

Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW:
aktuelle Fragen Dokumentation der Tagung vom 5. März 2009

La Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF:
questions d'actualité Actes du colloque du 5 mars 2009

La Convenzione ONU sui diritti delle donne CEDAW:
questioni attuali Atti del convegno del 5 marzo 2009

Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz

Les mutilations génitales féminines en Suisse

La mutilazione genitale femminile in Svizzera

Vernehmlassungen

Gesetzliche Massnahmen gegen Zwangsheiraten
Revision des Bundespersonalgesetzes (BPG)

Consultations

Mesures législatives visant à lutter contre les mariages forcés
Révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)

1.2009

Frauenfragen

Questions au féminin

Questioni femminili



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKf
Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
Commissione federale per le questioni femminili CFQF

Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW:
aktuelle Fragen Dokumentation der Tagung vom 5. März 2009

La Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF:
questions d'actualité Actes du colloque du 5 mars 2009

La Convenzione ONU sui diritti delle donne CEDAW:
questioni attuali Atti del convegno del 5 marzo 2009

Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz

Les mutilations génitales féminines en Suisse

La mutilazione genitale femminile in Svizzera

Vernehmlassungen

Gesetzliche Massnahmen gegen Zwangsheiraten
Revision des Bundespersonalgesetzes (BPG)

Consultations

Mesures législatives visant à lutter contre les mariages forcés
Révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)

1.2009

Frauenfragen

Questions au féminin

Questioni femminili



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKf
Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
Commissione federale per le questioni femminili CFQF

1.2009

Frauenfragen

Questions au féminin

Questioni femminili



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
Commissione federale per le questioni femminili CFQF

32. Jahrgang, Nr. 1, Juni 2009

32e année, N° 1, juin 2009

32° anno, n. 1, giugno 2009

Herausgeberin

Eidgenössische Kommission für
Frauenfragen EKF
Schwarztörstrasse 51, 3003 Bern
Telefon 031 322 92 75/76
Fax 031 322 92 81
ekf@ebg.admin.ch
www.frauenkommission.ch
www.comfem.ch

Edition

Commission fédérale
pour les questions féminines CFQF
Schwarztörstrasse 51, 3003 Berne
Téléphone 031 322 92 75/76
Fax 031 322 92 81
ekf@ebg.admin.ch
www.comfem.ch
www.frauenkommission.ch

A cura della

Commissione federale
per le questioni femminili CFQF
Schwarztörstrasse 51, 3003 Berna
Telefono 031 322 92 75/76
Fax 031 322 92 81
ekf@ebg.admin.ch
www.comfem.ch
www.frauenkommission.ch

Redaktion

Katharina Belser
Corinne Fischer
Elisabeth Keller
Lucia Marina Lanfranconi
Claudia Weilenmann

Rédaction

Katharina Belser
Corinne Fischer
Elisabeth Keller
Lucia Marina Lanfranconi
Claudia Weilenmann

Redazione

Katharina Belser
Corinne Fischer
Elisabeth Keller
Lucia Marina Lanfranconi
Claudia Weilenmann

Verantwortlich

Elisabeth Keller

Responsable

Elisabeth Keller

Responsabile

Elisabeth Keller

Abonnemente

«Frauenfragen» erscheint zweimal pro
Jahr. Das Abonnement ist kostenlos und
kann bestellt werden beim:
Bundesamt für Bauten und Logistik BBL
Verkauf Bundespublikationen
CH-3003 Bern
Telefon 031 325 50 50
verkauf.zivil@bbl.admin.ch

Abonnements

«Questions au féminin» paraît deux fois
par an. L'abonnement est gratuit et
peut être obtenu auprès de:
Office fédéral des constructions et de
la logistique OFCL
Diffusion publications
CH-3003 Berne
Téléphone 031 325 50 50
verkauf.zivil@bbl.admin.ch

Abbonamenti

«Questioni femminili» esce due volte
l'anno. L'abbonamento è gratuito. Si può
ordinare scrivendo o telefonando all'
Ufficio federale delle costruzioni et
della logistica UFCL
Distribuzione pubblicazioni
CH-3003 Berna
Telefono 031 325 50 50
verkauf.zivil@bbl.admin.ch

Gestaltung

Theo Leuthold & Associés, Zürich

Maquette

Theo Leuthold & Associés, Zurich

Concezione grafica

Theo Leuthold & Associés, Zurigo

Druckvorstufe

Cornelia Fries, Bern

Production

Cornelia Fries, Berne

Impaginazione e lastre

Cornelia Fries, Berna

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF ist eine vom Bundesrat eingesetzte ausserparlamentarische Kommission. Sie analysiert die Situation der Frauen in der Schweiz und formuliert Empfehlungen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Neben dem Erarbeiten von Grundlagen beteiligt sich die Kommission an Projekten und Veranstaltungen, die auf eine tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zielen.

Die in diesem Heft erscheinenden Beiträge sollen unterschiedliche Meinungen zum Ausdruck bringen, die sich nicht mit jenen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen zu decken brauchen.

Der Nachdruck der Beiträge ist nach Rücksprache mit der Redaktion erwünscht. Wir bitten Sie in diesem Fall um genaue Quellenangabe und um ein Belegexemplar.

La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF est une commission extra-parlementaire créée par le Conseil fédéral. Elle analyse la situation des femmes en Suisse et formule des recommandations pour la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Outre l'élaboration de principes fondateurs, la Commission participe à des projets et manifestations qui ont pour objet une égalité de fait entre les sexes.

Les articles publiés dans ce numéro présentent différentes positions qui ne concordent pas forcément avec celles de la Commission fédérale pour les questions féminines.

La reproduction des articles de ce numéro est bienvenue. Nous vous prions à cet effet de prendre préalablement contact avec la rédaction, de citer très exactement la source et de nous envoyer un justificatif.

La Commissione federale per le questioni femminili CFQF è una commissione extra-parlamentare creata dal Consiglio federale. Essa analizza la situazione delle donne in Svizzera e formula raccomandazioni atte a promuovere le pari opportunità fra donna e uomo. Oltre a elaborare basi concettuali, essa partecipa a progetti e manifestazioni il cui obiettivo è l'ottenimento della parità effettiva tra i sessi.

I contributi pubblicati in questa rivista hanno per scopo di rendere note delle opinioni che non riflettono necessariamente il punto di vista della Commissione federale per le questioni femminili.

La riproduzione dei contributi è consentita previo accordo con la redazione e con l'indicazione esaustiva della fonte. Sono graditi degli esemplari giustificativi.

Zu dieser Ausgabe	ELISABETH KELLER
Dans ce numéro	7 Editorial
In questo numero	8 Editorial
	9 Editoriale
Schwerpunkt:	ELISABETH KELLER
Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW:	11 Einführung ins Schwerpunktthema
aktuelle Fragen:	12 Introduction au thème principal
	13 Introduzione al tema principale
Thème principal:	
La Convention de l'ONU sur les droits des	ETIENNETTE J. VERREY
femmes CEDEF: questions d'actualité	14 Allocution d'ouverture à l'occasion du Colloque «L'importance de la CEDEF pour la pratique juridique» du 5 mars 2009
	14. Eröffnungsansprache anlässlich der Tagung «Die Relevanz von CEDAW für die juristische Praxis» vom 5. März 2009
Tema principale:	
La Convenzione ONU sui diritti delle donne	MARIA REGINA TAVARES DA SILVA
CEDAW: questioni attuali	16. La Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF et le Protocole facultatif: un engagement et un défi pour les États parties
	ROSA LOGAR
	22. Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW als Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen: zwei Beispiele aus Österreich
	MICHELINE CALMY-REY
	39. Discours prononcé à l'occasion du Colloque «L'importance de la CEDEF pour la pratique juridique» du 5 mars 2009
	39. Rede gehalten an der Tagung «Die Relevanz von CEDAW für die juristische Praxis» vom 5. März 2009
	REGULA KÄGI-DIENER
	42. Die Bedeutung internationaler Diskriminierungsverbote, insbesondere von CEDAW, für die schweizerische Rechtsprechung
	FOTOS / PHOTOS
	51. Workshops und Paneldiskussion / Ateliers et panel
	ELISABETH FREIVOGEL
	56. Tagungskommentar und Schlusswort anlässlich der Tagung «Die Relevanz von CEDAW für die juristische Praxis» vom 5. März 2009
	57. Commentaire du colloque et conclusions à l'occasion du Colloque du 5 mars 2009 sur «L'importance de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF pour la pratique juridique»
	58. Commento al convegno e conclusioni in occasione del convegno «L'importanza della CEDAW per la prassi giuridica» del 5 marzo 2009
	59. Ausgewählte Literatur und Links zum Schwerpunktthema
	59. Choix de publications et liens sur le thème principal
	SILVIA HUGI
Fotos	Fotos zur Tagung vom 5. März 2009
Photos	Photos concernant le colloque du 5 mars 2009
Fotografie	Fotografie del convegno del 5 marzo 2009
	ELHAM MANEA
Passagen I	63. Ich will nicht mehr schweigen. Der Islam, der Westen und die Menschenrechte
Passages I	

Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz
 Les mutilations génitales féminines en Suisse
 La mutilazione genitale femminile in Svizzera

ELISABETH KELLER

- 69 Einführung: Gewalt an Frauen hat viele Formen – weibliche Genitalverstümmelung ist eine davon
 70 Introduction: La violence envers les femmes revêt des formes diverses – les mutilations génitales en sont une
 71 Introduzione: La violenza sulle donne ha molte facce – la mutilazione genitale femminile è una di queste

ELSBETH MÜLLER

- 72 Stopp Mädchenbeschneidung – auch in der Schweiz!

MARIA ROTH-BERNASCONI

- 75 Mutilations génitales féminines: les dire pour les bannir

Passagen II

Passages II

NATHALIE ZEINDLER

- 79 Beherzt und unerschrocken. Wie Judith Stamm den Frauen den Weg ebnete

Passagen III

Passages III

RUTH DREIFUSS

- 84 Geleitwort zum Band «Der Kampf um gleiche Rechte»
 84 Préface à l'ouvrage «Le combat pour les droits égaux»

Kurz notiert

Brèves

In breve

- 87 Lohngleichheits-Dialog / Gleichstellung in der Familie / Häusliche Gewalt / CEDAW
 87 Dialogue sur l'égalité des salaires / Egalité dans la famille / Violence domestique / CEDEF
 87 Dialogo sulla parità salariale / Parità nella famiglia / Violenza domestica / CEDAW

Vernehmlassungen, Stellungnahme der
 Eidg. Kommission für Frauenfragen

Consultations, Prises de position de la
 Commission fédérale pour les questions
 féminines

- 93 Zum Vernehmlassungsverfahren / A propos de la procédure de consultation
 94 Gesetzliche Massnahmen gegen Zwangsheiraten – Motion Heberlein (06.3658)
 96 Mesures législatives visant à lutter contre les mariages forcés – Motion Heberlein (06.3658)
 98 Revision des Bundespersonalgesetzes (BPG)
 100 Révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)

Aktivitäten

Activités

Attività

- 103 Tätigkeitsbericht 2008 und Schwerpunkte 2009 der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF
 107 Rapport d'activité 2008 et plan de travail 2009 de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
 111 Rapporto d'attività 2008 e priorità 2009 della Commissione federale per le questioni femminili CFQF

Die Kommission

La Commission

La Commissione

- 115 Zusammensetzung der Kommission
 115 Composition de la Commission
 115 Composizione della Commissione

Editorial

VON ELISABETH KELLER

Was bedeutet die UNO-Frauenrechtskonvention für die Frauen in der Schweiz?

Das UNO-Übereinkommen gegen jede Form von Diskriminierung der Frau CEDAW, welches 1979 im Rahmen der Vereinten Nationen entstanden und seither von 185 Staaten ratifiziert worden ist, verpflichtet die Staaten, jegliche Diskriminierung von Frauen zu unterbinden und Massnahmen zur Gleichstellung der Frau in allen Lebensbereichen, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet zu ergreifen. Was aber bedeutet das Übereinkommen heute konkret für die Schweiz, welche diesem Menschenrechtsvertrag erst vor zwölf Jahren – am 27. März 1997 – beigetreten ist? Diese Frage ist aus zwei Gründen aktueller denn je: Im Sommer 2009 wird die Schweiz vor dem zuständigen UNO-Ausschuss zum Stand der Gleichstellung befragt und ihren neuesten Bericht zur Umsetzung der UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW präsentieren. Und seit dem 29. Dezember 2008 ist das Fakultativprotokoll zu CEDAW auch für die Schweiz gültig. Dieses bringt mit dem Individualbeschwerdeverfahren eine rechtspraktisch wirksame Ergänzung zum Übereinkommen: Es ermöglicht betroffenen Frauen, nach Ausschöpfung der nationalen Rechtswege die internationale Kontrollinstanz wegen Verletzung von CEDAW-Bestimmungen anzurufen. Das Potenzial von CEDAW für das innerstaatliche Recht wurde bisher allerdings auch in juristischen Fachkreisen noch wenig ausgelotet. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA luden deshalb am 5. März 2009 zur Tagung «Die Relevanz des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW für die juristische Praxis. Aktuelle Fragen und Handlungsperspektiven» nach Bern. Wir publizieren die Referate dieser für Juristinnen und Juristen konzipierten Weiterbildung in diesem Heft.

Das internationale Berichtsverfahren – eine Chance für gezielte Massnahmen in der Schweiz?

Das Berichtsverfahren ist für alle CEDAW-Vertragsstaaten obligatorisch. Es ist nicht nur eine internationale Verpflichtung, sondern auch eine Chance, die Situation der Frauen im eigenen Land regelmässig und systematisch zu analysieren und herauszuarbeiten, was verbessert werden muss. Jedes Land erhält bereits im Vorfeld der mündlichen Anhörung eine Reihe von Fragen zugestellt (für die Schweiz siehe: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws44.htm>). Probleme sind die ungenügende Bekämpfung von Geschlechterstereotypen in Schule und Bildung, die Untervertretung von Frauen in Entscheidungspositionen in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit, die nach wie vor bestehende Lohndiskriminierung und das hohe Armutsrisiko von alleinerziehenden Frauen sowie die nach wie vor unzureichenden Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt an Frauen. Der Ausschuss will wissen, welche weitergehenden Massnahmen die Schweiz ergreift, um weibliche Genitalverstümmelung und Zwangsheiraten zu verhindern. Mit den beiden letztgenannten Themen befasste und befasst sich auch die

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF: In diesem Heft abgedruckt sind die Referate zum Problem der weiblichen Genitalverstümmelung, die von zwei Fachfrauen am Februar-Plenum der EKF gehalten wurden, wie auch die Stellungnahme der EKF im Vernehmlassungsverfahren zu den Massnahmen gegen Zwangsheiraten. Auch zur parlamentarischen Initiative: Verbot von sexuellen Verstümmelungen nimmt die EKF Stellung. Diese Stellungnahme ist unter www.frauenkommission.ch einzusehen.

Neue Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses an die Schweiz im Sommer 2009

Der CEDAW-Ausschuss wird im Anschluss an die mündliche Anhörung schriftliche Empfehlungen (*Concluding Observations*) an die Schweiz formulieren und präzisieren, in welchen Bereichen gezielte Massnahmen zur Gleichstellung von Frau und Mann notwendig sind. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen wird diese Empfehlungen in ihrer eigenen Planung für die nächsten Jahre berücksichtigen und die Umsetzung der Empfehlungen durch die verschiedenen Akteure begleiten, beobachten und kommentieren.

Grund- und Menschenrechte – und damit die Rechte der Frauen – sind nicht verhandelbar

Spätestens seit der Publikation eines Artikels von Professor Christian Giordano in der Zeitschrift TANGRAM Nr. 22 (Dezember 2008, herausgegeben von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR) zum Thema «Der Rechtspluralismus: ein Instrument für den Multikulturalismus?» wird auch in der Schweiz darüber diskutiert, ob in bestimmten Bereichen des positiven Rechts andere Rechtsmechanismen zu integrieren seien, um kultureller und soziostruktureller Vielfalt Rechnung zu tragen. Der Autor führt in seinem Artikel aus, dass damit vor allem die Anerkennung von Rechtstraditionen und Rechtsverfahren aus nichtwestlichen Gesellschaften im Zivil- und besonders im Familienrecht gemeint sind; Bereiche also, in denen es ganz zentral um die Rechte von Frauen und Kindern geht. Dass und weshalb die Menschenrechte allem anderen vorgehen und welche Folgen das Akzeptieren eines angeblich toleranten Rechtspluralismus hätte, dies beschreibt demgegenüber auf eindrückliche Weise die Dozentin Elham Manea von der Universität Zürich in ihrem aktuellen Buch «Ich will nicht mehr schweigen. Der Islam, der Westen und die Menschenrechte». Da wir ihre Position für sehr wichtig halten, drucken wir in der Rubrik «Passagen» einen Auszug aus ihrem Buch.

2009: Nur eine Nummer «Frauenfragen»

Dieses Jahr erscheint ausnahmsweise nur die vorliegende Nummer 1.2009 von «Frauenfragen». Die November-Ausgabe entfällt. Wir konzentrieren uns auf den Relaunch unserer Website.

Editorial

par ELISABETH KELLER

Que signifie pour la Suisse la Convention de l'ONU sur les droits des femmes?

La Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, est née en 1979 dans le cadre des Nations Unies et a été ratifiée depuis lors par 185 Etats. Elle oblige les Etats parties à faire cesser toute discrimination envers les femmes et à prendre des mesures en faveur de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines de la vie, notamment politique, social, économique et culturel. Mais que signifie concrètement aujourd'hui pour la Suisse ce traité sur les droits humains, auquel elle a adhéré il y a douze ans seulement, soit le 27 mars 1997? Cette question est plus que jamais d'actualité pour deux raisons: Le Comité compétent de l'ONU interrogera la Suisse cet été sur la situation de l'égalité dans notre pays et elle lui présentera son dernier rapport en date concernant la mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF. En outre, le Protocole facultatif à la CEDEF est applicable en Suisse depuis le 29 décembre 2008. Il prévoit la possibilité de déposer une plainte individuelle et complète ainsi de façon efficace, sur le plan de la pratique juridique, ladite Convention: Les femmes concernées peuvent désormais, après avoir épuisé les voies de recours internes, saisir l'instance de contrôle internationale pour violation des dispositions de la CEDEF. Néanmoins, le potentiel que représente cette dernière pour le droit interne a jusqu'à présent été encore peu exploré dans les milieux juridiques spécialisés. La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF et le Département fédéral des affaires étrangères DFAE les ont par conséquent invités à participer le 5 mars 2009, à Berne, au colloque «**L'importance de la convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF pour la pratique juridique. Questions d'actualité et perspectives d'action**». Nous publions dans ce numéro les exposés faits dans le cadre de cette formation continue destinée aux juristes.

Procédure de rapport à l'échelon international – une opportunité de prendre des mesures ciblées en Suisse?

Tous les Etats parties à la CEDEF sont tenus de présenter un rapport à intervalles réguliers. Il s'agit non seulement d'une obligation internationale, mais aussi d'une opportunité d'analyser périodiquement et de façon systématique la situation des femmes dans son propre pays et de mettre les lacunes en évidence. Chaque Etat se voit adresser une série de questions en prélude à l'audition devant le Comité compétent de l'ONU (concernant la Suisse, voir: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws44.htm>). Les problèmes suivants ont été relevés: lutte insuffisante contre les stéréotypes fondés sur le sexe à l'école et dans la formation professionnelle, sous-représentation des femmes aux postes de décision dans les milieux économiques, politiques et les services publics, discrimination salariale non résolue des femmes et forte exposition à la pauvreté de celles qui élèvent seules leurs enfants, insuffisance persistante des mesures visant à prévenir et à combattre la violence envers les femmes. Le Comité CEDEF veut savoir quelles mesures prend la Suisse afin d'empêcher

de façon encore plus efficace les mutilations génitales féminines et les mariages forcés. La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF se penche elle aussi sur ces deux derniers thèmes: Les exposés sur le problème des mutilations génitales féminines, faits par deux femmes spécialistes à l'occasion de la séance plénière de février de la CFQF, ainsi que la prise de position de la Commission lors de la procédure de consultation sur les mesures contre les mariages forcés sont reproduits dans ce numéro. La CFQF se prononcera également sur l'initiative parlementaire demandant l'interdiction des mutilations sexuelles. Sa prise de position est accessible sur notre site www.comfem.ch.

Nouvelles recommandations du Comité CEDEF à la Suisse en été 2009

Le Comité CEDEF, après avoir entendu la Suisse commenter son rapport, lui adressera des recommandations par écrit (*Concluding Observations*) et précisera les domaines dans lesquels des mesures ciblées s'imposent en faveur de l'égalité entre femmes et hommes. La Commission fédérale pour les questions féminines en tiendra compte dans sa planification au cours des années à venir et accompagnera, observera et commentera la mise en œuvre de ces recommandations par les divers acteurs et actrices.

Les droits fondamentaux et les droits humains – par conséquent les droits des femmes – ne sont pas négociables

Faut-il intégrer d'autres mécanismes juridiques dans certains secteurs du droit positif, afin de prendre en considération des spécificités culturelles et sociostructurelles? Cette question est débattue en Suisse aussi, notamment depuis la publication dans le bulletin TANGRAM n° 22 (décembre 2008) de la Commission fédérale contre le racisme CFR, d'un article du professeur Christian Giordano intitulé «Le pluralisme juridique: un outil pour la gestion du multiculturalisme?». L'auteur explique qu'il entend par là avant tout la nécessité de reconnaître des traditions et procédures juridiques propres à des sociétés non occidentales, en matière de droit civil et surtout de droit de la famille; dans des domaines donc où les droits des femmes et des enfants occupent une place centrale. A l'opposé, Elham Manea, professeure à l'Université de Zurich, explique de façon impressionnante dans son récent ouvrage «Ich will nicht mehr schweigen. Der Islam, der Westen und die Menschenrechte», pourquoi les droits humains passent avant tous les autres droits et quelles conséquences aurait l'instauration d'un pluralisme juridique soi-disant tolérant. Sa position nous a paru très importante, aussi publions-nous sous la rubrique «Passages» un extrait de son livre.

Traduction: Francine Matthey

En 2009, «Questions au féminin» ne paraîtra qu'une fois

Cette année, exceptionnellement, seul le présent numéro 1.2009 de «Questions au féminin» verra le jour. Il n'y aura pas de revue en novembre. Nous avons décidé de concentrer nos efforts sur le remaniement de notre site Internet.

Editoriale

a cura di ELISABETH KELLER

Cosa significa la Convenzione ONU sui diritti delle donne per le donne che vivono in Svizzera?

La Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW), nata nel 1979 in seno alle Nazioni Unite e da allora ratificata da 185 Stati, obbliga gli Stati a vietare qualsiasi discriminazione delle donne e ad adottare misure a favore della parità della donna in tutti gli ambiti di vita, in particolare nel contesto politico, sociale, economico e culturale. Ma cosa significa oggi, concretamente, per la Svizzera, che ha aderito a questo patto in difesa dei diritti umani soltanto 12 anni fa, il 27 marzo 1997? L'interrogativo è più che mai di attualità per due ragioni: nell'estate 2009 la Svizzera sarà ascoltata dal preposto Comitato ONU sullo stato delle pari opportunità e presenterà il proprio rapporto relativo alla messa in opera della Convenzione ONU sui diritti delle donne. Dal 29 dicembre 2008 il Protocollo facoltativo alla CEDAW è vincolante anche per la Svizzera. Attraverso lo strumento della procedura di ricorso individuale il Protocollo completa in maniera efficace, sul piano della prassi giuridica, la Convenzione CEDAW. Consente alle donne vittime di discriminazione di adire, una volta esaurite le possibilità offerte dalle vie legali nazionali, a un'istanza di controllo internazionale denunciando violazioni delle disposizioni CEDAW. Comunque il potenziale della CEDAW per il diritto nazionale è stato finora poco sfruttato anche negli ambienti giuridici. Pertanto il 5 marzo 2008 a Berna la Commissione federale per le questioni femminili (CFQF) e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) hanno proposto il simposio «L'importanza della Convenzione ONU sui diritti delle donne (CEDAW) per la prassi giuridica. Questioni attuali e prospettive di intervento». In questo fascicolo pubblichiamo gli interventi di questa manifestazione concepita quale aggiornamento per giuriste e giuristi.

Rapporti periodici – un'opportunità per misure finalizzate in Svizzera?

La stesura di rapporti periodici è obbligatoria per tutti gli Stati aderenti alla Convenzione CEDAW. Non si tratta soltanto di un impegno internazionale, bensì pure di un'opportunità per analizzare regolarmente e sistematicamente la situazione delle donne nel proprio Paese e dedurre cosa debba essere migliorato. Nella fase di preparazione all'audizione ogni Nazione riceve una serie di domande (per la Svizzera si veda: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws44.htm>). I problemi risiedono nella lotta insufficiente agli stereotipi sui sessi nella scuola e nella formazione, nella sottorappresentanza delle donne in posizioni decisionali nell'economia, nella politica e nell'opinione pubblica, nella persistente discriminazione salariale e nell'elevato rischio di povertà di madri che crescono da sole i propri figli nonché nelle misure, tuttora insufficienti, volte a impedire e combattere la violenza perpetrata sulle donne. Il Comitato CEDAW vuole sapere quali ulteriori provvedimenti adotta la Svizzera contro la mutilazione genitale femminile e i matrimoni forzati. Questi temi sono stati e lo sono tuttora anche oggetto del lavoro della Com-

missione federale per le questioni femminili CFQF: in questo numero pubblichiamo le relazioni sul problema della mutilazione genitale femminile tenute da due esperte durante il plenum di febbraio della CFQF nonché il parere espresso dalla CFQF nell'ambito della consultazione sulle misure contro i matrimoni forzati. La CFQF si esprime anche sull'iniziativa parlamentare Divieto di compiere mutilazioni sessuali. Il parere della Commissione può essere consultato sul sito www.comfem.ch.

Nuove raccomandazioni del Comitato CEDAW alla Svizzera nell'estate 2009

In coda all'audizione verbale il Comitato CEDAW formulerà, all'attenzione della Svizzera, delle raccomandazioni scritte (*Concluding Observations*) e preciserà in quali ambiti sono necessarie misure mirate a favore della parità fra uomo e donna. La Commissione federale per le questioni femminili prenderà in considerazione queste raccomandazioni nella programmazione del proprio lavoro per i prossimi anni e ne accompagnerà, osserverà e commenterà l'applicazione da parte dei diversi attori.

I diritti fondamentali e i diritti umani – e di conseguenza i diritti delle donne – non sono negoziabili

Perlomeno dall'uscita dell'articolo del professor Christian Giordano nella rivista TANGRAM no. 22 (dicembre 2008, edito dalla Commissione federale contro il razzismo CFR) sul tema «Il pluralismo giuridico: uno strumento legale nella gestione del multiculturalismo?» anche in Svizzera si discute se in determinati ambiti del diritto positivo non si debbano inserire altri meccanismi giuridici capaci di tener conto della molteplicità culturale e sociostrutturale. Nel proprio articolo l'autore precisa che si pensa soprattutto al riconoscimento di tradizioni e procedure giuridiche di società non occidentali nella legislazione civile e in particolare nel diritto di famiglia. Trattasi quindi di campi che ruotano principalmente attorno ai diritti delle donne e del bambino. Per contro Elham Manea, docente all'Università di Zurigo, descrive con grande effetto nel suo recente libro «Ich will nicht mehr schweigen. Der Islam, der Westen und die Menschenrechte» (Non voglio più tacere. L'Islam, l'Occidente e i diritti umani) come e perché i diritti umani abbiano la priorità su tutto il resto e spiega quali conseguenze produrrebbe l'accettare un pluralismo giuridico che si suppone retto da uno spirito di tolleranza. Ritenendo estremamente importante la posizione di Elham Manea, nella rubrica «Passaggi» pubblichiamo uno stralcio dal suo libro.

Traduzione: Raffaella Adobati Bondolfi

2009: un solo numero di «Questioni femminili»

In via eccezionale quest'anno esce soltanto il numero 1.2009 di «Questioni femminili». Cade quindi l'edizione di novembre. Al momento ci concentriamo sul rilancio del nostro sito internet.



Blick in den Saal. An der Tagung «Die Relevanz des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW für die juristische Praxis» vom 5. März 2009 nahmen Juristinnen und Juristen sowie Gleichstellungsfachleute aus der ganzen Schweiz teil.



Elisabeth Keller, Leiterin des Sekretariates der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF, war an Konzeption und Organisation der Fachtagung massgeblich beteiligt.

Einführung ins Schwerpunktthema

VON ELISABETH KELLER

«Die Relevanz des UNO-Frauenrechts- übereinkommens CEDAW für die juristische Praxis: Aktuelle Fragen und Handlungs- perspektiven»

Unter diesem Titel führten die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA am 5. März 2009 in Bern eine juristische Fachtagung durch. Ziel war es, die mit dem Frauenrechtsübereinkommen CEDAW und seinem Fakultativprotokoll verbündenen Anwendungsfragen in der schweizerischen Rechtspraxis zu klären. Die ganztägige Veranstaltung richtete sich an Juristinnen und Juristen, Anwaltschaft, Gerichte, Verwaltung, Forschung und Lehre. Wir publizieren im folgenden die Ansprachen und Referate dieser Tagung.

In ihrer Begrüssungsansprache wies **Etiennette J. Verrey**, Präsidentin der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, auf den zentralen Stellenwert des Frauenrechtsübereinkommens für die Gleichstellung von Frau und Mann in der Schweiz hin: CEDAW enthält ein geschlechtsspezifisches und asymmetrisches Diskriminierungsverbot; das heisst, es schützt ausschliesslich die Frauen vor Diskriminierung. Die Einräumung von (befristeten) Vorteilen für die faktisch benachteiligte Gruppe der Frauen stellt keine Diskriminierung dar, sondern ist nötig, um die tatsächliche Gleichstellung zu verwirklichen.

Maria Regina Tavares da Silva, Mitglied des CEDAW-Ausschusses von 2001 bis 2008 und ehemalige Präsidentin des Gleichstellungskomitees des Europarates, erläuterte in ihrem Referat, welche konkreten Verpflichtungen die Vertragsstaaten mit dem Beitritt zu CEDAW übernehmen, und stellte die Arbeitsweise und Funktion des CEDAW-Ausschusses vor, welcher für die Prüfung der Staatenberichte zuständig ist und die Empfehlungen (*Concluding Observations*) an die Staaten formuliert.

Der gleiche Ausschuss ist zudem für die Beurteilung von Individualbeschwerden zuständig.

Welche innerstaatliche Bedeutung das im Fakultativprotokoll vorgesehene Individualbeschwerdeverfahren hat, erklärte **Rosa Logar**, Leiterin der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie, am Beispiel der Bekämpfung der Gewalt an Frauen in Österreich. Österreich wurde vom CEDAW-Ausschuss bereits in zwei Fällen wegen unzureichendem Schutz für gewaltbedrohte Frauen gerügt und aufgefordert, sofortige Massnahmen zu ergreifen, um Frauen wirksam vor häuslicher Gewalt zu schützen.

Im Anschluss an die beiden Berichte der Expertinnen aus dem Ausland ging **Bundesrätin Micheline Calmy-Rey**, Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten EDA, auf die verschiedenen Verpflichtungen der Schweiz bei der Umsetzung von CEDAW ein. Sie unterstrich in ihrem Votum, dass der mit dem Staatenberichtsverfahren und den Empfehlungen des Ausschusses verbundene Zyklus der Berichterstattung einen wichtigen Lernprozess ausgelöst hat und eine Chance für die schweizerische Menschenrechts- und Gleichstellungspolitik darstellt, die vorhandenen Probleme systematischer und grundlegender anzugehen.

Regula Kägi-Diener, Rechtsprofessorin an der Universität St. Gallen und Anwältin, ging abschliessend auf die Bedeutung internationaler Diskriminierungsverbote ein und zeigte auf, weshalb und in welchen Bereichen CEDAW für die schweizerische Rechtsprechung und Rechtsanwendung relevant ist.

In vier Workshops und einem Panelgespräch wurden am Nachmittag weitere Aspekte beleuchtet, so etwa CEDAW als Arbeitsinstrument bei der anwaltlichen Tätigkeit oder die Besonderheiten der Umsetzung von CEDAW im föderalistischen System der Schweiz.

Zum Abschluss der Veranstaltung zog **Elisabeth Freivogel**, Vizepräsidentin der EKF, in ihrem Tagungskommentar erste Schlussfolgerungen aus der Debatte, die wir ebenfalls abdrucken, um den Stand der Reflexionen wiederzugeben.

Die Fotos zur Tagung stammen von Silvia Hugli, Bern.

Introduction au thème principal

par ELISABETH KELLER

«L'importance de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF pour la pratique juridique: questions d'actualité et perspectives d'action»

Ainsi s'intitulait le colloque juridique organisé par la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF et le Département fédéral des affaires étrangères DFAE, le 5 mars 2009 à Berne. L'objectif était d'examiner sous divers angles l'applicabilité, dans le cadre du droit suisse, de la Convention sur les droits des femmes CEDEF et du Protocole facultatif qui s'y rapporte. Ce colloque d'une journée s'adressait aux juristes, avocat-e-s, membres des tribunaux et de l'administration, chercheuses et chercheurs ainsi qu'aux enseignant-e-s. Nous publions ci-après les discours et exposés ayant jalonné cette journée.

Dans son allocution de bienvenue, **Etiennette J. Verrey**, présidente de la Commission fédérale pour les questions féminines, a souligné l'importance fondamentale que revêt la Convention sur les droits des femmes pour l'égalité entre femmes et hommes dans notre pays: La CEDEF contient une interdiction de discriminer une personne à raison de son sexe. Elle présente un caractère asymétrique, c'est-à-dire qu'elle protège exclusivement les femmes contre les discriminations. Le fait d'avantager (temporairement) un groupe effectivement défavorisé, celui des femmes en l'occurrence, n'est aucunement un acte discriminatoire mais une mesure nécessaire afin que l'égalité soit enfin réalisée.

Maria Regina Tavares da Silva, membre du Comité CEDEF de 2001 à 2008 et ancienne présidente du Comité pour l'égalité du Conseil de l'Europe, a commenté dans son exposé les obligations concrètes des Etats parties à la CEDEF ainsi que la méthode de travail et la fonction du Comité CEDEF, compétent pour examiner les rapports des gouvernements concernés et formuler des recommandations (*Concluding Obser-*

vations) à leur intention. Il appartient en outre à ce même Comité de se prononcer sur les plaintes individuelles déposées.

Ensuite **Rosa Logar**, responsable du Service viennois d'intervention contre la violence domestique, a montré, en se référant à la lutte menée contre la violence envers les femmes en Autriche, l'importance dans le droit interne de la procédure de plainte individuelle prévue dans le Protocole facultatif. L'Autriche a été blâmée à deux reprises déjà par le Comité CEDEF pour la protection insuffisante accordée à des femmes menacées de maltraitance, et invitée à prendre sans tarder des mesures visant à protéger efficacement les femmes contre la violence domestique.

Après les exposés de ces deux expertes étrangères, la **conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey**, cheffe du Département fédéral des affaires étrangères DFAE, a parlé des diverses obligations de la Suisse concernant l'application de la CEDEF. Elle a fait observer que la présentation à intervalles réguliers d'un rapport par chaque Etat partie et les recommandations consécutives du Comité ont eu pour effet la mise en place d'un véritable processus d'apprentissage. Il représente une opportunité pour la politique suisse des droits humains et la politique d'égalité de s'attaquer aux problèmes existants de façon plus systématique et plus approfondie.

Enfin, **Regula Kägi-Diener**, professeure de droit à l'Université de St-Gall et avocate, a traité de la portée des interdictions de discriminer existant à l'échelon international et montré pour quelles raisons et dans quels domaines la CEDEF est importante en ce qui concerne la jurisprudence et l'application du droit en Suisse.

D'autres aspects ont été mis en lumière l'après-midi, au cours de quatre ateliers et d'un débat: par exemple, la CEDEF en tant qu'instrument de travail des avocat-e-s et les particularités de sa mise en œuvre au sein du système fédéraliste suisse.

En guise de conclusion, **Elisabeth Freivogel**, vice-présidente de la CFQF, a dans son commentaire tiré les premières conclusions des débats. Elles résument les réflexions faites au cours de cette journée et sont reproduites ci-après.

Traduction: Francine Matthey

Silvia Hugli, Berne, a pris les photos concernant le colloque.

Introduzione al tema principale

a cura di ELISABETH KELLER

«L'importanza della Convenzione ONU sui diritti delle donne CEDAW per la prassi giuridica: questioni attuali e prospettive di intervento»

Con questo titolo la Commissione federale per le questioni femminili CFQF e il Dipartimento federale degli affari esteri DFAE hanno proposto, il 5 marzo 2009 a Berna, un convegno a carattere giuridico. L'obiettivo consisteva nel chiarire gli interrogativi sull'applicazione della CEDAW e del rispettivo Protocollo facoltativo nella prassi legale svizzera. La manifestazione, che si è svolta sull'arco di un'intera giornata, era destinata a quanti sono attivi nel settore della giurisprudenza, dell'avvocatura, dei tribunali, dell'amministrazione, della ricerca e dell'insegnamento. Qui di seguito pubblichiamo i discorsi e le relazioni tenuti durante questo simposio.

Nel suo discorso di apertura **Etiennette J. Verrey**, presidente della Commissione federale per le questioni femminili, ha sottolineato l'importanza centrale della Convenzione sui diritti della donna per le pari opportunità in Svizzera: la CEDAW prevede un divieto di discriminazione asimmetrico e rivolto a uno specifico genere, infatti la Convenzione tutela dalla discriminazione esclusivamente la donna. La concessione di benefici (a termine) al gruppo realmente penalizzato, quello delle donne, non costituisce una discriminazione, bensì una necessità per realizzare l'effettiva parità.

Nel proprio intervento **Maria Regina Tavares da Silva**, membro del Comitato CEDAW dal 2001 al 2008 ed ex presidente della Commissione per le pari opportunità del Consiglio d'Europa, ha spiegato quali siano gli impegni concreti che gli Stati aderenti alla CEDAW devono assumersi e ha illustrato le modalità di lavoro e la funzione del Comitato CEDAW, che ha la competenza di esaminare i rapporti degli Stati e formulare le raccomandazioni (*Concluding Observations*) agli Stati.

Questo Comitato è pure responsabile per la valutazione di ricorsi individuali.

Prendendo a esempio la lotta che l'Austria conduce contro la violenza sulle donne, **Rosa Logar**, direttrice del Centro di intervento di Vienna contro la violenza in famiglia, si è soffermata sull'importanza che la procedura di ricorso individuale contemplata nel Protocollo facoltativo ha per uno Stato. Già in due casi il Comitato CEDAW ha rimproverato all'Austria di proteggere in misura insufficiente le donne minacciate di violenza e l'ha esortata ad adottare provvedimenti immediati capaci di tutelare efficacemente le donne dalla violenza domestica.

In coda ai due rapporti delle esperte provenienti dall'estero la **consigliera federale Micheline Calmy-Rey**, direttrice del Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, ha passato in rassegna i diversi impegni della Svizzera nell'ambito dell'applicazione della CEDAW. Nel suo intervento ha sottolineato come il ciclo di reporting correlato alla stesura di rapporti periodici degli Stati e alle raccomandazioni del Comitato abbia avviato un importante processo di apprendimento e come lo stesso ciclo costituisca un'opportunità per la politica svizzera in materia di diritti umani e di parità fra i generi di affrontare i problemi esistenti in modo più sistematico e approfondito.

In chiusura **Regula Kägi-Diener**, professoressa di diritto all'Università di San Gallo e avvocatessa, ha enucleato l'importanza dei divieti internazionali di discriminazione, evidenziando per quali motivi e in quali contesti la CEDAW è rilevante per la giurisprudenza e l'applicazione del diritto in Svizzera.

Quattro workshop e un dibattito svoltisi nel pomeriggio hanno messo in luce altri aspetti quali l'uso della CEDAW come strumento di lavoro nell'avvocatura o le peculiarità dell'applicazione della CEDAW nel sistema federalista svizzero. Nel suo commento a chiusura della manifestazione **Elisabeth Freivogel**, vicepresidente della CFQF, ha formulato le prime conclusioni emerse dal dibattito. Per far conoscere le riflessioni finora maturate pubblichiamo anche queste conclusioni.

Traduzione: Raffaella Adobati Bondolfi

Silvia Hugi, Berna, ha scattato le fotografie del convegno.

Allocution d'ouverture

à l'occasion du Colloque «L'importance de la CEDEF pour la pratique juridique» du 5 mars 2009

Eröffnungsansprache

anlässlich der Tagung «Die Relevanz von CEDAW für die juristische Praxis» vom 5. März 2009

par / VON ETIENNETTE J. VERREY

Au nom de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF je vous souhaite la bienvenue à notre colloque sur l'importance de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF pour la pratique juridique en Suisse. C'est avec grand plaisir que la Commission a préparé ce colloque de concert avec la Direction du droit international public et de la Division politique IV, Sécurité humaine du Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Aussi je remercie Madame la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey ainsi que ses collaboratrices et collaborateurs pour cette excellente coopération. Pour nous, cette coopération est aussi une expression du but que nous recherchons: c'est à dire de mettre en lumière que les affaires nationales sont

indissociablement liées aux affaires internationales et vice versa.

L'égalité entre femmes et hommes est un droit fondamental ancré dans notre Constitution fédérale. Il fait partie des principes fondamentaux des droits humains internationaux. Ces dernières années la Suisse a non seulement reconnu ce principe au niveau international, mais elle s'est aussi engagée à une politique d'égalité active.

Au centre de notre colloque se tient la Convention de l'ONU contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes CEDEF. Convention qui a été créée en 1979 dans le cadre de l'ONU et qui a depuis été ratifiée par 185 états. Elle engage les états à cesser toute discrimination de la femme et de prendre des me-

sures en faveur de l'égalité de la femme dans tous les domaines de la vie, surtout aussi aux niveaux politique, social, économique et culturel. Il est donc de grande importance que la CEDEF prévoit une interdiction de discriminer fondée sur le sexe et de nature asymétrique: elle protège exclusivement les femmes. En outre le fait d'accorder des avantages à un groupe effectivement défavorisé (les femmes en l'occurrence) ne représente selon la CEDEF par principe pas un acte discriminatoire: l'adoption de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration de l'égalité de fait ne constitue pas une discrimination.

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung von CEDAW Zeit gelassen. Erst vor zwölf Jahren, am 27. März 1997, ist die Schweiz dem Frauenrechtsübereinkommen beigetreten. Und erst vor kurzem, konkret am 29. Dezember 2008 ist nun auch das Fakultativprotokoll zu CEDAW für die Schweiz in Kraft getreten. Dieses Fakultativprotokoll ist eine wichtige Ergänzung zum Übereinkommen. Es ermöglicht mittels des Individualbeschwerdeverfahrens betroffenen Frauen, nach Ausschöpfung der nationalen Rechtswege die internationale Kontrollinstanz wegen Verletzung von CEDAW-Bestimmungen anzurufen.

Aus Sicht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF als ausserparlamentarischer Kommission des Bundes ist die internationale Dimension kein Allerweltsheilmittel, aber sie bietet veränderte Perspektiven und Instrumente für die Diskussion in der Schweiz. Und auch wenn die internationalen Mechanismen Schwächen haben, verfügen sie über einen grossen Vorteil: Sie existieren!



Etienne J. Verrey, présidente de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF, souhaite la bienvenue aux participant-e-s au colloque.



Von Seiten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA begrüsst Christine Schraner Burgener, Botschafterin und stellvertretende Direktorin der Direktion für Völkerrecht DV, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagung.

Es geht darum, ihre Stärken zu nutzen:

1. Die Übereinkommen schaffen zusätzliche Legitimität für eine aktive Gleichstellungspolitik.
2. Sie schaffen nicht nur internationale Verantwortlichkeit, sondern – wenn sie richtig genutzt werden – auch nationale Verantwortlichkeit.
3. Die Erfahrungen anderer Länder mit diesen Instrumenten können für die Gleichstellungspolitik hier neue Ideen und Argumente liefern.
4. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen bringen rechtliche Argumente für die Umsetzung der Gleichstellung.

Auf diesen vierten und zentralen Punkt möchte ich noch kurz eingehen: Gewichtiges Beispiel für die mögliche Wirkung internationaler Standards ist der Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung. Das Schweizer Bundesgericht interpretiert die Gleichheit der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) als symmetrischen Schutz beider Geschlechter vor der Ungleichheit. Eine völkerrechtskonforme Auslegung der Verfassungsbestimmung im Lichte des Frauenrechtsübereinkommens (wie auch der beiden Menschenrechtspakete) spricht aber für eine asymmetrische Wirkung des Diskriminierungsverbots von Art. 8 Abs. 3 BV. Die Praxis des Bundesgerichts zur Zulässigkeit 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 Diskriminierungsverbots.

Ziel der Tagung ist es, die mit CEDAW verbundenen rechtlichen Fragestellungen zu beleuchten. Wir möchten heute mit Ihnen diskutieren, in welcher Weise die internationalen menschenrechtlichen Standards und namentlich das Frauenrechtsübereinkommen für die unterschiedlichen juristischen Arbeitsschwerpunkte und Arbeitsmethoden konkret genutzt werden können. Denn wir haben immer wieder feststellen müssen, dass insbesondere die Bedeutung des Frauenrechtsübereinkommens für das innerstaatliche Recht in juristischen Fachkreisen bis anhin noch kaum ausgelotet worden ist.

Das UNO-Frauenrechtsübereinkommen ist eine Chance, die Gleichstellungsarbeit in der Schweiz aktiv voranzutreiben. Es ermöglicht nicht nur den Nicht-Regierungsorganisationen, eine regelmässige Analyse der gleichstellungspolitischen Situation einzufordern und systematisch und gezielt ein wirksames Monitoring aufzubauen, sondern kann von den Juristinnen und Juristen als Argumentationshilfe und als Arbeitsinstrument genutzt werden.

Ich bin deshalb gespannt auf die Inputs der verschiedenen in- und ausländischen Fachpersonen und wünsche Ihnen eine interessante und aufschlussreiche Tagung.

Etiennette J. Verrey ist Präsidentin der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF.

Etiennette J. Verrey est présidente de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF.

La Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF et le Protocole facultatif: un engagement et un défi pour les États parties

par MARIA REGINA TAVARES DA SILVA

Introduction

C'est pour moi un grand honneur de participer à ce Colloque sur la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes – la Convention CEDEF ou CEDAW, sigles française et anglaise respectivement – et je remercie l'organisation du Colloque pour l'invitation.

Permettez-moi, et avant de répondre à la demande qui m'a été posée, une brève note personnelle. Pour vous dire que la plupart de ma vie professionnelle, plus de 30 ans, j'ai travaillé dans le domaine de l'égalité femme-homme ou égalité de genre. Un domaine de travail dans lequel cette Convention est vraiment le document de base et de référence, tant du point de vue juridique que du point de vue des politiques à adopter pour arriver à l'égalité; elle est la Charte des Droits des Femmes, comme on l'a souvent appelée.

Mais ce n'est pas seulement pour les femmes que ce traité est important; c'est aussi pour les hommes et pour la société toute entière, puisque c'est un instrument qui fait **partie intégrante de l'ensemble des traités internationaux relatifs aux droits de la personne humaine** et que l'application effective de ses dispositions aura des effets positifs dans l'organisation et le fonctionnement de la société et dans les rapports sociaux des sexes.

Je dois dire que dans ce parcours de plusieurs décennies de travail j'ai été témoin d'un changement qualitatif dans la façon dont on regarde les questions relatives à l'égalité de genre et aux droits des femmes; car elles ont passé progressivement de questions marginales, surtout liés au domaine du social et du développement, à des questions à nature politique, et liées aux droits de la personne humaine et aux libertés fondamentales.

Un changement qualitatif qui a permis que les droits des femmes aient aussi acquis un statut à part entière dans ce domaine des droits fondamentaux, mais un acquis qui est assez récent dans sa pleine signification. À ce propos on pourrait mentionner que c'était à la Conférence de Vienne, 1993 – il n'y a pas si longtemps – que la communauté internationale a déclaré de façon claire et décisive que les droits des femmes font partie de façon inaliénable, intégrale et indissoluble des droits universels de la personne. Une affirmation qui nous paraît évidente aujourd'hui, mais qui a soulevé des questions et des résistances dans les négociations du texte final.

Cette évolution a, naturellement, eu une influence sur la façon selon laquelle on a envisagée la Convention CEDEF et son importance, en tant qu'instrument de droits fondamentaux. C'est vrai qu'elle est envisagée aujourd'hui comme instrument pleinement intégré dans le domaine des droits de la personne humaine (permettez-moi de ne pas utiliser l'expression traditionnelle de droits de l'homme), mais là aussi cette vision n'a pas toujours été absolument évidente.

Même du point de vue institutionnel et organisationnel au niveau des Nations Unies, on pourrait considérer qu'il y avait au début une conception assez étroite des droits des femmes, puisque le Comité CEDEF, organe de contrôle de l'application de la Convention, était le seul organe des traités de droits fondamentaux qui était situé hors de la compétence du Haut Commissariat des Droits Humains à Genève; il était placé à New York et intégré dans le domaine des questions économiques et sociales. Son transfert à Genève et son intégration dans la sphère de travail dépendante de la Haute Commissaire a été une réalité seulement en 2008.

C'est un parcours de changement qualitatif sur les questions concernant les

femmes et leurs droits, dans lequel la Convention CEDEF est un document de référence, mais un parcours qui a rencontré des difficultés et dont on peut signaler des résistances à plusieurs niveaux. Des résistances ayant de longues racines et dont on trouve encore aujourd'hui des effets dans la pensée et les attitudes au regard de la Convention et de beaucoup de ses dispositions.

Un traité spécifique pour les droits des femmes – était-il vraiment nécessaire?

Mais voyons tout d'abord les données objectives concernant la Convention, dont l'adoption par l'Assemblée Générale, après de longues négociations, a eu lieu le 18 décembre 1979. Elle a été ouverte pour signature le 1 mars 1980 et est entrée en vigueur le 3 septembre 1981. À ce stade elle compte 98 signataires et 185 États parties, ce qui signifie que tous ces pays se sont engagés à faire avancer la cause de l'égalité de genre dans le monde. Une acceptation qui nous apparaît comme presque universelle, étant **le traité le plus ratifié immédiatement** après la Convention des droits de l'enfant; une situation qui semble traduire un intérêt et une ouverture aux questions des droits des femmes, qui ne sont pas toujours complètement réels. On pourrait se poser la question: pourquoi cette apparente ouverture actuelle, surtout quand on sait que la négociation du texte a trouvé tant de résistances et que des résistances continuent à exister, même si sous des formes différentes?

D'un autre côté, on doit noter que la Convention a été **ratifiée avec beaucoup de réserves**, y compris des réserves sur des dispositions fondamentales. Nouvelle question se pose alors: pourquoi des réserves si nombreuses; et des réserves si importantes? Pourquoi une ratification imparfaite, on pourrait le dire, avec ces handicaps? Serait-il parce que aujourd'hui

la reconnaissance de l'égalité et des droits des femmes fait partie du politiquement correct et ne correspond pas toujours à un vrai engagement?

Si on recule dans le temps on se souvient des **longues négociations** de 12 ans et des attitudes et des arguments utilisés pour contester le besoin d'un tel instrument. Pour les uns, un instrument qui ne serait pas nécessaire car il n'y aurait pas de discrimination à l'égard des femmes; pour d'autres, parce que ça constituerait une diversion de matières plus importantes au niveau international (la sécurité globale, la pauvreté, l'auto-détermination et la décolonisation); pour d'autres encore, parce que les questions concernant les femmes seraient des questions de la sphère du domestique, du privé, donc ne concernant pas une organisation internationale comme les Nations Unies; au contraire de la discrimination raciale qui comporte un conflit entre des groupes de la population, la discrimination fondée sur le sexe impliquerait un conflit à l'intérieur des groupes du peuple, n'ayant donc pas un caractère international; ou encore pour d'autres, et c'est peut être l'argument le plus invoqué, parce qu'il y aurait déjà une protection suffisante apportée par d'autres instruments des droits de la personne.

C'est vrai qu'on pourrait se questionner: pourquoi un instrument spécifique sur les droits des femmes, si ces droits devaient, en principe, être couverts et garantis par tous les instruments internationaux de droits de la personne humaine à caractère générale, suivant la Déclaration universelle des droits humains, et notamment les Pactes des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels?

C'est exactement parce que la réalité a démontré que **les proclamations générales et universelles** n'avaient pas toujours l'effet automatique souhaité et **n'avaient pas garanti l'élimination des discriminations à l'égard des femmes**. Car il y a des réalités historiques et culturelles diverses pour les hommes et pour les femmes qui empêchent l'accès effectif de celles-ci à la pleine jouissance des droits proclamés de façon universelle. Et pour rendre ces droits effectifs il faut mettre l'accent, reconnaître et donner visibilité aux difficultés et discriminations spécifiques basées sur le sexe, les discriminations à l'égard des femmes.

C'est d'ailleurs le **préambule** de la Convention même qui reconnaît le besoin d'un instrument spécifique en constatant «qu'en dépit de ces divers instruments les femmes continuent de faire l'objet d'importantes discriminations» et

que cette discrimination «viole les principes de l'égalité des droits et du respect de la dignité humaine...»

Des discriminations qui subsistaient partout dans le monde, pas nécessairement dans les normes, mais surtout dans les attitudes, coutumes et traditions et aussi dans les résultats de normes apparemment neutres, mais qui ont des conséquences différentes pour les deux sexes; discriminations qui résultaient aussi de l'invisibilité des effets des situations fondées sur la réalité historique du patriarcat, des rapports sociaux des sexes, des rôles attribués historiquement à l'un et l'autre sexe, des notions de supériorité ou infériorité liées à ces mêmes rôles, etc. etc.

Combattre et éliminer ces discriminations était le propos et le but de cette Convention, un but qui continue à être valable, car même après trois décennies d'application on est encore loin d'y arriver de façon pleine et satisfaisante.

La discrimination à l'égard des femmes – sous quelles formes aujourd'hui?

Mon expérience de huit ans dans le Comité CEDEF me l'a démontré très clairement et celle-ci est d'ailleurs ma conclusion principale de cet exercice très stimulant et très enrichissant d'ana-



Maria Regina Tavares da Silva (au milieu) souligne le caractère contraignant de la CEDEF pour les États signataires. A gauche: Judith Wyttenbach, à droite: Regula Kägi-Diener.

lyse et discussion de plus d'une centaine de situations nationales avec les Gouvernements respectifs, sur la base des rapports d'application de la Convention et des informations complémentaires fournies par des organisations de la société civile. Effectivement, on constate que malgré les différences entre régions et pays, malgré leurs différentes cultures et histoire, leur identité nationale, type de société ou degré de développement, il y a des traits communs de discrimination à l'égard des femmes, qui persistent partout dans le monde. Même quand dénoncés et théoriquement reconnus comme discrimination, ils restent toujours là de façon persistante.

C'est peut-être intéressant de partager avec vous quels sont, à mon avis, ces **grands traits de discrimination** à l'égard des femmes dans notre monde. Il y en a surtout quatre qui sont communs à l'ensemble des pays, même s'il y a des aspects spécifiques dans différentes régions.

□ Le premier, **la violence** qui peut se revêtir de différentes formes et de prévalence diverse dans différentes régions et cultures, notamment la violence domestique ou familiale; la violence sexuelle sous toutes ses formes, y inclut le viol; l'harcèlement sexuel au travail ou dans des établissements scolaires; la violence en situations de conflit; le trafic et exploitation sexuelle; la mutilation génitale, les crimes d'honneur, les mariages forcés ou autres pratiques traditionnelles préjudiciables, etc.

□ Le deuxième trait regarde **la participation des femmes dans la vie politique et publique**, où elles trouvent des difficultés et obstacles accrus qui se traduisent en phénomènes bien connus de marginalisation ou d'exclusion des postes et sphères de décision. Un domaine qui connaît partout des difficultés persistantes, même quand il y a des avancées dans d'autres secteurs, comme l'éducation ou les qualifications.

□ Le troisième trait de discrimination, toujours valable pour l'ensemble des régions et des pays, regarde la situation de **désavantage dans le marché du travail et dans la vie économique**, même dans des circonstances de meilleures qualifications éducationnelles reconnues aux femmes; une situation qui est due à plusieurs facteurs, et notamment à la difficulté de conciliation de vie familiale et professionnelle qui continue à affecter plutôt les femmes que les hommes et qui se renforce dans des situations de crise économique.

□ Et, finalement, le quatrième trait de discrimination regarde **les stéréotypes** qui, malgré le changement social et culturel, subsistent sous des formes, quelques fois moins visibles mais plus insidieuses, et déterminent des comportements et des rôles inflexibles pour les hommes et pour les femmes. Des stéréotypes et visions traditionnelles qu'on peut encore trouver reflétés dans des dispositions législatives et des décisions judiciaires et aussi dans des mesures d'action politique.

Si on regarde les Observations Finales que le Comité CEDEF a adopté après la discussion du rapport initial et deuxième rapport périodique de la Suisse qui a eu lieu en Janvier 2003 on y trouvera des résonances dans des lignes énoncées ci-dessus.

Les réponses apportées par la Convention

A toutes ces situations la Convention, en tant qu'instrument normatif et instrument de référence, tant du point de vue juridique que du point de vue d'action politique, peut apporter des réponses positives, car la perspective globale qui la définit inclut, non seulement la nature de la discrimination, mais aussi ses effets sur la vie des femmes. L'objectif du traité est exactement de mettre en question, dénoncer, éliminer toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe et de rendre aux femmes leur droit de citoyenneté dans toutes ses dimensions.

L'article 1 de la Convention est très clair dans la **définition** qui est donnée de cette discrimination. C'est «toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine.»

Selon le titre du traité, l'objectif à atteindre est l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Mais on peut dire que le contenu des articles va plus loin, en exigeant l'effectif accomplissement de l'égalité. C'est peut-être le temps découlé entre l'adoption du titre et la négociation du texte qui a permis de voir plus clair et avancer plus loin dans son articulé.

Effectivement, le propos de la Convention est vraiment de **construire l'égalité femmes-hommes** en tant que principe fondamental des droits de la personne humaine; et pour cette raison, la Convention est un document à caractère global qui s'adresse à tous les aspects de l'insertion des femmes dans la vie sociale, à tous les niveaux et dans tous les domaines.

Dans toutes ces dimensions, l'objectif ultime est que les femmes, à égalité avec les hommes, puissent jouir de **tous les droits** qui sont théoriquement garantis à toutes les personnes, mais qui dans la pratique – l'histoire le montre – ont été niés aux femmes, quelques fois totalement, plus souvent de façon partielle.

Qu'ils soient des droits civils et politiques ou bien des droits économiques, sociaux ou culturels, tous ces droits sont adressés dans la Convention. C'est une première dimension à souligner – cette inclusion de tous les droits dans le texte et l'obligation de la partie de l'État de les sauvegarder et promouvoir.

C'est ainsi une discrimination à éliminer et une égalité à atteindre dans **tous les domaines de la vie** – une deuxième dimension à souligner. Non seulement égalité devant la loi, mais aussi dans des situations concrètes: l'accès à l'éducation à tous les échelons et dans tous les domaines du savoir; l'accès au travail et à l'emploi et à toute profession et échelon de la vie économique; l'égalité de traitement et de rémunération; la protection sociale et, notamment, protection de la maternité en tant que fonction sociale; possibilité réelle de conciliation de vie professionnelle et familiale; protection égale concernant la santé, en tenant compte des aspects spécifiques de la santé des femmes, y compris la santé reproductive; égale possibilité de participation dans la vie politique et publique; égalité réelle dans la sphère privée et de la vie familiale, etc. Dispositions concernant aussi des situations de vulnérabilité spéciale qui affectent particulièrement les femmes, comme la traite et l'exploitation de la prostitution ou adressées à des groupes spécifiques, comme les femmes rurales, ayant des conditions de vie particulièrement désavantagées dans certaines régions.

Celle-ci est, d'ailleurs, une troisième dimension que je voudrais souligner: l'inclusion dans l'univers de la Convention de **toutes les femmes**, de tout âge, dès la petite enfance, la jeune fille, la femme adulte, la femme âgée, de toutes

conditions et situations dans la vie économique et sociale et de tous les groupes, femmes de minorités ethniques ou autres, femmes migrantes, femmes handicapées, etc. etc. Pour les femmes de tous les groupes, la Convention apporte cette réponse – le droit à l'égalité en tant que principe fondamental.

Une quatrième dimension de la Convention à souligner est que cette égalité est une égalité à atteindre à **plusieurs niveaux**:

1. Le niveau légal, juridique, de jure – ce qui implique que toutes les lois discriminatoires – discrimination directe ou indirecte – soient amendées ou abrogées, la discrimination indirecte étant celle qui peut résulter d'une norme neutre, apparemment non-discriminatoire, mais qui, dans la pratique, a des conséquences plus négatives ou plus graves pour les femmes.

D'un autre côté, la Convention exige que des lois qui garantissent l'égalité soient adoptées et notamment que le principe de l'égalité des hommes et des femmes soit inscrit dans la Constitution nationale ou autre législation; que les femmes aient un accès effectif à la justice et soient protégées de tout acte discriminatoire, non seulement par les autorités et institutions publiques, mais aussi par des personnes, organisations ou entreprises; et que, en plus, pas seulement les lois, mais les dispositions réglementaires, les coutumes ou les pratiques qui constituent discrimination à l'égard des femmes soient modifiées ou abrogées.

Et tout ça doit être fait sans délai ou sans retard, dans les termes mêmes de la Convention, à savoir l'article 2. Effectivement, l'égalité est une matière d'urgence, pas une matière de patience, comme semblent vouloir tous ceux qui disent que l'élimination de la discrimination est une question de temps et d'évolution naturelle des mentalités.

2. Le niveau matériel, de l'égalité réelle, dans la vie, ou de facto – ce qui implique qu'il ne suffit pas d'éliminer les discriminations dans la loi ou d'adopter des lois égalitaires; il est aussi important d'avancer avec des programmes, des plans d'action et des stratégies politiques.

Une exigence qui est clairement formulée dans la Convention, notamment dans l'article 3, selon lequel les États prennent toutes les mesures appropriées dans tous les domaines «pour assurer le

plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes».

C'est clair que c'est dans tous les domaines et qu'il s'agit de toutes les mesures appropriées, législatives, administratives et politiques; il n'y a pas de moyen terme ou de concession. Pour cette raison, non seulement la Convention adresse les différents domaines de la vie déjà mentionnés dans les articles thématiques, mais introduit aussi la notion des mesures temporaires spéciales qui peuvent, et doivent être prises, selon l'article 4, pour accélérer l'accomplissement de l'égalité; et ça montre de nouveau le sens d'urgence dans tout ce processus. Mesures temporaires qui peuvent avoir des formes différentes et être appliquées dans des domaines différents (marché du travail, vie politique, etc.) pour corriger des inégalités historiques et structurelles.

3. Le niveau du changement structurel et culturel – car l'égalité à atteindre implique des changements de la pensée et des attitudes qui conditionnent de façon négative la vie et les rôles sociaux des femmes et des hommes, ayant, en particulier pour les femmes, des conséquences tout à fait discriminatoires et limitatives de leur action et de leur liberté.

La Convention demande qu'on réfléchisse aux raisons structurelles de cette discrimination à l'égard des femmes et ça nous mène très loin. Ça nous mène à mettre en question les idées faites, les stéréotypes sur les femmes et leur valeur et sur les hommes et leur rôle, surtout dans la vie familiale, aussi bien que quelques traditions et coutumes qui déterminent la vie des femmes, ce qu'elles peuvent faire ou pas faire, leurs devoirs, leurs capacités, ou encore les droits que tels stéréotypes peuvent leur retirer ou restreindre, etc.

De ce point de vue, l'article 5 de la Convention est un article très innovateur et très important. Il dit le suivant:

«Les États parties prennent toutes les mesures pour modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de toute autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou de l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes.»

C'est une vision tout à fait **innovatrice** dans un instrument de droits de la personne, celle de mettre l'accent sur des aspects de culture et de tradition comme des facteurs de définition stéréotypée de rôles sociaux de chacun des sexes, ayant des effets potentiellement discriminatoires à l'égard des femmes.

Des stéréotypes qui sont souvent à l'origine de la violence à l'égard des femmes, qu'on trouve dans toutes les sociétés. Et, même si le mot violence n'apparaît pas dans le texte de la Convention, c'est clair qu'il s'agit d'une forme de discrimination et d'atteinte à la dignité et aux droits fondamentaux des femmes. Au moment de la discussion du texte de la Convention la question de la violence à l'égard des femmes ou violence sexiste était encore socialement invisible et la culture de silence, dont on parle encore aujourd'hui à propos de cette réalité, était à l'époque beaucoup plus forte au niveau global.

Aujourd'hui il est clairement reconnu que la violence sexiste est une forme de discrimination inacceptable, qui doit être adressée sous la Convention CEDEF. La Recommandation générale no. 19 du Comité de la Convention est très claire à ce propos et il vaut la peine de la regarder avec attention.

Elle clarifie que la définition de discrimination de l'article 1er de la Convention «inclut **la violence fondée sur le sexe**, c'est-à-dire la violence exercée contre une femme parce qu'elle est une femme ou qui touche spécialement la femme. Elle englobe les actes qui infligent des tourments ou des souffrances d'ordre physique, mental ou sexuel, la menace de tels actes, la contrainte ou autres privations de liberté. La violence fondée sur le sexe peut violer des dispositions de la Convention, même si ces dispositions ne mentionnent pas expressément la violence.»

Plus récemment, la Résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité sur la violence sexuelle évoque la Convention CEDEF et réaffirme les obligations des États, dans ce contexte, liées à la Convention et au Protocole facultatif; elle confirme donc de façon claire cette interprétation de la violence sexiste comme une forme de discrimination fondée sur le sexe.

Autres Recommandations générales du Comité concernant des matières essentielles de la Convention ont été élaborées, qui nous donnent une **interprétation progressive et approfondie** de plusieurs

dispositions. C'est le cas, par exemple, des Recommandations no. 21, 23, 24, 25 et 26, respectivement sur le mariage et les relations familiales (article 16 de la Convention), les femmes et la vie politique et publique (article 7 et 8), les femmes et la santé (article 12), mesures temporaires spéciales (article 4.1) et femmes travailleuses migrantes (thème à caractère transversal). L'objectif de ces recommandations est, naturellement, de rendre plus visibles les obligations des États parties de la Convention dans l'application efficace de ces dispositions.

Le défi d'arriver à des résultats et le suivi de l'application de la Convention

J'ai donné un titre à mon exposé qui a pour but de clarifier que la ratification / adhésion à la Convention et à son Protocole facultatif est simultanément un engagement et un défi. Un engagement c'est tout à fait clair; c'est une **obligation** qu'on assume au niveau de l'État et de tous ses organes et à tous les niveaux d'adopter et d'appliquer des mesures, législatives, administratives ou autres pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes et rendre effectif leur droit à l'égalité.

Une obligation qui est formelle, mais aussi substantielle; qui inclut non seulement l'adoption et l'application de ces mesures, mais qui inclut aussi le besoin d'arriver à des résultats – et c'est là qu'on trouve le vrai **défi**. Arriver à des résultats dans le sens d'un changement social, de comportements et de mentalités concernant le statut d'égalité des femmes et des hommes dans la société, sans aucune espèce d'exclusion ou de marginalisation dans l'exercice et jouissance de tous les droits de citoyenneté à tous les niveaux de la vie sociale.

Le suivi et l'évaluation de l'application de la Convention par les États parties et des progrès accomplis, ainsi que des difficultés rencontrées, est la tâche du Comité CEDEF, qui est créé par l'article 17 de la Convention. Il est constitué par vingt-trois expert-e-s élu-e-s par les États parties, qui siègent à titre personnel, et compte tenu du principe d'une répartition géographique équitable et de la représentation des différentes formes de civilisation ainsi que des principaux systèmes juridiques.

Le mécanisme établi pour ce suivi, selon l'article 18, est celui de la présentation et discussion de **rapports nationaux** sur

les mesures adoptées «d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre» et sur «les progrès réalisés» tous les quatre ans ou à la demande du Comité. Cet exercice que le Comité envisage comme un dialogue constructif, un échange de vues dynamique ayant pour but une amélioration de l'application de la Convention est parfois considéré par les États parties comme un exercice formel et une tâche lourde. Du point de vue du Comité il est beaucoup plus important que ça. C'est aussi une chance, une occasion et un défi pour l'État de faire le bilan de la situation réelle des femmes et de l'égalité de genre au niveau national; occasion aussi de faire le bilan des réponses législatives et politiques aux problèmes identifiés, bilan des changements introduits, des résultats et du progrès accompli.

On peut dire que l'importance du rapport au niveau national, si vraiment élaboré de façon inclusive avec tous les acteurs politiques et tous les acteurs sociaux impliqués, va beaucoup plus loin que le rapport lui-même. D'un autre côté, la présentation du rapport et sa discussion avec le Comité CEDEF est aussi une occasion d'établir un **dialogue évaluatif** avec une entité indépendante et qualifiée, qui peut avoir un regard extérieur et objectif sur la situation décrite.

C'est dans son ensemble un processus et un dialogue qu'on voudrait vraiment constructif et dynamique et qui va se terminer par des Observations finales du Comité qui mettent l'accent sur les aspects positifs rencontrés ainsi que sur les aspects de préoccupation et simultanément font des recommandations pour l'action.

Un processus valable et nécessaire, mais sur lequel on a eu depuis le début la notion des limites et des faiblesses, ainsi que du besoin d'un **système de suivi et de contrôle plus efficace**, puisque le Comité ne peut qu'adopter des recommandations. J'ai déjà mentionné les faiblesses qui résultent du nombre de réserves à la Convention posées par des États parties, ainsi que de l'importance substantielle de certaines de ces réserves, et de la non-existence d'un système pour établir leur incompatibilité. Et si ce deuxième aspect est plus difficile à résoudre, le premier, c'est-à-dire un meilleur système de suivi et de résolution d'éventuelles violations de droits protégés par la Convention, a fait l'objet de plusieurs propositions.

Le Protocole Facultatif – un nouveau potentiel pour la défense des droits des femmes

La demande d'introduction du droit de présenter des plaintes au titre de la Convention, comparable à d'autres instruments, a été formulée à plusieurs reprises, notamment à la Conférence mondiale de Vienne, 1993 et à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Péquin, 1995).

Après une négociation qui ne fut pas aussi longue que celle de la Convention, le Protocole facultatif fut adopté le 6 octobre 1999 et est entrée en vigueur le 22 décembre 2000 après ratification par dix États. La situation présente concernant signatures et ratification est de 79 États signataires et de 96 États parties.

Le Protocole Facultatif prévoit **deux procédures**:

□ une **procédure de communications** qui permet à des femmes ou groupes de femmes de présenter une plainte si elles se considèrent victimes de violation de droits protégés par la Convention, laquelle est, naturellement, sujette à des critères établis, comme l'épuisement de tous les recours au niveau interne, entre autres;

□ une **procédure d'enquête** qui autorise le Comité à initier des enquêtes en cas d'atteintes graves ou systématiques aux droits des femmes, s'il en est informé par des renseignements crédibles et si l'État partie n'a pas déclaré au moment de ratification ou adhésion au Protocole qu'il ne reconnaît pas au Comité la compétence relative à la procédure d'enquête. Effectivement, le Protocole n'admet pas des réserves, mais il admet cette exclusion de la possibilité d'enquête par le Comité. À ce stade, seulement quatre États ont fait une déclaration de «opting-out» concernant cette possibilité.

Les deux procédures – communications et enquête – ont une nature, des méthodes et des objectifs qui sont différents. Les décisions sur des communications répondent surtout à des cas individuels, même si ces réponses peuvent avoir, dans certains cas, des résonances et des conséquences qui vont au-delà du cas individuel, notamment quand elles conduisent à un changement d'une loi ou d'une politique, qui a prouvé être discriminatoire.

L'enquête s'adresse, en principe, à des situations plus globales et systémiques, pouvant donner lieu à des recommandations plus structurantes au niveau de la

communauté ou société considérée. C'est, d'un autre côté, une procédure moins formelle, car il n'y a pas de formalités de présentation, comme pour les communications; la seule exigence est que l'information arrivant au Comité soit crédible et que la violation des droits soit grave ou systématique pour que la démarche puisse être initiée.

Selon les données présentés jusqu'à la fin de 2008, il y a eu un total de **20 communication enregistrées et 11 décisions**. Six communications ont été déclarées irrecevables, notamment pour non épuisement de recours internes ou autres critères et les autres cinq ont été déclarées recevables et appréciées sur le fond, quatre étant déclarées comme présentant des violations de droits et une sans violation. Six sont encore sous analyse et trois, n'étant plus valables, ont été clôturées. Questions assez différentes ont été soulevées par des auteurs aussi différents – des femmes individuelles, des groupes de femmes, des organisations représentatives de femmes, etc. Questions liées à la violence conjugale, pensions et maintien en cas de divorce, mesures de protection de maternité, stérilisation non informée et autorisée, usage du voile musulman, transmission de titre de noblesse, transmission de nationalité par la mère, trafic et exploitation et demande d'asile et de résidence, etc.

Quant à la procédure d'enquête, jusqu'à ce moment **seulement une investigation a été réalisée**; elle concerne le cas, assez connu, des disparitions et assassinats de jeunes femmes dans la région de Ciudad Juarez, état de Chihuahua, au Mexique. Dénoncée depuis des années par des organisations de la société civile, la situation n'avait pas été prise en considération par les autorités à différents niveaux, fédéral ou de l'état concerné. Ce fut seulement quand un écho de ces faits a été soulevé au niveau international par plusieurs institutions, entre elles le Comité CEDEF, que l'État a commencé à prendre des mesures, tant du point de vue de l'investigation des crimes que du point de vue de la situation sociale, de pauvreté et de violence sexiste qui en étaient à l'origine.

Le Protocole facultatif est un mécanisme juridique qui peut constituer une vraie opportunité à utiliser par les femmes et qui n'a pas encore eu la diffusion tout à fait nécessaire pour une utilisation efficace et maximale; c'est aussi une responsabilité de l'État de le faire connaître et de le rendre plus utile.

Conclusion

Dans son ensemble, la Convention CEDEF est un cadre de référence en vue de la réalisation de l'égalité femme-homme et de la promotion et protection des droits fondamentaux des femmes, tant du point de vue des principes juridiques à respecter que du point de vue des programmes et politiques à mettre en place.

Pour qu'elle soit efficace elle doit être **pleinement connue** tant par les femmes que par les législateurs et les applicateurs de la loi, ainsi que par les décideurs politiques à tous les niveaux. Un mot encore pour souligner la **responsabilité des médias** et de ses agents dans la défense et la promotion des valeurs qui sont sous-jacents au texte légal et à la vision d'ensemble qui le caractérise, y compris la dimension d'égalité substantielle et de changement structurel et culturel qu'il comporte.

Je m'arrête ici, mais non sans dire encore une fois que la Convention CEDEF peut être, et doit être, un instrument utile et un instrument dynamique au service de l'égalité et des droits fondamentaux des femmes. À l'État l'obligation de le mettre en œuvre dans toutes ses dimensions en tant que priorité démocratique et de vraie citoyenneté.

Les grands principes pour atteindre l'égalité sont là; à chaque moment on peut les regarder et approfondir la réflexion et l'interprétation à la lumière de la réalité sociale qui change et évolue. Une réalité **qui concerne les femmes, mais aussi les hommes** et la société toute entière, car la situation des femmes ne changera pas pour le meilleur si la situation des hommes ne change pas également.

Le Préambule de la Convention le disait déjà en 1979 – «le rôle traditionnel de l'homme dans la famille et la société doit évoluer autant que celui de la femme si on veut parvenir à une réelle égalité de l'homme et de la femme.»

C'est une ambition, mais c'est aussi une exigence des droits de la personne humaine et cette Convention peut nous aider à y arriver. J'exprime donc le souhait que la Convention puisse devenir un instrument vivant et dynamique au service de l'égalité, des femmes et des hommes et de la société toute entière. Elle en a le potentiel; à nous de le rendre visible et efficace.

Maria Regina Tavares da Silva est l'ancienne présidente du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe et du Comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes de la Commission européenne. Elle était membre du Comité CEDEF de 2001 à 2008.

Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW als Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen: zwei Beispiele aus Österreich

von ROSA LOGAR

Übersicht

1. Einleitung

2. Grundlage der österreichischen Beschwerden – Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und das Fakultativprotokoll

2.1 Die Frauenrechtskonvention CEDAW

2.1.1 Gewalt an Frauen in der Frauenkonvention

2.1.2 Das CEDAW-Komitee

2.1.3 Das Berichtsverfahren zur Überwachung von CEDAW – Staatenberichte und Schattenberichte

2.1.4 Abschliessende Bemerkungen – das Ergebnis der Prüfung und die Aufträge an den Staat

2.2 Das Fakultativprotokoll zu CEDAW

2.2.1 Entstehung und Wirkungsweise

2.2.2 Bedingungen für Individualbeschwerdeverfahren

2.2.3 Behandlung von Beschwerden und Entscheidung

3. Die österreichische Beschwerde an CEDAW im Namen von Sahide und Fatma

3.1 Der Zugang zu CEDAW

3.2 Das österreichische Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in der Familie

3.3 Die Geschichte von Sahide

3.4 Die Geschichte von Fatma

3.5 Die Entstehung und Inhalt der Beschwerden an das CEDAW-Komitee

3.6 Inhalt der Beschwerden, Begründungen und Ersuchen an das CEDAW-Komitee

3.7 Die Prüfung der Beschwerden

3.7.1 Die Argumente Österreichs betreffend Zulässigkeit und Begründung

3.7.2 Weitere Argumente Österreichs gegen die Zulässigkeit

3.8 Die Argumente des Komitees zur Zulässigkeit

4. Die Entscheidung des CEDAW-Komitees zu den beiden Beschwerden

4.1 Die Entscheidung betreffend Sahide

4.2 Die Entscheidung betreffend Fatma

4.3 Die Entscheidung betreffend beide Fälle

5. Empfehlungen des CEDAW-Komitees

6. Auswirkungen der Beschwerden und Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen

7. Analyse und Schlussfolgerungen

7.1 Analyse

7.2 Schlussfolgerungen

8. Literatur

1. Einleitung

Ich möchte meinen Beitrag zu dieser Konferenz zwei Frauen widmen, die nicht mehr am Leben sind und vielleicht noch leben könnten: Sahide und Fatma. Beide Frauen wurden nach wiederholten Misshandlungen und Drohungen, die den Behörden bekannt gewesen waren, getötet.

Zu viele Frauen sterben tagtäglich in Europa durch Partnergewalt und zu wenig wird noch immer getan, um ihre Leben zu schützen. Daher ist es unsere Aufgabe, diese Frauen nicht zu vergessen und dafür zu sorgen, dass andere Frauen nicht das gleiche Schicksal erleiden. Es ist unsere Aufgabe immer wieder und laut in der Öffentlichkeit darauf hinzuweisen, dass Gewalttaten an Frauen kein «unvermeidliches Schicksal» sind, sondern Menschenrechtsverletzungen. Mitgliedstaaten von Menschenrechtskonventionen wie CEDAW sind verpflichtet, Gewalttaten an Frauen zu verhindern und zu bestrafen und dabei mit «angemessener Sorgfalt» vorzugehen. Diese hat der österreichische Staat im Fall von Fatma und Sahide nach Ansicht der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie nicht walten lassen, darum hat sie gemeinsam mit dem Verein Frauenrechtsschutz eine Beschwerde beim CEDAW-Komitee eingebracht.

In den folgenden Ausführungen wird zuerst dargestellt, was die Voraussetzungen dafür sind, dass eine nationale Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) in Österreich eine internationale Konvention anrufen konnte, wie diese Konvention entstanden ist, was sie beinhaltet und wie sie umgesetzt wird. Im nächsten Abschnitt wird die Geschichte von Sahide und Fatma dargestellt, ihre Ermordung und wie es dazu kam, dass eine Beschwerde bei CEDAW eingebracht wurde, sowie der Inhalt der Beschwerde. Weiter werden der Prozess der Beschwer-

de, die Entscheidung des Komitees und die Empfehlungen an Österreich beschrieben sowie die bisherige Umsetzung durch die Regierung erläutert.

Ausgehend von den beiden Fallbeispielen wird schliesslich die Frage gestellt, welchen Stellenwert eine internationale Konvention wie CEDAW auf der nationalen Ebene hat und welches Potenzial für konkrete Verbesserungen ihr innewohnt. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass internationales Recht auf der nationalen Ebene noch eine eher geringe Rolle spielt, dass jedoch Entscheidungen wie diejenigen von CEDAW einen wichtigen Einfluss auf die Rechtslage und Rechtspraxis im Bereich der Prävention von Gewalt an Frauen haben können, vorausgesetzt es gibt AkteurInnen, wie NGOs, die über Wissen und Zugang zu internationalem Recht verfügen.

2. Grundlage der österreichischen Beschwerden – Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und das Fakultativprotokoll

Voraussetzung dafür, dass die Beschwerde bezüglich des Mordes an den beiden Frauen in Österreich eingebracht werden konnte, ist wie gesagt das Bestehen von internationalen Übereinkommen, die im Einzelfall angerufen werden können.

Im Rahmen der Vereinten Nationen bestehen neun zentrale Menschenrechtsübereinkommen als Teil des internationalen Rechts:¹

- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – ICERD (1965)
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte – ICCPR (1966)
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – ICESCR (1966)
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – CEDAW (1979)
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe – CAT (1984)
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes – CRC (1989)

□ Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen – ICRMW (1990)

□ Übereinkommen über die Rechte von Personen mit Behinderung – IRPD (2006)

□ Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen (2006).²

Alle Übereinkommen verfügen über ein eigenes Komitee, das ihre Einhaltung überwacht, und die meisten Übereinkommen verfügen auch über individuelle Beschwerdeverfahren, die in Fakultativprotokollen festgehalten sind. Alle Komitees sind in Genf angesiedelt; das CEDAW-Komitee war aufgrund der besonderen Entstehungsgeschichte, als Aktivität der Frauenrechtskommission, bis 2008 in New York beheimatet und hat seinen Sitz nun auch in Genf.

Sehr wichtig im Bereich Menschenrechte ist in Europa natürlich auch die Europäische Menschenrechtskonvention. Das Europäische Gericht für Menschenrechte in Strassbourg hat zwei richtungweisende Entscheidungen im Bereich Gewalt gegen Frauen getroffen.³

Betreffend die Rechtsverletzung an Sahide und Fatma haben sich die Beschwerdeführerinnen wie gesagt an die Frauenrechtskonvention CEDAW gewandt (warum gerade an diese wird im Kapitel 3.1 erläutert). Im folgenden Abschnitt werden Entstehung, Inhalte und Umsetzung von CEDAW kurz dargestellt.

2.1 Die Frauenrechtskonvention CEDAW

Die Frauenrechtskonvention CEDAW⁴ ist, wie dargestellt, ein zentrales Völkerrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und quasi die *Bill of Rights* der Frauenrechte. Grundlage von CEDAW und allen anderen internationalen Rechtsübereinkommen der Vereinten Nationen sind die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Charta der Vereinten Nationen.

CEDAW wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und trat am 3. September 1980 in Kraft. Jedes Menschenrechtsübereinkommen muss von einer bestimmten Anzahl von Ländern unterzeichnet werden, damit es in Kraft treten kann. Bei CEDAW erfolgte dies sehr rasch – im Zuge der 2. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen 1980 in Kopenhagen unterzeichneten 51 Staaten bei der Eröffnungszere-

monie die Frauenrechtskonvention. Derzeit haben 185 Länder CEDAW ratifiziert.⁵ Die Ratifizierung durch Österreich erfolgte 1982 und die Artikel der Frauenrechtskonvention wurden dadurch in die nationale Gesetzgebung aufgenommen (Bundesgesetzblatt 443/1982).

Geschichtlich wurzelt CEDAW in den Aktivitäten der Frauenstatuskommission der Vereinten Nationen (*Commission on the Status of Women CSW*⁶) die im Jahr 1947 gleichrangig zur Menschenrechtskommission eingerichtet wurde.⁷ Die Kommission hatte seit ihrem Bestehen zahlreiche Übereinkommen und Erklärungen zu einzelnen Bereichen erarbeitet, doch waren diese nicht rechtlich bindend. Mit CEDAW wurde ein Instrument für die Vertragsstaaten geschaffen, das zur Einhaltung und Umsetzung der angenommenen Bestimmungen in die nationalen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verpflichtet. Die Frauenrechtskonvention ist, wenn ein Vertragsstaat sie ratifiziert und damit in die nationale Gesetzgebung übernommen hat, direkt im nationalen Recht anwendbar und steht über nationalem Recht.

CEDAW enthält Vorschriften auf zwei Ebenen: Es verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, jede Form der Diskriminierung von Frauen zu verbieten und Frauen den Zugang zu allen Menschenrechten (politische und bürgerliche Rechte, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) zu garantieren. Weiter enthält CEDAW ein Gleichberechtigungs-, Gleichbehandlungs- und Gleichstellungs-Gebot. Dabei geht es nicht nur um eine formal-rechtliche, sondern um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern. Um diese zu erreichen, sind auch vorübergehende Sondermassnahmen zur Förderung von Frauen erlaubt und gefordert (Artikel 4 CEDAW).

CEDAW enthält Massnahmen und Grundsätze für die Gleichberechtigung in allen Regionen, auf allen Ebenen (im öffentlichen Leben wie im Privatbereich, regional, national und international) und in allen Bereichen (Recht, Politik, Wirtschaft, Arbeit, Soziales, Familie, Gesundheit, Kultur, Rollenbilder, ...). In der Frauenrechtskonvention ist festgelegt, dass Staaten auch dann verantwortlich sind für die Beendigung von Diskriminierung, wenn diese seitens Privater erfolgt ist. Vertragsstaaten können also auch für Menschenrechtsverletzungen, die nicht direkt von staatlichen Organen begangen wurden, zur Verantwortung gezogen werden. Der Staat muss mit

«angemessener Sorgfalt» (due diligence) handeln und durch präventive Massnahmen potentiellen Menschenrechtsverletzungen vorbeugen.

2.1.1 Gewalt an Frauen in der Frauenrechtskonvention

Gewalt an Frauen ist in der Frauenrechtskonvention nicht explizit genannt, aber eingeschlossen, und Staaten müssen zu diesem Themenbereich ausführlich berichten. Die Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW-Komitees (zu den Empfehlungen siehe nächster Abschnitt) Nr. 12 zu Gewalt gegen Frauen (1989) und Nr. 14 zu Genitalverstümmelung (1990) und insbesondere die ausführliche Empfehlung Nr. 19 zu Gewalt gegen Frauen (1992)⁸ bestärken nochmals, dass dieser Themenbereich zur Konvention gehört.

Gewalt an Frauen wird in der Empfehlung Nr. 19 als schwerwiegende Menschenrechtsverletzung und als Form der Diskriminierung definiert. Die Empfehlung besagt, dass die Definition von Diskriminierung im Artikel 1 geschlechtsspezifische Gewalt einschliesst. Geschlechtsspezifische Gewalt wird definiert als «Gewalt die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen überproportional häufig betrifft».⁹ Sie umfasst alle Akte, die zu körperlichen, seelischen oder sexuellen Verletzungen und Leiden führen, Androhungen solcher Taten, Zwang und andere Beschränkungen der Freiheit. Geschlechtsspezifische Gewalt verhindert, dass Frauen ihre Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten realisieren können, die unter anderem folgende Rechte beinhalten:

- das Recht auf Leben,
- das Recht, nicht der Folter oder grausamen, unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlungen oder Bestrafungen ausgesetzt zu sein,
- das Recht auf Grundfreiheiten und Schutz durch das Gesetz.

Auf Basis dieser Bestimmungen ist es daher möglich, eine Verletzung der Menschenrechte von Frauen durch Gewaltausübung vor das CEDAW-Komitee zu bringen, und zwar wie gesagt nicht nur dann, wenn die Gewalt von staatlichen Akteuren verübt wurde, sondern auch dann, wenn die Täter Privatpersonen sind und wenn der Staat es versäumt hat, mit angemessener Sorgfalt vorzugehen, um Gewalttaten zu verhindern, Gewalttaten zu untersuchen und zu bestrafen oder Schadenersatz zuzusprechen.¹⁰

2.1.2 Das CEDAW-Komitee

Die Einhaltung der Frauenrechtskonvention wird vom Komitee gegen jede Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Komitee)¹¹ überwacht. Das Komitee besteht aus 23 unabhängigen ExpertInnen, die von den Mitgliedstaaten nominiert und jeweils für 4 Jahre gewählt werden. Das Komitee arbeitet in zwei Kammern und hat derzeit drei jährliche Sitzungen, zwei finden in Genf und eine in New York statt.

Wie gesagt gibt das Komitee sogenannte Allgemeine Empfehlungen heraus, um die Bedeutung einzelner Artikel und die darin enthaltenen Verpflichtungen des Staates ausführlich zu erklären und auch auf Formen der Diskriminierung hinzuweisen, die in der Konvention nicht allgemein angeführt sind. Bisher hat das Komitee 26 Allgemeine Empfehlungen veröffentlicht, die für die Umsetzung der Konvention und die Berichtspflicht relevant sind.¹² Die letzte Empfehlung wurde 2008 veröffentlicht und behandelt die Rechte von Migrantinnen.¹³

2.1.3 Das Berichtsverfahren zur Überwachung von CEDAW – Staatenberichte und Schattenberichte

Die Überwachung der Umsetzung von CEDAW erfolgt mittels zweier zentraler Instrumente: die Überprüfung der Umsetzung durch ein Berichtsverfahren, das seit 1983 durchgeführt wird und durch das sogenannte Fakultativprotokoll, das im Jahr 2000 in Kraft trat.¹⁴

Ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Konvention in einem Staat muss der erste Bericht zur Umsetzung an das CEDAW-Komitee übermittelt werden. Danach müssen die Vertragsstaaten alle vier Jahre entsprechend bestimmter Richtlinien einen umfassenden sogenannt periodischen Bericht zum Stand der Umsetzung von CEDAW in ihrem Land vorlegen.¹⁵ Das Komitee kann auch dazwischen Informationen verlangen. Der Bericht des Vertragsstaates wird ausgewertet und das Komitee übermittelt dann weitere Fragen (*list of issues and questions*) an den Vertragsstaat. Schliesslich wird der Bericht bei einer Sitzung von CEDAW in Anwesenheit einer Regierungsdelegation des jeweiligen Landes ausführlich geprüft, die Prüfung dauert etwa fünf Stunden.

Das Komitee kann auch zusätzliche Informationen von fachkundigen Nicht-Regierungsorganisationen einbeziehen und diese werden ermutigt, sogenannte Schattenberichte zu erstellen und dem

Komitee zu übermitteln.¹⁶ Schattenberichte, die von einem Zusammenschluss mehrerer Frauenorganisationen erstellt werden, haben mehr Gewicht als einzelne Stellungnahmen, die auch möglich sind. Vertreterinnen von NGOs haben auch Gelegenheit, ihre Informationen und Anliegen vor Ort persönlich zu präsentieren. Das Komitee veranstaltet vor der Prüfung der Staatenberichte ein Hearing mit den NGOs, bei dem diese die wichtigsten Punkte ihres Schattenberichtes noch einmal vorbringen können.

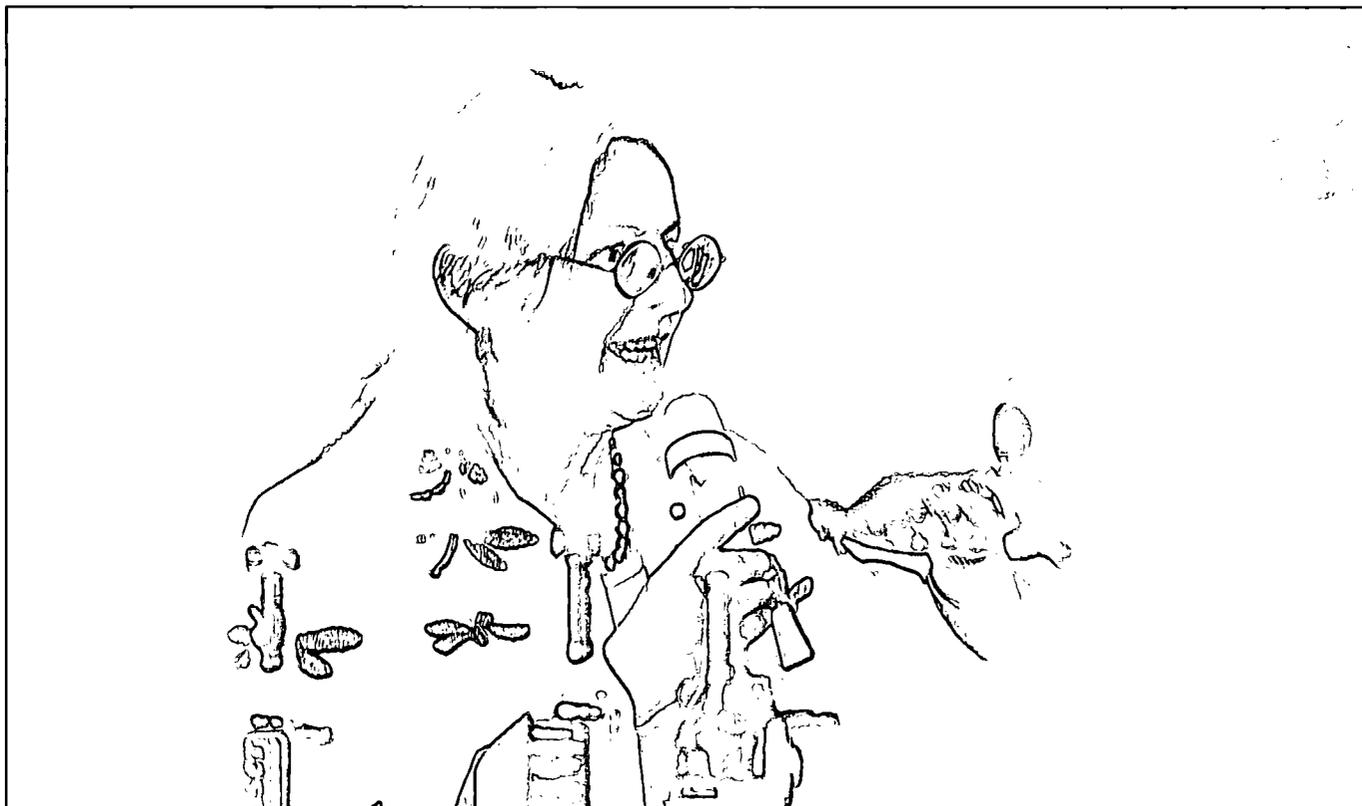
Die internationale NGO *International Women's Rights Action Watch* (IWARAW) unterstützt Frauenorganisationen bei der Erstellung von Schattenberichten und der Präsentation vor dem CEDAW Komitee. IWARAW veranstaltet Workshops und hat Richtlinien zur Erstellung von Schattenberichten herausgegeben.¹⁷

2.1.4 Abschliessende Bemerkungen – das Ergebnis der Prüfung und die Aufträge an den Staat

Nach der Prüfung des Staatenberichtes verfasst das Komitee die sogenannten Abschliessenden Bemerkungen (*Concluding Comments*). Diese beinhalten positive Entwicklungen in der Umsetzung von CEDAW ebenso wie Problembereiche (*areas of concern*). Die Abschliessenden Bemerkungen sind als Empfehlungen formuliert; diese sind rechtsverbindlich und Vertragsstaaten sind verpflichtet, sie umzusetzen und über die Umsetzung zu berichten.

Es gibt keine formalen Sanktionen, wenn ein Staat die Empfehlungen des CEDAW-Komitees nicht erfüllt, doch werden alle Abschliessenden Bemerkungen gleich nach der Sitzung des Komitees, bei der ein Staat geprüft wurde, im Internet veröffentlicht und sind also für alle zugänglich.¹⁸ Dies bewirkt den Sanktionsmechanismus des «name and shame», der sehr wirkungsvoll sein kann.

Sowohl CEDAW selbst als auch die Abschliessenden Bemerkungen sind wichtige Lobbying-Instrumente für NGOs, aber auch für PolitikerInnen, BeamtInnen und andere Institutionen oder Organisationen, denn sie sind wie gesagt verbindlich. Eine Regierung oder ein Parlament können nicht sagen, dass sie die Inhalte der Konvention nicht interessieren oder dass sie diese nicht umsetzen wollen, zumindest nicht offen. Staatliche AkteurInnen und NGOs können eine wichtige Rolle in der Umsetzung von CEDAW spielen, indem sie vermit-



Rosa Logar ruft die Tagungsteilnehmenden dazu auf, CEDAW aktiv als ein Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen zu nutzen.

teilen und dafür sorgen, dass die CEDAW nicht etwas Abstraktes und vom Leben der Frauen weit Entferntes ist, sondern ein Instrument, das hilft ihre Rechte auf nationaler Ebene zu sichern.

2.2 Das Fakultativprotokoll zu CEDAW

2.2.1 Entstehung und Wirkungsweise

Die meisten zentralen Menschenrechtsübereinkommen verfügen wie gesagt über sogenannte Fakultativprotokolle (*Optional Protocol*), die eine direkte Anwendung der Konvention durch einzelne Bürgerinnen ermöglichen und daher sehr wichtige Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte sind. Das Fakultativprotokoll (FP)¹⁹ zu CEDAW wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 6. Oktober 1999 beschlossen und trat am 22. Dezember 2000 in Kraft. Das FP ist ein eigenes Übereinkommen und kann von Vertragsstaaten, die CEDAW ratifiziert haben, unterzeichnet werden. Mit Stand 17. Dezember 2008 haben 96 Staaten das FP ratifiziert.

In Österreich wurde es am 6. September 2000 ratifiziert und trat am 22. Dezember 2000 in Kraft (Bundesgesetzblatt III 206/2000). Jede Frau, die in Österreich lebt und den Gesetzen der Republik Österreich unterliegt, hat das Recht darauf,

eine Beschwerde basierend auf dem FP zu CEDAW einzubringen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Diese Bestimmung hat es möglich gemacht, eine Beschwerde im Namen der beiden Frauen, die türkische Staatsbürgerinnen waren, einzubringen.

Die Entstehung des Fakultativprotokolls zu CEDAW hat eine lange Geschichte, und Frauen mussten dieses Recht auf Beschwerde erkämpfen. Schon während der Arbeit an der Frauenrechtskonvention, vor 1979, war von einigen Mitgliedern im Entwurfs-Komitee vorgeschlagen worden, ein Beschwerdeverfahren einzuführen. Einige Delegierte waren jedoch dagegen und argumentierten, dass solche Verfahren nur für «schwerwiegende internationale Verbrechen» wie Apartheid und Rassendiskriminierung gebraucht würden, nicht aber für Diskriminierungen von Frauen.²⁰

Bei der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen 1993 in Wien wurde die Wichtigkeit eines Fakultativprotokolls zu CEDAW anerkannt und die Frauenstatuskommission und das CEDAW-Komitee wurden ersucht, rasch die Möglichkeit einer individuellen Beschwerdemöglichkeit durch die Vorbereitung eines Fakultativprotokolls zu CEDAW zu beraten. Auch bei der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking wurden die Mit-

gliedstaaten aufgerufen, ein Fakultativprotokoll zu CEDAW zu unterstützen.

Im Jahr 1996 richtete die Frauenstatuskommission dazu eine Arbeitsgruppe ein, die bis März 1999 tagte. Es ist dem langjährigen Lobbying von Frauenorganisationen und dem Einsatz von StaatenvertreterInnen, dabei wesentlich der österreichischen Diplomatin Aloisia Wörgetter, die die Arbeitsgruppe leitete, zu verdanken, dass heute ein Fakultativprotokoll zu CEDAW besteht. Aloisia Wörgetter engagierte sich persönlich sehr, um zu erreichen, dass das FP in Form eines starken und wirkungsvollen Instrumentes realisiert wird.

Das FP zu CEDAW ermöglicht zwei Verfahren: das Individualbeschwerdeverfahren und das Untersuchungsverfahren. Basierend auf dem Individualbeschwerdeverfahren kann sich eine Frau oder eine Gruppe von Frauen oder eine Person im Namen einer Frau an das CEDAW-Komitee wenden, wenn sie der Meinung ist, dass eine Frau in ihren Rechten nach der Konvention verletzt wurde. Dies geschieht in Form einer sogenannten Mitteilung (*Communication*) an das Komitee.²¹

Die Möglichkeit der Individualbeschwerden im Namen einer betroffenen Person wurde in Österreich genutzt, die Verletzung des Rechtes auf Schutz des Lebens der beiden getöteten Frauen vor das

CEDAW-Komitee zu bringen (das konkrete Verfahren wird weiter unten erläutert).

Das Komitee hat auch die Möglichkeit, von sich aus ein Untersuchungsverfahren einzuleiten, wenn Informationen vorliegen, die darauf hinweisen, dass ein Staat die Rechte von Frauen schwerwiegend und systematisch verletzt. Bisher hat das CEDAW-Komitee ein Untersuchungsverfahren durchgeführt, das die Entführungen, Vergewaltigungen und Ermordungen an zahlreichen Frauen in Ciudad Juárez/Mexico behandelte.

2.2.2 Bedingungen für Individualbeschwerdeverfahren

Nachfolgend werden die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für das Einbringen einer Individualbeschwerde im Rahmen des Fakultativprotokolls zu CEDAW aufgelistet:²²

□ Eine individuelle Beschwerde (*Communication*) kann eingebracht werden, wenn eine Frau oder eine Gruppe von Frauen der Meinung ist, dass sie in ihren von der Konvention garantierten Rechten verletzt wurde.

□ Grundvoraussetzung ist, dass der Staat nicht nur CEDAW, sondern auch das Fakultativprotokoll ratifiziert hat und dass die Verletzung der Rechte nach dem Inkrafttreten der Konvention erfolgt.

□ Die Beschwerde kann auch im Namen einer Frau eingebracht werden; dies erfordert die Zustimmung der Frau oder eine Erklärung, warum die Zustimmung fehlt (im Fall der beiden österreichischen Beschwerden waren die betroffenen Frauen nicht mehr am Leben und konnten ihre Zustimmung nicht geben).

□ Es ist nicht erforderlich, dass die betroffene Frau über die Staatsbürgerschaft des Vertragsstaates verfügt, sie muss lediglich seinen Gesetzen und seiner Hoheitsgewalt unterliegen (z.B. indem sie in diesem Land wohnt).

□ Die Beschwerde muss schriftlich eingebracht werden und darf nicht anonym sein.

□ Der innerstaatliche Rechtsweg muss ausgeschöpft sein; eine Ausnahme besteht, wenn ein innerstaatliches Verfahren unangemessen lange dauern würde oder wenn keine wirksame Abhilfe zu erwarten ist.

Weitere Voraussetzungen sind, dass die Beschwerde nicht schon vom CEDAW-Komitee oder einem anderen internationalen Verfahren behandelt wurde oder gerade behandelt wird und dass die

Beschwerde mit den Bestimmungen der Konvention übereinstimmt und hinreichend begründet ist.

2.2.3 Behandlung von Beschwerden und Entscheidung

Zunächst überprüft das Komitee, ob es sich um ein akutes Problem handelt. Ist dies der Fall, kann das Komitee den Vertragsstaat auffordern, sofort vorläufige Massnahmen zu ergreifen, um Schaden abzuwenden und weitere Verletzungen der Rechte der betreffenden Frau zu verhindern. Der nächste Schritt besteht darin zu überprüfen, ob die Beschwerde zulässig ist. Die Beschwerde wird dem betreffenden Staat zur Kenntnis gebracht und dieser hat die Möglichkeit sich binnen sechs Monaten zu äussern.

Nach Prüfung aller Unterlagen trifft das Komitee eine Entscheidung, in der festgestellt wird, ob ein von der Konvention garantiertes Recht der betroffenen Frau verletzt wurde oder nicht, und begründet die Entscheidung schriftlich. Wurde eine Verletzung der Rechte festgestellt, enthält die Entscheidung auch Empfehlungen für Massnahmen, die der Vertragsstaat ergreifen muss, um seine Verpflichtungen betreffend CEDAW zu erfüllen. Dies können sowohl Massnahmen zur Verbesserung der Situation der betroffenen Frau sein (auch Geldzahlungen) als auch allgemeine Massnahmen, um weitere Verletzungen von Rechten zu verhindern.

Der Begriff Empfehlungen bedeutet auch hier, dass Vertragsstaaten (wie bei den Abschliessenden Bemerkungen) zur Erfüllung der Empfehlungen verpflichtet sind. Formelle Sanktionen bei Nicht-Erfüllung gibt es nicht, bzw. auch hier besteht die Sanktion im «*name and shame*» der betreffenden Staaten. Alle Entscheidungen des CEDAW-Komitees zu Individualbeschwerdeverfahren werden auf der Website der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen veröffentlicht.²³ Der betreffende Vertragsstaat muss nach sechs Monaten und auf Aufforderung auch danach über die Umsetzung der Empfehlungen berichten.

3. Die österreichische Beschwerde an CEDAW im Namen von Sahide und Fatma

3.1 Der Zugang zu CEDAW

Wie eingangs erwähnt, hat die Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie gemeinsam mit dem Verein Frauenrechtsschutz im Namen von Sahide und Fatma, die von ihren Ehemännern getötet worden waren, eine Beschwerde beim CEDAW-Komitee eingebracht. Wie ist es dazu gekommen, dass zwei österreichische NGOs diesen Weg wählten? Die Entscheidung, CEDAW anzurufen, war in erster Linie motiviert durch das Entsetzen über diese beiden schrecklichen Morde und die Gleichgültigkeit der Behörden, die keinerlei Verantwortung übernehmen wollten. Doch dass die Autorinnen der Beschwerde in der Lage waren, diesen Weg zu wählen, ist der jahrelangen internationalen Arbeit der Frauenorganisationen in Österreich zu verdanken.

Eine wichtige Aktivität im Rahmen dieser internationalen Arbeit war die Mitwirkung an der Kampagne «Frauenrechte sind Menschenrechte», die in einem Tribunal über Menschenrechtsverletzungen an Frauen bei der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen 1993 in Wien ihren Höhepunkt fand.²⁴ Bei dieser Konferenz wurde zum ersten Mal anerkannt, dass Gewalttaten an Frauen Menschenrechtsverletzungen sind, auch dann, wenn sie im sogenannten Privatbereich verübt werden.²⁵ Ein weiterer wichtiger Schritt war die Gründung des Europäischen Netzwerkes WAVE (*Women against Violence Europe*)²⁶ im Jahr 1994, an der auch die österreichischen Frauenhäuser mitwirkten (Die Interventionsstellen gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht, diese entstanden aus den Aktivitäten der Frauenhäuser). WAVE entstand im Zuge der Europäischen Vorbereitungskonferenz für die 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen, die 1994 in Wien stattfand. Vorbild waren dabei die Frauenorganisationen in anderen Kontinenten, die sehr viel besser vernetzt waren als die Europäerinnen; so führten z.B. die Frauen-NGOs aus Lateinamerika und der Karibik alle zwei Jahre eine grosse Frauenkonferenz durch.

Durch diese Aktivitäten erwarben sich Frauenorganisationen in Österreich Wissen über internationale Menschenrechtsübereinkommen und vor allem über CEDAW. Sie begannen auch regelmässig an der Frauenstatuskommission teilzunehmen und beteiligten sich am Lobbying der internationalen Frauen-NGOs für ein effektives Fakultativprotokoll zu CEDAW. Die österreichische Verfassungsjuristin Anna Sporrer, die ebenfalls an den Verhandlungen für ein FP mitgewirkt hatte, verfasste im Auftrag der Frauenabteilung der Stadt Wien einen Leitfaden zum FP.²⁷

Staatliche VertreterInnen und NGOs waren also in Österreich stolz darauf, dazu beigetragen zu haben, dass dieses Instrument zur Durchsetzung von Frauenrechten eingeführt werden konnte, und so war es nicht überraschend, dass es irgendwann auch in Österreich Anwendung finden würde, wenn auch der Anlass ein sehr, sehr trauriger war. Anna Sporrer war auch die Initiatorin und Vorsitzende des Vereins Frauenrechtsschutz, der Frauen im Zugang zum Recht unterstützt und Musterverfahren führt. Der Verein ermöglichte im Jahr 2004 die Finanzierung einer Rechtsanwältin zur Einbringung der CEDAW-Beschwerden.²⁸

3.2 Das österreichische Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in der Familie

Sahide und Fatma waren Klientinnen der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie gewesen. Die Wiener Interventionsstelle wurde als Begleitmassnahme zum Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in Familien, das 1997 in Kraft trat, eingerichtet.²⁹ Sie hat zur Aufgabe, Opfer familiärer Gewalt zu beraten, zu begleiten und bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen.

Laut Statistik des Innenministeriums in Österreich sind über 90% der Opfer familiärer Gewalt weiblich³⁰ – im Sinne des CEDAW-Komitees und seiner Definition handelt es sich hier also um geschlechtsspezifische Gewalt (siehe Abschnitt 2.1.1). Beeinflusst durch Entwicklungen auf internationaler Ebene hatten in Österreich staatliche Stellen gemeinsam mit nicht-staatlichen Frauenorganisationen neue Massnahmen zur Prävention von Gewalt an Frauen und ihren Kindern entwickelt, zu denen auch das erwähnte Bundesgesetz gehörte.

Das Gesetz stellt einen Paradigmenwechsel dar – die Opfer familiärer Gewalt sollen das Recht haben, in ihrer

Wohnung zu bleiben und dort Schutz zu erhalten, während die Täter verpflichtet werden, die Wohnung zu verlassen und ihnen verboten wird, das Opfer aufzusuchen.³¹ Dieses Prinzip wurde mittels des sogenannten Wegweisungsrechtes realisiert, das die Polizei ermächtigt und verpflichtet, bei einer drohenden Gefahr für Leib, Leben oder Gesundheit einer Person, einen Gefährder (wie der Aggressor im österreichischen Gesetz genannt wird) für 10 Tage aus der Wohnung zu verweisen und ihm die Rückkehr zu verbieten. Diese Massnahme ist das zentrale Element des Gesetzes. Das zweite Element besteht darin, dass die Betroffenen beim Zivilgericht eine so genannte einstweilige Verfügung beantragen können, wenn sie (nach einer polizeilichen Wegweisung, aber auch ohne eine solche) zu ihrem Schutz ein Aufenthaltsverbot des Gefährders an bestimmten Orten (z.B. Wohnung, Arbeitsplatz, Kindergarten, Schule) oder ein allgemeines Kontaktverbot benötigen. Der dritte Pfeiler des Bundesgesetzes von 1997 ist das Recht der Opfer auf Hilfe und praktische Unterstützung durch die flächendeckende Einrichtung von Interventionsstellen.

Das Gesetz war von 1994 bis 1996 in interministeriellen Arbeitsgruppen beraten worden, an denen auch Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern mitwirkten. Eine Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit Schutzmassnahmen im Strafrecht, doch kam diese als einzige von vier Arbeitsgruppen zu keinem Ergebnis. Die VertreterInnen der Strafjustiz weigerten sich, auch nur kleinen Verbesserungen, wie z.B. zur Verständigung von Opfern bei Entlassung eines Täters aus der Untersuchungshaft, zuzustimmen.³² Den Vorschlag von Vertreterinnen der Frauenhäuser, die gefährliche Drohung im Familienkreis wie die Drohung ausserhalb der Familie zu einem echten Officialdelikt zu machen, indem die Zustimmung des Opfers zur Strafverfolgung abgeschafft wird, wiesen die VertreterInnen der Strafjustiz vehement zurück.³³ Diese Verweigerungshaltung hatte zur Folge, dass das Bundesgesetz keine Massnahmen im Bereich des Strafrechts enthielt und lange Zeit das *missing link* des Opferschutzes war.³⁴

Das Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in Familien war zweifellos ein wichtiger Schritt zur Verbesserung des Opferschutzes, doch das Fehlen der Massnahmen in Bereich Strafrecht machte den Expertinnen der Frauenhäuser von Beginn an Sorgen. So wurde auf der

Rückseite des Informationsblattes zum Gesetz gross darauf hingewiesen, dass Frauen trotz Wegweisung auf ihre Sicherheit achten sollen, da diese insbesondere bei gefährlichen Tätern keinen ausreichenden Schutz biete.³⁵ Die ExpertInnen waren sich klar darüber, dass Wegweisung und Betretungsverbot nur dann schützende Wirkung hatten, wenn keine besondere Gefährlichkeit des Täters vorlag.³⁶

Die ExpertInnen der Frauenhäuser befürchteten, dass die Wegweisung der Strafjustiz dazu dienen würde, noch seltener eine Haft zu beantragen, da ihr die Wegweisung als «gelinderes Mittel» genügt. Das österreichische Strafrecht sieht mehrere Haftgründe vor, darunter die Gefahr der Ausübung einer Tat. Trotz dieser gesetzlichen Bestimmungen wurde und wird bei Gewalt in der Familie selten Haft verhängt; gefährliche Drohungen werden immer wieder als «milieubedingte Unmutsäusserungen» verharmlost.³⁷ Die Befürchtung der Expertinnen trat leider ein: zwei Beispiele dafür sind Sahide und Fatma, die Opfer der Gewalt durch ihre Ehemänner wurden, aber auch Opfer einer ignoranten Strafjustiz, die den Schutz von Frauen vor Gewalt noch immer nicht genügend ernst nimmt.

3.3 Die Geschichte von Sahide

Sahide wurde von ihrem Ehemann M. im Dezember 2002 im Beisein der beiden minderjährigen Töchter mit einer Schusswaffe getötet. Vor diesem schrecklichen Ereignis hatte Sahide über längere Zeit Gewalt durch ihren Ehemann erlitten.

Am 2. Dezember 1999 wurde Sahide von ihrem Ehemann gewürgt und mit dem Tod bedroht. Sahide konnte flüchten und verbrachte eine Nacht bei einer Freundin. Mit Hilfe des Jugendamtes in ihrem Bezirk erstattete Sahide am 3. Dezember 1999 eine Anzeige bei der Polizei. Diese verhängte eine Wegweisung und ein Betretungsverbot gegen den Ehemann. Die Polizei nahm leichte Blutergüsse beim rechten Ohr von Sahide wahr, die nach ihren Angaben Würge-male waren.

Nach dem damaligen Strafgesetzbuch war für die Zustimmung zur Strafverfolgung der gefährlichen Drohung im Familienkreis die Zustimmung des Opfers notwendig. Sahide war abhängig vom Ehemann und hatte Angst, was passieren würde, wenn sie die Zustimmung

zur Strafverfolgung unterschreiben würde, daher gab sie ihre Zustimmung nicht. Die gefährliche Ursache der Verletzungen, das Würgen, wurde offenbar nicht erkannt, M. wurde lediglich wegen leichter Körperverletzung angezeigt und in der Folge freigesprochen.

Mit der Straffreiheit wurde M. vermittelt, seine Handlungen wären ohnehin nicht strafwürdig. Die Strafjustiz vergab sich damit in diesem wie auch in den folgenden Verfahren die Chance, M. z.B. zu einem Anti-Gewalt-Training zu verpflichten. M. erlebte keinerlei Konsequenzen seiner Gewalthandlungen vom 2. Dezember 1999 an Sahide.

Die nächste Gewaltausübung erfolgte am 21. und 22. August 2000. Die Nachbarn hatten die Polizei geholt. Als diese in der Wohnung eintraf, hatte der Ehemann Sahide an den Haaren gepackt und presste sie mit dem Gesicht zum Boden. Später berichtete Sahide der Polizei, dass der Ehemann am Vortag auch gedroht hatte, sie umzubringen, wenn sie ihn bei der Polizei anzeigen würde. Die Polizei verfügte neuerlich eine Wegweisung und ein Betretungsverbot für die Wohnung und die Umgebung der Wohnung. Die Polizei kontaktierte auch die Staatsanwaltschaft wegen eines Haftantrages aufgrund der gefährlichen Drohung. Es wurde jedoch keine Haft verhängt, sondern M. wurde lediglich «auf freiem Fuss» angezeigt.

Aktenkundig ist, dass am 17. Dezember 2001, am 30. Juni 2002, am 6. Juli 2002, am 25. August 2002 und am 16. September 2002 (also fünf Mal in zehn Monaten) weitere Einsätze der Polizei wegen «Streit» und «Ruhestörung» erfolgten, ohne dass diese genauer dokumentiert wurden; jedenfalls erfolgte keine Wegweisung oder Anzeige.

Am 8. Oktober 2002 verhängte die Polizei das dritte Mal gegen M. eine Wegweisung und ein Betretungsverbot. Anlass war, dass Sahide die Polizei alarmierte und erzählte, der Ehemann habe sie an den Kleidern durch die Wohnung geschleift, sie ins Gesicht geschlagen, gewürgt und erneut mit dem Umbringen bedroht. Sahide hatte mehrere Blutergüsse an Gesicht und Hals. Sie erstattete neuerlich Anzeige und gab auch die Zustimmung zur Strafverfolgung der gefährlichen Drohung. Die Polizei fragte wieder bei der Staatsanwaltschaft um einen Haftantrag an, dies wurde wieder abgelehnt.

Am 23. Oktober 2002 erliess das Bezirksgericht Hernalds auf Antrag des Ju-

gendantes eine Einstweilige Verfügung zum Schutz von Sahide und ihrer drei minderjähriger Kinder. Die Verfügung untersagte M., die Wohnung und Umgebung der Wohnung zu betreten oder Sahide oder die Kinder zu kontaktieren. Die Polizei wurde mit der Vollziehung der Verfügung beauftragt. Am 18. November 2002 informierte das Jugendamt die Polizei darüber, dass M. sich nicht an die gerichtliche Verfügung hielt und immer wieder widerrechtlich zur Wohnung kam.

Es waren Hinweise darauf vorhanden, dass die Polizei auch aus anderer Quelle wusste, dass M. gefährlich war und eine Schusswaffe besass. Ende November 2002 informierte der Vater von M. die Polizei mündlich darüber, dass M. öfter bei ihm angerufen und gedroht habe, Sahide oder ein anderes Familienmitglied zu töten. Der Bruder von M. hatte ebenfalls die Polizei informiert, dass M. mehrfach gedroht habe, Sahide umzubringen. Diese Informationen wurden offensichtlich nicht ernst genommen. Die Polizei überprüfte auch nicht, ob M. eine Waffe hatte, obwohl für ihn ein Waffenverbot bestand.

Am 5. Dezember 2002 wurde die Anzeige gegen M. wegen Körperverletzung und gefährlicher Drohung (Vorfall vom 8. Oktober 2002) eingestellt, da die Staatsanwaltschaft «nicht genügend Gründe» für eine Strafverfolgung sah.

Am Freitag, den 6. Dezember 2002, verabschiedete sich Sahide von ihren Kolleginnen im Deutschkurs mit den Worten: «Ich weiss nicht, ob ich am Montag noch lebe.» Sie hatte schreckliche Angst vor der Gewalt des Ehemannes und dass er sie umbringen würde.

In der Nacht von Freitag auf Samstag den 7. Dezember 2002 kam der Ehemann wieder widerrechtlich zur Wohnung. Sahide rief sofort die Polizei, die jedoch nicht einmal kam.

Am Samstag, den 7. Dezember 2002, kam M. wieder, verschaffte sich Eintritt zur Wohnung und erschoss Sahide mit einer Pistole im Beisein der beiden Töchter. Der Sohn fand die Mutter tot in der Wohnung.

Der Täter stellte sich nach zweieinhalb Stunden selbst der Polizei und wurde verhaftet. Er wurde in der Folge zu einer lebenslangen Haftstrafe in einer Haftanstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher verurteilt.

3.4 Die Geschichte von Fatma

Fatma hatte drei Kinder aus erster Ehe, zwei waren erwachsen, die jüngste Tochter Melissa war 1998 geboren. Im Juli 2001 heiratete sie I. Auch er hatte Kinder aus erster Ehe.

Fatma war eine sehr selbständige Frau, und als der Ehemann nach der Eheschliessung nach und nach begann sie zu kontrollieren, dachte sie bald an Scheidung. Im Juli 2003 während eines Urlaubsaufenthalts in der Türkei drohte der Ehemann Fatma mit dem Umbringen. Zurück in Wien gingen die Vorfälle weiter und Fatma sagte, dass sie sich scheiden lassen möchte. I. drohte, dass er sie und ihre Kinder umbringen würde, wenn sie sich scheiden lasse. Er war aufenthaltsrechtlich von Fatma abhängig, und eine Scheidung hätte negative Folgen für seinen Aufenthalt gehabt.

Fatma hatte grosse Angst vor ihm und zog am 4. August 2003 mit der fünf Jahre alten Tochter Melissa aus der gemeinsamen Wohnung aus zu ihrer ältesten Tochter. Am 6. August ging sie in die Wohnung, um einige Sachen zu holen, im Glauben, I. sei bei der Arbeit. Doch er tauchte auf, als sie noch in der Wohnung war, packte sie am Arm und hielt sie fest. Es gelang ihr, sich zu befreien und aus der Wohnung zu flüchten. In der Folge meldete er sich telefonisch und drohte, sie umzubringen. Fatma ging noch am 6. August zur Polizei und erstattete Anzeige wegen Körperverletzung und gefährlicher Drohung.

Die Polizei verfügte ein Betretungsverbot für die Ehemohnung. Trotzdem wagte Fatma nicht, dorthin zurückzukehren, ihre Angst war zu gross. Die Polizei kontaktierte auch die Staatsanwaltschaft bezüglich Haft, diese ordnete jedoch keine an.

Am 8. August beantragte Fatma mit Hilfe der Wiener Interventionsstelle beim Bezirksgericht Hernalds eine einstweilige Verfügung. Am gleichen Tag tauchte der Ehemann an der Arbeitsstelle von Fatma auf und belästigte und bedrohte sie. Die Polizei wurde gerufen und nahm eine «Streitschlichtung» vor. Die Staatsanwaltschaft wurde über diesen Vorfall nicht informiert. Später am gleichen Tag bedrohte I. auch den Sohn von Fatma, der die Polizei informiert hatte.

Am 9. August bedrohte I. Fatma wieder an ihrer Arbeitsstelle mit dem Tod. Sie rief die Polizei von ihrem Mobiltelefon aus an. Zum Zeitpunkt, als die Polizei an der Arbeitsstelle von Fatma ein-

traf, war er geflüchtet. Die Polizei rief ihn an und sprach mit ihm. Am gleichen Tag bedrohte I. Fatma und ihren Sohn neuerlich mit dem Tod. Wieder meldete sie dies der Polizei.

Am 11. August kam I. wieder zu Fatmas Arbeitsstelle. Er sagte, sein Leben sei zu Ende, er werde sie umbringen und der Mord werde in der Zeitung stehen. Sie rief die Polizei, bevor diese eintraf, rannte er weg. Die Polizei erstattete Anzeige.

Am 12. August schrieb die zuständige Mitarbeiterin der Wiener Interventionsstelle einen Bericht an die Strafverfolgungsbehörden, in dem sie die Sorge um die Sicherheit von Fatma und ihrer Tochter ausdrückte, auf die hohe Gefährlichkeit hinwies und um Schutzmassnahmen ersuchte. Fatma hatte grosse Angst, dass I. seine Drohungen wahr machen werde. «Helft mir, er bringt er mich um», sagte sie zur Mitarbeiterin in der Wiener Interventionsstelle.

Am 14. August wurde Fatma von der Polizei zu den Vorfällen einvernommen. Die Polizei kontaktierte den Journalstaatsanwalt bezüglich Haft, wiederum wurde keine Haft verhängt, sondern «Anzeige auf freiem Fuss» angeordnet.

Am 26. August 2003 reichte Fatma die Scheidung ein. Am 1. September wurde die einstweilige Verfügung zum Schutz von Fatma und der Tochter Melissa erlassen. Der Schutz umfasste das Verbot für Herrn I., die Ehemwohnung und Umgebung der Wohnung oder die Arbeitsstelle aufzusuchen, und enthielt ein Kontaktverbot gegenüber Fatma und Melissa.

Am 11. September 2003 spät am Abend folgte der Ehemann Fatma auf dem Weg von der Arbeit nach Hause und erstach sie mit einem Messer auf der Strasse in der Nähe der Wohnung. Nach der Tat flüchtete I. aus Österreich, wurde jedoch an der Grenze zu Bulgarien festgenommen. Er wurde zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt.

3.5 Entstehung und Inhalt der Beschwerden an das CEDAW-Komitee

Die Mitarbeiterinnen der Wiener Interventionsstelle waren ausser sich über die Morde an Sahide und Fatma. Sie organisierten Fallkonferenzen, zu denen VertreterInnen von Polizei und Justiz eingeladen wurden, gingen an die Medien und versuchten die Behörden und insbesondere die Staatsanwaltschaft mit den Versäumnissen im Schutz der beiden Frauen zu konfrontieren. Doch die BehördenvertreterInnen waren nicht be-

reit, irgendeinen Fehler einzugestehen oder Verantwortung zu übernehmen. Die lapidare Reaktion war, dass alles korrekt und die Taten nicht zu verhindern gewesen seien. Von Regierungsseite gab es ebenfalls keine Reaktion auf die Umstände, die zu den Morden geführt hatten.

Fatma wurden am 11. September 2003 ermordet, am Tag, an dem die schwedische Aussenministerin Anna Lindh starb, nachdem sie von einem Mann in einen Kaufhaus mit dem Messer niedergestochen worden war. Beide Morde waren schreckliche Taten, aber die Konsequenzen waren nicht vergleichbar. Während der Mord an Anna Lindh schockierte und durch die Weltpresse ging, war der Mord an Fatma nur ein alltägliches «Familiendrama» in einer Migrantenfamilie, das wenig mediale Beachtung und keine politische Aufmerksamkeit fand. Hätte Anna Lindh mehrere Morddrohungen erhalten und wäre der Täter nur «auf freiem Fuss» angezeigt worden und hätte sie danach ermordet, so wäre dies ein politischer Skandal gewesen und ein Minister hätte die Verantwortung übernehmen und womöglich zurücktreten müssen. Nichts dergleichen geschah nach dem Mord an Fatma, niemand übernahm Verantwortung, und die Politik beschäftigte sich nicht mit diesem Mord an einer gewöhnlichen Frau türkischer Herkunft.

Trauer und Wut liessen in der Wiener Interventionsstelle den Entschluss reifen, beim CEDAW-Komitee eine Beschwerde einzubringen. Zu Beginn bestand auch die Absicht, zusätzlich ein Untersuchungsverfahren anzuregen, da das Vorgehen der Staatsanwaltschaft in den Fällen von Sahide und Fatma leider keine Ausnahme war. Interventionsstellen und Fraueneinrichtungen dokumentierten Dutzende Fälle, in denen ihrer Meinung nach die Rechte von Frauen auf Schutz vor Gewalt verletzt worden waren. Später entschlossen sich die Vertreterinnen der Wiener Interventionsstelle aber, das Vorhaben fallen zu lassen, da es zu aufwändig gewesen wäre, beide Verfahren zu führen.

Vor Einreichen der Beschwerde wurde auch überlegt, ob dies für die beschwerdeführenden Organisationen und die Personen, die sie vertreten, negative Konsequenzen haben könnte (die Wiener Interventionsstelle arbeitet im Auftrag der Regierung und wird durch sie finanziert). Doch kamen die Autorinnen zum Schluss, dass die österreichische Demokratie

ausreichend entwickelt ist und daher nichts zu befürchten sei. Dafür sprach, dass sich Österreich mit der Unterzeichnung des Fakultativprotokolls auch dazu verpflichtet hatte, Personen, die dieses Völkerrechtsinstrument anrufen, nicht schlecht zu behandeln oder einzuschüchtern.³⁸ Auch haben die Interventionsstellen den Auftrag, Opfer bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen, und das schliesst auch die Durchsetzung ihrer international verbrieften Rechte ein.

Die Wiener Interventionsstelle war der Meinung, sie sei es Sahide und Fatma sowie deren Kindern und anderen Hinterbliebenen schuldig, dafür zu sorgen, dass nach der Ermordung der beiden Frauen nicht einfach zur Tagesordnung übergegangen wird, dass die Umstände ihres Todes aufgeklärt werden und dass ihnen (zumindest posthum) und ihren Familien Gerechtigkeit widerfahren sollte. Auch sollten die Beschwerden dazu beitragen, dass Frauen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden wie Sahide und Fatma, mehr Schutz vor Gewalt erhalten. Alle sollten die Gelegenheit ergreifen, aus der traurigen Geschichte von Sahide und Fatma zu lernen.

Der Verein Frauenrechtsschutz unterstützte wie gesagt das Vorhaben, im Namen von Sahide und Fatma CEDAW-Beschwerden einzubringen und stellte die kompetente Juristin Gerda Hammerer zur Verfügung, um gemeinsam mit der Autorin ausführliche Informationen zu sammeln und die Beschwerden zu formulieren. Die beiden Beschwerden wurden am 21. Juli 2004 im Namen von Fatma und Sahide beim CEDAW-Komitee eingebracht; es wurde argumentiert, dass das Einbringen im Namen von Sahide und Fatma gerechtfertigt wäre, weil die beiden Frauen von der Interventionsstelle betreut worden waren. Die Zustimmung der beiden Frauen entfiel, da sie nicht mehr am Leben waren. Entsprechend dem Ersuchen des CEDAW-Komitees wurde die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung der Kinder von Sahide und Fatma nachgereicht.

Bezüglich der Ausschöpfung des Rechtsweges auf nationaler Ebene argumentierten die Autorinnen in der Beschwerde, dass es für die beiden Frauen keinen Rechtsweg mehr gäbe, da sie nicht mehr am Leben seien, und dass ihnen auch vorher kein Rechtsweg zur Verfügung gestanden war, der zumutbar gewesen wäre und Abhilfe hätte schaffen können. Die Autorinnen brachten weiter

vor, dass auch eine Amtshaftungsklage gegen die Republik Österreich durch die Hinterbliebenen der beiden Frauen in Bezug auf CEDAW kein effektives Rechtsmittel gewesen wäre, da diese das Leben der beiden Frauen nicht zurückgebracht hätte. Sie argumentierten, dass der Schutz des Lebens und eine Kompensation, die durch die Amtshaftung erreicht werden könnte, verschiedene Dinge sind, die sich in der Anspruchsberechtigung (Hinterbliebene versus Opfer), der Intention (Kompensation für den Verlust versus Rettung des Lebens) und dem zeitlichen Ablauf (nach dem Tod versus vor dem Tod) unterscheiden. Die Autorinnen brachten auch vor, dass es in ihrer Beschwerde nicht um eine Kompensation für die Hinterbliebenen gehe, sondern darum, den Staat für seine Handlungen bzw. Unterlassungen zur Verantwortung zu ziehen.

3.6 Inhalt der Beschwerden, Begründungen und Ersuchen an das CEDAW-Komitee

In der Beschwerde wurde vorgebracht und begründet, dass Österreich die Rechte von Sahide und Fatma nach Artikel 1, 2, 3 und 5 der CEDAW-Konvention verletzt hatte, da die staatlichen Behörden nicht alle geeigneten Massnahmen ergriffen hätten, um das Leben der beiden Frauen zu schützen.

Im Fall von Sahide hatte es der Staat versäumt, die wiederholten und gefährlichen Angriffe des Täters entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen zu verfolgen, zu ahnden und Sahide vor weiteren strafbaren Handlungen zu schützen. Die Autorinnen der Beschwerde brachten weiter vor, dass die gesetzliche Massnahme der Wegweisung in Fällen von besonderer Gefährlichkeit, wiederholter Gewalt und wiederholten Todesdrohungen für den Schutz der Opfer nicht effektiv sei. In einem solchen Fall müsse das gesetzlich vorgesehene Mittel der Haft eingesetzt werden. Die Autorinnen kritisierten auch, dass die Polizei in der Nacht, bevor Sahide getötet wurde, nicht auf ihren Notruf reagiert hätte und dass die Informationsweitergabe zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft nicht entsprechend funktioniere. Alle Schritte, die Sahide selbst gemacht hatte (mehrmalige Anrufe bei der Polizei, drei Anzeigen, eine Zustimmung zur Strafverfolgung), sowie die Versuche anderer Personen (Nachbarn, welche die Polizei riefen, Mitteilungen des Vater und Bru-

ders des Täters an die Polizei) seien umsonst gewesen und hätten zu keiner Strafverfolgung geführt. Die Strafverfolgungsbehörden hatten es daher nach Ansicht der Autorinnen versäumt, die angemessene Sorgfaltspflicht walten zu lassen bei der Unterscheidung und Verfolgung der Gewalttaten an Sahide und bei ihrer Aufgabe, das Menschenrecht von Sahide auf Leben und Sicherheit zu schützen.

Im Fall von Fatma brachten die Autorinnen ebenfalls vor, dass die Strafverfolgungsbehörden ihrer Verpflichtung zum Schutz des Lebens von Fatmas nicht nachgekommen sind, da sie den Täter trotz mehrfacher Drohungen, seine Frau umzubringen, nicht in Haft genommen hätten. Die Kommunikation zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft in Form von Telefongesprächen ohne schriftliche Aufzeichnungen sei zu kritisieren und sei für eine genaue Gefährlichkeitseinschätzung ungeeignet. Die Autorinnen brachten vor, dass auch im Fall von Fatma die polizeiliche und die zivilrechtliche Wegweisung nicht effektiv waren, um ihr Leben zu schützen.

Die Autorinnen betonten weiter, dass die Morde an Sahide und Fatma zwei tragische Beispiele dafür seien, dass Gewalt an Frauen in Österreich von den Behörden und Institutionen immer noch nicht genügend ernst genommen wird. Das Strafrechtssystem, speziell Staatsanwälte und Richter sehen Gewalttaten an Frauen immer noch als soziales oder häusliches Problem von geringer Bedeutung, das nur in bestimmten Schichten und Kulturen vorkomme. Strafrechtliche Bestimmungen würden nicht angewandt, weil Gewalt an Frauen nicht ernst genommen und die Furcht der Opfer ignoriert werde.

Die Autorinnen ersuchten in der Beschwerde zu überprüfen, inwieweit die Rechte der beiden Frauen dadurch verletzt wurden, dass die Täter nicht in Haft genommen wurden. Weiter wurde das Komitee ersucht, dass Frauen, insbesondere auch Migrantinnen, die Opfer von Gewalt werden, effektiver Schutz gewährt wird, indem die bestehenden Gesetze entsprechend angewandt werden. Die Strafverfolgungsbehörden sollten klare Richtlinien für den Umgang mit Fällen von schwerer und wiederholter Gewalt an Frauen erhalten und alle Gewalttaten an Frauen konsequent verfolgen und bestrafen. Bei wiederholter oder schwerer Gewalt oder Drohungen mit dem Umbringen sollten Opfer durch ei-

ne Inhaftierung des Täters vor weiterer Gewalt geschützt werden. Weiter sollten verstärkte Massnahmen ergriffen werden, um Gewalttaten an Frauen zu verhindern und eine bessere Koordination zwischen den Strafverfolgungsbehörden zu gewährleisten. Gefordert wurden auch eine Verbesserung der laufenden Kooperation der Behörden mit den Einrichtungen zur Betreuung von Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, sowie verpflichtende Schulungen für alle MitarbeiterInnen der Strafverfolgungsbehörden und der Strafjustiz.

3.7 Die Prüfung der Beschwerden

Die Prüfung der Beschwerden zog sich über drei Jahre, von Juli 2004 bis August 2007. Das Komitee hatte es sich bei der Prüfung nicht leicht gemacht, da Österreich bekannt war dafür, ein neues Modell des Schutzes bei Gewalt in der Familie geschaffen zu haben. Die Beschwerden wurden daher ausführlich und lange geprüft. Der Vertragsstaat Österreich erhielt mehrmals die Möglichkeit, Stellung zu nehmen: zweimal zu Fragen der Zuständigkeit (4. Mai 2005 und 21. Oktober 2005), die bestritten wurde. Nachdem das CEDAW-Komitee während seiner 34. Sitzung (16. Jänner bis 3. Februar 2006) entschieden hatte, dass die beiden Beschwerden zulässig sind, brachte Österreich am 12. Juni 2006 den Antrag ein, die Frage der Zulässigkeit nochmals zu behandeln und äusserte sich zu der Begründung der Beschwerde. Am 19. Jänner 2007 übermittelte Österreich weitere Informationen. Zu allen Eingaben des Staates konnten auch die Beschwerdeführerinnen schriftlich Stellung nehmen.

3.7.1 Die Argumente Österreichs betreffend Zulässigkeit und Begründung

Wie gesagt wurde die Zulässigkeit der Beschwerde von Österreich vehement bestritten, mit unterschiedlichen Begründungen und zahlreichen, langen Ausführungen.

Argumentation Österreichs im Fall von Sahide

Die Argumentation ging vor allem dahin, jegliche Verantwortung für die Vorgänge von sich zu weisen und keinerlei Fehler oder Schwächen im System zugeben. Traurig und bestürzend ist, dass sich Österreich dabei, vor allem im Fall von Sahide, der massiven Schuldzu-

weisung an das Opfer bediente. Bei jedem einzelnen Vorfall zielten die Ausführungen des Staates darauf ab, von den eigenen Handlungen abzulenken, indem Sahides Verhalten kritisiert wurde.

Immer wieder wurde ihr in den Stellungnahmen vorgeworfen, dass sie beim ersten dokumentierten Vorfall von 1999 keine Ermächtigung zur Strafverfolgung gegeben hätte (die gefährlichen Drohungen im Familienkreis erforderten wie gesagt bis 2006 die Zustimmung der Opfer, was diese zusätzlich unter Druck brachte und in Angst versetzte). Weiter wurde Sahide vorgeworfen, dass sie von ihrem Recht, sich der Aussage zu entschlagen, Gebrauch machte. Dies ist bedauerlich, denn die Inanspruchnahme eines Rechtes sollte einer Bürgerin nicht zum Vorwurf gemacht werden.³⁹

Zu den Vorfällen vom 21. und 22. August 2000 (Nachbarn hatten am 22. August die Polizei geholt; als diese in der Wohnung eintraf, hatte der Ehemann Sahide an den Haaren gepackt und mit dem Gesicht zu Boden gepresst; später berichtete sie der Polizei, dass der Ehemann am Vortag gedroht hatte, sie umzubringen, wenn sie ihn bei der Polizei anzeigen würde) bringt Österreich vor, dass es zu einer Einstellung der Anzeige gekommen wäre, weil Sahide bei der Polizei angegeben hätte, dass sie einen epileptischen Anfall gehabt hätte und nicht misshandelt worden wäre. Obwohl die Beschwerdeführerinnen richtigstellten, dass diese Aussage vom Täter stammte, wurde dieser Vorwurf immer wieder erhoben. Österreich führt auch an, dass M. nach den Vorfällen mit dem Sohn zur Polizei gegangen sei und dass dieser ausgesagt hätte, die Mutter habe den Streit begonnen; wie es dazu kam, dass der Sohn vom Vater in das Verfahren hineingezogen wurde, und ob der Sohn dies freiwillig tat, wird nicht hinterfragt. Die Stellungnahme enthält keine Information darüber, ob die Polizei Fotos zur Beweissicherung angefertigt hatte oder ob die Polizei von der Staatsanwaltschaft zu ihrer Wahrnehmung befragt wurde, um die Vorfälle zu objektivieren. Die Argumentation zielte offensichtlich nur darauf ab, die Entscheidung der Staatsanwaltschaft zur Einstellung der Anzeigen wegen gefährlicher Drohung und Körperverletzung mit einer angeblichen Aussage des Opfers zu rechtfertigen, ohne irgendwelche Versäumnisse der Behörden zuzugeben.

Auch auf die zahlreichen Polizeieinsätze vom 17. Dezember 2001, 30. Juni

2002, 6. Juli 2002, 25. August 2002 und 16. September 2002 wegen «Streit» und «Ruhestörung», die lediglich als «Streitschlichtungen» qualifiziert und nicht genauer dokumentiert wurden, wird in der Stellungnahme Österreichs nicht eingegangen, diese spielten anscheinend ebenfalls keine Rolle für die Entscheidungen der Staatsanwaltschaft.

Beim Vorfall vom 8. Oktober 2002 war Sahide vom Ehemann an den Kleidern durch die Wohnung geschleift, ins Gesicht geschlagen, gewürgt und erneut mit dem Tod bedroht worden. Sahide hatte mehrere Blutergüsse an Gesicht und Hals, dennoch wurden von der Polizei anscheinend wieder keine Fotos gemacht und keine Beweismittel gesichert. Die Anzeige wurde später von der Staatsanwaltschaft eingestellt und dies in der Stellungnahme Österreichs damit begründet, dass Sahide bei der polizeilichen Einvernahme gesagt hätte, dass die Verletzungen durch eine Rauferei entstanden wären. Sie hätte auch gesagt, dass der Ehemann wiederholt gedroht hätte, sie umzubringen, daher hätte die Staatsanwaltschaft angenommen, dass die Drohungen in den «Auseinandersetzungen» des Paares «üblich» seien und nicht wahr gemacht werden würden.⁴⁰

Wieder wird das Opfer für die Entscheidung der Staatsanwaltschaft verantwortlich gemacht, die das Verfahren einstellte und sich nicht einmal bemühte, weitere Erhebungen zu machen. Der öffentliche Ankläger hatte offensichtlich kein Interesse daran, die Tat aufzuklären und entschied aufgrund von Annahmen.

Im zweiten Vorbringen Österreichs zur Zulässigkeit wird zum Vorfall vom 8. Oktober 2002 Stellung genommen, als die Staatsanwaltschaft Anklage erhoben, aber keine Haft verhängt hätte. In der Stellungnahme Österreichs wird berichtet, dass Sahide bei der Polizei eine Aussage gemacht und gesagt hatte, M. hätte sie gewürgt und mit dem Tod bedroht.⁴¹ Weiter wird angegeben, dass M. die Tat bestritten habe und dass es Hinweise gäbe, dass er «während des Streits am 8. Oktober 2002 leicht verletzt worden sei».⁴² Von der Verletzung von Sahide aufgrund der Misshandlung und des Würgens ist hingegen keine Rede. Auch wird nicht darauf eingegangen, wie die plötzlich erwähnten Verletzungen von M. zustande gekommen waren und ob es sich dabei eventuell um Abwehrverletzungen handelte, mit denen sich Sahide gegen Würgegriffe gewehrt

hatte. Die neue (Halb-)Information dient vielmehr dazu, die spätere Einstellung der Anzeigen zu rechtfertigen. Im Paragraph 8.8 wird vorgebracht, dass die Staatsanwaltschaft die Verfahren einstellte «because it could not be proved with sufficient certainty that M. was guilty of making criminal dangerous threats against his wife that went beyond the harsh statements resulting from his background». Auch hier hat es wieder den Anschein, als ob die Staatsanwaltschaft das Gerichtsverfahren vorwegnimmt und damit verhindert, dass das Opfer im Verfahren eine Aussage macht, die vom Gericht als glaubwürdig erachtet wird.

Bestürzend ist auch, wie in Zweifel gezogen wird, ob die Drohungen M.s. seine Frau umzubringen, wirklich Drohungen waren oder nur «grobe Aussagen, die aus seinem Hintergrund resultieren». Mit dieser Aussage wird auf die Herkunft von M. (er stammt aus der Türkei) hingewiesen und suggeriert, dass solche Drohungen in seiner Kultur normal und höchstens grob, aber nicht gegen das Gesetz seien. Damit wird ein zugeschriebener kultureller Hintergrund als Relativierung einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung gebraucht, ein doppelter Standard eingeführt (Drohungen in dieser Kultur sind gesetzlich anders zu werten als in der österreichischen) und dem Opfer Schutz vor dieser Drohung – die ja mit dieser Argumentation keine mehr ist – verweigert.

Sahide wurde in den Stellungnahmen Österreichs weiter vorgeworfen, dass sie keine einstweilige Verfügung beantragt hätte und dass sie sich nicht klar entschlossen hätte, sich zu befreien: «She never made a clear decision to free herself and the children from their relationship with her husband».⁴³ Daher wäre es nicht möglich gewesen, sie zu schützen (und sie war quasi selbst schuld daran, dass die Behörden nichts tun konnten): «Without such a decision on the part of Ms G., the authorities were limited in the actions that they could take to protect her. Effective protection was doomed to fail without her cooperation.»⁴⁴

Aufbauend auf dieser Argumentation, dass Sahide praktisch selbst schuld sei daran, dass sie nicht geschützt werden konnte, wird dann nochmals gerechtfertigt, warum M. im Oktober 2002 nicht in Haft genommen wurde, nachdem er Sahide mit dem Tod bedroht hatte: «Against this background, the use of detention was not justified in relation to the incident of 8 October 2002». Weil Sahide

also keine einstweilige Verfügung beantragt und sich nicht aus der Gewaltbeziehung befreit hatte, war die Haft nicht gerechtfertigt (sic).⁴⁵

Es wurde auch argumentiert, dass M. keine Vorstrafen hätte und dass die Staatsanwaltschaft nichts von einer Waffe gewusst hätte. Warum die Staatsanwaltschaft die Information über die Waffe nicht hatte, dass hier ein schwerer Fehler passierte, weil die entsprechende Information von der Polizei nicht dokumentiert und an die Staatsanwaltschaft weitergegeben wurde, wird mit keinem Wort erwähnt. Hingegen wird weiter argumentiert, dass die Staatsanwaltschaft aufgrund der bekannten Fakten keine Gefährdung sah und dass ja die Haft nur die ultima ratio sei. Das Argument wird dann noch wie folgt weitergeführt: *«in light of Sahide G.s apparent anger at the police intervention on 18 November 2002 (...) the Public Prosecutor could not assume that the charge would lead to a conviction and prison sentence»*. Die Staatsanwaltschaft nahm also vorweg an, dass es zu keiner Haftstrafe kommen würde, weil Sahide nicht aussagen würde, weshalb gerechtfertigt wäre, dass die Anzeige eingestellt wird. Dieses Vorgehen präjudiziert und verhindert nicht nur ein faires Verfahren, bei dem das Gericht die freie Beweiswürdigung hat, sondern gibt die Verantwortung dafür auch noch dem Opfer. Der öffentliche Ankläger, dessen Aufgabe es sein sollte, einem Beschuldigten eine Tat nachzuweisen, dafür sorgfältige Erhebungen durchzuführen und Beweismittel zu sichern (auch für den Fall, dass das Opfer von seinem Entschlagsrecht Gebrauch machen könnte), bemühte sich offensichtlich wenig darum, seine Aufgaben zu erfüllen, sondern suchte einen Grund beim Opfer, um die Einstellung zu rechtfertigen.

Die Beschwerdeführerinnen mussten immer wieder vorbringen, dass Sahide sehr wohl Schritte machte, um sich gegen die Gewalt zu wehren, dass sie mehrmals die Polizei gerufen und Anzeige erstattet hatte, dass sie nur einmal die Ermächtigung zur Strafverfolgung nicht erteilte, dies bei der letzten Todesdrohung aber sehr wohl tat, dass sie grosse Angst davor gehabt hatte, dass der Ehemann sie umbringen würde, dass sie aufgrund der wiederholten Traumatisierung durch die Gewalt unter einem Stockholmsyndrom litt und Angst hatte, die Kinder würden ihr weggenommen. Für diese schwierige und gefährliche

Situation von Opfern familiärer Gewalt, die durch Forschung und Praxis ausführlich belegt ist, zeigte Österreich in seinen Stellungnahmen zum Fall von Sahide weder professionelles noch menschliches Verständnis.

Auf das Faktum, dass Sahide in der Nacht vor dem Mord die Polizei gerufen hatte, weil M. trotz einstweiliger Verfügung in die Wohnung gekommen war, und sie grosse Angst hatte, wird in der Stellungnahme Österreichs gar nicht eingegangen. An das Opfer wurde also der Anspruch gestellt, dass es zu seinem Schutz eine Schutzverfügung beantragen müsse, doch dass die Polizei nicht kommt, wenn eine einstweilige Verfügung übertreten wird, wird nicht als Fehler erkannt und behandelt.

Immer wieder wird in den Stellungnahmen Österreichs zum Fall Sahide auch vorgebracht, dass die Haft ein schwerer Grundrechtseingriff wäre; es wird auch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zitiert, die besagt, dass *«die Entziehung der Freiheit einer Person in jedem Fall nur die ultima ratio wäre und nur erfolgen darf, wenn und soweit sie nicht unverhältnismässig zum Ziel der Massnahme ist»*.⁴⁶

Die Art der Argumentationen zeigt leider, dass Österreich die Verpflichtung mit angemessener Sorgfalt vorzugehen, um Frauen vor Diskriminierungen und Gewalt zu schützen, noch nicht verstanden hat. Sie weist auch auf fehlendes professionelles Verständnis für das Problem Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft, für die Dynamik einer Gewaltbeziehung, das Wissen um und das Erkennen von Gefährlichkeitsfaktoren, die Angst und Ohnmacht, in die ein Opfer gebracht wird und die Schwierigkeiten und Gefahren beim Versuch sich zu befreien. Gewalt wird *«couple dispute»*, also *«Paarstreitigkeiten»* genannt und Drohungen mit dem Umbringen durch den Hinweis auf die Kultur des Täters verharmlost.

Argumentation Österreichs im Fall von Fatma

Im Fall von Fatma konnte Österreich dem Opfer nicht vorwerfen, es hätte selbst keine Schritte gemacht, um sich aus der Gewaltbeziehung zu befreien, oder hätte nicht mit den Behörden kooperiert. Fatma hatte nach allen Angriffen und Todesdrohungen, immer sofort die Polizei alarmiert, die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegeben und sofort eine einstweilige Verfügung beantragt.

Warum war also Österreich offenbar trotzdem nicht in der Lage, das Leben und die körperliche Integrität von Fatma zu schützen?

Auch hier wird wieder damit argumentiert, dass die Haft ein schwerer Grundrechtseingriff wäre; die Staatsanwaltschaft müsse *«das Grundrecht auf Leben und körperliche Integrität der Person, die die Anzeige macht, abwägen gegen das Grundrecht auf Freiheit des Verdächtigen.»*⁴⁷ Der Täter hätte keine Vorstrafe gehabt und hätte sich der Polizei gegenüber nicht aggressiv, sondern kooperativ verhalten, heisst es in der Stellungnahme. Dass Fatma angegriffen, an die Arbeitsstelle verfolgt und mehrfach mit dem Tod bedroht worden war, wird nicht erwähnt, und die Schwere der Bedrohung wird verharmlost.

3.7.2 Weitere Argumente Österreichs gegen die Zulässigkeit

Die Zulässigkeit des Verfahrens wird auch abgelehnt, weil nach der Ansicht Österreichs die Betroffenen sehr wohl innerstaatliche Rechtsmittel gehabt hätten. So wird vorgebracht, Sahide und Fatma und ihre Erben hätte eine Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof einbringen können, um zu beanstanden, dass es gegen die Ablehnung der Verhängung der Haft für das Opfer kein Rechtsmittel gibt. Weiter hätten sie nach der Einstellung ein Privatanklageverfahren führen können. Schliesslich bringt Österreich noch vor, sie hätten eine Beschwerde gegen die Staatsanwaltschaft einbringen können.

3.8 Die Argumente des Komitees zur Zulässigkeit

Wie dargestellt erklärte das CEDAW-Komitee die beiden Beschwerden für zulässig. Es stellte klar, dass die Verletzung der Verpflichtung des Staates, Fatmas und Sahides Leben und körperliche Integrität mit angemessener Sorgfalt zu schützen, das Kernstück der beiden Beschwerden sei.

Daher müsste die Frage, ob der Rechtsweg auf nationaler Ebene ausgeschöpft worden sei, im Hinblick auf diesen Kern der Beschwerde gestellt werden. Das Komitee traf die Entscheidung, dass im Fall von Fatma eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof gegen die Entscheidung der Staatsanwaltschaft, keine Beschwerde zu verhängen, wohl kein geeigneter Rechtbehelf sei und dass diese auch nicht dazu geeignet gewesen wäre,

der gefährlichen Bedrohung Abhilfe zu schaffen. Daher wurden die Beschwerden für zulässig erklärt. Im Zuge der von Österreich beantragten neuerlichen Prüfung der Zulässigkeit entschied das Komitee, dass auch die Privatklage und die Beschwerde bei der Staatsanwaltschaft keinen geeigneten Rechtsbehelf dargestellt hätten, und erneuerte die Entscheidung, die Beschwerden seien zulässig.

4. Die Entscheidung des CEDAW-Komitees zu den beiden Beschwerden

Das CEDAW-Komitee traf bei seiner 39. Sitzung im August 2007 die Entscheidung, dass Österreich in beiden Fällen die Rechte der beiden Frauen auf Schutz ihres Lebens und ihrer körperlichen und seelischen Integrität nach Artikel 2a und c-f der CEDAW-Konvention, in Zusammenhang mit Artikel 3 und der Allgemeinen Empfehlung 19 des CEDAW-Komitees, verletzt hatte.

4.1 Die Entscheidung betreffend Sahide

Das Komitee stellte fest, dass während drei Jahren – beginnend mit der Gewalttat, die der Polizei am 3. Dezember 1999 gemeldet worden war – bis zur Ermordung von Sahide am 7. Dezember 2002 die Zahl der Anrufe bei der Polizei angestiegen sei. Die Polizei verfügte dreimal eine Wegweisung und fragte zweimal bei der Staatsanwaltschaft um einen Haftantrag an. Eine zivilrechtliche Schutzverfügung, die dem Täter die Rückkehr zu Wohnung und Umgebung der Wohnung und die Kontaktaufnahme zu Sahide und den Kindern untersagte, war zum Zeitpunkt, als Sahide ermordet wurde, in Kraft.

Das Komitee führte an, dass der Täter Sahide mit einer Waffe, die er drei Wochen zuvor trotz eines Waffenverbotes erworben hatte, tötete und dass er dies ungehindert tun konnte, obwohl die Polizei laut unbestrittener Informationen der Beschwerdeführerinnen Kenntnis darüber erhalten hatte, dass M. sich eine Waffe besorgt hatte. Zusätzlich stellt das Komitee das unbestrittene Faktum fest, dass Sahide wenige Stunden vor ihrer Ermordung in grosser Angst den Polizeinotruf angerufen hatte, dass aber kein Streifenwagen geschickt worden war. Das Komitee ist der Auffassung,

dass aufgrund dieser Tatsachen die Polizei wusste oder wissen konnte, dass Sahide in ernster Gefahr war. Die Polizei hätte, so das Komitee, den letzten Anruf von Sahide als Notruf werten müssen.

Das CEDAW-Komitee stellt fest: «Vor dem Hintergrund der zahlreichen früheren Auseinandersetzungen und Misshandlungen erachtet der Ausschuss die Sicherheitsbehörde dafür verantwortlich, dass sie es verabsäumt hat, Sahide G. mit erforderlicher Sorgfalt zu schützen».⁴⁸

Das Komitee stellt weiter fest, dass das Verhalten des Täters (Drohungen, Einschüchterung, Misshandlungen) eine hohe Mass an Gewalt darstellte und dass daher die Staatsanwaltschaft, entsprechend der Anfrage der Polizei, bei den Vorfällen vom August 2000 und Oktober 2002 die Haft hätte verhängen müssen.⁴⁹

4.2 Die Entscheidung betreffend Fatma

Im Fall von Fatma stellt das Komitee eine unbestrittene Serie von Ereignissen fest, die zu den tödlichen Messerstichen an Fatma geführt hatten. Speziell hielt es fest, dass der Täter fortgesetzt Kontakt mit Fatma aufnahm, sie telefonisch und persönlich mit dem Tod bedrohte, trotz einer einstweiligen Verfügung, die ihm die Kontaktaufnahme untersagte, und dass es zu mehreren Polizeiinterventionen gekommen war. Das Komitee stellt auch fest, dass Fatma sich durch viele Schritte fortgesetzt bemühte, sich zu trennen und ihr Leben zu retten – sie zog mit ihrer Tochter aus der Wohnung aus, kontaktierte immer die Polizei, beantragte eine einstweilige Verfügung und gab die Ermächtigung zur Strafverfolgung der gefährlichen Drohung. Das Komitee bewertet die Fakten als eine Situation extremer Gefahr für Fatma, von der die Behörden wussten oder hätten wissen können. Die Staatsanwaltschaft hätte daher dem Ersuchen der Polizei entsprechen und den Täter in Haft nehmen müssen, stellt das Komitee fest.⁵⁰

Die Entscheidung lautet daher: «Der Ausschuss erachtet das Absehen von der Verhängung der Untersuchungshaft über I. (...) als Verletzung der gebührenden Sorgfaltspflicht des Staats, Fatma Y. zu schützen.»⁵¹

4.3 Die Entscheidung betreffend beide Fälle

Das CEDAW-Komitee anerkennt in beiden Fällen, dass Österreich ein um-

fassendes Modell des Schutzes bei häuslicher Gewalt eingeführt hat. Jedoch sei das nicht genug, denn jede individuelle Frau müsse die praktische Realisierung ihrer Rechte auf Gleichheit zwischen Mann und Frau sowie ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen können; daher müsse der politische Wille, der sich im umfassenden System des Gewaltschutzes in Österreich ausdrückt, auch von den Staatsorganen erfüllt werden, die ebenfalls die Aufgaben haben, die Verpflichtung zur angemessenen Sorgfalt zu erfüllen.⁵² Es genügt also nicht, gute Gesetze zu haben, diese müssen auch in jedem einzelnen Fall und von allen AkteurInnen angewendet werden.

Zum Argument Österreichs, dass eine Haft nicht verhältnismässig gewesen wäre, stellt das Komitee in beiden Fällen fest, dass, wenngleich in jedem Einzelfall zu prüfen sei, ob die Verhängung der Untersuchungshaft einen unverhältnismässigen Eingriff in die Grund- und Menschenrechte eines Täters darstellt, das Recht des Täters nicht Vorrang haben dürfe vor dem Menschenrecht von Frauen auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit (im Englischen Originaltext: «*That the perpetrator's right can't supersede women's human rights to life and to physical and mental integrity*»)⁵³

5. Empfehlungen des CEDAW-Komitees

Das CEDAW-Komitee formulierte als Konsequenz der beiden Entscheidungen eine Reihe von Empfehlungen an Österreich:

«(a) Verstärkte Umsetzung und Überwachung des Gewaltschutzgesetzes und damit zusammenhängender Strafgesetze, indem der Staat mit gebührender Sorgfalt agiert, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern und darauf zu reagieren, und auf angemessene Weise Sanktionen für unterbliebenen Schutz vorsieht;

(b) Strenge und umgehende strafrechtliche Verfolgung von Tätern im Bereich häuslicher Gewalt, um den Tätern und der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass die Gesellschaft Gewalt in der Familie verurteilt, sowie sicherzustellen, dass straf- und zivilrechtliche Möglichkeiten dann ausgeschöpft werden, wenn ein Täter in einer Situation von häuslicher Gewalt eine gefährliche Bedrohung

für das Opfer darstellt; sowie weiter sicherzustellen, dass bei allen Massnahmen, die getroffen werden, um Frauen vor Gewalt zu schützen, die Sicherheit der Frauen gebührend berücksichtigt wird, unter Betonung dessen, dass die Rechte des Täters nicht an die Stelle der Menschenrechte von Frauen auf Leben und auf physische und psychische Integrität treten;

(c) Sicherstellung einer verbesserten Koordination zwischen Exekutiv- und Justizbeamten; Sicherstellung der routinemässigen Kooperation aller Bereiche des Strafverfolgungssystems (Polizei, Staatsanwälte, Richter) mit regierungsunabhängigen Organisationen, die sich für den Schutz und die Unterstützung von weiblichen Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt einsetzen;

(d) Intensivierung der Schulungsprogramme und der Ausbildung im Bereich Gewalt in der Familie für Richter, Anwälte und Exekutivbeamte, unter Einbeziehung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 des Ausschusses und des zugehörigen Fakultativprotokolls.⁵⁴

Das Komitee ersuchte Österreich auch, die Entscheidung und die Empfehlungen zu publizieren, sie ins Deutsche zu übersetzen und sie weit zu verbreiten, um alle relevanten Bereiche der Gesellschaft zu erreichen. Österreich wurde zudem aufgetragen, innerhalb von sechs Monaten über die Umsetzung dieser Empfehlungen zu berichten.

6. Auswirkungen der Beschwerden und Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen

Was haben nun diese Beschwerdeverfahren bisher bewirkt? Und welche Erfolge sind in der Umsetzung der Empfehlungen zu verzeichnen?

Etwa zur Halbzeit des Beschwerdeverfahrens entschlossen sich die Autorinnen, an die Öffentlichkeit zu gehen. Sie wandten sich an Florian Klenk, Journalist der Stadtzeitung Falter, der einen grossen Artikel über die beiden Mordfälle und die CEDAW-Beschwerden herausbrachte.⁵⁵

Die damalige Bundesministerin für Justiz, Karin Gastinger, reagierte sofort und versprach, die Massnahmen zum

Schutz von Frauen vor Gewalt zu verbessern.⁵⁶ Sie setzte dieses Versprechen auch um: Am 1. Juli 2006 trat eine Novelle zur Strafprozessordnung in Kraft, mit der die Regelung, dass zur Strafverfolgung einer gefährlichen Drohung im Familienkreis die Zustimmung der Opfer erforderlich ist, endlich abgeschafft wurde. Damit wurde eine jahrzehntelange Forderung von Fraueneinrichtungen und Interventionsstellen erfüllt und der Druck von den Opfern genommen, die von der Drohung eingeschüchtert sind und nicht frei entscheiden können; die Verantwortung für die Strafverfolgung obliegt nun zur Gänze dem Staat.

Mit der Strafprozessnovelle wurden auch andere Verbesserungen des Schutzes von Frauen vor Gewalt eingeführt, allen voran das sogenannte Anti-Stalking-Gesetz (Beharrliche Verfolgung, § 109 Strafgesetzbuch).

Als die Entscheidung des CEDAW-Komitees veröffentlicht wurde (August 2007), wandte sich der Verein Frauenrechtsschutz an die Medien und informierte darüber. Die damalige Bundesministerin für Frauen, Doris Bures, äusserte sich zu den Entscheidungen in der Richtung, dass sie diese sehr ernst nehmen und die Lücken im Schutz von Frauen vor Gewalt schliessen wolle.⁵⁷ In Reaktion auf die Empfehlungen setzte das Bundesministerium für Justiz eine Arbeitsgruppe ein.⁵⁸

Im März 2008 übermittelte die Vertretung Österreichs die erste Stellungnahme zur Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen im Fall Fatma und Sahide. Darin heisst es: «Insbesondere im Hinblick auf diese Empfehlungen hat Österreich sich bemüht, angemessene Massnahmen zu ergreifen bzw. zu intensivieren, um die vom CEDAW-Komitee dargelegten Defizite beim Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt zu beseitigen bzw. um diesen Schutz laufend zu verbessern».⁵⁹

In der Stellungnahme werden eine Fülle von Massnahmen genannt, die geplant oder bereits in Umsetzung sind. Dazu gehört die Einführung eines neuen Gewaltschutzpaketes, das von der Regierung beschlossen und dem Parlament zur Beratung zugewiesen wurde.⁶⁰ Die wichtigsten darin geplanten Verbesserungen sind:

- ein neuer Straftatbestand, der wiederholte Gewalt an einem Opfer unter höhere Strafe stellt als die einzelnen Taten (Beharrliche Gewaltausübung);
- das Recht aller Opfer, eine zivilrechtliche Schutzverfügung zu beantragen, unabhängig davon, welches Familien-

verhältnis zum Misshandler besteht; □ zeitliche Ausweitung der Einstweiligen Verfügung auf ein halbes Jahr bzw. ein Jahr;

□ Ausweitung des Rechtes von Opfern auf psychosoziale und juristische Prozessbegleitung auch in zivilrechtlichen Verfahren.

In der Stellungnahme wird auch über eine bereits erfolgte Verbesserung berichtet, nämlich die Erhöhung der Mittel für die Betreuung der Opfer familiärer Gewalt durch die Interventionsstellen.⁶¹

Eine weitere konkrete Verbesserung ist auch eine Verordnung des Bundesministeriums für Justiz, mit der bei grösseren Staatsanwaltschaften (ab zehn Bediensteten) eine Sonderzuständigkeit für den Bereich Gewalt im sozialen Nahraum eingerichtet wurde. Diese Verordnung trat im Jänner 2008 in Kraft und stellt einen wichtigen Fortschritt dar, da zur effektiven Prävention im Bereich der sehr komplexen Probleme «Gewalt in Beziehungen» und «Gewalt in der Familie» speziell geschulte und professionell agierende Staatsanwältinnen notwendig sind. Gegen diese Verordnung gibt es zum Teil Widerstände in den Staatsanwaltschaften, doch ist zu hoffen, dass sich dies bessert und Österreich diese Spezialisierung, die sich in anderen Ländern als effektiv erwiesen hat, beibehält und weiterentwickelt.⁶²

Die Stellungnahme enthält auch Massnahmen wie:

- die Verbesserung des Vorgehens der staatsanwaltschaftlichen Behörden und Gerichte in Fällen von Gewalt in der Familie durch ein detailliertes neues Modell besserer Dokumentation,
- Schulungsvorhaben für die Justiz,
- die Einrichtung von regelmässigen Runden Tischen auf Ebene der Landesgerichte und Staatsanwaltschaften mit den örtlichen Opferschutzeinrichtungen.

Die Autorinnen erhielten vom CEDAW-Komitee die Gelegenheit, zu diesen Ausführungen Österreichs über die Umsetzung der Empfehlungen Stellung zu nehmen. Sie begrüsst die Massnahmen im Grossen und Ganzen, kritisierten aber auch, dass einige noch nicht oder nicht gut funktionieren (z.B. fehlt die Implementierung des Modells zur Verbesserung des Vorgehens der staatsanwaltschaftlichen Behörden und Gerichte in Fällen von Gewalt in der Familie). Andere Massnahmen seien noch nicht realisiert, wie zum Beispiel der Runde Tisch im Bereich Wien oder die weite

Verbreitung der CEDAW-Entscheidungen. Es fehlen zum Teil noch konkrete Schritte der Umsetzung, und die Autorinnen haben dazu in ihrer Stellungnahme Vorschläge erarbeitet und dem CEDAW-Komitee übermittelt.⁶³

Die Autorinnen sehen auf der politischen Ebene einen klaren Willen zur Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen im Rahmen der beiden Beschwerden. Für problematisch halten sie jedoch die Umsetzung auf Ebene der Justiz. Das Wissen darüber, dass Völkerrecht und Völkerrechtsentscheidungen für die nationale Ebene relevant und anzuwenden sind, scheint nicht überall vorhanden zu sein. So erklärte das oberste Gericht im Amtshaftungsverfahren, in dem die Kinder von Sahide Schadenersatz forderten, dass die Empfehlungen des CEDAW-Komitees für das Verfahren nicht relevant wären und von den nationalen Gerichten nicht einbezogen werden müssten.⁶⁴ Dies stellt eine bedenkliche Aushebelung des Völkerrechtes dar. Es ist daher dringend notwendig, dass die MitarbeiterInnen der Justiz, insbesondere RichterInnen in der Anwendung des Völkerrechtes intensiv geschult werden.

7. Analyse und Schlussfolgerungen

7.1 Analyse

Aufbauend auf den vorangegangenen Darstellungen der Frauenrechtskonvention CEDAW und des dazu gehörenden Fakultativprotokolls im Allgemeinen sowie den Berichten über die Anwendung des Fakultativprotokolls in zwei Fällen soll nun die eingangs formulierte Fragestellung beantwortet werden: Welchen Stellenwert hat eine internationale Konvention wie CEDAW auf der nationalen Ebene und welches Potenzial für konkrete Verbesserungen wohnt ihr inne? Zu dieser Fragestellung wurden zwei Annahmen formuliert: erstens, dass internationales Recht auf der nationalen Ebene an sich eine geringe Rolle spielt, und zweitens, dass Entscheidungen wie diejenigen des CEDAW-Komitees einen wichtigen Einfluss auf die Rechtslage und Rechtspraxis im Bereich der Prävention von Gewalt an Frauen haben können, vorausgesetzt es gibt AkteurInnen wie NGOs, die über Wissen und Zugang zu internationalem Recht verfügen.

Für die Bejahung der ersten Annah-

me, dass internationales Recht auf der nationalen Ebene an sich eine geringe Rolle spielt, sprechen zwei Hinweise: einmal die Art und Weise der Argumentation Österreichs zur Ablehnung der Zulässigkeit der Beschwerde und zweitens die Nicht-Anerkennung der CEDAW-Entscheidung auf nationaler Ebene. Bei ersterer ist zu erkennen, dass die Verpflichtung im Rahmen der Frauenrechtskonvention bei der Prävention von Gewalt in jedem Fall mit angemessener Sorgfalt vorzugehen, nicht verstanden wurde. Bestürzend ist das *victim blaming*, vor allem im Fall von Sahide, mit dem von Fehlern der Behörden abgelenkt und die Verantwortung dem Opfer zugeschoben wird. Diese «Verschiebung der Verantwortung auf die Opfer» scheint im Fall von Sahide der Mechanismus zu sein, der zur Nicht-Übernahme der Verantwortung für die angemessene Sorgfalt führt. Im Fall vom Fatma geschieht dies durch «Verschiebung der Verantwortung für das Opfer auf die Verantwortung für den Täter», indem argumentiert wird, dass eine Haft zu sehr in die Grundrechte des Täters eingegriffen hätte.

Sehr problematisch ist auch, dass in der österreichischen Argumentation, vor allem im Fall von Sahide, an die Opfer Ansprüche gestellt und dass vor allem von ihnen (nicht vom Täter) Schritte erwartet werden, z.B. sich zu trennen oder eine Schutzverfügung zu beantragen. Hier muss klargestellt werden, dass Opfer natürlich das Recht, aber nicht die Pflicht zu solchen Schritten haben. Auch wenn Opfer keine Schutzmassnahmen beantragen und sich nicht trennen, haben sie das Recht, vor Gewalt geschützt zu werden. Es ist das Recht jedes Opfers, selbst zu entscheiden, ob und wann es sich vom Partner trennt. Hingegen muss der Anspruch und die Erwartung, die Gewalt zu beenden, an den Täter gestellt werden; in Bezug auf den Täter müssen dazu effektive Massnahmen ergriffen werden.

Es ist auch ein gefährlicher Irrglaube anzunehmen, Opfer könnten durch ein bestimmtes Verhalten, z.B. indem sie sich trennen, die Gewalthandlungen des Täters verhindern. Wenn überhaupt, dann sind es defensive Massnahmen, die in einer gefährlichen Situation eine Gewalteskalation verhindern – zu tun, was der Täter will, sich nicht zu trennen, keine rechtlichen Schritte zu unternehmen usw. Gerade die Trennung kann zu einer Eskalation der Gewalt führen. Von Frauen zu verlangen, sich zu trennen, und

sie dann nicht ausreichend zu schützen, weil der Täter frei ist, weitere Gewalt auszuüben, ist daher nicht nur moralisch problematisch, sondern auch gefährlich.

Ein weiterer problematischer Punkt besteht nach Meinung der Autorinnen darin, dass die Beweissicherung bei Gewalt an Frauen in der Familie oft unzureichend ist und dass dies mit ein Grund dafür ist, dass es oft zu Freisprüchen kommt. Oft wird von der Polizei nicht einmal eine Fotodokumentation der Verletzungen angefertigt. Jedes Gericht hat freie Beweiswürdigung und kann alle Beweise, nicht nur die Aussage des Opfers, einbeziehen. Bei Gewalt in der Familie haben in Österreich Familienmitglieder das Recht, sich der Aussage zu entziehen. Diese rechtliche Bestimmung bringt mit sich, dass die Aussage des Opfers nicht immer zur Verfügung steht. Häufig genügt dem Gericht auch die Aussage des Opfers alleine nicht. Daher ist es unerlässlich möglichst viele Beweise zu sichern, um die Anklage nicht nur auf die Aussage des Opfers aufbauen zu müssen (Fotodokumentation von Verletzungen und Tatorten, gerichtsmedizinische Untersuchungen, Sicherstellung von Tatwaffen, Sicherstellung von Kleidung, Sicherung von DNA-Spuren, Aussagen von ZeugInnen, Wahrnehmungen der Polizei usw.). Nur so können Täter, die in der Familie Gewalttaten begehen, zur Verantwortung gezogen werden. Gehen die Strafverfolgungsbehörden bei der Beweissicherung nicht rasch und genau vor, haben Täter eine gute Chance, straffrei zu bleiben. Leider ist die professionelle und umfassende Beweissicherung in Österreich noch nicht Standard.

Problematisch ist auch die in der Argumentation Österreichs sichtbare Tendenz, Einstellungen und Freisprüche damit zu begründen, die Opfer hätten nicht ausgesagt oder keine Bestrafung gewollt. Damit wird die Verantwortung wie gesagt auf die Opfer geschoben oder es wird vorgegeben, in ihrem Interesse zu handeln. Dies entspricht nicht der Gesetzeslage, denn Gewalttaten sind in Österreich Officialdelikte, die vom Staat angeklagt und verfolgt werden, unabhängig davon, ob das Opfer dies will oder nicht.

Es ist daher sehr wichtig, dass das CEDAW-Komitee durch seine Entscheidung die Verantwortung für den bestmöglichen Schutz der Opfer wieder dorthin verlagert, wo er tatsächlich liegt – nämlich bei Polizei und Justiz. Im Fall von Sahide haben Polizei und Staatsanwaltschaft die Rechte der Frau verletzt,

im Fall von Fatma nur die Staatsanwaltschaft, so lautet die Entscheidung des Komitees. Dass auch diese in Österreich noch nicht allorts richtig verstanden wird, zeigt die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, die die CEDAW-Entscheidung schlichtweg als irrelevant erklärt. Hier ist in Österreich wie gesagt noch viel zu tun, um Völkerrecht auf nationaler Ebene die entsprechende Relevanz zu verleihen und sicherzustellen, dass Allgemeine Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Bürgerinnen garantiert werden.

Für die zweite Annahme, dass Entscheidungen wie diejenigen des CEDAW-Komitees einen wichtigen Einfluss auf die nationale Rechtslage und Rechtspraxis im Bereich der Prävention von Gewalt an Frauen haben können, vorausgesetzt es gibt AkteurInnen wie NGOs, die über Wissen und Zugang zu internationalem Recht verfügen, gibt es ebenfalls Hinweise. Auch wenn die beiden CEDAW-Entscheidungen auf die Haltung der Justiz bisher wenig Einfluss hatten, so sind doch zahlreiche Einflüsse auf die Politik, die Gesetzgebung und die Rechtspraxis zu erkennen: im Zuge der Beschwerden und der Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen wurden von Bundesministerinnen Pressestatements gegeben und Verordnungen erlassen und vom Parlament Gesetze geändert. Weitere vielfältige Massnahmen zur Verbesserung des Opferschutzes sind in Planung.

Dass diese Prozesse geführt wurden, ist der Entscheidung der beiden NGOs (Verein Frauenrechtsschutz und Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie), eine Beschwerde einzubringen, zu verdanken. Der Entschluss kam allerdings nicht aus dem Nichts, sondern konnte deswegen getroffen werden, weil die beiden NGOs schon seit einigen Jahren in internationale Frauen- und Menschenrechtsaktivitäten involviert waren. Sie hatten sich auch aktiv dafür eingesetzt, dass es diese Beschwerdemöglichkeit in Form des Fakultativprotokolls gibt, damit die Frauenrechtskonvention auch im Alltagsleben von Frauen eine Bedeutung hat. Doch die beiden NGOs brachten nicht nur die Beschwerde ein – sie sorgten auch aktiv dafür, dass die Öffentlichkeit vom Verfahren und den Entscheidungen erfuhr, und setzen sich für die Umsetzungen der Empfehlungen des CEDAW-Komitees ein. Ohne diese aktive Rolle der beiden NGOs hätte die Beschwerde vermutlich weniger Aufmerksamkeit erhalten.

7.2 Schlussfolgerungen

CEDAW und das Fakultativprotokoll können wichtige Instrumente zur Verbesserung des Schutzes von Frauen vor Gewalt sein. Die beiden Entscheidungen sind nicht nur für Österreich relevant, sondern für alle Staaten die CEDAW ratifiziert haben. Sie können und müssen daher angewendet werden, in rechtlichen Verfahren wie auch in politischen Beratungen und Verhandlungen.

Es ist wichtig, dass in allen Ländern, die CEDAW ratifiziert haben, die für Gewaltprävention verantwortlichen Behörden, die politisch Verantwortlichen sowie auch Frauen- und Menschenrechtsorganisationen über diese beiden Entscheidungen informiert werden. Frauen- und Menschenrechtsorganisationen sollen Schulungen erhalten und organisieren, um Wissen über CEDAW und andere völkerrechtliche Bestimmungen sowie die Fähigkeit zu erwerben, diese anzuwenden und Beschwerden einzubringen; Staaten sollen NGOs darin unterstützen und fördern.

Dies sind wichtige Beiträge gegen Gewalt an und Diskriminierung von Frauen und zur Förderung der Gleichheit zwischen Frauen und Männern sowie Beiträge zur Stärkung der Frauen- und Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene und zur Förderung der demokratischen Entwicklung.

Die beiden Kernaussagen der Entscheidung sind richtungweisend für die Prävention von Gewalt an Frauen:

- Das Recht eines Täters darf nicht Vorrang haben vor dem Menschenrecht einer Frau auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit und
- es genügt nicht, gute und umfassende Gesetze zu haben, diese müssen auch zum Schutz jeder einzelnen Frau angewendet werden.

Es ist wichtig, Sahide und Fatma und die vielen Frauen, die in Europa täglich durch Gewalt von Männern ihr Leben verlieren, nicht zu vergessen. Die Zahl der Morde an Frauen ist immer noch erschreckend hoch, daher fordert die *Task Force to combat violence against women, including domestic violence*, dass in Europa eine Stelle (*Femicide Watch*) eingerichtet wird, um diese schwerste Form der Gewalt an Frauen zu beobachten und entsprechende Massnahmen zur Verhinderung von Frauenmorden zu treffen. Weiter fordert die *Task Force*, dass zur Stärkung der Menschenrechte von Frauen auf Europäischer Ebene eine rechtlich

bindende Konvention gegen alle Formen der Gewalt an Frauen beschlossen werden soll. Damit soll erreicht werden, dass die Mitglieder des Europarates sich noch stärker als bisher für die Prävention von Gewalt an Frauen einsetzen.⁶⁵

8. Literatur

Association for Women's Access to Justice / Vienna Intervention Centre against Domestic Violence (2008): Comments of the authors on the State Party's Response concerning the Recommendations of the CEDAW Committee regarding Communications No 5/2005 and No 5/2005.

Bunch, Charlotte / Reilly, Niamh (1994): *Demanding Accountability. The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Rights*, New York.

Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen (Hg) (2007): *Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten*, Wien.

Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen, Medien und Regionalpolitik (2008): *10 Jahre Österreichische Gewaltschutzgesetze, Tagungsdokumentation der Internationalen Tagung im Rahmen der Kampagne des Europarates gegen häusliche Gewalt an Frauen 5. - 7. November 2007 Wien und St. Pölten*, Wien.

Council of Europe (2008): *Council of Europe task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV) - Final Activity Report, Gender Equality, and Anti-Trafficking Division / Directorate General of Human Rights and Legal Affairs*, Strasbourg.

Gaudart, Dorothea (2007): *Wie ist CEDAW entstanden? Entstehungsgeschichte der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, in: *Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen* (Hg): *Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten*, Wien, 13-17.

Logar Rosa (2000): *Feministinnen und Staat gegen Männergewalt*, in: *Schwarzer Alice* (Hg): *Man wird nicht als Frau geboren*, Köln, S. 191-204.

Logar, Rosa (2004): *Global denken – lokal handeln. Die Frauenbewegung gegen Gewalt in Österreich*, in: *Verein Autonome österreichische Frauenhäuser* (Hg.): *30 Jahre Frauenhausbewegung in Europa*, Wien, 84-123.

Republik Österreich (2008): Stellungnahme der Republik Österreich zu den Empfehlungen des CEDAW-Komitees vom 6. August 2007 betreffend die Mitteilungen Nr. 5/2005 und Nr. 6/2005, Wien.

Schöpp-Schilling / Hanna Beate (2007): Was ist CEDAW? Einführung in die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, in: Bundeskanzleramt/Bundesministerin für Frauen (Hg): Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten, Wien, 07-11.

Sporrer, Anna (2001): Leitfaden zum Fakultativprotokoll der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, MA57 - Frauenbüro d. Stadt Wien, Milena Verlag Wien.

Tertinegg, Karin (2007): Welche Bedeutung hat CEDAW? Menschenrechte von Frauen und Verpflichtungen für Österreich, in: Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen (Hg): Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten, Wien, 18-23.

Tertinegg, Karin (2007): Wie können Frauen CEDAW verwenden? Das Fakultativprotokoll der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, in: Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen (Hg): Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten, Wien, 24-28.

United Nations (1993a): Vienna Declaration, UN Dokument A/CONF.157/DC/1/Add.1, Vienna.

United Nations (1979): Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, New York.

United Nations / CEDAW Committee (1989): General Recommendation No. 12 on violence against women, 8th session, New York.

United Nations / CEDAW Committee (1990): General recommendation No. 14 on female circumcision, ninth session, New York.

United Nations / CEDAW Committee (1992): General Recommendation No. 19 on Violence against Women, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) 11th session, 1992, New York.

United Nations / CEDAW Committee (2003): Reporting Guidelines, HRI/GEN/2/Rev.1/Add.25 May 2003. New York.

United Nations / CEDAW Committee (2008): General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers, forty-second session, 1992, Geneva.

United Nations / CEDAW Committee (2007a): Views of the CEDAW Committee under article 7, para 3, of the Optional Protocol to the CEDAW Convention (thirty-ninth session), Communication No. 5 /2005, Nr CEDAW/C/39/D/5/2005: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm.

United Nations / CEDAW Committee (2007b): Views of the CEDAW Committee under article 7, para 3, of the Optional Protocol to the CEDAW Convention (thirty-ninth session), Communication No. 56/2005, CEDAW/C/39/D/6/2005: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm.

Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie (2008): Tätigkeitsbericht, Wien, Eigenvervielfältigung und Internet: www.interventionsstelle-wien.at.

Anmerkungen

- 1 Gleichbedeutend mit Völkerrecht.
- 2 Internationale Rechtsinstrumente der Vereinten Nationen siehe: <http://www2.ohchr.org/english/law/>.
- 3 Siehe European Court of Human Rights: M.C. v. Bulgaria Nr 621/04.12.2003 (Vergewaltigung, die vom bulgarischen Gericht nicht entsprechend verfolgt und bestraft wurde) und Kontrova vs Slovakia, No 7510/04, 31.05.2007 (Zwei Kinder wurden vom Vater getötet, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befand, dass die Behörden es versäumt hatten, das Leben der Kinder zu schützen.) siehe: <http://www.echr.coe.int/ECHR/>.
- 4 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – Deutscher Text siehe: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108.html.
- 5 Stand 15. Februar 2008; nicht ratifiziert haben: Iran, Somalia, Sudan, Nauru, Katar, Tonga, Niue und der Vatikanstaat. Die USA haben unterschrieben, aber bisher noch nicht ratifiziert; viele Staaten haben mit Vorbehalt unterzeichnet und sich nicht zur Einhaltung aller Artikel verpflichtet.
- 6 Die Frauenstatuskommission tagt im März jedes Jahres für zwei Wochen in New York; sie hat 45 Mitglieder, die jeweils für 4 Jahre gewählt werden; siehe: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/index.html>.
- 7 Gaudart 2007.

8 United Nations/CEDAW Committee 1989, 1990, 1992, siehe: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>.

9 United Nations/CEDAW Committee 1992: Art. 6, Übersetzung der Autorin.

10 United Nations/CEDAW Committee 1992: Art. 9, Übersetzung der Autorin.

11 Im Deutschen wird das CEDAW-Komitee meist mit CEDAW-Ausschuss übersetzt, die Autorin verwendet jedoch den Begriff CEDAW-Komitee, website des CEDAW-Komitee: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>.

12 Allgemeine Empfehlungen des CEDAW-Komitees siehe: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>.

13 United Nations / CEDAW Committee 2008.

14 Schöpp-Schilling 2007.

15 United Nations/CEDAW Committee 2003-Reporting Guidelines: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reporting.htm#guidelines>.

16 Diese werden auch auf der Website des CEDAW-Komitees veröffentlicht, wie z.B. der aktuelle Schattenbericht der Schweiz zur Überprüfung des 3. Staatenberichtes im Juli 2009: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/AI_Swiss_Section_Germany_cedaw42_report.pdf.

17 IWARA Aktivitäten zu CEDAW siehe: <http://www.iwraw-ap.org/protocol.htm>.

18 CEDAW Sessions siehe: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm>.

19 Fakultativprotokoll Deutscher Text siehe: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108_1.html.

20 Siehe Optional Protocol: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/>.

21 Im vorliegenden Text verwendet die Autorin den Begriff Beschwerde.

22 Siehe auch Sporrer 2001; Tertinegg 2007.

23 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>.

24 Bunch/Reilly 1994; Logar 2004.

25 United Nations 1993.

26 Zur Struktur und den Aktivitäten des Netzwerkes siehe die website von WAVE: www.wave-network.org.

27 Sporrer 2001.

28 Informationen über den Verein Frauenrechtsschutz siehe: <http://www.frauenrechtsschutz.at/Content.Node/index.php>.

29 Das Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in Familien ist seit 1.5.1997 in Kraft und wurde per 1.1.2000 novelliert: Bundesgesetzblatt 759. Bundesgesetz: Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt

in der Familie – GeSchG (NR: GP XX RV 252 AB 407 S.47.BR:5300 AB 5311 S. 619.), 30. Dez. 1996; 146. Bundesgesetz: Sicherheitspolizeigesetz-Novelle 1999 (NR: GP XX RV 1479 AB 2023 S. 182. BR: 6016 AB 6025 S. 657.) Ausgegeben am 13. August 1999 Teil I.

30 Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie 2008.

31 Logar 2000.

32 Heute ist dies durch die neue Strafprozessordnung 2006 Gesetz; die Novellierung der Strafprozessordnung brachte eine weitere wichtige Verbesserung für Opfer, nämlich das Recht auf psychosoziale und juristische Prozessbegleitung in Strafverfahren; siehe Begleitstudie zur Prozessbegleitung:

http://www.bmj.gv.at/_cms_upload/_docs/studie2007_prozessbegleitung_ikf.pdf.

33 Auch dies ist heute in der Strafprozessordnung verankert.

34 Bundeskanzleramt 2008.

35 Siehe Infofolder zum Schutz bei Gewalt in der Familie auf der Website der Infostelle der autonomen österreichischen Frauenhäuser: www.aoeff.at.

36 Gefährlichkeit liegt vor, wenn mehrere der folgende Faktoren zusammenkommen: wiederholte und zunehmende Gewalt, Gewalt mit erheblichen Verletzungen; besonders gefährliche Formen der Gewalt wie Würgen, Drohungen mit dem Umbringen, Waffenbesitz, extreme Eifersucht, der Täter will die Trennung nicht akzeptieren, Alkoholmissbrauch gepaart mit Gewalt, Auslöser wie Trennung oder Scheidung.

37 Bundeskanzleramt 2008 – Beitrag 10 Jahre Erfahrungen mit österreichischen Gewaltschutzgesetzen, 20–26.

38 Siehe CEDAW Optional Protocol 1999, Article 11: «A State Party shall take all appropriate steps to ensure that individuals under its jurisdiction are not subjected to ill treatment or intimidation as a consequence of communicating with the Committee pursuant to the present Protocol.»

39 Die Autorin ist der Ansicht, dass BehördenvertreterInnen, die der Meinung sind, Opfer familiärer Gewalt sollten zur Aussage verpflichtet werden, konsequenterweise eine entsprechende Gesetzesinitiative ergreifen sollten, um alle Personen zu einer Aussage zu verpflichten, statt Personen, die das Recht, nicht gegen Familienmitglieder auszusagen, in Anspruch nehmen, zu kritisieren.

40 United Nations/CEDAW 2007a: para 4.8.

41 Ebenda para 8.6.

42 Ebenda.

43 Ebenda para 4.13.

44 Ebenda.

45 Ebenda para 4.14.

46 Ebenda para 8.17, Übersetzung der Autorin.

47 United Nations/CEDAW 2007b: para 4.2. Übersetzung der Autorin.

48 United Nations/CEDAW 2007a: para 12.1.4, S 24, Bundeskanzleramt – nichtamtliche Übersetzung aus dem Englischen, Quelle: Website des Bundeskanzleramtes/Bundesministerin für Frauen:

<http://www.frauen.bka.gv.at/site/5548/default.aspx>.

49 United Nations/CEDAW 2007a: para 12.1.5.

50 CEDAW 2007b: para 12.1.4.

51 Ebenda: para 12.1.5.

52 CEDAW 2007a und b: para 12.1.2.

53 CEDAW 2007a: para 12.1.5 und CEDAW 2007b: para 12.1.5.

54 CEDAW 2007a und b: para 12.3 a-d.

55 Falter Nr 26/2005: 8 Wenn der Staat versagt.

56 Falter Nr 26/2005:12 Der Saat muss handeln.

57 Doris Bures Presseaussendung 28.11.2007: UN-Frauenrechtskonvention ist wesentliche Basis für die Gleichstellung der Geschlechter.

http://www.bka.gv.at/site/cob_26061/5369/default.aspx.

58 Siehe Website des Bundesministeriums für Justiz:

<http://www.bmj.gv.at/themen/index.php?nav=90>.

59 Republik Österreich 2008: 2.

60 Die Beschlussfassung soll noch im März 2009 erfolgen und das Gesetzespaket im Sommer in Kraft treten.

61 Die Mittel wurden 2007 um ca. 60% erhöht und damit konnte in Wien wieder die Betreuung aller Opfer häuslicher Gewalt nach Polizeiinterventionen gewährleistet werden, was vorher drei Jahre lang wegen fehlender Ressourcen nicht mehr möglich gewesen war.

62 Bundeskanzleramt 2008.

63 Association for Women's Access to Justice/ Vienna Intervention Centre against Domestic Violence 2008; www.interventionsstelle-wien.at.

64 Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 29.11.2007, Aktenzahl: 1 Ob 234/07d.

65 Council of Europe 2008; Taks force to combat violence against women, including domestic violence Final activity report:

http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/Final_Activity_Report.pdf.

Rosa Logar, dipl. Sozialarbeiterin und Supervisorin, ist Geschäftsführerin der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie und Vorsitzende des Vereins autonome österreichische Frauenhäuser; Mitbegründerin des ersten Frauenhauses in Österreich (1978) und des Europäischen Netzwerks WAVE (Women against Violence Europe, 1994); Dozentin an der Fachhochschule und am BA Sozialarbeit in Wien; Mitglied des UN Expert-Meetings Good practices in legislation on violence against women (2008); von 2006 bis 2008 Mitglied der Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence des Europarates.

Kontakt:

rosa.logar@interventionsstelle-wien.at

Discours de Madame la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey

prononcé à l'occasion du Colloque «L'importance de la CEDEF pour la pratique juridique» du 5 mars 2009

Rede von Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey

gehalten an der Tagung «Die Relevanz von CEDAW für die juristische Praxis» vom 5. März 2009

C'est un grand plaisir pour moi – ainsi qu'un privilège – d'avoir l'occasion de m'exprimer sur l'importance et sur la pertinence pratique en Suisse de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes devant un public aussi expert en la matière qu'engagé au plan politique. Je remercie Madame Verrey, Présidente de la Commission fédérale pour les questions féminines, des efforts inlassables que la Commission consacre depuis plus de trente ans à la lutte pour la mise en œuvre concrète de l'égalité entre les femmes et les hommes dans notre pays.

Aujourd'hui, les droits des femmes sont reconnus comme partie intégrante et inaliénable des droits humains. Ce statut, ils le doivent en grande partie à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la CEDEF, qui est au cœur de notre rencontre. Universellement reconnue, elle a beaucoup fait avancer la cause des droits des femmes.

Le contrôle de la mise en œuvre des engagements découlant de cette convention s'effectue, comme pour la plupart des conventions de l'ONU relatives aux droits humains, prioritairement par le biais de l'examen des Rapports que les Etats parties doivent présenter à intervalles réguliers.

L'examen desdits rapports incombe au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, composé de 23 expertes et experts indépendants. Je souhaite rappeler dans ce contexte que, depuis sa fondation, ce comité avait

son siège officiel à New York, auprès de la Division pour l'amélioration de la situation des femmes; par la suite, dans le contexte des efforts d'harmonisation des méthodes de travail propres aux comités de l'ONU et avec le soutien de la Suisse, il a été placé sous la responsabilité du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Les réunions du Comité se tiendront de ce fait régulièrement à Genève.

Comme vous le savez, la Suisse est elle aussi tenue de présenter des rapports, qui forment le principal instrument de contrôle de la mise en œuvre de la convention.

Le rapport initial de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention a été établi sous la conduite du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes – sous forme d'un rapport combiné, valant pour un premier et deuxième rapport. Achevé en décembre 2001, il a été examiné par le Comité lors de sa session de janvier 2003, à New York. Une délégation suisse, composée notamment de représentantes des cantons et de la Commission fédérale pour les questions féminines, a présenté le rapport au Comité et répondu à ses questions. Au terme de cet examen, le Comité a rédigé ses observations et formulé ses appréciations sur le rapport suisse.



Après avoir prononcé un discours engagé, Micheline Calmy-Rey, conseillère fédérale, répond aux questions des participant·e·s au colloque et prend note des suggestions.

Le Comité a salué notamment l'article constitutionnel sur l'égalité ainsi que les révisions législatives effectuées ces dernières années. Mais il a aussi émis des avis critiques, appelant instamment la Suisse à renforcer l'action de l'État à différents niveaux. Il a, par exemple, recommandé d'informer les parlementaires et les juristes sur la Convention – recommandation à laquelle nous essayons de répondre aujourd'hui, dans le cadre de cette rencontre. Le Comité a également préconisé de veiller à ce que les femmes puissent effectivement faire valoir devant les tribunaux les droits que cette convention leur octroie. Il a en outre demandé au gouvernement suisse de prendre différentes mesures pour battre en brèche les stéréotypes sur la répartition des rôles entre les sexes et exhorté la Suisse à engager des actions, notamment dans les domaines suivants:

- violence envers les femmes,
- discrimination des femmes immigrées,
- traite des femmes,
- exploitation sexuelle des prostituées,
- pauvreté,
- égalité dans la vie professionnelle,
- représentation paritaire des femmes dans la vie publique et politique,
- introduction rapide du congé maternité.

Le Conseil fédéral a pris connaissance des recommandations du Comité en avril 2003 et a recommandé aux services compétents de les traduire dans les faits.

Ce cycle de rapports – auxquelles les dites «Recommandations finales» sont loin de mettre un terme – a signifié pour la politique suisse en matière d'égalité le lancement d'un important processus d'apprentissage:

Les Etats membres sont d'ailleurs expressément encouragés par le Comité de la CEDEF à ne pas considérer la présentation de rapports que comme la réponse à une obligation internationale, mais également comme une chance. La chance de faire le point de la situation en matière de protection des droits humains sur leur territoire et celle d'intégrer les résultats ainsi obtenus dans la planification et la mise en œuvre de mesures nouvelles.

Dans cette perspective, la présentation de rapports est un instrument important dont les Etats disposent afin non seulement d'évaluer les progrès accomplis, mais aussi de définir les actions à entre-

prendre pour promouvoir les droits humains et veiller à leur protection.

La procédure de présentation de rapports a pour but d'inciter les Etats parties à faire participer le public au processus, à soumettre les directives et les programmes du gouvernement à un examen public et à associer la société civile dans un esprit de collaboration et de respect mutuel. Cette démarche participe d'un engagement constructif visant à promouvoir l'exercice, par tout un chacun, des droits reconnus par la convention.

Am 2. April 2008 hat der Bundesrat den dritten Bericht der Schweiz an den Ausschuss genehmigt. Dieser Bericht wurde von der Direktion für Völkerrecht in Zusammenarbeit mit den für die einzelnen Sachgebiete zuständigen Bundesämtern verfasst, unter anderem dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.

Der Bericht, der dem Ausschuss im nächsten Juli präsentiert werden soll, schildert eine Vielzahl von Massnahmen, die Bund, Kantone und Gemeinden in den letzten Jahren ergriffen haben. Zusammenfassend kann man sagen, dass wichtige Forderungen und Empfehlungen, die der Ausschuss bei der Einreichung des ersten und zweiten Berichts 2003 formulierte, in der Zwischenzeit erfüllt wurden.

Folgende Punkte seien besonders erwähnt:

- die Einführung einer Mutterschaftsversicherung;
- der Ausbau und die Verstärkung der Massnahmen gegen häusliche Gewalt;
- die Verabschiedung von Rechtsgrundlagen für die Schaffung familienergänzender Kinderbetreuungsmöglichkeiten und
- die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (OP CEDAW), das den Mechanismus des Übereinkommens ergänzt und unter anderem die Möglichkeit schafft, bei konkreten Fällen von Frauendiskriminierung beim CEDAW-Ausschuss eine individuelle Mitteilung einzureichen.

In diesem Zusammenhang scheint mir insbesondere der letzte Punkt von besonderer Bedeutung: Die Schweiz hat das Fakultativprotokoll im September 2008 ratifiziert, und am 29. Dezember 2008 ist es für unser Land in Kraft getreten.

Die Einrichtung wirksamer Kontrollinstrumente ist ein unerlässliches Mittel zur Förderung der Durchsetzung der völkerrechtlich kodifizierten Menschenrechte und Grundfreiheiten. Mit der Ratifizierung des Fakultativprotokolls, bei dessen Ausarbeitung die Schweiz massgeblich beteiligt war, konnte die Schweiz nicht zuletzt auch den Empfehlungen des Ausschusses Rechnung tragen.

Das Übereinkommen, über dessen praktische Relevanz wir heute sprechen, gehört zum Kanon der wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen auf universeller Ebene.

Dennoch: Es ist wohl kein Zufall, dass das Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts in den Zielsetzungen der UNO-Charta erst an zweiter Stelle aufgeführt wird – noch hinter dem Verbot rassistischer Diskriminierung –, und es erstaunt nicht, dass die Frauenkonvention erst vierzehn Jahre nach dem Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung (CERD) angenommen wurde.

Denn während etwa die Länder der Dritten Welt sich schon bald nach Gründung der Vereinten Nationen mit ihrem ganzen Gewicht um die Beseitigung rassistischer Diskriminierung bemühten, verfügten die Frauen zu jener Zeit noch über keine derart massive Lobby. Eine Lobby ist wichtig. Ich sehe daher den heutigen Anlass auch als gute Gelegenheit, sich unter uns Frauen zu vernetzen. Diese Vernetzung ist für mich auch in der Aussenpolitik wichtig, um die leider immer noch zahlreich vorhandenen Verletzungen der Menschenrechte an Frauen zu bekämpfen. Auch hier nützt das UNO-Übereinkommen als Referenznorm: Im Dialog mit anderen Staaten kann ich darauf verweisen und deren Beachtung fordern.

Es ist und bleibt somit eine permanente Herausforderung der Aussenpolitik der Schweiz, sich, wann und wo immer nötig, couragiert für die Rechte der Frauen in ihren Gesellschaften einzusetzen. Dazu gehört freilich auch die ernsthafte Umsetzung der verbindlichen Vorgaben des Übereinkommens im nationalen Recht, wobei das Staatenberichtsverfahren ein wichtiger Gradmesser darstellt.

Abschliessend möchte ich Sie ermuntern, in Ihrem Tätigkeitsfeld – sei es als Anwältin, als Staatsanwältin, als Richterin, aber auch als Politikerin, als Beraterin oder Mitarbeiterin von Nichtregierungsorganisationen, die sich mit den

Rechten von Frauen befassen – wo möglich Nutzen aus dem Übereinkommen zu ziehen und sich auf die darin enthaltenen Rechte zu berufen.

In diesem Sinne wünsche ich mir, dass die heutige Tagung einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung der Konvention darstellt. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Micheline Calmy-Rey ist seit 2003 Mitglied des Bundesrates und Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA.

Die Reden von Micheline Calmy-Rey sind auf dem Internet publiziert:

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/speech.html>

Micheline Calmy-Rey est depuis 2003 membre du Conseil fédéral et cheffe du Département fédéral des affaires étrangères DFAE.

Les discours de Micheline Calmy-Rey sont disponibles sur Internet:

<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/speech.html>

Die Bedeutung internationaler Diskriminierungsverbote, insbesondere von CEDAW, für die schweizerische Rechtsprechung

VON REGULA KÄGI-DIENER

«Sich an der internationalen Diskussion orientieren und praktische Gleichstellungsarbeit leisten, ist [...] kein Gegensatz. Die internationale Dimension ist nicht ein neues zusätzliches Thema.»

(Erika Schläppi, Frauenfragen 2.2007, S.9)

Übersicht

1. Internationale Diskriminierungsverbote

- 1.1 Diskriminierungsverbote
- 1.2 Bedeutung des internationalen Rechts

2. Besonderheiten des Diskriminierungsschutzes der CEDAW

- 2.1 Im Vergleich zum traditionellen schweizerischen Verständnis
- 2.2 Eigenheiten der CEDAW
- 2.3 Verantwortung für die Nicht-Diskriminierung

3. CEDAW und die Rechtsprechung

- 3.1 Aktueller Stand
- 3.2 Welche Bestimmungen lassen sich in der Rechtsprechung verwenden?

4. Thesen

1. Internationale Diskriminierungsverbote

1.1 Diskriminierungsverbote

a) Gerechtigkeit, Gleichheit und Diskriminierung

(1) Diskriminierungsverbote sind zentrale Gerechtigkeitsvorstellungen. Sie sind heute sowohl international wie national im geschriebenen Recht verankert und prägen den derzeitigen Rechtsstandard entscheidend. Gleichzeitig ist ihre Handhabung weder selbstverständlich noch einfach. Vielmehr stossen sie in der Praxis auf grosse Hürden.

(2) Diskriminierungsverbote sind spezifische Gleichheitssätze.¹ Für die Frage, was gleich ist und gleich behandelt werden soll und **was** ungleich ist und **wie** diese Ungleichheit ungleich behandelt werden soll, wurden eine Reihe von Theorien entwickelt. Es sei hier nur an die Konzeptionen der formellen und der materiellen Gleichheit erinnert.² Die unterschiedlichen Ansätze, auf denen diese Theorien beruhen, zeigen auf, dass Gerechtigkeit ein höchst relativer Begriff ist, und über den Weg, wie Gerechtigkeit durch Gleichheit erzielt werden kann, keine allgemein gültige Antwort gefunden werden kann. Umso wichtiger ist es, dass ein normativ verbindlicher Konsens besteht, an dem sich die Rechtspraxis orientieren kann und dass dieser aufgrund aktueller Einsichten in Gerechtigkeit immer wieder neu geschaffen werden kann. Es ist mit anderen Worten wichtig, dass bewusst wird, was im Anti-Diskriminierungsrecht gilt.

(3) Die Besonderheit der Rechtsgleichheit liegt darin, dass sie einen Vergleich fordert. Sie stellt eine Situation, in der sich Menschen befinden, in eine Relation zur Situation anderer Menschen. Das Prinzip der Rechtsgleichheit, wie immer es im Einzelnen begriffen wird, ist somit

Element der interpersonellen Gerechtigkeit, in diesem Sinne der sozialen Gerechtigkeit. Gerechtigkeit im Sinne von Rechtsgleichheit wird hergestellt durch Gleichstellung und Gleichbehandlung über Individualität, über Verschiedenheiten hinweg. Gerechtigkeit im Anti-Diskriminierungsrecht bedeutet die Chance, **Solidarität** herzustellen. Vor allem eine aktive Politik, Massnahmen oder Entschiede zur Vermeidung oder Beseitigung von Diskriminierung, kann Betroffenen das Gefühl vermitteln, sich wiederzufinden in einer diversifizierten Gesellschaft, sie fördern trotz heterogenen Bedingungen die Identifikation mit der Rechtsgemeinschaft, wenn diese Diskriminierung verhindert. Die Erfahrung, auch unter nicht einfachen Verhältnissen nicht diskriminiert zu werden, vermittelt das Gefühl, **gleichwertig** und **gleichermassen ernst genommen** zu werden wie andere, und dies in wesentlichen Aspekten des Zusammenlebens. Entsprechend ist Anti-Diskriminierung immer auch verwurzelt in der sozialen Alltagswirklichkeit.

b) Definition von Diskriminierung

(4) Die Theorienvielfalt zu Gleichheitsfragen findet sich auch im Recht gegen Diskriminierung, ist es doch, wie erwähnt, eine Ausprägung des Gleichheitssatzes. Gleichwohl lässt sich Diskriminierung genauer fassen. Nach geltender Auffassung liegt eine Diskriminierung vor, wenn zu Unrecht keine Gleichbehandlung erfolgt, indem an ein verpöntes Unterscheidungsmerkmal angeknüpft wird. Dieses Merkmal ist eine persönliche Eigenschaft, welche die betreffende Person mit anderen Personen teilt (Gruppenmerkmal), aber nicht mit allen Personen, vor allem nicht mit den verglichenen Personen. Es geht dabei stets um eine Eigenschaft, die **schwer oder gar nicht abänderbar** ist (wie Geschlecht, Alter, Hautfarbe usw.), oder deren **Veränderung unzumutbar** ist (wie religiöse oder weltanschauliche Über-

zeugungen). Verpönt ist das Merkmal für eine unterschiedliche Behandlung, weil sich damit die Erfahrung und gleichzeitig das Risiko einer nicht-tolerierten Differenzierung verbinden. Der **Unrechtscharakter** ergibt sich nicht einfach aus der Ungleichbehandlung. Der Unrechtscharakter ergibt sich daraus, dass mit der Andersbehandlung eine **geringere Wertschätzung** verbunden ist.³ Diese geringere Wertschätzung ist entscheidend für das Vorliegen einer Diskriminierung.

(5) Das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)⁴ formuliert den Zusammenhang mit Gleichheit, Wertschätzung der Person und Gerechtigkeit schon in der Präambel. Es verweist dort in Absatz 7 darauf, «...dass die Diskriminierung der Frau die Grundsätze der Gleichberechtigung und der Achtung der Menschenwürde verletzt, die Frauen daran hindert, unter den gleichen⁵ Voraussetzungen wie Männer am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben ihres Landes teilzunehmen...».

(6) In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Frage, ob Diskrimi-

nierung vorliege oder nicht, stets vom **Standpunkt der Betroffenen**, der Gruppe mit dem verpönten Merkmal aus zu beurteilen ist. Ihre – wenngleich nicht individuelle, sondern objektivierte – Perspektive ist entscheidend für die Frage, ob die Wertschätzung herabsetzend ist oder nicht. Denn mit einer gerechten Ordnung will die Rechtsgemeinschaft nicht der Mehrheit oder derjenigen Personen, auf die ein für Diskriminierungen gefährliches Merkmal nicht zutrifft, Genüge tun, sondern sie will gerade und gezielt diejenigen erfassen, die latent gefährdet sind. Es ist deshalb folgerichtig, dass auf deren Sensibilität eingegangen wird.

(7) Mit der Wertschätzung als kritischem Massstab wendet sich das Diskriminierungsverbot gegen eine soziale Herabsetzung. Es wendet sich auch gegen Zuteilung einer bestimmten Rolle an die Personen mit dem diskriminierungs wesentlichen Gruppenmerkmal oder dagegen, dass diese Personen von bestimmten Rollen und Funktionen ausgeschlossen werden. Es wendet sich gegen Stereotypisierung. Das Diskriminierungsverbot will sodann der Dominierung einer

Gruppe durch eine andere ein Ende setzen und auch den blossen Anpassungszwang verhindern. Ebenso will es soziale Ausgrenzung beenden.

**c) Das völkerrechtliche Diskriminierungsverbot der CEDAW:
«Am Anfang stand die Tat»**

(8) Im Anschluss an die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948* erliess die UNO eine Reihe von Diskriminierungsverboten. Für das Verbot der Diskriminierung von Frauen wurde – wie für das Rassendiskriminierungsverbot – ein eigenes Übereinkommen geschaffen, nämlich 1979 die *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women CEDAW* (deutsch: Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau⁶). Dieses Übereinkommen (im folgenden: die CEDAW) ist im Jahre 1997 für die Schweiz in Kraft getreten.

(9) Die Bemühungen um eine Beseitigung von Diskriminierungen der Frauen in der UNO reichen allerdings schon weiter zurück. Bereits 1946, kurz nach der Gründung der UNO, wurde die Frauenrechtskommission (*Commission on the*



Regula Kägi-Diener (rechts) bringt ihr Expertinnenwissen über die Bedeutung der CEDAW für die schweizerische Rechtsprechung ein.
Links: Maria Regina Tavares da Silva.

Status of Women, CSW)⁷ ins Leben gerufen. Seit damals existiert eine Struktur für eine Frauenpolitik innerhalb der weltumspannenden Organisation. Die Frauenrechtskommission hatte zwar nur Beobachterstatus, konnte aber Berichte und Empfehlungen zur Förderung von Rechten der Frauen an den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) richten, und zwar ab 1947 auch bezogen auf einzelne Mitgliedstaaten. Seit 1986 überwacht sie die Umsetzung der Beschlüsse der Weltfrauenkonferenzen. Auffallend ist, dass erst 33 Jahre nach ihrer Einsetzung die CEDAW verabschiedet wurde.

(10) Bemerkenswert an dieser Situation ist die lange praktisch geprägte Geschichte, mit der in der UNO die Diskriminierungen der Frau angegangen wurde. Diese Geschichte ist handlungspolitisch orientiert, sie ist nicht primär die Folge einer Normierung mit theoretischer Vertiefung des Gleichheitssatzes. Diese **Handlungsorientierung** und der Zusammenhang mit den sozialen Gegebenheiten prägen denn auch das Verständnis von Gleichheit und Diskriminierung in der CEDAW. Die CEDAW nimmt Lebensfelder ins Visier und achtet auf tatsächliche Verwirklichung der Gleichstellung.

d) Das schweizerische Diskriminierungsverbot zum Vergleich

(11) Der Begriff der Diskriminierung entwickelte sich unter der CEDAW vor diesem Hintergrund aus einer etwas anderen Perspektive als im schweizerischen Recht. Daran ändert nichts, dass die internationale Bewegung dem schweizerischen Recht verschiedentlich Impulse vermittelte.⁸ Es ist vor diesem Hintergrund fast unvermeidlich, dass die CEDAW eine Dimension ins Anti-Diskriminierungs- bzw. Gleichstellungsrecht einbringt, welche der Tradition unserer nationalen Auseinandersetzung nicht unbedingt entspricht und in ihr nicht ohne weiteres verankert ist. Für das schweizerische Recht ist auffallend, dass **bis im Jahre 2000 der Begriff der Diskriminierung in der normativen Grundordnung**, der Verfassung, **fehlte**. Die alte Bundesverfassung von 1874 (aBV) statuierte lediglich die Rechtsgleichheit, welche 1981 immerhin auch das Kriterium des Geschlechts («Mann und Frau») aufnahm. Die Bedeutung dieses Kriteriums für die Diskriminierung wurde allerdings verkannt oder zumindest nicht wirklich genutzt. Es konnte nicht ausreichend eingesetzt werden, um die Herabsetzung der Frauen zu mildern, obwohl die Er-

gänzung von Art. 4 aBV diesen Zweck verfolgt hatte. Das Geschlechtergleichheitsgebot (Differenzierungsverbot) des früheren Art. 4 Abs. 2 Satz 1 aBV und des heutigen Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV wird formal auf Frauen und Männer angewendet, unabhängig davon, ob eine geringere Wertschätzung, eine Herabsetzung mit einer Regelung verbunden ist.⁹ Das führte zum Phänomen, dass zumindest in den ersten 15 bis 20 Jahren mehr Männer vom Geschlechtergleichheitsgebot profitierten als Frauen. Erst das gesetzlich gefasste Lohngleichheitsgebot konnte dieses Verhältnis korrigieren.

1.2 Bedeutung des Internationalen Rechts

a) Geltung

(12) Nach Art. 191 BV ist das Völkerrecht für das Bundesgericht und die übrigen rechtsanwendenden Behörden «massgebend». Der französische Text sagt etwas enger, das Bundesgericht müsse das internationale Recht **anwenden** (*appliquer*). Die Bestimmung weist darauf hin, dass Völkerrecht **direkt, unmittelbar anwendbar** ist. Diese Auffassung entspricht der in der Schweiz geltenden monistischen Theorie. Das internationale Recht erlangt gestützt darauf unmittelbar Gültigkeit im innerstaatlichen Bereich, ohne dass es nötig wäre, es in die Form nationalen Rechts zu giessen. Es braucht mit anderen Worten keine Transformationsakte, was die monistische Theorie von der dualistischen Theorie unterscheidet.¹⁰

(13) Trotz dieser grundsätzlich unmittelbaren Geltung des internationalen Rechts für die Gerichte, zeigt sich eine **Diskrepanz** zwischen dem völkerrechtlichen Verständnis und der innerstaatlichen Auffassung über die Geltung von Völkerrecht: Innerstaatlich ist die unmittelbare Geltung keineswegs selbstverständlich. Sie wird zwar nicht offen negiert, sie wird aber nicht selten unterlaufen. Die völkerrechtliche Norm muss nämlich zuerst einen «Eignungstest» bestehen, damit sie direkt anwendbar, **justizierbar** wirken kann (*self-executing*; man spricht auch von *effet direct*, Gegenbegriffe sind *non-self-executing*; *effet indirect*). Nach dem Bundesgericht braucht eine Vorschrift, um direkt anwendbar zu sein, eine **ausreichende Bestimmtheit**, und zwar in dem Sinne, dass sie geeignet ist, Grundlage einer konkreten Entscheidung zu bilden. Vorschriften, die den Vertragsstaaten einen Ermessen-

spielraum (*liberté d'appréciation*) belassen, werden als Programmvorschriften für die Gesetzgebung betrachtet.¹¹ Vor allem internationale Verträge, die **Grundsätzliches** regeln und eine offene Normenstruktur aufweisen, und die vor diesem Hintergrund wie auch vom Inhalt her innerstaatlich auf Verfassungsebene anzusiedeln wären, laufen Gefahr, als **nicht justizierbar** erklärt zu werden. Die Folge ist, dass den Betroffenen die Möglichkeit genommen wird, sich vor dem Gericht auf die Norm zu berufen.

(14) Die Unterscheidung in «Self-executing» und «Non-self-executing-Normen» ist nicht an sich zu beanstanden, sie ist aber kritisch zu betrachten, vor allem in ihrer Quantität:

□ Die Auffassung erscheint wie ein Überbleibsel aus der Zeit, als man das internationale Recht nur als Recht zwischen den Staaten verstand, als ein Völkerrecht, das auf Staaten ausgerichtet ist. Seit der Allgemeinen Menschenrechtsklärung hat sich das internationale Recht aber wesentlich gewandelt. Sowohl im weltweiten Bereich (UNO) wie auch in (welt-)regionalem Umfeld (z.B. Europarat) wurden Abkommen geschlossen, die **Schutz für Einzelne** verankern. Auch Individuen haben deshalb heute unbestreitbar Ansprüche aus internationalem Recht. Mit der fortschreitenden Internationalisierung und Globalisierung dürfte sich der Trend zugunsten von Übereinkommen, die direkt auf die Besserstellung von Einzelpersonen abzielen, noch verstärken. Deren Schutz muss (letztlich) durch Gerichte gewährleistet werden. Es ist deshalb von wesentlicher Bedeutung, dass die Gerichte Klagen und Beschwerden, die sich auf internationale Schutznormen stützen, auch entgegennehmen und ihnen Nachachtung verschaffen.

□ Ein «Non-self-executing»-Charakter sollte für Bestimmungen von UNO-Menschenrechtsübereinkommen – und dazu gehört die CEDAW – nur äusserst zurückhaltend angenommen werden. Deren Ziel ist es, **die Stellung der Einzelnen zu verbessern**. Entzieht man diesen die Möglichkeit, die Verbesserungen individuell durchzusetzen, hebt man die Schutznormen und damit die Übereinkommen insgesamt im wesentlichen Umfang aus. Das Bundesgericht hat denn auch in einem Fall, in dem eine völkerrechtliche Norm dem Grundrechtsschutz diente, aufgrund dieses Schutzzweckes¹² eine direkte Anwendbarkeit angenommen: Es hat in BGE 125 II 425

direkt aufgrund von Art. 1 EMRK¹³ seine Zuständigkeit in einer schöpferischen Rechtsprechung bejaht, obwohl das nationale Recht die Zuständigkeit nicht vorsah und Zuständigkeitsvorschriften im Allgemeinen als zwingend gelten.

□ Das Schweizerische Bundesgericht (und andere schweizerische Gerichte) haben eine lange Übung, auch offene Normen – und Grundrechtsnormen sind immer offen – auszulegen. Es ist neben der Lehre vor allem die Praxis, die Grundrechten einen zunehmend griffigen Gehalt gibt. Es irritiert vor diesem Hintergrund, dass das Bundesgericht bei internationalen Grundrechtsgarantien diese Kunst des juristischen Handwerkzeugs zur Durchsetzung eines besseren Schutzes nicht beherrschen soll.

□ Unser Rechtssystem steht einer Überprüfung grundsätzlich positiv gegenüber. So bestimmt Art. 95 lit. b BGG¹⁴ ausdrücklich, dass die Verletzung von Völkerrecht gerügt werden kann. Nicht (direkt) justiziables Völkerrecht müsste dann jedenfalls in die Auslegung des nationalen Rechts einbezogen werden, was eine indirekte Prüfung erlauben würde. Dabei liessen sich das nationale und das internationale Recht auch harmonisieren.

b) Adressaten

(15) Das Völkerrecht bindet den Staat. Ein völkerrechtliches Gebot, auch ein völkerrechtliches Diskriminierungsverbot, richtet sich deshalb an **alle staatlichen Organe**,¹⁵ sind sie doch alle durch ihre staatsrechtliche Funktion die Exponenten des Staates. Neben den Gerichten sind deshalb auch die Regierung und die Verwaltung und ebenso der Gesetzgeber an internationales Recht gebunden.

c) Rang und Vorrang des Völkerrechts

(16) Die unmittelbare Geltung vermag noch keine Antwort darauf zu geben, was bei Kollisionen von innerstaatlichem Recht und Völkerrecht gilt. Dazu gibt zunächst Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)¹⁶ eine Antwort: Danach können sich Staaten nicht auf innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Staatsvertrags zu rechtfertigen. Als Konsequenz lässt sich daraus folgern, dass internationales Recht dem nationalen Recht vorgeht. Das wird in offiziellen Dokumenten des Bundes auch immer wieder angeführt.¹⁷ Das Bundesgericht hat den Vorrang des Völkerrechts ebenfalls vielfach hervorgehoben.¹⁸ Wohl besteht eine – auf die Zeit vor Inkrafttreten der Wiener Ver-

tragsrechtskonvention zurückgehende – Praxis, die so genannte Schubert-Praxis. Diese respektiert ein bewusstes Abweichen vom Völkerrecht seitens des Gesetzgebers.¹⁹ Lehre und Rechtsprechung gehen aber von der Vermutung aus, dass der Gesetzgeber Völkerrecht nicht verletzen wollte.²⁰ In Kollisionsfällen muss Gesetzen deshalb zugunsten des – älteren oder neueren – Staatsvertrags die Anwendung in der Regel versagt werden.²¹

(17) Die Praxis scheut sich indessen, internationalen Normen, die der **Verfassung** widersprechen oder über sie hinausgehen, den Vorrang vor dem Verfassungsrecht zuzugestehen.²² In der Regel interpretiert die Praxis die Verfassung vielmehr im Sinne der Völkerrechtsnorm und umgekehrt, sofern sie grundrechtlicher Natur oder grundrechtsrelevant ist. Damit lässt sich der Konflikt in vielen Fällen umgehen und das schweizerische Recht wird harmonisierend nach internationalen Standards weitergebildet. Enthält die Völkerrechtsnorm allerdings **zusätzliche Garantien**, die sich auch mit einer rechtsschöpferischen Auslegung nicht in der BV und mithin nicht im nationalen Verständnis verorten lassen, stösst diese interpretative Harmonisierung, diese verdeckte Übernahme internationaler Rechtsinhalte in das schweizerische Recht auf Schwierigkeiten. Solche Schwierigkeiten treffen auch das Diskriminierungsverbot der CEDAW.

d) Zur Dynamik des international verzahnten nationalen Rechts

(18) Recht verändert sich, auch das in die schweizerische Rechtsordnung inkorporierte Völkerrecht. Der CEDAW-Ausschuss schrieb dazu in der *General Recommendation No. 25* zu Art. 4 (1), Ziff. 3: «*The Convention is a dynamic instrument. Since the adoption of the Convention in 1979, the Committee, as well as other actors at the national and international levels, have contributed through progressive thinking to the clarification and understanding of the substantive content of the Convention's articles and the specific nature of discrimination against women and the instruments for combating such discrimination.*»

(19) Neue Bedeutungsinhalte entstehen sowohl durch die nationale (inner-schweizerische) Rechtsentwicklung wie durch die internationale Rechtsfortbildung. Eine internationale Gerichtsbarkeit oder andere internationale Kontrollverfahren können Veränderungen

ausserhalb der Kanäle schweizerischer Rechtsfortbildung transparent machen. Bei der Auslegung internationaler Übereinkommen sind vorab zwei Interpretationsansätze besonders wichtig: Einerseits soll sich die Auslegung in erster Linie auf das internationale Übereinkommen selber stützen und dieses als ein in sich kohärentes System begreifen, andererseits ist es wichtig, dass die Auslegung sich an der *Praxis* zum Übereinkommen orientiert, fragt, was das Übereinkommen *bezweckt*²³ und aus der *Praxis schöpfende neue Erkenntnisse* einarbeitet, und zwar auch internationale Rechtsmeinungen aufnimmt, weil nur so vermieden werden kann, dass sich das Verständnis über das internationale Abkommen einseitig und unbemerkt anhand nationaler Rechtsauffassungen und Eigentümlichkeiten bildet. Für die CEDAW war bisher vor allem das Berichtsverfahren im Sinne von Art. 18 CEDAW von Bedeutung, wobei die Schweiz sich bis jetzt²⁴ allerdings erst einmal zu stellen hatte.²⁵ Eine weitere Quelle der internationalen Interpretation sind die *General Recommendations*. Sie werden vom CEDAW-Ausschuss erlassen mit dem Zweck, «*to offer States parties clear guidance on the application of the Convention in particular situations*», mithin ausdrücklich um Auffassungen zur CEDAW aufzuzeigen, das Übereinkommen verständlicher zu machen, damit ihr Rechtsgehalt einfacher in die Auslegung und die Rechtsanwendung übernommen werden kann.

2. Besonderheiten des Diskriminierungsschutzes der CEDAW

2.1 Im Vergleich zum traditionellen schweizerischen Verständnis

(20) Auffallend am Diskriminierungsschutz der CEDAW ist, dass sie **soziale Verhältnisse** direkt aufgreift. Dieses ausgeprägte soziale Verständnis dürfte seinen Grund darin haben, dass der Schutz der Frauen vor Diskriminierung **pragmatisch** gewachsen ist, worauf schon hingewiesen wurde. Konkrete Problemfelder begleiteten die Rechtsdiskussion mithin und waren bereits in den Text des Abkommens eingeflossen. Schon die Präambel zeugt von der Besorgnis, dass schwierige soziale Verhältnisse die Diskriminierung verstärken können.²⁶ In

den vier ersten Weltfrauenkonferenzen (Mexiko 1975, Kopenhagen 1980, Nairobi 1985, Peking/Beijing 1995) wurde aufgrund der weltweiten, in den Konferenzen gesammelten Erfahrungen Diskriminierung in zwölf Problembereichen aufgegriffen, und es wurden konkrete Ziele, Massnahmen und Projekte diskutiert und formuliert.²⁷

(21) Besonders ist sodann, dass das Abkommen den **Schutzcharakter** hervorstreicht.²⁸ Der CEDAW-Ausschuss hat seinerseits stets betont, dass Frauen gegen Diskriminierung **effektiv geschützt** sein müssen, seien Diskriminierungen durch öffentliche Behörden, Gerichte, Organisationen, Unternehmungen oder durch private Individuen begangen worden oder gar durch objektive Umstände (z.B. eine Naturkatastrophe) hervorgerufen. Dieser Schutz muss in der öffentlichen wie in der privaten Sphäre gewährleistet sein.²⁹ Letztlich ist dieser Schutz durch Gerichte sicherzustellen, wenn auch nicht allein durch sie. Der Staat sollte Sanktionen verhängen oder durch andere Vorkehren den Schutz durchsetzen können.³⁰ In seiner Empfehlung Nr. 21 zum 1. und 2. Bericht der Schweiz vom 20. März 2003 empfahl der CEDAW-Ausschuss der Schweiz, «...dafür zu sorgen, dass die in der Konvention festgeschriebenen Rechte auch geltend gemacht werden können und den Frauen die nötigen Mittel in die Hand zu geben, um sich vor Gericht gegen Verletzungen dieser Rechte zur Wehr zu setzen. (...) Der Ausschuss ersucht die Schweiz, über die Fortschritte in diesem Gebiet im nächsten Bericht Rechenschaft abzulegen und darüber zu informieren, ob das Übereinkommen vor Schweizer Gerichten angerufen wurde.» Und Empfehlung Nr. 25 lautete: «Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz durch eine effiziente Koordination und mit der Schaffung eines entsprechenden Verfahrens für eine einheitliche Anwendung der Konvention im ganzen Land zu sorgen und die Einhaltung ihrer Bestimmungen auf allen Ebenen und in allen Bereichen zu überwachen.»³¹

(22) Nach geltender Auffassung ist auch den klassischen, national garantierten Grundrechten (namentlich den Freiheitsrechten) ein Schutzaspekt immanent. Dieser Schutzaspekt ist heute in Art. 35 insbes. Abs. 1 und 3 BV verankert; das Diskriminierungsverbot des Art. 8 Abs. 2 BV avisiert direkt einen Schutz.³² Gemäss schweizerischem Recht ist dieser Schutzanspruch jedoch sehr

viel verdeckter als die in der CEDAW normierte Verpflichtung. Er wendet sich nach schweizerischer Auffassung auch vorweg an den Gesetzgeber, d.h. wird programmatisch und nicht justiziell verstanden. Erst wenn eine entsprechende Ausgestaltung der objektiven Rechtsordnung nicht vorhanden ist oder nicht greift, muss der Schutzanspruch gegenüber staatlichem Handeln auch direkt in der Rechtsanwendung aktivierbar sein.³³

(23) Die Verantwortung der Vertragsstaaten für die Beseitigung der Diskriminierung fordert **aktiveres Vorgehen**, als das nationale schweizerische Recht dies im Allgemeinen thematisiert. Weder ein bloss formell-rechtliches noch ein programmatisches Verständnis sind ausreichend, um die faktische Gleichheit, die materielle Gleichstellung zwischen Frauen und Männern herzustellen. Es genügt deshalb nicht, dieselbe Behandlung für Frauen vorzusehen wie für Männer. Der von der CEDAW erteilte Auftrag, Diskriminierung aktiv anzugehen, wird innerstaatlich insofern missinterpretiert, als daraus geschlossen wird, dies können als Auftrag nur an den Gesetzgeber verstanden werden.

(24) Die geforderte aktive Rolle ergibt sich ferner daraus, dass die CEDAW den Staat verpflichtet, Geschlechterbilder, stereotype Vorstellungen über die Stellung und Aufgaben von Mann und Frau aktiv anzugehen (Art. 5 Bst. a CEDAW). Dies ist eine Aufgabe, der sich das Eidgenössische Gleichstellungsbüro aber auch kantonale Gleichstellungsbüros angenommen haben und die in den Zusammenhang mit der Beseitigung struktureller Diskriminierung fällt. Die CEDAW verlangt sodann – aus der bereits erwähnten handlungspolitischen Perspektive heraus –, dass der Staat die **faktische** Stellung der Frauen nach Art. 4 CEDAW unter Umständen mit zeitlich beschränkten **Sondermassnahmen** verbessert.³⁴ Solche Massnahmen dürfen aber nur vorübergehend gelten und müssen angemessen sein. Bisher ist es nicht gelungen, diese aktive Verpflichtung effektiv umzusetzen, und dies auch nicht, obwohl Art. 3 Abs. 3 GIG für das Erwerbsleben die Möglichkeit auf Gesetzesstufe verankert hat.³⁵

(25) Die (innerstaatliche) Rechtsmeinung münzt die Pflicht zur materiellen Gleichstellung um in **programmatische Verpflichtungen**. Dass damit Aufträge auch an den Gesetzgeber gemeint sind, ist an sich richtig, genügt aber nicht in allen Fällen. Nicht befriedigend ist aber

vor allem, dass der programmatischen Wirkung eine **abgeschwächte**, wenn nicht gar **unverbindliche Wirkung** zuhanden der Gesetzgebung zuerkannt wird, und zwar mit Rücksicht auf die politische Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers. Eine solche Haltung erklärt sich aufgrund des im schweizerischen Staatsverständnis hoch gehaltenen, wenn nicht gar überhöhten demokratischen Prinzips. Die Tendenz, Völkerrecht als nicht-justiziabel zu erklären, nährt sich aus diesem staatsrechtlichen Verständnis, dass «das Volk» (bzw. die Volksvertretung) frei bleiben soll, zu bestimmen, was letztlich gilt. Damit werden indessen die Verbindlichkeit des Völkerrechts und die Einbindung des schweizerischen Staates in die internationale Rechtsgemeinschaft verkannt. Die programmatische Wirkung sollte die individuelle und punktuelle Wirkung der justiziellen Mechanismen **ergänzen und verstärken**. Sie bewegt sich auf einer generelleren, grundsätzlicheren Ebene, ist aber nicht weniger verpflichtend als die individuelle Ebene. In diesem Sinne darf der Gesetzgeber sich der Bindung nicht entziehen.

2.2 Eigenheiten der CEDAW

(26) Das Übereinkommen definiert zunächst Diskriminierung und versteht sie als eine Verletzung der «Grundsätze der Gleichberechtigung» (*principles of equality of rights – les principes de l'égalité des droits*) und der «Achtung der Menschenwürde» (*respect for human dignity – respect de la dignité humaine*). Das entspricht, wie ausgeführt, den allgemeinen Erkenntnissen über das Wesen der Diskriminierung. Gleichwohl ist Diskriminierung in der CEDAW eigenständig angelegt. Sie fokussiert sich auf die **Diskriminierung der Frauen**, dies aus der Erfahrung, dass verschiedenste, nicht nur offene, sondern auch diskrete, sublimale Diskriminierungen Frauen treffen, **weil sie Frauen sind**. Die Intention und die Vorkehren der CEDAW gelten nur für Frauen, um deren Benachteiligung und Herabsetzung anzugehen. Insofern basiert das Übereinkommen auf einem **asymmetrischen** Verständnis. Ein solches ist dem nationalen schweizerischen Gleichheitsrecht fremd: Art. 8 Abs. 3 BV wurde von Anfang an als symmetrisch interpretiert, und dies, obwohl auch Art. 4 Abs. 2 aBV – Vorgänger von Art. 8 Abs. 3 BV – in die Verfassung aufgenommen wurde, um die Diskriminierung der Frauen (und nicht auch eine solche der

Männer) zu beseitigen.³⁶ Männer und Frauen können sich auf die verfassungsmässige Geschlechtergleichheit berufen. Der schweizerische Gleichheitssatz lässt sich deshalb nicht immer ohne weiteres so interpretieren, dass er die Bestimmungen der CEDAW mit einschliesst – eine Methode, die vor allem im Zusammenhang mit der EMRK schöpferisch entwickelt wurde und die Frage des Ranges zwischen schweizerischem Verfassungsrecht und Übereinkommen umgeht (siehe dazu vorstehend Randziffer 17). Die interpretative Harmonisierung des nationalen und des internationalen Gleichheitsrechts im Falle der Geschlechterdiskriminierung stösst damit an Grenzen. Das bedeutet, dass die CEDAW neben Art. 8 BV für die Fragen der Diskriminierung von Frauen allenfalls selbständig angewendet werden muss.

(27) Die CEDAW geht von allen Formen der Ungleichheit aus, formellen wie materiellen, von Gleichheit **vor** dem Gesetz wie von Gleichheit **nach** dem Gesetz (d.h. nach der Rechtsanwendung). Die CEDAW meint Chancengleichheit (*equality of opportunities*) wie Ergebnisgleichheit (*equality of results*)³⁷: Frauen sollen die gleichen **Ausgangschancen** haben wie Männer, sie sollen durch ein **günstiges Umfeld** auch tatsächlich in die Lage versetzt werden, im **Ergebnis** Gleichheit, d.h. gleiche Stellung zu erlangen. Das Ergebnis ist aber auch zu kontrollieren. Ergebnisgleichheit ergibt sich vor allem aus Art. 3 CEDAW, welcher ausdrücklich auf das Ergebnis, die Ausübung und den Genuss der Rechte verweist. Ergebnisgleichheit liegt sodann Art. 4 CEDAW zu Grunde, welcher befristete Sondermassnahmen für die Erreichung der de facto Gleichheit vorsieht.³⁸ Dass im Ergebnis Gleichheit, gleiche Stellung erzielt werden soll, bedeutet, dass natürliche wie auch sozial- und kulturell-konstruierte Differenzen unter den Geschlechtern berücksichtigt und gegebenenfalls kompensiert und strukturelle Hindernisse bewusst angegangen werden müssen. Das kann auch ein unterschiedliches Programm für Frauen und Männer bedeuten, damit tatsächlich Gleichheit im Ergebnis erzielt werden kann. Hier entsteht ein Spannungsfeld zum Differenzierungsverbot des Art. 8 Abs. 3 erster Satz BV, da das klassische Verständnis die Rechtsgleichheit – wiewohl bereits unter der aBV ausgeweitet auf die Chancengleichheit (gleiche Ausgangssituation) – die Ergebnisgleichheit nicht mitbegriffte. Dieser Umstand und das Verharren in

den hergebrachten Denkmustern macht es der schweizerischen Praxis schwer, die materielle Gleichheit zu verstehen und ihr Nachachtung zu verschaffen.

(28) Entsprechend dem formellen wie materiellen Gleichheitskonzept will die CEDAW **direkte wie indirekte Diskriminierung** erfassen. Es geht dabei einerseits um Diskriminierung, welche unmittelbar an das verpönte Kriterium des Geschlechts anknüpft. Diese unmittelbare Anknüpfung an das Geschlecht kann entweder **offen** sein, indem das Kriterium – Frausein oder Mannsein – als solches aufgenommen wird (was heute selten ist) oder aber **verdeckt**, indem an ein anderes Kriterium angeknüpft wird, das aber bestimmungs- oder wesensgemäss nur für eines der Geschlechter gilt.³⁹ Die indirekte Diskriminierung, bei welcher im **Ergebnis vorwiegend** Frauen betroffen sind, gehört gleichermassen zum Diskriminierungskonzept der CEDAW.

(29) Endlich ist festzuhalten, dass die CEDAW über das unmittelbare Verhältnis zwischen Staat und Einzelperson hinausgeht. Sie will auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet Diskriminierungen verhindern,⁴⁰ will den öffentlichen Bereich erfassen,⁴¹ in der Bildung und im Beruf Diskriminierungen vermeiden,⁴² avisiert das Gesundheitswesen⁴³ und den privaten Bereich, d.h. Familie und Ehe.⁴⁴ Bereits in Art. 2 lit. e CEDAW verpflichten sich die Vertragsstaaten, gegen «Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen», also durch Privatpersonen, vorzugehen.⁴⁵ Sodann haben die Vertragsstaaten nach Art. 7 Bst. c CEDAW dafür zu sorgen, dass Frauen in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen ausreichend mitarbeiten können. Es stehen also nicht nur Diskriminierungen, die durch den Staat und seine Handlungsträger begangen wurden, in Frage, sondern auch anderer Akteure. Der Staat wird zu deren Komplizen, wenn er den Diskriminierungsschutz nicht leistet.

2.3 Verantwortung für Nicht-diskriminierung

(30) Die CEDAW, basiert, wie bereits ausgeführt, auf einem dreifachen Verständnis der staatlichen Verantwortung: der Staat darf selber **nicht diskriminieren**, er muss **Schutz gegen Diskriminierung** anderer und überall bieten, und er muss die strukturellen Bedingungen korrigierend angehen. Die Verantwortung

wird unterstrichen zunächst durch die Verpflichtung zum «wirksamen» Schutz der Frauen durch die «nationalen Gerichte oder sonstigen öffentlichen Einrichtungen vor jeder diskriminierenden Handlung» nach Art. 2 Bst. c CEDAW. Diese institutionelle Verantwortung wird, wie bereits ausgeführt, in der Schweiz nur unvollkommen wahrgenommen (siehe dazu unten Ziff. 3, Randziffern 31ff.). Die Verantwortung wird sodann verstärkt durch die Verpflichtung nach Art. 2 Bst. b CEDAW gegebenenfalls mittels Sanktionen gegen Diskriminierungen vorzugehen. Auch diese Art der Verantwortung ist in der Schweiz schwach verwirklicht, wobei allerdings Herabsetzungen der Frauen, die mit Gewalt verbunden sind, wie Gewalt und Vergewaltigung in der Ehe, heute strafrechtlich sanktioniert sind. Endlich gilt in der Schweiz seit diesem Jahr das Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zur CEDAW (FakProt CEDAW):⁴⁶ Der Bundesrat setzte es am 29. Dezember 2008 in Kraft. Mit diesem Fakultativprotokoll unterwirft sich die Schweiz der Kontrolle durch den «Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau» (UNO-Frauenrechtsausschuss) und stellt sich so einer internationalen Verantwortung. Einzelpersonen steht ein Rechtbehelf (sog. Mitteilung) zur Verfügung, mit dem die Verletzung «eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts» (Art. 2 FakProt CEDAW) angezeigt werden kann. Der Ausschuss kann zwar letztinstanzliche Entscheide nicht aufheben, er kann aber Empfehlungen für Massnahmen abgeben und auch beim Staat nachhaken, welche Vorkehren dieser auf die Empfehlung hin getroffen hat. Das Verfahren ist damit ähnlich ausgebildet wie bei der EMRK. Trotz der an sich schwachen Wirkung dieses rechtlichen Verfahrens und der recht hohen Schwelle für deren Nutzung – da keine innerstaatlichen institutionellen Vorkehren den Zugang erleichtern – lässt sich eine gewisse Wirkung von den Erkenntnissen des Ausschusses erwarten. Die Empfehlungen machen nicht-erlaubte Diskriminierungen transparent, sie dürften so das Übereinkommen besser in der schweizerischen Rechtswirklichkeit verankern und mehr Klarheit über die Tragweite der CEDAW und ihrer einzelnen Bestimmungen schaffen. Das FakProt CEDAW führt in diesem Sinne zu einer höheren Rechtssicherheit im Umgang mit der CEDAW und stärkt das Bewusstsein über dessen Bedeutung.

3. Die CEDAW in der Rechtsprechung

3.1 Aktueller Stand

(31) Soweit ersichtlich, hat sich das Bundesgericht einzig im **Urner Quotenentscheid** (BGE 125 I 21ff.) mit der CEDAW auseinandergesetzt, dort aber recht eingehend. Es führt auch die Empfehlung des CEDAW-Ausschusses, vermehrt zeitlich befristete Sondermassnahmen einzusetzen, an, folgert dann aber, das Übereinkommen enthalte **keine konkrete Verpflichtung**. Vielmehr überlasse es den Vertragsstaaten, «wie sie die Untervertretung von Frauen beheben wollten.» Es wurde mit anderen Worten keine rechtliche Konsequenz aus der CEDAW gezogen.

(32) Im **Fribourger Quotenentscheid Balmelli** (BGE 131 II 361) wird die CEDAW nicht herangezogen. Allerdings geht das Bundesgericht von der grundsätzlichen Zulässigkeit von Quoten aus, verneint aber die gesetzliche Grundlage. Sie hätte bejaht werden können oder gar müssen, wenn das Übereinkommen direkt angewendet worden oder aber in die Interpretation eingeflossen wäre: Wie Christa Tobler in ihrer Besprechung im «recht» ausgeführt hat, ist **Art. 4 CEDAW international sehr wohl als Basis für Quoten verstanden worden**.⁴⁷ Art. 3 Abs. 3 GlG⁴⁸ hätte sodann zumindest nicht historisch ausgelegt werden dürfen, sondern eben **völkerrechtskonform**.⁴⁹ Das hätte Art. 3 Abs. 3 GlG eine andere Bedeutung gegeben. Die völkerrechtskonforme Auslegung und der Verzicht auf historische Elemente – die übrigens in sich nicht stringent waren – hätten sich um so mehr aufgedrängt, als die CEDAW nach dem Gleichstellungsgesetz in Kraft trat, mithin die Basis für verstärkte Gleichstellungsbemühungen sich seit der Debatte im Parlament wesentlich geändert hatte und die frühere Rechtslage dynamisiert worden war.

(33) Das Bundesgericht hat im **Entscheid Balmelli** die materielle Gleichheit (de facto Gleichheit) im Sinne von Art. 8 Abs. 2 zweiter Satz BV⁵⁰ ausschliesslich in die Hand des Gesetzgebers gelegt – zumindest für den Fall, dass die materielle, faktische Gleichheit nicht durch die formelle Gleichstellung erreicht werden kann. Diese Auffassung trägt dem Umstand nicht Rechnung, dass auch die rechtsanwendenden Behörden, einschliesslich der Gerichte, der

CEDAW verpflichtet sind.⁵¹ Nicht nur mit Bezug auf die Schutzrichtung (Frage der Symmetrie oder Asymmetrie), auch mit Bezug auf das Ergebnis, die materielle Gleichheit und endlich mit Bezug auf die Wege, die zu diesem Ergebnis führen, muss die schweizerische Rechtsprechung deshalb umdenken. Heute beschreitet sie einen Umweg, indem sie annimmt, die entsprechenden Normen seien nicht justiziabel. Wie bereits aufgezeigt, ist diese Meinung nicht über alle Zweifel erhaben.

3.2 Welche Bestimmungen lassen sich in der Rechtsprechung verwenden?

(34) Im Bereich staatlicher Tätigkeit liessen sich wohl eine grössere Anzahl der Vorschriften in der CEDAW direkt anwenden. Allerdings gibt es Bestimmungen, die voraussetzen, dass der Staat gestalterisch aktiv wird, bevor Frauen der gleiche Zugang wie Männern gewährt werden kann. Zu denken ist etwa an die Schaffung von Programmen für erwachsene Analphabeten (Art. 10 lit. e CEDAW), wofür bis heute ein landesweites Konzept fehlt, die Schweiz aber aufgrund der Einwanderung mit dem Problem von Frauen ohne Bildung konfrontiert ist. Auch spezifische Bildungsinformationen im Bereich der Familie (einschliesslich der Familienplanung), wie dies Art. 10 lit. h CEDAW vorschreibt, müssten zunächst vom Staat definiert, entsprechende institutionelle Vorkehrungen getroffen und Massnahmen eingeleitet werden, die sicherstellen, dass die Frauen erreicht werden und die Informationen ihnen wirklich zugute kommen.

(35) Im Rahmen der Auslegung, d.h. mittelbar, liessen sich wohl grundsätzlich alle Bestimmungen mit Grundrechtsrelevanz im schweizerischen Recht berücksichtigen (ausgenommen sind Teil V CEDAW, der organisatorische Bestimmungen enthält und das Verfahren festlegt, sowie Teil VI CEDAW, der im wesentlichen Übergangsbestimmungen und Ratifikationsvorschriften enthält).

(36) Sucht man konkret Beispiele, so fällt etwa Art. 16 Abs. 2 erster (Halb-)Satz CEDAW in Betracht: Diese Bestimmung legt fest, dass Kinderverlobungen und Kinderehen keine Rechtswirkungen entfalten.⁵² In der im Februar 2009 abgeschlossenen Vernehmlassung über Massnahmen zur Verhinderung von Zwangsehen, wonach das Zivilgesetzbuch, das Partnerschaftsgesetz, das Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG)

und das Strafgesetzbuch revidiert werden sollen, soll nun diese Auffassung (mit Bezug auf Kinderehen) ins schweizerische Recht überführt werden. Es handelt sich bei Art. 16 Abs. 1 erstem Halbsatz CEDAW aber um eine Vorschrift, die ohne weiteres direkt anwendbar ist: Im Rahmen von Art. 44 Abs. 1 IPRG, wonach Eheleuten die Heirat gestattet werden kann, wenn nach ihrem gemeinsamen Heimatrecht – nicht aber nach schweizerischem Recht – die Trauung möglich ist, wäre es ein einfaches, entsprechenden Gesuchen bei unmündigen Eheleuten direkt aufgrund der CEDAW eine Absage zu erteilen. Eine im Ausland geschlossene Kinderehe könnte bzw. dürfte direkt aufgrund der CEDAW sodann nicht anerkannt werden nach Art. 45 Abs. 1 IPRG und bei uns nicht eingetragen werden.⁵³ Auch ohne die nun geplanten Gesetzesrevisionen – die freilich zu begrüssen sind – hätte deshalb gestützt auf die CEDAW gegen Kinderehen (Zwangsehen) vorgegangen werden können.

(37) Nachdem Art. 5 Bst. b und Art. 16 Bst. d CEDAW die Gleichheit der Eltern im Verhältnis zu den Kindern ausdrücklich statuiert, ist nicht begreiflich, warum die schweizerische (bundesgerichtliche) Praxis nicht beide (getrennt lebenden) Elternteile verpflichtet, Sozialhilfe zu beziehen, wenn das Einkommen der beiden nicht ausreicht, um deren Existenz zu gewährleisten und zugleich den Kinderunterhalt im notwendigen Ausmass zu bestreiten. In diesen Fällen wird nach schweizerischer Praxis nur demjenigen Elternteil zugemutet, Sozialhilfe zu beziehen, bei dem die Kinder leben (in aller Regel der Frau). Da in gewissen Kantonen auch die Sozialhilfe an Kinder rückzahlbar ist, trägt die Mutter in solchen Fällen das Kostenrisiko, während der Vater, selbst wenn sich seine finanziellen Verhältnisse verbessern, endgültig befreit bleibt. Bereits eine Interpretation im Sinne der CEDAW müsste ein Umdenken nach sich ziehen. Das Argument des Bundesgerichts, die Eltern seien nicht als Mann und Frau betroffen, sondern in der Rolle, die sich «aus der gemeinsam gewählten Aufgabenteilung» ergebe, verkennt, dass die traditionellen Aufgabenteilungen Geschlechterrollen spiegeln und auch Mutterschaft und Vaterschaft Geschlechterrollen beinhalten.⁵⁴

4. Thesen

These 1: Der Begriff der Diskriminierung entwickelte und entwickelt sich unter der UNO anders als im schweizerischen Recht. Dies erklärt, dass die CEDAW eine weitere Dimension ins Anti-Diskriminierungs- bzw. Gleichstellungsrecht bringt, welche in der bisherigen Auseinandersetzung unserer nationalen Gerichte nicht gleichermassen verankert ist.

These 2: Die Bedeutung und der Rang der CEDAW als internationales Übereinkommen sind vor diesem Hintergrund zentral für deren Wirkung in der Diskriminierungsbekämpfung. Hierzu muss folgendes festgestellt werden:

□ Anerkennungs- und Umsetzungspraxis klaffen auseinander.

□ Die Verneinung der Justiziabilität ist in Bezug auf neuartige internationale Grundrechtsnormen verbreitet.

□ Es ist eine Rhetorik zur **programmatischen Bedeutung** («non-self-executing»-Charakter) von internationalem Recht im Grundrechtsbereich festzustellen. Diese erwächst aus einer Beschwichtigungsstrategie im Zusammenhang mit der Ratifikation von internationalen Übereinkommen zuhanden des Gesetzgebers, so auch bei der CEDAW. Gleichzeitig nährt sie eine Abwehrhaltung der Gesetzgebungspolitik. Sie verfestigt zu Unrecht die Einschätzung, dass internationales Recht nur schwach verbindlich ist.

These 3: Völkerrecht, bei dem es um den Schutz von Menschenrechten geht – und das trifft auf die Diskriminierungsverbote der CEDAW zu – sollte einen **besonders strikten Vorrang** beanspruchen können. Dies muss unabhängig davon gelten, ob die Tragweite der völkerrechtlichen Norm dem Gesetzgeber bei der Ratifizierung bewusst war oder nicht.

These 4: Das Gleichstellungsrecht und das Recht gegen Diskriminierung wurden und werden durch die CEDAW verändert. Für die **Auslegung** genügen die traditionellen Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische, zeitgenössische, sprachvergleichende) nicht mehr. Es ist **der internationale Rahmen mit einzubeziehen**, und zwar an vorderster Stelle, sei es, indem man sich unmittelbar auf die Norm der CEDAW beruft, sei es im Rahmen einer völkerrechtskonformen Auslegung.

These 5: im Rechtsprozess, neben den Gerichten auch Anwältinnen und Anwälte, sollten die normative Kraft der CEDAW verstärkt einbringen. Sie **können dieses Instrument nutzen**, um die rechtliche und faktische Stellung der Frauen zu verbessern und fehlende Wertschätzungen zu korrigieren.

Anmerkungen

1 Siehe dazu für viele: Walter Kälin/Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel 2008, S. 392f.

2 Im deutschen Sprachgebrauch unterscheidet man deshalb etwa Gleichheit, Gleichberechtigung, Gleichstellung, Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit; englisch: equalities, equal rights, equality of opportunities, equality of results, equal treatment usw. Zu den verschiedenen Theorien: Samantha Besson, *L'égalité horizontale: l'égalité de traitement entre particuliers*, Fribourg 1999, N. 56ff., N. 523ff., 552ff.; Bernhard Waldmann, *Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz*, Bern 2003, 95ff.

3 Dazu etwa Bernhard Waldmann, *Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz*, Bern 2003, S. 258f.; Regula Kägi-Diener, *Herausforderung Gender. Geschlechtergerechtes Recht im föderalistischen Staat*, Lachen/St. Gallen 2004, S. 13ff.

4 SR.0.108.

5 Gemeint wohl «gleich guten».

6 Fundstelle siehe Fn. 4.

7 Diese Kommission fungierte zunächst als Unterausschuss der Menschenrechtskommission, wurde aber bald zu einem eigenständigen Gremium. Sie hatte das Mandat, Berichte und Empfehlungen zur Förderung von Frauenrechten in politischen, wirtschaftlichen, zivilen, sozialen und bildungswesentlichen Bereichen zu machen. Siehe dazu: Hanna Beate Schöpp-Schilling, *Frauenpolitik in den Vereinten Nationen: Neue Herausforderungen*, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), *Praxis-Handbuch UNO*, Springer Verlag, Berlin Heidelberg New York, 2003, S. 265.

8 Siehe dazu Regula Kägi-Diener, *Impulse des CEDAW-Übereinkommens für die Gleichstellung im Erwerbsleben*, insbesondere in der Quotenfrage, in: *AJP/PJA* 2006, 1451ff.

9 Für ein Verständnis, das das Diskriminierungsverbot ins Gleichstellungsgebot einbezieht und den individuellen Gleichheitsanspruch in den Dienst des gruppenorientierten Gleichheits- d.h. Nicht-Diskriminierungsanliegens stellt, siehe: Regula Kägi-Diener, *Bemerkungen zum Urteil des Bundesgerichts betreffend Erwerbsquoten* (BGE 131 II 361) i.S. Balmelli und zu dessen Besprechung durch Yvo Hangartner in *AJP* 11/2005, 1414, in: *AJP/PJA* 2006, 107ff., insbes. Ziff. 1 a.E. und Ziff. 7 a.E.

10 Vgl. für viele: Kerstin Odendahl, in St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Bundesverfassung und Völkerrecht in Wechselbeziehung, Rz. 43 (S. 35); Nicolas Michel, *L'imprégnation du droit étatique par l'ordre juridique international*, in: Thüner/Aubert/Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, N. 9–16; Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (nachstehend «Botschaft BV»), BBl 1997, S. 134.

11 Im Übrigen wird der CEDAW eine bloss programmatische Wirkung nicht gerecht. Dies wurde vom CEDAW-Ausschuss bei der Behandlung des 1. und 2. Staatenberichts der Schweiz denn auch kritisiert, weil den Frauen damit justiziable Rechte verweigert werden. Der Ausschuss forderte eine bessere Aufklärung über die direkte Anwendbarkeit der CEDAW bei PolitikerInnen (ParlamentarierInnen), Gerichten und JuristInnen.

12 Weil «eine Verletzung der Konventionsrechte» d.h. von Grundrechten «verhindert» werden solle.

13 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974.

14 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005, SR 173.110.

15 So auch BGE 125 II 424f., E. 4d.

16 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, in Kraft für die Schweiz seit 6. Juni 1990, SR 0.111.

17 Siehe dazu die immer noch vorzügliche «Gemeinsame Stellungnahme» des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26. April 1989, VPB/JAAC 53.54.

18 Vgl. die Hinweise bei Kerstin Odendahl (Fn.10), Rz. 46.

19 BGE 99 Ib 39, E. 4, 44f.

20 BGE 125 II 425 E. 4d; Staatsverträge und internationale Übereinkommen werden deshalb hierarchisch i.a. auf der Ebene zwischen Verfassung und Gesetz eingeordnet; wo sie Grundrechte enthalten, haben sie aber die Stellung von Verfassungsrecht.

21 Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26. April 1989, VPB/JAAC 53.54, Ziff. 10 mit Hinweisen. Daraus geht auch hervor, dass die wenigen Fälle, in denen der Vorrang verneint wurde, politisch heikel waren. Ein erneuter Bericht zu dieser Frage wird demnächst (Frühjahr/Sommer 2009) erwartet.

22 Regina Kiener/Walter Kälin, *Grundrechte*, Bern 2007, S. 21 § 2 V, verlangen aber, dass auch ihnen (im Ergebnis) die gleiche Schutzwirkung wie den Verfassungsrechten zukommen solle.

23 Nach Art. 31 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, in Kraft für die Schweiz seit 6. Juni 1990,

SR 0.111 soll der Staatsvertrag «im Lichte seines Ziels und Zwecks» ausgelegt werden.

24 Stand März 2009; ein zweites Berichtsverfahren steht unmittelbar bevor (Juli 2009).

25 Das Ende Dezember 2008 in Kraft gesetzte Fakultativprotokoll erlaubt allerdings nunmehr einen Einzelbehelf (sog. Mitteilung). Siehe dazu hinten, Ziff. 29.

26 So bestimmt Abs. 8 der Präambel: «besorgt darüber, dass dort, wo Armut herrscht, Frauen beim Zugang zu Nahrungsmitteln, Gesundheitseinrichtungen, Bildung, Ausbildung und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie bei der Befriedigung sonstiger Bedürfnisse am ehesten benachteiligt werden».

27 Konkret unter den Stichworten: (1) Frauen und Armut, (2) Bildung und Ausbildung von Frauen, (3) Frauen und Gesundheit, (4) Gewalt gegen Frauen, (5) Frauen und bewaffnete Konflikte, (6) Frauen in der Wirtschaft, (7) Frauen in Macht- und Entscheidungspositionen, (8) institutionelle Mechanismen zur Förderung von Frauen, (9) Menschenrechte der Frauen, (10) Frauen und Medien, (11) Frauen und Umwelt und (12) Frauen im Mädchenalter. An der Weltbevölkerungskonferenz von Kairo von 1994 wurden sodann Massnahmen zugunsten von Mädchen verabschiedet, insbesondere betreffend Bildung und Beschäftigung, Verheiratung, Kindstötung, sexuelle Verstümmelung, Mädchenhandel und Pornographie. Siehe dazu Schöpp-Schilling, Fn. 7, S. 273.

28 So etwa in Art. 2 Bst. c, implizite auch in Art. 4 Abs. 2 CEDAW und mittels der Verpflichtung auch auf eine entsprechende Gesetzgebung.

29 Vgl. zum Schutzanspruch internationaler Grundrechte allgemein: Walter Kälin/Jörg Künzli (Fn. 1), S. 118ff., insbes. sodann S. 121ff.

30 Art. 2 (c) verlangt, dass die Vertragsstaaten den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frauen «... gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstige öffentliche Einrichtungen wirksam (...) schützen» und dass sie gemäss Art. 2 (b) CEDAW «durch geeignete (...) Massnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau (...) verbieten». Man spricht in der Grundrechtstheorie von «duty or obligation to protect», welche neben die (klassische) «duty or obligation to respect» getreten ist und heute durch die «duty to fulfil» und «duty to ensure» und eine «obligation to conduct» ergänzt wird, siehe dazu etwa Kälin/Künzli (Fn. 1), S. 110ff.

31 Auszug aus dem Bericht A/58/38, Part. I, Paragraph 87-141; Übersetzung: Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, siehe: http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Frauen/idart_798-content.html?zur=880, abgerufen: 02.03.2009.

32 Dazu etwa Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. Stämpfli Bern 2008, S. 703 oben.

33 Siehe Regina Kiener/Walter Kälin (Fn. 22), S. 34.

34 Auch UNO Pakt II lässt nach Art. 25 positive Massnahmen zu. Siehe dazu BGE 125 II 34 E. 4a mit Hinweisen.

35 Siehe dazu Regula Kägi-Diener (Fn. 8), AJP/PJA 2006, 1458ff.

36 Die Auffassung, dass auch Art. 8 Abs. 3 BV eine (mehr oder weniger ausgeprägte) Asymmetrie aufweist, vertreten unter Bezugnahme auf Art. 8 Abs. 2 BV vor allem die Autoren Jörg Paul Müller und Markus Schefer, siehe: Müller/Schefer (Fn. 32), S. 737ff. In der Rechtsprechung vermochte sich diese Auffassung indessen nicht wirklich durchzusetzen. Siehe dazu auch oben Rz. 11. Die Initiantinnen, welche die Initiative zur Ergänzung des Gleichheitssatzes anlässlich des 4. Schweizerischen Frauenkongresses von 1975 lancierten, stellten diese ihrerseits unter das Motto «Gleiche Rechte für Mann und Frau». Trotzdem war klar, dass die Initiative, die im «UNO-Jahr der Frau» lanciert wurde, die Verbesserung der Stellung der Frau bezweckte.

37 Zur Ergebnisgleichheit unter Art. 2 CEDAW vgl. Rebecca J. Cook, State Accountability Under the Women's Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, in: Rebecca J. Cook (Hrsg.), Human Rights of Women: National and International Perspectives, University of Pennsylvania Press, 1994, S. 231f.

38 Siehe auch oben Fn. 34.

39 Beispielsweise wenn an die Schwangerschaft angeknüpft wird. Aus früherer Zeit kennt man etwa die Voraussetzung der Maturität für ein Studium, als es den Frauen noch gar nicht möglich war, eine anerkannte Maturität zu erwerben, weil die Maturitätsschulen nur für Schüler männlichen Geschlechts geöffnet waren.

40 Siehe Art. 3 CEDAW.

41 Art. 7 CEDAW: politisches und öffentliches Leben.

42 Art. 10 (Bildung) und 11 (Beruf) CEDAW.

43 Art. 12 CEDAW.

44 Art. 16 CEDAW.

45 Siehe zum Schutz vor Diskriminierung durch Privatpersonen den Artikel von Rosa Logar in diesem Heft: Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW als Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen: zwei Beispiele aus Österreich.

46 SR 0.108.1, AS 2009 263.

47 Christa Tobler, Quoten zum Dritten: Gesetzliche Grundlagen für Frauenförderungsmassnahmen und Entschädigungen für Diskriminierungen, in: recht 2005, S. 220ff., insbes. S. 225f.

48 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, SR 151.1.

49 Siehe dazu Christa Tobler, (Fn. 47); Regula Kägi-Diener, Bemerkungen zum Urteil des Bundesgerichts betreffend Erwerbsquoten (BGE 131 II 361) i.S. Balmelli und zu dessen Besprechung durch Yvo Hangartner in AJP 11/2005 1414, in: AJP/PJA 1/2006, 107ff.

50 «Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem ...»

51 Siehe die Kritik bei Christa Tobler (Fn. 47) und Regula Kägi-Diener (Fn. 49).

52 Zu diesem Artikel ist zu bemerken, dass in der Botschaft zur Genehmigung der CEDAW vom 23. August 1995 ausdrücklich ausgeführt wurde, dass das schweizerische Recht dieser Bestimmung (per 1. Januar 1996) genüge, weshalb kein Vorbehalt angebracht wurde (Botschaft, Separatdruck S. 71f.; BBl 1995 IV 817f.)

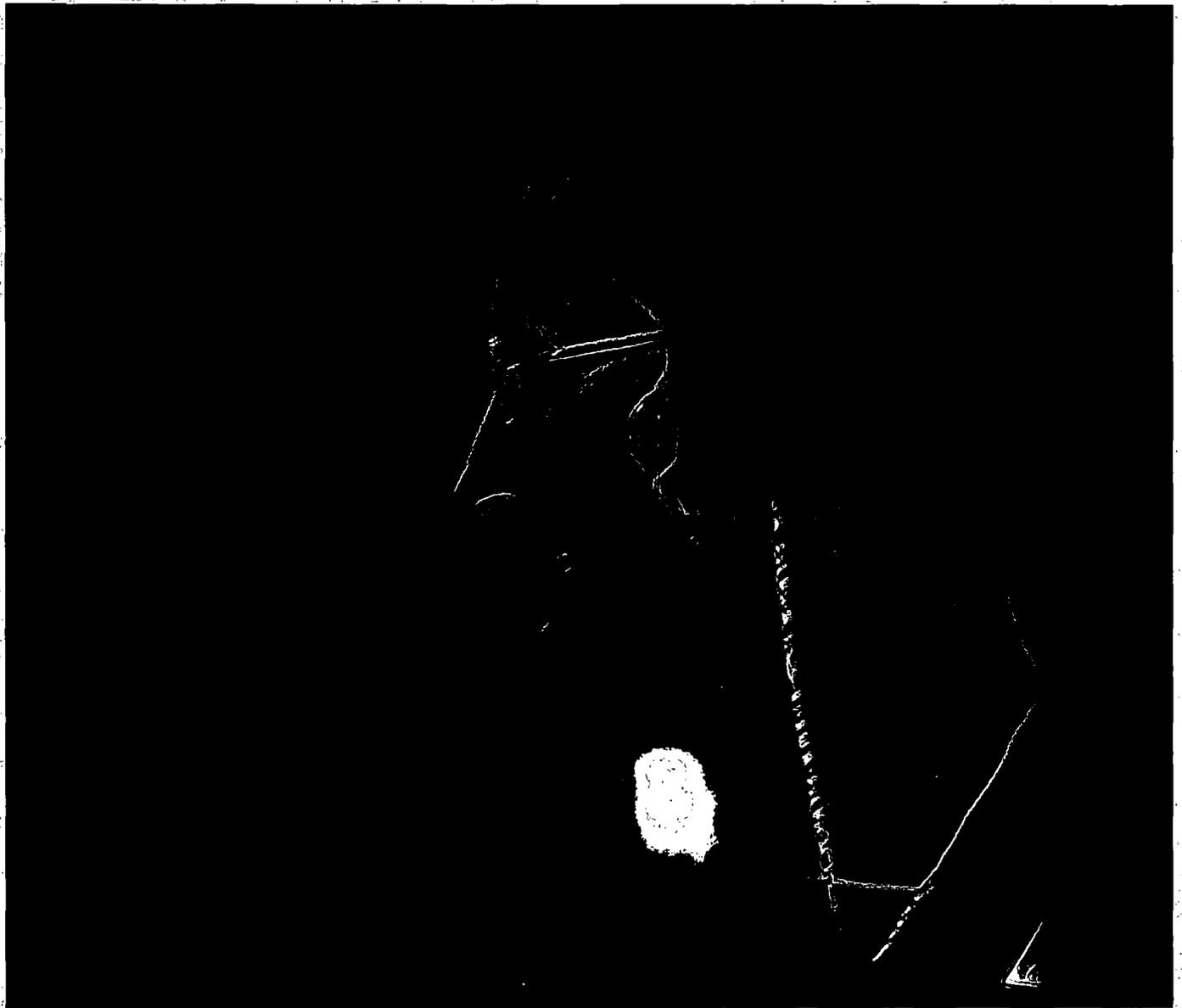
53 Ist in Einzelfällen eine entsprechende Anerkennung zugunsten der Ehefrau doch angezeigt, lässt sich das aufgrund der Schutzwirkung der Diskriminierung (sie soll die Herabsetzung der Frau, hier des Kindes, beheben) immer noch mit einem ausreichenden Spielraum entscheiden.

54 Siehe dazu wiederum: BGE 5A 767/2007 vom 23.10.2008, insbes. E. 5, wo ausgeführt wird, das Gebot der Geschlechtergleichheit «stehe nicht im Vordergrund», da «die Ehegatten von der Verteilung des Mankos nicht in ihrer Funktion als Mann und Frau, sondern als unterhaltsverpflichteter und unterhaltsberechtigter Ehepartner betroffen» seien, ihre Rolle ergebe sich «aus der gemeinsam gewählten Aufgabenteilung». Besprechung: Felix Schöbi, Mankoteilung oder Mankouberbindung, in: recht 2009 (H.1), S. 27ff., der mit Grund auf das Völkerrecht verweist (S. 31f.) – konkret auf die CEDAW, aber auch auf das Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht (SR 0.211.213.01) und das Kinderübereinkommen (SR 0.109) sowie Art. 8 EMRK, welche samt und sonders vom Bundesgericht nicht in Erwägung gezogen worden waren.

Regula Kägi-Diener ist selbständige Rechtsanwältin, Wissenschaftlerin und Titularprofessorin für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen.

Workshops und Paneldiskussion: Impressionen von Silvia Hugi, Fotografin

Ateliers et panel: Impressions de Silvia Hugi, photographe



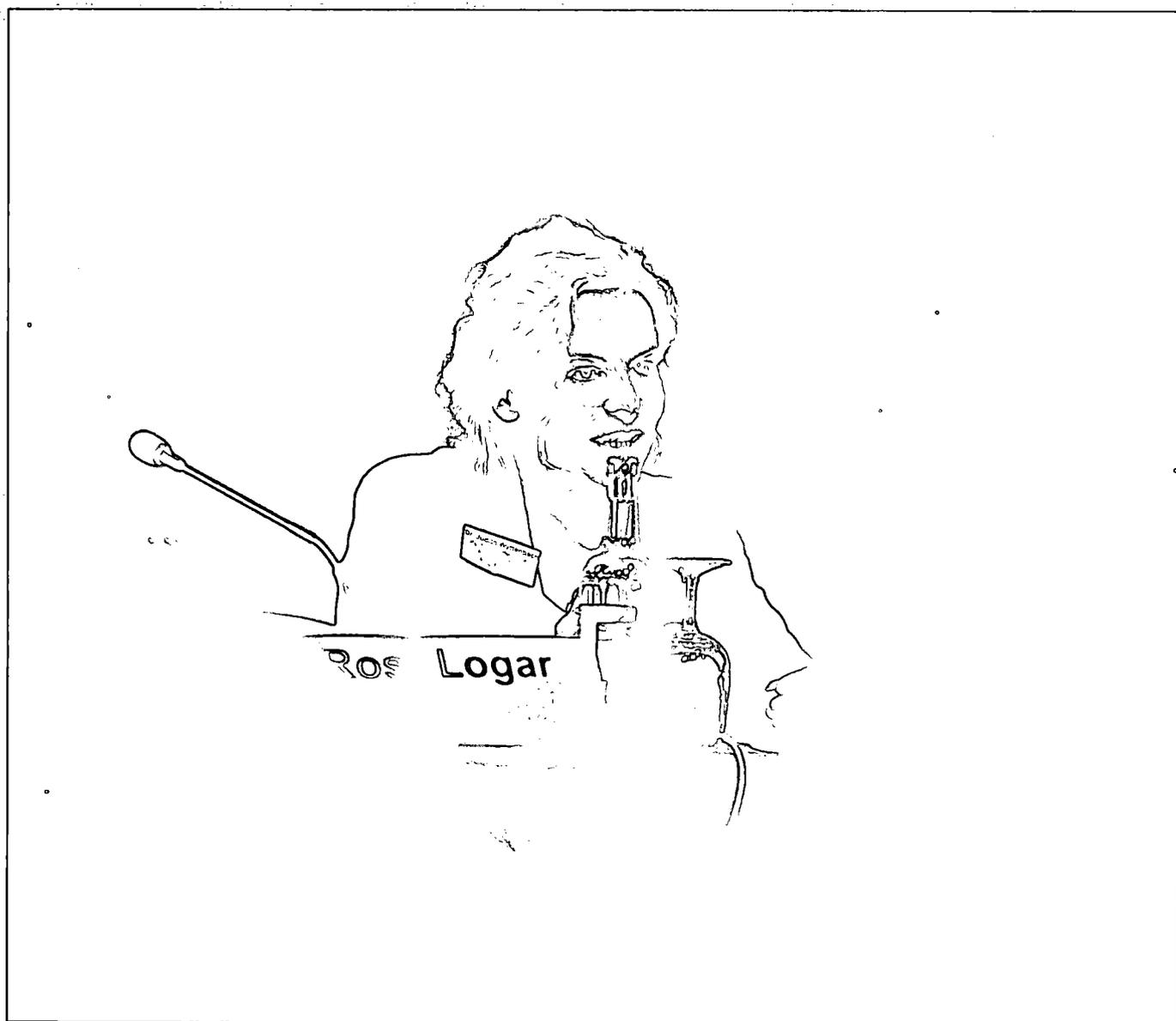
Erika Schläppi, Konsultantin für internationale Menschenrechtsfragen, moderierte den Workshop zur «völkerrechtskonformen Auslegung» des Schweizer Rechts.



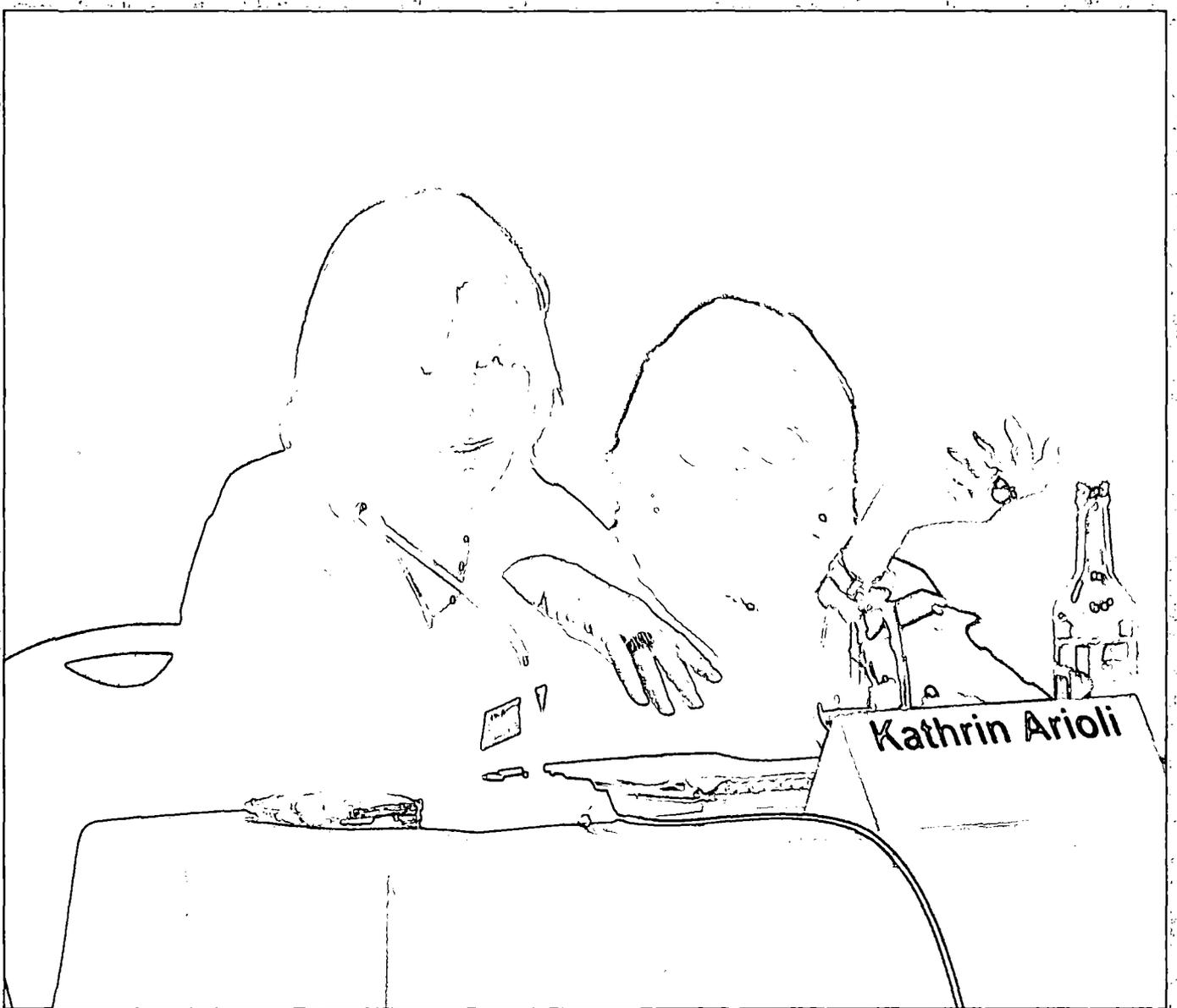
Discussion animée entre Patricia Schulz, directrice du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG (à gauche), et la conseillère nationale Maria Roth-Bernasconi, co-animatrice de l'atelier consacré à la CEDEF et le fédéralisme (à droite).



Angeregte Paneldiskussion. Von links: Kathrin Arioli, Rosa Logar, Judith Wytttenbach, Maria Regina Tavares da Silva, Regula Kägi-Diener.



Judith Wytenbach, Fürsprecherin und Lehrbeauftragte an der Universität Bern, bei der Leitung der Paneldiskussion.



Kathrin Arioli, Leiterin der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich, war Co-Moderatorin beim Workshop zu CEDAW und Föderalismus und engagiert sich in der Paneldiskussion. Rechts: Rosa Logar.

Tagungskommentar und Schlusswort

anlässlich der Tagung «Die Relevanz von CEDAW für die juristische Praxis» vom 5. März 2009

VON ELISABETH FREIVOGEL

Sehr geehrte Damen und Herren

Frau **Maria Regina Tavares da Silva** hat uns unter anderem vor Augen geführt, wie das Frauenrechtsübereinkommen einerseits auf fast universelle Akzeptanz stösst, sich aber gleichzeitig im Ratifikationsprozess und im Umsetzungsprozess mit vielen Vorbehalten und Schwierigkeiten konfrontiert sieht. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Anerkennung der Frauenrechte mittlerweile zwar Teil politisch korrekten Verhaltens geworden ist, dass aber leider nicht immer echtes Engagement dahinter steht. Wir danken für ihre äusserst informativen Ausführungen, die es uns ermöglichen, das CEDAW-Übereinkommen im Gesamtzusammenhang zu sehen und so besser zu verstehen.

Die Frage, wie gross das echte politische Engagement in Sachen Gleichstellung der Geschlechter aufseiten der für die Umsetzung massgeblichen politischen und staatlichen Instanzen wirklich ist, stellt sich durchaus auch in der Schweiz. Dies ist umso bedauerlicher, weil im CEDAW alle wichtigen Grundsätze expliziert sind, die zur effektiven Erreichung der Gleichstellung in allen Bereichen des politischen und gesellschaftlichen Lebens gebraucht werden, sowohl was die Gleichstellung *de jure* und *de facto*, als auch was den notwendigen strukturellen und kulturellen Wandel betrifft.

Frau **Rosa Logar** danken wir begeistert dafür, uns wunderbar konkret und lebendig geschildert zu haben, wie die für uns ja neuen Möglichkeiten des von der Schweiz soeben erst ratifizierten Fakultativprotokolls ganz konkret nutzbar gemacht werden können. Kann die Demokratie Oesterreich für den Schutz von Frauen und Frauenrechten erfolgreich verantwortlich gemacht und die Rechtsfortbildung dort mit Hilfe des CEDAW vorangetrieben werden, so können wir uns schon eher vorstellen, dass auch für uns solche Wege zu erforschen und auszuprobieren sich lohnen könnten. Habe ich Frau Logar richtig interpre-

tiert, ist dafür vor allem Mut, Engagement, Durchhaltevermögen und Wissen nötig, wobei bezüglich Wissen besonders hervorzuheben ist, dass Frauen und Frauenorganisationen sich das notwendige Wissen relativ problemlos aneignen können, denn das Beschwerdeverfahren vor dem CEDAW-Ausschuss ist niederschwellig ausgestaltet, das heisst es braucht keine komplexen oder komplizierten Expertenkenntnisse, um diesen Weg zu beschreiten.

Es erscheint umso dringlicher und wichtiger, dass wir in der Schweiz die Möglichkeiten des CEDAW auszuloten lernen, wenn wir uns die Rechtsprechung vergegenwärtigen, wie dies Frau **Regula Kägi-Diener** in sehr verständlicher und übersichtlicher Weise für uns getan hat. Ein herzlicher Dank geht dafür auch an sie. Wie Frau Kägi-Diener ausführte: Das CEDAW bringt eine neue Dimension ins Anti-Diskriminierungsrecht der Schweiz, oder würde und müsste dies tun, was aber derzeit noch durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung und das bisherige innerstaatliche Rechtsverständnis bezüglich Rechtsnatur und direkter Durchsetzbarkeit von Völkerrecht im Bereich der Grundrechte und insbesondere der Frauenrechte verhindert wird. Diese Rechtsprechung und dieses Rechtsverständnis steht in klarem Widerspruch zum diesbezüglichen Verständnis der Kontroll-Organe des Völkerrechts selbst, hier des CEDAW-Ausschusses. Das wurde schon anlässlich des 1. und 2. CEDAW-Länderberichts der Schweiz aufgrund der Fragen des Ausschusses an die Schweizer Delegation und der darauf folgenden Empfehlungen des Ausschusses an die Schweiz deutlich. Es ist also nötig, die schweizerischen Justiz-Organe inklusive Gerichte dazu zu bringen, ihr unzutreffendes Rechtsverständnis zu überdenken und internationales Recht inklusive die internationale Gerichtsbarkeit in ihre veralteten und eben nicht zu völkerrechtskonformer Rechtsanwendung führenden Auslegungsmethoden mit einzubeziehen.

Im Namen der EKF danke ich Ihnen allen für Ihr Interesse und Ihre aktive und engagierte Teilnahme an dieser Tagung. Unser Dank gilt insbesondere auch den Damen und Herren aus dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA für ihre Unterstützung und die sehr gute Zusammenarbeit bei der Organisation und Durchführung dieser Tagung. Wir werden eine sorgfältige Auswertung der Tagung und unserer bisherigen Arbeit auf dem Gebiet des CEDAW machen. Sie sind alle herzlich eingeladen, uns auch Ihre Anregungen zukommen zu lassen.

Elisabeth Freivogel ist Advokatin und Mediatorin SAV in Binningen/Basel, Lehrbeauftragte für Gender Law an der Universität Basel und Vizepräsidentin der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF.



Elisabeth Freivogel, Vizepräsidentin der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF, schliesst den Tag mit einem pointierten Kommentar zur Tagung und dankt allen Beteiligten.

Commentaire du colloque et conclusions

à l'occasion du Colloque du 5 mars 2009 sur «L'importance de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF pour la pratique juridique»

par ELISABETH FREIVOGEL

Mesdames, Messieurs,

Madame **Maria Regina Tavares da Silva** nous a notamment montré que même si la Convention sur les droits des femmes suscite une approbation quasiment universelle, sa ratification et sa mise en œuvre sont freinées par de nombreuses réserves et difficultés. Il est devenu politiquement correct, semble-t-il, de reconnaître les droits des femmes. Néanmoins, cette attitude ne s'accompagne malheureusement pas toujours d'un véritable engagement. Nous remercions Madame Tavares da Silva pour ses explications extrêmement instructives, qui nous permettent de situer la Convention CEDEF dans un contexte global et de mieux la comprendre.

La question de savoir dans quelle mesure effectivement les instances politiques et étatiques déterminantes quant à l'application de la Convention s'engagent fermement, sur le plan politique, en faveur de l'égalité entre les sexes se pose aussi dans notre pays. C'est d'autant plus regrettable que dans la CEDEF sont explicités tous les principes importants à appliquer afin de réaliser l'égalité de jure et de facto dans tous les domaines de la vie politique et sociale, et d'opérer les changements structurels et culturels nécessaires à cet effet.

Nous remercions vivement Madame **Rosa Logar** d'avoir expliqué de façon magnifiquement concrète et vivante comment la Suisse peut mettre à profit les possibilités nouvelles pour elle, offertes par le Protocole facultatif qu'elle a ratifié récemment. La démocratie autrichienne a été incitée avec succès à protéger les femmes et leurs droits, et ces derniers sont maintenant davantage pris en compte dans la formation juridique continue; par conséquent, il pourrait valoir la peine d'explorer et d'expérimenter de telles voies dans notre pays aussi. Selon Madame Logar, cette démarche requiert avant tout du courage, de l'engagement, de la ténacité et des connaissances. Et ces

connaissances précisément, les femmes et les organisations féminines peuvent sans grande difficulté les acquérir, car la procédure de plainte devant le Comité CEDEF est accessible à un large public. Il n'est donc pas nécessaire pour s'engager dans cette voie de posséder des connaissances complexes ou d'être un-e expert-e.

Il semble donc d'autant plus urgent et important que nous apprenions, lorsque nous nous représentons la jurisprudence, à mettre à profit dans notre pays les possibilités qu'offre la CEDEF. Madame **Regula Kägi-Diener** a montré comment de façon très claire et compréhensible. Nous l'en remercions chaleureusement. La CEDEF, a-t-elle expliqué, apporte une nouvelle dimension au droit suisse en matière de discrimination, ou du moins ce devrait être le cas. Cependant, la jurisprudence du Tribunal fédéral et la conception au sein de l'Etat de la nature et de l'applicabilité directe du droit international public, dans le domaine des droits fondamentaux et notamment des droits des femmes, constituent aujourd'hui encore un obstacle à cet élargissement. Elles sont à l'évidence contraires à la conception en la matière des organes de surveillance internationaux, en l'occurrence le Comité CEDEF. C'est ce qui était déjà ressorti des questions du Comité adressées à la délégation suisse puis de ses recommandations destinées à notre gouvernement, suite à la remise du 1er et 2ème rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la CEDEF. Il s'agit par conséquent d'inviter les organes judiciaires suisses, tribunaux inclus, à reconsidérer leur conception inappropriée du droit et à intégrer le droit international, y compris la juridiction internationale, dans leurs méthodes d'interprétation, lesquelles sont désuètes et ne conduisent pas vraiment à appliquer le droit conformément au droit international public.

Au nom de la CFQF, je vous remercie toutes et tous pour votre intérêt et votre investissement au cours de ce colloque. Merci aussi en particulier à Mesdames et Messieurs les membres du Département fédéral des affaires étrangères DFAE pour leur soutien et leur précieuse collaboration à son organisation et à sa réalisation. Nous allons évaluer consciencieusement les acquis du colloque et les activités que nous avons déployées jusqu'à ce jour en lien avec la CEDEF. Vous êtes chaleureusement invité-e-s à nous faire part de vos suggestions à ce propos.

Traduction: Francine Matthey

Elisabeth Freivogel est avocate et médiatrice FSA à Binningen/Bâle, chargée de cours en Gender Law à l'Université de Bâle et vice-présidente de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF.

Commento al convegno e conclusioni

in occasione del convegno «L'importanza della Convenzione CEDAW per la prassi giuridica» del 5 marzo 2009

di ELISABETH FREIVOGEL

Gentili Signore ed egregi Signori

Maria Regina Tavares da Silva ci ha fra l'altro illustrato come la Convenzione sui diritti delle donne riscontri sì un consenso pressoché universale, anche se poi nell'ambito della procedura di ratifica e di attuazione si imbatte in numerose riserve e difficoltà. Si ha l'impressione che nel frattempo il riconoscimento dei diritti delle donne sia divenuto parte integrante del «politicamente corretto», ma che purtroppo non si fondi sempre su un impegno reale. La ringraziamo per le sue considerazioni estremamente ricche di informazioni, le quali ci hanno permesso di posizionare e quindi meglio comprendere la Convenzione CEDAW nel contesto globale.

La questione a sapere quale sia la portata del reale impegno politico nei confronti delle pari opportunità da parte degli organi politici e statali preposti si pone certamente anche in Svizzera. Ciò risulta ancora più deplorabile, in quanto la CEDAW contiene l'insieme dei principi importanti per conseguire l'effettiva parità in tutti gli ambiti della vita politica e sociale, sia per quanto concerne la parità di fatto e di diritto sia per quanto attiene all'indispensabile mutamento strutturale e culturale.

Ringraziamo con entusiasmo **Rosa Logar** per averci esposto in modo alquanto concreto e vivace come sfruttare le possibilità, per noi nuove, del Protocollo facoltativo appena ratificato dalla Svizzera. Se la democrazia riesce a richiamare con efficacia l'Austria alle proprie responsabilità nei confronti della protezione delle donne e dei diritti delle donne e a incentivare, con l'aiuto della CEDAW, il perfezionamento giuridico, ne deduciamo che anche per noi possa valere la pena esplorare e sperimentare questa strada. Se ho ben interpretato la signora Logar, c'è soprattutto bisogno di coraggio, impegno, perseveranza e conoscenza. In merito al sapere va comunque precisato che le donne e le organizzazioni femminili riescono ad acquisire con relativa

facilità le nozioni necessarie, in quanto la procedura di ricorso dinanzi al Comitato CEDAW ha una soglia d'accesso bassa, vale a dire che può essere attuata senza disporre di un complesso e complicato bagaglio di conoscenze specialistiche.

Riteniamo quindi ancora più urgente e importante che noi in Svizzera impariamo a scandagliare a fondo le possibilità offerteci dalla CEDAW quando richiamiamo alla mente la giurisprudenza, proprio come lo ha fatto per noi in maniera comprensibile e chiara **Regula Kägi-Diener**. Anche a lei esprimiamo un sentito grazie. Come ha spiegato la signora Kägi-Diener, la CEDAW introduce una nuova dimensione nel diritto svizzero sull'antidiscriminazione – o perlomeno è quello che dovrebbe fare. Tuttavia al momento questa nuova prospettiva è ancora ostacolata dalla giurisprudenza del Tribunale federale e dalla concezione giuridica nazionale circa la natura legale e l'applicabilità diretta del diritto internazionale in materia di diritti fondamentali e in particolare di diritti delle donne. Questa giurisprudenza e questa visione giuridica sono in netta contraddizione con la concezione degli organi di controllo sul diritto internazionale, in questo caso il Comitato CEDAW. Questa incongruenza è già emersa in occasione del 1° e del 2° rapporto CEDAW della Svizzera, alla luce delle domande del Comitato alla Delegazione svizzera e delle successive raccomandazioni dello stesso Comitato alla Svizzera. È quindi necessario indurre gli organi giudiziari svizzeri, inclusi i tribunali, a riconsiderare la loro impropria concezione giuridica e a tener conto nei loro metodi interpretativi ormai superati e determinanti un'applicazione non conforme al diritto internazionale la legislazione internazionale compresa la competenza giurisdizionale internazionale.

A nome della CFQF ringrazio voi tutti per l'interesse e la partecipazione attiva e motivata a questo convegno. Un particolare ringraziamento va alle collaboratrici e ai collaboratori del Dipartimento federale degli affari esteri DFAE per il sostegno e l'ottima collaborazione nell'organizzazione della giornata. Analizzeremo accuratamente il convegno e il lavoro da noi finora svolto nell'ambito della CEDAW. Siete cordialmente invitati a trasmetterci anche i vostri spunti di riflessione.

Traduzione: Raffaella Adobati Bondolfi

Elisabeth Freivogel è avvocatessa e mediatrice FSA a Binningen/Basilea, docente incaricata per Gender Law all'Università di Basilea e vicepresidente della Commissione federale per le questioni femminili CFQF.

Ausgewählte Literatur und Links zum Schwerpunktthema

Choix de publications et liens sur le thème principal

Neuerscheinung:

■ **Von der Idee zur Tat – Das heisst CEDAW. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.** (2009) Herausgegeben von Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Direktion für Völkerrecht DV und Politische Direktion PD, Politische Abteilung IV.;

Bestellen: www.bundespublikationen.admin.ch, Bestellnummer: 301.800.d

Publikationen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF zum Thema:

■ **Frauenrechte und Menschenrechte: Wie kann die schweizerische Gleichstellungspolitik die internationale Dynamik besser nutzen?** (2007) Autorin: Erika Schläppi. Mit weiteren ausführlichen Literaturhinweisen zum Thema.

Kurzfassung:

http://www.frauenkommission.ch/pdf/60_Schlaeppi_kurz_d.pdf
Gedruckte Fassung in «Frauenfragen» 2.2007 (siehe unten).

Integrierte Fassung:

http://www.frauenkommission.ch/pdf/60_Schlaeppi_gesamt_d1.pdf

Auswertung des Workshops für Fachpersonen vom 11. September 2007:

http://www.frauenkommission.ch/pdf/60_Workshop_MR_d.pdf

■ **Frauenfragen 2.2007. Menschenrechte: eine Chance für die Schweizer Gleichstellungspolitik.**

Bestellen: http://www.frauenkommission.ch/zeitschrift_d.htm oder www.bundespublikationen.admin.ch, Bestellnummer: 301.500.2/07

■ **Frauenfragen 2.2008. Häusliche Gewalt: eine Bestandesaufnahme.** Diese Ausgabe greift aktuelle Fragen zur häuslichen Gewalt auf und bietet eine Bestandesaufnahme über die seit den 1990er Jahren ergriffenen rechtlichen und anderen Massnahmen.

Als Download verfügbar (www.frauenkommission.ch): **Die rechtliche Situation im Umgang mit häuslicher Gewalt in der Schweiz: Neuerungen, Hintergründe und Herausforderungen.** Autor: Peter Mösch Payot.

Bestellen: http://www.frauenkommission.ch/zeitschrift_d.htm oder www.bundespublikationen.admin.ch, Bestellnummer: 301.500.2/08

Nouveauté:

■ **De l'idée à l'action – Comprendre la CEDEF. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.** (2009) Editeurs: Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG, Direction du droit international public DDIP et Direction politique DP, Division politique IV.

Commandes: www.publicationsfederales.admin.ch, Numéro de commande: 301.800.f

Publications de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF concernant ce thème:

■ **Droits des femmes et droits humains: Comment mieux mettre à profit la dynamique internationale dans la politique suisse d'égalité?** (2007) Auteure: Erika Schläppi. Cette étude contient encore d'autres références bibliographiques concernant ce thème.

Résumé succinct:

http://www.frauenkommission.ch/pdf/63_Schlaeppi_f.pdf
Paru dans «Questions au féminin» 2.2007 (voir ci-dessous).

Version intégrale:

http://www.frauenkommission.ch/pdf/63_Schlaeppi_gesamt_f_def.pdf

Compte rendu de l'atelier pour spécialistes du 11 septembre 2007:

http://www.frauenkommission.ch/pdf/60_Workshop_MR_f.pdf

■ **Questions au féminin 2.2007. Droits humains: une chance pour la politique suisse d'égalité.**

Commandes: http://www.frauenkommission.ch/zeitschrift_f.htm ou www.publicationsfederales.admin.ch, Numéro de commande: 301.500.2/07

■ **Questions au féminin 2.2008. Violence domestique: état des lieux.** Ce numéro est consacré aux questions actuelles relatives à la violence domestique et fait le point sur les mesures prises depuis les années 1990, notamment au niveau juridique.

Téléchargeable (www.comfem.ch): **La situation juridique actuelle en matière de violence domestique en Suisse: innovations, contexte, questions,** auteur: Peter Mösch Payot.

Weitere Publikationen zum Thema:

□ **Dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).** (2008) Erstellt durch die Direktion für Völkerrecht DV, EDA.

Download: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humri/humtr/humrep/women.html>

□ **NGO Schattenbericht. Zum dritten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).** (2008) Herausgegeben von: NGO-Koordination post Beijing Schweiz, Amnesty International, Schweizer Sektion.

Download: <http://www.postbeijing.ch/cms/upload/pdf/Cedaw-Schattenbericht-2008.pdf>

□ **CEDAW: Empfehlungen des Ausschusses an die Schweiz.** (2003) Vereinigte Nationen.

Download: http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/human/humri.Par.0007.File.tmp/Empfehlungen-Ausschusses.2003_de.pdf

□ **Concluding comments of the Committee – CEDAW: Switzerland.** (2003) Office of the High Commissioner for Human Rights.

Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/A.58.38\(Part%20I\),paras.97-141.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/A.58.38(Part%20I),paras.97-141.En?Opendocument)

□ **The Circle of Empowerment. Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women.** (2007) Hanna Beate Schöpp-Schilling, Editor / Cees Flinterman, Associate Editor. Feminist Press.

□ **Die Vereinten Nationen und neuere Entwicklungen der Frauenrechte.** (2007) Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Peter Lang, Frankfurt; Ausleihbar in der Dokumentationsstelle des EBG (siehe unten). Signatur: Ji 23

Commandes: http://www.frauenkommission.ch/zeitschrift_f.htm ou www.publicationsfederales.admin.ch, Numéro de commande: 301.500.2/08

Publications utiles concernant ce thème:

□ **Troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF).** (2008) Réalisé par la Direction du droit international publique DDIP, DFAE.

Téléchargement: <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intla/humri/humtr/humrep/women.html>

□ **Rapport alternatif des ONG. Concernant le troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF).** (2008) Publié par: ONG Coordination après Pékin Suisse, Amnesty International, Section suisse.

Téléchargement: <http://www.postbeijing.ch/cms/upload/pdf/Rapport-Alternatif-Cedaw-2008.pdf>

□ **Conclusions [Recommandations] du Comité – CEDAW/CEDEF Suisse.** (2003) Nations Unies.

Téléchargement: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/A.58.38\(Part%20I\),paras.97-141.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/A.58.38(Part%20I),paras.97-141.Fr?Opendocument)

□ **Concluding comments of the Committee – CEDAW: Switzerland.** (2003) Office of the High Commissioner for Human Rights.

Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/A.58.38\(Part%20I\),paras.97-141.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/A.58.38(Part%20I),paras.97-141.En?Opendocument)

In der **Dokumentationsstelle des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG** finden Sie weiterführende Literatur zum Thema.

Web: <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00011/index.html?lang=de>

Mail: dokumentation@ebg.admin.ch

Tel.: 031 322 92 79

Le **Centre de documentation du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG** tient à votre disposition d'autres ouvrages encore sur ce thème.

Internet: <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00011/index.html?lang=fr>

Mail: dokumentation@ebg.admin.ch

Tél.: 031 322 92 79

Nützliche Links / Liens utiles:

■ **United Nations Human Rights. Information about human rights by countries:**

<http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx>

■ **United Nations Human Rights. Switzerland:**

<http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARegion/Pages/CHIndex.aspx>

■ **Informationen des EDA zu CEDAW / Informations du DFAE concernant la CEDEF:**

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humri/humrtr/humrep/women.html>

■ **Offizielle Seite des EDA zu Menschenrechten / Site officielle des droits humains du DFAE:**

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humri.html>

■ **Übersicht zu Frauenrechten im Rahmen der UNO / Les droits des femmes dans le cadre de l'ONU:**

http://www.humanrights.ch/home/de/Themendossiers/Gleichstellung/Grundlage/idart_799-content.html

■ **Menschenrechtsnews Schweiz / Nouvelles concernant les droits humains en Suisse:**

www.humanrights.ch

■ **Committee on the Elimination of Discrimination against Women:**

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>

■ **Commission on the Status of Women CSW:**

<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/index.html>

■ **The Universal Human Rights Index** provides instant access for all countries to human rights information from the United Nations system: www.universalhumanrightsindex.org

Ich will nicht mehr schweigen. Der Islam, der Westen und die Menschenrechte

Auszug aus Elham Maneas Plädoyer für einen humanistischen Islam

In «Ich will nicht mehr schweigen» hält Elham Manea ein engagiertes, sachkundiges und auch sehr persönliches Plädoyer für eine Toleranz, die Grenzen kennt, und für einen modernen, humanistischen Islam. Manea bezieht klar Stellung: Dürfen muslimische Mädchen aus religiösen Gründen von Klassenfahrten ausgeschlossen werden? Ist es in Ordnung, wenn schon Sechsjährige verschleiert sind, weil Muslime «nun mal anders» sind? Nein, so die Muslimin Manea, denn Menschenrechte sind wichtiger als Religion. Der Westen tut gut daran, sie klar zu vertreten und dort, wo sie in Frage gestellt werden, energisch zu verteidigen. Falsch verstandene Toleranz führt zu Gleichgültigkeit und fördert Parallelgesellschaften, zementiert Vorurteile und arbeitet den Extremisten in die Hände.

Dr. phil. Elham Manea ist Dozentin am Institut für politische Wissenschaften der Universität Zürich und Mitglied im Vorstand des Schweizer «Forums für einen fortschrittlichen Islam» FFI. Sie wurde im Jemen geboren und wuchs als Tochter eines Diplomaten in verschiedenen arabischen und westlichen Ländern auf. Heute lebt sie mit ihrer Familie in Bern.

In der Rubrik «Passagen» finden Sie Leseproben aus aktuellen Texten, die wir empfehlen. Wir wünschen eine anregende Lektüre!

Die Redaktion

Einleitung Nennt mich nicht Muslimin!

Ich bin kein Mensch, der unbedingt auf Konfrontation aus ist. Im Grunde fürchte ich mich davor, im Rampenlicht zu stehen, und wenn es tatsächlich einmal vorkommt, dann fällt mir das Atmen schwer, und ich spüre zuweilen meinen Herzschlag so stark, dass er wie eine Trommel in meinen Ohren hallt.

Mich machen einfache Dinge glücklich: eine Tasse Kaffee trinken und dazu ein gutes Buch lesen; mit meiner Tochter UNO oder Bassraa spielen; mit meinem Mann einen interessanten Film anschauen; eine gute Freundin treffen oder mir an einem Wochenende die Zeit nehmen, ein leckeres Essen für meine Familie zu kochen – lauter Dinge, die wenig mit Konfrontation oder Disput zu tun haben.

Wie die meisten Menschen, die in Europa leben und für die der Islam einfach zu ihrem Erbe gehört, führte ich ein ruhiges, aber erfolgreiches Leben – gut integriert, mit einem guten Job und im Wesentlichen auf meine Familie und meine Berufslaufbahn konzentriert.

Ich gehörte zu dieser schweigenden Mehrheit.

Wenn ich sage «ich gehörte», so bedeutet das, dass es nicht mehr so ist. Es ist schwer geworden, dieses Schweigen weiterhin aufrechtzuhalten. Schweigen ist zu einer Last, ja unmöglich geworden.

Warum? Zwei Gründe zwangen mich, diese bequeme Haltung abzulegen: Der erste hat damit zu tun, dass sich nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 die Einstellungen gegenüber «den Muslimen» in Europa verändert haben, und der zweite mit dem Reislä-

misierungsprozess, der zurzeit in den arabischen Gesellschaften stattfindet. Zusammengenommen waren sie für mich zwingende Gründe, eine zweifache Aufgabe in Angriff zu nehmen: an die Öffentlichkeit zu gehen und zu Fragen Stellung zu nehmen, die «die Muslime» und «den Islam» betreffen; und die Mauer des Schweigens gegenüber jenem Islam zu durchbrechen, der heute im Nahen Osten propagiert, praktiziert und nach Europa getragen wird.

In den folgenden Kapiteln möchte ich die beiden genannten Gründe genauer erläutern und damit deutlich machen, warum Europa darauf achten sollte, seine islamischen Minderheiten nicht einzig und allein als «muslimisch» zu bezeichnen – denn wenn man einen Menschen immer wieder so nennt, könnte er möglicherweise beginnen, sich auch so zu verhalten. Zudem wird anhand dieser beiden Gründe klar werden, warum die Idee eines humanistischen Islam für die zweite und dritte Generation der Europäer mit islamischen Wurzeln dringend notwendig ist. [...]

Angst und Toleranz: Veränderte Einstellungen nach dem 11. September 2001

[...]

Der 11. September und die nachfolgenden terroristischen Angriffe in Europa führten zu der unangenehmen Erkenntnis, dass europäische Behörden gegen fundamentalistische Islamisten zu nachlässig vorgegangen waren. Doch gleichzeitig stellte sich eine andere Erkenntnis ein. Sie wurde mir sehr überzeugend von einem weiblichen Mitglied der niederländischen Delegation erklärt, die an einer Konferenz über Intoleranz gegenüber Muslimen und ihre Diskriminierung teilnahm, die von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Oktober 2007 in Cordoba abgehalten wurde. Diese Frau sagte: «Vor dem Mord an van Gogh hielten wir uns für ein tolerantes Volk. Doch jetzt müssen



wir erkennen, dass das, was wir für Toleranz hielten, in Wirklichkeit Gleichgültigkeit war.»

Sie hatte Recht.

Toleranz kann unterschiedliche Formen annehmen. Und ehrlich gesagt mochte ich das Wort Toleranz nie. Jedes Mal, wenn ich es höre, sehe ich das Bild eines Menschen vor mir, der mir auf die Zehen tritt und den ich trotzdem höflich anlächle. In diesem Sinne beinhaltet «Toleranz» ein widerwilliges Gefühl der Geduld für jemanden – was nicht gerade eine gute Basis für das Zusammenleben ist, zumindest nicht langfristig. Ich erwarte von Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund, die an einem Ort zusammenleben, Akzeptanz. Akzeptieren Sie mich so, wie ich bin. Tolerieren Sie mich nicht. Denn wenn Sie das tun, dann tolerieren Sie Dinge, die Sie gewöhnlich weder mögen noch billigen. Und in diesem Fall sollten Sie innehalten und einmal genauer unter die Lupe nehmen, was Sie da tolerieren!

Sich gegenseitig zu akzeptieren bedeutet, dass Unterschiede der Hautfarbe, der Rasse, des Geschlechts, der Religion und der Ansichten in unserem Verhalten gegenüber anderen keine Rolle spielen. Anders zu sein bedeutet nicht, als Mensch weniger wert zu sein. Schon allein die Tatsache, dass wir als Menschen geboren sind, verleiht uns den Status der Gleichheit. Das ist der Kern der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Wir sind gleich. Und als Gleiche sollten wir einander mit Respekt begegnen – mit aufrichtigem Respekt, nicht mit widerwilligem.

Doch es geht nicht allein um diesen Gleichheitsstatus. Bedingungen sind daran geknüpft. Die wichtigste ist, dass Sie so, wie der Staat Sie akzeptiert und Sie alle gleichberechtigt behandelt, akzeptieren sollten, dass es allgemeingültige Normen und Werte gibt, die für jeden Menschen gelten, ungeachtet seiner Hautfarbe, seiner Rasse, seines Geschlechts, seiner Religion oder seiner Überzeugungen. Rechte gehen mit Verpflichtungen einher.

Das ist der Teil, den viele europäische Länder vergessen zu haben scheinen, wenn sie es mit manchen Minderheiten zu tun haben. Hier schwimmen die Grenzen zwischen Toleranz und Gleichgültigkeit allmählich – um die Worte jener Frau der niederländischen Delegation zu verwenden.

Dass die Grenzen zwischen Toleranz und Gleichgültigkeit unklar sind, sieht

man beispielsweise daran, dass es heutzutage mehr Mädchen als noch vor einigen Jahren untersagt wird, an Klassenreisen, am Aufklärungs- und am Sport- und Schwimmunterricht teilzunehmen. Die Grenzen sind auch dann nicht mehr klar erkennbar, wenn man Kinder, die nicht älter als sechs oder sieben Jahre alt sind, drängt, ein Kopftuch zu tragen – und ihnen damit ihre Kindheit verwehrt. Diese Grenzen sind überhaupt nicht vorhanden, wenn 17 Prozent der türkischen Frauen, die in einer vom Deutschen Familienministerium in Auftrag gegebenen Studie von 2004 befragt wurden, angaben, ihre Ehe sei erzwungen worden!⁶ Und diese Grenzen stellen sicherlich schon fast unverhohlenen Rassismus dar, wenn eine deutsche Richterin ihre Ablehnung der beschleunigten Scheidung einer deutschen Frau marokkanischen Ursprungs von ihrem gewalttätigen marokkanischen Ehemann rechtfertigte, indem sie Koranverse zitierte, die ihrer Meinung nach «sowohl das Recht des Ehemannes, körperliche Bestrafung bei seiner ungehorsamen Frau anzuwenden, als auch die Überlegenheit des Ehemannes über seine Frau» demonstrieren?⁷ Die Richterin vertrat die Meinung, dass die Frau «erwartet haben sollte, dass ihr Ehemann, der in einem von der islamischen Tradition beeinflussten Land aufwuchs, das «Recht» ausüben würde, «körperliche Bestrafung anzuwenden», die seine Religion ihm zugesteht».⁸ Mit anderen Worten, wenn Ihre Religion der Islam ist, dann ist es ganz in Ordnung, wenn Ihr Ehemann Sie schlägt. Das gehört nun mal dazu! Hier werden diese Grenzen tatsächlich zu einer vom Staat gebilligten Verletzung der Frauenrechte.

Vielleicht habe ich Sie mit dieser Flut von Information überwältigt. Vielleicht fällt es Ihnen schwer zu sehen, worauf ich mit diesen beunruhigenden Fakten hinauswill. Einmal habe ich über Akzeptanz und Respekt gesprochen, und dann wieder führte ich Beispiele für das an, was ich als Verletzungen der Frauenrechte bezeichne, die von den europäischen Staaten ignoriert werden. Und nein, ich versuche nicht, Sie auf einen polemischen Weg zu führen, der es oft nur erschwert, Lösungen für Probleme zu finden, mit denen die europäischen Gesellschaften bei der Integration ihrer Minderheiten konfrontiert sind, und sich stattdessen damit begnügt, den Islam als «rückständig» und «böse» oder «Frauen diskriminierend» zu bezeichnen. Ich bin nicht an einer solchen Ausdrucksweise

oder an einer solchen Art der Auseinandersetzung interessiert, weil ich glaube, dass Religion – jede Religion – das ist, was man aus ihr macht. Mit anderen Worten, es ist der Mensch mit seinem Hintergrund, mit seinen Bräuchen, seiner Erziehung und seinen intellektuellen Fähigkeiten, der aus jeder Religion ein Banner für den Schutz der Menschenrechte oder aber auch einen Grund, sie zu verletzen, machen kann.

Die Beispiele, die ich angeführt habe, haben sehr wenig mit der Religion selbst zu tun und sehr viel mit der Vorstellung davon, welche Regeln in den europäischen Gesellschaften angewendet werden sollten und welche nicht. Mit «europäischen Gesellschaften» meine ich jene, die die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau als gesetzliche Basis akzeptieren.

Die Beispiele haben sehr viel zu tun mit der Überzeugung, dass es tatsächlich universelle Werte gibt, die für jeden Menschen in einer Gesellschaft gelten, ungeachtet seiner Religion. Ist dies nicht der Fall, so kommt es zur Herausbildung von Parallelgesellschaften, von denen jede ihre eigenen Normen und Werte hat und die sich zudem gegenseitig widersprechen. Wo universelle Werte nicht gelten, bereitet man Extremisten den Boden – Rechtsextremisten und Islamisten gleichermaßen – und fördert den «Wir-gegen-sie»-Diskurs. [...]

Die erste Komponente eines humanistischen Islam: Menschsein kommt vor Religion

[...]

Ich habe mich entschieden, Araberin zu sein. Aber ich habe dies ganz bewusst zur zweiten Schicht meiner Identität bestimmt. Eingangs dieses Buches habe ich die verschiedenen Schichten meiner Identität dargelegt. Die erste dieser Identitäten besagt, dass ich Humanistin bin, die zweite, dass ich Araberin bin, die dritte betrifft meine religiöse Wahl. Und immer bin ich Frau.

Warum habe ich beschlossen, in erster Linie Humanistin zu sein? Warum sagte ich nicht, dass ich in erster Linie Araberin oder in erster Linie Muslimin bin? Weil Humanistin zu sein die eine Identität ist, in der alles enthalten ist – sie eint uns. Sie trennt Menschen nicht voneinander und ordnet sie nicht in Kategorien ein. Für sie ist unwichtig,

welches Blut in unseren Adern fließt, und nur das, was wir tun, hat Bedeutung. Was wir tun, ist ausschlaggebend dafür, was wir sind.

Ethnische Zugehörigkeit, Hautfarbe, Religion, Geschlecht – all das sind Kategorien, die herangezogen wurden, um Menschen zu trennen, und nicht, um sie zu vereinen. Mit Ausnahme der Religion, die auf einer Wahl beruht, sind die anderen Merkmale – ethnische Zugehörigkeit, Hautfarbe und Geschlecht – natürliche Kategorien. Ich bin als Frau geboren, ich habe mir nicht ausgesucht, Frau zu sein. Aber im jemenitischen Staat werde ich durch die Gesetzgebung diskriminiert, weil ich eine Frau bin. Dieser Staat bestraft mich dafür, dass ich das bin, als was ich geboren wurde – eine Frau.

Die menschliche Identität nimmt alle diese Unterschiede, die den Menschen aufgezwungen werden, und stellt sie beiseite. Ja, Sie können eine Frau sein, Sie können schwarz sein, Sie können Deutsche türkischer Abstammung sein, Sie können Jüdin sein, aber Sie sind alle gleichberechtigt. Sie sind alle gleichberechtigt, weil Sie alle Menschen sind – eine Identität eint uns alle, die Identität der Liebe.

Diese Überlegung ist dann nicht mehr bloß philosophisch, wenn wir sie im politischen Kontext anwenden. Ich bin in erster Linie Mensch und nicht in erster Linie Muslimin. Zuerst Mensch! Und das heißt im Klartext: Wenn ich vor der Wahl zwischen beidem stehe, ist ganz klar, für welchen Teil ich Partei ergreife – für die menschliche Identität. Wenn jemand zu mir kommt und mir sagt, dass meine Religion mir befiehlt, andere zu hassen, dann werde ich ihm antworten:

«Hass ist das Böse» und «Gott predigt den Hass nicht!» Wenn derselbe Mensch mir sagt, ich solle im Namen meiner Religion töten, dann werde ich zum Telefon greifen und die Polizei verständigen. Hier ist die Entscheidung ebenso eindeutig wie einfach.

Führen Sie diese Überlegung noch einen Schritt weiter, und Sie werden erkennen, dass sie im Bereich der Menschenrechte handfeste Konsequenzen hat. So wie ich mich weigere, den Islam als Identität anzusehen, verlange ich nachdrücklich, dass er der Privatsphäre zugeordnet wird, in die er gehört, und dass er als geistige Wahl betrachtet wird. Und ich sage klar und deutlich, dass ich, wenn ich zwischen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und der Islamischen Erklärung der Men-

schenrechte zu wählen hätte (und es gibt davon zwei), ohne zu zögern die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 wählen würde.

Ich erwähne dies ganz bewusst, weil ich über zwei Arten von Statements sprechen möchte, die von zwei sehr unterschiedlichen Menschengruppen kommen. Beide Statements werden in guter Absicht geäußert, und beide können verheerende Folgen haben. Die erste Gruppe, die aus wohlmeinenden europäischen Intellektuellen besteht, sagt: «Warum sollen wir ihnen unsere Wertvorstellungen aufdrängen?» Mit «unseren Wertvorstellungen» meinen sie diesmal die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und mit «ihnen» meinen sie die Muslime. Die zweite Gruppe setzt sich aus den Muslimen selbst zusammen, die nicht unbedingt Islamisten sein müssen, aber nachdrücklich betonen, dass «der Islam eine Ordnung der Menschenrechte hat, die säkulare Menschenrechtserklärungen übertrifft» oder «dass die Unterschiede zwischen islamischen und säkularen Konstrukten der Menschenrechte lediglich unbedeutende philosophische Spitzfindigkeiten sind, die keine wesentlichen Folgen für Inhalt und Anwendung haben.»¹¹⁰

Das erste Statement offenbart Arroganz, das zweite Ignoranz. Mit Arroganz meine ich die Annahme, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sei in der Tat das Produkt «westlicher Werte und Nationen». Wenn Sie sich einmal die Zeit nehmen, nachzuforschen, wie es zu dieser Allgemeinen Erklärung kam, wenn Sie sich mit den internationalen Entwürfen beschäftigen, die damals eingebracht wurden, und mit den Beiträgen der internationalen Denker, Intellektuellen und Humanisten – einer von ihnen war Mahatma Ghandi –, dann werden Sie möglicherweise überrascht sein, und vielleicht werden Sie dann erkennen, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte tatsächlich allgemein und universell ist.

Wissen Sie beispielsweise, dass es der Beharrlichkeit der indischen Delegierten der Menschenrechtskommission zu verdanken ist, dass der uneindeutige Ausdruck «all men» (der auch «alle Männer» bedeuten könnte) in Artikel 1 der Erklärung durch «Menschen» («human beings») ersetzt wurde?

Die amerikanische Vorsitzende der Kommission, Eleanor Roosevelt, war der Ansicht, dass «es heute üblich ist, «Menschheit» (mankind) zu sagen und

damit unterschiedslos sowohl Männer als auch Frauen zu meinen».¹¹¹ Doch die indische Delegierte, Hansa Metha, war anderer Meinung. Ich vermute, sie wusste, warum. Sie beharrte darauf, dass Ausdrücke wie «all men» «so interpretiert werden könnten, dass Frauen ausgeschlossen werden, und daher veraltet sind».¹¹² Die Tatsache, dass sie dieses Thema anschnitt, und die Unterstützung, die ihrem Anliegen in der Folge zukam, bescherte uns den Artikel, wie wir ihn heute haben: «Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.»

Lesen Sie diesen Artikel noch einmal, und stellen Sie sich dann die Frage, warum er spezifisch nur auf eine Kultur, nicht aber auf eine andere anzuwenden sein sollte? Was macht diesen Artikel westlich? Glauben Sie, die «armen Muslime» sind ungleich an Würde und Rechten geboren? Oder wäre es etwa wünschenswert, dass sie ungleich an Würde und Rechten geboren sind? Wenn dieser Artikel nicht allgemein und universell in seiner Bedeutung und seinen Wertvorstellungen ist, dann weiß ich nicht, welcher andere es wäre.

Wussten Sie auch, dass es der libanesischen Delegierte der Kommission, Charles Malik, war, der darauf beharrte, dass dem Artikel über die Religionsfreiheit – Artikel 18 – das Recht, seine Religion zu wechseln, hinzugefügt wurde? Er rechtfertigte dies mit den Worten, dass «seine Heimat, der Libanon, ein Zufluchtsort für Menschen geworden sei, die aufgrund religiöser Verfolgung fliehen müssten, manche deshalb, weil sie ihre religiöse Zugehörigkeit gewechselt hätten.»¹¹³

Dank Malik haben wir diesen Artikel in seiner gegenwärtigen Form: «Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht schließt die Freiheit ein, seine Religion oder Überzeugung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat, durch Lehre, Ausbildung, Gottesdienst und Kulthandlungen zu bekennen.»

Sehen Sie etwas Westliches in der Auffassung, dass ein Mensch das Recht haben sollte, seine Religion zu wählen oder zu wechseln? Was ist so westlich daran? In vielen arabischen Gesellschaften kämpfen Menschenrechtsaktivisten für eben dieses Recht. Auch sie wissen, dass es universell ist. Wenn Sie selbst Verfolgung erleiden und wissen, was es be-

deutet, in einer Gesellschaft zu leben, die diese universellen Rechte garantiert, dann wird Ihnen aufgehen, warum ich – aber nicht nur ich allein – so sehr darauf beharre, dass diese Rechte allgemein und universell genannt werden.

Das ist es, was ich mit «Arroganz» meine. Mit «Ignoranz» meine ich etwas anderes. Man muss die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 mit der Islamischen Erklärung der Menschenrechte vergleichen, um zu erkennen, warum es aus Sicht der Menschenrechte gefährlich ist, beide in einen Topf zu werfen.

Ebrahim Moosa, ein renommierter südafrikanischer Gelehrter muslimischen Glaubens, schrieb einen wissenschaftlichen Artikel, der die Überschrift trug «Das Dilemma der islamischen Rechtsordnungen». In diesem Essay untersuchte er die Unterschiede zwischen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den beiden islamischen Erklärungen der Menschenrechte, wobei er sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam von 1981 konzentrierte. Er wollte sehen, ob die Behauptung mancher Muslime gerechtfertigt ist, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam könne die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 in ausreichendem Masse ersetzen. Doch sein Vergleich zwischen den beiden Erklärungen brachte ihn zu der Schlussfolgerung, dass die beiden «in der Tat von ihrer Konzeption her ganz unterschiedlich sind»¹¹⁴ und dass das gegenwärtige islamische Menschenrechtssystem nicht ausreicht, um die grundlegenden Menschenrechte zu gewährleisten.

Moosa zufolge stellt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam ausdrücklich fest, dass «hinsichtlich unseres Bündnisses mit Gott unsere Pflichten und Verantwortungen wichtiger sind als unsere Rechte». Er behauptet, dass «diese Feststellung die islamischen Rechtsordnungen ganz deutlich von dem unterscheidet, was im Allgemeinen mit säkularen «Menschenrechten» gemeint ist, wo der Ausdruck Rechte bestimmte fundamentale und vorbehaltlose Ansprüche meint, die einfach aufgrund der Tatsache, ein Mensch zu sein, bestehen. Diese Darstellung der «islamischen Menschenrechte» enthält ein Paradox in Konzeption und Nomenklatur. Die islamischen Rechtsordnungen behaupten, dass Pflichten wichtiger sind als Rechte und dass nur die Erfüllung dieser Pflichten

die Voraussetzung für die Rechte schafft, die reklamiert werden könnten. In einer solchen Konfiguration wäre es vielleicht angemessener, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam als Allgemeine Islamische Erklärung der menschlichen Pflichten zu bezeichnen.»¹¹⁵

In einfachen Worten ausgedrückt: Die Menschenrechte, die von den Urhebern der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte angestrebt wurden, sind Rechte, die ein Mensch von Geburt an hat. Er oder sie hat einen Anspruch auf diese Rechte aufgrund der einfachen Tatsache, dass er oder sie als Mensch geboren ist. Ein Mensch, wie er von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam von 1981 gesehen wurde, hat nur Rechte, insofern er oder sie seine oder ihre Pflichten vor dem Gesetz Gottes erfüllt. Das stellt ein großes Problem für die Menschen dar, die nicht an Gott glauben noch beabsichtigen, ihre Pflichten vor dem Gesetz Gottes zu erfüllen.

Überflüssig zu sagen, dass der Ausdruck «Gesetz», wie er in den erklärenden Anmerkungen der Erklärung erläutert wird, «die Scharia ist, das heißt die Gesamtheit der Verordnungen aus dem Koran und der Sunna und anderen Gesetzen, die aus diesen bei den Quellen durch Methoden abgeleitet werden, die in der islamischen Rechtswissenschaft Gültigkeit besitzen».¹¹⁶

Moosa merkt dazu an, dass es «verblüffend [ist], dass trotz der Allmächtigkeit und fast fetischartigen Beschwörung der Scharia im muslimischen legalen und ethischen Diskurs diese in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam als unklare Prämisse vage und unbestimmt bleibt.»¹¹⁷ Diese Unbestimmtheit «bringt ein Element der Willkür in die Erklärung ein. Es könnte verschiedene Interpretationen geben, wie die Scharia einen bestimmten Punkt beurteilt; und da keinerlei institutionelle Regulierung der Scharia existiert, liegt die gesetzliche Macht bei den formell und informell eingesetzten religiösen Autoritäten, die die Scharia als letztendliche Vermittler von Gottes Gesetz auslegen.»¹¹⁸

Die Folgen sind katastrophal, insbesondere, wenn Rechte, die ohnehin begrenzt sind, im Namen dieses vagen Konzepts der Scharia vorenthalten werden können. Die erklärende Anmerkung Nr. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam macht diese Auswirkungen hinreichend klar, wenn

sie konstatiert, dass die Ausübung der erwähnten Rechte «... nur solchen Begrenzungen unterworfen werden soll, die vom Gesetz zum Zwecke der Sicherung der gebührenden Anerkennung und der Achtung der Rechte und der Freiheit von anderen und der Erfüllung der Erfordernisse von Moral, öffentlicher Ordnung und Allgemeinwohl der Gemeinschaft (Umma) vorgeschrieben sind».

Sehen Sie, wohin all dies uns führt? In Wirklichkeit öffnen die Menschenrechte, die von der Islamischen Erklärung angestrebt werden, nur der Tyranneherrschaft von Menschen den Weg, die im Namen Gottes anderen ihre eigene Interpretation von Religion aufzwingen. Sie schaffen die Grundlage für einen theokratischen Staat. Wenn wir uns die Erfahrungen anschauen, die Menschen mit Theokratien gemacht haben, dann wissen wir heute, dass sie weder zum Fortschritt der Menschheit noch zur Entwicklung ihrer Gesellschaften beigetragen haben. Erst als es Europa gelang, die Kirche von der Staatspolitik zu trennen, waren Aufklärung und industrielle Revolution möglich. Die Beispiele des Talibanregimes in Afghanistan, des wahhabitischen Saudi-Arabien und des schiitischen Iran zeigen, dass Religion, sobald sie einmal politisiert ist, niemals eine Lösung ist. Sie ist ein Hemmnis für die menschliche Würde.

Folgerichtig kann die menschliche Würde nicht in einem Staat garantiert werden, der von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam gelenkt wird. Beispielsweise werden in einem solchen Staat Minderheiten nicht als gleichberechtigte Bürger anerkannt, die dieselben Rechte wie ihre muslimischen Mitbürger haben. Nein, man behandelt sie wie Bürger zweiter Klasse, die «die Wahl haben sollen, ob sie in Bezug auf ihre zivilen und persönlichen Belange vom islamischen Gesetz oder von ihren eigenen Gesetzen regiert werden wollen» (Artikel X). In einem solchen Staat werden die Rechte eines Menschen auf Gedankenfreiheit und freie Meinungsäußerung eingeschränkt. Denn er oder sie werden nur ihre Meinung äußern dürfen «solange er (oder sie) innerhalb der vom Gesetz vorgeschriebenen Grenzen bleibt» (Artikel XIIa.); und in einem solchen Staat hat ein Muslim kein Recht auf eine frei gewählte Religion, weil die Islamische Erklärung versichert, dass «jeder Mensch das Recht auf Freiheit des Gewissens und des Gottesdienstes im Einklang mit seinen religiösen Überzeu-

gungen hat» (Artikel XIII). Angesichts der Tatsache, dass dieses Recht in der bestehenden Auslegung des Islam nicht garantiert wird, besagt dieser Artikel in Wahrheit: «Ein Muslim hat kein Recht auf Religionsfreiheit.»

Verstehen Sie meinen Standpunkt jetzt? Ich weiß nicht, wie es Ihnen geht, aber wenn ich die Wahl hätte, in einem Staat zu leben, in dem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 gilt, oder in einem, in dem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam gilt, würde ich mich für den ersteren entscheiden, und zwar ohne zu zögern.

Anmerkungen:

6 Bartsch, Matthias et. al., «Die deutsche Justiz versagt: Ebnet sie den Weg für eine muslimische Parallelgesellschaft?», Spiegel Online, 29. März 2007.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

110 Moosa, Ebrahim, «The Dilemma of Islamic Rights Schemes», *Journal of Law and Religion*, Bd. 15, Nr. 1/2, (2000–2001), S. 186.

111 Morsink, Johannes, «Women's Rights in the Universal Declaration», *Human Rights Quarterly*, Bd. 13, Nr. 2, Mai 1991, S. 234.

112 Ebenda.

113 Glendon, Mary Ann, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York, Random Hous, 2001, S. 70.

114 Moosa, Ebrahim, a.a.O., S. 186.

115 Ebenda, S. 196–197.

116 Erklärende Anmerkungen in: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam, 19. September 1981.

117 Moosa, Ebrahim, a.a.O., S. 197.

118 Ebenda.

Aus: Elham Manea: Ich will nicht mehr schweigen. Der Islam, der Westen und die Menschenrechte. © Herder, Freiburg 2009. S. 8–9, 17–20 und 122–130. ISBN: 978-3-451-29756-4. Wir danken dem Verlag für die Abdruckgenehmigung.

Gewalt an Frauen hat viele Formen – weibliche Genitalverstümmelung ist eine davon

Einführung von ELISABETH KELLER

Weibliche Genitalverstümmelung ist eine Menschenrechtsverletzung, von der weltweit 100 bis 150 Millionen Frauen und Mädchen betroffen sind. In der Schweiz leben über 7000 Mädchen und Frauen, die von dieser gesundheitsschädigenden Praxis betroffen oder bedroht sind. Die Verstümmelung der weiblichen Genitalien hat schwerwiegende und lebenslange gesundheitliche Folgen und verletzt das fundamentale Recht von Mädchen auf physische und psychische Integrität und das Recht, ohne Gewalt und Diskriminierung aufzuwachsen. UNICEF Schweiz sowie weitere Organisationen und Personen weisen deshalb schon seit Jahren darauf hin, dass in diesem Bereich verstärkt Handlungsbedarf besteht. Es geht darum, Informations- und Beratungsangebote zu schaffen und zu unterstützen sowie die vorhandenen Strafnormen zu präzisieren. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats hat im März 2009 einen Vorentwurf zur Parlamentarischen Initiative «Verbot von sexuellen Verstümmelungen» in die Vernehmlassung geschickt, zu dem die EKF bis zum 22. Juni 2009 eine Stellungnahme abgeben wird. Die entsprechende Stellungnahme finden Sie unter www.frauenkommission.ch.

Um den Stand der Diskussion in der Schweiz aufzuzeigen, publizieren wir in dieser Nummer von «Frauenfragen» die Referate, die Elisabeth Müller, Geschäftsführerin von UNICEF Schweiz, und Nationalrätin Maria Röth-Bernasconi am Februar-Plenum 2009 der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF gehalten haben.

Mit einer zweijährigen Kampagne will TERRE DES FEMMES Schweiz den Schutz der Mädchen und Frauen stärken und einen sensibilisierten Umgang mit Betroffenen fördern. Die Ausstellung «Schnitt ins Leben. Weibliche Genitalverstümmelung – auch in der Schweiz» informiert Interessierte, Fachleute und politische AkteurInnen und regt zu einer vertieften Auseinandersetzung mit dieser Thematik an. Die Ausstellung ist als Wanderausstellung konzipiert. Sie startete am 6. Februar 2009 – dem Internationalen Tag gegen weibliche Genitalverstümmelung – im Kornhausforum in Bern und soll in der ganzen Deutschschweiz gezeigt und durch verschiedene Veranstaltungen begleitet werden. Weitere Informationen: www.terre-des-femmes.ch

Elisabeth Keller, Politologin, DAS in LAW, ist Geschäftsführerin der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF.

La violence envers les femmes revêt des formes diverses – les mutilations génitales en sont une

Introduction d'ELISABETH KELLER

Les mutilations génitales féminines constituent une violation des droits humains et affectent 100 à 150 millions de femmes et de fillettes dans le monde. En Suisse, on dénombre plus de 7000 victimes effectives ou potentielles de cette pratique nuisible à la santé. Ces mutilations ont de graves conséquences durant la vie entière et sont contraires au droit fondamental des fillettes à l'intégrité physique et psychique et au droit de grandir sans subir ni violence ni discrimination. Par conséquent, UNICEF Suisse de même que d'autres organisations et personnes insistent depuis des années déjà sur la nécessité d'intensifier la lutte dans ce domaine. Il s'agit d'élaborer et de soutenir des offres d'information et de conseil, ainsi que de formuler en termes plus précis les normes pénales existantes. La Commission des affaires juridiques du Conseil national a mis en consultation, en mars 2009, un avant-projet relatif à l'initiative parlementaire demandant l'interdiction des mutilations sexuelles. La CFQF communiquera sa prise position sur cet avant-projet d'ici le 22 juin 2009. Cette prise de position est accessible sur notre site www.comfem.ch.

Afin de montrer où en sont dans notre pays les débats sur cette problématique, nous publions dans ce numéro de «Questions au féminin» les exposés faits par Elsbeth Müller, directrice d'UNICEF Suisse, et Maria Roth-Bernasconi, conseillère nationale, lors de la séance plénière de février de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF.

TERRE DES FEMMES Suisse a lancé cette année une campagne de deux ans visant à renforcer la protection des femmes et des fillettes et à promouvoir la sensibilité et la délicatesse dans le dialogue avec les victimes effectives ou potentielles. L'exposition itinérante «Schnitt ins Leben. Weibliche Genitalverstümmelung – auch in der Schweiz» est destinée à informer les personnes intéressées, les spécialistes, les milieux politiques et les invite à approfondir le débat sur cette thématique. Elle a débuté le 6 février 2009 – Journée internationale contre les mutilations génitales féminines – au Kornhausforum à Berne. Elle voyagera ensuite dans la Suisse alémanique tout entière et sera assortie de diverses manifestations. Informations supplémentaires sur www.terre-des-femmes.ch.

Traduction: Francine Matthey

Elisabeth Keller, politologue, DAS in LAW, est directrice du secrétariat de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF.

La violenza sulle donne ha molte facce – la mutilazione genitale femminile è una di queste

Introduzione di ELISABETH KELLER

La mutilazione genitale femminile è una violazione dei diritti umani che a livello mondiale colpisce da 100 a 150 milioni di donne, ragazze e bambine. In Svizzera vivono oltre 7000 bambine, adolescenti e donne vittime di questa prassi lesiva della salute o che ne sono minacciate. La mutilazione degli organi genitali della donna ha gravi e perenni ripercussioni sulla salute e lede il diritto fondamentale all'integrità fisica e psichica come pure il diritto di crescere senza violenza e discriminazione. Da anni l'UNICEF Svizzera, nonché altre organizzazioni e persone segnalano la necessità di intervenire con maggiore incisività in questo ambito. Si tratta di creare e rafforzare offerte di informazione e consulenza e di precisare le norme penali già esistenti. Nel marzo 2009 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha posto in consultazione un progetto preliminare all'iniziativa parlamentare «Divieto di compiere mutilazioni sessuali». La CFQF depositerà un parere in merito al progetto preliminare entro il 22 giugno 2009. Il parere della Commissione può essere consultato sul sito www.comfem.ch.

Per illustrare lo stato del dibattito in Svizzera, in questo numero di «Questioni femminili» pubblichiamo le relazioni tenute da Elisabeth Müller, direttrice dell'UNICEF Svizzera, e Maria Roth-Bernasconi, consigliera nazionale, durante il plenum di febbraio della Commissione federale per le questioni femminili CFQF.

Attraverso una campagna della durata di due anni TERRE DES FEMMES Svizzera intende rafforzare la tutela di bambine, ragazze e donne e favorire la sensibilizzazione nell'approccio con le persone colpite di questo tipo di violenza. L'esposizione «Schnitt ins Leben. Weibliche Genitalverstümmelung – auch in der Schweiz» informa gli interessati, gli specialisti del settore e gli attori politici e stimola un dibattito approfondito sul tema. La mostra è concepita quale evento itinerante. Partirà il 6 febbraio 2009 – in coincidenza con la Giornata internazionale contro la mutilazione genitale femminile – dal Kornhausforum di Berna per proseguire in tutta la Svizzera tedesca affiancata da svariate manifestazioni. Ulteriori informazioni: www.terre-des-femmes.ch

Traduzione: Raffaella Adobati Bondolfi

Elisabeth Keller, politologa, DAS in LAW, è direttrice del segretariato della Commissione federale per le questioni femminili CFQF.

Stopp Mädchenbeschneidung – auch in der Schweiz!

VON ELSBETH MÜLLER

Weltweit sind rund 130 Millionen Frauen beschnitten. Und alle 10 Sekunden erleidet ein kleines Mädchen das gleiche Schicksal. Jährlich trifft es 3 Millionen Mädchen. Die Beschneidung ist ein äusserst schmerzhaftes Ritual mit lebenslangen Folgen. Die Überwindung der Mädchenbeschneidung ist delikant und braucht Zeit. UNICEF geht davon aus, dass Mädchenbeschneidung innerhalb einer Generation abgeschafft werden kann. Denn bei der weiblichen Genitalverstümmelung handelt es sich um Traditionen, die sich als soziale Normen über Jahrtausende festgesetzt haben. Soziale Normen verändern sich mit dem gesellschaftlichen Wandel. Diesen Wandel zu fördern ist Teil der weltweiten UNICEF-Arbeit zugunsten der Überwindung der Mädchenbeschneidung.

Ein Thema auch in der Schweiz

Mädchenbeschneidung wird weltweit praktiziert. Mit zunehmender Veränderung der Migrationsströme ist sie längst kein Phänomen mehr, das uns nichts angeht. UNICEF Schweiz hat im Jahr 2001 eine Befragung unter Gynäkologinnen und Gynäkologen über das Vorkommen von Mädchenbeschneidung durchgeführt. Die Resultate zeigen, dass schätzungsweise 7000 betroffene Frauen und gefährdeten Mädchen in der Schweiz leben. Insbesondere Ärzte, Behördenmitglieder und Angehörige sind mit den Folgen konfrontiert: etwa bei in den Heimatländern infibulierten Frauen im Rahmen von Schwangerschaft und Geburt in der Schweiz.

Von keiner Religion verlangt

Mädchenbeschneidung ist eine Verletzung des Rechtes des Kindes auf einen unversehrten Körper und eine Menschenrechtsverletzung. Die Beschneidung wird nachweislich von keiner Religion verlangt. Trotzdem findet sich die weit verbreitete Vorstellung, dass die Beschneidung aus religiösen Gründen notwendig

sei. Weitere Begründungen formulieren Vorstellungen von Reinheit, Hygiene, Schönheit, Schutz der Jungfräulichkeit, günstiger Einfluss auf die Fruchtbarkeit.

Der Begriff

Unter Mädchenbeschneidung wird die Verstümmelung des weiblichen Geschlechtsorgans verstanden. Dabei unterscheiden die WHO und UNICEF vier Formen von weiblicher Genitalverstümmelung: Inzision, Exzision, Infibulation sowie andere Formen.

Bei der **Exzision** oder Klitoris-Beschneidung – auch Sunna Beschneidung genannt –, werden die Klitoris und die kleinen Schamlippen ganz oder teilweise weggeschnitten.

Bei der **Infibulation** oder pharaonischen Beschneidung besteht der Eingriff in der totalen Entfernung der Klitoris und der kleinen Schamlippen. Auf den grossen Schamlippen werden Schnitte angebracht, um eine raue Oberfläche zu erzeugen. Danach werden die grossen Schamlippen zusammengenäht oder – gepresst, damit sie zuwachsen. Der Austritt von Harn und Menstruationsblut erfolgt durch einen winzigen künstlichen Ausgang.

Die anderen Typen von Beschneidungen sind Abwandlungen der bereits genannten Formen.

Vorgehen bei der Beschneidung und Folgen

Beschnitten werden insbesondere kleine Mädchen (2–8 Jahre alt). In den vergangenen Jahren ist eine Zunahme der Medizinalisierung der Beschneidung zu beobachten. So lassen Eltern in Ägypten ihre Töchter vermehrt in Kliniken beschneiden. Für Aufsehen über die Landesgrenzen hinweg sorgten 2007 zwei Todesfälle in Oberägypten. Dabei waren die Mädchen während des Eingriffs an der Narkose gestorben.

Die meisten Mädchen werden mit primitivsten Mitteln wie Rasierklingen und Glasscherben ohne Betäubung und

nicht im Operationssaal verstümmelt. Zahlreiche Mädchen bezahlen den Eingriff mit dem Leben. Die überlebenden Mädchen kämpfen mit schwersten körperlichen und psychischen Folgen, an denen sie oft ein Leben lang leiden. Gesundheitliche Folgen können sein: chronische Schmerzen beim Harnlassen, bei der Menstruation und beim Geschlechtsverkehr, Fistelbildungen. Infibulierte Frauen müssen bei jeder Geburt, häufig auch vor dem ersten Geschlechtsverkehr, aufgeschnitten (defibuliert) werden, ein Eingriff, der aufgrund des grossen Blutverlustes lebensgefährlich ist. Man schätzt, dass die Hälfte aller geburtsbedingten Todesfälle bei beschnittenen Frauen auf die Beschneidung zurückzuführen sind. Zudem führen die durch die Beschneidung verursachten Geburtskomplikationen zu einer hohen Sterblichkeitsrate bei Neugeborenen.

Vorkommen der Mädchenbeschneidung in den Ursprungsländern

Die weibliche Genitalverstümmelung wird in 28 Ländern Zentral- und Westafrikas, aber auch in einigen Ländern des Mittleren Ostens und Südasiens praktiziert. Besonders hohe Zahlen finden sich beispielsweise in Somalia, wo 98 Prozent der Frauen beschnitten sind, in Ägypten (mit 96 Prozent), Guinea (96 Prozent) und im Sudan (90 Prozent). Neuere Erhebungen in verschiedenen Ländern zeigen, dass die Zahlen bei den Töchtern (bis 15 Jahre) abnehmen. Ferner zeigen Untersuchungen im selben Land grosse Unterschiede. Zum Beispiel leben in Gambia (durchschnittliche Rate der beschnittenen Frauen: 60 Prozent) Volksgruppen, die die weibliche Genitalverstümmelung nicht praktizieren, während andere ohne Ausnahme beschneiden.

Verbote in den Ursprungsländern

Die gesetzlichen Grundlagen, mit denen die weibliche Genitalverstümmelung in den Ursprungsländern verboten und bestraft wird, sind unterschiedlich. Am häufigsten ist die Ergänzung des Strafgesetzes um einen expliziten Artikel.¹ Zur zeitlichen Überbrückung der Antragsphasen bei Gesetzen wird gelegentlich auf Verordnungen und Verfügungen ausgewichen (z.B. in Eritrea und im Sudan), Ghana hat das Verbot der weiblichen Genitalverstümmelung zusätzlich in die nationale Verfassung aufgenommen.

Die Gesetzeslage der Länder lässt jedoch in den meisten Fällen nicht auf die tatsächliche Situation der Mädchen im jeweiligen Land schliessen, Veränderungen finden oft nur langsam statt. Nach wie vor keine gesetzlichen Grundlagen geschaffen haben einzelne Länder mit hohen Prozentzahlen beschnittener und infibulierter Frauen, so zum Beispiel Mali und Somalia.

Internationale und nationale Instrumente

Mit der Veränderung der Migrationsströme sind Mädchen auch in Einwanderungsländern von weiblicher Genitalverstümmelung (FGM) bedroht. Wie bereits aufgeführt, ist FGM eine schwere Menschenrechtsverletzung. Die betroffenen Mädchen werden ihres Rechts auf körperliche Unversehrtheit beraubt, die psychischen und körperlichen Risiken sind sehr hoch. Die Pflicht, Mädchen vor Genitalverstümmelung zu schützen, ist in internationalen Instrumenten festgeschrieben (CEDAW,² KRK,³ EMRK⁴).

Auch die Schweizer Bundesverfassung räumt Kindern einen «Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit»⁵ ein.

Gesetzliche Lage in den Einwanderungsländern

Strafgesetz

Einige Einwanderungsländer haben explizite Strafgesetze gegen die weibliche Genitalverstümmelung⁶ oder spezielle Artikel im Strafgesetzbuch⁷ geschaffen.

Hierbei spielt die Möglichkeit der Verfolgung im Ausland begangener Straftaten eine wichtige Rolle, damit die Gesetze nicht mit einer einfachen Ausreise zur Beschneidung (z.B. während

der Sommerferien im Heimatland) ausgehebelt werden können. In den meisten europäischen Ländern ist ein solches Vorgehen ebenfalls strafbar.⁸

Melderecht und Meldepflicht

Meldepflichten und -rechte bei einem Verdacht auf eine Gefährdung oder bei einer bereits stattgefundenen Beschneidung werden in europäischen Staaten unterschiedlich geregelt. So sind in Belgien Mitarbeiter/-innen aller öffentlichen Behörden, die von einem Fall oder einer Gefährdung erfahren, zur Berichterstattung verpflichtet («amtliche» Meldepflicht); Frankreich, Spanien, Schweden und Grossbritannien haben diese Pflicht trotz der beruflichen Schweigepflicht zusätzlich auf medizinische Berufe ausgeweitet.

Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz

Die UNICEF-Umfrage aus dem Jahr 2001 zeigte, dass auf verschiedenen Gebieten Handlungsbedarf herrscht.

□ UNICEF arbeitete bei der Erarbeitung von medizinischen Guidelines mit, die Informationen über die weibliche Genitalverstümmelung für medizinisches Fachpersonal zur Verfügung stellen.

□ Aufgrund der unklaren Rechtslage in der Schweiz gab UNICEF zwei Rechtsgutachten in Auftrag (2006 und 2008), die die Strafbarkeit aller Formen der weiblichen Genitalverstümmelung untersuchten.

□ 2008 publizierte UNICEF Schweiz zudem eine Studie über Kindesschutzmassnahmen mit Blick auf die Mädchenbeschneidung.

□ 2008 kam es in der Schweiz zu zwei Strafverfahren: Das Zürcher Obergericht hat im Juli 2008 ein soziales Ehepaar wegen Anstiftung zu einer schweren Körperverletzung schuldig gesprochen und bedingte Freiheitsstrafen verhängt. Die Eheleute hatten in den Neunziger Jahren einen durchreisenden Landsmann beauftragt, ihre Tochter im Zürcher Oberland zu beschneiden.

□ Nur einige Tage zuvor wurde im Kanton Freiburg eine Sozialistin verurteilt, die nicht verhinderte, dass die 13-jährige Halbschwester bei einem Ferientaufenthalt im Herkunftsland beschnitten wurde. Die ältere Schwester konnte ausschliesslich wegen Verletzung von Fürsorge- und Erziehungspflichten belangt werden und wurde zu einer bedingten Freiheitsstrafe von sechs Monaten verurteilt.

Rechtslage in der Schweiz

Die zwei Rechtsgutachten⁹ zur Strafbarkeit weiblicher Genitalverstümmelung in der Schweiz, die im Auftrag von UNICEF erstellt wurden, halten im Kern fest, dass die Rechtssituation je nach Form der Beschneidung variieren kann. Die Subsumtion (Abklärung, welcher Straftatbestand erfüllt ist) ist schwierig und muss in jedem Fall einzeln vorgenommen werden.

Zwar würden Typ II und III der weiblichen Genitalverstümmelung von der hiesigen Justiz als schwere Körperverletzung bewertet, bei Typ I und IV hinge die Bewertung aber umfassend vom jeweils individuellen Fall ab (mindestens sei der Tatbestand der einfachen Körperverletzung gegeben). Somit wird weibliche Genitalverstümmelung uneinheitlich geahndet, Interpretationen des Ausmasses der Verletzung lassen bei der aktuellen Rechtslage einen Spielraum für Diskussionen.

Aus diesem Grund deckt sich die Position von UNICEF Schweiz mit der parlamentarischen Initiative von Maria Roth-Bernasconi (vgl. ihren Artikel in diesem Heft), die eine spezifische Strafnorm zur weiblichen Genitalverstümmelung fordert.

Die Melderechte und -pflichten bei Feststellung einer Kindesmisshandlung sowie bei Verdacht oder Gefährdung sind in der Schweiz uneinheitlich geregelt. Das Schweizerische Strafbuch sieht zwar mit Artikel 363 eine Mitteilungspflicht der Behörden¹⁰ (amtliche Meldepflicht) und ein Mitteilungsrecht für Träger des Berufsgeheimnisses¹¹ vor, die Art und der Umfang der praktischen Umsetzung variieren jedoch stark.¹² Der zivilrechtliche Kindesschutz ist kantonal geregelt, die Aufgaben in der Präventionsarbeit und in der Intervention werden von unterschiedlichen Stellen und Behörden übernommen. Folglich nimmt auch die Vernetzung und Koordination der verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure in jedem Kanton eine andere Gestalt an.

Migrationsgemeinschaft – Einwanderungsland

Migrantinnen und Migranten aus praktizierenden Herkunftsländern werden im Einwanderungsland bezüglich weiblicher Genitalverstümmelung mit einer anderen sozialen Norm konfrontiert. Gilt eine unbeschnittene Tochter in der Heimat als unrein und ist mit einem solchen Makel behaftet nicht verheiratbar, stösst diese Vorstellung im Einwanderungsland auf keinerlei Verständnis. Das Aufeinanderprallen so unterschiedlicher Konzepte über die Rolle der Frau, ihre Sexualität und ihren Status in der Gesellschaft kann bei den Mitgliedern der Migrationsgemeinschaft zu unterschiedlichen Schlüssen und zu unterschiedlichem Handeln führen.

a) Sie übernehmen (partiell) die soziale Norm des Einwanderungslandes und beschneiden die Töchter nicht. Sie machen einen Schritt in Richtung Integration.

b) Sie beschneiden die Töchter im Hinblick auf eine allfällige Rückkehr in die Heimat bzw. halten an der sozialen Norm des Herkunftslandes fest mit der Vorstellung, dass die Tochter in der eigenen Gemeinschaft verheiratet werden soll. Sie machen einen Schritt Richtung Parallelgesellschaft.

Fazit

UNICEF Schweiz ist überzeugt, dass die Tradition der Mädchenbeschneidung überwunden werden kann. Denn es gibt keinen Grund, den Körper des Mädchens an seiner empfindlichsten Stelle zu verstümmeln. Mädchen, die riskieren beschnitten zu werden, sind zudem auf Schutz angewiesen – auch in der Schweiz. Eine einheitliche Strafnorm für alle Formen von weiblicher Genitalverstümmelung ist daher dringend. Darüber hinaus braucht es Sensibilisierung, Information, Integration und eine vertiefte Diskussion über die Veränderung von sozialen Normen in der Gesellschaft. Und dazu braucht es Mut, die Dinge zu benennen und ein Tabu zu brechen, das Mädchen bis heute zutiefst verletzt.

Anmerkungen

1 Dies ist z.B. der Fall in Äthiopien, Burkina Faso, Dschibuti, Elfenbeinküste, Ghana, Guinea, Niger, Senegal, Tansania, Togo, Tschad und der Zentralafrikanischen Republik.

2 «The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women» 1979, von der Schweiz ratifiziert 1997.

3 «Konvention über die Rechte der Kinder» 1990, von der Schweiz ratifiziert 1997.

4 «Europäische Menschenrechtskonvention» 1953, von der Schweiz ratifiziert 1974.

5 Art. 11 Abs. 1 BV.

6 Norwegen, UK, Schweden.

7 Belgien, Dänemark, Österreich, Spanien.

8 Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden, UK.

9 Prof. Dr. iur. Stefan Trechsel und Dr. iur. Regula Schläuri «Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz», UNICEF 2004 und Prof. Dr. M.A. Niggli und lic. iur. Anne Berkemeier «Zur Frage der Strafbarkeit weiblicher Genitalverstümmelung gemäss den Typen I und IV», UNICEF 2006.

10 Art. 363 StGB: «Stellt die zuständige Behörde bei der Verfolgung von strafbaren Handlungen gegenüber Unmündigen fest, dass weitere Massnahmen erforderlich sind, so informiert sie sofort die vormundschaftlichen Behörden.»

11 Art. 364 StGB: «Ist an einem Unmündigen eine strafbare Handlung begangen worden, so sind die zur Wahrung des Amts- und Berufsgeheimnisses (Art. 320 und 321) verpflichteten Personen berechtigt, dies in seinem Interesse den vormundschaftlichen Behörden zu melden.»

12 Insbesondere die Umsetzung des Melderechts für Träger des Berufsgeheimnisses ist uneinheitlich und reicht von Antragstellung zur ausdrücklichen Befreiung der Schweigepflicht für jeden separaten Fall bis hin zu einer Meldepflicht auch für medizinisches Personal. Ferner ist nicht immer eindeutig, ob Meldungen lediglich an die Vormundschaft erfolgen dürfen/müssen oder auch an die Strafbehörden.

Elsbeth Müller ist Geschäftsleiterin von UNICEF Schweiz.

Mutilations génitales féminines: les dire pour les bannir

par MARIA ROTH-BERNASCONI

Maudire et interdire

«Le secret le mieux gardé du monde»: c'est ainsi que l'écrivaine française Benoîte Groult qualifie les mutilations génitales féminines (MGF), dans son livre autobiographique intitulé «Mon évasion». Définies par l'Organisation mondiale de la Santé OMS comme «l'ablation partielle ou totale des organes génitaux externes de la femme ou toute autre atteinte portée aux organes génitaux féminins pour des raisons non médicales», les MGF recouvrent divers types de lésions. L'excision, qui consiste en l'ablation du clitoris et des petites lèvres, avec ou sans ablation des grandes lèvres, est la plus tristement célèbre. Non moins atroce, l'infibulation consiste à suturer bord à bord l'ouverture vaginale, laquelle disparaît pour ne laisser place qu'à un minuscule orifice. Le silence qui protège ces pratiques est d'autant moins tolérable qu'elles sont ancestrales et courantes: perpétrées depuis près de 2000 ans, elles touchent aujourd'hui, de par le monde, une femme ou une fillette toutes les 15 secondes. L'OMS estime qu'entre 100 et 140 millions de fillettes et de femmes ont subi une mutilation génitale et que, chaque année, deux millions de filles courent le risque d'être mutilées à leur tour.

Sous l'effet des courants migratoires, ces pratiques se sont propagées hors de leurs pays d'origine, situés en Afrique de l'Ouest et du Nord-Ouest (où 28 Etats sont concernés) et dans certaines régions du Proche-Orient (surtout au Yémen, à Oman, en Malaisie et en Indonésie). Près de 5 pourcent des victimes de MGF vivent ainsi dans des pays du Nord (Europe, Amérique du Nord et Australie), soit plus de 6 millions d'entre elles. En Suisse, l'UNICEF estime à près de 7000 le nombre de femmes et de filles issues de communautés migrantes qui voient un jour ou l'autre leur corps sacrifié sur l'autel de traditions néfastes et inhumaines. Des traditions qui, contrairement à ce qui est souvent avancé, n'ont aucun fondement religieux: des chrétiens aux musulmans,

en passant par les coptes orthodoxes, les juifs, les animistes ou les athées, tous les courants religieux pratiquent des mutilations génitales féminines. Qui plus est, leur apparition est antérieure au développement de l'islam et du christianisme: elle remonte carrément à l'Égypte des pharaons! Aucune excuse, donc, à la lâcheté actuelle qui, sous couvert de «tolérance» et de «respect des religions», étouffe ces terribles pratiques.

Mutuler le corps – mutuler le droit

Des complications immédiates aux ravages physiques et psychiques à long terme, les MGF comportent en effet de gros risques pour la santé: décès, transmission du VIH, hémorragie, infection, problèmes urinaires, dysfonctions sexuelles, troubles de la fertilité et graves dangers lors de l'accouchement font partie des séquelles possibles. A l'inverse des arguments parfois invoqués pour justifier les MGF, ces pratiques sont donc très loin d'améliorer l'hygiène, la fécondité, les relations de couple et la santé des nouveaux nés! Mutilations du corps, les MGF mutulent aussi les droits fondamentaux: comme l'a rappelé le Conseil de l'Europe, elles violent les droits de la personne humaine et portent atteinte à son intégrité, en flagrante violation de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de la Convention contre la torture et tout autre traitement inhumain ou dégradant. Infligées le plus souvent à des mineures (de 0 à 15 ans), les MGF contreviennent aussi à la Convention des droits de l'enfant, que la Suisse a ratifiée en mars 1997. Et, dirigées contre les femmes, ces mutilations sont l'expression d'une inégalité des sexes profondément enracinée dans les structures sociales, économiques et politiques des pays où elles sont pratiquées. Forme extrême de discrimination des femmes, elles contreviennent à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF-CEDAW).

Comme par hasard, la mutilation d'organes essentiels à la reproduction et, surtout, au plaisir des femmes, est largement passée sous silence. En revanche, imaginez-vous une coutume qui consisterait à couper l'oreille gauche de tous les garçons pour leur éviter d'entendre ce qui ne les regarde pas: tout le monde hurlerait au scandale, à l'arbitraire et à la torture...

Interdire les pratiques néfastes

Les autorités de notre pays ont bien compris l'importance de lutter contre les MGF. La Suisse est notamment active au sein des organismes internationaux engagés dans ce combat et, dans le cadre de la coopération au développement, le Département fédéral des affaires étrangères DFAE soutient les initiatives d'organisations locales, essentiellement basées en Afrique. D'autre part, ces terribles pratiques tombent d'ores et déjà sous le coup de la loi suisse: le Code pénal permet de les sanctionner en tant que lésions corporelles (art. 122 et 123). En outre, les MGF peuvent réunir les éléments constitutifs d'autres infractions, de la mise en danger de la vie d'autrui (art. 129) à la violation du devoir d'assistance et d'éducation (art. 219), en passant par la contrainte (art. 181), la séquestration (art. 183 al.1) ou l'enlèvement de mineurs (art. 220). Signalons encore que le personnel soignant peut annoncer les cas de maltraitance dirigés contre des enfants, en vertu de l'article 364 du Code pénal.

Mais la situation juridique suisse pose au moins trois problèmes:

1. D'abord, les mutilations génitales féminines ne sont **pas mentionnées explicitement dans le Code pénal**. Or, si les MGF sont interdites, encore faut-il le savoir pour les prévenir efficacement. Les expériences menées à l'étranger ont en effet démontré que le nombre de mutilations sexuelles a considérablement baissé sous la pression conjuguée de la justice et des associations de lutte contre

les MGF. En France, par exemple, les peines prévues par le Code pénal ont visiblement effrayé les familles socialement et économiquement fragiles.

2. Autre lacune de la législation suisse: seuls deux types de MGF sont poursuivis d'office, à titre de lésions corporelles graves: l'excision (type II) et l'infibulation (type III). En revanche, les types I (clitoridectomie) et IV (toutes autres mutilations), en tant que lésions corporelles simples, ne sont poursuivis que sur plainte. Seule exception: quand elles sont commises sur des mineures ou toutes autres personnes incapables de se défendre, ces MGF sont reconnues comme des lésions corporelles simples qualifiées, et également poursuivies d'office. Les différents types de MGF sont par ailleurs assortis de délais de prescription différenciés, allant de 7 ans pour lésion corporelle simple à 15 ans pour lésion corporelle grave, le délai courant, pour les victimes mineures, jusqu'à leurs 25 ans.

Cette distinction entre divers types de MGF n'empêche pas seulement de sanctionner un certain nombre de pratiques: elle induit aussi une norme peu claire, et elle pose d'importants problèmes pratiques. Pour catégoriser les mutilations, les victimes subissent d'indignes examens qui, s'ils sont refusés par les parents, rendent la preuve très difficile, et la sanction quasi impossible.

3. Dernier gros problème de la situation juridique en Suisse: le tourisme de l'excision. A l'heure actuelle en effet, si toutes les mutilations commises en Suisse sont punissables, rien ne dissuade des parents résidant sur sol helvétique d'aller faire exciser leur fille dans un pays qui tolère les MGF (bien que, soulignons-le, un nombre croissant d'Etats africains punissent ces pratiques). En outre, les actes commis en Suisse à titre de participation ne sont punissables que si la MGF en question l'est aussi dans le lieu où elle a été perpétrée. Ces actes de participation concernent les co-auteurs d'une excision. Est co-auteur quiconque, intentionnellement et dans une mesure déterminante, concourt avec d'autres auteurs à la décision de commettre une infraction, à sa préparation ou son exécution. Ce serait par exemple le cas de parents qui organisent le voyage de leur fille en vue d'une excision. Le Code pénal fait la différence entre l'instigation (art. 24) et la complicité (art. 25). Se rend coupable

d'instigation toute personne qui a intentionnellement décidé autrui à commettre un crime ou un délit: dans notre exemple, cette condition serait remplie si les parents de la jeune fille chargeaient une tierce personne de procéder à l'intervention. La complicité concerne quiconque prête intentionnellement assistance à l'auteur pour perpétrer un crime ou un délit, par exemple en recherchant une exciseuse, en lui prêtant des locaux ou en lui fournissant des instruments.

La législation suisse lacunaire, à laquelle s'ajoute la méconnaissance qu'ont les personnes concernées de la situation juridique, ne suffit en tout cas pas à éradiquer les MGF dans notre pays: alors que des milliers de femmes sont touchées et qu'un certain nombre de mutilations – difficile à estimer – se pratiquent sur notre territoire, seuls deux jugements ont été rendus, en 2008, qui sanctionnent ces pratiques. Le 11 juin, un tribunal fribourgeois a ainsi reconnu coupable de violation du devoir d'assistance et d'éducation une Somalienne vivant en Suisse. L'auteure a écopé de six mois de prison avec sursis pour avoir exposé sa demi-sœur de 13 ans à l'excision et aux dangers de la guerre civile en Somalie. Et le 26 juin, la Cour suprême du canton de Zurich a condamné à deux ans de prison avec sursis, pour instigation de lésions corporelles graves, les parents d'une fillette excisée sur sol helvétique: l'intervention avait été pratiquée par une exciseuse somalienne venue pour l'occasion.

Améliorer le droit

Dire le scandale des MGF ne doit donc pas servir qu'à le maudire, mais aussi à mieux l'interdire. C'est dans ce but que, le 8 mars 2005, j'ai déposé une **initiative parlementaire au Conseil national (05.404)**, visant à réprimer explicitement les MGF commises (directement ou indirectement) en Suisse et à l'étranger par toute personne se trouvant en Suisse. Trois points saillants dans mon intervention:

1. La mention explicite des MGF, une démarche préconisée par le Conseil de l'Europe et, dans le cas particulier de la Suisse, par deux avis de droits commandés par l'UNICEF, qui soulignent l'importance d'exprimer officiellement la désapprobation publique de ces pratiques inhumaines.

2. La répression de tous les types de mutilation: avec l'abolition des lourdes procédures de différenciation entre les divers types de MGF, les procès seront plus simples et plus rapides, et l'Etat protégera les enfants de manière inconditionnelle en intervenant d'office.

3. Enfin, pour donner à la lutte contre ce fléau une certaine cohérence, mon initiative demande la sanction en Suisse d'actes commis à l'étranger: en clair, le principe de territorialité ne doit pas jouer dans ce domaine.

A l'été 2007, les deux chambres du Parlement ont donné suite à mon initiative. Suite aux travaux de sa sous-commission, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a adopté à l'unanimité, le 13 février 2009, une norme pénale contre les MGF. Ce texte consiste en un nouvel article du Code pénal (122a), dédié spécifiquement aux MGF: il est désormais affirmé que «quiconque procède à l'ablation totale ou partielle des organes génitaux féminins externes ou, de toute autre manière, mutile les organes génitaux féminins sans motif médical, est puni d'une peine privative de liberté de dix ans au plus ou d'une peine pécuniaire de 180 jours amende au moins».

Toutes les mutilations sexuelles féminines sont dorénavant punissables, à l'exception des interventions motivées par une raison médicale. En outre, le projet prévoit que «quiconque se trouve en Suisse, n'est pas extradé et commet la mutilation à l'étranger est punissable». Il précise aussi que, si la personne lésée était majeure au moment des faits et a consenti à subir l'intervention, elle est elle-même punissable: il ne saurait y avoir consentement de la victime ni de ses parents sans motif médical impératif. A noter que les motifs «cosmétiques» sont insuffisants: les piercings et tatouages dans la zone génitale et autres opérations esthétiques du vagin seront désormais interdits aux mineures. Ce texte fait actuellement l'objet d'une pré-consultation. Il reviendra ensuite en commission, où il sera probablement amendé, puis il sera soumis au plénum du Conseil national. Il devra encore être étudié par la commission du Conseil des Etats et approuvé par la chambre des cantons, ce qui se fera, si tout se passe bien, à l'horizon 2010.

Prévenir et guérir

Dire les MGF doit aussi servir à les prévenir: pour la répression, des normes claires et pour la prévention, des moyens supplémentaires! J'ai donc déposé, en parallèle à mon initiative parlementaire, une **motion (05.3235)** chargeant le Conseil fédéral de s'investir davantage dans la lutte contre les MGF. J'ai notamment invité le gouvernement à **mieux informer** et à **mieux former**: à soutenir, en Suisse, des campagnes d'information régulières, ainsi qu'à promouvoir des mesures de formation et d'éducation auprès du public concerné. Le public concerné, ce sont bien sûr les personnes migrantes elles-mêmes, qui souvent ignorent l'illégalité des MGF en Suisse, et dont la capacité à l'autodétermination doit absolument être encouragée. Mais c'est aussi le personnel médical: je me souviens ainsi de ce soignant qui, dans un reportage de l'émission «Temps présent» au début des années 2000, avouait sa perplexité face à la demande d'une dame qui l'avait prié de pratiquer sur sa fille une excision «médicalement correcte et sans douleur»! Les enseignantes et enseignants sont également concernés: à Genève, canton pionnier dans la prévention des MGF, le Service de protection des mineurs de l'Office de la jeunesse peut intervenir auprès des parents et prendre des mesures de protection des jeunes à partir des avis de mise en danger de certaines fillettes, transmis par le milieu scolaire.

Précisons en passant qu'à Genève, une motion contre l'excision a été déposée au Grand Conseil en 2006 et renvoyée au Conseil d'Etat, le chargeant de lutter contre cet «acte inacceptable, assimilable à la torture». En 2007 a d'ailleurs démarré à Genève un projet pilote, coordonné par le Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme et l'Organisation internationale pour les migrations OIM. Le but de ce projet: améliorer la qualité de vie des femmes originaires d'Erythrée, d'Ethiopie, de Somalie et du Soudan en promouvant leur autonomie et en traitant mieux les séquelles de l'excision.

Les fonctionnaires des administrations publiques sont également touché-e-s par les MGF: en particulier, les personnes en charge d'une éventuelle décision de renvoi doivent refuser d'expulser les femmes et les fillettes qui seraient exposées au risque de MGF dans leur pays d'origine. Ceci dit, ce n'est qu'en ren-

forçant les synergies entre ces différentes catégories de professionnel-le-s que la lutte contre les mutilations sexuelles deviendra pleinement efficace.

Le Conseil fédéral, défavorable à la motion – dont il estimait trop onéreux le coût d'environ 600 000 francs – a été désavoué par les deux Conseils, qui l'ont adoptée en 2007. Résultat: le Conseil fédéral est chargé de l'appliquer. A lui de jouer maintenant, et de faire montrer d'une volonté politique claire contre ces mutilations qui, en même temps que le corps des femmes, mutilent l'Etat de droit lui-même!

Amorcer un changement social, ici et ailleurs

Bien sûr, la lutte contre les MGF en Suisse ne serait rien sans l'engagement international et sans l'effort des pays d'origine de ces mutilations. A titre d'exemple, j'ai eu la chance, en 2008, de partir en Gambie dans le cadre de la campagne de l'UNICEF «Stop à l'excision des filles». Le but de ce voyage: observer les programmes mis en place dans ce petit pays voisin du Sénégal, où vivent un demi-million de femmes, dont près de 400 000 sont excisées! Avec, à la clé, l'un des taux les plus élevés de mortalité des mères à l'accouchement. En Gambie et au Sénégal, l'UNICEF soutient les projets de l'ONG Tostan. Cette association a pour objectif d'inciter les communautés villageoises à discuter elles-mêmes des traditions néfastes pour mieux les éradiquer. Elle les informe et les forme en particulier sur les problèmes d'hygiène et de santé. Mais, à l'heure actuelle en Gambie, une jeune femme n'a que peu de chances de survivre sans mari, et le fait d'être excisée est une garantie de pureté exigée pour le mariage: pas facile, donc, de lever le voile sur ce thème, dans un pays où, qui plus est, la sexualité est largement taboue! Tostan a pourtant réussi: grâce à son programme, des centaines de communautés villageoises ont volontairement abandonné l'excision. Au Sénégal, par exemple, le village de Malicounda a renoncé officiellement à l'excision, provoquant un effet boule de neige: ainsi, depuis 1998, 1527 villages ont rejoint le mouvement, soit 30 pour cent de la population sénégalaise pratiquant l'excision. Ce succès inédit de l'approche participative le montre: une convention sociale comme l'excision ne peut être abandonnée que par ses membres, de façon consciente et réfléchie. Le socio-

logue Gerry Mackie parle d'un «changement social profond et collectif des communautés villageoises», dont fait partie la reconversion des exciseuses.

En Suisse aussi, la collaboration avec les communautés migrantes apparaît déterminante. Dans notre pays comme ailleurs, on le voit, le tabou de l'excision et des autres MGF est, peu à peu, en train de tomber: le mur du silence se fissure, celui de la honte aussi. Et tant mieux, car il est plus que temps: comme l'écrit Benoîte Groult – encore elle! – dans son livre «Ainsi soit-elle»: «il a fallu cent ans pour effacer les discriminations les plus criantes entre les hommes et les femmes, mais qu'attend-on pour abroger celles qui restent?» Dire les mutilations inhumaines faites aux femmes permettra, je l'espère, de bannir ce fléau indigne d'une société moderne et développée. Et nous entendrons enfin le cri des femmes mutilées, pour qui dire signifiera peut-être aussi ... guérir.¹

Note

1 Notons à ce propos qu'il existe une technique chirurgicale permettant de réparer les dégâts occasionnés par les MGF et d'envisager la réversibilité de certaines séquelles physiques.

Maria Roth-Bernasconi est juriste, conseillère nationale et co-présidente des femmes socialistes suisses.

Beherzt und unerschrocken. Wie Judith Stamm den Frauen den Weg ebnete

Auszug aus der journalistischen Biografie von Nathalie Zeindler

In «Beherzt und unerschrocken» berichtet die profilierte Frauenpolitikerin Judith Stamm von ihren politischen Sternstunden und Tiefschlägen, von Ängsten, Sehnsüchten, unerbittlichen Kämpfen und Zukunftsträumen. Judith Stamm politisierte für die CVP von 1983 bis 1999 im Nationalrat, 1986 kandidierte sie für den Bundesrat – als Zeichen für die Frauen, neben den von der Fraktion offiziell vorgeschlagenen Männern. Von 1989 bis 1996 war sie Präsidentin der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF und später Präsidentin der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft SGG.

Schon als Mädchen war Judith kritisch und direkt und verfolgte stetig ihr gesetztes Ziel Menschen zu helfen. Nach ihrem Jusstudium bewarb sich Judith Stamm als Polizeiassistentin bei der Kantonspolizei Luzern und wurde dadurch zur ersten weiblichen Kriminalbeamtin unter lauter männlichen Kollegen. Sie erreichte als erste Frau den Offiziersrang und stieg ebenfalls zur Chefin der Kommandoabteilung auf.

Neben einer biografischen Notiz enthält die anregende journalistische Biographie ein grosses Interview mit Judith Stamm, eine Chronologie sowie Gespräche mit jungen Parlamentarierinnen und einen Bildteil.

In der Rubrik «Passagen» finden Sie Leseproben aus literarischen oder biografischen Texten, die wir empfehlen. Wir setzen damit bewusst einen Kontrapunkt zu den Fachtexten, die den Schwerpunkt unserer Zeitschrift bilden. Viel Vergnügen bei der Lektüre!

Die Redaktion

Die Politikerin

Judith Stamms politische Karriere begann 1971, als sie der CVP beitrug. Sie stammte zwar nicht aus einem politisierenden Elternhaus, und vor der Einführung des Frauenstimmrechts im selben Jahr hatte sie sich parteipolitisch nicht engagiert, doch das Bedürfnis, aktiv gegen ungelöste Probleme vorzugehen, war schon immer vorhanden gewesen. «Ich bin zu dem Zeitpunkt in die kantonale Partei eingetreten, als die Konservative Volkspartei und die Christlich-sozialen zur CVP fusionierten. Das hat mir sehr imponiert, denn da war eine dynamische Gruppierung, die es verstanden hatte, Gegensätze zu überbrücken, und die erkannte, dass der Konsens aller Volksschichten vonnöten ist.» Und weiter: «Ich bin ein leidenschaftlicher Mensch, und die Politik war sozusagen der richtige Haken, an dem ich dieses innere Feuer aufhängen konnte.» Judith Stamm wurde angefragt, ob sie für den Grossen Rat im Kanton Luzern kandidieren wolle. Da sie sich als Juristin mit der Gesetzgebung gut auskannte, war dieser Schritt nahe liegend. Das Abenteuer Politik liess sie fortan nicht mehr los.

Hatte ihre Mutter, Sophie Stamm, schon mit 21 Jahren in einem Laientheater die Königin Elisabeth in Friedrich Schillers *Maria Stuart* gespielt, so betrat Tochter Judith nun mit inzwischen 37 Jahren die politische Bühne. Die Maxime lautete damals: «Das Volk will keine Emanzen, sondern unbeschriebene Blätter.» Das politische Amt interessierte sie nun erst recht.

Als Frau der ersten Stunde zog Judith Stamm gemeinsam mit ihrer Parteikollegin Josi J. Meier, der späteren Ständerätin, in den Grossen Rat des Kantons Luzern ein und erreichte das beste Wahlergebnis. Sie beschäftigte sich mit Rechts- und Prozessfragen und setzte sich mit dem Drogenproblem auseinander, das sich in der Schweiz immer mehr bemerkbar machte. Im Grossen Rat lernte sie, wie wichtig die regionale Herkunft bei einer Wahl sein kann, und auch der Parteienproporz spielte bei der Besetzung von Ämtern eine zentrale Rolle. Solange kein schwer wiegender Einwand vorlag, wurden die Vorgeschlagenen grundsätzlich vom Grossen Rat gewählt.

Trotz ihres zunehmenden Engagements auf eidgenössischer Ebene, beispielsweise ihrer Mitgliedschaft in der Betäubungsmittelkommission sowie in der Kommission für die Revision des Strafrechts, liess Judith Stamm die regionale und lokale Ebene nie ausser Acht. Das zeigte sich auch darin, dass sie überparteiliche Treffen von Grossrätinnen mitorganisierte. Judith Stamm verfolgte nie einfach eine bestimmte Strategie, sondern versuchte vielmehr, authentisch zu sein, und wenn sie von einer Sache überzeugt war, dann setzte sie sich ohne Rücksicht auf Verluste dafür ein. «Sie hat aus ihrem Herzen nie eine Mördergrube gemacht», sagt Alt-CVP-Bundesrat Arnold Koller mit einem Augenzwinkern.

Unbequem und kämpferisch

Die Inhalte, die Judith Stamm vor allem später im Nationalrat vertrat, gefielen bei weitem nicht allen Bürgerinnen und Bürgern, aber sie wussten immer, woran sie bei ihr waren. «Ich habe erfahren, dass meine Meinungen offenbar einen provozierenden Charakter haben. Aber das ist keine Masche. Ich habe beispielsweise schon früher gesagt, Krieg sei kein Naturereignis und man müsse Verständnis für die Dienstverweigerer haben.»



Judith Stamm war in mancherlei Hinsicht zu fortschrittlich und in den Augen einzelner konservativer CVP-Politiker zu links, weil sie in ihrer Laufbahn viele soziale Postulate aufnahm und während ihrer Tätigkeit bei der Polizei sowie ab 1980 auch als Jugendanwältin immer mit verschiedenen Standpunkten konfrontiert wurde. Ihr Engagement für die Frauen gewann an Bedeutung. Sie beschäftigte sich mit ihrem eigenen «Kind», der Arbeitsgruppe Politik, die Persönlichkeiten wie Gret Haller, Christiane Langenberger oder die deutsche Bundestagsabgeordnete Hildegard Hamm-Brücher als Rednerinnen einlud. Die Solidarität unter Frauen war nicht bloss eine bedeutungslose Floskel, sie wurde aktiv gelebt. Das zeigte sich besonders während des Wahlkampfes von Nationalrätin Josi J. Meier im Jahre 1979, als diese an allen Veranstaltungen stets von einem «Charre voller Wyber» begleitet wurde. Auch Judith Stamm konnte im Rahmen ihrer Kandidatur als Nationalrätin 1983 auf die Hilfe zahlreicher Kolleginnen und Freundinnen zurückgreifen.

Trotzdem glaubte damals niemand so recht an einen Wahlsieg – auch Judith Stamm nicht. Und dann schaffte sie es doch. Noch während der Vereidigung spürte sie, wie sich eine schwere Last auf ihren Schultern bemerkbar machte. Nun war sie als nationale Politikerin verantwortlich für das, was sie zu erreichen versuchte, und auch für das, was sie nicht anstrebte. Was wohl ihr Vater dazu gesagt hätte? Dieser konnte Judith Stammans politische Karriere nicht mehr mitverfolgen. Er war bereits 1967 gestorben. Kurz bevor er für immer einschlief, sagte er zu Mutter und Tochter: «Tschau zäme» – ein Bild, das Judith Stamm nie vergessen kann. Offenbar wusste der Vater um die kämpferische Natur seiner Tochter und dass er die beiden getrost sich selbst überlassen konnte.

«Gemeinsam sind wir stark»

Journalist Alois Hartmann: «Judith Stamm gehört wie Josi J. Meier zur ersten Generation von Frauen, die das Stimmrecht erhielten. Sie trugen den sogenannten politischen Bazillus in sich und waren es gewohnt, Probleme anzugehen und Schwierigkeiten zu begegnen. Dadurch wurden sie eine Art Vorbild für ihre Nachfolgerinnen.»

«Frauensolidarität ist ein Reizwort geworden», sagte Judith Stamm im Jahre 1990. «Sie gleicht dem Spielball, mit dem wir uns in meiner Jugend tummelten. Da konnte es passieren, dass eine Naht platzte, die Luft entwich und der Ball von einem Ort zum andern rollte. Aber er wurde auch wieder gerettet. Gras und Schmutz wurden abgewischt. Zwar sah er etwas mitgenommen aus, doch das Spiel konnte weitergehen. Viele Frauen in der Schweiz sind in allen Bereichen des öffentlichen Lebens immer noch als Pionierinnen anzusehen. In der Politik, in der Wirtschaft und in der Wissenschaft. Aber gleichzeitig schlugen die Frauen gleichsam Stufen und öffnen Pfade. Manche vergessen, dass all die Möglichkeiten, die den Frauen heute ausserhalb der traditionellen Aufgaben in der Gesellschaft offenstehen, von Vorreiterinnen erkämpft werden mussten.» Judith Stamm liebte es, innerhalb ihrer Partei Gegensätze auszudiskutieren und Lösungsansätze zu präsentieren. «Ich bin sehr konsensorientiert. Allerdings sagt man mir immer wieder, ich würde die anderen überfahren, aber eigentlich möchte ich sie vielmehr überzeugen.»

Das Nationalratsmandat stellte Judith Stamm vor neue Herausforderungen. Die bereits amtierende Nationalrätin Josi J. Meier schaffte den Sprung in den Ständerat. Das Volk musste sich an die Frauen gewöhnen, die plötzlich einen Teil der politischen Macht übernahmen. Einige männliche Politiker schienen sich dadurch ein wenig überfordert zu fühlen, besonders auch in jenem Augenblick, als sich Judith Stamm für eine neue strafrechtliche Regelung des Schwangerschaftsabbruchs (Fristenlösung) aussprach – dies allerdings, ohne die damit verbundenen Probleme zu verharmlosen. Bei der Fristenlösung habe das noch ungeborene Kind keinen Anwalt, so Judith Stamm. Aber wer diesem Argument entscheidende Bedeutung beimesse, müsse auch bereit sein, für das geborene Kind lebenslange Hilfe und Unterstützung anzubieten. Wenn Frauen später Probleme hätten, sei oft niemand mehr da, der Kind und Mutter unterstützen wolle. Als Jugendanwältin wurde Judith Stamm immer wieder mit dieser Problematik konfrontiert. In ihrer politischen Haltung hatte sie das Bild von verantwortungsvollen Frauen vor Augen, die über Empfängnisverhütung genau Bescheid wussten und sich diese schwierige Entscheidung nicht leicht machten.

Im Kreuzfeuer der Kritik

Aus kirchlichen Kreisen wurde harsche Kritik laut, und im katholischen Luzern wurde Judith Stamm ins Visier genommen. Dass sie so heftig bekämpft werden würde, war in ihren Augen nicht voraussehbar gewesen. «Im Rahmen meines ersten Wahlkampfes schickten mir meine Gegner in jedes Dorf eine Art Aufpasser hinterher.» Judith Stammans inzwischen 81-jährige Mutter meinte damals mit betrübter Stimme: «Wenn ich ihnen nur sagen könnte, dass du es recht meinst.»

Nach erfolgter Wahl akzeptierten die Fraktionskolleginnen und -kollegen jedoch Judith Stammans Haltung. Zwar stimmte sie nicht gegen die Initiative «Recht auf Leben», die 1984 im Parlament zur Debatte stand und in der Bundesverfassung die Fristenlösung verhindern wollte, sondern sie enthielt sich im Plenum des Nationalrats der Stimme. Wäre ein knapper Ausgang der Abstimmung zu erwarten gewesen, hätte sie sich womöglich anders entschieden und klar Nein stimmen müssen. Aber schon im Wahlkampf 1983 hatte sie das Thema Schwangerschaftsabbruch verfolgt. Gewisse Kreise wollten sie mit provozierenden Fragen verunsichern, doch für Judith Stamm war es ein erfreuliches Erlebnis, wie die Leute ihr zuhörten, auch wenn sie mit ihr keineswegs einverstanden waren.

Alt-Bundesrat Arnold Koller erinnert sich noch gut an diese Zeit: «Ich war damals CVP-Fraktionschef und in dieser Frage anderer Meinung als Judith Stamm. Sie war eigentlich die erste Frau, die unseren Standpunkt dezidiert hinterfragte, und das war wohl für viele altgediente CVP-Parlamentarier ein Schock und eine echte Herausforderung. Ich musste versuchen, die verschiedenen Meinungen wieder zusammenzubringen. Es war insofern bedrückend für mich, weil die Einheit der Fraktion in dieser zentralen Frage ins Wanken geriet.» Arnold Koller fügt an: «Ich denke, die CVP hätte früher mit eigenen, verbindlichen Aussagen nach aussen treten sollen. Leider sah es immer so aus, als bilde die Partei das Zünglein an der Waage, einmal links, einmal rechts. Man hat versucht, diese Schwäche organisatorisch zu überbrücken, aber das war alles andere als einfach.»

Innerhalb der Partei bewegte sich Judith Stamm laut Arnold Koller eher links der Mitte. Sie sei stets hartnäckig und vielleicht etwas weniger diplomatisch gewesen als die gläubige Josi J. Meier. «Josi war mir immer ein Vorbild, was das gründliche Erarbeiten politischer Dossiers angeht, aber auch ihr Engagement für die Schwachen in unserer Gesellschaft und ihr Bestreben nach Ausgleich haben mich immer sehr beeindruckt», sagt Judith Stamm über ihre Kollegin.

«Politikerinnen und Politiker müssen ein Stück weit eigenwillig sein, sonst treten sie niemals in den Vordergrund. Sie müssen den Mut haben, Unpopuläres zu äussern und die damit verbundenen Konsequenzen auszuhalten. Leider finden die Parlamentarierinnen und Parlamentarier heute nur noch wenig Zeit für wichtige Diskussionen. Vielmehr hetzen sie von einer Sitzung zur nächsten», meint Alois Hartmann. Judith Stamm hat das Parlament immer mit einem Bahnhof verglichen, in dem die Züge ein- und ausfahren. Man müsse sich vorstellen, dass die Geschäfte eine weite Reise zurücklegen. Und da ist es natürlich von zentraler Bedeutung, dabei zu sein, wenn die Züge zusammengestellt werden.

Judith Stamm engagierte sich als Nationalrätin auch in der Rechts- und in der Staatspolitischen Kommission, bevor sie zur Aussenpolitik wechselte. Das Privatleben rückte immer mehr in den Hintergrund. Die knapp bemessene Freizeit verbrachte sie oft mit dem fast dreissig Jahre älteren Karl J. Deissler, einem Arzt und internationalen Fachmann für Drogenhilfe, den sie in den Siebzigerjahren kennengelernt hatte. Damals brachte der gebürtige Deutsche aus den USA ein umfassendes Wissen nach Europa mit. Dies geschah in einer Zeit, in der das Drogenproblem in der Schweiz und in Deutschland erst allmählich von der Fachöffentlichkeit wahrgenommen wurde. Karl Deissler förderte Judith Stamm und beeindruckte sie mit seiner gewinnenden und unkomplizierten Art. «Ich hatte vorher wohl eher schwächere Männer angezogen, und endlich war da einer, mit dem ich mich aktiv auseinandersetzen und über aktuelle Themen diskutieren konnte.»

Der Kontakt mit dem deutschen Arzt kam über einen Vortrag zustande, den Judith Stamm unter dem Titel «Paragrafen gegen Drogen – Macht und Ohn-

macht des Gesetzes» hielt. Daraufhin rief Karl Deissler sie an und verabredete sich mit ihr. «Karl war eine Art Mentor. Ich las ihm alle meine Kolumnen vor und führte viele anregende Gespräche mit ihm. Er sagte über sich: «Ich war schon immer ein Feminist.» Ein damals führender Psychiater konfrontierte Judith Stamm eines Tages mit folgendem Satz: «Über Sie lacht mittlerweile die ganze Stadt, weil man Sie oft mit dem wesentlich älteren Karl J. Deissler sieht. Es heisst: «Die sucht doch nur ihren Vater.» Zuerst verschlug es der Politikerin regelrecht die Sprache, aber dann erwiderte sie darauf ziemlich gelassen: «Ja und? Gut, dass Sie mir das mitgeteilt haben.»

An ihrer Beziehung zu Karl Deissler änderte sich bis zu dessen Tod im Jahre 1998 nichts. Judith Stamm fühlte sich von ihm verstanden und akzeptiert. Der Wahlschweizer, der sich seinerzeit an der berühmten Mayo-Klinik in den USA zum Kinderarzt hatte ausbilden lassen, scheute sich aber auch nicht, sie mit unbequemen Aussagen über sie selbst zu konfrontieren. Bei aller Verletztheit überwog für Judith Stamm aber immer die Neugier, wohin eine Auseinandersetzung mit ihm noch führen würde. In politischen Fragen hingegen hielt sich Karl Deissler stets zurück. Auch in jenem Moment, als Judith Stamm für den Bundesrat kandidierte.

Die Symbolkandidatur

1986 spaltete sie einmal mehr das Land. Es war die Wut, die sie seinerzeit angetrieben hatte, die Wut darüber, dass die CVP-Fraktion nicht einmal daran gedacht hatte, als Nachfolgerin der scheidenden Bundesräte Kurt Furgler und Alphons Egli auch eine Frau in Betracht zu ziehen. Stattdessen gehörten Arnold Koller und Flavio Cotti von Anfang an zu den gesetzten Kandidaten. Schon die offizielle SP-Bundesratskandidatin Lilian Uchtenhagen hatte 1983 Otto Stich den Vortritt lassen müssen. Judith Stamm: «Die gelegentliche Bemerkung, sie sei zu emotional, wirkte wie eine billige Ausrede. Rückblickend glaube ich jedoch, der tiefere Grund lag darin, dass die Bürgerlichen den Sozialdemokraten keine erste Bundesrätin gönnten.»

Die CVP stand nun vor einer Doppelvakanz. Judith Stamms Engagement störte. Viele bewunderten ihren Mut, andere empfanden ihr Vorgehen als arrogant.

Sie bewegte sich buchstäblich auf einem hohen Seil, das andere Ende immer im Visier, aber da waren eben auch die spürbar wackeligen Beine und das kritische Publikum in der politischen Manege. «Viele Leute prognostizierten mir, ich würde bei den nächsten Wahlen nicht mehr wiedergewählt werden», erzählt Judith Stamm. Zwar verspürte sie ein mulmiges Gefühl in der Magengegend, aber zu ihrer eigenen Überraschung erntete sie innerhalb und ausserhalb der Fraktion einen Zuwachs an Respekt und Anerkennung. An der Notwendigkeit ihrer Kandidatur hatte sie nie gezweifelt, obwohl sie sich nur geringe Chancen ausmalen konnte.

Die Zürcher Alt-Nationalrätin Lili Nabholz (FDP) fragte sich damals: Weshalb verheizt sich diese gute Frau? Bei den folgenden Bundesratswahlen würde sie nicht mehr im Gespräch sein. Dennoch habe die CVP-Nationalrätin einen bleibenden Eindruck hinterlassen, einen Schritt zugunsten der Frauen gewagt und ein Zeichen gesetzt. Damals gingen Judith Stamm immer wieder die Worte des deutsch-baltischen Schriftstellers Werner Bergengruen durch den Kopf: «Und immerdar enthüllt das Ende sich als strahlender Beginn.»

An den Tag der Bundesratswahl am 10. Dezember 1986 denkt die Politikerin auch heute noch zurück: Sie spürte damals die Blicke, die auf ihr ruhten. Die Wahlzettel wurden ausgeteilt. Judith Stamm erhielt 49 Stimmen, und als morgens um zehn Uhr ihre Konkurrenten Arnold Koller und Flavio Cotti im ersten Wahlgang mit 180 respektive 163 Stimmen als strahlende Sieger hervorgingen, schüttelte der damalige CVP-Fraktionschef Paul Zbinden Judith Stamm die Hand mit den Worten: «Nicht wahr, jetzt ist alles vorbei.» Judith Stamm gratulierte ihren Parteikollegen und erhielt Blumensträuße.

Am selben Nachmittag nahm sie am Fraktionessen teil, und schon zu diesem Zeitpunkt war von ihrer dissidenten Kandidatur keine Rede mehr, so als wäre sie vom Winde verweht worden. Die beiden frisch gewählten Bundesräte wurden gefeiert, und Judith Stamm sass etwas abseits am Ende des festlich gedeckten Tisches. Die kommunikative Nationalrätin wurde plötzlich still. Doch es lag nicht an der inneren Leere, dem Stich im Herzen oder der Betrübnis über das Scheitern. Inseheim wünschte sie sich,

der Fraktionschef würde zumindest noch einen humorvollen Spruch in Bezug auf ihre Kandidatur in seine Ansprache integrieren, doch nichts geschah. Etwas später konnte sie seine Entscheidung nachvollziehen, denn manche Parlamentarier waren offenbar noch immer aufgebracht, und er wollte weitere Misstöne vermeiden.

Und so freute sich Judith Stamm darüber, dass ihre Gegenkandidaten ihr mit Wohlwollen begegneten, ihr nichts nachtrugen und ihre politische Motivation von Anfang an verstehen konnten. Arnold Koller: «Ich war zuvor Fraktionschef, und Flavio Cotti war Parteipräsident, das sind klassische Sprungbretter für eine Bundesratskarriere. Es wäre seinerzeit eine politische Sensation gewesen, wenn sich Judith Stamm hätte durchsetzen können. Hinzu kam, dass sie auch kein exekutives Amt innehatte. Aber sie konnte letzten Endes einen Stein ins Rollen bringen und anderen Frauen Mut zusprechen. Sie hat sich immer couragiert eingesetzt und ihre Ziele auf eigenständige und prononcierte Art verfolgt», stellt der Appenzeller Alt-Bundesrat fest. Und er erinnert sich, wie ihm Judith Stamm immer wieder aus seiner politischen Einsamkeit herausgeholfen hat. «Als Bundesrat läuft man Gefahr, sich zu sehr zu isolieren, und deshalb habe ich es besonders geschätzt, als Judith Stamm mich fragte, ob sie hin und wieder ein Mittagessen gemeinsam mit einigen Kollegen organisieren solle.» Die Politikerin handelte immer unabhängig und spontan.

Genau diese Eigenschaften teilte sie mit Alt-Nationalrätin Lili Nabholz. «Vielleicht hat das auch mit unserem juristischen Hintergrund zu tun. Sowohl Judith als auch ich waren es gewohnt, analytisch zu denken und gewisse Fragen unabhängig von emotionalen Befindlichkeiten einzuordnen. Irgendwann gab es auch keine sachlichen Gründe mehr, den Frauen das Stimmrecht abzusprechen und ihnen dieselben Rechte innerhalb einer Ehe streitig zu machen. Diese und andere wichtige Aspekte mussten vorerst im rechtlichen Sinne aus der Welt geschafft werden.» Und nicht zuletzt setzten sich beide Politikerinnen für die Schwächeren in der Gesellschaft ein. Lili Nabholz war nach ihrem Jura-Studium in der Rechtsberatung einer Frauenorganisation tätig und wurde mit diversen Lebensentwürfen konfrontiert,

während sich Judith Stamm als Jugendanwältin um junge Straftäterinnen und Straftäter kümmerte und für diese die bestmögliche Lösung suchte. «Nach wie vor müssen Frauen weiterkämpfen, vor allem, was die Lohndifferenzen zwischen den Geschlechtern angeht. Nach wie vor sind Unterschiede im zweistelligen Prozentbereich zu verzeichnen, und leider ist es so, dass die Diskrepanz trotz wachsender Ausbildung der Frauen weiterhin vorhanden ist und erleichternde Arbeitsmodelle und anständiges Jobsharing nicht zum Alltag gehören», bemerken sowohl Judith Stamm als auch Lili Nabholz.

Nicht umsonst hatte sich Josi J. Meier im Rahmen der Frauensession 1991 mit folgenden Worten geäußert: «Erst heute begreife ich jene Männer, die mir am Anfang meiner Karriere sagten, die Frau gehöre ins Haus. Recht hatten sie. Die Frauen gehören ins Gemeindehaus, ins Rathaus, ins Bundeshaus.» Josi J. Meier war für Judith Stamm und alle anderen Frauen in der Schweiz von prägender Bedeutung, da sie sich früh für Gleichberechtigung und das Frauenstimmrecht einsetzte.

Die erste Ständeratspräsidentin der Schweiz starb am 4. November 2006 im Alter von achtzig Jahren nach längerer Krankheit. Den Beerdigungsgottesdienst in der Luzerner Hofkirche gestaltete Judith Stamm gemäss dem Wunsch ihrer verstorbenen Parteikollegin mit, ganz nach dem Motto: «A minere Beerdigung muess no öppis goh.» Über die Weihnachtstage floh Judith Stamm dann nach Berlin, um nicht schmerzhaften Erinnerungen nachhängen zu müssen. In den letzten Jahren hatten die beiden Frauen den Weihnachtsabend immer gemeinsam verbracht.

[...]

Die Wegbereiterin

Heute freut sie sich, dass immer mehr Politikerinnen den Weg ins Bundeshaus finden und die CVP mittlerweile wieder mit Doris Leuthard im Bundesrat vertreten ist. Aber sie sagt auch bestimmt: «Frauen müssen vor einer Wahl länger aufgebaut werden, und die Parteien müssen früher mit ihnen in Kontakt treten und sie auf eine Kandidatur hin begleiten. Und nicht zuletzt müssen die Frauen ihr Interesse tatsächlich bekunden und

an sich selbst glauben. Kandidatinnen können zudem nicht aus dem Boden gestampft werden, denn die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sprechen eben doch eher für die Männer.» Als Ausnahme gelten laut Judith Stamm die Kandidaturen der Appenzellerin Ruth Metzler-Arnold und der St. Gallerin Rita Roos, die von den CVP-Frauen Schweiz von langer Hand vorbereitet wurden. Den Frauen gelang es, die Fraktion dazu zu bringen, im ersten Wahlgang nur Kandidatinnen und in der zweiten Runde nur Kandidaten vorzuschlagen. So wurde schliesslich Ruth Metzler-Arnold 1999 in den Bundesrat gewählt.

Wie sagte Judith Stamm doch einst: «Solange wir über jede erste oder zweite Frau, die sich neu in einem Gremium einen Platz erobert, in Begeisterungstürme ausbrechen, wird auch der fabelhaft funktionierende Minderheitenschutz für die Männer nicht Schaden nehmen.» Genau wie die Vielfalt der Sichtweisen und Interessen der Männer solle auch die Vielfalt der Sichtweisen und Interessen der Frauen eingebracht werden. «Die Forderung, nicht mehr Männerbünde allein sollten in Zukunft über die öffentlichen Belange verfügen können, hat den Männern viel abverlangt. Sie teilen nun Verantwortung und Macht, verlassen die bekannte, berechenbare Gemeinschaft und wagen sich auf das Glatt-eis der Kooperation.» Und weiter sagt die Alt-Nationalrätin: «Viele junge Frauen und Männer trauen sich oft nicht, einer Partei beizutreten, weil sie glauben, ihre Seele verkaufen zu müssen. Eine Partei ist jedoch keine Weltanschauung. Man muss sich nicht hundertprozentig mit ihr identifizieren, sondern sich lediglich innerhalb ihres Rahmens bewegen können. Ich empfand das (C) im Parteinamen immer als einen Stachel im Fleisch, der uns darauf hinwies, dass es noch übergeordnete Werte gab, die wir aber in der Tagespolitik oft nicht berücksichtigen konnten – so dachten wir zumindest.»

Die Ethik spielte immer eine wichtige Rolle in Judith Stamms politischem Wirken. Pius Segmüller, ehemaliger Kommandant der päpstlichen Schweizergarde, sagt: «Bei einzelnen Fragen zeigte sich, dass sich Judith Stamm in einer Minderheitenposition bewegte, die später durchaus mehrheitsfähig wurde.»

Weibliche Beharrlichkeit bewirkt nicht immer nur eitel Sonnenschein, weshalb die Alt-Nationalrätin unverblümt sagt: «Frauen, ihr macht euch mit eurer Zielstrebigkeit unbeliebt, und die Luft wird in höheren Lagen dünner.» In diversen Bereichen gab es sie schon immer, diese mutigen Frauen: zum Beispiel die Schweizer Schauspielerin Elsie Attenhofer, die in sogenannte Männerbastionen einbrach und bereits 1931 hinter dem Rücken ihrer Eltern als eine der ersten Schweizerinnen den Pilotenschein erwarb. «Dieses und viele andere Beispiele zeigen, dass Unmögliches möglich werden kann, aber irgendwann kommt auch die Zeit, in der man nicht mehr an vorderster Front mitkämpfen mag.»

Aus: Nathalie Zeindler: *Beherzt und unerschrocken. Wie Judith Stamm den Frauen den Weg ebnete. Journalistische Biographie. Mit Porträts von Sabina Bobst.* © Xanthippe Verlag, Zürich 2008. S. 22–34, 39–41. Wir danken dem Verlag für die Abdruckgenehmigung.

Der Kampf um gleiche Rechte

Le combat pour les droits égaux

Abdruck des Geleitworts von Ruth Dreifuss aus dem Sammelband des Schweizerischen Verbandes für Frauenrechte

Reproduction de la préface de Ruth Dreifuss au recueil de textes publié par l'Association suisse pour les droits de la femme

Vous trouverez sous la rubrique «Passages» des extraits d'ouvrages dont nous vous recommandons la lecture. Nous vous souhaitons beaucoup de plaisir!

La rédaction

In der Rubrik «Passagen» finden Sie Leseproben aus Büchern, die wir empfehlen. Viel Vergnügen bei der Lektüre!

Die Redaktion

L'Association suisse pour les droits de la femme publie un nouveau recueil de textes dans lequel est notamment posée la question suivante: Comment se fait-il qu'en Suisse, pendant près d'un siècle, les femmes aient eu accès aux études de droit ou de médecine mais pas aux urnes? Cet ouvrage collectif jette une nouvelle lumière sur l'histoire du droit de vote et d'éligibilité féminin dans notre pays et retrace les luttes particulièrement longues des femmes dans un pays où les structures politiques et juridiques complexes ne peuvent être modifiées que très lentement. Plus de trente spécialistes de l'histoire des femmes décrivent dans leur langue maternelle, c'est-à-dire en allemand, français ou italien, des aspects et des épisodes de ce combat. Quelques biographies succinctes de personnalités importantes ayant contribué au développement d'une véritable démocratie complètent le recueil.

Ruth Dreifuss, en qualité d'ancienne conseillère fédérale, rappelle dans sa préface l'«ardente patience» avec laquelle les femmes ont persévéré sur le long chemin vers l'égalité entre les sexes, et dont il faudra faire preuve encore jusqu'à ce que le but soit enfin atteint.

Une ardente patience

Préface à l'ouvrage «Der Kampf um gleiche Rechte – Le combat pour les droits égaux»

Cent ans d'engagement pour faire reconnaître l'égalité des droits entre femmes et hommes, pour progresser sur la voie de l'égalité des chances. Voilà ce dont parle ce livre, en reconnaissance pour les cinq générations successives qui y ont voué leur vie, leur travail et leurs loisirs. S'il fallait aujourd'hui encore apporter une preuve de l'autonomie des femmes, de leur capacité à contribuer de façon créative et bénéfique à la vie de la cité, de leur intelligence politique, l'histoire contée dans ce livre se terminerai par un C.Q.F.D. triomphant.

Cent ans! Ce laps de temps ne peut paraître que démesuré à celles et ceux pour qui l'égalité entre femmes et hommes est, aujourd'hui, une évidence. Il est d'autant plus nécessaire de montrer combien d'obstacles ont dû être franchis, des préjugés nichés jusque dans la sphère intime aux contraintes de la vie quotidienne. Car ce livre est le récit d'une transformation sociale radicale. Il s'agit d'une véritable révolution, mondiale et locale, la plus profonde et la plus réussie peut-être du XXe siècle. Elle s'est jouée sur tous les terrains de la vie en

Der Schweizerische Verband für Frauenrechte legt einen neuen Sammelband vor, der unter anderem fragt: Wie kommt es, dass die Frauen in der Schweiz Jura oder Medizin studieren konnten, fast ein Jahrhundert, bevor sie Zugang zu den Wahlurnen hatten? Das Gemeinschaftswerk bringt neues Licht in die Geschichte des Frauenstimmrechts in der Schweiz und zeichnet die besonders langen Kämpfe nach in einem Land, wo sich die komplexen politischen und rechtlichen Strukturen nur sehr langsam verändern lassen. Über dreissig Fachleute für Frauengeschichte beschreiben in ihrer jeweiligen Muttersprache, d.h. auf Deutsch, Französisch oder Italienisch, Aspekte und Episoden dieses langen Kampfes. Einige Kurzbiographien bedeutender Persönlichkeiten, die zur Entwicklung einer wirklichen Demokratie beigetragen haben, runden den Band ab.

Alt Bundesrätin Ruth Dreifuss ruft im Geleitwort zum Buch in Erinnerung, mit welcher «brennender Geduld» der lange Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann gegangen wurde und noch immer zu gehen ist.

Mit brennender Geduld

Geleitwort zu «Der Kampf um gleiche Rechte – Le combat pour les droits égaux»

Ein Jahrhundert Einsatz brauchte es, um Frauen und Männern die gleichen Rechte zuzuerkennen und auf dem Weg der Chancengleichheit voranzuschreiten. Davon spricht dieses Buch in Anerkennung der fünf aufeinanderfolgenden Generationen, die ihr Leben, ihre Arbeit und ihre Freizeit dafür eingesetzt haben. Müsste heute der Beweis für die Selbstständigkeit der Frauen und ihre Fähigkeit, das Leben der staatlichen Gemeinschaft kreativ zu fördern, noch erbracht werden, würde die Geschichte, die in diesem Buch erzählt wird, mit einem triumphierenden «Was zu beweisen war» schliessen.

Hundert Jahre! Diese Zeitspanne muss all denen überrissen erscheinen, die heute die Gleichheit zwischen Mann und Frau als eine Selbstverständlichkeit betrachten. Umso nötiger ist es deshalb zu zeigen, wie viele Hindernisse es zu überwinden galt, von den verborgenen Vorurteilen in der Intimsphäre bis zu den Sachzwängen des Alltags. Dieses Buch berichtet nämlich über einen radikalen gesellschaftlichen Umbruch. Es

commun, car ils se verrouillaient les uns les autres et il fallait lutter sur chacun d'entre eux: le droit, le travail, l'éducation, la famille, la procréation, la politique, la culture, la religion, et j'en passe. Elle a modifié l'image que l'on se faisait des femmes, l'image qu'elles se faisaient d'elles-mêmes et qu'elles transmettaient à leurs enfants. Elle a abouti à mettre hors la loi les discriminations imposées à la moitié de la société et à lui donner des instruments pour continuer la lutte contre les discriminations de fait.

C'est une révolution pacifique, mais elle n'a pas été dénuée de conflits, de souffrances, de sacrifices; il suffit de penser au gâchis de tant de talents qui n'ont pu s'épanouir parce que les ambitions cachées ou avouées n'étaient pas encouragées, voire même se heurtaient à des interdits; il suffit aussi de revoir les portraits des suffragettes brossés par leurs adversaires pour se rendre compte qu'il y avait un prix à payer pour qui militait en faveur des droits de la femme.

Rien n'est plus contraire à la résignation que l'ardente patience des femmes. Elle est faite de colère et d'espoir, de la rage de convaincre et de la volonté de subvertir les mécanismes générateurs d'inégalités. Cette patience est surtout faite de ténacité, chaque génération reprenant de la précédente les tâches qui restaient à accomplir. Nous sommes aujourd'hui les bénéficiaires de cette ardente patience, qui a permis de faire progresser tant la démocratie que l'égalité des femmes et des hommes. Mais nous en sommes aussi les héritières: la même ardeur, la même patience doivent nous habiter, car ni la démocratie, ni l'égalité ne sont encore réellement abouties.

«Ce n'est qu'au prix d'une ardente patience que nous pourrions conquérir la cité splendide qui donnera la lumière, la justice et la dignité à tous les hommes.» Rimbaud récitait ce poème exactement cent ans avant que les femmes suisses n'accèdent aux droits civiques. Aujourd'hui, la «cité splendide» ne peut plus se concevoir sans que les hommes et les femmes se reconnaissent pleinement comme égaux.

Ruth Dreifuss, première Présidente
de la Confédération suisse (1999)
Genève, Novembre 2008

handelt sich dabei um eine echte Revolution, um die lokal und weltweit tiefgreifendste und vielleicht erfolgreichste des 20. Jahrhunderts. Sie spielte sich auf allen Gebieten des gemeinschaftlichen Lebens ab, und auf jedem einzelnen musste man kämpfen, denn sie blockierten sich gegenseitig: das Recht, die Arbeit, die Erziehung, die Familie, die Fortpflanzung, die Politik, die Kultur, die Religion, und noch vieles mehr. Sie hat das Bild verändert, das man sich von der Frau machte, das Bild, das sie sich von sich selbst machte und ihren Kindern weitergab. Sie hat schliesslich die Diskriminierungen aus den Gesetzen verbannt, die der Hälfte der Gesellschaft auferlegt waren, und hat ihr Instrumente gegeben, um den Kampf gegen reale Diskriminierungen fortzusetzen.

Es ist eine friedliche Revolution, aber sie war nicht frei von Konflikten, von Leiden, von Opfern, schon wenn man bedenkt, wie viele Talente vergeudet wurden und sich nicht entfalten konnten, weil die verborgenen wie auch die geäusserten Ambitionen keine Unterstützung erfuhren, ja sogar auf Verbote stiessen. Man muss sich nur die Bilder der Suffragetten wieder ansehen, wie sie von ihren Gegnern dargestellt wurden, um zu begreifen, dass die, die für die Frauenrechte gekämpft haben, dafür einen hohen Preis bezahlen mussten.

Nichts widersetzte sich der Resignation so stark wie die brennende Geduld der Frauen, die aus Zorn und Hoffnung bestand, aus dem Drang zu überzeugen und aus dem Willen, die Mechanismen umzustürzen, welche Ungleichheiten verursachten. Diese Geduld bestand vor allem aus Beharrlichkeit, indem jede Generation von der vorhergehenden die Aufgaben übernahm, die noch zu erfüllen waren. Wir sind heute die Nutzniesserinnen dieser brennenden Geduld, welche die Demokratie ebenso sehr wie die Gleichheit von Frauen und Männern vorangebracht hat. Wir sind aber auch deren Erbinnen: Dieselbe Glut, dieselbe Geduld sollen auch uns beseelen, denn sowohl die Demokratie als auch die Gleichheit sind noch nicht vollendet.

«Nur gegen den hohen Preis einer brennenden Geduld werden wir die prächtige Stadt erobern können, die allen Menschen das Licht, die Gerechtigkeit und die Würde geben wird.» Seit Rimbaud dieses Gedicht vortrug, sind genau hundert Jahre vergangen, bis die Schweizer Frauen die staatsbürgerlichen Ehrenrechte erlangt haben. Wir haben die «prächtige Stadt» noch nicht erobert, sind ihr aber einen Schritt näher gekommen, indem Männer und Frauen sich gegenseitig als gleich anerkennen.

Ruth Dreifuss, erste schweizerische
Bundespräsidentin (1999)
Genf, November 2008



Aus / Tirée de:

Schweizerischer Verband für Frauenrechte (Hg.) / Association suisse pour les droits de la femme (éd.): Der Kampf um gleiche Rechte. Mit einem Geleitwort von Ruth Dreifuss / Le combat pour les droits égaux. Préface de Ruth Dreifuss. © Schwabe Verlag, Basel 2009. Ca. 320 Seiten mit 50 Abbildungen / env. 320 pages et 50 illustrations. CHF 42.– ISBN 978-3-7965-2515-5. Wir danken dem Verlag für die Abdruckgenehmigung. Merci à la maison d'édition d'avoir autorisé la reproduction de la préface.

Lohngleichheits-Dialog

Bis heute bestehen diskriminierende Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in den Unternehmen der Schweiz. Dieser Zustand widerspricht dem Gleichstellungsgesetz GLG. Die Sozialpartner haben vereinbart, gemeinsam aktiv zu werden, und zu diesem Zweck mit Unterstützung des Bundes einen Lohngleichheits-Dialog gestartet.

Mit dem Lohngleichheits-Dialog Diskriminierungen beseitigen

Die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes hat ergeben, dass die bisher ergriffenen Massnahmen nicht ausreichen, um den Verfassungsauftrag «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» zu erfüllen.

Aus diesem Grund haben die Dachverbände der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sowie das Bundesamt für Justiz BJ, das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG einen sogenannten Lohngleichheits-Dialog aufgenommen. Sie wollen gemeinsam die Umsetzung der Lohngleichheit beschleunigen. Möglichst viele Unternehmen sollen motiviert werden, ihre Löhne freiwillig zu überprüfen und allfällige Diskriminierungen zu beseitigen.

Die Beteiligten haben eine Trägerschaftsvereinbarung unterzeichnet. Darin verpflichten sich die Verbände, aktiv Einfluss zu nehmen. Der Prozess wird von den beteiligten Bundesämtern finanziell und mit Fachwissen unterstützt.

Informationen unter:
www.lohngleichheitsdialog.ch

Dialogue sur l'égalité des salaires

Il y a encore et toujours un écart entre les salaires des femmes et des hommes dans les entreprises suisses. Cet état de fait contrevient à la loi sur l'égalité LEg. Les partenaires sociaux ont donc décidé d'agir ensemble et ils ont entamé dans ce but, avec le soutien de la Confédération, un dialogue sur l'égalité salariale.

Éliminer les discriminations, but du dialogue sur l'égalité salariale

L'évaluation de l'efficacité de la loi sur l'égalité a montré que les mesures prises jusqu'ici n'ont pas suffi à remplir l'exigence constitutionnelle «à travail égal, salaire égal».

C'est pour cette raison que les associations faitières d'employeurs et d'employés, l'Office fédéral de la justice OFJ, le Secrétariat d'État à l'économie SECO et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG ont entamé un dialogue sur l'égalité salariale. Leur but est d'accélérer l'application de cette égalité, en incitant le plus d'entreprises possible à procéder à un autocontrôle volontaire de leur politique salariale et à éliminer les discriminations le cas échéant.

Les associations partenaires ont signé un accord par lequel elles s'engagent à agir. Cette démarche est soutenue financièrement et techniquement par les offices fédéraux impliqués.

Informations:
www.dialogue-egalite-salaires.ch

Dialogo sulla parità salariale

Nelle imprese svizzere si riscontrano tuttora discriminazioni tra donna e uomo a livello salariale. Questa situazione è contraria alla legge sulla parità dei sessi LPar. Le parti sociali si sono accordate per mettere mano insieme al problema e, con il sostegno della Confederazione, hanno lanciato un dialogo sulla parità salariale.

Superare le discriminazioni con il dialogo sulla parità salariale

La valutazione della LPar ha evidenziato che le misure finora adottate sono insufficienti per adempiere il mandato costituzionale «salario uguale per un lavoro di uguale valore».

Per risolvere questa situazione diverse associazioni mantello dei datori di lavoro e dei lavoratori, l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo UFU, l'Ufficio federale di giustizia UFG e la Segreteria di Stato dell'economia SECO hanno avviato un dialogo sulla parità salariale. Questi attori si vogliono impegnare attivamente per accelerare la realizzazione della parità salariale. Si tratta di motivare il maggior numero possibile di imprese a verificare spontaneamente i propri salari mettendo fine a eventuali discriminazioni.

Per l'attuazione di questa iniziativa è stato sottoscritto un accordo che impegna le associazioni a passare all'azione. Il processo è sostenuto dagli uffici federali interessati con sussidi e consulenza.

Informazioni:
www.dialogo-parita-salariale.ch

Gleichstellung in der Familie

Aktualisiert und neu aufgelegt: zwei Faltblätter

Die aktualisierte Fassung des im Januar 2004 publizierten Faltblatts **«Leistungen der Erwerbsersatzordnung EO – Wissenswerter für Männer und Frauen, die Kinder betreuen und zeitweise Militär- oder Zivildienst leisten»** des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG informiert Dienstleistende mit Kinderbetreuungsaufgaben über die Leistungen der Erwerbsersatzordnung im Zusammenhang mit Familienpflichten.

Die aktualisierte Fassung des im November 2003 erstmals publizierten Faltblatts **«Sozialversicherungen und Teilzeitarbeit»** des EBG informiert Teilzeiterwerbstätige über ihre Versicherungssituation im Bereich der AHV, IV, beruflichen Vorsorge, Unfall-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung und Familienzulagen.

Diese Faltblätter sind in Deutsch, Französisch und Italienisch erhältlich und können – unter Angabe der Artikelnummer (Faltblatt Leistungen der Erwerbsersatzordnung EO 301.982.d/f/i; Sozialversicherungen und Teilzeitarbeit 301.981.d/f/i) kostenlos bestellt werden:

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern, Tel. 031 325 50 50, Fax 031 325 50 58, Internet:

www.bundespublikationen.admin.ch

Egalité dans la famille

Mise à jour et réédition de deux dépliants

La version actualisée du dépliant du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG **«Prestations du régime des allocations pour perte de gain – Informations utiles pour toutes les personnes ayant des enfants à charge et qui accomplissent périodiquement un service militaire ou civil»** publié pour la première fois en janvier 2004 renseigne les militaires qui ont des enfants à charge sur les prestations du régime des allocations pour perte de gain en lien avec les obligations familiales.

La version actualisée du dépliant du BFEG **«Les assurances sociales et le travail à temps partiel»** publié pour la première fois en novembre 2003 renseigne les personnes qui travaillent à temps partiel sur leur situation en matière d'assurance (AVS, AI, prévoyance professionnelle, assurance-accidents, assurance-maladie, assurance-chômage et allocations familiales).

Disponible en français, allemand et italien, ces dépliants peuvent être commandés gratuitement en indiquant le numéro d'article (dépliant «Prestations du régime des allocations pour perte de gain» 301.982.d/f/i; dépliant «Les assurances sociales et le travail à temps partiel» 301.981.d/f/i) auprès de:

Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL, Diffusion des publications, 3003 Berne, tél. 031 325 50 50, fax 031 325 50 58, Internet:

www.publicationsfederales.ch

Parità nella famiglia

Aggiornamento e nuova veste per due pieghevoli

La versione aggiornata del pieghevole intitolato **«Le indennità di perdita di guadagno IPG – Informazioni utili alle donne e agli uomini che accudiscono i figli e prestano temporaneamente servizio militare o servizio civile»**, pubblicato nel gennaio del 2004 dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo UFU, offre informazioni alle persone che prestano servizio e che provvedono alla custodia dei propri figli in merito alle indennità di perdita di guadagno in relazione alle loro responsabilità familiari.

La versione aggiornata del pieghevole intitolato **«Assicurazioni sociali e lavoro a tempo parziale»**, pubblicato la prima volta nel novembre del 2003 dall'UFU, offre informazioni alle persone che lavorano a tempo parziale in merito alla loro situazione assicurativa in relazione all'AVS, all'AI, alla previdenza professionale, all'assicurazione infortuni, malattie e disoccupazione nonché agli assegni familiari.

I pieghevoli sono disponibili in italiano, tedesco e francese e possono essere ordinati gratuitamente indicando il numero dell'articolo (Le indennità di perdita di guadagno IPG 301.982.i/d/f; Assicurazioni sociali e lavoro a tempo parziale 301.981.i/d/f) all'indirizzo:

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL, Distribuzione pubblicazioni, 3003 Berna, tel. 031 325 50 50, fax 031 325 50 58, sito Internet:

www.pubblicazionifederali.ch

Häusliche Gewalt

Neue Publikationen

Gewalt in Partnerschaften (Postulat Stump): Studie und Bericht des Bundesrates

Der Bundesrat hat im Mai 2009 seinen Bericht in Beantwortung des Postulats 05.3694 von Nationalrätin Doris Stump verabschiedet. Das mit der Ausarbeitung des Berichts betraute Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG liess als Grundlage eine Studie erarbeiten. Sie liefert eine Übersicht über den Stand der Forschung zu den Ursachen von Gewalt in Partnerschaften sowie eine Bestandaufnahme der in den letzten Jahren auf Bundes- und Kantonebene ergriffenen Massnahmen und formuliert Empfehlungen zuhanden von Politik, Praxis und Forschung.

Im Bericht des Bundesrats werden, ausgehend von den Ergebnissen und Empfehlungen der Studie, Massnahmen des Bundes aufgelistet, die zur Verminderung der Gewalt ergriffen werden (u.a. verstärkte Koordination zwischen den Bundesstellen, Evaluation von Gesetzesbestimmungen, Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen). Anhand von Good-Practice-Beispielen aus verschiedenen Kantonen wird dargestellt, wo auf kantonaler Ebene Handlungsbedarf und Verbesserungspotenzial bestehen.

Der Bericht des Bundesrates ist in allen drei Landessprachen im Bundesblatt veröffentlicht worden. Die gleichnamige Studie von Theres Egger und Marianne Schär Moser liegt auf Deutsch und Französisch vor. Sie kann auf der Webseite des EBG bestellt oder als pdf heruntergeladen werden.

Theres Egger & Marianne Schär Moser: *Gewalt in Partnerschaften. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen. Schlussbericht im Auftrag der Fachstelle gegen Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Bern 2009.*

Bericht des Bundesrates über Gewalt in Partnerschaften.

www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/index.html?lang=de

Violence domestique

Nouvelles publications

La violence dans la relation de couple (postulat Stump): étude et rapport du Conseil fédéral

En mai 2009, le Conseil fédéral a adopté son rapport établi en réponse au postulat 05.3694 de la conseillère nationale Doris Stump. Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG, auquel l'élaboration de ce rapport a été confiée, a mandaté la réalisation d'une étude afin de pouvoir disposer d'une base sur laquelle se fonder. Cette étude dresse tant une vue d'ensemble de l'état d'avancement des travaux menés par la recherche en vue d'identifier les origines de la violence dans la relation de couple qu'un état des lieux des mesures mises en œuvre ces dernières années au niveau fédéral et cantonal pour lutter contre ce type de violence. De plus, elle formule des recommandations à l'intention du monde politique, des professionnels travaillant dans ce domaine et des personnes spécialisées dans la recherche.

En s'appuyant sur les résultats et les recommandations de l'étude, le rapport du Conseil fédéral répertorie les mesures fédérales prises pour réduire la violence (renforcement de la coordination entre les offices fédéraux, évaluation des dispositions légales, mesures de sensibilisation et d'information entre autres). En outre, il définit, à l'aide d'exemple des meilleures pratiques cantonales, le besoin d'action et le potentiel d'amélioration existant dans les cantons.

Le rapport du Conseil fédéral a été publié dans la Feuille fédérale dans les trois langues officielles. L'étude du même nom réalisée par Theres Egger et Marianne Schär Moser est disponible en allemand et en français. Elle peut être commandée sur le site Internet du BFEG ou téléchargée au format pdf.

Theres Egger & Marianne Schär Moser: *La violence dans la relation de couple: origines et mesures prises à son encontre en Suisse. Rapport final établi sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG, Berne 2009.*

Rapport du Conseil fédéral sur la violence dans la relation de couple.

www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/index.html?lang=fr

Violenza domestica

Nuove pubblicazioni

La violenza nelle relazioni di coppia (postulato Stump): studio scientifico e rapporto del Consiglio federale

Nel maggio 2009 il Consiglio federale ha approvato il rapporto in adempimento al postulato 05.3694 della consigliera nazionale Doris Stump. L'Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo UFU, incaricato dell'elaborazione del rapporto, ha commissionato uno studio scientifico per esaminare la situazione. Lo studio fornisce una panoramica dello stato della ricerca sulle cause della violenza nelle relazioni di coppia, stila un inventario delle misure adottate negli ultimi anni a livello federale e cantonale contro questo tipo di violenza e formula delle raccomandazioni destinate al mondo della politica e della ricerca e ai professionisti attivi nella pratica.

Basandosi sui risultati e sulle raccomandazioni dello studio, il rapporto del Consiglio federale elenca le misure prese dalla Confederazione per fronteggiare questo fenomeno (migliore coordinamento tra i servizi federali, valutazione delle disposizioni di legge, informazione e sensibilizzazione, ecc.). Prendendo spunto dalle buone prassi già sviluppate in diversi Cantoni, spiega inoltre dove occorre intervenire e dove sussiste un potenziale di miglioramento a livello cantonale.

Il rapporto del Consiglio federale è stato pubblicato sul Foglio federale nelle tre lingue ufficiali. Lo studio di Theres Egger e Marianne Schär Moser è invece disponibile unicamente in tedesco e francese e può essere ordinato sul sito internet dell'UFU o scaricato in formato pdf.

Theres Egger & Marianne Schär Moser: *Gewalt in Partnerschaften. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen. Schlussbericht im Auftrag der Fachstelle gegen Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Bern 2009.*

Rapporto del Consiglio federale sulle cause della violenza nelle relazioni di coppia.

www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/index.html?lang=it

CEDAW

Neue Publikation

CEDAW kurz und bündig

Die Broschüre «**Von der Idee zur Tat – das heisst CEDAW**» erklärt in einfachen Worten, was CEDAW ist und wie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau funktioniert. Sie richtet sich an ein breites Publikum. Anschauliche Beispiele illustrieren die Anwendung dieses völkerrechtlichen Vertrags in der Schweiz.

Die Publikation liegt diesem Heft von «Frauenfragen» bei. Sie wurde vom EBG in Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht und der Politischen Abteilung IV Menschliche Sicherheit herausgegeben und kann auf der Webseite des EBG gratis bestellt werden.

Von der Idee zur Tat – das heisst CEDAW; 2009; Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Direktion für Völkerrecht, Politische Direktion, Politische Abteilung IV Menschliche Sicherheit; D/F/I; A5; 56 Seiten.

www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00193/index.html?lang=de

CEDEF

Nouvelle publication

La CEDEF en bref

La brochure «**De l'idée à l'action – comprendre la CEDEF**» explique de façon simple ce qu'est la CEDEF et comment fonctionne la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Elle s'adresse à un large public. Plusieurs exemples parlants montrent comment cet accord international est appliqué en Suisse.

La publication est annexée à la présente édition de «Questions au féminin». Elle est publiée par le BFEG en collaboration avec la Direction du droit international public et la Division politique IV Sécurité humaine et peut être commandée gratuitement sur le site Internet du BFEG.

De l'idée à l'action – comprendre la CEDEF; 2009; Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG, Direction du droit international public, Division politique IV Sécurité humaine; F/A/I; A5; 56 pages.

www.ebg.admin.ch/aktuell/00005/index.html?lang=fr

CEDAW

Nuova pubblicazione

La CEDAW in breve

L'opuscolo «**Dall'idea all'azione – che cos'è la CEDAW**» spiega in parole semplici che cos'è e come funziona la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne. Destinato al grande pubblico, illustra con esempi concreti l'applicazione di questa convenzione internazionale in Svizzera.

La pubblicazione è allegata a questo numero di «Questioni femminili». È edita dall'UFU in collaborazione con la Direzione del diritto internazionale pubblico e la Divisione politica IV Sicurezza umana e può essere ordinata gratuitamente sul sito internet dell'UFU.

Dall'idea all'azione – che cos'è la CEDAW; 2009; Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo UFU, Direzione del diritto internazionale pubblico, Divisione politica IV Sicurezza umana; I/F/T; A5; 56 pagine.

www.ebg.admin.ch/aktuell/00005/index.html?lang=it

Zum Vernehmlassungsverfahren

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen nimmt im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens regelmässig Stellung zu verschiedenen Gleichstellungsthemen. Dies gehört zu ihren zentralen Aufgaben. In ihren Stellungnahmen überprüft die Kommission, wie sich die Gesetzesvorlagen auf die Situation von Frauen und Männern auswirken, und macht Vorschläge, wie der Gleichstellung besser Rechnung getragen werden kann.

Das Vernehmlassungsverfahren ist ein wichtiger Teil der schweizerischen Rechtsetzung. Es findet innerhalb des Verfahrens der Gesetzgebung statt und wird durch den Bundesrat angeordnet. Kantone, Parteien, Verbände und weitere interessierte Kreise haben die Möglichkeit, sich schriftlich zu einem Gesetzesentwurf oder einer Gesetzesrevision des Bundes zu äussern und Änderungsvorschläge zu machen. Auch wer nicht zum Vernehmlassungsverfahren eingeladen wird, kann sich zu einer Vorlage äussern. Massgebend für die Durchführung ist das Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061), das seit 1. September 2005 in Kraft ist.

Unsere neusten Stellungnahmen finden Sie auf www.frauenkommission.ch:

- Steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern.
Frist: 15.04.2009.
- Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Elterliche Sorge) und des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Art. 220). *Frist: 30.04.2009.*
- 05.404 Parlamentarische Initiative. Verbot von sexuellen Verstümmelungen. *Frist: 22.06.2009.*

Aus terminlichen Gründen war es nicht möglich, diese Vernehmlassungsstimmungen in der vorliegenden Ausgabe von «Frauenfragen» zu publizieren.

A propos de la procédure de consultation

La Commission fédérale pour les questions féminines prend régulièrement position, dans le cadre de la procédure de consultation, sur divers thèmes en rapport avec l'égalité. Cela fait partie de ses tâches principales. Dans ses prises de position elle examine les effets que pourraient avoir les différents projets de loi sur la situation des femmes et des hommes. Elle y fait également des propositions afin que les questions d'égalité soient davantage prises en considération.

La procédure de consultation est une étape importante du processus d'élaboration des lois. Elle a lieu dans le cadre de la procédure législative préliminaire et est ordonnée par le Conseil fédéral. Les cantons, partis, associations et autres milieux intéressés ont à cette occasion la possibilité de se prononcer par écrit sur un projet de loi ou la révision d'une loi au niveau fédéral et de proposer des modifications. Toute personne peut donner son avis sur un projet, même si elle n'est pas invitée à participer à la consultation. La loi fédérale sur la procédure de consultation (SR 172.061), en vigueur depuis le 1er septembre 2005, fait autorité quant à l'organisation de la consultation.

Vous trouverez nos prises de position récentes sur www.comfem.ch:

- Allègement fiscal en faveur des familles avec enfants.
Date limite: 15.04.2009.
- Révision du code civil suisse (autorité parentale) et du code pénal suisse (art. 220). *Date limite: 30.04.2009.*
- 05.404 Initiative parlementaire. Réprimer explicitement les mutilations sexuelles commises en Suisse et commises à l'étranger par quiconque se trouve en Suisse.
Date limite: 22.06.2009.

Pour des raisons de délai, il n'a pas été possible de publier dans la présente édition de «Questions au féminin» ces positions prises lors des procédures de consultation.

Traduction: Francine Matthey

Gesetzliche Massnahmen gegen Zwangsheiraten – Motion Heberlein (06.3658)

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (November 2008)

I. Grundsätzliches

Zwangsheiraten sind eine Form von Gewalt an Frauen und stellen eine Verletzung der Menschenrechte dar. Die Schweiz wurde bereits 2003 vom Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau CEDAW der Vereinten Nationen aufgefordert, gesetzliche und andere Massnahmen zu ergreifen, um der Gewalt vorzubeugen, den Opfern effektiven Schutz, Unterstützung und Beratung zukommen zu lassen und die Gewalttäter zu sanktionieren.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) begrüsst deshalb die vom Bundesrat vorgesehenen Massnahmen. Die Kommission teilt die im Bericht dargelegte Ansicht, dass die Informations- und Beratungsangebote ausgebaut, die Sensibilisierungsarbeit verstärkt und die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen konsequenter angewendet werden müssen. Die Kommission unterstützt auch die vorgeschlagene Revision des Zivilgesetzbuches, welche die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten ausdrücklich dazu verpflichtet, sich über den freien Willen der Heiratenden zu vergewissern, und für einen besseren Schutz der Opfer die unbefristete Möglichkeit der Ungültigerklärung vorsieht.

Dieser Ansatz genügt jedoch nicht. Die Bundesverfassung und die von der Schweiz ratifizierte Europäische Menschenrechtskonvention sowie der UNO-Menschenrechtspakt sichern jedem Menschen das Recht zu, eine Ehe aus freiem Willen einzugehen. Der Staat hat das Recht zu respektieren und es wirksam mit gesetzlichen und anderen Massnahmen vor Verletzungen durch Private zu schützen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen zivilrechtlichen Massnahmen durch eine entsprechende **Verstärkung des strafrechtlichen Schutzes** ergänzt werden sollten, entweder in der Form einer Qualifizierung als **schwere Nötigung in Art. 181 StGB** oder als **eigene Strafnorm «Zwangsheirat»** (wie auf S. 46 des bundesrätlichen Berichts beschrieben).

II. Verstärkung des strafrechtlichen Schutzes

Eine Verstärkung des strafrechtlichen Schutzes – entweder in der Form einer Qualifizierung als **schwere Nötigung in Art. 181 StGB** oder als **eigene Strafnorm «Zwangsheirat»** – ist aus folgenden Gründen notwendig:

■ Kinder- und Zwangsheiraten stellen schwere Menschenrechtsverletzungen dar. Eine Zwangs- oder Kinderehe setzt die Opfer zudem der Missachtung weiterer zentraler Rechte aus. Dazu gehören insbesondere Verletzungen der körperlichen/sexuellen Integrität sowie die Beschränkungen der Selbstbestimmung, die sich aus den rechtlichen Folgen der Ehe ergeben (Pflicht zum Zusammenleben, finanzielle Solidarität usw.).¹ Eine Nötigung mit dem Ziel, eine Person zur Ehe zu zwingen, hat somit besonders gravierende Folgen für das Opfer. Die **Tragweite der geschützten Rechtsgüter** rechtfertigt es daher, die Verletzung ausdrücklich beim Namen zu nennen und mit einer erhöhten Strafdrohung zu belegen.

■ Das Strafgesetzbuch kennt bereits bisher verschiedene Qualifizierungen der Nötigung, z.B. sexuelle Nötigung, Vergewaltigung, Raub, Erpressung. Diesen Straftatbeständen ist gemeinsam, dass besonders wichtige Rechtsgüter zusätzlich geschützt und Verletzungen qualifiziert bestraft werden sollen.

■ Andere **europäische Länder** haben zur Bekämpfung der Zwangsheirat vor Kurzem spezifische Strafnormen in ihre Rechtsordnung aufgenommen. 2005 hat Deutschland den Tatbestand der Zwangsheirat in den Katalog der besonders schweren Nötigungsfälle eingefügt. Zudem ist ein Gesetzesentwurf hängig, welcher eine separate, speziell zugeschnittene Strafnorm schaffen soll. In Österreich wurde am 1. 7. 2006 der Nötigungstatbestand entsprechend ergänzt. Norwegen hat eine separate Strafnorm zur Zwangsheirat eingeführt. In all die-

sen Ländern ist die Ergänzung der Strafrechtsordnung Teil eines Gesamtprogramms zur Bekämpfung der Zwangsheirat. Das Strafrecht soll der besonderen Schwere der Verletzung durch einen erhöhten Strafrahmen angemessen Rechnung tragen und nach Aussen Signalwirkung haben.² Dieser Ansatz entspricht im Übrigen auch den Empfehlungen des Europarates.³

■ Die im Bericht des Bundesrates erwähnten Probleme bei der Sachverhaltsabklärung stellen sich auch unter der heutigen Rechtslage; es ist nicht einzusehen, inwiefern eine sorgfältig formulierte neue Strafnorm hier zusätzliche Probleme bereiten sollte (vgl. Bericht, S. 47 und 66). In der Sachverhaltsabklärung, ob eine Nötigung vorliegt oder nicht, ändert sich dadurch nichts. Das Argument der «problematischen Sachverhaltsabklärung» erinnert zudem unangenehm an die Diskussionen, welche bei der Einführung der Strafbarkeit von Vergewaltigung in der Ehe geführt wurden.

Die Kommission beantragt daher, dass die vorgeschlagenen zivilrechtlichen Massnahmen durch eine entsprechende Verstärkung des strafrechtlichen Schutzes ergänzt werden, entweder in der Form einer Qualifizierung als schwere Nötigung in Art. 181 StGB oder als eigene Strafnorm «Zwangsheirat».

Anmerkungen

1 Siehe dazu auch den Bericht der Europarats-Berichterstatteerin, § 23: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 10590 (2005), Forced Marriages and Child Marriages.

2 Siehe die umfangreiche Studie Council of Europe, Directorate General of Human Rights: Forced marriages in Council of Europe Member States. A Comparative Study of Legislation and Political Initiatives, Strasbourg 2005, S. 42ff. Diese Studie empfiehlt den Mitgliedsstaaten, Zwangsheiraten explizit unter Strafe zu stellen, S. 58.

3 Council of Europe, Parliamentary Assembly Resolution 1468 (2005): Forced Marriages and

Child Marriages, § 14.4: «(...) consider the possibility of dealing with acts of forced marriage as an independent criminal offence, including aiding and abetting the contracting of such a marriage.» Siehe auch Recommendation 1723 (2005): Forced marriages and child marriages, § 2.6. und 2.7.

Mesures législatives visant à lutter contre les mariages forcés – Motion Heberlein (06.3658)

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF (novembre 2008)

I. Sur le fond

Les mariages forcés constituent une forme de violence exercée envers les femmes et équivalent à une violation des droits humains. La Suisse a en 2003 déjà été invitée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) des Nations Unies à prendre des mesures législatives et autres, afin de prévenir les actes de violence, d'offrir de façon efficace protection, soutien et conseils aux victimes et de sanctionner les personnes qui commettent de tels actes.

Par conséquent, la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) approuve les mesures prévues par le Conseil fédéral. Elle partage le point de vue exprimé dans le rapport, à savoir la nécessité d'intensifier le travail d'information et de sensibilisation, d'améliorer les offres de conseil, et d'appliquer de façon plus conséquente les dispositions légales actuelles. La Commission soutient également la proposition de compléter le code civil par une norme qui oblige expressément les offices de l'état civil à s'assurer que les futurs époux consentent librement au mariage et prévoit, afin de mieux protéger les victimes, la possibilité de demander en tout temps l'annulation du mariage.

Toutefois, ces mesures ne sont pas suffisantes. La Constitution fédérale, la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ratifiée par la Suisse, ainsi que le Pacte international de l'ONU relatif aux droits civils et politiques garantissent à chaque individu le droit de contracter un mariage de son plein gré. L'Etat doit respecter le droit en vigueur et, en prenant des mesures législatives et autres, le protéger efficacement contre toute violation par des particuliers. La Commission est d'avis qu'il faudrait compléter les mesures de droit civil proposées en **intensifiant la**

protection offerte par les dispositions pénales; c'est-à-dire soit mentionner explicitement le mariage forcé au titre de **contrainte grave à l'art. 181 CP**, soit introduire **une nouvelle norme pénale «mariage forcé»** (selon la définition donnée à la p. 45 du rapport du Conseil fédéral).

II. Intensifier la protection offerte par les dispositions pénales

Il importe d'intensifier la protection offerte par les dispositions pénales – soit en mentionnant explicitement le mariage forcé en tant que situation de contrainte grave à l'art. 181 CP, soit en créant une nouvelle norme pénale «mariage forcé» – pour les raisons suivantes:

■ Les mariages avec des personnes mineures et les mariages forcés constituent une violation grave des droits humains. En outre, le risque existe pour les victimes que d'autres droits humains fondamentaux soient bafoués par la suite. Elles sont notamment exposées à la violation de leur intégrité physique ou sexuelle et à la limitation de leur autodétermination en raison des effets juridiques du mariage (obligation de faire ménage commun, solidarité financière, etc.).¹ Une pression exercée dans le but de contraindre une personne à se marier a de ce fait des conséquences particulièrement graves pour elle. **L'importance des biens juridiques protégés** justifie par conséquent que l'on appelle expressément la violation par son nom et qu'elle soit frappée d'une peine plus sévère.

■ Le code pénal connaît actuellement déjà diverses infractions qualifiées de contrainte, par ex. contrainte sexuelle, viol, brigandage, extorsion et chantage. Ces infractions ont en commun le fait que les biens juridiques particulièrement importants doivent bénéficier d'une pro-

tection supplémentaire et que toute atteinte à ces biens doit être sanctionnée au titre de violation grave.

■ D'autres **pays européens** ont intégré récemment des normes pénales spécifiques dans leur ordre juridique, afin de lutter contre les mariages forcés. En 2005, l'Allemagne a ajouté le mariage forcé en tant qu'élément constitutif d'infraction à la liste des cas de contrainte particulièrement graves. Un projet de loi est de plus en chantier, qui prévoit la création d'une norme pénale distincte et taillée sur mesure. En Autriche, l'élément constitutif d'infraction qu'est la contrainte a été complété de façon appropriée le 1.7.2006. En Norvège, une norme pénale distincte concernant le mariage forcé a été introduite. Dans tous ces pays, les compléments apportés au système pénal s'inscrivent dans un programme général de lutte contre les mariages forcés. Il s'agit, en prévoyant une peine maximale plus sévère, de tenir compte dans le droit pénal de la gravité particulière de la violation et de donner ainsi un effet de signal.² Cette approche correspond d'ailleurs également aux recommandations du Conseil de l'Europe.³

■ Les problèmes liés à l'élucidation des faits, selon les termes du rapport du Conseil fédéral, se posent d'ailleurs déjà dans la situation juridique actuelle; on ne voit pas pour quelles raisons une nouvelle norme pénale, judicieusement formulée, devrait créer en l'occurrence des problèmes supplémentaires (cf. le rapport, p. 45 et 64). L'existence ou l'absence de contrainte n'a aucune incidence sur l'établissement des faits. Les «problèmes liés à l'élucidation des faits» constituent en outre un argument qui rappelle de façon déplaisante les débats qu'avait suscités l'introduction de la punissabilité du viol commis dans le cadre du mariage.

La Commission demande par conséquent que soient complétées les mesures de droit civil proposées en intensifiant de façon appropriée la protection offerte par le droit pénal, c'est-à-dire en mentionnant explicitement le mariage forcé au titre de contrainte grave à l'art. 181 CP, ou en introduisant une nouvelle norme pénale «mariage forcé».

Traduction: Francine Matthey

Notes

1 Voir également à ce propos le rapport de la rapporteuse du Conseil de l'Europe, § 23: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 10590 (2005), Forced Marriages and Child Marriages.

2 Voir l'étude fouillée par le Conseil de l'Europe, Direction générale des droits de l'homme: Les mariages forcés dans les États membres du Conseil de l'Europe. *Législation comparée et actions politiques*, Strasbourg 2005, p. 43 ss. Cette étude recommande aux États membres de punir explicitement les mariages forcés, p. 51.

3 Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire. Résolution 1468 (2005) sur les mariages forcés et les mariages d'enfants § 14.4: «(...) de réfléchir à la possibilité de pénaliser les faits de mariage forcé en tant qu'infraction autonome, y compris la complicité dans l'organisation d'un tel mariage.» Voir également Recommandation 1723 (2005) de l'Assemblée parlementaire: Mariages forcés et mariages d'enfants; § 2.6. et 2.7.

Revision des Bundespersonalgesetzes (BPG)

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (November 2008)

I. Grundsätzliches

Die in dieser Vorlage (Art. 17 Abs. 2) neu vorgesehene gesetzliche Verankerung eines Mindesturlaus von Eltern bei Geburt und Adoption wird von der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF ausdrücklich begrüsst. Diese Neuerung wäre aber auch in einer kleinen, schnellen Teilrevision in möglich. Die vorliegende umfassendere Revision ist für eine zügige Umsetzung dieses Anliegen weder nötig noch sinnvoll.

Darüber hinaus lehnt die EKF die vorgeschlagene Revision des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG) ab. Das Gesetz ist für die SBB erst seit dem 1. Januar 2001 und für die übrigen Bereiche des Bundes seit dem 1. Januar 2002 in Kraft (und in Teilbereichen seither bereits revidiert). Vor einer weiteren Revision müssen zunächst die (bisher nicht vorliegenden) Resultate des Evaluationsberichts zum geltenden Gesetz abgewartet und analysiert werden. Dieser Evaluationsbericht wird im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission der Eidgenössischen Räte im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zur Zeit erstellt. Eine vorherige erneute Revision drängt sich weder auf, noch ist sie aus den genannten Gründen derzeit sinnvoll.

Die EKF hatte bereits im Juni 1998 in ihrer Stellungnahme zur damals geplanten BPG-Revision auch auf die grundsätzliche Bedeutung der Personalpolitik des Bundes hingewiesen (vgl. die Stellungnahme der EKF im Vernehmlassungsverfahren, publiziert in «Frauenfragen» 2.1998). Der Bund steht auf dem Arbeitsmarkt nicht nur in Konkurrenz mit zahlreichen anderen Arbeitgebern und muss daher flexibel auf die aktuellen Leistungs- und Qualitätsanforderungen reagieren, wie dies im erläuternden Bericht unter Punkt 2, S. 3 erwähnt wird. Er hat auch seiner Rolle als öffentlicher Arbeitgeber gerecht zu werden und seine damit verbundene Vorbildfunktion für alle öffentlichen und privaten Arbeitgeber als verantwortungsvoller, sozialer und zuverlässiger Arbeitgeber wahrzunehmen.

II. Zu den einzelnen Artikeln

1. Kündigungsschutz (Art. 12 BPG, Revisionsvorlage Art. 10 Abs. 3)

Die EKF ist gegen eine Aufhebung oder Verschlechterung des heutigen Kündigungsschutzes. Sie ist der Überzeugung, dass insbesondere Frauen heute nach wie vor aus Gleichstellungsgründen, respektive aus Gründen der Verhinderung von Geschlechterdiskriminierung, dieses Kündigungsschutzes in besonderem Masse bedürfen. Frauen sind einem erhöhten Kündigungsrisiko ausgesetzt, insbesondere in der Form der indirekten Benachteiligung. So trifft beispielsweise Teilzeitangestellte in wirtschaftlich schlechteren Zeiten ein erhöhtes Entlassungsrisiko. Auch beim Bund sind Teilzeitangestellte weit überwiegend Frauen. Ebenso trifft beispielsweise in aller Regel diejenigen Personen ein höheres Entlassungsrisiko, die ein tieferes Dienstalter haben, wodurch aufgrund der gegebenen gesellschaftlichen Situation wiederum vorab Frauen nachteilig betroffen sind. Das «Doppelverdiener»-Argument hat in der gesellschaftlichen Realität leider ebenfalls noch nicht ausgedient. Auch die Tatsache, dass überwiegend Frauen Betreuungsaufgaben wahrnehmen (und dadurch häufig weniger flexibel einsetzbar sind) verleitet oft dazu, vorab solchen Frauen zu kündigen oder sie je nachdem durch nicht in dieser Weise belastete Personen zu ersetzen. Nicht zu vergessen ist zudem die Tatsache, dass die vorgesetzten Personen, die über Entlassungen entscheiden, nach wie vor überwiegend Männer sind. Frauen sind aus diesen Gründen einem im Vergleich zu Männern erhöhten Kündigungsrisiko ausgesetzt. Der bestehende Kündigungsschutz trägt zur Begrenzung des Risikos von Geschlechterdiskriminierung im Bereich von Kündigungen/Entlassungen bei.

Aus diesen Gründen beantragt die EKF, am bisherigen Artikel 12 BPG festzuhalten.

2. Elternurlaub (Revisionsvorlage Art. 17 Abs. 2)

Die in diesem Artikel neu vorgesehene gesetzliche Verankerung eines Mindesturlaus von Eltern bei Geburt und Adoption, das heisst ein gesetzlich verankerter Elternurlaub auch für Väter und auch für Adoptiveltern, wird von der EKF wie bereits erwähnt ausdrücklich begrüsst.

3. Treuepflicht (Art. 20 BPG, Revisionsvorlage: Aufhebung)

Art. 20 BPG sieht eine umfassendere Treuepflicht der Angestellten vor, als dies im Privatrecht (Art. 321a OR) der Fall ist. Diese Treuepflicht und der damit verbundene Kündigungsschutz haben besondere Bedeutung unter anderem in Zusammenhang mit dem Aufdecken von Missständen durch Angestellte (sog. genannter *whistle-blower*-Schutz). Gerade im Bereich gleichstellungsrelevanter Themen wie beispielsweise dem Bekämpfen aller Formen von Diskriminierung am Arbeitsplatz inklusive sexueller Belästigung am Arbeitsplatz etc. ist es besonders wichtig, dass Personen, die solche Missstände aufdecken und benennen, auch klar und spezifisch vor Kündigung geschützt sind.

Die EKF beantragt aus diesen Gründen, den bisherigen Artikel 20 BPG beizubehalten.

4. Beschwerdeentscheid bei Kündigungen (Revisionsvorlage Art. 34b)

Der neue Art. 34b sieht vor, dass auch bei Gutheissung einer Beschwerde gegen eine Verfügung über die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber keine Weiterbeschäftigungspflicht des Arbeitgebers mehr besteht. Das heisst, auch bei willkürlichen Kündigungen würde das Arbeitsverhältnis aufgelöst und dem Arbeitnehmenden stünde einzig eine Entschädigung zu. Auch ein positiver Beschwerdeentscheid würde somit gemäss Revisionsvorlage keine Weiterbeschäftigungspflicht für den Arbeitgeber auslösen. Finanzielle Entschädigung

gen sind jedoch nach Ansicht der EKF, gerade und im besonderen Masse auch für Frauen, kein Ersatz für einen verlorenen Arbeitsplatz. Der Bund ist zudem ein grosser Arbeitgeber, so dass selbst im Falle, dass eine Weiterbeschäftigung am bisherigen Arbeitsplatz aus guten Gründen (wie beispielsweise zu stark gestörtes Vertrauensverhältnis) tatsächlich nicht mehr zumutbar sein sollte, der betroffenen Person ein anderer Arbeitsplatz angeboten werden kann.

Die EKF kann Art. 34b daher nicht zustimmen.

Révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF (novembre 2008)

I. Généralités

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) se félicite que la loi fixe désormais (art. 17 al 2) la durée minimale du congé des parents en cas de naissance ou d'adoption. Il aurait aussi été possible d'introduire cette disposition dans le cadre d'une révision plus limitée et plus rapide. Il n'était ni nécessaire ni judicieux de procéder à une révision générale en vue de l'application rapide de cette disposition.

D'une manière générale, la CFQF s'oppose à la révision proposée de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 24 mars 2000. Cette loi n'est entrée en vigueur qu'au 1er janvier 2001 pour les CFF et depuis le 1er janvier 2002 pour les autres secteurs de la Confédération (et a déjà fait l'objet de révisions partielles). Avant toute nouvelle révision, il conviendrait d'attendre les résultats – pas encore disponibles – du rapport d'évaluation et de les analyser. Ce rapport d'évaluation est en train d'être élaboré sur mandat de la Commission de gestion des Chambres fédérales, dans le cadre de ses tâches de contrôle parlementaire de l'administration. Il n'est donc ni nécessaire ni judicieux de procéder maintenant déjà à une nouvelle révision, pour les raisons mentionnées plus haut.

En juin 1998, lors de la révision envisagée de la LPers, la CFQF a déjà fait connaître sa position au sujet de l'importance fondamentale de la politique du personnel pratiquée par la Confédération (cf. prise de position dans le cadre de la procédure de consultation, publiée dans «Questions au féminin» 2.1998). Sur le marché du travail, la Confédération n'est pas seulement en concurrence avec de nombreux autres employeurs, et donc obligée de faire preuve de flexibilité face aux exigences actuelles en matière de prestations et de qualité, comme l'exprime le rapport explicatif (§ 2, page 3). Elle doit aussi assumer son rôle d'employeur public et la fonction de modèle qui en découle pour tous les employeurs des

secteurs public et privé, ce qui implique d'inspirer confiance, d'avoir le sens des responsabilités et le souci de la dimension sociale. A la suite de ces considérations, la CFQF formule la prise de position suivante.

II. Examen de quelques articles

1. Protection contre le licenciement (art. 12 LPers, projet de révision art. 10 al 3)

La CFQF est opposée à l'abrogation ou à l'affaiblissement de la protection contre le licenciement telle qu'elle existe actuellement. Elle est convaincue que les femmes – dans un souci d'égalité ou pour éviter toute discrimination fondée sur le sexe – ont particulièrement besoin de cette protection, aujourd'hui comme hier. En effet, elles sont tout spécialement soumises au risque de licenciement, notamment sous forme de discrimination indirecte. Par exemple, en période de difficultés économiques, les employé-e-s à temps partiel risquent plus fortement de se voir licencié-e-s. Or à la Confédération comme ailleurs, les femmes sont largement majoritaires dans cette catégorie d'employé-e-s. De même, le risque de licenciement frappe généralement les personnes qui n'ont que peu d'années de service; or la plupart du temps il s'agit de femmes, du fait des conditions sociales qui prévalent. L'argument du «couple à double salaire» a malheureusement toujours cours dans le contexte social actuel; en outre le fait que ce soit surtout les femmes qui assument des tâches d'encadrement – ce qui les rend souvent moins flexibles – conduit fréquemment à leur licenciement ou à leur remplacement par des personnes exemptes de tâches de ce genre. Il ne faut pas oublier non plus que ce sont généralement des hommes qui prennent la décision de licencier, en vertu de leur position supérieure dans la hiérarchie. De ce point de

vue, les femmes sont donc soumises à un risque de licenciement plus élevé que les hommes. La protection actuelle contre le licenciement contribue à limiter le risque de discrimination des femmes en matière de licenciement ou de renvoi.

Pour ces raisons, la CFQF demande le maintien de l'art. 12 LPers actuel.

2. Congé parental (art. 17 al 2 LPers)

Comme on l'a déjà mentionné, la CFQF se félicite que la loi révisée fixe la durée minimale du congé des parents en cas de naissance ou d'adoption, ce qui signifie que désormais aussi les pères et les parents adoptifs pourraient en bénéficier.

3. Devoir de fidélité (art. 20 LPers; proposition d'abroger)

L'article 20 LPers prévoit un devoir de fidélité des employés qui va plus loin que celui qui est applicable en droit privé (art. 321a CO). Ce devoir et la protection contre le licenciement qui en découle ont une importance particulière lorsque des employés dénoncent des abus ou irrégularités au sein de l'entreprise (protection accordée aux *whistle blowers*). Or dans les domaines qui touchent à l'égalité, comme la lutte contre toutes les formes de discrimination sur le lieu de travail, y compris notamment le harcèlement sexuel, il est très important que les personnes qui révèlent et dénoncent de tels états de faits soient clairement et spécialement protégées contre le licenciement.

Pour ces raisons, la CFQF demande le maintien de l'art. 20 LPers actuel.

4. Décision sur recours en cas de licenciement (nouvel art. 34b)

Le nouvel art. 34b prévoit que même si un recours contre une décision de résiliation des rapports de travail de la part de l'employeur a été approuvé, celui-ci n'est pas tenu de prolonger les rapports

de travail. Cela signifie que même en cas de licenciement arbitraire, les rapports de travail seraient résiliés et que l'employé·e n'aurait droit qu'à une indemnité. De ce fait, une décision sur recours positive n'oblige pas l'employeur à prolonger les rapports de travail. La CFQF estime que des indemnités ne sauraient compenser la perte d'un emploi, et ce notamment pour les femmes. Par ailleurs, la Confédération dispose de nombreux emplois, si bien que même si le maintien au poste occupé jusqu'alors ne peut vraiment pas être envisagé (par ex. si les rapports de confiance sont trop profondément brisés), il devrait être possible d'offrir un autre emploi à la personne concernée.

C'est pourquoi la CFQF ne peut approuver l'art. 34b.

Traduction: Nelly Lasserre

Tätigkeitsbericht 2008 der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF

Thematische Schwerpunkte

■ **Folgearbeiten zur Studie «Nachehlicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe»**

■ **Nationale Tagung zum Thema «Armut nach der Scheidung»**

Am 6. März 2008 hat die EKF zusammen mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS) und der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP) im Kongresshaus in Biel eine nationale Tagung zum Thema «Armut nach der Scheidung» durchgeführt, an der mehr als 200 Fachleute aus den Bereichen Sozialhilfe, Recht und Gleichstellung teilnahmen. Die Tagung zeigte auf, welche weit reichenden Folgen der Gang zum Sozialamt für geschiedene Frauen und Kinder haben kann und welche Möglichkeiten es gibt, die Rechtsgleichheit nach einer Trennung bzw. Scheidung zu garantieren. Zudem wurden im Rahmen von Workshops konkrete Aspekte wie Rückerstattungspflicht von Sozialhilfegeldern, Verwandtenunterstützung und Praxis der Alimentenbevorschussung aufgenommen und vertieft. Die Resultate der Veranstaltung wurden von der SKOS und der EKF ausgewertet und die Zusammenarbeit fortgeführt.

■ **Teilnahme in Begleitgruppe des BSV zum Thema «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso»**

Die EKF wurde eingeladen, in der Begleitgruppe «Postulatsbericht Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV mitzuarbeiten. Das BSV wurde vom Eidgenössischen Departement des Innern EDI beauftragt, einen Bericht zu diesem Thema vorzulegen. Die sehr unterschiedlichen kantonalen Regelungen der Alimente waren unter anderem auch Thema der von der SKOS und EKF durchgeführten Tagung vom 6. März 2008 und stehen im Zusammenhang mit der Thematik Armut nach Trennung bzw. Scheidung.

■ **Folgearbeiten zur Studie «Menschenrechte: eine Chance für die Schweizer Gleichstellungspolitik»**

■ **Fachtagung zur Relevanz des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW für die juristische Praxis**

Die Kommission organisiert in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA eine nationale Fachtagung zur Bedeutung der UNO-Konvention gegen jede Form von Diskriminierung der Frau (UNO-Frauenrechtsübereinkommen, CEDAW) für die Auslegung des innerstaatlichen Rechts. Ziel der Tagung ist es, die mit CEDAW verbundenen rechtlichen Fragestellungen zu beleuchten und zu diskutieren, in welcher Weise die internationalen Standards für die eigenen juristischen Arbeitsschwerpunkte und -methoden genutzt werden können. Die Veranstaltung richtet sich an Juristinnen und Juristen, Anwaltschaft, Gerichte, Verwaltung, Forschung und Lehre und wird am 5. März 2009 in Bern durchgeführt.

■ **Bildungstool CEDAW**

Eine Arbeitsgruppe der Kommission hat im Verlauf des Jahres abgeklärt, welche Informationen, Unterrichts- und Weiterbildungsinstrumente im Bereich des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW existieren. Zudem hat sich die Arbeitsgruppe mit verschiedenen Bildungsinstrumenten befasst, Gespräche mit diversen Institutionen geführt und die Vor- und Nachteile der Angebote (Workshops, Unterrichtsmaterialien, online-Lehrmittel, Downloads) geprüft. In Weiterführung und Vertiefung der Veranstaltung zu CEDAW im März 2009 wird die EKF ab 2010 ein- bis zweimal jährlich thematische Workshops organisieren. Die Wissensvermittlung soll anwendungsorientiert, möglichst themenspezifisch und auf die Arbeit der jeweiligen Zielgruppe in der Schweiz ausgerichtet sein.

Ständige Aufgaben

■ **Stellungnahmen zu frauen- und gleichstellungsrelevanten Themen**

■ **Stellungnahme zur Ratifikation des Fakultativprotokolls CEDAW durch die Schweiz (Februar)**

Die EKF unterstützt den Beitritt der Schweiz zum Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und hat dazu bereits 2006 eine Vernehmlassungstellungnahme abgegeben. Frauen in der Schweiz, die eine Diskriminierung aufgrund ihres Geschlechts vermuten, erhalten so die Möglichkeit, nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges ihren Fall vom Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau überprüfen zu lassen. Das im Fakultativprotokoll ebenfalls vorgesehene Untersuchungsverfahren ermöglicht es dem Ausschuss, bei systematischen und gravierenden Menschenrechtsverletzungen an Frauen auch von sich aus tätig zu werden. Im Februar 2008 wandte sich die EKF in einem Schreiben an die Mitglieder des Ständerates (Zweitrat) und setzte sich für die Ratifizierung des Fakultativprotokolls ein.

Vernehmlassungstellungnahme im Wortlaut in «Frauenfragen» 2.2006 und auf www.frauenkommission.ch.

■ **Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (August)**

Die EKF begrüsst ausdrücklich die Beibehaltung der behördlichen Kontrolle in der Einhaltung der Lohngleichheit. Ein Unternehmen, das die Lohngleichheit oder andere Teilnahmevoraussetzungen nicht erfüllt, wird künftig von der Beschaffungsstelle ausgeschlossen oder muss Sanktionen gewärtigen. Da Kontrollen meistens erst nach Vertragsabschluss möglich sind, erachtet die EKF Konventionalstrafen als ein wichtiges Sanktionsinstrument. Die EKF fordert zudem eine einheitliche Regelung für die Handhabung von Informationen

über Unternehmen, die die Lohngleichheit oder andere gesetzliche Anforderungen nicht einhalten. Mit Bedauern stellt die EKF fest, dass die Zuständigkeit für die Kontrollen im Gesetz nicht klar festgelegt wird.

Stellungnahme im Wortlaut in «Frauenfragen» 2.2008 und auf www.frauenkommission.ch.

Vernehmlassung zu gesetzlichen Massnahmen gegen Zwangsheirat (06.3658 Motion Heberlein)

Zwangsheiraten sind eine Form von Gewalt an Frauen und stellen eine schwere Verletzung der Menschenrechte dar. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen fordert deshalb eine Verstärkung des strafrechtlichen Schutzes gegen Zwangsheirat, entweder in der Form einer Qualifizierung als schwere Nötigung in Art. 181 StGB oder als eigene Strafnorm «Zwangsheirat». Sie begrüsst die vom Bundesrat vorgesehenen zivilrechtlichen Massnahmen und teilt die Ansicht, dass die Informations- und Beratungsangebote ausgebaut, die Sensibilisierungsarbeit verstärkt und die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen konsequenter angewendet werden müssen.

Stellungnahme im Wortlaut in «Frauenfragen» 1.2009 und auf www.frauenkommission.ch.

Vernehmlassung zur Revision des Bundespersonalgesetzes (BPG)

Die neu vorgesehene gesetzliche Verankerung eines Mindesturlaubs von Eltern bei Geburt und Adoption wird von der EKF begrüsst. Diese Neuerung wäre aber auch in einer kleinen Teilrevision möglich. Eine weitergehende Revision des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 ist derzeit nicht sinnvoll. Die EKF ist gegen eine Aufhebung oder Verschlechterung des heutigen Kündigungsschutzes. Sie ist der Überzeugung, dass insbesondere Frauen heute nach wie vor dieses Kündigungsschutzes in besonderem Masse bedürfen. Frauen sind einem erhöhten Kündigungsrisiko ausgesetzt, insbesondere in der Form der indirekten Benachteiligung.

Stellungnahme im Wortlaut in «Frauenfragen» 1.2009 und auf www.frauenkommission.ch.

□ Publikation der Zeitschrift «Frauenfragen»

«Frauenfragen» Nr. 1.2008

Dem Thema «Mehr Frauen in die Politik!» ist die Nummer 1.2008 der Zeitschrift «Frauenfragen» gewidmet. Neben einer Analyse der Ergebnisse der Nationalratswahlen 2007, einer Umfrage bei Parteifrauen und einem Interview mit der Nationalratspräsidentin des Jahres 2007 wird die aktuelle Situation ausgeleuchtet: Wo steht die Schweiz eigentlich mit der Partizipation von Frauen in qualitativer Hinsicht? An welchen Themen, an welchen Fragestellungen müssen die verschiedenen Akteurinnen und Akteure dranbleiben? Welche Massnahmen könnten hilfreich sein, damit die Frauen ihre politischen Rechte nicht nur formal, sondern auch faktisch vollumfänglich wahrnehmen können? In einem Interview gibt zudem Etiennette J. Verrey Auskunft über ihre Person, ihren Werdegang, ihre Erfahrungen und ihre neue Rolle als Kommissionspräsidentin.

«Frauenfragen» Nr. 2.2008

Erstmals wurden in der ganzen Schweiz die 16 Aktionstage gegen Gewalt an Frauen durchgeführt. Auftakt dieser in vielen Ländern durchgeführten Aktionstage ist der Internationale Tag gegen Gewalt an Frauen am 25. November. Den Abschluss bildet der Internationale Tag der Menschenrechte am 10. Dezember. Aus diesem Anlass nimmt die zweite Nummer von «Frauenfragen» des Jahres 2008 aktuelle und brennende Fragen betreffend der häuslichen Gewalt an Frauen in der Schweiz auf. Die umfangreiche Bestandesaufnahme der rechtlichen und anderen Massnahmen, die auf nationaler und kantonaler Ebene seit den 1990er Jahren ergriffen worden sind, zeigt auf, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht und welche Fragestellungen bisher noch zu wenig berücksichtigt werden konnten.

□ Vertrieb der Zeitschrift «Frauenfragen» / Umfrage bei Abonentinnen und Abonnenten

Neu erfolgt der Versand der Zeitschrift «Frauenfragen» direkt durch das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL, welches vom Sekretariat der Kommission auch die Verwaltung der Adressen der Abonentinnen und Abonnenten übernommen hat. In diesem Zusammenhang nahm das Sekretariat eine Ab-

umfrage vor und übergab dem BBL abschliessend die aktualisierten Adressen.

□ Weitere Themen und Tätigkeiten

11. AHV-Revision (Neuaufgabe)

Frauenbündnis für ein sozial flexibles Rentenalter Die EKF unterstützt die Bemühungen des Frauenbündnisses «Kein höheres Frauenrentenalter ohne sozial flexibles AHV-Rentenalter». Bereits im März setzte sich die EKF in einem Schreiben an den Nationalrat (Erstrat) für eine Flexibilisierungslösung für Frauen und Männer ein, bei der sich Personen mit niedrigem Einkommen – und dies sind hauptsächlich Frauen – einen Rentenvorbezug finanziell überhaupt leisten können. Ohne diese echte Flexibilisierung kann die EKF der Erhöhung des Frauen-Rentenalters von 64 auf 65 Jahre nicht zustimmen. Die Kommissionspräsidentin nahm am 20. Oktober 2008 an einer Medienorientierung des Frauenbündnisses in Bern teil und gab zuhänden der Medien eine Stellungnahme ab.

Hearing der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK) zur 11. AHV-Revision (05.093 n, Leistungsseitige Massnahmen, und 05.094 n, Einführung einer Vorruhestandsleistung). Die Kommissionspräsidentin wurde von der vorberatenden Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates zur 11. AHV-Revision zu ihrem Hearing am 27. Oktober 2008 eingeladen, um die Haltung der EKF zur laufenden Revision darzulegen.

Häusliche Gewalt und Aufenthaltsbewilligung für Ausländerinnen und Ausländer

Am 1. Januar 2008 sind diverse neue Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) in Kraft getreten. Das Recht auf Erneuerung der Jahresbewilligung besteht nur, wenn der Grund für die Erteilung wie etwa die eheliche Gemeinschaft weiterbesteht. Daher stellen sich für Migrantinnen, die im Rahmen des Familiennachzuges in die Schweiz gekommen sind und Opfer häuslicher Gewalt werden, spezifische Probleme. Um zu erfahren, wie sich die Problematik im Zusammenhang mit dem neuen AuG entwickelt, hat sich die EKF im Oktober 2008 gemeinsam mit anderen eidgenössischen Kommissionen und weiteren Stellen an das Bundesamt für Migration gewandt. Sie bat um Auskunft darüber, inwieweit

bei der Anwendung der neuen Bestimmungen die häusliche Gewalt berücksichtigt wird und die nationalen und internationalen Verpflichtungen von den Kantonen und Bundesbehörden eingehalten werden.

Treffen mit Bundespräsident Pascal Couchepin

Im Juni trafen sich die neue Kommissionspräsidentin und die Sekretariatsleiterin mit Bundespräsident Pascal Couchepin sowie Mitarbeitenden des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern EDI zu einer Aussprache über die Rolle und Tätigkeiten der Kommission.

Hearing des Schweizerischen Nationalfonds NFP 60 «Perspektiven einer nachhaltigen Gleichstellungspolitik in der Schweiz»

Im August nahm die Kommissionspräsidentin am Hearing des Schweizerischen Nationalfonds / Nationales Forschungsprogramm «Perspektiven einer nachhaltigen Gleichstellungspolitik in der Schweiz – Gleichstellungsverhältnisse im Umbruch» (NFP 60) teil.

Diverse Treffen

Die Kommissionspräsidentin stellte im Laufe des Jahres die Arbeit und die Anliegen der EKF an zahlreichen Veranstaltungen von Institutionen und Organisationen auf nationaler und regionaler Ebene vor. Sie nahm beispielsweise an den in den Sessionen stattfindenden Parlamentarierinnentreffen und am Vernetzungstreffen des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG mit den Nichtregierungsorganisationen teil. An diesem Vernetzungstreffen des EBG, an dem weitere Kommissionsmitglieder teilnahmen, stand die Umsetzung des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW im Mittelpunkt. Zu den Aufgaben der Leiterin des Kommissionssekretariats gehörten im Jahr 2008 unter anderem: Mitarbeit in der vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA geleiteten Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik; Beteiligung an der sechsten Runde des Dialogs der Schweiz mit Vietnam über Frauen- und Menschenrechte; Besuch in den Anstalten Hindelbank und Orientierung über den Stand und die aktuellen Probleme des Strafvollzugs an Frauen; Präsentation der in der Schweiz ergriffenen rechtlichen und anderen Massnahmen zur Be-

kämpfung der häuslichen Gewalt vor Vertreterinnen und Vertretern von vietnamesischen Ministerien, die auf einer Studienreise in der Schweiz weilten.

Relaunch Website

Das Sekretariat begann mit den Anpassungsarbeiten der EKF-Website an das neue einheitliche Corporate Design (CD) Bund. Ziel ist es, im Laufe des Jahres 2009 die neue Website aufzuschalten. Der Relaunch beinhaltet eine grundsätzliche Neugliederung der Themen. In diesem Zusammenhang wird auch die Rubrik «Geschichte der Gleichstellung» überarbeitet und aktualisiert.

Plenarsitzungen

Die EKF tagte an insgesamt fünf Sitzungstagen (25./26. Februar, 16. Juni, 27./28. November). Die erste Plenarsitzung im Februar in Schwarzenberg im Kanton Luzern wurde als Retraite für die Kommissionsmitglieder gestaltet, da zu Beginn der neuen Legislaturperiode 2008–2011 von insgesamt 20 Sitzen 16 neu besetzt worden waren (*Zusammensetzung der Kommission siehe Seite 115*). Hauptthema dieser ersten Sitzung war die Planung der Jahrestätigkeit in den folgenden drei Bereichen: Folgearbeiten zur Studie «Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe», Politik / Eidgenössische Wahlen 2011 sowie die Umsetzung des UNO-Frauenrechtsübereinkommens CEDAW in der Schweiz. An der Plenarsitzung im Juni befasste sich die EKF vor allem mit der Analyse des Dritten Schweizer Staatenberichts zur Umsetzung von CEDAW und dem Schattenbericht der Nichtregierungsorganisationen sowie der Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen. Die zweitägige November-Plenarsitzung fand in Liestal im Kanton Basel-Landschaft statt, wo sich die Mitglieder der Kommission bei einem Apéro und einem Nachtessen mit Vertreterinnen und Vertretern der lokalen und kantonalen Politik, des Gleichstellungsbüros, der kantonalen Frauenkommission, der Universität Basel und lokalen Medienschaffenden zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch trafen. Die EKF liess sich zudem von der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt des Kantons Basel-Landschaft über ihre Arbeit, insbesondere über die Lernprogramme für Täter und Täterinnen informieren.

Sitzungen des Geschäftsausschusses

Der Geschäftsausschuss und das Sekretariat trafen sich zweimonatlich zu halb- bzw. ganztägigen Sitzungen sowie im Laufe des Sommers zu einer zweitägigen Retraite. Die Sitzungen dienten der Vorbereitung und detaillierten Planung der Kommissionsgeschäfte. Angesichts des grossen Wechsels auf Anfang 2008 bei den Kommissionsmitgliedern bedeutete dies einen grossen Einsatz des dreiköpfigen Geschäftsausschusses.

Kommissionssekretariat

Ab August 2008 konnte die Stelle der administrativen Assistenz (50 Stellenprozent) als feste Stelle neu besetzt werden. Die EKF erhielt ausserdem die Zusage des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern EDI, künftig einen wissenschaftlichen Praktikumsplatz (80 Stellenprozent) für die Dauer eines Jahres anbieten und besetzen zu können.

Schwerpunkte 2009 der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF

Thematische Schwerpunkte

- Umsetzung des UNO-Frauenrechts-übereinkommens CEDAW
- Armut nach Trennung / Scheidung
- 11. AHV-Revision (Neuaufgabe)
- Politik / Eidgenössische Wahlen 2011

Weitere Themen:

- Scheidungsrecht / Elterliche Sorge
- Familienexterne Kinderbetreuung
- Familienbesteuerung
- Gewalt an Frauen
- Zwangsheiraten
- Weibliche Genitalverstümmelung
- Frauenstrafvollzug

Ständige Aufgaben

- Publikation der Fachzeitschrift «Frauenfragen»
- Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren
- Behandlung weiterer politisch aktueller Themen
- Durchführen von Sitzungen des Plenums und des Geschäftsausschusses
- Betreuung der Website der Kommission (mit Relaunch 2009)

Rapport d'activité 2008 de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF

Priorités thématiques

■ **Travaux de suivi concernant l'étude «Contribution d'entretien après le divorce – soutien financier par des proches parents – aide sociale»**

Journée nationale sur le thème «La pauvreté après le divorce»

Le 6 mars 2008 la CFQF, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS) et l'Association Suisse de Politique Sociale (ASPS), ont organisé à la Maison des congrès, à Bienne, une journée nationale sur le thème «La pauvreté après le divorce». Plus de 200 spécialistes de l'aide sociale, du droit et de l'égalité y ont pris part. Cette journée a permis de mettre en lumière d'une part les lourdes conséquences auxquelles les femmes divorcées ayant des enfants peuvent se voir confrontées lorsqu'elles recourent à l'aide sociale et, d'autre part, les possibilités de garantir l'égalité des droits après une séparation ou un divorce. En outre, des aspects concrets tels que l'obligation de remboursement des prestations d'assistance, le soutien financier apporté par des proches parents ainsi que les avances sur pensions alimentaires ont été traités et approfondis dans le cadre d'ateliers. La CSIAS et la CFQF ont procédé à l'évaluation des résultats de cette journée et la collaboration entre les différents partenaires se poursuit.

■ **Participation au groupe de suivi de l'OFAS sur le thème «Harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires»**

La CFQF a été invitée à collaborer au sein du groupe de suivi «Rapport concernant le postulat Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation» de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS. Ce dernier a été chargé par le Département fédéral de l'intérieur DFI de présenter un rapport sur le thème précité. Les différences considérables, d'un canton à l'autre, entre les réglementations relatives aux pensions alimen-

taires ont été l'un des objets traités lors de la journée organisée par la CSIAS et la CFQF, le 6 mars 2008, et elles ont un lien avec la pauvreté consécutive à la séparation ou au divorce.

■ **Travaux de suivi concernant l'étude «Droits humains: une chance pour la politique suisse d'égalité»**

■ **Colloque sur l'importance de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF pour la pratique juridique**

La Commission organise, en collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères DFAE, une journée d'étude nationale agendée le 5 mars 2009. Elle portera sur l'importance de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF) dans l'interprétation du droit interne. L'objectif est de mettre en lumière les aspects juridiques en référence à la CEDEF, ainsi que d'examiner comment les juristes peuvent mettre à profit les standards internationaux au moment de fixer les priorités et de définir leurs méthodes de travail. Ce colloque se tiendra à Berne et s'adresse aux juristes, aux membres du barreau, des tribunaux et de l'administration, aux chercheuses et chercheurs de même qu'au corps enseignant.

■ **Outils de formation concernant la CEDEF**

Un groupe de travail de la Commission s'est employé, au cours de l'année, à dresser l'inventaire des informations et des outils de formation de base et continue existants concernant la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF. Il a ensuite analysé un certain nombre de ces outils de formation, eu des entretiens avec diverses institutions et examiné les avantages et inconvénients des offres disponibles (ateliers, matériels didactiques, possibilités de formation en ligne et de téléchargement). Dans la foulée du colloque CEDEF de mars 2009, la CFQF organisera une à deux fois par

an, dès 2010, des ateliers permettant d'approfondir le sujet. Les connaissances dispensées à cette occasion devront pouvoir être mises en pratique, porter autant que possible sur un thème spécifique et être axées sur les activités du groupe cible concerné en Suisse.

Tâches permanentes

■ **Prises de position sur des thèmes ayant trait aux femmes et à l'égalité**

■ **Prise de position quant à la ratification par la Suisse du Protocole facultatif CEDEF (février)**

La CFQF est favorable à l'adhésion de la Suisse au Protocole facultatif du 6 octobre 1999 à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). Elle avait pris position dans ce sens en 2006 déjà, lors de la procédure de consultation. En vertu de ce protocole, les femmes de notre pays qui pensent être discriminées en raison de leur sexe auront la possibilité, après avoir épuisé les voies de recours internes, de porter leur cas devant le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Il prévoit en outre une procédure d'enquête, qui permet au Comité d'intervenir lui-même en cas de violation grave et systématique des droits humains des femmes. En février 2008, dans une lettre adressée aux membres du Conseil des Etats (deuxième conseil), la CFQF s'est prononcée en faveur de la ratification du protocole.

Texte de la prise de position dans la revue «Questions au féminin» 2.2006 et sur le site www.comfem.ch.

■ **Consultation concernant la révision de la loi fédérale sur les marchés publics (août)**

La CFQF approuve expressément le maintien du contrôle par les autorités quant au respect de l'égalité salariale. Une entreprise, lorsqu'elle n'applique pas l'égalité des salaires ou ne satisfait pas à d'autres conditions de participation, ne sera donc à l'avenir pas prise en consi-

dération en tant que soumissionnaire par le service d'achats ou devra s'attendre à une sanction de sa part. Les contrôles ne pouvant la plupart du temps être effectués qu'après la conclusion du contrat, la CFQF est d'avis que les peines conventionnelles constituent un moyen de sanction important. Elle demande en outre que le traitement des informations relatives aux entreprises qui ne respectent pas l'égalité salariale ou d'autres exigences formulées dans la loi fasse l'objet d'une réglementation uniforme. Par ailleurs, la CFQF déplore le fait que la compétence en matière de contrôle ne soit pas clairement réglée dans la loi.

Texte de la prise de position dans la revue «Questions au féminin» 2.2008 et sur le site www.comfem.ch.

Consultation concernant les mesures législatives visant à lutter contre les mariages forcés (06.3658 Motion Heberlein)

Les mariages forcés constituent une forme de violence exercée envers les femmes et équivalent à une violation des droits humains. Par conséquent, la Commission fédérale pour les questions féminines demande que soit intensifiée la protection offerte par les dispositions pénales, soit en mentionnant explicitement le mariage forcé au titre de contrainte grave à l'art. 181 CP, soit en introduisant une nouvelle norme pénale «mariage forcé». Elle approuve les mesures de droit civil prévues par le Conseil fédéral et, comme lui, est convaincue de la nécessité d'intensifier également le travail d'information et de sensibilisation, d'améliorer les offres de conseil et d'appliquer de façon plus conséquente les dispositions légales actuelles.

Texte de la prise de position dans la revue «Questions au féminin» 1.2009 et sur le site www.comfem.ch.

Consultation concernant la révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)

La CFQF approuve l'introduction prévue dans la loi d'un congé parental minimum en cas de naissance et d'adoption. Elle estime toutefois que cette innovation serait envisageable même dans le cadre d'une révision partielle restreinte. Une révision ample de la loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 n'est pas justifiée pour le moment. La CFQF s'oppose à la détérioration ou à la suppression de la protection actuelle contre le licenciement. Elle est convaincue

que les femmes notamment ont encore et toujours, et dans une mesure particulière, besoin d'une telle protection. Elles sont exposées de façon accrue au licenciement, surtout sous la forme d'une discrimination indirecte.

Texte de la prise de position dans la revue «Questions au féminin» 1.2009 et sur le site www.comfem.ch.

Publication de la revue «Questions au féminin»

«Questions au féminin» n° 1.2008

Le numéro 1.2008 de la revue «Questions au féminin» a pour thème principal «Davantage de femmes en politique!». Il contient une analyse des résultats des élections 2007 au Conseil national et d'un sondage effectué auprès des femmes membres de partis, une interview de la présidente du Conseil national durant l'année 2007, de même qu'un bilan de la situation: Où en est, du point de vue qualitatif, la participation des femmes à la vie politique en Suisse? Sur quels thèmes, quelles problématiques les divers actrices et acteurs doivent-ils continuer à mettre l'accent? Quelles mesures faudrait-il prendre de sorte que les femmes puissent exercer leurs droits politiques non seulement sur le plan formel, mais également dans les faits et à part entière? En outre, dans une interview, Etienne J. Verrey dresse son portrait, retrace brièvement son parcours, parle de ses expériences et de sa façon de concevoir son rôle de nouvelle présidente de la Commission.

«Questions au féminin» n° 2.2008

Pour la première fois, la campagne «16 jours contre la violence envers les femmes» a eu lieu dans toute la Suisse. Le point de départ en fut la Journée internationale du 25 novembre pour l'élimination de la violence faite aux femmes. Organisée dans de nombreux pays, cette campagne s'est achevée le 10 décembre, Journée internationale des droits de humains. A cette occasion, des questions d'une brûlante actualité relatives à la violence domestique envers les femmes dans notre pays ont été traitées dans le deuxième numéro de «Questions au féminin» en 2008. L'inventaire établi des mesures législatives et autres prises depuis les années 1990 aux niveaux fédéral et cantonal montre dans quels domaines il reste nécessaire d'agir et à quelles problématiques l'on n'a pas accordé suffisamment d'attention jusqu'à présent.

Diffusion de la revue «Questions au féminin» / sondage auprès des abonné·e·s

L'Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL est désormais chargé d'envoyer la revue «Questions au féminin» directement aux destinataires et de gérer la liste d'adresses. Dans cette perspective, le secrétariat de la Commission a effectué un sondage auprès des abonné·e·s et transmis ensuite à l'OFCL la liste d'adresses mise à jour.

Autres thèmes et activités

11ème révision de l'AVS (nouvelle version)

Alliance des femmes pour l'âge de l'AVS flexible. La CFQF soutient la revendication formulée par l'Alliance des femmes pour l'âge de l'AVS flexible, «Pas de relèvement de l'âge de la retraite des femmes sans âge flexible de l'AVS accessible à tout le monde». En mars déjà, la CFQF s'est prononcée dans une lettre adressée au Conseil national (premier conseil) en faveur d'une flexibilisation équitable pour les femmes et pour les hommes, de façon à ce que les personnes à faibles revenus – en majorité de sexe féminin – puissent elles aussi se permettre de solliciter une rente anticipée. La CFQF ne peut approuver le relèvement de l'âge de retraite des femmes de 64 à 65 ans si cette exigence n'est pas respectée. La présidente de la Commission a participé, le 20 octobre 2008, à une conférence de presse de l'Alliance des femmes à Berne et informé les médias de notre position en la matière.

Hearing de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil des Etats, concernant la 11ème révision de l'AVS (05.093 n Mesures relatives aux prestations, et 05.094 n Introduction d'une prestation de préretraite). La présidente de la Commission a été invitée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil des Etats, chargée de l'examen préalable de la 11ème révision de l'AVS, à exposer lors de sa séance du 27 octobre 2008 l'avis de la CFQF sur la révision en cours.

Violence domestique et autorisation de séjour délivrée aux étrangères et étrangers

Diverses nouvelles dispositions de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) sont entrées en vigueur le 1er janvier 2008. L'autorisation de séjour annuelle n'est renouvelable que si le motif ayant justifié sa remise – les conjoints font ménage commun, par exemple – reste valable. Par conséquent, les migrantes venues en Suisse dans le cadre du droit au regroupement familial et qui subissent des violences domestiques se heurtent à des difficultés spécifiques. Afin d'établir comment cette problématique est abordée dans le cadre de la nouvelle LEtr, la CFQF ainsi que d'autres commissions fédérales et d'autres services ont pris contact en octobre 2008 avec l'Office fédéral des migrations. La CFQF voulait savoir dans quelle mesure, d'une part, la violence domestique est prise en considération lors de l'application des nouvelles dispositions et, d'autre part, les cantons et les autorités fédérales respectent les obligations nationales et internationales.

Rencontre avec le président de la Confédération, Pascal Couchepin

En juin, la nouvelle présidente de la Commission et la responsable du secrétariat ont rencontré le président de la Confédération, Pascal Couchepin, de même que des collaboratrices et collaborateurs du secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur DFI, afin de s'entretenir du rôle et des activités de la Commission.

Séance du Fonds national suisse de la recherche scientifique PNR 60 «Perspectives pour une politique durable de l'égalité en Suisse»

La présidente de la Commission a pris part en août à la séance du Fonds national suisse de la recherche scientifique / programme national de recherche «Perspectives pour une politique durable de l'égalité en Suisse – l'évolution des relations entre les genres» (PNR 60).

Diverses rencontres

La présidente de la Commission a présenté, au cours de l'année, les travaux et les préoccupations de la CFQF lors de nombreuses manifestations d'institutions et organisations, à l'échelon tant national que régional. Elle a par exemple pris part aux rencontres entre parlementaires ayant lieu dans le cadre des sessions et à celle entre le Bureau fédéral de l'égalité

entre femmes et hommes BFEG et les organisations non gouvernementales. Lors de cette dernière, à laquelle participaient également d'autres membres de la Commission, l'application de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF a été au centre des discussions. La responsable du secrétariat de la Commission, quant à elle, a notamment assumé les tâches suivantes en 2008: participation au groupe interdépartemental de politique internationale des droits de l'homme piloté par le Département fédéral des affaires étrangères DFAE; participation au sixième cycle du dialogue entre la Suisse et le Vietnam sur les droits des femmes et les droits humains; visite des établissements pénitentiaires de Hindelbank et information sur la situation et les problèmes actuels en matière d'exécution des peines prononcées à l'égard des femmes; présentation à des représentantes et représentants de ministères vietnamiens effectuant un voyage d'étude en Suisse, des mesures juridiques et autres prises dans notre pays pour lutter contre la violence domestique.

Remodelage du site Internet

Le secrétariat a entrepris d'adapter le site Internet de la CFQF conformément à la nouvelle identité visuelle de la Confédération (CD Bund). La nouvelle version du site devrait être accessible dans le courant de l'année 2009. Il s'agit entre autres de réorganiser fondamentalement la présentation des thèmes. La rubrique «Histoire de l'égalité» sera elle aussi remaniée et mise à jour.

Séances plénières

La CFQF s'est réunie au complet durant cinq jours en tout (25/26 février, 16 juin, 27/28 novembre). La première séance plénière, à Schwarzenberg dans le canton de Lucerne, a été en quelque sorte une retraite pour les membres de la Commission, puisque au début de la nouvelle législature 2008–2011, 16 sièges sur 20 ont été repourvus (*composition de la Commission dès janvier 2008, voir page 115*). Elle a essentiellement porté sur la planification des activités durant l'année dans les trois domaines suivants: travaux de suivi concernant l'étude «Contribution d'entretien après le divorce – soutien financier par des proches parents – aide sociale», politique / élections fédérales 2011, application en Suisse de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF. Au programme de la séance de juin ont figuré avant tout l'analyse du

Troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la CEDEF, publié en 2008, le rapport alternatif des organisations non gouvernementales ainsi que la révision de la loi fédérale sur les marchés publics. Les deux journées de novembre se sont déroulées à Liestal, dans le canton de Bâle-Campagne. Les membres de la Commission y ont rencontré, à l'occasion d'un apéro suivi d'un souper, des représentantes et représentants de la politique locale et cantonale, du Bureau de l'égalité, de la Commission féminine cantonale, de l'Université de Bâle ainsi que des professionnels des médias locaux, avec lesquels ils ont échangé informations et expériences. La CFQF a en outre interrogé le Service d'intervention contre la violence domestique du canton de Bâle-Campagne sur ses activités, notamment sur les programmes de soutien et d'accompagnement des personnes ayant commis des actes de violence.

Séances du Bureau

Le Bureau et le secrétariat de la Commission se sont réunis tous les deux mois pour des séances d'une demi-journée ou une journée, et pour une retraite de deux jours dans le courant de l'été. Les séances ont été consacrées à la préparation et à la planification détaillée des affaires courantes. Vu les importants changements intervenus au début de 2008 concernant les membres de la Commission, les trois personnes qui constituent le Bureau ont eu fort à faire.

Secrétariat de la Commission

Dès août 2008, le poste d'assistante administrative (taux d'occupation global: 50 pour cent) est redevenu un poste fixe. Le secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur DFI a de plus autorisé la CFQF à engager à l'avenir un stagiaire scientifique à 80 pour cent pour une période d'un an.

Traduction: Francine Matthey

Priorités 2009 de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF

Priorités thématiques

- Mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits des femmes CEDEF
- Pauvreté consécutive à la séparation / au divorce
- 11^{ème} révision de l'AVS (nouvelle édition)
- Politique / élections fédérales 2011

Autres thèmes

- Droit du divorce / autorité parentale
- Accueil extrafamilial pour enfants
- Imposition des familles
- Violence envers les femmes
- Mariages forcés
- Mutilations génitales féminines
- Exécution des peines prononcées à l'égard des femmes

Tâches permanentes

- Publication de la revue «Questions au féminin»
- Prises de position dans le cadre de procédures de consultation
- Traitement d'autres thèmes politiques d'actualité
- Organisation des séances du plénum et du Bureau
- Gestion du site Internet de la Commission (remodelage en 2009)

Rapporto d'attività 2008 della Commissione federale per le questioni femminili CFQF

Priorità tematiche

■ **Continuazione dei lavori sullo studio «Mantenimento dopo il divorzio – sostegno ai parenti – assistenza sociale»**

Simposio nazionale sul tema «Povertà dopo il divorzio»

Il 6 marzo 2008 la CFQF ha organizzato al Palazzo dei congressi di Bienna, in collaborazione con la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), l'Associazione romanda e ticinese delle istituzioni di azione sociale (ARTIAS) e l'Associazione svizzera per la politica sociale (ASPS), un simposio nazionale sul tema «Povertà dopo il divorzio», al quale hanno partecipato oltre 200 specialiste e specialisti attivi nei settori dell'assistenza sociale, della giurisprudenza e delle pari opportunità. Il convegno ha messo in evidenza la portata delle conseguenze del ricorso ai servizi sociali da parte delle donne divorziate con figli e le possibilità per garantire la parità giuridica dopo una separazione o un divorzio. Inoltre, nel quadro di diversi workshop, sono stati tematizzati e approfonditi aspetti concreti quali l'obbligo di rimborso degli aiuti sociali, il sostegno ai parenti e la prassi in materia di anticipo degli alimenti. I risultati emersi nel corso della manifestazione sono stati analizzati dalla COSAS e dalla CFQF e la collaborazione scaturita è proseguita oltre questo appuntamento.

Partecipazione al Gruppo di accompagnamento dell'UFAS sul tema «Armonizzazione anticipo e incasso degli alimenti»

La CFQF è stata invitata a prendere parte al Gruppo di accompagnamento «Rapporto sul postulato armonizzazione anticipo e incasso degli alimenti» dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS. Quest'ultimo è stato incaricato dal Dipartimento federale dell'interno DFI di presentare un rapporto sul tema. Le normative cantonali sulla regolamentazione degli alimenti, tra loro assai divergenti, erano materia di esame e discussione anche del convegno organizzato dalla

COSAS e dalla CFQF il 6 marzo 2008, in quanto si ricollegano al tema della povertà dopo il divorzio o la separazione.

■ **Continuazione dei lavori sullo studio «Diritti umani: un'opportunità per la politica svizzera della parità»**

Congresso sulla rilevanza, per la prassi giuridica, della Convenzione ONU sui diritti della donna CEDAW

In collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, la CFQF organizza un congresso sull'importanza, per l'interpretazione del diritto nazionale, della Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (Convenzione ONU sui diritti della donna; CEDAW). L'obiettivo del simposio è di esaminare a fondo gli aspetti giuridici connessi alla CEDAW e di discutere le modalità di applicazione degli standard internazionali alle priorità e alle metodologie di lavoro in campo giuridico in Svizzera. La manifestazione, destinata a quanti sono attivi nel settore della giurisprudenza, dell'avvocatura, dei tribunali, dell'amministrazione, della ricerca e dell'insegnamento, avrà luogo il 5 marzo 2009 a Berna.

Tool di formazione CEDAW

Nel corso dell'anno un gruppo di lavoro della CFQF ha esaminato le informazioni e gli strumenti didattici e di aggiornamento esistenti nel settore della Convenzione ONU sui diritti della donna (CEDAW). Il gruppo di lavoro ha inoltre valutato i diversi materiali educativi, ha condotto colloqui con svariate istituzioni e ha verificato i vantaggi e gli svantaggi delle offerte (workshop, materiali didattici tradizionali ed elettronici, documenti da scaricare). A titolo di complemento e approfondimento del convegno sulla CEDAW previsto nel marzo 2009, dal 2010 la CFQF organizzerà, una o due volte l'anno, dei workshop tematici. La trasmissione delle conoscenze deve essere orientata all'applicazione pratica e riferirsi il più possibile a temi specifici, nonché al lavoro del rispettivo target in Svizzera.

Compiti permanenti

■ **Pareri su tematiche rilevanti per la donna e la parità**

Presa di posizione sulla ratifica del Protocollo facoltativo CEDAW da parte della Svizzera (febbraio)

La CFQF appoggia l'adesione della Svizzera al Protocollo facoltativo del 6 ottobre 1999 alla Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) e in proposito ha emesso un parere consultivo già nel 2006. Le donne che in Svizzera ritengono di subire una discriminazione di genere avrebbero così la possibilità, una volta esaurite le vie legali previste dal diritto nazionale, di sottoporre il proprio caso al Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna. La procedura d'inchiesta, anch'essa prevista nel Protocollo facoltativo, legittima il Comitato ad attivarsi autonomamente di fronte a gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani a danno della donna. Nel febbraio 2008 la CFQF ha inviato uno scritto ai membri del Consiglio degli Stati e si è adoperata per la ratifica del Protocollo facoltativo.

Il testo integrale del parere consultivo (in tedesco e francese) è pubblicato nella rivista «Questioni femminili» 2.2006 e sul sito www.comfem.ch.

Consultazione sulla revisione della legge federale sugli acquisti pubblici (agosto)

La CFQF auspica espressamente il mantenimento del controllo esercitato dall'autorità sul rispetto della parità salariale. In futuro un'azienda che non osserverà la parità di retribuzione verrà esclusa dalla cerchia dei possibili committenti o dovrà aspettarsi sanzioni. Dal momento che i controlli sono possibili soltanto dopo la conclusione del contratto, la CFQF ritiene che le multe convenzionali siano un importante strumento sanzionatorio. Essa chiede inoltre una regolamentazione uniformata per la gestione delle informazioni sulle aziende che

non rispettano la parità salariale o altri requisiti legali. La CFQF constata con rammarico che la competenza per i controlli non è definita con chiarezza nella legge.

Il testo integrale del parere consultivo (in tedesco e francese) è pubblicato nella rivista «Questioni femminili» 2.2008 e sul sito www.comfem.ch.

Consultazione sulle misure legislative contro i matrimoni forzati (06.3658 mozione Heberlein)

I matrimoni forzati sono una forma di violenza sulle donne e costituiscono una grave violazione dei diritti umani. La CFQF chiede pertanto un rafforzamento della protezione di diritto penale, sia qualificando il matrimonio forzato come grave coazione ai sensi dell'articolo La CFQF sostiene le misure di diritto civile previste dal Consiglio federale e ritiene che le offerte di informazione e consulenza vadano potenziate, che il lavoro di sensibilizzazione vada intensificato e che debbano essere applicate con maggiore coerenza le disposizioni legali già in vigore.

Il testo integrale del parere consultivo (in tedesco e francese) è pubblicato nella rivista «Questioni femminili» 1.2009 e sul sito www.comfem.ch.

Consultazione sulla revisione della legge sul personale federale (LPers)

La CFQF accoglie con favore la prevista introduzione nella legge di un congedo minimo per genitori in caso di nascita o adozione di figli. Questa novità sarebbe tuttavia praticabile anche nell'ambito di una revisione parziale di entità più limitata. Al momento non ha senso procedere a una revisione più ampia della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale. La CFQF si oppone all'abrogazione o al peggioramento delle attuali disposizioni di protezione dalla disdetta. Essa ritiene infatti che queste disposizioni siano tuttora necessarie soprattutto per le donne, esposte a un rischio di licenziamento maggiore in particolare sotto forma di penalizzazione indiretta.

Il testo integrale del parere consultivo (in tedesco e francese) è pubblicato nella rivista «Questioni femminili» 1.2009 e sul sito www.comfem.ch.

□ Pubblicazione della rivista «Questioni femminili»

«Questioni femminili» n. 1.2008

Il numero 1.2008 della rivista «Questioni femminili» è dedicato al tema «Più donne in politica» e propone, oltre a un'analisi dei risultati delle elezioni al Consiglio nazionale 2007, a un sondaggio fra le donne attive nei partiti e a un'intervista alla presidente del Consiglio nazionale 2007, una radiografia della situazione attuale. Quali progressi sono stati compiuti nell'ambito della partecipazione femminile alla politica? Su quali temi e interrogativi i diversi addetti ai lavori devono insistere? Quali misure potrebbero rivelarsi utili affinché le donne possano avere piena consapevolezza dei loro diritti politici, non soltanto sul piano formale ma anche su quello concreto? Inoltre, in un'intervista la nuova presidente della CFQF, Etiennette J. Verrey, si presenta, illustrando il suo curriculum, il bagaglio di esperienze e come intende svolgere il suo nuovo ruolo.

«Questioni femminili» n. 2.2008

Per la prima volta si sono svolte in tutta la Svizzera le 16 giornate-azione contro la violenza sulle donne. Queste azioni, organizzate in numerosi Paesi, si sono aperte con la giornata internazionale contro la violenza sulle donne del 25 novembre e si sono chiuse con la giornata internazionale dei diritti umani del 10 dicembre. Prendendo spunto da questi appuntamenti, il secondo numero del 2008 di «Questioni femminili» esamina alcuni aspetti scottanti della violenza domestica contro le donne in Svizzera. La panoramica completa dei provvedimenti giuridici e di altro genere adottati a livello nazionale e cantonale dagli anni 1990 mostra in quali ambiti sia ancora necessario intervenire e quali aspetti del problema non siano stati ancora presi sufficientemente in considerazione.

□ Distribuzione della rivista «Questioni femminili» / Sondaggio fra le abbonate e gli abbonati

Novità: la rivista «Questioni femminili» è ora spedita direttamente dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL, al quale il segretariato della Commissione ha affidato anche la gestione degli indirizzi delle abbonate e degli abbonati. In questo contesto il segretariato ha svolto un sondaggio e consegnato all'UFCL gli indirizzi aggiornati.

□ Altri temi e attività

11a Revisione AVS (nuova edizione)

Frauenbündnis a favore di un'età pensionabile socialmente flessibile. La CFQF sostiene gli sforzi di Frauenbündnis «Nessun innalzamento dell'età di pensionamento per le donne senza un'età pensionabile AVS socialmente flessibile». Già in marzo la Commissione si era impegnata, in uno scritto al Consiglio nazionale, a favore di una soluzione di maggiore flessibilità per donne e uomini grazie alla quale anche le persone con un reddito basso (perlopiù donne) possano permettersi di andare anticipatamente in pensione. Senza questa effettiva «flessibilizzazione», la CFQF non può avallare l'innalzamento dell'età pensionabile per le donne da 64 a 65 anni. Il 20 ottobre 2008 a Berna la presidente della Commissione ha partecipato a una conferenza stampa di Frauenbündnis e consegnato ai media una presa di posizione. **Hearing della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS)** sull'11a revisione AVS (05.093 n, provvedimenti nell'ambito delle prestazioni, e 05.094 n, introduzione di una prestazione di prepensionamento). La Commissione consultiva della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati ha invitato la presidente della Commissione a un hearing in data 27 ottobre 2008 per conoscere la posizione della CFQF sulla revisione AVS in corso.

Violenza domestica e permesso di soggiorno per straniere e stranieri

Il 1° gennaio 2008 sono entrate in vigore diverse nuove disposizioni della legge federale sugli stranieri (LStr). Il diritto al rinnovo del permesso annuale è dato unicamente se il motivo per il suo rilascio, per esempio l'unione matrimoniale, persiste. Le migranti giunte in Svizzera nell'ambito del ricongiungimento familiare e divenute vittime di violenza domestica devono affrontare problemi specifici. Per far luce sui possibili sviluppi della problematica in relazione alla nuova LStr, la CFQF, insieme ad altri servizi e commissioni federali, si è rivolta all'Ufficio federale della migrazione. La Commissione ha chiesto ragguagli su come e quanto, nell'applicazione delle nuove disposizioni, si terrà conto della violenza domestica e ci si atterrà agli impegni nazionali e internazionali assunti dai Cantoni e dalle autorità federali.

Incontro con il presidente della Confederazione Pascal Couchepin

In giugno la nuova presidente della Commissione e la responsabile del segretariato hanno incontrato il presidente della Confederazione Pascal Couchepin come pure collaboratori della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno per uno scambio di idee sul ruolo e sulle attività della CFQF.

Hearing del Fondo nazionale svizzero PNR 60 «Prospettive per una politica delle pari opportunità in Svizzera all'insegna della continuità»

In agosto la presidente della Commissione ha preso parte a un hearing del Fondo nazionale svizzero / Programma nazionale di ricerca «Prospettive per una politica delle pari opportunità in Svizzera all'insegna della continuità – capovolgimenti nelle pari opportunità» (PNR 60).

Diversi incontri

In agosto, su invito dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, la presidente e diversi membri della Commissione hanno partecipato all'incontro annuale di informazione e networking con le organizzazioni non governative, incentrato nel 2008 sull'attuazione in Svizzera della Convenzione ONU sui diritti della donna (CEDAW). La presidente della CFQF ha inoltre provveduto a curare i contatti con il parlamento prendendo parte agli incontri con le parlamentari che hanno luogo durante ogni sessione. La responsabile del segretariato ha partecipato alle riunioni del Gruppo interdipartimentale sulla politica internazionale dei diritti dell'uomo, guidato dal Dipartimento federale degli affari esteri, e in marzo ha preso parte anche alla sesta tornata del dialogo Svizzera-Vietnam sui diritti umani. Il comune denominatore dei colloqui sui diritti della donna è stata la CEDAW. In ottobre la responsabile del segretariato CFQF ha illustrato alle rappresentanti e ai rappresentanti dei ministeri vietnamiti in viaggio di studio in Svizzera i provvedimenti giuridici e di altro genere adottati in Svizzera contro la violenza domestica.

Rilancio del sito Internet

Il segretariato ha avviato i lavori di adeguamento del sito Internet della CFQF alla nuova identità visiva dell'Amministrazione federale (Corporate Design della Confederazione). L'obiettivo è di attivare il nuovo sito nel corso del 2009. Il rilancio prevede una riorganizzazione

di fondo delle tematiche. In questo contesto sarà pure rielaborata e attualizzata la rubrica «Storia della parità».

Sedute plenarie

Nel 2008 la CFQF si è riunita complessivamente cinque volte (25/26 febbraio, 16 giugno, 27/28 novembre). La prima seduta plenaria, tenutasi in febbraio a Schwarzenberg nel Canton Lucerna, si è svolta sotto forma di ritiro per i membri della Commissione, poiché all'inizio del nuovo periodo di legislatura 2008-2011 16 dei 20 seggi sono stati occupati da nuovi membri (per la composizione della Commissione pagina 115). L'argomento principale di questa prima seduta è stata la programmazione dell'attività annuale nei tre ambiti seguenti: continuazione dei lavori sullo studio «Mantenimento dopo il divorzio – sostegno ai parenti – assistenza sociale», politica / elezioni federali 2011 e attuazione in Svizzera della Convenzione ONU sui diritti della donna (CEDAW). Nella seduta plenaria di giugno la CFQF si è occupata soprattutto dell'analisi del terzo rapporto della Svizzera sull'attuazione della CEDAW e del rapporto ombra delle organizzazioni non governative, nonché della revisione della legge federale sugli acquisti pubblici. La seduta plenaria di due giorni nel mese di novembre si è svolta a Liestal nel Cantone di Basilea Campagna. Per i membri della Commissione è stata l'occasione di incontrare, per uno scambio di informazioni e di esperienze durante un aperitivo e una cena, le rappresentanti e i rappresentanti della politica locale e cantonale, dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, delle commissioni cantonali per le questioni femminili, dell'Università di Basilea e dei mass media locali. La CFQF è stata inoltre informata dal servizio d'intervento contro la violenza domestica del Cantone di Basilea Campagna sul lavoro svolto, in particolare sui programmi didattici per gli autori di questo genere di violenza.

Sedute del comitato direttivo

Il comitato direttivo e il segretariato si sono riuniti in sedute di mezza giornata o di una giornata intera a scadenza bimensile e in occasione di un ritiro di due giorni durante l'estate. Le riunioni sono servite alla preparazione e alla programmazione nel dettaglio delle attività della CFQF. Considerati gli importanti avvenimenti intervenuti a inizio 2008 fra i membri della Commissione, si è trattato di un grosso impegno per un co-

mitato direttivo composto di sole tre persone.

Segretariato della Commissione

Dall'agosto 2008 il posto (di durata indeterminata) di assistente amministrativa/o (al 50 per cento) ha potuto essere rioccupato. La CFQF ha inoltre ottenuto dalla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno DFI la garanzia per un futuro posto di praticantato scientifico (all'80 per cento) della durata di un anno.

Traduzione: Raffaella Adobati Bondolfi

Priorità 2009 della Commissione federale per le questioni femminili CFQF

Priorità tematiche

- **Attuazione della Convenzione ONU sui diritti della donna CEDAW**
- **Povertà dopo la separazione / il divorzio**
- **11a revisione AVS (nuova edizione)**
- **Politica / Elezioni federali 2011**

Altri temi

- **Diritto del divorzio / Autorità parentale**
- **Custodia dei bambini complementare alla famiglia**
- **Imposizione delle famiglie**
- **Violenza sulle donne**
- **Matrimoni forzati**
- **Mutilazioni genitali femminili**
- **Esecuzione delle pene per le donne**

Compiti permanenti

- **Pubblicazione della rivista specializzata «Questioni femminili»**
- **Pareri nelle procedure di consultazione**
- **Trattazione di altri temi politici d'attualità**
- **Organizzazione e svolgimento delle sedute plenarie e delle riunioni del comitato direttivo**

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen

Zusammensetzung für die Amtsdauer 2008–2011 (Stand: März 2009)

Commission fédérale pour les questions féminines

Composition pour la période administrative 2008–2011 (état: mars 2009)

Commissione federale per le questioni femminili

Composizione per il periodo di carica 2008–2011 (stato: marzo 2009)

Präsidentin / Présidente / Presidente

Etiennette J. Verrey, Fachfrau für Gleichstellungsfragen,
Vizepräsidentin alliance F, Lausen

Vizepräsidium / Vice-présidence / Vicepresidenza

Elisabeth Freivogel, lic. iur. LL.M., Advokatin, Binningen
Lucie Waser, Primarlehrerin, Master of Arts in Sozial-
wissenschaften, Mediatorin, Trogen

Mitglieder / Membres / Membri

Kathrin Bertschi, Personalassistentin
Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband
SBLV/USPF, Brugg

Valérie Borioli Sandoz, lic. ès Lettres, Communication
organisationnelle, Responsable Politique de l'égalité
Travail.Suisse, Berne

Rita Bühlmann, Vizepräsidentin SKF
Schweizerischer Katholischer Frauenbund, Luzern

Martine Chaponnière, dr ès sciences de l'éducation,
Genève

Ruth Derrer Balladore, lic. iur., Rechtsanwältin, Mitglied
Geschäftsleitung SAV
Schweizerischer Arbeitgeberverband, Zürich

Marie-Christine Fontana, Politologin, Zürich

Liselotte Fueter-Fuchs, Sozialarbeiterin, Mitglied
Verbandsleitung EFS
Evangelische Frauen Schweiz EFS, Erlinsbach

Barbara Gisi, lic. iur., Betriebswirtschafterin NPO FH,
Abteilungsleiterin Angestelltenpolitik / Gleichstellung /
Jugend KV Schweiz
Kaufmännischer Verband Schweiz, Zürich

Jessika Kehl-Lauff, lic. iur., Präsidentin svf/adf
Schweizerischer Verband für Frauenrechte svf/adf, Grub

Pascal Mahon, dr en droit, professeur de droit
constitutionnel, Neuchâtel

Lea Schneller-Theus, Kauffrau, Mitglied SGF
Dachverband Schweizerischer Gemeinnütziger Frauen
SGF, Felsberg

Anita Testa-Mader, dott. in psicologia, Sorengo

Markus Theunert, lic. phil., Zürich

Pierre-André Wagner, Fürsprecher, LL.M., dipl. Pflegefach-
mann, Leiter Rechtsdienst SBK, Riffenmatt

Christina Werder, Sozialarbeiterin, Sozialversicherungsg-
fachfrau, Zentralsekretärin Gleichstellungspolitik SGB
Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB/USS, Bern

Judith Wytttenbach, Dr. iur., Fürsprecherin, Lehrbeauftragte
Universität Bern, Muri b. Bern

Marianne Zambotti Hauser, Präsidentin KMU Frauen Zürich
Schweizerischer Gewerbeverband SGV-USAM, Bern

von Amtes wegen, Beraterin / d'office, conseillère /
d'ufficio, consigliera

Patricia Schulz, avocate, directrice du Bureau fédéral de
l'égalité entre femmes et hommes BFEG, Berne

Die letzten Nummern von «Frauenfragen» / Les derniers numéros de «Questions au féminin» / Gli ultimi numeri di «Questioni femminili»

- Nr. 2. 2008
Häusliche Gewalt: eine Bestandesaufnahme
Violence domestique: état des lieux
Violenza domestica: il punto della situazione
- Nr. 1. 2008
Mehr Frauen in die Politik!
Davantage de femmes en politique!
Piu donne in politica!
- Nr. 2. 2007
Menschenrechte: eine Chance für die Schweizer
Gleichstellungspolitik
Droits humains: une chance pour la politique suisse d'égalité
Diritti umani: un'opportunità per la politica svizzera della parità
- Nr. 1. 2007
Nach der Scheidung aufs Sozialamt?
Fakten und Folgerungen zu nächstehlichem Unterhalt, Verwandtenunterstützung und Sozialhilfe.
Le divorce mène-t-il tout droit à l'aide sociale?
Faits et conséquences concernant la contribution d'entretien après le divorce, le soutien financier par des proches parents et l'aide sociale
Dal divorzio all'assistenza sociale il passo è breve?
Fatti e conseguenze in materia di mantenimento dopo il divorzio, sostegno ai parenti e assistenza sociale
- Nr. 2. 2006
Viel erreicht – viel zu tun
30 Jahre Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
Nombreux sont les acquis – mais il reste beaucoup à faire
La Commission fédérale pour les questions féminines a 30 ans
Molte realizzazioni – ma molto resta da fare
30 anni di Commissione federale per le questioni femminili
- Nr. 1. 2006
Tagungsbeiträge der Juristinnen Schweiz
«Gleichheit in der plurikulturellen Gesellschaft»
Actes du colloque des Femmes Juristes Suisse
«Respect du principe de l'égalité dans une société pluriculturelle»
- Nr. 2. 2005
Mentoring in der Politik
Le mentoring en politique
Mentoring in politica
- Nr. 1. 2005 (vergriffen/épuisé)*
Häusliche Gewalt und Migration
Violence domestique et migration
Violenza domestica e migrazione
- Nr. 2. 2004
Doing Gender in der Wahlkampfkommunikation?
Doing Gender dans les médias pendant la campagne électorale?
- Nr. 1. 2004
Armut / Die Frauen bei den eidgenössischen Wahlen 2003
Pauvreté / Les femmes et les élections fédérales de 2003
Povertà / Le donne e le elezioni federali del 2003
- Nr. 2. 2003
Institutionelle Gleichstellungsarbeit: Stand und Perspektiven
Travail institutionnel en faveur de l'égalité: état des lieux et perspectives
Operato istituzionale a favore della parità: situazione attuale e prospettive
- Nr. 1. 2003
Medien, Geschlecht und Politik
Médias, genre et politique
Mass media, genere e politica

* Vergriffene Nummern können ausgeliehen werden / Les numéros épuisés peuvent être empruntés / Singoli numeri esauriti prendere in prestito presso: ekf@ebg.admin.ch

Bestellung / Commande / Ordinazione

- Ich abonniere «Frauenfragen» / Je m'abonne à «Questions au féminin» / Vorrei abbonarmi a «Questioni femminili» (2 Nummern pro Jahr, gratis / 2 fois par an, gratuit / due numeri l'anno, gratuito)
- Ich bestelle folgende Einzelnummern von «Frauenfragen» / Je commande les numéros suivants de «Questions au féminin» / Ordino i numeri seguenti di «Questioni femminili» (gratis / gratuit / gratuito)

Name / nom / nome

Adresse / indirizzo

Senden an / envoyer à / inviare a: Bundesamt für Bauten und Logistik BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern

Bestellungen über Internet: www.frauenkommission.ch

Commandes par Internet: www.comfem.ch

Ordinazioni tramite internet: www.comfem.ch