

**Erster und zweiter Bericht der Schweiz über
die Umsetzung des Übereinkommens zur
Beseitigung jeder Form von Diskriminierung
der Frau (CEDAW)**

Vertrieb:

Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
Schwarztorstrasse 51
3003 Bern

Tel. 031 322 68 43 Fax 031 322 92 81
e-mail: ebg@ebg.admin.ch
www.equality-office.ch

Bern, Dezember 2001

ERSTER UND ZWEITER BERICHT DER SCHWEIZ ÜBER DIE UMSETZUNG DES ÜBEREINKOMMENS ZUR BESEITIGUNG JEDER FORM VON DISKRIMINIERUNG DER FRAU (CEDAW)

Inhaltsverzeichnis

<u>EINLEITUNG</u>	9
<u>ART. 1 BIS 4 CEDAW: RECHTSGLEICHHEIT, DISKRIMINIERUNGSVERBOT UND DIE GLEICHSTELLUNG VON FRAU UND MANN IN DER SCHWEIZERISCHEN RECHTSORDNUNG: DIE GRUNDSÄTZE</u>	10
<u>A.) Die rechtlichen Grundlagen im Überblick (ad Art. 2 lit. a und b CEDAW)</u>	10
<u>Artikel 8 der neuen Bundesverfassung</u>	10
<u>Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV)</u>	10
<u>Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV)</u>	11
<u>Der Grundsatz der Geschlechtergleichheit (Art. 8 Abs. 3 BV)</u>	12
<u>Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz</u>	15
<u>Die Verankerung von Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot in den kantonalen Rechtsordnungen</u> ...	16
<u>B.) Der gerichtliche Schutz vor diskriminierenden Handlungen (Art. 2 lit. c CEDAW)</u>	17
<u>Die direkte Anrufbarkeit des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes</u>	17
<u>Die erleichterte Durchsetzung von Gleichstellungsansprüchen im Erwerbsleben</u>	18
<u>Prozedurale Erleichterungen für Frauen, die Opfer einer Gewalttat geworden sind</u>	19
<u>C.) Das Diskriminierungsverbot für staatliche Behörden (Art. 2 lit. d CEDAW)</u>	19
<u>Die direkte Geltung von Art. 8 Abs. 3 BV</u>	19
<u>Massnahmen des Bundes</u>	19
<u>Massnahmen der Kantone</u>	20
<u>Die internationale Politik der Schweiz zugunsten der Gleichstellung</u>	21
<u>D.) Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung durch Personen, Organisationen oder Unternehmen (Art. 2 Abs. e CEDAW)</u>	22
<u>E.) Massnahmen zur Änderung von diskriminierender Gesetzgebung und Praxis (Art. 2 lit. f CEDAW)</u>	23
<u>Die relevanten Gesetzesrevisionen der letzten Jahre im Überblick</u>	23
<u>Die institutionelle Verankerung der Geschlechterperspektive in den staatlichen Behörden</u>	24
<u>Analyse und Statistik</u>	25
<u>Information, Sensibilisierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit</u>	26
<u>F.) Die Aufhebung diskriminierender strafrechtlicher Vorschriften (Art. 2 lit. g CEDAW)</u>	27

<u>G.) Temporäre Sondermassnahmen im schweizerischen Recht (Art. 4 CEDAW)</u>	27
<u>H.) Die Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen in besonderen Situationen</u>	28
<u>I.) Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen</u>	29
<u>Aktuelle Situation</u>	29
<u>Massnahmen des Bundes</u>	32
<u>Massnahmen der Kantone</u>	36
<u>Nichtgouvernementale Initiativen</u>	37
<u>ART. 5 CEDAW: VERMEIDUNG UND BESEITIGUNG VON ROLLENSTEREOTYPEN</u>	37
<u>ART. 6 CEDAW: ABSCHAFFUNG VON FRAUENHANDEL UND AUSBEUTUNG DER PROSTITUTION</u>	39
<u>A.) Prostitution und Frauenhandel in der Schweiz</u>	39
<u>B.) Massnahmen des Bundes und der Kantone auf verschiedenen Ebenen</u>	40
<u>Rechtliche und polizeiliche Massnahmen</u>	40
<u>Die Sensibilisierungsarbeit des Fachausschusses Frauenhandel, Sextourismus und Prostitution</u>	41
<u>Die Massnahmen zum Schutz der ausländischen Cabaret-Tänzerinnen</u>	42
<u>Massnahmen gegen die Schlepperei</u>	42
<u>ART. 7 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IM POLITISCHEN UND ÖFFENTLICHEN LEBEN</u>	43
<u>A.) Das allgemeine Stimm- und Wahlrecht (Art. 7 Abs. 1 CEDAW)</u>	43
<u>B.) Frauen und Männer in politischen und öffentlichen Ämtern und Diensten</u>	44
<u>Die aktuelle Situation: Untervertretung der Frauen</u>	44
<u>Die Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von Frauen</u>	49
<u>Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zu Verwaltung</u>	50
<u>Politische Partizipation und Geschlechterquoten</u>	51
<u>C.) Die Mitarbeit von Frauen und Männern in nichtstaatlichen Organisationen des öffentlichen Lebens (Art. 7 lit. c CEDAW)</u>	53
<u>Die Integration der Frauen in nichtstaatliche Organisationen des öffentlichen Lebens</u>	53
<u>Politische Parteien und Frauenförderung</u>	54
<u>Frauenorganisationen in der Schweiz</u>	55
<u>D.) Die Förderung der Partizipation von Frauen in anderen Staaten</u>	56

ART. 8 CEDAW: GLEICHE BEDINGUNGEN FÜR VERTRETUNG UND MITARBEIT AUF INTERNATIONALER EBENE..... 57

<u>A.) Frauen im diplomatischen Dienst</u>.....	57
<u>B.) Frauen in bilateralen und multilateralen Verhandlungsdelegationen</u>	57
<u>C.) Frauen und Männer in internationalen Organisationen</u>.....	58
<u>D.) Frauen in friedensfördernden und friedenserhaltenden Massnahmen</u>.....	58

ART. 9 CEDAW: GLEICHE RECHTE BEZÜGLICH STAATSANGEHÖRIGKEIT... 59

ART. 10 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IM BEREICH DER BILDUNG 61

<u>A.) Das schweizerische Bildungssystem im Überblick</u>.....	61
<u>B.) Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Gleichstellung von Frau und Mann in der Ausbildung</u>	64
<u>C.) Zugang zu gleichen Bildungsprogrammen und –institutionen auf allen Ebenen (Art. 10 lit. a und b CEDAW)</u>.....	64
<u>Rechtliche und faktische Situation</u>	64
<u>Massnahmen des Bundes und der Kantone</u>	66
<u>D.) Die Beseitigung stereotyper Rollenbilder auf allen Ebenen (Art. 10 lit. c CEDAW)</u>.....	69
<u>E.) Zugang zu Stipendien und Ausbildungsbeihilfen (Art. 10 lit. d CEDAW)</u>.....	71
<u>F.) Zugang zu Weiterbildungsprogrammen (inkl. Bekämpfung des Analphabetismus) (Art. 10 lit. e CEDAW)</u>.....	72
<u>G.) Die Abbruchquote der Frauen (Art. 10 lit. f CEDAW)</u>.....	74
<u>H.) Möglichkeit zur aktiven Teilnahme an sportlichen Aktivitäten (Art. 10 lit. g CEDAW)</u>.....	74
<u>I.) Zugang zu Informationen im Bereich Familiengesundheit und Familienplanung</u>.....	74
<u>J.) Besonders benachteiligte Gruppen</u>.....	75
<u>Behinderte Frauen</u>	75
<u>Migrantinnen</u>	75
<u>K.) Die Umsetzung der Anliegen von Art. 10 CEDAW in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit</u>.....	76

ART. 11 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IM BERUFSLEBEN 76

<u>A.) Gleiches Recht auf Arbeit (Art. 11 Abs. 1 lit. a CEDAW)</u>	76
<u>B.) Die relevanten rechtlichen Grundlagen im Ueberblick</u>	77
<u>Das verfassungsmässige Recht auf Lohnleichheit</u>	77
<u>Das Gleichstellungsgesetz</u>	78
<u>Das Arbeitsgesetz</u>	79
<u>Das Arbeitsvertragsrecht</u>	80
<u>C.) Zugang zum Arbeitsmarkt, Arbeitsbedingungen und Weiterbildung (Art. 11 Abs. 1 lit. a, b und c CEDAW)</u>	80
<u>Faktische Situation</u>	80
<u>Massnahmen von Bund und Kantonen</u>	85
<u>D.) Im Besonderen: Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz</u>	87
<u>E.) Entlöhnung (Art. 11 Abs. 1 lit. d CEDAW)</u>	89
<u>Faktische Situation</u>	89
<u>Massnahmen des Bundes</u>	90
<u>Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Lohnleichheit</u>	90
<u>F.) Soziale Sicherheit (Pension, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Alter, bezahlter Urlaub) (Art. 11 Abs. 1 lit. e CEDAW)</u>	91
<u>Das System der sozialen Sicherheit im Ueberblick</u>	91
<u>Die Leistungen im Alter, für Hinterlassene und Invalide</u>	91
<u>Die Krankenversicherung und die Unfallversicherung</u>	96
<u>G.) Gesunde und sichere Arbeitsbedingungen (Art. 11 Abs. 1 lit. f CEDAW)</u>	100
<u>H.) Das Verbot der Entlassung wegen Schwangerschaft oder Ehe (Art. 11 Abs. 2 lit. a CEDAW)</u>	101
<u>Arbeitsvertraglicher Kündigungsschutz während der Schwangerschaft und nach der Geburt</u>	101
<u>Der Kündigungsschutz des Gleichstellungsgesetzes</u>	101
<u>I.) Bezahlter Mutterschaftsurlaub (Art. 11 Abs. 2 lit. b CEDAW)</u>	101
<u>Mehrmaliges Scheitern einer Mutterschaftsversicherung</u>	101
<u>Die aktuelle arbeitsrechtliche Regelung</u>	102
<u>Die Leistungen der Krankenversicherung bei Mutterschaft</u>	103
<u>Mutterschaftsschutz in den Kantonen</u>	103
<u>J.) Die Förderung von sozialen Diensten zur Verbindung von Familienpflichten und Beruf (Kinderbetreuungsinstitutionen) (Art. 11 Abs. 2 lit. c CEDAW)</u>	104
<u>Familienexterne Kinderbetreuung</u>	104
<u>K.) Der arbeitsrechtliche Schutz von schwangeren Frauen (Art. 11 Abs. 2 lit. d CEDAW)</u>	105
<u>L.) Entwicklungszusammenarbeit</u>	105

<u>ARTIKEL 12 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNGEN IM GESUNDHEITSWESEN</u>	106
<u>A.) Föderales Gesundheitssystem</u>	106
<u>B.) Zugang der Frauen zu den Gesundheitsdiensten</u>	107
<u>Flächendeckendes Angebot an Gesundheitsdiensten</u>	107
<u>Der Zugang zu frauenspezifischen Gesundheitsdiensten</u>	108
<u>C.) Die Rechte der Patientin</u>	110
<u>D.) Die medizinische Behandlung von Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind</u>	111
<u>E.) HIV/AIDS: Prävention und Behandlung</u>	111
<u>HIV/AIDS und Schwangerschaft</u>	112
<u>HIV/AIDS-Präventionsmassnahmen für Frauen</u>	112
<u>F.) Süchte</u>	112
<u>Illegale Drogen</u>	112
<u>Tabakkonsum</u>	113
<u>Alkoholkonsum</u>	113
<u>G.) Sterblichkeit und Morbidität</u>	114
<u>H.) Besonders benachteiligte Gruppen</u>	117
<u>Behandlung und Betreuung von traumatisierten Frauen aus Konfliktgebieten</u>	117
<u>Ausländerinnen</u>	117
<u>Ältere Frauen</u>	117
<u>Frauen mit Behinderungen</u>	118
<u>I.) Die Umsetzung der Anliegen in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit</u>	119
<u>ARTIKEL 13 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IN ANDEREN BEREICHEN DES WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN LEBENS</u>	119
<u>A.) Frauenarmut</u>	119
<u>Faktische Situation</u>	119
<u>Sozialhilfe und Armutsbekämpfung</u>	121
<u>B.) Familienzulagen</u>	121
<u>C.) Zugang zu Finanzkrediten</u>	123
<u>D.) Zugang zu Freizeitbeschäftigungen, Sport und allen Aspekten des kulturellen Lebens</u>	123
<u>Formell gleiche Zugangsmöglichkeiten</u>	123

<u>Kunst und Kultur</u>	124
<u>Sport</u>	125
<u>E.) Die Bekämpfung der Armut von Frauen in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit</u>	126
<u>ARTIKEL 14 CEDAW: BESONDERE PROBLEME DER FRAUEN AUF DEM LANDE</u>	126
<u>ARTIKEL 15 CEDAW: GESETZLICHE GLEICHSTELLUNG (RECHTSFÄHIGKEIT, FREIE WAHL VON AUFENTHALT UND WOHNSITZ)</u>	128
<u>A.) Rechtsfähigkeit</u>	128
<u>B.) Prozessfähigkeit</u>	129
<u>C.) Bewegungsfreiheit, freie Wahl von Aufenthalt und Wohnsitz</u>	130
<u>Schweizerinnen</u>	130
<u>Ausländerinnen</u>	130
<u>ARTIKEL 16 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IN EHE- UND FAMILIENFRAGEN</u>	133
<u>A.) Eheschliessung (Art. 16 Abs. 1 lit. a CEDAW)</u>	133
<u>B.) Freie Wahl des Ehegatten und Eheschliessung nur mit freier Zustimmung (Art. 16 Abs. 1 lit. b CEDAW)</u>	134
<u>C.) Ungültigkeit von Verlobung und Eheschluss von Kindern, Eheregister (Art. 16 Abs. 2 CEDAW)</u>	134
<u>D.) Rechte und Pflichten während der Ehe und bei deren Auflösung (Art. 16 Abs. 1 lit. c, e, h CEDAW)</u>	134
<u>Während der Ehe</u>	134
<u>Die güterrechtliche Auseinandersetzung bei Auflösung der Ehe</u>	136
<u>Auflösung der Ehe durch Scheidung</u>	136
<u>Auflösung der Ehe durch Tod</u>	137
<u>E.) Rechte und Pflichten hinsichtlich Kindern (Art. 16 Abs. 1 lit. d und e CEDAW)</u>	137
<u>F.) Vormundschaft und Pflegschaft (Art. 16 Abs. 1 lit. f CEDAW)</u>	138
<u>G.) Wahl des Familiennamens (Art. 16 Abs. 1 lit. g CEDAW): Zum Vorbehalt der Schweiz</u>	138

ANHANG I: Indikatoren zu den zentralen Lebensbereichen

ANHANG II: Liste der massgeblichen Gesetzestexte

EINLEITUNG

Die Schweiz hat im Jahr 1997 das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ratifiziert. Damit ist sie unter anderem die internationale Verpflichtung eingegangen, dem UNO-Ausschuss über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau über die Umsetzung des Übereinkommens in der Schweiz regelmässig Bericht zu erstatten. Der erste Bericht ist laut den Bestimmungen des Übereinkommens ein Jahr nach dessen Inkrafttreten fällig. Folgeberichte sollen alle vier Jahre (und so oft dies der Ausschuss verlangt) vorgelegt werden. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat den vorliegenden Bericht in Zusammenarbeit mit anderen betroffenen Bundesstellen redigiert.

Das Übereinkommen berührt im föderalistischen System der Schweiz wichtige Zuständigkeitsbereiche der Kantone und der Gemeinden. Die Kantone haben denn auch im Rahmen ihrer Antworten auf einen detaillierten Fragebogen und anlässlich einer Vernehmlassung zu einem Entwurf am Bericht mitgewirkt. Ebenso erhielten die politischen Parteien, Wirtschaftsverbände und nichtgouvernementale Organisationen, die sich besonders mit Gleichstellungsfragen oder mit menschenrechtlichen Fragen befassen, Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf. Zahlreiche Organisationen kommentierten den Bericht aus ihrer Sicht und schlugen Ergänzungen vor, die im vorliegenden Bericht zum Teil übernommen worden sind. Damit bot die Erstellung des Berichtes Gelegenheit, die Kontakte mit gouvernementalen und nichtgouvernementalen Akteurinnen und Akteuren im Bereich der Gleichstellung zu vertiefen und die Grundlage für einen konstruktiven Dialog über die Umsetzung des Übereinkommens in der Schweizer Öffentlichkeit zu legen.

Der vorliegende Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens in der Schweiz bot Anlass, einen umfassenden Überblick über aktuelle Fragen der Gleichstellung in der Schweiz sowie über die Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden in diesem Bereich zu schaffen. Die dafür notwendigen breiten Konsultationen haben einige Zeit in Anspruch genommen und sind der Hauptgrund für die Verspätung des ersten Berichts, der bereits 1998 hätte abgeliefert werden sollen. In diesem Sinne wird der zweite Bericht in den vorliegenden Bericht integriert.

Nach den Vorgaben des Übereinkommens und seines Kontrollausschusses folgt der Bericht grundsätzlich der Systematik des Übereinkommens. Er stellt zu den einzelnen Artikeln die Situation in der Schweiz und die getroffenen Massnahmen der Behörden dar. Neben jenen statistischen Angaben, die im Bericht bereits integriert sind, enthält er im Anhang ausgewählte statistische Daten zur Gleichstellung der Geschlechter.

ART. 1 BIS 4 CEDAW: RECHTSGLEICHHEIT, DISKRIMINIERUNGSVERBOT UND DIE GLEICHSTELLUNG VON FRAU UND MANN IN DER SCHWEIZERISCHEN RECHTSORDNUNG: DIE GRUNDSÄTZE

A.) Die rechtlichen Grundlagen im Überblick (ad Art. 2 lit. a und b CEDAW)

Artikel 8 der neuen Bundesverfassung

1. Die neue schweizerische Bundesverfassung¹ (BV) ist am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Sie hatte das Ziel, die Bundesverfassung von 1874 „nachzuführen“, d.h. sprachlich zu modernisieren und zu systematisieren sowie mit den vom Bundesgericht in einer reichen verfassungsrechtlichen Praxis entwickelten Grundsätzen zu ergänzen.

- In Artikel 8 Absatz 1 BV findet sich das *Rechtsgleichheitsgebot* von Artikel 4 Absatz 1 aBV wieder, das unter anderem eine Privilegierung aufgrund der aristokratischen und geografischen Herkunft verboten hatte. Es garantiert die Gleichbehandlung der Menschen durch alle staatlichen Organe und gilt sowohl für die Rechtsetzung wie für die Rechtsanwendung.
- Artikel 8 Absatz 2 BV verbietet explizit die *Diskriminierung*, „namentlich wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung“. Bis zum Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung war das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts aus der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 4 Abs. 2 aBV), bzw. aus dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 4 Absatz 1 aBV abgeleitet worden.
- In Artikel 8 Absatz 3 wurden mit wenigen Änderungen die Formulierung von Artikel 4 Absatz 2 aBV übernommen – ein Absatz, der 1981 in die alte Bundesverfassung von 1874 eingefügt worden war. Er präzisiert in Satz 1 die bereits in Artikel 8 Absatz 1 BV generell verankerte Rechtsgleichheit und schreibt explizit die *Gleichberechtigung von Mann und Frau* fest. Satz 2 formuliert einen ausdrücklichen Auftrag an die Gesetzgebung, für die *rechtliche und faktische Gleichstellung* im Allgemeinen zu sorgen und nennt Bereiche, wo dies besonders angezeigt scheint (Familie, Ausbildung und Arbeit).

Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV)

2. Laut Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Nach der Formel des Bundesgerichts gebietet das Rechtsgleichheitsgebot, Gleiches gleich, Ungleiches ungleich zu behandeln.² Eine differenzierte Behandlung ist dann zulässig, wenn die ihr zugrundeliegenden tatsächlichen Verhältnisse auch aus verfassungsrechtlicher Sicht verschieden sind. Jede differenzierte Behandlung bedarf der sachlichen Begründung, warum und wieweit die massgebenden tatsächlichen Verhältnisse eine Differenzierung rechtfertigen. Differenzierungen sind auch im Hinblick auf sachverhaltsexterne Ziele zulässig, allerdings müssen sie verhältnismässig und im Besonderen für die Schlechtergestellten zumutbar sein. Auf der anderen Seite ist ebenso eine sachliche Begründung nötig, warum ungleiche Sachverhalte gleich behandelt werden. In diesem Sinne wird aus der Rechtsgleichheit auch das Gebot zur rechtlichen Diffe-

¹ SR 101

² Vgl. dazu etwa BGE 124 I 289; 122 II 113; 121 II 198; 118 Ia 1.

renzierung aufgrund faktischer Ungleichheit abgeleitet: Rechtliche Gleichbehandlung würde in diesen Fällen eine mittelbare Ungleichbehandlung bedeuten.³

3. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen, verschieden beantwortet werden.⁴ Damit fliessen Wertungen ein, die sich im Laufe der Zeit wandeln können und abhängig sind vom herrschenden Menschen- und Weltbild. Das Rechtsgleichheitsgebot gehört in diesem Sinne in einen engen systematischen Zusammenhang zu Art. 7 BV, der seit 2000 den Schutz und die Achtung der Menschenwürde explizit verankert, für beide Geschlechter gleichermaßen gilt und allen Menschen die bestmöglichen Lebens- und Entwicklungschancen eröffnen will.

4. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit lässt im Besonderen dem Gesetzgeber die Wahl zwischen verschiedenen Lösungsansätzen, solange sie einer sachlichen Begründung zugänglich sind.⁵ Es lässt nach der Praxis des Bundesgerichts durchaus auch Raum für *unterschiedliche kantonale Regelungen*. In ihrem Zuständigkeitsbereich können die Kantone unterschiedliche Regelungen treffen, grundsätzlich ohne gegen das Rechtsgleichheitsgebot des Bundes zu verstossen. Die Rechtsgleichheit bezieht sich in diesem Sinne nur auf den Zuständigkeitsbereich der *gleichen* Behörde bzw. der gleichen Gebietskörperschaft. So dürfen die Kantone etwa durchaus unterschiedliche Zulassungsbedingungen für kantonale Universitäten formulieren.⁶ Kantonal divergierende Interpretationen von Bundesrecht sind zulässig, soweit das Bundesrecht den Kantonen entsprechende Ermessensspielräume geöffnet hat und wenn ausreichende sachliche Gründe für die konkreten kantonalen Auslegungen sprechen. Die bundesrechtlichen Rechtsmittel (namentlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde) bezwecken gerade, eine einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu garantieren und dessen willkürliche oder rechtsungleiche Anwendung zu verhindern. Zudem können spezifische Verfassungsgarantien (etwa das verfassungsmässige Recht auf Gleichberechtigung von Mann und Frau gemäss Artikel 8 Absatz 3 BV, vgl. dazu hinten, Rz. 6ff.) oder bundesgesetzliche Vorschriften (z.B. das Gleichstellungsgesetz, vgl. dazu hinten, Rz. 15ff.) den Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung über die Kantonsgrenzen hinweg verstärken.⁷

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV)

5. Laut Artikel 8 Absatz 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Vor seiner ausdrücklichen Verankerung in der neuen Bundesverfassung leitete das Bundesgericht den Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Frauen aus dem Grundsatz der „Gleichberechtigung von Mann und Frau“ ab. Das Bundesgericht verwendete einen weiten Begriff der Diskriminierung, letztlich gleichbedeutend mit Ungleichbehandlung.⁸ Eine Diskriminierung gemäss Artikel 8 Absatz 2

³ Vgl. zur Praxis des Bundesgerichts zur Rechtsgleichheit etwa Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S.397ff.

⁴ BGE 122 I 343; 121 I 102; 121 I 49; 114 I 1.

⁵ Vgl. zur umfangreichen Rechtsprechung des Bundesgerichtes etwa BGE 122 I 101; 121 I 49; 121 II 198; vgl. auch Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 401ff; Etienne Grisel, Egalité: les garanties de la Constitution Fédérale du 19 avril 1999, Bern 2000.

⁶ BGE 125 I 276ff; BGE 125 I 173, bes. 179; vgl. auch 120 Ia 126, bes. 145.

⁷ Vgl. dazu etwa René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel etc. 1996; vgl. auch Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 403ff.

⁸ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 zur neuen Bundesverfassung, BBl 1997 I 144.

BV liegt gemäss einem neuesten Entscheid des Bundesgerichts dann vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, die historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder sonst als minderwertig behandelt wurde. Die Diskriminierung stellt damit eine *qualifizierte* Art von Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar. Sie bewirkt eine Benachteiligung eines Menschen, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen, nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht. Das Diskriminierungsverbot des schweizerischen Verfassungsrechts macht die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal - wie Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache – jedoch nicht absolut unzulässig. Vielmehr begründet dieser Umstand zunächst den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung; sich daraus ergebende Ungleichbehandlungen sind infolgedessen qualifiziert zu rechtfertigen.⁹ Sie sind zulässig, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgen und verhältnismässig sind.¹⁰

Der Grundsatz der Geschlechtergleichheit (Art. 8 Abs. 3 BV)

Die Gleichberechtigung (Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV)

6. Laut Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV sind Mann und Frau gleichberechtigt. Diese Bestimmung verankert damit das allgemeine Prinzip der Geschlechtergleichheit und garantiert ein *verfassungsmässiges Recht*, das direkt anwendbar und justiziabel ist und die rechtsetzenden und die rechtsanwendenden Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden verpflichtet.

7. Der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau untersagt prinzipiell differenzierende Behandlung aufgrund des Geschlechts. Ausgenommen von diesem Verbot sind Differenzierungen, die von der Verfassung vorgesehen sind. Die aktuelle Bundesverfassung enthält zwei Normen, die Frauen und Männer ungleich belasten: Gemäss Artikel 59 Absatz 2 und Artikel 61 Absatz 2 BV sind sowohl der Militärdienst als auch der Zivildienst für Frauen freiwillig, im Gegensatz zur Dienstpflicht für Männer (vgl. dazu auch hinten, Rz. 175ff.).

8. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Mann und Frau ohne Rücksicht auf gesellschaftliche Verhältnisse und Vorstellungen grundsätzlich in allen Bereichen gleich zu behandeln; die hergebrachten Anschauungen über die Rollen der Geschlechter sind rechtlich nicht mehr entscheidend. Die Geschlechtszugehörigkeit ist als taugliches Kriterium für rechtliche Differenzierungen ausgeschlossen. Eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau ist nur zulässig, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische oder „funktionale“ Unterschiede eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen. Ob und wieweit solche „funktionalen“ Unterschiede Ungleichbehandlungen tatsächlich rechtfertigen, bleibt unklar und ist grundsätzlich umstritten; in der gerichtlichen Praxis spielte das Kriterium der „funktionalen“ Unterschiede bis jetzt jedoch keine konkrete Rolle. Auf jeden Fall sind vom Verbot der Ungleichbehandlung jene Fälle ausgenommen, wo ein geschlechtsbedingter biologischer Unter-

⁹ BGE 126 II 377, E.6, mit weiteren Verweisen. Vgl. dazu etwa Jörg Paul Müller, Die Diskriminierungsverbote nach Artikel 8 Absatz 2 der neuen BV, in: Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000; S.110ff; vgl. auch Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 410ff, 455ff; vgl. auch Andreas Auer, Les mesures positives et l'article 4 alinéa 2 Cst, AJP/PJA 1993 No. 11, S. 1340ff.

¹⁰ Vgl. zum Begriff der Diskriminierung im Besonderen auch den Zweiten und Dritten Länderbericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), vom Mai 2000, Ziff. 75ff.

schied einen direkten Einfluss auf den relevanten Sachverhalt hat (so etwa im Bereich von Schwangerschaft und Mutterschaft)¹¹.

9. Während die ältere Rechtsprechung des Bundesgerichts der formalen Gleichheit grosses Gewicht einräumte, trug es später dem Spannungsverhältnis zwischen formeller Gleichheit und tatsächlicher Diskriminierung mehr Rechnung. Es hat zum Beispiel hinsichtlich dem Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot für Frauen festgestellt, dass die blosser Aufhebung des Verbotes zwar eine formelle Geschlechtergleichheit herzustellen vermöge. Materiell würde diese Gleichstellung aber die Lage der Frauen verschlechtern, weil damit weder die Voraussetzungen geschaffen würden, dass die Männer ihren Teil zu Kindererziehung und Haushalt beitragen, noch verhindert werden könnte, dass die Frauen als billigere Arbeitskräfte für Sonntags- und Nachtarbeit ausgenützt werden. Das Bundesgericht verweist jedoch auf die Verantwortung der Gesetzgebung zur Konkretisierung der faktischen Gleichstellung: „Allein der Gesetzgeber ist in der Lage, gleichzeitig mit der formalen Gleichstellung der Geschlechter den Gesetzgebungsauftrag zu erfüllen, für eine tatsächliche Gleichstellung in Arbeit und Familie zu sorgen“.¹²

Der explizite Auftrag an die Gesetzgebung zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV)

10. Gemäss Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 BV sorgt das Gesetz für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Diese Bestimmung beauftragt die Gesetzgebung, den Grundsatz der Geschlechtergleichheit zu konkretisieren. Im Unterschied zur Fassung von 1981 verpflichtet Satz 2 die Gesetzgebung explizit sowohl zur Gewährleistung rechtlicher Gleichheit als auch zur Förderung der faktischer Gleichstellung. Dies ist allerdings nur eine redaktionelle Änderung, haben doch das Bundesgericht und die herrschende Lehre schon bis anhin den Begriff der Gleichstellung in diesem Sinne ausgelegt.

11. Der Auftrag von Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 BV richtet sich an die Gesetzgebung aller Stufen, das heisst des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Zu bemerken bleibt in dieser Hinsicht, dass der Gesetzgebungsauftrag die Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen nicht beeinflusst.

12. Mit dem Bezug zur Gleichstellung in der Familie und im Besonderen mit der Gewährleistung des Anspruchs auf gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit (Satz 3) impliziert der Verfassungstext, dass sich der Gesetzgebungsauftrag nicht nur auf den öffentlichen Bereich beschränkt. Die gesetzgebenden Behörden sind in diesem Sinne in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts tätig geworden, wie der Bericht im Einzelnen zeigen wird.

13. Laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts ermächtigt Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 BV die Gesetzgebung zu *positiven Massnahmen* mit dem Ziel, faktische Gleichstellung zwischen Frauen und Männern zu realisieren¹³. Solche Sondermassnahmen sind in diesem Sinne zulässig und sogar geboten. Damit erlaubt Satz 2 dem Gesetzgeber, vom Prinzip der Gleichberechtigung gemäss Satz 1 abzuweichen, soweit die positiven Massnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum gesteckten Ziel stehen.

Der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV)

14. Gemäss Artikel 8 Absatz 3 Satz 3 BV haben Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Diese Bestimmung garantiert explizit ein verfassungsmässige

¹¹ BGE 125 I 11, 123 I 152, 120 V 312; vgl. auch Margrith Bigler-Eggenberger, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 4 Abs. 2 BV, in: Recht 12 (1994), H. 1, S. 1ff.

¹² BGE 116 Ib 284, 298.

¹³ BGE 125 I 21, BGE 116 Ib 283.

ges Recht auf Lohngleichheit zwischen Mann und Frau. Dieses Recht auf Lohngleichheit bezieht sich nicht nur auf gleiche Arbeitsleistungen, sondern auch auf unterschiedliche Arbeit, die aber gleich zu bewerten ist. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Lohngleichheit gilt nicht nur gegenüber staatlichen Institutionen, sondern auch für Arbeitsverhältnisse im privaten Sektor. Er ist direkt anwendbar und kann sowohl gegenüber öffentlichen wie auch gegenüber privaten Arbeitgebern geltend gemacht werden. (vgl. zum Recht auf gleichen Lohn und zur entsprechenden Praxis hinten, Rz. 312ff.).

Das Gleichstellungsgesetz von 1996 im Überblick

15. Das in Ausführung des Auftrages von Artikel 4 Absatz 2 aBV erlassene Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann¹⁴ ist 1996 in Kraft getreten. Es bezweckt die „Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann“ (Art. 1 GIG) und bezieht sich auf das Erwerbsleben und gilt sowohl für privatrechtliche wie öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse in Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 2 GIG).

16. Artikel 3 GIG verankert ein allgemeines *Diskriminierungsverbot*:

- (1) „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, namentlich nicht unter Berufung auf den Zivilstand, auf die familiäre Situation oder, bei Arbeitnehmerinnen, auf eine Schwangerschaft.
- (2) Das Verbot gilt insbesondere für die Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung.“

17. Sexuelle Belästigung gilt ausdrücklich als Diskriminierung (Art. 4 GIG). Gleichzeitig bekräftigt das Gleichstellungsgesetz, dass angemessene positive Massnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung keine Diskriminierung darstellen (Art. 3 Abs. 3 GIG).

18. Wer von einer Diskriminierung im Sinne des Gesetzes betroffen ist, kann dem zuständigen Gericht oder der zuständigen Behörde beantragen, eine drohende Diskriminierung zu verbieten, eine bestehende Diskriminierung zu beseitigen, eine Diskriminierung festzustellen oder die Zahlung des geschuldeten Lohnes anzuordnen (Art. 5 GIG; vgl. dazu im Einzelnen hinten, Rz. 313ff.)

19. Das Gleichstellungsgesetz enthält im Weiteren verschiedene Bestimmungen, die betroffenen Personen die *Durchsetzung von Gleichstellungsansprüchen im Erwerbsleben erleichtern* sollen (vgl. dazu im Einzelnen hinten, Rz. 34ff.)

20. Das Gleichstellungsgesetz sieht zudem vor, dass der Bund *Finanzhilfen* gewährt für die Unterstützung von Programmen zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben sowie für Beratungsstellen für Frauen und zur Wiedereingliederung von Frauen und Männern, die ihre berufliche Tätigkeit zugunsten familiärer Arbeit unterbrochen haben (Art. 14, 15 GIG; vgl. dazu hinten, Rz. 324).

21. Schliesslich enthält das Gleichstellungsgesetz die gesetzliche Grundlage für das *Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann*, das die Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen fördern und sich für die Beseitigung jeglicher Form direkter oder indirekter Diskriminierung einsetzen soll (Art. 16 GIG).

¹⁴ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG), SR 151.1.

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz

22. Die Schweiz ist in den letzten Jahren einige *völkerrechtliche Verpflichtungen* eingegangen, welche die Beseitigung von Diskriminierung gegenüber Frauen betreffen. Die wichtigsten sind:

23. Die *Europäische Konvention über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK)¹⁵ ist von der Schweiz 1974 ratifiziert worden. Ihr Artikel 14 verbietet die Diskriminierung hinsichtlich der in der Konvention garantierten Rechte, unter anderem aufgrund des Geschlechts.¹⁶ Ebenso hat die Schweiz das 7. Zusatzprotokoll zur EMRK ratifiziert, allerdings mit einem Vorbehalt zu Artikel 5, der die Gleichberechtigung der Ehegatten gewährleistet.¹⁷ Hinsichtlich des kantonalen und kommunalen Bürgerrechts und des Namens behandelt das geltende schweizerische Recht tatsächlich die Ehegatten heute noch ungleich. Revisionsbestrebungen, die diese Ungleichbehandlung beseitigt hätten, sind im Juni 2001 im Parlament gescheitert, vor allem wegen der vorgeschlagenen Regelung hinsichtlich der Wahl des Familiennamens der Kinder im Falle einer Uneinigkeit der Eltern (vgl. dazu hinten, Rz. 593). Zu bemerken bleibt, dass die Regeln über Erwerb und Verlust des *schweizerischen* Bürgerrechts keine geschlechtsspezifischen Unterschiede kennen (vgl. dazu hinten, Rz. 61, 228ff).

24. Seit 1992 sind die beiden *UNO-Menschenrechtspakte*¹⁸ auch für die Schweiz in Kraft. Sie verankern ebenfalls Verbote der Diskriminierung von Frauen. Zu Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, der einen allgemeinen und selbständigen Anspruch auf Rechtsgleichheit verankert, hat die Schweiz allerdings einen Vorbehalt angebracht. Laut diesem Vorbehalt wird die Rechtsgleichheit nur in Verbindung mit den Rechten des Paktes gewährleistet.¹⁹

25. Seit 1997 ist für die Schweiz auch die *UNO-Konvention über die Rechte des Kindes*²⁰ in Kraft. Sie enthält in Artikel 2 ein explizites Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Zudem ist die Schweiz verschiedenen universellen und regionalen Übereinkommen beigetreten, die sich auf die Bekämpfung von Diskriminierungen in einem weiteren Sinn beziehen.²¹

26. Einige von der Schweiz ratifizierte *ILO-Konventionen* bezwecken ebenfalls die Beseitigung von Diskriminierungen in spezifischen Kontexten, so namentlich das Übereinkommen

¹⁵ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), SR 0.101, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974 (geändert durch das Protokoll Nr. 11 vom 11. Mai 1994).

¹⁶ Vgl. zum Protokoll Nr. 12 zur EMRK, das ein selbständiges Diskriminierungsverbot verankert, hinten, Ziff. 53.

¹⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Entscheid des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, vom 22. Februar 1994, i.S. Burghartz gegen die Schweiz, Serie A, Nr. 280-B.

¹⁸ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I), SR 0.103.1, sowie Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II), SR 0.103.2, beide von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 1991 und für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten.

¹⁹ Vgl. dazu den Ersten Bericht vom 26. Juni 1996 zum Pakt II, Ziff. 483ff, und den Zweiten periodischen Bericht der Schweiz vom 17. September 1998, Ziff. 245ff; für die entsprechenden Kommentare des Ausschusses vgl. die entsprechende Website des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten, www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/human.html.

²⁰ Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107.

²¹ Internationales Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, SR 0.104; Europäische Charta von 1992 über die Regional- oder Minderheitensprachen; Rahmenübereinkommen des Europarates von 1995 zum Schutz der nationalen Minderheiten. Für die aktuellen Berichte der Schweiz zu diesen Übereinkommen, die oft auch geschlechtsrelevante Aussagen enthalten, vgl. die Website des EDA, www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/human.html

Nr. 100 vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit²² sowie das Übereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf²³.

27. Die UNO-Generalversammlung hat am 6. Oktober 1999 das Fakultativprotokoll über ein *Individualbeschwerdeverfahren* zum vorliegenden Übereinkommen verabschiedet. Die Schweiz hatte an den Vorarbeiten teilgenommen und die Schaffung des Fakultativprotokolls prinzipiell unterstützt. Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Einrichtung von wirksamen Kontrollinstrumenten für die Förderung und Durchsetzung von Menschenrechten unabdinglich ist. In diesem Sinne hat die Schweiz im Rahmen des Übereinkommens von 1984 gegen die Folter das dort verankerte individuelle Mitteilungsverfahren akzeptiert. Die Anerkennung des individuellen Mitteilungsverfahrens im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung liegt dem Parlament zur Genehmigung vor²⁴. Entsprechend ist die Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum vorliegenden Übereinkommen in der Legislaturplanung 1999 – 2003 des Bundesrats aufgenommen worden. Auf die Unterzeichnung hat der Bundesrat jedoch vorerst verzichtet, um die möglichen Auswirkungen des Zusatzprotokolls auf die schweizerische Rechtsordnung näher zu prüfen. Da die Gleichstellungspolitik zu einem wesentlichen Teil in die Kompetenz der Kantone fällt, sollen zudem vorerst die Kantone konsultiert werden.

Die Verankerung von Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot in den kantonalen Rechtsordnungen

28. Wie erwähnt gelten die in der Bundesverfassung verankerten Gebote der Rechtsgleichheit und der Gleichstellung auch für Rechtsetzung und Rechtsanwendung auf kantonaler und kommunaler Ebene. In Ergänzung und Verstärkung von Artikel 8 BV enthalten die Verfassungen mehrerer Kantone Normen, die sich auf das Gebot der Rechtsgleichheit zwischen Mann und Frau und bzw. oder das Verbot der Diskriminierung von Frauen beziehen. So sind heute namentlich in den Verfassungen der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Aargau, Bern, Genf, Jura, Neuenburg, Tessin, Waadt und St.Gallen – in mehr oder weniger ausführlicher Formulierung – das Gleichstellungsgebot und das Diskriminierungsverbot verankert.²⁵ In weiteren Kantonen sind Totalrevisionen im Gang, in deren Rahmen regelmässig auch Diskriminierungsverbote diskutiert werden. .

29. Im Bereich der Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann besitzt der Bund keine ausschliessliche Zuständigkeit. Gemäss Artikel 8 Absatz 3 BV sind auch die Kantone und Gemeinden zur Umsetzung der Gleichstellung verpflichtet. In verschiedenen Kantonen sind denn auch spezifische gesetzliche Normen in Kraft, die Massnahmen zur Herbeiführung der

²² Übereinkommen Nr. 100 vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, SR 0.822.720.0, von der Bundesversammlung genehmigt am 15. Juni 1972 und für die Schweiz in Kraft getreten am 25. Oktober 1973.

²³ Übereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, SR 0.822.721.1, von der Bundesversammlung genehmigt am 15. Juni 1961 und für die Schweiz in Kraft getreten am 13. Juli 1962.

²⁴ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 29. August 2001 zur Einführung eines sogenannten individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Art. 14 CERD, BBl 2001 V 5929.

²⁵ Beispielsweise lautet Artikel 10 der Berner Kantonsverfassung: „...Diskriminierungen, insbesondere aufgrund von ... Geschlecht, ... sind in keinem Fall zulässig. Mann und Frau sind gleichberechtigt. Sie haben ein Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen und Ämtern, auf gleiche Ausbildung sowie auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Kanton und Gemeinden fördern die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau.“ Artikel 7 der Tessiner Verfassung gewährleistet zudem neben der Rechtsgleichheit zwischen Frau und Mann ausdrücklich auch den Anspruch auf gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit.

Gleichstellung betreffen. Einige kantonale Erlasse sind im Zusammenhang mit der Einführung des eidgenössischen Gleichstellungsgesetzes²⁶ (GIG) entstanden und befassen sich in erster Linie mit der Schaffung und Organisation von Schlichtungsstellen. Zudem enthalten die kantonalen Gesetzgebungen der verschiedensten Fachbereiche gleichstellungsrelevante Bestimmungen. In den Erlassen zum Volks- und Hochschulwesen, in den Steuer- oder anderen Abgabenerlassen, in der Feuerwehr- und/oder Polizeigesetzgebung und in der Normierung des Sprachgebrauchs in amtlichen Dokumenten finden sich Regelungen, die sich teils unmittelbar, teils im weiteren Sinn auf die Gleichstellung der Geschlechter beziehen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa der in relativ vielen kantonalen und kommunalen Erlassen verankerte Grundsatz der paritätischen Vertretung in den verschiedenen Entscheidungs- und Beratungsgremien (z.B. im Bildungsbereich) sowie die Förderung von Frauenkandidaturen für öffentliche Ämter und Behörden (z.B. kantonale Verwaltung, ausserparlamentarische Kommissionen usw.).

B.) Der gerichtliche Schutz vor diskriminierenden Handlungen (Art. 2 lit. c CEDAW)

Die direkte Anrufbarkeit des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes

30. Der Anspruch auf Gleichberechtigung gemäss Artikel 8 Absatz 3 Satz 1 BV und der Anspruch auf gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit sind vom Bundesgericht als verfassungsmässige Rechte anerkannt worden. Sie sind vor kantonalen und eidgenössischen Behörden und Gerichten (im Besonderen in zivilrechtlichen, strafrechtlichen, verwaltungsrechtlichen Verfahren und in jenem der staatsrechtlichen Beschwerde gegen kantonale Beschlüsse und Gerichtsentscheide²⁷ ()) direkt anrufbar. Ähnliches gilt für die Diskriminierungsverbote, zu welchen sich die Schweiz mit dem Beitritt zu internationalen Übereinkommen verpflichtet hat. Sie entfalten mit dem Beitritt der Schweiz unmittelbare rechtliche Wirkung und sind von betroffenen Einzelpersonen direkt anrufbar, soweit die gerichtlichen Behörden die völkerrechtlichen Bestimmungen als direkt anwendbar beurteilen.

31. Das Instrument der *staatsrechtlichen Beschwerde* ist in diesem Zusammenhang besonders wichtig: Sie ist ein Mittel der Verfassungsgerichtsbarkeit, in dessen Rahmen das Bundesgericht unter anderem Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte sowie Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen durch kantonale Behörden beurteilt. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten von Artikel 4 Absatz 2 aBV hat das Bundesgericht sich aus Rücksicht auf die föderalistische Struktur der Schweiz eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, soweit das beanstandete kantonale Recht aus der Zeit vor 1981, d.h. vor der expliziten Verankerung der Gleichberechtigung in der Bundesverfassung, stammte: Es wollte den Kantonen im Sinne einer „Übergangsfrist“ Zeit einräumen, um das kantonale Recht dem neuen Gebot der Gleichstellung anzupassen. Mit dem Entscheid von 1990 über die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen im Kanton Appenzell Innerrhoden hat es diese Zurückhaltung aufgegeben.²⁸

32. Die Möglichkeiten zur gerichtlichen Kontrolle *eidgenössischer Gesetze* auf ihre Verfassungsmässigkeit (und damit auf ihre Übereinstimmung mit der Gleichberechtigung) sind eingeschränkt. Laut Artikel 191 BV sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden Bundesgesetze und Völkerrecht massgebend. In diesem Sinne darf das Bundesgericht verfassungswidrigen Bundesgesetzen die Anwendung nicht in eigener Kom-

²⁶ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG), SR 151.1.

²⁷ Vgl. zu den Modalitäten *Core document forming part of the reports of State parties: Switzerland 22/02/2001*, HRI/CORE/1/Add. 29/Rev.1, N. 46ff, vgl. www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/human.

²⁸ Vgl. dazu BGE 116 Ia 359.

petenz versagen. Das Bundesgericht lässt jedoch bundesrechtliche Normen dann unbeachtet, wenn sie im Widerspruch zu menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus der EMRK stehen.²⁹

Die direkte Anwendbarkeit des Übereinkommens

33. Sobald das vorliegende Übereinkommen für die Schweiz in Kraft trat, wurde es wie alle internationalen Abkommen Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung (Prinzip des Monismus). Soweit Bestimmungen des Übereinkommens direkt anwendbar sind, können die daraus fließenden Rechte von diesem Zeitpunkt an unmittelbar gegenüber den schweizerischen Behörden aller Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) geltend gemacht werden. Die Botschaft des Bundesrats ans Parlament zum Beitritt geht davon aus, dass das vorliegende Übereinkommen in vielen Teilen einen programmatischen Charakter aufweist und dass die Bestimmungen des Übereinkommens nach Ansicht des Bundesrats grundsätzlich nicht direkt anwendbar sind, weil sie sich in erster Linie an die Behörden richten. Doch ist es letztlich Sache der rechtsanwendenden Behörden zu entscheiden, ob im konkreten Fall einzelne Bestimmungen des Übereinkommens vor Gericht angerufen werden können. So schliesst auch die Botschaft beispielsweise nicht aus, dass „zumindest gewisse Teilgehalte von Artikel 9 und Artikel 15 CEDAW, möglicherweise auch Artikel 7 und Artikel 16 CEDAW, auch vom Bundesgericht als direkt anwendbar qualifiziert werden könnten.“³⁰

Die erleichterte Durchsetzung von Gleichstellungsansprüchen im Erwerbsleben

34. Das Gleichstellungsgesetz von 1995 (GIG) enthält verschiedene Bestimmungen, welche die gerichtliche Durchsetzung von Gleichstellungsansprüchen im Erwerbsleben erleichtern sollen. Entgegen der allgemeinen Beweislastregel, wonach die Klägerin oder der Kläger den Bestand ihrer oder seiner Forderung nachweisen muss, überträgt Artikel 6 GIG die *Beweislast* dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin: Können die betroffenen Personen eine Diskriminierung hinsichtlich der Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung *glaubhaft* machen, wird eine Diskriminierung vermutet, es sei denn, die beklagte Gegenpartei könne das Gegenteil nachweisen (vgl. dazu etwa BGE 124 II 436).

35. *Organisationen* zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann oder zur Wahrung der Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern können Diskriminierungen feststellen lassen, wenn sich der Ausgang des Verfahrens voraussichtlich auf eine grössere Zahl von Arbeitsverhältnissen auswirken wird (Art. 7 GIG). Personen, deren Bewerbung für eine Anstellung nicht berücksichtigt worden ist, können von Arbeitgeberin und Arbeitgeber eine *schriftliche Begründung* verlangen (Art. 8 GIG). *Rachekündigungen* sind anfechtbar. Der Kündigungsschutz gilt für die Dauer eines innerbetrieblichen Beschwerdeverfahrens, eines Schlichtungs- oder eines Gerichtsverfahrens sowie sechs Monate darüber hinaus (Art. 10 GIG).

36. Das Gesetz verpflichtet die Kantone, *Schlichtungsstellen* einzurichten, welche die Parteien bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen kostenlos beraten und eine aussergerichtliche Einigung der Parteien herbeizuführen suchen (Art. 11 GIG).

²⁹ BGE 125 II 420; 126 I 1; aber auch BGE 125 III 209, 122 III 414. Vgl. dazu etwa Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Bern 2000, N. 1826ff, 1838ff.

³⁰ Botschaft des Bundesrats vom 23. August 1995 zum Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, BBl 1995 IV 901.

37. Schliesslich gelten die besonderen Vorschriften von Artikel 343 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR)³¹ auch für arbeitsrechtliche Streitigkeiten über Diskriminierungen. So haben die Kantone für diese Streitigkeiten ein *einfaches, rasches und kostenloses Verfahren* vorzusehen, das angerufene Gericht stellt den *Sachverhalt von Amtes* wegen fest (Offizialmaxime) und würdigt die Beweise nach freiem Ermessen. Zudem dürfen Kantone für Streitigkeiten über Diskriminierungen das schriftliche Verfahren und die Prozessvertretung nicht ausschliessen (Art. 12 GIG).

38. Vgl. dazu auch hinten, Rz. 327ff.

Prozedurale Erleichterungen für Frauen, die Opfer einer Gewalttat geworden sind

39. Das Opferhilfegesetz des Bundes³² (OHG) hat zum Ziel, die Situation des Opfers und seine Stellung im Strafverfahren zu verbessern. Obwohl sich das Gesetz auf Opfer beiderlei Geschlechts bezieht, soll es insbesondere auch die Situation von Frauen, die Opfer von Übergriffen gegen ihre sexuelle, physische oder psychische Integrität geworden sind, verbessern. Verschiedene Bestimmungen erleichtern es den Opfern einer Gewalttat, den Rechtsweg zu beschreiten (vgl. dazu unten, Rz. 101ff.).

C.) Das Diskriminierungsverbot für staatliche Behörden (Art. 2 lit. d CEDAW)

Die direkte Geltung von Art. 8 Abs. 3 BV

40. Wie oben dargestellt, ist Artikel 8 Absatz 3 BV auf die Beziehungen zwischen staatlichen Behörden auf der Ebene des Bundes, der Kantone sowie der Gemeinden und privaten Personen direkt anwendbar. Wie die bereits dargestellte Gerichtspraxis zu Artikel 8 Absatz 3 (bzw. Art. 4 Abs. 2 aBV) zeigt, wird das Diskriminierungsverbot auch tatsächlich vor den Gerichten im konkreten Anwendungsfall auf allen Ebenen staatlichen Handelns geltend gemacht. Allerdings fehlen in wichtigen Bereichen staatlicher Aktivitäten konkrete Zahlen und Untersuchungen, welche die Praxis der Behörden und den Einsatz öffentlicher Ressourcen aus geschlechtsspezifischer Sicht generell dokumentieren und ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter analysieren würden.

Massnahmen des Bundes

41. Die Bundesbehörden haben verschiedene Massnahmen ergriffen, um dem Verbot von diskriminierenden Handlungen oder Praktiken Nachachtung zu verschaffen. Der Bericht geht je nach Themenbereich näher darauf ein; hier sollen einige Hinweise genügen:

42. Zur Rolle des Bundes als *Arbeitgeber* vgl. hinten, Rz. 354ff.

43. Das für die direkte Bundessteuer geltende System der Familienbesteuerung wurde in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit kritisiert, weil es noch auf traditionellen Rollenteilungen basiere, den veränderten sozioökonomischen Verhältnissen der Familien in der Schweiz nicht genügend Rechnung trage und sich im Besonderen auf erwerbstätige Ehefrauen negativ auswirke. In der laufenden *Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung* auf Bundesebene diskutiert das Parlament verschiedene Modelle von Einkommenssplitting und von Individualbesteuerung der Ehepaare.

³¹ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), OR, SR 220.

³² Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten, OHG, SR 312.5.

44. Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)³³ vom 16. Dezember 1994 verpflichtet den Bund, bei der *Vergabe von öffentlichen Aufträgen* nur Anbieter und Anbieterinnen zu berücksichtigen, die hinsichtlich ihrer Leistungen in der Schweiz die Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei der Entlohnung gewährleisten. Die Verwaltung als Auftraggeberin hat das Recht, die Einhaltung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu kontrollieren und entsprechende Nachweise zu verlangen (Art. 8 Abs. 2 BöB). Hält ein Anbieter oder eine Anbieterin die Grundsätze von Artikel 8 BöB nicht ein, kann dies zur Folge haben, dass ein bereits erfolgter Zuschlag widerrufen oder der oder die Betreffende vom Verfahren ausgeschlossen wird (Art. 11 lit. d BöB). Allerdings gibt es bis jetzt keine Arbeitsinstrumente, die eine systematische Überprüfung der anbietenden Firmen hinsichtlich der Gleichbehandlung ermöglichen; ebenso fehlen Rekursmöglichkeiten, mit denen eine unrechtmässige Vergabe eines Auftrages tatsächlich gerügt werden kann.

45. Die Behörden des Bundes haben sich um die *Beseitigung sprachlicher Diskriminierungen* bemüht. Der Beschluss des Bundesrats vom 7. Juni 1993 hielt in Ziffer 1 fest: „Bei Amts-, Funktions- und Berufsbezeichnungen sowie in Texten der Verwaltung, die sich nicht an Einzelpersonen richten (Berichte, Informationsschriften usw.) werden die Grundsätze der sprachlichen Gleichbehandlung mit Rücksicht auf die zur Verfügung stehenden Sprachmittel in allen drei Amtssprachen umgesetzt.“ Die Grundsätze der sprachlichen Gleichbehandlung gelten im Besonderen für neue Erlasse und wurden in einer ersten Phase vor allem in der deutschen Sprache umgesetzt.

46. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats wies 1999 in seiner Wirkungsbeurteilung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann darauf hin, dass weitere Massnahmen des Bundesrats notwendig sind, um das Bewusstsein und die Fachkompetenz für Gleichstellungsfragen in der Bundesverwaltung zu erhöhen. Die Kommission empfahl dem Parlament und dem Bundesrat ebenfalls, in allen Botschaften (zu Gesetzesvorlagen) und Berichten darzulegen, welche Auswirkungen die Vorlagen auf die Gleichstellung von Frau und Mann haben (Empfehlungen 3 und 4).³⁴

Massnahmen der Kantone

47. Die Mehrheit der Kantone hat - in unterschiedlicher Dichte und Intensität - Massnahmen ergriffen, um dem Verbot diskriminierender Handlungen in ihrem Einflussbereich Nachachtung zu verschaffen.

48. Zur Rolle der kantonalen und kommunalen Verwaltungen als Arbeitgeber, vgl. hinten, Rz. 360.

49. Was die Chancengleichheit im Bereich des *öffentlichen Beschaffungswesens* anbelangt, so haben - entsprechend der Regelung auf Bundesebene (vgl. Art. 8 BöB) – auch einige Kantone in ihren einschlägigen Erlassen (Gesetze über das öffentliche Beschaffungswesen, Submissionsverordnungen usw.) den Grundsatz verankert, wonach bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen nur Anbieter und Anbieterinnen zu berücksichtigen sind, welche die Gleichbehandlung von Männern und Frauen gewährleisten. So bestimmt beispielsweise Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e der kantonalerbernischen Submissionsverordnung³⁵, dass Anbietende von der Teilnahme an einem öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn sie

³³ Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 172.056.1.

³⁴ Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann: Eine Wirkungsbeurteilung nach zehnjähriger Tätigkeit, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 18. November 1999.

³⁵ Submissionsverordnung vom 29. April 1998, BSG 731.21.

„den Arbeitnehmenden nicht Arbeitsbedingungen bieten, welche namentlich hinsichtlich Entlohnung, Lohngleichheit für Mann und Frau der Gesetzgebung ...entsprechen“. Nach der reglementarischen Bestimmung des Kantons Freiburg³⁶ besteht die Möglichkeit, die Bedingungen hinsichtlich Gleichbehandlung von Frauen und Männern in den anbietenden Unternehmen zu kontrollieren. Ausserdem verpflichtet die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)³⁷, welcher bis Ende 1998 23 Kantone beigetreten sind, die kantonalen Behörden, bei der Vergabe von Aufträgen unter anderem den Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann einzuhalten (Art. 11 Bst. f IVöB).

50. Ebenso wie der Bund haben auch mehrere Kantone Regelungen zur *sprachlichen Gleichbehandlung* – insbesondere im amtlichen Dokumenten oder Verlautbarungen – getroffen, und zwar mehrheitlich in Form von entsprechenden Richtlinien bzw. Weisungen oder Empfehlungen (so namentlich die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Fribourg, Luzern, Schwyz, Solothurn und Thurgau), teilweise auch auf gesetzgeberischem Weg (so beispielsweise der Kanton Genf durch den Erlass eines entsprechenden Reglements). Vereinzelt wurde die Problematik auch im Rahmen von speziellen verwaltungsinternen (Weiterbildungs-) Veranstaltungen thematisiert (so insbesondere in den Kantonen Aargau und Obwalden).

Die internationale Politik der Schweiz zugunsten der Gleichstellung

51. Im Rahmen ihrer Menschenrechtspolitik auf internationaler Ebene vertritt die Schweiz die Überzeugung, dass die Gleichstellung der Frauen ein unveräusserlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte ist.

52. Die Schweiz unterstützt die Bemühungen der UNO, die Gleichstellung von Frau und Mann zu fördern. So nahm sie insbesondere an den Weltfrauenkonferenzen seit 1975 teil und beteiligte sich aktiv an ihren Diskussionen. Für die Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995 verfasste die Schweiz einen Länderbericht. Um die Anliegen der Aktionsplattform von Beijing in die schweizerische Wirklichkeit umzusetzen, verabschiedete der Bundesrat 1999 einen *Aktionsplan* zur Gleichstellung von Frau und Mann³⁸, der verschiedenen nationalen Akteurinnen und Akteuren konkrete Massnahmen vorschlägt. An der Sondersession der UNO-Generalversammlung „Die Frauen im Jahr 2000: Gleichstellung zwischen den Geschlechtern, Entwicklung und Frieden für das 21. Jahrhundert“ vom 5.-9. Juni 2000 in New York (Beijing + 5) setzte sie sich ebenfalls für die weitere Umsetzung und Entwicklung der Aktionsplattform von Beijing ein.

53. Als Mitglied des Europarates und als Teilnehmerstaat der OSZE engagiert sich die Schweiz auch auf europäischer Ebene für die Realisierung der Gleichstellung von Frau und Mann. Am 4. November 2000 wurde das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot vorsieht, zur Unterzeichnung aufgelegt. Die Auswirkungen des 12. Zusatzprotokolls auf die schweizerische Rechtsordnung werden noch genauer zu analysieren sein. Danach wird der Bundesrat darüber entscheiden, ob die Schweiz das Zusatzprotokoll unterzeichnen kann³⁹. Im Weiteren setzt sie sich auch im Rahmen der Arbeit der UNO-Menschenrechtskommission für die Menschenrechte der Frauen und für die Gleichstellung ein, namentlich indem sie bestimmte Resolutionen zu diesen Themen mitunterzeichnet hat. Im Rahmen ihrer Menschenrechtspolitik und im Besonderen im Rahmen der bilateralen Dia-

³⁶ Art. 37 règlement du 28 avril 1998 sur les marchés publics.

³⁷ Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994, SR 172.056.4.

³⁸ Aktionsplan der Schweiz, Gleichstellung von Frau und Mann, Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995, Bern 1999 (im Folgenden: Schweizer Aktionsplan Gleichstellung).

³⁹ Vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Teuscher, NR 00.3674, „Ratifizierung des Protokolls Nr. 12 zur Verhinderung von Diskriminierungen“

loge, die sie mit mehreren Ländern führt, hat die Schweiz einige Initiativen lanciert, die dem Schutz und der Förderung der Rechte der Frauen dienen sollen. In dieser Perspektive unterstützt sie Organisationen der Zivilgesellschaft und interveniert zugunsten von Einzelfällen, wo Menschenrechte verletzt werden.

54. Für die staatliche schweizerische *Entwicklungszusammenarbeit* hat die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten 1993 eine „Politik der gleichberechtigten Entwicklung für Männer und Frauen“ verabschiedet. Die Politik orientiert sich an verschiedenen Leitsätzen. Programme und Projekte sollten keinen negativen Einfluss auf Frauen und Kinder in Entwicklungsländer ausüben. Programme und Projekte sollten den Frauen mindestens in gleichem Masse zugute kommen wie den Männern. Programme und Projekte sollten, wenn immer möglich, Frauen, die für Familie und Kinder allein verantwortlich sind, mehr Unterstützung und Ressourcen zukommen lassen. Eine künftige Überarbeitung soll zwar nicht die Grundausrichtung ändern, aber neue Erkenntnisse berücksichtigen und die Politik in Einklang bringen mit dem Schlussdokument der Weltfrauenkonferenz 1995 von Beijing und den Leitlinien des DAC/OECD zur Geschlechtergleichstellung. Als Mitglied der OECD arbeitet die Schweiz im Übrigen in der *Working Party on Gender Equality* des OECD *Development Assistance Committee* DAC aktiv mit.

55. Zur Unterstützung der Umsetzung ihrer Politik wurde eine *Gender*-Fachstelle innerhalb der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit geschaffen. Sie entwickelte eine Strategie, die Ausbildung, Beratung auf allen Ebenen und nationale und internationale Netzwerkarbeit in den Vordergrund stellt. Zudem gibt es in verschiedenen Sektionen der Zentrale und in den Koordinationsbüros in den Partnerstaaten Personen, die als Anlaufstelle für *Gender*-Fragen dienen. In den Partnerstaaten arbeiten diese oft mit lokalen Organisationen, Netzwerken und Fachleuten zusammen.

D.) Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung durch Personen, Organisationen oder Unternehmen (Art. 2 Abs. e CEDAW)

56. Wie dargestellt, formuliert Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 BV einen Auftrag an die Gesetzgebung, für die rechtliche und faktische Gleichstellung auch im Bereich privater Beziehungen, namentlich in Familie, Ausbildung und Arbeit zu sorgen. Der Gesetzgeber ist in diesem Zusammenhang verschiedentlich tätig geworden, wie der vorliegende Bericht im Folgenden zeigt.

57. Der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit gemäss Artikel 8 Absatz 3 Satz 3 BV ist direkt anwendbar auf die Beziehungen zwischen Arbeitnehmerin und privater und öffentlicher Arbeitgeberschaft. Das Gleichstellungsgesetz enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot im Erwerbsleben, das die faktische Gleichstellung von Frau und Mann in allen Arbeitsverhältnissen fördern soll (vgl. dazu vorne, Rz. 16, sowie im Einzelnen hinten, Rz. 311ff.).

58. Um diskriminierende gesellschaftliche Verhaltensmuster und individuelles diskriminierendes privates Verhalten zu ändern, haben Bund und Kantone zahlreiche Massnahmen getroffen, im Besonderen im Bereich der Aufklärung und Information (vgl. dazu auch hinten, Rz. 77ff.). Besonders zu erwähnen sind die Submissionsregelungen des Bundes und einiger Kantone, die Anreize für eine diskriminierungsfreie Politik der Unternehmen schaffen will und der öffentlichen Hand verbietet, Angebote von Unternehmen mit diskriminierenden Praktiken zu berücksichtigen (vgl. auch Rz. 44 und Rz. 49).

E.) Massnahmen zur Änderung von diskriminierender Gesetzgebung und Praxis (Art. 2 lit. f CEDAW)

Die relevanten Gesetzesrevisionen der letzten Jahre im Überblick

59. Auf der Grundlage eines parlamentarischen Vorstosses hatte der Bundesrat 1986 einen Bericht über das Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ erarbeitet. Der Bericht enthielt eine Bestandsaufnahme von Rechtsnormen des Bundes, die Frauen und Männer ungleich behandelten. Eine Reihe der dort aufgelisteten Gesetze sind seither abgeändert worden; andere diskriminierungsrelevante Gesetzesrevisionen sind hinzugekommen. Im Wesentlichen sind folgende diskriminierungsrelevante Gesetzesänderungen in den letzten Jahren in Kraft getreten.

60. 1988 trat das neue *Eherecht*⁴⁰ in Kraft. Die vorherrschende Rolle des Mannes in der Familie wurde zugunsten einer Partnerschaft der Eheleute auf der Basis gleicher Rechte und Pflichten beseitigt. Das neue Eherecht verzichtet zudem gänzlich auf rechtlich fixierte Rollen. Es hat zudem die Erziehungsaufgaben, die Kinderbetreuung und die Arbeit im Hause gegenüber der Berufstätigkeit aufgewertet (vgl. dazu hinten, Rz. 129 sowie Rz. 537, 567ff. und 591ff.).

61. Auch hinsichtlich *Erwerb und Verlust des schweizerischen Bürgerrechts* ist das Bundesgesetz⁴¹ im Sinne der Gleichstellung von Mann und Frau geändert worden. Seit 1992 gelten für beide Geschlechter die gleichen Bedingungen für den Erwerb und Verlust des schweizerischen Bürgerrechts (vgl. dazu hinten, Rz. 228ff., Rz. 593 sowie Rz. 605ff.)

62. Das Bundesgesetz über den *Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern*⁴² ist in einigen Bereichen ebenfalls abgeändert worden: Seit 1992 hat der ausländische Ehepartner einer schweizerischen Staatsbürgerin die gleichen Ansprüche wie die ausländische Ehepartnerin eines schweizerischen Staatsbürgers (vgl. dazu hinten, Rz. 559ff.).

63. Die 10. Revision des Bundesgesetzes über die *Alters- und Hinterlassenenversicherung* (AHV)⁴³ trat 1997 in Kraft. Sie ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Das System der Ehepaarrenten wurde abgeschafft und durch ein System individueller, zivilstandsunabhängiger Renten ersetzt. Zudem führte die 10. Revision Erziehungs- und Betreuungsgutschriften als „fiktive Einkommen“ ein, die für die Berechnung der Rente massgebend sind. Die Einkünfte der Eheleute während der Ehe werden zusammengerechnet und je hälftig den Eheleuten gutgeschrieben („splitting“-System). Im Weiteren erhalten neu auch die Witwer eine Rente, allerdings unter eingeschränkteren Bedingungen als die Witwen. Zudem hob die Revision das Rentenalter für Frauen in zwei Etappen von 62 auf 64 Jahre an, während das Rentenalter der Männer unverändert (65 Jahre) blieb (vgl. dazu im Einzelnen hinten, Rz. 374ff.)

64. Das neue Gleichstellungsgesetz⁴⁴ trat 1996 in Kraft und bezweckt die *Gleichstellung im Erwerbsleben*, verbietet die Diskriminierung von Frauen im Arbeitsverhältnis und gilt gegenüber öffentlichen oder privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (vgl. dazu hinten, Rz. 129 und Rz. 584ff.).

⁴⁰ Art. 90ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB), SR 210.

⁴¹ Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz [BüG]), SR 141.0.

⁴² Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), SR 142.20.

⁴³ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), SR 831.10.

⁴⁴ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG), SR 151.1.

65. Das neue *Ehescheidungsrecht*⁴⁵ trat am 1. Januar 2000 in Kraft und regelt unter anderem die wirtschaftlichen Folgen der Scheidung neu (vgl. dazu hinten, Rz. 598ff.).

Die institutionelle Verankerung der Geschlechterperspektive in den staatlichen Behörden

66. Für eine Änderung von Gesetzgebung, Gepflogenheiten und Praxis ist es von zentraler Bedeutung, dass die Perspektive der Gleichstellung in die alltägliche Arbeit der Behörden und Organisationen Eingang findet. Der Bund und die Kantone haben zu diesem Zweck spezifische Institutionen mit der Aufgabe geschaffen, die Gleichstellung von Frau und Mann voranzutreiben. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Behörden in ihrer Tätigkeit das Ziel der Gleichstellung von Frau und Mann im Auge behalten. Sie sollen Instrumente zur Förderung der Gleichstellung entwickeln und die Öffentlichkeit sensibilisieren.

67. Der Bundesrat setzte 1976 als erstes nationales Gremium für Gleichstellungsfragen die *Eidgenössische Kommission für Frauenfragen* ein. Sie ist eine ständige ausserparlamentarische Kommission und setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der schweizerischen Frauenverbände, der Gewerkschafts- und Arbeitgeberorganisationen und der Wissenschaft sowie aus weiteren Fachpersonen zusammen. Sie berät den Bundesrat in Gleichstellungsfragen, lässt sich zu Gesetzesprojekten des Bundes vernehmen und erarbeitet Grundlagen und Empfehlungen. Sie analysiert die Entwicklung hinsichtlich der Frauen- und Gleichstellungspolitik, evaluiert die getroffenen Massnahmen und erstattet dem Eidgenössischen Departement des Innern regelmässig Bericht.

68. Die Kommission arbeitet mit Behörden, Organisationen und weiteren interessierten Kreisen zusammen. Zu ihren Aufgaben gehört die Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Gleichstellungsfragen durch Beteiligung an Projekten und Kampagnen, Durchführung von Tagungen und Herausgabe von Publikationen. Thematisch befasste sich die Kommission in den letzten Jahren vor allem mit der Teilhabe von Frauen in Politik und Öffentlichkeit, mit sozialpolitischen und sozialversicherungsrechtlichen Fragen und der Gewalt an Frauen. Das Budget der Kommission für Aktivitäten (exklusive Personalkosten) betrug im Jahr 2000 rund Fr. 170'000. Das Kommissionssekretariat beschäftigt drei Mitarbeiterinnen (insgesamt 1.7 Stellen) und ist administrativ dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann unterstellt.

69. Das seit 1988 bestehende *Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann* ist vom Bundesrat mit der Aufgabe betraut worden, die Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu fördern und sich für die Beseitigung jeglicher Form direkter und indirekter Diskriminierung einzusetzen. Mit dem Gleichstellungsgesetz von 1995 (Art. 16) hat das Eidgenössische Büro eine gesetzliche Grundlage erhalten, die seinen Auftrag breit definiert und namentlich folgende Aufgaben auflistet:

- Information der Öffentlichkeit; Beratung von Behörden und Privaten;
- Durchführung von Untersuchungen und Empfehlen geeigneter Massnahmen zuhanden von Behörden und Privaten;
- Möglichkeit der Beteiligung an Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung;
- Mitwirkung an der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, soweit diese für die Gleichstellung von Bedeutung sind;

⁴⁵ Art. 111ff. ZGB. Zur Revision des Scheidungsrechts vgl. auch Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten, Vormundschaft und Ehevermittlung) vom 15. November 1995, in: BBl 1996 I S. 1ff.

- Prüfung von Gesuchen um Finanzhilfen für Förderungsprogramme zu Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben, sowie für Beratungsstellen; Überwachung der Durchführung der Förderungsprogramme.

70. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann befasste sich in den letzten zehn Jahren vor allem mit den Bereichen Chancen- und Lohngleichheit im Erwerbsleben, Lehrstellensituation für junge Frauen, Gleichstellung im Recht, Gewalt gegen Frauen und *Gender Mainstreaming*. Ebenso war es federführend bei der Erarbeitung des Aktionsplan zur Gleichstellung, den der Bundesrat 1999 im Rahmen der Folgearbeiten zur Weltfrauenkonferenz 1995 verabschiedete. Für die Erfüllung seiner Aufgaben (inklusive Personalkosten) stand dem Gleichstellungsbüro für das Jahr 2000 ein Budget von Fr. 5, 54 Mio. zur Verfügung. Es beschäftigt 13 Personen (7.9 Stellen) und bietet eine juristische Praktikumsstelle an.

71. Im Eidgenössischen Personalamt befindet sich seit 1981 die zentrale Fachstelle für die betriebliche Frauenförderung des Bundes als Arbeitgeber. Sie berät und unterstützt Gleichstellungsbeauftragte, Personalfachleute und Linienvorgesetzte der Departemente und Bundesämter bei der Umsetzung der bundesrätlichen Weisungen und stellt Instrumente zur Unterstützung einzelner Förderungsmassnahmen bereit.

72. Viele *Kantone* und einige grössere Städte haben *Fachstellen* für die Gleichstellung innerhalb der Verwaltung geschaffen, die sich verwaltungsintern mit der Gleichstellung von Frau und Mann befassen. In mehr als der Hälfte der Kantone gibt es zudem Fachstellen, die auch einen allgemeinen Auftrag zur Förderung der Gleichstellung in der Öffentlichkeit haben. Ihre Aufgaben und Kompetenzen sowie ihre finanziellen und personellen Ressourcen sind unterschiedlich. Mehrere Kantone haben Gleichstellungskommissionen, welche die kantonalen Regierungen in Gleichstellungsfragen beraten.

73. 25 Fachstellen des Bundes, der Kantone und der Städte haben sich in der *Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten* zusammengeschlossen. Sie unterstützt, koordiniert, plant und realisiert Aktivitäten nationaler oder regionaler Reichweite. Sie beteiligt sich an der öffentlichen Meinungsbildung und nimmt im Rahmen von Vernehmlassungen Einfluss auf die Bundesgesetzgebung mit dem Ziel, im Sinne einer langfristigen und kohärenten Gleichstellungspolitik die gleichstellungsspezifischen Standpunkte einzubringen. In ihren regelmässigen Treffen sucht die Konferenz Synergien zu nutzen und lanciert gemeinsame überregionale oder nationale Projekte.

74. Viele Gleichstellungsfachstellen und –kommissionen beklagen das Fehlen genügender finanzieller Ressourcen, um den breiten und anspruchsvollen Aufgaben gerecht zu werden. Zudem steigt die Nachfrage nach den Dienstleistungen der Fachstellen in dem Masse, als die Gleichstellung als politisches Thema in breiten Kreisen wahrgenommen wird. Es wird nötig sein, den Gleichstellungsinstitutionen in Zukunft eine angemessene Finanzierung zu garantieren und nötigenfalls neue Stellen aufzubauen, wie dies etwa auch der Aktionsplan zur Gleichstellung (vgl. dazu vorne, Rz. 52) deutlich macht.

Analyse und Statistik

75. Um die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung überprüfen, Fortschritte und Rückschritte sowie die entsprechenden Ursachen erkennen zu können, braucht es regelmässige und detaillierte Datenerhebungen aus einer geschlechtsspezifischen Perspektive. Gemäss Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992⁴⁶ hat die Bundesstatistik unter anderem auch „der Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrages zur Gleichstellung von Mann und Frau“ zu dienen (Art. 3 Abs. 2d BstatG).

⁴⁶ Bundesstatistikgesetz (BstatG), SR 431.01.

76. Das Bundesamt für Statistik sammelt und analysiert Daten zur Vertretung der Frauen im politischen und öffentlichen Leben und zur Situation von Frauen und Männern im Erwerbsleben, in Familie und Ausbildung. 1993 wurde der erste Bericht publiziert, in welchem wesentliche Daten zur Gleichstellung von Frau und Mann nach Geschlechtern getrennt darstellt und analysiert wurden. Folgeberichte wurden 1996 und 1997 veröffentlicht.⁴⁷ Das Bundesamt für Statistik veröffentlicht auch in anderer Form regelmässig Daten über die statistischen Erhebungen zur Gleichstellung in weiteren aktuellen Bereichen (politische Partizipation, Lohngleichheit). Die zentralen Indikatoren zur Situation der Frauen in der Schweiz werden regelmässig auf Internet aktualisiert.⁴⁸

77. Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanzierte von 1993 bis 1998 das mit Fr. 6 Mio. dotierte Nationale Forschungsprogramm NFP 35 „Frauen in Recht und Gesellschaft“. Es basiert auf der Erkenntnis, dass eine erfolgreiche Gleichstellungspolitik solide wissenschaftliche Kenntnisse und interdisziplinäre Anstrengungen braucht, um adäquate Strategien erarbeiten zu können. Das Forschungsprogramm soll Faktoren identifizieren, die heute in der Schweiz der Verwirklichung der Gleichstellung entgegenwirken, bestehende Massnahmen evaluieren und neue Wege aufzeigen. Darüber hinaus will der Nationalfonds in Zukunft vermehrt darauf achten, dass die Nationalen Forschungsprogramme und Forschungsschwerpunkte die Gleichstellungsthematik in die wissenschaftliche Arbeit integrieren.

Information, Sensibilisierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit

78. Diskriminierende Praktiken lassen sich letztlich nur mit Information, Sensibilisierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit verändern. Hier kommt den Gleichstellungsbüros und –kommissionen von Bund und Kantonen eine wichtige Rolle zu. Neben der Publikation von Berichten und Empfehlungen werden Tagungen und Kampagnen zu verschiedenen Themen durchgeführt. Zudem unterhält das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann eine öffentlich zugängliche Dokumentationsstelle.

79. Von zentraler Bedeutung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit ist das dichte Netz der *Frauenorganisationen* in der Schweiz (vgl. zur Rolle der Frauenorganisationen in der Schweiz auch hinten, Rz. 203ff.). Es umfasst eine grosse Zahl von Verbänden, die in unterschiedlichen Themenbereichen aktiv sind. Während einige ausschliesslich auf lokaler oder regionaler Ebene arbeiten, sind andere kantonalen oder nationalen Dachorganisationen angeschlossen. Die Frauenorganisationen greifen immer wieder gleichstellungsrelevante Themen in der Öffentlichkeit auf, beteiligen sich an Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzesprojekten, lancieren Initiativen und Petitionen zu gleichstellungsspezifischen und allgemeinen gesellschaftspolitischen Fragen. Zahlreiche der in der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen sind erst aufgrund langjähriger Arbeit von Frauenorganisationen, Frauenprojekten und der feministischen Bewegung entstanden. Sie haben die Öffentlichkeit für diese Themen sensibilisiert und mobilisiert. In Fragen wie der Regelung der Altersrenten, der Mutterschaftsversicherung, der Krankenversicherung, des Stimm- und Wahlrechts für Frauen, des Eherechts und der Schaffung von Gleichstellungsbüros waren und sind die Frauenorganisationen sehr aktiv und haben einiges in Bewegung gebracht. Die Nicht-

⁴⁷ Bundesamt für Statistik, Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz, Erster statistischer Bericht, Bern 1993; Bundesamt für Statistik, Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz, Zweiter statistischer Bericht, Bern 1996, Bundesamt für Statistik, Auf dem Weg zur Gleichstellung? Aktualisierung der zentralen Indikatoren 1997, Bern 1997. Vgl. auch das Faltblatt des Bundesamtes für Statistik und des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Auf dem Weg zur Gleichstellung?, Bern/Neuchâtel 1998.

⁴⁸ www.statistik.admin.ch.

Regierungsorganisationen werden denn auch vermehrt auf verschiedene Weise in die Gleichstellungsbemühungen der öffentlichen Stellen einbezogen, wie dies auch dem Aktionsplan zur Gleichstellung (vgl. dazu vorne, Rz. 52) entspricht.

F.) Die Aufhebung diskriminierender strafrechtlicher Vorschriften (Art. 2 lit. g CEDAW)

80. Das schweizerische Strafgesetzbuch (StGB)⁴⁹, welches die materiellen Normen des schweizerischen Strafrechts umfasst, enthält keine Vorschriften, die eine Diskriminierung der Frauen darstellen (zur strafrechtlichen Normierung der Abtreibung vgl. hinten, Rz. 463ff.)

81. Umfassende Untersuchungen über geschlechtsspezifische Unterschiede in der Behandlung von Angeschuldigten im Strafverfahren oder im Strafvollzug gibt es bis heute nicht.⁵⁰ Wie die polizeiliche Kriminalstatistik des Bundesamtes für Polizei 1999 darlegt, ist der Anteil der Frauen bei den ermittelten Straftäterinnen und Straftätern in den letzten Jahren leicht gesunken und bleibt mit 14.6% vergleichsweise tief. Während es für die Zeit der Strafuntersuchung keine räumlich getrennten Haftinstitutionen gibt, verbüssen verurteilte Frauen ihre Freiheitsstrafen in zwei spezialisierten Strafanstalten für Frauen. Der Strafvollzug hat unter anderem den allgemeinen Auftrag, Täterinnen und Täter zu resozialisieren. Wieweit dieser Auftrag grundsätzlich mit einer Freiheitsstrafe kompatibel ist, wird auch in der Schweiz kontrovers diskutiert.⁵¹

G.) Temporäre Sondermassnahmen im schweizerischen Recht (Art. 4 CEDAW)

82. Laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts ermächtigt Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 BV die Gesetzgebung zu *positiven Massnahmen* mit dem Ziel, faktische Gleichstellung zu realisieren, im Besonderen zugunsten der Frauen.⁵² Sondermassnahmen zur Förderung der Frauen sind in diesem Sinne zulässig und sogar geboten. Damit erlaubt Satz 2 dem Gesetzgeber, vom Prinzip der Gleichberechtigung gemäss Satz 1 abzuweichen, soweit die positiven Massnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Beim konkreten Entscheid über Art und Umfang staatlicher Massnahmen muss das Interesse an der Förderung der Chancengleichheit gegenüber dem Interesse an der formellen Gleichbehandlung der Geschlechter abgewogen werden. Diesem Aspekt trägt etwa auch Artikel 3 Absatz 3 des Gleichstellungsgesetz (GIG)⁵³ Rechnung, wo es heisst: „Angemessene Massnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung stellen keine Diskriminierung dar.“

83. Im bereits erwähnten Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ von 1986 (vgl. vorne Rz. 59) hatte der Bundesrat ausgeführt, dass das Geschlecht kein Anlass für eine unterschiedliche Behandlung mehr sein dürfe. Betont wurde aber auch: „Wenn allerdings in bestimmten Einzelfällen die bestehenden tatsächlichen Ungleichheiten durch eine formelle Gleichstellung im Gesetz in absehbarer Zeit allein nicht beseitigt werden können, kann es im Sinne von Übergangslösungen notwendig sein, zugunsten des einen Geschlechtes besondere Massnahmen zu ergreifen. Die Gleichbehandlung im Recht ist nicht Selbstzweck,

⁴⁹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0.

⁵⁰ Vgl. dazu etwa Peter Albrecht, Weibliche Angeklagte vor Gericht: Mutmassungen über den sogenannten „Frauenbonus“ in der Strafjustiz, Allgemeine Juristische Praxis 11/2000, S.1385ff.

⁵¹ Vgl. dazu etwa Günther Stratenwerth/Andreas Bernoulli, Der schweizerische Strafvollzug: eine empirische Untersuchung, Aarau etc. 1983; Marie Boehlen, Frauen im Gefängnis, Zürich 2000.

⁵² BGE 125 I 21, 116 Ib 283.

⁵³ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG), SR 151.1.

sondern auf die Schaffung gleicher Entfaltungsmöglichkeiten in der gesellschaftlichen Wirklichkeit angelegt.“⁵⁴

84. Die Praxis des Bundesgerichts geht davon aus, dass *Quotenregelungen*, die eine tatsächliche Gleichheit zwischen der Vertretung von Männern und Frauen anstreben, an sich der Verfassung nicht widersprechen, solange sie dem Prinzip der Verhältnismässigkeit entsprechen. Auf dieser Grundlage entschied das Bundesgericht, dass es im Rahmen einer Volkswahl nicht zulässig sei, die Wahlmandate nach Quoten zu verteilen. Dagegen sind nach Auffassung des Bundesgerichts Auswahl-Quoten grundsätzlich zulässig, die sich auf die Erhöhung der Wahlchancen für Kandidatinnen und Kandidaten des unterrepräsentierten Geschlechts beschränken. Ebenso zulässig ist die Fixierung von Quoten für Organe, die von Behörden gewählt werden.⁵⁵ Auf dieser Grundlage haben Bund und Kantone denn auch Quotensysteme in verschiedenen Kontexten und mit unterschiedlich verbindlicher Wirkung realisiert (vgl. dazu im Einzelnen hinten, Rz. 181ff.).

H.) Die Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen in besonderen Situationen

85. Bestimmte Gruppen von Frauen sind oft mit besonderen Umständen und Problemen konfrontiert.⁵⁶ Bei einigen Gruppen kumulieren und multiplizieren sich Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts mit anderen diskriminierenden Faktoren. So sind etwa Frauen, die bereits aufgrund ihrer Nationalität, Herkunft, Ethnie, ihrer wirtschaftlichen Situation, ihres Ausbildungsstandes, ihres Alters oder ihrer Behinderung zu benachteiligten Bevölkerungsgruppen gehören, oft *mehrfach* diskriminiert.⁵⁷ Der vorliegende Bericht wird relevante Fragen, die sich für bestimmte Gruppen in besonderer Weise stellen, im sachlichen Zusammenhang aufnehmen.

86. Die Schweiz zählt eine hohe Zahl von *Ausländerinnen* und Ausländern. Während in den Sechzigerjahren in der Schweiz wie in anderen westeuropäischen Ländern die Einwanderung von hauptsächlich jüngeren Männern auf der Suche nach Arbeit überwog, folgte im Rahmen der Stabilisierungspolitik in den Siebzigerjahren vor allem der Familiennachzug von Ehefrauen und Kindern. Parallel zu dieser Einwanderung hat die Zahl der Asylsuchenden in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Besonders für Migrantinnen aus Ländern ausserhalb Westeuropas kumulieren sich oft Benachteiligungen aufgrund rassistischer und sexistischer Vorurteile. Sie sind häufig mit besonderen Umständen und Problemen konfrontiert, auf die der Bericht im konkreten Kontext eingehen wird.

⁵⁴ BBl 1986 I 1151.

⁵⁵ Vgl. dazu etwa BGE 125 I 21, bes. 37.

⁵⁶ Statistische Hinweise zur Situation bestimmter Gruppen von Frauen sind in verschiedenen Publikationen des Bundesamtes für Statistik enthalten, so etwa in: Bundesamt für Statistik, *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz* 1998, Neuchâtel 1998; Bundesamt für Statistik, *Monitoring Multicultural Societies: A Siena Group Report*, Neuchâtel 1998; Bundesamt für Statistik, *Jugendliche: Trendsetter oder Ausgeschlossene? Ein statistisches Porträt der Jugend in der Schweiz*, Bern 1997; Bundesamt für Statistik, *Ältere Menschen in der Schweiz*, Neuchâtel 2000.

⁵⁷ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 29. August 2001, BBl 2001 V 5929, zur Einführung eines sogenannten individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Art. 14 CERD.

I.) Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen

Aktuelle Situation

Gewalt gegen Frauen in der Schweiz

87. Gewalt gegen Frauen und Mädchen, insbesondere im familiären Rahmen, ist in den letzten Jahren zunehmend zum Thema wissenschaftlicher Forschung und Analysen geworden. Im Rahmen der schweizerischen Gesundheitsumfrage von 1997 wurden Personen danach befragt, ob sie im Verlauf der vorausgegangenen 12 Monate vor der Umfrage Opfer von Gewalt geworden seien oder ob sie in Zukunft Gewalttaten befürchteten. In den Fragen wurden folgende Gewaltformen genannt: verbale Gewalt, körperliche Gewalt, Eigentumsdelikte. Insgesamt gaben 9% der Befragten an, während der vergangenen 12 Monate mindestens eine der erwähnten Gewaltformen erfahren zu haben. Ungefähr zwei Mal mehr Frauen als Männer befürchteten, bedroht oder durch Briefe oder Telefonanrufe belästigt zu werden. Die Angst, sexuelle Gewalt zu erfahren, ist bei den Frauen eindeutig häufiger. 13% der 15- bis 24-Jährigen beurteilen das Risiko, in den folgenden 12 Monaten Opfer von sexuellen Belästigungen zu werden, als hoch. Etwas mehr als 7% der Frauen dieser Altersgruppe schätzen es als wahrscheinlich oder sehr wahrscheinlich ein, in den folgenden 12 Monaten zu sexuellen Akten genötigt zu werden. Dieser Anteil ist bereits bei den 25- bis 34-jährigen Frauen deutlich tiefer (sexuelle Belästigung 8%, sexuelle Nötigung 4%) und er nimmt in der Folge (bei den höheren Altersgruppen) weiter ab. Was Eigentumsdelikte anbelangt, so ist die Risikoeinschätzung auch hier bei den Frauen höher als bei den Männern. In diesem Sinne haben viel mehr Frauen als Männer Angst, eine Form der Gewalt zu erfahren.

88. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 35 „Frauen in Recht und Gesellschaft: Wege zur Gleichstellung“ ist 1997 eine Studie zur Gewalt gegen Frauen in Partnerschaften veröffentlicht worden, die erstmals Zahlen zur Situation in der Schweiz präsentierte.⁵⁸ In der repräsentativen Befragung von 1'500 Frauen gab ein Fünftel der Frauen zwischen 20 und 60 Jahren an, einmal im Leben Opfer von physischer oder sexueller Gewalt durch ihren Partner geworden zu sein. 40% der Frauen gaben an, psychische Gewalt erfahren zu haben. 6% der Befragten gaben an, in den zwölf vorangehenden Monaten physische oder sexuelle Gewalt erlebt zu haben. Die Interviews mit gewaltbetroffenen Frauen, die über ihre Erfahrungen mit Behörden (Polizei, Spitäler, Gerichte, Vormundschaftsbehörden etc.) berichteten, zeigten, dass das Wissen über Gewalt in Partnerschaften und die Kompetenzen im Umgang mit Opfern und Tätern bei zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dieser Institutionen noch ungenügend ist.

89. Das Nationale Forschungsprogramm Nr. 40 des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung war dem Thema „Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität“ gewidmet. Es sollte unter anderem explizit auf die Forschungsbedürfnisse zum Thema Gewalt gegen Frauen und Kinder sowie auf den Bereich des Frauen- und Kinderhandels eingehen. Das Forschungsprogramm finanzierte zwischen 1995 und 2000 eine Reihe von Forschungsprojekten zum Phänomen der Gewalt im privaten Raum und zur sexuellen Gewalt. So wurden etwa die Voraussetzungen für die Bekämpfung von familiärer Gewalt sowie öffentliche und private Interventionsmöglichkeiten gegen Gewalt im sozialen Nahraum untersucht.

90. Im Rahmen einer gesamtschweizerischen Untersuchung wurden 1992/1993 junge Leute zwischen 15 und 20 Jahren über Formen von Gewalt befragt, die sie erlitten haben. 18% der Frauen und 4% der Männer berichteten über sexuellen Missbrauch. Bei den jungen Frauen,

⁵⁸ Gillioz Lucienne/De Puy Jacqueline/Ducret Véronique, *Domination et violence envers la femme dans le couple*, Lausanne 1997.

die nur die obligatorische Schulpflicht erfüllt haben, war der Anteil deutlich höher (52%). 7% der Frauen und 3% der Männer gaben an, von ihren Eltern geschlagen worden zu sein.

91. Die kantonalen Polizeistatistiken registrieren zwar die Anzeigen wegen Vergewaltigung und Gewalttaten gegen Frauen; sie widerspiegeln allerdings nicht das gesamte Ausmass der an Frauen verübten Gewalt. Nur ein geringer Prozentsatz der von Gewalt betroffenen Frauen und Männer wenden sich an die Polizei oder an Beratungsstellen. Die Zahl der Hilfe suchenden Frauen hat in den letzten Jahren aber zugenommen. Wenn heute pro Jahr 300 bis 400 Vergewaltigungen der Polizei angezeigt werden, schätzt man die tatsächliche Zahl auf das 10- bis 20-fache. Gemäss der schweizerischen Statistik über die Strafurteile wurden 1998 85 Straftäter wegen Vergewaltigung verurteilt. Weitere Anhaltspunkte zum Ausmass der Gewalt gegen Frauen liefert die Evaluation des Opferhilfegesetzes. 1997/1998 waren drei Viertel aller Personen, die sich an eine Opferberatungsstelle wandten, Frauen oder Mädchen. Eine neue detaillierte Statistik, die von den kantonalen Beratungsstellen in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik ab 2000 erstellt wird, wird zusätzliche Informationen über Opfer und Täter, über Art der ausgeübten Gewalt und über die Art der geleisteten Hilfe geben.

92. Für den Kanton Basel-Stadt sind im Rahmen einer Studie zur Problematik der häuslichen Gewalt gegen Frauen die Akten der Staatsanwaltschaft und des Strafgerichts analysiert worden. Das Ergebnis zeigte einen grossen Unterschied zwischen der Zahl der Strafanzeigen und der Zahl der erfolgten Urteile. Von 192 Anzeigen wurden 146 eingestellt, davon 126 wegen Rückzug des Strafantrags. Aus den Akten war oft nicht ersichtlich, aus welchen Gründen dieser Rückzug erfolgte. In einigen Fällen gaben die Anzeigerinnen an, aus Angst vor dem Partner oder wegen gesellschaftlichem Druck auf eine Weiterführung des Strafverfahrens verzichtet zu haben. Auch hatten sich die Behörden den Frauen gegenüber nicht sehr ermutigend gezeigt.⁵⁹

93. Wie in anderen Ländern ist auch in der Schweiz die Erkenntnis gewachsen, dass Gewalt gegen Frauen massive volkswirtschaftliche Kosten verursacht. Gewalt hat *gesundheitliche Folgen* für die Betroffenen, und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gesundheitswesen sind oft die ersten Ansprechpersonen der Opfer. Die direkten und indirekten Folgen reichen von schweren und leichteren Verletzungen, psychischer Beeinträchtigungen (Ängste, psychosomatische Störungen), Frühschwangerschaften, Ansteckung mit sexuell übertragbaren Krankheiten bis hin zu indirekteren Auswirkungen wie höhere Selbstmordgefährdung, höhere Risiken für psychische Erkrankungen, geschwächtes Selbstwertgefühl und geringe Wertschätzung des eigenen Körpers und der Gesundheit. In einer Studie wurden die durch Gewalt an Frauen verursachten Kosten im schweizerischen Gesundheitswesen, die von staatlichen Behörden getragen werden, auf rund Fr. 130 Mio. jährlich geschätzt. Nicht eingerechnet sind in dieser explizit vorsichtigen Schätzung die Kosten, die von den Betroffenen selbst, den Zahlerinnen und Zahlern von Krankenkassenprämien und den Arbeitgebern getragen werden. Ebenso ins Gewicht fallen die *volkswirtschaftlichen Kosten* für die Reaktion des Polizei- und Justizapparates auf Gewalt gegen Frauen (Fr. 187 Mio.) sowie für die Sozialhilfe (Fr. 72 Mio.), während die Opferhilfe und die Forschung deutlich weniger zu Buche schlägt. Insgesamt schätzt die Studie den Aufwand der öffentlichen Hand für die Prävention und Behandlung von Gewalt gegen Frauen auf jährlich gut Fr. 400 Mio. Die Studie weist schliesslich darauf hin, dass mit einer Verstärkung von Präventionsarbeit das Ausmass der Gewalt und deren Folgekosten mittel- und längerfristig massiv verringert werden könnten.⁶⁰

⁵⁹ Daniela Gloor, Hanna Meier, Pascale Baeriswyl, Andrea Büchler, Interventionsprojekte gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft: Grundlagen und Evaluation zum Pilotprojekt Halt-Gewalt, Bern 2000, S. 37 ff.

⁶⁰ Alberto Godenzi/Carrie Yodanis, Erster Bericht zu den ökonomischen Kosten der Gewalt gegen Frauen, Freiburg 1998.

94. Ausländerinnen sind der Gewalt durch ihren Partner häufig in besonderer Weise ausgeliefert, soweit ihr Recht auf Aufenthalt in der Schweiz vom Bestand ihrer Ehe mit dem gewalttätigen Ehemann abhängig ist. Wenn die Ehe weniger als fünf Jahre gedauert hat, haben die ausländischen Ehefrauen ohne eigenständige Aufenthaltsbewilligung noch keinen Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erworben. Bei einer Scheidung ist es Sache der kantonalen Fremdenpolizeibehörden, nach pflichtgemäsem Ermessen zu entscheiden, ob ihre Aufenthaltsbewilligung verlängert werden kann. Gemäss den Weisungen der Bundesbehörden können diese Bewilligungen verlängert werden, wenn die persönlichen Umstände es als angezeigt erscheinen lassen. Dies ist u.a. der Fall, wenn eine Fortführung der ehelichen Beziehung der Frau nicht länger zugemutet werden kann, namentlich weil sie misshandelt worden ist. Dabei sollen Härtefälle vermieden werden (vgl. dazu auch hinten, Rz. 579).

95. Es liegt im öffentlichen Interesse, dass Frauen, die von ihren Ehemännern geschlagen und manchmal sogar mit dem Tode bedroht werden, diese Straftaten anzeigen und in der Schweiz bleiben, bis der strafrechtliche Prozess gegen ihren ehemaligen Partner beendet ist. Die kantonalen Fremdenpolizeibehörden tragen diesem Umstand beim Entscheid über die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von Ausländerinnen Rechnung, allerdings ist ihre Praxis uneinheitlich, da eine gesetzliche Regelung fehlt (vgl. dazu auch hinten, Rz. 144 sowie Rz. 579).

Gewalt an Frauen als Asylgrund

96. Ausländische Personen erhalten in der Schweiz Asyl und werden als Flüchtlinge anerkannt, wenn sie in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen verfolgt werden und deshalb ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.⁶¹ Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung von Leib und Leben oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. In der 1999 in Kraft getretenen Totalrevision des Asylgesetzes (AsylG)⁶² wurde zudem Artikel 3 mit der Formulierung ergänzt, dass den frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen sei.

97. Die Schweiz gewährt Frauen Asyl, die aus einem oder mehreren in der Flüchtlingskonvention festgehaltenen Verfolgungsgründen ernsthafte Nachteile, zum Beispiel in Form von sexueller Gewalt erleiden mussten. Das Geschlecht gilt dabei nicht als Verfolgungsgrund im Sinne der Flüchtlingskonvention. Auch werden Frauen in der Schweiz nicht generell als soziale Gruppe betrachtet. Dies heisst jedoch nicht, dass unter besonderen Umständen eine nach bestimmten Merkmalen definierte Gruppe von Frauen nicht eine soziale Gruppe im Sinne des Asylgesetzes bilden könnte (z.B. Frauen, die einen Sittenkodex verletzen, Personen mit homosexueller Veranlagung etc.).

98. Die Schweiz gewährt Asyl nur, wenn die Verfolgung von staatlichen oder quasi-staatlichen Organen ausgeht oder wenn der Staat nicht willens ist, die Verfolgten zu schützen. Das Bundesamt für Flüchtlinge prüft zur Zeit eine Praxisänderung bezüglich der Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung (z.B. durch Privatpersonen, Guerilla-Truppen, Clans etc.). Aussagen über mögliche Auswirkungen einer allfälligen Praxisänderung auf die Asylrelevanz von diversen Formen geschlechtsspezifischer Verfolgung können noch nicht gemacht werden.

⁶¹ Art. 3 Abs. 1 Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31; Art. 1 Bst. A Ziff. 2 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention), SR 0.142.30.

⁶² Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31.

99. Sind die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, ist aber eine Rückkehr aus humanitären Gründen unzumutbar, weil der betroffenen Frau im Herkunfts- oder Heimatstaat eine konkrete Gefährdung droht, ordnet die Schweiz eine vorläufige Aufnahme an. Allerdings haben vorläufig Aufgenommene eine gegenüber anerkannten Flüchtlingen deutlich schwächere Rechtsstellung in der Schweiz. Im Besonderen ist ihre Aufenthaltsbewilligung provisorisch und sie haben keinen Anspruch auf Familiennachzug (vgl. dazu auch hinten, Rz. 582).

100. Erlittene (sexuelle) Gewalt kann es Frauen massiv erschweren, ein Asylgesuch glaubhaft zu begründen und im Asylverfahren ihre Interessen zu vertreten. Traumatisierung, Schamgefühle oder ihr kultureller Hintergrund können sie daran hindern, über das Erlebte zu sprechen. Hinzu kommt, dass Frauen den Umgang mit Behörden häufig nicht gewohnt sind (zu den entsprechenden Massnahmen des Bundes vgl. hinten, Rz. 115).

Massnahmen des Bundes

Die strafrechtliche Normierung

101. Hinsichtlich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen enthält das schweizerische Strafgesetzbuch (StGB)⁶³ Bestimmungen unter den Titeln „strafbare Handlungen gegen Leib und Leben“ (Art. 111ff. StGB) und „strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität“ (Art. 187 ff. StGB).

102. 1992 wurden die sexualstrafrechtlichen Bestimmungen revidiert. Die Revision stellt Frauen in verschiedenen Punkten besser als bisher. Die Vergewaltigung in der Ehe ist seither – allerdings nur auf Antrag - strafbar. Die Unterscheidung zwischen „einfacher“ und „qualifizierter“ Vergewaltigung wurde aufgehoben. Die in diesem Zusammenhang bis anhin für die betroffenen Frauen oft problematische und unwürdige Beweiserhebung für diese Unterscheidung ist weggefallen. Die Ausnützung von Abhängigkeiten, wie z.B. im Arbeitsverhältnis, wird umfassender als bisher geahndet.

103. Hingegen wurde die Verjährungsfrist für sexuelle Handlungen mit Kindern 1992 zunächst von 10 auf 5 Jahre gesenkt. Man erkannte aber in der Folge, dass eine fünfjährige Verjährungsfrist wegen der grossen Abhängigkeit der minderjährigen Opfer von Tätern und Täterinnen völlig ungenügend war und dazu führte, dass die meisten dieser Delikte gar nicht verfolgt werden konnten. 1997 wurde die Verjährungsfrist für sexuelle Handlungen mit Kindern deshalb wieder auf 10 Jahre hinaufgesetzt (Art. 187 StGB). Im Oktober 2001 hat der Gesetzgeber eine grundsätzliche Neuregelung der Verjährungsfristen verabschiedet: Danach verjährt künftig die Strafverfolgung in 30 Jahren bei schwersten Straftaten (auf die eine lebenslängliche Freiheitsstrafe steht) bzw. in 15 Jahren, wenn die Tat mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren belegt ist, und in 7 Jahren bei den anderen Taten. Bei Verbrechen gegen die sexuelle Integrität von Kindern unter 16 Jahren und von unmündigen Abhängigen sowie bei Verbrechen gegen Leib und Leben von Kindern unter 16 Jahren dauert die Verjährungsfrist in jedem Fall mindestens bis zum vollendeten 25. Altersjahr des Opfers.

104. Die sexuelle Ausbeutung und der sexuelle Missbrauch von Kindern wird gemäss Artikel 187 und Artikel 188 StGB bestraft. Zudem verbietet Artikel 197 Ziffer 3 StGB die „harte“ Pornografie: Mit Gefängnis oder Busse wird bestraft, wer Darstellungen herstellt oder in Umlauf bringt, die unter anderem sexuelle Handlungen mit Kindern oder gewalttätige Handlungen zum Gegenstand haben. Eine Revision dieser Bestimmung soll auch den Besitz solcher Darstellungen unter Strafe stellen. (Zur Gewalt gegen Kinder und zur sexuellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen vgl. den ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung

⁶³ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0.

des Uebereinkommens über die Rechte des Kindes). Im Weiteren ist im Rahmen der Gesamtrevision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches ein neuer Artikel 5 in der parlamentarischen Diskussion. Diese Bestimmung soll es ermöglichen, dass schwere Sexualdelikte, die gegen Unmündige im Ausland begangen worden sind, in der Schweiz verfolgt werden können, unabhängig von Nationalität und Wohnsitz von Täter und Opfer sowie unabhängig vom Ort der Handlung und vom dort geltenden Recht.

105. Der Nationalrat hat 1997 zwei parlamentarische Initiativen gutgeheissen. Sie verlangten, dass sexuelle Gewaltdelikte (sexuelle Nötigung, Art. 189 StGB; Vergewaltigung, Art. 190 StGB) auch innerhalb der Ehe von Amtes wegen – und nicht wie bis anhin auf Antrag des Opfers – verfolgt werden und dass die einfache Körperverletzung ebenfalls von Amtes wegen verfolgt wird, wenn sie innerhalb der Ehe oder einer eheähnlichen Gemeinschaft geschieht. Die zuständige parlamentarische Kommission ist zurzeit daran, Vorschläge für eine entsprechende Revision des Strafgesetzbuches zu erarbeiten.

106. Die *sexuelle Verstümmelung* wird im schweizerischen Strafrecht als schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB) behandelt und von Amtes wegen verfolgt.

Hilfe an Opfer von Straftaten

107. Die Bundesverfassung ist 1984 mit einem neuen Artikel 64^{ter} (heute Art. 124 BV) ergänzt worden, der Bund und Kantone beauftragt, den Opfern von Straftaten gegen Leib und Leben Hilfe zu gewähren. 1993 ist das Opferhilfegesetz (OHG)⁶⁴ in Kraft getreten. Es sieht Hilfe in Form von Beratung, Schutz und Wahrung der Rechte der Opfer im Strafverfahren sowie Entschädigung und Genugtuung vor. Hilfe erhält jede Person, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist, und zwar unabhängig davon, ob die Täterschaft ermittelt worden ist oder ob das Delikt schuldhaft begangen wurde. Die Opferhilfe wurde zwar nicht speziell für Frauen geschaffen; es war jedoch ein Ziel des Gesetzes, die Stellung der Opfer, im Besonderen auch der Opfer sexueller Gewalt, im Strafverfahren zu verbessern. Nur so kann die Bereitschaft, solche Straftaten anzuzeigen, erhöht werden.

108. Unter dem Titel „*Schutz und Rechte des Opfers im Strafverfahren*“ verankert das Gesetz die Verpflichtung der Behörden, die Persönlichkeit des Opfers in allen Verfahrensstadien zu schützen. Opfer haben ein beschränktes Aussageverweigerungsrecht zum Schutze ihrer Persönlichkeit und müssen Fragen, die ihre Intimsphäre betreffen, nicht beantworten. Opfer haben Anspruch darauf, dass ihre Anonymität gegenüber der Öffentlichkeit gewahrt wird. Geht es um Delikte gegen die sexuelle Integrität, kann das Opfer den Ausschluss der Öffentlichkeit verlangen. In jedem Fall wird die Öffentlichkeit ausgeschlossen, wenn es überwiegende Interessen des Opfers verlangen. Zudem vermeiden die Behörden auf Verlangen des Opfers dessen Begegnung mit dem Täter: Die Behörden dürfen eine Gegenüberstellung von Opfer nur verlangen, wenn der Anspruch des Täters oder der Täterin auf rechtliches Gehör oder ein überwiegendes Interesse der Strafverfolgung dies zwingend erfordern. Bei Straftaten gegen die sexuelle Integrität darf eine Gegenüberstellung gegen den Willen des Opfers nur angeordnet werden, wenn der Anspruch des oder der Beschuldigten auf rechtliches Gehör sie zwingend erfordert. Opfer von Sexualdelikten können verlangen, dass sie von einer Person gleichen Geschlechts angehört werden (Art. 6 Abs. 3 OHG) und dass das urteilende Gericht mindestens eine Person des gleichen Geschlechts aufweist (Art. 10 OHG). Eine Studie, welche die Universität Genf im Auftrag des Bundesamtes für Justiz durchführte, hat die Wirksamkeit dieser Vorschriften untersucht. Sie kam zum Schluss, dass einige Bestimmungen des Opferhilfegesetzes zu einer Besserstellung der Betroffenen führen. Andere Bestimmungen, im Be-

⁶⁴ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfern von Straftaten (OHG), SR 312.5.

sonderen das Aussageverweigerungsrecht, sind zweischneidig, da es sich manchmal auch zu Ungunsten des Opfer auswirken kann.⁶⁵

109. Opfer einer in der Schweiz begangenen Tat können unter bestimmten Voraussetzungen von der zuständigen kantonalen Stelle *Entschädigung und Genugtuung* verlangen. Die Entschädigung (zwischen Fr. 500 und Fr. 100'000) wird auf der Grundlage des Schadens und der Einkommenssituation des Opfers berechnet. Zudem erhält das Opfer unabhängig von seinem Einkommen eine Genugtuung, wenn es schwer betroffen ist und besondere Umstände dies rechtfertigen (Art. 12 Abs. 2 OHG).

110. Das Opferhilfegesetz beauftragt die Kantone, mindestens ein *Beratungszentrum* für die Opfer von Straftaten zur Verfügung zu stellen. Die Beratungszentren leisten sofortige medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Unterstützung, die sich nach Bedarf über längere Zeit erstrecken kann. Die direkten Leistungen der Beratungszentren und die Soforthilfe sind für die Betroffenen kostenlos; andere Leistungen (z.B. Anwaltskosten) werden von den Zentren übernommen, wenn die Situation des Opfer dies erfordert. Gewaltbetroffene Frauen machen heute einen Grossteil der Hilfesuchenden aus. In den Jahren 1997 und 1998 waren 76% der Personen, welche die Dienste der kantonalen Beratungsstellen in Anspruch genommen haben, Frauen. In den meisten Fällen (rund drei Viertel) handelte es sich um Opfer von Sexualdelikten oder von Körperverletzungen. 13 Beratungszentren in 9 Kantonen richten sich spezifisch an Frauen und Kinder, die Opfer sexueller Übergriffe geworden sind.⁶⁶

111. In den bisher erschienenen drei Evaluationsberichten des Bundesamtes für Justiz werden verschiedene Vorschläge gemacht, um die Opferhilfe zu verbessern und den Schutz der Opfer im Strafverfahren zu verstärken. Im Rahmen einer Teilrevision wurden die Bestimmungen des Opferhilfegesetzes revidiert, um den Schutzbedürfnissen minderjähriger Opfer von Sexualdelikten besser Rechnung zu tragen. Unter anderem verbietet das Opferhilfegesetz neuerdings die Konfrontation des jugendlichen Opfers mit dem Angeschuldigten. Zudem sieht es die Möglichkeit vor, das Strafverfahren einzustellen, wenn dies das Interesse des Kindes zwingend verlangt. Auf der Grundlage des dritten Evaluationsberichtes hat das Eidgenössische Departement für Justiz und Polizei eine Expertenkommission eingesetzt, die eine globale Revision des OHG vorschlagen soll. Der Entwurf dieser Kommission sollte im Sommer 2002 vorliegen. Die Revision soll den Anwendungsbereich des Gesetzes, die Leistungsvoraussetzungen, die Aufgaben und Leistungen der Beratungsstellen und die Fristen für Entschädigungs- und Genugtuungsgesuche neu regeln sowie Alternativen zu den Genugtuungsleistungen präsentieren.

Massnahmen auf internationaler Ebene

112. Das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) schenkt der Gewalt gegen Frauen in der Welt besondere Beachtung. Besondere Aufmerksamkeit widmet sie der Gewalt von Vertretern staatlicher Macht, dem Frauenhandel, der Gewalt gegenüber Frauen in Konfliktsituationen, dem Schutz von Exponentinnen von Menschenrechtsorganisationen, zwangsweisen Sterilisationen, häuslicher Gewalt, sexueller Verstümmelung und den Verbrechen „zur Rettung der Familienehre“. Die Schweiz unterstützt die Arbeit der UNO-Spezialberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, interveniert bilateral zugunsten von Einzelfällen, die Opfer von Gewalt geworden sind, und engagiert sich für die Achtung und Verstärkung des internationalen humanitären Rechts. Im Rahmen ihrer Entwicklungszusammen-

⁶⁵ Robert Roth et al., La protection de la victime dans la procédure pénale, Centre d'étude, de technique et d'évaluations législatives, Université de Genève 1997; vgl. Bundesamt für Justiz, Zweiter Bericht an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe (1993-1996), Bern 1998, Kap. 13.

⁶⁶ Dritter Bericht des Bundesamtes für Justiz an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe (1993-1998), Bern, Mai 2000.

arbeit unterstützt die Schweiz Aktivitäten zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen in verschiedenen bilateralen Projekten (z.B. in Mozambique, Russland und Tajikistan) sowie in mehreren Projekten der humanitären Hilfe.

113. Die Schweiz setzt sich im Weiteren dafür ein, dass keine sexuellen Verstümmelungen an Mädchen und Frauen mehr praktiziert werden. Diese Praktiken verstossen gegen die Menschenrechte und beeinträchtigen die Gesundheit der Betroffenen. In einzelnen Ländern werden konkrete Projekte sowie die Aktivitäten internationaler Organisationen unterstützt.

Massnahmen im Bereich des Ausländer- und Asylrechts

114. Zu den Revisionsbestrebungen im Bereich des Ausländerrechts vgl. hinten, Rz. 152 und Rz. 581.

115. Das *Bundesamt für Flüchtlinge* hat 1995 Verfahrensrichtlinien erlassen, um die zunehmende Zahl von Asylgesuchen von Frauen, die sexuelle Gewalt erlitten haben, angemessen bewältigen zu können. Gemäss diesen Richtlinien hat jede Frau Anspruch auf ein unabhängiges Asylverfahren, auch wenn sie vom Ehemann oder anderen Familienangehörigen begleitet ist. Jede Asylgesuchstellerin wird deshalb allein befragt. Laut Artikel 6 der Asylverordnung 1 (AsylV 1)⁶⁷ werden asylsuchende Personen von einer Person gleichen Geschlechts angehört, wenn konkrete Hinweise vorliegen oder wenn die Situation im Herkunftsland auf eine geschlechtsspezifische Verfolgung hindeutet. Traumatisierte Frauen werden von Frauen befragt, die eine Weiterbildung zur Befragung bei geschlechtsspezifischer Verfolgung besucht haben. Schliesslich werden für jedes Herkunftsland detaillierte Informationen für die entscheidenden Behörden aufbereitet, die den kulturellen, sozialen und rechtlichen Hintergrund zu *gender*-spezifischen Fragen ausleuchten. In Erfüllung eines parlamentarischen Vorstosses erarbeitet das Bundesamt für Flüchtlinge zur Zeit einen Bericht über die Stellung der Frauen im Asylverfahren. Der Bericht wird sich eingehend mit der Bedeutung der frauen- und geschlechtsspezifischen Verfolgung in der Asylpraxis der Schweiz befassen und soll noch im Jahr 2001 vom Bundesrat verabschiedet werden.

116. Das Bundesamt für Flüchtlinge unterstützt seit einigen Jahren das Therapiezentrum des Schweizerischen Roten Kreuzes für Folteropfer, das Frauen und Männern gleichsam offen steht. Allerdings werden grundsätzlich nur Personen mit gesichertem Aufenthalt in der Schweiz behandelt, also in erster Linie anerkannte Flüchtlinge.

Sensibilisierung und Weiterbildung

117. Die Sensibilisierung und Weiterbildung aller Personen und Stellen, die in ihrem Berufsalltag mit Gewalt gegen Frauen konfrontiert sind (etwa Asylwesen, Polizei, Justiz und Opferhilfe), ist von zentraler Bedeutung. In diesem Sinne bietet beispielsweise das Bundesamt für Flüchtlinge, das für den Asylentscheid zuständig ist, Schulungsprogramme für Personen an, die Asylgesuchstellerinnen befragen und über Gesuche wegen geschlechtsspezifischer Verfolgung entscheiden. Ebenso werden spezifische Kurse für den Umgang mit gewalttraumatisierten Asylgesuchstellerinnen und -gesuchstellern angeboten.

118. Das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) baut in die Kurse für Personen, die in öffentlicher Mission in Konflikt- oder Krisengebiete reisen, Ausbildungsteile ein, welche das Thema *Gender* aufnehmen und für die Problematik der Gewalt gegen Frauen sensibilisieren. Das EDA bemüht sich, ein ausgewogeneres Verhältnis von Frauen und Männern in den Gruppen zu erreichen, die in Konflikt- oder Krisengebieten zum Einsatz kommen, nicht zuletzt, um die Aufmerksamkeit für die besondere Situation der Frauen zu erhöhen.

⁶⁷ Asylverordnung 1 vom 16. August 1999 über Verfahrensfragen, SR 142.311.

119. Mit der Wanderausstellung „(K)ein sicherer Ort – sexuelle Ausbeutung von Mädchen“ thematisierte das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann 1992 erstmals die sexuelle Gewalt gegen Mädchen in einer breiten Öffentlichkeit und trug damit zur Enttabuisierung eines gesellschaftlich ebenso verbreiteten wie verdrängten Phänomens bei.

Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft

120. Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten führte im Mai/Juni 1997 eine breit angelegte landesweite Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagne unter dem Titel „Halt Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft“ durch. In Fernsehspots, Faltblättern und Broschüren wurde die Öffentlichkeit über Ausmass und Formen der Gewalt sowie über Handlungsmöglichkeiten als direkt oder indirekt Betroffene informiert. Bei einer zentralen Telefonnummer konnten während dieser Zeit Fachleute und Betroffene Rat und weitere Informationen einholen. Die Medien beteiligten sich mit zahlreichen Artikeln und Informationssendungen an der Kampagne. In den Regionen fanden parallel zur nationalen Kampagne oder im Anschluss daran viele Veranstaltungen und Aktionen von lokalen Frauenorganisationen, Gleichstellungsbüros und Frauenhäusern statt.

121. Im Sommer 2001 wurde im Nationalrat eine parlamentarische Initiative verabschiedet, die unter dem Titel „Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft“ die Schaffung eines Bundesgesetzes verlangt, das von Gewalt betroffene Frauen schützt und die sofortige Wegweisung von gewalttätigen Personen aus der Wohnung und das Betretungsverbot über eine bestimmte Zeitdauer festlegt.

Massnahmen der Kantone

122. Neben den Opferhilfestellen, die gestützt auf das Opferhilfegesetz des Bundes in allen Kantonen geschaffen worden sind, haben besonders städtische Kantone *spezifische Fachstellen* zur Beratung und Betreuung von Opfern sexueller und familiärer Gewalt geschaffen oder sie unterstützen entsprechende private Initiativen. In vielen Städten (Aarau, Bern, Biel, Thun, Basel, Fribourg, Genf, Chur, La-Chaux-de-Fonds, Luzern, Schaffhausen, St.Gallen, Lausanne, Zürich, Winterthur) gibt es von der öffentlichen Hand subventionierte *Frauenhäuser*, welche vorwiegend Frauen und Kindern, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, provisorische Unterkunft und Betreuung bieten. Die Nachfrage ist gross und die Institutionen haben oft mit Überbelegung und mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen.

123. Viele Kantone und einige Städte haben sich aktiv an der Kampagne „Halt Gewalt“ der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten beteiligt und zahlreiche weitere Massnahmen ergriffen. In zahlreichen Kantonen laufen Studien und Interventionsprojekte, die mit verschiedenen Massnahmen häusliche Gewalt abbauen sollen und eine wirksame Vernetzung verschiedener intervenierender Akteurinnen und Akteure anstreben. So entwickelt beispielsweise der Kanton Basel-Stadt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 40 zum Thema „Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität“ seit 1996 eine Interventionsstrategie, in die verschiedene Fachdepartemente involviert sind. Die laufenden Pilotprojekte werden wissenschaftlich begleitet und unterstützt. Sie bezwecken die Etablierung eines runden Tisches für Vertreterinnen und Vertreter von Polizei, gerichtlichen Behörden und Opferhilfestellen, Weiterbildungskurse für Mitarbeitende dieser Stellen, Trainingsprogramme für gewalttätige Männer. Im Rahmen dieser Arbeit sind mehrere Studien und Datenerhebungen, etwa zum tatsächlichen Verhalten der Polizei und zu den Möglichkeiten und Grenzen der polizeilichen und strafgerichtlichen Intervention bei Gewalt im sozialen Nahraum entstanden. Das „Zürcher Interventionsprojekt gegen Männergewalt“ thematisiert Gewalt der Männer innerhalb der Familie und entwickelt entsprechende Interventionsmodelle. Die langfristige Finanzierung dieser Projekte ist jedoch noch nicht gewährleistet.

124. Schliesslich wird in vielen Kantonen die Gewalt im Allgemeinen und die Gewalt gegen Frauen im Besonderen in den kantonalen Ausbildungsgängen für Berufe in den Bereichen Gesundheit, Fürsorge, Betreuung von Asylsuchenden und Polizei, die in der Regel besonders mit Gewaltproblemen konfrontiert werden, thematisiert.

Nichtgouvernementale Initiativen

125. Die zunehmende Sensibilisierung der schweizerischen Öffentlichkeit und die wachsende Zahl von Massnahmen der öffentlichen Hand sind massgeblich auf die Aktivitäten der Frauenbewegung und der Frauenorganisationen zurückzuführen. Aufgrund privater Initiativen sind seit den siebziger Jahren zahlreiche Frauenhäuser und Notaufnahmestellen für vergewaltigte Frauen und Mädchen, Beratungsstellen und Nottelefone für Opfer sexueller Ausbeutung und Mädchentreffs entstanden. Der Einsatz der Mitarbeiterinnen dieser Institutionen geschah in den Anfangszeiten fast ausschliesslich und geschieht heute noch zu einem grossen Teil unentgeltlich. Staatliche Finanzhilfen zur Förderung von solchen Projekten und Programmen privater Organisationen werden bisher nur teilweise gewährt (vgl. dazu auch oben, Rz. 122ff.).

126. Der Verein MIRA, den mehrere Jugendverbände gemeinsam gründeten, widmet sich der Prävention von sexueller Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in Freizeitvereinen und –verbänden. Er sucht Frauen und Männer für dieses Thema zu sensibilisieren und bietet Beratung und Weiterbildung an.

127. Seit einigen Jahren setzen sich auch Männerorganisationen für die Gleichstellung der Geschlechter und die Verminderung von Gewalttaten ein, die von Männern an Frauen verübt werden. In verschiedenen Städten sind Männerberatungsstellen entstanden, die Betroffene beraten und unter anderem Gewalt in Ehe und Partnerschaft vermeiden helfen. Sie sollen das Verantwortungsbewusstsein der Männer fördern und sie ermutigen, sich in Konfliktsituationen gewaltfrei zu verhalten.

ART. 5 CEDAW: VERMEIDUNG UND BESEITIGUNG VON ROLLENSTEREOTYPEN

128. Auch in der Schweiz weist die Gesellschaft Frauen und Männern, Knaben und Mädchen immer noch spezifische Rollen zu, die nicht einfach zu durchbrechen sind. In vielen Bereichen, so etwa in Beruf, in der politischen Öffentlichkeit, in der Wissenschaft, in der Kultur und im Sport sind Aktivitäten von Frauen nach wie vor keine Selbstverständlichkeit. Frauen, die traditionell männliche Berufe und Rollen wählen oder in höhere Positionen aufsteigen, begegnen verschiedenen Vorurteilen und Hindernissen. Ebenso haben Männer Schwierigkeiten, in traditionellen Frauenberufen Anerkennung zu finden. Demgegenüber verdienen Frauen, die traditionelle Frauenberufe ausüben, vergleichsweise wenig und haben geringere Aufstiegschancen. Auch in der Schule und in der Freiwilligenarbeit werden oft unbewusst traditionelle Rollenverteilungen gefördert. Medien und Werbung verbreiten häufig noch ein stereotypes Bild von Frau und Mann und tragen damit dazu bei, die traditionellen Rollen aufrechtzuerhalten und die tatsächliche Vielfalt der Rollen von Frauen und Mädchen zu negieren (vgl. dazu auch hinten, Rz. 133).

129. Bund und Kantone haben *verschiedene Massnahmen* ergriffen, um solchen Rollenstereotypen entgegenzuwirken. Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Beseitigung von Vorurteilen zum Verhältnis von Frau und Mann war die *Revision des schweizerischen Eherechts* (Art. 90ff. ZGB), die 1988 in Kraft getreten ist (vgl. dazu vorne, Rz. 60, sowie hinten, Rz. 537, 567ff. und 591ff.). Das alte Eherecht ging von einer starren Rollenteilung zwischen den Ehepartnern aus und schrieb vor, dass der Ehemann das Oberhaupt der Familie zu sein und die Ehefrau den Haushalt zu führen habe. Das geltende Eherecht macht dagegen keine

Vorgaben mehr für die Gestaltung der ehelichen Beziehungen und Rollen. Die Ehepartner entscheiden vielmehr gemeinsam über den Beitrag, den jede und jeder zu leisten hat, namentlich mit Bezug auf den finanziellen Unterhalt, Hausarbeit, Kinderbetreuung und die Mitarbeit im Beruf oder Geschäft des anderen Ehepartners (Art. 163 ZGB⁶⁸). Im Besonderen verpflichtet Artikel 159 Absatz 2 ZGB die Ehepartner, das Wohl der ehelichen Gemeinschaft zu wahren und gemeinsam für die Kinder zu sorgen.

130. Auf Bundesebene sind einige Anstrengungen zur Erforschung von Vorurteilen und zur Aufklärung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit unternommen worden. Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der Forschung hat in den Jahren 1993 bis 1998 das nationale Forschungsprogramm NFP Nr. 35 „Frauen in Recht und Gesellschaft: Wege zur Gleichstellung“ durchgeführt, dessen Teilprojekte in vielerlei Hinsicht zur *Erforschung von Vorurteilen und ihrer Auswirkungen auf Gesellschaft, Politik und Recht* beigetragen haben.

131. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) sowie die kantonalen und kommunalen Gleichstellungsbüros und –kommissionen haben zahlreiche Projekte durchgeführt, insbesondere Plakatkampagnen und die Herausgabe von Informationsbroschüren und Lehrmitteln in den Bereichen Beruf, Ausbildung und Politik.

132. Die *Eidgenössische Kommission für Frauenfragen* (EKF) hat im Weiteren mit verschiedenen Publikationen und Untersuchungen Aufklärungsarbeit geleistet. Bereits 1982 hat sie in ihrem Bericht „Biografien und Rollennormen“ einen vielschichtigen Katalog von Massnahmen zusammengetragen, die herkömmliche Vorstellungen und Behinderungen der Chancengleichheit von Frau und Mann beseitigen helfen sollen. 1987 folgte der Bericht „Frauen und Männer: Fakten, Perspektiven, Utopien“. Ein Überblick über bestehende Hindernisse auf dem Weg zur Gleichstellung findet sich im Bericht der Kommission „Viel erreicht – wenig verändert? Zur Situation der Frauen in der Schweiz“ von 1995.

133. Die Art der Darstellung von Frauen in den *Massenmedien* und die Behandlung von Gleichstellungsfragen beeinflusst das Frauenbild weiter Kreise der Bevölkerung nachhaltig. Mit ihrer Tendenz, die sexuellen Aspekte der Gewalt gegen Frauen zu betonen, vernachlässigen Massenmedien die sozialen und politischen Bedingungen solcher Gewaltanwendung und verhindern damit die notwendige Auseinandersetzung über die Gründe der Gewalt und über die Möglichkeiten zu ihrer Bekämpfung. Allerdings sind in der Schweiz umfassende statistische und wissenschaftliche Untersuchungen zum Thema Frauen und Medien rar.⁶⁹ Die *Schweizerische Kommission für die Lauterkeit in der Werbung* hat Richtlinien erlassen, welche im Kampf gegen erniedrigende Frauenbilder in der Werbung nützlich sind. Diese sollen nun besser bekannt und breiter angewendet werden.

134. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die geschlechtsspezifische Sozialisation der jungen Menschen. Auf zahlreiche Massnahmen von Bund und Kantonen, die sich auch auf die Bekämpfung der immer noch bestehenden Rollenclichés auswirken, geht der Bericht im konkreten Zusammenhang, besonders im Bereich von Bildung und Ausbildung ein (siehe dazu hinten, Rz. 249ff.). Auch im ausserschulischen Freizeitbereich haben einige nichtgouvernementale Organisationen wie die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände und die Pfadibewegung Schweiz Anstrengungen unternommen, um geschlechtsspezifische Vorurteile zu beseitigen, Mädchen und jungen Frauen besonderen Raum

⁶⁸ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB), SR 220.

⁶⁹ Vgl. dazu etwa Bettina Nyffeler, *Eidgenössische Wahlen 1999: Medien, Politik und Geschlecht. Geschlechtsspezifische Analyse des Informationsangebotes von schweizerischen Fernseh- und Radiostationen mit nationaler Ausstrahlung am Beispiel der Vorwahlsendungen zu den eidgenössischen Wahlen 1999*, im Auftrag von SRG und EKF, Bern 2001

für ihre Entfaltung einzuräumen sowie ihre Stellung und ihr Selbstvertrauen zu stärken (vgl. dazu hinten, Rz. 295ff. und Rz. 538ff.).

ART. 6 CEDAW: ABSCHAFFUNG VON FRAUENHANDEL UND AUSBEUTUNG DER PROSTITUTION

A.) Prostitution und Frauenhandel in der Schweiz

135. Verschiedene Formen des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution beschäftigen die schweizerische Öffentlichkeit, so etwa das Geschäft mit ausländischen Striptease-Tänzerinnen und Prostituierten, der Eehandel mittels Katalogen und Videos und der Sextourismus schweizerischer Männer, der zu einer sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern in ärmeren Ländern führt.

136. Schweizerinnen und Schweizer sowie in der Schweiz niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer machen sich in der Schweiz grundsätzlich nicht strafbar, wenn sie sich prostituieren. Kantonale Bestimmungen schränken allerdings die Ausübung der Prostitution ein. Nach groben Schätzungen der Polizei beläuft sich die Zahl der Prostituierten in der Schweiz auf etwa 14'000. Prostituierte befinden sich oft in einer schwierigen sozialen und finanziellen Situation. Auch wenn sich Frauen freiwillig zum Anbieten „sexueller Dienstleistungen“ entschieden haben, befinden sie sich häufig in einer starken Abhängigkeit von Zuhältern, denen sie ihre Einkünfte abliefern müssen. Beschaffungsprostituierte sind als Drogenkonsumentinnen besonderen Risiken ausgesetzt. Dies gilt oft auch für ausländische Prostituierte, die nur eine Aufenthaltsbewilligung besitzen und dadurch nicht das Recht haben, sich (legal) zu prostituieren.

137. Der internationale *Frauenhandel* beschäftigt auch die Schweiz. Viele Frauen aus ärmeren Regionen Europas, Afrikas, Südamerikas und Asiens werden von kriminellen Organisationen mit falschen Arbeitsangeboten oder Heiratsversprechen in die Schweiz gebracht. Andere werden entführt oder gekauft. Einmal in den Händen der Händler, landen sie in der Prostitution oder müssen Zwangsarbeit leisten und werden massiv ausgebeutet. Die „Milieukriminalität“ (Menschen-/Frauenhandel, Ausbeutung der Prostitution) ist ein wichtiger Teilaspekt der organisierten Kriminalität. Ein internationales Täternetz verbindet vielfach legale und illegale Aktivitäten, wie die professionelle Anwerbung der Frauen in den Herkunftsländern, Dokumentenbeschaffung, Transport und Vermittlung. Das vorwiegend arbeitsteilige Vorgehen der Tätergruppierungen erschwert die strafrechtliche und polizeiliche Greifbarkeit sämtlicher Beteiligten. Massive Gewinnaussichten und das relativ geringe Entdeckungs- und Verurteilungsrisiko haben dazu beigetragen, dass diese Art von Kriminalität in den letzten Jahren zugenommen hat. 1998 sind in der Schweiz 30 Verurteilungen aufgrund der strafrechtlichen Bestimmungen zur Ausbeutung der Prostitution sowie 4 Verurteilungen zum Menschenhandel erfolgt.

138. Eine der wenigen Möglichkeiten, als Frau aus Osteuropa oder aus der Dritten Welt legal in der Schweiz zu arbeiten, bietet sich für *Cabaret-Tänzerinnen*. Die spezifische Arbeitsbewilligung (vgl. dazu hinten, Rz. 148ff. und Rz. 578) ermöglicht es ihnen, für maximal acht Monate pro Kalenderjahr in Schweizer Cabarets (Dancings bzw. Nachtclubs) zu arbeiten. Gemäss Statistik des Bundesamtes für Ausländerfragen befanden sich Ende Dezember 2000 insgesamt 1694 Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz. Davon stammten 66.2% aus europäischen Ländern, 8.4% aus Afrika, 12.6% aus dem karibischen Raum, 7.0% aus Südamerika und 5.8% aus Asien. Den Arbeitgebenden ist es untersagt, die Tänzerinnen für die Kundenanimation einzusetzen. Trotz dieses Verbots besteht die tatsächliche Arbeit vieler Frauen darin, Kunden ihres Etablissements zum Konsumieren von teuren alkoholischen Getränken zu animieren oder sich zu prostituieren. Wegen der hohen Vermittlungs- und Reisekosten, welche

die Tänzerinnen selber bezahlen müssen, sind sie oft hoch verschuldet. Um diese Schulden begleichen zu können, haben sie oft nur die Möglichkeit, das nötige Geld durch illegale Prostitution zu beschaffen.

B.) Massnahmen des Bundes und der Kantone auf verschiedenen Ebenen

Rechtliche und polizeiliche Massnahmen

139. Zu den Massnahmen im Bereich von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie vgl. den Ersten Bericht der Schweiz vom 1. November 2000 zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Rz. 354ff, 744ff, 762.

140. Wie bereits erwähnt, ist Prostitution in der Schweiz nicht strafbar. Frauenhandel sowie die Ausbeutung von Prostitution werden im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) jedoch unter Strafe gestellt. In der revidierten Fassung von 1992 stellt Artikel 196 StGB jene Personen (mit Zuchthaus oder Gefängnis nicht unter 6 Monaten) unter Strafe, die Menschenhandel betreiben, „um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten“. Artikel 195 StGB bestraft die Zuführung minderjähriger Personen zur Prostitution, die Zuführung zur Prostitution von Personen in Ausnützung ihrer Abhängigkeit oder wegen eines Vermögensvorteils, die Kontrolle der Handlungsfreiheit einer Prostituierten sowie das Festhalten einer Person in der Prostitution mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren oder mit Gefängnis.

141. Bei der Revision des Sexualstrafrechts von 1992 stand vor allem die Freiheit der sexuellen Selbstbestimmung im Vordergrund. Damit wurden auch die „Rotlichttatbestände“ weit gefasst, was in der schweizerischen Lehre kontrovers diskutiert worden ist. Einige wichtige Fragen über Auslegung und Abgrenzung von Artikel 195 und Artikel 196 StGB sind denn bislang auch mangels einer entsprechenden bundesgerichtlichen Praxis noch offen. Neuere Entscheide des Bundesgerichts befassen sich im Besonderen mit der strafbaren „Kontrolle der Handlungsfreiheit einer Prostituierten“. ⁷⁰ In einem neuesten Entscheid misst das Bundesgericht der Selbstbestimmung der betroffenen Prostituierten grosse Bedeutung zu und betont, dass ein rein formales Einverständnis einer Prostituierten mit einer Vermittlung an ein Bordell angesichts der starken Abhängigkeiten, in der sich besonders illegal anwesende ausländische Prostituierte befinden, nicht ohne Weiteres mit selbstbestimmtem Handeln gleichzusetzen sei. Unter bestimmten Umständen könne auch bei Zustimmung der Prostituierten der Tatbestand des Menschenhandels erfüllt sein. ⁷¹ Die beiden Strafbestimmungen erfassen zweifellos jene Sachverhalte, in denen Frauen wie Ware gehandelt und zur Prostitution gegen ihren Willen gezwungen und ausgebeutet werden. Weitere Formen des Handels mit Menschen als Ware – etwa mit ausländischen Arbeitskräften – sind durch den Vierten Titel des Strafgesetzbuches (Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit) unter Strafe gestellt (Art. 180ff. StGB).

142. Im Weiteren ist die Schweiz schon vor langer Zeit verschiedene internationale Verpflichtungen in diesem Bereich eingegangen. Sie hat mehrere Übereinkommen zur Bekämpfung des Frauenhandels ratifiziert. ⁷²

⁷⁰ BGE 125 IV 269; 126 IV 76.

⁷¹ BGE 126 IV 225.

⁷² Internationales Übereinkommen vom 18. Mai 1904 zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen das unter dem Namen „Mädchenhandel“ bekannte verbrecherische Treiben, SR 0.311.31; Internationales Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung des Mädchenhandels, SR 0.311.32; Internationales Übereinkommen vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels, SR 0.311.33; Internationales Abkommen vom 11. Oktober 1933 über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen, SR 0.311.34; Sklavereiabkommen vom 25. September 1926, SR 0.311.37; Zusatzübereinkommen vom 7. September 1956 über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, SR 0.311.371.

143. Zudem verabschiedete der Nationalrat am 23. Juni 2000 eine Motion als (unverbindliches) Postulat, das ein umfassendes Schutzprogramm für vom Frauenhandel betroffene Frauen und im Besonderen eine neue strafrechtliche Definition des strafbaren Frauenhandels verlangt, um alle aktuellen Formen von Frauenhandel erfassen zu können. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen. Sie soll namentlich mit Blick auf die internationalen Konventionen und die Gesetzgebungen unserer Nachbarländer prüfen, ob eine Anpassung des Strafgesetzbuches erforderlich ist, welche Massnahmen zum besseren Schutz von Opfern des Frauenhandels notwendig sind und ob weitere Beratungsinstitutionen geschaffen werden müssen.

144. Die polizeiliche und gerichtliche Verfolgung der Straftäterinnen und Straftäter ist in aller Regel von der Aussagebereitschaft der betroffenen Frauen abhängig. Aus verschiedenen Gründen ist diese sehr gering: Die Frauen haben verständlicherweise Angst vor Repressalien. Sie haben kein Vertrauen in die Behörden. Wenn sie sich illegal in der Schweiz befinden, werden sie in aller Regel sofort abgeschoben und landen als kriminalisierte und oft marginalisierte Opfer wieder in ihrem Heimatland. So stehen sie erst recht der ermittelnden Justiz in der Schweiz als Zeuginnen nicht mehr zur Verfügung. Die bereits erwähnte, als Postulat überwiesene Motion (vgl. vorne, Rz. 143) verlangt im Besonderen ein Aufenthaltsrecht für Ausländerinnen während der sie betreffenden Prozesse. Bereits heute können die kantonalen Fremdenpolizeibehörden in schwerwiegenden Härtefällen eine Aufenthaltsbewilligung erteilen (vgl. dazu auch hinten, Rz. 579). Frauen, die Opfer sexueller Ausbeutung oder von Zwangsarbeit geworden sind, können unter diesen Umständen in der Schweiz bleiben. Ein Rechtsanspruch besteht jedoch nicht.

145. Im Rahmen der föderalistischen Ordnung der Schweiz liegt die Kompetenz für Strafverfolgung und für polizeiliche Massnahmen grundsätzlich bei den Kantonen. Der Bund hat eine Zentralstelle für die Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet, deren Aufgabe es ist, entsprechende Informationen zu zentralisieren und Ermittlungen auf interkantonaler und internationaler Ebene zu koordinieren. Das Bundesamt für Polizei hat zudem ein Datenverarbeitungssystem für Informationen über den Menschenhandel eingerichtet. Die Fachgruppe Menschenhandel des Bundesamtes für Polizei erstellte 2000 einen Bericht über *Rotlichtkriminalität/Menschenhandel in der Schweiz*. Er schlägt vor, die Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich der Bekämpfung der Rotlichtkriminalität und des Menschenhandels vermehrt zu sensibilisieren. Die polizeilichen Ermittlungsaktivitäten sollen in Umfang und Anzahl zunehmen und sich auf die kriminellen Gruppen (die Hinterleute) konzentrieren. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen soll verbessert und eine gemeinsame Basis für die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und in diesem Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen erarbeitet werden.

Die Sensibilisierungsarbeit des Fachausschusses Frauenhandel, Sextourismus und Prostitution

146. Unter der Leitung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann hat 1990 ein Fachausschuss die Aufgabe übernommen, eine Sensibilisierungskampagne sowie Öffentlichkeitsarbeit vorzubereiten und durchzuführen. Seither gelangte der Fachausschuss mit diesem Anliegen an die Schweizer Vertretungen in jenen Ländern, aus denen Artistinnen angeworben werden und die Reiseziele von Sextouristen aus der Schweiz sind. Im Rahmen der Ausbildungsprogramme für Diplomatinen und Diplomaten sowie für Kanzleivorgesetzte und -angestellte informieren seither Vertreterinnen des Fachausschusses über Ursachen und Hintergründe von Frauenhandel und Prostitution.

147. Im Rahmen einer breit angelegten Sensibilisierungskampagne hat der Fachausschuss einen Informationsprospekt herausgegeben, der die Hintergründe und Ursachen des Sextou-

rismus aufzeigt und in Apotheken, Arztpraxen und Impfstellen aufgelegt worden ist. Als er 1992 der Presse und einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt wurde, stiess er auf grosses Interesse.

Die Massnahmen zum Schutz der ausländischen Cabaret-Tänzerinnen

148. Im Rahmen seiner jährlichen Anpassung der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer hat der Bundesrat 1995 beschlossen, die Rekrutierungs- und Zulassungsmöglichkeiten der ausländischen Cabaret-Tänzerinnen neu zu regeln. Diese Änderungen sollen den Schutz der Tänzerinnen, die hauptsächlich aus Ländern ausserhalb Westeuropas stammen, verbessern und die Zahl der erteilten Bewilligungen vermindern oder zumindest stabilisieren. Die maximale Aufenthaltsdauer einer Tänzerin beträgt weiterhin 8 Monate pro Kalenderjahr.

149. Im Besonderen hat der Bundesrat die kantonalen Behörden angewiesen, ab 1996 die Zahl der Kurzaufenthaltsbewilligungen für Tänzerinnen zu beschränken. Die kantonale Bewilligungsbehörde verlangt einen standardisierten Arbeitsvertrag, der die genaue Art der erwarteten Tätigkeit umschreibt, die Arbeits- und Freizeit regelt und einen angemessenen Lohn gewährleistet. Der neue Musterarbeitsvertrag bringt gewisse Verbesserungen im Bereich der sozialen Sicherheit. Die Schweizer Vertretungen und die kantonalen Fremdenpolizeibehörden sollen das Einreisegesuch mit besonderer Aufmerksamkeit prüfen: Für den Erhalt des Visums muss die Tänzerinnen persönlich vor der schweizerische Auslandsvertretung erscheinen und im Besitz des obligatorischen standardisierten Arbeitsvertrages sein. Schliesslich sollen die zuständigen kantonalen Behörden mit regelmässigen Kontrollen vor Ort die Einhaltung der Vorschriften sicherstellen.

150. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und das Bundesamt für Ausländerfragen haben *Informationsblätter* verfasst, welche die ausländischen Tänzerinnen über ihre Rechte und über das Angebot von Beratungsstellen und Diensten informieren, an die sie sich bei Bedarf wenden können. Diese Informationsblätter sind in die Sprachen der wichtigsten Herkunftsländer der Artistinnen übersetzt worden und werden vor der Einreise in die Schweiz regelmässig abgegeben. Die Schweizer Vertretungen führen vor dem Erteilen eines Visums mit den Gesuchstellerinnen persönliche Gespräche, um über eventuelle Gefahren und Risiken der angestrebten Tätigkeit und die rechtliche Situation zu informieren. Die meisten Kantone geben bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weitere Informationsblätter ab, welche über die lokalen Dienste und die privaten Vereinigungen orientieren, die den Tänzerinnen zur Verfügung stehen.

151. Das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) setzt sich im Weiteren im Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Frauenhandels ein und unterstützt konkrete Projekte in ausgewählten Herkunfts- und Transitländern zur Förderung von spezialisierten NGO sowie zur Überprüfung der relevanten Gesetzgebung. Zudem unterstützt die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit internationale tätige Organisationen, die den Frauenhandel und den Sextourismus bekämpfen. Schliesslich beteiligt sich die Schweiz auch an den Aktivitäten des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie am Programm "STOP" der Europäischen Union.

Massnahmen gegen die Schlepperei

152. Ein Teil des Frauenhandels muss im allgemeinen Kontext der Schlepperei gesehen werden. Die Massnahmen des Bundesamtes für Ausländerfragen zur Bekämpfung der Schlepperei wirken sich auch auf dem Gebiet des Frauenhandels aus. Um die Schlepperei wirksam bekämpfen zu können, braucht es ein Zusammenwirken von verschiedenen Massnahmen und Instrumenten. Dazu gehört u.a.

- ein gut funktionierender Informationsaustausch;
- aussagekräftige Lageanalysen und für die Praxis umsetzbare Risikoprofile, die einen effizienten Vollzug durch alle mit der Migration befassten Instanzen ermöglichen;
- eine konsequente und den Verhältnissen angepasste Visumpolitik und –praxis;
- ein konsequenter Vollzug der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten;
- eine wirkungsvolle und umfassende internationale Zusammenarbeit.

Das Bundesamt für Ausländerfragen bemüht sich, in allen diesen Massnahmenbereichen auf eine Verbesserung der Lage hinzuwirken. Im Entwurf für ein neues Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer, der voraussichtlich Anfangs 2002 an das Parlament überwiesen wird, sind verschiedene Massnahmen im Bereich des Strafrechts vorgesehen. Der Strafrahmen soll generell erhöht und Mindeststrafen für Schleppertätigkeit mit Bereicherungsabsicht eingeführt werden. Die illegale Ausreise unter Missachtung der Einreisebestimmungen des Zielstaates wird neu als strafbar erklärt, auch bei Schleppertätigkeit. Schliesslich soll die Täuschung der Behörden neu unter Strafe gestellt werden, wovon man sich eine präventive Wirkung auf Scheinehen verspricht.

153. Schliesslich misst die Schweiz der internationalen Zusammenarbeit, die für die Bekämpfung der Schlepperei entscheidend ist, besonderen Wert zu. Die Schweiz wirkte in diesem Sinne an der Erarbeitung eines neuen UNO-Übereinkommens zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und von Zusatzprotokollen zum Menschenhandel und zur Schlepperei mit. Sie bemüht sich zudem, die Zusammenarbeit mit den europäischen Polizeibehörden (im Sinne des seit 1998 gültigen Europol-Übereinkommens) und mit den Behörden der Nachbarstaaten (hinsichtlich grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit) zu verbessern.

ART. 7 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IM POLITISCHEN UND ÖFFENTLICHEN LEBEN

A.) Das allgemeine Stimm- und Wahlrecht (Art. 7 Abs. 1 CEDAW)

154. Auf nationaler Ebene hat die Schweiz erst 1971 das Stimmrecht und das aktive und passive Wahlrecht für Frauen eingeführt. Das schweizerische politische System macht den Entscheid über eine Änderung verfassungsrechtlicher Bestimmungen, wie ihn die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen bedingte, von einer zustimmenden Mehrheit der Stimmdenden und der Kantone abhängig. Artikel 136 Absatz 1 BV lautet: „Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben... Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.“

155. In einigen Kantonen erhielten die Frauen das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen Angelegenheiten bereits vor 1971 (Waadt und Neuenburg seit 1959, Genf seit 1960, Basel-Stadt seit 1966, Basel-Landschaft seit 1968, Tessin seit 1969, Wallis, Luzern und Zürich seit 1970). Als letzter Kanton folgte 1990 der Halbkanton Appenzell-Innerrhoden, dessen direktdemokratische Landsgemeinde das Frauenstimmrecht drei Mal abgelehnt hatte. Das Bundesgericht hatte 1990 gestützt auf das 1981 eingeführte verfassungsrechtliche Gebot der Geschlechtergleichheit entschieden, dass Artikel 74 Absatz 4 aBV, der den Kantonen die Zuständigkeit für die Regelung kantonalen Wahlen und Abstimmungen vorbehält, den Kantonen nicht erlaubt, gegen das Gebot der Gleichstellung zu verstossen.⁷³

⁷³ BGE 116 Ia 359.

156. Die *Beteiligung* von Frauen an Wahlen und Abstimmungen ist in der Regel geringer als jene der Männer. Die Differenz zwischen der Wahlbeteiligung von Frauen und Männern hat sich aber in den letzten Jahren verringert. Während sie in den ersten zehn Jahren nach Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen durchschnittlich 16 Prozentpunkte betrug, waren es im zweiten Jahrzehnt noch 12 Prozentpunkte. Allerdings ist diese Annäherung der Geschlechter weniger eine Folge der zunehmenden Mobilisierung der Frauen, als vielmehr der wachsenden Wahlabstinenz der Männer. Weniger ausgeprägt ist der Unterschied zwischen Frauen und Männern bei der Beteiligung an Volksabstimmungen.

157. Unter den Faktoren, welche den Entscheid an der Urne beeinflussen, spielen Alter und Bildungsniveau eine grössere Rolle als das Geschlecht. Die regelmässig durchgeführten Umfragen zum Abstimmungsverhalten auf Bundesebene weisen aber darauf hin, dass es durchaus Unterschiede zwischen den Geschlechtern gibt. In den 70er Jahren stimmten die Frauen konservativer als die Männer. Seit Mitte der 80er Jahre ergibt sich bei den Frauen aber ein Trend zu ökologischer ausgerichteten Entscheidungen; auch werden traditionelle Positionen in der Sicherheitspolitik, Ausländer- oder Wirtschaftspolitik etwas weniger gestützt als dies bei den Männern der Fall ist.⁷⁴

B.) Frauen und Männer in politischen und öffentlichen Ämtern und Diensten

Die aktuelle Situation: Untervertretung der Frauen

Frauen in den Parlamenten

158. Die Frauen machen mit 54% zwar die Mehrheit unter den Wahlberechtigten aus. In der Hälfte der kantonalen Parlamente, sowie im eidgenössischen Parlament sind sie jedoch mit weniger als 25% vertreten. Damit liegt die Schweiz heute weltweit auf dem 21. Rang und über dem Durchschnitt für Europa und den Ländern der OSZE.⁷⁵

Jahr	Nationalrat (200 Mitglieder)	Ständerat (46 Mitglieder)
1971	10 (5%)	1 (2.2%)
1975	15 (7.5%)	- -
1979	21 (10.5 %)	3 (6.5%)
1983	22 (11%)	3 (6.5%)
1987	29 (14.5%)	5 (10.9%)
1991	35 (17.5%)	4 (8.7%)
1995	43 (21.5%)	8 (17.4%)
1999	47 (23.5%)	9 (19.6%)

159. Die Unterschiede im Nationalrat zwischen den Kantonen sind gross: Für den Kanton Appenzell-Ausserrrhoden wird eines von zwei Mandaten von einer Frau besetzt. Für den Kanton Zürich haben Frauen 14 von 34 Mandaten inne (41%). Die drei bevölkerungsreichsten Kantone Zürich, Bern und Waadt, die auch die meisten Sitze im Nationalrat zu besetzen haben, stellen mehr als die Hälfte der Nationalrätinnen. Neun (kleinere) Kantone, die verhältnismässig wenige Parlamentssitze zu besetzen haben, schicken überhaupt keine Frau in die

⁷⁴ Vgl. zum Ganzen die verschiedenen Beiträge in Hanspeter Kriesi (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 34(1994), Frauen und Politik, Bern 1994.

⁷⁵ Interparlamentarische Union, Stand 15. Juli 2000: www.ipu.org.

Bundesversammlung, das heisst weder in den Nationalrat noch in den Ständerat. Zudem gibt es sprachregionale Unterschiede. Während 1999 in der deutschsprachigen Schweiz absolut und relativ am meisten Frauen in die Bundesversammlung gewählt wurden (26%), ist der Frauenanteil im französischen Sprachgebiet deutlich kleiner (19%). Der italienischsprachige Kanton Tessin war lange Zeit nur von Männern repräsentiert, wählte jedoch 1999 eine Nationalrätin (unter 7 Männern, 12.5%).

160. Grosse Unterschiede bestehen auch nach Parteien. Während in den ersten Jahren nach Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen in den Parlamenten von Bund und Kantonen etwa gleichviele Frauen aus den Reihen der bürgerlichen und der sozialdemokratischen Parteien vertreten waren, änderte sich dies in den achtziger Jahren. 1999 weist die Statistik relativ viele Frauen bei den rot-grünen Parteien (SPS 39%, Grüne 67%) aus. Die Frauenanteile der bürgerlichen Bundesratsparteien FDP und CVP erreichen 21% bzw. 23%, sie steigerten sich 1999 am meisten. Bei der SVP stagnierte die Anzahl der gewählten Frauen, was sich angesichts der Sitzgewinne der SVP in einem deutlich gesunkenen Frauenanteil ausdrückte (7%). Keine Frauen gibt es unter den Nationalräten der rechtsnationalen Parteien. Von den 47 gewählten Nationalrätinnen sind 20 Sozialdemokratinnen und 6 Grüne, obwohl diese Parteien im Nationalrat weniger als einen Drittel der Parlamentsmandate innehaben.

161. Im Ständerat, wo je zwei Vertretungen pro Vollkanton und je eine Vertretung pro Halbkanton sitzen, hat der Frauenanteil mit den Wahlen 1999 knapp 20% erreicht. Allerdings bedeutet dies, dass nur 8 von 20 Voll- und 6 Halbkantonen mindestens von einer Frau mitvertreten werden. Der Kanton Genf wird von zwei Frauen vertreten. Die parteipolitische Verteilung der Frauen im Ständerat 1999 ist anders als im Nationalrat. Von den 9 Frauen gehören 8 einer der bürgerlichen Parteien an, die im Ständerat mit 39 von 46 Mitgliedern eine starke Mehrheit haben. Eine Ständerätin ist Sozialdemokratin. Zudem stammen vier Frauen aus dem französischen Sprachgebiet.

162. In den kantonalen Parlamenten hat sich der Anteil der gewählten Frauen ähnlich entwickelt wie auf Bundesebene. Die Frauen waren hier Mitte 1999 mit durchschnittlich 24% vertreten. Während im Kanton Genf die Frauen heute 36% der Parlamentsmitglieder und in den bevölkerungsreichen Kantonen zwischen 25 und 30% ausmachen, liegen die Anteile in einigen (vor allem ländlich geprägten) Kantonen unter 20%. Im Kanton Tessin sind die Frauen sogar mit nur 10% vertreten. Die parteipolitische Zusammensetzung der Parlamentarierinnen entspricht weitgehend jener im Nationalrat: Relativ viele Frauen bei den rot-grünen Parteien (42%), deutlich weniger bei den bürgerlichen Bundesratsparteien (17%) und weniger als 10% bei den Rechtsparteien.⁷⁶

163. In den Gemeindeparlamenten sind Frauen stärker vertreten. Bereits 1981 lag der Frauenanteil 5 Prozentpunkte über jenem in den Kantonen und auf Bundesebene, ein Vorsprung, der bis heute noch etwas gewachsen ist.

164. Zwei grundlegende Handicaps beeinflussen die Wahlchancen der Frauen negativ. Zum einen sind sie bereits bei den Kandidierenden untervertreten. Zum anderen haben sie schlechtere Chancen als Männer, auch tatsächlich gewählt zu werden. Es werden anteilmässig weniger Frauen gewählt, als auf den Wahllisten vertreten sind. Die Anzahl Kandidatinnen für den Nationalrat hat sich bis 1995 kontinuierlich erhöht, 1999 stagnierte sie. Grosse Unterschiede sind auch hier zwischen den Kantonen und den Parteien auszumachen. Während der Kanton

⁷⁶ Vgl. zum Ganzen Werner Seitz (Bundesamt für Statistik), Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1999, Neuchâtel 1999; vgl. auch Forschungsprogramm UNIVOX (Hrsg.), Frauen in der Politik, in: UNIVOX Teil II A Staat 1999, Zürich 1999; Thanh-Huyen Ballmer-Cao/Lea Sgier, Die Wahlbeteiligung in der Schweiz: eine geschlechtsspezifische Untersuchung anhand der Nationalratswahlen 1995, in: Schweizer Wahlen 1995, Bern 1998, S. 101ff.

Basel-Stadt einen Kandidatinnen-Anteil von 44% aufweist, bringt es der Kanton Tessin nur auf 16%. Der Frauenanteil ist auf den Wahllisten der Grünen mit 56% am höchsten. Bei den rechtsnationalen Parteien und der Schweizerischen Volkspartei liegt er unter 25%.

165. Im geschlechterspezifischen Vergleich zwischen dem Anteil der Gewählten und dem Anteil der Kandidierenden schneiden die Männer sehr viel besser ab: Sie haben immer noch die deutlich besseren statistischen Wahlchancen als Frauen. Während die Wahlquote der Männer seit 1971 konstant überdurchschnittlich geblieben ist (110-120), stieg die Wahlquote der Frauen von 30 auf 70.⁷⁷ 1999 war aber die Wahlquote der Frauen immer noch 1.7 mal kleiner als jene der Männer. Einzig die Frauen der Grünen wiesen eine bessere Wahlquote auf als ihre Parteikollegen. In allen anderen Parteien waren die Wahlquoten der Frauen deutlich schlechter; in der Schweizerischen Volkspartei war die Wahlquote der Männer sogar vier Mal so hoch als jene der Frauen.

166. Die geringeren Wahlchancen der Frauen haben vielfältige Ursachen. Frauen haben schlechtere Ausgangsbedingungen, weil sie gesamthaft gesehen auch im Erwerbsleben niedrigere Positionen einnehmen als Männer und deshalb in wirtschaftlichen Interessenverbänden schlechter vertreten sind. Sie haben geringere Chancen, weil sie oft wegen familiärer Verpflichtungen weniger disponibel sind für eine politische Karriere. Und sie haben noch kaum Vorbilder und können auf keine Tradition zurückgreifen, wenn es um ihre politische Profilierung geht. Geschlechtsspezifische Unterschiede in Umfang und Art der Medienpräsenz spielen ebenfalls eine bedeutende Rolle.⁷⁸

167. Die Mitglieder des Nationalrats und die Mitglieder der meisten Kantonsparlamente werden in Proporzwahlverfahren gewählt. Dieses Wahlsystem ist grundsätzlich geeignet, den Frauen den Weg in die politischen Institutionen zu ebnen. In den meisten Kantonen ist es möglich, Kandidierende zweimal auf der Wahlliste aufzuführen (kumulieren). Zudem kann der Wähler und die Wählerin eine individuelle Liste von Kandidierenden verschiedener Parteien zusammenstellen. Dieses Wahlsystem wirkt sich jedoch auf die Wahlchancen der Frauen unterschiedlich aus. Während der Anteil der gewählten Frauen parallel zum Anteil der Kandidatinnen in den Parteien des grünen und linken Spektrums gestiegen ist, trifft dies für die Parteien des Mitte-Rechts-Spektrums deutlich weniger zu. Das Wahlsystem bietet damit sowohl *Chancen wie Risiken* für kandidierende Frauen.⁷⁹

168. Mit der ausgeprägt *föderalistischen Struktur* der Schweiz sind ebenfalls sowohl Vor- als auch Nachteile verbunden. Während etwa die Kantone Waadt, Neuenburg und Genf das Frauenstimmrecht bereits 1959 bzw. 1960 eingeführt haben, konnten sich die beiden Halbkantone Appenzell bis 1989 bzw. 1990 der Einführung des kantonalen Frauenstimmrechts verschliessen. Ein Vorteil der föderalistischen Struktur ist die Vervielfältigung der Anzahl politischer Mandate: Allein die kantonalen Parlamente umfassen zusammen knapp 3'000 Sitze. Eine hohe Zahl von Mandaten erleichtert in der Regel den Zugang einer bisher nicht oder nur ungenügend vertretenen Gruppe zur Politik.

⁷⁷ Eine Wahlquote von über 100 bedeutet überdurchschnittlich viele Gewählte (im Verhältnis zu den Kandidierenden), eine Wahlquote von unter 100 bedeutet dagegen unterdurchschnittlich viele Gewählte (im Verhältnis zu den Kandidierenden).

⁷⁸ Bettina Nyffeler, Eidgenössische Wahlen 1999: Medien, Politik und Geschlecht. Geschlechtsspezifische Analyse des Informationsangebotes von schweizerischen Fernseh- und Radiostationen mit nationaler Ausstrahlung am Beispiel der Vorwahlsendungen zu den eidgenössischen Wahlen 1999, im Auftrag von SRG und EKF, Bern 2001

⁷⁹ Vgl. dazu etwa Thanh-Huyen Ballmer-Cao, Postface: Femmes et politiques, in: Hanspeter Kriesi (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 34(1994), Frauen und Politik, Bern 1994, S. 251ff; Werner Seitz (Bundesamt für Statistik), Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1999: Entwicklung seit 1971, Neuchâtel 2000; Werner Seitz (Bundesamt für Statistik), Viele waren gerufen, nur wenige wurden gewählt: die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, in: Frauenfragen 19(1996), Nr. 1, S. 17ff.

Frauen in der Exekutive

169. Dreizehn Jahre nach der Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen (1971) wurde die erste Frau in die Bundesregierung, den siebenköpfigen Bundesrat, gewählt. Sie leitete von 1984 bis 1989 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Seit 1993 führt eine Frau das Eidgenössische Departement des Innern, seit 1999 eine Frau wieder das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Damit sind seit 1999 zwei der sieben Mitglieder des Bundesrats Frauen.

170. In den Kantonsregierungen ist der Frauenanteil sehr spät und nur langsam angestiegen. Die erste Regierungsrätin wurde erst 1983 im Kanton Zürich gewählt. Ende 1995 hatten 19 Frauen (und 147 Männer) kantonale Regierungsämter inne; der Frauenanteil betrug rund 11%. Bis 1999 steigerte sich die Zahl der Regierungsrätinnen auf 33, so dass nun gut 20% der Sitze in den kantonalen Regierungen von Frauen besetzt sind. In 8 Kantonen gibt es 2, im Kanton Zürich und Bern 3 Regierungsrätinnen, während noch fünf Kantone ausschliesslich von Männern regiert werden (Appenzell-Innerrhoden, Schwyz, Nidwalden, Schaffhausen, Wallis).

171. In den Gemeinden zeigt sich ein ähnliches Bild.⁸⁰

Frauen in der Verwaltung

172. Der Anteil der Frauen am Personal der allgemeinen Bundesverwaltung betrug Ende 1999 23.3%. Vor allem in einflussreichen Positionen, im Bereich des mittleren und höheren Kaders, finden sich wenig Frauen. In den Lohnklassen 30 – Überklassen beträgt der Frauenanteil heute 6.5% , immerhin eine Zunahme von 1.3% seit 1996 (5.2%). In den Lohnklassen 24-29 beträgt der Anteil Frauen heute 12.5% (gegenüber 9.3% 1996), und in den Lohnklassen 18-23 sind 19% Frauen (gegenüber 15.2% 1996). Erfreulich ist die Zunahme des Anteils weiblicher Auszubildenden, welcher zwischen 1996 und 1999 von 18.1% auf 33.9% stieg.

173. In den *kantonalen Verwaltungen* gibt es nur in einzelnen Fällen konkrete Angaben über die Vertretung der Frauen auf den verschiedenen Niveaus administrativer Verantwortung. Soweit entsprechende Daten vorhanden (und mit Bezug auf die zugrundeliegenden Kriterien überhaupt vergleichbar) sind, lässt sich daraus die Tendenz ableiten, dass der Anteil Frauen in der Regel bei den tief(er) eingestuftem Funktionen am grössten ist und mit steigender Funktions- oder Gehaltsklasse kontinuierlich sinkt und regelmässig deutlich unter jenem der Männer liegt. In diesem Sinn typisch dürfte beispielsweise die Situation in der bernischen Kantonsverwaltung sein: Waren Ende 1998 von den Männern 30,5% in den niedrigen Gehaltsklassen eingestuft, so waren es bei den Frauen mit 58,6% fast doppelt so viele. Demgegenüber sind gut 38% der Männer in den oberen Lohnklassen eingestuft, mit 19% jedoch nur halb so viele Frauen. Während in drei kantonalen Verwaltungen in den obersten Hierarchiestufen gar keine Frauen anzutreffen sind (Kantone Appenzell-Innerrhoden, Basel-Landschaft und Nidwalden), liegt der Frauenanteil bei den (obersten) leitenden Stellungen anderer Kantonsverwaltungen mehrheitlich unter 10% (Kantone Aargau, Bern, Basel-Stadt, Fribourg, Graubünden, Jura, Luzern, St. Gallen, Solothurn, Schwyz, Thurgau, Tessin, Wallis). Lediglich fünf Kantone geben an, dass der Frauenanteil bei den leitenden Funktionen in ihren Verwaltungen über 10% liege (Genf, Glarus, Obwalden, Schaffhausen, Zürich).⁸¹

⁸⁰ Vgl. etwa Urs Meuli/Andreas Ladner, *Frauen in den Gemeindeexekutiven 1988-1998*, Zürich 2000; Bundesamt für Statistik, *Die Frauen in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden 2001*, Neuchâtel 2001.

⁸¹ Fachstelle des Kantons Bern für die Gleichstellung von Frauen und Männern, *Transparenz – Daten zur Gleichstellung in der kantonalen Verwaltung*, Nr. 4/Januar 2000; vgl. für ein weiteres kantonales Beispiel Sabine Littmann-Wenli/Dora Makausz (Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich , *Frauen in der Verwaltung des Kantons Zürich*, Zürich 1994.

174. Ein ähnliches Bild zeigt der Bereich der *Justiz*: Im Jahre 1990 zählte die Statistik bei einem Total von 1'442 Richterinnen und Richtern in der Schweiz 301 Frauen (21%). In den eidgenössischen Justizbehörden ist der Frauenanteil demnach unterdurchschnittlich: Unter den 30 hauptamtlichen Mitgliedern des Bundesgerichts befinden sich nur fünf Frauen, von den 30 nebenamtlichen Mitgliedern sind deren drei weiblich. Zwei Mitglieder des neunköpfigen Eidgenössischen Versicherungsgerichts sind weiblich, ebenso sind zwei nebenamtliche Mitglieder des Versicherungsgerichts Frauen. 25 der 102 Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber und persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Bundesgericht sind Frauen. Das Eidgenössische Versicherungsgericht zählt 14 Gerichtsschreiberinnen, gegenüber 22 männlichen Kollegen. Auf kantonaler Ebene sieht die Bilanz nicht besser aus. Paritätische oder sogar überproportionale Vertretung von Frauen lässt sich in einigen Kantonen bei der Besetzung von Jugendgerichten und – in kleinerem Ausmass – im Bereich der Sozialversicherungen feststellen.

Frauen in der Armee und anderen öffentlichen Diensten (im Besonderen zum Vorbehalt der Schweiz betreffend des Ausschlusses der Frauen von Kampfhandlungen)

175. In der Schweizer *Armee* ist der Dienst laut Artikel 59 Absatz 2 BV für Frauen freiwillig, im Gegensatz zur Dienstpflicht der Männer. Frauen sind entweder Angehörige der Armee oder des Rotkreuzdienstes. Der Rotkreuzdienst RKD nimmt mit seiner Doppelunterstellung (Schweizerisches Rotes Kreuz und Armee) eine Sonderstellung ein. Dem RKD gehören Frauen an, die wegen ihrer zivilen beruflichen Tätigkeit (Berufe im Gesundheitswesen) den Armeesaniätätsdienst unterstützen. Die Freiwilligkeit schlägt sich in einem relativ geringen Frauenanteil in der schweizerischen Milizarmee nieder. Auch im Bereich des professionellen Personals der Armee sind die Frauen in der Minderzahl. Die dienstleistenden Frauen sind seit 1995 *de iure* in die Armee integriert und haben grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie ihre männlichen Kollegen (Art. 3 Militärgesetz [MG]⁸²). Seit 1995 absolvieren Männer und Frauen gemeinsam die militärischen Schulen. Berufliche Kenntnisse der RKD-Angehörigen rechtfertigen ihre stark verkürzte Grund- und Weiterausbildung in RKD-spezifischen Schulen auf dem Waffenplatz Moudon. Frauen absolvieren überdurchschnittlich häufig die Kaderausbildung (50% der weiblichen Rekruten im Gegensatz zu 25% der männlichen Rekruten, ca. 50% der weiblichen Unteroffiziere im Gegensatz zu ca. 15% der männlichen Unteroffiziere). Diese Tendenz wird auch im RKD deutlich.

176. Frauen haben heute die Wahl zwischen einem bewaffneten und einem unbewaffneten Militärdienst. Die dienstleistenden Frauen besitzen dieselben Waffen wie die Männer. Der Bundesrat hielt jedoch das Prinzip aufrecht, dass Frauen keine Funktionen übertragen werden können, die einen Waffeneinsatz bedingen. Das heisst, dass ihnen die Infanterie, die Mechanisierten und Leichten Truppen, die Artillerie und die Fliegerabwehr verschlossen sind. Die Schweiz hat in diesem Sinne zu Artikel 7 des Übereinkommens einen Vorbehalt angebracht, der weiterhin den Ausschluss der Frauen von bewaffneten Kampfhandlungen der Schweizer Armee erlauben soll. Mit den Armeereformen im Rahmen von „Armee XXI“ soll den Frauen nun der Zugang zu allen Waffengattungen ermöglicht werden.

177. Am 6. April 2001 hat der Generalsekretär des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport das von der neu geschaffenen Organisationseinheit Nationale Sicherheitskooperation erarbeitete Konzept „Frauen und Sicherheitspolitik“ genehmigt. Das Konzept listet rund 20 Projekte auf, die zum Ziel haben, Frauen die Sicherheitspolitik näher zu bringen und ihnen Mitverantwortungs- sowie Mitentscheidungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Einzelne der Förderungsprojekte sind bereits an die Hand genommen worden (z.

⁸² Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG), SR 510.10.

Bsp. Aktion „Mehr Militärbeobachterinnen“, der Aufbau eines internationalen sicherheitspolitischen Frauennetzwerkes mit ehemaligen Absolventinnen der Kurse am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, eine Ausstellung in verschiedenen Schweizer Städten über die Bedeutung – des Engagements von Frauen für den Frieden und die Sicherheit). Zudem sollen die Frauen vermehrt auch in die sicherheitspolitischen Institutionen und Aktivitäten, die der Friedensförderung dienen, integriert werden.

178. Auch beim Zivilschutz gibt es eine Dienstpflicht nur für Männer, während für Frauen der Schutzdienst freiwillig ist (Art. 61 Abs. 3 BV). Frauen, die die Schutzdienstpflicht freiwillig übernehmen, sind in Rechten und Pflichten ihren dienstpflichtigen Kollegen jedoch gleichgestellt. Die Möglichkeit, die Schutzdienstpflicht freiwillig zu übernehmen, wird im Leitbild Bevölkerungsschutz explizit genannt. Sie gilt auch für Ausländerinnen. Laut dem Basisdokument für den künftigen Bevölkerungsschutz (gemeinsam mit den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz) haben Frauen und Männer im Bevölkerungsschutz grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten.

179. Die Organisation der lokalen *Feuerwehr* ist in der Schweiz Sache der Kantone und Gemeinden. Das Bundesgericht hatte sich in den letzten Jahrzehnten mehrmals mit der Tatsache zu befassen, dass in vielen Gemeinden eine Feuerwehr-Dienstpflicht nur für Männer bestand. Bereits im Jahre 1986 hatte es entschieden, dass eine Ungleichbehandlung von Mann und Frau hinsichtlich der Feuerwehripflicht grundsätzlich verfassungswidrig sei und sich nur insoweit mit Artikel 4 Absatz 2 aBV vereinbaren lasse, als der Feuerwehrdienst körperliche Anstrengungen erfordere, denen nur die kräftigsten Männer des besten Alters gewachsen seien, oder soweit die gesundheitlichen Auswirkungen des Feuerwehrdienstes die Frauen im Interesse allfälliger Nachkommen anders treffen würden als die Männer.⁸³ In späteren Entscheiden rückte das Bundesgericht von dieser Sichtweise ab und argumentierte, dass es im Lichte von Artikel 4 Absatz 2 aBV keine Rolle spiele, wenn im Durchschnitt mehr Männer als Frauen die für den Feuerwehrdienst erforderlichen Eigenschaften besäßen. Hinzu komme, dass in den meisten Gemeinden, in denen eine Feuerwehrdienstpflicht bestehe, der grösste Teil der an sich Dienstpflichtigen ihren Dienst nicht persönlich versähen, sondern durch eine Ersatzabgabe abgelten würden. Da in aller Regel genügend Freiwillige zur Verfügung stünden, werde kaum jemand zum effektiven Feuerwehrdienst zwangsweise herangezogen. Dienstpflichtige männlichen oder weiblichen Geschlechts, welche die für den Feuerwehrdienst erforderlichen Eigenschaften nicht besäßen, könnten sich in aller Regel ohne weiteres vom aktiven Dienst dispensieren lassen und stattdessen die Ersatzabgabe bezahlen, was den Frauen gleichermassen zuzumuten sei wie den Männern.⁸⁴ Mit dieser Überlegung hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine auf Männer beschränkte baden-württembergische Feuerwehersatzabgabepflicht gestützt auf das Verbot der Zwangsarbeit (im Besonderen Art. 4 Abs. 3 Bst. d EMRK) in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK) als unzulässig beurteilt.⁸⁵ Die kantonalen Feuerwehrgesetzgebungen sind in den letzten Jahren entsprechend angepasst worden. Die Zahl der Frauen, die Feuerwehrdienst leisten, hat seit 1995 stark zugenommen. Unter anderem wurden bei vielen Feuerwehren Samariterinnen in die Feuerwehr integriert.

Die Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von Frauen

180. In den letzten zehn Jahren haben verschiedene Bundesbehörden Anstrengungen unternommen, um die Öffentlichkeit für die Untervertretung der Frauen in den Parlamenten zu sensibilisieren. Die *Eidgenössische Kommission für Frauenfragen* griff das Thema mehrmals

⁸³ ZBl 88 /1987 S. 306; vgl. auch ZBl 92 /1991 S. 418.

⁸⁴ BGE 123 I 56.

⁸⁵ Urteil Schmidt vom 18. Juli 1994, Série A Nr. 291-B, § 28.

in ihren Publikationen auf. Sie gab 1990 den Bericht „Nehmen Sie Platz, Madame“ heraus, der die Untervertretung der Frauen in der Politik beleuchtete. Sie veröffentlichte zudem eine geschlechtsspezifische Analyse zur Rolle der Kandidatinnen der Nationalratswahlen 1995 in den Medien. Im Vorfeld der Nationalratswahlen von 1999 rief die Kommission zusammen mit Frauen aus sechs Parteien in einem überparteilichen Manifest die politischen Parteien dazu auf, aktive Massnahmen zu treffen, um mehr Frauen Zugang zum Parlament zu verschaffen. Das publizierte Manifest wies den politischen Parteien eine Schlüsselrolle zu: Sie würden die Verantwortung tragen, dass ihre Kandidatinnen echte Wahlchancen erhielten. Die Eidg. Kommission für Frauenfragen lud die Parteien in der Folge zweimal zu parteiübergreifenden Gesprächen über die Umsetzung des überparteilichen Manifests ein.

181. Ebenfalls auf Anregung der Eidg. Kommission für Frauenfragen setzte der Bundesrat vor den eidgenössischen Wahlen von 1999 erstmals eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, um weitere Massnahmen zur Verbesserung der politischen Partizipation der Frauen zu prüfen. Im Hinblick auf die Nationalratswahlen wurde die Wahlanleitung, die an Kantone, Gemeinden, Schulen und Parteien sowie an alle Haushalte versandt wird, überarbeitet. Auch das Kreisschreiben des Bundesrats an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrats vom 24. Oktober 1995 sowie der Leitfaden der Bundeskanzlei für kandidierende Gruppierungen wurden mit Hinweisen auf die Repräsentation der Frauen und die Möglichkeiten gezielter Förderung von Frauen ergänzt. Der Bundesrat beschloss zudem, eine Pilotinformationskampagne in drei Agglomerationen durchzuführen. Diese Kampagne sollte sich sowohl mit einem Appell zur vermehrten Wahlbeteiligung als auch zur Berücksichtigung von Frauenkandidaturen an die Wahlberechtigten richten. Allerdings konnte die Kampagne schliesslich nicht durchgeführt werden, da der dafür notwendige Finanzkredit vom Parlament nicht bewilligt wurde.

182. Das *Bundesamt für Statistik* publizierte mehrere spezifische Untersuchungen zum Thema und arbeitet die statistischen Daten seit 1971 auf. Zusammen mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen publizierte es einen Faltprospekt für die Nationalratswahlen von 1999, um auf die politische Untervertretung der Frauen aufmerksam zu machen.

183. Ebenso haben sich die Gleichstellungsbeauftragten und –kommissionen einiger Kantone, sowie die Frauenorganisationen immer wieder um die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Problem bemüht. Auch hier stehen Aktivitäten im Vorfeld von Wahlen im Vordergrund, die von der Publikation und Verbreitung von Prospekten, „Aufmunterungs-Broschüren“, Plakatkampagnen, Internetauftritten usw. (Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt), über die Durchführung von Kampagnen mit Podiumsdiskussionen, Medientreffen und Schulungsveranstaltungen für Kandidierende (Kantone Fribourg, Luzern, Obwalden, Wallis) bis zur Verabschiedung von Massnahmenkatalogen oder Manifesten (Kantone Basel-Landschaft und Zürich) reichen.

Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zu Verwaltung

184. Für die Massnahmen von Bund und Kantonen als Arbeitgeber vgl. hinten, Rz. 354ff.

185. Seit 1992 sind *Geschlechterquoten* bei der Besetzung von Kommissionen und Gremien des Bundes, die administrative oder judikative Aufgaben erfüllen, vorgesehen. Die Kommissionenverordnung⁸⁶ schreibt für *ausserparlamentarische Kommissionen* sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes explizit vor, dass der Frauen- beziehungsweise Männeranteil in einer Kommission mindestens 30% betragen muss. Langfristig ist eine paritätische Vertre-

⁸⁶ Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionenverordnung), SR 172.31, Art. 10.

tung der Geschlechter anzustreben. Falls der Frauen- oder Männeranteil weniger als 30% beträgt, verlangt die Bundeskanzlei vom zuständigen Departement eine schriftliche Begründung. Auf eine dringliche einfache parlamentarische Anfrage hin erklärte der Bundesrat 1997, dass die Zielvorgabe von 30% für die der Verordnung unterstehenden Kommissionen mit 27.7% annähernd erreicht werden konnte. Zudem ist in den eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen ausdrücklich eine angemessene und ausgewogene Vertretung beider Geschlechter anzustreben.⁸⁷

186. Ähnliche Zielvorgaben gibt es auch in einzelnen Kantonen und Gemeinden für den Frauenanteil in (extraparlamentarischen) Kommissionen. Sie verlangen einen bestimmten minimalen - in der Regel 30% - Frauenanteil (namentlich in den Kantonen Bern, Luzern und Zürich) bzw. eine angemessene Frauenvertretung (beispielsweise in den Kantonen Basel-Landschaft, Obwalden, Thurgau und Uri). Verschiedentlich wurde in diesem Zusammenhang auch festgelegt, dass die vorschlagsberechtigten Organisationen bei der (Wieder-)Besetzung freier Kommissionssitze Doppelvorschläge (je eine weibliche und eine männliche Kandidatur) einreichen müssen (zum Beispiel in den Kantonen Basel-Landschaft und Uri). Weitere Massnahmen im Hinblick auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter sind die Durchführung von speziellen Kursen für Frauen, mit welchen diese für Kandidaturen für öffentliche Ämter ermuntert werden sollen (Kantone Fribourg und Wallis) oder regelmässige Informationen an die vorschlagsberechtigten Organisationen, Parteien usw. bezüglich der Untervertretung der Frauen, verbunden mit der Aufforderung, vermehrt Frauen vorzuschlagen (Kantone Genf, Luzern und Schwyz). Vereinzelt wurden spezifische Datenbanken eingerichtet, in welche Frauen aufgenommen werden, die sich für die Arbeit in einer Kommission oder einem anderen (öffentlichen) Amt interessieren. Entsprechende Einrichtungen existieren namentlich in den Kantonen Graubünden, Luzern, Obwalden, Schwyz, Uri und Wallis („Frauen-Pool“).

Politische Partizipation und Geschlechterquoten

187. Quoten sind dem schweizerischen politischen System keineswegs fremd. Auf Bundesebene und in den mehrsprachigen Kantonen gibt es verschiedene Quotierungsformen für die Vertretung der sprachlichen Minderheiten. So sind in den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis eine bestimmte Zahl von Mandaten in der Kantonsexekutive zwingend für die sprachlichen Minderheiten reserviert. Zudem werden bestimmte Funktionen und Stellen in Regierung, höherer Verwaltung und Justiz sowohl auf Bundesebene wie in den Kantonen mit Rücksicht auf die parteipolitische, regionale, sprachliche und zum Teil religiöse Zugehörigkeit besetzt. Gerade im Bund werden wichtige Führungsstellen auf der Grundlage eines Quotensystems vergeben, das ein Gleichgewicht zwischen den Regionen schaffen und die Vertretung peripherer Regionen stärkt.

188. Während das Instrument der Geschlechterquoten für den Ausgleich von Untervertretungen in der Verwaltung und Justiz, in Gesellschaft und Bildung durchaus benutzt wird, bringt die schweizerische Öffentlichkeit den Geschlechterquoten in der Politik sehr viel Skepsis entgegen.⁸⁸ Die bisher auf Bundesebene eingereichten und behandelten parlamentarischen Vorstösse für Quoten wurden jeweils deutlich abgelehnt. Zwei Initiativen, die Quotensysteme vorschlugen, scheiterten bereits in der Unterschriftensammlung: Sie konnten nicht innert der nötigen Frist genügend Unterschriften auf sich vereinigen. Die Volksinitiative „Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden“ („Initiative 3. März“) wurde 1995 ein-

⁸⁷ Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, SR 173.31, Art. 7 Abs. 2.

⁸⁸ Vgl. zur Quotendiskussion in der Schweiz etwa Kathrin Arioli (Hrsg.), Frauenförderung durch Quoten, Basel/Frankfurt a.M. 1997; Marianne Schwander Claus, Verfassungsmässigkeit von Frauenquoten, Bern 1995.

gereicht und verlangte eine gerechte Vertretung der Frauen in allen Bundesbehörden, namentlich in der Legislative, der Exekutive, der Verwaltung, am Bundesgericht und an den eidgenössischen Hochschulen. Sie wollte vorschreiben, dass die Differenz zwischen der Zahl der weiblichen und männlichen Vertreter eines Kantons im Nationalrat nicht mehr als eins betragen darf. Jeder Vollkanton sollte einen Ständerat und eine Ständerätin wählen, die Halbkantone einen Mann oder eine Frau. Mindestens drei der sieben Mitglieder des Bundesrats (Exekutive) und mindestens 40% der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Bundesgerichts müssten Frauen sein.

189. Der Bundesrat empfahl dem Parlament, die Initiative abzulehnen und sie ohne Gegenvorschlag dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Nach Auffassung des Bundesrats verfolgte die Volksinitiative zwar ein legitimes Ziel, ihre Annahme hätte aber inakzeptable Auswirkungen hinsichtlich der Wahlfreiheit und würde die Gleichbehandlung der Kandidatinnen und Kandidaten beeinträchtigen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats schlug in der Folge vor, als indirekten Gegenvorschlag das Bundesgesetz über die politischen Rechte abzuändern und eine Quotenregelung für die Gestaltung der Parteilisten für den Nationalrat einzuführen (Quoten von 30% auf den Parteilisten während dreier Nationalratswahlen.) Das Parlament beschloss jedoch 1999, die „Initiative 3. März“ abzulehnen und sie ohne Gegenvorschlag der Volksabstimmung zu unterbreiten. Am 12. März 2000 scheiterte die Initiative in der Volksabstimmung mit einem Neinstimmen-Anteil von 82.0% (Stimmbeteiligung 42.2%).

190. In einem Urteil vom 19. März 1997 äusserte sich das Bundesgericht über einen Vorschlag, im Kanton Solothurn Quoten in den kantonalen Behörden einzuführen. Die Bundesrichter erklärten die solothurnische Volksinitiative „Für eine gleichberechtigte Vertretung der Frauen und Männer in den kantonalen Behörden“ („Initiative 2000“) für ungültig. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Solothurner Initiative unter dem Aspekt der materiellen Chancengleichheit über das Gebotene hinausgehe, indem sie zeitlich unbefristet eine paritätische Repräsentation der Geschlechter und in diesem Sinne eine Ergebnisgleichheit festschreiben wolle. Eine solche Regelung stelle einen unverhältnismässigen Eingriff in das Gleichbehandlungsgebot dar und verletze das durch die Bundesverfassung gewährleistete allgemeine und gleiche Recht, wählen und gewählt zu werden. In Teilen der Rechtswissenschaft wurde das Urteil weniger im Ergebnis, als in seiner Begründung kritisiert: Es bevorzuge ungerechtfertigterweise die Perspektive formell gleicher politischer Rechte und vernachlässige den Auftrag zur materiellen Gleichstellung der Geschlechter, der ebenso verfassungsrechtlich verankert sei und im Bereich der politischen Repräsentation besondere Bedeutung habe.⁸⁹

191. In einem Urteil vom 7. Oktober 1998 befasste sich das Bundesgericht mit der Urner Volksinitiative „für gleiche Wahlchancen“, die eine Geschlechterquote für alle Urner Behörden und eine gleichgewichtige Gestaltung der Listen für Proporzahlen forderte. Das Bundesgericht präziserte seine eigene Rechtsprechung und hielt im Einklang mit der herrschenden schweizerischen Doktrin fest, dass Quotenregelungen als ergebnisbezogene Instrumente nicht generell gegen die Bundesverfassung verstossen. Es unterstrich allerdings, dass auch das internationale Recht, im Besonderen das Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung, die Vertragsstaaten nicht zur Einführung politischer Quoten verpflichte, sondern im Gegenteil Raum lasse für die Wahl geeigneter Mittel, welche die Untervertretung der Frauen im politischen und öffentlichen Leben beheben sollen. Das Bundesgericht hob schliesslich den kantonalen Entscheid, die Volksinitiative für verfassungswidrig zu erklären, teilweise auf, bestätigte aber die Unzulässigkeit der konkreten Ergebnisquotenregelung für Behörden, die vom

⁸⁹ BGE 123 I 152; Kommentare zum Urteil vgl. etwa Astrid Epinay, Chancengleichheit über das Ergebnis? AJP/PJA 1997, S.1033ff; Denise Buser/Thomas Poledna, Politische Quoten auf dem Schafott - Reflexionen zum Bundesgerichtsurteil zur "Solothurner Quoteninitiative", AJP/PJA 1997, S. 981ff; Andreas Auer/Vincent Martenet, Les quotas, la démocratie et le fédéralisme, SJZ 1997, S. 629ff.

Volk gewählt werden. Die Quotenvorschrift hinsichtlich der Wahllisten erklärte das Bundesgericht als zulässig⁹⁰.

192. Vorstösse und Initiativen, die die Verankerung verbindlicher Frauenquoten für die Besetzung von politischen Ämtern und/oder administrativer Funktionen vorsahen, hatten auch auf kantonaler (und kommunaler) Ebene kaum Erfolg. Stimmberechtigte, Parlamente oder Regierungen lehnten solche Vorstösse und Initiativen fast durchwegs ab. So wurde beispielsweise im Kanton Uri die kantonale Volksinitiative „für gleiche Wahlchancen“ (in der Fassung, wie sie vom Bundesgericht als zulässig erklärt worden war; vgl. dazu oben, Rz. 191) 1999 von den Stimmberechtigten abgelehnt. Gleich erging es auch 1995 einem Vorschlag für eine „Quotenregelung“ für den Stadtrat (Parlament) der Stadt Bern: Die entsprechende Vorlage sah zwar keine fixe Frauenquote vor, sondern wollte für beide Geschlechter einen Mindestanspruch von 40% oder 32 Ratssitzen während der gesamten Legislatur verankern.

193. Auch wenn die Festlegung von (fixen) Geschlechterquoten in den Kantonen bisher auf eine mehrheitliche Skepsis und Ablehnung gestossen ist, scheinen die zahlreichen Vorstösse und Initiativen doch eine Sensibilisierung für das Problem der Untervertretung von Frauen bewirkt und mindestens teilweise dazu beigetragen zu haben, dass der paritätischen Vertretung der Geschlechter in Behörden und Ämtern vermehrt Beachtung geschenkt wird.

C.) Die Mitarbeit von Frauen und Männern in nichtstaatlichen Organisationen des öffentlichen Lebens (Art. 7 lit. c CEDAW)

Die Integration der Frauen in nichtstaatliche Organisationen des öffentlichen Lebens

194. Unter dem Schutz der Vereinigungsfreiheit von Artikel 23 BV gibt es in der Schweiz zahlreiche Vereine, die einen ideellen (nichtkommerziellen) Zweck verfolgen und sich in der einen oder anderen Form am öffentlichen Leben beteiligen. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (vgl. Art. 60ff. ZGB) regelt die Bildung, die Organisation und die Auflösung der nicht gewinnstrebenden Vereine mit juristischer Persönlichkeit. Laut schweizerischem Recht dürfen die Vereine frei darüber entscheiden, wen sie als Mitglieder aufnehmen. Niemand, weder Frau noch Mann, kann die Mitgliedschaft in einer ideellen Vereinigung fordern und gegen deren Willen durchsetzen. Nach Auffassung der Lehre darf sich die Verweigerung einer Mitgliedschaft allerdings nicht auf eine frauendiskriminierende statutarische Bestimmung oder Praxis stützen: Dies wäre sittenwidrig und damit hinreichender Grund für eine Klage wegen Verletzung der Persönlichkeit im Sinne von Artikel 28 ZGB. Das schweizerische Recht würde damit die Sanktionierung statutarischer Bestimmungen oder Praktiken eines Vereins erlauben, der systematisch Frauen ausschliesst. Das Bundesgericht hat sich jedoch mit dieser Frage bis heute nie auseinandergesetzt. Immerhin hat es festgehalten, dass privatrechtliche Körperschaften (wie Allmendgenossenschaften) an das Prinzip der Gleichbehandlung von Frau und Mann gebunden sind, sobald sie öffentliche Zuständigkeiten ausüben⁹¹.

195. Beim Entstehen der *Konsumentenschutzbewegung* in der Schweiz haben die Frauen eine massgebliche Rolle gespielt. Die Konsumentenschutzorganisationen sind im Wesentlichen in den sechziger Jahren aus den Aktivitäten der grossen bürgerlich-traditionellen Frauenverbände entstanden. Ziel der Organisationen ist, die Interessen der Konsumentinnen (später auch der Konsumenten) gegenüber den Herstellern von und Händlern mit Konsumprodukten zu vertreten. Sie thematisierten neue Probleme der Konsumgesellschaft, plädierten für freie Warenpreise, setzten obligatorische Waren- und Preisangaben durch. Zur Information von Konsumentinnen und Konsumenten gründeten sie Zeitschriften, in denen sie auch gemeinsame

⁹⁰ BGE 125 I 21.

⁹¹ BGE 117 Ia 107.

Warentests veröffentlichen. Mit einer jüngeren Generation von engagierten Frauen thematisieren die Konsumentenschutzorganisationen heute auch vermehrt Themen des Umweltschutzes und Dritte-Welt-Aspekte.

196. Die Frauengruppen in den *Gewerkschaften* haben keine Wurzeln in der traditionellen Frauenbewegung. Während die Gewerkschaft Verkauf, Handel, Transport, Lebensmittel 1946 als erste eine selbständige Frauenkommission gründete, entstanden in anderen Gewerkschaften spezifische Frauenstrukturen erst auf Druck von Gewerkschafterinnen der Neuen Frauenbewegung. Nicht ohne Widerstand wurden Frauen und ihre Anliegen in die allgemeine Politik der Gewerkschaften integriert. Mit der Änderung der bis anhin männerdominierten Zusammensetzung der Leitungsgremien veränderte sich dies allerdings. Seit 1990 garantiert der Schweizerische Gewerkschaftsbund, ein Dachverband von verschiedenen Gewerkschaften, einen Frauenanteil von 40% unter den leitenden Sekretärinnen und Sekretären. Nach und nach folgten die einzelnen Gewerkschaften diesem Beispiel.

197. Der Anteil der Frauen an den Gewerkschaftsmitgliedern des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes ist kontinuierlich, aber langsam gestiegen und lag 1999 bei 19.8%. Der Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD weist einen Frauenanteil von knapp 30% aus.

198. Seit dem Jahr 2000 betreut die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen das *Mentoring-Projekt* „Von Frau zu Frau“. In diesem Projekt werden an gesellschaftspolitischen Fragen interessierte junge Frauen ein Jahr lang von Politikerinnen und Frauen aus Frauenorganisationen betreut und bei ihren ersten Auftritten auf dem öffentlichen Parkett unterstützt.

Politische Parteien und Frauenförderung

199. Nicht nur als Mandatsträgerinnen der politischen Parteien, sondern auch als Mitglieder von politischen Parteien sind die Frauen eine Minderheit geblieben. Frauen engagieren sich zwar häufig in ehrenamtlicher Arbeit für die Allgemeinheit, sie tun dies aber mehrheitlich ausserhalb von politischen Parteien.

200. Die Parteien befassen sich zunehmend mit Massnahmen zur Frauenförderung. Die bisher durchgeführten Massnahmen sind je nach Partei und teilweise auch nach Kanton unterschiedlich. Da die politischen Parteien in der Schweiz in der Regel föderalistisch aufgebaut sind, geniessen die Kantonalparteien eine grosse Autonomie. Einige Parteien haben die Stellung der Frauen in der Partei analysiert, Frauenwahlhandbücher erstellt, frauenspezifische Bildungsangebote für Kandidatinnen wie Rede- und Mediens Schulung organisiert, Frauenwahlausschüsse bestellt, ihre Listen frauenfreundlich zu gestalten gesucht und interne Frauenstrukturen geschaffen. Eine Stelle für Frauenfragen gibt es inzwischen bei der Sozialdemokratischen Partei, der Christlichdemokratischen Volkspartei und der Freisinnigdemokratischen Partei.

201. Zu den erfolgversprechendsten, aber auch umstrittensten Massnahmen gehören Quotenregelungen. Die Grüne Partei der Schweiz (GPS), zur Zeit mit einer mehrheitlichen weiblichen Vertretung im Nationalrat, führte bereits 1987 eine 50%-Quote für alle Gremien und Wahllisten ein. 1986 beschloss die Sozialdemokratische Partei (SPS) eine Mindestquote von einem Drittel für beide Geschlechter in allen Gremien der Partei und auf allen Wahllisten (auch für kantonale und kommunale Wahlen); inzwischen wurde die Quote auf 40% erhöht. Die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) führte als erste bürgerliche Partei 1991 eine Drittelsquote („Proporzregelung“) für alle Gremien auf eidgenössischer Ebene ein. Von den Kantonalparteien wurde sie nur zum Teil übernommen und auf Wahllisten angewandt.

202. Als weitere Massnahme zur Erhöhung des Frauenanteils gelten nach Geschlechtern getrennte Wahllisten. Die Erfahrungen mit getrennten Frauenlisten und Männerlisten in mehreren Kantonen zeigen, dass es jeweils von den konkreten Rahmenbedingungen abhängt, ob Frauenlisten die Wahlchancen von Kandidatinnen tatsächlich erhöhen. Je nach Wahlprozedere und je nach Ausgangspositionen von Kandidaten und Kandidatinnen führen sie keineswegs in jedem Fall zum Erfolg.

Frauenorganisationen in der Schweiz

203. Die zahlreichen konfessionellen und gemeinnützigen Frauenorganisationen der Schweiz waren Orte, wo sich Frauen schon vor der Einführung des Stimm- und Wahlrechts der Frauen organisierten und auf das öffentliche Leben Einfluss nahmen. Sie dienten sozial-karitativen Tätigkeiten und der Weiterbildung der Frauen und boten einen Rahmen, wo sich die Frauen ihr politisches Rüstzeug holen und eine Wählerinnenbasis schaffen konnten. Einige Organisationen, im Besonderen der Frauenstimmrechtsverein (heute Schweizerischer Verband für Frauenrechte adf/svf) kämpften jahrzehntelang mit nicht erlahmender Energie für die Einführung des Frauenstimmrechts und für die Integration der Frauen ins politische Leben der Schweiz.

204. Weiterbildung gehört traditionellerweise zu den zentralen Aufgaben vieler Frauenorganisationen, im Besonderen der beiden konfessionellen Dachverbände (Schweizerischer Katholischer Frauenbund, Evangelischer Frauenbund der Schweiz), des Bundes Schweizerischer Frauenorganisationen (heute F-Alliance) und des Schweizerischen Verbandes für Frauenrechte adf/svf. Seit ihrer Gründung bieten sie ihren Mitgliedern Vorträge, Tagungen, Kurse an und geben Broschüren zu aktuellen Themen und Zeitschriften heraus. Zudem nehmen sie zu Abstimmungen und Gesetzentwürfen regelmässig Stellung.

205. Seit den siebziger Jahren erweiterte sich das Spektrum der Organisationen, neue Bewegungen entstanden, in denen sich zahlreiche Frauen engagierten. So spielten Frauen von Beginn an in den gemischtgeschlechtlichen Umweltgruppierungen eine zentrale Rolle. Sie engagierten sich in den Organisationen, die sich mit dem Verhältnis der Schweiz zu den Entwicklungsländern befassten, und in jenen, die sich mit der Energiefrage oder mit Friedensfragen beschäftigten. Die „Neue Frauenbewegung“ brachte zudem einen neuen Stil und neue Themen ins Bewusstsein der Öffentlichkeit (wie Gewalt gegen Frauen in der Familie und am Arbeitsplatz, Sexualität, Schwangerschaftsabbruch) und begann, das althergebrachte Rollenverständnis in Frage zu stellen. Die „autonome“ Frauenbewegung problematisierte die gesellschaftlichen Hierarchiestrukturen und engagierte sich in verschiedenen Themenbereichen. So gründete sie Vereine zum Schutz misshandelter Frauen und eröffnete Frauenhäuser. Viele Projekte begannen sich zu einem eigentlichen Netz feministischer Strukturen zu verdichten, und es entstanden Beratungs- und Dienstleistungsbetriebe, Frauengesundheitszentren, Selbstverteidigungsgruppen, Frauenwerkstätten, Frauenbuchläden, Frauenbibliotheken, Frauenzeitschriften, Frauendiscos, Frauenmusikgruppen, Frauenfilmtage, Frauenkulturwochen etc. Lokale Frauengruppen von traditionellen gemeinnützigen Frauenvereinen bis zu neu entstandenen Fraueninitiativen organisieren Gesprächsrunden, Lesegruppen, Vorträge, Frauenstadtrundgänge, Kulturtage und Selbsthilfeangebote oder engagieren sich für Frauenanliegen in der Gemeinde.

206. Das Entstehen der neuen, selbstbewussten Frauenbewegung beeinflusste auch Stil und Themen der traditionellen Frauenorganisationen sowie der Gewerkschaften und Parteien. Neue und traditionelle Frauenorganisationen lancierten in den siebziger Jahren gemeinsam die Volksinitiative für gleiche Rechte von Mann und Frau, die schliesslich 1981 in der verfassungsmässigen Verankerung der Gleichstellung in einem neuen Artikel 4 Absatz 2 aBV mündete. Ebenso initiierten sie die Schaffung einer Eidgenössischen Kommission für Frauenfra-

gen, die den Bundesrat in Frauenfragen berät und entsprechende Probleme öffentlichkeitswirksam thematisiert.

207. Heute gibt es eine Vielzahl von Frauenorganisationen und –gruppen verschiedenster Ausrichtung, die sich an der öffentlichen Diskussion politischer Themen beteiligen und sich für die Anliegen von Frauen einsetzen. Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, alle aufzuzählen, die in der Diskussion um die rechtliche, politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Gleichstellung der Geschlechter eine Rolle spielten und spielen. Einen Überblick geben die „1000 Adressen für Frauen in der Schweiz“, welche das Eidgenössische Büro für Gleichstellung publiziert hat, nicht zuletzt um gegenseitige Kontakte zu erleichtern.⁹² Zum zehnten Jahrestag der Verankerung des Gleichstellungsgebotes in der Verfassung – am 14. Juni 1991 – rief der Schweizerische Gewerkschaftsbund zu einem landesweiten Frauenstreik auf. Dieser Aufruf wurde von den Frauenorganisationen aufgenommen, um auf die fehlende Umsetzung der Gleichstellung aufmerksam zu machen. Etwa eine halbe Million Frauen nahmen an diesem Tag landesweit an vielfältigen, dezentral organisierten Aktionen teil. Als 1993 das eidgenössische Parlament bei der Ersatzwahl für den Bundesrat einen Mann wählte und damit weiterhin keine Frau dem Bundesrat angehörte, wurden quer durch das ganze Land Kundgebungen und Protestaktionen organisiert. Der vom Parlament bereits gewählte Bundesrat – ein Sozialdemokrat – nahm in der Folge seine Wahl nicht an und statt seiner wurde schliesslich doch eine Frau gewählt.

208. Wie alle massgebenden Organisationen des öffentlichen Lebens werden auch die Frauenverbände von Bund und Kantonen regelmässig konsultiert, wenn es um die Ausarbeitung neuer wichtiger gesetzlicher Grundlagen geht (Vernehmlassungsverfahren). Um die Integration frauenspezifischer Anliegen und Perspektiven in die Politik voranzutreiben, will der Bund den Dialog mit den Frauenorganisationen ausbauen.

D.) Die Förderung der Partizipation von Frauen in anderen Staaten

209. Die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gehört zu den Prioritäten der Schweizer Aussenpolitik, wie sie in den Berichten des Bundesrates von 1993 und 2000 über die Aussenpolitik der Schweiz und im Bericht des Bundesrats über die *Nord-Süd-Beziehungen* der Schweiz in den 90er Jahren festgehalten sind. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Organisationen und Regierungen, die sich um eine bessere Vertretung der Frauen in ihren Entscheidungsgremien bemühen, durch Ausbildung und Information und berät sie in rechtlichen Belangen. So bemüht sich die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit um besondere Berücksichtigung spezifischer Frauenanliegen in den Entwicklungsprogrammen, die dem „empowerment“, der Förderung der Menschenrechte, der guten Regierungsführung („good governance“) und der demokratischen Kultur dienen. Sie unterstützt NGOs, die sich zum Ziel gesetzt haben, auf rechtlicher und organisatorischer Ebene Frauen in ihren Bestrebungen zu unterstützen, mehr Macht über ihre eigenen Lebensbedingungen zu erlangen.

210. Von Bedeutung ist der Einbezug von Frauen in politische Entscheidungsprozesse in Konflikt- und Krisensituationen, da sie von bewaffneten Auseinandersetzungen regelmässig in besonderer Weise betroffen sind. Der Bundesrat will deshalb in Zukunft vermehrt Anstrengungen (etwa der OSZE) unterstützen, welche Frauen in Konfliktregionen dazu ermutigen und befähigen, sich zu Gunsten von Frieden und Sicherheit und für friedliche Konfliktlösungen zu engagieren. In Ländern, in denen der Bund Anstrengungen der Regierung oder von NGOs zur Konfliktvermeidung bzw. zur Konfliktlösung unterstützt, soll die Beteiligung der

⁹² Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, 1000 Adressen für Frauen in der Schweiz, Bern 1998.

Frauen künftig gefördert und sollen die Beteiligten für die geschlechtsspezifische Perspektive sensibilisiert werden.

ART. 8 CEDAW: GLEICHE BEDINGUNGEN FÜR VERTRETUNG UND MITARBEIT AUF INTERNATIONALER EBENE

A.) Frauen im diplomatischen Dienst

211. Das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) kennt drei verschiedene Berufsrichtungen für das versetzbare Personal (diplomatischer Dienst, konsularischer Dienst, Sekretariats- und Fachdienst). Die Zulassung zu den diplomatischen und konsularischen Diensten erfolgt über einen Zulassungswettbewerb. Die entsprechenden Vorschriften sehen keine geschlechtsspezifischen Bedingungen vor. Die Dienste stehen Frauen und Männern gleichermaßen offen.

212. Der Anteil der Frauen im *diplomatischen Dienst* ist heute noch klein. Er beträgt 16% (61 Diplomatinen gegenüber 315 Diplomaten, inklusive Anwärtnerinnen und Anwärtner). Ein Grund mag darin liegen, dass die Männer in der Regel nicht bereit sind, ihren Ehefrauen oder Partnerinnen ins Ausland zu folgen. Hinzu kommt, dass das Beamtenrecht Personen im Aussendienst erst seit kurzem erlaubt, teilzeitlich zu arbeiten. Zur Zeit gibt es acht Frauen und 101 Männer im Botschafterrang (7%).

213. Dagegen weist der Anteil der weiblichen Kandidaturen zur jährlichen Aufnahmeprüfung sowie die Zahl der tatsächlich zur Ausbildung zugelassenen Frauen einen ständigen Zuwachs auf: Im Jahre 2000 waren 42% der Kandidatinnen und Kandidaten der Aufnahmeprüfung Frauen. Seit 1994 beträgt der Anteil der Frauen in den jährlich beginnenden Kursen regelmässig mehr als einem Drittel. Das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten hat in den letzten Jahren mit einer Informationskampagne und einem *Frauenförderungsprogramm* versucht, vermehrt Frauen für die Anmeldung zur Zulassungsprüfung für die Ausbildung zum diplomatischen Dienst zu motivieren.

214. Im *konsularischen Dienst* hat sich der Frauenanteil in den letzten Jahren stark vergrössert und beträgt heute 33% (188 Frauen, 372 Männer, inklusive Anwärtnerinnen und Anwärtner). Die Zahl der Anmeldungen von Frauen ist stark gestiegen, so dass der Anteil der Frauen an den zur Ausbildung zugelassenen Bewerberinnen und Bewerbern seit 1990 sogar höher war als jener der Männer. Allerdings gibt es heute erst eine Frau (gegenüber 33 Männern), die das Amt einer Generalkonsulin ausübt. Dazu ist eine konsularische Mitarbeiterin als Geschäftsträgerin tätig.

215. Im Sekretariatsdienst der Botschaften und Konsulate arbeiten hingegen 253 Frauen und nur 16 Männer.

216. Die Dienste befinden sich in einer Umstrukturierungsphase. Der fortlaufende Übertritt eines grossen Teils des versetzbaren Sekretariatspersonals in den konsularischen Dienst wird dazu beitragen, den Anteil von Frauen in diesem Dienst markant zu erhöhen.

B.) Frauen in bilateralen und multilateralen Verhandlungsdelegationen

217. Die Vertretung des Bundes in internationalen Delegationen und Gremien durch Frauen ist nach wie vor gering. Gemäss den Weisungen des Bundesrats von 1991 über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung sollen die Behörden bei der Bestellung von Gremien, im Besonderen von Delegationen, auf eine angemessene Frauenvertretung achten. Die Richtlinien des Bundesrats von 1999 für die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen sowie für deren

Vorbereitung und Folgearbeiten schreibt vor, dass bei der Bestellung von Delegationen auf eine „angemessene“ Vertretung der Frauen geachtet werden soll. Ziel ist das paritätische Verhältnis von weiblichen und männlichen Mitgliedern.

218. Laut seinen Richtlinien von 1999 fördert der Bundesrat zudem den Einbezug von privaten schweizerischen Interessengruppen wie Verbänden und Nichtregierungsorganisationen – damit auch der Frauenorganisationen - an internationalen Konferenzen sowie an deren Vorbereitung und Folgearbeiten. Er beteiligt die Organisationen in angemessenem Rahmen. Können die Interessengruppen zur Formulierung der schweizerischen Politik einen wesentlichen Beitrag leisten und zur Verankerung des Themas in der schweizerischen Innenpolitik beitragen, kann der Bundesrat ihre Vertreterinnen und Vertreter in bestimmten Fällen auch in die Delegation selbst aufnehmen. Dies ist denn auch schon des öfteren geschehen und soll auch in Zukunft vermehrt praktiziert werden

C.) Frauen und Männer in internationalen Organisationen

219. Die Schweiz hat ein grosses Interesse daran, ihre Präsenz in internationalen Organisationen zu verstärken. Der Bundesrat revidierte deshalb 1998 die Verordnung über den Einsatz von Angestellten des Bundes in internationalen Gremien.

220. Internationale Organisationen berufen die Kandidatinnen und Kandidaten für Positionen, die sie zu vergeben haben, in der Regel nach eigenen Kriterien und *ad personam*. Der Einfluss der Schweiz darauf, ob eine bestimmte Stelle mit einer Frau oder einem Mann besetzt wird, ist beschränkt. Wenn Personen aus der Schweiz zur Kandidatur für eine solche Position eingeladen werden, so erhalten sie selbstverständlich entsprechende Unterstützung durch die schweizerischen Behörden, ungeachtet ihres Geschlechtes. In Zukunft sollen auch mehr Frauen für solche Kandidaturen gewonnen werden.

D.) Frauen in friedensfördernden und friedenserhaltenden Massnahmen

221. Die Wahrung von Sicherheit und Frieden ist eines der fünf Ziele, die der Bundesrat in seinen beiden Berichten von 1993 und 2000 über die Aussenpolitik der Schweiz festgelegt hat. Der Bundesrat will sich in diesem Sinne vermehrt engagieren und die präventive Diplomatie verstärken, im Besonderen durch die Teilnahme von Schweizerinnen und Schweizern an Beobachtungs-, Abklärungs- und Vermittlungsmissionen in Konflikten, sowie durch den Ausbau der Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung.

222. Der Einsatz bei friedensfördernden und friedenserhaltenden Aktionen ist für Frauen und Männer freiwillig und kann zivil oder uniformiert sowie im Rahmen einer militärisch organisierten Aktion erfolgen. Die Schweiz stellt jedoch bis heute keine bewaffneten Kontingente. Bei der UNO-Peacekeeping Operation in Namibia (UNTAG 1989/90) und in der Westsahara (MINURSO, seit 1991) waren 150 bzw. 300 Männer und Frauen aus der Schweiz in der *Swiss Medical Unit* im Einsatz. Bei beiden Einsätzen betrug der Anteil der beteiligten Frauen etwa ein Drittel.

223. Ab 1997 leisteten je eine weibliche Angehörige der Armee und des Rotkreuzdienstes Dienst als Militärbeobachterinnen in Georgien und Bosnien. Heute sind sie in der Ausbildung neuer Militärbeobachterinnen und -beobachter tätig. Der Grund für die kleine Vertretung der Frauen ist unter anderem die Tatsache, dass bei der Bewerbung der Grad eines Hauptmannes oder Majors vorausgesetzt wird und nur ungefähr 40 Frauen in diesen Rängen zu finden sind.

224. Im Rahmen von friedenserhaltenden Aktionen (Swisscoy, Schweizer Kontingent im Kosovo) wirken freiwillig dienstleistende Frauen und Männer mit. Alle Eingeteilten des Kontingents absolvieren vorgängig eine militärische Grundausbildung. Neben den Angehörigen der Armee wirken auch Frauen des Festungswachtkorps mit, die im Kosovo als Berufsperso-

nal arbeiten. Die Dienststelle „Frauen in der Armee“ versucht kontinuierlich, in Informationsschriften das Interesse von militärdienstleistenden Frauen für freiwillige Auslandseinsätze zu wecken.

225. Das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) bemüht sich um einen möglichst hohen Frauenanteil für den Einsatz in *friedensfördernden Missionen* im Rahmen von UNO und OSZE, um auch frauenspezifische Perspektiven in die Friedensarbeit zu integrieren. Bei gleichen Qualifikationen werden Frauen bevorzugt eingesetzt. Da weibliche Kandidaturen noch deutlich in der Minderzahl sind, konnte jedoch noch keine Parität erzielt werden. Die verschiedenen Dienststellen des Departementes, die mit der Entsendung von Expertinnen und Experten an humanitäre, existenzsichernde und friedenssichernde Einsätze im Ausland befasst sind, widmen dem Zusammenwirken von Männern und Frauen bei solchen Einsätzen und der Sensibilisierung für mögliche Spannungen, die auf geschlechtsspezifisches Verhalten zurückzuführen sind, grosse Aufmerksamkeit. Im Ausbildungskonzept für den Grundkurs des Schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung ist ein Modul zu *Gender* sowie der generelle Einbezug des Themas in andere Kursmodule vorgesehen. Im Weiteren werden Anstrengungen gemacht, in die Vorbereitungskurse für Personen, die in öffentlicher Mission in Konflikt- oder Krisengebiete ausreisen, *Gender*-Ausbildungskomponenten einzubauen.

226. Die Aufnahmebedingungen zur *internationalen Wahlbeobachtung* sind für Frauen und Männer die gleichen. Der Wahlbeobachterpool umfasst zur Zeit 36 Frauen und 114 Männer. Frauen melden sich in deutlich geringerer Zahl an, was im Zusammenhang mit der fehlenden Unterstützung für die Organisation der Kinderbetreuung während des Auslandseinsatzes stehen könnte.

227. In der OSZE setzt sich die Schweiz seit 1996 ganz besonders für den vermehrten Einbezug spezifischer Frauenanliegen in der Konfliktlösungsarbeit ein. Sie stellt der Organisation derzeit eine Expertin zur Verfügung, die Gender-Sensibilisierung sowohl am Hauptsitz wie auch im Feld fördern, die Anstellungs- und Aufstiegsmöglichkeiten für Frauen überwachen und die Ausbildung neuer Missionsmitglieder im Bereich *gender* sicherstellen soll. Seit anfangs 2000 wird dieser Posten über das Budget der Organisation finanziert, wofür sich die Schweiz erfolgreich eingesetzt hat.

ART. 9 CEDAW: GLEICHE RECHTE BEZÜGLICH STAATSANGEHÖRIGKEIT

228. Laut den Regeln des Bürgerrechtsgesetzes (BüG)⁹³ wird das Schweizer Bürgerrecht direkt durch Gesetz - d.h. durch Abstammung (Art. 1 BüG) und Adoption (Art. 7BüG) - oder durch behördlichen Beschluss - Einbürgerung, Wiedereinbürgerung und erleichterte Einbürgerung (Art. 12ff. BüG) - erworben.

229. Vor der Revision des Bürgerrechtsgesetzes 1992 erwarb die ausländische Ehefrau eines Schweizer Bürgers automatisch mit der Heirat das Schweizer Bürgerrecht, währenddem dies für den ausländischen Ehemann einer Schweizer Bürgerin nicht zutraf. Eine Schweizerin, die einen Ausländer heiratete, verlor die Schweizer Nationalität, sofern sie nicht ausdrücklich erklärte, sie behalten zu wollen. Diese Ungleichbehandlungen sind nun abgeschafft worden. Ausländerinnen und Ausländer, die Schweizer bzw. Schweizerinnen heiraten, werden nun gleichbehandelt und erhalten eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung, wenn sie seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem Schweizer Ehepartner

⁹³ Bundesgesetz von 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, BüG, SR 141.0.

leben und wenn sie seit einem Jahr hier und insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt haben (Art. 27 BüG).

230. In jedem Fall erhält das Kind einer Schweizer Mutter das Schweizer Bürgerrecht. Ein Kind von verheirateten Eltern, bei denen nur ein Elternteil Schweizer oder Schweizerin ist, erhält das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen bei der Geburt, ebenso das Kind einer unverheirateten Schweizer Mutter. Hingegen erhält das Kind unverheirateter Eltern das Bürgerrecht von seinem Schweizer Vater nur, wenn er nachträglich die ausländische Mutter heiratet (Art. 1 Abs. 2 BüG). Das Kind eines Schweizer Vaters, der mit der Mutter nicht verheiratet ist, kann allerdings unter gewissen Bedingungen ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen (Art. 31 BüG, vgl. dazu Rz. 233).

231. Das Bürgerrechtsgesetz enthält im Weiteren Übergangsbestimmungen, welche den Übergang von alten zu neuen Regelungen einigermaßen gerecht und in zumutbarer Weise gestalten sollten. Die Artikel 58ff. regeln die Wiedereinbürgerung von Frauen, die ihr Schweizer Bürgerrecht bei der Heirat unter dem alten Recht verloren haben. Die Wiedereinbürgerung ist hier zwar nur unter gewissen Bedingungen möglich; es bleibt aber festzuhalten, dass diesen Frauen schon unter dem alten Recht die Möglichkeit offenstand, sich wiedereinzubürgern zu lassen. Andere Übergangsbestimmungen sollen die Auswirkungen der neuen Regelung, wonach die ausländische Frau mit der Heirat nicht mehr automatisch, sondern nur über die erleichterte Einbürgerung das Schweizer Bürgerrecht erwirbt, ausgleichen. Das Kind eines Ausländers und einer Schweizerin, die ihr Bürgerrecht durch eine frühere Ehe mit einem Schweizer erworben hat, erwirbt die Schweizer Nationalität heute nur, wenn es bei der Geburt keine andere Staatsbürgerschaft erwerben kann oder wenn es vor seiner Mündigkeit staatenlos würde (Art. 57a BüG). Eine erleichterte Einbürgerung eines solchen Kindes ist im Weiteren an besondere Bedingungen (enge Beziehungen der Mutter zur Schweiz oder mehrjähriger Wohnsitz des Kindes in der Schweiz) geknüpft (Art. 58b BüG). Damit sollen die Kinder, die unter dem alten Recht geboren sind, den Kindern, die unter dem neuen Recht geboren sind, gleichgestellt werden

232. Die Regeln zur ordentlichen *Einbürgerung* von ausländischen Staatsangehörigen behandeln beide Geschlechter gleich. Es gibt nach schweizerischem Recht grundsätzlich keinen durchsetzbaren Anspruch auf ordentliche Einbürgerung; hingegen räumen einzelne Kantone unter engen Voraussetzungen solche Ansprüche ein (etwa die Kantone Solothurn und Basel-Stadt). Das Schweizer Bürgerrecht wird erworben mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde. Der Bund erteilt eine entsprechende Einbürgerungsbewilligung (Art. 12 BüG). Die Bundesbehörden prüfen, ob der Bewerber oder die Bewerberin zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er/sie in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 14 BüG). Bewilligungsgesuche können grundsätzlich nur von Ausländerinnen und Ausländern gestellt werden, die während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt haben, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches. Stellen Ehegatten gemeinsam ein Gesuch um Bewilligung und erfüllt der eine dieses Erfordernis, so genügt für den andern ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, sofern er seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem andern Ehegatten lebt (Art. 15 BüG).

233. Die *erleichterte Einbürgerung* steht ausländischen Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern offen, wenn diese insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt haben, seit einem Jahr hier wohnen und seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem Schweizer Bürger oder der Schweizer Bürgerin leben (Art. 27 BüG). Ähnliches gilt für die ausländischen Kinder eines Schweizer Vaters, die noch nicht 22 Jahre alt sind (Art. 31 BüG). Grundsätzlich erfordert die *erleichterte Einbürgerung* ebenfalls, dass der Bewerber oder die Bewerberin in

die schweizerischen Verhältnisse eingliedert ist, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 26 BüG).

234. Die Bestimmungen zum *Verlust des Bürgerrechts* enthalten keinerlei diskriminierende Elemente. Der Verlust des Bürgerrechts geschieht ebenfalls entweder direkt durch das Erfüllen der gesetzlichen Voraussetzungen, nämlich bei Aufhebung des Kindsverhältnisses zwischen dem Kind und dem Elternteil, der ihm das Schweizer Bürgerrecht vermittelt hat, bei Adoption durch einen Ausländer oder eine Ausländerin und unter gewissen Bedingungen bei der Geburt im Ausland (vgl. Art. 8ff. BüG), oder durch Entscheid der Behörden - d.h. durch Entlassung aus dem Bürgerrecht auf Gesuch hin und durch Entzug nur für Doppelbürger (vgl. Art. 42ff. und Art. 48ff. BüG).

235. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Ungleichbehandlungen hinsichtlich des Erwerbs des schweizerischen Bürgerrechts verschwunden sind, aber immer noch geschlechtsspezifisch ungleiche Regelungen hinsichtlich des Erwerbs des kantonalen und des Gemeindebürgerrechts gelten. Das Kind von Schweizer Eltern, die miteinander verheiratet sind, erhält ausschliesslich das Kantons- und Gemeindebürgerrecht des Vaters. Dasselbe gilt für das unmündige Kind, dessen Eltern erst nach der Geburt heiraten (vgl. dazu auch vorne, Rz. 23 und Rz. 61, sowie hinten, Rz. 593 und Rz. 609f.).

ART. 10 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IM BEREICH DER BILDUNG

236. Zum Recht auf Bildung in der Schweiz vgl. den Ersten Bericht der Schweiz von 1996 zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Rz. 616ff.

A.) Das schweizerische Bildungssystem im Überblick

237. Die schweizerische Bundesverfassung kennt kein explizites Recht auf Bildung. In Artikel 19 BV (i.V. mit Art. 62 Abs. 2 BV) anerkennt sie aber einen *Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht*, für dessen Gewährleistung die Kantone zuständig sind. Da eine Volksinitiative, welche ein „Recht des einzelnen auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung“ in der Verfassung verankern wollte, 1973 in einer Volksabstimmung scheiterte, anerkennt das Bundesgericht kein ungeschriebenes allgemeines Grundrecht auf Bildung.⁹⁴

238. Mit dem Inkrafttreten des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 1992 ist auch dessen Artikel 13 (Recht auf Bildung) für die Schweiz geltendes Recht geworden. Allerdings fehlt es den dortigen Bestimmungen nach Auffassung des Bundesgerichts im Besonderen an der erforderlichen Bestimmtheit, um als Grundlage für einen gerichtlich durchsetzbaren individuellen Anspruch auf Bildung zu dienen: Das Recht auf Bildung hat nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts programmatischen Charakter, ist nicht direkt anwendbar und richtet sich vor allem an die Gesetzgebung.⁹⁵ In ähnlichem Sinne formuliert Artikel 41 der geltenden Bundesverfassung verschiedene „Sozialziele“, die sich unter anderem auch auf den Bildungsbereich beziehen: Bund und Kantone setzen sich im Besonderen dafür ein, dass „Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter, sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können“ (Art. 41 lit. f BV). Der Begriff der Bildung, wie er in der Bundesverfassung verwendet wird, ist in einem umfassenden Sinne zu verstehen und umfasst etwa berufliche Ausbildung, Allgemeinbildung, Persönlichkeitsbil-

⁹⁴ Vgl. dazu BGE 117 Ia 30ff; 121 I 24ff; 126 I 240. Die Volksabstimmung hatte 1973 zwar die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden erreicht (52.8%), aber die Unterstützung der Mehrheit der Kantone verfehlt.

⁹⁵ BGE 120 Ia 1, bes. E. 13.

derung, musisch-künstlerische Bildung, sportliche Bildung. Artikel 8 Absatz 3 BV verankert wie erwähnt die Gleichstellung von Frau und Mann und beauftragt den Gesetzgeber, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung im Besonderen in der Ausbildung zu sorgen. Auch das schweizerische Zivilrecht gibt allen Kindern einer Familie, unabhängig von ihrem Geschlecht, die gleichen Ansprüche, eine nach den persönlichen Möglichkeiten optimale Bildung und Ausbildung zu erhalten.

239. Das schweizerische Bildungssystem ist ein Mosaik aus 26 weitgehend autonomen kantonalen Systemen. Da die Bundesverfassung dem Bund im Bereich der Bildung nur eingeschränkte Kompetenzen einräumt, geniessen die Kantone im Schulbereich eine bedeutende Handlungsfreiheit. Die Kantone, die seit 1970 in einem Konkordat über die Schulkoordination zusammengeschlossen sind, regeln die Organisation ihrer Schulen durch den Erlass von Schulgesetzen, die sich von Kanton zu Kanton, von Sprachregion zu Sprachregion stark unterscheiden. Allerdings haben sie sich dabei an die bereits erwähnten Vorgaben und Schranken der Bundesverfassung zu halten.

240. Der Bund verfügt im Bereich der Bildung im Wesentlichen über folgende Kompetenzen:

- Er wacht über den obligatorischen, ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, dessen Organisation im Verantwortungsbereich der Kantone liegt (Art. 19 i.V. mit Art. 62 BV).
- Er regelt die Berufsbildung, betreibt technische Hochschulen und unterstützt die kantonalen Universitäten (Art. 63 BV).
- Er regelt die Zulassung zu den medizinischen und pharmazeutischen Prüfungen und zu den eidgenössischen technischen Hochschulen und anerkennt auf dem Verordnungsweg die Maturitätsausweise.
- Er fördert die wissenschaftliche Forschung und kann Forschungsstätten einrichten oder betreiben (Art. 64 BV).
- Er gewährt den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen (Art. 66 BV).
- Er unterstützt in Ergänzung zu den Kantonen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sowie die Erwachsenenbildung (Art. 67 Abs. 2 BV).
- Er fördert den Sport, im Besonderen die Ausbildung, betreibt eine Sportschule und kann Vorschriften über den Jugendsport erlassen (Art. 68 BV).
- Er kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen und Kunst und Musik im Besonderen im Bereich der Ausbildung unterstützen (Art. 69 Abs. 2).
- Schliesslich fördern Bund und Kantone die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV).

241. Die Schweiz besitzt kein eidgenössisches Erziehungs- oder Bildungsministerium. Im Eidgenössischen Departement des Innern erfüllt das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft in Zusammenarbeit mit wissenschaftspolitischen Organen sowie eidgenössischen und kantonalen Stellen Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung von kantonalen Universitäten, Universitätsinstitutionen, universitären Projekten, Institutionen der Forschungsförderung und Forschungsinstitutionen, der Gewährung von Ausbildungsbeihilfen, der Durchführung von eidgenössischen Maturitätsprüfungen sowie der Wahrnehmung der Schweizer Interessen im internationalen Kontext. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie im Eidgenössi-

schen Volkswirtschaftsdepartement ist demgegenüber für Berufsbildung und Fachhochschulen zuständig. Diese Aufgabenteilung findet sich vereinzelt auch auf kantonaler Ebene.

242. Mehrere Institutionen stellen die Koordination zwischen den verschiedenen Institutionen und den Kantonen sicher. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren ist für die Koordination zwischen den Kantonen zuständig, die in den letzten Jahrzehnten im Zuge der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung grosse Bedeutung erhielt. Andere Institutionen wie der Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat und die Schweizerische Universitätskonferenz haben spezifische Koordinationsfunktionen übernommen. In einem interkantonalen Konkordat von 1970, dem 25 der 26 Kantone beigetreten sind, wurden wichtige Teile der kantonalen Schulsysteme harmonisiert und koordiniert. So beträgt das Schuleintrittsalter nun rund 6 Jahre, die Dauer der Schulpflicht 9 Jahre, die Ausbildungsdauer bis zur Maturität 12 bis 13 Jahre und der Schuljahresbeginn ist auf den Spätsommer festgelegt.

243. Für die *Vorschulen (Kindergarten)* sind die Kantone und/oder die Gemeinden zuständig. Der Kindergarten ist in den meisten Kantonen freiwillig und unentgeltlich. In den meisten Kantonen hat er in erster Linie eine Erziehungs- und Bildungsfunktion und richtet sich an Kinder zwischen 5 und 6 Jahren. In einzelnen Kantonen erfüllt er auch Betreuungsfunktionen und richtet sich bereits an Kinder ab 3 Jahren. Trotz der Freiwilligkeit treten heute nur noch 2% der Kinder in die Schule ein, ohne vorher einen Kindergarten besucht zu haben. Im Durchschnitt wird die Vorschule während 1.8 Jahren besucht.

244. Die *obligatorische Schule* (Primarstufe und Sekundarstufe I) liegt in der Verantwortung der Kantone, die sich zusammen mit den Gemeinden die Organisation und Finanzierung des Unterrichts teilen. Die obligatorische Schule ist unentgeltlich und dauert in der Regel neun Jahre. Die Schulbesuchsquote liegt heute bei beinahe 100%. Der Primarunterricht ist in allen Kantonen relativ einheitlich aufgebaut. Grundsätzlich führt eine oder führen allenfalls zwei Lehrkräfte eine Klasse. Normalerweise sind die Klassen nach Jahrgängen zusammengesetzt, doch findet man in spärlich besiedelten Gebieten auch Mehrklassenschulen. Der übliche Lehrplan umfasst in erster Linie Lesen, Schreiben, Rechnen, Umweltkunde, musische Fächer sowie Turnen und Sport. Meist ab der 4./5. Primarklasse, zum Teil auch früher, erhalten die Schülerinnen und Schüler auch Unterricht in einer zweiten Landessprache. Die Sekundarstufe I zeigt deutlichere kantonale Unterschiede. Sie soll eine allgemeine Grundausbildung bieten und auf eine Berufslehre oder auf weiterführende Schulen vorbereiten. Gleichzeitig erfüllt sie auch eine Selektions- und Orientierungsfunktion. In beinahe allen Kantonen ist die Sekundarstufe I in drei oder vier verschiedene Schultypen aufgegliedert. Die Schultypen mit Grundanforderungen bereiten auf weniger anspruchsvolle Berufslehren vor und werden von etwa einem Drittel der Schülerinnen und Schüler eines Jahrgangs besucht. Die Schultypen mit erweiterten Anforderungen werden etwa von zwei Dritteln eines Jahrgangs besucht. Einzelne Kantone haben einen einzigen Schultyp mit gemischten Anforderungen, und andere Kantone gestalten die verschiedenen Typen in unterschiedlicher Weise durchlässig.

245. Gut 90% der Kinder eines Jahrgangs besuchen eine weiterführende Ausbildung nach der obligatorischen Schulzeit. Die *Sekundarstufe II* umfasst zwei Ausbildungstypen: die Allgemeinbildung und die Berufsbildung. Eine der Besonderheiten des Bildungssystems der Schweiz ist die grosse Bedeutung der Berufsbildung. Sieben von zehn Jugendlichen entscheiden sich nach der obligatorischen Schule für eine Berufsausbildung (Betriebslehre mit Teilzeitberufsschule, Vollzeitberufsschulen, Anlehre). Nur eine Minderheit wählt eine allgemeinbildende Schule (Gymnasium, Lehrerbildungsanstalten, Diplommittelschulen), die über eine Maturität den Zugang zur Universität öffnet. Allerdings nimmt seit den achtziger Jahren der Anteil der Schülerinnen und Schüler in den allgemeinbildenden Schulen zu.

246. Zur *Tertiärstufe (Hochschulen)* gehören die universitären bzw. technischen Hochschulen, die berufsorientierten Fachhochschulen und die höheren Fachschulen. Der Bund hat zwei eidgenössische technische Hochschulen in Zürich und Lausanne eingerichtet. Dazu kommen 9 kantonale universitäre Hochschulen („Hautes Ecoles universitaires“) (Basel, Bern, Genf, Freiburg, Lausanne, Luzern, Neuenburg, Zürich, St.Gallen und Tessin), die über eine weitreichende Autonomie verfügen. Etwa 11% der 20-25 Jährigen sind Studierende an Hochschulen. Für die Zulassung zu einer universitären Hochschule ist der Erwerb einer Studienberechtigung (meist ein Maturitätsausweis) erforderlich. Der Bund führte 1995 das System der Fachhochschulen ein. Es löst nach und nach die verschiedenen höheren Fachschulen ab, die bis anhin auf der Grundlage der Berufslehre qualifizierte Fachleute ausbildeten. Die Fachhochschulen bieten die Möglichkeit einer höheren Berufsausbildung, die eher praktisch ausgerichtet ist. Sie sollen vor allem Studierenden mit abgeschlossener beruflicher Grundausbildung mit Berufsmaturität offenstehen.

247. Die Erwachsenenbildung ist als fester Bestandteil des schweizerischen Bildungssystems anerkannt und wird von Bund, Kantonen und Gemeinden gefördert. Sie wird jedoch zu einem grossen Teil von privaten Institutionen getragen. Der Begriff der Erwachsenenbildung kann verschiedene Formen von Bildung abdecken: die Wiederaufnahme der Ausbildung, die berufliche Weiterbildung, aber auch Kurse zur Persönlichkeitsentwicklung und die Elternbildung, welche für eine Bewusstseinsbildung im Bereich der geschlechtsspezifischen Rollenteilung in Familie und Öffentlichkeit von besonderer Bedeutung ist.

B.) Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Gleichstellung von Frau und Mann in der Ausbildung

248. Wie dargelegt, formuliert Artikel 8 Absatz 3 BV den Auftrag an die Gesetzgebung, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann im Besonderen in der Ausbildung zu sorgen. Dieser Auftrag der Bundesverfassung gilt auch für die Kantone und die Gemeinden, die im Bereich der öffentlichen Bildung und Erziehung auf verschiedenen Ebenen wichtige Aufgaben haben. Selbstverständlich sind sie auch an das Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 BV gebunden sind.

C.) Zugang zu gleichen Bildungsprogrammen und –institutionen auf allen Ebenen (Art. 10 lit. a und b CEDAW)

Rechtliche und faktische Situation

249. In der Schweiz gibt es weder auf der Ebene des Bundes noch in den Kantonen Bestimmungen, die den Zugang von Mädchen und Frauen zum Bildungsangebot formell behindern oder verhindern würden. Trotz grosser Fortschritte in den letzten Jahrzehnten ist jedoch die faktische Gleichstellung zwischen Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zu Bildungsinstitutionen noch lange nicht erreicht.

250. Auf der Stufe der *obligatorischen Schule* besuchen beinahe alle Mädchen und Jungen den Unterricht bis zum Alter von 15 Jahren. Der Grundsatz der Gleichberechtigung führte nach und nach zu einer Vereinheitlichung der Unterrichtsprogramme für beide Geschlechter: Nachdem die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren die Kantone schon 1972 aufgefordert hatte, für Mädchen und Jungen die gleiche Zahl von Handarbeitsstunden einzusetzen und auf der Oberstufe auch den Mädchen die Teilnahme an technischen Wahlfächern zu ermöglichen, bestätigte das Bundesgericht 1986 die Unzulässigkeit eines Lehrplans, der Handarbeit und Hauswirtschaft nur für Mädchen obligatorisch erklärte.

251. Insgesamt schneiden die Mädchen im Selektionsprozess besser ab als die Jungen. Sie sind in den Sonderklassen deutlich weniger häufig (37.9%) vertreten als die Jungen und müssen auch weniger häufig eine Klasse wiederholen: 57% der Repetierenden sind Jungen. Beim Übertritt in die Sekundarstufe I, der in fast allen Kantonen aufgrund einer Selektion erfolgt, ist der Anteil der Mädchen in Schultypen mit erweiterten Anforderungen leicht höher als jener der Jungen, die in den Schultypen mit reinen Grundanforderungen in der Mehrheit sind.

252. Die Entwicklung des schweizerischen Bildungssystems im 20. Jahrhundert hat sich auf den Ausbildungsstand der Bevölkerung im Allgemeinen sehr positiv ausgewirkt. Die Ausweitung der nachobligatorischen Ausbildung gilt für Frauen wie für Männer. Während 1999 40% der 65-74-Jährigen keine nachobligatorische Ausbildung besitzen, sind nur 12% der 25-34-Jährigen ohne solche Ausbildung. Für die Frauen verringerte sich dieser Anteil um 36 Prozentpunkte von 52% auf 16%, gegenüber 23% auf 9% bei den Männern. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede haben sich in diesem Sinn deutlich verringert. Trotzdem bleibt die Tatsache, dass in beiden Altersgruppe der Anteil der Personen ohne nachobligatorische Ausbildung bei den Frauen rund doppelt so gross ist wie bei den Männern.

253. 1999 setzten am Ende der Schulpflicht 93% der jungen Frauen gegenüber 96% der jungen Männern ihre Ausbildung fort. Die Frauen haben damit seit 1980, als ihre Eintrittsquote noch bei 82% (gegenüber 96% der Männer) lag, ihren Rückstand in der Sekundarstufe II praktisch aufgeholt. Allerdings fallen die geschlechtsspezifischen Unterschiede deutlicher aus, wenn man die Frauen- und Männeranteile in den Ausbildungen mit direktem Zugang zur Tertiärstufe (Maturitätsschulen, LehrerInnenseminare, mehrjährige Berufslehren) vergleicht: Hier sind die Männer mit 85% gegenüber den Frauen mit 74% deutlich in der Überzahl.

254. Heute entscheiden sich 63% der Frauen und 77% der Männer eines Jahrgangs für eine Berufsausbildung. Seit rund dreissig Jahren wird grundsätzlich nicht mehr unterschieden zwischen „Männer“- und „Frauen“-Berufen. Die früher geschlechtergetrennte *Berufsberatung* wird heute durchgehend gemeinsam für beide Geschlechter geführt. Trotzdem halten sich Stereotype in der Berufswahl und im Angebot an Lehrstellen, so dass sich Frauen nach wie vor einem relativ engen Segment von Berufen zuwenden. Mädchen wählen häufiger kurze Berufsausbildungen (1 – 3 Jahre), hauptsächlich im Handel und in der Verwaltung sowie im paramedizinischen Bereich. Ausgesprochen technische und innovative Berufe wie etwa die Informatik sind Männerdomänen. Insgesamt hat sich die Geschlechtersegregation nach Art des Ausbildungsberufs seit 1980 kaum verringert. So sind noch immer viele Ausbildungen männerdominiert (z.B. Metall- und Maschinenindustrie, Bau), während etwa Ausbildungen in Körperpflege und in paramedizinischen Berufen fast ausschliesslich von Frauen gewählt werden.

255. Bei den Abschlüssen von allgemeinbildenden Schulen und Schulen für Unterrichtsberufe waren die Frauen 1998 mit 23% gegenüber den Männern mit 18% übervertreten. Die Maturitätsquote der Frauen hat seit 1993 jene der Männer überholt und stand 1999 bei 19.2% gegenüber 16.4% der Männer. 52.8% der abgegebenen Maturitätsausweise gehen an Frauen. Auch hier sind die Männer an mathematisch-naturwissenschaftlichen Gymnasien übervertreten, während sie in Gymnasien sprachlicher und musischer Ausrichtung in der Minderzahl sind.

256. Auf der *Tertiärstufe* insgesamt ist die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern am ausgeprägtesten: Rund doppelt so viele Männer wie Frauen erwerben einen Hochschulabschluss oder einen Abschluss der höheren Berufsbildung. Allerdings hat sich der Zugang der Frauen zu den universitären Hochschulen markant verbessert. 1980 betrug die Hochschuleintrittsquote (Studianfängerinnen und –anfänger in Prozent der 21-jährigen ständigen Wohnbevölkerung) 15% bei den Männern, aber nur 10% bei den Frauen. 1999 war die Hochschuleintrittsquote für beide Geschlechter praktisch gleich gross (18.7% bei den Frauen gegenüber

19.6% bei den Männern). Von den jungen Frauen haben 1999 8% ein Studium abgeschlossen, während die Abschlussquote der Männer (Anteil der Lizentiate/Diplome, welche an Studierende verliehen wurden, im Verhältnis zur 27-jährigen Wohnbevölkerung) immer noch deutlich höher liegt (10.8%). Immerhin haben die Frauen seit 1990 einigen Rückstand wettgemacht. Damals lag ihre Abschlussquote noch bei 4.6%.

257. Im Jahr 2000 sind 45.5% der Studierenden Frauen, doch bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den kantonalen Universitäten. In Genf sind 57.5% der Studierenden Frauen, in St.Gallen, wo vor allem wirtschaftswissenschaftliche Fächer unterrichtet werden, nur 25.1%. An den eidgenössischen technischen Hochschulen sind die Frauen in deutlicher Minderzahl (17.9% in Lausanne und 26.3% in Zürich). 2000 wurden 43% der Lizentiate und Diplome und 34.4% der Doktorate an Frauen verliehen. Nur 9% der Habilitationen – der obersten Qualifikationsstufe der akademischen Laufbahn – die 1998 in der Deutschschweiz verfasst worden sind, stammen von Frauen. Klassische Frauenfächer wie etwa Pädagogik und Kunstgeschichte weisen kaum höhere Professorinnen-Anteile aus als geschlechtergemischtere Disziplinen.

258. Bei der Wahl des Studienfachs orientieren sich Männer und Frauen nach wie vor weitgehend an traditionellen Rollenerwartungen. Im Jahr 2000 wählten 62.5% der Studentinnen ein Studium der Geistes- und Sozialwissenschaften, an zweiter Stelle steht das Medizinstudium, an dritter Stelle die Rechtswissenschaften, wo der Studentinnenanteil in den letzten 20 Jahren um 72% angestiegen ist. Bemerkenswert ist zudem, dass der Studentinnenanteil im Bereich der Ingenieurwissenschaften zwar immer noch gering ist (22%), in den letzten 10 Jahren jedoch um 6 Prozentpunkte gestiegen ist.

259. Seit 1980 haben die Abschlüsse der höheren Berufsbildung (ausseruniversitäre Tertiärstufe) markant und kontinuierlich zugenommen. Im Besonderen die technisch ausgerichteten höheren Berufsausbildungen werden immer noch klar von den Männern dominiert. Insgesamt geht nur ein Drittel der Abschlüsse auf der ausseruniversitären Tertiärstufe an Frauen. Die Wahl der Ausbildungsrichtung ist zudem äusserst unterschiedlich. Während der Anteil der Frauen in den Technikerschulen bei nur 3% liegt, beträgt er in den Schulen im Sozialbereich 63%. Aber auch in der Berufsgruppe Handel und Verwaltung, wo Frauen im Erwerbsleben zahlenmässig dominieren, beträgt ihr Anteil an den Studierenden nur 24%. 1999 haben 22% der 27-jährigen Frauen einen Abschluss der höheren Berufsbildung erreicht, gegenüber 39% der 27-jährigen Männer.

260. Der *Frauenanteil im Lehrkörper* steht in einem direkten Zusammenhang mit der Schulstufe: Je höher die Schulstufe, desto niedriger ist der Anteil der weiblichen Lehrkräfte. So sind auf Vorschulstufe 97%, in der obligatorischen Schule 59% der Lehrkräfte Frauen, während ihr Anteil in den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe II 32% beträgt. In den Berufsschulen folgt die Verteilung der Geschlechter im Lehrkörper jener unter den Berufsangehörigen: in vorwiegend von Frauen praktizierten Berufen ist auch der Frauenanteil höher. So sind 28% der Lehrenden an den gewerblich-industriellen und kaufmännischen Berufsschulen Frauen, gegenüber 73% bei den Gesundheitsberufen. Im oberen Mittelbau der universitären Hochschulen sind 1999 20.1% Frauen, unter den Professuren beträgt der Anteil nur 7.4%.

Massnahmen des Bundes und der Kantone

Im Allgemeinen

261. Die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren* empfiehlt den Kantonen in ihren 1993 verabschiedeten Richtlinien zur Gleichstellung von Frau und Mann im Bildungswesen, beiden Geschlechtern gleichen Zugang zu allen schulischen und beruflichen Ausbildungsgängen zu gewährleisten. Die Richtlinien

halten fest, dass Ziele und Inhalte der Ausbildungsgänge für beide Geschlechter gleich sein sollen. Dementsprechend stehen die kantonalen Ausbildungssysteme heute formell durchwegs beiden Geschlechtern offen. Mit dem Hinweis auf diese formale Gleichstellung begründen denn auch viele Kantone den Verzicht auf konkrete Massnahmen zur Herbeiführung der faktischen Gleichstellung. Einige Kantone haben jedoch gezielte Massnahmen getroffen, die von der Überprüfung und Anpassung der Lehrmittel in sprachlicher und/oder thematischer Hinsicht (geschlechtsneutrale Formulierungen, Elimination tradiierter bzw. stereotyper Rollenbilder usw.) über den Ausbau und die Erweiterung des Fächerangebotes für Frauen bzw. Mädchen in technisch-naturwissenschaftlicher Richtung und der Förderung der geschlechtsuntypischen Berufswahl bis hin zur Erhöhung des Frauenanteils bei den Lehrkräften reichen.

Im Bereich der Berufsbildung

262. Um das knappe Lehrstellenangebot zu erweitern, beschloss die Bundesversammlung 1997 einen Sonderkredit von Fr. 60 Mio. u.a. für Motivationskampagnen und eine breitere Berufsinformation im Besonderen für Frauen, aber auch für andere benachteiligte Zielgruppen (Ausländerinnen und Ausländer mit sprachlichen Schwierigkeiten, Jugendliche mit schulischen Defiziten) einzusetzen („Lehrstellenbeschluss I“). Diese Sofortmassnahme mit vorwiegend quantitativer Zielsetzung ist durch einen neuen Beschluss („Lehrstellenbeschluss II“) mit vermehrt qualitativer Ausrichtung abgelöst worden. Der Beschluss von 1999 setzt den Massnahmen des Lehrstellenbeschlusses denn auch explizit das Ziel der Förderung der Gleichstellung (Art. 1 lit. b). Zudem ist bei allen Projekten von der Planung bis zur Durchführung der Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 3). Bereits im Lehrstellenbeschluss I hat das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie zusammen mit der Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) einen Leitfaden zur Umsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern entwickelt.

263. Anfangs 1998 startete die SKG, finanziert durch den Lehrstellenbeschluss, das Lehrstellenprojekt 16+. Mit 16+ will die SKG zusammen mit allen an der Berufswahl und Berufsausbildung Beteiligten das Lehrstellenangebot verbessern und junge Frauen zu einer offenen, von rollenspezifischen Vorurteilen freien Berufswahl motivieren. In verschiedenen Teilprojekten sollen Massnahmen für junge Frauen mit einem kleinen Bildungsrucksack, Projekte zur Integration von Migrantinnen und Konzepte zur Verbesserung von Ausbildungsangeboten entwickelt werden. Mit einem gezielten Lehrstellenmarketing soll zudem die Anzahl an Ausbildungsplätzen erhöht werden. Schliesslich werden besondere Anstrengungen unternommen, um Berufsbildungsprojekte mit gleichstellungspolitischem Ansatz besser zu vernetzen.

264. Einige Kantone haben Richtlinien für die Bildungseinrichtungen und Berufsberatungen formuliert und Projekte zur Frauenförderung realisiert. Mit Unterstützung des Bundes im Rahmen des Lehrstellenbeschlusses haben einige Kantone namentlich Projekte zur Frauenförderung im Zusammenhang mit technischen oder naturwissenschaftlich ausgerichteten Berufen durchgeführt. Die entsprechenden Massnahmen reichen vom frauenorientierten Lehrstellen-Marketing über Informations- und Sensibilisierungskampagnen für künftige Lehrlinge und Lehrbetriebe hinsichtlich einer geschlechtsuntypischen Berufswahl, themenspezifischen Publikationen und dem *Coaching* von Frauen bis hin zur Schaffung von seedukativen Klassen für Informatikerinnen.

265. Das Bundesgesetz über die Berufsbildung⁹⁶ ermöglicht es Erwachsenen, eine *Berufslehre nachzuholen* oder sich entsprechend umzuschulen und in individualisierter Weise eidgenössische Fähigkeitszeugnisse zu erwerben (Art. 18 und 41 BBG). Zudem wurde die *Modularisierung von Berufsprüfungen und Höheren Fachprüfungen* eingeleitet. Dies ermöglicht im

⁹⁶ Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG), SR 412.10.

Besonderen Frauen und Männern mit Familienpflichten, erworbene Credits an ein Gesamtergebnis anrechnen zu lassen und Prüfungen zeitlich gestaffelt abzulegen.

Im Bereich Fachhochschulen und universitäre Hochschulen

266. Die Fachhochschulen bilden einen neuen und sehr wichtigen Teil des schweizerischen Bildungssystems. Bis jetzt wurden die neuen Fachhochschulen tendenziell in traditionell männerdominierten Bereichen realisiert, während es in Bereichen, wo Frauen eine grössere Präsenz haben (Gesundheit, Soziales, Kunst) tendenziell weniger Fachhochschulen gibt. Die gesetzlichen Grundlagen setzen den Fachhochschulen explizit das Ziel der Frauenförderung: Sie sollen Massnahmen ergreifen, um die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und den Anteil der Frauen zu erhöhen.⁹⁷ Im Genehmigungsverfahren für Fachhochschulen überprüft der Bund deren aktive Massnahmen zur Frauenförderung. Das Parlament hat im Rahmen der Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000 – 2003 Fr. 10 Mio. für die Chancengleichheit von Frauen und Männern an den Fachhochschulen gesprochen. Zur Konkretisierung der Massnahmen hat eine Arbeitsgruppe im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie einen Aktionsplan erarbeitet. Dieser richtet sich an die Fachhochschulen und enthält konkrete Vorschläge in den folgenden Bereichen: Aufbau eines Netzes von Expertinnen zur Chancengleichheit und Einsatz von Gleichstellungsbeauftragten an den Fachhochschulen, Sensibilisierung und Motivation, Verbesserung der Rahmenbedingungen für ein FHS-Studium (z.B. modularer Aufbau, Interdisziplinarität, Kinderkrippen usw.), Förderung und Aufwertung von Schlüsselkompetenzen, Genderforschung und Umsetzung der Resultate in der Praxis.

267. Auch wenn die Organisation und Finanzierung der universitären Hochschulen grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone fallen, werden sie vom Bund gefördert. Das entsprechende Bundesgesetz von 1999⁹⁸ legt in Artikel 2 besondere Förderungsziele des Bundes fest, darunter die Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann auf allen universitären Stufen (lit.b). Die Botschaft des Bundesrats von 1998 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000–2003 hält fest, dass bei allen Massnahmen im Bildungs- und Forschungsbereich die Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann als übergreifendes Ziel wegleitend ist.⁹⁹ Der Bundesrat misst in diesem Zusammenhang einer Personal- und Berufungspolitik, die der bestehenden Untervertretung der Frauen im Lehrkörper der Universitäten entgegenwirkt, besondere Bedeutung zu. Gleiches gilt für die gleichmässige Vertretung der Geschlechter in der Nachwuchsförderung und für die Karriereplanung an den Hochschulen.

268. Seit 1992 führt der Bund ein Sonderprogramm von Massnahmen zur Förderung des *akademischen Nachwuchses* an Schweizer universitären Hochschulen durch. Im Rahmen dieser Sondermassnahmen galt von 1992-2000 eine Frauenquote von einem Drittel. Dieses Ziel wurde seither mit einem gesamtschweizerischen Frauenanteil von 40% regelmässig übertroffen. Rund 20% der Geförderten (darunter anteilmässig gleich viele Frauen wie Männer) haben inzwischen eine Professur an einer in- oder ausländischen Universität übernommen. Für die letzte Programmphase von 2000 – 2004 gilt nun eine Frauenquote von 40%. Das Programm zur Förderung des akademischen Nachwuchses sieht zudem explizit flexible Alterslimiten vor, namentlich bei der Verzögerung der beruflichen Laufbahn wegen Übernahme von Familienpflichten.

⁹⁷ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSZ), SR 414.71; Verordnung vom 11. September 1996 über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung, FHSV), SR 414.711, Art. 11, Ziff. 11 des Anhangs.

⁹⁸ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz), SR 414.20.

⁹⁹ BBl 1999 I 297.

269. Die erwähnte Botschaft des Bundesrats reserviert zudem Fr. 16 Mio. für die *Förderung der Chancengleichheit* in den Jahren 2000–2003. Bis zum Jahr 2006 will der Bundesrat den Professorinnen-Anteil von 7% auf 14% verdoppeln. Fr. 6 Mio. sollen für ein positives Anreizsystem verwendet werden, das jährlich universitäre Hochschulen belohnt, die den höchsten Anteil an neu eintretenden ordentlichen und ausserordentlichen *Professorinnen* aufweisen. Fr. 5 Mio. sollen für den Aufbau eines *Mentoring-Systems* zur Unterstützung von Diplomandinnen und Doktorandinnen verwendet werden. Ein vom Förderprogramm Chancengleichheit finanziertes Projekt Womentoring wird den Studentinnen des Grund und Hauptstudiums an der Universität Bern zugute kommen. Schliesslich sollen weitere Fr. 5 Mio. für den Aufbau und den Betrieb von *Kinderbetreuungsinstitutionen* an den Universitäten verwendet werden, damit Lehrpersonen und Studierende günstige Rahmenbedingungen für die Verbindung von Berufs- und Familienpflichten erhalten. Die Verantwortung für dieses Programm liegt bei der Schweizerischen Universitätskonferenz. Für die Durchführung wurde ein Lenkungsausschuss eingesetzt.

270. Das Programm *Förderungsprofessuren* des Schweizerischen Nationalfonds dient der Frauenförderung im Mittelbau. Rund Fr. 61 Mio. werden für die Finanzierung von qualifizierten Forschungs- und Lehrmöglichkeiten verwendet. Die gleichmässige Vertretung der Geschlechter in den jeweiligen Forschungsdisziplinen soll durch eine minimale Frauenquote von 30% gewährleistet werden, die allerdings heute nicht erreicht wird. Verschiedene weitere Einzelaktionen des Schweizerischen Nationalfonds dienen der Frauenförderung.

271. Der *Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat* empfahl den Schweizer Hochschulen, ihre eigene Nachwuchsförderung frauenfreundlicher auszugestalten und Zielvorgaben im Sinne von Richtwerten für die Erhöhung des Frauenanteils beim wissenschaftlichen Nachwuchs und im Lehrkörper zu bestimmen. Inzwischen sind die Bemühungen zur Gleichstellung in den verschiedenen Institutionen unterschiedlich weit fortgeschritten. Die Universitäten Basel, Zürich, Bern, Genf, Luzern, Neuenburg und Fribourg, St.Gallen sowie die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich und Lausanne haben Fachstellen für Gleichstellungsanliegen institutionalisiert, deren Aufgabe in der Regel in der Erarbeitung von Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und der Förderung einer ausgewogenen Vertretung beider Geschlechter in allen Funktionen und Gremien besteht. Sie dienen auch als Anlauf- und Beratungsstelle für Studierende, für Vertreterinnen und Vertreter des Mittelbaus sowie für Dozierende.

272. In der Frauenförderung in Forschung und Lehre haben nichtgouvernementale Organisationen (wie der Verein Feministische Wissenschaft Femwiss) eine wichtige Rolle gespielt. Sie engagieren sich weiterhin beharrlich für die Geschlechterforschung und bemühen sich um die Chancengleichheit von Frauen und Männern in Lehre und Forschung.

D.) Die Beseitigung stereotyper Rollenbilder auf allen Ebenen (Art. 10 lit. c CEDAW)

273. Die oben aufgeführten Zahlen und Fakten sowie die neueren Erkenntnisse der Geschlechterforschung weisen darauf hin, dass der formal gleichberechtigte Zugang von Mädchen und Jungen zu Bildung und zu gleichen Bildungsprogrammen zwar ein notwendiger, aber nicht hinreichender Schritt ist, um die Diskriminierungen von Frauen im Bereich der Ausbildung abzubauen.

274. In den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren von 1993 zur Gleichstellung von Frau und Mann im Bildungswesen wird den Kantonen empfohlen, grundsätzlich die Gleichwertigkeit der Geschlechter in den Kommunikationsformen und im Sprachgebrauch zu beachten und die Gleichstellung als verpflichtendes Thema in der Aus- und Fortbildung für Lehrerinnen und

Lehrer einzubauen. Wie diese Empfehlungen von den Kantonen umgesetzt worden sind, ist schwierig zu beurteilen, da entsprechende Untersuchungen fehlen.

275. Obwohl sich das System der *Koedukation* heute auch in der Schweiz auf allen Bildungsebenen praktisch durchgesetzt hat, haben sich die in die Koedukation gesetzten Erwartungen nur zum Teil erfüllt. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 35 „Frauen in Recht und Gesellschaft“ wurde unter anderem das Geschlechterverhältnis in der Schule untersucht¹⁰⁰. Die Studie belegt, dass eine konsequente Koedukation die Mädchen benachteiligen kann und dazu beiträgt, überkommene Rollenfixierungen zu zementieren. Die beiden Geschlechter erleben in den schweizerischen Schulen unterschiedliche Realitäten. Laut anderen empirischen Untersuchungen erhalten die Mädchen im Unterricht in aller Regel weniger Aufmerksamkeit als Jungen. Zudem scheinen Lehrerinnen wie Lehrer dazu zu neigen, Mädchen bei Schwierigkeiten anders als Jungen zu unterstützen, Lob und Tadel unterschiedlich und für unterschiedliche Leistungen zu verteilen. Auch in gemischten Klassen bewegen sich die Kinder bis zu Beginn der Adoleszenz vor allem in gleichgeschlechtlichen Gruppen. Die Interaktionen in der Klasse werden oft vor allem von den Jungen dominiert: Sie legen die Spielregeln fest und sorgen – häufig recht aggressiv – für deren Einhaltung. Für Mädchen bedeutet dies, dass sie sich entweder einmischen, konkurrenzorientiert verhalten und riskieren müssen, dafür von Kameradinnen und Kameraden und sogar vom Lehrpersonal als „unweiblich“ kritisiert zu werden; oder sie passen sich an und akzeptieren die männliche Vormachtstellung. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren empfiehlt deshalb, ohne vom Prinzip der Koedukation abzurücken, seedukative Unterrichtsformen, wo dies die Gleichstellung fördert.

276. Bei der Gestaltung von neuen Lehrmitteln wird heute auch in der Schweiz versucht, *ein stereotypes Bild von Männern und Frauen zu vermeiden* und dem Anspruch auf Gleichberechtigung Rechnung zu tragen. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren formulierte in ihren Empfehlungen zur Gleichstellung von 1993 die Vorgabe, dass die Lebens- und Berufswelt beider Geschlechter im Unterricht und in den Unterrichtsmitteln zu behandeln sind. Tatsächlich hat sich in den Lehrbüchern auf der Ebene der Grundschule, die bezüglich der Lehrkräfte bereits frauendominiert ist, einiges verbessert. Kinder und Jugendliche werden jedoch mit zunehmendem Alter immer noch regelmässig mit Lehrmaterial konfrontiert, das eine männlich dominierte Welt reflektiert. Die heutigen Lehrpläne, Lehrmittel und Übungsmaterialien vermitteln den Schulkindern oft eine Welt, die eher jener der Jungen als jener der Mädchen entspricht und in der deutlich weniger weibliche als männliche Vorbilder vorkommen. Frauen erscheinen darin häufig in traditionellen, untergeordneten oder dienenden Rollen und kaum in Entscheidungspositionen.¹⁰¹

277. Die Frauenforschung in den verschiedensten Disziplinen machte in den letzten zwanzig Jahren immer wieder auf *inhaltliche Defizite in der Forschung* und bei der Vermittlung von Wissen aufmerksam. Frauen, weibliche Arbeits- und Lebenswelten sowie daraus hervorgehende spezifische Denk- und Handlungsweisen kamen als forschungsrelevante Grössen in den verschiedenen Fachgebieten bisher kaum vor. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern und mit den USA, wo die Geschlechterforschung seit langem institutionalisiert ist, besteht an Schweizer Universitäten und Forschungsförderungseinrichtungen Nachholbedarf. Wie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren 1992 festhielt, kann die Geschlechterforschung in der Schweiz bis heute nur wenig

¹⁰⁰ Elisabeth Grünwald-Huber, *Koedukation und Gleichstellung: Eine Untersuchung zum Verhältnis der Geschlechter in der Schule*, Chur/Zürich 1997.

¹⁰¹ Zum Problem der Gleichbehandlung der Geschlechter im Unterrichtswesen vgl. Entscheid vom 15. Februar 2001 des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. Lucia Dahlab gegen die Schweiz, Beschwerde Nr. 42393/98, S. 14, 15f.

von den etablierten Bahnen der Forschungsgelder profitieren. Die Untersuchungen in diesem Bereich sind deshalb in ihrem Umfang eher klein und punktuell geblieben.

278. Ein wichtiger Schritt zur Etablierung einer Frauen- bzw. Gender-Forschung in der Schweiz wurde mit dem 1993 angelaufenen Nationalen Forschungsprogramm NFP Nr. 35 zum Thema „Frauen in Recht und Gesellschaft – Wege zur Gleichstellung“ unternommen. Indessen standen diesem Programm vergleichsweise bescheidene Mittel zur Verfügung. Die Schweizerische Universitätskonferenz erklärte denn auch die Geschlechterforschung zu einer ihrer Schwerpunktvorhaben. Der Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat nahm eine Bestandesaufnahme betreffend *Gender Studies* in Lehre und Forschung (1995–1997) vor und liess 1999 eine Begutachtung von Forschung und Lehre in *Gender Studies* in der Schweiz durch internationale Expertinnen vornehmen. In den letzten Jahren ist in der Schweiz eine qualitativ hochstehende Forschungsarbeit im Bereich Frauen- und Geschlechterforschung geleistet worden. Aufgrund mangelnder Abstützung durch institutionelle Strukturen kann dieses Potential bisher jedoch nur ungenügend ausgeschöpft werden. Unter den aktuellen nationalen Forschungsschwerpunkten ist die Geschlechterforschung nicht vertreten und es gibt heute kein nationales Forschungsprogramm, das sich direkt dem Thema der Gleichstellung widmen würde. Gender-Lehrstühle gibt es jedoch heute an den Universitäten Lausanne und Basel.

E.) Zugang zu Stipendien und Ausbildungsbeihilfen (Art. 10 lit. d CEDAW)

279. Die Gewährung von individuellen staatlichen *Ausbildungsbeihilfen* liegt in der Kompetenz der Kantone, der Bund leistet dafür Beiträge an die Kantone, die etwa 40% der kantonalen Aufwendungen für Stipendien und Ausbildungsdarlehen abdecken. Es gibt daher 26 verschiedene Systeme, welche die Voraussetzungen für die Gewährung von Unterstützung, deren Form und Dauer unterschiedlich regeln. Direkte Diskriminierungen von Frauen enthalten diese kantonalen Regelungen nicht. Diese würden gegen das Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 BV verstossen und vom Bundesgericht nicht geschützt.

280. Geschlechtsspezifische Angaben über die Bezügerinnen und Bezüger von Stipendien sind nicht systematisch vorhanden. Es bleibt festzuhalten, dass einzelne Voraussetzungen für die Gewährung von Stipendien Frauen benachteiligen können. Für Frauen, die ihre Ausbildung wegen familiärer Pflichten unterbrochen oder verlängert haben, sind strikte Altersgrenzen oder eine restriktive Regelung der maximalen Dauer von Stipendien besonders ungünstig. Die Vorschriften einiger Kantone sehen zwar Alterslimiten und eine limitierte Bezugsdauer für Stipendien vor, räumen aber in aller Regel die Möglichkeit ein, in begründeten Fällen Ausnahmen zu machen. Zum Teil erwähnen die Regelungen den Wiedereinstieg von Frauen oder den Unterbruch oder die Verlängerung der Ausbildung infolge Familienpflichten explizit als Grund für eine Ausnahme. Ebenso kann sich die Auswahl der Lehrgänge, für welche die Kantone Stipendien gewähren, geschlechtsspezifisch sehr unterschiedlich auswirken. Ausserdem erhalten verheiratete Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller keine Stipendien oder Darlehen mehr, wenn ihre Ehepartner und Ehepartnerinnen ein Einkommen erzielen. Die vermehrte Tendenz, Ausbildungsbeihilfen als obligatorisch rückzahlbare Darlehen zu gewähren, belastet besonders jene Bezügerinnen und Bezüger, die nach Abschluss der Ausbildung etwa wegen Familienpflichten nicht voll erwerbstätig sind. Infolge ihres generell tieferen Lohnniveaus fallen die Rückzahlungspflichten zudem für Frauen grundsätzlich mehr ins Gewicht.

281. Um den gleichen Zugang von Frauen zu Stipendien zu gewährleisten, empfahl der Aktionsplan zur Gleichstellung (vgl. dazu vorne, Rz. 52), dass die Kantone eine Lockerung ihrer Alterslimiten im Besonderen für Anwärtnerinnen mit Familienpflichten prüfen und geschlechtergetrennte Statistiken erstellen sollten. Der Bund will künftig die kantonalen Stipendienreglemente, die ihm im Rahmen seiner Beiträge an die Kantone zur Kenntnis gebracht wer-

den, auch auf den Aspekt der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern prüfen. Ebenso sollen bei der Vergabe von Nachwuchsstipendien des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung die Familienpflichten der Kandidatinnen und Kandidaten berücksichtigt werden.

F.) Zugang zu Weiterbildungsprogrammen (inkl. Bekämpfung des Analphabetismus) (Art. 10 lit. e CEDAW)

282. Wie die Ergebnisse einer Befragung des Bundesamtes für Statistik 1993 zeigen, ist das Image der Weiterbildung in der Bevölkerung übereinstimmend positiv. Breite Kreise der Bevölkerung halten die berufliche Weiterbildung für unentbehrlich. Die organisierte Weiterbildung wird aber auch als angenehme Freizeitbeschäftigung und als Ort der Begegnung geschätzt. In der Schweiz bilden sich jährlich 38% der Erwachsenen weiter, doch sind unter diesen zwei Millionen nicht alle Bevölkerungsgruppen gleich vertreten.

283. Bildungsangebote im Bereich der beruflichen Weiterqualifizierung werden in erster Linie von jungen, bereits qualifizierten Schweizer Männern genutzt. Erwerbstätige bilden sich häufiger weiter als Nichterwerbstätige. Erwerbstätige Frauen besuchen ebenso häufig berufliche Weiterbildungsangebote wie erwerbstätige Männer. Sie besuchen die Kurse jedoch häufiger in ihrer Freizeit, während Männer sich öfter in ihrer Arbeitszeit weiterbilden können. Die Arbeitgebenden beteiligen sich seltener an den Kosten der Weiterbildung und motivieren ihre Arbeitnehmerinnen weniger zur Weiterbildung als ihre Arbeitnehmer. Während bei den Männern Management- und Führungskurse im Vordergrund stehen, wählen die Frauen eher allgemeinbildende Kurse aus den Bereichen Naturwissenschaft, Medizin und Sprachen.

284. Im Bereich der ausserberuflichen Weiterbildung haben die Bildungsangebote in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. 1999 nahmen doppelt so viele Frauen wie Männer an solchen Kursen teil (18% gegenüber 9%). In solchen Kursen machen Absolventinnen oft auf der Grundlage ihrer eigenen Erziehungs- und Betreuungsarbeit im privaten Bereich wichtige Erfahrungen und bilden ihre Persönlichkeit weiter, doch lassen sich solche Qualifizierungen nur schlecht auf dem Arbeitsmarkt einsetzen.

285. Erwachsenenbildung ist in der Schweiz ein expandierender Markt, doch sind die Angebote recht unübersichtlich. Die zahlreichen öffentlichen und privaten Bildungsangebote lassen sich nur schlecht einordnen und der Nutzen der dabei erworbenen Diplome oder Ausweise ist mitunter fraglich. Die verhältnismässig vielen Frauen ohne Berufsausbildung haben es aus verschiedenen Gründen schwer, sich im Erwachsenenalter beruflich zu qualifizieren. Für Ungelernte gibt es faktisch wenig Möglichkeiten, eine berufliche Grundausbildung nachzuholen, weiterführende Ausbildungen bleiben ihnen sowieso verschlossen. Zudem fehlen gerade Frauen mit Familienpflichten oft Geld und Zeit, um in eine Aus- und Weiterbildung zu investieren. Immerhin ermöglicht das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG)¹⁰² Erwachsenen, eine *Berufslehre nachzuholen* oder sich entsprechend umzuschulen und in individualisierter Weise eidgenössische Fähigkeitszeugnisse zu erwerben (Art. 18 und 41 BBG). Seit 1995 bilden Frauen die Mehrheit (65%) unter den Personen, die sich gestützt auf diese Bestimmungen zu einer Lehrabschlussprüfung melden.

286. Als Antwort auf den damals völlig ausgetrockneten Arbeitsmarkt hat der Bundesrat anfangs der Neunzigerjahre im Rahmen einer „Weiterbildungsoffensive“ ein Massnahmenbündel zur Förderung der beruflichen Weiterbildung auf allen Stufen und in allen Bereichen beschlossen. Durch Höherqualifizierung der Erwerbstätigen sollten die personellen Engpässe in Produktion und Dienstleistungen kompensiert werden. Besonders gefördert werden sollten

¹⁰² Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG), SR 412.10.

wiedereinstiegswillige Frauen, die beispielsweise wegen Familienpflichten temporär aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren. Im Zuge der Sparmassnahmen des Bundes wurden ab 1994 keine neuen Programme mehr initiiert, worunter im Besonderen die Aktivitäten zur Frauenförderung litten. Eine gewisse Kompensation schufen die mittlerweile anlaufenden Programme zur Wiedereingliederung Arbeitsloser.

287. Im Rahmen der *universitären Weiterbildung* wurden vom Bund bis 1995 unter anderem auch spezifische Projekte zugunsten des beruflichen Wiedereinstiegs von Frauen unterstützt. Die Universitäten bieten diese nun selbstfinanzierten Kurse teilweise weiterhin an. Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung vergibt seit 1991 spezielle Stipendien für Wiedereinsteigerinnen in der Medizin und in den Naturwissenschaften (Marie Heim-Vögtlin-Programm). 1999 wurden in diesem Rahmen 13 Stipendien in der Höhe von insgesamt Fr. 1.3 Mio. ausbezahlt.

288. Zahlreiche Kantone fördern den beruflichen Wiedereinstieg der Frauen mit verschiedenen Massnahmen, so etwa mit der Unterstützung von Kursen für Wiedereinsteigerinnen und von Beratungs- und Kontaktstellen, teilweise auch mit spezifischen Stipendien für Wiedereinsteigerinnen und/oder der Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungsarbeit im Rahmen der Funktions- bzw. Lohneinreihung beim beruflichen Wiedereinstieg.

289. *Analphabetismus* wurde in der Schweiz erst in den letzten Jahren (wieder) thematisiert. Die Schweiz verfügt über keine zuverlässigen Daten zum Analphabetismus nach der üblichen Definition der UNO. Die Studien zur Literalität der Erwachsenen zeigen einen kleinen, aber konsistenten Unterschied zuungunsten der Frauen auf allen Skalen (Lesen von Prosa, Verstehen von Dokumenten und Gebrauch von Zahlen. 12.9% der Erwachsenen in der Deutschschweiz und 14.2% in der französischen Schweiz scheinen grosse Mühe zu haben, gängige Texte des täglichen Lebens zu lesen und zu verstehen.¹⁰³

290. Eine allgemein anerkannte Schätzung für die gesamte Schweiz geht von insgesamt 20'000 bis 30'000 Personen mit funktionalem Analphabetismus aus. Diese Zahl umfasst nur die erwachsenen Schweizerinnen und Schweizer, welche die Schule besucht haben, Lesen und Schreiben dennoch nicht beherrschen. Je nach verwendeten Kriterien, die sich auf den Grad der Schwierigkeit hinsichtlich Ausdruck und Verständnis beziehen, sind die erwähnten Zahlen nach oben zu korrigieren. So schnitten die Schweizerinnen und Schweizer in entsprechenden Test im Vergleich mit anderen Ländern schlecht bis durchschnittlich ab.¹⁰⁴

291. In der Schweiz werden allgemeine Massnahmen getroffen, um die schulischen Ergebnisse aller Schüler zu verbessern, so etwa pädagogische Hilfestellungen, Aufnahmeklassen, Verlängerung der Vorschulzeit, Sonderschulunterricht usw. Zusammen mit anderen Staaten der OECD beteiligt sich die Schweiz an einem internationalen Programm, dessen Ziel es ist abzuklären, inwieweit sich Schülerinnen und Schüler gegen Ende der obligatorischen Schulzeit die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse angeeignet haben, um eine aktive Rolle in der Gesellschaft zu spielen. Eine Reihe von nichtstaatlichen Vereinigungen veranstalten zudem lokale Kurse (teils mit Unterstützung lokaler Behörden), um Erwachsene in diesem Bereich zu fördern.

292. Trotz fehlender Statistik ist davon auszugehen, dass der funktionale Analphabetismus Frauen, namentlich Ausländerinnen, besonders betrifft. Verschiedene Faktoren, die Analphabetismus verstärken können, treffen eher auf die Lebensumstände von Frauen zu, namentlich die fehlende Schulbildung und/oder alphabetisierungsfeindliches traditionelles Umfeld von

¹⁰³ OECD, Bildung auf einen Blick, OECD Indikatoren, Paris 1996.

¹⁰⁴ Philipp Notter/Eva-Marie Bonerad/François Stoll, Lesen eine „Selbstverständlichkeit“? Schweizer Bericht zum International Adult Literacy Survey, Bern 1999.

Frauen aus gewissen Schichten und bestimmten Ländern, finanzielle Probleme und die Doppelbelastung durch Beruf und Familie, oder ein lokales und familiäres Umfeld, das der Erhaltung einmal erworbener Kenntnisse nicht förderlich ist usw. In diesem Zusammenhang ist auch auf die speziellen Sprachkurse für Ausländerinnen und Ausländer hinzuweisen, die in vielen Kantonen und Gemeinden angeboten werden.

G.) Die Abbruchquote der Frauen (Art. 10 lit. f CEDAW)

293. In der Schweiz gibt es keine allgemeinen Untersuchungen und Daten über die Ausbildungsabbruchquote der Frauen. Einzig im Bereich der Hochschulen lässt sich statistisch feststellen, dass tatsächlich deutlich mehr Studentinnen das Studium aufgeben als Studenten (35.7% gegenüber 27.8%). Die Gründe dafür sind nicht erforscht. Eine Ursache mögen die finanziellen und praktischen Schwierigkeiten sein, Mutterschaft, familiäre Pflichten und Studium miteinander zu verbinden. Schaffung und Ausbau von Kinderbetreuungsinstitutionen, wie sie etwa der Bund für die Universitäten künftig unterstützen wird, könnten sich in diesem Sinne positiv auf die Abbruchquote auswirken.

H.) Möglichkeit zur aktiven Teilnahme an sportlichen Aktivitäten (Art. 10 lit. g CEDAW)

294. Artikel 68 BV gibt dem Bund die Kompetenz, den Sport, im Besonderen die Sportausbildung zu fördern, eine Sportschule zu betreiben und Vorschriften über den Jugendsport zu erlassen. Das entsprechende Bundesgesetz¹⁰⁵ erklärt den Turn- und Sportunterricht für die obligatorische Schulzeit sowie für Berufs- und Mittelschulen obligatorisch. Dies gilt für Schülerinnen und Schüler und umfasst durchschnittlich drei Sportunterrichtsstunden wöchentlich. Daneben besteht ein fakultatives Angebot an diversen sportlichen Aktivitäten für Schülerinnen und Schüler, ein Angebot, das oft auch als Bindeglied zu den Aktivitäten der privatrechtlich geführten Sportvereine dient.

295. Die Eidgenössische Sportkommission hat zusammen mit der Expertenkommission für Turn- und Sportunterricht in der Schule Richtlinien ausgearbeitet, die *koedukative und seedukative Möglichkeiten* des Sportunterrichts aufzeigen. Anstelle der vielfach vorurteilsbedingten Auffassungen über geschlechtsspezifische sportliche Begabungen soll vermehrt auf die sportlichen Erfahrungen und Interessen abgestellt werden. Dem Sportunterricht in geschlechts-, alters- und leistungsheterogenen Klassen und Gruppen kommt unter sozialen Aspekten eine hohe Bedeutung zu.

296. Jugend + Sport (J+S) ist ein gemeinsames Werk des Bundes und der Kantone zur Förderung der sportlichen Aktivität der Jugendlichen zwischen 10 und 20 Jahren. Es soll dazu beitragen, bei möglichst vielen Jugendlichen die Freude an sportlicher Betätigung zu wecken, sie in Sportarten ihrer Wahl auszubilden. Jährlich beteiligen sich rund 850'000 Jugendliche (davon ca. 40% junge Frauen) an den Programmen von Jugend + Sport (1999: 883'934 Teilnehmende, davon 353'048 Frauen).

297. Vgl. zum Zugang von Frauen zu sportlichen Betätigung auch hinten, Rz. 540ff.

I.) Zugang zu Informationen im Bereich Familiengesundheit und Familienplanung

298. Unter unterschiedlichen Titeln (z.B. Lebenskunde, Biologie) und in unterschiedlicher, stufengerechter Form setzen sich die Schweizer Schulen regelmässig mit Fragen der Erhaltung der Gesundheit, der Prävention von Krankheiten und mit sexueller Aufklärung auseinander. Informationsangebote sind vielfältig. Publikationen zum Thema sind frei zugänglich,

¹⁰⁵ Bundesgesetz vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport, SR 415.0.

verschiedene allgemeine und gruppenspezifische Beratungen im Bereich der Familienplanung werden überall in der Schweiz, im Besonderen in grösseren Städten angeboten.

299. Vgl. dazu hinten, Rz. 451ff.

J.) Besonders benachteiligte Gruppen

Behinderte Frauen

300. In der Schweiz erfolgt die Erziehung behinderter Kinder im Rahmen des Sonderschulunterrichts, der auf einer besonderen Pädagogik - der heilenden Pädagogik - beruht.

301. Der frühe Sonderschulunterricht (Vorschulunterricht) für behinderte Kinder zielt vor allem auf die Anwendung von pädagogisch-therapeutischen Massnahmen und die Unterstützung der Eltern ab. Während der Schulpflicht findet der Sonderunterricht hauptsächlich in Klassen statt, die in die öffentlichen Schulen integriert sind, sowie in Sonderschulen, die von der Invalidenversicherung anerkannt und subventioniert werden. Medizinisch-pädagogische Dienststellen bieten ebenfalls verschiedene Hilfe an, wie Logopädie, psychomotorische Erziehung und Rehabilitation sowie schulpсихologische Dienste.

302. Nach Abschluss der Schulpflicht haben behinderte Jugendliche die Möglichkeit, einen Beruf zu erlernen. Das Bundesgesetz über die Berufsausbildung (BBG)¹⁰⁶ gestattet gewisse Erleichterungen während der Lehrzeit und beim Lehrabschluss.

Migrantinnen

303. 1999/2000 betrug der Anteil der ausländischen Schülerinnen und Schüler in den schweizerischen Schulen 22%. Diese Zahl umfasst allerdings die verschiedensten Integrationsgrade, so etwa die schon in der Schweiz geborenen Kinder der „zweiten Generation“ von Ausländerinnen und Ausländern, die Kinder kürzlich eingewanderter Familien und Studierende, die nur für die Ausbildung in die Schweiz gekommen sind. Der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler schwankt zudem von Kanton zu Kanton beträchtlich. Während es im Kanton Genf Klassen mit 77% ausländischen Schülerinnen und Schülern gibt, beträgt der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler im Kanton Obwalden nur 2%. Auf die ganze Schweiz bezogen, zählt ein Drittel der Klassen im schulpflichtigen Alter eine grosse Zahl von Schülerinnen und Schülern aus anderen sprachlichen oder nationalen Kulturen und ein Zehntel der Klassen besteht nur aus Schweizer Kindern, bei denen die Unterrichtssprache auch die Muttersprache ist.

304. Die spezifische Situation der ausländischen Schülerinnen und die Situation der Migrantinnen hinsichtlich ihrer Bildung ist bis heute nicht systematisch untersucht worden. Zweifellos gilt, dass die Chancen für Berufsausbildung und weiterführende Bildung besser sind, je früher Mädchen und junge Frauen im schweizerischen Schulwesen integriert sind. Hinsichtlich der Bemühungen zu ihrer Integration sind grosse kantonale Unterschiede festzustellen. Im Rahmen des Lehrstellenprojektes 16+ (vgl. vorne, Rz. 263) werden auch spezifische Projekte für junge Ausländerinnen unterstützt, um ihnen den Zugang zur Berufsbildung zu erleichtern. Jugendliche Migrantinnen der zweiten Generation sind zudem häufig mit besonderen Problemen konfrontiert, da sie nicht selten zwischen unterschiedlichen Geschlechterrollen stehen.

¹⁰⁶ Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG), SR 412.10.

K.) Die Umsetzung der Anliegen von Art. 10 CEDAW in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

305. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit bemüht sich, den gleichen Zugang der Mädchen und Jungen zu den Grundausbildungsprogrammen in ihren Partnerstaaten zu fördern. Dies bedeutet, dass die Mädchen gleich lange zur Schule gehen sollten wie die Jungen. Die Sektorpolitik von 1996 im Bereich der Grundausbildung setzt sich zum Ziel, die Ausbildung der Mädchen und Frauen prioritär zu fördern. Zu diesem Zweck sollen in den Partnerstaaten die Infrastruktur verbessert, die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern und ihre Sensibilisierung für Geschlechterfragen gefördert, die Revision von Lehrprogrammen unterstützt sowie eine Gesetzgebung gefördert werden, die günstige Rahmenbedingungen für die Gleichberechtigung der Geschlechter schafft. Die Alphabetisierungsprogramme und die Programme informeller Ausbildung für Erwachsene räumen der Situation der Frauen besondere Aufmerksamkeit ein, damit sie ihre Kompetenz und Kapazitäten verbessern und an Entscheidungsprozessen teilnehmen können (so zum Beispiel in Westafrika und Pakistan).

306. Die Sektorpolitik berufliche Bildung von 1994 betont als einer der fünf innovativen Schwerpunkte die Bildung und Ausbildung von Frauen. Inzwischen wurden Thesen für eine *Gender*-bewusste Berufsbildung formuliert, die in die Anpassung bestehender und in die Gestaltung neuer Programme einfließen. In der Praxis haben sich dabei besonders zwei zentrale Aspekte herausgeschält. Zum einen erleichtert die Aufteilung einer mehrjährigen Ausbildung in Ausbildungsmodule den Zugang von Frauen zu beruflicher Aus- und Weiterbildung über leichter realisierbare Etappen. Ergänzt wird dies durch einen gesteigerten gezielten Einsatz von Bildungsgutscheinen in einer Reihe von Ländern in Bolivien, Peru, Zentralamerika. Im Weiteren wird daran gearbeitet, die klassische sektorielle Ausrichtung (Textil) durch solche zu ergänzen, die in Zukunft vermehrte Beschäftigungschancen versprechen. Seit 1996 werden *Gender*-Fragen in der internationalen Arbeitsgruppe über berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert und diesbezüglich die Bedeutung einer Abstimmung Verknüpfung von Basisbildung mit beruflicher Bildung herausgestrichen. Arbeit und Ausbildung im informellen Sektor, wo Frauen überproportional vertreten sind, wird zudem vermehrt thematisiert.

307. Schliesslich hat die Politik der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Stipendien und Kurse zum Ziel, die Teilnahme von Frauen an Ausbildungsprogrammen in der Schweiz zu fördern.

ART. 11 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IM BERUFSLEBEN

308. Zum Recht auf Arbeit in der Schweiz vgl. den Ersten Bericht der Schweiz von 1996 zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, zu Art. 6 bis 9 des Paktes, Rz 75ff.

A.) Gleiches Recht auf Arbeit (Art. 11 Abs. 1 lit. a CEDAW)

309. Das schweizerische Recht enthält keine Bestimmung, die ein Recht auf Arbeit explizit garantieren würde. Drei Initiativen, die eine verfassungsrechtliche Garantie dieses Rechtes vorschlugen, scheiterten in der Volksabstimmung. Die schweizerische Rechtsordnung kennt demnach kein Recht auf Arbeit, verstanden als positive Leistungsverpflichtung des Staates. Hingegen ist das Recht auf Arbeit in einigen kantonalen Verfassungen verankert, im Beson-

deren als Zielsetzung der Sozialpolitik.¹⁰⁷ Wenn auch die Bundesverfassung kein Recht auf Arbeit enthält, anerkennt sie doch explizit ein Recht auf Erwerbstätigkeit als Element der Wirtschaftsfreiheit, namentlich ein Recht auf freie Wahl des Berufes, freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung. Dieses verfassungsmässige Recht steht in gleicher Weise Frauen und Männern zu. Art. 8 Abs. 3 BV verankert wie bereits erwähnt die Gleichstellung von Frau und Mann und beauftragt den Gesetzgeber, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung im Besonderen in Familie, Ausbildung und *Arbeit* zu sorgen.

310. Art. 94 BV formuliert einen Auftrag an Bund und Kantone, „zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung“ beizutragen. Laut Art. 100 BV soll der Bund im Weiteren im Rahmen seiner Konjunkturpolitik Massnahmen im Besonderen „zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit...“ treffen. Unter dem Titel der „Sozialziele“ hält Art. 41 lit. d BV fest, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass „Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können.“

B.) Die relevanten rechtlichen Grundlagen im Ueberblick

Das verfassungsmässige Recht auf Lohngleichheit

311. Die Lohngleichheit für Frauen und Männer wird seit 1981 von Art. 4 Abs. 2 aBV bzw. Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV garantiert: „Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.“ Diese Bestimmung gewährleistet nicht nur die Lohngleichheit für eine identische Arbeit, sondern auch für eine unterschiedliche, aber gleichwertige Arbeit, als unmittelbar anwendbares Grundrecht mit direkter Wirkung auch für privatrechtliche Beziehungen. Das Recht auf gleichen Lohn ist ein individualrechtlicher Anspruch, der vor Gericht geltend gemacht werden kann.

312. Die Rechtsprechung zu Art. 4 aBV war wenig ergiebig. Die meisten Fälle betrafen Bedienstete kantonaler oder kommunaler Verwaltungen (eine Schauspielerin, eine Gruppe von Krankenschwestern, Kindergärtnerinnen und Hauswirtschaftslehrerinnen). Von Beschäftigten aus dem privaten Sektor sind nur wenige Fälle bekannt. Die Beweisschwierigkeiten, im Besonderen hinsichtlich der Gleichwertigkeit der geleisteten Arbeit, der unzulängliche Kündigungsschutz, die Länge und das Kostenrisiko derartiger Prozesse sowie die Gefahr einer sozialen und beruflichen Isolierung waren und sind die hauptsächlichen Hindernisse, die betroffene Frauen an Lohngleichheitsklagen hindern.¹⁰⁸

313. Das Gleichstellungsgesetz von 1996 (vgl. dazu unten, Rz 314ff.) wiederholt in Art. 3 das Diskriminierungsverbot hinsichtlich der Entlohnung und brachte als wichtige Errungenschaft die erleichterte Durchsetzung der Ansprüche vor Gericht. Allerdings lässt auch das Gesetz offen, welche Lohnunterschiede objektiv gerechtfertigt sind. Neue Entscheide des Bundesgerichts halten fest, dass dazu Kriterien gehören, „die den Wert der Arbeit selbst beeinflussen können, wie Ausbildung, Dienstalter, Qualifikation, Erfahrung, konkreter Aufgabenbereich, Leistung oder Risiken“¹⁰⁹ Im Weiteren können Lohnunterschiede auch aus Gründen gerechtfertigt sein, die „nicht unmittelbar die Tätigkeit der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers berühren, sondern sich – wie etwa familiäre Belastungen und das Alter – aus

¹⁰⁷ Kanton Solothurn, Art. 22 lit. d (Sozialziele); Verfassung des Kantons Basel-Land, Absatz 17 lit. b und c ; Verfassung des Kantons Jura, Art. 19 (Recht auf Arbeit); Verfassung des Kantons Bern, Art. 30 lit. a (Sozialziele) .

¹⁰⁸ Vgl. dazu Lohngleichheit für Mann und Frau, Schlussbericht der Arbeitsgruppe EJPD „Lohngleichheit, Bern 1988. Immerhin werden heute arbeitsrechtliche Streitigkeiten nach der Vorschrift von Art. 343 OR in einem einfachen, raschen und grundsätzlich kostenlosen Verfahren erledigt.

¹⁰⁹ BGE 125 III 368, 373; 124 II 409, 124 II 436, mit weiteren Hinweisen.

sozialen Rücksichten ergeben.“¹¹⁰ Schliesslich kommt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts als Rechtfertigungsgrund für Lohnunterschiede „die konjunkturelle Lage in Betracht, soweit ihre Berücksichtigung einem wirklichen unternehmerischen Bedürfnis entspricht“¹¹¹ (vgl. dazu unten, Rz. 370ff).

Das Gleichstellungsgesetz

Spezifisches Diskriminierungsverbot im Erwerbsleben

314. Gestützt auf den Auftrag der Verfassung, für die rechtliche und faktische Gleichstellung im Besonderen im Beruf zu sorgen, trat 1996 das *Gleichstellungsgesetz*¹¹² in Kraft. Es bezweckt die „Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann“ (Art. 1 GIG) und bezieht sich im Besonderen auf das *Erwerbsleben*. Es ist sowohl auf privatrechtliche wie öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse in Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 2 GIG) anwendbar. Art. 3 verankert ein allgemeines Diskriminierungsverbot, das die direkte und indirekte Benachteiligung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgrund ihres Geschlechts verbietet. Sexuelle Belästigung gilt als Diskriminierung (Art. 4 GIG).

315. Das Diskriminierungsverbot gilt namentlich für die Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung (Art. 3 Abs. 2 GIG). Personen, die von einer Diskriminierung betroffen sind, können unter anderem gerichtlich beantragen, die Diskriminierung zu verbieten, zu unterlassen oder zu beseitigen (Art. 5 Abs. 1 GIG). Besteht die Diskriminierung in der Ablehnung oder in der Kündigung eines privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses, hat die betroffene Person allerdings lediglich Anspruch auf eine Entschädigung (Art. 5 Abs. 2 GIG). Ansprüche auf Schadenersatz und Genugtuung sowie weitergehende vertragliche Ansprüche bleiben vorbehalten (Art. 5 Abs. 5 GIG).

316. Das Gleichstellungsgesetz bringt einige Erleichterungen für die gerichtliche Durchsetzung des Diskriminierungsverbots im Erwerbsleben. So verankert das Gesetz die Beweislasteileichterung der Arbeitnehmenden: Die klagende Person muss im gerichtlichen Verfahren nicht wie üblich ihren oder seinen Anspruch beweisen, sondern es reicht, wenn sie oder er das Vorhandensein einer Diskriminierung glaubhaft machen kann. Der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin hat dann Gelegenheit zu beweisen, dass die Ungleichbehandlung der Klägerin oder des Klägers entweder nicht besteht oder auf objektiven Gründen beruht, die mit dem Geschlecht nichts zu tun haben (Art. 6 GIG). Schon vor dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes hatte das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Lohngleichheit festgehalten, dass es in der Verantwortung der Arbeitgebenden liege, das Vorliegen objektiver Gründe für eine Ungleichbehandlung nachzuweisen.¹¹³

317. Allerdings gilt diese Beweislasteileichterung weder für Diskriminierungsklagen mit Bezug auf die Anstellung bzw. ihre Verweigerung noch für Klagen über sexuelle Belästigung. Für die betroffene Person ist es aber gerade in diesen Fällen besonders schwierig und belastend, den Nachweis diskriminierender Behandlung zu erbringen. Dennoch obsiegte in der Beratung des Gesetzes die Befürchtung, dass eine weitergehende Beweislasteileichterung besonders im Falle der sexuellen Belästigung dem Missbrauch Vorschub leisten würde: In diesem Fall hätte nämlich der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin einen negativen Sachverhalt beweisen müssen. Immerhin geht aus den Materialien zum Gleichstellungsgesetz hervor, dass

¹¹⁰ BGE 125 III 368, 373; 118 Ia 35, 117 Ia 270.

¹¹¹ BGE 125 II 368, 373, 377; 125 I 71; 118 Ia 35, 113 Ia 107.

¹¹² Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG), SR 151.1; vgl. dazu auch Margrith Bigler-Eggenberger /Claudia Kaufmann (Hrsg.), Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, Basel/Frankfurt 1997.

¹¹³ BGE 113 Ia 116 E. 4a.

Arbeitgeberin und Arbeitgeber trotzdem verpflichtet sind, aktiv bei der Beweiserhebung mitzuwirken.¹¹⁴

318. Eine weitere Erleichterung für den Prozess ist das Klage- und Beschwerderecht von Berufsverbänden und Organisationen, welche die Gleichstellung von Frau und Mann fördern. Sie können vom Gericht die Feststellung einer Diskriminierung verlangen, wenn der Ausgang des Verfahrens sich voraussichtlich – zumindest virtuell¹¹⁵ - auf eine grössere Zahl von Arbeitsverhältnissen auswirken wird (Art. 7 GIG).

319. Personen, deren Bewerbung für eine Anstellung nicht berücksichtigt worden ist, können von Arbeitgeberin und Arbeitgeber eine *schriftliche Begründung* verlangen (Art. 8 GIG).

320. *Rachekündigungen* sind anfechtbar. Der Kündigungsschutz gilt für die Dauer eines innerbetrieblichen Beschwerdeverfahrens, eines Schlichtungs- oder eines Gerichtsverfahrens sowie sechs Monate darüber hinaus (Art. 10 GIG).

321. Das Gesetz verpflichtet die Kantone, *Schlichtungsstellen* einzurichten, welche kostenlos die Parteien beraten und eine aussergerichtliche Einigung der Parteien herbeizuführen suchen (Art. 11 GIG).

322. Die besonderen Vorschriften von Art. 343 OR für arbeitsrechtliche Streitigkeiten gelten im Uebrigen auch für Streitigkeiten über Diskriminierungen. So haben die Kantone für diese Streitigkeiten ein *einfaches, rasches und kostenloses Verfahren* vorzusehen, und der Richter stellt den *Sachverhalt von Amtes* wegen fest (Offizialmaxime) und würdigt die Beweise nach freiem Ermessen. Zudem dürfen Kantone für Streitigkeiten über Diskriminierungen das schriftliche Verfahren und die Prozessvertretung nicht ausschliessen (Art. 12 GIG).

323. Mehrere erstinstanzliche Entscheidungen sind in Anwendung des Gleichstellungsgesetzes seit dessen Inkrafttreten am 1. Juli 1996 ergangen. Gegen einige erstinstanzliche Entscheide sind Beschwerden erhoben worden. Das Bundesgericht hat bereits einige Urteile in Anwendung des Gleichstellungsgesetzes gefällt¹¹⁶; weitere Fälle sind hängig. Obwohl konkrete Angaben noch nicht vorliegen, ist zu vermuten, dass eine grössere Anzahl von Streitigkeiten an den obligatorischen Schlichtungsstellen und in aussergerichtlichen Vergleichen erledigt wurden.

324. Schliesslich bietet das Gleichstellungsgesetz eine rechtliche Grundlage für die Unterstützung von Programmen zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben und von Beratungsstellen für Frauen im Erwerbsleben sowie für Personen, die ihre berufliche Tätigkeit nach einem familiär begründeten Unterbruch wiederaufnehmen möchten (Art. 14, 15 GIG).

Das Arbeitsgesetz

325. Das Arbeitsgesetz (ArG)¹¹⁷ gilt für alle öffentlichen und privaten Betriebe, unter dem Vorbehalt einiger Ausnahmen. So gilt es namentlich nicht für Familienbetriebe, für öffentliche Verwaltungen, für Betriebe in Landwirtschaft, Obstbau und Fischerei sowie für private Haushalte. Im Weiteren findet das Gesetz keine Anwendung auf bestimmte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, namentlich auf Angestellte von Kirchen, auf die Crews von schweizerischen Luftfahrtunternehmen, auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit höheren Führungsaufgaben, auf unabhängige Künstlerinnen und Künstler, auf Wissenschaftlerinnen und

¹¹⁴ Vgl. die Beratungen des Parlamentes in: Amtliches Bulletin des Nationalrates 1994, S. 228ff. und des Ständerates 1994, S. 808ff.

¹¹⁵ BGE 125 I 71.

¹¹⁶ BGE 125 I 71, 125 II 385, 125 II 530, 125 II 541, 125 III 368, 124 II 409, 124 II 436, 124 II 529.

¹¹⁷ Bundesgesetz von 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG), SR 822.11 (Stand am 2. August 2000).

Wissenschaftler, auf Assistenzärztinnen und –ärzte, auf Lehrerinnen und Lehrer von Privatschulen, auf Lehr- und Betreuungspersonal in Institutionen, auf Heimarbeiterinnen- und -arbeiter. Die Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit (namentlich jene zum Schutz der Gesundheit bei Mutterschaft, Art. 35 ArG) sind jedoch voll anwendbar auf die Verwaltungen und auf Personal mit höheren Führungsaufgaben, auf unabhängige Künstlerinnen und Künstler, auf Wissenschaftspersonal, auf Assistenzärztinnen und –ärzte. Das ArG umfasst Bestimmungen zur Arbeits- und Ruhezeit sowie zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, und enthält besondere Bestimmungen zum Schutz von *schwangeren Frauen und stillenden Müttern*. Ihre Arbeitsbedingungen sind so zu gestalten, dass ihre Gesundheit und die ihrer Kinder nicht beeinträchtigt werden (Art. 35ff ArG; vgl. dazu auch hinten, Rz.445ff). Auf (männliche und weibliche) *Arbeitnehmende mit Familienpflichten* ist bei der Festsetzung der Arbeits- und Ruhezeit besonders Rücksicht zu nehmen. Sie dürfen nur mit ihrem Einverständnis zu Ueberzeitarbeit herangezogen werden, und sie haben Anspruch auf mindestens anderthalb Stunden Mittagspause. Schliesslich erhalten Arbeitnehmende mit Familienpflichten auf Vorlage eines entsprechenden Arztzeugnisses Freizeit bis zu drei Tagen, um kranke Kinder zu betreuen (Art. 36 ArG).

326. Bis zu seiner Revision 1998 schloss das Arbeitsgesetz Frauen von der industriellen *Nacht- und Sonntagsarbeit* aus. Das Bundesgericht kritisierte diese Regelung als unvereinbar mit der Gleichberechtigung der Geschlechter.¹¹⁸ Die Revision des Arbeitsgesetzes beseitigte diese formal ungleiche Behandlung, und die Schweiz hat die ILO-Konvention Nr. 98, welche ein generelles Nachtarbeitsverbot für Frauen enthielt, gekündigt. Die Schweiz hat die ILO-Konvention Nr. 156 nicht ratifiziert, welche die Vertragsstaaten zu Massnahmen zugunsten von Arbeitnehmenden mit Familienpflichten verpflichtet.

Das Arbeitsvertragsrecht

327. Es bleibt auf die allgemeinen Bestimmungen des *Arbeitsvertragsrechts*, das im Schweizerischen Obligationenrecht integriert ist, hinzuweisen. Art. 319ff OR enthalten die massgeblichen rechtlichen Bestimmungen zum Arbeitsvertrag. Der Text unterscheidet nicht zwischen Frauen und Männern. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Arbeitsvertrag lassen Raum für die individuelle vertragliche Regelung des Arbeitsverhältnisses, bieten aber wichtige Leitplanken mit zwingenden Regeln und stellen dispositiven Regelungen für jene Fragen zur Verfügung, die der individuelle Vertrag nicht regelt. Zudem können der Bund und die Kantone für einzelne Berufsbranchen die Gesamtarbeitsverträge zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden (Sozialpartner) auch für jene Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als allgemeinverbindlich erklären, die dem Gesamtarbeitsvertrag nicht beigetreten sind.¹¹⁹

C.) Zugang zum Arbeitsmarkt, Arbeitsbedingungen und Weiterbildung (Art. 11 Abs. 1 lit. a, b und c CEDAW)

Faktische Situation

Erwerbstätigkeit und Beschäftigungsgrad

328. Das Bundesamt für Statistik hat in seinen regelmässigen Stichprobenerhebungen im Rahmen der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE ermittelt, dass die Erwerbstätigkeit der Frauen in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat. Die regionalen Unterschiede hinsichtlich der Erwerbstätigkeit sind bei den Frauen allerdings stärker als bei den

¹¹⁸ BGE 116 Ib 283f.

¹¹⁹ Bundesgesetz von 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, SR 221.215.311.

Männern. Dies lässt auf eine gewisse regionale Unterschiedlichkeit im kulturellen Einfluss des Rollenbildes der Frau auf die Quote ihrer Erwerbstätigkeit schliessen.

329. Die *Erwerbstätigkeit* der Frauen unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht von jener der Männer, unter anderem in Bezug auf den Beschäftigungsgrad, die Arbeitszeit, die berufliche Stellung usw. Die Unterschiede zwischen männlicher und weiblicher Erwerbstätigkeit müssen im grösseren Kontext der Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit gesehen werden. Gewisse typische Merkmale der weiblichen Erwerbsarbeit sind im Zusammenhang mit der familiären Situation der Frauen, der Art des Haushalts, in dem sie leben, und der von ihnen erbrachten Arbeitsleistung im Haushalt zu sehen. Die Haus- und Familienarbeit wird noch immer zu einem grossen Teil von Frauen verrichtet (vgl. dazu unten, Rz. 344ff).

330. In den letzten fünfzig Jahren hat sich die Stellung der Frauen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt in konstanter Weise verstärkt. Trotz der Zeit relativer wirtschaftlicher Schwäche, welche die Schweiz in den neunziger Jahren durchlebte, haben sich die Frauen nicht vom Arbeitsmarkt zurückgezogen, auch wenn die Erwerbstätigenquote der Frauen immer noch deutlich tiefer ist als jene der Männer. Zwischen 1991 und 2000, ist die Erwerbstätigenquote der Frauen um 0.8 Prozentpunkte auf 57.8% gestiegen, während dieselbe Quote der Männer um 3.1 Prozentpunkte auf 77.8% gesunken ist. Der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der beschäftigten Erwerbsfähigen ist von 42.6% auf 44% gestiegen. Allerdings ist diese Erhöhung des Anteils der Frauen auf die Zunahme von teilzeitlich erwerbstätigen Frauen zurückzuführen, während die Quote der vollzeitlich erwerbstätigen Frauen in dieser Zeitspanne abgenommen hat. Gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 61 (für Frauen) bzw. 64 Jahren (für Männer) ist der Anteil der nichterwerbstätigen Männer mit 10% aber immer noch sehr viel kleiner als der Anteil der nichterwerbstätigen Frauen mit 25%.

331. Der Anstieg des allgemeinen Bildungsstandes und ökonomische Gründe haben bewirkt, dass während den letzten zehn Jahren Frauen mittleren Alters vermehrt am aktiven Leben teilgenommen haben und dass vor allem Frauen mit Kindern zunehmend einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind. Die Zahl der Frauen, die berufliche Tätigkeit mit Familie vereinbaren, wächst. In den 90 er Jahren haben ungefähr 40 % der erwerbstätigen Frauen nach der Geburt ihres ersten Kindes ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben; für die restlichen 60% war dies kein ausreichender Grund für eine Aufgabe der Erwerbstätigkeit. Viele Frauen mit Kindern arbeiten allerdings teilzeitlich, nicht zuletzt weil familienergänzende Betreuungsstrukturen für Kinder oft fehlen. (vgl. dazu hinten, Rz.441ff)

332. Ueber die *Arbeitsplatzsicherheit* gibt es keine geschlechtsspezifischen statistischen Angaben.

Die berufliche Situation

333. Frauen und Männer üben ihre Erwerbstätigkeit unter unterschiedlichen Bedingungen aus. Sowohl in den intellektuellen und wissenschaftlichen Berufen als auch in Kaderpositionen sind immer mehr Frauen anzutreffen. Allerdings besetzen diese weniger häufig als die Männer verantwortungsvolle Positionen. Ihre berufliche Stellung ist im Allgemeinen niedriger als diejenige der Männer. 18 % der Männer sind selbständig erwerbstätig, gegenüber nur 11 % der Frauen. 37 % der Männer gehören zum entlohnten Kader, was bedeutet, dass sie Einsitz in die Direktion der Firma haben oder Führungsfunktionen ausüben, währenddem weniger als ein Viertel der Frauen zu dieser Kategorie gehören (22,6 %). Demgegenüber sind 62% der Frauen (gegenüber 43% der Männer) Arbeitnehmerinnen, die keine Führungsfunktionen inne haben. Diese ungleiche Aufteilung ist nur zum Teil auf das unterschiedliche Bildungsniveau zurückzuführen. In der Tat ist auch zwischen Frauen und Männern mit gleichem Bildungsniveau ein Unterschied in der beruflichen Situation festzustellen. Der Anteil der Arbeitnehmenden ohne Kaderfunktionen ist unabhängig vom Bildungsniveau bei den Frauen höher als bei den Männern. Hauptsächlicher Grund für diese Unterschiede ist wohl die fami-

liäre Verantwortung, die immer noch zu einem grossen Teil auf den Frauen lastet und sich schlecht mit einer beruflichen Karriere verbinden lässt.

334. Gliedert man die Berufstätigkeit nach ihrer Zugehörigkeit zu den drei grossen Bereichen Primärproduktion (Land- und Forstwirtschaft, Viehzucht), Industrie und Gewerbe sowie Dienstleistungen, so treten deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede zutage, die sich in den letzten zwanzig Jahren wenig verändert haben. 83% der Frauen üben einen Dienstleistungsberuf aus. Auch die Männer sind in diesem Berufsbereich mit 60% stark vertreten, allerdings nicht in einer solchen Konzentration. 34% der Männer gehen einem industriellen oder gewerblichen Beruf nach. Berücksichtigt man die ausgeübten Berufe im Jahr 1999 (ISCO-Klassifikation), so sind bei den Männern die Handwerksberufe und verwandte Berufe (24%) sowie akademische (19%) und technische Berufe (18%) an vorderster Front. Frauen üben in erster Linie technische Berufe (24%) aus, gefolgt von Berufen im kaufmännischen (23%) sowie Dienstleistungs- und Verkaufsbereich (21%). Geht man von den Wirtschaftszweigen aus (gemäss NOGA-Klassifikation), so sind Männer vor allem im verarbeitenden Gewerbe (23%), in der Branche Immobilien, Vermietung, Informatik, Forschung und Entwicklung (12%) und im Baugewerbe (11%) tätig. Bei den Frauen findet man an erster Stelle das Gesundheits- und Sozialwesen (18%), gefolgt von den Branchen Handel (17%), sonstige Dienstleistungen (11%) und verarbeitendes Gewerbe (10%).

Voll- und Teilzeitarbeit

335. Grosse Unterschiede zeigen sich heute im Beschäftigungsgrad von Frauen und Männern. *Teilzeitarbeit* ist immer noch eine typisch weibliche Beschäftigungsform. Ueber 82% der Personen, die 1999 in der Schweiz teilzeitlich arbeiteten, waren Frauen. Während die Beschäftigungsstruktur der Männer sehr einheitlich auf Vollzeitarbeit in jeder Lebensphase ausgerichtet ist, präsentiert sich die Situation der Frauen sehr heterogen. Die Anzahl Frauen mit teilzeitlicher oder vollzeitlicher Erwerbstätigkeit variieren je nach Alter. Im Allgemeinen arbeiten vor allem Frauen über 25 Jahre teilzeitlich mit Beschäftigungsgraden die ihren persönlichen und familiären Verpflichtungen entsprechen. Nachdem der Anteil der teilzeiterwerbstätigen Frauen zwischen 1990 und 1999 um 15.8% zugenommen hat, ist er im Jahr 2000 leicht zurückgegangen (um 1.9%), während bei den Männern ein umgekehrter Trend zu beobachten ist. Ausländerinnen sind zudem viel seltener teilzeitlich tätig (37.8%) als Schweizerinnen (52,8%).

336. Teilzeiterwerbstätige (Beschäftigungsgrad < 89 %), in %

	1991	1999	2000
Männer	7.8	9.4	10.3
Frauen	49.2	54.6	53.3
Total	25.4	29.4	29.3

337. In Haushalten ohne Kinder unter 15 Jahren ist der Anteil vollerwerbstätiger Frauen grösser, während Frauen in Haushalten mit Kindern – wenn überhaupt – vor allem teilzeitlich tätig sind. Bei den Männern ändert sich hingegen ihr Beschäftigungsgrad im Zusammenhang mit der Präsenz von Kindern kaum. Je nach dem Grad der Beschäftigung kann die Teilzeitarbeit bedeuten, dass die Arbeitsplatzsicherheit prekärer ist. Sie reduziert oft auch die Möglichkeiten, sich weiterzubilden, Karriere zu machen, in eine höhere Gehaltsstufe befördert zu werden. Oder sie hat Einfluss auf die versicherungsrechtliche Deckung des arbeitsbedingten Risikos (vgl. dazu hinten Rz.393).

338. Nach der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (Sake) 2000 möchten zahlreiche Teilzeiterwerbstätige ihren Beschäftigungsgrad erhöhen. Ihre Zahl ist trotz der guten Wirtschaftslage in den letzten Monaten konstant geblieben. 8.7% der Erwerbstätigen bezeichnen sich als unterbeschäftigt; 78 % dieser Unterbeschäftigten sind Frauen.

Arbeitslosigkeit

339. Arbeitslosigkeit ist in den 90er Jahren auch in der Schweiz zum Problem geworden. Besonders stark betroffen sind gering qualifizierte Personen und Ausländerinnen und Ausländer (deren Qualifikationsniveau im Durchschnitt relativ niedrig ist) sowie in geografischer Hinsicht die französische und italienische Schweiz. Zwischen den Altersgruppen hingegen bestehen nur schwache Differenzen: jüngere Leute z.B. sind nicht häufiger als ältere als arbeitslos registriert. Die Arbeitslosenquote stieg von 1989 bis 1994 von 0.5% auf 4.7%. Trotzdem stieg die Zahl der Erwerbstätigen in dieser Periode infolge starker Einwanderung um 85'000 an. Nach einem Höhepunkt 1997 (5.2%, für Frauen 5.7%) sank die Quote 1998 auf 3.9% (Frauen 4.4%). Arbeitslosigkeit trifft auch heute Frauen stärker als Männer (Arbeitslosenquote Mai 2001: 2.1% für Frauen gegenüber 1.4% für Männer). Besonders sind davon die Ausländerinnen betroffen, die mehr als einen Drittel der als erwerbslos registrierten Frauen ausmachen.

340. Die Geschlechter sind unterschiedlich auf die verschiedenen Gruppen von Erwerbslosen verteilt. Während 35% der erwerbslosen Frauen bei einem Arbeitsamt als arbeitslos eingeschrieben sind und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beanspruchen, trifft dies für 65% der erwerbslosen Männer zu. Während das Risiko der Erwerbslosigkeit für Frauen höher ist, nehmen sie die Infrastruktur zur Unterstützung von Erwerbslosen demnach deutlich weniger in Anspruch. Strukturelle und kulturelle Faktoren mögen diese paradoxe Situation beeinflussen, wie etwa mangelnde Rechtskenntnis, geringere Akzeptanz eines Anspruchs auf Arbeit für Frauen, ausreichendes Einkommen des Ehegatten/Partners, grössere Schwierigkeiten der Frauen aufgrund von Familienpflichten, die Bedingungen der Arbeitslosenversicherung zu erfüllen (wie etwa die Pflicht zur sofortigen Annahme einer vermittelten Arbeit), schliesslich auch die Uebersetzung der Frauen unter den Langzeitarbeitslosen, die am Ende ihrer Bezugsberechtigung angelangt sind und keine Erwerbslosenentschädigung mehr beanspruchen können.

Arbeitsbedingungen

341. Viele Frauen (unter ihnen besonders viele Ausländerinnen) arbeiten unter atypischen und oft prekären Bedingungen, die hinsichtlich Arbeitszeiten, Arbeitsdauer oder Art des Arbeitsvertrags nicht den üblichen Normen entsprechen (z.B. Mitarbeit im Familienbetrieb, Heimarbeit, Gelegenheitsarbeit, Arbeit in Privathaushalten, selbständiger Erwerb mit einer Wochenarbeitszeit von weniger als 20 Stunden sowie Arbeitnehmende mit einer Wochenarbeitszeit von weniger als 6 Stunden). Die Heimarbeit, welche durch Bestimmungen des Zivilgesetzbuches und des Arbeitsgesetzes betreffend die Arbeitsbedingungen normiert ist, untersteht ausserdem einem besonderen Bundesgesetz¹²⁰ (für die möglichen Auswirkungen solcher atypischen Bedingungen auf den Schutz durch die Sozialversicherungen, vgl. hinten Rz 393ff). In den letzten Jahren hat zudem besonders bei den Frauen die Arbeit auf Abruf zugenommen – eine Arbeitsform, die wirtschaftliche Unsicherheit mit sich bringt und infolge der fehlenden Planbarkeit der Arbeit mit familiären Verpflichtungen oft schlecht vereinbar ist.

Aus- und Weiterbildung

342. Postobligatorische und *berufliche Ausbildung* ist in den letzten Jahren für fast alle jungen Frauen zur Selbstverständlichkeit geworden, wenn auch deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede in der Art der gewählten Ausbildung bestehen (vgl. dazu vorne Rz.253ff).

343. Das schweizerische Recht gibt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kein Recht auf *berufliche Weiterbildung*. Die Gesamtarbeitsverträge regeln jedoch in vielen Branchen Fragen der beruflichen Weiterbildung, und viele Unternehmen haben sich ausserhalb der Gesamtarbeitsverträge für die berufliche Weiterbildung engagiert. Die allgemeine Situation im Bereich der beruflichen Weiterbildung bleibt aber in verschiedener Hinsicht unbefriedigend. Der Bundesrat hat eine Motion von Nationalrat Rechsteiner als Postulat entgegengenommen und will prüfen, ob eine Bestimmung zur beruflichen Weiterbildung in die Bestimmungen zum Arbeitsvertrag im schweizerischen Obligationenrecht aufgenommen werden sollte.

Unbezahlte Arbeit und ihre Bewertung

344. Erst in den letzten Jahren wurde in der Schweiz die *unbezahlte Arbeit* wie die Haus- und Familienarbeit, ehrenamtliche und freiwillige Tätigkeiten und informelle unbezahlte Tätigkeiten aus geschlechtsspezifischer Sicht analysiert. Mit Bezug auf die Haus- und Familienarbeit zeigte eine Studie des Bundesamtes für Statistik 1999, dass in Paarhaushalten die traditionelle Rollenteilung zwischen Frau und Mann vorherrscht.¹²¹ In 72% der reinen Paarhaushalte und in 90% der Paarhaushalte mit Kindern unter 15 Jahren ist es die Partnerin, die zur Hauptsache Haus- und Familienarbeit erledigt. Selbst Frauen, die voll erwerbstätig sind, können nur in einem Viertel der Fälle auf eine gleichwertige Unterstützung ihrer Partner zählen. Frauen arbeiten fast doppelt so lange in Haus und Familie als Männer, und Frauen mit Kindern leisten am meisten Haus- und Familienarbeit (54 Stunden gegenüber 23 Stunden von Männern mit Kindern). Mädchen zwischen 15 und 24 Jahren helfen durchschnittlich 13 Stunden wöchentlich im Haushalt, während ihre Brüder nur 8 Stunden engagiert sind. Alleinerziehende gehören zu den Personengruppen mit der zweithöchsten zeitlichen Beanspruchung durch Haus- und Familienarbeit. Hinzu kommt sehr oft ein starkes berufliches Engagement, was die individuelle Gesamtbelastung extrem erhöht. Während die gesamte Arbeitsbelastung von Frauen und Männern trotz unterschiedlicher Rollenteilung in vergleichbaren Situationen etwa gleich ist, dominiert bei den Männern der bezahlte Arbeitsaufwand.

¹²⁰ Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Heimarbeit, SR 822.31.

¹²¹ Bundesamt für Statistik, Unbezahlt – aber trotzdem Arbeit: Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit, Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe, Neuenburg 1999.

345. Eine Untersuchung des Bundesamtes für Statistik¹²² brachte neuerdings deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede in der Leistung von Freiwilligenarbeit zu Tage. 26% der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz haben mindestens eine unbezahlte, ehrenamtliche oder freiwillige Tätigkeit im Rahmen von Organisationen und Institutionen inne. Männer sind hier stärker vertreten (29% der Männer gegenüber 20% der Frauen). Während sich die Männer stärker in sportlich-kulturellen Vereinen, für ein politisches Amt oder für Interessenvereinigungen engagieren, sind die Frauen in der Mehrheit in sozial-karitativen Organisationen und in kirchlichen Institutionen aktiv. Auch in diesem Bereich sind deutliche Unterschiede bei Führungsaufgaben feststellbar, die deutlich weniger von Frauen wahrgenommen werden.

346. Informelle Freiwilligenarbeit wird demgegenüber mehrheitlich von Frauen geleistet. 29% der Frauen (gegenüber 17% der Männer) beteiligen sich an *unbezahlten Hilfeleistungen* für Personen, die nicht im selben Haushalt wohnen (Nachbarschaftshilfe, Betreuung von fremden Kindern, kleine Dienstleistungen).

347. Auch in der Schweiz steht die Wertschätzung der unbezahlten Arbeit in einem klaren Missverhältnis zu ihrer gesellschaftlichen und ökonomischen Bedeutung. Eine weitere Studie des Bundesamtes für Statistik befasste sich 1999 mit der monetären Bewertung der unbezahlten Arbeit.¹²³ Sie setzte sich mit verschiedenen Bewertungsmethoden in der schweizerischen Praxis auseinander und schätzte den Wert der jährlich geleisteten unbezahlten Arbeit je nach Berechnung auf 215 Mia Fr. bzw. auf 139 Mia Fr. Der Anteil der Frauen an der Wertschöpfung wird im ersten Fall auf doppelt so gross wie jener der Männer geschätzt, im zweiten Fall ist er immer noch deutlich grösser (23% gegenüber 14%).

348. Eine Studie der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen hat 1997 unter anderem gezeigt, dass die bessere Verteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit unter den beiden Geschlechtern ein Schlüssel zur Gleichstellung von Mann und Frau wäre.¹²⁴

Massnahmen von Bund und Kantonen

Im Allgemeinen

349. Gestützt auf das Gleichstellungsgesetz gewährt der Bund öffentlichen oder privaten Institutionen Finanzhilfe für *Programme zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben* oder er kann selbst solche Programme durchführen. Neben der Förderung von Aus- und Weiterbildung sollen die Programme dazu dienen, „die Vertretung der Geschlechter in den verschiedenen Berufen, Funktionen und Führungspositionen“ zu erhöhen und die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Aufgaben zu verbessern (Art. 14 Abs. 2 GIG). Unterstützt werden heute möglichst innovative und praxisnahe Projekte mit langfristiger Wirkung. Zudem unterstützt der Bund private Institutionen, unter anderem für die Beratung und Information von Frauen im Erwerbsleben. Zwischen 1996 und 2000 sind für Finanzhilfen im Sinne des Gleichstellungsgesetzes total 13.2 Mio. Fr. verwendet worden. 341 Subventionsgesuche wurden unterbreitet, 176 wurden bewilligt¹²⁵.

350. Wie bereits im Zusammenhang mit der Berufsausbildung erwähnt, hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen ergriffen, um die Frauen in der *beruflichen Ausbildung* zu fördern. Die verschiedenen Massnahmen zur Nachwuchsförderung und zur Verbesserung des Lehr-

¹²² Bundesamt für Statistik, Freiwilligenarbeit in der Schweiz, Neuenburg 2001

¹²³ Bundesamt für Statistik, Monetäre Bewertung der unbezahlten Arbeit: eine empirische Analyse für die Schweiz anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Neuenburg 1999.

¹²⁴ Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, Weniger ist mehr. Konzepte zur Umverteilung von Arbeit zwischen den Geschlechtern, Bern 1997.

¹²⁵ Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Finanzierte Gesuche 1996/1997; Bewilligte Gesuche 1998; Bewilligte Gesuche 1999; Bewilligte Gesuche 2000

stellenangebotes, im Besonderen die Lehrstellenbeschlüsse, sollen dazu beitragen, die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes nach und nach abzubauen (vgl. dazu Bericht zu Art. 10 CEDAW, Rz. 262ff).

351. Zu den Massnahmen des Bundes zur Verhütung drohender Erwerbslosigkeit sowie zur Förderung der Integration und des beruflichen Wiedereinstiegs von Frauen vgl. hinten, Rz. 410ff.

352. Zu den Massnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung vgl. vorne, Rz. 282ff.

353. Im Rahmen der Massnahmen, die der Bund zur Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Frauen ergreifen will, wird das Bundesamt für Statistik seine *Bemühungen zur Erfassung und Bewertung der unbezahlten Arbeit, im Besonderen der Haushaltarbeit* weiterführen und verstärken.

Bund und Kantone als Arbeitgeber

354. Der Bund hat sich auch als Arbeitgeber zum Ziel gesetzt, die Vertretung der Frauen und ihre berufliche Stellung in der Bundesverwaltung zu verbessern. Seit 1981 besteht im Eidgenössischen Personalamt die Fachstelle für Fragen der Gleichstellung von Mann und Frau (bis 1998 unter dem Namen Stabsstelle für Frauenfragen, seither integriert in das Produkt „Förderungsprogramme“). Die Weisungen des Bundesrates von 1991 über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung verlangen die gezielte Förderung der Frauen in den Bereichen Anstellung, Beförderung, Vergabe von Ausbildungsstellen, Weiterbildung.

355. Stellenausschreibungen des Bundes müssen sich explizit an beide Geschlechter wenden. Selektionskriterien wie Teamfähigkeit, Verhandlungsgeschick, Erfahrungen sind als Anforderungen gleich zu gewichten wie Führungseigenschaften, Durchsetzungsvermögen oder langjährige Berufserfahrung, von denen sich aufgrund des bisherigen Rollenverhaltens vor allem Männer angesprochen fühlen. Ein militärischer Grad darf nur dort verlangt werden, wo er für die Aufgabenerfüllung unabdingbar ist. Sind Frauen in der betreffenden Funktion innerhalb einer grösseren Verwaltungseinheit untervertreten, so ist bei Stellenausschreibungen ein Hinweis auf die besondere Wünschbarkeit von Stellenbewerbungen von Frauen aufzunehmen. Wenn möglich sollten nicht weniger Frauen als Männer zu den Vorstellungsgesprächen eingeladen werden. Stellenbewerbungen von Frauen sollen bei gleichwertiger Qualifikation den Vorzug erhalten, solange diese in der Verwaltung untervertreten sind. Für die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen nebst Ausbildung und Berufserfahrung sollen auch ausserberufliche Tätigkeiten massgebend sein, wie etwa Betreuungsaufgaben oder Mitarbeit in sozialen Institutionen. Im Besonderen sollen bei der Besetzung von *Lehrstellen* in der Bundesverwaltung bei gleichwertiger Qualifikation so lange Bewerbungen von Frauen vorrangig berücksichtigt werden, bis die Lehrstellen eines bestimmten Berufes paritätisch besetzt sind.

356. Zudem soll die Teilzeitarbeit namentlich in höheren Funktionen gefördert werden; Teilzeitarbeit darf jedoch nicht zu Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn führen.

357. Die Frauen sollen, unabhängig von ihrem Beschäftigungsgrad, von ihren Vorgesetzten systematisch und persönlich über *Weiterbildungsangebote* informiert und dazu ermuntert werden, diese auch zu nutzen. Für allgemeinbildende Weiterbildungsveranstaltungen sollen Frauen mit Eignung und Neigung auch unabhängig vom sonst geltenden Kriterium des Zugehörens zu höheren Besoldungsklassen berücksichtigt werden. Im Hinblick auf einen beruflichen Wiedereinstieg können ehemalige und beurlaubte weibliche Beschäftigte an zielgerichteten Weiterbildungskursen teilnehmen. Das Thema der Gleichstellung von Frau und Mann und die Möglichkeiten zur Frauenförderung werden in der Grundausbildung sowie in allen geeigneten Weiterbildungskursen in der Bundesverwaltung behandelt. Zusätzlich werden spe-

zielle Kurse zu diesen Themen angeboten. Bei gleichwertiger Qualifikation werden für das ganze Weiterbildungsangebot Frauen als Lehrkräfte berücksichtigt, solange kein paritätisches Verhältnis besteht. Dies gilt namentlich für bisher vorwiegend durch Männer vermittelte Lehrstoffe, z.B. in Führungsseminarien. Gerade hier ist die Kursleitung von Frauen heute eine Selbstverständlichkeit.

358. Die Departemente und Bundesämter wurden verpflichtet, für ihren Bereich *Frauenförderungsprogramme* zu konzipieren, umzusetzen und alle vier Jahre darüber Bericht zu erstatten. Ein Bericht des Eidgenössischen Personalamtes von 2000 über die zweite Frauenförderungsperiode 1996 – 1999 zeigt, dass gut zwei Drittel der ausgewerteten Organisationseinheiten ein Frauenförderungsprogramm erarbeitet haben. In etwas mehr als der Hälfte der Ämter wurde es bereits in Kraft gesetzt. Eine Umsetzung erfolgte in den einzelnen Organisationseinheiten mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Erfolg. Der Bundesrat hat mit der Genehmigung des Evaluationsberichts eine Reihe von Aufträgen erteilt, welche die Anstrengungen bezüglich Chancengleichheit vergrössern und im Besonderen den Frauenanteil im Kader bis 2003 um fünf Prozentpunkte erhöhen sollen.

359. Der Aktionsplan der Schweiz zur Gleichstellung, der 1999 vom Bundesrat im Rahmen der Folgearbeiten zur Weltfrauenkonferenz 1995 verabschiedet wurde, enthält eine Reihe von Massnahmen, um die Weisungen des Bundesrates künftig besser umzusetzen. Namentlich soll ein zentrales Controlling-Instrument zur besseren Erfassung qualitativer Fortschritte ausgearbeitet werden. Im Weiteren soll die Gleichstellung und Frauenförderung als wichtige Aufgabe mit Beförderungsrelevanz für Führungskräfte verankert werden.

360. Auch in vielen *Kantons- und Gemeindeverwaltungen* ist man bemüht, durch gezielte Massnahmen eine Verbesserung der beruflichen Stellung von Frauen und eine Erhöhung des Frauenanteils in verantwortungsvolleren Funktionen zu erreichen. Die Mehrzahl der Kantone haben in unterschiedlicher Form (Gesetze, Richtlinien, Weisungen, umfassenden Chancengleichheits- bzw. Weiterbildungskonzepten, Regierungsprogrammen oder im Zusammenhang mit Verwaltungsreformprojekten) teils punktuelle Massnahmen, teils ganze Massnahmenpakete verabschiedet. Die Rekrutierung und Selektion von weiblichem Personal wird gefördert mittels geschlechtsneutralen Stellenausschreibungen, der Neuformulierung von Selektionskriterien und Anforderungsprofilen, der Neubewertung von Funktionen sowie vereinzelt über den Grundsatz, bei gleicher Qualifikation Frauenbewerbungen den Vorzug zu geben. Zudem stehen frauenspezifische Schulungs- und Beratungsangebote (Aus- und Weiterbildungen zu frauen- und/oder gleichstellungsrelevanten Themen, speziell an Frauen gerichtete Führungskurse, Coaching für Frauen sowie Wiedereinstiegs- und Laufbahnberatungen) und die Förderung von neuen Arbeitszeitmodellen (insbesondere Teilzeitarbeit, Jahresarbeitszeitregelungen, gleitende Arbeitszeit usw.) im Vordergrund. In einigen Kantonen wird in letzter Zeit auch dem Problem der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie, das Frauen häufig stärker belastet als Männer, vermehrt Beachtung geschenkt und versucht, mit geeigneten organisatorischen und institutionellen Massnahmen Lösungen zu präsentieren (beispielsweise durch das Bereitstellen der erforderlichen familienexternen Betreuungsangebote oder durch die Einführung neuer, flexibler Arbeitszeitmodelle). Einzelne Untersuchungen über die Auswirkungen der getroffenen Massnahmen im Besonderen im Zusammenhang mit laufenden Verwaltungsreformprojekten werden Aufschluss über die Ergebnisse dieser Bemühungen geben. In zwei Kantonen wird regelmässig über das Erreichen von Zielvorgaben Bericht erstattet (Basel-Stadt, Bern).

D.) Im Besonderen: Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz

361. Verschiedene Gesetze befassen sich mit der Sanktionierung und Bekämpfung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz:

- Das schweizerische *Strafgesetzbuch*¹²⁶ bestraft gewisse Formen sexueller Gewalt, im Besonderen am Arbeitsplatz. So bestraft Art. 193 StGB mit Gefängnis, wer eine Person veranlasst, eine sexuelle Handlung vorzunehmen oder zu dulden, indem er eine Notlage oder eine durch ein Arbeitsverhältnis oder eine in anderer Weise begründete Abhängigkeit ausnützt. Artikel 198 StGB ermöglicht es zudem, auf Antrag zu verfolgen, wer jemanden tätlich oder in grober Weise durch Worte sexuell belästigt.
- Die gesetzlichen Bestimmungen zum *Arbeitsvertrag* verpflichten die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Persönlichkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu respektieren und zu schützen, im Besonderen auch vor sexueller Belästigung (Art. 328 Abs. 1 OR¹²⁷).
- Art. 6 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes verpflichtet Arbeitgebende, die erforderlichen Massnahmen zum Schutze der persönlichen Integrität der Arbeitnehmenden vorzusehen.
- Das *Gleichstellungsgesetz* behandelt die sexuelle Belästigung als Diskriminierung. Sie umfasst „jedes Verhalten sexueller Natur oder ein anderes Verhalten aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit, das die Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz beeinträchtigt.“ Darunter fallen insbesondere „Drohungen, das Versprechen von Vorteilen, das Auferlegen von Zwang und das Ausüben von Druck zum Erlangen eines Entgegenkommens sexueller Art.“ (Art. 4 GIG). Das Gleichstellungsgesetz räumt einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Unterlassung und Beseitigung ein und macht Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Falle sexueller Belästigung entschädigungspflichtig, wenn sie nicht nachweisen können, dass sie die nach der Erfahrung notwendigen und angemessenen sowie zumutbaren Massnahmen getroffen haben, um sexuelle Belästigung zu verhindern. Die Entschädigung wird unter Würdigung aller Umstände festgelegt und darf den Betrag nicht übersteigen, der sechs Monatslöhnen entspricht (Art. 5 GIG). Die kantonalen Gerichte und das Bundesgericht haben sich in den letzten Jahren in einzelnen Fällen mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz auseinandergesetzt. Das Bundesgericht hat unter anderem bestätigt, dass sexistische Sprüche sowie peinliche und anzügliche Bemerkungen unter den Begriff der sexuellen Belästigung fallen.¹²⁸
- Das Gleichstellungsgesetz gibt dem Bund im Weiteren die Möglichkeit, Förderungsprogramme zu unterstützen, welche unter anderem die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz bekämpfen wollen (Art. 14 GIG).

362. Die öffentlichen Verwaltungen sind auch als Arbeitgeberinnen mit dem Thema konfrontiert. Verschiedene dezentrale Organisationseinheiten der allgemeinen Bundesverwaltung haben in den letzten Jahren entsprechende Massnahmen ergriffen. Das Eidgenössische Personalamt hat verschiedene Weiterbildungskurse für die Gleichstellungsbeauftragten der allgemeinen Bundesverwaltung zu diesem Thema durchgeführt. Den Handlungsverantwortlichen (Führungskräfte, Personalverantwortlichen) steht heute ein umfassendes Instrument zur Verhinderung und Bekämpfung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, zur Verfügung.

363. Was die Phänomene *Mobbing und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz* anbelangt, so ist auch auf *kantonomer Ebene* die Bereitschaft, mit konkreten Massnahmen dagegen vorzugehen, vielerorts vorhanden. Die Kantone gehen dabei unterschiedlich vor. Die Palette der Massnahmen reichen von spezifischen verwaltungsinternen Informations-, Schulungs- oder Weiterbildungsveranstaltungen zum Thema Mobbing und/oder sexuelle Belästigung über

¹²⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0.

¹²⁷ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), OR, SR 220.

¹²⁸ Vgl. etwa 126 III 395.

spezifische Richtlinien, Weisungen und Merkblättern bis zu Vertrauensgruppen für die Anhörung und Beratung von Opfern sexueller Belästigungen und Mobbing, welche gegebenenfalls Sanktionen gegen Fehlbare vorschlagen kann.

E.) Entlohnung (Art. 11 Abs. 1 lit. d CEDAW)

Faktische Situation

364. Wenn sich auch in den letzten zehn Jahren die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern leicht vermindert haben, lassen sich heute immer noch grosse geschlechtsspezifische Unterschiede in der Entlohnung feststellen. So sind in der Privatwirtschaft gemäss Statistik die Löhne der Frauen im Durchschnitt um 21.5% tiefer als jene der Männer. Im öffentlichen Sektor sind die Lohnunterschiede deutlich kleiner als im privaten Sektor. Die Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern ist hier zwischen 1994 und 1998 von 13% auf 10% gesunken.

365. Frauen beziehen auch bei gleichem Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes einen tieferen Lohn. Tendenziell wird das Gefälle mit zunehmendem Anforderungsniveau sogar noch ausgeprägter. Je nach Ausbildung verdienen Frauen zwischen 16% (Berufsausbildung bzw. -lehre und höhere Berufsausbildung) und 22% (Universität, Hochschule) weniger als die Männer. Der Lohn von Frauen ist je nach beruflicher Stellung zwischen 16% (unterstes Kader) und 22% (oberes und mittleres Kader) tiefer als jener der Männer. So erhält eine Frau mit Universitätsabschluss im höheren oder mittleren Kader ein durchschnittlich um 24% geringeres Salär als ihr männlicher Kollege, während der Unterschied bei abgeschlossener Berufslehre nur 19% beträgt.¹²⁹

366. Tabelle: Häufigkeitsverteilung der monatlichen Bruttolöhne nach Geschlecht (in %) Vollzeitbeschäftigte, privater und öffentlicher Sektor zusammen

	Insgesamt	Frauen	Männer
0-3000	3.5	8.7	1.6
3001-5000	36.7	56.0	29.8
5001-7000	35.6	25.0	39.4
7001-10'000	16.9	8.5	20.0
>10'000	7.3	1.8	9.2
Total	100.0	100.0	100.0

Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Lohnstrukturerhebung 1998

367. Diese Tabelle macht deutlich, dass 64.7% der vollzeitlich erwerbstätigen Frauen weniger als Fr. 5000 pro Monat verdienen, während sich in dieser Lohnkategorie nur 31.4% der Männer befinden. Bei den tiefsten Einkommen ist der Unterschied noch grösser: Während 8.7% der vollzeitlich tätigen Arbeitnehmerinnen weniger als 3000 Fr. pro Monat verdienen, galt dies nur für 1.6% der Arbeitnehmer. Besonders oft finden sich in dieser Kategorie Ausländerinnen, im Besonderen aus dem Süden Europas oder aus aussereuropäischen Ländern. Auf der anderen Seite verdienen fast 29.2% der Männer mehr als Fr. 7'000 pro Monat; während nur 10.3% der Frauen diese Lohnkategorie erreichen. Zu den Spitzenverdienern (mehr

¹²⁹ Vgl. dazu auch Y.Flückiger/J. Ramirez, Analyse comparative des salaires entre les hommes et les femmes sur la base de la LSE 1994 et 1996, Observatoire universitaire de l'emploi, Genève. Eine Kurzfassung dieser Studie wurde 2000 vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und dem Bundesamt für Statistik veröffentlicht.

als Fr. 10'000 pro Monat) gehören nur 1.8% der Frauen, während immerhin 9.2% der Männer dieses Lohnniveau erreichen.

Massnahmen des Bundes

Entwicklung von Arbeitsbewertungskriterien

368. Die Anwendung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ erfordert einen Vergleich der Arbeiten, um ihre Gleichwertigkeit zu ermitteln. In den letzten Jahren haben sich Fachleute aus der Arbeitswissenschaft und aus dem Bereich der Gleichstellung mit der Erarbeitung von Methoden befasst, die eine *geschlechtsunabhängige Arbeitsbewertung* und damit nichtdiskriminierende Lohnsysteme ermöglichen sollen. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat 1996 entsprechende Instrumente für die geschlechtsunabhängige Arbeitsbewertung veröffentlicht.¹³⁰ In Zukunft sollen Lohnunterschiede und Arbeitsplatzbewertung verstärkt thematisiert und analysiert, Arbeitsplatzbewertungssysteme mit geschlechtsunabhängigen Kriterien entwickelt und die Gehaltsstrukturen in typischen Frauenberufen überprüft werden. Um zu verhindern, dass der sich verbreitende Grundsatz des Leistungslohnes nicht zu neuen Diskriminierungen der Frauen führt, sollen zudem Instrumente zur Leistungsbeurteilung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erarbeitet werden, welche geschlechtsspezifischen Aspekten Rechnungen tragen.

369. Innerhalb der *Bundesverwaltung* soll eine neue *Arbeitsplatzbewertung* die Anforderungen für traditionell von Frauen besetzten Stellen neu definieren. Das aktuelle Besoldungssystem soll auf direkte und indirekte Diskriminierungsmechanismen überprüft und allenfalls angepasst werden. Auch einzelne kantonale Verwaltungen haben im Zusammenhang mit der Überarbeitung ihrer Lohn- bzw. Einreihungssysteme eine Neubewertung der Arbeitsplätze nach geschlechtsneutralen Kriterien (gemäss dem vom eidgenössischen Gleichstellungsbüro erarbeiteten Modell ABAKABA) durchgeführt oder planen dies (so namentlich in den Kantonen Aargau und Fribourg).

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Lohngleichheit

370. In den zwanzig Jahren seit der Einführung von Art. 4 Abs. 2/Art. 8 Abs. 3 BV hatte sich das Bundesgericht mit rund 65 Verfahren zur Lohngleichheit zu befassen. Zur Hauptsache ging es um Lohnverhältnisse des öffentlich-rechtlichen Bereiches und somit um die Klärung von Diskriminierungsvorwürfen in „gleichwertigen“ Berufen. Meist ging es um die Kritik an der Einreihung von traditionellen Frauenberufen (Krankenschwestern, Kindergärtnerinnen, Hauswirtschafts- und Arbeitslehrerinnen, Logopädinnen) in die generellen staatlichen Besoldungssysteme. Wenige Verfahren hatten eine unterschiedliche Entlohnung gleicher Arbeit zum Gegenstand. Nur zwei Lohngleichheitsklagen betrafen privatrechtliche Arbeitsverhältnisse. Das Bundesgericht greift allerdings in die Beurteilungsspielräume der Kantone, wie sie bestimmte Arbeiten bewerten und in ihre Lohnskalen einteilen, nur mit einer gewissen Zurückhaltung ein.

371. Sachlich begründet und damit diskriminierungsfrei ist ein Unterschied in der Entlohnung zwischen Frauen und Männern, wenn er sich auf objektive Kriterien stützt und nicht geschlechtsspezifisch motiviert ist. Es können Gründe sein, die sich auf die Arbeit und deren Ausführung beziehen (Ausbildung, Qualifizierung, Erfahrung). Dazu kommen persönlichkeitsbezogene Motive für ungleiche Entlohnung wie Leistung, Alter, Dienstalter. Schliesslich erwähnt das Bundesgericht auch sozial motivierte Rechtfertigungsgründe wie Familienpflichten. In der neuesten Rechtsprechung erscheinen auch unternehmerische Argumente wie die Marktsituation oder die Besonderheit der Konjunkturlage. Solche Gründe sind jedoch nur

¹³⁰ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Lohngleichheit für die Praxis: zwei Instrumente zur geschlechtsunabhängigen Arbeitsbewertung, Zürich 1996.

in engen Grenzen zulässig und nur, wenn sie sich auf weibliche und männliche Arbeitnehmende in gleicher Weise auswirken.¹³¹ Das Marktargument hat die Tendenz, männliche Arbeitnehmer gegenüber weiblichen Arbeitnehmerinnen zu bevorteilen, da erstere auf dem Arbeitsmarkt eine stärkere Stellung einnehmen.

F.) Soziale Sicherheit (Pension, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Alter, bezahlter Urlaub) (Art. 11 Abs. 1 lit. e CEDAW)

Das System der sozialen Sicherheit im Ueberblick

372. Das schweizerische System der *sozialen Sicherheit* ist nach und nach auf pragmatische Weise entstanden, nicht zuletzt wegen der föderalistischen Struktur der Schweiz und ihres Systems der halb-direkten Demokratie. Es präsentiert sich heute als Mosaik, in dem jeder Zweig der sozialen Sicherheit seine eigenen Charakteristiken (im Besonderen hinsichtlich des Anwendungsbereiches, des Personal, der Finanzierung) behalten haben. Die verschiedenen Zweige des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit erbringen folgende Leistungen:

- Übernahme der Kosten für medizinische und pharmazeutische Versorgung
- Krankengelder
- Leistungen bei Arbeitslosigkeit
- Altersrenten
- Leistungen im Falle von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten
- Familienzulagen
- Leistungen im Invaliditätsfall
- Leistungen für Hinterbliebene

373. Leistungen im Falle von Mutterschaft werden im Rahmen der Krankenversicherung gewährt (vgl. dazu hinten, Rz.400ff und 437ff.)

Die Leistungen im Alter, für Hinterlassene und Invalide

374. Laut Art. 111 Abs. 1 BV trifft der Bund Massnahmen für eine „ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge“. Diese beruht auf drei Säulen, nämlich auf der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV), der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.

Die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung des Bundes (Erste Säule)

375. Art. 112 Abs. 2 lit. b BV hält fest, dass die Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf angemessen decken sollen. Soweit dieser Existenzbedarf nicht gedeckt ist, transferiert der Bund Mittel an die Kantone, um Ergänzungsleistungen zu finanzieren (Art. 196 Ziff. 10 BV). Dieser Bereich wird von verschiedenen Bundesgesetzen geregelt:

- Das Bundesgesetz über die *Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)*¹³²: Seit seinem Inkrafttreten 1948 ist das AHVG zehnmal revidiert worden. Die letzte Revision trat 1997 in Kraft und machte einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann. Die 11. Revision ist in Ausarbeitung. Sie verfolgt zwei Ziele, namentlich

¹³¹ BGE 125 III 368 E. 5c.

¹³² Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), SR 831.10.

die Konsolidierung der finanziellen Grundlage der AHV und die Einführung eines flexiblen Rentenalters.

- Das Bundesgesetz über die *Invalidenversicherung* (IVG)¹³³, in Kraft seit 1960. Die vierte Revision ist im Gange.
- Das Bundesgesetz über die *Ergänzungsleistungen* zur Alters- Hinterlassenen und Invalidenversicherung.¹³⁴ Es trat 1966 in Kraft und ist seither ebenfalls dreimal revidiert worden.

376. Grundsätzlich sind alle Personen, die in der Schweiz wohnhaft sind oder hier eine Erwerbstätigkeit ausüben, bei der AHV/IV obligatorisch versichert, unabhängig von ihrem Geschlecht, Alter oder Nationalität (Art. 1 Abs. 1 AHVG). Ausgenommen von der Versicherungspflicht sind im Besonderen Personen, die einer ausländischen staatlichen Alters- und Hinterlassenenversicherung angehören, sofern der Einbezug in die schweizerische AHV eine unzumutbare Doppelbelastung darstellen würde. Personen, die nur für kurze Zeit hier wohnhaft oder erwerbstätig sind, sind ebenfalls nicht versichert (Art. 1 Abs. 2 lit. b und c AHVG).

377. Die *Leistungen* der AHV umfassen Altersrenten, Hinterlassenenrenten, Hilflosenentschädigungen und Hilfsmittel.

378. Mit Bezug auf die *Altersrenten* hat die 10. AHV-Revision 1997 grössere Neuerungen gebracht. Das System der Ehepaarrenten wurde abgeschafft und mit einem System individueller, zivilstandsunabhängiger Renten ersetzt. Bis zu 10. Revision ruhte die AHV auf einer traditionellen Sicht der Familie, die dem Mann die Rolle des Chefs und Ernährers und der Frau die Rolle der Haushaltsführung und der Kinderbetreuung zuerkannte. Frauen hatten nur Anspruch auf eine Rente, wenn sie ledig, geschieden oder verwitwet waren oder wenn ihr Ehemann noch keinen eigenen Anspruch besass. Sobald der Ehemann rentenberechtigt war, erlosch der Anspruch der Ehefrau und der Ehemann erhielt eine Ehepaarrente.

379. Seit 1997 haben alle Versicherten einen individuellen gesetzlichen Anspruch auf eine Altersrente, wenn sie das gesetzlich vorgesehene Rentenalter erreichen und mindestens ein Jahr Beiträge geleistet haben. Die Rentenhöhe berechnet sich nach der Beitragsdauer und der Höhe des massgebenden Einkommens. Für Eheleute werden die Einkünfte während der Ehe zusammengezählt und den Eheleuten zur Hälfte individuell zugerechnet („splitting“-System). Jedoch darf die Summe der beiden individuellen Renten des Ehepaars 150% des individuellen Maximalbetrags der Altersrente nicht übersteigen.

380. Eine weitere Verbesserung brachte die 10. AHV-Revision mit den *Erziehungs- und Betreuungsgutschriften*, die dem für die Berechnung der Rente massgebenden Einkommen zugerechnet werden. Die Versicherten können in diesem Sinne Gutschriften beanspruchen für die Jahre, während denen sie die elterliche Sorge für eines oder mehrere Kinder unter 16 Jahren inne hatten. Ebenso können sie Gutschriften beanspruchen für die Jahre, während deren sie hilflose Verwandte in auf- und absteigender Linie sowie hilflose Geschwister im gleichen Haushalt betreut haben. Dies verankert die Anerkennung von Erziehungs- und Betreuungsarbeit, die immer noch vorwiegend von Frauen geleistet wird. Die 10. AHV-Revision trägt damit wesentlich zur formellen und materiellen Gleichstellung von Frauen und Männern bei und ermöglicht jenen Personen, die sich zugunsten der Erziehungs- oder Betreuungsarbeit aus der Erwerbstätigkeit zurückgezogen haben, den Aufbau einer angemessenen Altersvorsorge.

381. Die 10. AHV-Revision erhöhte zudem das Rentenalter der Frauen von 62 auf 63 im Jahr 2001 und auf 64 Jahre ab 2005. Der Gesetzgeber verzichtete auf eine formelle Gleichstellung

¹³³ Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), SR 831.20.

¹³⁴ Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), SR 831.30.

mit den Männern (65 Jahre), mit der Begründung, dass die Frauen noch verschiedene Diskriminierungen in anderen Lebensbereichen, im Besonderen im Erwerbsleben in Kauf nehmen müssen. Er behielt diese Frage für die nächsten Revision vor, die ein Modell des flexiblen Rentenalters verankern soll.

382. Schliesslich führte die 10. AHV-Revision die Möglichkeit des abgestuften Rentenvorbezugs ein. Die Quote der Rentenreduktion im Falle eines Vorbezugs ist für Frauen während einer Uebergangszeit bis 2009 günstiger als für Männer.

383. Hinsichtlich der Hinterlassenenversicherung führte die Revision von 1997 in Ergänzung zur damals bestehenden allgemeinen Witwenrente eine *Rente für Witwer* ein. So haben Witwer wie Witwen Anspruch auf eine Rente, wenn sie beim Tod ihrer Ehegatten eines oder mehrere Kinder haben. Frauen haben, auch wenn sie kinderlos sind, zusätzlich Anspruch auf eine Witwenrente, wenn sie älter als 45 Jahre sind und fünf Jahre verheiratet waren¹³⁵. Der Anspruch auf eine Witwen- und Witwerrente erlischt bei Wiederverheiratung oder Tod; der Anspruch des Witwers erlischt zudem, wenn das jüngste Kind 18 Jahre alt wird. Kinder, deren Mutter oder Vater gestorben ist, haben Anspruch auf eine einfache Waisenrente. Sind beide Eltern gestorben, haben die Kinder Anspruch auf eine (doppelte) Vollwaisenrente.

384. *Hilflosenentschädigung* erhalten jene Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten oder Ergänzungsleistungen, die Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz haben und in mittlerem oder schwerem Grad hilflos sind, das heisst für ihre alltäglichen Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedürfen. Zudem haben Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger, die für die Fortbewegung, den Kontakt mit der Umwelt oder die Selbstsorge auf kostspielige Apparate angewiesen sind, Anspruch auf *Hilfsmittel*.

385. Anspruch auf Leistungen der *Invalidenversicherung* haben Versicherte, die als Folge einer Beeinträchtigung ihrer Gesundheit vollständig oder teilweise ausserstande sind, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, und dies voraussichtlich dauernd oder für lange Zeit. Die Leistungen umfassen Eingliederungsmassnahmen, Invalidenrenten und Hilflosenentschädigung.

386. Die IV sucht in erster Linie die Versicherten in das Erwerbsleben einzugliedern. In diesem Sinne haben Eingliederungsmassnahmen Priorität. Sie umfassen medizinische Massnahmen, Massnahmen beruflicher Art (Berufsberatung, erstmalige berufliche Ausbildung, Umschulung auf eine neue Erwerbstätigkeit, Arbeitsvermittlung, Kapitalhilfe) und Massnahmen für die Sonderschulung und die Betreuung von hilflosen Versicherten bis 20 Jahren. Die Versicherten haben zudem Anspruch auf Hilfsmittel. Einige der Eingliederungsmassnahmen sind nicht direkt an die Erwerbsfähigkeit gebunden, sondern bezwecken auch, die Ausführung von Hausarbeiten zu ermöglichen.

387. Die *Invalidenrente* wird nur dann ausgerichtet, wenn die Eingliederungsmassnahmen das Ziel der beruflichen Eingliederung nicht oder nur zum Teil erreicht haben oder wenn sie zum vornherein aussichtslos sind. Einen Rentenanspruch haben Personen, die im Moment des Risikoereignisses versichert waren und zu mindestens 40% invalid sind. Die Höhe der Rente richtet sich nach dem Grad der Invalidität: 40 bis 50% Invalidität gibt Anspruch auf eine Viertelsrente, 50-66,66% Invalidität auf eine halbe Rente und mehr als 66,66% Invalidität

¹³⁵ Nach der Praxis des UNO-Menschenrechtsausschusses verstösst die ausschliesslich auf das Geschlecht gegründete Ungleichbehandlung der Rentenberechtigung von Witwen und Witwern gegen Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, weil sie eine stereotype Auffassung der geschlechtsspezifischen Rollenteilung zum Ausdruck bringe; vgl. Vos c/Niederlande, 26. Juli 1999, Communication 786/1997; Pauer (II) c/Österreich, 25. März 1999, Communication 716/1996, Cornelis Hoofdman c/Niederlande, 3. November 1998, Communication 602/1994. Gleiches gilt auch in anderen Rechtsbereichen, für die Arbeitslosenversicherung vgl. z.B. die beiden niederländischen Fälle W.M. Broeks, 9. April 1987, Comm. 172/1984, Zwaan-de Vries, 9. April 1987, Comm. 182/1984. Die Schweiz ist hiervon infolge ihres Vorbehaltes zu Art. 26 des Paktes nicht direkt betroffen.

bringt eine volle Rente. Eine verheiratete rentenberechtigte Person hat, wenn sie zum Zeitpunkt des Eintretens der Arbeitsunfähigkeit eine Erwerbstätigkeit ausübte, grundsätzlich Anspruch auf eine Zusatzrente für ihre Ehepartnerin oder ihren Ehepartner, falls diese/r nicht bereits selber eine Alters- oder Invalidenrente beansprucht.

388. Der Grad der Invalidität berechnet sich nach dem Einfluss der Invalidität auf das Einkommen der betroffenen Person: Man berechnet erst das Einkommen, das der/ die Versicherte ohne Invalidität erreichen würde und vergleicht es mit dem Einkommen, das nach der beruflichen Eingliederung erwartet werden kann. Daraus ergibt sich der Verlust, der auf die Invalidität zurückzuführen ist. Die Invalidität von Personen ohne Erwerbstätigkeit (im Haushalt tätige Personen, Studierende) wird nach Massgabe der Schwierigkeiten, welche die übliche Tätigkeit mit sich bringt, berechnet. Die Rentenberechnungen sind die gleichen wie für die Altersrenten.

389. Versicherte mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz, die in schwachem, mittlerem oder schwerem Grade hilflos sind, haben Anspruch auf *Hilflosenentschädigung*. Als hilflos gilt, wer wegen der Invalidität für die alltäglichen Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedarf.

390. Schliesslich leistet der Bund Beiträge an *Ergänzungsleistungen*, für deren Finanzierung primär die Kantone verantwortlich sind. Diese werden ausgerichtet, wenn die Leistungen der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf einer versicherten Person nicht decken.

391. Das Invaliditätsrisiko hat in den letzten Jahren sowohl für Männer wie für Frauen in allen Altersgruppen tendenziell zugenommen. Die Anzahl der Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger ist zwischen 1992 und 1998 durchschnittlich um jährlich 3.7% gestiegen. 58% aller IV-Rentnerinnen und –Rentner sind Männer. Deren Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen, liegt um einen Drittel höher als jene der Frauen. In der Tat sind die Frauen in der erwerbstätigen Wohnbevölkerung auch weniger zahlreich als die Männer vertreten und sie sind mehrheitlich in Berufen tätig, die aus statistischer Sicht weniger gesundheitsgefährdend sind. Die Statistik der Invaliditätsversicherung zeigte zudem für 1999, dass weniger Frauen in den Genuss beruflicher Wiedereingliederungsmassnahmen gekommen sind als Männer.

392. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 35 „Frauen in Recht und Gesellschaft“ wurde eine Studie bezüglich der Stellung der Männer und Frauen in der Invalidenversicherung erarbeitet. Dabei wurde festgestellt, dass trotz des Prinzips der gleichen Wertschätzung von bezahlter und unbezahlter Arbeit in der IV, in der Praxis Ungleichheiten weiterbestanden und sich oft auf die Rentenberechtigung von Hausfrauen negativ auswirkten.¹³⁶ Weitere geschlechtsspezifische Aspekte im Zusammenhang mit der Invalidenversicherung sind noch wenig untersucht.

Die berufliche Vorsorge für Alter, Hinterlassene und Invalidität (Zweite Säule)

393. Die berufliche Vorsorge ergänzt die eben dargestellte Grundversicherung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Sie soll es erlauben, dass die betroffenen Personen ihre gewohnte Lebenshaltung in angemessener Weise fortsetzen können (Art. 113 Abs. 2 lit. a BV). Die Leistungen der 2. Säule sind im Bundesgesetz über die berufliche Alters-,

¹³⁶ Katerina Baumann/Margareta Lauterburg, Rollenfixierung in der Invalidenversicherung: Unveröffentlichte Studie im Rahmen des NFP 35: Frauen in Recht und Gesellschaft, 1998. Diese Studie wurde aktualisiert und publiziert: Katerina Baumann/Margareta Lauterburg, Knappes Geld – ungleich verteilt: Gleichstellungsdefizite in der Invalidenversicherung, Basel etc. 2001.

Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) geregelt, welches seit 1985 in Kraft ist.¹³⁷ Die geplante Revision ist mit der künftigen 11. Revision der AHV koordiniert.

394. Das Gesetz regelt die minimalen Vorgaben für die *obligatorische berufliche Vorsorge*. Es lässt somit das Angebot weitergehender Leistungen zu, wovon die Arbeitgebenden auch Gebrauch machen. Die berufliche Vorsorge ist als komplementär zur eben dargestellten Grundversicherung („Erste Säule“) konzipiert und basiert auf der Annahme, dass der Existenzbedarf von der Grundversicherung in angemessener Weise gedeckt wird. Die berufliche Vorsorge soll zusammen mit der AHV/IV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen. Sie kommt deshalb erst ab einem bestimmten Minimaleinkommen, das über der Existenzsicherung liegt, zur Anwendung. Dieses Minimaleinkommen nimmt auf den Beschäftigungsgrad der versicherten Person keine Rücksicht: es ist für Voll- oder Teilzeitbeschäftigte gleich hoch. Angesichts der Tatsache, dass Frauen öfter teilzeitlich arbeiten und auch den grösseren Anteil bei kleinen Einkommen aufweisen, ist es offensichtlich, dass die Anwendung der Kriterien Erwerbstätigkeit und minimales Einkommen in der Praxis in der Mehrheit Frauen von der zweiten Säule ausschliesst.

395. Die Leistungen der beruflichen Vorsorge sind Altersrente, Hinterlassenenrente und Invaliditätsrente. Die gesetzlichen Bestimmungen berechtigen die Frauen ab dem 62. Altersjahr und die Männer ab dem 65. Altersjahr zum Bezug einer Rente. Seit dem 1. Januar 2001 sind die Frauen, welche bis zum AHV-Rentenalter arbeiten, weiterhin durch die berufliche Vorsorge versichert, sofern sie die allgemeinen Zulassungsbedingungen erfüllen. Da die berufliche Vorsorge nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, bedeutet das unterschiedliche Rentenalter für Männer und Frauen, dass die Frauen während ihrer kürzeren Beitragszeit höhere Beiträge leisten müssen, um gleiche Altersrenten zu erhalten. Die geplante erste Revision des Gesetzes, die das gleiche Rentenalter für beide Geschlechter vorsieht, soll dieses Problem beheben.

396. Die berufliche Vorsorge sieht heute keine Witwerrente vor, während sie der Witwe einen solchen Anspruch einräumt, wenn sie über 45 Jahre ist und fünf Jahre verheiratet war oder wenn sie Kinder zu versorgen hat (vgl. zur Witwenrente im Rahmen der AHV vorne, Rz. 383). Erfüllt sie keine dieser Bedingungen, hat die Witwe Anspruch auf eine einmalige Abfindung in der Höhe von drei Jahresrenten. Auch hier ist mit der Revision des Gesetzes eine formelle Gleichstellung der Geschlechter geplant.

397. Schliesslich leistet die berufliche Vorsorge Renten für Personen, die zu mindestens 50% invalid sind, sofern sie bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit versichert waren. Zudem erhalten sie eine Zusatzrente für Kinder, die im Falle ihres Todes Anspruch auf eine Waisenrente hätten.

398. Seit dem 1. Januar 2000 werden im Falle einer Scheidung die während der Ehe erworbenen Austrittsleistungen (die Ansprüche eines Versicherten, wenn er/sie die Vorsorgeinstitution verlässt) unter den Eheleuten grundsätzlich hälftig geteilt.

Die individuelle Vorsorge (Dritte Säule)

399. Der Bund und die Kantone fördern diese Art der Vorsorge, welche nach individuellen Bedürfnissen gestaltet werden kann, mit beschränkten Steuervergünstigungen und mit einer Politik, die den Erwerb von Eigentum erleichtert (Art. 111 Abs. 4 BV) Die individuelle Vorsorge ergänzt die beiden ersten Säulen der Versicherung. Man unterscheidet zwischen der gebundenen individuellen Vorsorge (Säule 3a) und der freien individuellen Vorsorge (Säule 3b). Die Säule 3a umfasst verschiedene Vorsorgeformen, die der beruflichen Vorsorge äh-

¹³⁷ Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), SR 831.4.

lich sind und von Steuererleichterungen profitieren. Sie ermöglicht es im Besonderen Arbeitnehmenden, die von der beruflichen Vorsorge ausgeschlossen sind, sowie Selbständigerwerbenden, ihre Vorsorge individuell zu gestalten. Die Säule 3b umfasst individuelle Ersparnisse und Lebensversicherungen. Sie profitieren ebenfalls, aber in eingeschränkter Weise, von Steuererleichterungen.

Die Krankenversicherung und die Unfallversicherung

400. Die Krankenversicherung hat eine grundsätzliche Reform erfahren. Sie mündete in einem neuen Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), das 1996 in Kraft trat.¹³⁸ Es machte die *Krankenpflegeversicherung* obligatorisch für alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Die *Krankentaggeldversicherung* (Erwerbsausfallversicherung im Krankheitsfall) wird ebenfalls vom KVG erfasst, diese bleibt jedoch nach wie vor freiwillig.

401. Die obligatorische *Krankenpflegeversicherung* übernimmt zum grossen Teil die Kosten für die medizinische Versorgung im Falle von Krankheit und Unfall (letzteres soweit keine Unfallversicherung die Kosten übernimmt), sowie im Falle von Mutterschaft. Sie umfasst allgemeine Leistungen bei Krankheit, für bestimmte präventive Untersuchungen und präventive Massnahmen für bestimmte besonders von einer Krankheit bedrohte Gruppen, bei Geburtsgebrechen, die von der Invalidenversicherung nicht übernommen werden, sowie spezifische Leistungen bei Mutterschaft und unter gewissen Bedingungen Leistungen für zahnärztliche Behandlungen. Die Dauer der Leistungen ist nicht limitiert.

402. Das KVG hat die Situation der Frauen in verschiedener Hinsicht verbessert. Es erklärt die Versicherung als für alle obligatorisch und schreibt vor, dass die Krankenversicherung die mit einer Schwangerschaft oder Niederkunft verbundenen Kosten übernimmt (sieben Untersuchungen während einer normalen Schwangerschaft und bei Risikoschwangerschaften so viele Konsultationen wie nötig). Die Krankenversicherung übernimmt auch Kosten für Geburtsvorbereitung und Stillberatung.¹³⁹ Im Gegensatz zu anderen Versicherungsleistungen müssen sich die Frauen im Falle von Mutterschaft an den Kosten nicht beteiligen.

403. Schliesslich sieht die Revision die Gleichheit der Prämien für alle versicherten Personen des gleichen Versicherers in derselben Region vor. Die Prämien der einzelnen Versicherer unterscheiden sich zwar, die Versicherten haben jedoch das Recht, ihre Versicherer zu wählen und frei zu wechseln, so dass sie die Möglichkeit haben, die Höhe ihrer Prämie zu beeinflussen. Das System der individuellen Prämien und ihr relativ hohes Niveau belasten jedoch vor allem tiefe Einkommen und damit im besonderen Masse Frauen. Das Gesetz sieht hier eine Korrektur vor in Form eines individuellen Prämienverbilligungssystems, das Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen begünstigt und mit Beiträgen des Bundes und der Kantone finanziert wird. Das System der Prämienverbilligung wird heute daraufhin überprüft, ob es seine Zielsetzung erfüllt.

404. Um Kosten im überobligatorischen Bereich (z.B. Pflegekosten in privaten Abteilungen von öffentlichen Spitälern oder in Privatspitälern) abzudecken, können *Krankenpflegezusatzversicherungen* abgeschlossen werden. Diese unterstehen nicht dem Krankenversicherungsgesetz, sondern dem Versicherungsvertragsgesetz¹⁴⁰ und damit dem Privatrecht. Wenn auch die gesetzlichen Grundlagen die Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Krankenpflegezusatzversicherung nicht vorschreiben, dürfen die Krankenversicherungskassen Prämien nach einem geschlechtsneutralen Prämiensystem verlangen. Einzelne Krankenversicherer

¹³⁸ Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG), SR 832.10.

¹³⁹ Art. 13ff Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV), SR 832.112.31.

¹⁴⁰ Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag, SR 221.229.

haben denn auch auf eine Differenzierung der Prämien nach Geschlecht verzichtet. Der Nationalrat hat 1999 eine parlamentarische Initiative verabschiedet, die eine Ergänzung des Versicherungsvertragsgesetzes in dem Sinne verlangt, dass jede unterschiedliche Behandlung aufgrund des Geschlechts in der Krankenzusatzversicherung untersagt wird. Die Behandlung der Initiative im Ständerat ist noch nicht erfolgt.

405. Das KVG regelt auch die *fakultative Krankentaggeldversicherung*, die das Risiko eines Lohnausfalls wegen Krankheit oder Mutterschaft im Rahmen einer Sozialversicherung abdeckt. Jede Person zwischen 15 und 65 Jahren mit Wohnsitz oder Erwerbstätigkeit in der Schweiz kann eine Taggeldversicherung abschliessen. Der Versicherer vereinbart mit dem Versicherungsnehmer die Höhe der zu bezahlenden Taggelder. Die Krankentaggelder werden während 720 Tagen im Zeitraum von 900 aufeinander folgenden Tagen ausbezahlt. Die Mutterschaftstaggelder werden ausgerichtet, wenn die Versicherte zum Zeitpunkt ihrer Niederkunft während mindestens 270 Tagen und ohne Unterbrechung von mehr als drei Monaten versichert war. Die Taggelder sind während 16 Wochen zu leisten, wovon mindestens 8 Wochen nach der Niederkunft. Diese Dauer ist zwingend vorgeschrieben und darf nicht auf die 720 Tage angerechnet werden.

406. Die *Unfallversicherung* richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung, das seit 1984 in Kraft ist.¹⁴¹ Die Unfallversicherung ist obligatorisch für alle in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmenden in unterschiedlichen Arbeitsformen (Heimarbeit, Lehrverhältnis, Praktikum, Freiwilligenarbeit, Berufsschulen, geschützte Werkstätten). Sie richtet grundsätzlich Leistungen aus bei Arbeitsunfällen, bei nichtberuflichen Unfällen und bei Berufskrankheiten. Unfälle auf dem Arbeitsweg gehören zu den nichtberuflichen Unfällen.

407. Personen, die weniger als acht Stunden pro Woche arbeiten (vor 1999 galt eine Grenze von 12 Stunden), sind gegen nichtberufliche Unfälle nicht versichert. Dies betrifft die Frauen verhältnismässig stärker als die Männer, da sie in dieser Kategorie von Erwerbstätigen deutlich stärker vertreten sind. Aus zwei Gründen hat dies jedoch nicht allzu gravierende Auswirkungen. Für diese Personen gelten Unfälle auf dem Arbeitsweg als Berufsunfälle. Dazu kommt, dass die obligatorische Krankenversicherung auch die medizinische Versorgung nach Unfällen übernimmt, für welche keine Versicherung besteht.

408. Die Unfallversicherung erbringt Leistungen für die medizinische Versorgung, für die Ausrichtung von Taggeldern, für Invaliditätsrenten, für Hilfflosenentschädigung und für Integritätsentschädigungen auf. Die Leistungen im konkreten Fall werden auf der Grundlage des versicherten Verdienstes berechnet.

409. Ebenso richtet die Unfallversicherung unter bestimmten Bedingungen eine Rente für überlebende Ehegatten und Kinder eines/einer verstorbenen Versicherten aus. Auch hier haben Witwen zusätzliche Rentenansprüche.

Arbeitslosenversicherung

410. In der Schweiz garantieren drei verschiedene Einrichtungen die soziale Sicherheit der Erwerbslosen: die Arbeitslosenversicherung des Bundes als Hauptinstrument, die Unterstützung durch die Kantone (in 19 Kantonen) und die kantonal geregelte Sozialhilfe der Gemeinden. Die soziale Sicherheit der Erwerbslosen, die nicht oder nicht mehr Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung des Bundes haben, werden grösstenteils (in 19 Kantonen) durch kantonale Gesetze über die Unterstützung von Arbeitslosen garantiert. In anderen Kantonen werden Erwerbslose, die nicht oder nicht mehr Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung des Bundes haben, von der kantonalen und kommunalen Sozialhilfe unterstützt.

¹⁴¹ Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG), SR 832.20.

Die Leistungen der Kantone und Gemeinden, die in einigen Kantonen und Gemeinden im Uebrigen rückzahlbar sind, werden nur ausgerichtet, wenn die nach strengen Regeln eruierte Bedürftigkeit ausgewiesen ist.

411. Das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung¹⁴² garantiert den Versicherten (unabhängig vom Beschäftigungsgrad) einen „angemessenen Ersatz für Erwerbsausfälle“. Dieses Ersatzeinkommen wird den Versicherten in Form von Arbeitslosenentschädigung, von Kurzarbeitsentschädigung, Schlechtwetterentschädigung und Insolvenzenschädigung gewährt. Arbeitslosenentschädigung erhalten Versicherte, die ganz oder teilweise arbeitslos sind. Als ganz arbeitslos gelten Erwerbstätige, die in keinem Arbeitsverhältnis stehen und eine Vollzeitbeschäftigung suchen. Als teilweise arbeitslos gilt, wer in keinem Arbeitsverhältnis steht und eine Teilzeitbeschäftigung sucht oder wer in einem Teilzeitverhältnis steht und eine Vollzeitbeschäftigung sucht. Der Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hängt unter anderem von der Vermittlungsfähigkeit der versicherten Person ab – eine Voraussetzung, die oft für Frauen mit Betreuungspflichten schwierig zu erfüllen ist. Erwerbslose sind vermittlungsfähig, wenn sie bereit, in der Lage und berechtigt sind, eine zumutbare Arbeit anzunehmen.

412. Seit 1996 zielt das Arbeitslosenversicherungsgesetz auch darauf ab, mittels arbeitsmarktrechtlicher Massnahmen drohende Erwerbslosigkeit zu verhüten und bestehende zu bekämpfen. Die Teilrevision des Gesetzes von 1996 verankerte eine Bestimmung zur Förderung der Integration und des beruflichen Wiedereinstiegs von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Versicherte, die sich während mindestens 6 Monaten der Erziehung von Kindern bis 16 Jahren gewidmet, auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet und deshalb die für einen Leistungsanspruch nötige Beitragsdauer nicht erreicht haben, können einmal in ihrem Leben eine solche Erziehungsperiode als Beitragsdauer anrechnen lassen, um so in den Genuss von Leistungen zu kommen. Dies gilt allerdings nur, wenn sie aus wirtschaftlicher Notwendigkeit zur Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit gezwungen sind. Im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen, zu denen sich der Bund aufgrund seiner angespannten Finanzlage gezwungen sah, haben die Versicherten, die sich der Erziehung von Kindern gewidmet haben, nur Anspruch auf die Hälfte der maximalen Dauer von Taggeldleistungen. Mit der Anpassung des Gesetzes, das sich auf das Inkrafttreten des bilateralen Abkommens über den freien Personenverkehr mit der Europäischen Gemeinschaft bezieht, wird zudem Betreuungszeit nur als Beitragszeit angerechnet werden dürfen, wenn sie mehr als 18 Monate gedauert hat.¹⁴³

413. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen räumt den Kantonen die Kompetenz zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung ein. Der Bundesrat hat den Kantonen empfohlen, Beschäftigungsprogramme für Erwerbslose vermehrt mit Bildungsmassnahmen zu verbinden – ein Anliegen, das im Besonderen den Bedürfnissen erwerbsloser Frauen entgegenkommen dürfte. Zudem sollen die Kantone die besonderen Bedürfnisse von Frauen (etwa im Bereich der Teilzeitarbeit) vermehrt berücksichtigen und die Arbeitsvermittlungsstellen für die spezifischen Schwierigkeiten von arbeitslosen Frauen sensibilisieren. Einige der Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung werden im Rahmen verschiedener Forschungsprogramme auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich der beruflichen Wiedereingliederung von Männern und Frauen überprüft.

414. Einige Kantone haben spezifische Massnahmen für erwerbslose Frauen getroffen oder stellen erwerbslosen Eltern Kinderbetreuung während der Arbeitssuche und der Beschäfti-

¹⁴² Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG), SR 837.0.

¹⁴³ Vgl. dazu auch Béatrice Despland, Familienarbeit und Arbeitslosenversicherung – ein Widerspruch? Basel etc. 2001

gungs- und Ausbildungsprogramme zur Verfügung. Einzelne Kantone bieten spezielle Beschäftigungsprogramme für erwerbslose Frauen an (so namentlich Jura, Neuenburg und St. Gallen). Einige Kantone haben Massnahmen zu Gunsten von Frauen ergriffen, die den beruflichen Wiedereinstieg planen oder bereits vollzogen haben. Die diesbezüglichen Förderungs-massnahmen umfassen beispielsweise Projekte im Bereich der Erwachsenenbildung (Obwalden) und des sogenannten Zweiten Bildungswegs (Aargau) sowie spezifische Wiedereinsteigerinnen-Kurse (Appenzell-Ausserrhoden, Jura, Schaffhausen).

Bezahlter Urlaub und Arbeitsverhinderung (Art. 11, Abs. 1, lit. e CEDAW)

415. Für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse sieht Art. 329a OR mindestens vier Wochen bezahlte Ferien in jedem Dienstjahr vor. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Lehrlinge unter 20 Jahren haben Anspruch auf eine fünfte Ferienwoche. Diese Vorschriften können in Normal- oder Gesamtarbeitsverträgen nur zugunsten der Arbeitnehmenden abgeändert werden. Der durchschnittliche gesamtarbeitsvertragliche Ferienanspruch lag 1992 bei 22.6 Tagen pro Jahr.

416. Die Arbeitgeberschaft legt den Zeitpunkt der Ferien fest, nimmt aber dabei Rücksicht auf die Wünsche der Arbeitnehmenden. Die Ferien sind in der Regel im Verlauf des betreffenden Dienstjahres zu gewähren und müssen mindestens zwei Wochen zusammenhängen. Ausserdem dürfen Ferien während der Dauer des Arbeitsverhältnisses nicht durch Geldleistungen oder andere Vergünstigungen abgegolten werden.

417. Artikel 324a OR verpflichtet die Arbeitgeber, den Arbeitnehmenden den Lohn für eine bestimmte Zeit zu entrichten wenn diese aus Gründen, die in ihrer Person liegen (namentlich Krankheit oder Unfall) an der Arbeitsleistung verhindert sind. Dies gilt für Arbeitsverhältnisse, die mehr als drei Monate gedauert haben oder für mehr als drei Monate eingegangen worden sind. Die Lohnfortzahlungspflicht dauert im ersten Dienstjahr drei Wochen und nachher für eine angemessen längere Zeit, je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses und den besonderen Umständen. Das Gesetz räumt die Möglichkeit ein, eine abweichende vertragliche Regelung zu vereinbaren (Art. 324a Abs. 4 OR). Diese besteht häufig darin, eine Versicherung für den Lohnausfall im Falle von Krankheit (und oft auch von Mutterschaft) abzuschliessen. Nach derselben Gesetzesbestimmung muss die abweichende vertragliche Regelung der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer jedoch mindestens gleichwertige Leistungen wie die gesetzliche Regelung gewährleisten. Als gleichwertig gilt heute die Auszahlung einer Tagesentschädigung von 80% des Lohns während 720 Tagen im Zeitraum von 900 Tagen. Diese Regelung ist heute denn auch üblich.¹⁴⁴ Wenn nichts anderes vereinbart wird, haben die Versicherten einen Leistungsanspruch vom dritten Tag der Krankheit. Die Versicherer können mit Vorbehaltsklauseln existierende Krankheitsrisiken (akute Krankheiten oder frühere Krankheiten mit Rückfallrisiko) während maximal fünf Jahren ausschliessen. In diesem Fall sind die Arbeitgebenden jedoch nicht von ihrer gesetzlichen Pflicht der Lohnfortzahlung entbunden.

418. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben überdies Anspruch auf die üblichen freien Stunden und Tage für Abwesenheiten infolge persönlicher und familiärer Ereignisse (Art. 329 OR). Eine Lohnfortzahlungspflicht existiert indessen bloss im Rahmen von Art. 324a OR. Der Lohn wird demzufolge nur dann geschuldet, wenn der geltende Gesamtarbeitsvertrag oder der individuelle Arbeitsvertrag dies so vorsieht oder wenn es den Gepflogenheiten des Betriebes oder der Branche entspricht. Angestellte des Bundes erhalten je nach angegebenem Motiv bezahlten Sonderurlaub.

¹⁴⁴ Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung regelt die Grundsätze der „fakultativen Taggeldversicherung, siehe Art. 67 ff des Bundesgesetzes vom 18.März 1994 über die Krankenversicherung (KVG), SR 832.10.

419. Für die *Betreuung kranker Kinder* bestimmt Art. 36 Abs. 3 ArG: „Der Arbeitgeber hat Arbeitnehmern mit Familienpflichten gegen Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses die zur Betreuung kranker Kinder erforderliche Zeit im Umfang bis zu drei Tagen freizugeben.“ Es gibt jedoch keinen allgemeinen Anspruch auf Elternurlaub.

G.) Gesunde und sichere Arbeitsbedingungen (Art. 11 Abs. 1 lit. f CEDAW)

420. Das schweizerische Recht unterscheidet zwischen Fragen hinsichtlich des Schutzes der Gesundheit der Arbeitnehmenden und Fragen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten.

421. Art. 6 ArG verpflichtet Arbeitgebende, zum *Schutze der Gesundheit* der Arbeitnehmenden alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind. Die betrieblichen Einrichtungen und der Arbeitsablauf sollen so gestaltet werden, dass Gesundheitsgefährdungen und Überbeanspruchungen der Arbeitnehmenden nach Möglichkeit vermieden werden. Eine Verordnung des Bundesrates regelt im Detail, welche Massnahmen zur Gesundheitsvorsorge getroffen werden müssen.¹⁴⁵ Ebenso haben Arbeitgebende nach Art. 328 OR zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität der Arbeitnehmenden die Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes oder Haushaltes angemessen sind.

422. Schliesslich haben Arbeitgebende *schwängere Frauen und stillende Mütter* so zu beschäftigen und ihre Arbeitsbedingungen so zu gestalten, dass ihre Gesundheit und die Gesundheit des Kindes nicht beeinträchtigt werden (Art. 35 ArG, vgl. dazu hinten, Rz 445ff).

423. Das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG)¹⁴⁶ regelt die Unfallversicherung für Arbeitnehmende und enthält Bestimmungen zur *Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten*. Die Vorschriften des Bundes sind für sämtliche Betriebe anwendbar, die in der Schweiz Arbeitnehmende beschäftigen. Sie unterscheiden nicht zwischen weiblichen und männlichen Arbeitnehmenden. Unter bestimmten Bedingungen sind allerdings im Betrieb arbeitende Familienmitglieder von der Versicherungspflicht befreit. Der Bundesrat kann zudem die Anwendung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit für bestimmte Kategorien von Betrieben oder Arbeitnehmenden ausschliessen. So gelten diese Vorschriften unter anderem nicht für Privathaushalte.

424. Die Arbeitgebenden sind nach den Bestimmungen des UVG verpflichtet, Unfälle und Berufskrankheiten zu verhüten. Sie müssen „alle Massnahmen treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind.“ Mehrere Vollzugsorgane üben die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften zur Unfallverhütung aus, in der Hauptsache die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt SUVA.

425. Die Unfallstatistik zeigt, dass bei den Berufsunfällen eine konstante Abnahme zu verzeichnen ist, während die Nichtberufsunfälle tendenziell zunehmen. Hinsichtlich Berufsunfallrisiko bestehen zwischen den Wirtschaftsbranchen erhebliche Unterschiede. Ausserdem sind Männer stärker gefährdet als Frauen, und junge Personen mehr als ältere. Auch die Berufskrankheiten sanken in den letzten Jahren im Verhältnis zur Zahl der Arbeitnehmenden um 10%. 1998 betrug die Inzidenzrate von Berufskrankheiten bei Männern 9.1 pro 100'000, bei Frauen 4.1 pro 100'000.

¹⁴⁵ Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsvorsorge, ArGV 3), SR 822.133.

¹⁴⁶ Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG), SR 832.2.

H.) Das Verbot der Entlassung wegen Schwangerschaft oder Ehe (Art. 11 Abs. 2 lit. a CE-DAW)

Arbeitsvertraglicher Kündigungsschutz während der Schwangerschaft und nach der Geburt

426. Laut Art. 336c OR dürfen Arbeitgebende den Arbeitsvertrag während der ganzen Dauer der Schwangerschaft und bis 16 Wochen nach der Geburt nicht kündigen. Eine Kündigung während der geschützten Zeit ist nichtig. Wenn die Kündigung vor der geschützten Zeit ausgesprochen wurde, die Kündigungszeit aber nicht vor der geschützten Zeit abgelaufen ist, wird die Kündigungsfrist um die geschützte Zeit verlängert. Dieser Schutz gilt allerdings nicht für die Probezeit, die laut Art. 335b OR zwischen einem und drei Monaten dauern kann.

Der Kündigungsschutz des Gleichstellungsgesetzes

427. Art. 3 GlG untersagt es den privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden, die Arbeitnehmenden namentlich aufgrund ihres Geschlechtes, ihres Zivilstandes oder ihrer familiären Situation zu diskriminieren. Im Besonderen bezieht sich das Diskriminierungsverbot auf die Kündigung. Personen, die von einer diskriminierenden Kündigung eines privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses betroffen sind, haben heute Anspruch auf Entschädigung bis zur Höhe von sechs Monatslöhnen (Art. 5 Abs. 2 und 4). Betroffene können von der Beweislastleichterung Gebrauch machen. Dies bedeutet, dass es genügt, eine Diskriminierung aufgrund des Zivilstandes oder ihrer familiären Situation *glaubhaft* zu machen. Für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse sind im übrigen die Bestimmungen zur missbräuchlichen Kündigung des Obligationenrechts anwendbar.

I.) Bezahlter Mutterschaftsurlaub (Art. 11 Abs. 2 lit. b CEDAW)

Mehrmaliges Scheitern einer Mutterschaftsversicherung

428. Obwohl die schweizerische Bundesverfassung schon 1945 dem Bundesgesetzgeber den Auftrag erteilt hat, eine Mutterschaftsversicherung einzurichten, fehlt die entsprechende Gesetzgebung immer noch. Mehrere Projekte, die einen bezahlten Mutterschaftsurlaub einführen wollten, wurden jeweils in der Volksabstimmung abgelehnt. Auch eine Revision der Krankenversicherung, welche die Einführung eines Taggeldes bei Mutterschaft vorsah, wurde in einer Volksabstimmung 1987 abgelehnt. Die letzte Vorlage, die einen bezahlten Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen für erwerbstätige Frauen und eine Grundleistung für Nichterwerbstätige im Rahmen einer obligatorischen unabhängigen Sozialversicherung einführen wollte, scheiterte in einer Volksabstimmung 1999.

429. Nach der Ablehnung der Mutterschaftsversicherung sind zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, die den bezahlten Mutterschaftsurlaub zum Gegenstand haben. Einige Vorschläge verlangen die Revision von Art. 324a OR, die einer Arbeitnehmerin bei Mutterschaft einen Lohnanspruch von 8 – 14 Wochen garantieren soll. Allen Vorstössen gemeinsam ist, dass die allfälligen Arbeitsverhinderungen infolge Krankheit und Unfall zu keiner entsprechenden Verkürzung des bezahlten Mutterschaftsurlaubes führen soll. Am 9. März 2001 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement damit beauftragt, zwei Revisionsmodelle des Obligationenrechts in die Vernehmlassung zu geben. Das erste Modell sieht vor, dass die Arbeitnehmerin während mindestens 8 Wochen nach der Niederkunft den vollen Lohn erhält (9 Wochen im dritten Dienstjahr, 10 Wochen während des vierten Dienstjahres, 12 Wochen während des fünften und sechsten Dienstjahres, 14 Wochen im siebten und den folgenden Dienstjahren), selbst wenn sie ihre Tätigkeit vor der Niederkunft unterbrechen musste. Das zweite Modell sieht die Zahlung des vollen Lohns während 12 Wochen vor.

Die aktuelle arbeitsrechtliche Regelung

430. Im schweizerischen Recht gibt es ein *Arbeitsverbot für Frauen* während 8 Wochen nach der Geburt (Art. 35 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel). Bis zur 16. Woche nach der Geburt dürfen sie bloss mit ihrem Einverständnis beschäftigt werden (zu den anderen Bestimmungen zum Mutterschaftsschutz siehe hinten, Rz. 445ff).

431. Die Bestimmungen des ArG sehen keine Entschädigung während des Arbeitsverbotes vor. Laut Art. 324a Obligationenrecht sind Arbeitgebende – wie in anderen Fällen der unverschuldeten Arbeitsverhinderung – zur *Lohnfortzahlung verpflichtet*, wenn die Arbeitnehmerin aufgrund von Mutterschaft arbeitsunfähig ist. Die Lohnfortzahlungspflicht dauert drei Wochen im ersten Dienstjahr und nachher eine längere Zeit, nach Massgabe der Dauer des Arbeitsverhältnisses und der besonderen Umstände (Art. 324a Abs.1, vgl. dazu vorne Rz.417ff). Die kantonalen Gerichte haben für diese „längere Zeit“ der Lohnfortzahlungspflicht Standardskalen entwickelt, die Unterschiede aufweisen. Die am meisten verwendete Berner Skala berechnet eine Dauer von einem Monat im zweiten Dienstjahr, von zwei Monaten im dritten und vierten Dienstjahr, von drei Monaten im fünften bis neunten Dienstjahr und von vier Monaten vom zehnten bis zum fünfzehnten Dienstjahr, etc. Die Zürcher Skala sieht 8 Wochen während dem zweiten Dienstjahr und für jedes folgende Jahr eine zusätzliche Woche vor. Dieses System, das auf dem Dienstalter der Arbeitnehmerin beruht, benachteiligt eher jene Arbeitnehmerinnen, die flexibel und mobil sind – Ansprüche, die der Arbeitsmarkt heute besonders an junge Arbeitskräfte stellt.

432. Weitergehende Regelungen durch Abrede, Normal- oder Gesamtarbeitsverträge sind zulässig. Verschiedene private und die meisten öffentlichen Arbeitgebenden haben solche weitergehenden Regelungen für einen bezahlten Mutterschaftsurlaub getroffen. So gewährt die Bundesverwaltung einen bezahlten Urlaub von vier Monaten, wenn am Tag der Niederkunft der sechste Anstellungsmonat vollendet ist und während zwei Monaten in allen übrigen Fällen. Die meisten kantonalen Verwaltungen gewähren, mit unterschiedlichen Voraussetzungen, einen Schwangerschaftsurlaub zwischen acht und sechzehn Wochen. Der Gesamtarbeitsvertrag im Gastgewerbe beispielsweise, wo viele Frauen tätig sind, verpflichtet die Arbeitgebenden zum Abschluss einer Mutterschaftsversicherung, die während mindestens 70 Tagen 80% des Lohnes bezahlt.

433. Auch in den Gesamtarbeitsverträgen (GAV) hängt die Dauer des Lohnzahlungsanspruchs vom Dienstalter ab. Sie variiert zwischen 3 bis 16 Wochen während dem ersten Dienstjahr und zwischen 6 bis 16 Wochen während dem zweiten Dienstjahr. Eine 1995 veröffentlichte Untersuchung von 69 Gesamtarbeitsverträgen¹⁴⁷, die 400'000 Arbeitnehmerinnen und 800'000 Arbeitnehmer (88.7% der einem GAV unterstellten Personen) erfassen, ergab, dass 5% der einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellten Personen im Falle von Mutterschaft nur Anspruch auf den minimalen Ansatz nach Obligationenrecht hatten. Für 41% der einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellten Frauen sind Arbeitsverhinderungen wegen Schwangerschaft und Mutterschaft und jene wegen Krankheit und Unfall zusammen geregelt, mit der Folge, dass eine Arbeitsverhinderung wegen Krankheit und Unfall den Lohnanspruch wegen Mutterschaft entsprechend kürzt. 54% der Arbeitnehmerinnen haben jedoch einen gesonderten Lohnfortzahlungsanspruch bei Schwangerschaft und Mutterschaft.

434. Damit erhalten die Arbeitnehmerinnen während der Zeit ihres achtwöchigen Arbeitsverbotes ihren Lohn in vielen Fällen nur, wenn sie mindestens drei Jahre bei ihrem aktuellen Arbeitgeber angestellt waren. Im Weiteren bekommen sie diese Entschädigung nur, wenn sie

¹⁴⁷ Baumann, Bauer, Nyffeler, Spycher, Gesamtarbeitsverträge (k)eine Männersache, Vorschläge zur gleichstellungsgerechten Gestaltung der Sozialpartnerschaft, Verlag Rüegger, Chur/Zürich 1995

im laufenden Jahr nicht arbeitsunfähig gewesen sind, beispielsweise wegen Krankheit im Zusammenhang mit der Schwangerschaft oder unabhängig davon. In diesem Fall reduziert sich die Lohnfortzahlungspflicht um die entsprechende Zeit. Arbeitgebende dürfen den Ferienanspruch der Arbeitnehmerin nicht proportional kürzen, wenn diese wegen Schwangerschaft oder Niederkunft bis zu zwei Monaten an der Arbeitsleistung verhindert ist (Art. 329b Abs. 3 OR). Ab dem vollen dritten Monat der Abwesenheit infolge Schwangerschaft oder Niederkunft hat der Arbeitgeber das Recht, die Ferien der Arbeitnehmerin für jeden vollen Monat um einen Zwölftel zu kürzen.

435. Im Weiteren schreibt das Arbeitsgesetz den Arbeitgebern heute vor, der Arbeitnehmerin, die bis anhin Nachtarbeit geleistet hat, von der achten bis zur 16. Woche nach der Geburt nach Möglichkeit eine äquivalente Tagesarbeit anzubieten. Wo dies nicht möglich ist, hat die Arbeitnehmerin einen Anspruch auf 80% des Salärs, das sie am Abend oder in der Nacht verdient hat.

436. Frauen haben zwar keinen direkten Anspruch auf Erhaltung ihrer Beschäftigung. Da eine neue Beschäftigung eine neue arbeitsvertragliche Regelung bedeutet, haben sie jedoch einen indirekten Anspruch auf Erhaltung ihres Arbeitsplatzes während der Zeit der Schwangerschaft und nach der Geburt, in denen sie vor Kündigung geschützt sind. So hat die betroffene Arbeitnehmerin einen Rechtsanspruch, nach acht Wochen Beschäftigungsverbot ihren Arbeitsplatz wieder einzunehmen.

Die Leistungen der Krankenversicherung bei Mutterschaft

437. Während die obligatorische Krankenversicherung die medizinische Versorgung während Schwangerschaft und Geburt abdeckt (vgl. dazu vorne Rz 400ff), ist die Taggeldversicherung fakultativ (vgl. zu ihrem Verhältnis zur gesetzlichen Lohnfortzahlungspflicht vorne, Rz 431ff). Ist eine Taggeldversicherung für den Fall von Mutterschaft abgeschlossen worden, sehen die gesetzlichen Vorschriften eine Leistungspflicht vor, wenn die Versicherte seit 270 Tagen (ohne Unterbruch von mehr als drei Monaten) versichert ist. Die Leistungen im Falle von Mutterschaft werden während 16 Wochen ausbezahlt, davon 8 Wochen nach der Geburt. Wenn eine Arbeitnehmerin, die von ihrem Arbeitgeber für ihren Lohn nicht versichert wird, selbst eine kostendeckende Taggeldversicherung abschliessen will, muss sie dafür sehr hohe Prämien zahlen.

438. Einige Gesamtarbeitsverträge sehen diesbezüglich eine deutlich vorteilhaftere Regelung vor. Im Besonderen sind darin Taggeldversicherungen vorgesehen, deren Beiträge von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden gemeinsam getragen werden. Sie gewährleisten den Lohn der Arbeitnehmerin während ihrer Abwesenheit wegen Niederkunft je nach Anzahl von Dienstjahren zwischen drei Wochen bis vier Monaten bzw. während maximal sechzehn Wochen im öffentlichen Sektor.

Mutterschaftsschutz in den Kantonen

439. Elf Kantone kennen Bedarfsleistungen bei Mutterschaft (Freiburg, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, St.Gallen, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Zug, Zürich). Diese Leistungen werden gewährt, wo das Einkommen einer Begünstigten eine bestimmte Grenze nicht übersteigt. Diese Zulagen werden je nach Kanton während sechs Monaten bis zu drei vollen Jahren ausgerichtet. Zum Teil wird bei der Beitragsgewährung zwischen Ein- und Zweielternhaushalten differenziert (so zum Beispiel im Kanton Neuenburg).

440. Das Parlament des Kantons Genf hat ein Gesetz über einen Mutterschaftsurlaub verabschiedet, der erwerbstätigen Müttern die Lohnfortzahlung während 16 Wochen zu 80% gewährleistet. Dieses Gesetz ist am 1. Juli 2001 in Kraft getreten. Andere Kantone sind ebenfalls daran, die Möglichkeiten einer kantonalen Mutterschaftsversicherung oder anderer Leistungen im Falle von Mutterschaft (Zulagen) zu prüfen.

J.) Die Förderung von sozialen Diensten zur Verbindung von Familienpflichten und Beruf (Kinderbetreuungsinstitutionen) (Art. 11 Abs. 2 lit. c CEDAW)

Familienexterne Kinderbetreuung

441. Familienexterne Kinderbetreuung ist unerlässlich für die Gleichstellung von Frau und Mann bzw. für die Neu- und Umverteilung der Berufs- und Hausarbeit. Zudem hilft sie Familien, sich in einem sich wandelnden gesellschaftlichen Umfeld zu organisieren und trägt den Bedürfnissen der Kinder nach ausserfamiliären Begegnungsmöglichkeiten und nach Sozialisation Rechnung. In diesem Sinne verpflichtet auch Art. 18 Abs. 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes die Vertragsstaaten, entsprechende Massnahmen zu treffen. Viele Eltern und im Besonderen Alleinerziehende sind auf familienexterne Betreuungseinrichtungen angewiesen, um Beruf und Familie vereinbaren zu können. Die Schaffung von Diensten zur familienexternen Kinderbetreuung gehört im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden sowie privater Organisationen und Betriebe. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen legte 1992 in einem Bericht über familienexterne Kinderbetreuung die aktuelle Situation dar und formulierte entsprechende Empfehlungen. Heute ist die Bilanz hinsichtlich der Umsetzung dieser Empfehlungen gemischt. In vielen Gemeinden und Regionen hat sich zwar seither die unbefriedigende Situation verbessert, teils auf private, teils auf politische Initiative hin. Einige Kantone und Gemeinden haben auch entsprechende gesetzliche Grundlagen für die Schaffung und Finanzierung von Kinderbetreuungsinstitutionen geschaffen. Auf der anderen Seite ist das Angebot an ganztägiger familienexterner Kinderbetreuung vor allem für ganz kleine Kinder nach wie vor ungenügend. Im März 2001 hat der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative zugestimmt, die ein Impulsprogramm für familienergänzende Betreuungsplätze vorsieht. Der Bund soll für die Anstossfinanzierung für lokale Projekte in den nächsten zehn Jahren jährlich je 100 Mio. Fr. zur Verfügung stellen. Die wachsende Nachfrage der schweizerischen Wirtschaft nach (weiblichen) Arbeitskräften hat spürbare Bewegung in die politische Diskussion um familienergänzende Kinderbetreuung gebracht. Im Besonderen auf der Seite der Arbeitgeber wird man sich der wirtschaftlichen Bedeutung dieses Themas zunehmend bewusst.

442. Während viele Kantone die Organisation und Bereitstellung von Betreuungsangeboten den Gemeinden oder privaten Institutionen überlassen und ein allfälliges Engagement auf die finanzielle Unterstützung bestehender Einrichtungen beschränken, hat beispielsweise der Kanton Fribourg in den letzten Jahren ein Gesetz geschaffen, welches die Gemeinden verpflichtet, ausreichend Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen. Zwei Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ist die Bilanz je nach kantonaler Region unterschiedlich. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden und Eltern an den Kosten ist durch das Gesetz nicht klar geregelt. In der Stadt und ihrer Umgebung steht den Eltern ein grösseres und vielfältigeres Angebot zur Verfügung und die Betreuung ihrer Kinder kostet sie zwischen 9% bis 15% ihres Einkommens. Demgegenüber gibt es in den ländlichen Regionen zwar Tagesfamilien, aber Krippen sind deutlich seltener vorhanden. Die Tarife für eine Vollzeitbetreuung, sind sehr unterschiedlich und können bis zu 20% des Bruttoeinkommens betragen. Im Kanton Wallis ist am 1. Juni 2001 ein Gesetz in Kraft getreten, das die Gemeinden verpflichtet, ausreichend Betreuungsplätze für Kinder von der Geburt bis zur Absolvierung der Primarschule (12 Jahre) zur Verfügung zu stellen und zu finanzieren. Der Kanton beteiligt sich an diesen Kosten zu 30%. Der Kanton Neuenburg hat ein Gesetz über die Betreuungsstrukturen von Kleinkindern verabschiedet, das die Gemeinden verpflichtet, die Bedürfnisse nach familienergänzenden Betreuungsstrukturen zu evaluieren und ein entsprechendes Angebot zu erstellen. Die finanzielle Beteiligung des Kantons beträgt 20%.

443. Bezüglich familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen ist das im Tessin entwickelte Modell von Interesse. Die Anzahl von Plätzen in Tagesbetreuungsstätten ist bedeutend höher als in den anderen Regionen der Schweiz. Der Kanton bietet einen (nichtobligatorischen)

Kindergarten (scuola d'infanzia) für Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren. 52 % der 3-jährigen Kinder besuchen diesen Kindergarten und dieser Prozentsatz steigt bei den 6-jährigen Kindern auf 99% an. Ein Netzwerk von Betreuungsstätten umfasst Krippen, Kindergärten, Tagesschulen, Blockschulzeiten, Mittagstische und Betreuungsangebote während paraschulischer Aktivitäten. Die Betreuungsangebote für Kleinkinder bis 3 Jahre (vor der scuola d'infanzia) sind hingegen ungenügend. Der Kanton Tessin ist daran, seine Strukturen zu überprüfen, um sie den aktuellen Bedürfnissen anzupassen. Ein entsprechender Bericht von 1998 schlägt weitere Massnahmen vor, um die Verbindung von Beruf und Familie zu erleichtern.

444. In der Bundesverwaltung bieten einzelne Departemente und Bundesämter ihren Mitarbeitenden massgeschneiderte Lösungen zur Kinderbetreuung an. Subsidiär dazu besteht seit 1998 zentral beim Eidgenössischen Personalamt ein Angebot zur familienexternen Kinderbetreuung für alle Mitarbeitenden der allgemeinen Bundesverwaltung. Der Bund beteiligt sich als Arbeitgeber einerseits an den Elternbeiträgen für die Kinderbetreuung während der Arbeitszeit in der ganzen Schweiz. Zum Andern übernimmt er einen Teil der Vermittlungskosten von Krippenplätzen und Tageseltern im Raum Bern. Schliesslich leistet er finanzielle Starthilfen an die Krippenangebote seiner Departemente und Aemter.

K.) Der arbeitsrechtliche Schutz von schwangeren Frauen (Art. 11 Abs. 2 lit. d CEDAW)

445. Das Arbeitsgesetz enthält besondere Schutzbestimmungen für schwangere Frauen sowie auch für stillende Mütter. Ihre Arbeitsbedingungen sind so zu gestalten, dass ihre Gesundheit und die ihrer Kinder nicht beeinträchtigt werden (Art. 35 Abs. 1). Der Bundesrat kann mittels einer Verordnung die Beschäftigung schwangerer Frauen und stillender Mütter für beschwerliche und gefährliche Arbeiten aus gesundheitlichen Gründen untersagen oder von besonderen Voraussetzungen abhängig machen (Art. 35 Abs. 2). Eine Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements¹⁴⁸ regelt die Kriterien für die Beurteilung von gefährlichen und beschwerlichen Arbeiten und umschreibt Stoffe, Mikroorganismen und Arbeiten mit einem hohen Gefahrenpotential für die Gesundheit von Mutter und Kind. Schwangere Frauen und stillende Mütter haben Anspruch auf 80% des Lohnes, wenn sie eine bestimmte Arbeit nicht verrichten können.

446. Schwangere Frauen dürfen auf blosser Anzeige hin von der Arbeit fernbleiben oder diese verlassen. In den 8 Wochen vor der Geburt dürfen schwangere Frauen zwischen 20 Uhr und 6 Uhr (Abend- und Nacharbeit) nicht beschäftigt werden. Wenn in den Monaten nach der Geburt die volle Arbeitsfähigkeit noch nicht erreicht wird, darf den Frauen keine Arbeit zugewiesen werden, die ihre Kräfte übersteigt. Den Müttern ist zum Stillen die erforderliche Zeit frei zu geben (Art. 35a Abs. 3 und 4, Art. 35b).

L.) Entwicklungszusammenarbeit

447. In den Fachbereichen Industrie, KMU und Berufsbildung bemüht sich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit darum, dass die spezifischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Frauen (Ausbildungsstand, Familienverpflichtungen, soziale Umstände) in die Entwicklung von Programmen einbezogen werden, um Frauen möglichst die gleichen Chancen im Berufsleben wie Männern zu geben. In neuen Projekten ist es Vorgabe, dass Frauen und Mädchen speziell als Zielgruppe definiert werden. In den neuen Berufsbildungsprojekten richten sich mindestens die Hälfte der angebotenen Kurse speziell an Frauen. Auch werden Ausbildungsverantwortliche dafür sensibilisiert, dass Lehrpläne den Bedürfnissen von Frauen angepasst und für Frauen Erleichterungen für den Zugang zu Lehrgängen geschaffen

¹⁴⁸ Verordnung des EVD vom 20. März 2001 über gefährliche und beschwerliche Arbeiten bei Schwangerschaft und Mutterschaft, SR 822.111.52.

werden. So gibt es Berufsbildungsprojekte mit sogenannten „Tracer Records“, die sicherstellen sollen, dass die Ausbildung für Frauen adäquat ist und den Frauen eine Anstellung ermöglichen wird. Auch gibt es Projekte (in Ecuador, Sri Lanka), die sich speziell an Kleinunternehmerinnen wenden und sie darin unterstützen, ihren Betrieb erfolgreich zu führen. Im Weiteren werden die Unternehmen regelmässig für die Vorteile zu sensibilisieren versucht, welche die Anstellung von Frauen mit sich bringt.

448. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit hat im Weiteren einen Leitfadens zum Gender-Ansatz in der Handwerks- und Industrieförderung erarbeitet. Im Rahmen der UNO-Sondersession der UNO-Generalversammlung zum Sozialgipfel + 5 wurden einige Veranstaltungen durchgeführt, die sich mit dem Thema Frauen im Berufsleben befassten. Nächstes Jahr sollen die Erfahrungen kapitalisiert und ausgewertet werden und im Rahmen von „best practices“ zugänglich gemacht werden.

449. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit bemüht sich in ihren Programmen und Projekten auch in informellen Arbeitsbereichen und in der landwirtschaftlichen Subsistenzwirtschaft die Frauen zu fördern und zu unterstützen und sich für ihre spezifischen Bedürfnisse und Anliegen einzusetzen.

ARTIKEL 12 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNGEN IM GESUNDHEITSWESEN

450. Für allgemeine Hinweise zum Gesundheitswesen der Schweiz vgl. den Ersten Bericht der Schweiz von 1996 zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Rz 516ff.¹⁴⁹

A.) Föderales Gesundheitssystem

451. Die Gesundheitspolitik ist in der Schweiz stark beeinflusst vom föderalen Charakter des Staates. Wichtige Zuständigkeiten, allen voran die Organisation der Gesundheitsdienste, liegen bei den Kantonen. Der Bund verfügt über einige spezifische Kompetenzen, so etwa in den Bereichen Drogen, Epidemiologie und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, Lebensmittel, Prüfungen für akademische Medizinalberufe, Strahlenschutz und Krankenversicherung.

452. Wichtigstes Merkmal dieses föderalen Systems ist das Fehlen einer zentralen Steuerungsinstanz im Bereich des Gesundheitswesens. Auf nationaler Ebene nehmen je nach Aufgabe verschiedene Ämter die dem Bund übertragenen Aufgaben wahr. Die meisten dieser Ämter sind dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) unterstellt. Auf kantonaler Ebene sind ebenfalls ein oder mehrere Departemente bzw. Direktionen für gesundheitliche Angelegenheiten verantwortlich. Für die Koordination unter den Kantonen sorgt die von den Kantonen zu diesem Zweck geschaffene Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz. Um die Koordination der Aktivitäten sämtlicher im Bereich der Gesundheitsförderung aktiver Partner zu fördern (Bund, Kantone, private Institutionen), wurde 1989 die Schweizerische Stiftung für die Gesundheitsförderung ins Leben gerufen.

453. Eine Umfrage im Jahr 1998, in welcher die Kantone nach Strukturen und Strategien zum Thema Frauengesundheit befragt wurden, ergab Folgendes: „In fast der Hälfte der Kantone (43.5%) werden Frauen bei gesundheitspolitischen Massnahmen, Entscheidungen oder Richtlinien noch nicht als Zielgruppe genannt. Bei den übrigen Kantonen, welche Frauen in ihren Aktivitäten als Zielgruppe angeben, stehen Suchtprävention, HIV-Prävention, Sexualität und Schwangerschaftsfragen, allgemeine Prävention und Gesundheitsförderung (...) im Vor-

¹⁴⁹ UN Doc.E/1990/5/Add.33.

dergrund. Nur in etwas mehr als einem Drittel der Kantone (36%) gibt es Stellen oder Personen, die einen speziellen Auftrag für Frauengesundheit haben. Dazu zählen zwei kantonale Stellen für Gesundheitsförderung, eine Direktion für öffentliche Gesundheit, eine kantonale Abteilung für Jugend, Familie und Prävention sowie ein Gleichstellungsbüro. Daneben werden vor allem wieder die Bereiche HIV-Prävention, Suchtberatung und Familienplanung, Ehe- und Familienberatung, Frauenhaus und eine Krebsliga aufgeführt, die einen solchen Auftrag haben.“¹⁵⁰

454. Neben Bund und Kantonen gibt es zahlreiche Organisationen, Vereine, Verbände und Institutionen, die ebenfalls gewisse Aufgaben im Bereich Frauengesundheit übernehmen.

455. Speziell an Frauen gerichtete Massnahmen wurden auf nationaler Ebene bisher zu den Themen AIDS und Drogen entwickelt. In der Folge der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz in Beijing von 1995 und nach der Publikation des Frauengesundheitsberichts von 1996 wurde jedoch deutlich, dass vertiefte Anstrengungen im Bereich Frauengesundheit nötig sind. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit hat das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel im Januar 1999 ein Konzept zur Förderung der Gesundheit von Frauen vorgelegt. Darin werden sechs übergeordnete Themenbereiche definiert:

- Sexuelle und reproduktive Gesundheit;
- Gesundheitsförderung, Prävention und Lebensstil;
- Qualität der Angebote;
- Schwerpunkt „ältere Frauen“;
- Schwerpunkt „sozial benachteiligte Frauen“;
- Forschung.

456. Das Konzept schlägt die Schaffung *einer nationalen Fachstelle für Frauengesundheit* im Bundesamt für Gesundheit vor, die zur Zeit aufgebaut wird.

B.) Zugang der Frauen zu den Gesundheitsdiensten

Flächendeckendes Angebot an Gesundheitsdiensten

457. Die Schweiz verfügt über eine grosse Anzahl von Spitälern, Privatkliniken und Arztpraxen. Die Zahl der praktizierenden Ärzte und Ärztinnen hat sich in den letzten 20 Jahren um 99% erhöht; fast die Hälfte der Ärztinnen und Ärzte ist in freier Praxis tätig. Dank der hohen Arzt- und Spitaldichte, der Kleinräumigkeit des Landes und der guten Transportmöglichkeiten des öffentlichen und des individuellen Verkehrs hat die Schweizer Wohnbevölkerung – Frauen wie Männer – einen guten Zugang zu medizinischer Versorgung. Aus der schweizerischen Gesundheitsbefragung 1997 geht allerdings hervor, dass Angehörige tieferer sozialer Schichten trotz schlechterem Gesundheitszustand etwa gleich viele Arztkonsultationen und Spitalaufenthalte aufweisen wie besser Situierte. Zudem wird festgestellt, dass tiefere Schichten deutlich weniger Zahnarztconsultationen, die in der Schweiz privat bezahlt werden müssen, aufweisen.¹⁵¹

¹⁵⁰ Konzeptionelle Arbeiten zur Förderung der Gesundheit von Frauen, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel 1999.

¹⁵¹ Bundesamt für Statistik, Gesundheit und Gesundheitsverhalten in der Schweiz 1997, Neuenburg 2000

Der Zugang zu frauenspezifischen Gesundheitsdiensten

Sexuelle und reproduktive Gesundheit

Familienplanung

458. Hinsichtlich der *Familienplanung* sind gemäss bundesrechtlicher Vorschrift¹⁵² die Kantone verpflichtet, Stellen für eine umfassende Schwangerschaftsberatung einzurichten. Die interessierten Personen haben Anspruch auf kostenlose Unterstützung und Beratung. Sie erhalten in den Familienplanungs- und Schwangerschaftsberatungsstellen Informationen über private und öffentliche Institutionen, die sie bei der Fortsetzung einer Schwangerschaft unterstützen können, über die medizinischen Konsequenzen einer Abtreibung und über Schwangerschaftsverhütung.

459. Verhütungsmittel sind in der Schweiz leicht erhältlich und werden im Vergleich zum Ausland breit angewendet. Die 15- bis 34-jährigen Frauen verwenden als Verhütungsmittel am häufigsten die Pille (43%), gefolgt vom Präservativ (32%). Bei den 35- bis 49-Jährigen sind die Unterbindung (28%) und die Spirale (9%) deutlich häufiger als bei den jüngeren, Pille (14%) und Präservativ (15%) hingegen werden seltener angewendet. Die Verwendung von Verhütungsmitteln bei jungen Frauen ist stark bildungsabhängig. Bei den 15-Jährigen mit sexuellen Kontakten nehmen nur 56% der Absolventinnen einer Lehre, jedoch 100% der Schülerinnen ein Verhütungsmittel.¹⁵³

460. Frauen gebären heute später als ihre Mütter und Grossmütter. Bei den zwischen 1945 und 1949 Geborenen betrug der Anteil der Frauen, welche noch vor ihrem 20. Geburtstag das erste Kind gebären, 14%, bei den Jahrgängen 1970 bis 1974 sinkt er auf 3%. Heute sind die Frauen bei der Geburt ihres ersten Kindes im Durchschnitt 28 Jahre alt.

461. Die Beratung zu Fragen der sexuellen Gesundheit übernehmen neben Ärztinnen und Ärzten vor allem die Familienplanungsstellen und die kantonalen AIDS-Beratungen. Zudem wird in den Schulen in der Regel Aufklärungsunterricht angeboten. Zwar variieren Umfang und Qualität dieses Unterrichts von Kanton zu Kanton, doch kann davon ausgegangen werden, dass die grosse Mehrheit der Jugendlichen eine Sexualaufklärung erhält.

462. In den letzten Jahren ist man sich bewusst geworden, dass sich Informationen über die sexuelle und reproduktive Gesundheit speziell auch an Ausländerinnen richten müssen. Ausländerinnen machen einen grossen Teil der Frauen im gebärfähigen Alter aus (1995 waren es 22% der 15- bis 44-Jährigen). Im Jahr 1999 hat daher die Schweizerische Vereinigung für Familienplanung und Sexualerziehung (SVFS) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) speziell für Ausländerinnen in der Schweiz eine Informationsbroschüre in mehreren Sprachen zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit der Frauen herausgegeben. Sie hat zum Ziel, den Ausländerinnen den Zugang zu den Institutionen in diesem Bereich zu erleichtern, die Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten, insbesondere von AIDS, mit der Sexualaufklärung zu verbinden sowie die Zahl der unerwünschten Schwangerschaften und damit der Abtreibungen zu reduzieren.

Abtreibung

463. Die geltenden Bestimmungen im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) betreffend *Abtreibung* stammen aus dem Jahr 1942. Demnach ist ein Schwangerschaftsabbruch nur dann erlaubt, wenn das Leben der Frau gefährdet ist oder wenn sie bei Austragung der Schwangerschaft mit einer bleibenden gesundheitlichen Beeinträchtigung rechnen muss (medizinische Indikation). Seit den 70er Jahren wurden verschiedene Bemühungen zur Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs unternommen, denen jedoch kein Erfolg beschieden war. Trotz-

¹⁵² Bundesgesetz vom 9. Oktober 1981 über die Schwangerschaftsberatungsstellen, SR 857.5.

¹⁵³ Schweizerischer Nationalfonds, Daten für Taten, Schweizerischer Frauengesundheitsbericht, Bern 1996.

dem lässt sich eine zunehmend liberalere Interpretation der medizinischen Indikation feststellen. Heute wird das für eine Abtreibung notwendige positive ärztliche Gutachten selten verweigert. Gleichzeitig ist aber dank der modernen Verhütungsmittel die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche in der Schweiz deutlich gesunken (von rund 17'000 im Jahr 1966 auf unter 12'500 im Jahr 1997). Die Krankenkassen übernehmen die Kosten für das Gutachten und den Eingriff. Nicht bekannt ist die Zahl der illegalen Eingriffe, doch dürfte auch sie deutlich abgenommen haben.

464. In der Folge einer 1993 eingereichten parlamentarischen Initiative, mit welcher die Straffreiheit für Abtreibungen während der ersten Schwangerschaftsmonate verlangt wurde (Fristenlösung), hat das eidgenössische Parlament am 23. März 2001 einer neuen Regelung zugestimmt, die sich in groben Zügen wie folgt umschreiben lässt: Während der ersten 12 Wochen der Schwangerschaft kann eine schwangere Frau, die geltend macht, sich in einer Notsituation zu befinden, schriftlich einen Schwangerschaftsunterbruch durch einen Arzt mit entsprechender Berufsausübungserlaubnis beantragen. Der Arzt seinerseits muss mit der betroffenen Frau persönlich ein vertieftes Gespräch führen, sie beraten und ihr ein Dossier übergeben, das sämtliche Informationen über Beratungszentren, über Möglichkeiten zur Freigabe des Kindes zur Adoption sowie über die zur moralischen (psychologischen) oder materiellen Unterstützung zur Verfügung stehenden Organisationen und Vereinigungen. Das Gesetz enthält auch administrative Regelungen vor, wie die Bezeichnung von Praxen und Spitaleinrichtungen, welche Schwangerschaftsunterbrüche vornehmen, durch die Kantone. Der Arzt oder die Ärztin, der oder die den Schwangerschaftsabbruch vornimmt, ist verpflichtet, die zuständige Stelle über den erfolgten Eingriff zu statistischen Zwecken zu informieren. Diese neuen Bestimmungen des Strafgesetzbuches unterliegen dem fakultativen Referendum; ihr Inkrafttreten wird vom Resultat der Volksabstimmung abhängen.

465. Im Weiteren werden sich Volk und Stände zu einer Initiative mit dem Titel "für Mutter und Kind - für den Schutz des ungeborenen Kindes und die Hilfe von Müttern in Not" äussern müssen, welche die Einführung einer Verfassungsbestimmung für ein Abtreibungsverbot verlangt.

466. Insgesamt wird jährlich bei rund 8 von 1'000 in der Schweiz lebenden Frauen im Alter zwischen 15 und 44 Jahren ein Schwangerschaftsabbruch vorgenommen. Bei den Ausländerinnen wird der diesbezügliche Anteil auf 18 von 1000, bei den Schweizerinnen auf 5.3 von 1000 geschätzt. Bei Ausländerinnen ist die Abtreibung damit rund drei Mal häufiger als bei Schweizerinnen.

467. Im Juli 1999 wurde in der Schweiz die Abtreibungspille RU 486/Mifegyne zum Verkauf zugelassen. Auf eine Beschwerde von Abtreibungsgegnern und -gegnerinnen gegen die Registrierung der Abtreibungspille ist das Bundesgericht mit Urteil vom 20. Januar 2000 nicht eingetreten. Das Medikament ist per 1. Dezember 2000 kassenpflichtig erklärt worden. Die Abgabe der Abtreibungspille unterliegt bestimmten Bedingungen: Sie darf nur in Kliniken und Behandlungszentren erfolgen, die auch Schwangerschaftsabbrüche durchführen und die über einen Notfalldienst verfügen.

Unerwünschte Schwangerschaften

468. Daten über *unerwünschte Schwangerschaften* existieren nur für junge Frauen. Bei den sexuell aktiven 15- bis 19-Jährigen geben 3 bis 8% an, unerwünscht schwanger geworden zu sein. 80% dieser Frühschwangerschaften wurden abgebrochen.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Schweizerischer Nationalfonds, Daten für Taten, Schweizerischer Frauengesundheitsbericht, Bern 1996.

Schwangerschaft und Mutterschaft

469. Die Müttersterblichkeit ist in der Schweiz sehr gering (zwischen 1 und rund 8 Todesfällen auf 100'000 Lebendgeburten). Auch die Anteile der Totgeburten (3-4‰) und die Säuglingssterblichkeit (5-6‰) sind in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr gering.

470. Die Zahl der Arztkonsultationen während der Schwangerschaft ist relativ niedrig; sie liegt bei 4.1 Konsultationen pro Schwangerschaft, wobei jüngere Frauen etwas häufiger zum Arzt oder zur Ärztin gehen als ältere (vgl. zur Kostenübernahme durch die obligatorische Krankenversicherung vorne, Rz.402).

Stillen

471. 92% der Mütter beginnen nach der Geburt zu stillen, nach drei Monaten sind es noch drei Viertel (62% davon stillen ausschliesslich). Nach sechs Monaten stillen noch 41% der Mütter, 11% davon noch voll. Nachdem in den letzten Jahren dem Stillen wieder mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde und die Mütter besser darauf vorbereitet werden, hat sich die Zahl der stillenden Mütter stark erhöht.

472. Seit 1992 bemüht sich eine Arbeitsgruppe des Schweizerischen Komitees der UNICEF, das Stillen in der Schweiz zu fördern. Eine im Sommer 2000 gegründete Schweizerische Stiftung zur Förderung des Stillens soll die Bemühungen in interdisziplinärer Zusammenarbeit weiter ausbauen.

C.) Die Rechte der Patientin

473. Im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte haben Frauen immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass ihre Bedürfnisse als Patientinnen besser berücksichtigt werden müssen. Die Patientenstelle Zürich ist die älteste Patientenorganisation in der Schweiz. Sie setzt sich zum Ziel, die Stellung der Patientinnen und Patienten im Gesundheitswesen mittels Informationen, Beratungen, Erfahrungsaustausch und Hilfe zur Selbsthilfe zu stärken. Aus den Erfahrungen der Patientenstelle geht hervor, dass die Ärztinnen und Ärzte Beschwerden von Frauen tendenziell eher auf emotionale und psychosomatische Faktoren zurückführen, während dieselben Beschwerden bei Männern eher medizinisch erklärt werden.¹⁵⁵ Zudem werden bestimmte Untersuchungen und Behandlungen bei Frauen später durchgeführt als bei Männern (z.B. bei akutem Herzinfarkt, Asthma).¹⁵⁶

474. Die soziale und kulturelle Herkunft der Frauen beeinflusst ihren Zugang zur Gesundheitsvorsorge. Ausländerinnen kommen später und weniger regelmässig zu Vorsorgeuntersuchungen. Studien über Migration und Gesundheit haben ergeben, dass Ausländerinnen und Ausländer aufgrund von Kommunikationsbarrieren (kulturellen, sprachlichen und sozialen) schlechteren Zugang zu den Angeboten des Gesundheitswesens haben. Dies erklärt teilweise den allgemein schlechteren Gesundheitszustand der Ausländerinnen und Ausländer. Auch regionale Unterschiede existieren immer noch, namentlich beim Zugang zu Familienplanungsstellen. Angebote, welche speziell Frauen ansprechen, sind die Ausnahme. Bei der Adaptation von Form und Inhalt sowie der Verbreitungswege für die Information an die verschiedenen weiblichen Zielgruppen steht man erst am Anfang. Das Ziel muss darin bestehen, die Frauen möglichst gut zu informieren, damit sie ihre Kompetenzen erweitern und eigenständige Entscheidungen treffen können.

¹⁵⁵ Vgl. Rosmarie Battaglia: Kaum wahrgenommen: Die Bedürfnisse der Patientinnen. In: Olympe, Heft 10, 1999.

¹⁵⁶ Konzeptionelle Arbeiten zur Förderung der Gesundheit von Frauen, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel, 1999, S. 21.

475. Die Bedeutung des Geschlechts in der Beziehung zwischen Patient/Patientin und Arzt/Ärztin ist erst in den letzten Jahren erforscht worden. Das Geschlecht der ärztlichen Fachperson spielt zum Beispiel beim Entscheid für eine chirurgische Entfernung von Geschlechtsorganen eine wesentliche Rolle: So sind Ärztinnen in der Regel zurückhaltender bei der Hysterektomie als Ärzte. Zwar ist der Frauenanteil beim Personal im Gesundheitswesen generell hoch, doch bei den berufstätigen Ärztinnen und Ärzten beträgt er lediglich 28.4% und in besonders frauenrelevanten Gebieten wie Gynäkologie und Geburtsheilkunde nur knapp 26%.¹⁵⁷

D.) Die medizinische Behandlung von Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind

476. Gewalt gegen Frauen ist auch in der Schweiz ein verbreitetes Phänomen (vgl. dazu vorne, Rz. 87ff.). Auch über die gesundheitlichen Folgen dieser Gewalt gibt es in der Schweiz noch kaum Erkenntnisse.

477. Gemäss den Bestimmungen des Opferhilfegesetzes (OHG; vgl. dazu vorne, Rz. 107ff.) sind die Kantone verpflichtet, Beratungszentren für die Opfer von physischer, psychischer und/oder sexueller Gewalt zu unterhalten. Seit einiger Zeit bieten einige Spitäler spezialisierte medizinische und psychologische Beratung und Betreuung für vergewaltigte Frauen und für sexuell ausgebeutete Kinder an, die Spitälern angegliedert sind. Untersuchungen haben aber gezeigt, dass gewaltbetroffene Frauen sich oft auch an nicht spezialisierte Einrichtungen des Gesundheitswesens wenden und dort häufig unangemessen behandelt werden. Nicht selten wird die Gewalt als Ursache von Verletzungen oder Beschwerden gar nicht zur Kenntnis genommen, was eine effiziente Behandlung und Hilfe für die Betroffenen erschwert. Deshalb ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema Gewalt gegen Frauen in der Aus- und Weiterbildung des medizinischen Personals dringend nötig.

E.) HIV/AIDS: Prävention und Behandlung

478. Zu Beginn des Jahres 1999 wurde das neue nationale HIV und AIDS-Programm 1999-2003 gestartet. Demnach sollen u.a. für besonders gefährdete Zielgruppen spezielle Präventionsangebote entwickelt werden, um nachhaltige Wirkungen zu erzielen. Zu den besonders gefährdeten Gruppen gehören etwa die Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Kontakten zu Drogen oder zum Prostitutionsmilieu sowie bestimmte Gruppen von Ausländerinnen.

479. Gemeldete HIV-Infektionen und AIDS-Fälle in der Schweiz (bis Ende 1999)

Positive AIDS-Test seit 1985	24'422
AIDS-Erkrankungen	6'780
Todesfälle	4'914

Der Frauenanteil bei den Neuansteckungen betrug 1999 35.6%, er ist tendenziell steigend.

480. Der Anteil der AusländerInnen bei den AIDS-Erkrankungen nimmt ebenfalls zu, wobei vor allem Personen aus Afrika (südlich der Sahara) einen grossen Anteil ausmachen. Dasselbe gilt für die HIV-Infektionen. Bei den HIV-positiven Frauen ist diese Tendenz noch ausgeprägter: Der Anteil der Ausländerinnen ist von 31% im Jahr 1994 auf 53.2% im Jahr 1998 gestiegen, und Frauen aus Ländern südlich der Sahara machen die grösste Gruppe aus (37.3% der Neuansteckungen betreffen Frauen aus dieser Region).

¹⁵⁷ FMH-Ärzttestatistik 1999, Schweizerische Ärztezeitung Nr. 16, 2000.

HIV/AIDS und Schwangerschaft

481. Mit einer antiretroviralen Behandlung vor, während und nach der Geburt und einem Kaiserschnitt kann das Risiko einer Übertragung des HI-Virus von der Mutter auf das Kind bei der Geburt um ca. 70% gesenkt werden.¹⁵⁸ Der HIV-Test darf nur mit dem Einverständnis der Mutter durchgeführt werden.

HIV/AIDS-Präventionsmassnahmen für Frauen

482. Von 1994-1998 hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ein nationales Aktionsprogramm mit dem Titel „Frauengesundheit – AIDS-Prävention“ durchgeführt. Die Erfahrungen aus diesem Programm werden für die Entwicklung eines breiten Konzeptes zur Gesundheitsförderung der Frauen in der Schweiz genutzt.

483. In 12 Regionen der Schweiz gibt es Fachleute der AIDS-Prävention, die sich speziell für die Prostituierten einsetzen. Die Schweizerische AIDS-Hilfe hat zusammen mit regionalen Mitgliedern und Partnerorganisationen ein nationales Netzwerk von Fachleuten für die AIDS-Prävention bei Prostituierten eingerichtet. Für die ausländischen Prostituierten mussten zuerst angemessene Kommunikationsmittel entwickelt werden (Fremdsprache, unterschiedlicher Kenntnisstand usw.). 30 Mediatorinnen unterschiedlicher nationaler Herkunft geben die Informationen über das HI-Virus und AIDS an die Prostituierten weiter. Die Mediatorinnen, teilweise ehemalige Prostituierte, werden für ihre schwierige Arbeit speziell ausgebildet und stehen in ständigem Kontakt zu einer Supervisorin.

484. Um die Asylbewerbenden zu erreichen, erarbeitet die Abteilung Migration des BAG zurzeit ein Lehrmittel für Mitarbeitende von Flüchtlingszentren, das ihnen bei der Durchführung von Informationsveranstaltungen zur AIDS-Prävention behilflich sein soll. Besonderes Gewicht wird dabei auf einen geschlechtsspezifischen Zugang gelegt, da festgestellt wurde, dass bestimmte Gruppen von Ausländerinnen mit allgemeinen Veranstaltungen gar nicht erreicht werden können, weil diese nur von Männern besucht werden. Im Weiteren wird das BAG im Jahr 2001 ein spezifisches Programm zur Prävention von HIV/AIDS für Frauen aus Afrika (d.h. aus Gebieten südlich der Sahara) durchführen

F.) Süchte

Illegale Drogen

485. Besorgt über die Verschärfung des Suchtproblems hat der Bundesrat 1991 beschlossen, sein Engagement in diesem Bereich zu verstärken. Seine Strategie zur Bekämpfung der schädlichen Auswirkungen des Drogenkonsums stützt sich auf vier Pfeiler, nämlich: Prävention, Therapie, Risikoverminderung und Überlebenshilfe sowie Repression.

486. Weil über drogenkonsumierende Frauen noch zu wenig Wissen vorhanden ist, hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) eine Studie in Auftrag gegeben, in der konzeptuelle Grundlagen für die Entwicklung spezieller Interventionsstrategien bei Konsumentinnen illegaler Drogen erarbeitet werden.¹⁵⁹ 1998 hat das BAG zudem einen Argumentenkatalog für spezielle Massnahmen zugunsten von Frauen im Kampf gegen den Drogenkonsum veröffentlicht. Er richtet sich an Mitglieder von Behörden und Führungsgremien sowie an interessierte Fachleute sowie Politikerinnen und Politiker.

¹⁵⁸ BAG- Bulletin 44/98, S. 10ff.

¹⁵⁹ Marie-Louise Ernst, Isabelle Rottenmanner, Christine Spreyermann, Frauen–Süchte–Perspektiven, Bern 1995.

487. Nun geht es darum, die neuen Erkenntnisse in die Praxis umzusetzen. Die Angebote der Suchthilfe, insbesondere in geschlechtergemischten Einrichtungen müssen so ausgestaltet werden, dass sie den betroffenen Frauen optimale Hilfe bieten. Dazu müssen die Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen sensibilisiert, Mediatorinnen und Mediatoren ausgebildet, Projektgruppen beraten und eine professionelle Dokumentation über die Arbeit mit drogenabhängigen Frauen angeboten werden. Eine Broschüre mit dem Titel „Frauengerecht“, die nicht nur Argumente für frauengerechte Therapieangebote, sondern auch eine praktische Anleitung enthält, wird demnächst vom BAG herausgegeben.

Tabakkonsum

488. Angesichts der sehr hohen Zahl von Raucherinnen und Rauchern (2 Mio.), der hohen Anzahl von Todesfällen, die auf den Konsum von Tabakwaren zurückzuführen sind (mehr als 8'000 pro Jahr) sowie des starken Anstiegs bei Frauen und jungen Menschen stellt der Tabakmissbrauch eines der ernsthaftesten Probleme der öffentlichen Gesundheit in der Schweiz dar. Gemäss den Ergebnissen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung von 1997 hat die Zahl der rauchenden jungen Männer (zwischen 15 und 24 Jahren) gegenüber 1992 von 31% auf 43% zugenommen. Bei den Frauen stieg der Anteil der Raucherinnen in derselben Altersklasse von 26% auf 41%.

489. Im Rahmen des Massnahmenpaketes „Tabak“, das der Bundesrat 1995 beschlossen hatte, wurden verschiedene Präventionsmassnahmen entwickelt, die jedoch die Entwicklung des Tabakmissbrauchs bei Frauen und jungen Menschen nicht zu bremsen vermochten. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat daher ein neues nationales Präventionsprogramm 2001-2005 erarbeitet, das den Unzulänglichkeiten bzw. Schwächen des vorausgegangenen Massnahmenpaketes Rechnung trägt.

490. Die allgemeinen gesundheitspolitischen Massnahmen wie Preiserhöhung, Werbebeschränkungen, Förderung des Nichtrauchens und Patenschaften erzielen bei Frauen und Männern dieselben Wirkungen. Auf der Ebene der Information ist jedoch ein geschlechtsspezifischer Zugang sinnvoll. Das BAG hat verschiedene Projekte in diese Richtung durchgeführt.

Alkoholkonsum

491. In den meisten Gesellschaften trinken Männer mehr und häufiger Alkohol als Frauen. In der Schweiz sind drei Viertel der Personen, die täglich Alkohol konsumieren, Männer. Zwei Mal mehr Frauen als Männer trinken nie oder fast nie Alkohol. Wenn Frauen Aufgaben übernehmen, die traditionellerweise eher den Männern vorbehalten sind, steigt auch ihr Alkoholkonsum deutlich an. Trotzdem trinken Frauen bei gleichem beruflichem Status weniger als Männer.¹⁶⁰ Einzelne Untersuchungen weisen auf eine Zunahme des Alkoholkonsums bei Mädchen und jungen Frauen hin: 1986 gaben noch 6% der 11- bis 15-Jährigen an, mindestens drei Mal pro Woche betrunken zu sein. 1998 war dieser Anteil auf 12% angestiegen. Die nationale Präventionskampagne „Alles im Griff?“, die das Bundesamt für Gesundheit (BAG) zusammen mit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) und der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme durchführt, hat zum Ziel, den Alkoholkonsum zu vermindern. Im Rahmen des Programms wird auch die Wirksamkeit geschlechtsspezifischer Massnahmen untersucht (Einbezug von Themen wie Schwangerschaft, unterschiedlicher Stoffwechsel, Risiko von Brustkrebs). Das Problem des Alkoholkonsums während der Schwangerschaft wurde bereits in verschiedenen Projekten angesprochen. Auch in der Therapie von Alkoholkranken – für welche in erster Linie die Kantone und die Gemein-

¹⁶⁰ Alkohol, Tabak und illegale Drogen in der Schweiz 1994 – 1996, Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme, Lausanne 1997.

den zuständig sind – wird den besonderen Bedürfnissen der Frauen Rechnung getragen. Es gilt zum Beispiel zu berücksichtigen, dass bei Frauen Alkoholabhängigkeit oft mit Medikamentenabhängigkeit gekoppelt ist.

492. Gemäss Statistiken sind drei Viertel der Personen, welche eine Behandlung wegen Alkoholismus oder Drogenabhängigkeit erhalten, Männer. Hingegen machen Frauen 80% derjenigen Personen aus, die sich wegen eines Suchtproblems in der Familie an eine Beratungsstelle wenden.¹⁶¹

493. Die Frauen nehmen deutlich mehr Schlafmittel, mehr Beruhigungsmittel, schmerzlindernde Medikamente und solche gegen Rheuma sowie stimulierende Mittel zu sich als Männer. Eine entsprechende Untersuchung zeigte, dass 15.3% der Frauen eine dieser Substanzen mindestens einmal im Tag konsumieren, während der entsprechende Anteil bei den Männern nur 9.5% beträgt.

G.) Sterblichkeit und Morbidität¹⁶²

494. Im Jahr 1997 betrug die Lebenserwartung in der Schweiz 76.2 Jahre für die Männer und 82.3 Jahre für die Frauen. Im Verlauf der letzten Jahre war der Rückgang der Sterblichkeit bei den Frauen deutlicher als bei den Männern, weshalb der Unterschied in der Lebenserwartung zugenommen hat. Dies hat vor allem damit zu tun, dass Männer häufiger vor dem 70. Altersjahr an Unfällen, Selbstmord, Verletzungen, bösartigen Lungentumoren und Leberzirrhosen sterben.

495. In der Schweiz wie im übrigen Europa sind die weitaus häufigsten Todesursachen bei beiden Geschlechtern Herz-Kreislauf-Krankheiten und Krebs. Frauen sterben jedoch seltener an Herz-Kreislauf-Krankheiten als Männer. Die bei den Frauen am häufigsten zum Tod führenden Krebsarten sind Brustkrebs und Lungenkrebs. Bei den Männern sind es Lungen-, Prostata- und Dickdarmkrebs. Frauen, die an Krebs erkranken, sterben in der Schweiz seltener daran als Männer.

496. Krebs als Todesursache, Sterbeziffern pro 100'000 Personen, nach Geschlecht und Krebsart, 1997

	Frauen		Männer	
Alle Tumore zusammen	127.8		218.7	
Magen		4.6		10.6
Dickdarm		9.7		16.1
Lungen		12.6		53.0
Brust		29.0		0.3
Gebärmutterhals		1.9		-
Prostata		-		31.7

497. Gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 1992/1993 gehen Frauen regelmässiger zu Krebsvorsorgeuntersuchungen als Männer: 60 bis 77% der 25- bis 64-jährigen Frauen lassen sich präventiv untersuchen (insbesondere gynäkologische Untersuchungen), während von den Männern bis zum Alter von 55 Jahren nur ein Viertel Krebsvorsorge betreibt (erst bei den über 65-Jährigen ist der Anteil der Männer höher als der der Frauen).¹⁶³

¹⁶¹ Bundesamt für Statistik, Ambulante Suchtberatung 1997, Statistik der ambulanten Behandlung und Betreuung im Alkohol- und Drogenbereich, Neuchâtel 1999.

¹⁶² Statistisches Jahrbuch 2000.

¹⁶³ Astrid Stuckelberger/François Höpflinger: Vieillissement différentiel: hommes et femmes, Zürich 1996.

498. Die Schweizerische Krebsliga hat in enger Zusammenarbeit mit dem BAG und anderen Partnern mehrere Programme lanciert. Ein nationales Präventionsprogramm will Lungenkrebs, Hautkrebs und Brustkrebs bekämpfen und demnächst wird ein Programm zur Bekämpfung des Darmkrebses lanciert.

Brustkrebs

499. Die schweizerische Gesundheitsbefragung 1997 hat ergeben, dass gesamtschweizerisch bei 91% der über 20-jährigen Frauen Brustuntersuchungen (durch Ertasten) durchgeführt wurden. Bei 68% der Frauen wurde die Untersuchung weniger als ein Jahr vor der Umfrage vorgenommen. Die Häufigkeit dieser Untersuchungen verringert sich allerdings mit steigendem Alter der Frauen: Sie beträgt (während den der Umfrage vorausgegangenen 12 Monaten) 61% bei den 35- bis 49-Jährigen, 53% bei den 50- bis 64-Jährigen und nur 37% bei den 65- bis 74-Jährigen - dies in Umkehrung der Häufigkeit der neuen Fälle von Brustkrebs, die mit höherem Alter ansteigen. Auf gesamtschweizerischer Ebene geben 35% der Frauen von 20 und mehr Jahren an, sich einer Mammographie unterzogen zu haben. Die Häufigkeit ist bei den 50- bis 69-Jährigen mit 56% zwar höher; im schweizerischen Durchschnitt geben aber nur 28% der zwischen 50- bis 69-jährigen Frauen an, sich im Verlauf der letzten zwei Jahre einer Mammographie unterzogen zu haben.

500. Im Jahr 1996 beschlossen das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und die Schweizerische Krebsliga, eine nationale Kampagne zur Bekämpfung des Brustkrebses zu lancieren, wie dies von der WHO empfohlen wird. Eine Arbeitsgruppe mit Fachleuten aus der Krebsforschung und der Krebsprävention erhielt den Auftrag, langfristige Strategien zu entwerfen, um das Auftreten von Brustkrebs und die Todesfälle durch Brustkrebs zu vermindern, die Lebensqualität der Patientinnen zu verbessern und dafür zu sorgen, dass alle Frauen Zugang zu Präventions- und Therapieangeboten erhalten.¹⁶⁴ Gemäss den entsprechenden Empfehlungen soll jede Frau einmal jährlich eine medizinische Brustuntersuchung erhalten und regelmässige Selbstuntersuchungen durchführen. Die Krankenkassen übernehmen eine Mammografie pro Jahr, wenn in der näheren Verwandtschaft Brustkrebs auftrat, und eine alle zwei Jahre bei Frauen über 50. Zurzeit laufen Bemühungen, um die Früherkennung mittels Mammografie im ganzen Land zu fördern.

Gebärmutterkrebs

501. An Gebärmutterkrebs erkranken jährlich rund 11 von 100'000 Frauen in der Schweiz. 81% der Frauen geben an, dass bei ihnen ein Gebärmutterhals-Abstrich vorgenommen wurde. Bei den jüngeren Frauen liegt dieser weniger lang zurück als bei den älteren (meist über 4 Jahre). Obwohl ältere Frauen häufiger an Gebärmutterhalskrebs erkranken, lassen sie offenbar seltener einen Abstrich machen. Nach dem neuen Krankenversicherungsgesetz von 1996 müssen die Krankenkassen alle drei Jahre eine gynäkologische Vorsorgeuntersuchung bezahlen.

¹⁶⁴ Bundesamt für Gesundheitswesen/Schweizerische Krebsliga, Brustkrebs- Fakten und Handlungsbedarf, Nationales Krebsbekämpfungsprogramm, Bern 1996.

Weitere häufige Todesursachen

502. Kreislaufkrankheiten: Sterbeziffern pro 100'000 Personen, nach Geschlecht 1997

Krankheit	Frauen	Männer
Kreislaufsystem allgemein	182.8	298.3
Herzkrankheiten, alle Formen	130.8	226.3
Ischämische Herzkrankheiten	69.9	145.7
Krankheiten der Hirngefässe	39.0	49.3
Embolien, Lungeninfarkte	4.0	3.6

503. Die Herz-Kreislauf-Krankheiten werden bei den Frauen noch schlecht diagnostiziert, obwohl sie die wichtigste Todesursache darstellen. Frauen sind jedoch 10 bis 20 Jahre später von diesen Krankheiten betroffen als Männer, weil sie bis zur Menopause durch die Östrogene dagegen geschützt sind und weil ihr Verhalten regelmässig präventiv wirkt: Sie rauchen weniger, sind weniger übergewichtig und trinken weniger Alkohol. Um die Frauen auf die Gefahren dieser Krankheiten aufmerksam zu machen, hat die Schweizerische Stiftung für Kardiologie 1998 und 1999 eine Kampagne mit dem Titel „Frau und Herz“ lanciert.

504. Unfälle und Verletzungen: Sterbeziffern pro 100'000 Personen nach Geschlecht 1997

	Frauen	Männer
Unfälle und Verletzungen	24.1	62.5
Unfälle aller Art	13.5	33.2
Strassenverkehr	3.4	11.3
Suizid	8.8	26.2

505. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei Unfallrisiko und Suizid erklären mehr als die Hälfte der unterschiedlichen Sterblichkeit der Geschlechter bis 70 Jahre. Männer leben auch diesbezüglich eindeutig risikoreicher als Frauen: Sie arbeiten in gefährlicheren Berufen und gehen im Strassenverkehr grössere Risiken ein. Ihre Suizidrate ist in allen Altersgruppen deutlich höher als jene der Frauen. Zwar haben die Unfallzahlen in den letzten Jahrzehnten abgenommen und die Suizide zugenommen, doch die Geschlechtsunterschiede sind nahezu unverändert geblieben.

*Subjektive Gesundheit*¹⁶⁵

506. Befragt man die Leute nach ihrem Gesundheitszustand, dann scheint es den Frauen schlechter zu gehen als den Männern. Frauen schätzen ihren Gesundheitszustand generell schlechter ein als die Männer. Gemäss ihren Angaben leiden Frauen häufiger an bestimmten körperlichen Beschwerden und haben mehr Angst vor dem Krankwerden als Männer (33.5% gegenüber 24.3%). Die schweizerische Gesundheitsbefragung 1997 hat für mehrere Gesundheitsindikatoren nachgewiesen, dass Frauen aus benachteiligten Schichten weniger gesund sind als Männer aus denselben Schichten.

507. Die 4 häufigsten körperlichen Beschwerden, nach Geschlecht, 1997

<i>Beschwerden in den 4 Wochen</i>	<i>Frauen</i>		<i>Männer</i>	
	<i>ein wenig</i>	<i>Stark</i>	<i>ein wenig</i>	<i>Stark</i>
Rücken- und Kreuzschmerzen	37.2%	13.4%	31.9%	7.5%
Schwäche, Energielosigkeit	44.2%	9.0%	35.0%	4.9%

¹⁶⁵ Schweizerische Gesundheitsbefragung, Erste Ergebnisse, Bundesamt für Statistik, Neuenburg 1998.

Kopfschmerzen	35.1%	11.3%	28.7%	5.8%
Schlafprobleme	32.8%	10.2%	25.2%	5.6%

H.) Besonders benachteiligte Gruppen

Behandlung und Betreuung von traumatisierten Frauen aus Konfliktgebieten

508. Mit dieser Problematik befasst sich in der Schweiz das Therapiezentrum für Folteropfer des Schweizerischen Roten Kreuzes in Bern. Das vom Bund finanziell unterstützte Zentrum richtet sich an Frauen und Männer, welche im Zusammenhang mit Krieg oder Folterung schwere Gewaltanwendung erfahren haben und als Folge davon an körperlichen, psychischen, psychosomatischen und/oder sozialen Symptomen leiden. Nach den Subventionsvorgaben des Bundes müssen die Betroffenen allerdings über eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz verfügen, um die Hilfe des Zentrums in Anspruch nehmen zu können. Personen, deren Asylgesuch hängig ist, werden nur ausnahmsweise auf die Warteliste gesetzt. Angeboten werden insbesondere individuelle Psychotherapie und Familientherapie.

509. Da das Zentrum nicht alle Opfer von Gewalt und Folter, die Hilfe benötigen, behandeln kann, wurde eine Koordinationsstelle eingerichtet, welche die Opfer selbst, Fachleute, Organisationen und Institutionen darüber informiert, bei welchen Fachleute sie vor allem in Krisensituationen Hilfe erhalten können. Im Rahmen eines Auftrages, an dem das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ebenfalls beteiligt ist, baute Caritas Schweiz im Jahr 2000 in der Region Ostschweiz eine Spezialabteilung „Migration und Gesundheit“ auf, die ebenfalls als Vermittlerin für traumatisierte Migrantinnen und Migranten arbeiten wird.

Ausländerinnen

510. Die Ausländerinnen und Ausländer, auch Asylsuchende und Flüchtlinge, unterstehen wie die Schweizerinnen und Schweizer dem Krankenversicherungspflicht (vgl. auch vorne, Rz. 400ff.). Frauen und Männer haben denselben Anspruch auf medizinische Leistungen. Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung werden bei anerkannten Krankenkassen versichert, die Wahl der Versicherer und der Leistungserbringer ist allerdings beschränkt. Anerkannte Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sind den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt.

511. Wie bereits deutlich wurde, können bei Ausländerinnen besondere faktische Schwierigkeiten beim Zugang zu den Angeboten des Gesundheitswesens auftreten. Um diese Schwierigkeiten zu überwinden, bedürfen sie besonderer Betreuung, so zum Beispiel einer professionellen Übersetzung und Kulturvermittlung. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat einer verwaltungsexternen Institution den Auftrag erteilt, Ausbildungs- und Qualitätsstandards im Bereich Dolmetschen im Gesundheitswesen zu erarbeiten und eine Koordinationsstelle zu betreiben. Geschlechtsunterschiede in den verschiedenen ausländischen Bevölkerungsgruppen bezüglich Zugang zu Gesundheitsdiensten müssen ausserdem genauer erforscht werden.

512. Zurzeit erarbeitet der Dienst Migration im BAG zusammen mit anderen betroffenen Dienststellen des Bundes eine Strategie im Bereich Gesundheit und Migration für die Jahre 2001–2005, mit welcher die Diskriminierungen der Ausländerinnen behoben und die Gleichstellung der Geschlechter gefördert werden sollen.

Ältere Frauen

513. In der Schweiz leben Frauen länger als Männer, ihr Gesundheitszustand im Alter ist jedoch tendenziell schlechter. Gemäss einer Studie, die im Rahmen des Nationalen For-

schungsprogramms 32 über das Alter durchgeführt wurde¹⁶⁶, schätzen die älteren Frauen ihren Gesundheitszustand schlechter ein als gleichaltrige Männer. Sie suchen häufiger einen Arzt oder eine Ärztin auf und nehmen mehr Medikamente, insbesondere mehr Schlaf- und Beruhigungsmittel ein. Umgekehrt achten Frauen auch im Alter mehr auf ihre Gesundheit als Männer: Sie sind seltener übergewichtig, rauchen weniger und konsumieren weniger Alkohol. Schwere Krankheiten sind denn auch seltener bei den älteren Frauen. Hingegen sind nicht-lebensbedrohliche chronische Erkrankungen wie Diabetes, Arthritis, Rheuma und Osteoporose bei Frauen häufiger. Diese führen nicht selten zu Behinderungen. Aus diesen Gründen, aber auch wegen ihrer höheren Lebenserwartung sind mehr Frauen als Männer von Behinderungen betroffen und auf Pflege angewiesen. Auch Hirnleistungsstörungen wie Altersdemenz und Alzheimer treffen Frauen vor allem deshalb stärker, weil sie älter werden.

514. Neben den biologischen Alterungsprozessen und dem Lebensstil beeinflussen auch andere Faktoren die gesundheitliche Situation der älteren Frauen. Viele verheiratete Frauen betreuen ihren pflegebedürftigen Partner und sorgen so dafür, dass ein Heimaufenthalt nicht oder erst später nötig wird. Umgekehrt sind alleinlebende alte Frauen selbständiger und länger in der Lage als ihre Altersgenossen, ihren Haushalt ohne fremde Hilfe zu führen. Aufgrund der unterschiedlichen Lebenserwartung der Geschlechter verwitwen Frauen sehr viel häufiger als Männer. Der Verlust des Partners führt nicht selten zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Zudem ist das Renteneinkommen alter, vor allem lediger Frauen oft ungenügend, so dass sie auf Ergänzungsleistungen der AHV angewiesen sind. Die finanziellen Ressourcen beeinflussen vor allem die Wohnsituation und den Lebensstil, was wiederum Auswirkungen auf den subjektiven und objektiven Gesundheitszustand hat. Schliesslich leben viele alleinstehende hochbetagte Frauen relativ isoliert und verfügen nicht über ein ausreichendes Unterstützungsnetz, das ihnen auch bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen Sicherheit bieten würde. Ältere Migrantinnen, die seit längerer Zeit in der Schweiz leben, hier ihren familiären Lebensmittelpunkt haben und deshalb nicht in ihre ursprüngliche Heimat zurückkehren wollen, haben häufig mit psychischen Schwierigkeiten zu kämpfen.

Frauen mit Behinderungen

515. Frauen mit Behinderungen sind verschiedenen Diskriminierungen ausgesetzt, namentlich auch im Bereich Gesundheit. Verschiedene Vereinigungen setzen sich in der Schweiz für die Behinderten ein, doch für Frauen mit Behinderungen gibt es noch keine eigene Organisation. Der Schweizerische Invaliden-Verband hat daher eine Frauengruppe gebildet, die die Situation der Frauen mit Behinderungen durch die Förderung des Selbstvertrauens, die gegenseitige Hilfe und Unterstützung, den Erfahrungsaustausch und die Interessenvertretung verbessern soll. Zu diesen Themen werde Kurse und Tagungen angeboten.

516. Seit der Aufdeckung verschiedener Fälle von Zwangssterilisation von Frauen mit Behinderungen wird in der Schweiz die Frage der Mutterschaft vor allem geistig behinderter Frauen verstärkt diskutiert. Zwar gibt es entsprechende Richtlinien der Schweizerischen Akademie für Medizinische Wissenschaften von 1981 und Empfehlungen zu ihrer Ergänzung. Eine einheitliche und verbindliche Regelung für die Schweiz fehlt jedoch.¹⁶⁷ Die Expertenkommission des Bundesrats für die Revision des Vormundschaftsrechts hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge für eine einheitliche schweizerische Regelung dieser Fragen machen soll. Aufgrund einer parlamentarischen Initiative, welche die adäquate Entschädigung

¹⁶⁶ Maryvonne Gognalons-Nicolet u.a.: *Geschlecht und Gesundheit nach 40*, Bern 1997; vgl. auch François Höpflinger: *Frauen im Alter – Alter der Frauen*, Zürich 1997.

¹⁶⁷ Diskriminierung behinderter Menschen in der Schweiz, Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe, Januar 1998.

von zwangssterilisierten Personen verlangt, beauftragte der Nationalrat im Jahr 2000 seine Rechtskommission mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfes.

517. Im Weiteren schafft ein Übereinkommen des Europarates von 1997 (in geschlechtsneutraler Formulierung) internationale Leitlinien und setzt Schranken. Der Bundesrat hat beschlossen, dem Übereinkommen beizutreten.¹⁶⁸

I.) Die Umsetzung der Anliegen in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

518. Die Gesundheitspolitik der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt die Bedürfnisse der Frauen im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes im Bereich der Gesundheit und anerkennt, dass Gesundheit ein Menschenrecht ist. Eines der formulierten Ziele der Gesundheitspolitik ist das „empowerment“ von Frauen und die Verbesserung ihres Status. Eine der expliziten Strategien ist die Förderung eines „gender balanced approach“ in der Gesundheitsentwicklung. Die einzelnen Programme und Projekte, die auf den unterschiedlichsten Ebenen (von „community health“ bis zum gesamten Gesundheitssektor) angesiedelt sind, müssen der Gender-Perspektive Rechnung tragen und den Grundbedürfnissen der Frauen in den betreffenden Bereichen genügen. Heute wird zum Beispiel in Moçambique und in Tanzania daran gearbeitet, konsequent eine Gender-Dimension in das Gesundheitsprogramm der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren.

519. In Umsetzung der Aktionsprogramme von Kairo und Beijing wird die Fachstelle Gesundheit in Zukunft Fragen der reproduktiven Gesundheit noch stärkeres Gewicht beimessen. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterstützt auch internationale Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind. Zu AIDS gibt es vorläufig keine generelle Politik, jedoch werden in den einzelnen Ländern punktuell Aktivitäten entwickelt, die in Zukunft möglicherweise verstärkt werden.

520. Eine Politik der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) zu AIDS ist in Vorbereitung. Eine Sektion hat bereits Richtlinien für ihr Aktionsfeld erarbeitet. In einzelnen Ländern werden Aktionen unterstützt und Aktivitäten entwickelt, die in Zukunft noch mehr Gewicht erhalten dürften. Auf der multilateralen Ebene beteiligt sich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit aktiv am Programm von UNAIDS, das sie auch finanziell unterstützt.

ARTIKEL 13 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IN ANDEREN BEREICHEN DES WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN LEBENS

A.) Frauenarmut

Faktische Situation

521. Bis heute fehlen periodische Untersuchungen zum Thema Armut in der Schweiz. Eine erste gesamtschweizerische Studie aus dem Jahr 1997 gibt wichtige Hinweise auch auf die Situation der Frauen. Bei der Analyse der Situation zeigen sich je nach Definition von Armut Unterschiede.¹⁶⁹ Ob man sich für die Armutsdefinition auf den Bezug von Ergänzungsleistungen oder auf die Definition der Armutschwelle gemäss der Schweizerischen Konferenz für

¹⁶⁸ Übereinkommen vom 4. April 1997 über Menschenrechte und Biomedizin (über den Schutz von Menschenrechten und der menschlichen Würde hinsichtlich der Anwendung von Biologie und Medizin), ETS No. 164.

¹⁶⁹ Robert Leu/Stefan Burri/Tom Priester, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern 1997; Brigitte Buhmann, Wohlstand und Armut in der Schweiz, Grösch 1988.

Sozialhilfe (SKOS) stützt, spielt insofern keine entscheidende Rolle, als sich diesbezüglich keine markanten geschlechtsspezifischen Unterschiede zeigen. Dies gilt aber nicht für die geschiedenen Frauen, wo der Anteil an Armen über dem Durchschnitt liegt. Diese Gruppe umfasst namentlich einen grossen Teil der Einelternfamilien. Demgegenüber ist der Anteil der Witwer unterdurchschnittlich. Wenn man die Gesamtheit der armen Bevölkerung betrachtet, sticht die Gruppe der verheirateten Personen, deren Partner eine berufliche Tätigkeit ausüben, als grösste hervor (ca. 40%).

522. Armut ist ein vielschichtiges Phänomen, das selten auf eine einzige Ursache zurückzuführen ist. Vielmehr ist das Armutsrisiko abhängig von verschiedenen Faktoren, die sich kumulieren können, wie Geschlecht, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Ausbildung, regionale Bedingungen, Alter und Gesundheitszustand. Dies macht auch die neueste Untersuchung des Bundesamt für Statistik zu den Working Poor deutlich.¹⁷⁰ Die Studie ortet die grössten Armutsrisiken trotz Erwerbstätigkeit bei den Alleinerziehenden, bei grossen Familien, wenig qualifizierten Personen und alleinarbeitenden Selbständigen. Der Anteil der Working Poor unter den Alleinerziehenden ist zwischen 1992 und 1999 von 14.8% auf 29.2% gestiegen, jener der kinderreichen Familien von 11% auf 17%. Im Jahre 1999 gehörten 7.5 % der 20-59 jährigen Erwerbstätigen zur Gruppe der Working Poor (250'000 Personen, deren Haushalte 535'000 Personen umfassen). Von den Haushalten mit einem gesamten Beschäftigungsumfang von mindestens 36 Stunden sind 6% (6.5% der Frauen und 5.7 % der Männer) arm. Demgegenüber ist die Working Poor-Quote bei den Erwerbstätigen in Haushalten mit einem tieferen Beschäftigungsumfang (davon sind vor allem Frauen betroffen) mit 29% (29.8% bei den Frauen und 27.3% bei den Männern) wesentlich höher.

523. Auch nach einer Analyse der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen¹⁷¹ weisen alleinerziehende Mütter sowie ältere Frauen ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko auf. Als wichtigste Ursache für die Armut von Frauen wird etwa das traditionelle Familien- und Frauenbild genannt, das Frauen in ihrer traditionellen Rolle als Hausfrau und Mutter festlegt und die von Frauen geleistete Arbeit (Erziehung und Betreuung der Kinder, Pflege von Angehörigen, Hausarbeit) finanziell und gesellschaftlich zu wenig honoriert.

524. Bei alleinstehenden Frauen bilden ein zu niedriger Verdienst bzw. zu tiefe Renten die Hauptursache von Armut. Diese steht meist in Zusammenhang mit einer schlechten Berufs- oder Schulbildung, mit gesundheitlichen Problemen, mit einer Schwangerschaft, mit Teilzeitarbeit oder mit Erwerbslosigkeit. Für Frauen, die mit einem Partner zusammenleben, ist ein zu niedriges Haushaltseinkommen das grösste Problem. Die Gründe dafür können ähnlich sein wie für alleinstehende Frauen; hinzu kommen vermehrt die Schwierigkeiten bei Zweit- oder Drittfamilien, wo auch noch Unterhaltsansprüche der Erstfamilie erfüllt werden müssen. Hohe Wohnungsmieten für grössere Familien sind ebenfalls ein wichtiger Faktor. Ausländerinnen, im Besonderen alleinerziehende Frauen, sind zudem stärker von Armut betroffen als Schweizerinnen.¹⁷²

525. Die alleinerziehenden Frauen sind oft mit zu geringen, fehlenden oder ausstehenden Unterhaltszahlungen für ihre Kinder konfrontiert. Zwar verpflichtet das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB)¹⁷³ die kantonalen Vormundschaftsbehörden, unterhaltsberechtigten Personen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche zu unterstützen.¹⁷⁴ Institutionen, die Unterhalts-

¹⁷⁰ Elisa Streuli/Tobias Bauer, Working Poor in der Schweiz. Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage, infocial Nr. 5, April 2001.

¹⁷¹ Auswirkungen von Armut und Erwerbslosigkeit auf Familien, Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen, Bern 1997.

¹⁷² Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Neuchâtel 2000.

¹⁷³ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB), SR 210.

¹⁷⁴ Art. 131, Art. 290 ZGB.

beiträge bevorschussen und eintreiben, gibt es jedoch nicht in allen Kantonen. Zudem fehlen oft geeignete Teilzeitstellen, die angemessen entlohnt werden und sich mit der Kinderbetreuung vereinbaren lassen. Weiterbildungsmöglichkeiten, um die Erwerbssituation verbessern zu helfen, sind häufig nicht vorhanden.

Sozialhilfe und Armutsbekämpfung

526. Die neue Bundesverfassung formuliert in Artikel 12 explizit einen individuellen *Anspruch auf Hilfe und Betreuung in Notlagen* und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Das Bundesgericht hatte 1995 ein Recht auf Existenzsicherung als gerichtlich durchsetzbares, ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht anerkannt: Die Sicherung der Existenz sei eine unabdingbare Voraussetzung für die Ausübung sämtlicher anderer Grundrechte und zugleich unentbehrlicher Bestandteil eines rechtstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens.¹⁷⁵ Allerdings sind die inhaltlichen Konturen des Anspruchs noch unscharf; das davon erfasste Minimum an staatlicher Leistung lässt sich zahlenmässig nicht festlegen.

527. Die Sozialversicherungen des Bundes sichern einige Armutsrisiken (Alter, Tod des Ehepartners oder eines Elternteils, Invalidität, Krankheit und Unfall, Arbeitslosigkeit) zu einem beträchtlichen Teil ab (vgl. dazu vorne, Rz. 372ff; zu den Familien- und Kinderzulagen vgl. hinten, Rz. 529ff). Im Übrigen fällt die öffentliche Sozialhilfe in der Schweiz in den Kompetenzbereich der Kantone und der Gemeinden. Sie soll nicht nur die Subsistenz bedürftiger Personen gewährleisten, sondern auch ihre Unabhängigkeit und ihre soziale Integration fördern. Entsprechende Richtlinien werden von der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS) herausgegeben. Sie sind nicht verbindlich, werden aber von den Kantonen in grossen Teilen angewendet. Ein Bundesgesetz regelt einige Grundsätze sowie die sowie die Aufteilung der Zuständigkeiten und die Kostenersatzpflicht zwischen den Kantonen.¹⁷⁶

528. Die Bekämpfung von Armut kann sich jedoch nicht auf Sozialhilfe beschränken. Angesichts der komplexen Ursachen von Armut sind die Ansatzmöglichkeiten für eine grundlegende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Betroffenen vielfältig. Die bereits dargelegten Massnahmen zur Bekämpfung stereotyper Rollenclichés, zur besseren Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt, zur Verbesserung des Ausbildungsstandes von Frauen sind zweifellos in verschiedener Hinsicht auch für die Bekämpfung der Armut von Frauen relevant.

B.) Familienzulagen

529. Laut Artikel 116 Absatz 1 BV berücksichtigt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie, und er kann Massnahmen zu ihrem Schutz unterstützen. Absatz 2 desselben Artikels gibt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über die Familienzulagen zu erlassen. Der Bund hat diese Kompetenz bis heute nicht umfassend wahrgenommen. Einzig für den Bereich der Landwirtschaft hat er 1952 ein System von Familienzulagen ge-

¹⁷⁵ 122 I 101; 121 I 367; 127 I 367; Charlotte Gysin, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Basel 1999; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, les droits fondamentaux, Berne 2000, S. 685ff. Vgl. dazu auch den Ersten Bericht der Schweiz von 1996 zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Rz 449ff; Jörg Künzli/Walter Kälin, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht, in: Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak (Hrsg.), Die Schweiz und die Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel etc. 1997, S. 127ff.

¹⁷⁶ Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz), SR 851.1.

schaffen, das die Angestellten in der Landwirtschaft und die selbständigen Landwirtinnen und Landwirte bis zu einem gewissen Einkommen begünstigt. Für alle anderen Bevölkerungsgruppen sind die Kantone zuständig.

530. Die *Familienzulagen in der Landwirtschaft* werden für landwirtschaftliche Angestellte sowie für Kleinbauern ausgerichtet.¹⁷⁷ Anspruch auf Kinderzulage haben alle Personen, die Kinder unterstützen. Dies gilt auch für die Unterstützung von Geschwistern, soweit die Berechtigten finanziell zum überwiegenden Teil für sie aufkommen. Die Kinderzulagen werden grundsätzlich bis zum 16. Altersjahr des Kindes ausgerichtet; sie werden bis zum 25. Altersjahr ausbezahlt, soweit sich das Kind in Ausbildung befindet, und bis zum 20. Altersjahr, wenn das Kind wegen Krankheit oder Invalidität seinen Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten kann. Landwirtschaftliche Angestellte erhalten Haushaltzulagen, wenn sie verheiratet sind oder Kinder haben und die Familie einen eigenen Haushalt führt oder in Hausgemeinschaft mit dem Arbeitgeber lebt.

531. Als *Arbeitgeber* richtet der Bund dem Beschäftigungsgrad entsprechende Betreuungszulagen für Kinder (auch für Adoptiv-, Stief- und Pflegekinder) aus. Diese betragen bei Vollzeitbeschäftigung jährlich Fr. 3950 für das erste zulagenberechtigte Kind und Fr. 2550 für jedes weitere Kind. Die Zulage wird bis zum 18. Altersjahr, für in Ausbildung stehende Kinder bis zum 25. Altersjahr ausgerichtet. Die halbe Zulage kann für Ehegatten, die wegen schwerer Krankheit an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit dauernd gehindert sind, und für auf behördliche Anordnung hin unterstützte nahe Verwandte ausgerichtet werden. Auf die Betreuungszulage wird ein Teuerungsausgleich ausgerichtet.

532. Die *kantonalen Systeme der Familienzulagen* begünstigen jene Arbeitnehmenden, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind. Sie werden ausschliesslich durch die Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber, in der Regel über Lohnprozente finanziert. Einige Kantone leisten auch Kinderzulagen an Selbständigerwerbende oder an Personen ohne Erwerbstätigkeit, wenn ihr Einkommen eine gewisse Höhe nicht übersteigt. Die Familienzulagen werden vom ersten Kind an ausgerichtet. Je nach Kanton erreichen die Kinderzulagen eine Höhe von Fr. 140.- bis Fr. 294.- pro Kind und Monat. In 14 Kantonen werden die Kinderzulagen von einem höheren Berufsausbildungsbeitrag abgelöst, wenn das Kind in eine Lehre oder weiterführende Schule eintritt oder studiert. Diese Beiträge sind in der Regel höher (je nach Kanton zwischen Fr. 165.- und Fr. 378.-). Zehn Kantone richten einmalige Geburtszulagen/Adoptivzulagen aus, die zwischen Fr. 600.- und Fr. 1'500.- liegen. Ein Kanton leistet Haushaltsbeiträge, und ein anderer unterstützt grosse Familien mit einer spezifischen Zulage. Der Kanton Tessin führte zusätzlich zu Kinder- und Ausbildungszulagen eine sogenannte „integrative“ Zulage sowie eine Kleinkinderzulage ein. Beide sind in der Höhe begrenzt und werden auf der Grundlage des Familieneinkommens berechnet. Sie bezwecken, das Existenzminimum des Kindes zu decken. Grundsätzlich werden Kinderzulagen bis zum 16. Altersjahr des Kindes ausgerichtet. Wo eine Berufsausbildung, eine Krankheit oder Invalidität die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit des Kindes verhindert, werden Kinderzulagen weiter ausbezahlt. Die Altersgrenzen sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich und liegen zwischen 18 und 25 Jahren.

533. Das *Kriterium des Beschäftigungsgrades* ist in den meisten Kantonen grundsätzlich für den Anspruch auf Zulagen entscheidend. Damit haben Teilzeitbeschäftigte oder Nebenerwerbstätige nur Anspruch auf einen Teil der Zulagen, was mehrheitlich Frauen betrifft. In mehreren Kantonen werden jedoch auch Teilzeitbeschäftigten die vollen Zulagen ausgerichtet, sobald ihr Beschäftigungsgrad einen gewissen Umfang erreicht. In mehreren Kantonen kommen Alleinerziehende in den Genuss günstigerer Bedingungen. Der Kanton Genf ist zur Zeit der einzige Kanton, der das Prinzip „ein Kind – eine Zulage“ in seinem Gesetz über die

¹⁷⁷ Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, SR 836.1.

Familienzulagen verwirklicht hat. Hier hängt die Auszahlung einer Kinderzulage nicht mehr von der beruflichen Tätigkeit der Eltern ab.

534. Im Falle einer *Konkurrenz zwischen Ansprüchen von Ehepartnern*, die im selben Haushalt leben, hat der Anspruch des Ehemannes auf Kinderzulagen in einigen Kantonen Priorität. In anderen Kantonen jedoch sind die Regeln, welche für konkurrierende Ansprüche gelten, geschlechtsneutral konzipiert. Beispielsweise kommt der Anspruch in einigen Kantonen jenem Ehepartner zu, der eine höhere Zulage beanspruchen kann oder es sind die Ehepartner, welche darüber entscheiden, wer von beiden die Zulage beziehen soll.

535. Die heute ausbezahlten Kinderzulagen decken die tatsächlichen Kosten nicht, welche Eltern für ihre Kinder aufwenden. Das Prinzip „ein Kind – eine Zulage“ ist heute praktisch nirgends erfüllt und es bleiben Lücken, so etwa die fehlende Regelung für Selbständigerwerbende und für nichterwerbstätige Personen. In den letzten Jahren sind mehrere Versuche gescheitert, diese Lücken zu füllen und eine einheitliche Bundesregelung zu schaffen. Das Parlament wird im Laufe des Jahres 2001 über einen Entwurf für ein Bundesgesetz über die Familienzulagen befinden, das aufgrund einer parlamentarischen Initiative ausgearbeitet worden ist. Der Nationalrat hat im März 2001 zudem zwei parlamentarischen Initiativen zugestimmt, welche die Einführung von Ergänzungsleistungen für bedürftige Familien vorschlagen.

C.) Zugang zu Finanzkrediten

536. Das schweizerische Recht kennt keine geschlechtsspezifische Diskriminierung bei der Aufnahme von Bankdarlehen, Hypotheken oder anderen Finanzkrediten. Allerdings wirkt sich die Tatsache, dass Frauen deutlich mehr unbezahlte Arbeit leisten, tiefere Einkommen und damit auch weniger Vermögen besitzen, negativ auf die Kreditwürdigkeit von Frauen aus.

537. Seit der Revision des Eherechts von 1988 (vgl. vorne, Rz. 60) gibt es keine Beschränkungen der Verfügungs- und Verpflichtungsfähigkeit zulasten verheirateter Frauen mehr. Artikel 168 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) sieht vor, dass jeder Ehemann und jede Ehefrau mit dem anderen oder mit Dritten alle Rechtsgeschäfte abschliessen kann, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt. Die vom Gesetz vorbehaltenen Bestimmungen sollen jeweils beide Eheleute vor unüberlegten Verpflichtungen schützen und widersprechen dem Gleichheitsgrundsatz nicht. So bedarf die Bürgschaft einer verheirateten Person zu ihrer Gültigkeit grundsätzlich der Zustimmung der Ehefrau bzw. des Ehemannes (Art. 494 OR). Eine ähnliche Regelung gilt für Abzahlungs- und Vorauszahlungsverträge (Art. 226b sowie Art. 228 OR).

538. Für die speziellen übergangsrechtlichen Fälle, in denen die Ehegatten weiterhin altrechtlichen Güterständen unterstehen und dementsprechend gewisse Einschränkungen der Handlungsfähigkeit verheirateter Frauen bezüglich der Vermögensverwaltung bestehen, vgl. hinten, Rz. 563ff.

D.) Zugang zu Freizeitbeschäftigungen, Sport und allen Aspekten des kulturellen Lebens

Formell gleiche Zugangsmöglichkeiten

539. Die Regelung der drei angesprochenen Bereiche liegt mehrheitlich in der Kompetenz der *Kantone und Gemeinden*. Diese unterstützen oder führen Freizeitzentren (zum Beispiel Jugendtreffs) und Freizeitanlagen und bestimmen über die Nutzung von öffentlichem Raum für Freizeitaktivitäten und Sportanlässe. Bezüglich Sport und Kultur, die zu einem wesentlichen Teil als Freizeitbeschäftigung wahrgenommen werden, hat der Bund eine parallele Kompetenz (Art. 68, 69 und 71 BV). Gemäss Artikel 68 BV fördert der Bund den Sport, im

Besonderen die Ausbildung. Im Bereich der Kulturförderung sind die Kompetenzen des Bundes gegenüber denjenigen der Kantone ausdrücklich subsidiär (vgl. Art. 69 und 71 BV).

540. In den Bereichen Sport und Kultur gibt es keine formellen Beeinträchtigungen des gleichen Rechts und der Möglichkeiten der Frauen, an den verschiedenen Aktivitäten teilzunehmen. Dies gilt zum Beispiel für die vielen privaten Organisationen, Vereine und Verbände, in deren Rahmen sich sportliche und kulturelle Freizeitaktivitäten abspielen. Sie stehen in der Regel beiden Geschlechtern offen.

541. Eine Untersuchung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und des Bundesamtes für Kultur zur Situation von Mädchen und Frauen in den schweizerischen Jugendverbänden¹⁷⁸ wies 1992 vor allem auf strukturelle und verhaltensbestimmte Muster hin, die verhindern, dass Mädchen und Frauen ihre Bedürfnisse in den Verbänden einzubringen und durchzusetzen vermögen. Dies zeigt sich etwa in der Tatsache, dass Frauen in den Leitungs- oder Förderungsgremien regelmässig untervertreten sind.

Kunst und Kultur

542. Im Bereich der Kunst sind die formellen Aufnahmebedingungen für Ausbildungsstätten, der Zugang zu Stipendien und Ausbildungsbeihilfen, die Voraussetzungen zu Kulturförderungsbeiträgen an Vorhaben oder für Preise für beide Geschlechter gleich.

543. Dies gilt im Besonderen für die Gesetzgebung und Praxis des Bundes, zum Beispiel bei der Förderung von angewandter und bildender Kunst, bei der Filmförderung und bei der Jugendförderung. Die zuständigen Dienste des Bundesamtes für Kultur gestalten ihre Förderungspolitik nach inhaltlichen und qualitativen Kriterien, in der Annahme, dass begabte weibliche Kunst- und Kulturschaffende gleiche Chancen und Erfolge haben wie ihre männlichen Kollegen. Konsequenterweise wird auf eine sprachliche Gleichbehandlung in allen Texten (Ausschreibungen, Berichte) geachtet. Einzig die Richtlinien über die Verwendung des Kredites zur Unterstützung kultureller Organisationen von 1998 halten die „Förderung des künstlerischen Schaffens von Frauen“ explizit als Kriterium fest. Aus diesem Kredit werden einige Organisationen unterstützt, welche sich besonders für die Förderung von Frauen im künstlerischen Bereich engagieren, so etwa das FrauenMusikForum, das Netzwerk schreibender Frauen und die Gesellschaft der Schweizerischen Bildenden Künstlerinnen. Für die Vergabe des Kredites für die Förderung ausserschulischer Jugendarbeit gilt ein Punktesystem, das unter anderem auch das Kriterium der Beteiligung von Frauen honoriert. Seit einigen Jahren werden hier innovative Projekte der Frauen- und Mädchenförderung unterstützt.

544. Über die *geschlechtsspezifische Verteilung öffentlicher Gelder* zur Förderung von Kultur liegen weder auf der Ebene des Bundes noch auf der Ebene der Kantone und Gemeinden repräsentative Angaben vor. Zumindest in einzelnen Bereichen werden geschlechtsrelevante Unterschiede deutlich, deren Gründe noch wenig untersucht worden sind. Als einzelnes Beispiel sollen hier die Werkbeiträge an Schriftstellerinnen und Schriftsteller der Schweizerischen Kulturstiftung Pro Helvetia dienen, die für das Jahr 2000 an 9 Männer und 3 Frauen in der deutschen Schweiz, an 6 Männer und 3 Frauen in der französischen Schweiz, an 2 Männer und eine Frau in der italienischen Schweiz und an drei Autorinnen der rätoromanischen Schweiz gingen. Auch in den Bereichen Musik, Theater und Film gingen die Unterstützungsbeiträge in der Vergangenheit mehrheitlich an Männer.

¹⁷⁸ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann/Dienst für Jugendfragen Bundesamt für Kultur, „Auf Bäume klettern können wir auch ganz allein!“, Ein Bericht zur Situation von Mädchen und Frauen in den Schweizer Jugendverbänden, Bern 1992.

545. Seit den 70er-Jahren sind Frauen mehr und mehr künstlerisch in Erscheinung getreten und haben ein eigenes künstlerisches Selbstbewusstsein entwickelt, das sich von jenem der Männer unterscheidet. In mehreren Kunst- und Kultursparten entstanden feministisch orientierte Zusammenschlüsse von Frauen. In der Leitung von kulturellen Institutionen in den Bereichen Theater, Musik und bildende Kunst dominieren trotz einer deutlichen Zunahme weiblicher Präsenz nach wie vor die Männer.

546. Der Anteil (weiblicher) Empfängerinnen kantonaler Werkbeiträge, Stipendien und Anerkennungspreise variiert je nach Sparte (Musik, Film, Tanz, Theater, bildende Künste, Literatur) und teilweise sogar nach Untersparte (beispielsweise moderne Musik und klassische Musik oder Unterschiede bezüglich der verschiedenen Stile moderner Musik). Er liegt in der Regel aber unter jenem der (männlichen) Empfänger; eine Ausnahme dürfte hier nur, aber immerhin, der eher von Frauen dominierte Bereich Tanz machen. Auffallend ist im Weiteren, dass die in mehreren Kantonen ausgerichteten Anerkennungspreise und Auszeichnungen bislang überwiegend an Männer verliehen wurden, während Frauen – wenn überhaupt – nur in Einzelfällen berücksichtigt worden sind. Eine spezifische Förderung kultureller Tätigkeiten von Frauen betreiben bislang erst wenige Kantone, wobei sich diese hauptsächlich auf projektbezogene Massnahmen und die Unterstützung frauenspezifischer Veranstaltungen (Literaturtage, Filmreihen, Ausstellungen usw.), Institutionen (etwa Frauenarchive) oder Publikationen (beispielsweise zur Frauengeschichte) beschränken. Die Mehrzahl der Kantone verzichten nach eigenen Angaben auf eine spezifische Förderung kultureller Aktivitäten von Frauen.

Sport

547. Frauen haben formal einen gleichberechtigten Zugang zu sportlichen Aktivitäten, Ausbildungsgängen und zur Sportausübung. Obwohl sich Frauen in den letzten Jahren zunehmend in die Männerdomäne Sport integrierten, haben sie vielerorts ihre Eigenständigkeit im organisierten Sport nicht verloren. Auch wenn sich die zahlreichen Sportvereine zunehmend für Aktivitäten beider Geschlechter öffnen, wird der überwiegende Teil organisierter sportlicher Aktivitäten nach wie vor nach Geschlechtern getrennt betrieben. Als selbstverständlich und meist nicht hinterfragt gelten Frauenteam in den Spilsportarten, Gymnastikgruppen für Frauen, Frauenturnen etc.

548. Die Gleichstellung der Geschlechter im *Wettkampfsport* ist bei weitem nicht erreicht. Für Frauen gibt es weniger Disziplinen, weniger Wettkampfmöglichkeiten, unterschiedliche Wettkampfbestimmungen und geringere Leistungsanforderungen. Frauen müssen immer noch bedeutende Widerstände überwinden, wenn sie eine als männlich betrachtete Sportart als Wettkampfsport ausüben wollen (z.B. Fussball, Eishockey). Mit einigen Ausnahmen haben Spitzensportlerinnen deutlich weniger Prestige als Spitzensportler.

549. Swiss Olympic ist der Dachverband der schweizerischen Sportverbände. Frauen sind in seinen Leitungsgremien nur spärlich vertreten. Im Exekutivrat sitzen 15 Männer und 2 Frauen, im Komitee Spitzensport gibt es gar keine Frauen, während sie im Komitee Breitensport 3 von 8 Mitgliedern stellen. Eine Frauenbeauftragte soll die Frauen in allen Bereichen fördern, Hilfestellung für die Frauen in den Verbänden bieten und ein Frauennetzwerk im Verband aufbauen. Im Swiss Olympic sind 80 Mitgliederverbände zusammengeschlossen. Nur wenige werden von Frauen präsiert, hingegen wird die Mehrzahl der Verbandssekretariate von Frauen geführt. Im Schweizerischen Turnverband, zu dem sich die beiden Männer- und Frauenturnverbände zusammengeschlossen haben, besteht der Vorstand dank einer Quotenregelung aus gleich vielen Frauen wie Männern.

550. Soweit die finanzielle Unterstützung von Sporteinrichtungen und –veranstaltungen überhaupt in die Zuständigkeit der Kantone fällt, erfolgt sie in der Regel geschlechtsunabhän-

gig. Die meisten Kantone geben an, bei der (finanziellen) Unterstützung sportlicher Einrichtungen und Veranstaltungen keine geschlechtsrelevanten Differenzierungen zu machen und den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu gewährleisten. Allerdings gibt es keine statistischen Angaben, die eine geschlechtsspezifische Differenzierung der Beiträge der öffentlichen Hand für sportliche Aktivitäten erlauben würden. Vielerorts ist eine Tendenz zum Zusammenschluss von (bislang) geschlechtergetrennten Turnvereinen festzustellen, so dass Aussagen zur tatsächlichen Verwendung der kantonalen Beiträge zusätzlich erschwert werden. Einzelne Kantone unterstützen bestimmte Frauensportanlässe (Frauenläufe, spezifisch an Frauen gerichtete Sportkurse usw.) finanziell, um den Anteil aktiver, sporttreibender Frauen zu erhöhen.

E.) Die Bekämpfung der Armut von Frauen in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

551. Es gehört zum gesetzlichen Grundauftrag der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, einen Beitrag zur Verringerung der Armut in den Partnerländern zu leisten. Da Frauen von Armut oft anders betroffen sind als Männer, kommt der *Gender*-Dimension in dieser Frage eine besondere Bedeutung zu. Massnahmen werden auf allen Ebenen getroffen: Beispielsweise werden auf der Makro-Ebene Bemühungen unterstützt, die Ausgaben des Partnerstaates oder einzelner Ministerien daraufhin zu analysieren, wie sie Frauen und ihre Anliegen berücksichtigen und wie sie sich auf Frauen auswirken. Auf Mikro-Ebene wird in vielen Sektoren versucht, den spezifischen Bedürfnissen von Frauen gerecht zu werden, z.B. in Wasserversorgungsprojekten, in Beschäftigungsprojekten, in Programmen zur Förderung von Kleinunternehmen, in Spar- und Kreditprojekten, in Landwirtschaftsprojekten, in Umweltprojekten usw. In vielen Ländern werden Frauen-NGOs unterstützt, die sich speziell den sozio-ökonomischen Anliegen der Frauen annehmen. Projekte, die das „empowerment“ der Frauen zum Ziel haben, tragen ebenfalls zu einer Reduktion von Armut bei (vgl. dazu vorne, Rz. 209ff.).

ARTIKEL 14 CEDAW: BESONDERE PROBLEME DER FRAUEN AUF DEM LANDE

552. Rund 40 Prozent der Schweizer Bevölkerung leben in ländlich geprägten Regionen, die über 80% der Gesamtfläche des Landes ausmachen. Nicht zuletzt aufgrund des föderalen Systems besteht die Schweiz aus einem dichten Netz von kleineren und mittleren Städten, die in ihrer Region wichtige urbane Zentrumsfunktionen übernehmen. Zudem ist mit der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung und dem entsprechenden Ausbau des Transportsystems die kleine Schweiz noch kleiner geworden.

553. Eine entsprechende Differenzierung nach Geschlechtern zeigt, dass die Frauenerwerbsquote (Erwerbstätige im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung) in ruralen Regionen geringer ist als in urbanen und damit umgekehrt verläuft als die der Männer. Die Frauenerwerbsquote ist stark abhängig vom Arbeitsplatzangebot, das in urbanen Gebieten nicht nur vielfältiger ist, sondern auch besser dem Ausbildungsprofil der Frauen entspricht. Die tiefe Erwerbsbeteiligung der Frauen in ruralen Gebieten ist nicht zuletzt auch ein Problem mangelnder Teilzeitarbeit. Zudem spielen die unterschiedlichen demographischen Strukturen eine Rolle, denn in ländlichen Gebieten sind Frauen zu einem weit grösseren Anteil verheiratet und haben Kinder.

554. Heute ist in allen Regionen der Schweiz ein Grundangebot an Bildung und Gesundheitsdiensten gewährleistet. In den meisten Lebensbereichen sind spezifische Dienstleistungsangebote für Frauen in ländlichen Regionen weniger dicht als in den Städten. So sind frauenspezifische Gesundheitsdienste, Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote vor allem in den

städtischen Gebieten angesiedelt. Zudem fällt ins Gewicht, dass der Zugang zu familienexternen Kinderbetreuungsinstitutionen in ländlichen Regionen erst recht nicht gewährleistet ist.

555. Die *Regional- und Raumordnungspolitik* des Bundes umfasst die Gesamtheit der wirtschaftspolitischen Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, Entwicklung und Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft in Teilgebieten der Schweiz (Regionen) zu beeinflussen. Die übergeordneten Ziele der Regional- und Raumordnungspolitik des Bundes sind die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und einer nachhaltigen Entwicklung in den Teilräumen und die Erhaltung der dezentralen Wohnortsqualität. Hinsichtlich ländlicher Gebiete hat der Bund in erster Linie strukturelle Massnahmen zugunsten der *Berggebiete* ergriffen. Die Investitionshilfe des Bundes für Berggebiete bezweckt, die wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen und die Wettbewerbsfähigkeit im Berggebiet zu verbessern, die Ausnützung regionaler Potentiale zu fördern, zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung und der soziokulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt des Landes beizutragen, eine nachhaltige Entwicklung im Berggebiet zu gewährleisten und die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Teilregionen und Regionen zu fördern. Zu diesem Zweck gewährt der Bund zinsgünstige oder zinslose Darlehen für infrastrukturelle Einzelvorhaben oder Programme. Im Weiteren gewährt der Bund Bürgschaften und Zinskostenbeiträge, um die Beschaffung von lang- und mittelfristigem Darlehenskapital zugunsten Klein- und Mittelbetrieben in Berggebieten zu erleichtern. Schliesslich hat der Bund 1997 Massnahmen ergriffen, um den Strukturwandel im ländlichen Raum zu unterstützen. Es gibt keine Angaben und Untersuchungen zur Frage, wie sich diese Instrumente und Massnahmen auf die Situation der Frauen in ländlichen Gebieten ausgewirkt haben.

556. Von zentraler Bedeutung für die ländlichen Regionen der Schweiz ist die *Landwirtschaft*, die sich heute in einem grossen strukturellen Umbruch befindet. So nimmt der Anteil der Landwirtschaft an der gesamten Wertschöpfung der schweizerischen Wirtschaft kontinuierlich ab. Strukturwandel, verändertes Konsumverhalten und tiefere Erzeugnispreise trugen zu diesem Rückgang bei. Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe hat in den letzten Jahren abgenommen. Besonders betroffen waren die Betriebe mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche kleiner als 3 Hektaren. Auf der anderen Seite erfüllt die Landwirtschaft wichtige Funktionen in der Landschaftspflege und unterstützt andere wichtige Wirtschaftszweige wie den Tourismus.

557. Während der Anteil der Erwerbstätigen in Land- und Forstwirtschaft 1960 noch 14.5% betrug, waren es 1996 nur noch 4.5%. Demgegenüber hat der Anteil der Frauen an den landwirtschaftlichen Erwerbstätigen in allen Alterskategorien zugenommen. Ein Drittel der in der Landwirtschaft Beschäftigten sind Frauen. Bei den Vollzeitbeschäftigten sind sie deutlich schwächer vertreten als bei den Teilzeitbeschäftigten. Ein Drittel der familieneigenen Beschäftigten in den landwirtschaftlichen Betrieben sind ebenfalls Frauen. Als selbständige Bewirtschafterinnen sind sie allerdings eine Minderheit (ca.3.5%). 30% der landwirtschaftlichen Betriebe sind Nebenerwerbsbetriebe, wo Frauen in der Regel den grösseren Teil der Arbeit erledigen, weil die Männer der Familie ihr Haupteinkommen ausserhalb der Landwirtschaft erwerben. Nach wie vor sind die Löhne der Frauen in der Landwirtschaft wesentlich tiefer als jene der Männer. Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE 1998 beziffert das Bruttoerwerbseinkommen für Schweizer Fachkräfte in der Landwirtschaft mit Fr. 60'000 pro Jahr für Männer und mit Fr. 40'000 pro Jahr für Frauen.

558. Das Landwirtschaftsgesetz des Bundes¹⁷⁹ unterscheidet formell nicht zwischen Frauen und Männern. Obwohl es keine spezifischen Untersuchungen für die Schweiz gibt, ist anzunehmen, dass die Folgerungen des EU-Kommissars für Landwirtschaft und ländliche Ent-

¹⁷⁹ Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG), SR 910.1.

wicklung von 1996 auch für die Schweiz gelten, wonach öffentliche Beihilfen für die Landwirtschaft in der Vergangenheit und in der Gegenwart kaum spezifisch Frauen zugute gekommen sind.

559. Das neue Landwirtschaftsgesetz verankert ein System von Direktzahlungen des Bundes, das aus geschlechtsspezifischer Sicht kritisiert worden ist. Direktzahlungen machen heute den überwiegenden Teil der öffentlichen Beiträge für die Landwirtschaft aus. Der Anspruch auf Direktzahlungen unterliegt einer Einkommens- und einer Vermögensgrenze. Sie werden ab einem bestimmten steuerbaren Einkommen und Vermögen gekürzt und fallen schliesslich ganz weg. Da für das steuerbare Einkommen und Vermögen die Einkommen und Vermögen der Ehegatten zusammengerechnet werden und die Herkunft des Einkommens unerheblich ist, werden mit dieser Regelung Ehepaare benachteiligt, von denen ein Ehegatte – in Haupterwerbsbetrieben meist die Ehefrau – ausserhalb des landwirtschaftlichen Betriebes einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Der Bundesrat hat nun neue Einkommens- und Vermögensgrenzen festgelegt, um diesen Aspekten besser Rechnung zu tragen. Er wird zudem in nächster Zeit das System der Direktzahlungen überprüfen und damit auch die Zielkonformität der Beitragsbegrenzungen und ihre sozialen Auswirkungen prüfen.

ARTIKEL 15 CEDAW: GESETZLICHE GLEICHSTELLUNG (RECHTSFÄHIGKEIT, FREIE WAHL VON AUFENTHALT UND WOHNSTZ)

A.) Rechtsfähigkeit

560. Die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit jedes Individuums leitet sich aus dem verfassungsmässigen Recht der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) ab. Es schützt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts „alle Freiheiten, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen“¹⁸⁰. In dieser Hinsicht gilt die Rechtspersönlichkeit in gleicher Weise für Schweizerinnen und Schweizer wie für Ausländerinnen und Ausländer.

561. Artikel 11 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) verankert die zivilrechtliche *Rechtsfähigkeit*. Sie bedeutet, dass alle Menschen – ob Frau oder Mann - in den Schranken der Rechtsordnung die gleiche Fähigkeit besitzen, Rechte und Pflichten zu haben. Die Rechtspersönlichkeit ist von der Geburt bis zum Tod geschützt. Vor der Geburt ist das gezeugte Kind unter dem Vorbehalt rechtsfähig, dass es lebend geboren wird (Art. 31 Abs. 2 ZGB). Die Fähigkeit aller Menschen, Rechte zu haben, duldet keine Ausnahme.

562. Hingegen ist die volle Ausübung von Rechten jenen volljährigen Personen vorbehalten, die urteilsfähig und mündig sind: Nur sie können sich durch ihre eigenen Handlungen voll verpflichten und sind voll *handlungsfähig*. Urteilsunfähige Personen sind voll handlungsunfähig, urteilsfähige Unmündige oder Entmündigte sind beschränkt handlungsunfähig. Die vormundschaftsrechtlichen Bestimmungen sehen in verschiedenen Fällen (Trunksucht, Verschwendungssucht, Geistesschwäche, eigenes Ersuchen) die Entmündigung und damit den Entzug der Handlungsfähigkeit vor (Art. 369ff. ZGB). Zudem können drei verschiedene Formen der Beiratschaft die Handlungsfähigkeit beschränken (Art. 395 ZGB). Laut Artikel 27 ZGB kann niemand ganz oder zum Teil auf seine Rechts- und Handlungsfähigkeit verzichten.

563. Bis zur Revision von 1988 enthielt das schweizerische Eherecht eine Reihe von Ungleichbehandlungen, die sich auf das Geschlecht abstützten und die *Handlungsfähigkeit der Ehefrau beschränkten*. Die Revision beseitigte die rechtliche Vorrangstellung des Ehemannes in der ehelichen Gemeinschaft (vgl. dazu auch vorne, Rz. 60 und Rz. 537). Die Beschränkungen der Vertragsfähigkeit der Ehefrau und ihre Schlechterstellung hinsichtlich der Verwaltung

¹⁸⁰ Vgl. etwa BGE 118 Ia 315.

und Nutzung des Vermögens wurden aufgehoben. So ist beispielsweise das altrechtliche Interzessionsverbot, das der Ehefrau das selbständige Eingehen von Verpflichtungen zugunsten des Ehemannes gegenüber Dritten untersagte, ersatzlos aufgehoben worden. Gleiches gilt für die Prozessvertretung des Ehemannes: Nach altem Recht war es der Ehemann, der die Frau im Rechtsstreit mit Dritten um ihr eingebrachtes Gut vertreten hat. Heute sind Frau und Mann ohne Einschränkungen prozessfähig.

564. Die Revision führte die Errungenschaftsbeteiligung als neuen ordentlichen Güterstand ein, der für alle Ehegemeinschaften gilt, wenn die Ehegatten nicht ehevertraglich einen anderen Güterstand vereinbart haben (vgl. dazu auch hinten, Rz. 596ff.). Ehegatten, die bis zur Revision dem alten ordentlichen Güterstand der Güterverbindung unterstanden, unterstehen seither der neuen ordentlichen Form der Errungenschaftsbeteiligung, wenn sie keine gegenteilige Erklärung abgegeben haben (Art. 9b und 9e Schlusstitel ZGB). Der bundesrätliche Entwurf hatte vorgeschlagen, dass Ehegatten unter Güterverbindung, die vertraglich lediglich eine andere als die gesetzlich vorgesehene Teilung des Vorschlags vereinbart hatten, von Gesetzes wegen dem neuen ordentlichen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung unterstellt worden wären, allerdings unter Beibehaltung der vereinbarten Teilungsklausel. Das Parlament lehnte diese Lösung ab, ermöglichte es jedoch den Ehegatten, sich innerhalb eines Jahres durch gemeinsame schriftliche Erklärung dem neuen Recht zu unterstellen (Art. 10b Schlusstitel ZGB).

565. So gibt es heute noch eheliche Gemeinschaften, die den alten Regeln des ehelichen Güterrechts, im Besonderen den alten ungleichen Regeln betreffend der Vermögensverwaltung unterstehen. Der Ehemann verwaltet hier grundsätzlich das in die Ehe eingebrachte Vermögen der Frau (vgl. Art. 200 Abs. a aZGB; zu den Regeln der Nutzung des Vermögens vgl. Art. 201 Abs. 1 aZGB). Auch bei der altrechtlichen Gütergemeinschaft verwaltete der Ehemann das Gesamtgut (Art. 216 Abs. 1 aZGB). Hingegen finden die altrechtliche Einschränkung der Prozessfähigkeiten der Ehefrau und das altrechtliche Interzessionsverbot auch für diese ehelichen Gemeinschaften keine Anwendung mehr.

566. Der Vorbehalt, den die Schweiz zu Artikel 15 CEDAW formuliert hat, ist aus diesen Gründen immer noch gerechtfertigt. Allerdings nimmt seine Bedeutung in dem Masse ab, als immer weniger eheliche Gemeinschaften davon betroffen sind. Ehen, die seit 1988 geschlossen worden sind, unterstehen ohne Einschränkungen den neuen Regeln.

B.) Prozessfähigkeit

567. Mit der Revision des Eherechts sind die Einschränkungen der Prozessfähigkeit der Ehefrauen hinsichtlich ihres eingebrachten Vermögens dahingefallen. Heute sind Frauen und Männer in gleicher Weise prozessfähig.

568. Nach den Regeln der Bundesverfassung ist die Gesetzgebung im Bereich des Zivilrechts wie des Strafrechts Sache des Bundes; für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtssprechung sind jedoch sowohl in zivil- wie strafrechtlichen Angelegenheiten die Kantone zuständig (Art. 122 und 123 BV). Vereinheitlichungen der kantonal unterschiedlichen Prozessordnungen sind in Vorbereitung. Würden die kantonalen Prozessordnungen allerdings Frauen und Männer ungleich behandeln, verstiesse dies gegen das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung. Die geltenden kantonalen Prozessordnungen behandeln in diesem Sinne Frauen und Männer gleich, sei es als Klägerinnen und Kläger, als Beklagte oder Angeschuldigte, als Zeuginnen und Zeugen, als Prozessvertreterinnen und Prozessvertreter, als Richterinnen und Richter oder als Geschworene. Frauen haben in allen Kantonen die gleichen Voraussetzungen wie Männer zu erfüllen, um als Anwältinnen vor Gericht auftreten zu können. Sie haben ebenfalls formell gleichen Zugang zum Beruf der Richterin.

C.) Bewegungsfreiheit, freie Wahl von Aufenthalt und Wohnsitz

Schweizerinnen

569. Artikel 24 BV verankert das Recht von *Schweizerinnen und Schweizern*, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen, die Schweiz zu verlassen oder in die Schweiz einzureisen. Dies gilt seit dem Inkrafttreten des revidierten Eherechts 1988 auch für Ehefrauen. Bis dahin war der Wohnsitz der Ehefrau vom Wohnsitz des Ehemannes abgeleitet worden (Art. 25 Abs. 1 aZGB). Heute bestimmen die Eheleute gemeinsam die eheliche Wohnung (Art. 162 ZGB). Nach Artikel 175 ZGB ist jeder Ehemann und jede Ehefrau berechtigt, den gemeinsamen Haushalt solange aufzuheben, als seine Persönlichkeit, seine wirtschaftliche Sicherheit oder das Wohl der Familie durch das Zusammenleben ernstlich gefährdet ist.

Ausländerinnen

570. Mit Bezug auf die *Ausländerinnen und Ausländer* ist der Bund laut Artikel 121 BV für die gesetzliche Regelung von Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung sowie über die Gewährung von Asyl zuständig. Heute unterscheiden die gesetzlichen Regeln grundsätzlich nicht mehr zwischen den Rechten und Pflichten von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz.

571. Ausländerinnen und Ausländer, die rechtmässig in die Schweiz eingereist sind, dürfen sich ohne Erwerbstätigkeit in der Regel bis drei Monate ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung in der Schweiz aufhalten. Das Bundesgesetz über Niederlassung und Aufenthalt von Ausländern (ANAG)¹⁸¹ unterscheidet zwei Kategorien von fremdenpolizeilichen Bewilligungen für den Aufenthalt in der Schweiz: die Aufenthaltsbewilligung und die Niederlassungsbewilligung. Im Zusammenhang mit dem Abkommen über den freien Personenverkehr mit der Europäischen Gemeinschaft sind für Angehörige von EU-Staaten weitere besondere Arten von Bewilligungen vorgesehen.

572. Die *Aufenthaltsbewilligung* (Art. 5 ANAG) ist zeitlich beschränkt, verlängerbar und gilt nur für den Kanton, der sie ausgestellt hat. Die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)¹⁸² unterscheidet verschiedene Formen von Bewilligungen. Dauerhaft zugelassene Ausländerinnen und Ausländer erhalten eine verlängerbare Jahresbewilligung. Saisonier-Bewilligungen berechtigen zu einem Aufenthalt von maximal neun Monaten, dann muss die Ausländerin oder der Ausländer die Schweiz für drei Monate verlassen. Mit dem Inkrafttreten des Abkommens über den freien Personenverkehr mit der Europäischen Gemeinschaft wird das Saisonier-Statut abgeschafft. Kurzaufenthaltsbewilligungen erhalten Ausländerinnen und Ausländer, die sich nur für eine beschränkte Zeit für eine bestimmte Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufhalten wollen oder dürfen (z.B. Au-pair-Verhältnisse, Weiterbildung, Cabaret-Tänzerinnen). Mit Ausnahme der letzten Kategorie, die im Gesetz ausdrücklich nur für Cabaret-Tänzerinnen geschaffen wurde, gelten die Bestimmungen in gleicher Weise für Frauen und Männer, obwohl die gesetzlichen Formulierungen nur die männliche Form verwenden.

573. Die *Niederlassungsbewilligung* (Art. 6 ANAG) wurde für Ausländerinnen und Ausländer geschaffen, die sich in der Schweiz dauerhaft niedergelassen haben. Sie ist zeitlich unbegrenzt und nicht an Bedingungen gebunden. Die Behörden gewähren sie im Allgemeinen nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von zehn Jahren. Aufgrund von bilateralen Abkommen, aus Gegenrechtserwägungen oder gemäss Praxis erhalten Angehörige der EU- und EFTA-Staaten, der USA sowie von Andorra, Monaco, San Marino und Vatikanstadt die Nie-

¹⁸¹ Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), SR 142.20.

¹⁸² Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO), SR 823.21.

derlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren. Ebenfalls nach fünf Jahren haben die Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern sowie von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 7 ANAG).

574. Die Statistik stellt einen Unterschied zwischen den Geschlechtern hinsichtlich der Ausländerinnen und Ausländern in den verschiedenen Bewilligungskategorien fest.¹⁸³ So sind nur wenig mehr Männer im Besitz einer Niederlassungsbewilligung als Frauen. Unter den Saisoniers und Asylsuchenden hingegen sind deutlich weniger Frauen als Männer zu finden. Unter den Personen mit Jahresaufenthaltsbewilligung sind die Frauen in der Mehrheit (55%). Das Verhältnis der einzelnen Aufenthaltskategorien zueinander variiert je nach Herkunftsland. Bei den niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern aus Zentral- und Südamerika beispielsweise überwiegen die Frauen, obwohl sie gesamthaft in dieser Aufenthaltskategorie etwas untervertreten sind.

575. Beim *Familiennachzug* bestehen keine formellen geschlechtsspezifischen Unterschiede. Die ausländische Ehefrau eines Schweizer Bürgers und der ausländische Ehemann einer Schweizer Bürgerin haben Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Voraussetzung für diesen Anspruch ist der rechtliche Bestand der Ehe. Das Aufenthaltsrecht erlischt, wenn die Eheleute gar nie eine eheliche Gemeinschaft begründen wollten und die Ehe nur eingegangen sind, um die ausländerrechtlichen Bestimmungen zu umgehen. Wegen der fehlenden Verpflichtung zum ehelichen Zusammenleben ist jedoch eine solche Scheinehe nur schwierig nachweisbar, und das Bundesgericht stellt hohe Anforderungen an diesen Nachweis.¹⁸⁴ Ebenfalls einen Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltsbewilligung haben die Ehefrau oder der Ehemann von Personen, die eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz besitzen. Voraussetzung dafür ist hier allerdings, dass sie zusammen wohnen.

576. Im Gegensatz zur ausländischen Ehefrau eines Schweizer und zum ausländischen Ehemann einer Schweizerin bzw. einer Person mit Niederlassungsbewilligung haben Ehegattinnen und Ehegatten von Ausländerinnen und Ausländern mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung keinen Anspruch auf die Erteilung einer Bewilligung zum Familiennachzug. Dieser wird jedoch im Prinzip bewilligt, wenn der Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit der Ausländerin oder des Ausländers gefestigt erscheinen, die Familie zusammen wohnen wird, eine angemessene Wohnung zur Verfügung steht sowie genügend Mittel für den Unterhalt und die Betreuung der Kinder gesichert sind.

577. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Familiennachzug der Schweizerinnen und Schweizer sowie der niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer ist umfangreich¹⁸⁵ und orientiert sich an den Grundsätzen, welche die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention zu deren Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) entwickelt haben.

578. In der Praxis ist aufgrund der traditionellen Rollenteilung der Anteil an Männern, die in der Schweiz erwerbstätig sind und ein Gesuch um Familiennachzug stellen, deutlich grösser als jener der Frauen. Laut Statistik des Bundesamtes für Ausländerfragen über den Familiennachzug reisten im Jahr 2000 14'707 Ehepartnerinnen und Ehepartner im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz ein. Davon waren 10'845 (73.7%) Frauen und 3'862 (26.3%) Männer. Von den eingereisten Frauen waren nur 10.5% (1'140) unmittelbar nach der Einreise erwerbstätig, während es bei den Männern 30.3 % (1'172) waren.

¹⁸³ Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Neuenburg 2000.

¹⁸⁴ Vgl. dazu etwa BGE 126 II 329, 123 II 52, 122 II 289.

¹⁸⁵ Vgl. dazu etwa Martina Caroni, Privat- und Familienleben zwischen Menschenrecht und Migration, Berlin 1999.

579. In der Praxis stehen ausländische Frauen, die einen Schweizer geheiratet haben und mit ihrem Umzug in die Schweiz die familiären Strukturen in ihrem Heimatstaat verlassen haben, oft vor besonderen Problemen, wenn die Ehe aufgelöst wird und ihr Aufenthaltsrecht erlischt. Ausländische Ehefrauen von Schweizer Bürgern oder niedergelassenen Ausländern haben wie bereits erwähnt nach fünf Jahren Ehe Anspruch auf die Erteilung einer unbefristeten und nicht mit Bedingungen verbundenen Niederlassungsbewilligung. Erfolgt vor Ablauf dieser Frist die Scheidung, besteht kein Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn die Ehegattin keine eigenständige Aufenthaltsbewilligung besitzt. Ist die Frau mit einem Ausländer mit Niederlassungsbewilligung verheiratet, gilt dies schon bei einer Trennung. In diesen Fällen entscheiden die kantonalen Fremdenpolizeibehörden nach pflichtgemäßem Ermessen über die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung.¹⁸⁶

580. Eine parlamentarische Initiative „Rechte für Migrantinnen“ vom Dezember 1996 fordert die Einführung eines eigenständigen und zivilstandsunabhängigen Aufenthalts- und Arbeitsrechts für Migrantinnen. Die staatspolitische Kommission des Nationalrats arbeitete daraufhin eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern aus. Der Gesetzesentwurf sieht vor, der ausländischen Ehefrau eines Schweizer Bürgers bzw. eines Ausländers mit Niederlassungsbewilligung oder dem ausländischen Ehemann einer Schweizer Bürgerin bzw. einer Ausländerin mit Niederlassungsbewilligung auch nach Auflösung der Ehe einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu gewähren, wenn die Ausreise aus der Schweiz auf Grund der persönlichen Verhältnisse unzumutbar ist. Dasselbe soll für ausländische Ehegattinnen und Ehegatten von Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung gelten, die den gemeinsamen Haushalt aufgelöst haben oder deren Ehe geschieden wurde. Die Vorlage wurde im Juni 1999 vom Nationalrat gutgeheissen. Im Juni 2001 entschied der Ständerat, auf die Vorlage nicht einzutreten. Der Entscheid der beiden Kammern steht im Moment noch aus. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung im Entwurf für ein neues Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer, der voraussichtlich Anfangs 2002 dem Parlament vorgelegt wird, entspricht mit Bezug auf geschiedene Eheleute grundsätzlich der vom Nationalrat angestrebten Lösung. Während der Ehe macht der Entwurf des Bundesrates jedoch im Unterschied zum Vorschlag des Nationalrats den Rechtsanspruch der ausländischen Ehefrau bzw. des ausländischen Ehemannes auf die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung vom Zusammenleben der Eheleute abhängig.

581. Auch wenn geschiedene Ausländerinnen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, hat ein Teil von ihnen Mühe, sich in der Schweiz als Alleinstehende zurechtzufinden. Dies gilt im Besonderen für jene Frauen, die nicht erwerbstätig, schlecht oder inadäquat ausgebildet und noch kaum integriert sind. Auf der anderen Seite ist ihre Rückkehr ins Herkunftsland von ihrer Familie oft unerwünscht, und sie haben in vielen Fällen grössere Schwierigkeiten als Männer, sich wirtschaftlich und sozial wieder in ihrem Herkunftsland zu integrieren

582. Personen, die in der Schweiz als *Flüchtlinge* anerkannt werden, erhalten mit der Anerkennung eine Aufenthaltsbewilligung. Nach fünf Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt haben sie Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung, die sie berechtigt, in der Schweiz ihren Wohnsitz frei zu wählen. Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, deren Rückkehr jedoch nicht zulässig, nicht zumutbar oder unmöglich ist, werden in der Schweiz *vorläufig aufgenommen*. Sie unterliegen den gleichen Beschränkungen betreffend Niederlassung und Zugang zum Arbeitsmarkt wie ausländische Personen mit Aufenthaltsbewilligung. Im Gegensatz zu den anerkannten Flüchtlingen haben Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Personen, die vorläufig aufgenommen worden sind, keine Ansprüche auf Familiennachzug.

¹⁸⁶ Vgl. dazu auch BGE 126 II 265.

ARTIKEL 16 CEDAW: BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG IN EHE- UND FAMILIENFRAGEN

583. Der Auftrag von Artikel 8 Absatz 3 BV an den Gesetzgeber, für die Gleichstellung von Mann und Frau in der Familie zu sorgen, hat in den letzten zwanzig Jahren zu verschiedenen Revisionen des Zivilgesetzbuches geführt.

- 1988 trat eine umfassende Revision in Kraft, welche die Wirkungen der Ehe im Allgemeinen, das Ehegüterrecht und das Erbrecht betraf (vgl. dazu vorne, Rz. 60 und Rz. 537, sowie hinten, Rz. 586ff.).
- 1996 traten die neuen Bestimmungen von 1994 in Kraft, welche das Mündigkeits- und Ehefähigkeitsalter vereinheitlichten und herabsetzten.
- 2000 trat das neue Scheidungsrecht von 1998 in Kraft, das unter anderem die Scheidungsgründe und die wirtschaftlichen Scheidungsfolgen grundlegend neu regelt (vgl. dazu vorne, Rz. 65).

A.) Eheschliessung (Art. 16 Abs. 1 lit. a CEDAW)

584. Artikel 14 BV verankert das Recht auf Ehe und Familie. Die Ehefreiheit gilt nach Lehre und Praxis uneingeschränkt für Frauen wie für Männer.

585. Das schweizerische Eherecht folgt den Grundsätzen der Monogamie und der Heterosexualität der Eheleute und basiert auf der Notwendigkeit der freien Zustimmung beider Eheleute zur Eheschliessung. Für die Gültigkeit einer Ehe nennt das schweizerische Recht verschiedene Bedingungen:

- Das Erreichen des Mündigkeitsalters, das seit 1996 für beide Geschlechter auf 18 Jahre festgesetzt ist. Ausnahmen von dieser Altersgrenze gibt es keine.
- Die Urteilsfähigkeit der Eheschliessenden. Das Bundesgericht hat präzisiert, dass das Erfordernis der Urteilsfähigkeit nicht zu eng interpretiert werden dürfe, um den Grundsatz der Ehefreiheit nicht ungerechtfertigt zu beeinträchtigen.
- Die Zustimmung zur Eheschliessung. Entmündigte brauchen die Zustimmung ihres gesetzlichen Vertreters oder ihrer gesetzlichen Vertreterin. Allerdings gilt das Recht auf Eheschliessung als höchstpersönliches, grundsätzlich vertretungsfeindliches Recht. Der Vormund oder die Vormundin darf die Zustimmung nur im wohlverstandenen Interesse des Mündels verweigern.
- Das Fehlen von Ehehindernissen. Seit der Revision von 2000 werden die Ehehindernisse auf nahe verwandtschaftliche Beziehungen beschränkt (Verwandtschaft in gerader Linie, Geschwister, Stiefeltern und Stiefkinder; vgl. Art. 95 ZGB). Ein weiteres Ehehindernis ist der Bestand einer früheren Ehe (Art. 96 ZGB). Die Revision hat die spezifische altrechtliche Wartefrist aufgehoben, die eine Frau nach der Scheidung einhalten musste, bevor sie eine neue Ehe einging (alt Art. 103 ZGB). Diese Regel sollte den Konflikt lösen, der sich aufgrund der gleichzeitigen Vaterschaftsvermutung bei zwei aufeinanderfolgenden Ehen stellte. Sie hatte angesichts der neuen Regelung, welche in solchen Fällen die Vaterschaft des neuen Ehemannes vermutet, keinen Zweck mehr.
- Das Einhalten von Formvorschriften (Vorbereitungsverfahren, Trauung).

B.) Freie Wahl des Ehegatten und Eheschliessung nur mit freier Zustimmung (Art. 16 Abs. 1 lit. b CEDAW)

586. Das schweizerische Eherecht (Art. 90ff. ZGB) basiert auf dem Grundsatz der freien und vollen Zustimmung der Eheleute. Verschiedene Elemente des Eherechts und des Eheschliessungsverfahrens suchen diesem Grundsatz Nachachtung zu verschaffen:

- Zu den Ehevoraussetzungen gehört die Urteilsfähigkeit der Eheleute.
- Zur Durchführung des Vorbereitungsverfahrens müssen die künftigen Eheleute gemeinsam vor dem Zivilstandsamt erscheinen.
- Das Trauungsverfahren besteht im Wesentlichen aus der einzeln an die Brautleute gerichtete Frage des Zivilstandsbeamten oder der Zivilstandsbeamtin, ob sie miteinander die Ehe eingehen wollen. Bejahen sie dies, wird die Ehe als geschlossen erklärt.
- Die Anwesenheit zweier mündiger und urteilsfähiger Zeuginnen oder Zeugen und die Öffentlichkeit des Trauungsverfahrens soll auch die freie Zustimmung der Brautleute sichern.

587. Ehen, die von nicht urteilsfähigen Personen geschlossen worden sind, werden von Amtes wegen oder auf Klage hin als ungültig erklärt (Art. 105ff. ZGB).

C.) Ungültigkeit von Verlobung und Eheschluss von Kindern, Eheregister (Art. 16 Abs. 2 CEDAW)

588. Die rechtlichen Regeln des Verlöbnisses schreiben kein Mindestalter für die Verlobung vor. Artikel 90 Absatz 2 ZGB hält lediglich fest, dass das Eheversprechen unmündige (Personen unter 18 Jahren) und entmündigte Personen ohne die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters nicht bindet. Im Übrigen entsteht nach Absatz 3 derselben Bestimmung aus dem Verlöbnis kein Anspruch auf Eingehen der Ehe. Die rechtlichen Wirkungen des Verlöbnisses beschränken sich auf einen Rückforderungsanspruch von Geschenken und auf Ersatzansprüche bei dessen Auflösung (Art. 91 und 92 ZGB).

589. Das Ehemündigkeitsalter beträgt für Männer und Frauen 18 Jahre. Ausnahmen sind keine vorgesehen (Art. 94 Abs. 1 ZGB). Das Ehemündigkeitsalter gehört zu den Ehevoraussetzungen, die das Zivilstandsamt prüft, bevor die Trauung durchgeführt wird.

590. Artikel 39 ZGB sieht vor, dass zur Beurkundung des Personenstandes Register, unter anderem Eheregister geführt werden. Die Zivilstandsverordnung des Bundes (ZStV)¹⁸⁷ überträgt den kantonalen Zivilstandsämtern die Aufgabe, Trauungen durchzuführen und ein Eheregister zu führen. Sie tragen darin geschlossene und geschiedene Ehen ein.

D.) Rechte und Pflichten während der Ehe und bei deren Auflösung (Art. 16 Abs. 1 lit. c, e, h CEDAW)

Während der Ehe

591. Mit der Revision des Eherechts von 1988 ist die Partnerschaft der Eheleute zum Leitbild des schweizerischen Instituts der Ehe geworden. Sie hat das patriarchalische Prinzip, das den Ehemann als Oberhaupt der Familie und als hauptentscheidende Instanz sah, abgelöst (vgl. auch vorne, Rz. 60 und Rz. 129).

¹⁸⁷ Zivilstandsverordnung vom 1. Juni 1953 (ZStV), SR 211.112.1.

592. Dies kommt vor allem in den folgenden Bestimmungen zum Ausdruck: Die Eheleute verpflichten sich, das Wohl der Familie in einträchtigem Zusammenwirken zu wahren und für die Kinder gemeinsam zu sorgen (Art. 159 ZGB). Sie bestimmen gemeinsam die eheliche Wohnung (Art. 162). Die Eheleute sorgen gemeinsam, eine jede und ein jeder nach ihren oder seinen Kräften, für den Unterhalt der Familie, und sie verständigen sich über den Beitrag (Geldzahlungen, Haushalt, Kinderbetreuung, Mitarbeit im Geschäft des Ehepartners oder der Ehepartnerin), den jede bzw. jeder von ihnen leistet (vgl. Art. 163 ZGB). Dabei berücksichtigen sie die Bedürfnisse der ehelichen Gemeinschaft sowie ihre persönlichen Umstände (Art. 163 ZGB). Bei der Wahl und Ausübung seines Berufes nimmt jeder Ehegatte auf den andern und auf die Bedürfnisse der ehelichen Gemeinschaft Rücksicht (Art. 167 ZGB). Beide, Ehemann und Ehefrau, vertreten die eheliche Gemeinschaft gegen aussen (Art. 166 ZGB).

593. Hinsichtlich Familiennamen und des Erwerbs des Kantons- und Gemeindebürgerrechts der Ehegatten unterscheiden sich die Stellung von Ehemann und Ehefrau allerdings immer noch (zur Regelung betreffend des Familiennamens und des entsprechenden Vorbehaltes der Schweiz vgl. hinten, Rz. 609ff.). Mit dem Eheschluss erhält die Ehefrau (und nur sie) das Kantons- und Gemeindebürgerrecht des Ehemannes, ohne das Kantons- und Gemeindebürgerrecht zu verlieren, das sie als ledig hatte (Art. 161 ZGB). Nach Auffassung des Bundesgerichts widerspricht die heutige rechtliche Regelung dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Geschlechter.¹⁸⁸ Eine Revision dieser Bestimmung, die die Eheleute in dieser Beziehung gleichstellen soll, ist im Juni 2001 in der parlamentarischen Beratung gescheitert, vor allem wegen der vorgeschlagenen Regelung hinsichtlich der Wahl des Familiennamens der Kinder im Falle einer Uneinigkeit der Eltern (vgl. vorne, Rz. 23, sowie hinten, Rz. 610).

594. Das schweizerische Eherecht kennt keine Bestimmung, welche sich auf die Entscheidung über Zahl und Altersunterschied der Kinder (vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. e CEDAW) beziehen würde. Im Sinne der partnerschaftlichen Grundidee des Instituts Ehe ist dies grundsätzlich ein gemeinsamer Entscheid der Eltern. (Zum Zugang zu Informationen zur Fortpflanzung, zu Verhütungsmitteln und zur Familienplanung vgl. vorne, Rz. 458ff.)

595. Mit Bezug auf die vermögensrechtliche Stellung der Ehefrau (vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. h CEDAW) ist die Gleichstellung im Wesentlichen mit der Revision des Eherechts von 1988 verwirklicht worden. Während bis 1987 der ordentliche Güterstand der Güterverbindung durch die Vorrangstellung des Ehemannes und die Bevormundung der Ehefrau geprägt war, wurden 1988 diese Ungleichheiten beseitigt. Der ordentliche Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung unterscheidet zwischen Errungenschaft und Eigengut je beider Ehegatten. Zur Errungenschaft gehören die Vermögenswerte, die ein Ehemann oder eine Ehefrau während der Ehe entgeltlich erwirbt, im Wesentlichen sein oder ihr Arbeitserwerb und Leistungen von Personalfürsorgeeinrichtungen, Sozialversicherungen und Sozialfürsorgeeinrichtungen (Art. 197 ZGB). Zum Eigengut gehören Gegenstände, die eine Ehefrau oder ein Ehemann zum persönlichen Gebrauch besitzt, sowie Vermögen, das ihr oder ihm zu Beginn der Ehe gehörte oder später durch Erbgang oder sonstwie unentgeltlich zufällt (Art. 198 ZGB). Mit Ehevertrag können die Eheleute im Weiteren bestimmen, dass bestimmte gesetzlich definierte Güter nicht zur Errungenschaft, sondern zum Eigengut gehören (Art. 199 ZGB). Während der Ehe verwalten die Eheleute ihre Errungenschaft und ihr Eigengut je selbst (Art. 201 ZGB).

596. Wie bereits dargelegt, gibt es heute noch eheliche Gemeinschaften, die den alten Regeln des ehelichen Güterrechts, im Besonderen den alten ungleichen Regeln betreffend der Vermögensverwaltung unterstehen (vorne, Rz. 565). Der Ehemann verwaltet hier grundsätzlich das in die Ehe eingebrachte Vermögen der Frau (vgl. Art. 200 Abs. 1 aZGB; zu den Regeln der Nutzung des Vermögens vgl. Art. 201 Abs. 1 aZGB). Auch bei der altrechtlichen Güter-

¹⁸⁸ BGE 125 III 209ff.

gemeinschaft verwaltet der Ehemann das Gesamtgut (Art. 216 Abs. 1 aZGB). Hierzu und zum Vorbehalt, den die Schweiz in dieser Hinsicht zu Art. 15 Abs. 2 CEDAW angebracht hat, vgl. vorne, Rz. 565f.)

Die güterrechtliche Auseinandersetzung bei Auflösung der Ehe

597. Im Gegensatz zur altrechtlichen Regelung achtet die seit 1988 gültige Regelung im schweizerischen Eherecht die Gleichberechtigung von Ehemann und Ehefrau. Wird eine Ehe durch Scheidung oder Tod aufgelöst, werden die Eigengüter und die Errungenschaften der Ehegatten ausgeschieden. Was vom Wert der Errungenschaft nach verschiedenen Bereinigungen und nach dem Abzug der Schulden verbleibt, bildet den Vorschlag. Ehefrau und Ehemann (bzw. ihre und seine Erbinnen und Erben) haben je Anspruch auf die Hälfte des Vorschlages des Partners oder der Partnerin (Art. 215 ZGB), ausser die Eheleute haben eine andere Aufteilung des Vorschlages vorgesehen (Art. 216 ZGB).

Auflösung der Ehe durch Scheidung

598. Die neueste Revision im Familienrecht des schweizerischen Zivilgesetzbuches betrifft auch das Scheidungsrecht, das unter anderem die wirtschaftlichen Folgen der Scheidung, im Besonderen die berufliche Vorsorge und den nachehelichen Unterhalt zwischen den Ehegatten neu regelt. Beide Bereiche sind geschlechts- und verschuldensunabhängig ausgestaltet. Zwar sah auch das bisherige Scheidungsrecht keine geschlechterspezifischen Regelungen vor; aufgrund der in der Gesellschaft immer noch vorherrschenden Aufgabenteilung zwischen Frau und Mann führte die Scheidung jedoch oft zu einer faktischen Benachteiligung des haushaltführenden und kinderbetreuenden Ehegatten, das heisst in der Mehrzahl der Fälle der Ehefrau. Die gewichtigste Neuregelung besteht darin, dass die während der Ehedauer erworbenen Austrittsleistungen gegenüber einer Einrichtung der beruflichen Vorsorge unabhängig vom Güterstand, vom nachehelichen Unterhalt und vom Scheidungsgrund grundsätzlich hälftig zwischen den Eheleuten aufgeteilt werden (Art. 122 und 123 ZGB). Ist eine Teilung nicht möglich, weil bei einem der beiden Eheleute bereits ein Vorsorgefall eingetreten ist (Pensionierung, Invalidität), so ist eine angemessene Entschädigung geschuldet, welche auch in Form der Abtretung eines Teils der Austrittsleistungen der beruflichen Vorsorge erfolgen kann (Art. 124 ZGB; Art. 22b Abs. 1 des Freizügigkeitsgesetzes¹⁸⁹).

599. Die Voraussetzungen für nachehelichen Unterhalt sind geschlechtsneutral und grundsätzlich verschuldensunabhängig konzipiert. Ist einem der beiden Eheleute nicht zuzumuten, dass er für den ihm gebührenden Unterhalt (unter Einschluss einer angemessenen Altersvorsorge) selbst aufkommt, so hat ihm der andere einen angemessenen Beitrag zu leisten (Art. 125 Abs. 1 ZGB). Die Voraussetzungen für den nachehelichen Unterhalt knüpfen an objektive Kriterien an wie die Aufgabenteilung während der Ehe, Dauer der Ehe, Lebensstellung während der Ehe, Alter und Gesundheit der Eheleute, Umfang und Dauer der noch zu leistenden Betreuung der Kinder, berufliche Ausbildung und Erwerbsaussichten der Eheleute, mutmasslicher Aufwand für die berufliche Eingliederung der anspruchsberechtigten Person, Anwartschaften aus AHV, beruflicher und privater Vorsorge (Art. 125 Abs. 2 ZGB). Eingeschränkt wird der Unterhaltsanspruch durch eine Rechtsmissbrauchsklausel für krasse Fälle (Art. 125 Abs. 3 ZGB).

600. Das neue Scheidungsrecht enthält keine rechtlichen Diskriminierungen mehr zulasten der Frauen. Trotzdem ist nicht auszuschliessen, dass diejenige Person, die den Haushalt führt und die Kinder betreut, im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten einer beruflichen Wie-

¹⁸⁹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG), SR 831.42.

dereingliederung wirtschaftlich härter von einer Scheidung getroffen wird. Faktisch sind von diesen Schwierigkeiten in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld mehrheitlich Frauen betroffen, sind doch gut zwei Drittel der nichtserwerbstätigen Personen Hausfrauen. Der Bundesrat hatte in seinem Entwurf für ein neues Scheidungsrecht vorgeschlagen, dass eine Scheidungsrente bei Wiederverheiratung der berechtigten Person grundsätzlich von Gesetzes wegen erlöschen sollte. Die berechtigte Person hätte aber innert sechs Monaten beim Gericht beantragen können, dass eine Rente, die ihr zur beruflichen Eingliederung oder wegen Kinderbetreuung zugesprochen worden war, ganz oder teilweise weiterzubezahlen sei. Das Parlament lehnte diesen Vorschlag jedoch ab. Das neue Recht sieht nun vor, dass vorbehaltlich anderer Vereinbarung Scheidungsrenten bei Wiederverheiratung der berechtigten Person von Gesetzes wegen erlöschen (Art. 130 Abs. 2 ZGB).

601. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts sollen Unterhaltsansprüche grundsätzlich nicht ins Existenzminimum eines Unterhaltsverpflichteten eingreifen: Wenn das Einkommen der geschiedenen Eheleute zum Zeitpunkt der Festlegung der Unterhaltsbeiträge nicht ausreicht, tragen die Unterhaltsberechtigten – meist die geschiedene Ehefrau und Kinder – diesen Fehlbetrag allein und sind unter Umständen gezwungen, Fürsorgeleistungen in Anspruch zu nehmen oder sich zu verschulden. An die Ehefrau ausbezahlte Fürsorgeleistungen sind in der Regel zurückzuerstatten, wenn sie zu neuem Vermögen kommt.

Auflösung der Ehe durch Tod

602. Bis 1988 ging das schweizerische Erbrecht vom Grundsatz der vertikalen Vererbung aus: Kinder und übrige Blutsverwandte waren primär begünstigt. In der neuen Regelung findet das Leitbild des partnerschaftlichen Zusammenwirkens während der Ehe auch über den Tod eines Ehegatten hinaus Ausdruck (vgl. Art. 457ff. ZGB).

603. Soweit keine Verfügung von Todes wegen vorliegt, erhält die überlebende Ehepartnerin bzw. der überlebende Ehepartner seit 1988 die Hälfte der Erbschaft, wenn mit direkten Nachkommen zu teilen ist. Im Falle von Miterben des elterlichen Stammes, bekommt er oder sie drei Viertel der Erbschaft zu Eigentum. In allen anderen Fällen erhält der überlebende Ehegatte die ganze Erbschaft zu Eigentum (Art. 462 ZGB).

E.) Rechte und Pflichten hinsichtlich Kindern (Art. 16 Abs. 1 lit. d und e CEDAW)

604. Während der Ehe üben die Eltern die elterliche Sorge über ihre Kinder gemeinsam aus (Art. 297 Abs. 1 ZGB). Sie haben gemeinsam für sie zu sorgen (Art. 159 ZGB). Aufgehoben wurde 1976 die Zusatzbestimmung, wonach bei Uneinigkeit der Eltern dem Vater der Stichtentscheid zustehe.

605. Hinsichtlich der Gleichstellung von verheirateten Eltern sind zwei Ungleichbehandlungen zu verzeichnen. Sind die Eltern verheiratet, erhält das Kind den Familiennamen, der heute in aller Regel der Name des Vaters ist (Art. 160 Abs. 1 ZGB, vgl. dazu hinten, Rz. 609f.). Zudem erhält das Kind das Kantons- und Gemeindebürgerrecht des Vaters (Art. 271 Abs. 1 ZGB) (vgl. zu den geschlechtsspezifischen Unterschieden beim Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrecht mit Eheschluss vorne, Rz. 23 und Rz. 593).

606. Das neue Scheidungsrecht sieht eine geschlechtsneutrale Regelung der Kinderzuteilung vor. Dass in der Mehrzahl der Scheidungsfälle die Gerichte seit Jahren in relativ konstanter Praxis die elterliche Sorge für die Kinder im Verhältnis 9 : 1 der Mutter zuweisen, ist keine Diskriminierung der Väter, sondern Konsequenz der tatsächlichen Verhältnisse. Artikel 133 ZGB bestimmt nun neu, dass das Gericht die elterliche Sorge einem Elternteil zuteilt und den Anspruch auf persönlichen Verkehr und den Unterhaltsbeitrag des anderen Elternteils regelt. Für die Zuteilung der elterlichen Sorge und die Regelung des persönlichen Verkehrs sind alle

für das Kindeswohl wichtigen Umstände massgebend. Stellen die Eltern einen entsprechenden gemeinsamen Antrag und haben sie sich über ihre Anteile an der Betreuung des Kindes und die Verteilung der Unterhaltskosten geeinigt, so belässt das Gericht beiden Eltern die elterliche Sorge, sofern dies mit dem Kindeswohl vereinbar ist.

607. Sind die *Eltern nicht verheiratet*, steht die elterliche Sorge der Mutter zu (Art. 298 Abs. 1 ZGB). Diese ungleiche Behandlung entspricht den tatsächlichen Verhältnissen, übernimmt doch in der Mehrzahl der Fälle die Mutter die Betreuung des Kindes, so dass Artikel 298 Absatz 1 ZGB in den meisten Fällen auch dem Kindeswohl entspricht. Das geltende Recht sieht vor, dass unverheiratete Eltern unter den gleichen Voraussetzungen wie geschiedene Eltern bei der Vormundschaftsbehörde am Wohnsitz des Kindes einen gemeinsamen Antrag stellen können, die elterliche Sorge sei ihnen gemeinsam zu übertragen (Art. 298a Abs. 1 ZGB).

F.) Vormundschaft und Pflegschaft (Art. 16 Abs. 1 lit. f CEDAW)

608. Das schweizerische Vormundschaftsrecht (Art. 360ff. ZGB) enthält keine geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlungen, knüpfen doch die Vorschriften nicht an das Geschlecht der schutzbedürftigen Personen oder der anderen Beteiligten an. Eine Ungleichbehandlung von Frau und Mann wurde mit der im Jahr 2000 in Kraft getretenen Revision beseitigt: Alt Artikel 382 Absatz 1 ZGB beschränkte die allgemeine Pflicht zur Übernahme des Amtes des Vormundes und (kraft Verweis in Art. 397 Abs. 1 ZGB) des Beistandes auf die männlichen Verwandten, den Ehemann der zu bevormundenden Person sowie alle Männer, die im Vormundschaftskreis wohnen. Diese Vorschrift wurde in dem Sinne abgeändert, dass zur Übernahme des Amtes nun die Verwandten und der Ehegatte der zu bevormundenden Person sowie alle Personen, die im Vormundschaftskreis wohnen, verpflichtet sind (Art. 382 Abs. 1 ZGB).

G.) Wahl des Familiennamens (Art. 16 Abs. 1 lit. g CEDAW): Zum Vorbehalt der Schweiz

609. Das 1988 in Kraft getretene Eherecht knüpft noch in zwei Ausnahmefällen Rechtsfolgen an das Kriterium des Geschlechts, namentlich hinsichtlich des Familiennamens und hinsichtlich des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (dazu vgl. vorne, Rz. 23, Rz. 60f., Rz. 593 und Rz. 605). Hier ist die Gleichstellung der Geschlechter (noch) nicht verwirklicht.

610. Der Name des Ehemannes ist der *Familiename* der Ehegatten (Art. 160 Abs. 1 ZGB). Allgemein sind Namensänderungen aus „wichtigen Gründen“ möglich.¹⁹⁰ Zudem können die Brautleute bei Vorliegen achtenswerter Gründe ein Gesuch stellen, von der Trauung an den Namen der Ehefrau als Familiennamen zu führen (Art. 30 Abs. 2 ZGB). Dieses Verfahren ist kostenlos. Wird der Name des Ehemannes zum Familiennamen, kann die Braut bei der Trauung gegenüber der Zivilstandsbeamtin oder dem Zivilstandsbeamten erklären, dass sie ihren bisherigen Namen dem Familiennamen voranstellen wolle (Art. 160 Abs. 2 ZGB). Trägt sie bereits einen solchen Doppelnamen, kann sie lediglich den ersten Namen voranstellen (Art. 160 Abs. 3 ZGB). Als Folge des Urteils Burghartz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte¹⁹¹ wurde die Zivilstandsverordnung 1994 revidiert und die Regelung hinsichtlich des Familiennamens bei Ehepaaren wird heute im Wesentlichen geschlechtsneutral gehandhabt. So ist das Verfahren, das zum Eintrag des Namens der Ehefrau als Familiennamen führt, kostenlos.¹⁹² Im Weiteren hat der Ehemann ebenfalls die Möglichkeit, seinen Namen voranzustellen, wenn die Ehegatten den Namen der Ehefrau als Familiennamen führen. Eine Revi-

¹⁹⁰ Vgl. zur neueren Praxis des Bundesgerichts zu diesem Begriff etwa 124 III 402; 121 III 145; 120 II 277.

¹⁹¹ Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 22. Februar 1994 i.S. Burghartz gegen die Schweiz, série A, Nr. 280-B.

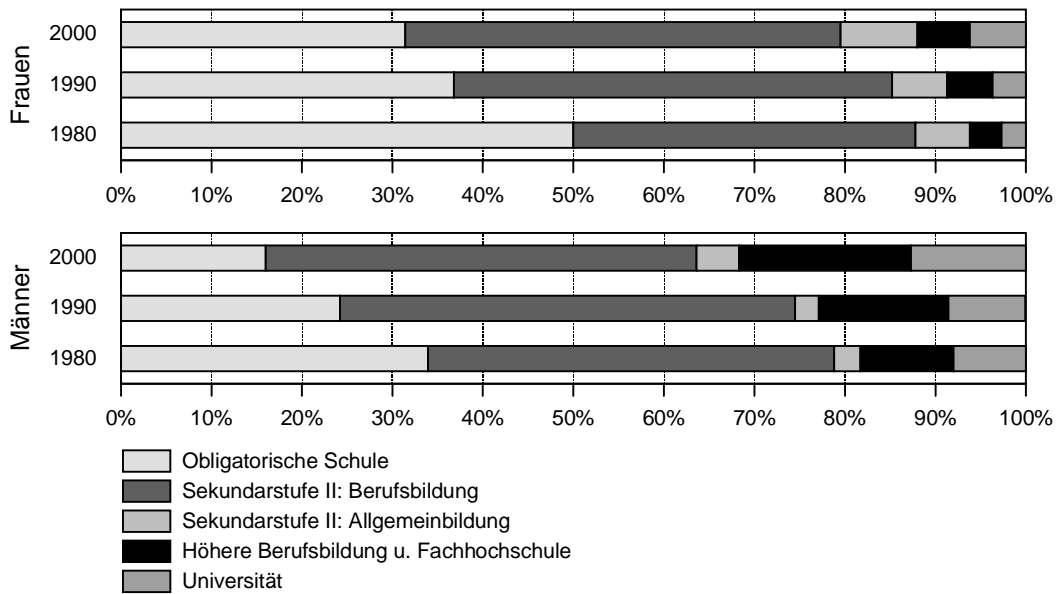
¹⁹² BGE 126 I 1.

sion dieser Bestimmungen, welche die Gleichstellung der Geschlechter hinsichtlich Familiennamen und Bürgerrecht gewährleisten sollen, ist im Juni 2001 in der parlamentarischen Beratung gescheitert. Damit muss der Vorbehalt, den die Schweiz bei der Ratifizierung hinsichtlich des Familiennamens angebracht hat, bis auf Weiteres aufrecht erhalten werden (vgl. auch Rz. 23 und Rz. 593).

ANHANG I

Indikatoren zu den zentralen Lebensbereichen

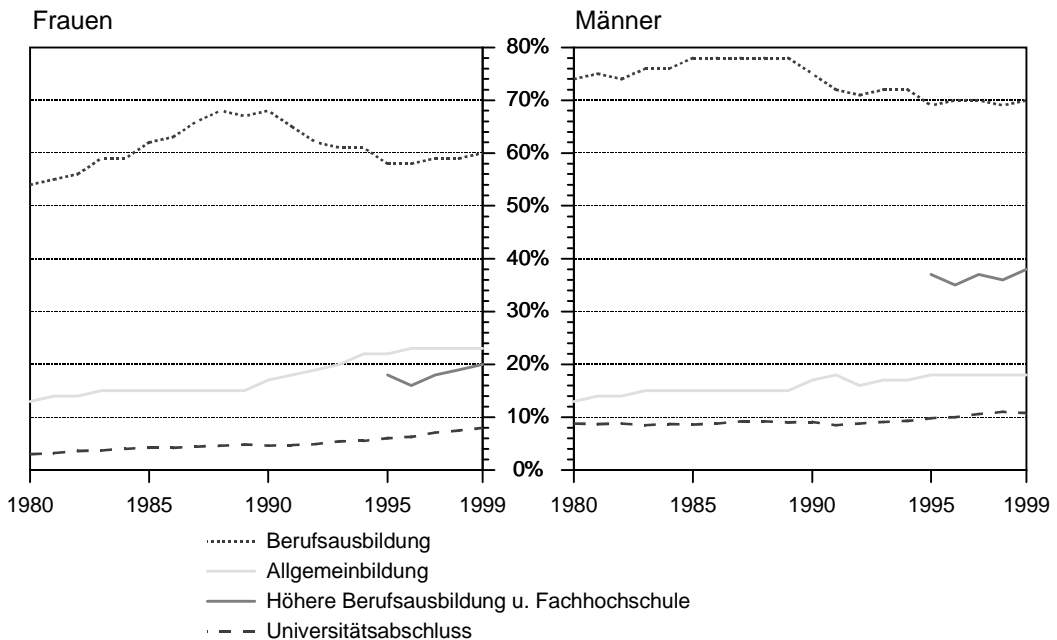
Bildungsstand der Wohnbevölkerung, 1980, 1990, 2000: 25-64-Jährige



Quelle: Eidgenössische Volkszählungen 1980, 1990 und Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2000

© BFS/OFS/UST

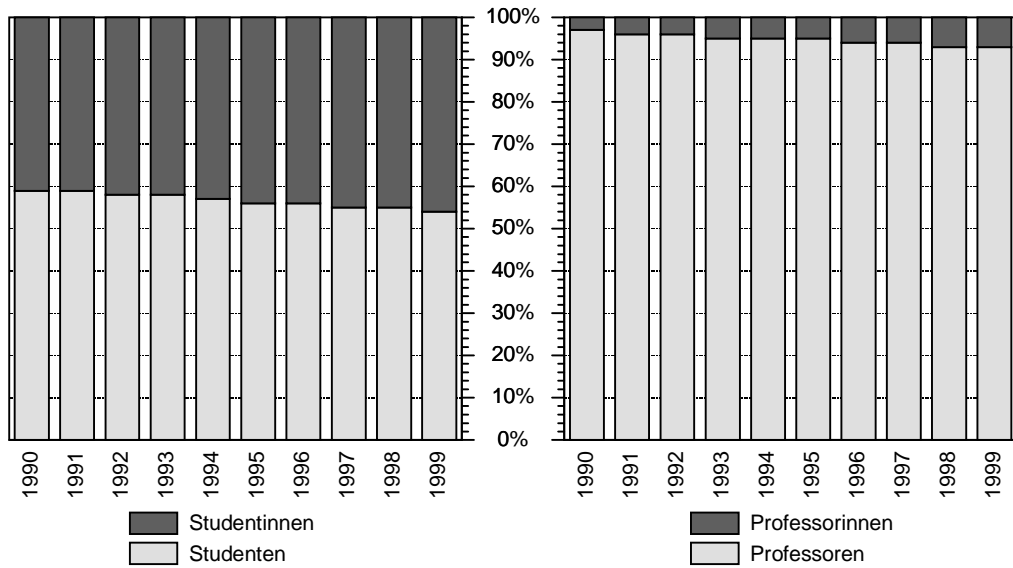
Abschlussquoten auf verschiedenen Schulstufen, 1980-1999



Quelle: Schul- und Berufsbildung / Hochschulen und Wissenschaft

© BFS/OFS/UST

Studierende* und Professuren**: Geschlechteranteile in %, 1990-1999



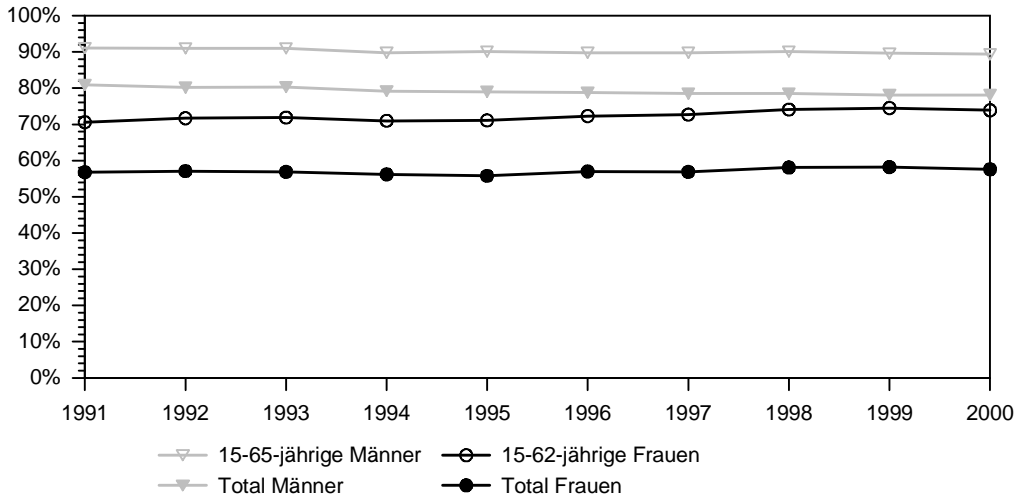
*nur Vordiplomstufe (ohne Nachdiplom und Doktorat)

**Vollzeitäquivalente

Quelle: Schweizerisches Hochschulinformationssystem (SHIS)

© BFS/OFS/UST

Erwerbsquoten, 1991-2000

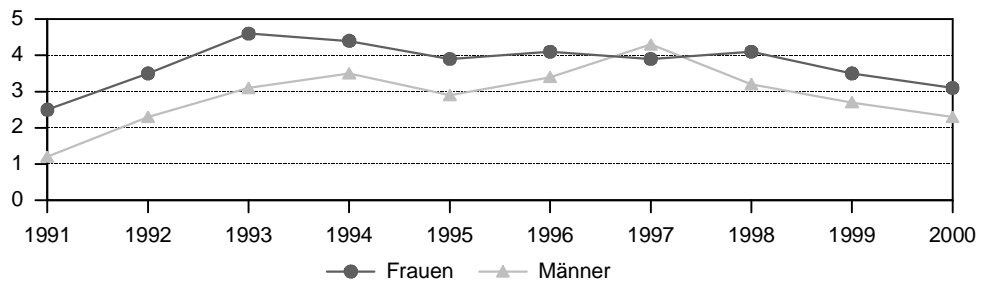


Erwerbsquote: Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Gesamtbevölkerung ab 15 Jahren

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

© BFS/OFS/UST

Erwerbslosenquote 1991-2000

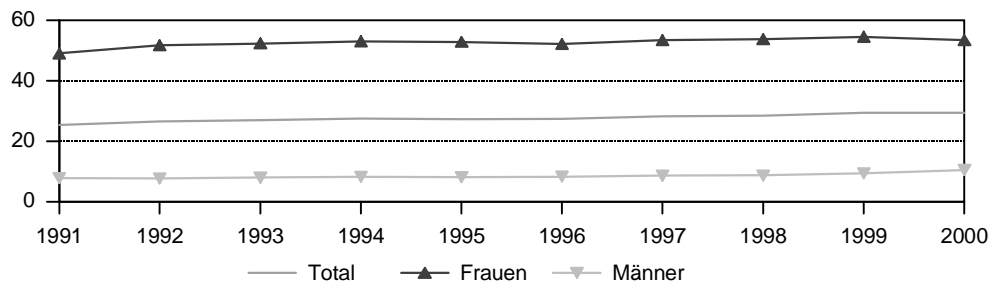


Erwerbslosenquote: Anteil Erwerbslose an allen Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) in der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

© BFS/OFS/UST

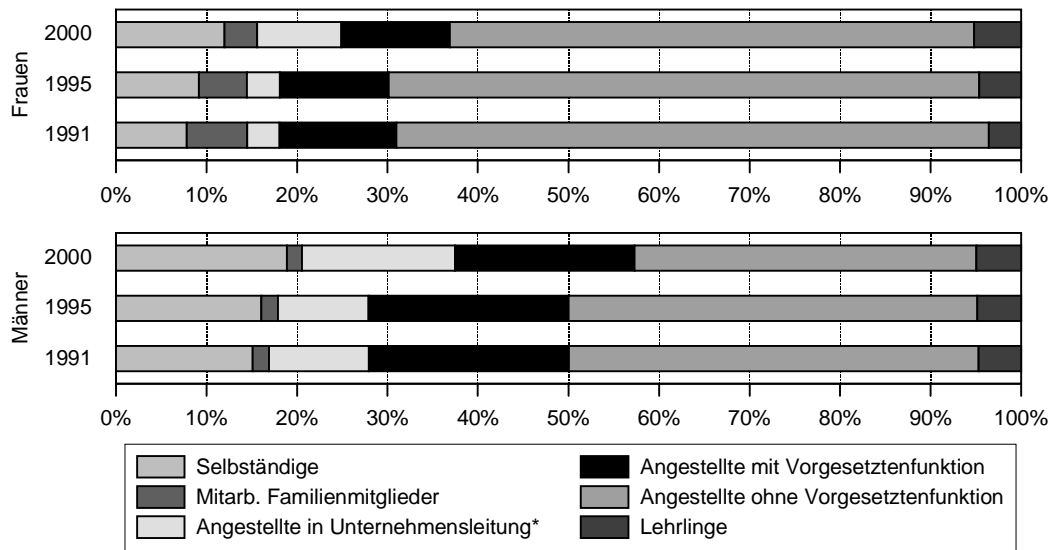
Anteil Teilzeiterwerbstätige in % der Erwerbsbevölkerung, 1991-2000



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

© BFS/OFS/UST

Berufliche Stellung in % 1991, 1995, 2000

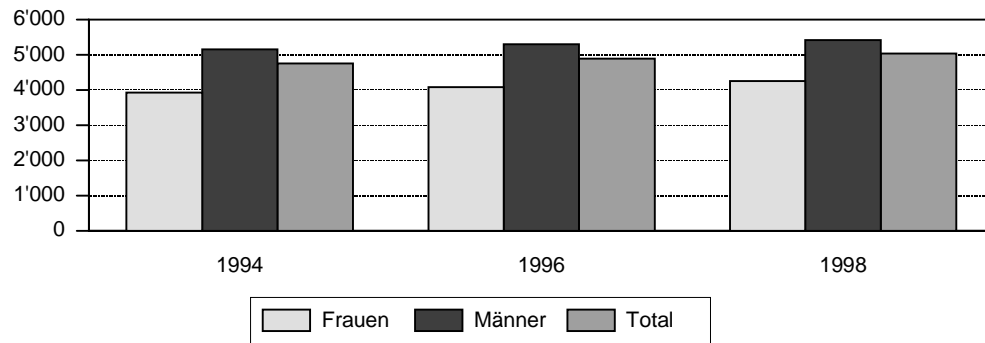


*1996 wurde der Fragebogen überarbeitet, deshalb sind die Resultate für diese Kategorie zwischen 1991 und 2000 nicht direkt vergleichbar. Die Frage lautet: *Sind Sie in Ihrer Tätigkeit Mitglied von der Geschäftsleitung oder haben Sie einen Posten mit ähnlicher Verantwortung?* Bis 1995 wurde diese Frage nur den Angestellten mit Vorgesetztenfunktion gestellt; ab 1996 allen Angestellten.

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

© BFS/OFS/UST

Monatlicher Bruttolohn standardisiert (Median): Privater Sektor 1994, 1996, 1998



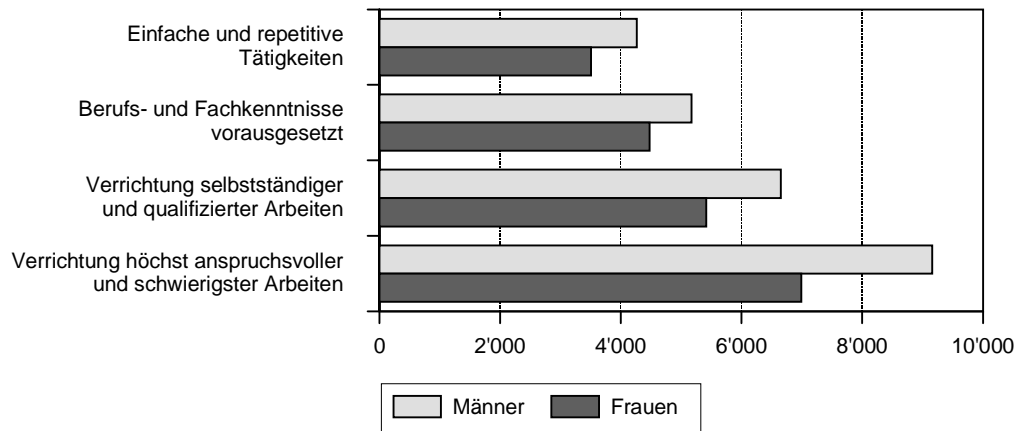
Für den standardisierten monatlichen Bruttolohn werden Teilzeitstellen umgerechnet auf Vollzeit, basierend auf 4 1/3 Wochen zu 40 Arbeitsstunden.

Der Median teilt die untersuchte Gruppe in zwei Hälften: Für die eine Hälfte der Arbeitnehmer/innen liegt der standardisierte Lohn über, für die andere Hälfte dagegen unter dem ausgewiesenen Median.

Quelle: Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE)

© BFS/OFS/UST

Lohn nach Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes (Median): Privater Sektor, 1998



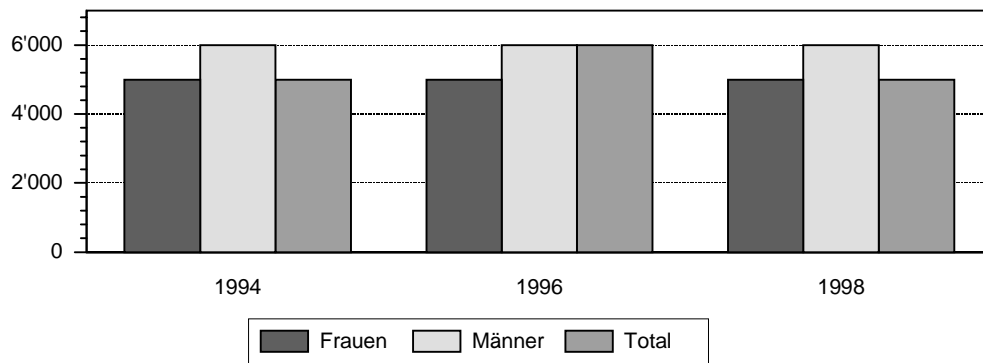
Für den standardisierten monatlichen Bruttolohn werden Teilzeitstellen umgerechnet auf Vollzeit, basierend auf 4 1/3 Wochen zu 40 Arbeitsstunden.

Der Median teilt die untersuchte Gruppe in zwei Hälften: Für die eine Hälfte der Arbeitnehmer/innen liegt der standardisierte Lohn über, für die andere Hälfte dagegen unter dem ausgewiesenen Median.

Quelle: Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE)

© BFS/OFS/UST

Monatlicher Bruttolohn standardisiert (Median): Öffentlicher Sektor (Bund) 1994, 1996, 1998



Für den standardisierten monatlichen Bruttolohn werden Teilzeitstellen umgerechnet auf Vollzeit, basierend auf 4 1/3 Wochen zu 40 Arbeitsstunden.

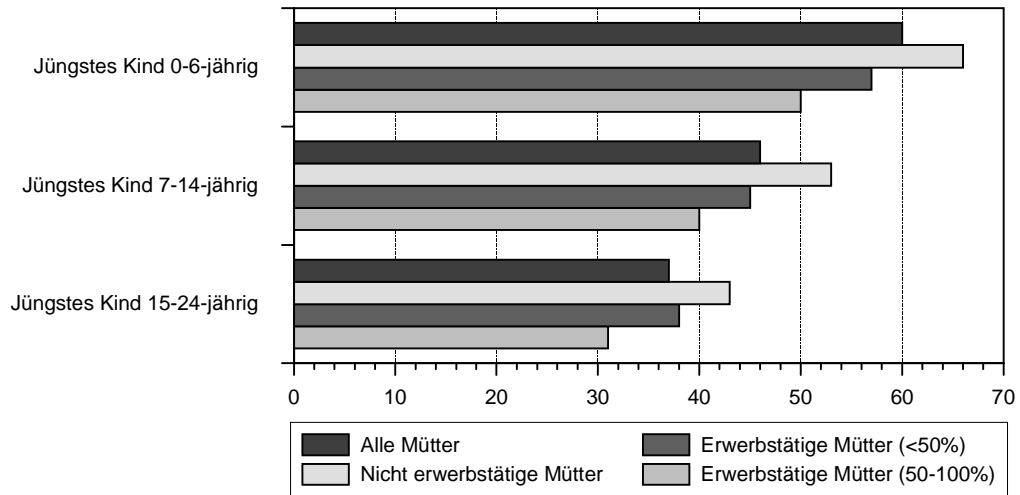
Der Median teilt die untersuchte Gruppe in zwei Hälften: Für die eine Hälfte der Arbeitnehmer/innen liegt der standardisierte Lohn über, für die andere Hälfte dagegen unter dem ausgewiesenen Median.

Quelle: Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE)

© BFS/OFS/UST

Familienfrauen

Durchschnittlicher Aufwand für Haus- und Familienarbeit in Stunden pro Woche nach Alter der Kinder und Erwerbssituation, 2000

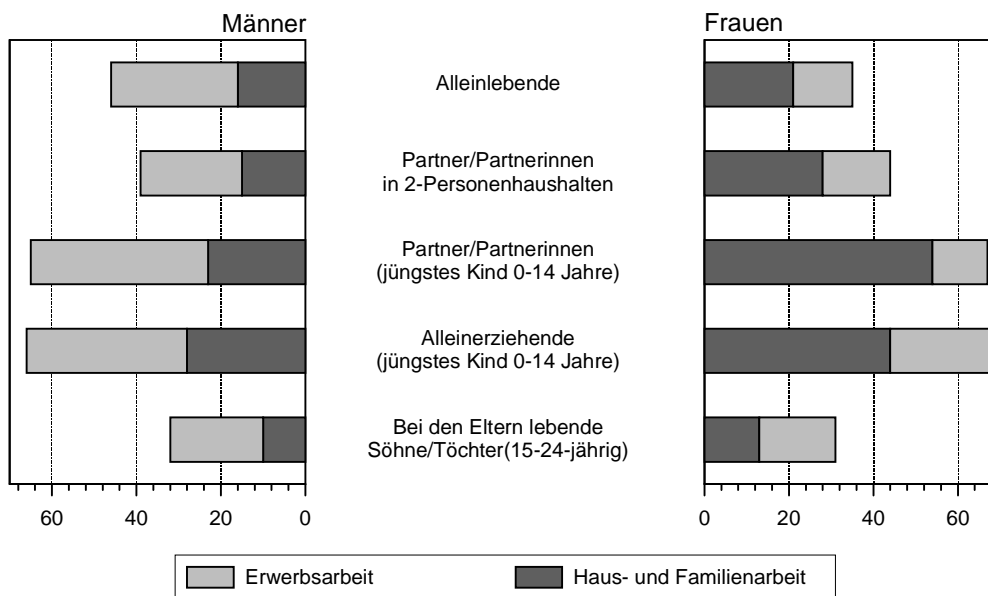


Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE): Unbezahlte Arbeit

© BFS/OFS/UST

Gesamtbelastung

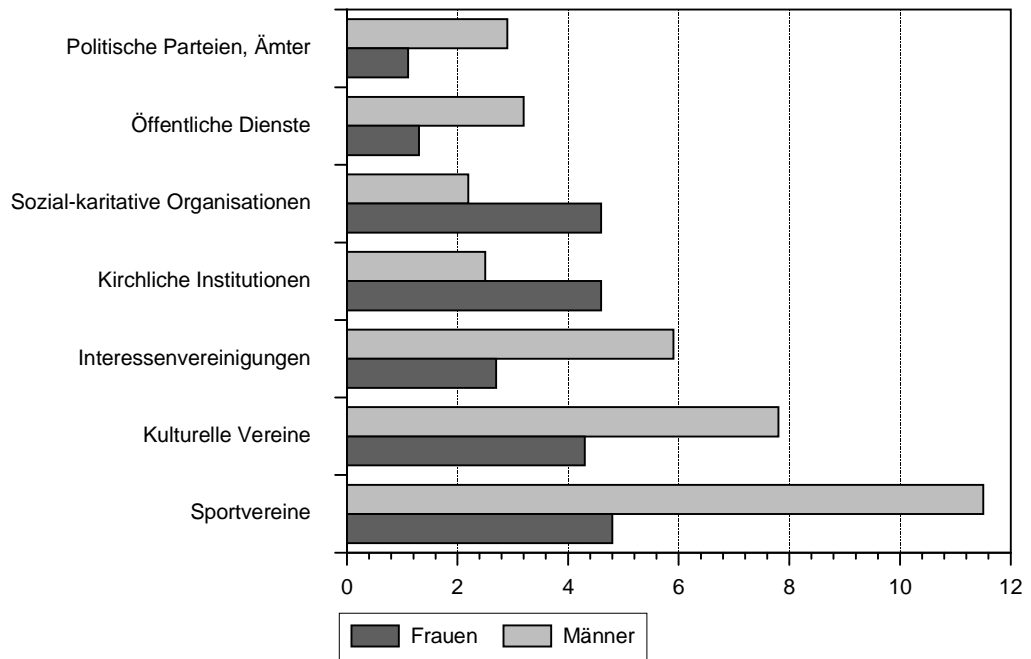
Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit und Haus-/Familienarbeit (Stunden pro Woche), 2000



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE): Unbezahlte Arbeit

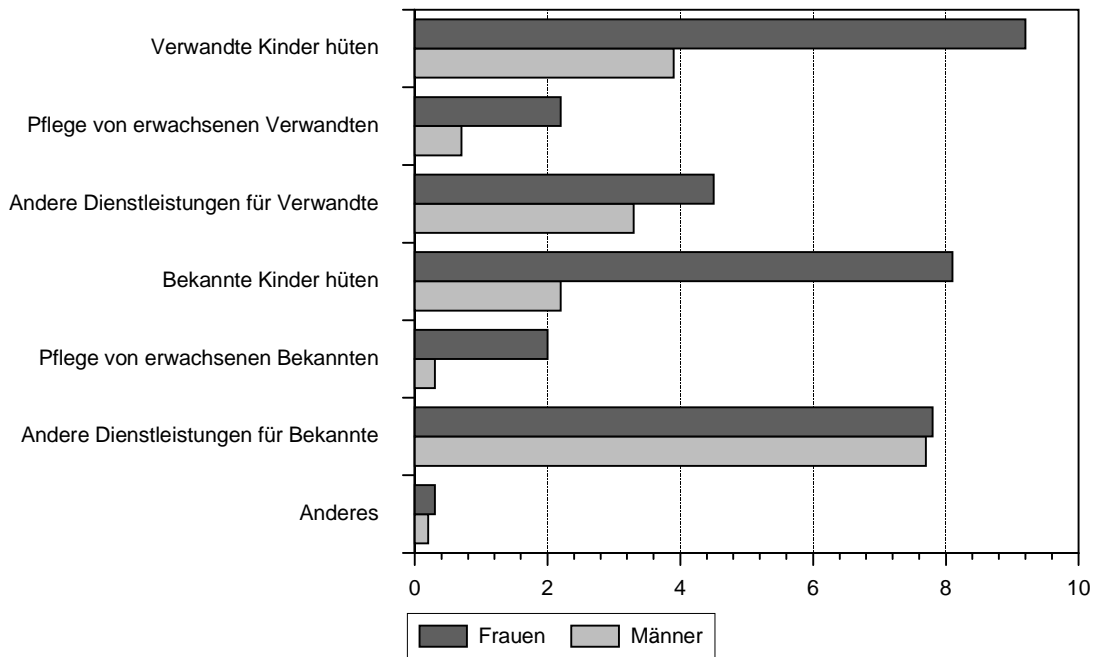
© BFS/OFS/UST

Beteiligung an organisierter Freiwilligenarbeit in % der Wohnbevölkerung, 2000



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE): Unbezahlte Arbeit
© BFS/OFS/UST

Beteiligung an informeller Freiwilligenarbeit in % der Wohnbevölkerung, 2000



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE): Unbezahlte Arbeit
© BFS/OFS/UST

Liste der massgeblichen Gesetzestexte

- SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
RS 101 (BV)
Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (cost)
Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cst)
- SR 141.0 Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des
RS 141.0 Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG)
Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité
(Loi sur la nationalité, LN)
LF del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera
(Legge sulla cittadinanza, Lcit)
- SR 142.20 Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der
RS 142.20 Ausländer (ANAG)
Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers
(LSEE)
LF del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri
(LDDS)
- SR 142.31 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG)
RS 142.31 Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (Lasi)
Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (Lasi)
- SR 151.1 Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann
RS 151.1 (GlG)
Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg)
Legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar)
- SR 201 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB)
RS 201 Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)
Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC)
- SR 220 Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizer-
RS 220 ischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR)
Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième:
Droit des obligations, CO)
LF del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro
quinto: Diritto delle obbligazioni, CO)
- SR 311.0 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (STGB)
RS 311.0 Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP)
Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP)

- SR 412.10 Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG)
RS 412.10 Loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPr)
LF del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr)
- SR 431.01 Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG)
RS 431.01 Loi fédérale du 9 octobre sur la statistique fédérale (LSF)
LF del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (Lstat)
- SR 510.10 Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung
RS 510.10 (Militärgesetz, MG)
Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire
(LAAM)
LF del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge
militare, LM)
- SR 822.11 Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und
RS 822.11 Handel (Arbeitsgesetz)
Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le
commerce (Loi sur le travail)
LF del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel
commercio (L sul lavoro)
- SR 831.10 Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenen-
RS 831.10 versicherung (AHVG)
Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants
(LAVS)
LF del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
(LAVS)
- SR 831.20 Bundesgesetz vom 19 Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG)
RS 831.20 Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)
LF del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)
- SR 831.40 Bundesgesetz vom 25 Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen-
RS 831.40 und Invalidenvorsorge (BVG)
Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse,
survivants et invalidité (LPP)
LF del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i super-
stiti e l'invalidità (LPP)
- SR 831.42 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der
RS 831.42 beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
(Freizügigkeitsgesetz, FZG)
Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance
professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage,
LFLP)
LF del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nelle previdenza professionale
per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Legge sul libero passaggio (LFLP))

- SR 832.10 Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)
RS 832.10 Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)
LF del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal)
- SR.832.20 Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG)
RS 832.20 Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)
LF del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)
- SR 837.0 Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosen-
RS 837.0 versicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungs-
gesetz, AVIG)
Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et
l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)
LF del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione
e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la
disoccupazione, LADI)