



SKMR/CSDH I.5

# Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz

## Eine Bestandesaufnahme im Bereich der Geschlechterpolitik

Lic. iur. Christina Hausammann  
Prof. Dr. Brigitte Schnegg

### Unter Mitarbeit von:

Anja Roth, LL.M.  
Dr. iur. Iris Glockengiesser  
lic. phil. Rahel Kamber

Diese Studie gibt die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder und bindet nur das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte.



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)  
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)  
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)  
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schriftenreihe SKMR  
Collection CSDH

Editions Weblaw, Bern(e) 2013

ISBN 978-3-906029-74-0

© Editions Weblaw, Bern(e) 2013

Alle Rechte sind dem Verlag Editions Weblaw vorbehalten, auch die des Nachdrucks von Auszügen oder einzelnen Beiträgen. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Dies gilt insb. für Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Tous les droits sont réservés aux Editions Weblaw y compris la réimpression d'extraits ou de contributions isolées. Toute utilisation sans l'accord de l'éditeur est interdite en particulier la reproduction, la traduction, le microfilmage, l'enregistrement et le traitement informatique.

## VORBEMERKUNGEN

Die Studie *Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz* ist eine Bestandesaufnahme in sechs Teilbänden des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) zur Umsetzung der Empfehlungen und Entscheide internationaler Menschenrechtsorgane in Bezug auf die Schweiz. Die Teilbände betreffen die Bereiche Migration, Freiheitsentzug, Polizei und Justiz, Geschlechterpolitik, Kinder- und Jugendpolitik, institutionelle Fragen sowie Menschenrechte und Wirtschaft.

Gegenstand der Studie bilden die Verpflichtungen aus den von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen und des Europarates, die darauf gestützten Empfehlungen der Überwachungsorgane sowie des UNO-Menschenrechtsrates im Rahmen des Universal Periodic Review (UPR) und die gegen die Schweiz in Einzelfällen ergangenen Entscheidungen. Für die Erarbeitung der Teilstudien wurden die Empfehlungen und Entscheide zusammengestellt, eine substantielle Auswertung vorgenommen und für jeden Themenbereich Schwerpunkte definiert. Ausser in der Teilstudie zum Thema Menschenrechte und Wirtschaft beschränkt sich die Untersuchungen auf die durch internationale Menschenrechtsorgane behandelten Themen – auf andere Problembereiche in der Umsetzung der Menschenrechte wird daher nicht näher eingegangen. Gestützt auf diese Grundlagen analysiert die Studie den Ist-Zustand bei der Umsetzung der Verpflichtungen und Empfehlungen in der Schweiz, beleuchtet Implementierungsschwierigkeiten und definiert den bestehenden Handlungsbedarf. Ebenfalls in die vorliegende Untersuchung eingeflossen sind die Ergebnisse aus vorgängigen Konsultationen mit ausgewählten Behörden, Nichtregierungsorganisationen und anderen relevanten Akteuren.

Die Studie *Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz* stellt eine Momentaufnahme dar. Die vorliegende Teilstudie im Bereich der Geschlechterpolitik berücksichtigt dabei die Empfehlungen und Entwicklungen bis Dezember 2012. Neuere Entwicklungen sind punktuell berücksichtigt. Die Studien des SKMR und Hinweise auf weitere Aktivitäten sind unter [www.skmr.ch](http://www.skmr.ch) abrufbar.

Das SKMR ist ein Netzwerk der Universitäten Bern, Freiburg, Neuchâtel und Zürich sowie des Instituts Universitaire Kurt Bösch (IUKB), des Zentrums für Menschenrechtsbildung (ZMRB) der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz Luzern (PHZ) und des Vereins [humanrights.ch/MERS](http://humanrights.ch/MERS). Das SKMR ist ein vom Bundesrat auf fünf Jahre angelegtes Pilotprojekt mit dem Auftrag, die Kompetenzen zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz auf allen Stufen des Staatswesens, in der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zu stärken und die öffentliche Diskussion über Menschenrechte zu fördern. Zu diesem Zweck verfasste es Expertisen in Form von Gutachten und Studien, führt Tagungen durch, leistet Informationsarbeit und organisiert Weiterbildungen. Es befasst sich jedoch nicht mit Einzelfällen. Im Rahmen eines jährlichen Leistungsauftrages wird das SKMR mit einem Basisbeitrag durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) finanziert. Darüber hinaus wird das SKMR auch durch Mandate von öffentlichen Behörden, NGOs und der Privatwirtschaft sowie durch die Ressourcen der Netzwerkinstitutionen getragen. Die Studie *Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz* beruht auf einer Eigeninitiative des SKMR. Ihre Publikation wurde durch die Netzwerkpartner finanziert. Nach Ablauf der Pilotphase 2015 wird der Bun-

desrat über die weitere Zukunft des SKMR entscheiden und prüfen, ob das Zentrum in eine unabhängige Menschenrechtsinstitution umgewandelt werden soll.

# INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis .....	IX
Einleitung .....	1
Geschlechtsspezifische Diskriminierung im Erwerbsleben .....	3
I. Zusammenfassung .....	3
II. Einleitende Bemerkungen .....	4
III. Internationale Verpflichtungen und ihre Umsetzung in der Schweiz .....	5
1.    Universelle Ebene .....	5
2.    Regionale Ebene .....	6
3.    Allgemeine Kommentare der Menschenrechtsgremien .....	6
IV. Empfehlungen internationaler menschenrechtsgremien .....	7
V. Situation in der Schweiz .....	9
1.    Überblick über die wichtigsten innerstaatlichen Regulierungen und Massnahmen auf der Ebene des Bundes .....	9
1.1.    Rechtlicher Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts .....	9
1.2.    Finanzhilfen für Programme zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben .....	11
1.3.    Massnahmen des Bundes im Personalgesetz .....	12
1.4.    Weitere Massnahmen des Bundes zur Förderung der Lohngleichheit: freiwillige Massnahmen, Anreizsysteme und Sensibilisierungs- und Informationsprojekte .....	13
1.5.    Bundesrechtliche Vorgaben zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf .....	15
1.6.    Reform der Ehe- und Familienbesteuerung auf Bundesebene .....	16
1.7.    Legislaturziele 2011-2015 zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann .....	16
VI. Beurteilung und Handlungsbedarf im Bereich Diskriminierung im Erwerbsleben .....	18
Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen .....	21
I. Zusammenfassung .....	21
II. Überblick .....	22
1.    Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt .....	22
2.    Verschiedene Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt .....	22
III. Häusliche Gewalt .....	23
1.    Einleitung .....	23
2.    Internationale Verpflichtungen zu häuslicher Gewalt .....	24
2.1.    Universelle Ebene .....	24
2.2.    Regionale Ebene .....	25
2.3.    Allgemeine Kommentare und Empfehlungen der Menschenrechtsgremien .....	26
3.    Internationale Empfehlungen an die Schweiz .....	27
4.    Überblick über die innerstaatliche Regulierung zu häuslicher Gewalt .....	29
4.1.    Aktuelle rechtliche Situation .....	29
4.1.1.    Strafrecht .....	29
4.1.2.    Schutzbestimmungen in der Schweizerischen Strafprozessordnung .....	29
4.1.3.    Zivilrecht .....	30
4.1.4.    Opferhilfegesetz .....	30
4.2.    Aktuelle Bemühungen in den einzelnen von den Empfehlungen aufgegriffenen Bereichen .....	31
4.2.1.    Opferschutz und Opferhilfe .....	31
4.2.2.    Prävention .....	32
4.2.3.    Bekämpfung der Straflosigkeit .....	33

4.2.4.	Sensibilisierung und Ausbildung.....	34
4.2.5.	Datenlage zu häuslicher Gewalt und Gewalt in Paarbeziehungen.....	35
5.	Beurteilung und Handlungsbedarf im Bereich Gewalt gegen Frauen.....	36
IV.	Zwangsheirat.....	37
1.	Einleitung.....	37
2.	Internationale Verpflichtungen zur Verhinderung von Zwangsheirat.....	38
2.1.	Universelle Ebene.....	38
2.2.	Regionale Ebene.....	39
2.3.	Allgemeine Kommentare und Empfehlungen der Menschenrechtsorgane.....	39
3.	Empfehlung des Ausschusses für WSK-Rechte.....	40
4.	Umsetzung der Empfehlung in der Schweiz.....	41
4.1.	Aktuelle rechtliche Situation.....	41
4.1.1.	Prüfungsauftrag an die Zivilstandsämter.....	42
4.1.2.	Zwangsheirat als unbefristeter Eheungültigkeitsgrund.....	42
4.1.3.	Meldepflichten.....	42
4.1.4.	Verbot von Ehen mit Minderjährigen.....	43
4.1.5.	Zwangsheirat als qualifizierter Nötigungstatbestand.....	43
4.1.6.	Bleiberecht und Rückkehrmöglichkeit.....	44
4.1.7.	Weitere Änderungen im Ausländerrecht.....	44
4.1.8.	Asylrecht.....	44
4.1.9.	Opferhilfe.....	44
4.2.	Aktuelle Massnahmen zur Prävention von Zwangsheiraten.....	44
4.3.	Bestehende Probleme im Bereich Zwangsheirat.....	46
5.	Beurteilung und Handlungsbedarf im Bereich Zwangsheirat.....	47
V.	Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Mädchenhandel.....	48
1.	Einleitung.....	48
2.	Internationale Verpflichtungen zur Bekämpfung von Menschenhandel.....	48
2.1.	Universelle Ebene.....	48
2.2.	Regionale Ebene.....	49
2.3.	Allgemeine Kommentare und Empfehlungen der Menschenrechtsorgane.....	50
3.	Empfehlungen der internationalen Überwachungsorgane an die Schweiz.....	50
4.	Umsetzung der Empfehlungen zu Menschenhandel in der Schweiz.....	52
4.1.	Aktuelle rechtliche Situation.....	52
4.2.	Massnahmen auf institutioneller und operationeller Ebene.....	54
4.3.	Neuere Entwicklungen im Bereich Menschenhandel.....	55
4.4.	Bestehende Probleme im Bereich Menschenhandel.....	55
5.	Beurteilung und Handlungsbedarf im Bereich Menschenhandel.....	56
	Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität.....	58
I.	Zusammenfassung.....	58
II.	Einleitende Bemerkungen.....	59
III.	Internationale Verpflichtungen.....	60
1.	Universelle Ebene.....	60
2.	Regionale Ebene.....	62
IV.	Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane an die Schweiz.....	64
V.	Situation in der Schweiz im Bereich LGBTI.....	66
1.	Überblick über die aktuelle rechtliche Situation und neueren Entwicklungen.....	66

2. Bestehende Probleme im Bereich LGBTI .....	68
VI. Handlungsbedarf im Bereich LGBTI .....	70
Verzeichnis mehrfach verwendeter Literatur .....	71
Anhang: Materialienverzeichnis .....	73



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dez. 1948
Art.	Artikel
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20
Ausschuss für WSK-Rechte	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
BBI	Bundesblatt
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BJ	Bundesamt für Justiz
BöB	BG über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994, SR 172.056.1.
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
CAT	Ausschuss gegen die Folter / Committee against Torture
CEDAW	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, SR 0.108
CEDAW-Ausschuss	Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau / Committee on the Elimination of Discrimination against Women
CERD	Ausschuss gegen die Rassendiskriminierung / Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe / European Committee for the Prevention of Torture or Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CRC	Ausschuss für die Rechte des Kindes / Committee on the Rights of the Child
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen / Economic and Social Council
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz/ European Commission against Racism and Intolerance
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten), SR 0.101
EMARK	Entscheidungen und Mitteilungen der Asylrekurskommission
ESC	Europäische Sozialcharta
FHG	Fachbereich Häusliche Gewalt
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
Fn.	Fussnote
FoK	Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte / European Union Agency for Fundamental Rights
GIG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz), SR 151.1
HRC	Menschenrechtsrat / Human Rights Council
ILO	International Labour Organization
IPRG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht, SR 291
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KRK	Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
KV	Kantonsverfassung
LGBTI	Lesbian, gay, bisexual, trans and intersex people
MRA	Menschenrechtsausschuss
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz) vom 23. März 2007, SR 312.5
Oger	Obergericht
OPCAT	Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105.1
Pakt I	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1

---

Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2
RDK	Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, SR 0.104
SKP	Schweizerische Kriminalprävention
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung), SR 312.0
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime / Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
UNHCHR	UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte
UPR	Universal Periodic Review (an den Menschenrechtsrat)
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995, SR 172.056.11
WSK-Rechte	wirtschaftliche, soziale und kulturelle (Menschen)-Rechte
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
ZP	Zusatzprotokoll
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung), SR 272
ZR	Blätter für Zürcherische Rechtsprechung
ZStV	Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004, SR 211.112.2



## EINLEITUNG

[1] Die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter ist eines der wichtigsten Anliegen der internationalen Gemeinschaft. So verbieten die für die Schweiz geltenden Menschenrechtsverträge auf Uno- und Europaratsebene jegliche Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und sie verpflichten die Staaten, Massnahmen zu ergreifen, um die Gleichstellung sowohl im staatlichen, als auch im gesellschaftlichen und privaten Bereich sicherzustellen.

[2] Diskriminierungsverbote aufgrund des Geschlechts finden sich in praktisch allen Menschenrechtsverträgen, so insbesondere im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I)<sup>1</sup> und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II<sup>2</sup>, je Art. 2, Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und Art. 3, Verpflichtung zur Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Pakt-Rechte<sup>3</sup>); im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK<sup>4</sup>, Art. 2), im Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK<sup>5</sup>, Art. 2) wie auch in der Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK<sup>6</sup>, Art. 14) und so fort. Verschiedene Bestimmungen spezifizieren das Gleichstellungsgebot weiter, zum Beispiel betreffend gleiche Rechte beim Eheschluss, während der Ehe und bei der Auflösung der Ehe (Art. 23 Abs. 4 Pakt II) oder betreffend gleiche Rechte am Arbeitsplatz und Lohn (Art. 7 Pakt I) etc.

[3] Konkretisiert wird das Diskriminierungsverbot bzw. das Gleichstellungsgebot im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW<sup>7</sup>). Dieses legt in Art. 2 einen detaillierten Katalog von Verpflichtungen fest und schreibt verschiedene Massnahmen für ausgewählte Bereiche (politische Partizipation, Bürgerrecht, Erwerb, Gesundheit, Bildung, Ehe, Familie etc.) vor.<sup>8</sup>

[4] Die Empfehlungen zu den Bemühungen der Schweiz, das Gleichstellungsgebot von Frau und Mann umzusetzen, nehmen in den Bemerkungen der Menschenrechtsvertragsorgane<sup>9</sup> regelmässig einen wichtigen Platz ein. Sie betreffen insbesondere die Gleichstellung in den Themenbereichen Partizipation, Erwerb, Bildung und Gewalt. Darüber hinaus beurteilen sie

---

<sup>1</sup> Vom 16. Dez. 1966, ratifiziert von der Schweiz am 18. Juni 1992 (SR 0.103.1).

<sup>2</sup> Vom 16. Dez. 1966, ratifiziert von der Schweiz am 18. Juni 1992 (SR 0.103.2).

<sup>3</sup> Ein umfassendes, selbständiges Diskriminierungsverbot enthält Art. 26 Pakt II, das die Schweiz allerdings mit einem Vorbehalt in seiner Wirkung auf die Rechte des Pakts II eingeschränkt hat.

<sup>4</sup> Vom 20. Nov. 1989, ratifiziert von der Schweiz am 24. Februar 1997 (SR 0.107).

<sup>5</sup> Vom 21. Dez. 1965, ratifiziert von der Schweiz am 29. November 1994 (SR 0.104).

<sup>6</sup> Vom 4. Nov. 1950, ratifiziert von der Schweiz am 28. Nov. 1974 (SR 0.101).

<sup>7</sup> Vom 18. Dez. 1979, ratifiziert von der Schweiz am (SR 0.108). Zu beachten sind neben den Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses insbesondere die anlässlich der 4. Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 auf politischer Ebene formulierten Grundsätze und Massnahmen zur Gleichstellung von Frau und Mann. Siehe dazu die Erklärung und die „Beijing Platform for Action“ von 1995 (A/CONF.177/20/Rev.1, 1. Jan. 1996) wie auch die Resolutionen der Folgekonferenz auf der Website von UN WOMEN unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/index.html>.

<sup>8</sup> Zur Geltung des Übereinkommens in der Schweiz siehe statt vieler auf der Website der Eidg. Kommission für Frauenfragen (Hrsg.), CEDAW-Leitfaden für die Rechtspraxis (abrufbar unter: [www.frauenkommission.ch](http://www.frauenkommission.ch) > Dokumentation).

<sup>9</sup> Menschenrechtsausschuss, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Ausschuss gegen Folter und insbesondere Ausschuss gegen Frauendiskriminierung.

kritisch die grundsätzliche Stellung der Gleichstellungspolitik innerhalb der anderen Politikbereiche sowie das in der Schweiz zur Bekämpfung der Diskriminierung zur Verfügung stehende rechtliche und institutionelle Instrumentarium (z.B. Gleichstellungsinstitutionen und –mechanismen wie Gender Mainstreaming oder Gender Budgeting etc.<sup>10</sup>). Weitere Kritik wurde zur Umsetzung der Verpflichtung aus dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, stereotype Vorstellungen über die Rollenverteilung von Frau und Mann zu bekämpfen, geäußert.

[5] Die folgenden Ausführungen des Bereichs Geschlechterpolitik des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) treffen aus den zahlreichen Empfehlungen eine Auswahl und fokussieren auf Bereiche, in denen die Diskriminierung besonders manifest erscheint und für die Betroffenen weitreichende Folgen hat: Analysiert werden die Empfehlungen zur Gleichstellung im Erwerbsleben und zur Gewalt gegen Frauen, insbesondere zur häuslichen Gewalt, zur Zwangsheirat und zum Menschen-, bzw. Frauen- und Mädchenhandel. Der letzte Teil widmet sich aktuellen Empfehlungen zum Diskriminierungsverbot von homosexuellen, transgender und intersexuellen Personen.<sup>11</sup>

[6] Die Ausführungen geben den Stand von Anfangs Dezember 2012 wieder. Neuere Entwicklungen wurden soweit möglich berücksichtigt. Die angegebenen Links wurden zuletzt am 9. April 2013 besucht.

---

<sup>10</sup> Siehe z.B. CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2009, etwa Ziff. 14-24.

<sup>11</sup> Betreffend den Themenbereich Geschlechterstereotypen plant der Bereich Geschlechterpolitik eine eigene Studie, die sich vertiefter mit der Problematik auseinandersetzt.

# **GESCHLECHTSSPEZIFISCHE DISKRIMINIERUNG IM ERWERBSLEBEN**

## **I. ZUSAMMENFASSUNG**

[7] *Frauen verdienen weniger als Männer, sie sind in Führungspositionen weiterhin massiv untervertreten, sie haben Schwierigkeiten, Familie und Beruf auf eine für sie befriedigende Weise zu vereinen und finden sich oft weiterhin in der Zwangsjacke der klassischen Rollenverteilung wieder. Das aktuelle Steuer- und Betreuungstarifsystem führt sodann dazu, dass sich die Erwerbstätigkeit für die Frauen, die in den meisten Fällen die Hauptbetreuung der Kinder und weiteren betreuungsbedürftigen Verwandten übernehmen, zu wenig lohnt.*

[8] *Aktuell haben der Ausschuss für WSK-Rechte 2010 und CEDAW 2009 Empfehlungen zur Bekämpfung der Diskriminierung der Frau im Erwerbsleben an die Adresse der Schweiz gerichtet. Sie fordern etwa Massnahmen zur konsequenten Umsetzung des Lohngleichheitsanspruchs, unter anderem durch die Schaffung befristeter Sondermassnahmen mit klaren Zielvorgaben, durch die Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums, z.B. des Gleichstellungsgesetzes, und durch die Schaffung wirksamer Durchsetzungsmechanismen sowie Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familienpflichten und Beruf.*

[9] *Der Bund hat mit Finanzhilfen gestützt auf das GIG zahlreiche Gleichstellungsprojekte sowohl im öffentlichen als auch im privaten Arbeitsbereich unterstützt. Unter anderem stellt das EBG ein Testinstrument zur Verfügung („Logib“), das erlaubt, Lohndiskriminierung aufzuspüren. Mit Blick auf die privaten Unternehmen setzt der Bundesrat generell auf freiwillige Massnahmen, wie zum Beispiel den „Lohngleichheitsdialog“ zwischen den Behörden, Arbeitgeber-Organisationen sowie Gewerkschaften. Bindende Vorgaben wie z.B. Quoten lehnt er wie auch das eidgenössische Parlament ab. Der Bund selber hat für seine eigene Personalpolitik allerdings Zielquoten akzeptiert, die er regelmässig überprüft und anpasst.*

[10] *In Bezug auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind als Folge spezieller Finanzhilfen des Bundes in den letzten Jahren Fortschritte erzielt worden. Weitergehende Massnahmen zur Förderung einer partnerschaftlichen Aufteilung von Haus- und Familienarbeit zwischen Frauen und Männern, wie zum Beispiel die Einführung eines Eltern- bzw. Vaterschaftsurlaubs, hatten bisher keine Chancen in den eidgenössischen Räten. Diskutiert werden Anpassungen im Steuerrecht, um die ungleiche Belastung von Familien auszugleichen.*

[11] *Die aktuellen Legislaturziele 2011-2015 verpflichten den Bund, seine Tätigkeit zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann – vor allem auch im Bereich Erwerbsarbeit – zu verstärken und strukturelle Hindernisse (z.B. im Steuerrecht), die für Frauen die Erwerbstätigkeit unattraktiv machen, zu beseitigen.*

## II. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

[12] Für Frauen stellt die Erwerbstätigkeit einen der Bereiche dar, in denen sie im Vergleich mit den Männern deutlich benachteiligt sind. Für die Schweiz lässt sich dies aufgrund folgender statistischer Kennzahlen belegen<sup>12</sup>:

- Frauen verdienen in der Privatwirtschaft (2010) 18.4 % weniger Lohn als Männer. Die Lohndifferenz im öffentlichen Sektor betrug beim Bund (2010) 12.1 % und in den Gemeinden (2008) 8.9 %, in den Kantonen dagegen (2010) 16.4 %. Von den 18.4 % Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen in der Privatwirtschaft sind 37,6 % nicht durch objektive Kriterien erklärbar, wie eine im Jahr 2008 durchgeführte Analyse der Löhne aufzeigte. In gewissen Branchen der Industrie steigt dieser diskriminierende Anteil bis auf 87 %.<sup>13</sup> Von der Lohndifferenz von 12.1 % im öffentlichen Sektor sind 19,7 % nicht auf objektive Kriterien zurückzuführen.<sup>14</sup>
- In den Geschäftsleitungen der hundert grössten Schweizer Unternehmen sind 2011 5 % Frauen; in deren Verwaltungsräten macht ihr Anteil 10 % aus.<sup>15</sup> In der höchsten Lohnklasse des Bundes fanden sich 2011 14,3 % Frauen, in der nächst tieferen 27.8 %.<sup>16</sup> Frauen verdienen in der Privatwirtschaft vor allem in höheren Positionen massiv weniger als ihre männlichen Kollegen (31 %).<sup>17</sup>
- Die Mehrheit der Frauen (57.8 %) geht einer Teilzeitarbeit nach – häufig im Niedriglohnssektor<sup>18</sup> und in prekären Arbeitsverhältnissen mit schlechteren sozialen Absicherungen (z.B. bei der Pensionskasse) sowie mit geringeren Weiterbildungsmöglichkeiten und Karrierechancen. Bei den Männern sind es lediglich 13.6%.<sup>19/20</sup> Frauen arbeiten sodann häufig in typischen „Frauenberufen“ (Büro, Dienstleistung und Verkauf), die schlechter entlohnt werden.<sup>21</sup>
- Gut drei Viertel der Frauen, die in Paarhaushalten mit Kindern unter 15 Jahren leben, tragen die Hauptverantwortung der Hausarbeit alleine; dabei ist kein nennenswerter Unter-

---

<sup>12</sup> Siehe zum Folgenden die Daten in: Bundesamt für Statistik Arbeitsmarktindikatoren 2012, Kommentierte Ergebnisse für die Periode 2006-2012, Neuchâtel Juli 2012; siehe auch <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05.html>. Eine Zusammenstellung findet sich auch in: CEDAW, Staatenbericht Schweiz 2008, S. 112 ff.

<sup>13</sup> [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/04/blank/key/lohnstruktur/nach\\_geschlecht.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/04/blank/key/lohnstruktur/nach_geschlecht.html).

<sup>14</sup> STRUB/ STOCKER 2010, S. II; online unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4062>. Als „objektive“ Kriterien nennt die Studie „Qualifikation, persönliche Merkmale, berufliche Stellung, Anforderungsniveau, Tätigkeitsbereiche, Unternehmensgrösse, Branchenzugehörigkeit, Region und weitere lohnrelevante Merkmale“ (Ibid.).

<sup>15</sup> Guido Schilling AG (Hrsg.), Schilling-Report 2011, Transparenz an der Spitze – Die Geschäftsleitungen und Verwaltungsräte der hundert grössten Schweizer Unternehmen im Vergleich, Zürich, 2011, S. 4 und S. 22. Untersucht wurden 119 Unternehmen.

<sup>16</sup> Bericht des Bundesrates, Reporting Personalmanagement 2011 - Bericht an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, März 2012, S. 19.

<sup>17</sup> Strub/ Stocker 2010, S.27.

<sup>18</sup> „2010 müssen im privaten und öffentlichen Sektor (Bund) zusammen nur 6,9 % der männlichen Arbeitnehmenden mit einem tiefen Lohn auskommen, gegenüber 19,1 % der weiblichen Arbeitnehmenden.“ (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/loehne/niedrigloehne.html>).

<sup>19</sup> Zum Phänomen der „working poor“ mit einer tendenziellen Übervertretung von Frauen allgemein und vor allem mit einem überproportional hohen Anteil an Alleinerzieherinnen (89 %) siehe Stichwort „Haushaltsstrukturen und Familienformen“ unter [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch).

<sup>20</sup> Die Erwerbsquote der Bevölkerung ab 15 Jahren ist für Frauen sodann mit 60,8% deutlich niedriger als diejenige der Männer, bei denen sie 75% beträgt. Siehe unter [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) Stichwort "Erwerbsbeteiligung".

<sup>21</sup> Siehe unter [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) Stichwort "Erwerbsarbeit und Beruf".

schied nach Alter des jüngsten Kindes festzustellen. Der Anteil der Haushalte von Paaren mit gemeinsamer Verantwortung für die Hausarbeit liegt 2010 bei 23,7%.<sup>22</sup> Mütter leisten rund 30 Stunden mehr Haus- und Familienarbeit pro Woche als Väter und rund doppelt so viel wie die Männer. 31 % der Mütter mit kleinen Kindern bis 6 Jahren arbeiten mit einem Pensum unter 50 % und weitere 31 % sind gar nicht erwerbstätig, während 88 % aller Väter mit Partnerin und Kindern unter 25 Jahren einer Vollzeitberufstätigkeit nachgeben.<sup>23</sup>

### III. INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND IHRE UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

#### 1. Universelle Ebene

[13] Die Schweiz ist namentlich durch folgende Normen verpflichtet, die Diskriminierung der Frau im Erwerbsleben zu bekämpfen und ihre Gleichstellung zu fördern:<sup>24</sup>

- Art. 3 (Pakt I) verpflichtet die Staaten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller im Pakt I festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sicherzustellen. In Verbindung mit Art. 6 bzw. 7 Pakt I haben die Vertragsstaaten damit das Recht auf Arbeit, welches „das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen“, sowie das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen ohne Diskriminierung umfasst, zu sichern. Art. 7 lit. a) i) fordert explizit, dass Frauen keine ungünstigeren Arbeitsbedingungen als Männer haben und dass sie für gleiche Arbeit gleiches Entgelt erhalten sollen.<sup>25</sup>
- Art. 11 CEDAW verpflichtet die Staaten zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau im Berufsleben. Im Einzelnen wird das Recht auf *dieselben Arbeitsmöglichkeiten* (lit. b), das *Recht auf freie Berufswahl und beruflichen Aufstieg, das Recht auf Berufsaus- und Fortbildung* (lit. c), *auf gleiches Entgelt bei gleichwertiger Arbeit* (lit. d) und das *Recht auf soziale Sicherheit*, das heisst, gleiche Leistungen beim Eintritt in den Ruhestand, bei Arbeitslosigkeit oder bei sonstiger Arbeitsunfähigkeit sowie das Recht auf bezahlten Urlaub (lit. e)<sup>26</sup> festgeschrieben. Art. 11 Abs. 3 fordert die Staaten auf, dass die Gesetze zum Schutz der Frau im Erwerbsleben in regelmässigen Abständen anhand der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse überprüft und erforderlichenfalls geändert, aufgehoben oder erweitert werden sollen.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/02.html>.

<sup>23</sup> Bundesamt für Sozialversicherung, Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit – Detaillierte Daten (SAKE 2010, siehe unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/03.html>).

<sup>24</sup> Grundsätzliches zum Umfang der staatlichen Schutzpflichten im Erwerbsleben siehe „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft“.

<sup>25</sup> Pakt II enthält zwar in Art. 26 ein selbständiges Diskriminierungsverbot, welches sich auch auf die Sozialrechte bezieht. Dieses wurde von der Schweiz jedoch durch einen Vorbehalt in seiner Wirkung auf die bürgerlichen und politischen Rechte beschränkt. Siehe im Weiteren auch Art. 5 lit. e (i) RDK sowie – von der Schweiz nicht ratifiziert – Art. 27 i.V.m. Art. 6 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

<sup>26</sup> Siehe im Einzelnen RADAY, Art.11, in Freeman/Chinkin/Rudolf, S. 279 ff.

<sup>27</sup> Neben diesen explizit auf den Erwerbsprozess gerichteten Bestimmungen sind zudem Art. 10 CEDAW zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau beim Zugang zu Bildung, Art. 13 lit. b: Recht auf Darlehen etc. – wichtig für die Ermöglichung der selbständigen Erwerbstätigkeit der Frau – und Art. 14 über die *Rechte von Frauen auf dem Lande* zu berücksichtigen.

- Art. 11 Abs. 2 CEDAW verbietet Diskriminierung wegen Eheschliessung und Mutterschaft. Gefordert wird ein *Kündigungsschutz während der Schwangerschaft und des Mutterschaftsurlaubs* (lit. 1) und die *Einführung eines bezahlten Mutterschaftsurlaubs* (lit. b, siehe ebenso Art. 10 Abs. 2 Pakt I).
- Art. 11 Abs. 2 lit. c CEDAW verlangt das Ergreifen von Massnahmen zur Vereinbarung von Familienpflichten mit den beruflichen Aufgaben für Eltern, namentlich durch *Förderung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten*. Gemäss Art. 5 CEDAW haben die Staaten sodann für einen Wandel bestehender stereotyper Rollenverteilungsmodelle zu sorgen (lit. a) und die gemeinsame Verantwortung von Frau und Mann für die Erziehung und Entwicklung der Kinder zu fördern.<sup>28</sup>
- Das Übereinkommen der ILO Nr. 100 vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit<sup>29</sup> sowie das Übereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf<sup>30</sup> verpflichten die Schweiz zur Nichtdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Weitere Konventionen, die sich mit der *Vereinbarkeit von Beruf und Familie* (Konvention Nr. 156) oder der *Situation von Teilzeitbeschäftigten* (Konvention Nr. 175) beschäftigen, wurden von der Schweiz nicht ratifiziert.<sup>31</sup>

## 2. Regionale Ebene

[14] Auf europäischer Ebene gibt es zurzeit keine für die Schweiz verbindlichen Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung im Erwerbsleben. Das Diskriminierungsverbot in Art. 14 EMRK<sup>32</sup> ist in seiner Wirkung auf die in der EMRK garantierten Rechte beschränkt (sog. akzessorisches Diskriminierungsverbot); das Zusatzprotokoll Nr. 12, welches ein selbständiges Diskriminierungsverbot postuliert, hat die Schweiz nicht anerkannt. Ebenfalls nicht ratifiziert hat die Schweiz die Europäische Sozialcharta, welche ein Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung im Beruf enthält.<sup>33</sup>

## 3. Allgemeine Kommentare der Menschenrechtsgremien

[15] Der CEDAW-Ausschuss hat die Bedeutung der Erwerbstätigkeit für die Gleichstellung der Frau in verschiedenen Allgemeinen Empfehlungen unterstrichen<sup>34</sup> und die Verpflichtungen der Vertragsstaaten bei der Umsetzung von Art. 11 CEDAW präzisiert: So etwa in der

---

<sup>28</sup> Siehe dazu auch Art. 18 Abs. 3 KRK.

<sup>29</sup> Ratifiziert von der Schweiz am 25. Okt. 1972 (SR 0.822.720.0).

<sup>30</sup> Ratifiziert von der Schweiz am 17. Juli 1971 (SR 0.822.721.1).

<sup>31</sup> In der Wintersession 2012 hat das eidg. Parlament nun allerdings die Ratifizierung der ILO-Konvention 183 über den *Mutterschutz* (siehe BBl 2012 9727) genehmigt. Noch nicht geäussert hat sich die Schweiz bis jetzt über die am 16. Juni 2011 verabschiedete ILO-Konvention Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte.

<sup>32</sup> Das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK, welches ein allgemeines Diskriminierungsverbot vorsieht, wurde von der Schweiz nicht ratifiziert.

<sup>33</sup> Siehe Art. 20 rev. ESC (Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf); Art. 8 (Mutterschutz, 14-wöchigen bezahlten Mutterschaftsurlaub, Regelungen zu Stillzeiten und Kündigungsschutz). Siehe sodann erstes Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta, welches in Art. 1 auch ein Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts enthält.

<sup>34</sup> Siehe auch Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 16 (2005), insb. Ziff. 23 f.

*Allgemeinen Empfehlung Nr. 13*<sup>35</sup> von 1989, in welcher der Ausschuss die Staaten aufruft, für gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit zu sorgen, und anregt, Evaluierungssysteme für Arbeitsplätze zu erarbeiten, die auf geschlechtsneutralen Kriterien basieren, und damit den Vergleich des Werts von Arbeitsplätzen, in denen vor allem Frauen arbeiten, mit jenen, in denen Männer dominieren, zu erleichtern. Die Staaten sollen ein Verfahren für die Umsetzung der Systeme erarbeiten und die Umsetzung des Prinzips des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit sicherstellen. In zwei Empfehlungen aus dem Jahr 1990 hat der CEDAW-Ausschuss sich der unbezahlten weiblichen Arbeit angenommen und festgehalten, dass unbezahlte Arbeit eine Form der Ausbeutung darstellt, die mit der CEDAW im Widerspruch steht. Er empfiehlt den Staaten, Informationen über die rechtliche und soziale Situation von Frauen zu sammeln, die unbezahlt in Familienunternehmen arbeiten, mit dem Ziel, ihnen Lohn und Sozialversicherungsleistungen zu gewährleisten.<sup>36</sup> Forschung und Studien sollen gefördert werden, um die unbezahlte häusliche Arbeit der Frau erfassen und bewerten zu können und der Umfang der unvergüteten häuslichen Arbeit soll in das Bruttosozialprodukt einbezogen werden.<sup>37</sup> In verschiedenen Empfehlungen hat der CEDAW-Ausschuss sich sodann zur Situation einzelner Gruppen von Beschäftigten, wie etwa den Wanderarbeiterinnen<sup>38</sup> oder älteren Frauen<sup>39</sup> auf dem Arbeitsmarkt geäußert. Schliesslich hat er sich in der neuesten Allgemeinen Empfehlung mit dem Inhalt und *der Bedeutung der Kernverpflichtung der Staaten gemäss Art. 2* des Abkommens beschäftigt und dabei insbesondere auch auf die Verpflichtung der Vertragsstaaten hingewiesen, die Diskriminierung von Frauen durch Private in Bezug auf Arbeit, Arbeitsbedingungen oder Bildung zu verhindern.<sup>40/41</sup>

#### IV. EMPFEHLUNEN INTERNATIONALER MENSCHENRECHTSGREMIEN

[16] Zur Diskriminierung der Frauen im Erwerbsleben haben sich explizit der Ausschuss für WSK-Rechte sowie der CEDAW-Ausschuss mit Empfehlungen an die Schweiz gewandt:

[17] Der *Ausschuss für WSK-Rechte* empfahl der Schweiz im zweiten Berichtsverfahren 2010, freiwillige Massnahmen zur Reduzierung der Ungleichheit zwischen Männern und Frauen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor zu intensivieren. Sodann solle der Grundsatz "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" konsequent Beachtung finden. Die Schweiz solle die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes durch vielfältigere und kreativere Initiativen sowie durch proaktive Strategien weiter fördern. Als konkrete Massnahme schlägt er die Einführung von Quoten und die Durchführung breit angelegter Medienkampagnen, sofern

---

<sup>35</sup> CEDAW, General Recommendation No. 13: Equal remuneration for work of equal value, CEDAW A/44/38, 7, März 1989.

<sup>36</sup> CEDAW, General Recommendation No. 16: Unpaid women workers in rural and urban family enterprises, CEDAW A/46/38, 2. Jan. 1991.

<sup>37</sup> CEDAW, General Recommendation No. 17: measurement and quantification of the unremunerated domestic activities of women and their recognition in the GNP, A/46/38, 3. Jan. 1991.

<sup>38</sup> CEDAW, General Recommendation No. 26: on women migrant workers, CEDAW/ C/2009/WP.1/R, 5. Dez. 2008.

<sup>39</sup> CEDAW, General Recommendation No. 27: on older women and the protection of their human rights, CEDAW/C/2010/47/GC.1, 19. Okt. 2010, Ziff. 20.

<sup>40</sup> CEDAW, General Recommendation No. 28: on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW/C/GC/28, 16. Dez. 2010, Ziff. 13.

<sup>41</sup> Im Februar 2012 hatte CEDAW zum ersten Mal einen arbeitsrechtlichen Fall zu beurteilen. Siehe CEDAW, *R.K.B. v. Türkei*, Mitteilung Nr. 28/2010.

erforderlich unter Verwendung bezahlter Werbung, vor. Sodann sollen Auszeichnungen zur Anerkennung besonderer Leistungen verliehen werden, um die Beiträge von Frauen zur Gesellschaft und Wirtschaft hervorzuheben.<sup>42</sup>

[18] Der *CEDAW-Ausschuss* forderte die Schweiz 2009 „nachdrücklich“ auf, verstärkt Massnahmen zu ergreifen, um die Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt sicherzustellen. Insbesondere sollen Massnahmen zur Beseitigung der horizontalen und der vertikalen Segregation in der Arbeitswelt, zur Verringerung der Lohndifferenz und zur Schaffung von Möglichkeiten für Frauen, eine Vollzeitbeschäftigung zu finden, ergriffen werden. Im Weiteren fordert er die Schweiz auf, die Bemühungen um die Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Pflichten und zur Förderung einer partnerschaftlichen Aufteilung der Haus- und Familienarbeit zwischen Frauen und Männern verstärkt fortzusetzen. Als Massnahmen im Einzelnen empfiehlt er namentlich den Einsatz zeitweiliger Sondermassnahmen mit befristeten Zielen<sup>43</sup>, die Schaffung wirksamer Durchsetzungsmechanismen, die Weiterentwicklung von Arbeitsplatzbewertungssystemen sowie die Schaffung von mehr Kindertagesstätten und die Einführung eines bezahlten Vaterschaftsurlaubs.<sup>44</sup>

[19] Im zweiten „Universal Periodic Review“-Verfahren des Menschenrechtsrates von 2012 haben sechs Staaten Empfehlungen zur Behebung der Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt formuliert, wovon die Schweiz fünf akzeptiert hat<sup>45</sup>. Die Empfehlungen sind allgemein formuliert. Sie fordern die Schweiz auf, eine wirksame Strategie zur Reduktion der Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt einzuführen und umzusetzen bzw. Massnahmen gegen Einkommensunterschiede zu ergreifen oder die Umsetzung von Programmen gegen Lohnungleichheit weiterzuführen. Konkreter liest sich die Empfehlung 123.75<sup>46</sup>, die Massnahmen zum Abbau der Ungleichbehandlung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt durch Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, insbesondere durch ein ausreichendes Angebot an Bildungseinrichtungen für Vorschulkinder und Betreuungsplätzen, fordert. Diese Empfehlung hat der Bundesrat aufgrund des negativen Ausgangs der Volksabstimmung vom 3. März 2013 über eine neue Verfassungsbestimmung zur Familienpolitik<sup>47</sup> (die Vorlage scheiterte am Ständemehr) abgelehnt. Er betonte gegenüber dem Menschenrechtsrat allerdings, dass die Schweiz trotzdem gedenke ihre Massnahmen zur Verringerung der Geschlechterunterschiede auf dem Arbeitsmarkt weiterzuführen.<sup>48</sup> Angenommen hat die Schweiz im Weiteren zwei Empfehlungen, welche eine Verstärkung der Frauenvertretung in Führungs- und Entscheidungspositionen fordern<sup>49</sup> und als Mittel dazu befristete Spezialmassnahmen empfehlen.<sup>50</sup>

---

<sup>42</sup> Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 8.

<sup>43</sup> Gemäss Art. 4 Abs. 1 CEDAW und der Allgemeinen Empfehlung Nr. 25 (CEDAW, General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures, 12.-30. Januar 2004).

<sup>44</sup> CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2009, Ziff. 38.

<sup>45</sup> UPR Switzerland 2012, Empfehlung 122.21 - 122.25, S. 16.

<sup>46</sup> Ibid., Empfehlung 123.75, S. 23.

<sup>47</sup> Neuer Art. 115a BV; siehe Bundesbeschluss über die Familienpolitik vom 15. Juni 2012 (BBl 2012 5923). Für das Abstimmungsergebnis siehe auf der Website des Parlaments unter <http://www.parlament.ch/D/WAHLEN-ABSTIMMUNGEN/VOLKSABSTIMMUNGEN/VOLKSABSTIMMUNGEN-2013/Seiten/default.aspx>.

<sup>48</sup> UPR Switzerland 2012 Addendum, S. 8.

<sup>49</sup> UPR Switzerland 2012, Empfehlung 122.26, S. 16.

<sup>50</sup> Ibid., Empfehlung 123.72, S. 22. Siehe zur Antwort der Schweiz in UPR Switzerland 2012 Addendum, S. 8.

[20] Verschiedene Menschenrechtsgremien haben sich sodann zur Situation der Migrantinnen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt geäußert<sup>51</sup> (siehe dazu die Ausführungen in „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft“).

## V. SITUATION IN DER SCHWEIZ

### 1. Überblick über die wichtigsten innerstaatlichen Regulierungen und Massnahmen auf der Ebene des Bundes

#### 1.1. Rechtlicher Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

[21] Die *Bundesverfassung* verpflichtet die Behörden, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Frau namentlich in den Bereichen Familie, Ausbildung und Beruf zu sorgen (Art. 8 Abs. 3 BV). Ein Recht auf Arbeit findet sich in der Bundesverfassung lediglich als Sozialziel: Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können (Art. 41 Abs. 1 lit. BV).<sup>52</sup> Einen direkt anwendbaren und einklagbaren Anspruch sowohl gegenüber dem Staat als auch im Verhältnis unter Privaten gewährt hingegen Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV, in dem der Anspruch von Frau und Mann auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit festgehalten ist.<sup>53</sup>

[22] Den Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 3 BV hat der Bund mit der Schaffung des *Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann* (GIG),<sup>54</sup> welches 1996 in Kraft trat, wahrgenommen. Ziel des Gesetzes ist, es Frauen und Männern zu erleichtern, sich gegen Diskriminierung im Erwerbsleben zur Wehr zu setzen und das verfassungsrechtlich verankerte Lohndiskriminierungsverbot geltend machen zu können. Das GIG verbietet direkte wie auch indirekte Diskriminierung von Frau und Mann sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis und zwar bezüglich Anstellung, Aufgabenteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung (Art. 3). Als Diskriminierung gilt sodann auch sexuelle Belästigung (Art. 4). Zur Durchsetzung der im Gesetz in Art. 5 verankerten Ansprüche sind verschiedene Verfahrenserleichterungen vorgesehen,<sup>55</sup> zum Beispiel:

- *Beweislasterleichterung*: Die Diskriminierung muss von der betroffenen Person nicht bewiesen werden, sondern es reicht, wenn diese glaubhaft gemacht werden kann. Ist eine Diskriminierung glaubhaft dargelegt, obliegt es dem Arbeitgebenden zu beweisen, dass keine Diskriminierung begangen wurde oder dass die unterschiedliche Behandlung durch

<sup>51</sup> CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2009, Ziff. 44; ähnlich Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 9. Siehe auch UPR Switzerland 2008, Ziff. 57.16 und 57.19.

<sup>52</sup> Zur Frage der Justiziabilität der Sozialrechte in der Schweiz siehe „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Freiheitsentzug, Polizei und Justiz“.

<sup>53</sup> MÜLLER/SCHERER, S. 740; BIGLER-EGGENBERGER, S. 217.

<sup>54</sup> BG vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (SR 151.1).

<sup>55</sup> Siehe dazu die beiden Gesetzeskommentare KAUFMANN/STEIGER-SACKMANN und AUBERT/LEMPEN.

sachliche Gründe (z.B. weniger Leistung, weniger Qualifikation, wobei mit solchen geschlechtsneutralen Kriterien keine indirekte Diskriminierung verbunden sein darf) gerechtfertigt war.<sup>56</sup> Die Beweislast erleichterung gilt für die Aufgabenzuteilung, die Gestaltung der Arbeitsbedingungen, die Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung, nicht aber beim Nachweis einer sexuellen Belästigungen oder einer Diskriminierung bei der Anstellung (Art. 6).

- *Verbandsbeschwerderecht*: Gleichstellungsorganisationen oder Gewerkschaften können im eigenen Namen feststellen lassen, dass eine Diskriminierung vorliegt, wenn der Ausgang des Verfahrens sich voraussichtlich auf eine grössere Zahl von Arbeitsverhältnissen auswirken wird (Art. 7).
- *Kostenlosigkeit des Verfahrens*: Verfahren nach Gleichstellungsgesetz sind grundsätzlich kostenlos (Art. 113 und 114 ZPO<sup>57</sup>). Die eigenen Anwaltskosten sowie die Entschädigung der entsprechenden Kosten der obsiegenden Partei müssen selber aufgebracht werden.<sup>58</sup>
- *Kündigungsschutz*: Zum Schutz vor Rachekündigungen schreibt das Gesetz vor, dass im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis während der Dauer eines innerbetrieblichen Beschwerdeverfahrens, eines Schlichtungs- oder eines Gerichtsverfahrens sowie sechs Monate darüber der Arbeitnehmerin – oder dem Arbeitnehmer – nicht gekündigt werden darf (Art. 10).
- *Untersuchungsgrundsatz*: Bei Streitigkeiten gemäss Gleichstellungsgesetz gilt generell der Untersuchungsgrundsatz, das heisst, dass der Richter oder die Richterin den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt und die Beweise nach freiem Ermessen würdigt. Das Gericht hat also nicht nur über das von den Parteien Vorgebrachte zu befinden, sondern sollte von sich aus die notwendigen Untersuchungen anordnen und ist nicht an die Beweisanträge der Parteien gebunden (Art. 247 ZPO).
- *Schlichtungsverfahren*: Die Kantone haben Schlichtungsstellen einzurichten, welche die Parteien kostenlos beraten (Art. 197 ff. ZPO).<sup>59</sup>

[23] Entscheide, die aufgrund des Gleichstellungsgesetzes bzw. Art. 8 Abs. 3 BV getroffen wurden, werden von den Gleichstellungsstellen mit Unterstützung des EBG (Finanzhilfen gemäss GIG, siehe nachstehend) dokumentiert. Sie informieren auch über das Verfahren und die betreffenden Institutionen in den einzelnen Kantonen. Die Fälle der deutschsprachigen Schweiz sind in der Datenbank [www.gleichstellungsgesetz.ch](http://www.gleichstellungsgesetz.ch)<sup>60</sup> zu finden; die Fälle aus der Westschweiz werden in einer von der Conférence romande de l'égalité betriebenen Datenbank auf der Website [www.leg.ch](http://www.leg.ch) dokumentiert; Fälle aus dem Tessin finden sich schliesslich unter [sentenzeparita.ch](http://sentenzeparita.ch). In der Datenbank zur deutschsprachigen Schweiz, die seit Juli 2012 vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte betreut wird, finden

---

<sup>56</sup> Zur diesbezüglichen Praxis siehe SUSY STAUB-MOSER, Lohngleichheit und bundesgerichtliche Rechtsprechung - Egalité des salaires et jurisprudence du Tribunal fédéral, AJP 2006, S.1360 ff.

<sup>57</sup> Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dez. 2008, in Kraft seit 1. Jan. 2011 (SR 272).

<sup>58</sup> GABRIELA RIEMER-KAFKA/JAKOB UEBERSCHLAG, Art. 10, in: Kaufmann/Steiger-Sackmann, S. 307.

<sup>59</sup> Diese Schlichtungsstellen sind gemäss ZPO nur für privat-rechtliche Arbeitsverhältnisse zwingend vorgeschrieben. Viele Kantone haben die Verantwortung für Schlichtungen in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen jedoch ebenfalls auf die Schlichtungsstellen übertragen. Manche Kantone wiederum sehen für solche Konflikte eine eigene Vermittlungs-, beziehungsweise eine Verwaltungsgerichtsbehörde vor. Die Kantone AR, GL, GR, OW, SG, SH und TG sehen Schlichtungen lediglich für den privatrechtlichen Bereich vor. Siehe SUSY STAUBER-MOSER, Art. 11, in: Kaufmann/Steiger-Sackmann, S. 341 f.

<sup>60</sup> Hier werden die Verfahren in den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Glarus, Graubünden, Luzern, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Uri, Zug und Zürich sowie der Eidgenössischen Bundesverwaltung dokumentiert.

sich zurzeit rund 550 Fälle; die Datenbank der Romandie, welche in Zusammenarbeit mit der Universität Lausanne unterhalten wird, umfasst zurzeit 74 Fälle.

[24] Ein Blick auf die Praxis in den deutschsprachigen Kantonen zeigt, dass das Gleichstellungsgesetz sehr unterschiedliche Wirkung entfaltet hat bzw. von den Betroffenen sehr unterschiedlich genutzt wird: der Hauptanteil der Fälle stammt aus dem Kanton Zürich (233), gefolgt von Bern (82) und Basel Stadt (48). Keine oder weniger als 10 Fälle verzeichnen die Kantone Appenzell i.Rh. (0) und A.Rh. (2), Glarus (1), Graubünden (2), Nidwalden (1), Obwalden (5), Oberwallis (0), Schaffhausen (7), Uri (1) und Zug (5). Jährlich werden rund 30-40 neue Fälle bzw. Entscheide verschiedener Instanzen verzeichnet. Die meisten Urteile und Schlichtungsfälle beschäftigen sich mit Fragen der Lohngleichheit (244), gefolgt von Forderungen nach Entschädigung (177), Feststellung von diskriminierender Kündigung (169) und sexueller Belästigung (154).

[25] Die Evaluation der Erfahrungen der ersten 10 Jahre mit dem GIG ergab eine grundsätzlich positive Bilanz: Das Gesetz habe sich bewährt und stelle den von Diskriminierung Betroffenen nützliche Instrumente zur Einforderung des Gleichstellungsanspruchs zur Verfügung<sup>61</sup>. Der Bericht hat aber auch Schwachstellen aufgedeckt.<sup>62</sup> Die Gerichte hatten zum Teil grosse Mühe mit dem neuen Konzept der Beweislasteichterung und nahmen ihre Untersuchungspflichten nicht adäquat wahr. Die Angst der Betroffenen, den Arbeitsplatz zu verlieren, erwies sich sodann als einer der Haupthinderungsgründe, eine Klage gemäss GIG einzureichen. Die meisten Klagen wurden erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses eingereicht. Auffallend ist, dass die Anzahl der eingeleiteten Verfahren bis heute insgesamt klein geblieben ist. Verschiedene Vorstösse im Parlament, das Gesetz zu modifizieren und festgestellte Mängel zu beheben, zum Beispiel durch eine Verstärkung des Kündigungsschutzes<sup>63</sup> oder der Sanktionen<sup>64</sup> oder um die Beweislasteichterung auch auf Klagen wegen sexueller Belästigung auszudehnen,<sup>65</sup> wurden abgelehnt. Der Bundesrat sah Handlungsbedarf vor allem im Bereich Information und Sensibilisierung.

## 1.2. Finanzhilfen für Programme zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben

[26] Aufgrund des Gleichstellungsgesetzes (Art. 14 GIG) ist der Bund ermächtigt, öffentlichen oder privaten Institutionen, die Programme zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben durchführen, *Finanzhilfen* zu gewähren.<sup>66</sup> Das EGB, welchem die Förderungsaufgabe übertragen ist, unterstützt „innovative und praxisnahe Projekte mit langfristiger Wirkung sowie Beratungsstellen“ in den Bereichen Gleichstellung von Frau und Mann am Arbeitsplatz und im Unternehmen, familienfreundliche Rahmenbedingungen im

---

<sup>61</sup> Bericht des Bundesrates über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes vom 15. Feb. 2006 (BBl 2006 3161), S. 3162.

<sup>62</sup> Siehe HEIDI STUTZ/ MARIANNE SCHÄR MOSER/ ELISABETH FREIVOGEL, Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Synthesebericht, Bern 2005. Weitere Dokumente finden sich auf der Website des BJ unter [http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/staat\\_und\\_buerger/gleichstellung.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/gleichstellung.html).

<sup>63</sup> Vgl. hierzu 06.3036 – Motion Hubmann Vreni. Gleichstellungsgesetz. Verbesserung des Kündigungsschutzes vom 8. März 2006.

<sup>64</sup> 06.3032 – Motion Hubmann Vreni. Gleichstellungsgesetz und Kündigungsschutz. Ausbau der Sanktionen vom 8. März 2006.

<sup>65</sup> Siehe z.B. 09.514 – Parlamentarische Initiative Teuscher Franziska. Sexuelle Belästigung wirksam bekämpfen vom 11. Dezember 2009.

<sup>66</sup> Siehe dazu Verordnung über Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz (SR 151.15).

Erwerbsleben und Gleichstellung in der beruflichen Laufbahn. Grundsätzlich sollen mit solchen Massnahmen die objektiven Nachteile, die Frauen noch immer erleben (Rollenerwartungen, Aufgabenteilung in der Familie, etc.), ausgeglichen werden.<sup>67</sup> Für 2012 sind dafür 4.3 Millionen Franken vorgesehen.<sup>68</sup> Seit 2009 werden auch unternehmensinterne Projekte, welche die Gleichstellung von Frau und Mann fördern, unterstützt, sofern es sich um „Programme handelt, die im Unternehmen konkrete Wirkung zeigen und nachhaltig wirken, Modellcharakter für andere Unternehmen haben können und die potenzielle Multiplikationseffekte inner- oder ausserhalb des Unternehmens aufweisen“.<sup>69</sup> Die Vergabe dieser Finanzhilfen ist auf den Zeitraum bis 2016 beschränkt.

[27] Um die Erfahrungen und praxiserprobten Materialien allen Interessierten zur Verfügung stellen zu können, hat das EBG die Datenbank *Topbox* geschaffen, in der alle bisher unterstützten Projekte abgerufen und eingesehen werden können.<sup>70</sup>

### 1.3. Massnahmen des Bundes im Personalgesetz

[28] Der Bund hat die verfassungsrechtliche Pflicht, für die Chancengleichheit von Frau und Mann zu sorgen, im Bundespersonalgesetz bekräftigt (Art. 4 Abs. 2 lit. d).<sup>71</sup> Alle Arbeitgeber des Bundes<sup>72</sup> haben Massnahmen zur Gleichstellung gemäss bundesrätlichen Vorgaben – zum Beispiel zur Ausarbeitung von Förderprogrammen oder Zielquoten – zu ergreifen und umzusetzen<sup>73</sup>. Die Departemente haben sodann gezielte Massnahmen zu treffen, um die Vertretung von Frauen in Kaderpositionen zu erhöhen (Art. 5 Abs. 2 lit. f Bundespersonalverordnung). In den Chancengleichheitsweisungen von 2003<sup>74</sup> hat der Bundesrat die Verpflichtungen der Verwaltung präzisiert. Er hält als Ziel fest, dass bis zum Erreichen der Parität in allen Tätigkeitsbereichen und auf jeder Stufe die nötigen Voraussetzungen zu schaffen sind, um den Anteil des untervertretenen Geschlechts zu erhöhen (Grundsatz 15). Zur Umsetzung haben die Departemente Vierjahresprogramme zu erstellen (Ziff. 3), und die Fortschritte sind regelmässig zu ermitteln und dem Bundesrat zu berichten (Ziff. 5). In diesen Berichten konnte bis jetzt in der Regel vermeldet werden, dass die Zielwerte gesamthaft erreicht worden seien<sup>75</sup> und die Anstrengungen fortgeführt würden. Im Evaluationsbericht 2004-2007 wurde angekündigt, vermehrt Möglichkeiten der Teilzeitarbeit und Job-Sharing auf den oberen Hierarchiestufen zu fördern, und damit dem Bedürfnis nach einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben Rechnung zu tragen. Im März 2012 bestätigte das

---

<sup>67</sup> PATRICIA SCHULZ, Art. 14, in: Kaufmann/Steiger-Sackmann, S. 436. Siehe zu den Förderungsmassnahmen auch dies., Programmes d'encouragement: Art. 14 LEG, in: AUBERT/LEMPEN, S.299 ff.

<sup>68</sup> Siehe auf der Website des EBG „Finanzhilfen für mehr Gleichstellung im Erwerbsleben“ (<http://www.ebg.admin.ch/dienstleistungen/00016/index.html?lang=de>).

<sup>69</sup> Art. 3 Verordnung vom 7. März 2008 über ein Pilotprojekt zur Finanzierung von Massnahmen zur Gleichstellung von Frau und Mann in Unternehmen (SR 151.18).

<sup>70</sup> <http://www.ebg.admin.ch/dienstleistungen/topbox/suche/index.html?lang=de>.

<sup>71</sup> Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1).

<sup>72</sup> Siehe Art. 3 Bundespersonalgesetz.

<sup>73</sup> Siehe Art. 4 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3).

<sup>74</sup> Weisungen des Bundesrates zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frau und Mann in der Bundesverwaltung vom 22. Jan. 2003 (BBI 2003 1435).

<sup>75</sup> Eidg. Finanzdepartement EFD/ Eidg. Personalamt EPA, Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann in der Bundesverwaltung 2004 bis 2007. Evaluationsbericht an den Bundesrat vom 1. Juli 2009, S. 22 (siehe aktuell Evaluationsbericht 2008-2011, der am 30. Nov. 2012 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde).

Eidg. Finanzdepartement, dass sich die Verteilung der Geschlechter den Verhältnissen in der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung angenähert habe und dass die Frauenanteile in den Kaderklassen in den letzten Jahren stetig gestiegen seien. Mit den neuen Sollwerten für das mittlere Kader (Zielband zwischen 29 und 34 % in den Lohnklassen 24 bis 29) und für das oberste Kader (Zielband zwischen 16 und 20 % in den Lohnklassen 30 bis 38) wolle der Bundesrat den Frauenanteil weiter erhöhen.<sup>76</sup>

#### 1.4. Weitere Massnahmen des Bundes zur Förderung der Lohngleichheit: freiwillige Massnahmen, Anreizsysteme und Sensibilisierungs- und Informationsprojekte

[29] Zur Förderung des Lohngleichheitsanspruchs in der Privatwirtschaft setzt der Bundesrat auf freiwillige Massnahmen<sup>77</sup> sowie auf Anreizsysteme.

[30] Zur Beseitigung der Lohnunterschiede von Frau und Mann in der Privatwirtschaft haben das EBG, das Bundesamt für Justiz und das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO zusammen mit den Dachverbänden der Arbeitgebenden (Schweiz. Arbeitgeberverband und Schweiz. Gewerbeverband) und Arbeitnehmenden (Schweiz. Gewerkschaftsbund, Travail.Suisse) 2009 den „*Lohngleichheitsdialog*“ ins Leben gerufen. Die Verbände haben sich in einer Vereinbarung verpflichtet, aktiv Einfluss zu nehmen, um die diskriminierenden Lohnungleichheiten zwischen Frauen und Männern möglichst rasch zu beseitigen, indem die Unternehmen motiviert werden, ihre Löhne freiwillig zu überprüfen und Massnahmen gegen allfällige Diskriminierung zu treffen. Das Projekt ist vorerst auf fünf Jahre bis 2014 beschränkt und soll dann evaluiert werden.<sup>78</sup> Eine erste Beurteilung des Instruments nach zwei Jahren stellte verschiedene (Start-)Schwierigkeiten fest: Die Beteiligung von Seiten der Unternehmen liege unter den Erwartungen; es fehle noch eine ausformulierte Strategie zur Motivierung der Unternehmen.<sup>79</sup> Vermeldet wird, dass bis Juni 2012 28 Unternehmen mit insgesamt rund 190'000 Mitarbeitenden definitiv dem Dialog beigetreten seien und weitere ihre Teilnahme prüften. Die Bundesverwaltung und die Personalverbände des Bundes haben sich mit der Vereinbarung vom 19. November 2010 dem Lohngleichheitsdialog ebenfalls angeschlossen.<sup>80</sup>

[31] Das EGB hat die Schaffung eines Instruments initiiert, welches es Unternehmen ab einer gewissen Grösse erlaubt, die Einhaltung der Lohngleichheit in einem Selbsttest zu ermitteln. Der *Selbsttest „Logib“* wird auf der Website des EGB gratis zur Verfügung gestellt und wur-

---

<sup>76</sup> Personalpolitik auf Kurs, Medienmitteilung des Eidg. Finanzdepartements vom 28. März 2012. Siehe zur unterschiedlichen Umsetzung der Zielvorgaben in Bericht des Bundesrates, Reporting Personalmanagement 2011 – Bericht an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, März 2012, S. 8, 17-20.

<sup>77</sup> Siehe dazu auch „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft“ sowie Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Institutionelle Fragen“.

<sup>78</sup> <http://www.lohngleichheitsdialog.ch/>.

<sup>79</sup> THOMAZINE VON WITZLEBEN, Der Lohngleichheitsdialog – ein Projekt der Sozialpartner und des Bundes. Erste Zwischenevaluation, Bern, 7. Juli 2011.

<sup>80</sup> Siehe Eidg. Finanzdepartement, Umsetzungskonzept Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015, S. 8.

de 2011 4'900 mal heruntergeladen. Das EGB bietet sodann auch Unterstützung und weitere Informationen bei der Überprüfung und Verwirklichung der Lohngleichheit an.<sup>81</sup>

[32] Das *Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen* (BöB)<sup>82</sup> bestimmt, dass öffentliche Aufträge nur an Anbieter oder Anbieterinnen vergeben werden dürfen, welche gewisse Grundsätze einhalten, unter anderem die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit (Art. 8 Abs. 3 BöB). Es bietet damit für private Unternehmen einen gewissen Anreiz, den Lohngleichheitssatz der Bundesverfassung auch umzusetzen. Zur Überwachung, ob die berücksichtigten Unternehmen die Lohngleichheit effektiv einhalten, kann der Bund Kontrollen durchführen und diese insbesondere dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann bzw. den kantonalen oder kommunalen Gleichstellungsbüros übertragen (Art. 6 Abs. 4 VöB). Wird bei einem Unternehmen Lohndiskriminierung festgestellt, kann der Zuschlag widerrufen oder eine Konventionalstrafe ausgesprochen werden. Zudem wird das Unternehmen bei einer künftigen Auftragsvergabe nur dann berücksichtigt, wenn es die Lohngleichheit nachweislich gewährleistet (Art. 11 lit. d BöB, Art. 6 Abs. 5 VöB).<sup>83</sup> Eine vom EBG und der Beschaffungskommission des Bundes in Auftrag gegebene Evaluation der bisher durchgeführten Kontrollen ergab allerdings, dass bei den 14 kontrollierten Unternehmen 10 eine statistisch signifikante Lohnungleichheit aufwiesen.<sup>84</sup>

[33] Das SECO hat 2011 eine Sammlung von „good practices“ unter dem Titel „Frauen in Führungspositionen? So gelingt's“ veröffentlicht, mit dem Ziel, Unternehmen davon zu überzeugen, dass die Frauenförderung in ihrem Interesse ist und gelingen kann. Die Initiative wird vom Schweizerischen Arbeitgeberverband und vom Schweizerischen Gewerbeverband unterstützt.<sup>85</sup>

[34] Im Weiteren haben das EBG und das SECO in Folge der Ergebnisse einer Studie zum Vorkommen von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz<sup>86</sup> eine Initiative zur Prävention von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz lanciert. Mittels praxisnaher Broschüren<sup>87</sup> und der themenspezifischen Website *www.sexuellebelaestigung.ch* sollen die Betriebe angeregt werden, ihre Verantwortung zur Vermeidung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz wahrzunehmen<sup>88</sup>. Das EBG bietet dazu eine Reihe von praxisnahen Aus- und Weiterbildungsangeboten für verschiedene Stakeholder an.<sup>89</sup>

---

<sup>81</sup> Siehe Themenseite „Lohngleichheit – Informationen für Arbeitgebende“ auf der Website des EBG (<http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/00077/index.html?lang=de>).

<sup>82</sup> Vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1).

<sup>83</sup> Siehe weitere Informationen zur Umsetzung der Kontrollen im Themendossier „Beschaffungswesen“ auf der Website des EBG (<http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/00079/index.html?lang=de>).

<sup>84</sup> JUDITH TRAGESER/ SUSANNE STERN/ ROLF ITEN, Evaluation der Kontrollen im Beschaffungswesen, Schlussbericht, Zürich, 15. August 2011. Siehe auch Stellungnahme des Bundesrates auf 10.3420 – Motion Carobbio Guscetti Marina. Lohndiskriminierungen in Unternehmen wirksam bekämpfen vom 18. August 2010.

<sup>85</sup> <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=37896>.

<sup>86</sup> SILVIA STRUB/ MARIANNE SCHÄR MOSER, Risiko und Verbreitung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Eine repräsentative Erhebung in der Deutschschweiz und in der Romandie, Bern 2008. Die Studie stellt fest, dass in der Schweiz rund die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung im Verlauf des Arbeitslebens mit Situationen konfrontiert wird, die das Risiko sexueller Belästigung bergen.

<sup>87</sup> <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00194/00206/index.html?lang=de>.

<sup>88</sup> Siehe auf der Website des EBG unter <http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00074/index.html?lang=de>; auf der Website des SECO unter <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/02747/02752/02794/index.html?lang=de>.

<sup>89</sup> <http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00074/00086/index.html?lang=de>.

## 1.5. Bundesrechtliche Vorgaben zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf

[35] Mit der Einführung der Mutterschaftsversicherung 2005 wurde eine der ältesten Forderungen der Frauenbewegung erfüllt. Seit Juli 2005 gewährt die Schweiz allen erwerbstätigen Frauen, sofern sie über ein eigenes AHV-pflichtiges Einkommen verfügen, eine Mutterschaftsentschädigung. Während 14 Wochen werden 80 % des Lohnes – maximal 172 Franken pro Tag – ausbezahlt.<sup>90</sup> Die Bundesregelung stellt einen Mindeststandard dar und schliesst grosszügigere Regelungen der Kantone oder auch in Gesamtarbeitsverträgen nicht aus.

[36] Seit 1. Januar 2008 gewährt der Bund seinen Angestellten bei der Geburt eines eigenen Kindes einen bezahlten (Vaterschafts-)Urlaub von 5 Tagen. In der am 14. Dezember 2012 von den eidg. Räten gutgeheissenen Revision des Bundespersonalgesetzes wird nun eine gesetzliche Grundlage für einen Elternurlaub (Vaterschafts- und Adoptionsurlaub) geschaffen, ohne dass dessen Länge fixiert wird.<sup>91</sup>

[37] Seit Februar 2003 ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in Kraft.<sup>92</sup> Damit wurde ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm zur Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern initiiert, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können. Am 1. Oktober 2010 hat das Parlament die Verlängerung des Impulsprogramms um vier Jahre bis zum 31. Januar 2015 beschlossen und dazu einen neuen Verpflichtungskredit von 120 Millionen Franken bewilligt. Gesamthaft wurden bis 2015 440 Millionen Franken bereitgestellt. Die Finanzhilfen werden nur ausgerichtet, wenn die Kantone, öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, Arbeitgeber oder andere Dritte sich ebenfalls angemessen finanziell beteiligen. In den ersten neun Jahren wurde vom Bund die Schaffung von rund 35'600 neuen Betreuungsplätzen unterstützt. Dies entspricht einer Erhöhung des geschätzten Platzangebots um gut 70%.<sup>93</sup>

[38] Einen Überblick über die Massnahmen von Kantonen und Gemeinden bietet die Informationsplattform [www.berufundfamilie.admin.ch](http://www.berufundfamilie.admin.ch) „Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahme der Kantone und Gemeinden“. Dokumentiert werden alle Bemühungen von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Plattform ist eine Dienstleistung des Bundes und will Politiker und Politikerinnen, Interessengruppen, Verbände und Vereine für die Verbesserung der "Vereinbarkeit Beruf und Familie" gewinnen.<sup>94</sup>

[39] Das EBG hat im Weiteren angekündigt, dass für 2012 gemeinsam mit dem SECO ein Projekt geplant sei, bei dem 250 KMUs dazu animiert werden sollen, konkrete Massnahmen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ergreifen.

[40] Das EBG hat sich neuerdings auch den grundsätzlichen Fragen der Verteilung der unbezahlten Betreuungs- Sorge- und Pflegearbeit für Kinder und unterstützungsbedürftigen er-

---

<sup>90</sup> BG vom 25. September 1952 über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (SR 834.1), siehe Art. 16b ff.

<sup>91</sup> Art. 17 Abs. 2 E-BPG (siehe Text des Erlasses in BBl 2012 9705; Botschaft vom 31. August 2011 zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes in BBl 2011 6703).

<sup>92</sup> BG vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861). Siehe zur Umsetzung des Gesetzes auf der Website des Bundesamtes für Sozialversicherung unter <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=de>.

<sup>93</sup> Bundesamt für Sozialversicherung, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach neun Jahren (Stand 1. Februar 2012).

<sup>94</sup> Siehe als weiteres Beispiel: Portal zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf der Website des Kantons Bern ([www.fambe.sites.be.ch](http://www.fambe.sites.be.ch)).

wachsenden und alten Menschen, der sog. „Care-Arbeit“, unter den Geschlechtern angenommen und 2012 dazu erste umfassende Überlegungen in einem Grundlagenpapier mit dem Titel „Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern – Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung“ veröffentlicht.<sup>95</sup>

## 1.6. Reform der Ehe- und Familienbesteuerung auf Bundesebene

[41] Aufgrund des geltenden Steuerrechts (wie auch des Sozialversicherungsrechts) wird die Erwerbstätigkeit der Frau, die in den meisten Fällen die Betreuungsarbeit in der Familie trägt, finanziell immer noch bestraft<sup>96</sup>. Auf Bundesebene wurde 2009 eine erste Revision der direkten Bundessteuer zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern ausgearbeitet. Diese verbessert die Steuergerechtigkeit zwischen Personen mit und ohne Kinder, das heisst, Eltern werden gleich behandelt, unabhängig davon, ob sie ihre Kinder selber betreuen oder nicht.<sup>97</sup> Ende August 2012 hat der Bundesrat sodann eine Vorlage in die Vernehmlassung geschickt, mit der die steuerliche Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren und Einzelpersonen weiter gehend gemindert werden soll.<sup>98</sup> Ziel ist die Schaffung eines Steuerrechts, das sich neutral gegenüber den verschiedenen Familien- und Lebensmodellen (Ehe, Konkubinat etc.) verhält. Der Entwurf sieht vor, dass die Einkommen der Ehepartner für die Steuerveranlagung zwar immer noch zusammengerechnet werden, die Steuerbelastung in einem zweiten Schritt aber von der Veranlagungsbehörde alternativ gemäss der Besteuerung von Konkubinatspaaren berechnet wird (sog. Modell „Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung“).<sup>99</sup> Kritisiert wird aus Frauensicht, dass auch die neue Vorlage keine individuelle, zivilstandsunabhängige Besteuerung vorsieht und Kinderbetreuungskosten sowie die Kosten des Wiedereinstiegs und der Weiterbildung nicht als berufsbezogene Kosten (sog. Berufsauslagen) anerkannt werden.<sup>100</sup>

## 1.7. Legislaturziele 2011-2015 zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann

[42] Das eidg. Parlament hat 2012 die Legislaturziele 2011-2015 des Bundesrats ergänzt und ihn verpflichtet, seine Tätigkeit in den kommenden Jahren auf die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit sowie beim Rentenalter, auszurichten. Dabei hat er die Anstrengungen zur Bekämpfung der

---

<sup>95</sup> Abrufbar auf der Website des EBG unter <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00408/index.html?lang=de>. Siehe auch HEIDI STUTZ/ CAROLINE KNUPFER, Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern – Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung, in: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG / Fachbereich Gleichstellung in der Familie (Hrsg.), Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit, Bern, Oktober 2010.

<sup>96</sup> Siehe dazu z.B. die aktuelle Studie von REGINA SCHWEGLER, SUSANNE STERN, ROLF ITEN, Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich, Studie von Infrac im Auftrag der FFG, Zürich, 18. Juni 2012 ([http://www.ffg.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/ffg/de/aktuell/mitteilungen/benchmarking\\_III.html](http://www.ffg.zh.ch/internet/justiz_inneres/ffg/de/aktuell/mitteilungen/benchmarking_III.html)).

<sup>97</sup> Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern vom 25. September 2009, BBl 2009 6667, in Kraft seit 1. Januar 2011 (SR 642.11).

<sup>98</sup> Vorlage „Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), (ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung)“, abgeschlossene Vernehmlassungen 2012. Siehe dazu auch das Themendossier „Reform der Ehe- und Familienbesteuerung“ auf der Website des Eidg. Finanzdepartements.

<sup>99</sup> Siehe im Einzelnen Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), (ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung) vom 29. Aug. 2012.

<sup>100</sup> Siehe Stellungnahme der Eidg. Kommission für Frauenfragen, Nov. 2012 auf der Website der EKF.

Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts zu verstärken und zusätzliche staatliche Instrumente in diesem Bereich zu prüfen; er hat die Situation in den Schweizer Unternehmen mit Blick auf die Entwicklung des Frauenanteils in den Verwaltungsräten zu beobachten und Massnahmen zugunsten einer Erhöhung des Frauenanteils in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) zu fördern. Zur Erreichung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Bundesverwaltung hat er den Anteil der Frauen in Führungspositionen deutlich zu erhöhen.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2011-2015 (BBl 2012 7155), Ziel 27, Massnahme 90-93 und Ziel 28, Massnahme 94.

## VI. BEURTEILUNG UND HANDLUNGSBEDARF IM BEREICH DISKRIMINIERUNG IM ERWERBSLEBEN

[43] Wie aufgezeigt wurde, sind verschiedene Massnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung im Erwerbsleben an die Hand genommen zu worden. Trotzdem ist sowohl die vertikale (hierarchische Stellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben) wie auch die horizontale Segregation (Erwerbstätigkeit in typischen Frauen- bzw. Männerdomänen) in der Schweiz immer noch gross. Wie anhand der Lohndifferenz gezeigt werden kann, verringern sich die Unterschiede – insbesondere in der Privatwirtschaft – nur langsam: 2010 betrug der Unterschied 18,6 %, 2008: 19,4 %, 2006: 19,1 %; 2002, 20,9 %, 1994: 23,8%. Äusserst stossend ist, dass die Frauen, je qualifizierter sie sind, lohnmässig umso stärker gegenüber den Männern diskriminiert werden.<sup>102</sup>

[44] Dass der Kampf um die Gleichstellung nicht der einzelnen Frau überlassen werden kann, zeigen die Erfahrungen mit dem Gleichstellungsgesetz (GIG). Die individuelle Klagemöglichkeit, welche das GIG mit verschiedenen Verfahrenserleichterungen zu fördern sucht, hat sich zur Bekämpfung von Diskriminierung im Einzelfall als hilfreich erwiesen. Die im GIG festgelegten Ansprüche werden allerdings wenig eingefordert. Die Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren, die lange Dauer der Verfahren, die Aussicht, am Ende unter Umständen die Parteikosten des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin übernehmen zu müssen, die Schwierigkeit, Ungleichbehandlung glaubhaft zu machen, und andere Bedenken halten Frauen davon ab, Klage zu erheben.

[45] Der Bund hat selber Massnahmen zur Gleichstellung in der Personalpolitik getroffen und dabei konkrete Zielvorgaben festgelegt, deren Erreichung er regelmässig überprüft.<sup>103</sup> Der politische Wille, auch die Privatwirtschaft zu einem verstärkten Engagement für die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben zu verpflichten, ist allerdings gering. Das eidgenössische Parlament wie auch der Bundesrat setzen bis heute vor allem auf freiwillige Massnahmen, auch wenn, wie die Erfahrungen mit dem Lohngleichheitsdialog zeigen, deren Umsetzung durch die Unternehmen der Privatwirtschaft unter der Erwartung bleibt. Bindende Vorgaben wurden vom eidgenössischen Parlament bis jetzt regelmässig abgelehnt.<sup>104</sup>

[46] Mit den 2012 vom Parlament verabschiedeten speziellen Legislaturzielen zur Gleichstellung von Frau und Mann ist der Bundesrat nun allerdings verpflichtet, Strategien und griffigere Massnahmen zu entwickeln um die Lohndiskriminierung zu bekämpfen. Dabei hat er auch die Entwicklung des Frauenanteils in den Schweizer Unternehmen unter die Lupe zu nehmen. Sodann hat er Massnahmen zu ergreifen, um die Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt im Bereich der Informatik, Naturwissenschaft und Technik zu durchbrechen.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Siehe zur Statistik oben RZ. 12.

<sup>103</sup> Er wird hier auch auf die Erfahrungen derjenigen Städte, die die Einführung von Frauenquoten beschlossen haben, nutzen können. Siehe z.B. betreffend Bern 11.000197 – Motion interfraktionelle Frauengruppe, Geschlechterquote in den Kaderstellen der Stadtverwaltung und den öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt Bern, Entscheid des Stadtrates vom 12. Sept. 2012.

<sup>104</sup> Siehe z.B. 08.510 – Parlamentarische Initiative – Roth-Bernasconi Maria. Mehr Frauen in den Verwaltungsräten vom 17. Dez. 2008, die eine Quote von 30% in Verwaltungsräten von an der Schweizer Börse kotierten Gesellschaften und von Gesellschaften mit Bundesbeteiligung verlangte, oder 03.440 – Parlamentarische Initiative Haering Barbara. Mehr Frauen in Verwaltungsräten von Gesellschaften mit Bundesbeteiligung vom 20. Juni 2003, die ebenfalls eine 30%-Quote forderte.

<sup>105</sup> Der Bundesrat hat im 2. UPR-Verfahren 2012 zudem zwei Empfehlungen angenommen, welche eine Verstärkung der Frauenvertretung in Führungs- und Entscheidungspositionen unter anderem mittels Einfüh-

[47] Andiskutiert wurde im Bund zum Beispiel, ob nach ausländischem Vorbild behördliche Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen geschaffen werden könnten, die eine systematischere Kontrolle der Gleichstellung von Frau und Mann in den Unternehmen erlauben würden.<sup>106</sup> Verschiedene Vorstösse zur Verstärkung der Kontrollmechanismen sind zurzeit im eidg. Parlament hängig. So fordert etwa die Motion von Chiara Simoneschi-Cortesi, die der Nationalrat in der Herbstsession 2012 angenommen hat, im Gleichstellungsgesetz die Verankerung eines Kontrollmechanismus für die Löhne analog den Modellen, die es in anderen Gesetzen im Bereich der Arbeit (Arbeitsgesetz, Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) bereits gibt.<sup>107</sup>

[48] Zur Auflösung der Segregation im Erwerbsleben sowie um das Ziel der Vollbeschäftigung für Frauen zu erreichen, wie es der CEDAW-Ausschuss empfiehlt, sind die Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben zu verstärken. Hier sind in den letzten Jahren vor allem im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung Fortschritte erzielt worden. Weitere Massnahmen sind allerdings notwendig. So sind z.B. die Zeitstrukturen der Schulen verstärkt auf die Erwerbstätigkeit der Eltern abzustimmen. Das aktuelle Schulsystem bietet erst minimale Zeitstrukturen (Blockzeiten) und je nach Kanton kaum Tagesstrukturangebote.<sup>108</sup> Die Einführung eines Vaterschafts- bzw. Elternurlaubs, wie es der CEDAW-Ausschuss empfiehlt, wurde in den Eidg. Räten verschiedentlich diskutiert, indessen regelmässig abgelehnt.<sup>109</sup>

[49] Neuere Analysen weisen darauf hin, dass die Verteilung und Organisation der sog. „Care-Arbeit“ zwischen den Geschlechtern für die Gleichstellung im Erwerbsleben eine zentrale Rolle spielt. Längerfristig wird deshalb die inzwischen angelaufene Diskussion über dieses Thema intensiver geführt werden müssen.

---

rung von befristeten Spezialmassnahmen fordern. Siehe UPR Switzerland 2012, Empfehlung 122.26 und 123,72, S. 16 bzw. 22. Zur Begründung führte er an: „Switzerland has taken and will take in the future effective measures to increase the participation of women in all fields“. Siehe UPR Switzerland 2012 Addendum, S. 8.

<sup>106</sup> Siehe Bundesamt für Justiz, Bericht über verschiedene Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben vom 10. Nov. 2008.

<sup>107</sup> 10.3934 – Motion Simoneschi-Cortesi Chiara. Lohngleichheit von Frauen und Männern. Kontrollmechanismus, vom 8. Dez. 2010. Siehe im Weiteren: 11.404 – Parlamentarische Initiative Grüne Fraktion. Unabhängige Lohngleichheitskommission für die Umsetzung der Lohngleichheit, vom 3. März 2011 sowie 11.445 – Parlamentarische Initiative Sozialdemokratische Fraktion. Behördenuntersuchungs- und Klage-recht im Bereich der Lohngleichheit, vom 9. Juni 2011.

<sup>108</sup> Siehe die Informationen zu Blockzeiten und Tagesschulen auf der Website der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (<http://www.edk.ch/dyn/12929.php>).

<sup>109</sup> Zum Elternurlaub siehe etwa 11.3492 – Postulat Fetz Anita. Freiwillige Elternzeit und Familienvorsorge vom 6. Juni 2011; 08.3507 – Postulat Schmid Federer Barbara. Elternschaftsurlaub. Änderung des Erwerbsersatzgesetzes vom 23. September 2008; 08.330 – Standesinitiative Genf. Für einen Elternurlaub vom 9. Dezember 2008. Zu den parlamentarischen Vorstössen für einen Vaterschaftsurlaub siehe 11.3666 – Motion Barthassat Luc. Vaterschaftsurlaub statt Wiederholungskurse vom 17. Juni 2011; 11.3361 – Motion Schmid Federer Barbara. Unbezahlter Vaterschaftsurlaub vom 13. April 2011; 11.405 – Parlamentarische Initiative Grüne Fraktion. Vorwärtsmachen mit Elternzeit und Elterngeld vom 3. März 2011; 10.3700 – Motion Streiff-Feller Marianne. Zwei Wochen bezahlter Vaterschaftsurlaub vom 28. September 2010; 08.3953 – Postulat Teuscher Franziska. Modelle für einen Vaterschaftsurlaub vom 19. Dezember 2008; 06.3662 – Motion Nordmann Roger. Vaterschaftsurlaub vom 11. Dezember 2006.

[50] Vielfältige und kreativere Initiativen sowie proaktive Strategien im Sinne der Forderungen der internationalen Vertragsüberwachungsorgane sind grundsätzlich weiterhin gefragt.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Siehe oben RZ. 17.

# **GESCHLECHTSSPEZIFISCHE GEWALT GEGEN FRAUEN**

## **I. ZUSAMMENFASSUNG**

[51] *Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen ist eines der vordringlichen Ziele der Menschenrechtsorgane. Die Schweiz hat in allen Berichtsverfahren von den UNO-Vertragsüberwachungsorganen Empfehlungen zu dieser Problematik erhalten, insbesondere zur häuslichen Gewalt, zur Zwangsverheiratung und zum Menschenhandel.*

[52] *Häusliche Gewalt ist in der Schweiz als gesellschaftliches Problem grundsätzlich anerkannt. Sowohl auf institutioneller Ebene als auch auf der Massnahmenebene sind Vorkehrungen getroffen und Programme zum besseren Schutze der Opfer, zur Gewaltprävention und zur Aufklärung und Sensibilisierung der Bevölkerung wie auch der verschiedenen betroffenen Berufsgruppen initiiert worden. Diese Massnahmen gilt es als ständige Aufgaben des Gemeinwesens zu sichern und wo nötig auszubauen. Nicht sichergestellt ist die Finanzierung von Frauenhäusern und Zufluchtsorten durch die Kantone wie es der CEDAW-Ausschuss 2009 empfahl<sup>111</sup>. Anlass zur Sorge bietet sodann die Straflosigkeit der Täter. In der Mehrheit der Fälle, in denen eine Beratung nach OHG erfolgte, wird kein Strafverfahren anhängig gemacht.*

[53] *Zur Bekämpfung von Zwangsheiraten hat die Schweiz 2012 eine explizite Strafnorm gegen Zwangsheirat im Strafgesetzbuch geschaffen. Sie hat sodann weitere Bestimmungen im ZGB und im IPRG verankert, die geeignet erscheinen, Zwangsheiraten zu verhindern. Ob das Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten effektiv eine Verbesserung der Lage der Opfer bringen und Zwangsheiraten verhindern wird, wird sich zeigen. Handlungsbedarf besteht vor allem bei präventiven Massnahmen: die Verbreitung von Informationen über die Rechtslage, über Möglichkeiten, sich zu wehren, über das Bestehen von Beratungsstellen etc. sowie die Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, die sich an potentielle Opfer sowie Täter und Täterinnen wie insbesondere auch an Institutionen des Bildungswesen (Schulen, Berufsbildungseinrichtungen etc.) aber auch an die Zivilgesellschaft (Jugendorganisationen, Sportvereine etc.) richten. Im September 2012 hat der Bundesrat deshalb nun ein fünfjähriges Programm beschlossen, welches das Ziel verfolgt, die Zusammenarbeit unter den Beratungsstellen, Berufsleuten und Schulen zu verstärken und Lücken bei der Prävention, der Beratung, beim Schutz und der Schulung zu schliessen.*

[54] *Zahlreiche Empfehlungen sind zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Mädchenhandels, an die Schweiz gerichtet worden. Konkreten Handlungsbedarf sehen die internationalen Vertragsorgane bei der Verabschiedung einer umfassenden Bekämpfungsstrategie, einer verstärkten internationalen, regionalen und bilateralen Zusammenarbeit, der Sicherstellung der Verfolgung und Bestrafung der Täter und Täterinnen sowie der Sicherstellung des Schutzes und der Genesung der Opfer, wobei insbesondere auf die Möglichkeit der Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung verwiesen wird. Weiteren Handlungsbedarf ortet das entsprechende Kapitel bei der Sicherung des Opferschutzes, insbesondere bei dessen uneinheitlicher Umsetzung in den Kantonen, der Weiterbildung der betroffenen*

---

<sup>111</sup> Siehe CEDAW, Concluding Observations 2009, Ziff. 28.

*Behörden, und der Verstärkung der Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie bei der Erhebung aussagekräftiger Daten.*

## II. ÜBERBLICK

### 1. Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt

[55] Bei geschlechtsspezifischer Gewalt handelt es sich um Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismässig stark trifft. Sie ist menschenrechtlich relevant, weil sie, als „Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern“, einen der entscheidenden sozialen Mechanismen darstellt, durch den Frauen in eine untergeordnete Position gegenüber Männern gezwungen und an der Inanspruchnahme der Menschenrechte gehindert werden.<sup>112</sup>

[56] Die Erklärung der UNO Generalversammlung von 1993 über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen definiert diese Form von Gewalt als „jede gegen Frauen auf Grund ihrer Geschlechtszugehörigkeit gerichtete Gewalthandlung, durch die Frauen physischer, sexueller oder psychischer Schaden oder Leid zugefügt wird oder zugefügt werden kann, einschliesslich der Androhung derartiger Handlungen, der Nötigung und der willkürlichen Freiheitsberaubung, unabhängig davon, ob im öffentlichen oder im privaten Bereich.“<sup>113</sup> Die Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen sind vielfältig<sup>114</sup> und können von Gewalt in Partnerschaft und Familie, sexueller Belästigung, sexueller Gewalt, weiblicher Genitalverstümmelung (FGM), Zwangsheirat oder Zwangsprostitution, bis zum Mord an Frauen oder Mädchen<sup>115</sup> aufgrund ihres Geschlechts führen. Geschlechtsspezifische Gewalt umfasst auch erzwungene Sterilisation<sup>116</sup> oder erzwungene Abtreibung. Gewalthandlungen gegen Frauen und Mädchen – bis hin zu systematischen Massenvergewaltigungen – kommen sodann regelmässig in sowie nach bewaffneten Konflikten wie auch während und nach Naturkatastrophen vor.

### 2. Verschiedene Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt

[57] Die folgenden Ausführungen fokussieren auf die wichtigsten Empfehlungen der Menschenrechtsgremien an die Schweiz in den Bereichen häusliche Gewalt, Zwangsheirat und Menschenhandel bzw. Frauen- und Mädchenhandel. Häusliche Gewalt ist eine der häufigsten und am wenigsten sichtbaren Form der Gewaltausübung, die vor allem Frauen und Mädchen

---

<sup>112</sup> Siehe Präambel Europäisches Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

<sup>113</sup> UN-Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen 1993, Art. 1. Eingehend zu den Bemühungen auf der Ebene UNO siehe: UN-Generalversammlung, In-depth study on all forms of violence against women, 2006.

<sup>114</sup> Siehe dazu Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, Art. 3; CEDAW, General Recommendation No. 19 (1992), Ziff. 11 ff.; UN In-depth study, 2006; S. 36 ff.

<sup>115</sup> So z.B. durch geschlechtsspezifisch durchgeführte Abtreibungen – die so genannte „präinatale Geschlechtswahl“; vgl. dazu die Recommendation 1979 (2011) Prenatal sex selection des Europarates vom 3. Okt. 2011 und MRA, General Comment No. 28 (2000), Ziff. 5.

<sup>116</sup> Vgl. CEDAW, General Recommendation No. 19 (1992), Ziff. 22; CEDAW, *A.s. v. Hungary*, 4/2004 vom 14.8.2006, Ziff. 11.4.

trifft.<sup>117</sup> Von Menschenhandel wie auch von Zwangsverheiratung sind grundsätzlich alle Geschlechter betroffen. Gehandelt und versklavt werden allerdings ebenfalls überproportional Frauen, wobei beim Frauen- und Kinderhandel die sexuelle Ausbeutung im Vordergrund steht. Die Opfer gewärtigen damit zusätzlich zum Verlust ihres Rechts auf Sicherheit und Selbstbestimmung fortwährende Misshandlung und Vergewaltigung. Ähnlich ist die Situation bei Zwangsverheiratung, die ebenfalls häufig mit Gewalt und Nichtbeachtung der sexuellen Integrität einhergeht. Frauen und Männer verfügen sodann aufgrund ihrer Sozialisation und der herrschenden, mit Tradition beziehungsweise Religion untermauerten Rollenbilder über unterschiedliche Handlungsspielräume und sind damit in unterschiedlichem Ausmass den jeweiligen Übergriffen ausgeliefert.

### III. HÄUSLICHE GEWALT

#### 1. Einleitung

[58] Unter „häuslicher Gewalt“ werden „Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushaltes oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte“.<sup>118</sup>

[59] Statistisch gesehen ist häusliche Gewalt auch in der Schweiz ein ausgeprägt geschlechtsspezifisches Phänomen: 2011 waren 76 % der davon Betroffenen weiblichen und 26 % männlichen Geschlechts; auf jede weibliche Beschuldigte kamen 4,1 männliche Beschuldigte.<sup>119</sup> 38,1 % aller für den häuslichen Bereich relevanten Straftaten entfielen 2011 auf häusliche Gewalt.<sup>120</sup> In der Opferberatung betreffen 51,8 % der Beratungsfälle innerfamiliäre Täter-Opfer-Beziehungen.<sup>121</sup> Frauen und Mädchen erleiden sodann häufig schwere Formen von Gewalt. Für die Schweiz ist z.B. belegt, dass Frauen im häuslichen Bereich überdurchschnittlich häufiger Tötungsdelikten zum Opfer fallen als Männer.<sup>122</sup> Der grosse Anteil von weiblichen Opfern bei Tötungsdelikten, die in den Medien meist verharmlosend als so genannte „Familiendramen“ bezeichnet werden, scheint ein speziell schweizerisches

<sup>117</sup> So z.B. Resolution der UN-Generalversammlung, Elimination of domestic violence against women, A/RES/58/147, 19. Feb. 2004, Ziff. 1 lit. b.

<sup>118</sup> Art. 3 lit. b Europäisches Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

<sup>119</sup> Bundesamt für Statistik, Polizeilich registrierte häusliche Gewalt – Übersichtspublikation, Neuchâtel 2012, S. 19 bzw. S. 21.

<sup>120</sup> Ibid, S. 11. Für das Jahr 2012 wurden in der Schweiz 15'810 Straftaten häuslicher Gewalt – vor allem Gewalt in bestehenden Partnerschaften (48,9 %) und an zweiter Stelle durch ehemalige Partner (27,4 %) – registriert (2011: 14'881; 2010: 15'607). Siehe Bundesamt für Statistik, Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, Jahresbericht 2012, Neuchâtel 2013, S. 8 und S. 40 ff.; Eid. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Häusliche Gewalt – Informationsblatt 9: Zahlen zu Häuslicher Gewalt in der Schweiz, März 2013.

<sup>121</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/01/key/ueberblick/01.html>.

<sup>122</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/02/dos/02.html>. 2012 gab es 23 Todesopfer im häuslichen Bereich (2011: 27); 14 davon waren weiblichen Geschlechts (2011: 21).

Phänomen zu sein,<sup>123</sup> denn in absoluten Zahlen kommen in der Schweiz vergleichsweise wenige Menschen durch ein Gewaltverbrechen zu Tode.<sup>124</sup>

## 2. Internationale Verpflichtungen zu häuslicher Gewalt

### 2.1. Universelle Ebene

[60] In den Menschenrechtsverträgen finden sich verschiedene Bestimmungen, welche den Staat verpflichten, selber Gewaltakte zu unterlassen sowie Opfer im Falle von Gewaltanwendung durch private Dritte zu schützen. Massnahmen zum Schutz vor Gewalt („duty to protect“ und „duty to fulfill“<sup>125</sup>) fordern im Wesentlichen folgende für die Schweiz verbindlichen Bestimmungen:<sup>126</sup>

- *Pakt II: Recht auf Leben* (Art. 6), Folter und Misshandlungsverbot (Art. 7), Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Art. 9)<sup>127</sup>
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT<sup>128</sup>): Art. 2 und 16<sup>129</sup>
- *KRK: Art. 19* und Art. 37<sup>130/131</sup>
- Das Verbot häuslicher Gewalt fliesst ausserdem sodann aus Art. 10<sup>132</sup> und Art. 23 *Pakt I* sowie auch Art. 17 *Pakt II*,<sup>133</sup> welche die Staaten zum Schutz der Familie bzw. der Pri-

---

<sup>123</sup> MARTIN KILLIAS/ CARINE DILITZ/ MAGALY BERGERIOUX, Familiendramen – ein Schweizer «Sonderfall», Universität Lausanne, 2006 In: Crimiscope, Nr. 33, Dezember 2006, S. 1-8.

<sup>124</sup> 2012 gab es in der Schweiz 47 vollendete Tötungsdelikte, wovon, wie bereits erwähnt, sich 23 im häuslichen Bereich mit 21 weiblichen Opfern ereigneten ([http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/02/key/02/straftaten\\_im\\_einzeln.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/02/key/02/straftaten_im_einzeln.html)).

<sup>125</sup> Siehe dazu eingehend „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Migration“ und Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft“.

<sup>126</sup> Siehe auch CEDAW, General Recommendation Nr. 19 (1992), Ziff. 7.

<sup>127</sup> Betreffend Kinder siehe Art. 24 Pakt II.

<sup>128</sup> Vom 10. Dezember 1984, ratifiziert von der Schweiz am 2. Dezember 1986 (SR 0.105).

<sup>129</sup> Der Sonderberichterstatte zu Folter hat in zwei Berichten Gewalt gegen Frauen als Folter bzw. unmenschliche oder erniedrigende Behandlung eingestuft, wenn die Staaten ihren Schutzpflichten nicht nachkommen; vgl. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, A/HRC/7/3, vom 15. Januar 2008; insb. Ziff. 44-58; siehe auch Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85, E/CN.4/1996/53, vom 5. Februar 1996, Ziff. 50.

<sup>130</sup> Zur geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Kinder hat sich der CRC in General Comment No. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13, 18. April 2011, insbesondere Ziff. 72 lit. b, geäussert. Siehe auch „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Kinder- und Jugendpolitik“

<sup>131</sup> Detaillierte Bestimmungen zur Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschliesslich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte finden sich sodann in Art. 16 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Das Übereinkommen ist von der Schweiz allerdings noch nicht ratifiziert worden.

<sup>132</sup> Der Ausschuss für WSK-Rechte hat in General Comment Nr. 16 (2005), Ziff. 27 festgehalten, dass die Staaten in Anwendung von Art. 3 in Verbindung mit Art. 10 Pakt I verpflichtet sind, häusliche Gewalt zu bekämpfen.

<sup>133</sup> Siehe auch MRA, General Comment No. 19 (1990), Ziff. 4.

vatsphäre verpflichten.<sup>134</sup> In der *CEDAW* findet sich keine explizite Bestimmung gegen Gewalt gegen Frauen.<sup>135</sup> Der CEDAW-Ausschuss hat deshalb bereits 1989 und in der Folge 1992 in Allgemeinen Empfehlungen klargestellt, dass Gewalt gegen Frauen verschiedene Bestimmungen der CEDAW verletze und als besondere, schwerwiegende Form von Diskriminierung bekämpft werden müsse. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 von 1992 legte er ausführlich dar, dass, neben Art. 2, der das Diskriminierungsverbot detailliert umschreibt und Art. 3, der die Staaten dazu verpflichtet, den Frauen gleichberechtigt mit den Männern den Genuss der Grund- und Menschenrechte zu garantieren, verschiedene weitere Bestimmungen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt gegen Frauen zu beachten sind. Er nennt insbesondere Art. 2 lit. f, 5 und 10 lit. c, welche die Staaten verpflichten, Gepflogenheiten und Praktiken, soziale und kulturelle Verhaltensmuster und Traditionen sowie stereotype Auffassungen in Bezug auf die Rolle von Frau und Mann zu bekämpfen, Art. 12, der diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsinstitutionen sichert und Art. 16, der gleiche Rechte in der Familie und Ehe fordert.<sup>136</sup>

## 2.2. Regionale Ebene

[61] Wie der EGMR in verschiedenen Urteilen bestätigt hat, verpflichten folgende Bestimmungen der *EMRK*, den Schutz vor Gewalt durch private Dritte zu gewährleisten:

- Recht auf Leben: Art. 2 *EMRK*;<sup>137</sup>
- Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung: Art. 3 *EMRK*;<sup>138</sup>
- Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens: Art. 8 *EMRK*.<sup>139</sup>

[62] Im Fall *Opuz gegen die Türkei*,<sup>140</sup> in dem über die Beschwerde einer Frau zu entscheiden war, deren Ehemann ihre Mutter umgebracht hatte, hat der EGMR 2009 zum ersten Mal festgehalten, dass nicht ausreichende staatliche Schutzgewährung bei häuslicher Gewalt Diskriminierung aufgrund des Geschlechts gemäss Art. 14 *EMRK* darstellt.

[63] Eine detaillierte Aufzählung von Pflichten, welche die Staaten zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt zu ergreifen haben, findet sich in der *Europaratskonvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* vom 11. Mai 2011. Die

<sup>134</sup> Siehe auch CEDAW, General Recommendation Nr. 19 (1992), Ziff. 7 lit. f.

<sup>135</sup> Einzige Ausnahme stellt Art. 6 CEDAW dar, welcher die Staaten verpflichtet, Massnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen zu ergreifen (siehe dazu nachstehend RZ. 142).

<sup>136</sup> Siehe dazu eingehend CHRISTINE CHINKIN, Violence against Women, in: Freeman/Chinkin/Rudolf Beate (Hrsg.), S.443 ff.

<sup>137</sup> Siehe zur Praxis des EGMR: *Branko Tomašić and others v. Croatia*, 46598/06 (2009). Art. 2 und 13 *EMRK*: *Kontrová v. Slovakia*, 7510/04 (2007). Art.2 und 3 i.V.m. Art. 14 *EMRK*: *Opuz v. Turkey*, 33401/02 (2009).

<sup>138</sup> Siehe zur Praxis des EGMR zu Art. 3 und 8 *EMRK*: *M.C. v. Bulgaria*, 39272/98 (2004); *V.C. v. Slovakia*, 18968/07 (2011). Art. 2 und 3 i.V.m. Art. 14 *EMRK*: *Opuz v. Turkey*, 33401/02 (2009); Art. 14 i.V.m. Art. 3 und 13 *EMRK*: *Angelova and Illiev v. Bulgaria*, 55523/00 (2007).

<sup>139</sup> Siehe zur Praxis des EGMR: *Bevacqua and S. v. Bulgaria*, 71127/01 (2008); *Dudgeon v. the United Kingdom*, 7525/76 (1981) und in Folge unter vielen *A.D.T. v. the United Kingdom*, 35765/97 (2000). Art. 3 und 8 *EMRK*: *M.C. v. Bulgaria*, 39272/98 (2004); *V.C. v. Slovakia*, 18968/07 (2011). Art. 14 i.V.m. 8 *EMRK*: *L. and V. v. Austria*, 39392/98 und 39829/98 (2003) und *S.L. v. Austria*, 45330/99 (2003); *B.B. v. the United Kingdom*, 53760/00 (2004); *Fernando dos Santos Couto v. Portugal*, 31874/07 (2010), *Kalucza v. Hungary*, 57693/10 (2012).

<sup>140</sup> EGMR, *Opuz v. Türkei*, 33401/02 (2009).

81 Bestimmungen umfassende Konvention fordert Vorkehrungen in den Bereichen Prävention, Schutz und Unterstützung, gesetzgeberische Massnahmen, Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrechte, Migration und Asyl und internationale Zusammenarbeit. Der Vertrag bezieht sich explizit auf Gewalt gegen Frauen in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen, insbesondere auf häusliche Gewalt, doch werden die Staaten darin bestärkt, die Bestimmungen der Konvention auf alle Opfer häuslicher Gewalt, also auch auf Männer, anzuwenden (Art. 2 Ziff. 1 und 2).<sup>141</sup> Die Konvention ist noch nicht in Kraft getreten.<sup>142</sup>

### 2.3. Allgemeine Kommentare und Empfehlungen der Menschenrechtsorgane

[64] Zentral für die Verpflichtungen der Staaten zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist – wie bereits erwähnt – die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 von 1992 vom CEDAW-Ausschuss.<sup>143</sup> Hier wird zum ersten Mal festgehalten, wie die Staaten ihrer Schutzpflicht nachzukommen haben. Gestützt auf die Erklärung der UN-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen von 1993, welche die Staaten auffordert, mit der gebührenden Sorgfalt („due diligence“) vorzugehen, um Gewalthandlungen gegen Frauen zu verhindern, zu untersuchen und zu bestrafen,<sup>144</sup> hat die 1994 von der damaligen Menschenrechtskommission eingesetzte Sonderberichterstatterin zum Thema Gewalt gegen Frauen diesen „Due diligence-Standard“ in den vier Bereichen Prävention, Schutz, Bestrafung und Entschädigung („prevention, protection, punishment, remedy“) ausformuliert.<sup>145</sup> Im Einzelnen sind folgende Massnahmen von den Staaten an die Hand zu nehmen.<sup>146</sup>

- *Rechtlicher und politischer Rahmen*, z.B. Ratifizierung internationaler Menschenrechtsübereinkommen, verfassungsmässige Garantie der Gleichheit der Geschlechter, nationale Aktionspläne gegen geschlechtsspezifische Gewalt, ausreichende finanzielle Ressourcen für die Bekämpfung der Gewalt, der Erlass, die Implementierung und das Monitoring von Gesetzen gegen Gewalt und die Evaluation und gegebenenfalls Revision bestehender Gesetze, sowie schliesslich die Umsetzung gesetzlicher Massnahmen;<sup>147</sup>
- *Strafverfolgungssystem*, z.B. effektive Verfolgung und Untersuchung von Gewalttaten in einer die Würde des Opfers nicht beeinträchtigenden Weise, Einrichtung eines sicheren

---

<sup>141</sup> Siehe auch Explanatory Report (2011), Ziff. 45 f. zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt .

<sup>142</sup> Siehe im Weiteren die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates: Recommendation Rec(2002)5 on the protection of women against violence vom 30. April 2002 und Recommendation CM/Rec(2007)17 on gender equality standards and mechanisms vom 21. Nov. 2007, insb. Ziff. 9.

<sup>143</sup> CEDAW, General Recommendation Nr. 19 (1992). Siehe sodann auch Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health, E/C.12/2000/4, 11. Aug. 2000, Ziff. 51 und 16 (2005), Ziff. 27; MRA, General Comment No. 28 (2000), Ziff. 11 oder CAT, General Comment No. 2, Implementation of article 2 by States parties, CAT/C/GC/2 , 24. Jan. 2008, Ziff. 18 iVm 22.

<sup>144</sup> UN, Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen 1993, Art. 4.

<sup>145</sup> ECOSOC, The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women, Bericht der Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen, Yakin Ertürk, E/CN.4/2006/61, 20. Jan. 2006, Ziff. 35.

<sup>146</sup> Siehe auch UN-DIVISION FOR THE ADVANCEMENT OF WOMEN (Hrsg.), Handbook for Legislation on Violence Against Women, New York 2010.

<sup>147</sup> UN, In-depth study 2006, Ziff. 262-265.

- und vertrauenswürdigen Systems der Anzeigerstattung,<sup>148</sup> sowie Verfolgung und Bestrafung der Täter/innen mit Mitteln, welche eine Sekundärviktimsierung verhindern;<sup>149</sup>
- *Entschädigung für Opfer*, z.B. Zugang zu gerechter und effektiver Entschädigung der Opfer, insbesondere umfasst dies den Zugang zur Justiz, Entschädigungs-, und Genugtuungsmassnahmen, Rehabilitationsmassnahmen und den Schutz vor weiterer Gewalt;<sup>150</sup>
  - *Unterstützung der Opfer*, z.B. Zugang zu Frauenhäusern, zu medizinischer und psychologischer Unterstützung, zu juristischer Hilfe und allen weiteren notwendigen Serviceleistungen;<sup>151</sup>
  - *Änderung stereotyper Vorstellungen und Verhaltensweisen in der Gesellschaft*, z.B. durch Sensibilisierungskampagnen in der Öffentlichkeit, den Medien oder in Schulen;<sup>152</sup>
  - *Sensibilisierung, Training und Weiterbildung involvierter Personen und Institutionen*, z.B. Schulung von Justiz und Polizei, Migrationsbehörden, medizinischem Personal oder Sozialarbeiter/innen sowohl in technischen Fragen der Verfolgung von Gewalt als auch in der Verankerung des Bewusstseins dafür, dass geschlechtsspezifische Gewalt eine Menschenrechtsverletzung darstellt;<sup>153</sup>
  - *Datensammlung*, z.B. sorgfältige und umfassende Sammlung von Daten zu Gewalt und Durchführung von Forschungsarbeiten.<sup>154</sup>

[65] Unter dem Fakultativprotokoll zur CEDAW hat der CEDAW-Ausschuss sodann verschiedentlich Staaten gerügt, weil sie ihren Schutzpflichten im Falle familiärer Gewalt nicht nachgekommen sind.<sup>155</sup>

### 3. Internationale Empfehlungen an die Schweiz

[66] Alle einschlägigen UNO-Vertragsgremien haben Empfehlungen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen an die Schweiz gerichtet und fordern die Intensivierung der begonnenen Bemühungen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen:<sup>156</sup> So der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau – bereits 2003<sup>157</sup> wie erneut auch 2009<sup>158</sup> –, der Menschenrechtsausschuss<sup>159</sup>, der Ausschuss für WSK-Rechte<sup>160</sup> wie auch der Ausschuss gegen Folter.<sup>161</sup> Im Wesentlichen fordern sie:

<sup>148</sup> Ibid., Ziff. 266.

<sup>149</sup> Ibid., Ziff. 267 f.

<sup>150</sup> Ibid., Ziff. 269.

<sup>151</sup> Ibid., Ziff. 270.

<sup>152</sup> Vgl. CEDAW, General Recommendation No. 19 (1992), Ziff. 24 lit. d, f und t.

<sup>153</sup> UN, In-depth study 2006, Ziff. 273.

<sup>154</sup> Ibid., Ziff. 274.

<sup>155</sup> Siehe dazu insbesondere die Entscheide des CEDAW-Ausschusses zu Individualbeschwerden; z.B. *Şahide Goekce (deceased) v. Austria*, Mitteilung Nr. 5/2005; *Fatma Yildirim (deceased) v. Austria*, Mitteilung Nr. 6/2005, *V.K. gegen Bulgarien*, Mitteilung Nr. 20/2008.

<sup>156</sup> Zu den Empfehlungen insbesondere des CRC zur Gewalt gegen Kinder siehe „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Kinder- und Jugendpolitik“.

<sup>157</sup> CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2003, Ziff. 117 (im Auszug, Ziff. 31).

<sup>158</sup> CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2009, Ziff. 28.

<sup>159</sup> MRA, Concluding Observations Switzerland 2009, Ziff. 11.

<sup>160</sup> Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 13.

<sup>161</sup> CAT, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 20.

- Den Erlass spezifischer Gesetze gegen alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschliesslich häuslicher Gewalt (Ausschuss für WSK-Rechte, CEDAW-Ausschuss) bzw. einer spezifischen Bestimmung im Strafgesetzbuch (CAT), wobei für die Opfer der Zugang zu unmittelbarem Schutz und Rechtsschutz gewährleistet werden sollte. Gemäss CAT muss sodann gesichert werden, dass die Opfer von Gewalt ohne Furcht vor Repressalien Anzeige erstatten können.
- Die Bekämpfung der Straflosigkeit (CAT, Ausschuss für WSK-Rechte, MRA, CEDAW-Ausschuss).
- Eine Verstärkung der Schulung und Fortbildung der Polizei (CAT), von Parlamentsmitgliedern, Richterinnen und Richtern und Behörden, insbesondere Strafvollzugs- und Gesundheitspersonal (CEDAW-Ausschuss).
- Den Ausbau öffentlicher Sensibilisierungskampagnen (CAT, CEDAW-Ausschuss).
- Die Schaffung eines umfassenden Gesetzes gegen Gewalt an Frauen, das zusätzliche Unterstützungsdienste, einschliesslich Unterkünfte für Opfer, und insbesondere eine staatliche Finanzierung dieser Dienste vorsieht (CEDAW-Ausschuss).
- Das Erfassen standardisierter Daten über die Verbreitung verschiedener Formen von Gewalt und die Anzahl von Anzeigen, Ermittlungen und Strafverfahren sowie über die entsprechenden Trends (CEDAW-Ausschuss).

[67] Im aktuellen, zweiten UPR-Verfahren vor dem Menschenrechtsrat 2012 haben drei Staaten Empfehlungen im Bereich häuslicher Gewalt an die Schweiz gerichtet, welche der Bundesrat akzeptiert hat. Sie verlangen in allgemeiner Form, dass die Schweiz Massnahmen zugunsten weiblicher Opfer häuslicher Gewalt ergreifen<sup>162</sup> bzw. die bisherigen Anstrengungen zur Bekämpfung von Gewalt im Geschlechterverhältnis weiterführen soll.<sup>163</sup>

[68] Darüber hinaus haben CESCR<sup>164</sup>, CAT<sup>165</sup>, MRA<sup>166</sup>, der CEDAW-Ausschuss<sup>167</sup> sowie der Menschenrechtsratsrat im UPR-Verfahren der Schweiz 2012<sup>168</sup> wie bereits auch 2008<sup>169</sup> Empfehlungen zur Frage der ausländerrechtlichen Folgen bei Auflösung der ehelichen Gemeinschaft wegen häuslicher Gewalt (Art. 50 AuG) an die Adresse der Schweiz gerichtet. Siehe dazu in „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Migration“.

---

<sup>162</sup> UPR Switzerland 2012, Empfehlung 122.35 und Empfehlung 122.37, S. 17.

<sup>163</sup> Ibid., Empfehlung 122.36.

<sup>164</sup> Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 15.

<sup>165</sup> CAT, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 21.

<sup>166</sup> MRA, Concluding Observations Switzerland 2009, Ziff. 21.

<sup>167</sup> CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2009, Ziff. 43.

<sup>168</sup> UPR Switzerland 2012, Empfehlung 123.70 und 123.71, S. 22. Siehe dazu auch UPR Switzerland 2012 Addendum, S. 7.

<sup>169</sup> UPR-Schweiz 2008, Empfehlung 57.8 und 57.17.

## 4. Überblick über die innerstaatliche Regulierung zu häuslicher Gewalt

### 4.1. Aktuelle rechtliche Situation

#### 4.1.1. Strafrecht

[69] 1992 wurde Vergewaltigung in der Ehe sowie sexuelle Nötigung als Straftat verankert, wenn auch vorerst lediglich als Antragsdelikt. Seit 2004 werden Gewalthandlungen in der Ehe und in Partnerschaften von Amtes wegen verfolgt. Dies gilt insbesondere für sexuelle Nötigung (Art. 198 StGB) und Vergewaltigung (Art. 190 StGB). Zusätzlich werden aber auch die einfache Körperverletzung (Art. 123 Abs. 2 StGB), wiederholte Tötlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 StGB) und Drohung (Art. 180 Abs. 2 StGB) von Amtes wegen geahndet. Ausgenommen sind einfache Tötlichkeiten, die weiterhin nur auf Antrag verfolgt werden (Art. 126 Abs. 1 StGB).<sup>170</sup> Die Officialisierung der erwähnten Tatbestände beruhte auf der Erkenntnis, dass es Opfern von familiärer oder Partnerschaftsgewalt wegen der engen Bindung zur Tatperson häufig schwer fällt, einen Strafantrag zu stellen bzw. einen solchen aufrechtzuerhalten.<sup>171</sup> Die Taten werden auch dann von Amtes wegen verfolgt, wenn die Tat bis zu einem Jahr nach der Trennung begangen wurde.

[70] Im Unterschied zu den übrigen Officialdelikten des StGB bestimmt Art. 55a StGB, dass bei Begehung dieser Delikte in einer Partnerschaft (ausser bei Vergewaltigung und sexueller Nötigung) das Strafverfahren provisorisch eingestellt werden kann, wenn das Opfer darum ersucht oder einem entsprechenden Antrag der zuständigen Behörde zustimmt. Das Verfahren wird wieder aufgenommen, wenn das Opfer seine Zustimmung zur provisorischen Einstellung innerhalb von 6 Monaten schriftlich oder mündlich widerruft. Ohne Widerruf wird die definitive Einstellung des Strafverfahrens verfügt (Art. 55a Abs. 2 und 3 StGB). Diese Einschränkung wurde wegen der Befürchtung eingeführt, dass eine ausnahmslose Abkehr vom Antragsdelikt in gewissen Fällen legitime Interessen von Opfern gefährden könnte.<sup>172</sup> Allerdings kann die zuständige Behörde das Verfahren auch gegen den Willen des Opfers fortsetzen, v.a. wenn davon auszugehen ist, dass das Opfer aufgrund des Drucks des Täters die Einstellung des Verfahrens verlangt.

#### 4.1.2. Schutzbestimmungen in der Schweizerischen Strafprozessordnung

[71] Die neue Bundesstrafprozessordnung (StPO),<sup>173</sup> die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, enthält zahlreiche Schutzbestimmungen für Opfer von Straftaten während des Strafverfahrens, die grösstenteils aus dem Opferhilfegesetz (OHG) übernommen wurden. Grund-

<sup>170</sup> SR 311.0; Änderung vom 3. Okt. 2003 (Strafverfolgung in der Ehe und in der Partnerschaft), in Kraft seit 1. April 2004 (AS 2004 1403; BBl 2003 1909 1937).

<sup>171</sup> Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, 28. Okt. 2002; BBl 2003 1909, 1912. Die Officialisierung gilt für die erwähnten Delikte, wenn sie vom Ehemann oder der Ehefrau des Opfers während der Ehe oder bis zu einem Jahr nach der Scheidung begangen werden. Dies gilt ebenso für hetero- oder homosexuelle Lebenspartnerschaften, sofern diese auf unbestimmte Zeit einen gemeinsamen Haushalt führen.

<sup>172</sup> So z.B. wenn diese eine Verurteilung ihres Partners nicht wünschten bzw. wenn eine automatische Strafuntersuchung den Privatbereich des Paares auf eine Weise tangiere, die dem Opfer mehr schade als nütze; BBl 2003 1920.

<sup>173</sup> SR 312.

sätzlich ist der Persönlichkeitsschutz der Opfer garantiert, daneben gibt es Informationsrechte, z.B. über die Anordnung und Aufhebung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft, Schutzrechte bei Befragungen, wie die Begleitung durch eine Vertrauensperson, die Vermeidung der Begegnung mit der beschuldigten Person oder den Ausschluss der Gegenüberstellung, sowie spezielle Bestimmungen zum Schutz von Opfern einer Straftat gegen die sexuelle Integrität. Ein nicht vollständiger Rechkatalog für Opfer findet sich unter Artikel 117 StPO.

#### 4.1.3. Zivilrecht

[72] 2006 wurde im Zivilgesetzbuch eine Bestimmung zum Schutz von Opfern von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen (sog. Stalking) eingeführt (Art. 28b ZGB).<sup>174</sup> Konkret ist eine nicht abschliessende Aufzählung von Schutzmassnahmen vorgesehen, die ein Annäherungs-, ein Orts- sowie ein Kontaktaufnahmeverbot vorsieht (Abs. 1). Lebt die klagende Person mit der verletzenden Person in einer Wohnung zusammen, so kann sie dem Gericht beantragen, die verletzende Person für eine bestimmte Zeit aus der Wohnung auszuweisen (Abs. 2).

[73] Aufgrund von Art. 28 b Abs. 4 ZGB, welche die Kantone verpflichtet, das Verfahren für die Wegweisung zu regeln und eine Stelle zu bezeichnen, die im Krisenfall die Wegweisung durchführt, haben alle Kantone Massnahmen gegen häusliche Gewalt in ihren Gesetzen verankert.<sup>175</sup> Einige Kantone haben entsprechende Regelungen in ihre Polizeigesetze integriert, andere haben eigene Gewaltschutzgesetze erlassen.<sup>176</sup>

#### 4.1.4. Opferhilfegesetz

[74] Mit Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes (OHG)<sup>177</sup> im Jahr 1993 wurden alle Kantone verpflichtet, Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer von Straftaten einzurichten. Gegenwärtig gibt es für jeden Kanton zumindest eine Beratungsstelle nach OHG,<sup>178</sup> die Opfern von Straftaten medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe bietet.<sup>179</sup> Die erste Beratung und Hilfe ist kostenlos, vertraulich<sup>180</sup> und wenn gewünscht auch anonym. Längerfristige psychologische oder rechtlich-beratende Leistungen werden abhängig vom Einkommen des Opfers übernommen. In Anspruch genommen werden können die Leistungen

---

<sup>174</sup> SR 210, Änderung vom 23. Juni 2006, in Kraft seit 1. Juli 2007 (AS 2007 137; BBI 2005 6871 6897).

<sup>175</sup> Als erster Kanton hatte St. Gallen bereits 2003 im Polizeigesetz die Möglichkeit der Wegweisung und des Betretungsverbot bei häuslicher Gewalt eingeführt; Art. 43 ff. Polizeigesetz vom 10. April 1980; nGS 451.1.

<sup>176</sup> Siehe dazu die Übersichtstabelle zu den kantonalen Gesetzgebungen gegen häusliche Gewalt und deren Umsetzung in der Praxis „Gegen häusliche Gewalt – Stand Gesetzgebung und Umsetzung in der Praxis“ (Stand Mai 2011) auf der Website des EBG, Themendossier „Häusliche Gewalt“.

<sup>177</sup> SR 312.5.

<sup>178</sup> Nicht jeder einzelne Kanton muss eine eigene Anlaufstelle für Opfer einrichten. Nachbarkantone können sich zu diesem Zweck auch zusammenschliessen. Dies ist zum Beispiel der Fall in den Kantonen St. Gallen, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden, die eine gemeinsame Opferhilfestelle betreiben.

<sup>179</sup> Eine Liste der kantonalen Opferhilfe-Beratungsstellen findet sich auf der Homepage der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektionen SODK; einsehbar unter <http://sodk.ch/fachbereiche/familien-und-gesellschaft/opferhilfe/wwwopferhilfe-schweizch/opferhilfe-beratungsstellen/>.

<sup>180</sup> Prinzipiell unterstehen die Mitarbeiter/innen der Beratungsstellen der Schweigepflicht, doch können sie von dieser entbunden werden, wenn die beratene Person damit einverstanden ist (Art. 11 Abs. 2 OHG) bzw. besteht eine Pflicht zur Zeugenaussage, wenn das Interesse an der Wahrheitsfindung das Geheimhaltungsinteresse überwiegt (Art. 173 Abs. 1 lit. d StPO).

nicht nur von den Opfern selbst, sondern auch von Angehörigen; die Durchführung eines Strafverfahrens stellt keine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Leistungen dar. Mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Opferhilfegesetzes am 1. Januar 2009 sind die Kantone verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Beratungsstellen den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opferkategorien Rechnung tragen. Das heisst, sie haben ihr Angebot insbesondere auch auf die Opfer von häuslicher Gewalt auszurichten.<sup>181</sup> Die Strafverfolgungsbehörden sind schliesslich verpflichtet, Opfer über die Opferhilfe zu informieren. Zuletzt kann das Opfer nach Abschluss eines erfolgreichen Strafverfahrens einen Anspruch auf Entschädigung und Genugtuung geltend machen.<sup>182</sup>

## 4.2. Aktuelle Bemühungen in den einzelnen von den Empfehlungen aufgegriffenen Bereichen

### 4.2.1. Opferschutz und Opferhilfe

[75] Die Verantwortung für die Hilfe an die Opfer liegt bei den Kantonen. Sie haben für Unterkunft, Unterstützung und Beratung zu sorgen und sie sind auch für die Strafverfolgung und den Opferschutz zuständig.

[76] In der Schweiz stehen Opfern von Gewalt die Beratungsangebote der Opferhilfe-Beratungsstellen zur Verfügung. Daneben gibt es weitere auf häusliche Gewalt spezialisierte ambulante Beratungsstellen, sowohl für weibliche als auch männliche Opfer. Zusätzlich existieren in einigen Kantonen auch in Spitälern auf häusliche Gewalt spezialisierte medizinische oder therapeutische Angebote.<sup>183</sup> In der Romandie gibt es seit 2006 auch ein Beratungsangebot über das Internet<sup>184</sup>. Im November 2011 hat die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) erste Arbeiten zur Schaffung einer „Nationalen Helpline“ an die Hand genommen und einen Kredit von 125'000 Franken bereitgestellt, um entsprechende Abklärungen zu treffen. Sie will aufgrund der Vorarbeiten entscheiden, ob die Helpline eingeführt werden soll. Diese soll für Opfer wie auch Gewaltausübende und deren Umfeld ein niederschwelliges, 24 Stunden am Tag erreichbares und dreisprachiges Angebot schaffen.<sup>185</sup>

[77] Für Frauen und Kinder, die wegen Gewalt aus der Wohnung flüchten müssen, stehen in der Schweiz (gemeinsam mit Liechtenstein) 18 Frauenhäuser mit 247 Plätzen zur Verfügung. Damit fehlen in der Schweiz je nach Berechnungsmethode zwischen ca. 482 und 735 Frauenhausplätze.<sup>186/187</sup>

<sup>181</sup> Gemäss CEDAW-Ausschuss, Zwischenbericht 2012, S. 13 sind 73 % der Hilfesuchenden Frauen und 54 % der Beratungsfälle betreffen innerfamiliäre Täter-Opfer-Beziehungen.

<sup>182</sup> Art 19 ff. OHG.

<sup>183</sup> BBI 2009 4087, 4103.

<sup>184</sup> <http://www.violencequefaire.ch/fr/index.php>. Einen Überblick über alle Stellen gibt die Liste: „Kantonale Koordinations-, Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt der Schweiz (CL, KIFS, ZFHG) und übrige designierte kantonale Stellen häusliche Gewalt“, die auf der Website des EBG heruntergeladen werden kann (siehe unter <http://www.ebg.admin.ch/themen/00466/00480/index.html?lang=de>).

<sup>185</sup> <http://news.skppsc.ch/de/>.

<sup>186</sup> Siehe dazu WAVE (Hrsg.), WAVE Country Report, Wien 2010, der von einem Platz pro 10'000 Einwohner/innen ausgeht und THERES EGGER, Bedarfsanalyse Frauenhäuser. Integraler Bericht zur Vorstudie, Bern 2004, S. 37 ff., ausgehend von einem Platz pro 7'500 Einwohner/innen. Der Europarat empfiehlt einen Frauenhausplatz pro 7'500 Einwohner/innen (vgl. Task Force to Combat Violence against Women, including domestic violence, CM(2006)93 Addendum final, 21. Juni 2006, Punkt V.b).

[78] Laut Bundesratsbericht zu Gewalt in Paarbeziehungen sind sodann Massnahmen geplant, die speziell darauf abgestimmt sind, Migrantinnen anzusprechen und ihnen Beratung bei Gewalt anzubieten.<sup>188</sup>

#### 4.2.2. Prävention

[79] Folgende Institutionen beschäftigen sich mit der Gewaltprävention oder sind speziell mit dieser Aufgabe betraut worden: Im Jahr 2003 wurde auf Bundesebene die Fachstelle gegen Gewalt (FGG; heute: Fachbereich Häusliche Gewalt, FHG) beim EBG geschaffen, mit dem Ziel, die Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung der Gewalt, insbesondere der Gewalt an Frauen, zu verstärken. Der Fachbereich ist gegenwärtig mit 130 Stellenprozenten<sup>189</sup> ausgestattet und verfügt über einen Sachkredit von 230'000 Franken pro Jahr. Er konzentriert seine Arbeit insbesondere auf die Prävention und Bekämpfung der Gewalt in Paarbeziehungen und in Trennungssituationen. In diesem Bereich stellt er eine Informationsdrehscheibe für Fachpersonen und die Öffentlichkeit dar. Er unterstützt die Arbeit der in der Prävention und Bekämpfung der häuslichen Gewalt tätigen Einrichtungen auf Bundes- und Kantonebene, dokumentiert und informiert, fördert die Zusammenarbeit und Vernetzung der Interventionsstellen und Täter/innenberatungsstellen der Schweiz.<sup>190</sup> Der FHG versucht, in seiner Arbeit auch die Gewaltbetroffenheit von Männern zu berücksichtigen.

[80] Innerhalb der Bundesverwaltung sichert eine 2009 eingesetzte ständige interdepartementale Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt (IAHG) die Zusammenarbeit auf Bundesebene und begleitet die Umsetzung beschlossener und geplanter Massnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt bzw. Gewalt in Paarbeziehungen.<sup>191</sup>

[81] Auf kantonaler Ebene haben sich die **Interventions- und Koordinierungsstellen** zur Schweizerischen Konferenz KIFS, die Kantone der lateinischen Schweiz zur Conférence latine contre la violence domestique CL zusammengeschlossen.

[82] Die Massnahmen zur Prävention häuslicher Gewalt beziehen auch die Arbeit mit Täter/innen mit ein<sup>192</sup>. Ein vom EBG in Auftrag gegebener Bericht<sup>193</sup> untersuchte das Angebot für Täter/innen häuslicher Gewalt in der Schweiz. Es zeigte sich, dass das Angebot nicht dem Bedarf entspricht und kantonal sehr unterschiedlich ist.<sup>194</sup> Zur Sicherstellung der Vernetzung und des Austausches zwischen den Beratungsstellen für Täter/innen häuslicher Gewalt organisiert der Fachbereich Häusliche Gewalt (FHG) des EGB regelmässig nationale Treffen.

---

<sup>187</sup> Für Männer und ihre Kinder wurden im Jahr 2009 zwei Projekte verwirklicht: im Kanton Aargau das Väterhaus „Zwüschehalt“ (<http://www.zwueschehalt.ch>) und im Kanton Zürich das „Zeit-Haus“ (<http://www.zeit-haus.ch>).

<sup>188</sup> BBI 2009 4087, 4115, 4117.

<sup>189</sup> Gestartet ist die FHG 2003 mit 220 Stellenprozenten.

<sup>190</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Motion 09.3426 (Susanne Leutenegger Oberholzer), die auf einen Ausbau der FHG (damals noch Fachstelle gegen Gewalt, FGG) abzielte. Die Motion wurde vom NR abgelehnt.

<sup>191</sup> Siehe auf der Website des EBG im Themendossier „Häusliche Gewalt“ unter „Koordination und Vernetzung“.

<sup>192</sup> Vgl. unter vielen CEDAW, Allgemeine Empfehlung Nr. 19 (1992), Ziff. 24, lit. r (iv).

<sup>193</sup> THERES EGGER, Beratungsarbeit und Anti-Gewalt-Programme für Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt in der Schweiz, Bern 2008.

<sup>194</sup> BBI 2009 4087, 4115.

#### 4.2.3. Bekämpfung der Straflosigkeit

[83] Statistische Angaben, wie viel von den in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Fällen<sup>195</sup> schliesslich zu einer Verurteilung führten, sind soweit ersichtlich keine greifbar. Die Strafurteilstatistik schlüsselt die Kennzahlen zwar nach Geschlecht, Alter und Nationalität des Täters oder der Täterin auf, gibt aber keine Auskunft über das Opfer und seine Beziehungen zur verurteilten Person.<sup>196</sup> Der Bundesrat hat in Beantwortung des Postulats Fehr 2009 ausgeführt, dass es zutrefte, dass viele Opfer auf eine Anzeige verzichteten. Im Jahre 2008 sei lediglich in 45 Prozent der Fälle, in denen eine Beratung nach OHG erfolgte, ein Strafverfahren anhängig gemacht worden.<sup>197</sup> Eine Untersuchung im Kanton Bern aus dem Jahr 2007<sup>198</sup> hat festgestellt, dass gut die Hälfte der Strafverfahren eingestellt wurden; bei den Fällen, in denen es zu einer Verhandlung vor Gericht kam, sogar 62%.

[84] Als problematisch hat sich die Bestimmung von Art. 55 StGB erwiesen, welche es den Strafverfolgungsbehörden erlaubt, das Verfahren auf Antrag des Opfers zu sistieren. Obwohl vom Gesetzgeber als Ausnahme vorgesehen, stelle die Einstellung in der Praxis den Regelfall dar und die Erwartung des Gesetzgebers, dass ein aufgeklärtes Opfer bei erneuter Gewaltausübung innerhalb der sechsmonatigen Frist den Widerruf der Zustimmung zur Einstellung erklären würde, habe sich nicht erfüllt, kommt die erwähnte Studie zum Schluss.<sup>199</sup> Die Autorin vermutet, dass „Gerichte bei Delikten im sozialen Nahraum immer noch in der Konstruktion des Antragsdeliktes verhaftet sind, bei welchen die Meinung verbreitet ist, eine Einigung unter den Parteien diene dem Rechtsfrieden mehr als eine Verurteilung“. Nicht ausgeschlossen werden könne, dass der Erledigungsdruck die Gerichte dazu bringe, dem Opfer eine Einstellung nahe zu legen, um nicht ein aufwändiges Beweisverfahren durchführen zu müssen. Der Widerruf der Zustimmung zur Einstellung des Verfahrens kommt offenbar nur selten vor, selbst wenn gegen das Opfer während der sechsmonatigen Frist wieder Gewalt angewendet wurde. Die Autorin stellt vor allem die zu kurze Dauer der Frist nach der provisorischen Einstellung zur Diskussion. Sodann müsse überlegt werden, ob bei einem neuerlichen Vorfall von Gewaltausübung während der Frist das Verfahren nicht von Amtes wegen wieder aufgenommen werden müsste. Die Studie zeigt auch auf, dass von den Opfern die Sanktionen gegen die Täter zwiespältig beurteilt wurden: Bussen würden die Familie als Ganzes und damit auch die Opfer betreffen und unbedingte Freiheitsstrafen wurden als nicht unbedingt sinnvoll erachtet, da die verurteilte Person dadurch „nicht zwingend dazu gebracht werde, ihr Verhalten zu überdenken“. Strafen bedeuteten für Opfer wie für die weiteren Familienangehörigen eine Belastung. Verschärft stellt sich die Problematik bei ausländischen Personen (siehe dazu in „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Migration“).

[85] Der Nationalrat hat den Bundesrat 2009 beauftragt zu untersuchen, weshalb Opfer von einer Anzeige absehen.<sup>200</sup> Dem Zwischenbericht „Gewalt in Paarbeziehungen“ des Bundesrates vom Februar 2012 ist zu entnehmen, dass die Auswirkungen von Art. 55a StGB zusam-

---

<sup>195</sup> Siehe BUNDESAMT FÜR STATISTIK (Hg.), Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Jahresbericht 2011, Neuchâtel 2012, S. 8 und S. 37 f.

<sup>196</sup> CEDAW, Staatenbericht Schweiz 2008, S. 43.

<sup>197</sup> Antwort des Bundesrates vom 18.11.2009 auf 09.3878 – Postulat Fehr Jacqueline. Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung.

<sup>198</sup> BAUMGARTNER-WÜTRICH.

<sup>199</sup> Ibid. S. 32.

<sup>200</sup> 09.3878 – Postulat Fehr Jacqueline. Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung, vom 24. September 2009.

men mit Art. 28b ZGB, welcher für Opfer von häuslicher Gewalt verschiedene Schutzmassnahmen vorsieht, evaluiert werden sollen.<sup>201</sup>

[86] Als weiterer Vorschlag im Zusammenhang mit der Sicherung strafrechtlicher Massnahmen steht ferner die Umsetzung der 2011 an den Bundesrat überwiesenen Motion Perrin an, die darauf abzielt, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, die es erlaubt, mit Hilfe von elektronischen Vorrichtungen das Kommen und Gehen des gewalttätigen Partners zu überwachen und zu signalisieren, wenn dieser gegen eine Fernhaltmassnahme verstösst.<sup>202</sup>

#### 4.2.4. Sensibilisierung und Ausbildung

[87] Auf Bundesebene publiziert die FHG zahlreiche Informationsblätter zum Thema Gewalt in Paarbeziehungen.<sup>203</sup> Seit 2011 steht auf der Homepage der FHG mit der „*Toolbox Häusliche Gewalt*“ eine zentrale Datenbank zu Arbeits- und Informationsmaterialien zur Prävention und Intervention von häuslicher Gewalt zur Verfügung.<sup>204</sup> In den Kantonen versuchen die Interventionsstellen und andere Fachstellen ebenfalls durch Bereitstellen von Informationsbroschüren und die Durchführung von Tagungen oder Kampagnen die Öffentlichkeit für das Thema der häuslichen Gewalt zu sensibilisieren. Neben den staatlichen Stellen tragen auch viele private Beratungsstellen und NGOs mit Leitfäden, Präventionsbroschüren oder anderem Informationsmaterial zur Aufklärung bei.

[88] Die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) widmete sich im Dezember 2011 schwerpunktmässig dem Thema häusliche Gewalt, mit dem Ziel, zur Sensibilisierung und Information der Bevölkerung beizutragen. Zu diesem Zweck stellte sie ein Merkblatt, FAQs und zahlreiche Hinweise auf Fachstellen, Studien und Berichte zur Verfügung.<sup>205</sup> Bereits im Jahr 2003 hatte die SKP die Kampagne „*Stopp! Häusliche Gewalt*“ durchgeführt.<sup>206</sup>

[89] Zahlreiche Schweizer NGOs führen in Zusammenarbeit mit Beratungs- und Gleichstellungsstellen seit 2008 jährlich die Kampagne „16 Tage gegen Gewalt“ durch mit dem Ziel, für das Thema Gewalt zu sensibilisieren, aber auch die Beratungsstellen bekannter zu machen und gewaltfreie Wege aufzuzeigen.<sup>207</sup>

[90] Die Motion Leutenegger-Oberholzer, welche eine nationale Gewaltpräventions- und Gewaltbekämpfungskampagne verlangte, wurde vom Nationalrat 2009 abgelehnt. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme auf die Motion zwar die Wichtigkeit der Prävention von Gewalt im sozialen Nahraum und im öffentlichen Raum anerkannt, lehnte jedoch eine Kampagne aus finanziellen Gründen ab.<sup>208</sup>

---

<sup>201</sup> Gewalt in Paarbeziehungen, Zwischenbericht des Bundesrates zum Stand der Umsetzung der in seinem Bericht vom 13. Mai 2009 angekündigten Massnahmen, zuhanden der Rechtskommission des Nationalrates vom 22. Feb. 2012, BBl 2012 2423 f.

<sup>202</sup> 09.4017 – Motion Perrin Yvan. Geschlagene Frauen schützen, vom 25. November 2011.

<sup>203</sup> <http://www.ebg.admin.ch/themen/00466/00477/index.html?lang=de>.

<sup>204</sup> <http://www.ebg.admin.ch/themen/00466/00478/index.html?lang=de>.

<sup>205</sup> [http://www.skppsc.ch/10/de/3gewalt/520\\_kampagne\\_stopp\\_haeusliche\\_gewalt.php](http://www.skppsc.ch/10/de/3gewalt/520_kampagne_stopp_haeusliche_gewalt.php) .

<sup>206</sup> [http://www.skppsc.ch/1/downloads/de/stopp\\_haeusliche\\_gewalt\\_10020.pdf](http://www.skppsc.ch/1/downloads/de/stopp_haeusliche_gewalt_10020.pdf) .

<sup>207</sup> Jährlich tragen rund 50 Schweizer Frauen-, Männer- und Friedensorganisationen, Gewerkschaften, Beratungsstellen und Kirchgemeinden mit einem vielfältigen Programm zur Kampagne bei. Siehe Homepage der Kampagne unter <http://www.cfd-ch.org/16tage/index.php> (zuletzt besucht am 22. 09. 2012).

<sup>208</sup> 09.3412 – Motion Leutenegger Oberholzer Susanne. Nationale Gewaltpräventions- und Gewaltbekämpfungskampagne, vom 30. April 2009.

[91] Die Bedeutung der Aus- und Weiterbildung von betroffenen Berufsgruppen hat der Bundesrat erkannt. Insbesondere diejenigen Berufsgruppen, die an der Prävention und Früherkennung von Gewalt beteiligt sind, müssen sich im Rahmen von Aus- und Weiterbildung die nötigen Fachkompetenzen erwerben.<sup>209</sup> Auf Veranlassung des BJ und des EBG wird seit 2011 in den Zertifikatslehrgang „Judikative“ der schweizerischen Richterakademie eine Lektion zum Thema häusliche Gewalt aufgenommen.<sup>210</sup> Weiterbildungsseminare für Richter/innen und Staatsanwält/innen sind geplant.<sup>211</sup>

[92] Weitere Weiterbildungsveranstaltungen zum Thema häusliche Gewalt konnten gestützt auf Art. 31 OHG geleisteten Finanzhilfen zur Förderung der Fachausbildung des Personals der Beratungsstellen und der mit der Opferhilfe Betrauten verwirklicht werden.<sup>212</sup>

#### 4.2.5. Datenlage zu häuslicher Gewalt und Gewalt in Paarbeziehungen

[93] In den letzten Jahren hat sich die Datenlage leicht verbessert.<sup>213</sup> Seit 2009 werden gesamtschweizerische Daten zu polizeilich registrierten Fällen erhoben, bei denen neu auch Angaben zur Beziehung zwischen Opfer und beschuldigter Person ermittelt werden.<sup>214</sup> Bis vor kurzem konnte in der Schweiz nur auf zwei empirische Studien<sup>215</sup> und auf die Statistik über die Inanspruchnahme der Opferhilfe-Beratungsstellen bzw. einige kantonale Polizeistatistiken zurück gegriffen werden, um das Ausmass häuslicher Gewalt in der Schweiz abschätzen zu können<sup>216</sup>.

[94] Mit dem Bundesratsbericht zu Gewalt in Paarbeziehungen<sup>217</sup> wurde der aktuelle Forschungs- und Wissensstand über Gewalt in Paarbeziehungen und die in der Schweiz dagegen getroffenen Massnahmen untersucht<sup>218</sup>. Der Bundesrat stellte aufgrund der Ergebnisse der Studie fest, dass in den letzten Jahren zwar wichtige Massnahmen unternommen wurden, um Gewalt in Paarbeziehungen zu bekämpfen, dass es aber insbesondere in den Bereichen Datenlage und Forschung noch weitere Massnahmen brauche. Ebenfalls als Folge dieses Bundesratsberichts wurde die Studie *„Gewalt in Paarbeziehungen – Bericht zum For-*

<sup>209</sup> BBI 2009 4087, 4116.

<sup>210</sup> [http://www.unilu.ch/files/110830\\_modul\\_3\\_programm-2011-.pdf](http://www.unilu.ch/files/110830_modul_3_programm-2011-.pdf). Ein weiteres vom EBG und BJ unterstütztes Projekt ist z.B. ein Weiterbildungsangebot für Richter/-innen, Staatsanwält/-innen sowie weitere interessierte Personen zum Thema häusliche Gewalt, in welchem insbesondere psychologisches Wissen über die Auswirkungen und Verarbeitungen von Gewalterfahrungen bei Erwachsenen und Kindern vermittelt werden soll; <http://www.irp.unisg.ch/Weiterbildung/Tagungen/Gewalt+und+Trauma.aspx>.

<sup>211</sup> BBI 2012 2431.

<sup>212</sup> BBI 2009 4087, 4116. Eine Liste der gewährten Bundesbeiträge an Ausbildungen von Opferhilfefachleuten ist einsehbar unter [http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/opferhilfe/ausbildung\\_.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/opferhilfe/ausbildung_.html).

<sup>213</sup> Siehe auch Eidg. KOMMISSION FÜR FRAUENFRAGEN (Hrsg.), Häusliche Gewalt: Eine Bestandesaufnahme, Frauenfragen 2/2008.

<sup>214</sup> BFS/ Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) - Jahresbericht 2009, Neuchâtel 2010.

<sup>215</sup> LUCIENNE GILLIOZ/JAQUELINE DE PUY/VÉRONIQUE DUCRET, *Domination et violence envers la femme dans le couple*, Lausanne 1997 und MARTIN KILLIAS/MATHIEU SIMONIN/JACQUELINE DE PUY, *Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan. Results of the International Violence against Women Survey*, Lausanne 2004.

<sup>216</sup> Vgl. dazu Informationsblatt 9 der FHG, online unter <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=de>.

<sup>217</sup> BBI 2009 4087.

<sup>218</sup> EGGER/SCHÄR MOSER 2008.

*schungsbedarf*<sup>219</sup> durchgeführt. Diese zeigt Forschungsfelder und Ansatzpunkte für Forschungsfragen im Bereich Gewalt in Partnerschaften auf und empfiehlt Schwerpunkte<sup>220</sup> für die Forschung in der Schweiz in den nächsten Jahren.

[95] Unter anderem ist eine Studie zu den volkswirtschaftlichen Kosten von Gewalt in Partnerschaften und insbesondere deren Auswirkungen auf die Wirtschaft, das Gesundheitswesen und die Sozialversicherungen geplant.<sup>221</sup> Die Studie soll laut Auskunft des EBG im Jahr 2013 veröffentlicht werden.

## 5. Beurteilung und Handlungsbedarf im Bereich Gewalt gegen Frauen

[96] Häusliche Gewalt ist heute als gesellschaftliches Problem anerkannt. Sowohl auf institutioneller Ebene als auch auf der Massnahmenebene sind Vorkehrungen getroffen und Programme zum besseren Schutze der Opfer, zur Gewaltprävention und zur Aufklärung und Sensibilisierung der Bevölkerung wie auch der verschiedenen betroffenen Berufsgruppen initiiert worden.<sup>222</sup> Diese Massnahmen gilt es als ständige Aufgaben des Gemeinwesens zu sichern und wo nötig auszubauen.

[97] Über ein eigentliches Gewaltschutzgesetz, wie es der CEDAW-Ausschuss in seiner Empfehlung 2009 anregte, verfügt die Schweiz nicht. In Beantwortung der schliesslich vom Nationalrat abgelehnten Motion Leutenegger-Oberholzer, welche die Schaffung eines eidgenössischen Gewaltschutzgesetzes verlangte, stellt der Bundesrat klar, dass die zu regelnden Bereiche weitgehend in die Zuständigkeit der Kantone fallen und der Bund nur punktuell über Rechtsetzungskompetenzen verfüge.<sup>223</sup>

[98] Nicht sichergestellt ist die Finanzierung von Frauenhäusern und Zufluchtsorten durch die Kantone wie es CEDAW 2009 empfahl.<sup>224</sup>

[99] Zur Sorge Anlass bietet die Straflosigkeit der Täter. Hier ist angekündigt, dass zumindest die Praxis zu den einschlägigen Strafrechtsnormen (Art. 55a StGB) sowie zur zivilrechtlichen Schutznorm (Art. 28b ZGB) untersucht und analysiert werden soll.<sup>225</sup>

---

<sup>219</sup> In Erfüllung der Massnahme T des Bundesratsberichts zu Gewalt in Partnerschaften; BBI 2009 4087, 4118. Die Studie ist einsehbar unter <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/index.html?lang=de>.

<sup>220</sup> Vgl. THERES EGGER/ MARIANNE SCHÄR MOSER, Gewalt in Partnerschaften – Bericht zum Forschungsbedarf, Bern 2011, S. 28ff.

<sup>221</sup> BBI 2009 4087, 4118.

<sup>222</sup> Vgl. EGGER/SCHÄR MOSER (2008), S. 56-84 und 88-92.

<sup>223</sup> 09.3411 – Motion Leutenegger Oberholzer Susanne. Eidgenössisches Gewaltschutzgesetz, vom 30. April 2009.

<sup>224</sup> Siehe CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2009, Ziff. 28.

<sup>225</sup> Der Bundesrat hat in Erfüllung des Postulats Stump (05.3694 vom 7. Oktober 2005) 2009 zum Thema Gewalt in Partnerschaften einen Bericht erstellt (Bericht über Gewalt in Partnerschaften. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen, vom 13. Mai 2009, BBI 2009 4087). Eine der darin vorgesehenen Massnahmen ist die Evaluation der Wirksamkeit von Artikel 28 lit. b Absatz 1 ZGB und Art. 55 lit. a StGB. Siehe BBI 2009 4087, 4111 und 4113. Siehe sodann 12.4025 – Motion Keller-Sutter Karin. Opfer häuslicher Gewalt besser schützen, vom 29. Nov. 2012, welche den Bundesrat beauftragt, Artikel 55a Absatz 2 StGB dahingehend anzupassen, dass vor einer definitiven Einstellung des Strafverfahrens durch die Staatsanwaltschaft das Opfer nochmals angehört und seine Äusserungen im Rahmen eines allfälligen Einstellungsentscheids berücksichtigt wird. Die Motion ist vom Ständerat als Erstrat in der Frühlingssession 2013 angenommen worden.

[100] Des Weiteren ist grundsätzlich die Diskussion aufzunehmen, welche Formen von Bestrafung dem oft komplexen Täter-Opferverhältnis am besten gerecht werden könnten. Ziel muss sein, dass sich die Opfer ohne Furcht an die Behörden wenden können und den erforderlichen Schutz erhalten. Sensibilisierung und Aufklärung über geschlechtsspezifische Gewalt und insbesondere Gewalt in Paarbeziehungen und häusliche Gewalt muss als Teil der allgemeinen Gleichstellungsbemühungen begriffen werden und sollte – im Sinne von Art. 5 CEDAW – immer noch bestehende stereotype Rollenverständnisse aufgreifen und in Frage stellen.

[101] Die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, an dessen Entstehung die Schweiz aktiv mitgearbeitet hatte, dürfte für diesen Politikbereich noch weitere Anregungen bringen und die Schweiz wird vom damit verbundenen intensiveren internationalen Austausch profitieren können. Der Bundesrat hatte angekündigt, dass er voraussichtlich noch 2012 über das weitere Vorgehen, namentlich die Unterzeichnung des Übereinkommens befinden werde.<sup>226</sup>

## IV. ZWANGSHEIRAT

### 1. Einleitung

[102] Zwangsheirat stellt eine schwere Menschenrechtsverletzung dar, denn sie beraubt die Betroffenen ihrer persönlichen Freiheit und Selbstbestimmung sowie ihrer physischen und psychischen Integrität. Obwohl es Zwangsheiraten immer schon und in allen Kulturen gegeben hat, ist das Thema erst im letzten Jahrzehnt im Zusammenhang mit der Migrationsbevölkerung enttabuisiert und die Frage nach dem Schutz der Betroffenen gestellt worden. Eine Legaldefinition von Zwangsheirat – wann also eine durch die Familie arrangierte oder per Ehevermittlung mittels Katalogen und Videos in die Wege geleitete Heirat zu einer Zwangsheirat wird – besteht bis heute nicht; die Grenzen zwischen arrangierter Ehe und Zwangsverheiratung sind fließend. Von einer Zwangsehe wird in der Regel dann gesprochen, wenn zumindest einer der künftigen Eheleute die Ehe nicht aus freiem Willen eingeht, sondern durch den auf ihn ausgeübten Druck, der von moralischem, emotionalem Druck über psychische Gewalt bis hin zu schwerer physischer Gewalt reichen kann, zur Heirat gezwungen wird.<sup>227</sup> Strafrechtlich relevant wird Zwangsheirat nach der geltenden Rechtsordnung dann, wenn der ausgeübte Druck auf die Eheleute den Straftatbestand der Nötigung erreicht bzw. mit strafbaren Handlungen für den Fall gedroht wird, dass die Ehe nicht eingegangen wird.<sup>228</sup>

[103] Zwangsheirat trifft beide Geschlechter. Frauen sind allerdings der Gewalt schutzloser ausgeliefert und in der Regel existenzieller betroffen, denn ihre Handlungsspielräume und ihre Bewegungsfreiheit sind eingeschränkter als diejenigen der Männer.<sup>229</sup> Häufig sind sodann

---

<sup>226</sup> Siehe 11.4075 – Interpellation Aubert Josiane, Europaratskonvention gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt. Wann wird die Schweiz die Konvention unterzeichnen?, vom 15. Dezember 2011. Siehe allerdings Anm. 236.

<sup>227</sup> Siehe zur Definitionsfrage Bericht BR 2007, S. 10; Europarat, Rosmarie Zapfl-Helbing (Rapporteur), Report: Forced marriages and child marriages, Doc. 10590, 2005, Ziff. 16 ff.; MEIER, S. 19 und ausführlich RIAÑO/DAHINDEN, S. 34 ff.

<sup>228</sup> GEISER, Ziff. 3.30.

<sup>229</sup> Siehe dazu RIAÑO/DAHINDEN, S. 79 ff.

sehr junge Frauen und Mädchen, die das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben, von Zwangsverheiratung betroffen.

[104] Die Gründe, weshalb Eltern die Ehe ihrer Kinder arrangieren oder sie in eine Ehe zwingen, sind vielfältig.<sup>230</sup> Zwangsverheiratung kann zur Disziplinierung bzw. zur Rettung der Familienehre angeordnet werden oder aus wirtschaftlichen oder Statusgründen. Sie kann aber auch dem Erhalt der kulturellen Identität oder der Festigung der Bindungen zum Herkunftsland dienen oder soll – wie beim Brauch der Verwandtenehe (Endogamie) – zur Bekräftigung von Familienbanden führen. Ebenso vielfältig sind die Gründe, weshalb die Kinder sich den Plänen ihrer Eltern fügen oder sich dagegen wehren. Zwangsheirat ist jedoch keine Frage der Religion oder der Nationalität. Sie kommt u.a. „bei hinduistischen Tamilen, christlich-orthodoxen Assyrerinnen, alevitischen Kurden, katholischen Kosovarinnen oder bei muslimischen Türken vor“.<sup>231</sup>

## 2. Internationale Verpflichtungen zur Verhinderung von Zwangsheirat

### 2.1. Universelle Ebene

[105] Bereits *Art. 16 Abs. 2* der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 bestimmt, dass eine Ehe nur bei freier und uneingeschränkter Willenseinigung der künftigen Ehegatten geschlossen werden darf. Dieselbe Bestimmung findet sich in folgenden für die Schweiz verbindlichen Verträgen:

- *Pakt I*: Art. 10 Abs. 1, zweiter Satz
- *Pakt II*: Art. 23 Abs. 3<sup>232</sup>
- *RDK*: Art. 5 lit. d iv
- *CEDAW*: Art. 16 Abs. 1 lit. b statuiert das gleiche Recht auf freie Wahl des Ehegatten sowie auf Eheschliessung nur mit freier und voller Zustimmung.<sup>233</sup>
- *KRK*: Die Kinderrechtskonvention äussert sich nicht zur Heirat bzw. enthält kein Heiratsverbot für Kinder. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten u.a. allerdings in Art. 24 Abs. 3 KRK, Kinder vor überlieferten Bräuchen, die für die Gesundheit von Kindern schädlich sind, zu schützen.<sup>234</sup>

[106] Zum Heiratsmindestalter findet sich keine explizite Bestimmung in den Menschenrechtsverträgen (siehe dazu nachstehend). CEDAW bestimmt allerdings in Art. 16 Abs. 2, dass die Verlobung und Eheschliessung eines Kindes keine Rechtswirksamkeit erlangen sol-

---

<sup>230</sup> Siehe die Beispiele bei RIAÑO/DAHINDEN, S. 100 ff.

<sup>231</sup> Website „Zwangsheirat“ der Fachstelle für Gleichstellung Stadt Zürich; <http://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/gleichstellung/themen/zwangsheirat.html>. Siehe zum Ganzen auch FACHSTELLE FÜR GLEICHSTELLUNG STADT ZÜRICH, Zwangsheirat in Zürich, Hintergründe, Beispiele, Folgerungen, Zürich, März 2010.

<sup>232</sup> Siehe auch MRA, General Comment No. 19 (1990).

<sup>233</sup> Von Bedeutung im Kampf gegen Zwangsheirat sind sodann Art. 2 lit. f, 5 und 10 lit. c CEDAW (Verbot von Gepflogenheiten oder Praktiken im Bereich der Familie, die eine Diskriminierung der Frau darstellen inkl. Beseitigung von stereotypen Auffassungen in Bezug auf die Rolle der Geschlechter).

<sup>234</sup> Schliesslich sieht auch die Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, welche von der Schweiz noch nicht ratifiziert worden ist, in Art. 23 Abs. 1 lit. a das Recht auf Ehefreiheit vor. Siehe sodann das Verbot der Zwangsheirat und weiterer Verheiratungspraktiken im Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken von 1956 (SR 0.311.371).

len und die Staaten alle erforderlichen Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen ergreifen sollen, um ein Mindestalter für die Eheschliessung festzulegen und die Eintragung der Eheschliessung in ein amtliches Register zur Pflicht zu machen.<sup>235</sup>

## 2.2. Regionale Ebene

- *EMRK*: Art. 12 legt das Recht auf Eheschliessung fest, welches auch das Recht umfasst nicht zu heiraten.

[107] Spezifische Bestimmungen zur Zwangsheirat sieht schliesslich die Europaratskonvention zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 vor, welche allerdings noch nicht in Kraft getreten ist.<sup>236</sup> Zwangsheirat wird in der Präambel – gemeinsam mit anderen Gewaltformen – als geschlechtsspezifische Gewalt bezeichnet, die eine schwere Verletzung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen sowie ein schwerwiegendes Hindernis auf dem Weg zur Gleichstellung der Geschlechter darstellt. Die Vertragsstaaten werden in Art. 32 dazu aufgefordert, alle notwendigen gesetzlichen oder sonstigen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Zwangsehen anfechtbar sind, annulliert oder aufgelöst werden können, ohne dadurch den Opfern einen ungebührlichen finanziellen oder administrativen Aufwand aufzulasten. Art. 37 der Konvention fordert die Staaten dazu auf, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit Zwangsehen auch länderübergreifend strafbar sind. Schliesslich sollen Opfer von Zwangsheiraten, die wegen der Heirat in ein anderes Land gebracht wurden und dadurch ihren Aufenthaltsstatus in ihrem Wohnsitzland verloren haben, diesen wieder erlangen können (Art. 59 Ziff. 4).

## 2.3. Allgemeine Kommentare und Empfehlungen der Menschenrechtsgremien

[108] Die Überwachungsausschüsse bekräftigen das Recht auf freie Wahl des Ehegatten in verschiedenen Allgemeinen Bemerkungen<sup>237</sup> und Zwangsheirat wird als Form von Gewalt und sexueller Ausbeutung verurteilt<sup>238</sup>. Insbesondere der CRC und der CEDAW-Ausschuss haben sich sodann entschlossen gegen Frühehen ausgesprochen und den Staaten nahegelegt, das Mindestheiratsalter für beide Geschlechter gleich auf 18 Jahre anzusetzen.<sup>239</sup>

[109] Die *Parlamentarische Versammlung des Europarates* hat sich ebenfalls in verschiedenen Resolutionen bzw. Empfehlungen mit der Problematik der Zwangsheirat auseinandergesetzt. In der Resolution 1468 (2005) empfiehlt sie den Mitgliedstaaten eine Reihe von Massnahmen, unter anderem ebenfalls, das Mindestalter für die Verheiratung auf 18 Jahre festzulegen und zwar für Frauen und Männer. Sie legt den Staaten nahe, im Ausland geschlossene Zwangsheirat und Kinderehen nicht anzuerkennen, ausser wenn die Anerkennung im Interes-

<sup>235</sup> Siehe sodann Übereinkommen über die Erklärung des Ehwillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung von Eheschliessungen von 1962 (nicht ratifiziert von der Schweiz). Dieses verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein Heiratsmindestalter einzuführen.

<sup>236</sup> Am 3. Juli 2013 hat der Bundesrat die Unterzeichnung der Konvention gutgeheissen und angekündigt, sie „in Kürze“ zu unterzeichnen.

<sup>237</sup> Siehe CEDAW, General Recommendation No. 21 (1994), Ziff. 10, Art. 16 Ziff. 2 und Ziff. 36; CEDAW, General Recommendation No. 19 (1992), Ziff. 11; MRA, General Comment No. 19 (1990), Ziff. 4.

<sup>238</sup> CEDAW, General Recommendation No. 21 (1994), Ziff. 15 f. und 36; CRC, General Comment No. 13 (2011), insbesondere Ziff. 16, 25 lit. d, 29 lit. e und 72 lit. g.

<sup>239</sup> CRC, General Comment Nr. 4 (2003), Ziff. 20 (siehe auch Ziff. 24 oder auch 39 lit. g); CEDAW, General Recommendation No. 21 (1994), Ziff. 36.

se des Opfers liegt („zum Zwecke der Sicherstellung von Rechten, die sie auf anderem Wege nicht beanspruchen könnten“), die Annullierung von Zwangsheiraten zu erleichtern und entsprechende Ehen unter Umständen automatisch für nichtig zu erklären. Unter Zwang – durch Zwangsheirat und Kinderehe zustande gekommene – sexuelle Beziehungen sollen als Vergewaltigung eingestuft werden. Sie empfiehlt sodann, die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, den Tatbestand der Zwangsheirat als separate Straftat im Strafrecht zu verankern. Mit Empfehlung 1723 (2005) betreffend Zwangsheirat und Kinderehen forderte sie das Ministerkomitee des Europarates auf, die Umsetzung verschiedener Massnahmen in den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Darunter findet sich zum Beispiel die Forderung, Sensibilisierungskampagnen für Schülerinnen und Schüler zu organisieren, Stellen für Soforthilfe einzurichten, finanzielle Unterstützung für Nichtregierungsorganisationen vorzusehen sowie den Opfern von Zwangsheirat zu helfen. Personen, denen Zwangsheirat droht, sollen über konkrete Massnahmen informiert werden, wie sie die Ehe verhindern können, z. B. durch die Verwahrung des Passes an einem sicheren Ort, eine Diebstahlsanzeige im Falle konfiszierter Papiere und die Meldung der voraussichtlichen Urlaubsadresse.<sup>240</sup>

### 3. Empfehlung des Ausschusses für WSK-Rechte

[110] Zur Problematik der Zwangsheirat hat sich lediglich der Ausschuss für WSK-Rechte anlässlich des zweiten Staatenberichtsverfahrens 2010 geäussert<sup>241</sup> und zwar – gestützt auf Art. 10 Pakt I – mit folgenden Empfehlungen: „Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Massnahmen zu verstärken, unter anderem durch die Verabschiedung von Gesetzen, um Zwangsehen zu verhindern und zu verbieten. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, gezielte Sensibilisierungskampagnen durchzuführen, um Zwangsehen zu verhindern. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten Bericht umfassende statistische Angaben über Zwangsehen vorzulegen, aufgeschlüsselt nach Herkunft, Geschlecht und Alter.“<sup>242</sup> Der Sozialausschuss anerkennt, dass die Schweiz bereits Massnahmen ergriffen hat, um Zwangsheiraten zu verhindern und zu bekämpfen, fordert allerdings ein verstärktes Vorgehen, die Verabschiedung von Gesetzen, um Zwangsehen zu verhindern und zu verbieten, die Durchführung gezielter Sensibilisierungskampagnen sowie das Sammeln von statistischen Angaben über Zwangsehen und zwar aufgeschlüsselt nach Herkunft, Geschlecht und Alter.<sup>243</sup>

[111] Der Ausschuss für WSK-Rechte hat bis anhin nur an drei Staaten Empfehlungen zur Bekämpfung von Zwangsheirat abgegeben, davon eben die genannte an die Adresse der Schweiz. Ebenfalls nur vereinzelt hat sich bis jetzt der Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD) mit Zwangsheirat auseinandergesetzt: Er ermahnte Dänemark und Island, dass Massnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten nicht in unverhältnismässiger Art und

---

<sup>240</sup> Siehe im weiteren Europarat, Recommendation 1523 (2001) vom 16. Juni 2001 zu Sklaverei in Privathaushalten, in der den Staaten die strafrechtliche Verfolgung von Zwangsheirat empfohlen wird und diese damit auf dieselbe Stufe wie Sklaverei und Menschenhandel gestellt wird (Ziff. 10 lit. i); Recommendation 1450 (2000) vom 3. April 2000 zu Gewalt gegen Frauen, welche Zwangsheirat explizit als Form von Gewalt verurteilt, die im Namen der Tradition oder Religion verübt wird (Ziff. 6).

<sup>241</sup> CEDAW hat die Schweiz in allgemeiner Form dazu aufgerufen, „wirksame Massnahmen zu ergreifen, um die Diskriminierung von Frauen aus ethnischen Gemeinschaften und aus Minderheiten sowie von Migrantinnen ungeachtet ihres Herkunftslandes zu beseitigen, und zwar sowohl in der Gesamtgesellschaft als auch innerhalb ihrer Gemeinschaften“. CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2009, Ziff. 44.

<sup>242</sup> Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 16.

<sup>243</sup> Ibid., Ziff. 16.

Weise die Rechte von ethnischen und nationalen Minderheiten beschneiden dürfen.<sup>244</sup> Zur Problematik der Zwangsheirat äussern sich in der Regel der Ausschuss zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) und der Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC).

#### 4. Umsetzung der Empfehlung in der Schweiz

##### 4.1. Aktuelle rechtliche Situation

[112] Art. 14 BV gewährleistet das Recht auf Ehe und Familie. Umfasst ist damit die Garantie der Ehefreiheit, somit das Recht eines mündigen Erwachsenen zu heiraten, wen er bzw. sie will. Aus Art. 14 BV fliesst auch die Pflicht des Staates, Massnahmen gegen Zwangsheirat zu ergreifen<sup>245</sup>. Diese Schutzpflicht ergibt sich aus der allgemeinen Verpflichtung zum Schutz vor Gefährdungen von Grundrechten durch Dritte (Art. 35 Abs. 2 BV).<sup>246</sup>

[113] Eine Ehe kommt durch übereinstimmende Willenserklärung der beiden Verlobten vor der Zivilstandsbeamtin bzw. dem Zivilstandsbeamten zustande.<sup>247</sup> Diese Willenserklärung hat konstitutive Wirkung und muss frei sein, darf somit nicht von Irrtum, Täuschung oder Drohung beeinflusst sein.<sup>248</sup>

[114] Das Heiratsminderalter ist seit 1. Januar 1996 für beide Geschlechter auf 18 Jahre festgesetzt (Art. 96 ZGB). Die bis dahin geltende Regelung, dass auf Antrag die Heirat für Frauen bereits mit 17 Jahren eingegangen werden kann, wurde damals abgeschafft. Dies im Gegensatz zu verschiedenen europäischen Ländern, die entsprechende Ausnahmen immer noch vorsehen.<sup>249</sup>

[115] In der Sommersession 2012 haben die eidgenössischen Räte verschiedene gesetzliche Massnahmen gegen Zwangsheiraten beschlossen, welche auf den 1. Juli 2013 in Kraft gesetzt werden.<sup>250</sup> Änderungen sind im ZGB, im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht, im Partnerschaftsgesetz sowie im Ausländer- und Asylgesetz gemacht worden. Ferner ist eine explizite Strafbestimmung ins Strafgesetzbuch aufgenommen worden.<sup>251</sup>

<sup>244</sup> Ebenso hat CESCR und auch der CEDAW-Ausschuss Dänemark mehrere Male auf diese Problematik hingewiesen und die Erhöhung des Heiratsalters auf 24 Jahre für ausländische Personen als unverhältnismässige und ungeeignete Massnahme zur Bekämpfung von Zwangsheirat bezeichnet (siehe Universal Human Rights Index; <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/UniversalHumanRightsIndexDatabase.aspx>). Siehe zu dieser Problematik auch die Äusserung des Bundesrates in Bericht BR 2007, S. 10. Der MRA hat gemäss Index lediglich einmal zur Zwangsheirat Empfehlungen abgegeben und zwar 2005 an die Adresse von Usbekistan.

<sup>245</sup> MÜLLER/SCHAFER, S. 225; REUSSER, S. 339, Ziff. 11.

<sup>246</sup> BBI 2011 2185, 2193; REUSSER, S. 343, Ziff. 22.

<sup>247</sup> Art. 102 Abs. 2 und 3 ZGB.

<sup>248</sup> Bericht BR 2007, S. 23.

<sup>249</sup> In den Nachbarländern der Schweiz gilt zwar auch generell ein Heiratsalter von mindestens 18 Jahren, jedoch ist in allen Ländern die Möglichkeit vorgesehen, die Ehemündigkeit auf Antrag zu reduzieren; siehe z.B. Deutschland §1303 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch, wonach das Familiengericht auf Antrag die Eingehung der Ehe ab vollendetem 16. Lebensjahr zulassen kann. Siehe sodann Österreich § 1 EheG Ö; Italien Art. 84 Codice Civile Italiano; Frankreich Art. 144 f. Code Civil; Liechtenstein: Art. 9 EheG LIE.

<sup>250</sup> BG vom 15. Juni 2012 über Massnahmen gegen Zwangsheiraten, BBI 2012 5937 ff.

<sup>251</sup> Siehe dazu auf der Website des Parlaments die Dokumentation des Geschäfts 11.018 – Geschäft des Bundesrates. Massnahmen gegen Zwangsheiraten. Bundesgesetz.

[116] Im Einzelnen gelten folgende Regeln:

#### 4.1.1. Prüfungsauftrag an die Zivilstandsämter

[117] Das Zivilstandsamt hat zu prüfen, ob die Ehevoraussetzungen erfüllt sind (Art. 99 ZGB). Diese Prüfungsaufgabe des Zivilstandsamts wurde im neuen BG über Zwangsheiraten präzisiert. Gemäss Abs. 1 Ziff. 3 der Bestimmung hat sie explizit mit zu erfassen, „ob keine Umstände vorliegen, die erkennen lassen, dass das Gesuch offensichtlich nicht dem freien Willen der Verlobten entspricht“. Stellen Zivilstandsbeamtinnen oder –beamte die Ausübung von Zwang – oder das Vorliegen einer anderen Straftat – fest, sind sie verpflichtet, dies anzuzeigen (Art. 43 Abs. 3<sup>bis</sup> E-ZGB).<sup>252</sup>

[118] Bereits seit dem 1. Januar 2011 sind Zivilstandsbeamt/innen sodann verpflichtet, im Vorbereitungsverfahren zur Eheschliessung die Verlobten darauf aufmerksam zu machen, dass die Eheschliessung ihren freien Willen voraussetzt (Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> ZStV).<sup>253</sup>

#### 4.1.2. Zwangsheirat als unbefristeter Eheungültigkeitsgrund

[119] Ehen, die nicht aus freiem Willen geschlossen werden, müssen ab dem 1. Juli 2013 in jedem Fall als ungültig erklärt werden.<sup>254</sup> Die Bestimmung wird unter den sog. „unbefristeten Eheungültigkeitsgründen“ (Art. 105 f. ZGB) eingereiht. Damit soll sichergestellt werden, dass die Klage jederzeit und unbefristet erhoben werden kann. Nach der bisherigen Rechtslage stellte eine unter Zwang geschlossene Ehe lediglich einen *befristeten* Eheungültigkeitsgrund dar, das heisst, der Ehegatte konnte die Feststellung der Ungültigkeit verlangen, wenn er die Ehe geschlossen hat, „weil er mit einer nahen und erheblichen Gefahr für das Leben, die Gesundheit oder die Ehre seiner selbst oder einer ihm nahe verbundenen Person bedroht wurde“ (Art. 107 Abs. 4 aZGB). Die Ungültigkeitsklage musste innerhalb von sechs Monaten seit Kenntnis des Ungültigkeitsgrundes oder seit dem Wegfall der Drohung eingereicht werden, in jedem Fall aber vor Ablauf von fünf Jahren seit der Eheschliessung erhoben werden (Art. 108 Abs. 1 aZGB). Nach Ablauf der Frist wurde unwiderlegbar vermutet, dass die von der Drohung betroffene Person die Ehe weiterführen will.<sup>255</sup>

#### 4.1.3. Meldepflichten

[120] Neu sind alle Behörden – Zivilstands-, Ausländer-, Strafverfolgungs-, Sozialversicherungs- und Sozialhilfebehörden – verpflichtet, soweit es sich mit ihren Aufgaben vereinbaren lässt, Meldung an die für die Klage zuständigen Behörden zu erstatten, wenn sie Anlass zur Annahme haben, dass ein Ungültigkeitsgrund vorliegt.

---

<sup>252</sup> Kritisch gegenüber dieser neuen Regelung: GEISER, Rz. 3.35: Die neue Bestimmung in Art. 99 Abs. 1 Ziff. 3 ZGB führt zu einer Schwächung der Kompetenzen der Zivilstandsbeamt/innen.

<sup>253</sup> Gleiches bestimmt Art. 75d Abs. 1<sup>bis</sup> ZStV für eingetragene Partnerschaften.

<sup>254</sup> Der Zusatz, „es sei denn dieser Ehegatte will die Ehe weiterführen“ wurde vom Ständerat gegen den Willen des Bundesrates gestrichen. Dieser argumentierte vergeblich, dass die nun ausnahmslos zu vollziehende Ungültigerklärung einen unverhältnismässigen Eingriff in die Ehefreiheit darstelle (AB 2012 S. 446).

<sup>255</sup> BBI 2011 2185, 2194.

Die Meldepflicht wird auch im Ausländer- und Asylgesetz explizit verankert (Art. 45a E-AuG; Art. 85 Abs. 8 E-AuG sowie Art. 51 Abs. 1<sup>bis</sup> und Art. 71 Abs. 1<sup>bis</sup> E-AsylG): Die Ausländer- bzw. Asylbehörden haben, wenn sie im Rahmen des Verfahrens um Familiennachzug bzw. bei der Erteilung des Familienasyls den Verdacht auf das Vorliegen eines Eheungültigkeitsgrundes – Zwangsheirat oder Ehe mit Minderjährigen – hegen, Meldung zu erstatten und die Verfahren um Bewilligung des Ehegattennachzuges zu sistieren, bis ein rechtskräftiges Urteil des Gerichts vorliegt. Die Beurteilung, ob ein Ungültigkeitsgrund besteht, wird also nicht von den Migrationsbehörden selber getroffen.

#### 4.1.4. Verbot von Ehen mit Minderjährigen

[121] Neu werden Ehen mit Minderjährigen generell verboten: Diese sind gemäss Art. 105 Ziff. 6 ZGB ungültig. Um Härtefälle zu vermeiden, wird eine Bestimmung eingefügt, welche Ausnahmen zulässt, sofern das Weiterbestehen der Ehe im überwiegenden Interesse des betreffenden Ehegatten liegt, z.B. weil bereits Kinder vorhanden sind oder die Volljährigkeit kurz bevor steht. Im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (Neufassung von Art. 44f. IPRG) finden sich sodann Bestimmungen zur Eheungültigkeit, welche die Anwendung der neuen Eheungültigkeitsgründe im internationalen Verhältnis sichern. Im Ausland geschlossene Ehen mit Personen, die nach schweizerischem Recht noch minderjährig sind, werden in der Schweiz nicht mehr anerkannt.

#### 4.1.5. Zwangsheirat als qualifizierter Nötigungstatbestand

[122] Neu wird schliesslich im Strafgesetzbuch ein Straftatbestand „Zwangsheirat, erzwungene eingetragene Partnerschaft“ verankert (Art. 181a StGB): Wer jemanden durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung seiner Handlungsfreiheit nötigt, eine Ehe einzugehen oder eine Partnerschaft einzutragen zu lassen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft. Strafbar soll auch sein, wer die Tat im Ausland begeht, auch wenn die Tat am Begehungsort nicht unter Strafe steht. Der Täter oder die Täterin kann auch bestraft werden, wenn er oder sie keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat (Art. 181a Abs. 2 neues StGB; sog. Weltrechtsprinzip).<sup>256</sup>

[123] In der Debatte im Nationalrat brachte eine Minderheit den Antrag ein, dass ein obligatorisches *Strafminimum* von zwei Jahren vorzusehen sei, welcher vom Rat relativ knapp verworfen wurde. Eine Motion verlangt nun, dass Zwangsheirat bei der Ausarbeitung der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative in den Katalog der Ausschaffungsgründe aufgenommen wird, damit wegen Zwangsheirat Verurteilte „ab einem noch zu definierendem Strafmass“<sup>257</sup> zwingend ausgeschafft werden müssen.

<sup>256</sup> In der Vernehmlassungsvorlage hatte sich der Bundesrat noch gegen eine spezielle Strafnorm ausgesprochen, da Zwangsheirat bereits vom Tatbestand der Nötigung (Art. 181 StGB) erfasst werde. Dieser sieht eine Strafandrohung von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe vor. Die Vernehmlassungsantworten fielen in dieser Frage ebenfalls gespalten aus. Siehe zu den Vernehmlassungsergebnissen auf der Website des Bundesamtes für Justiz im Themendossier „Zwangsheiraten“.

<sup>257</sup> 12.3097 – Motion Alois Gmür. Strafbestand der Zwangsheirat als Ausschaffungsgrund, vom 8. März 2012.

#### 4.1.6. Bleiberecht und Rückkehrmöglichkeit

[124] In Art. 50 Abs. 2 AuG wird neu explizit bestimmt, dass Opfer von Zwangsheirat nach Auflösung der Ehe ein Bleiberecht aus „wichtigen persönlichen Gründen“ in der Schweiz erhalten können (siehe dazu in „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz“ Teilband „Eine Bestandesaufnahme im Bereich Migration“). Weitergehende Forderungen hatten der Bundesrat und auch die Räte abgelehnt. Gefordert wurde insbesondere, dass Personen, die über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz verfügen und ins Ausland zwangsverheiratet werden, über die im Gesetz vorgesehene Frist von in der Regel sechs Monaten (Art. 61 Abs. 2 AuG) hinaus ein Rückkehrrecht erhalten.<sup>258</sup>

#### 4.1.7. Weitere Änderungen im Ausländerrecht

[125] Neben den bereits erwähnten Meldepflichten bei Verdacht auf Zwangsheirat wird Zwangsheirat neu explizit als wichtiger persönlicher Grund genannt, der einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung begründen kann (Art. 50 Abs. 2 AuG).

#### 4.1.8. Asylrecht

[126] Eine Zwangsehe kann schliesslich einen Asylgrund im Sinne von Art. 3 Abs. 1 AsylG darstellen und zur Anerkennung als Flüchtling führen.<sup>259</sup>

#### 4.1.9. Opferhilfe

[127] Opfer von Zwangsheiraten haben Anspruch auf Opferhilfe gemäss Art. 1 OHG. Diese umfasst Beratung und Soforthilfe, längerfristige Hilfe der Beratungsstellen, Kostenbeiträge für längerfristige Hilfe Dritter, Entschädigung, Genugtuung oder auch die Befreiung von Verfahrenskosten (Art. 2 OHG). Die Bestimmungen über den Schutz von Opfern von Straftaten während eines Strafverfahrens – also z.B. über Aussageverweigerung, Schutz vor Kontakt mit der beschuldigten Person etc. – sind in der StPO verankert.<sup>260</sup>

### 4.2. Aktuelle Massnahmen zur Prävention von Zwangsheiraten

[128] Die Schweiz hat sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons- und Gemeindeebene Massnahmen zur Prävention von Zwangsheiraten ergriffen. So führen in der Schweiz bereits mehrere Institutionen und private Organisationen die Massnahmen zur Bekämpfung von

---

<sup>258</sup> Deutschland z.B. hat 2011 die Frist auf maximal 10 Jahre verlängert. Siehe § 37 Abs. 2a sowie § 51 Abs. 4 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Recht auf Wiederkehr).

<sup>259</sup> Siehe statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-1207/2011 vom 28.9.2011 E. 4.2.3 mit Verweis auf EMARK 2006 Nr. 32 E. 8 sowie den Überblick über die aktuelle Rechtsprechung des BFM von LISELOTTE BARZÉ, La pratique de l'Office fédéral des migrations (ODM) en matière de persécutions liées au genre, in: ACHERMANN/HRUSCHKA S. 80 ff.

<sup>260</sup> Vor Inkrafttreten der gesamtschweizerischen StPO befanden sich diese Bestimmungen im OHG. Auskunft über die einzelnen Rechte und Pflichten von Opfern im Strafverfahren gibt das Informationsblatt „*Rechtliche Beratung und Vertretung bei häuslicher Gewalt gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)*“ des Fachbereichs Häusliche Gewalt FHG des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG; <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=de>.

Zwangsheirat durch (Plakatkampagnen, Flyer, Internet-Plattformen usw.) und es bestehen diverse staatliche und nichtstaatliche Beratungsstellen, die Opfern und potenziellen Opfern von Zwangsheirat zur Verfügung stehen.<sup>261</sup>

[129] Im Bereich der Zusammenarbeit und Koordination hat das Bundesamt für Migration (BFM) im Oktober 2008 einen Runden Tisch zum Thema Zwangsheirat durchgeführt, an dem rund 30 Vertreter/innen von verschiedenen Institutionen teilnahmen, die sich mit Zwangsheirat beschäftigen. In der Folge wurde entschieden, Pilotprojekte zum Thema zu lancieren sowie eine Koordinationsstelle zu schaffen, die den Austausch zwischen den Projektträger/innen gewährleisten soll. Mit dieser Koordinationsaufgabe wurde die Organisation Terre des Femmes beauftragt. Es wurden vier Projekte aus verschiedenen Regionen der Schweiz ausgewählt, welche sich mit den Themen Schulung und Sensibilisierung, Information für betroffene Berufsleute (Lehrpersonen, Polizei, Sozialarbeiterinnen etc.), Prävention und Unterstützung sowie Sensibilisierung der Migrationsbevölkerung befassen.<sup>262</sup> Das Bundesamt für Migration unterstützt die präventiven Massnahmen gegen Zwangsheirat im Rahmen seines Kredits zur Integrationsförderung.

[130] Verschiedene Gleichstellungsstellen und Integrationsstellen haben sodann umfassende Präventionsmassnahmen an die Hand genommen.<sup>263</sup>

[131] Ebenfalls zum Bereich begleitender Massnahmen gezählt werden kann die *Erklärung der Ehevoraussetzungen*, welche von den Verlobten im Rahmen des Ehevorbereitungsverfahrens unterzeichnet werden muss, und die auch den Hinweis enthält, dass die Eheschliessung den freien Willen beider Brautleute voraussetzt und eine Zwangsheirat strafrechtlich verfolgt wird bzw. verfolgt werden kann.<sup>264</sup> Zudem weist das „*Merkblatt über die Ehe in der Schweiz: Rechte und Pflichten*“ des EJPD ebenfalls auf die Voraussetzung der Freiwilligkeit einer Eheschliessung hin. Das Merkblatt ist in 15 Sprachen erhältlich und sollte so breit wie möglich gestreut werden, um eine möglichst hohe Verbreitung unter potentiell Betroffenen erreichen zu können.<sup>265</sup>

[132] Zwei Motionen<sup>266</sup> forderten den Bundesrat auf, Massnahmen für wirksame Hilfe für die Opfer von Zwangsheirat vorzusehen. Der Bundesrat kündigte in seiner Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheirat an, dass er in einem weiteren Schritt die Formen, das Ausmass, die Ursachen und die Verteilung von potenziell und tatsächlich von Zwangsheirat betroffenen Personen vertieft abzuklären gedenke.<sup>267</sup> Das BFM gab daraufhin eine Studie in Auftrag mit dem Ziel, Grundlagen für effiziente Massnahmen zu erhalten. Die Studie von Neubauer und Dahinden, die im August 2012 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, erarbeitete Antworten zur Frage der Ursachen, Formen und dem Ausmass von Zwangs-

<sup>261</sup> Siehe dazu etwa die Antwort des Bundesrates zu 09.4229 – Motion Andy Tschümperlin, Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat vom 11. Dezember 2009.

<sup>262</sup> Siehe zu den Projekten auf der Website „Projekte gegen Zwangsheirat“ unter <http://www.gegenzwangsheirat.ch/>.

<sup>263</sup> Siehe zum Beispiel die Präventionsbemühungen der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich unter <http://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/gleichstellung/themen/zwangsheirat.html>.

<sup>264</sup> BBI 2011 2185, 2193.

<sup>265</sup> EJPD, Merkblatt über die Ehe in der Schweiz: Rechte und Pflichten, <http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/zivilstand/merkblaetter.html>; Bericht BR 2007, S. 49.

<sup>266</sup> 06.3658 – Trix Heberlein, Massnahmen gegen Zwangsheiraten und arrangierte Heiraten vom 7. Dezember 2006 und 09.4229 – Andy Tschümperlin, Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat vom 11. Dezember 2009.

<sup>267</sup> BBI 2011 2185, 2187.

heiraten, untersuchte, welche Massnahmen in den Bereichen Prävention, Betreuung und Schutz bereits bestehen und empfiehlt Massnahmen zur Behebung der Lücken<sup>268</sup>. Im September 2012 hat der Bundesrat aufgrund der Studie ein fünfjähriges Programm beschlossen, welches das Ziel verfolgt, die Zusammenarbeit unter den Beratungsstellen, Berufsleuten und Schulen zu verstärken und Lücken in der Prävention, der Beratung, im Schutz und in der Schulung zu schliessen. Für die Realisierung setzt der Bund in den Jahren 2013 bis 2018 insgesamt zwei Millionen Franken ein.<sup>269</sup>

#### 4.3. Bestehende Probleme im Bereich Zwangsheirat

[133] Bereits die bestehende Rechtslage sah die Möglichkeit vor, gegen Zwangsverheiratungen vorzugehen und die Opfer zu schützen: So bestand immer schon eine Pflicht des Zivilstandsamtes, die Ehevoraussetzungen zu überprüfen, und der Zivilstandsbeamte oder die Zivilstandsbeamtin durfte die Trauung nicht durchführen, wenn er oder sie nicht von der Freiwilligkeit überzeugt war.<sup>270</sup> Ebenso konnte ein Strafverfahren gegen die Täter und Täterinnen wegen Nötigung eingeleitet werden. Das Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten von 2012 verdeutlicht also in erster Linie den Willen, Zwangsheiraten nicht mehr länger zu dulden.

[134] Sinnvoll erscheint die Bestimmung, dass die Behörden neu nun ein Klagerecht erhalten haben, um eine Zwangsehe anzufechten und dem Opfer zu helfen, sich aus der Ehe zu befreien. Mit der Neueinordnung des Ungültigkeitsgrund Zwangsehe von der Kategorie der befristeten in diejenige der unbefristeten Eheungültigkeitsgründe geht aber auch einher, dass die Möglichkeit der Eheanfechtung neu jedermann, der ein Interesse hat, zusteht. Ehen von Migranten und Migrantinnen stehen damit theoretisch unbefristet unter Verdacht, Zwangsehen zu sein.

[135] Fraglich ist, ob die Opfer von Zwangsheiraten effektiv von den neuen rechtlichen Massnahmen profitieren werden, oder ob den Gesetzesanpassungen vor allem eine symbolische Wirkung zukommt. Die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die Opfer in Strafverfahren in den wenigsten Fällen kooperativ sind, weil sie zwar Hilfe und Schutz vor Zwangsheirat wünschen, aber die Täter und Täterinnen, die in der Regel nahe Verwandte sind, nicht ins Gefängnis bringen wollen.<sup>271</sup> Sie setzen alles daran, in irgendeiner Form die Beziehung zur Familie aufrecht zu erhalten.

[136] Ein grundsätzliches Problem stellt sodann immer noch die Tatsache dar, dass in der Schweiz kaum Zahlen zum Vorkommen von Zwangsheirat zur Verfügung stehen.<sup>272</sup> Eine 2006 verfasste Studie kam zum Schluss, dass es in unserem Land ungefähr 17'000 erzwungene Ehen gibt, wobei geschätzt wurde, dass ein Drittel der Opfer minderjährig sei.<sup>273</sup> Eine weitere Zahl ist aus der Stadt Bern bekannt: Die Fremdenpolizei habe im Jahr 2005 in 80

---

<sup>268</sup> Neubauer/ Dahinden.

<sup>269</sup> Siehe die Dokumente unter EJPD, Programm gegen Zwangsheiraten: Zusammenarbeit verstärken, Medienmitteilung vom 14. Sept. 2012.

<sup>270</sup> Gemäss GEISER, Rz 3.33 müssen Zivilstandsbeamte und –beamtinnen auch im Zeitpunkt der Trauung beurkunden, dass beide Verlobte die Ehe aus freiem Willen eingehen.

<sup>271</sup> Siehe betreffend die Erfahrungen in Deutschland Kalthegeger, S. 221 ff.

<sup>272</sup> Siehe Riaño/Dahinden, S. 161 ff.

<sup>273</sup> FONDATION SURGIR (Hrsg.), La prévalence du mariage forcé en Suisse: Rapport de l'enquête exploratoire, Lausanne 2006, S. 11.

Fällen ausländerrechtliche Verfahren wegen Zwangsheirat eingeleitet. Die Dunkelziffer für die letzten fünf Jahre schätzte der Gemeinderat der Stadt Bern auf rund 450 Fälle<sup>274</sup>. Die erwähnte Studie von Neubauer und Dahinden von 2012 kommt – gestützt auf die Angaben von Institutionen wie etwa Frauenhäuser – für die vergangenen zwei Jahre auf die Zahl von rund 1'400 junge Frauen, die unter Druck gesetzt wurden, um zu heiraten (348 Fälle), eine Liebesbeziehung zu beenden (384 Fälle) oder um auf eine Scheidung zu verzichten (659 Fälle).<sup>275</sup>

## 5. Beurteilung und Handlungsbedarf im Bereich Zwangsheirat

[137] Die Schweiz hat neu nun eine explizite Strafnorm gegen Zwangsheirat im Strafgesetzbuch verankert sowie verschiedene Bestimmungen im ZGB, im IPRG sowie im AuG aufgenommen, die geeignet erscheinen, Zwangsheiraten zu verhindern. Zum Teil wiederholen und bekräftigen sie lediglich bereits bestehende Bestimmungen und zum Teil sind sie nicht ohne weiteres als sachgerecht zu beurteilen (Weltrechtsprinzip; grundsätzliche Nichtanerkennung bzw. Ungültigerklärung von Ehen usw.). Nicht diskutiert wurden sodann weitere präventiv wirkende Massnahmen, wie sie in anderen Ländern zur Anwendung gelangen wie zum Beispiel die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche das Einziehen von Identitätspapieren ermöglicht, mit dem Ziel, die Eltern daran zu hindern, ihre Töchter oder Söhne in den Ferien im Heimatland gegen deren Willen zu verheiraten.<sup>276</sup>

[138] Ob das Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheirat effektiv eine Verbesserung der Lage der Opfer bringen und Zwangsheiraten verhindern wird, wird sich zeigen. Die grundsätzlichen Probleme bleiben bestehen: Zwangsheirat wird im Einzelfall schwer nachzuweisen sein, da dies nur gelingt, wenn die Betroffenen zur Aussage bereit sind. Dass ein Teil des Nationalrates unverhohlen die Absicht verfolgt, die Täter und Täterinnen möglichst in allen Fällen von Verurteilungen aufgrund der neuen Strafbestimmung gegen Zwangsheirat des Landes zu verweisen, wird die Bereitschaft der Betroffenen sich zu wehren, kaum erhöhen.

[139] Im Vordergrund stehen damit präventive Massnahmen wie sie der Ausschuss für die WKS-Rechte in seinen Empfehlungen fordert: Die Verbreitung von Informationen über die Gesetzeslage, über Möglichkeiten, sich zu wehren, über das Bestehen von Beratungsstellen etc. sowie die Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, die sich an potentielle Opfer und Täter und Täterinnen sowie insbesondere an Institutionen des Bildungswesens (Schulen, Berufsbildungseinrichtungen etc.) und auch an die Zivilgesellschaft (Jugendorganisationen, Sportvereine etc.) richten. Das vom Bundesrat beschlossene fünfjahres-Programm zielt damit in die richtige Richtung.

---

<sup>274</sup> Ausschuss für WSK-Rechte, Staatenbericht Schweiz 2008, Ziff. 350.

<sup>275</sup> NEUBAUER/ DAHINDEN, S. 35.

<sup>276</sup> Siehe dazu den entsprechenden Vorstoss 12.3304 – Postulat Bea Heim. Prävention der Zwangsverheiratung, vom 16.3.2012.

## V. MENSCHENHANDEL, INSBESONDERE FRAUEN- UND MÄDCHENHANDEL

### 1. Einleitung

[140] Menschenhandel stellt eine der schwersten weltweit vorkommenden Menschenrechtsverletzung dar. Frauen stellen dabei den Hauptanteil der Opfer. Zugenommen hat in den letzten Jahren gemäss den Untersuchungen des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) vor allem der Kinder- bzw. Mädchenhandel.<sup>277</sup>

[141] In den letzten zehn, fünfzehn Jahren hat die Staatengemeinschaft den Kampf gegen den Menschenhandel intensiviert. Sowohl auf universeller Ebene innerhalb der Vereinten Nationen als auch auf regionaler Ebene (Europarat, EU) sind spezifische Instrumente ausgearbeitet worden. Diese sind getragen von der Erkenntnis, dass Menschenhandel eine Verletzung der Menschenrechte und einen Verstoss gegen die Würde und die Unversehrtheit des Menschen darstellt.

### 2. Internationale Verpflichtungen zur Bekämpfung von Menschenhandel

#### 2.1. Universelle Ebene

[142] Eine explizite Bestimmung zum Menschenhandel findet sich im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Artikel 6 lautet: „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen“.<sup>278</sup>

[143] Menschenhandel verletzt indessen eine Reihe von Menschenrechten: Recht auf Leben, Freiheit von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung, Sklavereiverbot, Recht auf Freiheit und Sicherheit, Schutz der Privatsphäre und der Familie, Ehefreiheit, Gebot der Nicht-Diskriminierung usw. Diese binden zwar nicht direkt die Täter, deren Handlungen unter das Strafrecht fallen, Opfer haben aber aufgrund dieser Garantien Anspruch auf Schutz durch staatliche Organe.

[144] Ein Verbot des Menschenhandels und eine Pflicht der Staaten, Menschenhandel zu bekämpfen und die Opfer zu schützen, ergeben sich insbesondere aus folgenden, die Schweiz bindenden Verträge bzw. Bestimmungen:

- *Pakt II*: Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft (Art. 8)
- *Pakt I*: Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7), Recht auf angemessenen Lebensstandard und auf stetige Verbesserung der Lebensbedingungen (Art. 11), Recht auf Gesundheit (Art. 12)
- *FoK*: Verbot der grausamen, unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 16), Recht auf Untersuchung (Art. 12) und Recht auf ein Verfahren und auf Opfer- und Zeugenschutz im Verfahren (Art. 13)

---

<sup>277</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, Global Report on Trafficking in Persons 2012, New York 2012, S. 9 ff.

<sup>278</sup> Siehe zu Art. 6 CEDAW JANIE CHUANG, Article 6, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, S.169 ff.

- *KRK*: Verbot der wirtschaftlichen Ausbeutung (Art. 32), Verbot der sexuellen Ausbeutung (Art. 34); Verbot aller sonstigen Formen der Ausbeutung (Art. 36)<sup>279</sup> sowie Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (OP-CRC-SC)<sup>280</sup>

[145] Von den verschiedenen Spezialkonventionen, die zur Bekämpfung von Menschenhandel ausgearbeitet wurden<sup>281</sup>, ist das Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (sog. Palermo-Protokoll) von herausragender Bedeutung. Das Protokoll enthält eine inzwischen allgemein anerkannte Definition von Menschenhandel (Art. 3) und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Massnahmen zum Schutz der Opfer zu ergreifen (Art. 6 – 8). Das Abkommen ist am 26. November 2006 für die Schweiz in Kraft getreten.

## 2.2. Regionale Ebene

[146] Auf regionaler Ebene ist für die Schweiz im Zusammenhang mit der Pflicht, Menschenhandel zu bekämpfen und die Opfer zu schützen, die EMRK von Bedeutung. Diese sieht im Menschenhandel einen Verstoss gegen das Verbot der Sklaverei in Art. 4 EMRK.<sup>282</sup> Gestützt auf diese Bestimmung hat der EGMR im Fall *Rantsev gegen Zypern und Russland*<sup>283</sup> klargestellt, dass aus Art. 4 EMRK positive Verpflichtungen für die Staaten entstehen.<sup>284</sup> So haben die Staaten alle geeigneten rechtlichen und administrativen Massnahmen zu treffen, um die Opfer von Menschenhandel zu schützen und ihnen zu helfen, sich aus der Gefahr zu befreien. Zu gewährleisten ist schliesslich die Verfolgung und Bestrafung von Menschenhandel. Im konkreten Fall wurde Zypern zum Beispiel dafür verurteilt, dass keine Vorkehrungen getroffen wurden, um den im Rahmen der Erteilung von „Künstlerinnen“-Visa entstandenen Frauenhandel zu bekämpfen und dass die Polizei keine Massnahmen zur Identifizierung und zum Schutz der Opfer ergriffen hatte. Betreffend den Umfang dieser Verpflichtungen verweist der Gerichtshof auf das *Palermo-Protokoll* wie auch auf das *Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005*.

[147] Das europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, das am 1. Feb. 2008 in Kraft getreten ist, ist das erste völkerrechtliche Abkommen, das den Schutz

<sup>279</sup> Menschenhandel verstösst selbstredend gegen unzählige weitere Bestimmungen der *KRK*.

<sup>280</sup> Zu beachten ist im Weiteren das ILO-Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 1999 (SR 0.822.728.2).

<sup>281</sup> Von der Schweiz ratifiziert wurden: Zusatzübereinkommen vom 7. September 1956 über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken (SR 0.311.371); Sklavereiabkommen vom 25. September 1926 (SR 0.311.37); Internationales Übereinkommen über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen vom 11. Oktober 1933 (SR 0.311.34); Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels vom 30. September 1921 (SR 0.311.33); Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels vom 4. Mai 1910 (SR 0.311.32); Internationales Übereinkommen zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen Mädchenhandel vom 18. Mai 1904 (SR 0.311.31).

<sup>282</sup> Ebenfalls von Bedeutung sind verschiedene weitere Garantien der EMRK wie das Recht auf Leben (Art. 2), Verbot der Folter und der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 3), Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5), Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8), Diskriminierungsverbot (Art. 14).

<sup>283</sup> EGMR, *Rantsev gegen Zypern und Russland*, 25965/04 (2010).

<sup>284</sup> Er berief sich im Weiteren in seinem Entscheid auf verschiedene Resolutionen des Ministerkomitees sowie der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (siehe Urteil Ziff. 158 bzw. Ziff. 159).

und die Stärkung der Rechte der Opfer ins Zentrum stellt. Die Einhaltung des Übereinkommens wird durch eine unabhängige Expertengruppe überwacht. Die Schweiz hat das Übereinkommen am 12. Dezember 2012 ratifiziert; es wird am 1. April 2013 in Kraft treten.

### 2.3. Allgemeine Kommentare und Empfehlungen der Menschenrechtsgremien

[148] Von zentraler Bedeutung im Rahmen der UNO sind die *Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte von 2002.<sup>285</sup> Danach müssen die Menschenrechte der gehandelten Personen bei allen Massnahmen im Bereich Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel wie auch bei Massnahmen zum Schutz, zur Betreuung und bei der Rechtshilfe wegleitend sein. Die Staaten handeln gemäss dem Prinzip des „Due diligence“, das heisst, sie haben die notwendige Sorgfalt walten zu lassen und bei glaubwürdigen Anzeichen von Verletzungen die notwendigen Vorkehrungen zu treffen.<sup>286</sup>

### 3. Empfehlungen der internationalen Überwachungsorgane an die Schweiz

[149] Drei UN-Vertragsüberwachungsausschüsse haben der Schweiz Empfehlungen zu ihrer Politik im Bereich Menschenhandel abgegeben: Der Ausschuss zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) anlässlich des zweiten Berichterstattungsverfahrens 2009 (wie bereits auch anlässlich des ersten Verfahrens 2003)<sup>287</sup> sowie der Anti-Folter-Ausschuss (CAT) in Überwachung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe anlässlich des fünften Berichterstattungsverfahrens 2010.<sup>288</sup> Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hat das Thema anlässlich des zweiten Berichtsverfahrens 2010 lediglich am Rande aufgebracht und zwar im Zusammenhang mit der Situation von Sans-Papiers und anderen Personen, die keinen regulären Aufenthaltsstatus haben und unter prekären Bedingungen leben. Er forderte die Schweiz auf, in seinem nächsten Bericht, der 2015 fällig wird, die Massnahmen aufzuführen, die er unternommen hat, um diese Personen vor Ausbeutung, Missbrauch und Menschenhandel zu schützen.

[150] Der CEDAW-Ausschuss und CAT anerkennen, dass die Schweiz Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere auch des Frauen- und Mädchenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung getroffen hat, drücken allerdings ihre Besorgnis darüber aus, dass Menschenhandel weiterhin vorkommt und fordern die Schweiz auf, ihre Bemühungen fortzusetzen und zu verstärken.<sup>289</sup> Im Einzelnen empfehlen die Ausschüsse übereinstimmend und im Einklang mit den Bestimmungen des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämp-

---

<sup>285</sup> UNHCHR, Principles on Human Trafficking 2002.

<sup>286</sup> Weitere Analysen der Prinzipien und Leitlinien hat die Sonderberichterstatteerin der UNO für Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel erarbeitet. Siehe ihre Berichte zum Rechtsschutz, zur Prävention, zur Identifizierung der Opfer oder etwa auch zur Zwangsheirat als Form des Menschenhandels auf der Website des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/annual.aspx>). Siehe sodann die verschiedenen Tools, Ausbildungsmaterialien, Berichte, Merkblätter usw. des United Nations Office on Drugs and Crime (<http://www.unodc.org/>).

<sup>287</sup> CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2003, Ziff. 39.

<sup>288</sup> CAT, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 22.

<sup>289</sup> CAT, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 22. Ähnlich CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2009, Ziff. 29.

fung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, den Grundsätzen und Richtlinien zu Menschenrechten und Menschenhandel des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte<sup>290</sup> sowie der Europäischen Menschenhandelskonvention:

- Eine umfassende Bekämpfungsstrategie (CAT 2010);
- eine verstärkte internationale, regionale und bilaterale Zusammenarbeit (CEDAW-Ausschuss 2009);
- die Sicherstellung der Verfolgung und Bestrafung der Täter und Täterinnen (CEDAW-Ausschuss 2009, CAT 2010);
- die Sicherstellung des Schutzes und der Genesung der Opfer (CEDAW-Ausschuss, 2009, CAT 2010), wobei die Möglichkeit der Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung in Erwägung zu ziehen ist;
- das Vorkehren präventiver Massnahmen (CAT 2010).

[151] Zusätzlich zu den erwähnten Empfehlungen forderte der CEDAW-Ausschuss 2009 die Schweiz auf, „über alle Aspekte des Menschenhandels Daten zu sammeln und zu analysieren und sie nach Alter und Herkunftsland aufzuschlüsseln, um Trends und Ursachen sowie Bereiche zu ermitteln, in denen vorrangiger Handlungsbedarf besteht, und entsprechende politische Leitlinien zu entwickeln“. CAT äusserte weiter den Wunsch, über die Ergebnisse der laufenden Strafverfolgungen informiert zu werden.

[152] Zahlreiche Staaten haben sodann Empfehlungen an die Schweiz im Rahmen der beiden „Universal Periodic Review“-Verfahren des Menschenrechtsrates (UPR) von 2008 und aktuell 2012 abgegeben. 2008 hatte die Schweiz die Empfehlung Irans akzeptiert, die von der Schweiz eine umfassende Strategie zur Verhütung des Frauen- und Mädchenhandels sowie der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Mädchen verlangte,<sup>291</sup> sowie die Empfehlung Sloweniens, Massnahmen zu ergreifen, damit die Opfer von Menschenhandel vor Wegweisung aus der Schweiz geschützt werden.<sup>292</sup>

[153] Im zweiten Verfahren 2012 haben 12 Staaten Empfehlungen zum Menschenhandel an die Schweiz gerichtet. Acht davon, welche der Schweiz eine umfassende Strategie zur Bekämpfung des Handels, die Verbesserung des Opferschutzes, die Verfolgung und Bestrafung der Verantwortlichen und nationale Anstrengungen zur Prävention nahe legen sowie die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern fordern, hat der Bundesrat bereits Ende Oktober 2012 in Genf akzeptiert.<sup>293</sup> Vier weitere Empfehlungen wurden nach gründlicher Überprüfung am 27. Februar 2013 angenommen. Sie behandeln den Erlass gesetzlicher Bestimmungen, das Bereitstellen zusätzlicher Ressourcen in den Kantonen und den Einsatz weiterer Task Forces in Zusammenarbeit mit anderen Ländern nach dem Beispiel der schweizerisch-rumänischen Zusammenarbeit.<sup>294/295</sup>

<sup>290</sup> UNHCHR, Principles on Human Trafficking 2002.

<sup>291</sup> UPR Switzerland 2008, Empfehlung 57.22.

<sup>292</sup> Ibid., Empfehlung 57.17.

<sup>293</sup> UPR Switzerland 2012, Empfehlungen 122.27 – 122.34, S. 16 f.

<sup>294</sup> Ibid., Empfehlungen 123.66-123.69, S. 22.

<sup>295</sup> Siehe im Weiteren die Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels an die Adresse der Schweiz : Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Suisse, Observations finales et recommandations, 8 juin 2005, CommDH(2005)7, S. 50.

## 4. Umsetzung der Empfehlungen zu Menschenhandel in der Schweiz

### 4.1. Aktuelle rechtliche Situation

[154] Weder das Verbot des Menschenhandels noch das Sklavereiverbot findet sich explizit erwähnt in der Bundesverfassung. Diese sind erfasst durch Art. 10 Abs. 2 BV, wonach jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit hat.<sup>296</sup>

[155] Im Zuge der Ratifizierung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (OP-CRC-SC) hat die Schweiz 2006 die Bestimmung im Strafgesetzbuch der international anerkannten Definition von Menschenhandel angepasst<sup>297</sup> und insbesondere Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft und auch zwecks Entnahme eines Körperorgans unter Strafe gestellt (Art. 182 StGB). Bis dahin war lediglich Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung vom Strafgesetzbuch erfasst.<sup>298</sup>

[156] Grundlage für die Betreuung und Unterstützung der Opfer von Menschenhandel bildet das Opferhilfegesetz (OHG), welches für Opfer von Straftaten medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe vorsieht.<sup>299</sup> Die am 1. Januar 2009 in Kraft getretene totalrevidierte Fassung des OHG enthält eine gesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, Beratungsstellen zur Verfügung zu stellen, die den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Opferkategorien – wie z.B. Opfer von Menschenhandel – Rechnung tragen. Die Kantone können spezialisierte NGO mit dieser Aufgabe beauftragen (Art. 9 Abs. 1 OHG).<sup>300</sup> Eine Reihe von Kantonen haben mit der FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, welche spezialisierte Hilfe für Opfer von Menschenhandel anbietet, Verträge über die Betreuung von Frauenhandelsopfern abgeschlossen.

[157] Mit der Einführung der Bundesstrafprozessordnung wurden die strafprozessualen Rechte der Opfer nun abschliessend in der Strafprozessordnung verankert. Die entsprechenden Bestimmungen des (alten) Opferhilfegesetzes (Art. 34 - 44 OHG) wurden aufgehoben und neu in die Strafprozessordnung integriert. Art. 153 StPO regelt die besonderen Rechte von Opfern von Straftaten gegen die sexuelle Integrität.

[158] Im neuen Ausländergesetz von 2005 (Art. 30 Abs. 1 lit. e AuG) sowie in der dazugehörigen Verordnung (Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE) sind die Voraussetzungen geschaffen worden, um Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel den Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen. Art. 35 VZAE bestimmt, dass ausländischen Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel eine *Erholungs- und Bedenkzeit* eingeräumt wird, in der sich die betroffene Person

---

<sup>296</sup> SCHWEIZER 2008, S. 269.

<sup>297</sup> Siehe 05.030 – Geschäft des Bundesrates. Strafnorm über den Menschenhandel (Kinderrechtskonvention). Änderung.

<sup>298</sup> BBI 2005 2807.

<sup>299</sup> Siehe dazu auch bei RZ 74.

<sup>300</sup> Das BJ plant, im Jahr 2016 eine umfassende Evaluation des revidierten OHG durchzuführen. In diese Evaluation wird auch die Frage integriert, ob und wie weit die Unterstützungs- und Beratungsangebote den Bedürfnissen der verschiedenen Gruppen von Gewaltopfern gerecht werden.

erholen kann und einen Entscheid über die weitere Zusammenarbeit mit den Behörden treffen muss. Die Dauer der von der kantonalen Behörde angesetzten Bedenkfrist richtet sich dabei nach den Bedürfnissen im Einzelfall. Sie beträgt mindestens 30 Tage. Gemäss Art. 36 VZAE erteilen die kantonalen Ausländerbehörden für die voraussichtliche Dauer der polizeilichen Ermittlung oder des Gerichtsverfahrens eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Abs. 2). Läuft die Bedenkzeit ab oder besteht keine Notwendigkeit mehr für einen weiteren Aufenthalt im Rahmen des Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens, muss die betroffene Person die Schweiz verlassen (Art. 36 Abs. 5 VZAE). Ein weiterer Aufenthalt kann Opfern von Menschenhandel unabhängig davon, ob sie zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bereit gewesen sind, dann bewilligt werden, wenn ein schwerwiegender Härtefall vorliegt oder die Wegweisung nicht zumutbar ist (Art. 31 sowie Art. 36 Abs. 6 VZAE). Falls die Wegweisung nicht zumutbar ist, kommen die Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme gemäss Art. 83 AuG zum Tragen. In den Weisungen<sup>301</sup> hat das Bundesamt für Migration die gesetzlichen Bestimmungen weiter präzisiert.<sup>302</sup>

[159] Zum Schutz vor sexueller Ausbeutung und vor Menschenhandel sieht das Ausländerrecht<sup>303</sup> im Weiteren eine spezielle, extrem reglementierte<sup>304</sup> Aufenthaltsbewilligung für Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer vor. Die Kantone können bestimmte Kontingente von Kurzaufenthaltsbewilligungen für diese Tätigkeit beanspruchen. Die Bewilligung (Bewilligung L) beinhaltet eine Kurzaufenthaltsbewilligung für acht Monate, welche einzig das Tanzen in einem entsprechenden Etablissement erlaubt. Eine andere Erwerbstätigkeit ist Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten verboten. Sie dürfen insbesondere nicht der Prostitution nachgehen. Verschiedene Kantone sind aufgrund der Missbräuche bzw. der Unkontrollierbarkeit der vorgesehenen Schutzbestimmungen dazu übergegangen, keine L-Bewilligungen für Tänzerinnen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten mehr auszustellen.<sup>305</sup> Im Juni 2012 hat der Bundesrat nun die Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statut für Personen aus Drittstaaten beschlossen und eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung geschickt.<sup>306</sup> Die Abschaffung des Statuts soll durch flankierende Massnahmen insbesondere im Bereich des Opferschutzes begleitet werden. Die Aufhebung des Statuts ist allerdings vor allem bei den NGOs umstritten.<sup>307</sup>

[160] Verschiedene Kantone – vor allem Kantone der Romandie und das Tessin – haben sodann Regeln erlassen, welche die Ausübung der Prostitution regeln und unter anderem das

<sup>301</sup> BFM, Weisungen Ausländerbereich, Ziff. I 5.6.2.2.5 (Version vom 30.09.11).

<sup>302</sup> Siehe dazu ausführlich in SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE, *Etude sur le suivi des recommandations adressées à la Suisse dans le cadre de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'ONU*, März 2012, S. 127 ff. (Recommandation 57.17 : Empêcher le renvoi de migrantes victimes de violences).

<sup>303</sup> Art. 30 Abs. 1 Bst. d AuG in Verbindung mit Art. 34 VZAE.

<sup>304</sup> BFM, Weisungen Ausländerbereich, Ziff. I 4.7.12.4 (Version vom 1.05.2012).

<sup>305</sup> JANINE DAHINDEN/ FABIENNE STANTS, *Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz*, Neuchâtel 2006, S. 66 f. Gemäss Auskunft des BFM erteilen zur Zeit noch folgende 15 Kantone Tänzerinnen- und Tänzerbewilligungen an Drittstaatsangehörige: AG, BE, BL, BS, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, ZH.

<sup>306</sup> Siehe auf der Website des Bundes die Vernehmlassungsunterlagen „Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) (Cabaret-Tänzerinnen-Statut)“ (Vernehmlassungsfrist: 2. Nov. 2012).

<sup>307</sup> Einschlägige Opferhilfestellen wie das FIZ verlangen die Beibehaltung des Tänzerinnenstatuts mit dem Argument, dass die Abschaffung zu einer Verschlimmerung der Situation der Tänzerinnen führt, da diese dann in die Illegalität gedrängt werden (siehe FIZ, FIZ-Stellungnahme zur Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts: Aus den Augen, aus dem Sinn?, Rundbrief 51 / November 2012, S. 9. Siehe hingegen die Stellungnahme der Eidg. Kommission für Migrationsfragen vom 29. Sept. 2012 (abrufbar unter [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch)).

Ziel verfolgen sollen, Personen, die Prostitution ausüben, vor Ausbeutung und Menschenhandel zu schützen<sup>308</sup>. Ziel der Gesetze ist in erster Linie allerdings die Kontrolle und Überwachung des Prostitutionsgewerbes und weniger die Sicherung gerechter Arbeitsbedingungen und der Schutz der einzelnen Sexarbeiterinnen und –arbeiter.<sup>309</sup>

#### 4.2. Massnahmen auf institutioneller und operationeller Ebene

[161] Auf Bundesebene ist mit der Schaffung der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) im Jahre 2003 eine Stelle geschaffen worden, welche Behörden und Stellen des Bundes und der Kantone sowie Nichtregierungsorganisationen und zwischenstaatliche Organisationen, die sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels befassen, vereinigt und koordiniert. Die Geschäftsstelle der KSMM befindet sich im Bundesamt für Polizei (fedpol). Die KSMM erarbeitet Instrumente und Strategien und koordiniert die Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz und Zusammenarbeit.<sup>310</sup>

[162] Seit 2007 werden auf Initiative und Mitwirkung der KSMM an verschiedenen Ausbildungsstätten spezialisierte Kurse und Ausbildungen gegen Menschenhandel für Angehörige der Polizei, der Staatsanwaltschaften, des Grenzwachtkorps, der Migrationsbehörden sowie Stellen der Opferhilfe und Sozialarbeit durchgeführt. Dadurch werden Spezialistinnen und Spezialisten ausgebildet, die jeweils in ihrem Bereich für wirksame Massnahmen in Fällen von Menschenhandel zuständig sind.

[163] Die Schweiz arbeitet auf operativer und strategischer Ebene eng mit dem Ausland zusammen. Die operative Zusammenarbeit wird durch neue bilaterale und multilaterale Verträge über die Polizeizusammenarbeit und die Stationierung von Polizeiattachés in verschiedenen Ländern laufend ausgebaut. Die Strategische Zusammenarbeit beinhaltet die Mitwirkung in verschiedenen internationalen Organisationen und regionalen Initiativen, die sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels befassen.

[164] Darüber hinaus organisiert das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in Kooperation mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ein- bis zweimal jährlich einen runden Tisch für in- und ausländische Expertinnen und Experten zu spezifischen Themen des Menschenhandels. So fand zum Beispiel 2009 ein Treffen mit Fachleuten aus Ungarn und im Juni 2011 ein Treffen mit Expertinnen und Experten aus Nigeria, der Schweiz und den Niederlanden zu Frauen- und Mädchenhandel aus Nigeria statt.

[165] Das EDA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA und die Abteilung für menschliche Sicherheit AMS) investiert jährlich mehrere Millionen Franken zur Bekämpfung von Menschenhandel in den Ursprungsländern der Opfer.

---

<sup>308</sup> Im Kanton Bern sowie zum Beispiel auch in der Stadt Zürich sind entsprechende Reglementierungen erlassen worden. Siehe Gesetz vom 7. Juni 2012 über das Prostitutionsgewerbe (Bernische systematische Gesetzessammlung 935.90), betreffend Stadt Zürich siehe Prostitutionsgewerbeverordnung verabschiedet mit Gemeinderatsbeschluss vom 7. März 2012 (Amtliche Sammlung der Stadt Zürich Nr. 551.140).

<sup>309</sup> Siehe dazu z.B. die Stellungnahme der FIZ, der Zürcher Stadtmission, der Zürcher AIDS-Hilfe sowie weiteren sieben Organisationen zur Prostitutionsgewerbeverordnung der Stadt Zürich vom März 2011 (abrufbar unter [www.fiz-info.ch](http://www.fiz-info.ch)).

<sup>310</sup> Zu den Aufgaben der KSMM siehe auf deren Website unter [http://www.ksmm.admin.ch/content/ksmm/de/home/die\\_ksmm/aufgaben.html](http://www.ksmm.admin.ch/content/ksmm/de/home/die_ksmm/aufgaben.html).

#### 4.3. Neuere Entwicklungen im Bereich Menschenhandel

[166] Mit Datum vom 17. Dezember 2012 hat die Schweiz das europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels ratifiziert.<sup>311</sup> Sowohl der Bundesrat wie auch die eidg. Räte waren der Meinung, dass die geltende schweizerische Rechtsordnung die Anforderungen der Konvention bereits erfüllt. Massnahmen erwiesen sich allerdings im Bereich des ausserprozessualen Zeugenschutzes<sup>312</sup> als notwendig. Das neu geschaffene Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz wird am 1. Januar 2013 in Kraft treten<sup>313</sup> und beim Bundesamt für Polizei (fedpol) wird auf diesen Zeitpunkt hin die nationale Zeugenschutzstelle, die mit der Durchführung der Schutzprogramme betraut ist, ihre Arbeit aufnehmen. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, damit Zeugen auch ausserhalb der eigentlichen Verfahrenshandlungen und nach Abschluss des Verfahrens geschützt werden können. Von Zeugenschutzmassnahmen werden damit auch Opfer von Menschenhandel profitieren können, wenn die Aussagen gegen die Täter ernsthafte Gefährdungen zur Folge haben. Der Schutz ist allerdings auf diejenigen Opfer beschränkt, die in einem Strafverfahren mitwirken.<sup>314</sup> Opfer, die nicht wagen auszusagen oder die nicht fähig sind, an einem Gerichtsverfahren teilzunehmen, sind von der eidgenössischen Zeugenschutzregelung ausgeschlossen, auch wenn sie erheblich an Leib und Leben bedroht sind.

[167] Im Oktober 2012 hat das Steuerungsorgan der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel KSMM einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels vorgestellt. Ziel dieses Aktionsplans ist es, aufzuzeigen, welcher Handlungsbedarf in der Schweiz gegen Menschenhandel besteht, welches die strategischen Schwerpunkte gegen dieses Phänomen in kommenden Jahren sein werden und welche Akteure bei Bund und Kantonen für die Aktivitäten im Bereich Opferschutz und Bekämpfung von Menschenhandel die Hauptverantwortung tragen. Mit dem Aktionsplan wird dem „Willen Ausdruck verliehen, dass die Schweiz entschieden gegen Menschenhandel vorgeht“.<sup>315</sup>

#### 4.4. Bestehende Probleme im Bereich Menschenhandel

[168] Die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie zum Schutze der Opfer liegt im Wesentlichen in der Kompetenz der Kantone. Diese setzen sich bis heute sehr unterschiedlich und oft mangelhaft für die Identifizierung und den Schutz der Opfer und für eine wirksame Verfolgung und Bekämpfung von Menschenhandel ein. Verschiedene Kantone verfügen nicht über so genannte „Runde Tische“, die es erlauben würden, die notwendigen Massnahmen zum Schutze der Opfer und zur Verfolgung der Täter und Täterinnen zu koordinieren und zu optimieren.

[169] Ein grosses Problem stellt die weitgehende Straflosigkeit der Täter und Täterinnen dar. Der Anzahl Opfer, die sich bei den Opferhilfestellen meldet, stehen immer noch sehr wenige

<sup>311</sup> Sie wird am 1. April 2013 in Kraft treten.

<sup>312</sup> Siehe die Dokumentation des Geschäfts auf der Website des Parlamentes: 10.097 – Geschäft des Bundesrates. Übereinkommen über die Bekämpfung des Menschenhandels und Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz.

<sup>313</sup> BG vom 23. Dez. 2011 (ZeugSG, SR 312.2) sowie Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV) vom 7. Nov. 2012 (SR 312.21).

<sup>314</sup> Siehe Art. 2 und 3 ZeugSG.

<sup>315</sup> Fedpol/KSMM, Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2012 – 2014, verabschiedet vom Steuerungsorgan der KSMM am 1. Oktober 2012, S. 3.

Verurteilungen gegenüber. Die auf Frauenhandel spezialisierte Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ in Zürich zum Beispiel betreute 2009 184 Opfer von Menschenhandel; Opferhilfe gemäss OHG erhielten 2009 95 Opfer von Menschenhandel<sup>316</sup>. Die Strafurteilsstatistik weist dagegen für 2011 lediglich 5 Urteile gestützt auf Art. 182 StGB (Menschenhandel) aus (2010: 5; 2009: 9; 2008: 11).<sup>317</sup>

[170] Die geringe Verurteilungsrate, wenig abschreckende Strafen, belastende, langwierige Untersuchungs- und Gerichtsverfahren, geringe Entschädigungsleistungen und Wiedergutmachungen tragen sodann dazu bei, dass die Betroffenen oft das nötige Vertrauen in die Justiz nicht aufbringen, um gegen ihre Peiniger auszusagen.

[171] Probleme bestehen in der Praxis bei der Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung an Personen, bei denen vermutet werden muss, dass sie Opfer von Menschenhandel sind. Weigern sich die Opfer nach Ablauf der gewährten Erholungs- und Bedenkzeit mit den Behörden zusammenzuarbeiten oder ist das Verfahren abgeschlossen, stellt sich die Frage des weiteren Aufenthalts in der Schweiz. Die rechtlichen Bestimmungen sehen, wie dargestellt, in beiden Fällen die Möglichkeit einer Aufenthaltsbewilligungserteilung vor, sofern ein „schwerwiegender persönlicher Härtefall“ (Art. 36 VZAE) vorliegt. Die Anwendung dieser Bestimmung in der Praxis wird von den Behörden einerseits und den Opferberatungsstellen andererseits sehr unterschiedlich beurteilt.<sup>318</sup> Während die Behörden ihre Bereitschaft betonen, Härtefallbewilligungen zu erteilen, wenn belegt ist, dass mit der Wegweisung eine Gefährdung verbunden ist oder dass ein Härtefall vorliegt, verweisen Opferberatungsstellen auf die Schwierigkeiten der Opfer, mit entsprechenden Gesuchen Gehör zu finden.

## 5. Beurteilung und Handlungsbedarf im Bereich Menschenhandel

[172] Menschenhandel stellt in der Schweiz eine der gravierendsten und entwürdigendsten, und angesichts seines Ausmasses besorgniserregendsten Menschenrechtsverletzungen dar. Über das genaue Ausmass des Menschenhandels in der Schweiz ist allerdings wenig bekannt. 2001 wurde davon ausgegangen, dass in der Schweiz jährlich rund 3'000 Frauen von Menschenhandel betroffen sein könnten.<sup>319</sup> Neuere Zahlen gibt es nicht. Der Anteil derjenigen, deren Arbeitskraft beispielsweise in privaten Haushalten, in der Landwirtschaft oder im Gastgewerbe ausgebeutet wird, ist nicht bekannt, ebenfalls nicht, wie viele Kinder sich unter den in die Schweiz gehandelten Menschen befinden.

[173] Die Schweiz hat in den letzten Jahren zwar verschiedene Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels getroffen und mit der Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplans

---

<sup>316</sup> Siehe Statistikangaben auf der Website der KSMM unter <http://www.ksmm.admin.ch/content/ksmm/de/home/themen/menschenhandel/opfer.html>.

<sup>317</sup> Bundesamt für Statistik, Strafurteilsstatistik (Strafgesetzbuch - Verurteilungen nach Artikel des StGB und Kanton 1984-2011). Siehe auch auf der Website der KSMM unter <http://www.ksmm.admin.ch/ksmm/de/home/themen/menschenhandel/taeter.html>.

<sup>318</sup> Die Statistik 2010 weist effektiv gerade mal drei Personen unter der Rubrik „Opfer von Menschenhandel“ aus – wovon zwei Frauen. Unter der Rubrik „schwerwiegende persönliche Härtefälle“ werden sodann gesamthaft 659 (368 Frauen) aufgeführt. Wie viele Härtefälle im Zusammenhang mit Menschenhandel anerkannt wurden, lässt sich der Statistik nicht entnehmen. Siehe BUNDESAMT FÜR MIGRATION BFM, Einwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Wohnkanton, Ausländergruppe, Staatsangehörigkeit, Einwanderungsgrund, Zulassung nach VEP oder VZAE, Erwerbstätige und Geschlecht, Auswertung: Januar 2010 – Dezember 2010 (Tab. Nr. 6.45), Bern 2011, S. 3 f.

<sup>319</sup> Bundesamt für Justiz, Menschenhandel in der Schweiz, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel an das EJPD. Bundesamt für Justiz, Bern, September 2001, S. 16.

zur Bekämpfung des Menschenhandels Prioritäten und zu ergreifende Massnahmen für die Zeit 2012-2014 festgelegt. Trotzdem besteht im Sinne der Empfehlungen der Menschenrechtsüberwachungsgremien immer noch Handlungsbedarf. Im Vordergrund steht dabei die Förderung der Umsetzung der im Bundesrecht vorgesehenen Massnahmen durch die einzelnen Kantone. Noch immer werden in vielen Kantonen keine Massnahmen umgesetzt, die die Identifikation der Opfer und deren Schutz sichern. Noch immer werden ausländische Personen, die z.B. im Rotlichtmilieu aufgegriffen werden, ohne weitere Abklärungen aus der Schweiz ausgewiesen. Der Handel über die Kantonsgrenzen hinweg erschwert den Betroffenen zudem, den ihnen zustehenden Schutz und Hilfe zu erhalten. Fraglich ist auch, wie weit die Asylbehörden sich des Problems des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Mädchenhandels bewusst sind und aktiv dazu beitragen, dass die Betroffenen ausfindig gemacht und geschützt werden. Absolute Priorität haben damit aus der Sicht der Menschenrechte Massnahmen zur Identifizierung der Opfer.

[174] Anzustreben ist in allen Kantonen die Einrichtung von Runden Tischen und Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel, die es den verschiedenen involvierten Behörden (Polizei, Migrationsbehörden, Opferhilfe- und Sozialhilfestellen etc.) ermöglichen, sich gegenseitig zu informieren und das Vorgehen zu koordinieren. Die Kantone haben entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen und die Schaffung und Unterstützung von spezialisierten Opferschutzangeboten zu fördern. Sodann muss die Verfolgung und Bestrafung der Täter und Täterinnen von den Kantonen vehementer vorangetrieben werden.

[175] Verstärkt werden sollten Massnahmen im Bereich Aus- und Weiterbildung, sowohl für die Angehörigen staatlicher Institutionen (Polizei, Gerichte, Asyl- und Migrationsbehörden etc.) als auch von Beratungsstellen (Ausländerberatung, Opferhilfeberatung). Dabei sollten die Sensibilität für die besonders verletzliche Situation der Opfer von Menschenhandel und das Verständnis für ihre Rechte geweckt werden. Menschenrechtskonforme und einzelfallbezogene Hilfe und Unterstützung an die Opfer ist Voraussetzung, damit diese als Zeuginnen und Zeugen bei der Verfolgung und Verurteilung der Täter und Täterinnen zur Verfügung stehen. Wissensvermittlung zur Frage der Anwendung der Bestimmungen zur Aufenthaltsgewährung ist dabei von zentraler Bedeutung.

[176] Weiterhin stellt sich die Frage, welche präventiven Massnahmen zur Verfügung stehen bzw. entwickelt werden müssten, um Menschenhandel zu verhindern. Dabei ist zu überlegen, wie die Nachfrageseite (Freier, „Arbeitgeber“) in die Präventionsbemühungen einbezogen werden könnte. Bis anhin wird über diese Akteure und ihren Beitrag zur Ausbeutung der Frauen kaum diskutiert und sie werden nicht zur Verantwortung gezogen.

[177] Verbesserungsbedarf besteht schliesslich bezüglich der Datenlage. Auch wenn es schwierig ist, die Opfer von Menschenhandel aufzuspüren und zu identifizieren um Zahlen zum Ausmass des Menschenhandels in der Schweiz zu erarbeiten, könnten bei Polizei- und Migrationsbehörden sowie einschlägigen Opferberatungsstellen Daten zum Vorkommen, zum Ausmass und zu den Erscheinungsformen ermittelt werden. Im Weiteren wäre auch ein Monitoring der Rechtsprechung, wie es der Ausschuss gegen Folter (CAT) in seinen Empfehlungen wünscht, hilfreich.

# **DISKRIMINIERUNG AUFGRUND DER SEXUELLEN ORIENTIERUNG UND DER GESCHLECHTSIDENTITÄT**

## **I. ZUSAMMENFASSUNG**

[178] *Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität sind Teil der geschlechtsspezifischen Diskriminierungen, werden in der Schweiz aber noch kaum unter einer menschenrechtlichen Perspektive diskutiert. Die unter dem Kürzel LGBTI-Menschen zusammengefasste Gruppe von Personen, die entweder als Homosexuelle oder Bisexuelle von der heterosexuellen Norm abweichen, deren Geschlechtsidentität nicht mit ihrem biologischen Geschlecht übereinstimmt oder deren biologisches Geschlecht uneindeutig ist, sind auch in der Schweiz mit spezifischen Benachteiligungen konfrontiert. Die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen kennen zwar keine expliziten Schutzbestimmungen für LGBTI-Menschen. Die UN-Menschenrechtsorgane haben aber in verschiedenen Kontexten diesen Schutz als Folge der bestehenden Grundrechtsverpflichtungen (UN-Sozialpakt, UN-Zivilpakt, CEDAW, CRC und CAT) abgeleitet. In ähnlicher Weise argumentieren auch die Menschenrechtsorgane des Europarates, insbesondere der EGMR. So wurde der Schweiz im Rahmen des UPR-Verfahrens empfohlen, LGBTI-Menschen durch eine Anti-Diskriminierungsgesetzgebung vor Diskriminierung zu schützen und homosexuellen Paaren den Zugang zu Adoption und Reproduktionstechnik zu gewährleisten, zwei Empfehlungen, welche von der Schweiz zurückgewiesen wurden.*

[179] *Die schweizerische Bundesverfassung schützt LGB-Menschen<sup>320</sup> im Rahmen der Bestimmung, wonach Diskriminierung aufgrund der Lebensform untersagt ist. Mit der Möglichkeit der eingetragenen Partnerschaft ist die rechtliche Situation von homosexuellen Paaren verbessert worden. Trotzdem bleiben zahlreiche Probleme bestehen – sei es beim Recht auf Adoption oder bei der Reproduktionsmedizin, sei es auf dem Arbeitsmarkt oder sei es beim Schutz vor Gewalt. Das Diskriminierungsverbot aufgrund der Geschlechtsidentität fällt laut geltender Lehrmeinung unter den Terminus „Geschlecht“. Trotzdem geniessen die Transmenschen, für welche die rechtliche und praktische Anerkennung ihrer Geschlechtsidentität nach wie vor mit erheblichen Problemen verbunden ist und die sich gegen Schlechterbehandlung kaum schützen können, noch weniger expliziten Schutz vor Diskriminierung. Ebenfalls wenig Sensibilität besteht für die Rechte der Menschen mit uneindeutigen Geschlechtsmerkmalen. Hier stellen sich Fragen im Zusammenhang mit dem Eingriff in die körperliche Integrität bzw. der Stellvertreterereinwilligung für medizinische Eingriffe bei Unmündigen. Generell begegnet man LGBTI-Personen in der Schweiz mit einiger Toleranz, zumindest was den gesamteuropäischen Vergleich angeht. Für ihre minderheitsspezifischen menschenrechtlichen Probleme ist jedoch kaum ein gesellschaftliches Bewusstsein vorhanden. Zudem existiert keine Institution, die sich mit den Fragen rund um die Rechte dieser Minderheit befasst. Schliesslich ist auch die Datenlage in Bezug auf LGBTI ungenügend. Richtungsweisend für Verbesserungen sind die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates vom März 2010 sowie diejenigen des ehemaligen europäischen Kommissars für Menschenrechte Thomas Hammarberg in seinem Bericht zur Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientie-*

---

<sup>320</sup> „Lesbian, gay, bisexual“.

*rung und der Geschlechtsidentität in Europa vom Juni 2011 sowie – für Transmenschen – im Bericht „Human Rights and Gender Identity“ von 2009.*

## II. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

[180] Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beschränkt sich nicht auf die Benachteiligung von Frau oder Mann. In einem weiten Verständnis umfasst die Geschlechterdiskriminierung auch die Schlechterstellung von Menschen, die bezüglich ihrer sexuellen Orientierung oder bezüglich ihrer Geschlechtsidentität von der Norm abweichen.

[181] Definiert wird der Begriff „sexuelle Orientierung“ als „die Fähigkeit eines Menschen, sich emotional und sexuell intensiv zu Personen desselben oder eines anderen Geschlechts (*gender*) oder mehr als einen Geschlechts (*gender*) hingezogen zu fühlen und vertraute und sexuelle Beziehungen mit ihnen zu führen“;<sup>321</sup> unter „geschlechtlicher Identität“ wird „das tief empfundene innere und persönliche Gefühl der Zugehörigkeit zu einem Geschlecht (*gender*), das mit dem Geschlecht (*sex*), das dem betroffenen Mensch bei seiner Geburt zugewiesen wurde, übereinstimmt oder nicht übereinstimmt; dies schließt die Wahrnehmung des eigenen Körpers mit ein (darunter auch die freiwillige Veränderung des äusseren körperlichen Erscheinungsbildes oder der Funktionen des Körpers durch medizinische, chirurgische oder andere Eingriffe) sowie andere Ausdrucksformen des Geschlechts (*gender*), z.B. durch Kleidung, Sprache und Verhaltensweisen“ verstanden.<sup>322</sup>

[182] Zusammenfassend wird von LGBT (lesbian, gay, bi-sexual und transgender) gesprochen, wobei zunehmend ein I für die Gruppe der intersexuellen Menschen hinzugefügt wird. Hier handelt es sich um Menschen, die mit uneindeutigen Geschlechtsmerkmalen auf die Welt kommen, das heisst, zugleich männliche und weibliche Merkmale haben. Die Geschlechtsidentität zwischengeschlechtlicher Menschen kann weiblich, männlich oder intergeschlechtlich sein.<sup>323</sup>

[183] In der Schweiz wird die Situation der LGBTI-Minderheiten noch kaum diskutiert<sup>324</sup>. In der Berichterstattung der Schweiz an die UN-Menschenrechtsausschüsse wird deren Menschenrechtssituation regelmässig nicht weiter thematisiert. Der Bundesrat verweist in seinen Berichten an die UN-Vertragsausschüsse lediglich vereinzelt auf das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare.<sup>325</sup> Noch nie aufgegriffen hat der Bundesrat die Situation der T und I –Minderheiten.<sup>326</sup>

[184] NGO haben sich soweit ersichtlich bis jetzt im Rahmen des UPR-Verfahrens 2008 und aktuell im laufenden Verfahren 2012 des Menschenrechtsrates sowie im Dritten Berichtsver-

---

<sup>321</sup> Definition gemäss Yogyakarta-Prinzipien, Präambel, Absatz 4 (zitiert nach der deutschen Übersetzung in HIRSCHFELD-EDDY-STIFTUNG, 2008, S. 13).

<sup>322</sup> Ibid., Absatz 5.

<sup>323</sup> Definition gemäss HIRSCHFELD-EDDY-STIFTUNG, 2011, S. 22.

<sup>324</sup> Siehe im Gegensatz dazu: EUROPARAT, Transsexualism in Europe - International Commission on Civil Status (ICCS), Strasbourg, 2000; EUROPEAN COMMISSION, Trans and Intersex People - Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression, Luxemburg 2012.

<sup>325</sup> Siehe MRA, Staatenbericht Schweiz UNO-Pakt II 2007, Ziff. 27& 28, S. 13 ff., Ziff. 314 ff, S. 89 f.; MRA Staatenbericht Schweiz UNO-Pakt I 2007, Ziff. 9.2, S. 21 ff.

<sup>326</sup> Siehe nun immerhin im Staatenbericht 2012 an den UNO-Menschenrechtsrat den kurzen Hinweis auf einen Entscheid des Obergerichts des Kantons Zürich zu den Voraussetzungen für eine Namensänderung (UPR-Staatenbericht 2012, S. 9, RZ 440).

fahren zur Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) zu Wort gemeldet.<sup>327</sup> Generell kritisieren sie in den entsprechenden Berichten, dass die Diskriminierung der LGBTI stillschweigend akzeptiert werde. Die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität würden in der Verfassung nicht explizit als Diskriminierungsgrund aufgeführt und die LGBTI-Minderheiten verfügten über keine explizite rechtliche Basis, um ihre Rechte im Bereich des Diskriminierungsschutzes geltend zu machen. Zum Beispiel verlören viele Transmenschen als Reaktion auf ein Coming-Out ihre Anstellung und fänden aufgrund direkter Ablehnung und administrativer Hindernisse kaum eine neue Erwerbsarbeit. Es existiere sodann kein Gesetz, das die Diskriminierung und Verunglimpfung dieser Personengruppe unter Strafe stelle. Auch gebe es keine staatlichen Institutionen bzw. Fachstellen, die sich der besonderen Probleme der LGBTI-Minderheiten annehmen. Diskriminiert seien Homo- und Bisexuelle in Bezug auf die Adoption, welche für Paare in eingetragener Partnerschaft explizit ausgeschlossen ist sowie in Bezug auf den Zugang zu Fortpflanzungsmedizin, der ihnen ebenfalls verwehrt ist.<sup>328</sup>

[185] Gravierende Eingriffe in ihre Menschenrechte beklagen die Transmenschen: Um Name und Geschlecht ändern zu können, werde in der gesamten Schweiz von ihnen zwingend Fortpflanzungsunfähigkeit verlangt. Dies bedeute in aller Regel eine operative und damit irreversible Entfernung der Fortpflanzungsorgane, sowie weitere chirurgische Eingriffe und Hormonbehandlung. Transmenschen würden dadurch in das Dilemma versetzt, entweder einen massiven, irreversiblen Eingriff in ihren Körper zu erdulden, den nicht alle wollen, oder auf eine amtliche Identität zu verzichten, die ihrem gelebten Geschlecht entspreche. Diese Praxis verletze das Recht auf physische und psychische Integrität massiv.<sup>329</sup>

[186] Ebenfalls ein Verstoss gegen körperliche Unversehrtheit und Selbstbestimmung liege in den immer noch sehr häufig durchgeführten kosmetischen Genitaloperationen, welche bereits im Kleinkindalter ohne medizinische Notwendigkeit und Evidenz durchgeführt werden, wenn ein Kind mit „uneindeutigen“, das heisst von der Norm abweichenden körperlichen Geschlechtsmerkmalen zur Welt kommen. Dies treffe in etwa jedes 1000ste Kind (sog. Zwitter, Hermaphroditen, Intersexe, Disorders of Sex Development DSD).<sup>330</sup>

### III. INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN

#### 1. Universelle Ebene

[187] Die Schweiz ist an das Diskriminierungsverbot, wie es sich u.a. im Pakt I (Art. 2 Abs. 2), Pakt II (Art. 2 Abs. 1) und in der KRK (Art. 2) findet, gebunden. Danach sind die in den entsprechenden Verträgen garantierten Rechte ohne Unterschied „wie insbesondere der Ras-

---

<sup>327</sup> UPR Switzerland 2008, Bericht der Schweizer NGO-Koalition, Ziff. 6; UPR Switzerland 2012, Bericht der Schweizer NGO-Koalition, Ziff. 11, 15- 18; NGO Shadow report on the Country Report on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) about the situation of Lesbian and Bisexual Women in Switzerland, 12. Mai 2009 und NGO Shadow report on the Country Report on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) about the situation of Transgender people in Switzerland, 10. Mai 2009.

<sup>328</sup> Art. 28 Partnerschaftsgesetz (PartG).

<sup>329</sup> UPR Switzerland 2012, Bericht der Schweizer NGO-Koalition, Ziff. 17.

<sup>330</sup> Ibid., Ziff. 18, siehe auch SCHWEIZER/ RICHTER-APPELT 2012.

se, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten“. Die Liste ist nicht abschliessend und enthält mit dem Merkmal „oder sonstigem Status“ ein Auffangkriterium, unter das z.B. der Ausschuss für WSK-Rechte auch Diskriminierung wegen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität subsumiert.<sup>331</sup>

[188] In den letzten zwölf Jahren haben die Menschenrechts-Vertragsorgane in ihren „Allgemeinen Kommentaren“ (General Comments) begonnen, explizit auf Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und in jüngerer Zeit auch explizit Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität hinzuweisen, so der Ausschuss für WSK-Rechte,<sup>332</sup> der Ausschuss gegen Folter (CAT)<sup>333</sup> und der Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)<sup>334</sup> sowie auch der Ausschuss gegen Frauendiskriminierung (CEDAW)<sup>335</sup>. Der Menschenrechtsausschuss hatte seit 1994, als er erstmals Australien wegen diskriminierender homophober Gesetze verurteilt,<sup>336</sup> in verschiedenen Urteilen Gelegenheit, die Geltung der Menschenrechte für LGBTI-Minderheiten zu bekräftigen.<sup>337</sup>

[189] Seit 2000 richten der Menschenrechtsausschuss, der Ausschuss für WSK-Rechte, CAT, CRC und schliesslich auch CEDAW im Rahmen des Berichtsverfahrens zur Verbesserung der Situation von LGBTI Empfehlungen an die Staaten und fordern sie auf, gegen Diskriminierung von LGBTI-Minderheiten vorzugehen.<sup>338</sup> CAT hat zum Beispiel kürzlich Empfehlungen an die Adresse von Deutschland zur Sicherung der Menschenrechte von Zwischengeschlechtlichen gerichtet, in denen er die Regierung auffordert, sicherzustellen, dass chirurgische und sonstige medizinische Behandlungen nur in vollem Einverständnis der Betroffenen und im Wissen um die Auswirkungen wie auch um Alternativen zum Eingriff vorgenommen werden dürfen und unnötige Eingriffe verhindert werden müssen. Unautorisierte Operationen sollen untersucht werden und die Opfer solcher Behandlungen sollen Wiedergutmachung und Entschädigung erhalten.<sup>339</sup>

[190] Im November 2006 erarbeiteten zahlreiche namhafte Menschenrechtler und Menschenrechtlerinnen die *Yogyakarta-Prinzipien* betreffend die Anwendung der Menschenrechte

<sup>331</sup> Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 20 (2009), Ziff. 32.

<sup>332</sup> Ibid., Ziff. 32; No. 18, The right to work (Art. 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/18, 24. Nov. 2005, Ziff. 12; No.15, The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2002/11, 20. Jan. 2003; No. 14, The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2000/4, 11. Aug. 2000.

<sup>333</sup> CAT, General Comment No. 2 (2008), Ziff. 21.

<sup>334</sup> CRC, General Comment No. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13, 18. April 2011, Ziff. 60 und 72g; General Comment No. 4 (2003), Ziff. 6; No. 3, HIV/AIDS and the rights of the child, CRC/GC/2003/3, 17. März 2003, Ziff. 8.

<sup>335</sup> CEDAW, General recommendation No. 27 on older women and protection of their human rights, CEDAW/C/2010/47/GC.1, 16. Dez. 2010, Ziff. 13.

<sup>336</sup> MRA, *Toonen v. Australien* (Communication No. 488/ 1992), Urteil vom 31. März 1994.

<sup>337</sup> Siehe z.B. MRA, *Young v. Australien* (Communication No. 941/2000), Urteil vom 6. August 2003 und *X. v. Kolumbien* (Communication No. 1361/2005), Urteil vom 14. Mai 2007.

<sup>338</sup> Siehe im Universal Human Rights Index auf der Website des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte.

<sup>339</sup> CAT, Concluding Observation Germany, CAT/C/DEU/CO/5, 12. Dez. 2011, Ziff. 20. Siehe dazu auch: Parallelbericht zum 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland – Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) - erstellt von INTERSEXUELLE MENSCHEN E.V. / XY-FRAUEN; Humboldt Law Clinic: Grund- und Menschenrechte, Berlin 2009.

in Bezug auf die sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität<sup>340</sup> und schufen damit ein Referenzwerk, auf das sich auch die Vertragsüberwachungsorgane stützen.<sup>341</sup> Enthalten sind 29 Prinzipien, welche die Anwendung der zentralen Menschenrechte für die LGBTI-Minderheit bekräftigen und präzisieren.

[191] Im Weiteren hat das UN-Flüchtlingshochkommissariat 2008 Leitlinien zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestützt auf sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität verabschiedet.<sup>342</sup>

[192] Obwohl Menschenrechtsverletzungen an LGBTI-Minderheiten seit längerer Zeit auch im Universal Periodic Review-Verfahren des Menschenrechtsrates zum Thema gemacht werden und auch verschiedene UN-Sonderrapporteure in ihren Berichten an den Menschenrechtsrat auf Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen hinweisen,<sup>343</sup> konnte auf der politischen Ebene des Menschenrechtsrats erst 2011 eine Resolution zur Menschenrechtssituation der LGBT-Minderheiten verabschiedet werden.<sup>344</sup> Die Resolution, die von der Schweiz aktiv unterstützt wurde, forderte von der Hochkommissarin für Menschenrechte die Ausarbeitung einer Studie über bestehende rechtliche und faktische Diskriminierungen und die Gewalt gegen einzelne aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität in den verschiedenen Weltregionen sowie die Diskussion der Ergebnisse der Studie und des weiteren Vorgehens im Menschenrechtsrat. Schliesslich hält die Resolution fest, dass das Thema weiterhin als vordringlich betrachtet wird. Am 16. Dezember 2011 hat die Hochkommissarin für Menschenrechte, Navi Pillay, einen entsprechenden Bericht veröffentlicht, in dem sie auf die universelle Geltung der Menschenrechte hinwies und einen Überblick über die Menschenrechtssituation der LGBT-Minderheiten in verschiedenen Ländern der Welt gab.<sup>345</sup> Der Bericht wurde an der 19. Sitzung des Menschenrechtsrates im März 2012 sehr kontrovers diskutiert.

## 2. Regionale Ebene

[193] Analog zu den Diskriminierungsklauseln in den UN-Menschenrechtsverträgen findet sich auch im Diskriminierungsverbot von Art. 14 EMRK keine explizite Erwähnung des Merkmals sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität.<sup>346</sup> Es gilt allerdings auch hier, dass die Aufzählung in Art. 14 EMRK nicht abschliessend ist.

[194] Der EGMR hat sich seit 1981<sup>347</sup> in verschiedenen Urteilen mit dem Schutz der Menschenrechte von LGBTI-Personen befasst und sich seither gestützt insbesondere auf das

---

<sup>340</sup> Yogyakarta-Principles 2007, siehe dazu auch HIRSCHFELD-EDDY-STIFTUNG 2011.

<sup>341</sup> Siehe z.B. CAT, Concluding Observations Finland, CAT/C/FIN/CO/5-6, 29. Juni 2011, Ziff. 24.

<sup>342</sup> UNHCR, Leitlinien zu Anträgen auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestützt auf sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität, Genf November 2008 (deutsche Übersetzung: UNHVR-Vertretung für Deutschland und Österreich, April 2009).

<sup>343</sup> Siehe die Hinweise im Einzelnen bei HAMMARBERG, S. 36 f.

<sup>344</sup> Human rights, sexual orientation and gender identity, A/HRC/17/L.9/Rev.1, 15. Juni 2011.

<sup>345</sup> Human Rights Council, Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/19/41, 17. Nov. 2011.

<sup>346</sup> Ebenso wenig in Art. 1 Zusatzprotokoll Nr. 12 zur EMRK, welches ein allgemeines Diskriminierungsverbot postuliert.

<sup>347</sup> EGMR, *Dudgeon v. Grossbritannien*, 7525/76 (1981), in dem es um die Einstufung homosexueller Beziehungen zwischen Männern als Straftat ging. Siehe den Überblick über die Praxis des EGMR zur Homose-

Recht auf Privatleben in Art. 8 EMRK in verschiedenen Urteilen zu deren Rechten geäussert. Seine Urteile befassen sich insbesondere mit dem Recht auf Adoption, den Rechten als Eltern, den Rechten im Erwerbsleben, mit der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie mit Homophobie, Misshandlung und Wegweisung.<sup>348</sup> 1992 verurteilte der EGMR erstmals einen Staat, weil er einer Transfrau verweigerte, den Zivilstandsregistereintrag gemäss ihrem neuen Geschlecht zu ändern<sup>349</sup>. Er bestätigte in seiner Rechtsprechung sodann, dass sexuelle Orientierung und Transgeschlechtlichkeit ein verbotenes Unterscheidungsmerkmal gemäss Art. 14 EMRK darstellen<sup>350</sup> und dass die Staaten in ihren Gesetzgebungen Verfahren vorzusehen haben, welche eine Geschlechtsanpassung erlauben<sup>351</sup>. Im Fall Schlumpf gegen die Schweiz hatte sich der EGMR im Übrigen mit der Verweigerung der Kostenübernahme für eine Geschlechtsumwandlung durch die Krankenkasse im Falle einer Transfrau zu beschäftigen. Das Bundesgericht hatte den Entscheid geschützt, weil die Transfrau vor der Operation nicht die von der Rechtsprechung regelmässig geforderten zwei Jahre abgewartet hatte. Der EGMR sah im Entscheid einen Verstoß gegen Art. 6 (Anspruch auf ein faires Verfahren) und Art. 8 EMRK (Recht auf Privatleben), da die Wartezeit ohne Berücksichtigung des konkreten Falls automatisch zur Anwendung gekommen sei.<sup>352</sup>

[195] Als erster Menschenrechtsvertrag überhaupt zählt das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 im Diskriminierungsverbot von Art. 4 Abs. 3 sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität als verbotene Anknüpfungsmerkmale auf. Die Konvention ist allerdings noch nicht in Kraft getreten und die Schweiz hat sie bis jetzt nicht ratifiziert.

[196] Die Bemühungen der politischen Gremien des Europarats zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität beginnen anfangs der achtziger Jahre<sup>353</sup> und gipfeln in der *Empfehlung CM/Rec(2010)5* des Ministerkomitees zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität vom 31. März 2010.<sup>354</sup> Hier wird den Mitgliedstaaten empfohlen, ihre Gesetze und Massnahmen zu überprüfen und entsprechende Daten zu sammeln, um direkte und indirekte Diskriminierung wegen sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität zu beseitigen (Ziff. 1), rechtliche und sonstige Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung

---

xualität in: European Court of Human Rights, Factsheet - Homosexuality: criminal aspects, Juni 2011, sowie Factsheet - Sexual Orientation Issues, März 2012.

<sup>348</sup> Einen Überblick über die Rechtsprechung findet sich in den Factsheets „Gender Identity“, „Homosexuality: criminal aspects“ und „Sexual Orientation“ des EGMR (siehe unter <http://www.echr.coe.int/ECHR/en/Header/Press/Information+sheets/Factsheets/>).

<sup>349</sup> EGMR, *B. v. France*, 13343/87 (1992); wichtig sodann EGMR, *Goodwin v. The United Kingdom*, 28957/95 (2002). Siehe den Überblick über die Praxis des EGMR zur Geschlechtsidentität in: European Court of Human Rights, Factsheet - Gender Identity Issues, März 2012, sowie HAMMARBERG, 2010.

<sup>350</sup> EGMR, *P.V. v. Spanien*, 35159/09 (2010).

<sup>351</sup> EGMR, *L. v. Litauen*, 27527/03 (2006).

<sup>352</sup> EGMR, *Schlumpf Nadine v. Schweiz*, 29002/06 (2009). Siehe dazu auch das darauf folgende Revisionsurteil des Bundesgerichts 9F\_9/2009, Urteil vom 15. Sept. 2010. Siehe sodann EGMR, *van Kück v. Germany*, 35968/97 (2003).

<sup>353</sup> Siehe die Zusammenstellung der entsprechenden Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung sowie des Ministerkomitees des Europarates in: Council of Europe, Combating discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity 2011.

<sup>354</sup> Ministerkomitee des Europarates, Recommendation (2010)5. Weitere Ausführungen zu diesen Empfehlungen sind in Council of Europe, Recommendation 1915(2010), Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity, 29. April 2010 enthalten. Wichtig auf dem Weg zu den Empfehlungen von 2010 war ausserdem das Papier der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte, Doc. 12087 vom 8. Dezember 2009.

zu ergreifen und effektiv umzusetzen mit dem Ziel, den Respekt gegenüber LGBTI-Menschen zu garantieren und die Toleranz zu fördern (Ziff. 2). Die Staaten haben im Weiteren den Opfern von Diskriminierung den Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen zu sichern und zu garantieren, dass Diskriminierung sanktioniert und die Opfer entschädigt werden (Ziff. 3). Sie haben bei der Ausgestaltung ihrer Rechtsordnung sowie ihrer Politik die vom Ministerkomitee im Anhang der Erklärung detailliert aufgelisteten Vorgaben und Massnahmen in den Bereichen Recht auf Leben, Sicherheit und Schutz vor Gewalt, Vereins-, Vereinigungs- und Meinungsäusserungsfreiheit, Recht auf Privat- und Familienleben, Arbeit, Bildung, Gesundheit, Wohnen, Sport, Asyl, Menschenrechtsinstitutionen und betreffend der Problematik der Mehrfachdiskriminierung zu beachten.

[197] Massgeblich für Transmenschen wird hier unter anderem empfohlen, die Verfahren und die Praxis der rechtlichen Anerkennung einer Geschlechtsanpassung regelmässig zu überprüfen mit dem Ziel, missbräuchliche Anforderungen zu verhindern. Geschlechtsänderungen sollen in allen Lebensbereichen rechtlich anerkannt werden. Namensänderungen in offiziellen Dokumenten sollen in einem schnellen, transparenten und einfachen Verfahren ermöglicht werden und alle wichtigen Dokumente, wie z.B. Zeugnisse und Diplome umfassen. Sichergestellt werden soll sodann, dass Transmenschen gemäss ihrem neuen Geschlecht heiraten können.<sup>355</sup> Menschenrechtsinstitutionen sollen ein klares Mandat erhalten, sich mit Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung einerseits und der Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität andererseits zu befassen.

[198] Im Juni 2011 hat der Kommissar für Menschenrechte des Europarates aufgrund einer umfassenden Studie mit Daten über die soziale und rechtliche Situation von lesbischen, schwulen, bisexuellen und Transmenschen in allen 47 Mitgliedstaaten des Europarates Empfehlungen zur Einhaltung der Menschenrechte der LGBT-Minderheit in den folgenden sieben Bereichen verabschiedet: Massnahmen zur Änderung der Einstellung gegenüber LGBT, rechtliche Standards, Schutz vor Gewalt und Massnahmen zur Gewährleistung von Asyl wegen Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität, Partizipation (Recht auf Versammlungs-, Meinungsäusserungs- und Vereinigungsfreiheit), Recht auf Privat- und Familienleben (inkl. Massnahmen zur erleichterten Änderung des Registergeschlechts), Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Erwerbsleben sowie schliesslich Forschung und Datenerhebung zu LGBT.<sup>356</sup> Bereits 2009 hat der Kommissar für Menschenrechte einen Bericht zur Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität vorgelegt und Empfehlungen an die Europaratsstaaten formuliert.<sup>357</sup>

#### IV. EMPFEHLUNGEN INTERNATIONALER MENSCHENRECHTSGREMIEN AN DIE SCHWEIZ

[199] Der Menschenrechtsrat hat im Rahmen des UPR-Verfahren 2008 zwei Empfehlungen, welche die LGBTI-Rechte betreffen, an die Adresse der Schweiz formuliert. Zum einen wurde

---

<sup>355</sup> Ministerkomitee des Europarates, Recommendation (2010)5, Annex, Ziff. 20 ff. Der EGMR entschied in *Christine Goodwin v. the United Kingdom* 28957/95 (2002), dass „gender“ nicht über rein biologische Faktoren definiert werden dürfe. Er sah es als rechtmässig an, eine Ehe auf eine Institution zwischen Mann und Frau zu beschränken, stellte jedoch fest, dass eine solche Definition Transmenschen nicht *per se* von der Ehe ausschliessen dürfe.

<sup>356</sup> Council of Europe, Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe.

<sup>357</sup> Thomas Hammarberg, Issue Paper, Human Rights and Gender Identity, CommDH/IssuePaper(2009)2, vom 29. Juli 2009.

ihr nahe gelegt, die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes zum Schutz gegen alle Formen von Diskriminierung, einschliesslich gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität an die Hand zu nehmen,<sup>358</sup> zum anderen ermunterte er die Schweiz, zusätzliche Bestrebungen zum Schutze von gleichgeschlechtlichen Paaren vor Diskriminierung vorzusehen.<sup>359</sup>

[200] Die Schweiz hat 2008 beide Empfehlungen zurückgewiesen. Grundsätzlich stelle die allgemeine Ausrichtung der Empfehlung die Schweiz vor keine grösseren Probleme, denn die Bekämpfung von Diskriminierung sei eine prioritäre Aufgabe. Die Tatsache jedoch, dass lediglich die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung ausdrücklich erwähnt werde, mache die gesamte Empfehlung inakzeptabel. Die Schweiz lehne die Empfehlung sodann aus Sorge um die Kohärenz mit der zweiten Empfehlung ab. Gleichgeschlechtliche Paare seien von Gesetzes wegen weder zur Adoption noch zu fortpflanzungsmedizinischen Verfahren zugelassen.<sup>360</sup> Wie bereits einleitend beschrieben, geht die Schweiz auch in diesem Dokument nicht weiter auf die Thematik der T und I –Minderheiten ein.

[201] Drei Staaten haben im aktuellen UPR-Verfahren 2012 erneut Empfehlungen zur Verbesserung der Situation der LGBT-Minderheiten formuliert. Kanada forderte die Schweiz auf, im Strafgesetzbuch die nötigen Massnahmen zur Erweiterung der Strafbestimmungen zu Hassreden zu treffen, um Hassgründe einzubeziehen, die über Rasse, Religion oder Herkunft hinausgehen und Faktoren wie Sprache, Hautfarbe, Geschlecht, körperliche oder geistige Behinderung, sexuelle Orientierung und ähnliche Gründe einbeziehen.<sup>361</sup> Norwegen empfahl die Schaffung eines Bundesgesetzes zum Schutz vor jeder Form von Diskriminierung, auch aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität<sup>362</sup> und Irland eine einheitliche Gesetzgebung für die ganze Schweiz, die LGBT-Personen ausdrücklich vor Diskriminierungen schützt, und die Probleme von LGBT-Personen bei der Schaffung eines allgemeinen Gleichstellungsgesetzes berücksichtigt<sup>363</sup>. Der Bundesrat hat alle drei Empfehlungen abgelehnt.<sup>364</sup>

[202] Der ehemalige Menschenrechtskommissar des Europarats, Thomas Hammarberg, hat nach seinem Besuch in der Schweiz im Februar 2012 in einem offenen Brief an Bundesrat Burkhalter ebenfalls für die Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes plädiert. Ausserdem mahnte Hammarberg an, dass nach aktueller Rechtslage die Belange der leicht verletzbaren Gruppe der LGBTI nicht ausreichend geschützt und ihre Bedürfnisse zudem auch nicht hinreichend bekannt seien.<sup>365</sup>

---

<sup>358</sup> UPR Switzerland 2008, Ziff. 57.18 (Empfehlung Hollands).

<sup>359</sup> UPR Switzerland 2008, Ziff. 57.20 (Empfehlung Grossbritanniens).

<sup>360</sup> UPR Switzerland 2008, Add. 1, Ziff. 19 und 21.

<sup>361</sup> UPR Switzerland 2012, Ziff. 123.49, S. 21.

<sup>362</sup> Ibid., Ziff. 123.76, S. 23.

<sup>363</sup> Ibid., Ziff. 123.77.

<sup>364</sup> UPR Switzerland Addendum, S. 6 bzw. S. 8.

<sup>365</sup> Commissioner for Human Rights, Brief an Didier Burkhalter, Massnahmen gegen Diskriminierung, Schutz der Menschenrechte von Migrant\*innen, Flüchtlingen und Asylbewerber\*innen und institutioneller Rahmen für Menschenrechte, CommHR/SB/sf 022-2012, vom 12. März 2012. Siehe insb. Anhang, Ziff. 8.

## V. SITUATION IN DER SCHWEIZ IM BEREICH LGBTI

### 1. Überblick über die aktuelle rechtliche Situation und neueren Entwicklungen

[203] Art. 8 BV bestimmt in einer nicht abschliessenden Aufzählung, dass alle Menschen vor dem Gesetze gleich sind und niemand diskriminiert werden darf, 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“. Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung fällt gemäss herrschender Lehre und Praxis unter „Lebensform“.<sup>366</sup> Dagegen wird das Diskriminierungsverbot aufgrund der Geschlechtsidentität von der Lehre unter „Geschlecht“ (Art. 8 Abs.2 BV) subsumiert.<sup>367</sup>

[204] Das ausdrückliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung findet sich in einigen wenigen neueren Kantonsverfassungen.<sup>368</sup>

[205] Am 1. Januar 2007 ist das Bundesgesetz über die gleichgeschlechtliche Partnerschaft in Kraft getreten.<sup>369</sup> Dieses erlaubt gleichgeschlechtlichen Paaren,<sup>370</sup> ihre Partnerschaft beim Zivilstandsamt eintragen zu lassen. Damit wird eine Lebensgemeinschaft begründet mit gegenseitigen Rechten und Pflichten ähnlich der Ehe. Insbesondere in Bezug auf Steuern, Erbrecht, Sozialversicherungen und berufliche Vorsorge sowie bei bi-nationalen Partnerschaften in Bezug auf die ausländerrechtlichen Regeln sind sie den Ehepaaren gleichgestellt.

[206] Verboten ist jedoch die Adoption, also auch die Stiefkindadoption<sup>371</sup> sowie die Inanspruchnahme von fortpflanzungsmedizinischen Verfahren (Art. 28 Partnerschaftsgesetz). Die Aufhebung des Adoptionsverbots wird zurzeit im Parlament diskutiert. Der Ständerat hat sich in der Frühlingssession 2012 als Erstrat für die Aufhebung des Adoptionsverbots ausgesprochen; der Nationalrat hat in der Wintersession 2012 lediglich der Stiefkinderadoption zugestimmt.<sup>372</sup>

[207] Diskriminiert werden gleichgeschlechtliche Partnerschaften im Weiteren zum Beispiel im Bürgerrecht, indem es gleichgeschlechtliche Partner und Partnerinnen von der Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung ausschliesst.<sup>373</sup>

---

<sup>366</sup> SCHWEIZER/BIGLER-EGGENBERGER 2008, S. 210.

<sup>367</sup> MÜLLER/ SCHEFER, S. 737 mit weiteren Hinweisen.

<sup>368</sup> Z.B. die Verfassung Kt. Zürich, Art. 11 Abs. 2; Kt. Basel-Stadt, § 8 Abs. 2. Siehe sodann Art. 15 der neuen Verfassung des Kantons Genf vom 31. Mai 2012.

<sup>369</sup> BG vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (SR 211.231).

<sup>370</sup> Das Gesetz gilt nur für Paare, die auch gemäss Registereintrag offiziell gleichgeschlechtlich sind: Transmenschen, deren Geschlechtsidentität zum Beispiel weiblich ist, die aber im Register (noch) als männlich gemäss Geburtsgeschlecht registriert sind, haben keinen Zugang zur gleichgeschlechtlichen Partnerschaft mit einer anderen Frau.

<sup>371</sup> Siehe Art. 264a ZGB, wonach lediglich verheirateten Paaren die Stiefkindadoption erlaubt ist. Siehe dazu auch Urteil des Bundesgerichts 5A\_774/210 vom 5. Mai 2011, in welchem das Adoptionsverbot vom Bundesgericht bestätigt worden ist.

<sup>372</sup> 11.4046 – Motion Kommission für Rechtsfragen SR. Adoptionsrecht. Gleiche Chancen für alle Familien, 2012. Siehe zum Stand des Geschäfts auf der Website des Parlaments unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>373</sup> Art. 27 Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (SR 141.0).

[208] Eine der rassistischen Strafnorm (Art. 261<sup>bis</sup> StGB) analoge Bestimmung, welche eine strafrechtliche Verfolgung im Falle von öffentlicher Verleumdung und Herabsetzung von Menschen aufgrund ihrer sexuellen Identität ermöglicht hätte, wurde vom Nationalrat 2009 als unnötig abgelehnt.<sup>374</sup>

[209] Noch nicht abschliessend geäussert hat sich die Praxis zur Frage, wie weit sich LGBTI-Personen im Falle von Diskriminierung im Erwerbsleben auch auf das Gleichstellungsgesetz und die darin vorgesehenen Verfahrenserleichterungen<sup>375</sup> berufen können. Die Lehre bejaht die Anwendung mehrheitlich.<sup>376</sup> Bekannt sind sodann eine Handvoll Entscheide von Schlichtungsbehörden bzw. erstinstanzlichen Gerichten, in welchen die Anwendung im Falle von Diskriminierung von Transmenschen bejaht wurde.<sup>377</sup>

[210] Das Verbot der Benachteiligung aufgrund der sexuellen Orientierung findet sich sodann vereinzelt in Personalgesetzen<sup>378</sup> oder auch in Gesamtarbeitsverträgen.<sup>379</sup> Das Parlament der Stadt Zürich hat in der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals kürzlich eine Bestimmung aufgenommen, wonach gegenüber Angestellten, die unter anderem aufgrund ihrer Geschlechtsidentität benachteiligt sein könnten, Toleranz und Akzeptanz sowie bei Anstellungen und Personalentwicklung die Chancengleichheit zu fördern sei.<sup>380</sup>

[211] Zur Regelung der Belange von Trans- und Zwischengeschlechtlichen<sup>381</sup> finden sich kaum explizite gesetzliche Vorgaben. Die Möglichkeit der Geschlechtsänderung wird z.B. lediglich in Art. 7 Abs. 2 lit. o Zivilstandsverordnung (ZStV)<sup>382</sup> als Gegenstand, der bei

<sup>374</sup> 09.3395 – Motion Daniel Jositsch. Diskriminierungsverbot auf Grund der sexuellen Identität vom 29. April 2009. Siehe neuerdings: 13.407 – Parlamentarische Initiative Reynard Mathias, Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung. Art. 261<sup>bis</sup> vom 7. März 2013.

<sup>375</sup> Siehe dazu vorstehend RZ. 22ff.

<sup>376</sup> ELISABETH FREIVOGL, in: Claudia Kaufmann/Sabine Steiger-Sackmann (Hrsg.), Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, 2. Aufl., Basel 2009, S. 60, N 17. Siehe auch CLAUDIA KAUFMANN, *ibid.*, S. 65, N 24, mit Hinweisen auf die Praxis, sowie die Hinweise in der Botschaft zum Gleichstellungsgesetz vom 24. Februar 1993, BBl 1993 I 1248, 1296 f. Siehe im Weiteren GABRIEL AUBERT/KARINE LEMPEN, *Commentaire de la loi fédérale sur l'égalité*, Genf 2011, S. 35 f. Danach ist das Gleichstellungsgesetz auf homosexuelle Menschen dann anwendbar, «lorsqu'une personne homosexuelle est discriminée, sur le plan professionnel, parce qu'elle ne se comporte pas conformément à ce qui est attendu d'une personne de son sexe» (S. 36).

<sup>377</sup> So hat die Schlichtungsbehörde nach Gleichstellungsgesetz des Kantons Zürich im Juni 2011 das Begehren einer Transfrau, welche gegen ihren Arbeitgeber klagte, weil dieser ihr das Führen ihres neuen Namens untersagte, entgegengenommen und sich als zuständig erklärt. Das Verfahren wurde mit einem Vergleich abgeschlossen (Schlichtungsverfahren 2011, Verfahren 5/2011 betreffend Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bzw. der geschlechtlichen Identität, Verhandlung vom 22. Juni 2011; dokumentiert auf der Website [www.gleichstellungsgesetz.ch](http://www.gleichstellungsgesetz.ch) unter Zürich Fall 226). Die Parteien verständigten sich darauf, gemeinsam an einer Teammediation teilzunehmen um die anstehenden Konflikte aufzuarbeiten. Ausserdem wurde festgehalten, dass „die Gesuchstellerin den weiblichen Vornamen überall dort verwenden darf, wo nicht aus juristischen Gründen (so bei offiziellen Dokumenten) die Unterzeichnung mit dem eingetragenen Namen erforderlich ist. Dort soll die Initiale für den Vornamen verwendet werden dürfen.“

<sup>378</sup> Siehe etwa Art. 6 Abs. 1 Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3): „Der Arbeitgeber sorgt dafür, dass die Angestellten nicht aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer Lebensform benachteiligt werden.“

<sup>379</sup> Siehe etwa Art. 16.2 Landes-Gesamtarbeitsvertrag der Migros-Gruppe 2011-2014.

<sup>380</sup> Beschluss des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 14. März 2012 zu Art. 3 lit. k der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals. Dokumentiert auf [www.transgender-network.ch](http://www.transgender-network.ch).

<sup>381</sup> Für einen ersten Einblick in die momentane rechtliche Situation zwischengeschlechtlicher Menschen in der Schweiz und bestehende Herausforderungen siehe auch BRIGIT CHRISTINSEN, *Intersexualität. Die „Herstellung symbolischer Heterosexualität“ durch Medizin und Recht*, HILL 2012 Nr 18.

<sup>382</sup> ZStV vom 28. April 2004 (SR 211.112.2).

der Beurkundung des Personenstands erfasst wird, erwähnt.<sup>383</sup> Von den Gesuchstellenden wurde und wird immer noch – ohne entsprechende gesetzliche Grundlage – für eine Änderung des amtlichen Geschlechts ein irreversibler Geschlechtswandel gefordert. Das bedeutete bis anhin in der Praxis konkret die Sterilisation. Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen EAZW hat in einer Rechtsauskunft vom 1. Februar 2012<sup>384</sup> zuhanden der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen nun allerdings klargestellt, dass aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse zu Transsexualität und des gegenwärtigen Standes der juristischen Diskussion<sup>385</sup> davon ausgegangen werden müsse, dass die Sterilisation und chirurgische Eingriffe zu Geschlechtsänderungen schwere Risiken für die Gesundheit der Betroffenen nach sich ziehen können und daher nicht als Voraussetzungen einer Personenstandsänderung gefordert werden dürfen. Das EAZW hielt zudem fest, dass eine Ehescheidung oder Auflösung einer eingetragenen Partnerschaft nicht als Bedingung für die Eintragung einer Geschlechtsänderung gefordert werden und diese auch nicht zwangsweise durchgeführt werden dürfe. Die Voraussetzungen für die Namensänderung wiederum werden von den einzelnen kantonalen Gerichten festgelegt<sup>386</sup> und sind gemeinhin weniger hoch als die Voraussetzungen, die für eine Änderung des amtlichen Geschlechts erfüllt werden müssen.

[212] Mit der Einführung des neuen Namensrechts auf Anfang 2013 werden zudem die Voraussetzungen zur Namensänderung generell gelockert. Während die Regierung des Wohnsitzkantons heute einer Person die Änderung des Namens bewilligen kann, wenn *wichtige* Gründe vorliegen, werden dafür neu nun mehr *achtenswerte* Gründe verlangt (Art. 30 ZGB). Eine Erleichterung der Namensänderung können sich damit auch Personen erhoffen, die ihren Vornamen ihrem gelebten Geschlecht anpassen wollen.

## 2. Bestehende Probleme im Bereich LGBTI

[213] Generell sind in der Schweiz kaum Daten greifbar, welche Aufschluss über die Situation der LGBTI-Bevölkerung geben. Besonders im Dunkeln liegt die Lage der zwischengeschlechtlichen Menschen.<sup>387</sup> Dank der Studie des ehemaligen Europäischen Menschenrechtskommissars, Thomas Hammarberg, liegt nun erstmals eine Untersuchung vor, welche ansatzweise die soziale und rechtliche Situation von LGBTI in der Schweiz dokumentiert. Daraus geht hervor, dass die Schweiz im Vergleich mit vielen europäischen Staaten gut da-

---

<sup>383</sup> In Artikel 40 Abs. 1 lit. j ZStV wird ausserdem die Geschlechtsänderung als Gegenstand der amtlichen Mitteilungspflicht aufgelistet; Artikel 98 Abs. 1 lit. h legt zudem fest, dass Geschlechtsänderungen im Geburtsregister von Amtes wegen als Randanmerkung einzutragen sind.

<sup>384</sup> Rechtsauskunft des EAZW vom 1. Februar 2012 betreffend Transsexualität, abrufbar auf der Website des EJPD unter „aus der Praxis des EAZW“.

<sup>385</sup> Siehe ZH, Oger ZH NC090012, Urteil vom 1. Feb. 2011; publiziert in ZR 110/2011 Nr. 49. Weitere Hinweise auf [www.transgender-network.ch](http://www.transgender-network.ch) unter „Information“. Siehe ausserdem das Urteil aus dem Kanton Jura, Tribunale de Première Instance CIV/4020/2012/cs/csm vom 3. September 2012, in dem eine Änderung des amtlichen Geschlechts ohne jeglichen Nachweis der Fortpflanzungsunfähigkeit gutgeheissen wurde. Siehe hierzu im Weiteren: Regionalgericht Bern-Mittelland CIV 12 1217 JAC vom 12. September 2012.

<sup>386</sup> Siehe den Überblick in: Commissioner for Human Rights, Legal Report Switzerland, S.31 ff.

<sup>387</sup> Siehe nun immerhin aktuell die Stellungnahme der Nationalen Ethikkommission im Bereich Humanmedizin, Zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung, Stellungnahme Nr. 20/20123, Bern, November 2012, welche auf Antrag des Bundesrates erarbeitet wurde. Diese fordert in ihren Empfehlungen an erster Stelle, dass das Leid, das Menschen, die mit uneindeutigen Geschlechtsmerkmalen bzw. Varianten der Geschlechtsentwicklung auf die Welt kommen, erfahren haben, gesellschaftlich anzuerkennen sei (S. 19).

steht.<sup>388</sup> Die aktuelle Kampagne „equal rights“, welche ein Zusammenschluss zahlreicher LGBT-Organisationen lanciert hat,<sup>389</sup> lässt allerdings den Schluss zu, dass Angehörige der LGBTI-Minderheit auch in der Schweiz in verschiedenen Bereichen – Arbeit, Wohnen, Schule, (Spitzen-) Sport, in Religionsgemeinschaften oder auch im öffentlichen Raum – Diskriminierung, Ablehnung und Anfeindungen erleben. Beklagt wird vor allem Diskriminierung im Erwerbsleben. LGBT-Personen sind – je nach Branche und Arbeitsort – massiver Benachteiligung und Belästigung ausgesetzt und werden in ihrem beruflichen Fortkommen behindert. So lassen zum Beispiel schwule Paare ihre Partnerschaft nicht eintragen, weil sie das mit der Zivilstandsangabe verbundene Zwangsouting gegenüber dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin zu vermeiden versuchen. Eine Studie des Transgender Network Switzerland von 2012 ergab sodann, dass die Arbeitslosenquote bei den befragten Transpersonen bei 20 % lag und damit sechsmal höher war als die Arbeitslosenquote der Gesamtbevölkerung im selben Zeitraum. Im Durchschnitt wurde jeder Person während der Transition einmal die Stelle gekündigt und fast die Hälfte der Befragten hatte in dieser Phase einen drastischen beruflichen Abstieg zu gegenwärtigen.<sup>390</sup>

[214] Grosse Probleme gewärtigen Transmenschen neben den bereits erwähnten Hürden im Gesundheitswesen bezüglich Übernahme der Kosten von Geschlechtsanpassungen, Aufnahme in Zusatzversicherung und insbesondere bezüglich der Qualität der Behandlung.<sup>391</sup> Die Betroffenen fühlen sich als geistig Abnorme behandelt, nicht ernst genommen und bei allen Problemen, seien es Depressionen, Arbeitslosigkeit, Invalidität durch Unfall, Beziehungsproblemen und so fort, reduziert auf die Tatsache, dass sie transgender sind.<sup>392</sup>

[215] Zwischengeschlechtlichen Menschen beklagen sich v.a. über unnötige und unqualifizierte medizinische Eingriffe. Hier stehen allerdings fast gar keine Daten zur Verfügung, was den Nachweis der erlittenen Verletzungen fast unmöglich macht.<sup>393</sup>

[216] Bekannt ist schliesslich, dass junge LGBTI-Menschen eine höhere Selbstmordrate aufweisen als andere Jugendliche.<sup>394</sup>

<sup>388</sup> Dies ist zum Beispiel der Fall, was die Umsetzung der Yogyakarta Prinzipien angeht, oder auch das Vorhandensein von rechtlichen Standards zum Schutz vor Diskriminierung auf Grund von Geschlechtsidentität oder wegen vorgenommener geschlechtsangleichender Massnahmen. Vgl. hierzu Council of Europe, Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, S. 41 f. Auf der Homepage der ILGA (Dachorganisation von Homosexuellen-, Bisexuellen-, Transsexuellen- und Intersexuellen-Vereinigungen in Europa) findet sich ein Annual Review 2011 über die menschenrechtliche Situation der LGBTI-Menschen in Europa. In dieser Review schneidet die Schweiz bezüglich einzelner Bereiche – z.B. im Asylbereich oder betreffend die strafrechtliche Verankerung des Verbots von vorurteilsbegründeten Reden oder Gewalt („bias-motivated speech/ violence“) – schlecht ab.

<sup>389</sup> [www.equalrights.ch](http://www.equalrights.ch).

<sup>390</sup> Zur Benachteiligung von Transmenschen in der Schweiz siehe die Zusammenfassung der Studie: HELENA JENZER/ MYSHELLE BAERISWYL et al., Transpersonen und Arbeitsmarkt in der Schweiz, 2012, auf [www.transgender-network.ch](http://www.transgender-network.ch).

<sup>391</sup> Commissioner for Human Rights, Legal Report Switzerland, Ziff. 75 ff.; Ziff. 97 f.

<sup>392</sup> Ibid., Ziff. 67.

<sup>393</sup> Siehe dazu etwa SCHWEIZER/ RICHTER-APPELT 2012; MICHAEL GRONEBERG/ KATHRIN ZEHNDER (Hrsg.), Intersex: Geschlechtsanpassung zum Wohl des Kindes? Erfahrungen und Analysen, Freiburg 2008; siehe auch MIRJAM WERLEN, Rechtlicher Schutz für Kinder mit bei Geburt uneindeutigem Geschlecht, In: Michael Groneberg/ Kathrin Zehnder (Hrsg.) „Intersex“: Geschlechtsanpassung zum Wohl des Kindes? Freiburg 2008, S. 177 ff.

<sup>394</sup> CHRISTIAN LEU, Sexuelle Orientierung und Suizidalität. Eine Untersuchung der internationalen und nationalen Forschungsergebnisse der Risiko- und Schutzfaktoren für adoleszente Homo- und Bisexuelle, PINK CROSS, LOS und fels, Bern 2008; DIALOGI (Hg.), Projet Santé gaie. Les premiers résultats de l'enquête sur la santé des hommes gais de Genève, Genf 2003; siehe sodann auch FRANÇOIS BECK / JEAN-MARIE FI-

[217] Im Gegensatz zu anderen diskriminierten Gruppen stehen in der Schweiz für die LGBTI-Minderheiten keine Institutionen, Fachstellen oder speziellen Ombudsstellen zur Verfügung, an die sich Betroffene wenden können. Eine erfreuliche Ausnahme bilden die Kantone Waadt und Genf, welche die Stelle einer „attachée aux questions d’homophobie et de diversité pour les cantons de Genève et Vaud“ geschaffen haben. Die fehlende institutionelle Verankerung der Thematik bewirkt, dass keine Mittel zur Verfügung stehen, um die Situation und Probleme der LGBTI-Minderheiten erforschen und untersuchen und mögliche Massnahmen mit Politikern und Politikerinnen, Behördenmitgliedern und der Zivilgesellschaft diskutieren zu können.

[218] Soweit ersichtlich haben sich die bestehenden ausserparlamentarischen Kommissionen und Fachstellen – z.B. die Eidg. Kommission für Frauenfragen, die Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen, die Eidg. Kommission für Migrationsfragen oder die Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung – bis jetzt kaum mit der Situation der LGBTI und z.B. mit bestehenden Mehrfachdiskriminierungen beschäftigt.

## VI. HANDLUNGSBEDARF IM BEREICH LGBTI

[219] Die Schweiz betrachtet die Situation der LGBTI-Bevölkerung bisher nicht unter dem Aspekt der Menschenrechte. Man kann von einem eigentlichen blinden Fleck sprechen.<sup>395</sup> Viele Schweizer und Schweizerinnen wie auch Verwaltungsangehörige wissen noch immer zu wenig, was die Belange der LGBTI angeht. Dieses Unwissen zeigt sich unter anderem darin, dass im öffentlichen Diskurs oftmals nicht klar zwischen Fragen der sexuellen Orientierung und Fragen der Geschlechtsidentität – was jeweils für völlig unterschiedliche Menschen relevant ist – unterschieden wird. Die internationalen Menschenrechtsüberwachungsausschüsse und v.a. der Europarat haben unmissverständlich signalisiert, dass gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität vorgegangen werden muss, sollen die Menschenrechte effektiv für alle Menschen garantiert werden. Die Schweiz hat sich damit der rechtlichen und tatsächlichen Situation der LGBTI anzunehmen, entsprechende Daten zu erheben und Lücken im Menschenrechtsschutz zu identifizieren und entsprechende Massnahmen zu deren Behebung zu ergreifen bzw. vorzuschlagen. Dabei hat sie sich an den Empfehlungen des Ministerkomitees vom 31. März 2010<sup>396</sup> zu orientieren (siehe oben RZ.196).

---

RIDION et al., Les minorités sexuelles face au risque suicidaire, Saint-Denis 2010, verfügbar auf [http://www.stopsuicide.ch/LES-MINORITES-SEXUELLES-FACE-AU?var\\_recherche=LGBT](http://www.stopsuicide.ch/LES-MINORITES-SEXUELLES-FACE-AU?var_recherche=LGBT). Für weitere Umfrageergebnisse zur Situation von jugendlichen Transmenschen, siehe auch: MAG JEUNES GAIS, LES-BIENNES, BI ET TRANS/ HES SOCIALISTES LGBT, Enquête sur le vécu des jeunes populations trans en France, 2009 verfügbar auf [http://www.hes-france.org/IMG/pdf/Rapport\\_Prelim\\_Enquete\\_JeunesTrans\\_Avril2009\\_Vfinal.pdf](http://www.hes-france.org/IMG/pdf/Rapport_Prelim_Enquete_JeunesTrans_Avril2009_Vfinal.pdf).

<sup>395</sup> Im aussenpolitischen Wirken der Schweiz hingegen bildet die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität einen Schwerpunkt. Siehe Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012-2016 Friedensförderung, Menschenrechte, Demokratie, humanitäre Politik und Migration vom 29. Juni 2011, BBl 2011 6349.

<sup>396</sup> Ministerkomitee des Europarats, Recommendation (2010) 5.

## VERZEICHNIS MHRFACH VERWENDETER LITERATUR

- ACHERMANN ALBERTO/CONSTANTIN HRUSCHKA (Hrsg./édit.), *Geschlechtsspezifische Verfolgung/Persécutions liées au genre*, Bern 2012.
- AUBERT GABRIEL/LEMPEN KARINE (Hrsg.), *Commentaire de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes*, Genève 2011.
- BAUMGARTNER-WÜTHRICH BARBARA, *Die Einstellung des Verfahrens bei häuslicher Gewalt – Erfahrungen mit Art. 55a StGB im Kanton Bern*, *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie SZK* 2/2008, S. 21 ff.
- CHINKIN CHRISTINE, *Violence Against Women*, in: Freeman Marsha A./Chinkin Christine/Rudolf Beate (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Oxford 2012, S. 443 ff.
- EGGER THERES/SCHÄR MOSER MARIANNE, *Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen*, Bern 2008.
- FREEMAN MARSHA A./CHINKIN CHRISTINE/RUDOLF BEATE (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Oxford 2012.
- GEISER THOMAS, *Verbot von Zwangsheiraten: Schutz durch privatrechtliche Sonderregeln? Vom Umgang des Rechts mit Ehen aus anderen Kulturen*, Vortragsmanuskript, 18. November 2011, zur Publikation vorgesehen.
- HAMMARBERG THOMAS, *Menschenrechte und Geschlechtsidentität*, Berlin 2010.
- HIRSCHFELD-EDDY-STIFTUNG, *Yogyakarta Plus – Menschenrechte für Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle in der internationalen Praxis*, Berlin 2011.
- HIRSCHFELD-EDDY-STIFTUNG, *Die Yogyakarta-Prinzipien*, Berlin 2008.
- KALTHEGENER REGINA, *Strafrechtliche Ahndung der Zwangsverheiratung: Rechtslage – Praxiserfahrung – Reformdiskussion*, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Zwangsverheiratung in Deutschland*, Baden-Baden 2007, S. 215 ff.
- KAUFMANN CLAUDIA/STEIGER-SACKMANN SABINE (Hrsg.), *Kommentar zum Gleichstellungsgesetz*, 2. Aufl., Basel 2009.
- MEIER YVONNE, *Zwangsheirat. Rechtslage in der Schweiz*, Bern 2010.
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, *Grundrechte in der Schweiz*, 4. Aufl., Bern 2008.
- NEUBAUER ANNA/DAHINDEN JANINE, *Zwangsheirat in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass*, Studie im Auftrag des BFM (Hrsg.), Bern 2012.
- REUSSER RUTH, *Kommentar zu Art. 14 BV*, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A., *Die schweizerische Bundesverfassung*, 2. Aufl., St. Gallen 2008, S. 335 ff.
- RIAÑO YVONNE/DAHINDEN JANINE, *Zwangsheirat: Hintergründe, Massnahmen, lokale und transnationale Dynamiken*, Zürich 2010.
- SCHWEIZER KATINKA/RICHTER-APPELT HERTHA (Hrsg.), *Intersexualität kontrovers*, Giessen 2012.

SCHWEIZER J. RAINER/BIGLER-EGGENBERGER MARGRITH, Art. 8, in: Ehrenzeller Bernhard/ Schweizer Rainer J./Mastronardi Philippe/Valender Klaus A., Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Aufl., St. Gallen 2008, S. 211 ff.

SCHWEIZER J. RAINER, Art. 10, in: Ehrenzeller Bernhard/Schweizer Rainer J./Mastronardi Philippe/Valender Klaus A., Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Auflage 2008, St. Gallen 2008, S. 250 ff.

STRUB SILVIA/STOCKER DESIRÉE, Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2008, Bern 2010.

Die ENTSCHEIDE UND URTEILE DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS FÜR MENSCHENRECHTE werden mit Name, beklagte Vertragspartei, Fallnummer/Jahr der Einreichung und in Klammern Jahr des Entscheids oder Urteils zitiert.

Die ENTSCHEIDE DES MENSCHENRECHTSAUSSCHUSSES und DES AUSSCHUSSES GEGEN FRAUENDISKRIMINIERUNG werden mit Name, beklagte Vertragspartei, Fallnummer/Jahr der Einreichung und in Klammern Jahr der Entscheidung zitiert.

## **ANHANG: MATERIALIENVERZEICHNIS**

### **UN-Generalversammlung**

Report of the Secretary-General, In-depth study on all forms of violence against women, A/61/122/Add.1, 6. Juli 2006, zit.: **UN, In-depth study 2006**.

Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, A/RES/48/104, 20. Dez. 1993, zit.: **UN, Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen 1993**.

### **UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte**

Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, E/2002/68/Add. 1, 20. Mai 2002, zit.: **UNHCHR, Principles on Human Trafficking 2002**.

### **Menschenrechtsrat, HRC**

Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, A/HRC/22/11, 7. Dez. 2012, zit.: **UPR Switzerland 2012** (zur deutschen Übersetzung siehe [upr.humanrights.ch](http://upr.humanrights.ch)).

Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, A/HRC/22/11/Add.1, 5. März 2013, zit.: **UPR Switzerland 2012 Addendum**.

Universal Periodic Review, Bericht der Schweizer NGO-Koalition, 23. April 2012, zit.: **UPR Switzerland 2012, Bericht der Schweizer NGO-Koalition** (zur deutschen Übersetzung des Berichts siehe [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)).

Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, A/HRC/8/41, 28. Mai 2008, zit.: **UPR Switzerland 2008**.

Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, Addendum, Responses to the recommendations within the framework of the universal periodic review, A/HRC/8/41/Add.1, 25. Aug. 2008, zit.: **UPR Switzerland 2008 Add. 1**.

### **Menschenrechtsausschuss, MRA**

Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee, Switzerland, CCPR/C/CHE/CO/3, 3. Nov. 2009, zit.: **MRA, Concluding Observations Switzerland 2009**.

Dritter periodischer Bericht der Schweizer Regierung an den Menschenrechtsausschuss über die Umsetzung des UNO-Paktes II, 12. Okt. 2007, zit.: **MRA, Staatenbericht Schweiz 2007 UNO-Pakt II**.

Dritter periodischer Bericht der Schweizer Regierung an den Menschenrechtsausschuss, UNO-Pakt I CCPR/C/CHE/3, 17. Dez. 2007, zit.: **MRA, Staatenbericht Schweiz 2007 UNO-Pakt I.**

Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee, Switzerland, CCPR/CO/73/CH, 12. Nov. 2001, zit.: **MRA, Concluding Observations Switzerland 2001.**

General Comment No. 28, Equality of rights between men and women (article 3), CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29. März 2000, zit.: **MRA, General Comment No. 28 (2000).**

General Comment No. 19, Protection of the family, the right to marriage and equality of the spouses (Art. 23), 27. Juli 1990, zit.: **MRA, General Comment No. 19 (1990).**

### **Ausschuss für WSK-Rechte**

Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Switzerland, E/C.12/CHE/CO/2-3, 26. Nov. 2010, zit.: **Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 2010.**

General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), (E/C.12/GC/20), 2009, zit.: **Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 20 (2009).**

Zweiter und dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I), April 2008, zit.: **Ausschuss für WSK-Rechte, Staatenbericht Schweiz 2008.**

General Comment No. 16, The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2005/4, 11. Aug. 2005, zit.: **Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 16 (2005).**

### **Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau, CEDAW**

Zwischenbericht der Schweiz zur Umsetzung der Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses im Bereich Gewalt und im Bereich Migration und Minderheiten, Bern, Juni 2012, zit.: **CEDAW, Zwischenbericht Schweiz 2012.**

General Recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW/C/GC/28, 16. Dez. 2010, zit.: **CEDAW, General Recommendation No. 28 (2010).**

Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Switzerland, CEDAW/C/CHE/CO/3, 7. Aug. 2009, zit.: **CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2009.**

Dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), undatiert, CEDAW/C/CHE/3, zit.: **CEDAW, Staatenbericht Schweiz 2008.**

Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Switzerland, A/58/38, 14. und 17. Jan. 2003, zit.: **CEDAW, Concluding Observations Switzerland 2003**.

General Recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures, CEDAW/C/GC/25, 2004, zit.: **CEDAW, General Recommendation No. 25 (2004)**.

General Recommendation No. 21 on equality in marriage and family relations, 4. Feb. 1994, zit.: **CEDAW, General Recommendation Nr. 21 (1994)**.

General Recommendation No. 19 on violence against women, 29. Jan. 1992, zit.: **CEDAW, General Recommendation Nr. 19 (1992)**.

### **Ausschuss gegen die Folter, CAT**

Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention, Concluding Observations of the Committee against Torture, Switzerland, CAT/C/CHE/CO/6, 25. Mai 2010, zit.: **CAT, Concluding Observations Switzerland 2010**.

General Comment No. 2, Implementation of article 2 by States parties, CAT/C/GC/2, 24. Januar 2008, zit.: **CAT, Implementation of article 2 by States parties 2008**.

### **Ausschuss für die Rechte des Kindes, CRC**

General Comment No. 4 on adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, 27. Juli 2003, zit.: **CRC, General Comment No. 4 (2003)**.

### **UNHCR**

Leitlinien zu Anträgen auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestützt auf sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität, Genf November 2008 (deutsche Übersetzung: UNHVR-Vertretung für Deutschland und Österreich, April 2009), zit.: **UNHCR, Leitlinien sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität**.

### **Europarat**

Council of Europe, Combating discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity - Council of Europe standards, Juni 2011, zit.: **Council of Europe, Combating discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity 2011**.

Council of Europe, Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2<sup>nd</sup> edition, September 2011, zit.: **Council of Europe, Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe**.

Commissioner for Human Rights, Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity. Legal Report: Switzerland, by Alecs Recher, 2011, zit.: **Commissioner for Human Rights, Legal Report Switzerland.**

Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, vom 31. März 2010, zit.: **Ministerkomitee des Europarats, Recommendation (2010) 5.**

## **Bundesrat und Bundesverwaltung**

Strafbarkeit von Zwangsheiraten und arrangierten Heiraten, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 05.3477 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 9.9.2005, 2007, zit.: **Bericht BR 2007.**