



**Stellungnahme der
Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF
an den Ausschuss der UNO zur Beseitigung jeder Form von
Diskriminierung der Frau (CEDAW)**

**anlässlich der Berichterstattung der Schweiz
zum Dritten Staatenbericht gegenüber dem Ausschuss**

New York, 27. Juli 2009

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung**
- 2 Allgemeine Einschätzung der Jahre 2003 – 2009**
- 3 Arbeit und Positionierung der EKF**
- 4 Stellungnahme zu den Entwicklungen entsprechend den CEDAW-Empfehlungen an die Schweiz**
 - 4.1 Art. 2 CEDAW: Massnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung in Gesetzgebung und Praxis** (Institutionelle Verankerung der Gleichstellung; Gewalt an Frauen)
 - 4.2 Art. 4 CEDAW: Vorübergehende Sondermassnahmen**
 - 4.3 Art. 7 CEDAW: Beseitigung der Diskriminierung im politischen und öffentlichen Leben**
 - 4.4 Art. 11 CEDAW: Berufsleben**
(Vereinbarkeit von Familie und Beruf)
 - 4.5 Art. 12 CEDAW: Gesundheit**
(Weibliche Genitalverstümmelung)
 - 4.6 Art. 13 CEDAW: Andere Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens**
(Armut von Frauen; Bürgerrecht, Wahl des Familiennamens; Zwangsheiraten)
 - 4.7 Art. 15 CEDAW: Gesetzliche Gleichstellung**
(Aufenthaltsrecht von Ausländerinnen im Familiennachzug)
 - 4.8 Art. 24 CEDAW: Massnahmen zur vollen Verwirklichung des Übereinkommens**
(Öffentlichkeitsarbeit und Umsetzung)
- 5 Schlussbemerkung**

1 Einleitung

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF legt mit diesem Bericht eine Analyse zur Situation der Frauen in der Schweiz vor, wie das ihr vom Schweizerischen Bundesrat erteilte Mandat verlangt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Aktivitäten der Kommission. Der vorliegende Bericht enthält keine umfassende Bestandesaufnahme, denn die EKF ist aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen nicht in der Lage, alle Themenbereiche des Übereinkommens durch eigene Aktivitäten abzudecken. Wir verweisen hierzu auf den detaillierten Dritten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) von 2008 und den Schattenbericht der Nichtregierungsorganisationen (hrsg. von der NGO-Koordination post Beijing Schweiz / Amnesty International, Schweizer Sektion) vom April 2008, die dem Ausschuss bereits vorliegen.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf Fragen, die im Dritten Staatenbericht der Schweiz teilweise ungenügend beantwortet sind, bzw. auf Fragestellungen, die im Fragenkatalog des CEDAW-Ausschusses im Vorfeld der mündlichen Präsentation des Staatenberichts im Juli 2009 aufgeführt werden.

2 Allgemeine Einschätzung der Jahre 2003 – 2009

Seit der Präsentation des Ersten und Zweiten Staatenberichts vor dem UNO-Ausschuss im Jahr 2003 hat sich die Situation der Frauen in einzelnen Rechtsgebieten weiter verbessert. Hervorzuheben sind vor allem:

- die Officialisierung von Gewaltdelikten in Ehe und Partnerschaft 2004
- die Einführung des Erwerbsersatzes bei Mutterschaft 2004
- das Impulsprogramm für familienergänzende Kinderbetreuung 2003 – 2011
- die Ratifizierung des Fakultativprotokolls vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (OP CEDAW) 2008.

Dennoch ist die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann bei weitem nicht erreicht. Die weiterhin bestehende Diskriminierung von Frauen widerspricht dem UNO-Frauenrechtsübereinkommen, das für die Schweiz am 26. April 1997 in Kraft getreten ist (SR 0.108), sowie den Diskriminierungsverboten der beiden Menschenrechtspakte, welche von der Schweiz ebenfalls ratifiziert worden sind. Sie widerspricht auch Art. 8 Abs. 2 und Abs. 3 der schweizerischen Bundesverfassung. Art. 8 Abs. 2 verbietet die Diskriminierung auch aufgrund des Geschlechts. Art. 8 Abs. 3 verlangt, dass die Gleichstellung von Frau und Mann nicht nur postuliert und auf juristischer Ebene formell vorgeschrieben, sondern auch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit, hergestellt wird.

Bei der tatsächlichen Gleichstellung besteht nach wie vor grosser Handlungsbedarf. Die stereotypen Rollenvorstellungen beginnen sich zwar langsam aufzuweichen, doch in Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit sind Frauen noch immer nicht gleich vertreten und besetzen deutlich weniger einflussreiche Positionen als Männer. Umgekehrt leisten Frauen weiterhin den grössten Teil der unbezahlten Arbeit in Haushalt und Familie. Auch hier sind unter anderem gesetzgeberische Schritte gefragt, um die wirtschaftliche und soziale Chancengleichheit der Geschlechter zu realisieren. Die Gerichte haben sich in den letzten Jahren mit zahlreichen Klagen von Frauen und Männern wegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in verschiedenen Rechtsgebieten befassen müssen. Allein bei den Verfahren nach Gleichstellungsgesetz listet die Website der Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten für die deutsche Schweiz 403 Verfahren und für die welsche Schweiz 56 Verfahren auf (Stand 13. Januar 2009, vgl. www.gleichstellungsgesetz.ch bzw. www.leg.ch). 95 Prozent der Beschwerden nach Gleichstellungsgesetz stammen von Frauen.

Als wesentliche Ursachen für die weiterhin bestehende Diskriminierung von Frauen sind zu nennen:

- der fehlende politische Wille von Entscheidungsträgern, die Gleichstellung von Frau und Mann als Priorität zu behandeln;
- die in der Gesellschaft noch weit verbreiteten stereotypen Rollenbilder;
- die mangelnden Kenntnisse bei Behörden und Organisationen über die Bedeutung und Verbindlichkeit der internationalen Menschenrechtsverträge;
- das Fehlen von effizienten Mechanismen, um die Umsetzung von CEDAW in der föderalistischen Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene nachhaltig und rechtsgleich zu sichern;
- die ungenügenden Ressourcen für die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF, das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG sowie die kantonalen und kommunalen Gleichstellungsstellen.

3 Arbeit und Positionierung der EKF

Die EKF ist eine beratende Kommission des Bundes und wurde vom Bundesrat 1976 eingesetzt. Ihr Mandat umfasst folgende Aufgaben:

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

Die EKF setzt sich zusammen aus 20 Vertreterinnen und Vertretern der grossen Frauendachverbände, der Sozialpartner und der Wissenschaft sowie aus weiteren Fachpersonen, welche sich mit frauenspezifischen Fragen und Gleichstellung befassen. Die Kommission verfügt über ein Sekretariat mit 3 festen Stellen (insgesamt 150% Stellenprozent).

Als ständiger ausserparlamentarischer Kommission auf Bundesebene kommt der EKF eine verwaltungsnahe, aber nicht weisungsgebundene Position zu. Diese Kombination von struktureller Nähe und politischer Unabhängigkeit gibt ihr einen anderen Spielraum als dem in der Bundesverwaltung integrierten Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG und den Nicht-Regierungsorganisationen. Die EKF vereinigt nicht-gouvernementale und gouvernementale, politische und administrative Perspektiven. Seit 1976 setzt sich die Kommission für die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und für die Ratifizierung und Umsetzung von internationalen Menschenrechtsübereinkommen ein.

Aus Anlass ihres 30-jährigen Bestehens zog die EKF im Herbst 2006 eine Zwischenbilanz über den Stand der Gleichstellung von Frau und Mann und formulierte die folgenden Empfehlungen:

- Beitritt der Schweiz zum Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (OP CEDAW)
- Schaffung der institutionellen Grundlagen für eine nachhaltige Umsetzung der völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen und für die Sensibilisierung von Behörden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft für den Schutz der Frauen- und Menschenrechte in der Schweiz
- gezielte Massnahmen zum Abbau von Rollenstereotypen in Berufswahl und Berufsbildung
- Durchsetzung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit

- bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer durch die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen
- Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots an familien- und schulergänzender Betreuung für Kinder bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit und dessen Verankerung als unbefristete und ständige Aufgabe des Gemeinwesens in der Bundesverfassung
- Revision der Steuergesetzgebung unter Berücksichtigung der Gleichstellungsanliegen
- Massnahmen für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter im wirtschaftlichen und öffentlichen Leben, insbesondere in der Verwaltung, den Gerichten, im diplomatischen Dienst und in den Führungsgremien der Unternehmen
- paritätische Vertretung von Frauen in Parlamenten und Regierungen auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinden
- Gleichstellungsmassnahmen an Universitäten und Fachhochschulen
- rechtliche und andere Massnahmen zur Bekämpfung der spezifischen Diskriminierung von Frauen ausländischer Herkunft, Förderung der Chancengleichheit von Migrantinnen in Bildung, Beruf und Gesellschaft
- effizientere Bekämpfung der Gewalt an Frauen, namentlich der häuslichen Gewalt, des Menschenhandels, der Zwangsheiraten und der weiblichen Genitalverstümmelung durch verstärkte Präventions-, Interventions- und Opferschutzmassnahmen.

📖 30 Jahre EKF: Viel erreicht – viel zu tun. Zwischenbilanz und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Bern, 27. November 2006 (deutsch, französisch, italienisch).

📖 Zeitschrift «Frauenfragen» Nr. 2.2006: «Viel erreicht – viel zu tun» mit Grussadressen und Fachartikeln zum Thema Frauenrechte – Menschenrechte.

📖 Faktenblatt «Viel erreicht – viel zu tun. Frauenpolitik und Gleichstellung seit 1971» (deutsch, französisch, italienisch)

📖 Tätigkeitsberichte und Artikel «25 Jahre EKF», zu finden auf www.frauenkommission.ch.

Zur besseren Bekanntmachung und Umsetzung von CEDAW ergriff die EKF insbesondere folgende Massnahmen:

- **Studie «Frauenrechte und Menschenrechte».** 2007 erarbeitete Dr. iur. Erika Schläppi, Konsulentin für internationale Menschenrechtsfragen und Governance, im Auftrag der EKF eine Studie, welche die für die schweizerische Gleichstellungspolitik relevanten internationalen menschenrechtlichen Instrumente und Mechanismen darstellt. Herausforderungen für die Umsetzung internationaler Standards in der Schweiz identifiziert und das Potenzial für eine systematischere Nutzung der internationalen Dimension auslotet. Neben einer breiten Bestandesaufnahme umfasst die Studie konkrete Empfehlungen (Aktionslinien) an die Akteurinnen und Akteure der schweizerischen Gleichstellungspolitik.

📖 Die Studie «Frauenrechte und Menschenrechte» ist auf www.frauenkommission.ch (Rubrik Publikationen) verfügbar: Integrierte Fassung (deutsch und französisch) und Kurzfassungen (deutsch, französisch, italienisch, englisch).

- **Workshop für Fachpersonen.** Die Ergebnisse der Studie «Frauenrechte und Menschenrechte» wurden an einem Workshop im September 2007 in einem Kreis von 50 Fachpersonen aus Politik, Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen vorgestellt. Ziel war es, die in der Studie enthaltenen Empfehlungen zu diskutieren und zu reflektieren, wie sich diese in der Realität der schweizerischen Gleichstellungspolitik umsetzen lassen.

📖 Der Auswertungsbericht zum Workshop «Frauenrechte und Menschenrechte: Wie kann die schweizerische Gleichstellungspolitik die internationale Dynamik besser nutzen?» ist auf www.frauenkommission.ch (Rubrik Publikationen) verfügbar (deutsch und französisch).

- **Juristische Fachtagung.** Am 5. März 2009 führte die EKF zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA eine nationale Fachtagung durch mit dem Titel «Die Relevanz des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW für die juristische Praxis. Aktuelle Fragen und Handlungsperspektiven». Die ganztägige Veranstaltung richtete sich an Juristinnen und Juristen, Anwaltschaft, Gerichte, Verwaltung, Forschung und Lehre.

📖 Die Referate der Fachtagung «Die Relevanz des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW für die juristische Praxis. Aktuelle Fragen und Handlungsperspektiven» vom 5. März 2009 in Bern sind auf www.frauenkommission.ch verfügbar. Publiziert in «Frauenfragen» Nr. 1.2009 (Originalversionen: deutsch bzw. französisch).

4 Stellungnahme zu den Entwicklungen entsprechend den Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses an die Schweiz

4.1 Art. 2 CEDAW: Massnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung in Gesetzgebung und Praxis

Institutionelle Verankerung der Gleichstellung

Empfehlung des CEDAW-Ausschusses Nr. 27 / Fragenkatalog Frage Nr. 5

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF bemängelt seit Jahren die völlig unzureichenden Ressourcen der Frauen- und Gleichstellungsstellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Ebenfalls seit Jahren setzt sich die EKF sowohl für eine bessere Verankerung ihres eigenen Mandates als auch generell für die Stärkung von Menschenrechtsinstitutionen in der Schweiz ein. Sie reichte im Juni 2008 beim *International Coordination Committee of National Human Rights (ICC)* des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte ein Gesuch um Akkreditierung als nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ein. Diesen Antrag auf Akkreditierung stellte die EKF nicht zuletzt im Bemühen, ihren Status und ihre äusserst eingeschränkten Ressourcen durch eine verbesserte Anerkennung und offizielle Einbindung in den internationalen Kontext auch innerstaatlich verbessern zu können. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA unterstützte diesen Antrag. Da als bisher einzige Institution in der Schweiz die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR vom ICC über eine Anerkennung als NMRI (Status B) verfügt, wurden in einem *Memorandum of Understanding* zwischen EKR und EKF die gemeinsamen Menschenrechtsanliegen und die jeweils spezifischen Fragestellungen definiert. Gemäss Entscheid des ICC vom 28. Mai 2009 erhielt die Kommission die Akkreditierung mit Status C. Begründet wurde diese Einstufung mit der unzureichenden Erfüllung der *Pariser Prinzipien*.

Die EKF verlangt:

- **Verstärkung des Mandats und Erhöhung der Ressourcen für die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF**
- **Erhöhung der Ressourcen für die Gleichstellungsbüros auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene**
- **Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution, die vollumfänglich den Pariser Prinzipien entspricht und die Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen explizit als zentrales Thema aufgreift.**

Gewalt an Frauen

Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses Nr. 31 und 35 / Fragenkatalog Fragen Nr. 9 – 15

Der Bundesrat hat am 13. Mai 2009 einen Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen verabschiedet, der Auskunft gibt über deren Ursachen und die Massnahmen, mit denen sich der Bund weiter gegen Gewalt in Paarbeziehungen engagieren will. Der Bericht geht zurück auf ein Postulat von Nationalrätin Doris Stump vom 7. Oktober 2005 (Po. 05.3694), das neben einem Bericht zu den Ursachen von Gewalt im sozialen Nahraum auch forderte, einen Aktionsplan zur Vermeidung dieser Gewalt zu entwickeln und umzusetzen. Der Bundesrat und in der Folge auch der Nationalrat nahmen allerdings nur den ersten Teil des Postulats (die Erstellung eines Berichts) an und lehnten den zweiten Teil (Erstellung eines Aktionsplanes) ab. An der Umsetzung der im Bericht vorgesehenen Massnahmen beteiligen sich eine Reihe von Ämtern. Die Fachstelle gegen Gewalt im Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat zudem den Auftrag erhalten, eine interdepartementale Arbeitsgruppe zu leiten, welche die Zusammenarbeit und Koordination der beteiligten Ämter und Stellen auf Bundesebene verstärken soll. Ein Engagement, das über die bereits eingeleiteten Massnahmen hinausgeht, hat der Bundesrat jedoch namentlich aus finanziellen Erwägungen abgelehnt.

Zwar sind die bisher ergriffenen rechtlichen und anderen Massnahmen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt durchaus zu begrüessen. Für einen wirksamen Schutz und für eine umfassende Prävention reichen sie aber nicht aus. Es fehlt an einem umfassenden Bundesgesetz zur Gewaltprävention und zum Schutz vor Gewalt, das zum einen als rechtliche Grundlage für die verschiedenen Massnahmen auf Bundesebene dient (Unterstützung von Kampagnen, Förderung der Koordination und Vernetzungsstrukturen der Opfer- und Täterarbeit, statistische Erfassung auf nationaler Ebene, Sicherstellung der Fachstelle gegen Gewalt usw.) und zum anderen auch die Kantone verpflichtet (Schaffung von Interventionsstellen, die auf kantonaler Ebene die Massnahmen koordinieren, Finanzierung von Frauenhäusern, Verstärkung der TäterInnen- und Opferarbeit durch Beratungsstellen und Anti-Gewalt-Programme).

Die EKF verlangt:

- **den Erlass eines eidgenössischen Gewaltschutzgesetzes, das in Ergänzung zu den bestehenden eidgenössischen und kantonalen Regelungen den Schutz vor Gewalt verstärkt**
- **den personellen Ausbau der Fachstelle gegen Gewalt im Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG**
- **eine langfristig angelegte und umfassende nationale Kampagne zur Gewaltprävention und zur Bekämpfung von Gewalt sowie die Bereitstellung der erforderlichen Mittel für eine solche Kampagne.**

☞ Eine Bestandesaufnahme über den Umgang mit häuslicher Gewalt gibt «Frauenfragen» Nr. 2.2008 (November 2008), u.a. mit dem Artikel von Peter Mösch Payot: Die aktuelle rechtliche Situation im Umgang mit häuslicher Gewalt in der Schweiz: Neuerungen, Hintergründe und Herausforderungen. Unter besonderer Berücksichtigung der strafrechtlichen Offzialisierung und der provisorischen Einstellung nach Art. 55a StGB. Dieser Artikel ist auch auf www.frauenkommission.ch verfügbar (deutsch, französisch, italienisch).

4.2 Art. 4 CEDAW: Vorübergehende Sondermassnahmen

Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses Nr. 41 und 45 / Fragenkatalog Fragen Nr. 16 – 18

Die Schweizer Gerichte und namentlich auch das Schweizer Bundesgericht (vgl. jüngstes Urteil Balmelli in BGE 131 II 361 (f) und Pra 2006 Nr. 53 (d)) schenken dem Bericht des CEDAW-Ausschusses nach wie vor keine Beachtung und befassen sich nicht mit CEDAW und einer völkerrechtskonformen Auslegung des Landesrechts, obwohl Völkerrecht, bei dem es wie bei CEDAW um den Schutz von Menschenrechten geht, an und für sich einen besonders strikten Vorrang vor Landesrecht genießt. Entgegen den Verpflichtungen von CEDAW, welche den (gruppenbezogenen) Ausgleichscharakter von Sondermassnahmen ausdrücklich anerkennt, behandelt das Bundesgericht solche Massnahmen nach wie vor als Abweichung vom (individualrechtlichen) Anspruch auf formelle Gleichbehandlung und damit als Eingriff ins Recht der betroffenen Männer. Damit werden Sondermassnahmen von den Gerichten nicht gemäss Verhältnismässigkeitsprinzipien überprüft, sondern der viel strengeren Überprüfung gemäss dem formellrechtlichen Differenzierungsverbot unterzogen. Dies mit der Folge, dass sogar landesrechtliche Vorschriften, welche die Verpflichtung der Vertragsstaaten von CEDAW aufnehmen und Sondermassnahmen ansprechen, die der Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung dienen sollen (wie ausdrücklich Art. 3 Abs. 3 des Gleichstellungsgesetzes für den Erwerbsarbeitsbereich), äusserst einschränkend ausgelegt werden. Die Rüge des CEDAW-Ausschusses, dass die Schweiz die CEDAW zu Unrecht hauptsächlich als programmatisch auffasse, wurde von den Gerichten nicht zur Kenntnis genommen.

Die EKF verlangt:

- **die Berücksichtigung des internationalen Rechtsverständnisses bezüglich Sondermassnahmen (Ausgleichscharakter) bei der Auslegung des innerstaatlichen Rechts.**

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

Empfehlung des CEDAW-Ausschusses Nr. 41 / Fragenkatalog Frage Nr. 19

Trotz langsam wachsender Repräsentation von Frauen in Parlamenten und Regierungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene bleibt die Untervertretung der Frauen in der Politik ein grundlegendes Defizit der schweizerischen Demokratie. Als besonders problematisch erweist sich die geringe Vertretung von Frauen in einigen bürgerlichen Parteien. Die Kommission verfügt in Bezug auf die Parteien über einen sehr begrenzten Handlungsspielraum. So ist es ihr aufgrund ihres Mandats und ihrer knappen Ressourcen nicht möglich, konkret Einfluss zu nehmen auf die kantonale Ebene, welche für die eidgenössischen Wahlen entscheidend ist.

Der im April 2008 erschienene Bericht der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE / ODHIR), welche zu den Nationalratswahlen vom Oktober 2007 erstmals eine Fachdelegation zur Wahlbeobachtung in die Schweiz sandte, enthält eine Reihe von Empfehlungen an die Schweiz. Dazu gehört auch die Empfehlung, Massnahmen zur Erhöhung des Anteils weiblicher Kandidaturen und zur verstärkten politischen Beteiligung von Frauen zu ergreifen. Obschon sich die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen zur Zusammenarbeit bereit erklärt hatte, lehnte es der Bundesrat in der Folge jedoch ab, im Hinblick auf die Wahlen 2011 entsprechende Massnahmen zu prüfen.

Die EKF verlangt:

- **die Durchführung einer landesweiten Öffentlichkeitskampagne für mehr Frauen in der Politik im Vorfeld der Eidgenössischen Nationalratswahlen 2011 sowie die Bereitstellung der erforderlichen Mittel für eine solche Kampagne.**
- **eine gezielte und dauerhafte Förderung des Lernens über Menschenrechte auf allen Schulstufen.**

📖 Die Fachzeitschrift der EKF «Frauenfragen» Nr. 1.2008 «Mehr Frauen in die Politik» (Juni 2008) enthält eine Analyse der Wahlresultate vom Oktober 2007, eine Umfrage bei Parteifrauen über die in den Parteien ergriffenen Frauenfördermassnahmen sowie Artikel zur historischen Entwicklung der Wahlbeteiligung von Frauen und Männern und Beispiele von «good practice» in den Kantonen.

4.4 Art. 11 CEDAW: Berufsleben

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Empfehlung des CEDAW-Ausschusses Nr. 45

Gemäss der Bestandesaufnahme im aktuellen Bericht der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF von 2009 besteht bis heute ein gravierender Mangel an familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsplätzen. Zudem existieren grosse kantonale und sprachregionale Unterschiede im Angebot. Es gibt eine hohe Anzahl von Schulkindern zwischen sieben und zwölf Jahren, die zu Hause unbeaufsichtigt sind, weil die Eltern ihrer Erwerbsarbeit nachgehen müssen und keine schulergänzende Betreuungsmöglichkeit besteht. Gemäss einer Grundlagenstudie der Schweizerischen UNESCO-Kommission hat die frühkindliche Bildung der Schweiz grossen Aufholbedarf, es fehlt insbesondere ein zusammenhängendes Bildungskonzept für Kinder unter sechs Jahren.

Das auf acht Jahre befristete Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung läuft im Jahr 2011 aus. Der Nationalrat hat im März 2009 eine Motion der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-N) gutgeheissen, die eine Verlängerung der Anstossfinanzierung des Bundes für den Ausbau familienergänzender Betreuungsangebote verlangt. Der Bundesrat wird damit aufgefordert, dem Parlament eine Revision des Gesetzes über die Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung vorzulegen.

Die EKF verlangt:

- **die Verlängerung und Optimierung der Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung**
- **Bis zum Erlass einer gesetzlichen Grundlage soll die Geltungsdauer des bestehenden Gesetzes verlängert und der Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die nächsten vier Jahre vorgelegt werden.**
- **eine klare Neuregelung der Kompetenzen, welche die Schaffung von familien- und schulergänzenden Betreuungs- und Bildungsstrukturen zu einer unbefristeten und ständigen Aufgabe des gesamten Gemeinwesens machen. Nach Auffassung der EKF sollte Artikel 62 Absatz 3 (Bildungsartikel) der Bundesverfassung entsprechend ergänzt werden.**

📖 Stellungnahme der EKF zur Botschaft des Bundesrates zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 27. März 2006 auf www.frauenkommission.ch (deutsch und französisch)

4.5 Art. 12 CEDAW: Gesundheit

Weibliche Genitalverstümmelung

Empfehlung des CEDAW-Ausschusses Nr. 33 / Fragenkatalog Frage Nr. 25

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern enthält das schweizerische Recht bisher keine spezifische Strafbestimmung zu weiblicher Genitalverstümmelung (*female genital mutilation FGM*). Die Einordnung der verschiedenen FGM-Typen unter die einfache bzw. schwere Körperverletzung nach bisherigem Recht führt zu verschiedenen Abgrenzungsproblemen. 2005 forderte Nationalrätin Maria Roth-Bernasconi in einer parlamentarischen Initiative eine Strafnorm, welche die sexuelle Verstümmelung von Frauen oder die Aufforderung dazu in der Schweiz mit Strafe belegt. Für in der Schweiz niedergelassene Personen soll diese Regelung auch gelten, wenn die Tat im Ausland begangen wurde. Die Rechtskommission des Nationalrats schickte vom 12. Februar bis 22. Juni 2009 einen entsprechenden Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung.

Die EKF unterstützt in ihrer Vernehmlassungsstellungnahme den Vorschlag der Rechtskommission des Nationalrats, der die Einführung eines neuen, eigenständigen Straftatbestandes vorsieht. Strafbar soll auch der Täter sein, der die Tat im Ausland begangen hat, unabhängig davon, ob diese am Tatort strafbar ist. Die EKF verlangt jedoch die ersatzlose Streichung der Bestimmung, die Straflosigkeit vorsieht, wenn eine volljährige Person in die Genitalverstümmelung eingewilligt hat.

Die EKF verlangt:

- **die Schaffung einer spezifischen Strafnorm zum Verbot der weiblichen Genitalverstümmelung**
- **die ersatzlose Streichung der Möglichkeit, dass eine volljährige Frau in ihre sexuelle Verstümmelung einwilligen kann**
- **ein stärkeres Engagement des Bundes und der Kantone für Information und Sensibilisierung, indem mehr Ressourcen für Prävention und Information bereitgestellt werden.**

 Vernehmlassungsstellungnahme der EKF zum Bericht der Rechtskommission zur Parlamentarischen Initiative Verbot von sexuellen Verstümmelungen (05.404 n, Roth-Bernasconi) vom 12. Februar 2009 auf www.frauenkommission.ch (deutsch und französisch)

4.6 Art. 13 CEDAW: Andere Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens

Armut von Frauen

Empfehlung des CEDAW-Ausschusses Nr. 49 / Fragenkatalog Fragen Nr. 20 und 29

Aus verschiedenen Gründen sind Frauen in der Schweiz stärker von Armut betroffen als Männer. Eine Untersuchung der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF im Jahr 2007 zeigte auf, dass in der Gerichtspraxis bei Trennungen und Scheidungen der unterhaltspflichtigen Person – das ist in der Regel der Mann – nicht ins Existenzminimum eingegriffen wird, wenn das Einkommen nicht für zwei Haushalte reicht (sogenannte Mankofälle). Das hat zur Folge, dass geschiedene Frauen und ihre Kinder häufiger und stärker auf Sozialhilfe angewiesen sind als geschiedene Männer. Entsprechend werden auch nur Frauen rückzahlungspflichtig und nur ihre Herkunftsfamilien müssen möglicherweise Verwandtenunterstützung leisten. Diese Rechtspraxis ist ein Grund für das fast doppelt so hohe Armutsrisiko geschiedener Frauen gegenüber geschiedenen Männern. Das Bundesgericht hat diese umstrittene und frauendiskriminierende Rechtspraxis in einem neueren Urteil vom 5. Dezember 2008 erneut bestätigt. Zwar räumt das Gericht ein, dass diese Situation unbefriedigend ist und anerkennt, dass die Regelung des familienrechtlichen Unterhalts im Zivilgesetzbuch (Art. 163) eine gleichmässige

CEDAW-Ausschuss, Stellungnahme EKF, Juli 2009

Verteilung der verfügbaren Mittel als Grundsatz enthält und auch das Verfassungsgebot der Rechtsgleichheit für eine solche Lösung spricht. Dennoch hält das oberste Gericht die Voraussetzungen für eine Änderung der Rechtsprechung im Rahmen der geltenden Rechtsordnung nicht für gegeben. Der Gesetzgeber sei dafür verantwortlich, eine taugliche Lösung zu finden. In der Motion 09.3519 Ehescheidung und -trennung. Gleichbehandlung in Mankofällen, eingereicht von Nationalrätin Anita Thanei am 09. Juni 2009, wird der Bundesrat aufgefordert, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, damit ein allfälliger Fehlbetrag bei der Festsetzung von Unterhaltsbeiträgen im Falle von Scheidungen oder Trennungen angemessen auf beide Ehegatten respektive Eltern verteilt wird.

Die EKF verlangt:

- **Eine geschlechtergerechte Regelung der wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung beim nachehelichen Unterhalt, namentlich die Aufteilung des Fehlbetrags auf beide Partner**
- **Ein nationales Rahmengesetz für die Sozialhilfe.**

📖 Empfehlungen: Für eine geschlechtergerechte Aufteilung der wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen 2007. Auf www.frauenkommission.ch (deutsch, französisch und italienisch).

📖 Die Studie «Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und -praxis» von Elisabeth Freivogel ist in Integralfassung auf deutsch und in einer Kurzfassung auf deutsch, französisch und italienisch ebenfalls auf www.frauenkommission.ch verfügbar.

Bürgerrecht, Wahl des Familiennamens

Empfehlung des CEDAW-Ausschusses Nr. 51 / Fragenkatalog Frage Nr. 3 und 27

Bei der Wahl des Familiennamens und beim Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts durch Heirat bestehen – nachdem eine gleichstellungskonforme Regelung 2001 und im März 2009 im Parlament scheiterte – noch immer Rechtsungleichheiten. Der Entwurf der Rechtskommission des Nationalrats, welcher auf die *Parlamentarische Initiative von Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer. Name und Bürgerrecht der Ehegatten. Gleichstellung vom 7. Oktober 2004 (03.428 n)* zurückgeht, sah vor, dass künftig die Eheleute im Prinzip ihren bisherigen Namen und ihr bisheriges Bürgerrecht behalten. Diesen Vorschlag lehnte der Nationalrat am 11. März 2009 ab. Das Geschäft wurde zur Überarbeitung an die Rechtskommission zurückgewiesen, welche im Mai 2009 beschloss, nunmehr nur noch eine Minimalvariante auszuarbeiten, die vorsieht, dass auch der Ehemann – gleich wie die Ehefrau es heute schon kann – einen Doppelnamen tragen kann. Eine solche Regelung, die die Wahl einen gemeinsamen Familiennamens vorschreibt, ist aus gleichstellungspolitischer Perspektive nicht sinnvoll, da aufgrund der in breiten Kreisen noch vorhandenen Geschlechterstereotypen die Frauen unter Druck geraten, den Namen ihres künftigen Ehegatten als Familiennamen zu akzeptieren und es keine freie und gleichberechtigte Wahl sein wird.

Die EKF verlangt:

- **Eine gleichstellungsgerechte Namensregelung, bei der sich die Eheschliessung nicht mehr auf den Namen und das Bürgerrecht auswirkt**
- **Den Rückzug des Vorbehalts der Schweiz zu Art. 16 Abs. 1 Bst. g CEDAW.**

📖 Vernehmlassungsstellungnahme der EKF zur Parlamentarischen Initiative Leutenegger Oberholzer. Name und Bürgerrecht der Ehegatten. Gleichstellung vom 7. Oktober 2004 (03.428 n) auf www.frauenkommission.ch (deutsch und französisch)

Zwangsheiraten

Fragenkatalog Frage Nr. 28

Zwangsheiraten gehören nicht zur kulturellen Vielfalt, sie sind vielmehr eine Form von Gewalt an Frauen und eine schwere Verletzung der Menschenrechte. Die Problematik der Zwangsheiraten besteht zunehmend auch in der Schweiz. Der Bundesrat will mit einer Revision des Zivilgesetzbuches (ZGB) und des Bundesgesetzes über das internationale Privatrecht den Schutz vor Zwangsheiraten erhöhen. In der Zeit vom 5. November 2008 bis 15. Februar 2009 führte er zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen ein Vernehmlassungsverfahren durch. In ihrer Stellungnahme kritisiert die EKF die Massnahmen des Bundesrates als unzureichend.

Die EKF verlangt:

- **Einen verstärkten strafrechtlichen Schutz gegen Zwangsheirat, entweder in der Form einer Qualifizierung als schwere Nötigung in Artikel 181 des Strafgesetzbuches oder als eigene Strafnorm „Zwangsheirat“**
- **Ein stärkeres Engagement des Bundes und der Kantone zur Information und Sensibilisierung durch die Bereitstellung von mehr Ressourcen für Prävention und Information.**

 Vernehmlassungsstellungnahme der EKF zu den gesetzlichen Massnahmen gegen Zwangsheiraten (06.3658 Motion Heberlein) auf www.frauenkommission.ch (deutsch und französisch)

4.7 Art. 15 CEDAW: Gesetzliche Gleichstellung

Aufenthaltsrecht von Ausländerinnen im Familiennachzug

Gemäss den am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen neuen Bestimmungen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Aug) werden neu nach der Auflösung der Ehe grundsätzlich Rechtsansprüche auf die Ausstellung einer Aufenthaltsbewilligung und Verlängerung ihrer Gültigkeitsdauer möglich. Diese Regelung betrifft sowohl ausländische Familienangehörige einer Person mit Schweizer Bürgerrecht als auch ausländische Ehegatten und Kinder einer Person mit Niederlassungsbewilligung. Für Migrantinnen, die im Rahmen des Familiennachzuges in die Schweiz gekommen sind und Opfer häuslicher Gewalt werden, stellen sich spezifische Probleme. Ein Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung besteht nämlich nur, wenn die Ehe mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht oder wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Ein wichtiger persönlicher Grund liegt zwar vor, wenn die Ehegattin Opfer ehelicher Gewalt wurde. Es ist aber unklar, inwieweit die Kantone dies in ihrer Rechtspraxis berücksichtigen. Deshalb wandte sich die EKF gemeinsam mit anderen eidgenössischen Kommissionen und weiteren Stellen bereits im Oktober 2008 an das Bundesamt für Migration und bat um Auskunft darüber, inwieweit bei der Anwendung der neuen Bestimmungen häusliche Gewalt berücksichtigt wird und die nationalen und internationalen Verpflichtungen von den Kantonen und Bundesbehörden eingehalten werden. Eine Antwort steht nach wie vor aus.

Die EKF verlangt:

- **Die Berücksichtigung der Situation von gewaltbetroffenen Migrantinnen bei der Härtefallregelung im Rahmen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer.**

4.8 Art. 24 CEDAW: Massnahmen zur vollen Verwirklichung des Übereinkommens

Öffentlichkeitsarbeit und Umsetzung

Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses Nr. 21 und 55

CEDAW bringt eine neue Dimension ins Anti-Diskriminierungsrecht der Schweiz. Deren Umsetzung wird aber bislang noch verhindert durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung und das bisherige innerstaatliche Rechtsverständnis bezüglich Rechtsnatur und direkter Durchsetzbarkeit von Völkerrecht im Bereich der Grundrechte und insbesondere der Frauenrechte. Das Übereinkommen und seine Bedeutung sind nicht nur in der breiten Öffentlichkeit, sondern auch bei Behörden und in juristischen Fachkreisen zu wenig bekannt. Es ist bisher kaum gelungen, Kreise anzusprechen, die dem Übereinkommen indifferent oder skeptisch gegenüberstehen.

Die EKF verlangt:

- **Die Sensibilisierung und Information der eidgenössischen und kantonalen Behörden (Verwaltungen, Parlamente, Gerichte) über ihre Verpflichtungen gemäss CEDAW**
- **die kontinuierliche Begleitung der Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen und ein regelmässiges Monitoring**
- **den Aufbau von Aus- und Weiterbildungsangeboten für die rechtsanwendenden Behörden, Anwältinnen und Anwälte zur Bedeutung der internationalen Normen für die Auslegung des innerstaatlichen Rechts**
- **die Sensibilisierung und Ausbildung der relevanten Akteurinnen und Akteure mit dem Ziel, die Möglichkeiten internationale Instrumente, zum Beispiel das Individualbeschwerdeverfahren, konkret anzuwenden.**

📖 Der Auswertungsbericht zum Workshop «Frauenrechte und Menschenrechte: Wie kann die schweizerische Gleichstellungspolitik die internationale Dynamik besser nutzen?» ist auf www.frauenkommission.ch (Rubrik Publikationen) verfügbar (deutsch und französisch).

📖 Die Referate der Fachtagung «Die Relevanz des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW für die juristische Praxis. Aktuelle Fragen und Handlungsperspektiven.» vom 5. März 2009 in Bern sind auf www.frauenkommission.ch verfügbar. Publiziert in «Frauenfragen» Nr. 1.2009 (Originalversionen: deutsch bzw. französisch).

5 Schlussbemerkung

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF wird die Empfehlungen des Ausschusses nach der Anhörung im Juli 2009 in ihrer eigenen Planung für die nächsten Jahre berücksichtigen und weiterhin die Umsetzung der Empfehlungen durch die verschiedenen Akteurinnen und Akteure in der Schweiz unterstützend begleiten.