

Bevorzugung von Frauen, um Gleichstellung zu erreichen

Die Gründung der NGO-Koordination post Beijing Schweiz geht zurück auf die vierte UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995. Aus einem losen Netzwerk wurde ein Verein mit aktuell rund 25 Mitgliedorganisationen, wobei auch Dachverbände, die ihrerseits aus Zusammenschlüssen zahlreicher Organisationen bestehen, dabei sind. Die in Beijing verabschiedete Aktionsplattform, der Schweizer Aktionsplan zur Gleichstellung von Frau und Mann, sowie seit einiger Zeit die UNO-Frauenkonvention, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), bilden die Grundlage unserer Tätigkeiten. Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz vernetzt Organisationen, die sich in Sachen Frauenrechte und Gleichstellung engagieren, informiert Interessierte betreffend Gleichstellung und sensibilisiert die Öffentlichkeit. Die NGO-Koordination verfasste jeweils einen Schattenbericht zu den Staatenberichten der Schweiz zu CEDAW und verfolgt den weiteren Umsetzungsprozess aktiv.

Schon 1995 in Beijing wurde festgehalten, dass Frauenrechte Menschenrechte sind. Nach wie vor erhalten Verletzungen von Frauenrechten aber nicht dieselbe Aufmerksamkeit wie andere Menschenrechtsverletzungen, die offensichtlicher als solche wahrgenommen werden. Problematisch ist wohl auch, dass die Mehrheit der Bevölkerung weiblich ist und dennoch im Sinne einer Minderheit auf die Einhaltung ihrer Rechte pochen muss. Dass die Benachteiligungen auch in der Schweiz nach wie vor vielfältig sind, ist bekannt. Am augenscheinlichsten sind sie im Bereich der massiven Lohnungleichheit sowie der Überpräsenz von Männern in Entscheidungspositionen, sei dies in der Politik oder in der Wirtschaft. Da die meisten Verletzungen von Frauenrechten bekannt sind, soll im Folgenden aufgezeigt werden, welche Möglichkeit in der Schweiz ungenutzt bleibt, um gegen solche Verletzungen vorzugehen.

Zeitlich befristete Sondermassnahmen

Die schweizerische Bundesverfassung schreibt vor, dass Frau und Mann gleich behandelt werden müssen. In der Vergangenheit haben sich aber oftmals Männer erfolgreich vor Gericht auf diese Bestimmung berufen. Weiter geht da die Frauenkonvention CEDAW, die für die tatsächliche Verwirklichung der Gleichstellung und Beseitigung der Diskriminierung der Frauen ein aktiveres Vorgehen der Vertragsstaaten verlangt. Ihre Bestimmungen gelten nur für Frauen, um deren Benachteiligung anzugehen. Art. 4 Abs. 1 CEDAW sieht ausdrücklich vor, dass so genannte zeitweilige Sondermassnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht als Diskriminierung gelten.

CEDAW will nicht nur Chancengleichheit, sondern, dass Frauen auch im Ergebnis den Männern gleichgestellt sind. Dem Ziel des CEDAW-Übereinkommens entsprechend dienen die erwähnten zeitlich befristeten Sondermassnahmen unter anderem gerade dazu, die bestehenden Hindernisse abzubauen, denen Frauen beispielsweise aufgrund früherer Diskriminierungen ausgesetzt sind. Dies bedeutet, dass Frauen den Männern bei der Besetzung von Stellen vorgezogen werden sollen.

Bundesgericht gegen Frauenquoten

Der CEDAW-Ausschuss zeigt sich entsprechend besorgt, dass Frauenquoten für die Besetzung von Stellen und in der Politik vom Bundesgericht abgelehnt worden sind, obwohl die Frauen noch massiv untervertreten sind. Die Gerichte haben in diesen Entscheiden CEDAW nicht angewendet oder erwähnt. Bisher hat sich das Bundesgericht erst ein einziges Mal - im so genannten Urner Quotenscheid BGE 125 I 21 - mit Art. 4 Abs. 1 CEDAW auseinandergesetzt. Ein Grund der mangelnden Auseinandersetzung ist, dass sich offenbar niemand auf diese Bestimmung berufen hat. Ein wesentlicher weiterer Grund dürfte sein, dass sie den Richterpersonen angesichts der Fülle nationaler und internationaler Gesetze nicht geläufig bzw. bekannt ist, hat doch das Gericht das Recht zu kennen und anzuwenden, auch wenn die RechtsvertreterInnen sich nicht darauf berufen.

Im Urner Quotenentscheid hat das Bundesgericht im Übrigen festgehalten, CEDAW schliesse positive Gleichstellungsmassnahmen und insbesondere auch Quotensysteme nicht aus. Diese müssten allerdings angemessen und vorübergehend sein. Fraglich sei im konkreten Fall, ob die von ihrem Wortlaut zeitlich unbefristeten Quoten der Chancengleichheits-Initiative "vorübergehende" Massnahmen in diesem Sinne darstellen würden. Art. 4 Abs. 1 CEDAW spreche von "zeitweiligen Sondermassnahmen", welche keinesfalls die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Massnahmen zur Folge haben dürften und aufgehoben werden müssten, sobald die Ziele der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung erreicht seien. Daraus ergebe sich, dass die zeitliche Begrenzung der Massnahmen nicht unbedingt in Form einer Befristung der Gültigkeitsdauer erfolgen müsse, sondern es genüge, wenn die Massnahmen aufgehoben würden, sobald sie ihr Ziel erreicht hätten. Das gelte insbesondere dann, wenn nicht voraussehbar sei, wie viel Zeit der Abbau der Benachteiligung des unterrepräsentierten Geschlechts in Anspruch nehmen werde. Auch im vorliegenden Fall könne hierüber keine verlässliche Prognose gemacht werden. Einem relativ tiefen Mindestvertretungsanteil - wie er hier für Behördenwahlen vorgesehen werde - wohne gewissermassen eine zeitliche Limitierung inne (BGE 125 I 36 ff. E. 6a).

Direkte Anwendbarkeit von CEDAW

Zum Teil wird in der Schweiz die direkte Anwendbarkeit von CEDAW in Frage gestellt, weil die Regelung nicht genügend bestimmt sei. Es ist aber nur äusserst zurückhaltend von der nicht direkten Anwendbarkeit der CEDAW-Bestimmungen auszugehen, da das Ziel der UNO-Menschenrechtsübereinkommen ist, die Stellung des Einzelnen zu verbessern und die Schweiz das Zusatzprotokoll ratifiziert hat, wonach sich Einzelpersonen oder Personengruppen bei Verletzung von Rechten aus CEDAW an den Ausschuss wenden können.

Es ist an der Zeit, dass die Gerichte auch CEDAW mit der gleichen Selbstverständlichkeit berücksichtigen wie sie andere internationale Abkommen, zum Beispiel die Kinderrechtskonvention und die EMRK, anwenden. Bei Verneinung der direkten Anwendbarkeit ist CEDAW mindestens soweit mit einzubeziehen als die nationalen Gesetze völkerrechtskonform auszulegen sind. In diesem Sinn sind die Gerichte aufgerufen, der tatsächlichen Gleichstellung nicht Steine in den Weg zu legen, sondern sie endlich im Interesse aller Wirklichkeit werden zu lassen. Forciert wird dies auf alle Fälle, wenn sich die Parteien und deren RechtsvertreterInnen vermehrt auf Art. 4 Abs. 1 CEDAW berufen.