



NGO-Koordination post Beijing Schweiz • ONG Coordination après Peking Suisse  
 ONG coordinazione post Beijing Svizzera • ONG coordinaziun suenter Beijing Svizra

## Rundbrief 2/02 Oktober

### EDITORIAL:

Hauptthema der letzten Tagung war die Auseinandersetzung mit dem politischen Instrumentarium des Staatenberichts, insbesondere dem ersten Schweizer Staatenbericht zur Frauen-Konvention, dem UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskrimination der Frau, CEDAW. Fünf Beiträge gaben aufschlussreiche Antworten auf Fragen und Einblicke in die politischen Geschäftspraktiken und Verfahren und zeigten, wie ein Staatenbericht funktioniert bzw. wie die NGOs mittels sogenannter Schattenberichte einwirken können.

Anni Lanz fügte den Tagungsschwerpunkt in einen historischen Rahmen und zeigte die Aktivitäten der NGO-Koordination Post Beijing Schweiz. Françoise Gaspard, UNO-Expertin des CEDAW-Komitees, verwies in ihrem Beitrag auf die Wichtigkeit von CEDAW und gab Einblicke in ihre Funktionsweise (hier als "Résumé de la conférence" von Rose-Marie Gallay). Ruedi Tobler aus dem "Forum gegen Rassismus" ging der Frage nach, ob sich der NGO-Einsatz im Rahmen der Berichterstattungsverfahren (überhaupt) lohnt. Christina Hausamann, MERS-Mitstreiterin, kommentierte die Erstellung eines Schattenberichts und ermunterte uns, uns mit Berichten einzumischen. Im letzten Beitrag schliesslich führte uns Claudia Michel das wichtige Handlungsinstrument des Lobbyings vor Augen, in diesem Fall dem Lobbying vor dem UN-Ausschuss der Frauenkonvention CEDAW. Diese Tagungsbeiträge stehen ihnen als pdfs übrigens auf unserer Website zum download zur Verfügung.

Neben weiteren Artikeln finden Sie hier den bereits in der letzten Ausgabe auf französisch erschienene aufschlussreiche Kommentar von Patricia Schulz zum CEDAW-Länderbericht, sowie den Bericht von Claudia zur Tagung vom 24. Mai.

Mein erstes Editorial für die NGO-Koordination Post Beijing Schweiz wäre hiermit geschrieben – ja, Sie lesen richtig, Claudia Michel tritt als Koordinatorin zurück und übergibt mir, Flavia Vattolo, die Koordinationsarbeit – eine Tätigkeit, der ich mit Freude und Elan entgegensehe und hoffentlich zu Ihrer Zufriedenheit erfüllen werde.

*Flavia Vattolo*

### INHALT:

CEDAW – TAGUNGEN

Patricia Schulz

**Der CEDAW-Länderbericht der Schweiz: Was bringt er aus Sicht des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung**.....

2

Claudia Michel

**Bericht von der Tagung "Grenzüberschreitend Richtung Gleichstellung" vom 24. Mai**.....

4

Anni Lanz

**Historischer Rückblick über die Aktivitäten der NGO-Koordination Post Beijing Schweiz**.....

6

Rose-Marie Gallay

**Résumé de la conférence: Le rapport national - Une obligation des Etats ayant ratifié la Convention CEDAW**.....

7

Claudia Michel

**Lobbying vor dem UN-Ausschuss der Frauenkonvention CEDAW**.....

8

UMSETZUNG AKTIONSPLAN/AUS DEN

VEREINEN

Dorothee Wilhelm

**"Frauenhandel – von der Kriminalisierung zum Opferschutz" – eine Podiumsveranstaltung zum Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Menschenhandel"**.....

9

Simone Chapuis-Bischof

**Anne-Marie Rey – prix 2002 adf-svf**.....

11

Barbara Müller

**Frauenstimmen gegen den Krieg**.....

12

---

## DER CEDAW LÄNDERBERICHT DER SCHWEIZ: WAS BRINGT ER AUS SICHT DES EIDGENÖSSISCHEN BÜROS FÜR GLEICHSTELLUNG

---

**Als der Bundesrat am 19. Dezember 2001 den CEDAW-Länderbericht<sup>1</sup> der Schweiz genehmigte, war dies das Resultat eines recht langwierigen und aufwändigen Arbeitsprozesses. Hat sich dieser Aufwand gelohnt? Patricia Schulz, die Direktorin des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, das im Auftrag des Bundesrates die Redaktion des Berichtes besorgte, findet ja.**

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung des UNO-Übereinkommen gegen die Frauendiskriminierung (CEDAW) verpflichtet, dem Kontrollausschuss des Übereinkommens regelmässige Berichte abzuliefern. Diese Länderberichte sollen über die Umsetzung des Übereinkommens in den (unterdessen 168) Vertragsstaaten, über ihre Massnahmen und über Fortschritte in der Bekämpfung der Frauendiskriminierung Auskunft geben. Der CEDAW-Kontrollausschuss in New York diskutiert die Berichte der Staaten öffentlich und berücksichtigt in seiner Beratung auch Informationen von nichtgouvernementalen Organisationen aus dem betreffenden Land, etwa in der Form von Schattenberichten. Schliesslich formuliert der Ausschuss konkrete Empfehlungen, wie die Vertragsstaaten die Situation verbessern sollen. Der nun verabschiedete erste Länderbericht der Schweiz wird voraussichtlich anfangs 2004 im Kontrollausschuss beraten.

### **Die gesamtschweizerische Sicht: eine Herausforderung**

Das UNO-Übereinkommen bezieht sich explizit auf die Bekämpfung der Diskriminierung der Frau in verschiedenen Lebensbereichen – öffentliches Leben, Staatsangehörigkeit, Bildung, Beruf und Arbeit, Gesundheit, Familie. Der CEDAW-Kontrollausschuss hat der Liste von Bereichen, über die der Länderbericht Auskunft geben soll, im Beson-

deren auch das Thema Gewalt gegen Frauen angefügt.

Dieses umfassende Spektrum von Themen, das wir aus gesamtschweizerischer Sicht bearbeiten sollten, war für uns eine Herausforderung. Wir konnten punktuell auf einige Vorarbeit zurückgreifen. Zu einzelnen Sachgebieten gibt es qualitativ hochstehende Studien und Analysen sowie statistische Daten, die eine fundierte Aussage über die Situation der Frauen in der Schweiz erlauben – etwa im Bereich von Arbeit und Beruf. In vielen Gebieten (zum Beispiel zu Gewalt gegen Frauen, zu einigen Fragen im Bereich Gesundheit und Bildung) finden sich jedoch keine gesicherten Daten und zuverlässige Untersuchungen, die existierenden Studien beziehen sich nur auf einzelne Kantone oder sind überholt. Auch wenn wir allfällige perfektionistische Ansprüche schon zu Beginn begraben haben, standen wir vor der Frage, wie wir überhaupt die notwendigsten Informationen über die Situation in der gesamten Schweiz beschaffen. Selbstverständlich konnten wir auf die aktive Mitarbeit der Bundesstellen zählen, die für einzelne Sachbereiche des Übereinkommens zuständig sind (so etwa im Bereich Justiz, Sozialversicherungen, Arbeit und Beruf). In unserem System, wo die Kantone als Hauptverantwortliche für so wichtige Sachbereiche wie Erziehung, Bildung und Gesundheit hauptsächlich verantwortlich sind, ist eine gesamtschweizerische Schau jedoch nicht einfach.

Wir haben deshalb zu Beginn unserer Arbeit einen detaillierten Fragebogen an die Kantone formuliert. Die Antworten der Kantone auf unsere Fragen waren zwar unterschiedlich umfangreich und dicht, aber sie gaben uns eine gute Grundlage für einen gesamtschweizerischen Überblick über jene Aspekte der Frauendiskriminierung, die in die Kompetenzbereiche der Kantone fallen. Die Fülle der erhaltenen Informationen, die sonst kaum

---

<sup>1</sup> <http://www.equality-office.ch/d/s-zusammenarbeit.htm>

zugänglich sind, bewog uns ausserdem, die Antworten der Kantone in geraffter Form auf dem Internet zu publizieren<sup>2</sup>. So können sich interessierte Frauen und Männer nun einen ersten Überblick verschaffen über die Situation in den Kantonen und über deren Aktivitäten in verschiedenen Sachbereichen. Die Antworten geben zwar den teilweise überholten Stand von anfangs 2000, dem Datum der Befragung, sie ermöglichen jedoch trotzdem einen guten Quervergleich.

### **Eine erste Bestandsaufnahme**

Als Bestandsaufnahme über die aktuelle Situation enthält der Bericht keine Sensationen. Seine Bedeutung liegt darin, dass er zum ersten Mal viele Informationen über die Gleichstellung von Frauen und Männern zusammenfasst und sie einem breiteren Publikum zugänglich macht. Das Resultat ist jedoch noch immer lückenhaft: es fehlen wie erwähnt wichtige Daten. Zudem beschränkt er sich in vielen Sachbereichen auf eine Beschreibung der (oft unbefriedigenden) Situation, ohne die Gründe dafür näher zu analysieren. Als erste systematische Auslegeordnung erleichtert der Bericht immerhin eine sachliche politische Diskussion über die Geschlechtergleichstellung in Bund und Kantonen. Der nächste Bericht wird auf dieser Auslegeordnung aufbauen und die eine oder andere Thematik vertieft analysieren können.

Dem ersten Länderbericht werden weitere Berichte der Schweiz an den CEDAW-Kontrollausschuss folgen. Die regelmässigen Berichte sollen der Beleuchtung eines innerstaatlichen Veränderungsprozess dienen und am vorliegenden Anfangsbericht werden wir künftige Entwicklungen messen können.

### **Ein neuer Referenztext für die Gleichstellung in der Schweiz**

Der Bericht ist zwar in Erfüllung einer völkerrechtlichen Verpflichtung entstanden, aber er hat keinen internationalen Selbstzweck. Die Grundidee der internationalen menschenrechtlichen Länderberichte ist es, die Staaten zur öffentlichen Rechenschaft über die Umsetzung

ihrer internationalen Verpflichtungen auf ihrem Territorium zu zwingen, nicht zuletzt auch gegenüber der eigenen Bevölkerung. Als erster umfassender und offizieller Bericht zum Thema Frauendiskriminierung, der vom Bundesrat verabschiedet wurde, wird der Bericht hoffentlich als Referenztext für die politische Diskussion nützlich sein. Viele geschlechtsspezifische Daten und Informationen sind nun schwarz auf weiss als Feststellungen des Bundesrats zugänglich und nichtgouvernementale Aktivistinnen und gouvernementale Institutionen können sie leichter nutzen. So ist beispielsweise die Darstellung der aktuellen geschlechterspezifischen Situation im Bereich der sozialen Sicherheit, aber auch im Bereich von Arbeit und Beruf bis heute nirgends so klar und übersichtlich präsentiert wie in unserem Bericht. Ich zähle darauf, dass es mit dem Bericht des Bundesrates schwieriger wird, in der politischen Diskussion geschlechtsspezifische Unterschiede in der Schweiz in demagogischer Weise abzustreiten oder auch nur schlicht zu ignorieren.

Dieser weitere Berichte der Schweiz und die regelmässigen Diskussionen mit dem UNO-Kontrollausschuss werden uns systematisch und regelmässig öffentlich Gelegenheit geben, Fortschritte und Rückschritte in der Geschlechtergleichstellung aus gesamtschweizerischer Sicht zu beurteilen und die aktuelle Situation einzuschätzen. Dies wird uns offiziellen Institutionen und den nichtgouvernementalen Organisationen auch jene grundlegenden Informationen aufbereiten helfen, die es für erfolgreiches Handeln zugunsten der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern braucht. Hoffentlich werden die Diskussionen um die Länderberichte auch mithelfen, die noch immer grossen Lücken in den verfügbaren geschlechtsspezifischen Daten zu füllen. Das Bundesamt für Statistik hat zwar bereits sehr gute Arbeit besonders im Bereich politische Gleichstellung, Arbeit und Beruf geleistet, vieles bleibt aber noch zu tun.

### **Zuwenig zukunftsgerichtet und selbstkritisch?**

Ein Entwurf zum Bericht ist anfangs 2000 den Kantonen, den politischen Parteien und inter-

---

<sup>2</sup> vgl. oben 1

essierten Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet worden. Das Resultat war grundsätzlich positiv. Einige Organisationen kritisierten etwa, der Bericht sei zu wenig selbstkritisch. Tatsache ist, dass die offiziellen Länderberichte zuhanden der UNO in der Verantwortung der Regierungen liegen, welche die Situation ihres Landes grundsätzlich aus ihrer eigenen Sicht darstellen. Der CEDAW-Kontrollausschuss stützt sich jedoch in der Beratung der Berichte nicht nur auf die offiziellen Informationen, sondern benutzt gerne auch nichtgouvernementale Quellen, um die richtigen und kritischen Fragen zu den offiziellen Berichten stellen zu können. Sogenannte "Schattenberichte" – Berichte aus nichtgouvernementalen Quellen, welche die offizielle Darstellung im Ganzen oder zu einzelnen Themen kritisieren oder ergänzen – sind üblich und werden wohl auch einer produktiven Diskussion um den schweizerischen Bericht dienlich sein.

Andere Stimmen kritisierten, der Bericht sei zu wenig zukunftsgerichtet. Nach den Vorgaben des Übereinkommens soll der Bericht jedoch tatsächlich die Gegenwart darstellen, die rechtliche und faktische Situation und die getroffenen Massnahmen beschreiben. Die CEDAW-Länderberichte sollen keine zukunftsgerichtete Aktionspläne sein, sondern über den Prozess der tatsächlichen Umsetzung des Übereinkommens Auskunft geben.

#### **Jedenfalls ein guter Anfang**

Der erste Länderbericht ist der Anfang eines kontinuierlichen Dialogs mit dem CEDAW-

internationalen Kontrollausschuss, an dessen regelmässige Kommentare und Kritik wir uns erst noch werden gewöhnen müssen. Wie die schweizerische Öffentlichkeit, staatliche Institutionen und interessierte Organisationen die kritische Bemerkungen des Ausschusses zur Situation in der Schweiz tatsächlich aufnehmen, verarbeiten und nutzen werden, ist noch offen. Jedenfalls ist die internationale Diskussion über die Situation der Frauen und Männer in der Schweiz eine Chance, welche wir alle – sei es staatliche Institutionen oder nichtgouvernementale Kreise – zugunsten der Gleichstellung nutzen sollten.

Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass das Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau seit 1999 einen neuen Überwachungsmechanismus erhalten hat, der die regelmässigen Länderberichte wirksam ergänzt. 30 Staaten haben bereits das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen ratifiziert, das ein individuelles Mitteilungsverfahren vorsieht. Es erlaubt dem Ausschuss, sich mit individuellen Eingaben zu befassen und das Verhalten von Behörden im konkreten Anwendungsfall im Lichte des Übereinkommens zu beurteilen. Die Schweiz hat das Zusatzprotokoll bis heute nicht ratifiziert. Der Bundesrat hat immerhin versprochen, die Konsequenzen eines allfälligen Beitritts zu prüfen. Aus der Sicht der Gleichstellung ist es zweifellos sehr wünschbar, wenn die Schweiz das individuelle Mitteilungsverfahren möglichst bald anerkennen würde.

*Patricia Schulz, Eidgenössisches Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG*

---

## **VERZAHNTE FRAUENRECHTSINSTRUMENTE ODER: CEDAW OHNE ZUSATZPROTOKOLL – EIN ZAHNLOSER TIGER! BERICHT VON DER TAGUNG "GRENZÜBERSCHREITEND RICHTUNG GLEICHSTELLUNG" VOM 24. MAI**

---

Die vom Eidg. Gleichstellungsbüro organisierte Tagung befasste sich mit den internationalen Rechtsgrundlagen, welche in der Schweiz auf die Gleichstellung Einfluss

nehmen. Dadurch sollte insbesondere der von der Schweiz ratifizierte UNO-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen (CEDAW) in der

Verwaltung, Wissenschaft und bei den Nichtregierungsorganisationen zu Bekanntheit verholfen werden.

Die Tagung stiess auf reges Interesse, und der Saal füllte sich rasch bis in die hinteren Reihen. Nach der Eröffnung durch die Direktorin des EBG, Patricia Schulz, liess die erste Rednerin, Bundesrätin Ruth Dreifuss, stimmungsvoll die letzten Jahre internationale Frauenpolitik Revue passieren, die sie selber miterlebt hatte. Ihr folgte mit dem Referat von Erika Schläppi, Autorin des Schweizer Länderberichtes zur Frauenkonvention CEDAW, ein erster Höhepunkt. Die Vertreterin des EDA führte vorerst in das internationale Menschenrechtssystem und die vertraglichen Kontrollmechanismen der UNO ein, um vor diesem Hintergrund die Verpflichtungen darzulegen, welche der Schweiz aus der Ratifikation der Frauenkonvention erwachsen. Aus ihrem Bericht kamen weniger die Eigenheiten des Schweizer Länderberichts heraus, als dass sie das Publikum über die Gründe, wie es zu einem solchen Bericht kommt, informierte.

Es folgte das Referat von Carl-Alex Ridoré vom Bundesamt für Justiz. Darin kam die Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für die Schweiz zur Sprache. Anders als die Frauenkonvention geniesst der Europäische Gerichtshof Bekanntheit in der Bevölkerung. Warum? Der Referent ortete die Stärke in der Möglichkeit, von einer unabhängigen internationalen Instanz die Rechtmässigkeit der Schweizer Gesetzgebung mit der Menschenrechtskonvention überprüfen zu lassen. Der Gang nach Strassburg bzw. der Weg einer Individualbeschwerde steht jedem Individuum offen. Allerdings müssen zuerst alle nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft sein. Im Fall von Rechtsklagen zu Frauendiskriminierung ist einschränkend festzuhalten, dass die Menschenrechtskonvention kein allgemeines Verbot auf Grund des Geschlechtes kennt.

Bernhard Frank vom deutschen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend brachte erneut die Frauenkonvention

ins Spiel. Das relativ schwache Instrument des Länderberichtsverfahren kann mit einem individuellen Beschwerdeverfahren verstärkt werden, wenn ein Land das Fakultativprotokoll zusätzlich zur Konvention unterschreibt. Ohne Zusatzprotokoll bleibt CEDAW ein zahnloser Tiger, brachte es der Referent auf den Punkt. Anders als die Schweiz hat Deutschland dieses kurz nach seiner Entstehung Ende 2000 unterschrieben. Weder aus Deutschland noch aus einem anderen Mitgliedstaat sind jedoch bislang Klagen eingegangen. Vom Protokoll wird auch nicht derselbe ‚Biss‘ wie vom Europäischen Gerichtshof erwartet, da der CEDAW-Ausschuss, welcher die Klagen behandelt, lediglich Empfehlungen abgibt. Verbindliche Schiedssprüche sind der UNO vorenthalten.

Christa Tobler, Assistenzprofessorin der Universitäten Basel und Leiden (NL) schloss die Tagung mit einem Referat zur Frage, ob ein EU-Beitritt ein Quantensprung für die Gleichstellung in der Schweiz bewirken würde. Die Frage lasse sich so einfach nicht beantworten, meinte sie, unter anderem deshalb, weil der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in seiner Rechtsprechung oft sehr kreativ sei. Das geltende Recht in der EU unterliege daher einer Dynamik, die von der Schweiz im Falle eines Beitritts mitbestimmt werden könne. Schon jetzt zeichne sich der Einfluss der EU in der Schweizer Rechtspraxis ab, wie sie exemplarisch ausführte.

Es fiel nicht immer einfach, als Laie der juristischen Fachsprache zu folgen. Obwohl die Referenten und Referentinnen sichtlich bemüht waren, mit Beispielen aus der Rechtspraxis ihre Argumente zu untermauern, waren den Fragen aus dem Publikum oft Verunsicherung anzumerken. Gerade diese Unsicherheiten, welche Möglichkeit offen stehen, internationale Rechtsmittel für die schweizerischen und ganz persönlichen Gleichstellungsanliegen einzusetzen, unterstreichen die Notwendigkeit solcher Veranstaltungen.

*Claudia Michel*

---

## TAGUNG DER NGO-KOORDINATION POST BEIJING UND DER MERS VOM 31. AUGUST 02

---

Begonnen hat die Arbeit der NGO-Koordination post Beijing vor bald 10 Jahren, nämlich am 6. November 1993. Damals beschlossen die Frauen an einem Forum des Frauenrats für Aussenpolitik, sich in den Prozess der UNO-Weltfrauen-Konferenz einzuschalten. Vor der 4. Weltfrauenkonferenz galt es, laufend Vorschläge für die Aktionsplattform auszuarbeiten und in der Regel musste dies immer unter extremer Zeitnot durchgeführt werden. Wir haben diese Arbeit der Stellungnahmen in den vergangenen 9 Jahren unzählige Male durchgeführt und zwar meistens mit sehr kurzen Fristen. So auch bei der Vernehmlassung zum Schweizer Aktionsplan, bei der Erarbeitung des entsprechenden NGO-Berichts, bei den Dokumenten zu Beijing plus 5, bei der Vernehmlassung zum Länderbericht und jetzt wieder bei der NGO-Evaluation zum Aktionsplan sowie beim Erstellen des NGO-Berichts. Wir haben unterdessen etwas Routine, und ich bin wirklich stolz, dass die Frauen die einzigen sind, die sich nach der UNO-Weltkonferenz zu einem festen und langfristigen NGO-Verband zusammenschlossen haben, der seit 1995 aktiv und kontinuierlich an der Umsetzung der Aktionspläne und an den Berichtsverfahren teilnimmt. Die NGO-Koordination besteht aus den verschiedensten – auch gemischten – Organisationen, wie die Pfadibewegung, der Landfrauenverband oder die Frauen für den Frieden. Die Delegierten der verschiedenen Organisationen treffen sich sechs Mal jährlich. Die NGO-Koordination ist jedoch kein Dachverband: Das politische Profil verbleibt bei den angeschlossenen Organisationen. Diese können jedoch von der Zusammenarbeit und

von den Dienstleitungen der Koordination profitieren.

Nach der 3. Weltfrauenkonferenz, die 1985 in Nairobi stattgefunden hatte, brachen die beteiligten NGOs in der Schweiz die Weiterarbeit ab und alle Erinnerungen an diese wichtige Konferenz sind verloren gegangen. Kontinuität und Beharrlichkeit sind sehr wichtig. Es handelt sich allerdings nicht um eine besonders genussvolle Arbeit und die dabei erfahrene Frustration ist immens. Das Beste liegt sieben Jahre zurück, nämlich die Pekinger Aktionsplattform. Frustrierend ist der geringe politische Einfluss der NGOs im Verhältnis zur geleisteten Arbeit. Frustrierend ist auch das mangelnde öffentliche Interesse. Unsere Behörden unterlassen ziemlich alles, was dem Umsetzungsprozess der Aktionsplattform und der Frauenkonvention Aufmerksamkeit vermitteln könnte. Nur einmal standen wir NGOs und unsere Anliegen im Rampenlicht. Dies haben wir einzig und allein der chinesischen Regierung zu verdanken. Aus Angst vor Feministinnen und Lesben wollte sie das NGO-Forum der 4. Weltfrauenkonferenz verhindern und als dies nicht gelang, verlegte sie es nach Huairou, in ein kleines abgelegenes Dorf. Dieses verwandelte sich unter dem Regen in eine grosse Schlammlandschaft; das Abenteuer setzte einige Medienberichte und Bilder ab. Auch hier versinken wir zuweilen im Sumpf, im Sumpf der Ignoranz. Doch was wäre, wenn wir Frauen nicht mehr gemeinsam strampeln würden?

*Anni Lanz, Frauenrat für Aussenpolitik*

---

**RÉSUMÉ DE LA CONFÉRENCE DE MME FRANÇOISE GASPARD:  
LE RAPPORT NATIONAL – UNE OBLIGATION DES ÉTATS AYANT RATIFIÉ  
LA CONVENTION CEDAW**

---

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (dite Convention CEDAW) a été adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 1979; à ce jour, elle a été ratifiée par 170 pays. Dans son article 18, elle impose aux pays qui l'ont ratifiée de présenter périodiquement au Secrétariat général de l'ONU «un rapport sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'ils ont adoptées pour donner effet aux dispositions de la présente Convention et sur les progrès réalisés à cet égard.» Un rapport, dit initial, doit brosser un tableau général de la question dans le pays concerné dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Convention; puis un rapport périodique doit faire le point tous les quatre ans.

Françoise Gaspard est l'une des 23 expert-e-s du Comité de l'ONU qui a pour mission d'examiner ces rapports. Ces expert-e-s sont élus par les Etats signataires en fonction de leurs compétences; ils/elles siègent à titre personnel et n'ont pas de mandat de leur Etat. Ce Comité siège à New York, en principe deux fois trois semaines par an et examine à chaque session environ huit rapports nationaux.

Pour préparer ses observations, le Comité ne se contente pas d'examiner le rapport que lui envoie l'Etat concerné. Tout d'abord, il a la possibilité d'interroger les autres institutions spécialisées de l'ONU (HCR, UNIFEM, OMS, UNICEF, etc.) sur leur vision de la situation des femmes dans le pays concerné. Il dispose en outre des conclusions des autres comités conventionnels des droits de l'Homme sur le pays considéré. Ensuite – et cela est particulièrement important pour une ONG comme la Coordination suisse post Pékin – le Comité auditionne, en séance «officiuse», les ONG, nationales ou internationales, qui souhaitent être entendues et sollicite d'elles des compléments d'information. Le Comité prend également en considération avec intérêt les

rapports alternatifs (shadow reports) que leur adressent les ONG nationales, pour autant qu'ils leur parviennent suffisamment tôt (au moins un mois avant la session) et qu'ils soient traduits en anglais, la langue de la majorité des experts. Enfin vient l'audition de l'Etat concerné, en séance publique. En effet, les Etats sont invités à venir présenter oralement leur rapport. Dans le cas du rapport initial, la délégation nationale dispose d'une semaine pour fournir des compléments d'information demandés par le Comité. Pour les rapports suivants, la délégation doit répondre sur le champ aux questions posées.

Les conclusions de cet examen sont préparées par un-e rapporteur-e qui demeure anonyme; elles sont examinées par le Comité à huis clos, puis publiées par l'ONU et disponibles sur son site internet. Les observations finales énumèrent les «aspects positifs» au regard de l'application de la Convention, puis les «obstacles» éventuels à son application et enfin, c'est la partie la plus longue, les «principaux sujets de préoccupation et de recommandations». Quatre ans plus tard, le Comité vérifiera bien entendu que ces recommandations ont été prises en considération non seulement en théorie, mais aussi en pratique.

La faiblesse du système onusien est que les «jugements» rendus par l'ONU ne sont pas dotés de sanction. Leur diffusion auprès du personnel administratif, du Parlement, des associations et des médias est le seul moyen de les faire vivre. Si certains Etats font bien leur travail, d'autres considèrent que c'est juste une formalité pour être en règle avec l'ONU. La Convention CEDAW est un instrument dont la société civile, et en particulier les ONG, doivent absolument se saisir pour interpeller l'Etat et en vérifier la mise en œuvre.

*Rose-Marie Gallay*

---

## LOBBYING VOR DEM UN-AUSSCHUSS DER FRAUENKONVENTION CEDAW

---

Wenn der Schattenbericht geschrieben und zeitgerecht abgeschickt worden ist, wenn die Delegation der Schweizer Bundesverwaltung Richtung New York abgereist ist, sollten auch die NGOs ihre Koffer packen. Denn auch sie haben die Gelegenheit, ihren Bericht vorzustellen. Um den Handlungsspielraum von NGOs während der Tagung der Frauenrechtskommission auszuloten, ist es notwendig, kurz auf die Wichtigkeit des Frauenrechtsübereinkommens einzugehen und dann den Ablauf des Berichterstattungsverfahrens zu skizzieren.

Kurz und knapp ist das Frauenrechtsübereinkommen das wichtigste internationale Menschenrechtsinstrument für Frauenfragen. Diese Feststellung gilt für die Schweiz in besonderer Masse, weil sie sich mit der Ratifizierung von UNO-Konventionen bislang zögerlich gezeigt hat. 1987 hat sie es unterschrieben, 1997 ratifiziert und 2001 den ersten und zweiten Länderbericht vorgelegt. Wir wissen, dies sei eine Klammerbemerkung, dass die Schweiz ja auch erst im nächsten Monat offiziell als Mitgliedstaat von der UNO aufgenommen wird. Es bleibt zu hoffen, dass sich mit der Mitgliedschaft die heimische Praxis ändert und die Schweiz beispielsweise zügig voranschreitet, um das Fakultativprotokoll zur Frauenkonvention zu unterschreiben.

Nachdem die Wichtigkeit des Übereinkommens dargelegt ist, wenden wir uns der damit verbundenen Praxis zu: dem Schreiben von Länderberichten durch die Regierung und Schattenberichten durch Frauen- und Menschenrechtsorganisationen.

1. Die erste Interventionsmöglichkeit: Als die Schweiz den Länderbericht erstellt, schickte sie den Entwurf in die Vernehmlassung. Wir wurden vor bald zwei Jahren ebenfalls eingeladen, diesen zu kommentieren. Nicht bei jedem Länderbericht werden die Nichtregierungsorga-

nisationen mit dieser Selbstverständlichkeit in den Entstehungsprozess eingebunden. Eine beeindruckende Zahl von Gruppierungen nahmen die Gelegenheit einer Stellungnahme wahr (Folie Liste Vernehmlassungsbeiträge). Die Stellungnahmen der Mitglieder der NGO-Koordination können auf unserer Website angeschaut werden.

2. Zweite Intervention: Einen Schattenbericht erstellen und zeitgerecht d.h. anfangs Dezember also in 3 Monaten der Kommission. Frau Gaspard hat mir zugesichert, dass wir die e-mails der Kommissionsmitglieder erhalten und ihnen die Post nach Hause zustellen können. Ich gehe auf diesen Punkt nicht mehr ein, da wir davon bereits zur Gänze informiert worden sind. Dennoch sei mir ein Punkt zur Hervorhebung erlaubt:
3. Im Executive Summary des Berichts Fragen formulieren, welche die Frauenrechtskommission der Schweizer Delegation stellen könnte. Empfehlungen formulieren, wie Diskriminierung von Frauen in der Schweiz zu überwinden wäre, welche von der Kommission in den Abschlussbericht (Concluding Observations) übernommen werden kann. Nun komme ich auf die Zusammenarbeit mit dem CEDAW-Ausschuss in NY zu sprechen:
4. Für jeden periodischen Länderbericht, d.h. ab dem 2. Bericht, wird eine Working Group innerhalb der Kommission gegründet, welche sich mit Bericht befasst. Diese trifft sich vor der eigentlichen Sitzung in der ein halbes Jahr vorher stattfindenden Sitzung. Dort werden NGOs gerne angehört. Da wir nun aber Lobby für den ersten Bericht machen wollen, fällt diese Möglichkeit,



sich mit der Kommission auszutauschen, ausser Betracht.

5. Das Komitee führt in der ersten Sitzungswoche eine Anhörung der NGOs durch. Dort können unsere Standpunkte in einem 5 bis 10 minütigen Referat einer Vielzahl von Komiteemitgliedern gleichzeitig vorgestellt werden. Eine kurze Präsentation unseres Schattenberichts und ein Verweis auf unsere Prioritäten wird hier möglich sein.
6. Einzelne Mitglieder können individuell vor und nach der Sitzung in den Gängen angesprochen werden. Zu Gesprächen sind viele ausserhalb der ordentlichen Sitzungen gerne bereit. Es lohnt sich, sogenannte Fact Sheets zu unseren Prioritäten für diesen Zeitpunkt bereit zu halten. Es hat auch schon NGOs gegeben, die eine Veranstaltung zu ihrem Schattenbericht in den Räumlichkeiten der UNO durchgeführt haben. Gutes Englisch und Kenntnisse zusätzlicher UNO-Sprache sind von Vorteil für die Gespräche.
7. Nicht vergessen werden sollte, dass die Tagung in NY die einmalige Gelegenheit bietet, mit der Schweizer Regierungsdelegation in Kontakt zu treten. Die 8 bis 12 VertreterInnen der Bundesverwaltung sind in Bern, wenn sie alle schwer mit Alltagsgeschäften beladen sind, oft viel weniger empfänglich für unsere Anliegen als in NY, wenn sie sich ohnehin mit Gleichstellungsthemen befassen. Es lohnt sich, die Delegations-

leiterin anzusprechen und zu versuchen, beispielsweise ein gemeinsames Essen zu vereinbaren, an dem unser Schattenbericht vorgestellt wird.

Mit dem Ende der Sitzung ist unsere Lobbyingtätigkeit jedoch nicht ausgeschöpft.

8. Der CEDAW-Ausschuss fordert die Regierung auf, den Abschlussbericht (Concluding Observations) in der Schweiz bekannt zu machen. Wir Frauenorganisationen müssen darauf pochen, dass nach der Rückkehr der Regierungsdelegation in einer Pressekonferenz die Resultate der Mission präsentiert werden. Gleichzeitig sind wir gefordert, unsere Lesart der "Concluding Observations" ebenfalls publik zu machen. Im Idealfall erhalten wir mit dem Abschlussbericht ein globales Sprachrohr für unsere lokalen Anliegen. Diese Gelegenheit gilt es optimal zu nützen!
9. Ebenfalls mit nach Hause genommen haben wir Kenntnisse über Aussagen und Versprechen der Regierung an den CEDAW-Ausschuss. In der Alltagspolitik der NGO-Koordination werden wir die Verwaltung in regelmässigen Abständen daran erinnern.

Claudia Michel

---

**"FRAUENHANDEL – VON DER KRIMINALISIERUNG ZUM OPFERSCHUTZ" –  
EINE PODIUMSVERANSTALTUNG ZUM BERICHT DER  
INTERDEPARTEMENTALEN ARBEITSGRUPPE "MENSCHENHANDEL"**

---

Frauenhandel findet weltweit statt. Frauen aus ökonomisch und politisch geschwächten Ländern sind besonders betroffen. Sie geraten im Zuge einer unkontrollierten Globalisierung verstärkt in die Situation, als

Ware gehandelt zu werden. In der Schweiz wie in den meisten Zielländern des Frauenhandels werden die Menschenrechte der betroffenen Frauen ungenügend geschützt, die Opfer von Frauenhandel werden häufig

sogar kriminalisiert: Sie müssen auf Grund ihres illegalen Aufenthaltes oft mit Verhaftung und Ausschaffung rechnen. Dieses offensichtliche krasse Unrecht gegen die Opfer von Frauenhandel bekämpft das Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa FIZ seit seiner Gründung.

Am 11. Juni diesen Jahres führten das FIZ und das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich ein öffentliches Hearing über den Bericht einer vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe zu Menschenhandel im Stadthaus von Zürich durch. Diesem Bericht war eine langjährige Vorarbeit des FIZ vorausgegangen, die im Jahr 2000 in einer politischen Fokussierung öffentlich wurde:

Am 15. März 2000 überreichte das FIZ dem Bundesrat eine Petition für ein Schutzprogramm für Betroffene von Frauenhandel, welche von über 7'500 Personen und Organisationen unterstützt wurde. Gleichentags reichte Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot eine Motion mit derselben Forderung ein. In der Folge nahm sich der Bundesrat der Problematik an: Er beauftragte im Jahr 2000 das EJPD mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel. Diese Arbeitsgruppe hatte die Aufgabe, Massnahmen zur Verbesserung der Lage von betroffenen Frauen zu prüfen. Nach etlicher Verzögerung wurde der Bericht der Arbeitsgruppe im Mai 2002 zusammen mit einer bundesrätlichen Botschaft veröffentlicht. In ihrem Bericht schlägt die Arbeitsgruppe konkrete Massnahmen gegen Menschenhandel und zum Schutz der Opfer vor ([www.ofj.admin.ch/pressemit-teilungen](http://www.ofj.admin.ch/pressemit-teilungen); 29. 05.2002: "Den Menschenhandel umfassend bekämpfen").

Dieser Bericht wurde vom FIZ und dem Stadtzürcher Gleichstellungsbüro im Juni erstmals einer interessierten und zahlreich vertretenen Öffentlichkeit vorgestellt. Eingangs informierte Dr. Peter Müller, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz und Leiter dieser Arbeitsgruppe, über die Einschätzung der Problematik des Frauen-

handels und der betroffenen Frauen in der Schweiz aus der Sicht der zuständigen Bundesstellen sowie über die vorgeschlagenen Massnahmen. Anschliessend diskutierten Dorothea Winkler vom FIZ, Susanne Bertschi, Rechtsanwältin für betroffene Opfer aus Basel und Staatsanwalt Andreas Brunner mit Peter Müller über die Konsequenzen dieser Massnahmen und über wünschenswerte Veränderungen in Rechtsprechung und Vollzug. Die Diskussion wurde von Regula Renschler, Radiomoderatorin und FIZ-Gründerin, geleitet. Einleitend sprach Regierungsrätin Rita Fuhrer als verantwortliche Leiterin der Polizeidirektion des Kantons Zürich.

Warum sollte eine Frau, die Opfer von Frauenhandel geworden ist, sich einem aufreibenden, sogar gefährlichen und retraumatisierenden Prozess gegen die Täter aussetzen, wenn sie höchstens für die Prozessdauer in der Schweiz bleiben darf und danach ohne Schutz ins Herkunftsland abgeschoben wird? Wie muss ein Opferschutz aussehen, der betroffene Frauen nicht für die Zwecke der Justiz instrumentalisiert und ihnen Opferrechte auch unabhängig von einem strafrechtlichen Verfahren zugesteht? Diese Fragen brachten die Grenzen der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Massnahmen auf den Punkt. An ihnen entzündete sich eine spannende und kontroverse Diskussion unter den Podiumsteilnehmerinnen und -teilnehmern – die den eigentlichen Erfolg der Veranstaltung ausmachte.

Aus der Sicht der Organisatorinnen markiert die Veranstaltung nicht einen Abschluss, sondern den Beginn eines Prozesses: Sie hat dazu beigetragen, die Problematik stärker ins öffentliche Bewusstsein zu rücken. Damit verbunden ist die Hoffnung, dass die weitere politische Arbeit zugunsten der Betroffenen von Frauenhandel auf die nötige Resonanz trifft. Denn die Massnahmen, die der Bundesrat – zum Teil weit hinter der Position der Arbeitsgruppe – als notwendig anerkennt, lassen zu wünschen übrig. Einbezug von Opferhilfestellen, umfassende Informationsarbeit im Herkunftsland, eine

Hotline für Freier, die Verdacht auf Frauenhandel schöpfen, und die Erweiterung des Begriffs der Opfer von Menschenhandel neben Sexarbeiterinnen auch auf Hausangestellte und Kinder, entsprechende Weiterbildungen für Polizei und Justiz sind zwar erfreuliche, aber keineswegs ausreichende Vorschläge. Ein wirksamer Opferschutz mit garantierter Straffreiheit für die Opfer wegen eigener ausländerrechtlicher Verstösse sowie mit humanitärem Bleiberecht, das betroffenen Frauen auch unabhängig von

ihrer Aussagebereitschaft resp. ihrem Nutzen für die Justiz einen Aufenthalt ermöglicht – diese Massnahmen fehlen bisher völlig bzw. wurden vom Bundesrat abgelehnt. Sie sind jedoch unabdingbar, wenn Täter belangt werden sollen, ohne dass dies auf Kosten der Opfer geschieht. Wie sonst könnten die obenstehenden Fragen beantwortet werden?

*Dorothee Wilhelm,  
Büro für die Gleichstellung von Frau und  
Mann der Stadt Zürich*

---

## ANNE-MARIE REY – PRIX 2002 ADF-SVF

---

L'Association suisse pour les droits de la femme (adf-svf) attribue de temps en temps un PRIX à une femme qui sort de l'ordinaire. Créé en 1984, lors du 75<sup>e</sup> anniversaire de l'association fêté à Genève, le PRIX de l'adf-svf a été attribué à Leni Robert qui, boudée par son parti (qui la trouvait trop féministe, trop écologiste et trop favorable aux jeunes), avait réussi à se faire réélire au Conseil national sur une liste dissidente.

En 1993, l'adf-svf attribuait pour la 2<sup>e</sup> fois son PRIX à une femme qui avait fait preuve d'une belle ténacité et indépendance d'esprit, Christiane Brunner. C'était à Zurich.

Le 2 juin 2002, les femmes suisses ont vécu la plus belle victoire depuis qu'elles ont le droit de vote : enfin le peuple suisse a reconnu l'autorité décisionnelle de la femme en matière d'interruption de grossesse. Estimant qu'on n'avait pas assez parlé de cette victoire, qu'on n'avait pas assez fêté cette majorité reconnue aux femmes, l'adf-svf a tenu à glisser, le 31 août 2002, **une petite fête**, dans l'ordre du jour très serré de l'assemblée annuelle et du séminaire de la Coordination après Pékin.

Si l'adf-svf a choisi de proposer une fête ce jour-là, c'est que l'un des points importants du PLAN D'ACTION DE LA SUISSE, qui est l'un des outils de travail de notre Coordination, est enfin résolu : la mesure C 10

évoque l'autorité décisionnelle nécessaire de la femme en cette matière et la mesure C 11 demandait la décriminalisation de l'avortement .

Quant au 1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> RAPPORT DE LA SUISSE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION SUR L'ELIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION A L'EGARD DES FEMMES (CEDAW), c'est aux § 463 et suivants qu'il est question de l'initiative parlementaire de Barbara Haering et de l'initiative pour la mère et l'enfant. Sur ce point, les perspectives optimistes de nos autorités se sont réalisées, ce qui n'avait pas été le cas pour l'assurance maternité. (Contrairement aux autres pays, la Suisse doit toujours compter avec la volonté du corps électoral.)

Trois mois après le 2 juin et avant que ne s'achève cette année 2002 qui restera marquée dans l'Histoire de notre pays et dans l'Histoire des femmes, il fallait dire encore l'importance de cette victoire, il fallait dire encore notre joie de militantes qui allaient se fatiguer de réclamer pour les femmes le droit de décider dans une affaire qui les concerne, il fallait remercier celles qui luttent depuis des décennies.

Le PRIX 2002 de l'adf-svf a donc été attribué pour la 3<sup>e</sup> fois et l'association a choisi de récompenser <la> militante infatigable du

combat pour la décriminalisation de l'avortement, ANNE-MARIE REY, qui pendant plus de 30 ans n'a pas cessé de réclamer pour les femmes dans la détresse la possibilité de choisir d'interrompre une grossesse inopportune ou catastrophique, ainsi que la possibilité de choisir quand elles mèneraient une grossesse à terme.

Anne-Marie Rey n'a pas été seule dans cette lutte, mais sa persévérance, sa ténacité, parfois son entêtement, son immense engagement ont entraîné un mouvement assez fort

pour que, toutes ensemble, membres de l'USPDA, de l'ASDAC, de la FEMCO, de l'alliance-F et d'autres associations féminines qui sont représentées à la Coordination après Pékin, membres aussi des associations de professionnelles de la santé, nous ayons abouti à la victoire en l'an 2002. Cette lutte de 30 ans méritait symboliquement une lauréate. Merci à Anne-Marie-Rey.

*Simone Chapuis-Bischof*

---

## FRAUENSTIMMEN GEGEN DEN KRIEG

---

Die Gruppe "Frauenstimmen gegen den Krieg" hat sich gebildet, nachdem am 7. Oktober 2001 die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten ihren "Krieg gegen den Terrorismus" gestartet und mit der Bombardierung Afghanistans begonnen hatten. Wir wollten damit den von Frauen sehr oft geäußerten Wunsch nach Information und Austausch, nach Analyse und (Er-)klärung aufnehmen – es sollten aber auch der Protest und die Stimmen von Frauen, die sich aus ihren jeweiligen Kontexten gegen den Krieg aussprachen, sicht- und hörbar gemacht werden.

Von Dezember 2001 bis Juni 2002 hat "Frauenstimmen gegen den Krieg" jeweils am 7. des Monats eine oder mehrere Referentinnen eingeladen, die die unterschiedlichen Aspekte im Zusammenhang mit dem Krieg in Afghanistan und der neuen "Weltsicherheitsarchitektur" beleuchteten: 'Frauengerechte Zukunftsvisionen für Afghanistan', 'Frauen als Schlachtfeld politischer und religiöser Ideologien', 'Welche Sicherheit für wen?', 'Geschlechteridentität und Krieg', etc. Anfänglich fanden vor den Veranstaltungen Protestkundgebungen statt, die dann wegen zu geringer Teilnahme eingestellt wurden.

Eine Auswertung der bisherigen Veranstaltungen im Sommer 2002 hat ergeben, dass ein grosses Bedürfnis nach einer vertiefteren inhaltlichen Auseinandersetzung

innerhalb der Gruppe besteht und dass das Organisieren von Veranstaltungen eher zweitrangig ist. Seither lädt "Frauenstimmen gegen den Krieg" in unregelmässigem Rhythmus zu offenen Diskussionen ein, die jeweils von einer Teilnehmerin aufgrund eines vorliegenden Referats oder Textes vorbereitet werden.

Der cfd plant – nicht zuletzt aufgrund des Engagements der cfd-Frauenstelle für Friedensarbeit innerhalb der "Frauenstimmen gegen den Krieg" – auf den 22.- 24. Mai 2003 eine Konferenz, an der feministische, friedenspolitische Debatten zur Weltsicherheitsarchitektur geführt werden sollen. Dabei soll Frauen, die ihre Stimmen nicht erst seit dem 11. September 2001 oder dem "Krieg gegen den Terrorismus" erheben, der Raum und die Öffentlichkeit gegeben werden, ihre Analysen der Weltsicherheitsarchitektur darzulegen und Alternativen zur Diskussion zu stellen.

Frauenstimmen gegen den Krieg wird unterstützt von: cfd-Frauenstelle für Friedensarbeit, FemCo, Frauen für den Frieden Zürich, FrauenLesbenKasama und Einzelfrauen.

Weitere Infos zur Konferenz vom 22.- 24. Mai: cfd-Frauenstelle für Friedensarbeit, 01 242 93 07, [frieda@cf-d.ch.org](mailto:frieda@cf-d.ch.org), [www.cfd-ch.org/frieda](http://www.cfd-ch.org/frieda).

*Barbara Müller,  
cfd-Frauenstelle für Friedensarbeit*