilität für Zusatzeinsätze bieten, und sie müssen auch negative Auswirkungen

---

<sup>45</sup> BFS, Pressemitteilung vom 4.11.2002

<sup>46</sup> Die Alleinerziehenden sind 1999 zu 29%, die Gesamtbevölkerung zu 7.5% Working Poor. Haushalte mit zu tiefem Einkommen bei mindestens 36 Stunden wöchentlicher Erwerbstätigkeit gelten als Vollzeit-Working Poor. Mehr dazu: Elisa Streuli, Tobias Bauer, Working poor in der Schweiz, Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage, Info social Nr. 5, BFS, Neuchâtel 2001

des Arbeitsverhältnisses wie unfreiwillige Einsatzreduktionen akzeptieren.<sup>47</sup> So erhöhte sich die Anzahl der Alleinerziehenden unter den Sozialhilfebezügerinnen im Jahr 2001 nach einem deutlichen Anstieg im Jahr 2000 noch einmal um 1,6 Prozentpunkte.<sup>48</sup>

Das bestehende System von Alimentenbevorschussung und -inkasso (Ziff. 525) hilft gerade denen am wenigsten, die Unterstützung besonders dringend brauchen: Ohne vertraglich oder vom Richter festgelegte Alimente gibt es keine Bevorschussung, und die Vorschüsse dürfen nicht höher sein als die festgelegten Alimente. Diese sind jedoch oft so niedrig, dass sie nur einen Bruchteil der Lebenshaltungskosten des Kindes decken.<sup>49</sup> Alimenteninkasso und -bevorschussung sind zudem kantonale unterschiedlich geregelt, was zu einer ungleichen Behandlung der Betroffenen führt. Manche Kantone kennen Einkommensgrenzen für die Bevorschussung von Kinderalimenten. Wenn eine alleinerziehende Mutter also ihren Erwerbsumfang steigert, um mit einem höheren Einkommen den Lebensunterhalt ihrer Familie besser zu sichern, läuft sie in manchen Kantonen Gefahr, dass die Bevorschussung der Kinderalimente eingestellt wird. Auf der anderen Seite steigen wegen der vermehrten Erwerbstätigkeit die Kinderbetreuungskosten und wegen des höheren Einkommens die Steuern: Ein Teufelskreis, der den Ausstieg aus finanziellen Notlagen unmöglich macht.

#### *Sozialhilfe und Armutsbekämpfung (Ziff. 526–528 Schweizer Bericht)*

Ein Sozialversicherungsschutz für alle Kinder in Einelternfamilien, zu deren Lebensunterhalt der andere Elternteil nicht oder ungenügend beiträgt, fehlt. Dies trägt wesentlich zum Armutsrisiko alleinerziehender Frauen bei. Hier besteht eine mit der Konvention über die Rechte des Kindes nicht vereinbare Ungleichbehandlung von Kindern, für die ein verstorbener Elternteil nicht aufkommt und die Sozialversicherungsleistungen erhalten, gegenüber Kindern, die aus anderen Gründen in einer Einelternfamilie leben und keinen entsprechenden Schutz geniessen. Diese Diskriminierung bringt für ledige, geschiedene und getrennt lebende Alleinerziehende eine entsprechende finanzielle Mehrbelastung mit sich.

Alleinerziehende können zunehmend weniger auf staatliche Unterstützung zählen. Ein Beispiel für die härtere Gangart bei der Ausrichtung von Sozialhilfe ist die Teilabschaffung der «Zuschüsse nach Dekret» im Kanton Bern. Diese erlauben eine unkomplizierte Sozialhilfeleistung an minderbemittelte Personen und Familien, die keiner besonderen Betreuung bedürfen und unverschuldet in wirtschaftliche Bedrängnis geraten sind. Seit Sommer 1998 werden die Zuschüsse nur noch an AHV- und IV-Bezügerinnen ausgerichtet. Alleinerziehende und Ausgesteuerte, die 13% und 4% der BezügerInnen ausmachten, wurden ausgeschlossen.

---

<sup>47</sup> BfG (Hrsg.), Qualifikation: Flexibel, Eine Analyse im Niedriglohnbereich am Beispiel von 7 Zürcher Firmen, Zürich 2001

<sup>48</sup> Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2001, im Auftrag der Schweizer Städteinitiative «Ja zur sozialen Sicherung»

<sup>49</sup> Der durchschnittliche Unterhaltsbedarf für ein Einzelkind bis zu 6 Jahren beträgt 1'190 Franken im Monat und dies ohne Betreuungskosten, die bei einer Erwerbstätigkeit Alleinerziehender notgedrungen anfallen. Empfehlungen zur Bemessung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder des Amtes für Jugend- und Berufsberatung des Kantons Zürich, 2000

### *Familienzulagen (Ziff. 532–535 Schweizer Bericht)*

Ergänzungsleistungen sind zwar einkommensabhängig, aber mit einem Rechtsanspruch verbunden. Sie sind deshalb eine Verbesserung gegenüber der Abhängigkeit von Sozialhilfe. Gegen die Armut Alleinerziehender müssen aber zunächst Massnahmen zum Tragen kommen, die sich an den spezifischen Ursachen ihrer Notlagen orientieren. Die Evaluation der Ergänzungsleistungen für bedürftige Familien im Kanton Tessin zeigt, dass dieses Modell rund drei Vierteln der Paarhaushalte, aber nur knapp der Hälfte der Alleinerziehenden zur Deckung des Existenzbedarfs verhilft. Die Gründe dafür sind das tiefere Ausgangseinkommen der Alleinerziehenden und die Tatsache, dass sie häufiger nur ein Kind haben, das System aber Mehrkindfamilien bevorzugt.<sup>50</sup> Für Alleinerziehende ist es zentral, dass Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso auf Bundesebene geregelt und ein existenzsicherndes Grundeinkommen für alle Kinder in Einelternfamilien, zu deren Lebensunterhalt der andere Elternteil nicht oder nicht genügend beiträgt, eingeführt werden. Primär müssen Diskriminierungen abgeschafft und der finanzielle Ausfall des andern Elternteils ausgeglichen werden. Wenn dies nicht ausreicht, müssen die Ergänzungsleistungen, die zur Entlastung armer Familien generell angestrebt werden, zum Zug kommen. Dabei müssen die deutlich höheren Kosten des ersten Kindes bei Alleinerziehenden berücksichtigt werden.

#### **Empfehlungen**

- Um den stark von Armut betroffenen alleinerziehenden Frauen wirksam zu helfen, müssen Alimenteninkasso und -bevorschussung auf Bundesebene geregelt und stärker an den Bedürfnissen von Einelternfamilien ausgerichtet werden.
- Ein Sozialversicherungsschutz für alle Kinder in Einelternfamilien, zu deren Lebensunterhalt der andere Elternteil nicht oder ungenügend beiträgt, ist einzuführen.

#### **Artikel 14 CEDAW: Besondere Probleme der Frauen auf dem Lande**

1. Die Vertragsstaaten berücksichtigen die besonderen Probleme der Frauen auf dem Lande und die wichtige Rolle dieser Frauen für das wirtschaftliche Überleben ihrer Familien, einschliesslich ihrer Arbeit in nichtmonetären Wirtschaftsbereichen und treffen alle geeigneten Massnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen dieses Übereinkommens auch auf Frauen in ländlichen Gebieten Anwendung finden.
2. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in ländlichen Gebieten, um dafür zu sorgen, dass sie gleichberechtigt mit dem Mann an der ländlichen Entwicklung und an den sich daraus ergebenden Vorteilen teilhaben kann, und gewährleisten ihr insbesondere das Recht auf
  - a) Mitwirkung – auf allen Ebenen – an der Aufstellung und Durchführung von Entwicklungsplänen;

---

<sup>50</sup> Eveline Hüttner, Tobias Bauer, Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen, Bericht zuhanden der EKF, 2002

- b) Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten, einschliesslich Aufklärungs- und Beratungsdiensten und sonstigen Einrichtungen auf dem Gebiet der Familienplanung;
- c) unmittelbare Leistungen aus Programmen der sozialen Sicherheit;
- d) schulische und ausserschulische Ausbildung und Bildung jeder Art, einschliesslich funktioneller Alphabetisierung, sowie die Nutzung aller Gemeinschafts- und Volkshilfseinrichtungen, insbesondere zur Erweiterung ihres Fachwissens;
- e) Organisierung von Selbsthilfegruppen und Genossenschaften zur Erlangung wirtschaftlicher Chancengleichheit durch selbstständige oder unselbstständige Arbeit;
- f) Teilnahme an allen Gemeinschaftsbetätigungen;
- g) Zugang zu landwirtschaftlichen Krediten und Darlehen, Vermarktungseinrichtungen und geeigneten Technologien sowie Gleichbehandlung im Rahmen von Boden- und Agrarreformen und ländlichen Umsiedlungsaktionen;
- h) angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen.

Die Schweizer Landwirtschaft befindet sich im Umbruch. Die typische Bäuerin, welche hauptberuflich auf dem Bauernhof beschäftigt ist, wird nur noch selten angetroffen. Immer mehr arbeiten die Bäuerinnen in ihrem Erstberuf weiter, oft weil ihr finanzieller Zustupf nötig ist, manchmal aber auch weil sie es wünschen. Nach neusten Umfragen arbeiten etwa 50% aller Bäuerinnen teilweise ausser Hof.<sup>51</sup> Die Buchhaltung und Administration des Hofes bleiben dennoch häufig in ihren Händen. Zudem bauen Frauen häufig einen neuen Betriebszweig vor allem im Direktverkauf oder Richtung Agro-Tourismus und Gästebetreuung selbstständig auf. Diese Diversifizierung führt oft zu körperlicher und psychischer Überbelastung. Zeitmangel und Müdigkeit durch Überarbeitung hindern viele Bäuerinnen daran, von den Bildungsangeboten Gebrauch zu machen. Die Bäuerinnenausbildung ist jedoch den veränderten Verhältnissen in der Landwirtschaft angepasst worden. Es steht eine modulare Ausbildung zur Verfügung, welche in den meisten Fällen als zweite Ausbildung gemacht wird. Die Module stehen auch Nichtbäuerinnen offen. Es können auch nur einzelne Module besucht werden, welche den Frauen in ihrer täglichen Arbeit zugute kommen.

Bäuerinnen wird nach wie vor ein eigenständiger Berufsstatus aberkannt. Der Hof gehört in den meisten Fällen dem Ehemann, weshalb sich alles in seinem Namen abwickelt. Der Bäuerin kommt der Status einer nichterwerbstätigen Hausfrau zu. Frauenorganisationen sind deshalb aktiv geworden: Eine von der Beratung und dem Schweizerischen Landfrauenverband aufgestellte Projektgruppe hat deshalb das Projekt «Bewusst Bäuerin sein» ausgearbeitet. Diese umfassende Arbeit soll den Ehepaaren helfen, die für sie beste Lösung zu finden, damit die Bäuerinnen rechtlich besser abgesichert sind (z.B. Betriebsgemeinschaft, Arbeitsvertrag mit dem Ehemann oder Eintrag als Selbstständigerwerbende). Mit der Anerkennung der beruflichen Tätigkeit der Bäuerin würden viele Probleme vor allem hinsichtlich der Altersvorsorge gelöst.

---

<sup>51</sup> BLW, Die Rolle der Frauen in der Landwirtschaft, Bern 2002

Die Einstufung des Betriebs in Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb wird nach dem Landwirt bestimmt ohne die Tätigkeiten der Bäuerin zu berücksichtigen. Dies zeigt, dass die Ehegatten auf dem Betrieb nicht als gleichwertige Partner betrachtet werden. Dies führt unter anderem dazu, dass Darlehen nur an den Betriebsleiter gewährt werden. Eine Bäuerin, die eine Diversifizierung durch einen neuen Produktionszweig anstrebt, kann keine Kredite aufnehmen.

### **Empfehlungen**

- Bäuerinnen müssen als Berufsfrauen anerkannt werden.
- Bäuerin und Bauer sollen auf dem Betrieb als gleichwertige PartnerInnen anerkannt werden.

## **Artikel 16 CEDAW: Beseitigung der Diskriminierung in Ehe- und Familienfragen**

1. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Ehe- und Familienfragen und gewährleisten auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere folgende Rechte:
  - a) gleiches Recht auf Eheschliessung;
  - b) gleiches Recht auf freie Wahl des Ehegatten sowie auf Eheschliessung nur mit freier und voller Zustimmung;
  - c) gleiche Rechte und Pflichten in der Ehe und bei deren Auflösung;
  - d) gleiche Rechte und Pflichten als Eltern, ungeachtet ihres Familienstands, in allen ihre Kinder betreffenden Fragen; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;
  - e) gleiches Recht auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen, Bildungseinrichtungen und Mitteln;
  - f) gleiche Rechte und Pflichten in Fragen der Vormundschaft, Pflegschaft, Personen- und Vermögenssorge, Adoption von Kindern oder ähnlichen Rechtseinrichtungen, soweit das innerstaatliche Recht derartige Rechtsinstitute kennt; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;
  - g) die gleichen persönlichen Rechte als Ehegatten, einschliesslich des Rechts auf Wahl des Familiennamens, eines Berufs und einer Beschäftigung;
  - h) gleiche Rechte beider Ehegatten hinsichtlich des Eigentums an Vermögen und dessen Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung sowie der Verfügung darüber, gleichviel ob unentgeltlich oder gegen Entgelt.
2. Die Verlobung und Eheschliessung eines Kindes haben keine Rechtswirksamkeit; es werden alle erforderlichen Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen ergriffen, um ein Mindestalter für die Eheschliessung festzulegen und die Eintragung der Eheschliessung in ein amtliches Register zur Pflicht zu machen.

## Kommentar

Das revidierte Scheidungsrecht hat hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter einige Verbesserungen gebracht. Dennoch führt eine Scheidung oft zu einer Benachteiligung der haushaltführenden und kinderbetreuenden Ehegattin.

### *Scheidung (Ziff. 598–601 Schweizer Bericht)*

Bei der Auflösung der Ehe durch Scheidung (Ziff. 601) erleben die haushaltführenden und kinderbetreuenden Ehegatten, in der Regel die Frauen, bei der Festlegung von Unterhaltsbeiträgen eine Diskriminierung. Der Gesetzgeber hat es abgelehnt, eine Bestimmung in das revidierte Scheidungsrecht aufzunehmen, nach der bei ungenügenden Mitteln ein allfälliger Fehlbetrag angemessen auf beide Parteien verteilt wird. Diese Diskriminierung ist eine der spezifischen Ursachen für das hohe Armutrisiko insbesondere alleinerziehender Frauen. Erste Erfahrungen mit dem neuen Scheidungsrecht zeigen, dass zunehmend die Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen und nicht mehr die Bedürfnisse der Unterhaltsberechtigten bei der Festsetzung von Alimenten berücksichtigt werden.<sup>52</sup> Die unter dem alten Recht öfters geübte Praxis, trotz kleinem Einkommen maximale Kinderalimente zu verfügen, die dann bevorschusst wurden, verliert an Bedeutung. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass geschiedene Väter ihre wirtschaftliche Lage oft schlechter einschätzen, als sie ist.<sup>53</sup>

Bei der beruflichen Vorsorge beanspruchen Frauen im Scheidungsfall häufig nicht den ihnen laut Gesetz zustehenden hälftigen Anteil der Austrittsleistungen. Eine Studie zeigt, dass Frauen in etwa einem Drittel der Fälle ganz auf eine Teilung der Austrittsleistungen verzichten (Ziff. 598). Selbst wenn geteilt wird, geschieht dies nur selten wirklich hälftig. Meist wird nicht die ganze Ehedauer berücksichtigt, so dass die Frauen weniger erhalten, als ihnen zusteht. Möglich ist dies, weil sie zu wenig auf ihr Recht pochen, die Anwälte ihre Klientinnen schlecht vertreten und die Gerichte die Einhaltung des Teilungsgrundsatzes nicht genügend überprüfen.<sup>54</sup>

### *Rechte und Pflichten hinsichtlich Kinder (Ziff. 604–607 Schweizer Bericht)*

Im Gegensatz zur Zuteilung der elterlichen Sorge wird der elterlichen Unterhaltspflicht, die in der Regel der Vater übernimmt, kaum Beachtung geschenkt. Der Beistand, der für das Kind im Scheidungsprozess seiner Eltern ernannt werden kann, hat keine Kompetenzen in diesem Bereich. Väter ihrerseits erhalten keine Unterstützung, um ihre Unterhaltspflicht für die Kinder wahrnehmen zu können. So werden Alimentenverpflichtungen nicht in die

---

<sup>52</sup> Das neue Scheidungsrecht wird von vielen kritisiert. Zeitschrift für Sozialhilfe Nr 4, April 2001, S. 49

<sup>53</sup> L. Decurtins, Gekränkt, ausgenommen und ausgeschlossen, Trennung und Scheidung aus der Perspektive des Mannes, NZZ Nr. 87, 14.04.2001

<sup>54</sup> Margareta Lauterburg, Katerina Baumann, Evaluation Vorsorgeausgleich – Teilung der zweiten Säule im neuen Scheidungsrecht, NFP 45 Sozialstaat Schweiz, Zwischenbericht 2002

Berechnung von Sozialhilfeleistungen einbezogen. Die elterliche Unterhaltspflicht ist jedoch vorrangig für das Interesse des Kindes, umfasst doch der Unterhalt alles, was das Kind für sein Leben und seine Entfaltung braucht (Art. 302 Abs. 1 ZGB). Unter diesen Umständen erstaunt es nicht, dass viele geschiedene Väter Alimentenzahlungen als unangemessene Belastung empfinden. Dementsprechend schätzen sie ihre finanzielle Lage weit schlechter ein, als sie tatsächlich ist. Bei der elterlichen Unterhaltspflicht unverheirateter Eltern bestehen die gleichen Probleme wie im Falle geschiedener Eltern.

#### *Wahl des Familiennamens (Ziff. 609, 610 Schweizer Bericht)*

Eine der verbleibenden gesetzlichen Ungleichbehandlungen, nämlich die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Wahl des Familiennamens, ist erst kürzlich gescheitert, da sich National- und Ständerat nicht einigen konnten. Zu Divergenzen kam es bei der Neuregelung des Familiennamens im Zivilgesetzbuch. Die Vormundschaftsbehörde soll zudem entscheiden, wenn sich verheiratete Eltern über den Familiennamen ihrer Kinder nicht einigen können.

#### **Empfehlungen**

- Das Scheidungsrecht dahingehend revidieren, dass im Falle ungenügender Mittel bei der Festlegung von Unterhaltsbeiträgen ein allfälliger Fehlbetrag angemessen auf beide Parteien verteilt wird.
- Alimentenverpflichtungen in die Berechnung von Sozialhilfeleistungen integrieren.
- Die Gleichberechtigung bei der Wahl des Familiennamens realisieren.

## Abkürzungsverzeichnis

ALV	Arbeitslosenversicherung
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung
AuG	Ausländergesetz (Entwurf)
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BfG	Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich
BFS	Bundesamt für Statistik
BFT	Botschaft für Bildung, Forschung und Technologie
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BV	Bundesverfassung
CCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II)
CESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I)
CodEG	Gleichstellungskommission des Vereins Schweizer Studierender
CRUS	Rektorenkonferenz
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EBG	Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann
ECAP	Berufs-, Weiterbildungs- und Forschungsinstitut
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen ErziehungsdirektorInnen
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FIZ	Fraueninformationszentrum
GIG	Gleichstellungsgesetz
IUMSP	Institut universitaire de médecine sociale et préventive (Lausanne)
LSB	Lehrstellenbeschluss
MERS	Verein Menschenrechte Schweiz
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NFS	Nationaler Forschungsschwerpunkt
PLANeS	Schweizerische Stiftung für sexuelle und reproduktive Gesundheit
RAV	Regionale Arbeitsvermittlung
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
Sosf	Solidarité sans frontières
SRG	Schweizerische Radio- und Fernseh-Gesellschaft
SSM	Schweizerisches Syndikat Medienschaffender
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
TaV	Teilautonome Volksschule
VSS	Verein Schweizer Studierender