

Gleichstellungspolitik als Aufgabe von Städten und Gemeinden

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bereich Geschlechterpolitik am Interdisziplinären Zentrum für Geschlechterforschung IZFG der Universität Bern

Christina Hausammann

Einleitung: Die menschenrechtlichen und verfassungsmässigen Grundlagen der Gleichstellung

Die Gleichstellung der Geschlechter bzw. das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist eine der zentralen Forderungen der Menschenrechte und gehört zu den zentralen Werten der internationalen Staatengemeinschaft. Die internationalen Organisationen, namentlich die Uno und der Europarat (wie auch die EU) berufen sich darauf und setzt sich für deren Schutz ein.

In den letzten 65 Jahren sind basierend auf der UNO-Charta und der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 zahlreiche Resolutionen zur Frage der Geschlechtergleichstellung formuliert und verschiedene bindende Verträge ausgearbeitet worden, in welchen das Verbot der Geschlechterdiskriminierung beziehungsweise die Gleichstellung der Geschlechter festgehalten wird.¹ Ebenso hat der Europarat Instrumente zur Förderung und Sicherung der Geschlechtergleichstellung ausgearbeitet.²

Die Menschenrechtsverträge verpflichten die Staaten, alle „erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind“, um den anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen (Art. 2 Pakt II) oder – so das Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979: Der Vertragsstaat hat jede Form von Diskriminierung der Frau zu verurteilen und mit „*allen geeigneten Mitteln unverzüglich* eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen“ (Art. 2 CEDAW).

Die Beseitigung von geschlechtsspezifischer Diskriminierung ist also eine menschenrechtliche Verpflichtung der Staaten.

In der Schweiz fand das Gleichstellungsgebot 1981 Eingang in die Bundesverfassung. Es findet sich in Artikel 8 Absatz 3: „Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für

¹ Ein generelles und umfassendes Verbot der Diskriminierung der Geschlechter, unabhängig von einem speziellen Recht, enthält der UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (Pakt II) sowie das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention von 2000 sowie, mit Bezug auf die Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 (CEDAW). Die Schweiz hat allerdings lediglich die Frauenrechtskonvention anerkannt, die Geltung des allgemeinen Diskriminierungsverbots von Art. 26 Pakt II hat sie anlässlich der Ratifizierung des Pakts 1993 mit einem Vorbehalt eingeschränkt und das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention hat die Schweiz nicht ratifiziert.

² Als neuestes Instrument auf europäischer Ebene zum Beispiel wurde dieses Jahr, am 7. April 2011, die Konvention zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verabschiedet. Häusliche Gewalt gilt heute im Menschenrechtsdiskurs als – schwere – Form von Diskriminierung wie auch als Mittel, Diskriminierung zu zementieren.

ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.“

Aufgefordert ist hier also in erster Linie der Gesetzgeber, Massnahmen zur Verwirklichung der rechtlichen UND tatsächlichen Gleichstellung im Gesetz festzuschreiben. Er hat namentlich auch dafür zu sorgen, dass der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit durchgesetzt wird bzw. von jeder Person eingeklagt werden kann.

Artikel 8 der Bundesverfassung ergänzt in Absatz 2 das Gleichstellungsgebot sodann mit einem Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Dieses Diskriminierungsverbot ist 1999 neu in die aktuelle Bundesverfassung aufgenommen worden.

Wen verpflichtet die schweizerische Rechtsordnung, die Gleichstellung zu verwirklichen? Art. 35 der Bundesverfassung gibt hier eine klare Antwort: Sie bestimmt, dass Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

Gehen wir einen Schritt weiter: Die Verfassung des Kantons Bern von 1993 legt schon sechs Jahre vor der Bundesverfassung in Artikel 10 fest: „Die Rechtsgleichheit ist gewährleistet. Diskriminierungen, insbesondere aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Herkunft, Lebensform sowie politischer oder religiöser Überzeugung sind in keinem Fall zulässig.“ Absatz 2 lautet: „Mann und Frau sind gleichberechtigt. Sie haben ein Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen und Ämtern, auf gleiche Ausbildung sowie auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.“ Und in Absatz 3 heisst es: „Kanton und Gemeinden fördern die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau.“

Damit steht fest, dass Gleichstellungspolitik eine Aufgabe von Städten und Gemeinden ist bzw. zu sein hat. *Jede Person*, die eine staatliche Aufgabe wahrnimmt, hat zur Gleichstellung beizutragen und das Geschlechterdiskriminierungsverbot zu beachten.

Referatsüberblick

Ich möchte im Folgenden vier Themen genauer beleuchten:

1. Gleichstellung der Geschlechter als Menschenrechtsfrage – ein Rückblick.
2. Was genau umfasst die Verpflichtung zur Gleichstellung?
3. Welche Handlungsempfehlungen geben die Menschenrechtsüberwachungsgremien?
4. Die Europäische Charta zur Gleichstellung und die Rolle der Städte und Gemeinden: top-down *und* bottom-up.

1. Gleichstellung der Geschlechter als Menschenrechtsfrage – ein Rückblick

Im Zeitpunkt, als die Menschenrechtsidee auf universeller Ebene Gestalt anzunehmen begann, war die Gleichstellung der Geschlechter noch kaum ein Thema. Es ist nur dem beherzten Auftreten einiger engagierter Männer und Frauen unter den Delegierten und bei den damals akkreditierten Nichtstaatlichen Organisationen zu verdanken, dass die Problematik der Geschlechterdiskriminierung in der UNO-Charta von 1945 überhaupt explizit erwähnt wurde. Sie erreichten, dass Artikel 1 die Staaten dazu verpflichtet, „internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den

Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des *Geschlechts*, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“.

In den zentralen Pakten von 1966, jenem über bürgerliche und politische Rechte einerseits und jenem über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte andererseits ist die Gleichstellung der Geschlechter in verschiedenen Bestimmungen angesprochen. Beide enthalten in Art. 3 eine Bestimmung, welche die Vertragsstaaten verpflichtet, die Gleichberechtigung von Mann und Frau herzustellen.

Rasch zeigte es sich allerdings, dass mit der Postulierung der Gleichstellung erst ein allererster Schritt getan war. Das Problem der Diskriminierung erwies sich als äusserst schwierig und die Staaten zeigten sich wenig gewillt, diese Problematik anzugehen. Sie stellten sich vorerst auf den Standpunkt, Frauendiskriminierung gehe von Privaten aus und sei deshalb nicht menschenrechtsrelevant. Strukturelle Diskriminierung – also überkommene Haltungen und Regeln, die sich in der Organisation der Gesellschaft niedergeschlagen haben und sich seit Jahrhunderten halten – wie auch institutionelle Diskriminierung – das heisst, Diskriminierung, die in der Art der Organisation (staatlicher) Strukturen, Einrichtungen etc. begründet und festgelegt ist – wurden nicht als solche erkannt.

Diese Konzepte sind erst in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts in den Menschenrechtsdiskurs eingeflossen. Die Frauenrechtsbewegung mit ihrer Forderung „Frauenrechte sind Menschenrechte“ hat hier wesentlich zur Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes beigetragen. Erst jetzt wurde es möglich, z.B. private Gewalt in den internationalen Gremien zu diskutieren und als Menschenrechtsverletzung zu begreifen.

2. Umfang der Verpflichtung zur Gleichstellung

Menschenrechtsverträge verpflichten in erster Linie und im Wesentlichen nur Staaten. Heute ist allgemein anerkannt, dass die Menschenrechte verschiedene Verpflichtungsebenen aufweisen:

1. Der Staat hat selber jedes menschenrechtswidrige Verhalten zu unterlassen (duty to respect).
2. Der Staat ist verpflichtet, Einzelne oder Gruppen gegen Verletzungen ihrer Menschenrechte auch durch Private zu schützen, etwa indem er entsprechende Gesetze verabschiedet oder den Betroffenen durch die Polizei schützt (duty to protect).
3. Der Staat hat die Menschenrechte zu gewährleisten, das heisst, er hat aktiv mit positiven Massnahmen dafür zu sorgen, dass alle gleichermassen in den Genuss der Menschenrechte kommen³ (duty to fulfil).

Im Einzelnen bedeutet dies mit Blick auf die Geschlechtergleichstellung etwa:

- Nicht nur die rechtliche Gleichbehandlung, sondern vor allem die faktische Gleichbehandlung ist herzustellen;
- Nicht nur direkte, sondern auch indirekte Diskriminierungen müssen beseitigt werden; nicht nur die beabsichtigte, sondern auch die unbeabsichtigte Diskriminierung ist zu verbieten.⁴

³ So muss der Staat beispielsweise Schulen und Gerichte einrichten oder auch Beamt/innen, Richter/innen und Polizist/-innen schulen, damit sie ihre Aufgabe menschenrechtsgemäss erfüllen.

⁴ Art. 1 CEDAW: „In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck «Diskriminierung der Frau» jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Zivilstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.“

- Gewalt, insbesondere auch sexuelle Gewalt, muss als Ausdruck von Diskriminierung begriffen und bekämpft werden.
- Geschlechterdiskriminierende Verhaltensweisen und Geschlechter-Stereotypen müssen aufgedeckt und zum Verschwinden gebracht werden.

3. Handlungsempfehlungen der Menschenrechtsüberwachungsgremien

Wie bereits erwähnt, verlief und verläuft die Implementierung der Gleichstellung trotz fortlaufendem Ausbau der Menschenrechtsinstrumente auf internationaler Ebene und auf nationaler Ebene harzig. Die Fortschritte sind je nach Bereich unterschiedlich gross. So ist etwa das neue Ehegesetz deutlich partnerschaftlicher ausgestaltet als das alte. Hingegen wurden etwa bei der Lohnunterschied in jüngster Zeit gar Rückschritte festgestellt: Die Schere ist wieder weiter auseinander gegangen (siehe z.B. unter <http://www.lohngleichheit.ch/dt/homeframeset-news-d.html>).

Die internationalen Gremien, insbesondere auch diejenigen Ausschüsse, welche die Umsetzung der Menschenrechtsverträge durch die Vertragsstaaten überwachen, sehen sich mit dem Problem konfrontiert, dass zwar die formelle Gleichberechtigung an die Hand genommen wird, die materielle Gleichstellung nur schleppend vorwärts kommt. Die Ausschüsse empfehlen und propagieren deshalb seit Jahren eine Reihe von Massnahmen, um die tatsächliche Gleichstellung voranzutreiben. Diese Empfehlungen richteten sie etwa auch an die Adresse der Schweiz, welche die Frauenrechtskonvention 1979 ratifiziert hat und 2003 einen ersten und 2009 einen zweiten Bericht über den Stand ihrer Bemühungen zur Umsetzung des Übereinkommens CEDAW unterbreitet hat. Zu den regelmässigen Empfehlungen gehören etwa:

- *Die Erarbeitung von Aktionsplänen:* Diese sollen handlungs- und resultatbezogen formuliert werden, das heisst, es müssen Indikatoren und Massstäbe sowie Termine festgelegt werden. Schliesslich müssen genügend Mittel zur Erreichung der gesetzten Ziele zur Verfügung gestellt und die Verantwortlichkeiten klar bestimmt werden. Unabhängige Institutionen sind für das Monitoring einzusetzen.⁵
- *Einrichtung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen:* Die Staaten sollen nationale Institutionen mit einem breiten Menschenrechtsmandat zur Überwachung und Evaluierung der Fortschritte einrichten und sie mit adäquaten finanziellen und Personalressourcen ausstatten (zur Schweiz siehe Menschenrechtsausschuss 2009, Ziff. 7; CEDAW 2009, Ziff. 45f.)⁶
- *Gender-Mainstreaming:* CEDAW empfiehlt die Entwicklung einer „integrierten Gender-Mainstreaming-Strategie“, „beispielsweise durch den Einsatz von geschlechtsdifferenzierter Budgetanalyse mit wirksamen Kontroll- und Rechenschaftsmechanismen auf allen Ebenen aller staatlichen Bereiche“ (zur Schweiz siehe CEDAW 2009, Ziff. 22).
- *Daten:* Als Voraussetzung jeglicher Programme und Massnahmen ist die Erarbeitung von statistischen Grundlagen gefordert.

Gegenüber der Schweiz zeigte sich CEDAW, wie auch andere Menschenrechtsorgane, besorgt darüber, dass die Umsetzung der Menschenrechte aufgrund der *föderalistischen Struktur* der Schweiz in den einzelnen Kantonen und Gemeinden sehr unterschiedlich ausfalle

⁵ General recommendation No. 28 on the core obligations of State parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, vom 16. Dezember 2010 (CEDAW/C/GC/28).

⁶ Nach rund 10-jährigem Lobbying konnte das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte als erster Vorläufer eines unabhängigen Menschenrechtsinstituts, konzipiert als Pilotprojekt, dieses Jahr seine Arbeit aufnehmen.

(CEDAW 2009, Ziff. 19 f. z.B.). Strukturen und Mechanismen, die eine koordinierte und konsequente Anwendung der Frauenrechtskonvention gewährleisten, würden fehlen. Effektiv liegt die Umsetzung der Geschlechtergleichstellung mehrheitlich in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden (Bildung, Soziales, Gesundheit etc.). Bis heute wurden denn auch wenige der Empfehlungen umfassend umgesetzt. Insbesondere fehlen bis heute entsprechende Koordinationsmechanismen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.⁷

4. Die Europäische Charta zur Gleichstellung und die Rolle der Städte und Gemeinden: top-down und bottom-up

Angesichts der immer wieder kritisierten Schwierigkeiten von föderalistischen Staaten wie der Schweiz, die eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen auf den unterschiedlichen Staatsebenen kohärent umzusetzen, erscheint die Europäische Charta zur Gleichstellung eine äusserst viel versprechende Initiative zu sein.

Die Charta listet in leicht lesbarer Sprache Massnahmen und Instrumente zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf. Auf einige sei hier kurz hingewiesen:

- Herstellung einer ausgewogenen Partizipation von Frauen und Männern in allen Bereichen der Entscheidungsfindung (Grundsatz 3)
- Massnahmen zur Beseitigung von Geschlechterstereotypen (Grundsatz 4)
- Gendermainstreaming und Gender Budgeting: Einbezug der Geschlechterperspektive in alle Aktivitäten von Lokal- und Regionalregierungen (Grundsatz 5)
- Aktionspläne und –programme, die mit den notwendigen Finanzmitteln und Humanressourcen auszustatten sind (Grundsatz 6).

Darüber hinaus finden sich in der Charta viele weitere, anregende Ideen und Ansätze:

- Verpflichtung für „Würdenträger“ auf ein öffentliches Engagement für die Gleichstellung (Art. 4)
- Verpflichtung zu „Gutem Verwaltungsverfahren“: Frauen und Männer haben das Recht auf gleiche, unparteiische, faire und möglichst schnelle Behandlung im Verwaltungsverfahren. Die unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen und Männern betreffend Information oder Konsultation sind zu berücksichtigen (Art. 7)
- Gender Assessment (Art. 9)
- Berücksichtigung multipler Diskriminierungen (Art. 10):
- Zur Rolle der Lokalregierung als Regulierungsbehörde (Art. 29): „Bei der Durchführung der Aufgaben und Wahrnehmung der Kompetenzen als Regulierungsbehörde für entsprechende Aktivitäten im eigenen Hoheitsgebiet anerkennt die/der Unterzeichner/in die wichtige Rolle, die effiziente Regulierungsfunktionen und Konsumentenschutz für Sicherheit und Wohlergehen der lokalen Bevölkerung spielen, und ist sich bewusst, dass Frauen und Männer von verschiedenen Regulierungsaktivitäten unter Umständen unterschiedlich betroffen sind“.
- Städtepartnerschaften und internationale Kooperation: Austausch von Erfahrungen, Stichwort „good practises“ (Art. 30).

Begrüssenswert ist zudem der Fokus der Charta auf *beide* Geschlechter. Exemplarisch sei hier Artikel 19 Abs. 2 („Wohnraum“) zitiert:

„Darüber hinaus anerkennt die/der Unterzeichner/in, dass Frauen und Männer oft speziellen und unterschiedlichen Wohnbedarf haben, was unter Einbeziehung folgender Faktoren umfassend berücksichtigt werden muss:

⁷ Ausnahme ev. Aktionsplan auf Bundesebene, siehe unter <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00198/index.html?lang=de> .

- (a) Im Durchschnitt verdienen Frauen weniger als Männer und benötigen daher für sie leistbaren Wohnraum.
- (b) In den meisten Familien mit nur einem Elternteil stehen Frauen dem Haushalt vor und benötigen daher Zugang zu Sozialwohnungen.
- (c) Unter den obdachlosen Personen sind Männer aus Risikogruppen oft überrepräsentiert.

Indem die Stadt Bern zusammen mit anderen schweizerischen und europäischen Gemeinden sich dieser Charta anschliesst, verbindet sie bei der Realisierung von menschenrechtlich vorgeschriebenen Gleichstellungsstandards einen top-down-Ansatz mit einer bottom-up-Initiative. Gemeinden, die sich der Charta anschliessen und Aktionspläne verfassen, setzen die Vorgaben der internationalen Menschenrechtsinstrumente auf kommunaler Ebene um, ohne dass sie dabei auf eine nationalstaatliche Steuerung der kommunalen Gleichstellungspolitik, welche auf föderalistische Hindernisse stossen würde, warten. Aus der Sicht der Implementierung der Menschenrechte von Frauen ist diese Strategie sehr zu begrüessen.

Angesichts der Tatsache, dass Gleichstellung von Männern und Frauen eine dauerhafte menschenrechtliche Verpflichtung darstellt, ist zu hoffen, dass die Europäische Charta zur Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene und die Aktionspläne von Gemeinden wie Bern und Zürich dazu beitragen, gelegentlich artikuliert „Gender Fatigue“ zu überwinden und Gleichstellungspolitik nachhaltig als Gemeindeaufgabe zu verankern.