

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

Kurzfassung einer Studie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen

Die Gesamtfassung der Studie finden Sie in diesem Heft auf S. 43–72.

VON ERIKA SCHLÄPPI

**Abstrakt, praxisfern, kein Handlungsbedarf in der Schweiz – das sind gängige Vorurteile, wenn es um die Menschenrechte geht. Dieser Artikel zeigt die Aktualität und das Potenzial völkerrechtlicher Standards für die Gleichstellungspolitik auf und präsentiert neue Aktionslinien für die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz.**

## 1. Einleitung: Warum diese Studie?

Die unterschiedliche Situation von Frauen und Männern und die Geschlechterbeziehungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik werden heute überall auf der Welt kontrovers diskutiert. Auch in der internationalen Staatengemeinschaft steht das Verhältnis zwischen den Geschlechtern in verschiedenen Lebensbereichen auf der Tagesordnung. Die internationale Debatte um Frauenrechte, Menschenrechte und Geschlechterdiskriminierung hat in den letzten Jahren eine Dynamik entwickelt, die in der Schweiz jedoch nur teilweise wahrgenommen worden ist.

Die schweizerische Frauenbewegung orientierte sich vor allem in den 1970er und 1980er Jahren an internationalen Trends. So war etwa der schweizerische Frauenkongress von 1975, der am Anfang der Verfassungsinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» stand, vor allem als schweizerischer Beitrag zum internationalen Jahr der Frau konzipiert. Trotz des grossen Einsatzes einiger Frauenorganisationen rund um die Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995 ist der internationale Bezugsrahmen in der schweizerischen Debatte in den letzten Jahren eher in den Hintergrund gerückt. Viele Frauen und Männer, die sich für Gleich-

stellung engagieren, wollen sich auf die Lösung konkreter Probleme konzentrieren. Die internationale Diskussion scheint vielen von ihnen zu abstrakt, als dass sie daraus Nützliches für die eigene praktische Arbeit ableiten könnten.

Sich an der internationalen Diskussion orientieren und praktische Gleichstellungsarbeit leisten ist indessen kein Gegensatz. Die internationale Dimension ist nicht ein neues, zusätzliches Thema, mit dem sich die schweizerische Gleichstellungspolitik auch noch befassen sollte. Vielmehr geht es darum, die internationalen Normen, Instrumente und Mechanismen besser zu nutzen, um das gleichstellungspolitische Engagement in der Schweiz zu stärken. Aus diesem Grund gab die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) den Auftrag zu einer Studie, die abklären sollte, wie das Potenzial dieser Instrumente und Mechanismen in der Schweiz besser genutzt werden und was dies im Besonderen für die Arbeit der EKF bedeuten könnte. Die vorliegende Kurzfassung gibt einen Überblick über die geltenden Standards und die internationalen Überwachungsmechanismen und stellt die Möglichkeiten einer systematischen Nutzung dieses Potenzials für die schweizerische Gleichstellungspolitik dar.

## 2. Menschenrechte und Frauenrechte: Die internationalen Standards

**Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsgebot gehören zu den Angelpunkten des internationalen Menschenrechtsschutzes.**

Alle menschenrechtlichen Übereinkommen auf internationaler und europäischer Ebene enthalten ausdrückliche **Diskriminierungsverbote**. Die praktisch identischen Artikel 2 der beiden Menschenrechtspakte<sup>1</sup> verpflichten die Vertragsstaaten, die in diesen Übereinkommen verkündeten Rechte den Menschen «ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status» zu gewährleisten (ähnlich: Art. 14 EMRK,<sup>2</sup> vgl. auch die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO Nr. 100 «Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte» und Nr. 111 «Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf»<sup>3</sup>). All diese Diskriminierungsverbote gelten nur im Zusammenhang mit anderen menschenrechtlichen Garantien, z.B. wenn es um das Recht auf Arbeit oder Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheit oder politische Partizi-

pation geht («akzessorische» Diskriminierungsverbote).

Die spezifische Gleichstellungsnorm der beiden Menschenrechtspakte (Art. 3) verpflichtet die Vertragsstaaten, die **Gleichberechtigung** von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesen Pakten festgelegten Rechte sicherzustellen. Sie gilt damit ebenfalls «akzessorisch». Selbständige und damit allgemeinere Bedeutung hat indes das Gebot der **Rechtsgleichheit** in Art. 26 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Es statuiert die Gleichheit in Rechtsetzung und Rechtsanwendung. Eine ähnliche Bestimmung findet sich im 12. Zusatzprotokoll, das der Europarat im Jahr 2000 als Ergänzung zur Europäischen Menschenrechtskonvention verabschiedete und das 2005 in Kraft getreten ist.

Die revidierte Fassung der Europäischen Sozialcharta von 1996<sup>4</sup> verpflichtet die Vertragsstaaten zu geeigneten Massnahmen, um die «wirksame Ausübung des Rechts auf **Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf** ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes» zu gewährleisten oder zu fördern (Art. 20).

**Das Übereinkommen CEDAW spezifiziert die Rechte der Frauen und die Verpflichtungen der Vertragsstaaten, für die faktische Gleichstellung zu sorgen.**

Das Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau (CEDAW)<sup>5</sup> wurde 1979 von der UNO verabschiedet und ist seither von 185 Staaten ratifiziert und damit als verbindliches Recht anerkannt worden, allerdings häufig mit substantiellen Vorbehalten. Das Übereinkommen umschreibt den Begriff der Diskriminierung in asymmetrischer Weise: Es schützt grundsätzlich nur die Frauen vor Diskriminierung. Positive Massnahmen zur «beschleunigten Herbeiführung der de-facto-Gleichberechtigung» gelten ausdrücklich nicht als Diskriminierung (Art. 4).

Das Übereinkommen konkretisiert die Verpflichtungen, welche die Vertragsstaaten mit der Ratifizierung eingehen. So sollen sie beispielsweise

- die Gleichberechtigung in ihrer Verfassung verankern und mittels Gesetzgebung und Politik für die tatsächliche Gleichstellung sorgen (Art. 2 Bst.a),
- geeignete Massnahmen gegen Diskriminierung durch Privatpersonen, Organisationen und Unternehmen beschliessen (Art. 2 Bst.e),
- positive Massnahmen ergreifen, um den Frauen die gleichberechtigte Aus-

übung der Menschenrechte zu gewährleisten (Art. 3) und

- auf einen Wandel von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern hinwirken, um Vorurteile gegenüber den Geschlechtern zu beseitigen und stereotype Rollenverteilungen zu verhindern (Art. 5).

Das Übereinkommen präzisiert in weiteren Bestimmungen die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Umsetzung des Diskriminierungsverbots in verschiedenen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens.

**Diese Standards sind (mit einigen Einschränkungen) auch für die Schweiz verbindlich.**

Die Schweiz hat die allgemeinen Menschenrechtsstandards im Vergleich mit ihren europäischen Nachbarländern sehr spät ratifiziert: 1974 die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 1992 die beiden Menschenrechtspakte der UNO. Die EMRK-Zusatzprotokolle sind nur zum Teil, die Europäische Sozialcharta überhaupt nicht ratifiziert worden.<sup>6</sup> Die allgemeinen Diskriminierungsverbote und die verschiedenen Verpflichtungen zu einer aktiven Gleichstellungspolitik hinsichtlich der Ausübung aller Menschenrechte sowie jene aus den ILO-Übereinkommen Nr. 100 und 111 hinsichtlich Beschäftigung und Beruf, im Besonderen im Bereich der Entlohnung, gelten heute auch für die Schweiz.

Bei der Ratifizierung des Paktes über bürgerliche und politische Rechte machte die Schweiz einen ausdrücklichen **Vorbehalt** zu Art. 26. Mit dem Hinweis auf immer noch bestehende Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern im Schweizer Recht beschränkte sie die rechtliche Gleichheit auf die im Pakt garantierten Rechte. Das 12. Zusatzprotokoll von 2000 zur Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK, das ebenfalls ein selbständiges Rechtsgleichheitsgebot enthält, wurde bis heute von der Schweiz weder unterzeichnet noch ratifiziert.

Seit 1997 ist die Schweiz Vertragsstaat des Übereinkommens CEDAW, mit zwei (ursprünglich drei) Vorbehalten, die die unterschiedliche Behandlung der Geschlechter im Zivilrecht (Namensrecht und altes Ehegüterrecht) betreffen.

### 3. Internationale Förderung und Überwachung

**Die internationale Gemeinschaft – und mit ihr die Schweiz – bekennt sich auf politischer Ebene regelmässig zur Notwendigkeit, Massnahmen für die faktische Gleichstellung zu ergreifen.**

Die Schlusserkklärung der **Weltkonferenz für Menschenrechte 1993** war der Auftakt für eine verstärkte Berücksichtigung der Gleichstellungsthematik (*Gender Mainstreaming*) in verschiedenen Aktivitätsbereichen der UNO. Die Weltkonferenz für Menschenrechte hielt fest, dass die Menschenrechte der Frauen «ein unveräusserlicher, integraler und unabtrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte» sind. Aus gleichstellungspolitischer Sicht besonders relevant sind die Schlusserkklärungen der Weltfrauenkonferenzen. Die **4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing** widmete sich der Bilanz der Zukunftsstrategien, die 1985 in Nairobi formuliert worden waren. Sie verabschiedete eine Aktionsplattform, welche umfassende und detaillierte Massnahmen zur Beseitigung der Frauendiskriminierung und zur Förderung der Frau in den verschiedensten Lebensbereichen auflistet.

In der Schweiz war die Weltfrauenkonferenz 1995 nicht zuletzt Anlass für die Ratifizierung des Übereinkommens gegen die Diskriminierung der Frau. Der Bundesrat verabschiedete die entsprechende Botschaft ans Parlament einige Tage vor Beginn der Weltkonferenz. Zur Umsetzung der Aktionsplattform von Beijing rief der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe ins Leben, welche 1999 ein umfangreiches **nationales Aktionsprogramm** erarbeitete.<sup>7</sup> Dieses Aktionsprogramm schlug Massnahmen vor und richtete konkrete Empfehlungen an die eidgenössischen Stellen wie auch an kantonale Behörden, nichtgouvernementale Organisationen und Private. Zur Umsetzung des Aktionsprogramms erschienen in den letzten Jahren verschiedene Berichte des Bundesrates und der NGO-Koordination Post-Beijing.<sup>8</sup>

Auch der **Europarat** übernahm eine zentrale Rolle in der Förderung der Geschlechtergleichstellung in den Mitgliedsstaaten und hat dafür verschiedene Institutionen und Foren geschaffen.<sup>9</sup> Die Internationale Arbeitsorganisation **ILO** konzentrierte sich in den letzten Jahren auf die Förderung und Umsetzung fundamentaler Arbeitsstandards. Sie verab-

schiedete 1998 die «Grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit», die unter den bald 200 ILO-Übereinkommen Prioritäten schaffen. Einer der vier Themenbereiche, welche diese Prinzipien explizit ansprechen, ist die Gleichstellung am Arbeitsplatz.<sup>10</sup>

### Internationale Kontrollorgane (unabhängige ExpertInnengremien) überwachen die Umsetzung menschenrechtlicher Normen in den einzelnen Vertragsstaaten.

Für die einzelnen Vertragsstaaten sind die menschenrechtlichen Übereinkommen dann verbindlich, wenn sie dies mit einer (freiwilligen) Ratifizierung des Vertrages ausdrücklich erklären. Sind die Übereinkommen einmal in Kraft getreten, tragen die einzelnen Staaten die Verantwortung, diese akzeptierten Normen in ihrem eigenen Autoritätsbereich unter internationaler Aufsicht umzusetzen. Verschiedene internationale Übereinkommen (oder ihre fakultativen Zusatzprotokolle) sehen die Möglichkeit zur **Individualbeschwerde** an das internationale Kontrollorgan vor, wenn die Vertragsstaaten ihre internationalen Verpflichtungen nicht einhalten. Dies gilt für die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), aber auch für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Übereinkommen gegen Folter, gegen Rassendiskriminierung sowie gegen die Diskriminierung der Frau CEDAW. Für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist ein Zusatzprotokoll zur Individualbeschwerde in Vorbereitung.

Wie die meisten anderen Staaten des Europarates hat die Schweiz die Kompetenz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte akzeptiert, verbindliche Urteile über Individualbeschwerden zu fällen. Ebenso sind Individualbeschwerden aus der Schweiz an den Kontrollausschuss des Übereinkommens gegen Folter und neustens an den Kontrollausschuss des Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung möglich.

Hingegen sind die Zusatzprotokolle zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung, welche die Möglichkeit zur Individualbeschwerde eröffnen, von der Schweiz noch nicht ratifiziert worden.

### Der Bundesrat hat Ende November 2006 beschlossen, dem Parlament den Beitritt zum Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung CEDAW vorzuschlagen und damit das Individualbeschwerdeverfahren für Verletzungen von CEDAW zu akzeptieren.

Wann und wie das Bundesparlament darüber entscheiden wird, ist noch unklar.

Mit der Ratifizierung der meisten menschenrechtlichen Übereinkommen (mit Ausnahme der EMRK) verpflichten sich die Vertragsstaaten zur regelmässigen Berichterstattung an die jeweiligen Kontrollausschüsse über den Stand der Umsetzung. Im Gegensatz zur Individualbeschwerde überwacht das **Staatenberichtsverfahren** die Umsetzung losgelöst vom einzelnen Fall einer Regelverletzung und erlaubt eine umfassendere Beurteilung der Bemühungen der Vertragsstaaten, den internationalen Vorgaben gerecht zu werden.

Die UNO-Kontrollausschüsse diskutieren die Staatenberichte mit der Delegation des betreffenden Staates in öffentlicher Sitzung und verabschieden Schlussbemerkungen (*Concluding Observations*), in denen sie Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen an den betreffenden Staat formulieren. Zur Ergänzung der Staatenberichte nehmen die Kontrollausschüsse meist zusätzliche Informationen aus nichtgouvernementalen Quellen entgegen (sogenannte «Schattenberichte»), zumal sie nur sehr beschränkte Möglichkeiten haben, die Situation in den einzelnen Ländern selbst zu untersuchen.

### Auch die Schweiz berichtet regelmässig über die Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen, die immer auch geschlechtsspezifische Dimensionen haben.

Aus Gleichstellungssicht sind vor allem folgende Berichte zu erwähnen:

■ Der erste Bericht an den **Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** wurde 1996 abgeliefert. Die *Concluding Observations* des Ausschusses zum ersten Bericht von 1998 formulieren eine Reihe von kritischen Bemerkungen zur wirtschaftlichen und sozialen Situation der Frauen in der Schweiz und empfehlen verschiedene Massnahmen.<sup>11</sup> Der zweite Bericht war schon 1999, der dritte Bericht 2004 fällig. Ein (verspäteter) gemeinsam erstellter zweiter und dritter Bericht der Schweiz ist nun in Vorbereitung.

■ Der gemeinsam erstellte erste und zweite Bericht an den **Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau CEDAW** wurde 2001 vom Bundesrat verabschiedet. Der Ausschuss diskutierte den Bericht (und einen entsprechenden Schattenbericht von verschiedenen Organisationen in der Schweiz) im Jahr 2003 und verabschiedete substanzielle *Concluding Observations*.<sup>12</sup> Der dritte Bericht war 2006 fällig. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat den Bericht Ende 2007 verabschiedet.

Auch die **ILO** überwacht die Umsetzung der zahlreichen ILO-Übereinkommen in den Vertragsstaaten grundsätzlich aufgrund von Staatenberichten. Die Vertragsstaaten haben alle zwei Jahre über die rechtlichen und praktischen Massnahmen zu berichten, die sie hinsichtlich der Umsetzung der acht grundlegenden Übereinkommen (darunter Nr. 100 und Nr. 111) ergriffen haben. Zu den übrigen Übereinkommen müssen alle fünf Jahre Berichte abgeliefert werden. Ein Expertenausschuss (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations CEACR*) überprüft die Berichte und formuliert entweder Bemerkungen (*Observations*) zu grundsätzlichen Umsetzungsfragen oder direkte Anfragen (*Direct Requests*), um zusätzliche Informationen einzuholen.

Die Schweizer Staatenberichte zur Umsetzung der ILO-Übereinkommen Nr. 100 und 111 werden regelmässig an die entsprechenden Gremien der ILO abgeliefert. Der zuständige Expertenausschuss CEACR richtete seit 1990 zahlreiche *Observations* und *Direct Requests* an die Schweizer Behörden, die sich auf die Übereinkommen Nr. 100 und 111 beziehen und in verschiedenen Kontexten die fehlende Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt (Untervertretung der Frauen in höheren Leitungsfunktionen und Gehaltsstufen, Lohnungleichheit, ungleiche berufliche Aus- und Weiterbildung, Ungleichheiten in der Sozialversicherung) zum Teil ausführlich thematisierten.<sup>13</sup> Aber auch in den *Direct Requests* zu anderen ILO-Übereinkommen (wie etwa zum Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene) stellt der Ausschuss an zentraler Stelle Fragen zu Gleichstellungsthemen.

Allerdings bleibt die Diskussion um Staatenberichte und Bemerkungen der ILO in der Schweiz im Wesentlichen auf den «tripartiten» ILO-Kreis (staatliche, d.h. eidgenössische Behörden, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen) be-

schränkt: Die Berichte der zuständigen staatlichen Behörden (EVD/SECO) werden nicht publiziert. Nach den Vorgaben der ILO berichtet der Bundesrat dem Parlament regelmässig über seine Absichten, neue Übereinkommen zu ratifizieren oder darauf zu verzichten. So hat er beispielsweise im Jahr 2001 dem Parlament (aufgrund der damaligen Rechtslage, die sich inzwischen verändert hat) den Verzicht auf die Ratifizierung des revidierten Übereinkommens zum Mutterschutz (Nr. 183) beantragt.<sup>14</sup>

#### 4. Herausforderungen des internationalen Menschenrechtssystems

**Trotz der politischen Instrumentalisierung von Menschen- und Frauenrechten und der oft mangelhaften Wirkung internationaler Kontrolle sind die internationalen Menschenrechte in vielen Ländern im innenpolitischen Diskurs von grosser Bedeutung.**

In der internationalen Politik wurden und werden menschenrechtliche Argumente nicht selten vorgeschoben, um andere Zielsetzungen – oft weit weniger altruistische – zu verbergen: Zum Beispiel begründete die Regierung der USA ihre Intervention in Afghanistan nicht zuletzt mit dem Kampf gegen die Diskriminierung der afghanischen Frauen. Die Menschenrechte werden deshalb heute oft als politische Konzepte im Dienste der Machtpolitik des Westens und nicht als völkerrechtliche Standards wahrgenommen. In der Innenpolitik vieler Länder spielen die internationalen Menschenrechte jedoch eine wichtige Rolle für die Förderung eines friedlichen politischen Wandels: Reformorientierte Kräfte brauchen sie als legitime Grundlage und als verbindlichen Referenzrahmen für ihre Bemühungen, Machtmissbräuche in ihren Ländern zu verhindern und die staatlichen Behörden (und die dahinterstehenden gesellschaftlichen Eliten) an ihre Pflichten gegenüber den Menschen auf ihrem Territorium zu erinnern. Die internationalen Expertengremien und die verschiedenen internationalen Überwachungsmechanismen können in nationalen Veränderungsprozessen eine zwar beschränkte, aber wichtige Unterstützungsfunktion entfalten, wenn ihre Arbeit in der nationalen Reformdebatte tatsächlich aktiv genutzt wird.

**Viele Feministinnen sind skeptisch, wenn es um die Rolle von Staat und Recht in der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter geht.**

Zum Teil erstreckt sich die feministische Kritik auch auf das internationale Menschenrechtssystem, einige kritisierte Aspekte zeigen sich auf internationaler Ebene sogar besonders deutlich. Hauptkritikpunkte sind hier etwa:

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

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

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

**Die Debatte um die internationalen Menschenrechte hat sich in den letzten Jahren dynamisch weiterentwickelt – eine Dynamik, welche einige dieser feministischen Vorbehalte relativiert.**

Folgende Trends lassen sich hier stichwortartig nachzeichnen:

■ Die Staaten werden immer stärker für die Geltung und den Schutz der Menschenrechte auch in der «Privatsphäre» verantwortlich gemacht (z.B. häusliche Gewalt, arbeitsrechtliche Standards).

■ Die Menschenrechte umfassen heute entgegen einer besonders in der Schweiz immer noch weit verbreiteten Ansicht nicht nur klassisch-liberale Freiheiten, sondern sind zu einem ganzheitlicheren Konzept geworden, das auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit einschliesst.

■ Einige Beispiele (z.B. die Veränderung der «Privatsphäre») zeigen, dass es möglich ist, männliche Vorverständnisse im Rahmen einer «dynamischen Auslegung» zu dekonstruieren und die Bedeutung der Rechte so zu verändern, dass sie den Realitäten und Bedürfnissen von Frauen besser entsprechen.

■ Neue Umsetzungsmethoden setzen sich mit strukturellen Ursachen für Menschenrechtsverletzungen auseinander (z. B. *Gender Budgeting*, Umsetzungskontrolle über Staatenberichte statt über individuelle Rechtsschutzverfahren).

■ *Gender Mainstreaming*: Die lange Zeit relativ strikte institutionelle Trennung von Frauen- und Menschenrechten bewirkte in der UNO letztlich eine Marginalisierung des Gleichstellungsthemas. Mit dem Bekenntnis zum *Gender Mainstreaming* unterstrich die Aktionsplattform von Beijing unter anderem auch die Bedeutung der allgemeinen menschenrechtlichen Standards und Mechanismen für die Gleichstellung der Geschlechter, ohne die weiterhin zentrale Rolle der spezifischen Institutionen bei der Umsetzung der Gleichstellung in Frage zu stellen.

#### 5. Die Bedeutung der Verpflichtungen für das schweizerische Rechtssystem

Welche konkreten Verpflichtungen aus den menschenrechtlichen Bestimmungen abzuleiten und wie gross die Handlungsspielräume der Vertragsstaaten sind, ist eine Frage der Auslegung – der Interpretation der Bestimmungen –, die bestimmten Regeln folgt. In Anwendung des Grundsatzes der «dynamischen Interpretation» haben die Kontrollorgane der verschiedenen Menschenrechtsübereinkommen in ihrer Praxis zu Individualbeschwerden, in ihren Kommentaren zu den Staatenberichten und in «Allgemeinen Bemerkungen» die oft abstrakten Bestimmungen der Übereinkommen konkretisiert.

In «monistischen» Systemen wie der Schweiz erlangen die Übereinkommen mit der Ratifizierung rechtliche Gültig-

keit: Sie werden ohne weiteres, d.h. ohne dass es dazu noch eines spezifischen Rechtsaktes bedürfte, Teil der Schweizer Rechtsordnung. Laut Art. 190 BV sind Bundesgesetze und Völkerrecht für die rechtsanwendenden Behörden gleichermaßen massgebend.

**Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes haben die völkerrechtlichen Normen in Fällen, in denen schweizerisches Recht mit internationalen Verpflichtungen kollidiert, grundsätzlich Vorrang.**

Das Bundesgericht präziserte sogar, dass sich diese Konfliktregel umso mehr aufdränge, «wenn sich der Vorrang aus einer völkerrechtlichen Norm ableitet, die dem Schutz der Menschenrechte dient.»<sup>15</sup> Das schweizerische Recht ist deshalb im Zweifel **völkerrechtskonform** auszulegen.

**Je nach ihrem konkreten Gehalt richten sich die menschenrechtlichen Bestimmungen an die Exekutive, die Legislative oder direkt an die Judikative und binden alle Ebenen des Bundesstaates – Bund, Kantone und Gemeinden – ein.**

Soweit die Bestimmungen hinreichend präzise und klar sind, um im Einzelfall Grundlage für einen Entscheid zu bilden, können sie direkt vor Gericht angerufen werden oder von Verwaltungsbehörden als rechtliche Grundlage herangezogen werden («direkte Anwendbarkeit» oder Justiziabilität). Es ist Aufgabe der Gerichte und der rechtsanwendenden Behörden im Allgemeinen, über die direkte Anwendbarkeit der Bestimmungen im Einzelfall zu entscheiden. Die traditionelle, schematische Betrachtungsweise attestiert allen bürgerlichen und politischen Rechten direkte Anwendbarkeit und verneint die Justiziabilität generell für wirtschaftliche und soziale Rechte. Auf internationaler Ebene hat sich jedoch eine differenziertere Sichtweise durchgesetzt:

**Doktrin und Praxis anerkennen heute mehrheitlich, dass aus allen Menschenrechten gleichzeitig verschiedene Pflichten abzuleiten sind, die unterschiedlich konkret – und damit in unterschiedlichem Masse direkt anwendbar – sind.**

Das Schweizerische Bundesgericht hat sich bis heute nicht zur Frage geäußert, ob die Bestimmungen des Übereinkommens gegen Frauendiskriminierung CEDAW direkt anwendbar sind. Der Bundesrat ging in seiner Botschaft zur Ratifizierung des Übereinkommens davon aus,

dass die meisten Bestimmungen dafür nicht genügend präzise seien. In seiner Beurteilung von Individualbeschwerden, die ihm seit kurzem vorgelegt werden können, wendet der CEDAW-Kontrollausschuss allerdings zahlreiche Bestimmungen ohne weiteres auf die ihm vorliegenden Sachverhalte an und bestätigt damit deren direkte Anwendbarkeit.

Aber auch die nicht-justiziable, die «programmatische» Dimension der Verpflichtungen hat rechtliche Bedeutung: Solche Verpflichtungen richten sich zwar nicht direkt an die Rechtsprechung, sondern an Parlament, Exekutive und Verwaltung: Diese sind zu einem bestimmten Verhalten (*Obligation of Conduct*) verpflichtet: Sie sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten tätig werden und die Umsetzung der betreffenden Rechte im nationalen Kontext aktiv an die Hand nehmen. Und die internationalen Menschenrechte – ob justizierbar oder nicht – sind wie erwähnt für die Auslegung von innerstaatlichen Bestimmungen wie zum Beispiel des Diskriminierungsverbotes von zentraler Bedeutung.

**6. Was bringt der explizite Bezug auf die internationale Debatte für die Gleichstellungspolitik in der Schweiz?**

Die internationale Dimension ist kein Allerweltsheilmittel, aber sie bietet veränderte Perspektiven und Instrumente, die einen Beitrag an die politische Diskussion in der Schweiz leisten könnten.

Auch wenn die internationalen Mechanismen Schwächen haben, verfügen sie über einen grossen Vorteil: Sie existieren. Es geht darum, ihre Stärken zu nutzen. Folgende Aspekte sind hier besonders wichtig:

**Die internationalen Standards schaffen zusätzliche Legitimität für eine aktive Gleichstellungspolitik.**

Die offizielle Schweiz bekennt sich auf internationaler Ebene regelmässig zur Gleichstellung der Geschlechter und hat wesentliche rechtliche Standards akzeptiert. Dies bringt dem verfassungsmässigen Recht auf Gleichberechtigung zusätzliche Legitimität, nicht zuletzt aufgrund des Vorrangs des Völkerrechts. Diskriminierungsverbot und Gleichstellung sind in einen verbindlichen internationalen Referenz- und Interpretations-

rahmen eingebettet. Massnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung sind kein Akt der politischen Grosszügigkeit, sondern die Erfüllung verbindlicher internationaler Verpflichtungen.

Nicht nur internationale Urteile, sondern auch die nicht verbindlichen kritischen Kommentare und Empfehlungen, welche die internationalen Expertengremien im Rahmen ihrer internationalen Zuständigkeiten zu den Staatenberichten (zum Beispiel zu CEDAW) abgeben, könnten gleichlautender nationaler Kritik mehr Legitimität verleihen, wenn sie von der interessierten Öffentlichkeit auch dafür genutzt würden. Beispielsweise ist es in der Schweiz beinahe unbemerkt geblieben, dass sich die kritischen Kommentare des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum Staatenbericht der Schweiz von 1998 zu einem grossen Teil auf die Benachteiligungen von Frauen in der Schweiz bezogen.

**Internationale Mechanismen schaffen internationale Verantwortlichkeit und – wenn in der Schweizer Öffentlichkeit genutzt – auch nationale Verantwortlichkeit.**

Im Rahmen verschiedener Staatenberichte muss die Schweiz über Fortschritte und Hindernisse regelmässig und öffentlich international Rechenschaft abgeben. Der Bundesrat (als Vertreter der Schweiz auf internationaler Ebene) ist verpflichtet, seine eigene Einschätzung und Bewertung der Gleichstellung in der Schweiz öffentlich darzulegen, über die getroffenen Massnahmen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene zu berichten und sich letztlich auch zum Handlungsbedarf zu äussern. Diese Stellungnahmen lassen sich auch in der gleichstellungspolitischen Debatte in der Schweiz verwenden.

Während die internationalen Individualbeschwerdeverfahren in der Schweiz vergleichsweise häufig genutzt werden, gilt dies nicht für frauenspezifische Anliegen. Zum einen liegt dies daran, dass Vorbehalte und fehlende Ratifikationen die Geltung wesentlicher internationaler Standards und Mechanismen im Bereich der Gleichstellung beschränken oder verhindern (noch fehlende Ratifizierung des Zusatzprotokolls zu CEDAW, des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK, des Zusatzprotokolls zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Vorbehalt zu Art. 26 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte). Zum anderen schätzen be-

troffene Frauen dort, wo internationale Individualbeschwerden möglich sind, Erfolgchancen und zu erwartenden Nutzen im Verhältnis zu den Kosten offenbar als zu gering ein. Aus gleichstellungspolitischer Sicht kann jedoch der Nutzen ungleich grösser sein: Wenn es gelingt, für ein strukturelles Problem exemplarische Öffentlichkeit zu schaffen, ohne die individuell Betroffenen zu sehr zu belasten, dann können internationale individuelle Beschwerdeverfahren auch auf nationaler Ebene eine gleichstellungspolitisch wichtige Funktion haben. Allerdings gilt es, die Rechtslage für jeden Einzelfall genau abzuklären und dessen Verallgemeinerungsfähigkeit im Auge zu behalten.

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

#### **Die Staatenberichte schaffen einzigartige Gelegenheiten für eine gesamtschweizerische und bereichsübergreifende Beurteilung der Situation.**

Im schweizerischen Bundesstaat sind die Zuständigkeiten für die Förderung der Gleichstellung auf verschiedene staatliche Ebenen verteilt. Für besonders gleichstellungsrelevante Politikbereiche sind primär die Kantone zuständig (etwa für Bildung, Soziale Sicherheit, Gesundheit). So hat der Bund nach heutiger Ansicht keine Kompetenz für eine umfassende Gleichstellungspolitik, welche die Zuständigkeitsbereiche der Kantone einschliessen würde. Damit sind aber auch die analytischen Möglichkeiten des Bundes beschränkt.

Die Staatenberichte im Rahmen der Weltfrauenkonferenz Beijing und vor allem der gemeinsam erstellte erste und zweite Staatenbericht der Schweiz von 2001 zum Übereinkommen CEDAW waren die ersten Gelegenheiten zur gleichstellungspolitischen Bestandaufnahme. Sie zeigten, wie schwierig es noch immer ist, sich einen Überblick über die gleichstellungspolitische Situation in der Schweiz zu verschaffen, obwohl vor allem das Bundesamt für Statistik in der Sammlung und Analyse von Daten und Informationen zur Gleichstellung der Geschlechter (zum Beispiel zur Erwerbstätigkeit, zur Lohngleichheit, zur familiären Situation, zu Bildung) in den letz-

ten Jahren grosse Fortschritte gemacht hat.<sup>16</sup> Veränderungsstrategien ohne ein Gesamtbild der Situation sind aber wenig erfolgversprechend und es fehlt an wichtigen Argumenten, um den politischen Willen für Veränderung zu schaffen. Die internationale Dimension, im Besonderen das Staatenberichtverfahren, gibt regelmässig Gelegenheit für eine vertiefte Gesamtsicht, kantonsübergreifend und über die Grenzen von Politikbereichen hinweg. Die Berichte dienen damit auch dem *Benchmarking* und ermöglichen es, gleichstellungsrelevante Veränderungen und Auswirkungen getroffener Massnahmen überhaupt festzustellen und zu bewerten.

#### **Die völkerrechtlichen Verpflichtungen bringen rechtliche Argumente für die Umsetzung der Gleichstellung.**

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

Gewichtiges Beispiel für die möglichen Wirkungen internationaler Argumente ist der Gleichstellungsartikel der Bundesverfassung. Das Schweizer Bundesgericht hat die Gleichheit der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) als symmetrischen Schutz beider Geschlechter vor Ungleichbehandlung interpretiert. Eine völkerrechtskonforme Auslegung der Verfassungsbestimmung im Lichte der internationalen Standards (des Übereinkommens gegen Frauendiskriminierung wie der Menschenrechtspakte) würde für eine asymmetrische Wirkung des Diskriminierungsverbots von Art. 8 Abs. 3 BV (zugunsten von Frauen) sprechen.<sup>17</sup> Die Praxis des Bundesgerichts zur Zulässig-

keit von spezifischen Fördermassnahmen zugunsten der Frauen würde sich im Licht der internationalen Verpflichtungen wohl grundsätzlich verändern: Heute gelten Quoten in der bundesgerichtlichen Logik als Eingriff ins Recht der betroffenen Männer, vor Diskriminierung geschützt zu werden. Demgegenüber fallen sie gemäss Art. 4 CEDAW gar nicht in den Schutzbereich des Diskriminierungsverbotes.

Schliesslich haben die internationale Doktrin und Praxis den Geltungsbereich vieler Menschenrechte in den letzten Jahren aus frauenspezifischer Sicht interpretiert und Diskussionen ausgelöst über die männlich geprägten Vorverständnisse, auf welchen die geltenden Standards aufbauen. Dies ist auch für die Schweiz relevant und könnte neue Perspektiven und Argumentationshilfen für die politische Diskussion bieten, etwa im Bereich der Gewalt gegen Frauen und der Lohngleichheit.

#### **Die Erfahrungen anderer Länder können für die Schweizer Gleichstellungspolitik neue Ideen und Argumente liefern.**

Der Blick über die Grenze ist für die Frauen- und Gleichstellungspolitik in der Schweiz nicht neu. Allerdings hatte wohl auch der Mythos des «Sonderfalls Schweiz» immer wieder beträchtlichen Einfluss, verstärkt durch den europapolitischen Alleingang der Schweiz. Aus den Erfahrungen anderer Länder lassen sich Erkenntnisse zur eigenen Situation gewinnen und wesentliche Faktoren erschliessen, die für eine erfolgreiche Gleichstellungsstrategie beachtet werden müssen. Die Methode des Ländervergleichs liesse sich noch systematischer nutzen. Oft befasst man sich relativ oberflächlich und anekdotisch mit einzelnen Institutionen und ihren positiven oder negativen Erfahrungen oder der Ländervergleich beschränkt sich auf ein simples «Rating».

## **7. Hindernisse für die Nutzung der internationalen Dimension**

Die dargestellten Potenziale werden bisher in der Schweiz nur beschränkt wahrgenommen und wenig genutzt. Die Hindernisse sind vielfältig:

■ Die interessierte Öffentlichkeit ist kaum über die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich

der Menschenrechte und der Gleichstellung informiert und für ihre Bedeutung sensibilisiert, nicht zuletzt wegen dem Mythos des «Sonderfalls Schweiz» und der Polemik gegen «fremde Richter».

■ Die internationalen Debatten um gleichstellungsrelevante Themen scheinen weit weg, losgelöst von der schweizerischen Realität, obwohl sie sich oft um die selben Themen drehen (z.B. Gewalt gegen Frauen, Armut von Frauen, Lohnungleichheit, Partizipation in Entscheidungsgremien, *Gender Mainstreaming*).

■ Tief verwurzelt ist das Vorurteil, dass die «abstrakten» Menschenrechte wenig mit der gelebten konkreten Realität zu tun haben: Die Beschäftigung mit ihnen würde Papierarbeit und nicht konkretes sichtbares Engagement bedeuten.

## 8. Mögliche gleichstellungspolitische Aktionslinien

Die im Folgenden skizzierten Aktionslinien sind erste Hinweise, die für die verschiedenen Akteurinnen und Akteure der schweizerischen Gleichstellungspolitik in Berücksichtigung ihrer Rollen und Aufgaben präzisiert werden müssen.

### Aktionslinie 1

**Die Staatenberichtssysteme (speziell von CEDAW) stärken und systematisch für die innenpolitische Bestandaufnahme (Stocktaking) nutzen**

Ziel der Aktivitäten müsste es sein, ■ die Qualität der Staatenberichte (im Besonderen zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung CEDAW, aber auch zu geschlechtsrelevanten Aspekten in den Berichten zu den beiden Menschenrechtspakten und zu ILO-Übereinkommen) und der «Schattenberichte» der NGOs zu sichern und zu verbessern;

■ am Dialog mit dem CEDAW-Kontrollausschuss (Präsentation des Berichtes, Fragen und Antworten) und mit anderen Kontrollausschüssen (vor allem Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) teilzunehmen;

■ die Schlussfolgerungen/Empfehlungen der Ausschüsse einer (kritischen) Diskussion in der Schweizer Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

### Aktionslinie 2

**Die Verantwortlichkeit der verschiedenen Behörden für die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Gleichstellung einfordern**

Ziel der Aktivitäten müsste es sein, ■ die rechtliche und politische Umsetzung der Verpflichtungen (Gesetzgebung, Aktionspläne, Finanzierung) zu erwirken, zu begleiten und regelmässig zu überprüfen;

■ die eidgenössischen und kantonalen Behörden (Verwaltung, Parlamente, Gerichte) über ihre Verpflichtungen (und über die Auslegung dieser Verpflichtungen durch die Kontrollausschüsse) zu informieren und dafür zu sensibilisieren.

### Aktionslinie 3

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

Ziel der Aktivitäten müsste es sein, ■ die internationalen Standards und die Staatenberichte systematisch als Referenz für die eigene Arbeit zu verwenden, z.B. mit Verweisen auf die Verpflichtungen, auf Analysen und Absichtserklärungen der eidgenössischen und kantonalen Behörden im Rahmen der Staatenberichte;

■ die Allgemeinen Bemerkungen und die länderspezifischen Empfehlungen der Kontrollausschüsse als Referenz für die Priorisierung und Ausgestaltung der eigenen Arbeitsschwerpunkte zu verwenden.

### Aktionslinie 4

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

Ziel der Aktivitäten müsste es sein, ■ die rechtsanwendenden Behörden (z.B. Verwaltung, Gerichte) und die AnwältInnen über die Bedeutung der internationalen Normen (z.B. des internationalen Diskriminierungsverbots) namentlich für die Auslegung des innerstaatlichen Rechts zu informieren;

■ die Möglichkeiten internationaler Instrumente (z.B. Individualbeschwerden bei den UNO-Kontrollausschüssen, beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, Verbandsbeschwerde bei der ILO) in bestimmten Problembereichen systematisch auszuloten;

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

### Aktionslinie 5

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

Ziel der Aktivitäten müsste es sein, ■ sich kontinuierlich und regelmässig in jenen Foren zu engagieren, die der internationalen Vernetzung zu wichtigen aktuellen Themen dienen;

■ Informationen und Erfahrungen zu aktuellen Themen in der Schweiz (z.B. Bekämpfung der Lohnungleichheit, familienexterne Kinderbetreuung, Frauenhandel) und zur Umsetzung internationaler Gleichstellungsnormen in nationale Rechtsordnungen mit Institutionen und Organisationen anderer Länder auszutauschen und aufzubereiten.

### Anmerkungen

1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, von 1966, Systematische Sammlung des Bundesrechts SR 0.103.1; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, von 1966, SR 0.103.2; vgl. [www.admin.ch/ch/d/sr/0.10.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/0.10.html).

2 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, von 1950, SR 0.101.

3 Vgl. [www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm).

4 Vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ ListeTraites.asp?CM=1&CL=GER&NT=163&NU=999>.

5 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, von 1979, SR 0.108.

6 Vgl. die Liste und die Texte der ratifizierten Übereinkommen und Protokolle in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts, SR 0.101.xx, [www.admin.ch/ch/d/sr/0.10.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/0.10.html).

7 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann/Interdepartementale Arbeitsgruppe «Folgearbeiten zur 4. Weltfrauenkonferenz Beijing (1995)», Gleichstellung von Frau und Mann: Aktionsplan der Schweiz, 1999, [www.equality-office.ch/d2/dokumente/ aktionsplan.pdf](http://www.equality-office.ch/d2/dokumente/ aktionsplan.pdf).

8 Schweizer Standortbestimmung 2005, 10 Jahre nach Beijing, zuhanden der UNO in:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/SWITZERLAND-French.pdf>; Bericht des Bundesrates zur Umsetzung des Aktionsplanes von 2002, [www.humanrights.ch/home/upload/pdf/030121\\_bericht\\_aktionsplan.pdf](http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/030121_bericht_aktionsplan.pdf); und Evaluationsbericht der NGO-Koordination Post-Beijing von 2002, [www.humanrights.ch/home/upload/pdf/030121\\_evaluation\\_aktionsplan.pdf](http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/030121_evaluation_aktionsplan.pdf).

9 Vgl. dazu

[www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Equality](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality).

10 [www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ilo\\_kernarbeitsnormen.htm](http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ilo_kernarbeitsnormen.htm).

11 [www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/human/humri.Par.0006.File.tmp/UNO-Pakt%20I\\_1.StaatenberichtCH\\_de.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/human/humri.Par.0006.File.tmp/UNO-Pakt%20I_1.StaatenberichtCH_de.pdf).

Der Bericht wurde vom Bundesrat am 8. Mai 1996 genehmigt.

12 Vgl. die verschiedenen Texte unter

[www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/UNO-Abkommen/Frauenrechtskonvention/Bericht-2003/idart\\_4835-content.html](http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/UNO-Abkommen/Frauenrechtskonvention/Bericht-2003/idart_4835-content.html).

13 Die ILO-Suchmaschine zeigt zu ILO-Nr. 111 fünf *observations* und zehn *direct requests*, zu ILO Nr. 100 elf *direct requests*. Vgl.

[www.ilo.org/ilolex/english/iloquery.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/iloquery.htm).

14 BBl 2001 S.5867ff.

15 BGE 125 II 425, 122 II 485, mit weiteren Hinweisen.

16 Vgl. die unerschöpflichen Informationen im Besonderen im «Gleichstellungsatlas»,

[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/einkommen\\_und\\_lebensqualitaet/gleichstellung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/einkommen_und_lebensqualitaet/gleichstellung.html).

17 Eine asymmetrische Wirkung des Diskriminierungsverbotes (zugunsten der historisch benachteiligten Gruppe wie zum Beispiel einer ethnischen Minderheit) billigt das Bundesgericht bereits dem allgemeinen Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV zu.

---

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

## Erste Diskussion der Studie mit Fachpersonen

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) will mit dieser Arbeit dazu anregen, das Potenzial der Menschenrechte in der Gleichstellungsarbeit besser und systematischer zu nutzen. Die Studie und die vorgeschlagenen Aktionslinien waren am 11. September 2007 Thema eines Workshops der EKF. Rund 50 Gleichstellungsexpertinnen und -experten aus Nichtregierungsorganisationen, Politik, Verwaltung und Wissenschaft diskutierten folgende Leitfragen:

■ Welche Potenziale sehen wir in einer vermehrten Nutzung der internationalen Dimension?

■ Welche Hindernisse müssen wir dabei überwinden?

■ Welche Konsequenzen können wir daraus für die Schweizer Gleichstellungspolitik ziehen?

Eine kurze Auswertung des Workshops finden Sie ab Dezember 2007 auf unserer Website:

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