



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

BERICHT ZUM VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN „FAKULTATIVPROTOKOLL VOM 6. OKTOBER 1999 ZUM ÜBEREINKOMMEN VOM 18. DEZEMBER 1979 ZUR BESEITIGUNG JEDER FORM VON DISKRIMINIERUNG DER FRAU (OP CEDAW)“

August 2006

1. Gegenstand des Vernehmlassungsentwurfs

Das internationale Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist eines der am breitesten akzeptierten Menschenrechtsübereinkommen auf universeller Ebene. Die Schweiz ist dem Übereinkommen am 27. März 1997 beigetreten (SR 0.108).

Am 6. Oktober 1999 nahm die UNO-Generalversammlung im Konsens den Text eines Fakultativprotokolls zu diesem Übereinkommen an (OP CEDAW).

Das Fakultativprotokoll entspringt der Einsicht, dass die Einrichtung von wirksamen Kontrollinstrumenten ein unablässiges Mittel zur Förderung der Durchsetzung der völkerrechtlich kodifizierten Menschenrechte und Grundfreiheiten darstellt. Dazu sieht es im Wesentlichen zwei Verfahren vor: Das Mitteilungsverfahren einerseits gewährt Frauen die Möglichkeit, bei einer Verletzung der im Übereinkommen verbrieften Rechte und nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs, die Rechtsverletzung in Form einer Mitteilung dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau kundzutun. Das Untersuchungsverfahren andererseits gibt dem Ausschuss die Befugnis, Untersuchungen durchzuführen, wenn zuverlässige Angaben vorliegen, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen.

2. Vernehmlassungsteilnehmer

Mit Beschluss vom 25. Januar 2006 hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten beauftragt, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Eingeladen wurden die Kantone, die politischen Parteien, die beiden Bundesgerichte, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft sowie 38 weitere Organisationen und interessierte Kreise. Die Vernehmlassungsunterlagen beinhalteten den erläuternden Bericht über das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, den Text des Fakultativprotokolls sowie die Liste der Vernehmlassungsadressaten. Die Vernehmlassung dauerte bis am 30. April 2006. Insgesamt sind 56 Stellungnahmen eingegangen, sechs davon von nicht angeschriebenen Vernehmlassungsteilnehmern. Unter den 56 Stellungnahmen befinden sich auch die Schreiben der beiden Bundesgerichte, der Kantone Appenzell Innerrhoden und Uri sowie der Beratungsstelle für Ausländerfrauen und ihre Familien (BAFFAM) in welchen mitgeteilt wurde, dass auf eine Stellungnahme bzw. auf eine formelle Beteiligung an der Vernehmlassung verzichtet werde.

Sieben politische Parteien reichten eine Stellungnahme ein: CVP, EVP, FDP (und FDP Frauen), LPS, PdAS, SP und SVP.

Reagiert haben drei Spitzenverbände der Wirtschaft (Schweizerischer Arbeitgeberverband; Schweizerischer Gewerkschaftsbund; Travail Suisse) sowie der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband.

Im weiteren liessen sich folgende Organisationen vernehmen: Alliance F, Bund Schweizerischer Frauenorganisationen; Caritas Schweiz; Eidgenössische Kommission für Frauenfragen; Fraueninformationszentrum FIZ, Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Evangelischer Frauenbund der Schweiz; HEKS; Justitia et Pax; Pro Familia Schweiz; Schweizerischer Katholischer Frauenbund SGF; Schweizerischer Verband für Frauenrechte.

Schliesslich nahmen folgende sechs nicht angeschriebene Vernehmlassungsteilnehmer Stellung: Centre patronal, FDP Frauen, Frauenrat für Aussenpolitik, Juristinnen Schweiz, NGO-Koordination post Beijing Schweiz, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Terre des femmes.

3. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

3.1. Allgemeines

Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls wird bis auf zwei Ausnahmen (SVP, Schweizerischer Arbeitgeberverband) grundsätzlich begrüsst. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer ist sich darüber einig, dass das Fakultativprotokoll in bedeutender Weise zum weltweiten Menschenrechtsschutz von Frauen beitrage und sie sehen darin einen wichtigen Schritt in Richtung Verwirklichung der Gleichstellung von Mann und Frau. Zudem wird von verschiedenen Seiten auf die Signalwirkung einer Ratifizierung für andere Staaten hingewiesen und die Notwendigkeit eines Beitritts für die Glaubwürdigkeit der Schweiz im Bereich der Menschenrechte betont.

Die SVP begründet ihre ablehnende Haltung hauptsächlich damit, dass bereits im Rahmen des Staatenberichtsverfahren zweifelhafte Erfahrungen mit dem CEDAW-Ausschuss gemacht worden seien und sie generell gegen einen Ausbau staatlicher Bemühungen zur Gleichstellung von Frau und Mann seien. Der Arbeitgeberverband ist gegen eine Ratifizierung des Fakultativprotokolls, da er einen zu starken Einfluss des Ausschuss auf das schweizerische Rechtssystem und die Rechtspraxis befürchtet, u.a. weil noch nicht klar sei, auf welche Rechte des Übereinkommens sich das individuelle Mitteilungsverfahren beziehe.

Diverse Vernehmlassungsteilnehmer äussersten sich spezifisch zu einzelnen Inhalten des erläuternden Berichts:

3.1.1. Verzicht auf Opting-Out-Klausel (Art. 10 OP CEDAW)

Folgende Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen explizit die Haltung des Bundesrats, auf eine Opting-Out-Klausel zu verzichten und damit das Untersuchungsverfahren (Art. 8, 9 OP CEDAW) uneingeschränkt anzuerkennen:

- Kantone: BL, BS, BE, FR, GE, LU, OW, TI, TG, VS, ZH.
- Parteien: EVP, SP.
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Travail.Suisse.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
- Organisationen: Alliance F, FIZ, Frauenrat für Aussenpolitik, HEKS, Juristinnen Schweiz, NGO-Koordination post Beijing Schweiz, Pro Familia Schweiz, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Terre des femmes.

Die Organisation Centre Patronal, die der Ratifizierung des Fakultativprotokolls grundsätzlich zustimmt, spricht sich gegen den Verzicht auf die Opting-Out-Klausel aus, da sie durch die Möglichkeit eines Untersuchungsverfahrens eine zu umfassende Einmischung seitens des CEDAW-Ausschusses in interne Angelegenheiten befürchtet.

3.1.2. Aufforderung zur Weiterverbreitung des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls

Die Kantone BS, GR, TI und der Schweizerische Städteverband erachten die Ratifizierung des Fakultativprotokolls als guten Anlass dafür, auch das CEDAW-Übereinkommen und weitere Menschenrechtsübereinkommen breiter bekannt zu machen und die Bevölkerung über ihre Rechte zu informieren.

Einige Vernehmlassungsteilnehmer fordern den Bundesrat konkret auf, dafür zu sorgen, dass die nötigen Informationen dazu adressatengerecht aufgearbeitet und verbreitet werden (SP, EKF, Travail.Suisse, Alliance F, Frauenrat für Aussenpolitik, HEKS, NGO-Koordination post Beijing Schweiz).

3.1.3. Charakter der Empfehlungen des Ausschusses

Die Kantone BS und ZG äussern den Wunsch, dass trotz des juristisch nicht bindenden Charakters der Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses, diese nach Möglichkeit Eingang in das schweizerische Rechtssystem und die Rechtspraxis finden werden.

Die Organisationen FIZ, Frauenrat für Aussenpolitik, Pro Familia Schweiz, SEK und Schweizerischer Verband für Frauenrechte fordern, dass allfällige Empfehlungen über eine politische Wirkung hinausgehende, gesetzgeberische Folgen haben werden.

Der Kanton FR hingegen begrüsst ausdrücklich den juristisch nicht bindenden Charakter der Empfehlungen des Ausschusses.

Die LPS sieht im erläuternden Bericht einen Widerspruch darin, dass einerseits festgehalten werde, die Ratifizierung erfordere keine Umsetzungsmassnahmen, andererseits aber die Praxis des Bundesrats im Umgang mit Empfehlungen des Ausschusses und eine allfällige Umsetzung derselben erläutert werde. Sie verlangen, dass dargelegt werde, in welchen Bereichen der Bundesrat mit möglichen Verfahren vor dem Ausschuss rechne.

3.1.4. Überwiegend programmatischer Charakter des Übereinkommens

Vereinzelte wird bedauert, dass von einem überwiegend programmatischen Charakter der Bestimmungen des CEDAW-Übereinkommens ausgegangen wird. So würden es die Kantone BL, BS, VS und ZH sowie die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten begrüssen, wenn es den Frauen in der Schweiz ermöglicht würde, alle Rechte aus dem Übereinkommen auf gerichtlichem Weg einzuklagen.

Der Arbeitgeberverband hingegen sieht in der Tatsache, dass während der Ausarbeitung des Protokolls umstritten war, ob das individuelle Mitteilungsverfahren nur für die direkt anwendbaren Rechte des Übereinkommens oder auch für deren programmatischen Bestimmungen gilt, ein Risiko dahingehend, dass die Frage vom Ausschuss in Zukunft extensiv ausgelegt werden könnte.

3.2. Weitere Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmer

Folgende Vernehmlassungsadressaten erachten die Ratifizierung des Fakultativprotokolls als längst fällig: SP, EKF, Travail.Suisse.

Einige Vernehmlassungsadressaten verweisen auf die bereits gemachten positiven Erfahrungen mit ähnlichen Kontrollinstrumenten, die in anderen, von der Schweiz ratifizierten internationalen Menschenrechtskonventionen vorgesehen sind (AG, BE, Caritas, Terre des femmes).

Schliesslich wird die Schweiz in verschiedenen Stellungnahmen aufgefordert, die im Rahmen des Prüfungsverfahrens des schweizerischen Staatenberichts gemachten Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses zu prüfen und umzusetzen (EKF, Travail.Suisse, SKF).

Hinzu kommt die Forderung einiger Vernehmlassungsteilnehmer, zusätzlich dem Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II (BL, ZH, VS, EKF, Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Travail.Suisse, SKF) und dem Protokoll 12 der EMRK zur Verhinderung von Diskriminierungen beizutreten sowie den Vorbehalt zu Art. 26 UNO-Pakt II aufzuheben (EKF, Travail.Suisse, SKF).

Die Juristinnen Schweiz befürchten, dass im Falle einer Anordnung von vorläufigen Massnahmen i.S.v. Art. 5 OP CEDAW nicht adäquat reagiert werden kann, wenn nicht zum vorneherein feststehe, welche Instanz für eine solche Anordnung zuständig sei. Sie empfehlen deshalb, die entsprechende Kompetenz einer Bundesverwaltungsstelle (z.B. EDI) zu übertragen mit einem Antrags- bzw. Mitwirkungsrecht des EBG. Sodann sei die gleiche Zuständigkeit in Fällen der Anordnung von geeigneten Schutzmassnahmen i.S.v. Art. 11 OP CEDAW vorzusehen.

Die LPS ist erstaunt über die Aussage, dass der Beitritt zum Fakultativprotokoll keine finanziellen oder personellen Auswirkungen haben werde und sie verlangen eine Kostenaufstellung für den Fall, dass das BJ die Schweiz anlässlich eines Verfahrens vor dem Ausschuss vertreten müsste.