

# **Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I)**

1. Kommentar schweizerischer Nichtregierungsorganisationen zum  
"Ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Paktes  
über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte"

## **Herausgegeben und bearbeitet von**

**Muriel Beck Kadima**, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK  
**Joanna Pfaff-Czarnecka und Markus Baumann**, MENSCHENRECHTE SCHWEIZ MERS  
**Anni Lanz**, Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS  
**Ruedi Tobler**, Schweizerischer Friedensrat SFR und VPOD-Verbandskommission  
Lehrberufe

## **Koordination und Schlussredaktion von**

**Matthias Drilling**, Gruppe Schweiz – Philippinen GSP

<b><i>Inhaltsverzeichnis</i></b>	<b>6</b>
<b><i>Einleitung</i></b>	
<b><i>Liste beteiligter Organisationen</i></b>	<b>8</b>
<b><i>Kommentare</i></b>	
<i>Artikel 1</i>	
<b><i>Recht der Völker auf Selbstbestimmung</i></b>	<b>9</b>
<i>Artikel 2</i>	
<b><i>Ausübung der anerkannten Rechte</i></b>	<b>9</b>
<i>Artikel 3</i>	
<b><i>Gleichberechtigung von Frau und Mann</i></b>	<b>13</b>
<i>Artikel 6</i>	
<b><i>Recht auf Arbeit</i></b>	<b>14</b>
<i>Artikel 7</i>	
<b><i>Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen</i></b>	<b>20</b>
<i>Artikel 8</i>	
<b><i>Gewerkschaftliche Rechte</i></b>	<b>20</b>
<i>Artikel 9</i>	
<b><i>Recht auf Soziale Sicherheit, einschliesslich Sozialhilfe</i></b>	<b>21</b>
<i>Artikel 10</i>	
<b><i>Schutz der Familie, der Mutter und des Kindes</i></b>	<b>26</b>
<i>Artikel 11</i>	
<b><i>Recht auf einen angemessenen Lebensstandard</i></b>	<b>32</b>
<i>Artikel 12</i>	
<b><i>Recht auf Gesundheit</i></b>	<b>35</b>
<i>Artikel 13 und 14</i>	
<b><i>Recht auf Bildung</i></b>	<b>37</b>
<i>Artikel 15</i>	
<b><i>Recht auf Kultur</i></b>	<b>44</b>

#### **Anmerkung**

Der Kommentar weist keine durchgehende Numerierung auf. Die erste Zahl der Absätze bezieht sich auf den jeweiligen Artikel des Internationalen Paktes (z.B. 2.3 = dritter Kommentar zu Artikel 2 des Paktes).

Im Folgenden werden Abkürzungen verwendet, die sich auf drei unterschiedliche Quellen beziehen. Dabei bedeuten:

Art. Pakt I	Artikel im Pakt I. Bezieht sich also auf die einzelnen Artikel des "Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" (Pakt I).
§ BS	Paragraph Bericht der Schweiz (Ausgabe in deutscher Sprache). Bezieht sich auf die einzelnen Paragraphen des "Ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" (Ausgabe in deutscher Sprache).
Abs. vK	Absatz vorliegender Kommentar. Bezieht sich auf andere Absätze im vorliegenden Kommentar (also Querverweise).



## *Einleitung*

Am 18.6.1992 ratifizierte die Schweiz den von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ausgearbeiteten "Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" (Pakt I). Damit verbunden verpflichtete sie sich, dem zuständigen UNO-Ausschuss regelmässig über Massnahmen zur Umsetzung des Paktes zu berichten. Dem kommt der Bundesrat mit dem "Ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" von 1996 erstmals nach. Dieser Bericht wird im November 1998 vom UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte behandelt.

Es ist im Interesse der schweizerischen Öffentlichkeit, die Umsetzung des Paktes aktiv zu begleiten und insbesondere Defizite in einem eigenen Bericht an den UNO-Ausschuss festzuhalten. Der vorliegende "Kommentar schweizerischer Nichtregierungsorganisationen zum Ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" versteht sich daher als eine Ergänzung, in Teilen aber auch als Kritik des Bundesrats-Berichtes: Wir anerkennen, dass letzterer einen sehr umfassenden Überblick über die aktuelle Rechtslage bietet, doch fehlten uns die Analyse bestehender Mängel sowie die Ergebnisse der durchgeführten Vernehmlassung.

Es ist eine Tatsache, dass ein vollständiger Überblick über alle zivilgesellschaftlichen Aktivitäten auf den hier relevanten Gebieten fehlt – dies war dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund SEK bewusst, als er verschiedene Organisationen um Mitarbeit am vorliegenden Kommentar bat. Schwierigkeiten beim Erarbeiten des vorliegenden Kommentars machten uns also nicht nur die unseres Wissens fehlende, auf den Pakt Bezug nehmende Rechtsprechung, sondern auch die Tatsachen, dass sich klassische Menschenrechtsorganisationen kaum mit wirtschaftlichen und sozialen Rechten beschäftigten und dass sich andere Institutionen, die relevante Daten hätten, hingegen fast nie unter dem Gesichtspunkt der Rechte damit befassten (und deshalb den internationalen rechtlichen Rahmen oft gar nicht kannten). Es wurde uns sehr schnell klar, dass wir unser Vorhaben unterschätzt hatten. Diesen Umständen trägt dieser Kommentar Rechnung: Er versteht sich als prozessorientiert und exemplarisch; er erhebt weder den Anspruch auf Vollständigkeit, noch nimmt er eine Hierarchisierung der identifizierten Defizite nach Dringlichkeit vor, noch ist er eine endgültige Antwort auf die bereits getroffenen Massnahmen zur Umsetzung des Paktes. Er sammelt vielmehr Stellungnahmen sich beteiligender Organisationen und bietet ihnen eine Plattform.

Die genannten Schwierigkeiten widerspiegeln aber auch ein noch viel grundsätzlicheres Problem in der schweizerischen Gesellschaft: Das der Zweitrangigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und damit der Nichtanerkennung der Unteilbarkeit der Menschenrechte. Noch immer orientiert sich auch das schweizerische Verfassungsrecht am klassischen Grundrechtsbegriff der Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen (siehe auch die aktuelle Verfassungsrevision, mehr dazu unter Art. 2 des vorliegenden Kommentars). Einem einklagbaren, verfassungsmässig verbrieften Anspruch auf staatliche Leistungen steht man allgemein skeptisch gegenüber: Haupteinwand sind die fehlenden finanziellen Mittel. Diesem Argument muss entgegengehalten werden, dass auch für die Gewährung von bürgerlichen und politischen Menschenrechten eine sehr

kostspielige Infrastruktur benötigt wird (Gerichte, Polizei, etc.). Zudem können Sozialrechte oft über andere als finanzielle Mittel garantiert werden, so z.B. über strukturelle Änderungen oder Änderungen in anderen Rechtsbereichen (z.B. Aufenthaltsrecht für AusländerInnen). Sicher ist jedoch, dass letztendlich eine Umverteilung der Mittel, die global vorhanden wären, nötig ist, um alle Menschenrechte zu gewährleisten.

Der vorliegende Kommentar ist wie folgt aufgebaut: Zu den einzelnen Artikeln des Internationalen Paktes findet sich eine Sammlung von Beiträgen, die jeweils einen bestimmten Problemkomplex beschreiben und mit Fragen zu Händen des UNO-Ausschusses an die schweizerischen Entscheidungsträger abschliessen. Es bleibt ein Anliegen der Arbeitsgruppe "NRO-Kommentar Pakt I", dass sich durch die Veröffentlichung dieses Kommentars weitere Organisationen angesprochen fühlen, die Umsetzung des Paktes, aber auch anderer internationaler Verpflichtungen in den folgenden Jahren zu begleiten und an zukünftigen Berichten mitzuarbeiten. Um diesen Prozess zu fördern, erwarten wir von der Schweizerischen Regierung, dass sie ihren Bericht sowie die Empfehlungen des UN-Ausschusses vollständig im Bundesblatt veröffentlicht.

Allen VertreterInnen der Organisationen, die durch eine Stellungnahme zum Gelingen dieses Kommentars beigetragen haben, sei herzlich gedankt, ebenso wie denjenigen Organisationen und Personen, die die Kosten zur Erstellung der Broschüre in ihrer vorliegenden Form getragen haben. Matthias Drilling, Geschäftsführer der Gruppe Schweiz-Philippinen GSP, danken wir für die redaktionelle Bearbeitung des Kommentars, Isabel Best für die Übersetzung in die englische Sprache. Äusserst dankbar sind wir auch W. Kälin, G. Malinverni und M. Nowak: Ohne ihre Publikation "Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte" hätte uns die systematische und theoretische Basis gefehlt, um den vorliegenden Kommentar zu erstellen.

Bern, den 15.10.1998

**Folgende Organisationen und Einzelpersonen haben sich mit einer Stellungnahme am vorliegenden Kommentar beteiligt:**

Aids-Hilfe Schweiz  
Akademie für Menschenrechte AMR  
Arbeitsgruppe SiRück  
Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS  
Caritas Schweiz  
Dachverband Schweizerischer Lehrerinnen und Lehrer LCH  
Défense des Enfants, Schweizer Sektion  
Erklärung von Bern EvB  
Evangelischer Kirchenrat des Kantons Thurgau  
Frauenrat für Aussenpolitik FrAp  
Gesellschaft für bedrohte Völker GfbV  
Hollenweger, Judith, Dr., Institut für Sonderpädagogik der Universität Zürich  
Höpflinger, F., Prof. Dr., Soziologisches Institut der Universität Zürich  
Informationszentrum für Frauen aus Afrika, Lateinamerika und Asien FIZ  
IG Binational  
Interprofessionelle Gewerkschaft der ArbeitnehmerInnen IGA  
Klein, Caroline, lic. iur.  
Murer, Erwin, Prof. Dr., Seminar für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht Universität Freiburg  
NGO-Koordination post Beijing Schweiz  
Pro Juventute  
PSYCHEX, Verein  
Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH  
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Departement Menschenrechte und Migration  
Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV  
VPOD-Verbandskommission Lehrberufe

**Folgende Organisationen haben mit einem finanziellen Beitrag das Zustandekommen dieses Kommentars ermöglicht (Stand 15.10.1998):**

Brot für alle  
Caritas Schweiz  
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Politische Abteilung IV  
Erklärung von Bern  
HEKS  
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund

**1.1 Schutz indigener Völker (§ 9 BS).** Gemäss § 9 BS ist sich die Schweiz bewusst, dass sich die Volkswirtschaften im Zuge der Globalisierung immer stärker miteinander verflechten und gegenseitig beeinflussen. Insbesondere beeinflusst diese Entwicklung die Lebensumstände indigener Völker. Diese brauchen deshalb einen besonderen Schutz, da ihre Bedürfnisse meist sehr spezifisch sind und durch allgemeine Menschenrechtserklärungen (inkl. Pakt I) nicht abgedeckt werden. Das einzige internationale Übereinkommen zum Schutz der indigenen Völker ist die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation ILO.<sup>1</sup> Diese verankert die Gleichberechtigung indigener Völker in der Arbeitswelt und legt Grundrechte, wie das Recht auf ein eigenes Territorium, eine eigene Lebensweise, Kultur und Sprache, fest.

*Ein Beitrag der Gesellschaft für bedrohte Völker GfbV.*

**2.1 Schrittweise Umsetzung (§ 13ff BS).** Die Verpflichtung der Vertragsstaaten von internationalen Abkommen erstreckt sich auf die Ausübung darin verankerter Rechte sowohl im Inland als auch im Ausland. In der Schweiz wird der *self-executing* Charakter der Sozialrechte stark angezweifelt<sup>2</sup> und ihre Wichtigkeit immer noch (trotz Ende des Kalten Krieges) klar hinter jener der politischen und bürgerlichen Rechte eingestuft – entgegen den allgemeinen Bemerkungen 3 von 1990 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und ohne Berücksichtigung der herrschenden völkerrechtlichen Doktrin. International engagiert sich der Bund über die Entwicklungszusammenarbeit für die Umsetzung des Sozialpaktes. Es wäre notwendig, dass sich die Schweiz ihrer globalen Verantwortung nicht nur in der Entwicklungszusammenarbeit (wie in § 21 BS erwähnt), sondern auch im Bereich der Aussenwirtschaft und als Mitglied der multilateralen (Finanz-)Institutionen stellt.

---

<sup>1</sup> Convention on indigenous and tribal peoples in independent countries. (Über indigene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern).

<sup>2</sup> "Der Beitritt zu den Pakten hätte deshalb nicht das vorrangige Ziel, den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz auszubauen, sondern würde vor allem ein wichtiges Anliegen unserer Aussenpolitik im universellen Rahmen verwirklichen." Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes (91.004) vom 30.1.1991, BBL 1991 I 1190.

**2.1.1 Stellenwert der Sozialrechte bei den eidgenössischen Behörden.** Die Minderbewertung der Sozialrechte kommt verschiedentlich zum Ausdruck. So z.B. in der vorgeschlagenen Bundesverfassungsrevision<sup>3</sup>, wo Sozialziele (nicht Rechte) in nur einem Artikel (Art. 33 des Bundesverfassungsentwurfs BV-E) formuliert sind.<sup>4</sup> Die einzige löbliche Ausnahme bildet Art. 10 BV-E, das Recht auf Existenzsicherung (dank fortschrittlicher Bundesgerichtssprechung<sup>5</sup>). Dies entspricht einem noch herrschenden feudalen Erbe, das sich auch darin widerspiegelt, dass die Eigentums- und Wirtschaftsgarantien am wichtigsten gewichtet werden (s. Art. 22 und 23 des Verfassungsentwurfs vom 20.11.1996). Es sind auch die einzigen Grundrechte, die uneingeschränkt gelten. Die Eigenart der Schweizer Demokratie verleitet zudem den Bund dazu, die Verpflichtungen aus Pakt I, aber auch aus anderen internationalen Abkommen den Kantonen und Gemeinden mit der Begründung zu übertragen, dass der Schweizer Föderalismus und das Prinzip der Subsidiarität viele der in Pakt I enthaltenen Rechte in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden stellt (§ 2 BS). Tatsächlich fallen viele der angesprochenen Bereiche in die Kompetenz der Kantone, doch entbindet dies den Bund nicht von seinen Sozialverpflichtungen. Als vorbildlich zu würdigen ist in diesem Zusammenhang die Kantonsverfassung des Kantons Jura, die Sozialrechte explizit verbrieft.

§ 18 BS erwähnt die Verpflichtung des Bundesgerichts zur Einhaltung von Staatsverträgen (gemäss Art. 113 Bundesverfassung). In der Praxis wird dem Pakt I jedoch auch vom Bundesgericht weniger Bedeutung zugemessen als dem Pakt II (über bürgerliche und politische Rechte), bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention, die schon lange als internes Recht zitiert wird. Die unmittelbare Anwendbarkeit einzelner Bestimmungen des Sozialpaktes wird sowohl vom Bundesgericht als auch vom eidgenössischen Versicherungsgericht nicht direkt anerkannt.<sup>6</sup>

**2.1.2 Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der Anwendung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (§ 19ff. BS).** Hunger und andere wirtschaftliche und soziale Mangelerscheinungen in Entwicklungsländern sowie der Überfluss in reichen westlichen Ländern stehen in einem Zusammenhang. Es ist deshalb notwendig, dass sich die Schweiz ihrer globalen Verantwortung stellt. Nicht nur in der Entwicklungszusammenarbeit (wie in § 21 BS erwähnt), sondern

---

<sup>3</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, Bundesblatt 1997 I 1ff. Diese Verfassungsrevision ist erklärermassen nur eine Nachführung, d.h. sie ist nicht innovativ, sondern verbrieft lediglich schon bestehendes ungeschriebenes Recht der Bundesgerichtssprechung.

<sup>4</sup> Obwohl die Verankerung einer Sozialzielvorgabe für jegliches staatliches Handeln grundsätzlich zu begrüssen ist, ist an der Formulierung von Art. 33 BV-E scharfe Kritik zu üben: die Sozialpflicht wird in mehrerlei Hinsicht beschränkt (auf die "Ergänzung zu privater Initiative und Verantwortung", die "verfassungsmässige Zuständigkeit" und die "verfügbaren Mittel"). Zudem bestärkt Absatz 2 den Rechtscharakter dieser Bestimmung (es können daraus keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden!).

<sup>5</sup> BGE 121 I 367 mit Einschränkungen, s. Fussnote 6. Es handelt sich jedoch nicht um ein wirkliches Recht auf Existenzsicherung, sondern um ein Recht auf Hilfe in Notlagen.

<sup>6</sup> BGE 121 I 367 ff. Entscheid vom Oktober 1995, in welchem das Bundesgericht das ungeschriebene Grundrecht des Existenzminimums zwar anerkennt, aber ohne sich auf den Pakt I abstützen. BGE 121 V 250, BGE 121 V 232 in welchen das eidgenössische Versicherungsgericht das Fehlen der unmittelbaren Verbindlichkeit der Diskriminierungsverbote von Art. 2 und 3 Pakt I postuliert.



auch im Bereich der Aussenwirtschaft und als Mitglied der multilateralen (Finanz-)Institutionen. Die Schweiz ist Mitglied von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und der Welthandelsorganisation (WTO). Diese Institutionen beeinflussen mit ihren Regelwerken, Projekten und Programmen die Sozialrechtssituation von Millionen von Menschen. Als Folge von IWF-Strukturanpassungsprogrammen habe viele Regierungen Streichungen im Gesundheitswesen und Ausbildungssektor oder von Subventionen für Energie, Bewässerungslandwirtschaft und Kreditsysteme angeordnet. Welthandelsabkommen, Ernährungssouveränität, Kreditvergaben und Verschuldung sind für Entwicklungsländer, die von der Landwirtschaft leben, von zentraler Bedeutung. Auch die Förderung der kulturellen Rechte wird für Entwicklungsländer immer dringender, insbesondere das Recht, an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seinen Anwendungen teilzuhaben (Art. 15, Abs. 1, Bst. B Pakt I). Im medizinischen Bereich ist z.B. für Menschen in der Schweiz der Zugang zu neuen Medikamenten und Therapien im Prinzip über die Krankengrundversicherung gewährleistet. Im Ausland, vor allem in ärmeren Ländern, ist dies nicht der Fall. Dort mangelt es zudem meist auch an ausgebildetem ärztlichem Personal, an medizinischer Versorgung im Allgemeinen sowie an Betreuungs- und Begleitstrukturen.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der Erklärung von Bern EvB.*

**2.2 Nichtdiskriminierung (§ 23ff. BS).** Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung des Sozialpaktes verpflichtet, dass die darin verbrieften Rechte ohne Diskriminierung ausgeübt werden und dass alle in ihrem Staatsgebiet lebenden Menschen in den diskriminierungsfreien Genuss dieser Rechte gelangen. Damit hat die Schweiz auch die Aufgabe übernommen, besonders benachteiligte Personengruppen zu identifizieren und ihnen durch geeignete Massnahmen in einem progressiven Prozess die Paktrechte zu gewährleisten. Obwohl der Bericht der Schweiz in § 18 nur die AusländerInnen als benachteiligte Gruppe nennt, erwähnen wir nachfolgend die Diskriminierung von vier weiteren benachteiligten Bevölkerungsgruppen: behinderte Menschen, betagte Menschen, die fahrende Bevölkerung, insbesondere Jenische (Zigeuner), und Frauen (siehe Beitrag zu Art. 3 vK). Es gibt jedoch noch weitere benachteiligte Bevölkerungsgruppen sowie benachteiligte Regionen in der Schweiz, die auch hier unerwähnt bleiben.

**2.2.1 Diskriminierung von AusländerInnen/MigrantInnen (§ 28ff. BS).** Wie der Bericht der Schweiz in § 28 festhält, "steht die Rechtsgleichheit nicht nur SchweizerInnen, sondern auch AusländerInnen zu". Er fügt diesem Grundsatz hinzu, "dass SchweizerInnen und AusländerInnen verschieden behandelt werden (können), sofern dies aufgrund der wesentlichen Rolle der Schweizer Nationalität als sachlich gerechtfertigt erscheint". Die sachliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zwischen SchweizerInnen und AusländerInnen wird jedoch im Recht und in der Praxis sehr weit ausgelegt, so dass sich eine starke Diskriminierung, die wenig mit den Erfordernissen nationalstaatlicher Souveränität zu tun hat, in allen Rechtsbereichen dieses Paktes feststellen lässt. Die von uns festgestellten Diskriminierungen von AusländerInnen in den Bereichen Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Bildung, gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Schutz der Familie oder angemessene Lebensstandards können sachlich nicht "mit der wesentlichen Rolle der Schweizer Nationalität" gerechtfertigt werden.

**2.2.2 Diskriminierung behinderter Menschen in der Schweiz.** In seinem General Comment 5<sup>7</sup> hat das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ausführlich die Fragen, mit denen behinderte Personen konfrontiert sind, festgehalten und nicht nur deren Diskriminierungsverbot, sondern auch positive Massnahmen zur Förderung ihrer Gleichstellung gefordert. Mit der Ratifizierung des Paktes I muss der Diskriminierungsschutz von Behinderten in diesem Sinne auch verfassungsrechtlich gewährleistet sein. Dass ein Diskriminierungsverbot dem Gebot der Chancengleichheit von behinderten Personen nicht genügt, zeigen Regelungen, die, indem sie alle gleich behandeln, den spezifischen Bedürfnissen behinderter Personen nicht Rechnung zu tragen vermögen. Spezifische Bedürfnisse gibt es beispielsweise beim Zugang zu öffentlichen Gebäuden, privaten Institutionen, öffentlichen Informationen oder dem Einbezug bei Planung und Umsetzung von öffentlichen Projekten. Aus diesem Grund ist auf die Beteiligung behinderter Personen in Kommissionen und Planungsgremien zu achten, damit ihre Anliegen in allen Massnahmen der öffentlichen Hand einfließen können.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags von Caroline Klein, lic. iur.*

**2.2.3 Diskriminierung betagter Menschen.** Die ältere Generation wird immer früher von gesellschaftlichen Prozessen ausgeschlossen, ist also auch eine der Gruppen, die Diskriminierungen ausgesetzt ist. Öffentliche oder mehrheitlich öffentlich finanzierte soziale und kulturelle Einrichtungen sollten den Zugang möglichst aller (volljährigen) Altersgruppen anstreben (siehe dazu auch die Beiträge zu Art. 6 und 9 vK).

**2.2.4 Diskriminierung der Fahrenden.** Eine Schweizer Volksgruppe (sie findet im Bericht der Schweiz keine Erwähnung, siehe dazu Abs. 15.1 vK), die sehr oft Diskriminierungen ausgesetzt ist, sind die Jenischen (Zigeuner). Vor allem die noch fahrenden Jenischen haben Schwierigkeiten, ihr Recht auf Wohnen und auf Arbeit (s. Abs. 6.7 vK) gemäss ihrer Tradition und fahrenden Lebensweise auszuüben. Auch im Bildungsbereich gibt es kein Angebot, das der Lebensweise der Fahrenden Rechnung trägt. Kinder von Fahrenden können des Öfteren den Unterricht nicht während eines ganzen Schuljahres besuchen. Jugendliche und Kinder können wegen des Jugendarbeitsverbots die traditionellen Gewerbe ihrer nicht sesshaften Eltern nicht mehr erlernen (siehe dazu Abs. 13.12 vK).

Das Diskriminierungsverbot gegenüber Frauen wurde verfassungsrechtlich erst vor 17 Jahren verankert. Es bezieht sich insbesondere auf die Rechte des Paktes I. Die gesetzliche Umsetzung dieses Diskriminierungsverbots hat erst begonnen. Sehr viele Gesetzestexte sind nach wie vor auf das männliche Subjekt ausgerichtet, was sich nicht nur sprachlich äussert (z.B. im Ausländerrecht), sondern auch in der Nichtbeachtung frauenspezifischer Rechtsvoraussetzungen. So treffen "geschlechtsneutrale" Gesetzestexte Frauen oft anders und härter, wie die zahlreichen Beispiele unter Art. 9., 10. und 11 vK zum Scheidungs-, Ausländer- und Bürgerrecht aufzeigen. Dadurch, dass Frauen in der Schweiz besonders stark alleinverantwortlich für die unbezahlte Familien- und Hausarbeit sind, die Absicherung der Sozial- und Wirtschaftsrechte aber oft an die Erwerbsarbeit geknüpft ist, sind Frauen häufig indirekt sehr benachteiligt. Die in § 41 BS erwähnte

---

<sup>7</sup> (UN.Doc.E/C.12/1994/20).

Gleichstellung der Familienarbeit mit der Erwerbsarbeit im Eherecht hatte bis anhin nur geringe Auswirkungen; trotz der Gleichstellung in der Errungenschaftsbeteiligung büsst im Konfliktfall häufig jener Ehepartner an Sozialrechten ein, der weiterhin das Sorgerecht für die Kinder wahrnimmt. Dies sind in der grossen Mehrheit die Frauen (siehe dazu Abs. 10.2 vK). Die indirekte Diskriminierung fällt besonders krass bei alleinerziehenden Müttern und Migrantinnen auf. Geschlechtsspezifische positive Massnahmen müssten sogenannte geschlechtsneutrale Regelungen ergänzen. Gleichstellungsbeauftragte und Gleichstellungsbüros haben gerade im Bereich der indirekten Diskriminierung die wichtige Funktion, diese aufzuzeigen und ergänzende Massnahmen vorzuschlagen. Dabei stellen wir fest, dass jene Institutionen, die sich für Gleichstellung von Frau und Mann einsetzen, personell und materiell stark unterdotiert sind. Es werden nicht nur Gleichstellungsbüros in den einzelnen Kantonen geschlossen (siehe § 55 BS), sondern die Büros, insbesondere das eidgenössische, haben ein riesiges Pflichtenheft mit einem minimalen Personalaufwand zu leisten. Auch die Frauen-NGOs, die ihre Kompetenzen und ihr Beziehungsnetz zur Umsetzung von Gleichstellungspostulaten zur Verfügung stellen, werden – wenn überhaupt – höchst unzureichend mit staatlichen Mitteln unterstützt, was zur dauernden Überbelastung der jeweiligen Beauftragten führt.

Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot nach Geschlecht wurde in der kurzen Zeit seines Bestehens nicht selten zum Abbau der wenigen Besserstellungen von Frauen herangezogen (z.B. niedrigeres AHV-Alter von Frauen, Nachtarbeitsverbot für Frauen etc.). Sehr folgenreich ist auch der in § 44 BS erwähnte Erwerbsverlust des Schweizer Bürgerrechts vom 1.1.1992: Migrantinnen erhalten durch eine Heirat mit einem Schweizer nicht mehr automatisch das Schweizer Bürgerrecht, sondern nur noch Aufenthaltsbewilligungen, die an den Zweck "Ehe" gebunden sind. Dieser Abbau eines Rechtsanspruchs auf Aufenthalt versetzt ausländische Ehefrauen (und in kleinerem Mass ausländische Ehemänner) in ein vollkommen asymmetrisches Abhängigkeitsverhältnis vom Schweizer Ehepartner, das nicht selten zu Gewalt, sklavenähnlichen Hörigkeitsverhältnissen und Ausbeutung führt. Mit einer parlamentarischen Initiative wurde für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht ausländischer Ehefrauen eine Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen eingeleitet, die allerdings noch gesetzlich ausformuliert werden muss.

Hinweisen möchten wir auch auf die Mutterschaftsversicherung, die erst 53 Jahre nach ihrer Verankerung in der Verfassung konkrete gesetzliche Formen annimmt, deren Ausgestaltung aber noch ungewiss ist (siehe dazu auch Abs. 10.4 vK).

Einleitend wird im Bericht der Schweiz dargelegt, dass das Hauptziel der schweizerischen Wirtschaftspolitik in der Erhaltung von günstigen Rahmenbedingungen für Unternehmen und in der Schaffung von neuen wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen besteht (§ 77 BS). Pakt I verpflichtet jedoch die Staaten darüber hinaus, besonders benachteiligten Regionen und Bevölkerungsgruppen gezielte Förderungsmassnahmen im Arbeitsbereich zukommen zu lassen. Ein Aspekt, der im Regierungsbericht weitgehend vernachlässigt wird. Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt erfolgen in der Schweiz, wie der Bericht darlegt, u.a. nach Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand,

Invaliditätsgrad, Herkunft und Aufenthaltsstatus. Das Phänomen der "Working Poor" breitet sich auch in der Schweiz aus, als Folge wiederholter Arbeitslosigkeit.

**6.1 Aktive Massnahmen zur Wiedereingliederung für Langzeitarbeitslose (§85, §§87–96 BS).** Im Zuge der 2. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes AVIG wurden vor allem aktive Wiedereingliederungsmassnahmen für Arbeitslose verstärkt (Weiterbildungs-, Umschulungs- oder Beschäftigungsprogramme). Die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen ist aber neu nicht mehr wirksam zur Verlängerung des Anspruchs auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Diese Regelung führte dazu, dass Arbeitslose nach Ablauf der zweijährigen Rahmenfrist im Falle einer Fortdauer der Erwerbslosigkeit fürsorgeabhängig werden. Bei MigrantInnen kann dies ihr Bleiberecht in der Schweiz gefährden. Die nicht mehr gewährte Anrechnung von Arbeit in einem Beschäftigungsprogramm verletzt die Rechtsgleichheit. Beschäftigte entrichten Beiträge an die Versicherung, können aber nicht von den daraus resultierenden Leistungen profitieren (während die LeiterInnen der Programme, von der gleichen Versicherung entlohnt, im Falle von Erwerbslosigkeit, Leistungen der Versicherung beziehen können). Wie in § 85 BS erwähnt, findet mit der Aussteuerung also auch ein Zuständigkeitstransfer mit verschiedenen Ausgrenzungswirkungen statt, weil für Langzeitarbeitslose nicht mehr die Arbeitsmarktbehörden des Bundes, sondern kommunale Stellen der Sozialhilfe zuständig sind. Die kommunalen Behörden bieten nun vermehrt eigene Beschäftigungsprogramme für Langzeitarbeitslose an, welche nach einer einjährigen Dauer einen erneuten Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ermöglichen. Der Zuständigkeitstransfer bewirkt also ein fortgesetztes Verschieben der Probleme Langzeitarbeitsloser und verhindert weitgehend eine nachhaltige und ganzheitliche Beschäftigungsförderung, die bestehende Beschäftigungsprogramme der staatlichen Arbeitslosen-, Invaliden-, Schweizerischen Unfallversicherung und der Sozialhilfe der Gemeinden ressortübergreifend umschliesst. Dabei müsste trotz finanzieller Lastenaufteilungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und einem Transfer der Zuständigkeiten für Langzeitarbeitslose die langfristige Existenzsicherung der Betroffenen im Zentrum stehen.

*Ein Beitrag der Interprofessionellen Gewerkschaft der ArbeiterInnen IGA.*

**6.2 Working Poor (§ 102 BS).** Eine versicherte Person muss grundsätzlich jede Arbeit annehmen ("zumutbare Arbeit"). Ausnahmen gelten erst, wenn eine Arbeit als unzumutbar bezeichnet werden kann. Da dies erst dann der Fall ist, wenn die Höhe des Lohns die des Taggelds unterschreitet, entsteht ein Lohndruck: Erwerbslose müssen auch Stellen annehmen, deren Lohn 20 bis 30 Prozent unterhalb des zuletzt von ihnen erzielten Verdienstes liegt. Darüber hinaus müssen Erwerbslose Stellen im Zwischenverdienst annehmen, auch wenn der Lohn geringer als das Taggeld ist. Ein Zwischenverdienst kann bei einer Vollzeitbeschäftigung bis zu einem Jahr, bei einer Halbtagsarbeit bis zu zwei Jahren dauern. Bereits ein Drittel aller Erwerbslosen übt einen Zwischenverdienst aus.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der Interprofessionellen Gewerkschaft der ArbeiterInnen IGA.*

**6.3 Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten (§§ 110–119 BS).** Die Schweizer Bundesbehörden verabschiedeten 1991 das Drei-Kreise-Modell als Grundlage ihrer Ausländer-Politik (s. § 117 BS). Dieses Modell ist in der

Bundesverordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer BVO vom 6.10.1986 verankert: In Art. 7 BVO wird vorgeschrieben, dass eine Bewilligung zur erstmaligen Erwerbstätigkeit, zum Stellen- oder Berufswechsel nur erteilt werden darf, wenn die ArbeitgeberInnen keine einheimische Arbeitskraft oder keine MigrantInnen mit einer festen Niederlassungsbewilligung finden. Bei einer erstmaligen Erwerbstätigkeit haben einheimische Arbeitskräfte vor ausländischen Vorrang, selbst wenn letztere sich bereits in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind. Je schlechter also der Aufenthaltsstatus von MigrantInnen ist, desto mehr müssen sie Bessergestellten den Vortritt zu einer Arbeitsstelle überlassen. Hinzu kommt, dass MigrantInnen ohne festen Aufenthalt in der Regel nur innerhalb des Aufenthaltskantons eine Arbeitsstelle annehmen können und daher hinsichtlich ihrer Arbeitsmobilität in ihren Chancen sehr stark eingeschränkt sind.<sup>8</sup>

MigrantInnen sind in der Schweizer Wirtschaft ein wichtiger Produktionsfaktor:<sup>9</sup> Die Ungleichstellung von MigrantInnen je nach Aufenthaltsstatus hat jedoch zu einer deutlichen Segmentierung des Schweizer Arbeitsmarktes nach Geschlecht und Herkunft geführt. Die Nachteile der Herkunft und des Geschlechts fallen bei ausländischen Frauen zusammen: Sie arbeiten zu rund 75 Prozent in untergeordneten Positionen, während über die Hälfte der Schweizer Männer in leitenden Positionen oder als Selbständige arbeiten. Nur gerade ca. zwei Prozent der ausländischen Frauen sind in einer Unternehmensleitung tätig und nur etwa 13 Prozent üben eine Vorgesetztenfunktion aus.<sup>10</sup> Aufgrund des an eine Arbeitsstelle gebundenen provisorischen Aufenthaltsstatus sind Kurz- und JahresaufenthalterInnen kaum in der Lage, gegen sich gesetzwidrig verhaltende ArbeitgeberInnen rechtlich vorzugehen. Das Lohngefälle ist den diskriminierenden ausländerrechtlichen Zugangsbestimmungen zum Arbeitsmarkt entsprechend deutlich: MigrantInnen sind am häufigsten in den tiefsten Lohnkategorien beschäftigt.<sup>11</sup> Insbesondere Migrantinnen ohne feste Aufenthaltsbewilligung (d.h. ohne Niederlassungsbewilligung) werden beruflich kaum gefördert, auch wenn sie

---

<sup>8</sup> Sehr stossend ist, dass es in binationalen Ehen für die ausländischen Partnerinnen und Partner mit B-Bewilligung keine freie Stellenwahl gibt. Sie dürfen nur im Wohnkanton erwerbstätig sein. Für die Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton braucht es eine Sonderbewilligung der Fremdenpolizei.

<sup>9</sup> Ende August 1997 bildeten allein die niedergelassenen Migrantinnen und Migranten, die Saisoniers, die Jahresaufenthalter und die Grenzgänger 25,2 Prozent der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung. Nicht mitgerechnet sind die vorläufig Aufgenommenen, Asylsuchenden und andere TemporäraufenthalterInnen (Statistik August 97/2, BfA, S.4).

<sup>10</sup> Besonders hoch ist der MigrantInnenanteil (vor allem der niedergelassenen) in der verarbeitenden Produktion, die immer mehr ausgelagert wird und daher wenig Zukunftsperspektiven aufweist. Mit der Bevorzugung hochqualifizierter MigrantInnen hat sich unterdessen ein starker Ausländeranteil an beiden Polen des Ausbildungsspektrums herausgebildet. Sehr hoch ist der MigrantInnenanteil nach wie vor im Reinigungs-, Gast- und Reparaturgewerbe. MigrantInnen mit provisorischem Aufenthaltsstatus bilden die Mehrheit im Bau-, Reinigungs- und Gastgewerbe, vorwiegend als ungelernete Angestellte oder ArbeiterInnen (rund 60 Prozent der Asylsuchenden, 70 Prozent der Saisoniers und 40 Prozent der JahresaufenthalterInnen als Ungelernte). Es handelt sich hierbei meistens um arbeitsintensive, prekäre und schlecht bezahlte Stellen.

<sup>11</sup> Bundesamt für Statistik (1995): Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft, Bern.

längerfristig in der Schweiz bleiben. Sie sind hauptsächlich im Bereich Pflege und Unterhalt von Menschen beschäftigt, im Gast- und Reinigungsgewerbe, in der Kranken- und Betagtenpflege sowie in der Sexindustrie.

**6.4 Migrantinnen in der Sexindustrie.** Migrantinnen, die als Cabarett Tänzerinnen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung in Schweizer Nachtclubs arbeiten, sind jeder Art von Diskriminierung und Ausbeutung ausgesetzt. Die Mehrheit dieser Tänzerinnen steht in monatlichen Arbeitsverhältnissen und hat keine soziale Sicherheit wie Kündigungsschutz oder Lohnfortzahlung bei Arbeitsausfall. Die Agenturen sind zudem nicht verpflichtet, Tänzerinnen ein weiteres Engagement zu vermitteln. Da die Cabarett Tänzerinnen auf eine möglichst lange Erwerbstätigkeitsdauer angewiesen sind, können Agentur- und CabaretbesitzerInnen für einen weiteren Monatsvertrag nahezu jede Gegenleistung verlangen. Diese Umstände sowie die ausländerrechtlichen Verbote, den Arbeitsbereich zu wechseln (BVO Art. 8 und 29c), machen Tänzerinnen besonders verwundbar. Sie stehen im Zwang, jegliche Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, um wenigstens während der legalen achtmonatigen Aufenthaltsdauer (BVO, Art. 8c) der einzig möglichen Beschäftigung als Cabarett Tänzerin nachzugehen. Zudem werden viele Frauen zur Prostitution angehalten.

*6.3 und 6.4 unter Berücksichtigung der Beiträge von: Interprofessionelle Gewerkschaft der ArbeiterInnen IGA, Informationszentrum für Frauen aus Afrika, Lateinamerika und Asien FIZ, Frauenrat für Aussenpolitik FrAp, Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH.*

**6.5 Einführungskurse in die Landessprache.** Die Verständigung in der (lokalen) Landessprache ist eine wesentliche Erleichterung für den Einstieg in den Arbeitsmarkt. Im Gegensatz zu anderen Ländern (z.B. Schweden) bietet die Schweiz Eingewanderten keine Einführungskurse in die (lokale) Landessprache an und verpasst somit eine elementare Chance für einen wichtigen Integrationsschritt. Die Berechtigung zum Besuch solcher Kurse darf weder an den Aufenthaltsstatus noch an das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes gebunden sein. Solche Einschränkungen würden gerade jene ausschliessen, die am dringendsten auf solche Kurse angewiesen sind, z.B. nicht erwerbstätige Frauen oder später eingewanderte Jugendliche.

**6.6 Anerkennung der im Ausland erworbenen Diplomabschlüsse.** Um das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt ausüben zu können, sollten Diplome, vor allem Universitäts- oder andere Hochschulabschlüsse, die im Ausland erworben wurden, in der Schweiz generell anerkannt werden. Damit kann verhindert werden, dass Betroffene unterbezahlte Stellen annehmen, in einem berufsfremden Bereich erwerbstätig werden müssen, von Arbeitslosigkeit betroffen sind oder zusätzliche Prüfungen ablegen müssen.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der IG Binational.*

**6.7 Weitere benachteiligte Gruppen (§§ 110–119 BS).** Neben den in § 110ff. BS genannten Gruppen gibt es weitere benachteiligte Gruppen. Wir möchten im folgenden kurz auf einige besonders eingehen: Menschen mit einer HIV-Infektion, BezügerInnen der Invalidenversicherung IV, betagte Menschen und fahrende Jenische/Roma. Das Recht auf Arbeit schliesst ein, dass jede Person ihren Fähigkeiten gemäss arbeiten kann.

**6.7.1 HIV-Infektion.** Eine HIV-Infektion behindert die Ausübung einer Arbeit keinesfalls. Deshalb ist dieses Recht verletzt, wenn "an applicant to a job or an employee is refused employment or dismissed on the grounds of positive results of HIV testing."<sup>12</sup>. Es gibt des öfteren ArbeitgeberInnen, die – wenn sie von einer HIV-Infektion erfahren – ArbeitnehmerInnen mit HIV nicht anstellen oder aus Angst vor Arbeitsausfällen entlassen. Die Wahrung der Privatsphäre ist deshalb oft nicht gewährleistet, weil Auskünfte über den Gesundheitszustand einer Person durch ArbeitgeberInnen im Namen von Versicherungen eingeholt werden können.

**6.7.2 IV-Versicherte.** IV-Versicherte auf dem Arbeitsmarkt sind diskriminiert, wenn sie zwar beruflich gleich gut qualifiziert sind wie ihre MitbewerberInnen, jedoch an einer Behinderung leiden. Ihnen werden von ArbeitgeberInnen, deren Freiheit zum Abschluss von Arbeitsverträgen nach schweizerischem Recht in keinerlei Hinsicht beschränkt ist, nicht behinderte Menschen vorgezogen. Der Grundsatz "Eingliederung vor Rente" verleiht der Invalidenversicherung nicht die Kompetenz, die IV-BezügerInnen tatsächlich wieder in das Erwerbsleben (zurück-)zuführen.

**6.7.3 Betagte Menschen.** Aufgrund der sich anbahnenden demographischen Alterung der Erwerbsbevölkerung müssen betagte Menschen in der Arbeitsmarktpolitik vermehrt berücksichtigt werden. Betagte Menschen fühlen sich ausgeschlossen und diskriminiert durch Angaben des kalendarischen Alters für Anstellung und Weiterbeschäftigung von ArbeitnehmerInnen. Altersbeschränkungen bei Stelleninseraten sollten nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig sein.

**6.7.4 Fahrende Jenische/Roma.** Die Schwierigkeit der fahrenden Jenischen/Roma, ihren Unterhalt durch frei gewählte, d.h. "traditionelle" Arbeit zu sichern, hat seine Ursache im Schweizer Patentrecht. Die meisten Jenischen sind im Wandergewerbe tätig, wofür Gewerbepatente benötigt werden. Das kantonale geregelte Patentrecht erlaubt aber nur die Ausübung innerhalb einer Kantonsgrenze, mancherorts müssen Patente sogar in jeder Gemeinde neu bewilligt werden; bei jedem Grenzübertritt braucht es ein neues Gewerbepatent. Zudem besteht kein Anspruch auf die Ausstellung eines Gewerbepatents. Das Binnenmarktgesetz erlaubt im Prinzip keine kantonalen Einschränkungen des Wandergewerbes, doch wird das Gesetz für Fahrende nicht in allen Kantonen angewandt. Ein Vorentwurf eines Bundesgesetzes für Handelsreisende, Hausierer und Fahrende soll dem Bundesrat noch in diesem Jahr vorgelegt werden.

*Unter Berücksichtigung der Beiträge von: AIDS-Hilfe Schweiz, Prof. Dr. Erwin Murer, Seminar für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht der Universität Freiburg sowie Prof. Dr. F. Höpflinger, Soziologisches Institut der Universität Zürich.*

---

<sup>12</sup> In: HIV/Aids and Human Rights, International guidelines, United Nations, 1998, Par. 127.

Es erstaunt, dass der Bericht der Schweiz die Tendenz zur zunehmenden Prekarität von Arbeitsplätzen (z.B. Arbeit auf Abruf, ungewollte Temporär- und Verleiharbeit, ungewollte Teilzeitarbeit) nicht erwähnt (§ 134ff BS), obwohl diese gegen das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen verstösst. Diese Tendenz begünstigt die Informalisierung des Arbeitsmarktes und des Schutzes von ArbeitnehmerInnen (siehe auch Abs. 6.4 vK).

**7.1 Ungeschützte Arbeitsverhältnisse.** In vielen Betrieben ist eine fest angestellte Kernbelegschaft, deren Arbeitsverhältnisse zumeist vertraglich geregelt sind, auf ein Minimum reduziert. Daneben wird die monotone, gesundheitsschädliche, körperlich anstrengende oder nur bei Spitzenbelastungen gebrauchte Arbeit über das nicht fest angestellte Personal erledigt. Durch die Abruf- und Verleiharbeit werden eine Reihe von Schutz- und Minimalstandards unterlaufen: (1) So führen die Regelungen der Feriengeldauszahlung im jeweiligen Stundenlohn dazu, dass dieses Personal aufgrund niedriger Löhne faktisch auf Ferien verzichten muss, (2) arbeitshygienische Massnahmen konzentrieren sich auf das fest angestellte Personal, für flexibel eingestelltes Personal ist die Inanspruchnahme kaum gewährleistet und (3) mit Abruf-, Verleih- oder Kettenarbeitsverträgen wird der minimale Kündigungsschutz unterlaufen (Fristen, Einsprachemöglichkeiten).

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der Interprofessionellen Gewerkschaft der ArbeiterInnen IGA.*

Der Bericht der Schweiz lässt in § 211 verlauten, dass das Streikrecht als Mittel des Arbeitskamps anerkannt sei. Aus der zur Zeit im Parlament laufenden Diskussion um die Verfassungsrevision wird jedoch deutlich, dass das Streikrecht von rechter Seite keineswegs als Grundrecht anerkannt wird. Es wird behauptet, dass es mit dem Prinzip der Sozialpartnerschaft, das seit Jahrzehnten in der Schweiz gilt, nicht zu vereinbaren sei. Es wird sogar gesagt, dass ein Kompromiss in Sachen Streikrecht notwendig sei, um nicht die ganze Verfassungsrevision zu gefährden<sup>13</sup>. Der vom Ständerat gemachte Vorschlag lautet, dass Streik und Aussperrung nur unter bestimmten Bedingungen zulässig sind: "Wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen, verhältnismässig sind und keinen Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen." Der Widerstand gegen die Anerkennung des Streikrechts war einer der Hauptgründe, weshalb 1997 die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta in den Eidgenössischen Räten zum zweiten Mal keine Mehrheit gefunden hat.

Im Bericht der Schweiz (§§ 230–387) wird unter dem Artikel Recht auf soziale Sicherheit ausführlich, aber ausschliesslich auf die Leistungen der Sozialversicherungen eingegangen. Das Recht auf soziale Sicherheit schliesst wohl die Sozialversicherung ein, muss jedoch durch die Sozialhilfe ergänzt werden. Sozialversicherungen decken nicht alle sozialen Risiken ab. Der Bericht der Schweiz räumt der Sozialhilfe, die komplementärer Teil dieses Rechts ist, zu wenig Gewicht

---

<sup>13</sup> Der Bund vom 24.9.1998, S. 13.



ein. Ihr sind lediglich vier Paragraphen (456–459) gewidmet, in welchen vor allem auf die Zuständigkeiten der Kantone verwiesen wird. Sie sind zudem dem Art. 11 Pakt I untergeordnet (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard).

Die Sozialversicherung ist eng mit der Erwerbsarbeit verknüpft und schützt daher vor allem jene, die in den Arbeitsmarkt gut integriert sind. Zu ihnen gehören in der Mehrheit Männer mit Schweizer Bürgerrecht. Sozialversicherte gelten als Käufer von Dienstleistungen. Bei den SozialhilfeempfängerInnen sind vor allem Frauen (alleinerziehende und betagte) sowie AusländerInnen vertreten; sie werden als NutzniesserInnen der staatlichen Wohltätigkeit wahrgenommen.<sup>14</sup> Wenig oder nicht erwerbstätige Personen sind, auch wenn sie gesellschaftlich wichtige Arbeit wie ehrenamtliche oder familiäre Arbeit leisten, über die Sozialhilfe weit schlechter geschützt. Sozialhilfe wird als Vorschussleistung zur Überbrückung sozialer Notlagen wahrgenommen und ist häufig mit einer Rückerstattungspflicht verbunden, was die nachfolgenden Beispiele konkretisieren. Den SozialhilfeempfängerInnen haftet der Makel der "Fürsorgeabhängigkeit", der BittstellerInnen ohne ausreichende gesellschaftliche Gegenleistung an. Viele bezugsberechtigte Personen beanspruchen deshalb aus Scham keine Sozialhilfeleistungen. Um diese Situation zu beheben, müsste ein mit einem Bundesgesetz geregelter Rechtsanspruch auf Sozialhilfe bestehen. Art. 10 des Bundesverfassungsrevisions–Entwurfs ist zwar mit "Recht auf Existenzsicherung" betitelt, beinhaltet aber nur ein "Recht auf Hilfe in Notlagen". Ausser der Verankerung des Grundrechts auf Existenzsicherung in der BV braucht es eine Konkretisierung dieses Rechts durch ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe auf Bundesebene, so wie es z.B. die Sozialdemokratische Partei Schweiz vorschlägt.<sup>15</sup>

Die nachfolgenden Beispiele umfassen sowohl Sozialversicherungs– wie Sozialhilfefragen, da sie beide Teile des Rechts auf soziale Sicherheit sind. Wir folgen hierin nicht der Struktur des Berichts der Schweiz.

## 9.1. Sozialhilfeleistungen

**9.1.1 Working Poor.** Immer mehr Menschen in der Schweiz gelten als sogenannte Working Poor: Obwohl sie vollzeitig arbeiten, sind sie – da ihr Einkommen nicht mehr zur Existenzsicherung ausreicht – auf eine Unterstützung durch den Staat angewiesen. Da in der Schweiz für einheimische Arbeitskräfte keine Mindestlöhne festgelegt sind, fallen die Löhne bei hoher Erwerbslosigkeit rasch unter die Existenz sichernden Limiten.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der Interprofessionellen Gewerkschaft der ArbeiterInnen IGA.*

**9.1.2 Ausweisung von ausländischen Staatsangehörigen wegen Fürsorgeabhängigkeit (Bezug von Sozialhilfe).** Gemäss § 456 unterstützt Sozialhilfe jene, die von den Sozialversicherungen nicht bzw. nicht mehr erfasst

---

<sup>14</sup> Siehe dazu: Straub–Bernasconi, Silvia (1998) Wie verfassungswürdig ist menschliches Wohlergehen? In: Olympe. Feministische Arbeitshefte, Heft 8.

<sup>15</sup> Dieser Vorschlag postuliert u.a. die Koordination zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe. Weiter beinhaltet er eine 30–prozentige Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten der Kantone.

werden oder deren Einkommen ungenügend ist. Art. 10 Abs. 1 lit.d Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ANAG bestimmt, dass AusländerInnen aus der Schweiz ausgewiesen werden können, wenn sie "der öffentlichen Wohltätigkeit fortgesetzt und in wiederholtem Masse zur Last fallen". Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist es, eine Belastung der öffentlichen Sozialhilfe möglichst klein zu halten. In den letzten Jahren – wahrscheinlich aufgrund der zunehmenden Belastung der Sozialhilfe – wird diese Bestimmung zur Ausweisung von AusländerInnen zunehmend angewendet. Aus Art. 9 Pakt I kann sicherlich kein Aufenthaltsrecht abgeleitet werden, doch ist darauf hinzuweisen, dass der Bezug von Sozialhilfe nicht auf asoziales oder widerrechtliches Verhalten schliessen lässt. Pakt I hält vielmehr die Schweiz an, bei Bedürftigkeit Sozialhilfe zu leisten. Demnach kann ein Bezug von Sozialhilfe eine Ausweisung aus der Schweiz nicht rechtfertigen.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags von Caritas Schweiz.*

**9.1.3 Rückerstattungszwang und Vorschuss von Sozialleistungen bei Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen.** Der Grundsatz der Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen ist in der Schweiz immer noch stark verbreitet, was einem eher überholten Konzept von sozialer Sicherheit entspricht. Die sozial schwächsten Gruppen, Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene, sind einer besonders rigorosen Rückerstattungspflicht für rechtmässig bezogene Sozialleistungen unterworfen. Dies ist umso stossender, als Asylsuchende zu Beginn ihres Aufenthaltes zur Fürsorgeabhängigkeit gezwungen werden. Dieser Zwang beruht einerseits auf einem Arbeitsverbot von mindestens 3–6 Monaten (Asylgesetz Art. 21), das von den Kantonen nach arbeitsmarktlichem Ermessen beliebig verlängert werden darf (Vorrang der Bürgerinnen, Bürger und niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer auf dem Stellenmarkt, BVO Art. 7) und andererseits auf dem Zwangsaufenthalt in Sammel- und Durchgangszentren (Asylgesetz Art 20). Es ist den neu eingereisten Asylsuchenden in der Regel verboten, bei Freunden oder Bekannten kostenlose Unterkunft zu beziehen. Während der Zeit der erzwungenen Fürsorgeabhängigkeit wird den Asylsuchenden ein einmaliger Pauschalbetrag von Franken 4800.– (pro Person, auch pro Kind) in Rechnung gestellt, den sie, neben zusätzlichen und nachfolgenden Fürsorgeleistungen, über die Lohnzessionen abgelden müssen. Das Asylgesetz Art. 21a Abs. 1 verpflichtet Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene zur Sicherstellung ihrer Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten, nach neuem Asylgesetz auch der Kosten von Rechtsmitteln im Rahmen des Asylverfahrens (Art. 85), 10 Prozent von ihrem Lohn an den Bund abzutreten. Dieser richtet ein Konto ein. Der Arbeitgeber muss die 10 Prozent Sicherheitsleistungen vom AHV-pflichtigen Lohn direkt diesem Konto überweisen (Asylverordnung 2, Art. 36). Da die erwerbstätigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen nur in schlecht bezahlten Arbeitsbereichen zugelassen sind, können sie, insbesondere Alleinerziehende, durch die Lohnabzüge in Fürsorgeabhängigkeit geraten, wenn der verbleibende Lohn nicht zur Deckung der Lebenskosten ausreicht.<sup>16</sup> Grundsätzlich sind die Sicherheitsleistungsbeiträge unter Abzug der

---

<sup>16</sup> Die Sicherheitsleistungen werden den Asylsuchenden und den vorläufig Aufgenommenen bis zur Erteilung einer festen Aufenthaltsbewilligung oder bis zur Ausreise vom Lohn abgezogen (Asylgesetz Art. 21a). Es existiert keine Betragshöhe, ab der die Sicherheitsleistungen nicht mehr eingezogen werden. Dauern das Asylverfahren oder die vorläufigen Aufnahmen sehr lange und sind die Betroffenen

erwähnten Aufwendungen den EigentümerInnen zurückzubezahlen. Allerdings ist die Rückerstattung an Bedingungen geknüpft, die es oftmals verhindern, die zustehenden Beträge zurückzuerhalten. Die Voraussetzungen zur Rückerstattung der einbezahlten Sicherheitsleistungen zeigen sich in den folgenden Punkten als eigentumsverletzend: (1) Wenn das Asylverfahren abgeschlossen ist und die Asylsuchende Person die Schweiz zu verlassen hat, stellt das Bundesamt ihr eine provisorische Schlussabrechnung zu und fordert sie mit Frist von 30 Tagen zu deren Überprüfung auf (Asylgesetz Art. 40). Die beigelegten Kontoauszüge enthalten jedoch nur Datum und Betrag der Ein- und Ausgänge. Das macht eine Überprüfung fast unmöglich. (2) Dem Bundesamt entglitt die Kontrolle darüber, ob ArbeitgeberInnen die abgezogenen Beträge überwiesen haben. Es forderte daher die Asylsuchenden auf, unter Hinweis auf die Mitwirkungspflicht, anhand der kaum verständlichen Kontoauszüge innerhalb von 30 Tagen festzustellen, ob die Arbeitgeberin/der Arbeitgeber die Lohnabzüge an das Bundesamt überwiesen hat. Falls innert Frist keine Korrektur eintreffe, werde vom Einverständnis des Asylsuchenden ausgegangen. (3) Bei der Berichtigung der Abrechnung obliegt den Asylsuchenden generell die ganze Beweislast. So werden ihnen Beträge vom Kontostand abgezogen, die sie nicht bezogen haben, wie beispielsweise Ausreisekosten bei eigenfinanzierter Ausreise. (4) Der abgewiesenen Asylsuchenden Person wird ihr Restguthaben erst dann zurückerstattet, wenn sie eine dauernde Aufenthaltsberechtigung in einem Drittstaat oder eine feste Adresse in der Heimat nachweisen kann. Die Beauftragung einer bevollmächtigten Person, den Restbetrag entgegenzunehmen, ist nicht möglich.<sup>17</sup> Beträge, die nicht rechtzeitig zurückgefordert werden können, fallen nach fünf Jahren an den Bund (Asylverordnung 2 Art. 42); gemäss neuem (noch nicht in Kraft getretenem) Asylgesetz Art. 87 verfällt das Guthaben nach 10 Jahren, wenn die Eigentümerin/der Eigentümer nicht entschuld bare Gründe vorbringen kann, weshalb er/sie die Rückerstattung nicht rechtzeitig einfordern konnte. Mit den geltenden Regelungen und der bisherigen Verwaltungspraxis hinsichtlich der Sicherheitsleistungen werden Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen zu unzumutbaren Fürsorgeleistungsvorschüssen gezwungen; es wird ihnen eine nur schwer zu erbringende Beweislast aufgebürdet, und die Rückerstattungsmodi sind an Bedingungen geknüpft, die viele Weggewiesene nicht erfüllen können.

*Ein Beitrag der Arbeitsgruppe SiRück unter Berücksichtigung der Beiträge von: Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Evangelischer Kirchenrat des Kantons Thurgau.*

**9.1.4 Sozialhilfe für Einelterfamilien.** Ein Beispiel für die härtere Gangart bei der Ausrichtung von Sozialhilfe ist die Teilabschaffung der "Zuschüsse nach Dekret" im Kanton Bern. Diese Zuschüsse erlauben eine unkomplizierte Sozialhilfeleistung für minderbemittelte Personen und Familien, die keiner besonderen Betreuung bedürfen und unverschuldet in wirtschaftliche Bedrängnis geraten sind. Seit Sommer 1998 werden die Zuschüsse nur noch an AHV- und IV-Rentner ausgerichtet, Alleinerziehende und Ausgesteuerte, immerhin 13 bzw. 4 Prozent aller BezügerInnen, wurden ausgeschlossen.

---

erwerbstätig, so werden auf dem Sicherheitskonto sehr hohe Sicherheitsleistungsbeiträge angesammelt.

<sup>17</sup> Asylverordnung 2, Art. 41, Asylweisung vom 1.1.1995, 71.2., Abs. 5.2.1.

*Ein Beitrag des Schweizerischen Verbands alleinerziehender Mütter und Väter  
SVAMV.*

## 9.2. Sozialversicherungen

**9.2.1 Sozialversicherung von Menschen mit HIV/Aids (§ 231 BS).**<sup>18</sup> Das Sozialversicherungswesen der Schweiz ist sehr komplex, die Klärung der Zuständigkeit für das Erbringen von Leistungen der verschiedenen Versicherungen ist oft schwierig und zeitraubend. Manche Menschen können angesichts ihres Gesundheitszustandes solch langwierige Verfahren nicht abwarten.<sup>19</sup> Das Fehlen einer gesetzlichen, obligatorischen Lohnausfallversicherung ist Quelle erschwelter Koordination zwischen Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, und verzögert damit eine Leistungsauszahlung. Die mangelnde gesetzliche Grundlage trägt aber auch dazu bei, dass oft nur ein symbolisches – und damit ungenügendes – Taggeld ausbezahlt wird. Wollen sich HIV-Aidsbetroffene privat zusatzversichern, begegnen sie einem weiteren Problem: Ihre Infektion wird vom eidgenössischen Versicherungsgericht mit Krankheit gleichgesetzt (auch wenn noch keine Krankheit ausgebrochen ist und sie noch voll arbeitsfähig sind). Dies berechtigt Versicherer dazu, einen bis fünfjährigen Vorbehalt vertraglich festzulegen. *Unter Berücksichtigung des Beitrags der AIDS-Hilfe Schweiz.*

### 9.2.2 Invalidenversicherung für Personen mit Behinderungen (§ 259f BS).

Gemäss dem Bericht der Schweiz (§ 302) soll die Invalidenvorsorge, zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen Versicherung, den Invaliden die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen. Relativ schlecht gesichert sind jedoch junge Versicherte sowie Versicherte mit niedrigem Einkommen, wenn sie infolge einer allgemeinen Krankheit ganz oder teilweise erwerbsunfähig werden. Dadurch kann die ohnehin niedrige IV-Rente nur noch unzureichend (oder gar nicht mehr) durch Invalidenrenten der beruflichen Vorsorge (sog. Zweite Säule) ergänzt werden. Invalide AusländerInnen, denen bloss eine IV-Rente unter 50 Prozent zugesprochen wurde, verlieren diese Rente, wenn sie in ihre Heimat zurückkehren oder ausgewiesen werden. Damit verlieren sie die materielle Grundlage für ihre weitere Existenz.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags von Prof. Dr. Erwin Murer, Seminar für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht der Universität Freiburg.*

**9.2.3 Arbeitsplätze und Mitsprache von älteren Menschen (§ 259f. BS).** Dass der Bund Massnahmen für eine ausreichende Altersvorsorge trifft, sollte kein Grund sein, mit dem Erreichen des "AHV-Alters" automatisch seinen Arbeitsplatz aufgeben zu müssen. ArbeitnehmerInnen sollten auch nach Erreichen des AHV-Alters das Recht haben, weiter einer Erwerbsarbeit nachzugehen.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags von Prof. Dr. F. Höpflinger, Soziologisches Institut Universität Zürich.*

**9.2.4 Altersversicherung für teilzeitig arbeitende Frauen (§§ 302–317 BS).** Für teilzeitig arbeitende Frauen ist die private Altersversicherung unzureichend. So müssen diese in der obligatorischen Pensionskasse im Verhältnis zum Lohn hohe Prämien leisten, können im Alters- oder Invaliditätsfall wegen des geringen Anstellungsgrades allerdings nur minimale Leistungen erwarten. Das entspricht einer

---

<sup>18</sup> Siehe zu diesen Ausführungen auch HIV/Aids und die Sozialversicherungen in: Soziale Sicherheit 2/1998 vom Bundesamt für Sozialversicherung.

<sup>19</sup> Wenn in solchen Situationen der "angemessene Lebensstandard" nicht gewährleistet bleibt, wäre damit auch Art. 11 Pakt I verletzt.

indirekten Subvention der Altersvorsorge der vollzeitig arbeitenden Festangestellten; mehrheitlich sind dies Männer.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der Interprofessionellen Gewerkschaft der ArbeiterInnen IGA.*

**9.2.5 Zusatzrenten für Waisen und Halbwaisen.** Gemäss § 271 BS richten sich Waisenrenten nach dem Erwerbseinkommen der verstorbenen Elternteile. Waisen oder Halbwaisen, von denen kein Elternteil in der Schweiz AHV-Beiträge bezahlt hat, vor allem ausländische Kinder, deren Elternteil vor der Einwanderung gestorben ist, sind in Bezug auf eine Chancengleichheit mit anderen Kindern und Jugendlichen benachteiligt: Zusatzrenten für Waisen werden nach strengen Kriterien entrichtet. Für Ausbildungszwecke werden in der Regel keine Zusatzrenten für Waisen gewährt. Die Zusatzrenten für Witwen und Waisen sind zur Zeit umstritten.

*Ein Beitrag von Pro Juventute.*

Art. 10 garantiert den Schutz der Familie, wobei dieser nicht an das Bestehen einer Ehe geknüpft ist. Demzufolge ist insbesondere der Schutz der Einelternfamilien zu beachten, die stärkeren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Benachteiligungen ausgesetzt sind. Den Einelternfamilien stehen in der grossen Mehrzahl alleinerziehende Mütter vor, weshalb wir in den nachfolgenden Beiträgen insbesondere auf deren Situation eingehen. Verschiedene ausländerrechtliche Bestimmungen, die den Familiennachzug von der wirtschaftlichen Situation der AusländerInnen abhängig machen, sowie die einschränkenden Bestimmungen bei Familienzulagen von Asylsuchenden tangieren ebenfalls den Schutz der Familie.

**10.1 Die Einelternfamilie.** Auf die Schwierigkeiten der Einelternfamilien wird im Bericht der Schweiz zu Art. 10 kaum eingegangen, wiewohl sie mit besonders gravierenden Problemen konfrontiert sind. Die Existenz der Kinder ist oft schlecht gesichert; bei einer Scheidung oder bei ausserehelichen Geburten wird dem Elternteil, dem die elterliche Gewalt zukommt, meistens den Müttern, die wirtschaftliche Hauptlast für den Lebensunterhalt der Familie aufgebürdet (siehe dazu Abs. 9.1.4 sowie Abs. 11.3 vK). *Ein Beitrag des Schweizerischen Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV.*

**10.2 Ungenügende Existenzsicherung von Kindern, für die ein Elternteil finanziell nicht aufkommt (Alimentenbevorschussung).** Da nur solche Kinder Sozialversicherungsleistungen erhalten, für die ein verstorbener Elternteil finanziell nicht aufkommt, ist der Unterhalt vieler Kinder, die in Einelternfamilien leben, nicht gesichert. Jüngst zeigte eine Studie, dass im Falle einer Einelternfamilie die gesamten direkten Kosten für ein Kind bis zu seinem 20. Lebensjahr im Durchschnitt 438.000 Franken betragen (ohne Berücksichtigung von Einkommensausfällen infolge der Erziehungsleistung).<sup>20</sup> Alimente decken in der Regel allerdings nur einen Bruchteil der effektiven Kinderkosten. So erstaunt es nicht, dass Einelternfamilien besonders von Armut betroffen sind. Niedrige oder gar fehlende Alimente sind mit

---

<sup>20</sup> Tobias Bauer (1998): Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der 90-er Jahre. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherung. Bern.

ein Grund für das Ungenügen der Alimentenbevorschussung: (1) Ohne vertraglich oder vom Richter festgelegte Alimente gibt es keine Bevorschussung durch den jeweiligen Kanton. (2) Weil die Alimentenvorschüsse die ohnehin niedrig festgesetzten Beträge nicht übersteigen dürfen, kommen gerade diejenigen nicht in den Genuss der Bevorschussung, die sie besonders dringend brauchten. Bei der Alimentenbevorschussung handelt es sich um eine Mischform zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe, die nicht rückerstattungspflichtig, aber bedarfsorientiert, d.h. abhängig von Einkommen und Vermögen der BezügerInnen ist. Je nach Ausgestaltung der kantonalen Regelungen überwiegt der Sozialhilfefecharakter (Alimentenbevorschussung als Nothilfe) oder der Sozialversicherungscharakter (Alimentenbevorschussung als Recht). Dies führt zu Ungleichheiten für die betroffenen Kinder, obwohl dem Kind gemäss Art 289 Zivilgesetzbuch der Anspruch auf Unterhaltsbeiträge in vertraglich oder vom Richter verbindlich festgelegter Höhe zusteht. *Unter Berücksichtigung des Beitrags des Schweizerischen Verbands alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV.*

**10.3 Familienzulagen.** Gemäss dem Bericht der Schweiz § 378–385 unterliegt das System der Familienzulagen – ausser für Beschäftigte in der Landwirtschaft – einer uneinheitlichen kantonalen Regelung. Die Gewährung von Familienzulagen ist abhängig von unselbständiger Erwerbsarbeit. Dies bedeutet, dass gerade für Menschen, die besonders auf Zulagen angewiesen sind, oft keine Beitragsberechtigung besteht. Volle Familienzulagen werden nur bei einer Mindestanstellung gewährt, obwohl gerade Teilzeitarbeitende darauf angewiesen wären. Der Ausgleich für Familien ist bei errechneten Kinderkosten von Franken 1100.– minimal (ca. 10 Prozent der direkten Kosten).<sup>21</sup> Zwischen den einzelnen Ausgleichskassen für Familienzulagen gibt es keinen Lastenausgleich, so dass die Beitragssätze sehr unterschiedlich sind.

*Unter Berücksichtigung der Beiträge von: Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV und Pro Juventute.*

**10.4 Versicherungsleistungen für Mütter (§ 423 BS).** Bis heute existiert keine Mutterschaftsversicherung. Nach wie vor gilt Mutterschaft als Krankheit und ist, wenn überhaupt, im Krankentaggeld (nicht obligatorisch) versichert. Die Mutterschaftsversicherung (siehe dazu auch § 230, 241 sowie 423–424 / Mutterschaftsschutz) nimmt erst 53 Jahre nach ihrer Verankerung in der Verfassung allmählich konkrete gesetzliche Formen an, deren Ausgestaltung aber noch ungewiss ist. Wohl wird bis anhin gemäss Obligationenrecht Art. 35 ein achtwöchiger Wöchnerinnenurlaub für Mütter nach der Geburt verhängt, doch ist ihre Entlöhnung nicht obligatorisch. Ein bezahlter Wöchnerinnenurlaub nach der Geburt wurde bis anhin in den Landesgesamtarbeitsverträgen verankert, die zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern ausgehandelt werden (siehe § 434). Erwerbstätige Frauen, die nicht einem Landesgesamtarbeitsvertrag unterstehen und deren bezahlter Wöchnerinnenurlaub nicht vertraglich geregelt ist, können aufgrund einer Geburt in äusserst prekäre Situationen geraten: Sie müssen obligatorisch einen

---

<sup>21</sup> Siehe dazu Tobias Bauer (1998): *Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der 90er Jahre.* Bericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherung. Bern.

Wöchnerinnenurlaub nehmen, erhalten aber in dieser Zeit keinen Lohn. Mit dem heute herrschenden System werden Arbeitnehmerinnen, die neu in einem Betrieb arbeiten, die keinen vertraglich geregelten Wöchnerinnenurlaub absolvieren sowie nicht erwerbstätige Frauen stark benachteiligt.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der Interprofessionellen Gewerkschaft der ArbeiterInnen IGA.*

**10.5 Beratungsstellen.** Wie der Bericht der Schweiz in § 409 darlegt, bestehen qualitativ gute Mütterberatungsstellen in sehr vielen Gemeinden. Sie werden in der Regel durch private Vereine getragen und von den Gemeinden subventioniert. Lücken bei den Beratungsstellen gibt es für den Kleinkind- bzw. Vorschulbereich, da diese Kinder normalerweise nicht mehr von Mütterberatungsstellen betreut werden und die schulpsychologischen Dienste noch nicht zuständig sind. Es existieren keine obligatorischen Säuglingsvorsorgeuntersuchungen. Diese sind freiwillig und werden nach normalen Krankenkassentarifen berechnet, auf denen ein Selbstbehalt für die Eltern besteht.

**10.6 Kinderhütendienste.** Der Bericht der Schweiz erwähnt in § 410 –412 die Kinderhütendienste, die erwerbstätige Eltern entlasten. Sie sind als fördernde Massnahmen für die Gleichstellung der Frauen bezüglich Art. 6 und 7 Pakt I von grosser Bedeutung. Diese unterstützenden Massnahmen lassen in der Schweiz jedoch viel zu wünschen übrig. Oft sind es private Institutionen, die diese Arbeit übernehmen, die Betreuungsarbeit schlecht entlohnen und für die zu entlastenden Familien nicht unentgeltlich arbeiten. Gerade für wirtschaftlich schlecht gestellte Familien, insbesondere die Einelternfamilien, kann die Fremdbetreuung zu einer grossen finanziellen Belastung führen. Diese werden zudem durch die Besteuerung der Kinderfremdbetreuungskosten, die nicht als abzugsfähige Berufsauslagen anerkannt sind, verstärkt. Die Besteuerung der Kinderalimente bei den Empfangenden führt, vor allem wenn die Kinderfremdbetreuungskosten nicht abgezogen werden können, über das steuerbare Einkommen zu einer Steuerlast, die in keinem Verhältnis zur effektiven wirtschaftlichen Situation der Einelternfamilien steht. Stossend ist zudem, dass das für die Kinderbetreuung aufgewendete Geld zweimal versteuert werden muss: von den Betreuenden und von den Eltern. Das hohe fiktive Einkommen der Eltern zieht weitere Folgen mit sich: (1) So steigen die Tarife für Kinderkrippen und andere Betreuungsformen, (2) die Wohnungsmieten im sozialen Wohnungsbau werden angehoben und (3) soziale Erleichterungen, wie die Vergünstigung für Krankenkassenprämien, gehen verloren.

Ca. 3 Prozent der Kinder werden in der deutschen Schweiz in Einrichtungen der ausserfamiliären Kinderbetreuung betreut (obwohl 60 Prozent der verheirateten Mütter erwerbstätig sind). 1993 stellte eine Studie der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen fest, dass eine Tagesbetreuung für Kinder in der Schweiz kaum verfügbar ist. Derzeit warten in der Stadt Bern beispielsweise 641 Kinder auf einen Krippenplatz.<sup>22</sup> Schulstundenpläne nehmen kaum Rücksicht auf die Bedürfnisse ausser Haus erwerbstätiger Eltern. Besonders für Säuglinge und Schulkinder herrscht ein grosser Mangel an Plätzen. Angesichts des fehlenden Mutterschaftsurlaubes und der erst in wenigen Kantonen verwirklichten Kleinkinderbeiträge an Familien ist die Unterversorgung an Betreuungsplätzen im Säuglingsalter doppelt bedenklich. Die

---

<sup>22</sup> Berner Zeitung vom 17.8.1998.



Betreuungseinrichtungen sind ausschliesslich Gemeindeangelegenheit und werden ausschliesslich von den Gemeinden subventioniert. Uns sind keine Dachorganisationen bekannt, die im Bereich der ausserfamiliären Kinderbetreuung tätig sind, die Bundessubventionen erhalten. Lediglich in der Nordostschweiz wird der Dachverband der Tagesmütter kantonal subventioniert. Die Betreuung im schulischen Zusammenhang ist – ausser im Tessin – mangelhaft, die unregelmässigen Schulzeiten stellen viele Eltern vor Betreuungsprobleme.

*Unter Berücksichtigung der Beiträge von: Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV sowie Pro Juventute.*

**10.7 Beschäftigung von Minderjährigen und Kindern.** § 445 – 448 stellen den Schweizer Schutz der Kinder vor wirtschaftlicher Ausbeutung dar. Solche Kinderausbeutungsverhältnisse sind in der Schweiz relativ selten, doch existieren sie in unbewilligten Arbeitsverhältnissen. So gelangen uns immer wieder skandalöse Berichte von im Haushalt beschäftigten ausländischen Jugendlichen zu Ohren, die unter menschenunwürdigen und manchmal auch gewalttätigen Verhältnissen leben und arbeiten müssen. Bisweilen wird ihre Gesundheit und Entwicklung ruiniert. Solche Kinder sind, weil sie im informellen Sektor arbeiten, nicht geschützt.

*Ein Beitrag von Défense des Enfants, Schweizer Sektion.*

**10.8 Nichtauszahlung von Kinderzulagen von Asylsuchenden (§ 398 BS).** In § 398 des Berichts der Schweiz (Familienzulagen) wird die Familienzulagenregelung für Eltern, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben, nicht erwähnt. Gemäss Art. 21b Asylgesetz (SR 142.31) werden Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder von Asylsuchenden während des Asylverfahrens zurückbehalten und erst dann ausbezahlt, wenn der Asylsuchende als Flüchtling anerkannt oder vorläufig aufgenommen wird. Asylsuchende, welche weder als Flüchtling anerkannt noch vorläufig aufgenommen werden, sondern eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung erhalten (Jahresaufenthaltsbewilligung), bekommen die zurückbehaltenen Kinderzulagen nicht ausbezahlt. Die Bestimmung von Art. 21b Asylgesetz steht dabei im Widerspruch zu den allgemein geltenden kantonalen Familienzulagengesetzen, wonach auch Kinder von Ausländern – wenn auch teilweise in reduziertem Umfang – Anspruch auf Auszahlung von Kinderzulagen für ihre im Ausland wohnenden Kinder haben. Diese Bestimmung von Art. 21b Asylgesetz wurde in das revidierte Asylgesetz übernommen, obwohl sich Nationalrat und Ständerat bewusst waren, dass die Bestimmung der Schweizerischen Bundesverfassung (Gleichheitsgebot von Art. 4 der Bundesverfassung) widerspricht.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Aus der Botschaft betreffend Totalrevision des Gesetzes über Asyl sowie die Änderungen des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4.12.1995, S. 12: "Ein Unterschied zwischen einem Schweizer und einem Ausländer im Hinblick auf den Erhalt der Familienzulagen ist nicht mit dem Art. 4 (...) vereinbar. Es gibt keinen offensichtlichen Grund dafür, dass die Schweizer und die Ausländer, deren Aufenthalt durch die Fremdenpolizei geregelt ist, dieselben Zulagen bekommen – unabhängig davon, wo ihre Kinder leben – und die Asylsuchenden nicht. Das Auszahlen der Kinderzulagen von ihrem Aufenthalt in der Schweiz abhängig zu machen, ist nicht zu verteidigen: Generell werden die Kinderzulagen durch die Beiträge der Arbeitnehmer finanziert. Und eben diese Beiträge werden vom Lohn jedes Arbeitnehmers abgezogen, ob er Schweizer oder Ausländer ist, ob sein Kind in der Schweiz lebt oder auch nicht dort lebt."

*Unter Berücksichtigung der Beiträge von: Caritas Schweiz und Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH.*

**10.9 Schaffung von Sondermassnahmen zugunsten unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender.** Der Bericht der Schweiz erwähnt in § 441, dass die Vormundschaftsbehörden die notwendigen Massnahmen zum Schutze des Kindes ergreifen (z.B. Ernennung eines Beistands oder Vormunds), wenn die Eltern diese Schutzfunktion nicht wahrnehmen können. Gemäss § 438 ist die Ernennung eines Vormunds geboten, wenn die Eltern verstorben sind oder wenn ihnen die elterliche Gewalt entzogen wurde. Immer mehr Minderjährige stellen ein Asylgesuch, die nicht von ihren Eltern begleitet sind und daher keinen elterlichen Schutz geniessen. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (SR 210) enthält eine ganze Reihe von Bestimmungen zum Kinderschutz. Unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden wird aber in vielen Kantonen ein solcher Schutz verweigert. So wird in den wenigsten Kantonen für diese Kinder systematisch ein Beistand oder Vormund ernannt. Einige Kantone weigern sich sogar auf Gesuch hin, die vom Schweizerischen Zivilgesetzbuch vorgesehenen Massnahmen zu ergreifen. Art. 10 Abs. 3 des Paktes fordert die Schaffung von Sondermassnahmen zugunsten von Kindern und Jugendlichen, ohne Diskriminierung aufgrund ihrer Abstammung oder aus sonstigen Gründen. Zwar enthält die Schweizerische Gesetzgebung solche Schutzmassnahmen. Leider werden sie für minderjährige Asylsuchende, die ohne Eltern in der Schweiz leben, nur sehr selten angewandt.

*Unter Berücksichtigung von Beiträgen von: Caritas Schweiz und Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH.*

**10.10 Erschwerter Besuch von Familienangehörigen bestimmter Kategorien von Ausländern.** Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer haben kein Recht auf Familiennachzug und kein Recht auf Einladung von Familienangehörigen. Lediglich in dringenden und schwerwiegenden Fällen (z.B. schwere Krankheit von nahen Familienangehörigen) erlaubt das Bundesamt für Flüchtlinge eine Auslandsreise von vorläufig aufgenommenen Ausländern. Da die vorläufige Aufnahme oft mehrere Jahre (5 Jahre und mehr sind keine Seltenheit) andauern kann, führt dies zu sehr belastenden Situationen. Der Besuch von Eltern oder Geschwistern, mit welchen man früher im gleichen Haushalt lebte, wird von den Behörden kategorisch abgelehnt. Aber auch anerkannte Flüchtlinge, die aufgrund ihres Status während sehr langer Zeit in der Schweiz leben werden, haben grosse Schwierigkeiten, z.B. ihre Eltern auf Besuch einzuladen. Sind die Flüchtlinge von der Fürsorge abhängig, wird die Einreise meistens mit dem Hinweis verweigert, dass die Finanzierung des Aufenthaltes nicht geregelt sei. Haben die Flüchtlinge ein ausreichendes Erwerbseinkommen, wird die Einreise von Familienmitgliedern zwecks Besuch mit dem Hinweis auf die nicht gesicherte Wiederausreise abgelehnt.

*Ein Beitrag von Caritas Schweiz.*

Wie der Bericht der Schweiz in § 449 – 453 ausführt, ist auch im Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen der OECD Armut ein sich verstärkendes Problem. Der gesellschaftliche Reichtum wird zunehmend ungleich verteilt und die Kluft

zwischen den Reichen und weniger Bemittelten wächst kontinuierlich. Armut gilt als ein gesellschaftlicher Makel, den die Betroffenen möglichst vertuschen. Sie wird immer noch als persönliches Versagen und nicht als gesamtgesellschaftliches, strukturelles Problem wahrgenommen. Wie im § 451 des Berichts der Schweiz dargestellt, wird Armut hauptsächlich durch Arbeitslosigkeit und verminderte Arbeitsfähigkeit, aber auch infolge von Scheidungen und aufgrund von Einelternfamilien hervorgerufen. Nicht erwähnt ist die prekäre Lebenssituation vieler AusländerInnen aufgrund vieler in diesem Kommentar erwähnter Diskriminierungen und vorenthaltener Alternativen. Das Existenzminimum von Asylsuchenden wird beispielsweise 20 Prozent tiefer angesetzt als bei Schweizern. Wer mit wenig Geld leben muss, dem bedeutet eine solche Differenz eine beachtliche Einschränkung der Lebensqualität. Armut ist damit ein Problem, das sich in Zukunft noch härter stellen wird, weshalb es die Aufgabe des Staates ist, schon jetzt wirksame Gegenmassnahmen einzuleiten. Bis anhin waren Sozialhilfeleistungen (siehe Art. 9 Pakt I) die wesentlichsten staatlichen Massnahmen zur Armutsbekämpfung, was völlig unzureichend ist. Es müssten auch vermehrt Massnahmen zur Entlastung der Armen ergriffen sowie private Initiativen von NGOs zur Selbsthilfe unterstützt werden.

**11.1 Ausreichende Ernährung (§ 460 BS).** In der Schweiz ist der Zugang zu einer abwechslungsreichen Ernährung gesichert. Um das Recht auf Nahrung weltweit zu gewährleisten, muss der Bund auf aussenwirtschaftspolitischer, internationaler Ebene – bilateral oder multilateral – dazu beitragen, indem z.B. Landreformen (wieder) auf die politische Agenda gesetzt werden. Denn nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung sind nicht ausreichend. Zugang zu Land bzw. Bodenbesitz ist notwendig, aber z.B. auch das gleichberechtigte Mitbestimmungsrecht von Rohstoffproduktionsländern in der internationalen Preispolitik.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der Erklärung von Bern EvB.*

**11.2 Lebensstandard von Asylsuchenden.** Die meisten Asylsuchenden in der Schweiz leben von der Sozialhilfe. Dies ergibt sich aus der immer schwieriger werdenden Suche nach Arbeit sowie den unzähligen Schwierigkeiten, denen sich Asylsuchende durch die bestehenden Arbeitsbeschränkungen gegenüber sehen. Die Schweiz gewährt ihnen ein Minimum an Unterstützung: So sind die gewährten Beiträge deutlich niedriger als diejenigen, die SchweizerInnen oder in der Schweiz lebenden AusländerInnen ausbezahlt werden. Dieser Umstand betrifft mehrere zehntausend Menschen jährlich.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH.*

**11.3 Armut bei Einelternfamilien.** Schweizer Armutsstudien zeigen, dass Alleinerziehende und ihre Kinder zu den von Armut am stärksten betroffenen Gruppen zählen. Sie wird durch folgende Verhältnisse verursacht: (1) Der Lebensunterhalt der Kinder ist oft schlecht gesichert, denn bei einer Scheidung wird dem Elternteil mit dem Sorgerecht – meist die ohnehin wirtschaftlich schlechter gestellte Frau – die Hauptlast der Unterhaltssicherung aufgebürdet. Dasselbe gilt für ledige Mütter. (2) Die Steuergesetze führen dazu, dass die Steuerbelastung oft in keinem Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Alleinerziehender steht. Durch die Überbewertung des steuerbaren Einkommens verlieren sie soziale Vergünstigungen. (3) Fehlende Kinderbetreuungseinrichtungen erschweren die

Erwerbstätigkeit. (4) Hinzu kommt, dass alleinerziehende Mütter beruflich und lohnmässig unter den allgemeinen frauenspezifischen Benachteiligungen leiden und aufgrund ihrer überdurchschnittlichen familiären Aufgaben die auf dem Arbeitsmarkt geforderte zeitliche und geografische Mobilität nicht aufbringen können. Einelternfamilien erhalten trotz Mehrfachbelastungen und Benachteiligungen oft nur ungenügende staatliche Unterstützung.

*Ein Beitrag des Schweizerischen Verbands alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV.*

**11.4 Diskriminierung der Frau bei der Festsetzung des Scheidungsunterhalts bei fehlenden Mitteln.** Bei einer Scheidung wird gemäss Bundesgerichtspraxis<sup>24</sup> der fehlende Betrag für den Unterhalt der Familie vollständig der unterhaltsberechtigten Partei auferlegt, wenn der Unterhaltsverpflichtete mit seinem Einkommen nur seinen eigenen (um Beträge für Steuern und bestimmte Versicherungen erweiterten) Notbedarf decken kann. In der im Juni 1998 von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Revision des Scheidungsrechtes wurde diese Ungleichbehandlung unter anderem aus folgenden Gründen beibehalten: (1) Die mit dem Existenzminimum gegebene Grenze der Leistungsfähigkeit muss bei der Festsetzung der Leistungspflicht für den Familienunterhalt berücksichtigt werden. (2) Bei einer Aufteilung der fehlenden Unterhaltsbeträge würde die naheheliche Solidarität weiter getrieben als die eheliche. (3) Falls die wirtschaftliche Leistungskraft von Frau und Mann bereits vor der Ehe ungleich war, hat die mit Mehrkosten verbundene Scheidung nicht nachträglich eine bessere Chancengleichheit sicherzustellen. (4) Eine allfällige Verletzung der Gleichstellung müsste gegen das Verfassungsrecht auf Existenzsicherung abgewogen werden. Diese Gerichtspraxis und Gesetzgebung stehen im Gegensatz zu einem der Hauptziele der Scheidungsrechtsrevision, nämlich der ausgewogenen Regelung der wirtschaftlichen Folgen der Scheidung. Die daraus hervorgehende Armut und Sozialhilfeabhängigkeit hat noch weiterreichende Folgen: Die Angehörigen mütterlicherseits – und nur sie – werden unterstützungspflichtig, und von späteren Rückforderungen der Fürsorgebehörden wird nur die unterhaltsberechtigten Partei betroffen, nicht dagegen die unterhaltsverpflichtete.

*Ein Beitrag des Schweizerischen Verbands alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV.*

**11.5 Recht auf Unterkunft (§ 471 BS).** Das Recht auf Wohnen beinhaltet den Anspruch auf angemessenen Wohnraum, d.h. solchen sowohl zu erhalten wie auch zu bewahren (Bestandsgarantie). Dies soll sowohl über MieterInnenschutz wie auch über staatliche Förderungsmassnahmen (Wohnbauförderung, Massnahmen für gewisse benachteiligte Gruppen, Sozialpflichtigkeit von Privaten, z.B. mit der Freistellung von 10 Prozent ihres Wohneigentums an finanziell schlecht gestellte Personen) geschehen. Obwohl MieterInnen gesetzlich geschützt sind gegen Kündigungen und überhöhte Preise, besteht kein Recht auf Wohnung, d.h. ein rechtlicher Anspruch inklusive Mitbestimmungsrecht. Trotz Kündigungsschutz kann heute z.B. einer älteren, langjährigen Mieterin ohne Angebot eines angemessenen Ersatzes und ohne Rücksicht auf die psychosozialen Folgen gekündigt werden. Renovationen können nach sehr kurzfristiger Ankündigung ohne Mitsprache der MieterInnen vorgenommen werden. Auch der Bundesverfassungsentwurf postuliert in Art. 33, Bst. d nur die Pflicht des Staates, dafür zu sorgen, dass

---

<sup>24</sup> zuletzt in Bundesgerichtsentscheid 123 III 2ff.

Wohnungssuchende angemessene Wohnungen finden. Nur eine verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf Wohnen und des Besitzrechts (Mitsprache) mit Drittwirkung (Sozialpflichtigkeit des Eigentums) wird dazu führen, dass sich MieterInnen (d.h. die Mehrheit der Bevölkerung) nicht mehr als BittgängerInnen fühlen.

**11.6 Mitspracherechte in Alterswohneinrichtungen (§§ 471 – 477 BS).** Immer mehr betagte Menschen verbringen ihren Lebensabend nicht mehr bei ihren Familien, da die Wohn- und Lebensverhältnisse solche Mehrgenerationenfamilien nicht mehr zulassen. Bei der Betrachtung der Wohnsituation (§ 471 – 477) müsste daher die Wohnsituation in Heimen, insbesondere in Alterswohneinrichtungen berücksichtigt werden. Analog der Umwelt- und Sozialverträglichkeit könnten Siedlungsstrukturen und Alterswohnsiedlungen auf ihre Verträglichkeit für ältere Menschen und namentlich für Betagte mit Behinderungen überprüft werden.<sup>25</sup> So ist etwa in Quebec die Mitwirkung von HeimbewohnerInnen gesetzlich festgelegt, und die Europäische Gemeinschaft verabschiedete 1993 eine Charta über die Rechte und Freiheiten älterer Menschen, in welcher diese Mitwirkung ebenfalls angesprochen wurde. In der Schweiz besteht gegenwärtig keine gesetzliche Grundlage über Mitwirkungsrechte von Personen in Institutionen.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags von Prof. Dr. F. Höpflinger, Soziologisches Institut Universität Zürich.*

Ein Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit zu erreichen – dazu verpflichtet sich die Schweiz mit der Ratifizierung von Pakt I. Doch genügt es nicht, über die nötigen medizinischen Einrichtungen zu verfügen; der Zugang zu ihnen muss zudem diskriminierungsfrei und mit freier Wahl gewährleistet sein (z.B. für betagte oder demente Personen). Die Verpflichtung der Vertragsstaaten beschränkt sich nicht auf die sich im Vertragsstaat aufhaltenden Menschen. Auch für die Gesundheit von Personen, die unter ihrer Hoheit standen, sollte weiterhin gesorgt werden, sofern diese im neuen Aufenthaltsland nicht gesichert ist (z.B. abgewiesene Asylsuchende). Weiterhin verpflichten sich die Vertragsstaaten zum allgemeinen Wohl der Weltbevölkerung beizutragen (s. dazu Art. 2, Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der Anwendung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte).

**12.1 Recht auf Gesundheit bei älteren Menschen (§ 535 BS).** Das (kalendarische) Alter sollte beim Zugang zu den Gesundheitsdiensten, den Präventions- und Interventionsmassnahmen ambulanter oder akuter Form nur ein Kriterium unter anderen Kriterien sein. Ein allgemein oberes Alterslimit sollte unzulässig sein. Dies sollte auch für Operationen oder Organtransplantationen gelten. Auch bei Individualdiagnosen sollte das Alter nicht das einzige oder ausschlaggebende Kriterium sein. Dies entspricht den Ergebnissen moderner Altersmedizin, wonach das Alter nur einer von vielen

---

<sup>25</sup> vgl. dazu: Welter, R.; Simmen, R.; Helwing, K. (1994): Innovative Altersplanung im städtischen Umfeld, NFP 25-Projektbericht Nr. 68, Zürich.

Indikatoren für die Rehabilitationschancen etwa nach einer Operation oder einer Schenkelhalsfraktur sind. Zulässig sind hingegen altersmässig festgelegte Untersuchungen zur Überprüfung der Fahrtüchtigkeit von AutofahrerInnen.

*Unter Berücksichtigung des Beitrags von Prof. Dr. F. Höpflinger, Soziologisches Institut Universität Zürich.*

### **12.2 Rechte dementer Patientinnen und Patienten (§ 591 ff BS).**

Obwohl genügend Gesundheitseinrichtungen für demente Patientinnen und Patienten vorhanden sind, sind damit ihre Rechte auf angemessene Pflege und Betreuung nicht automatisch garantiert. Es zeigt sich in der Praxis, dass auch formelle Patientenverfügungen nicht genügen, da bei Demenz zwischen der Festlegung einer Patientenverfügung (vor Einsetzen der Demenz) und der aktuellen Entscheidung (etwa über Operationen, palliative Medizin usw.) meist Jahre vergehen. Die Rechte und Interessen dementer Betagter sollten durch eine wenn möglich von ihnen ausgewählte Vertrauensperson vertreten werden (z.B. auch was medizinische Behandlungen betrifft).

*Unter Berücksichtigung des Beitrags von Prof. Dr. F. Höpflinger, Soziologisches Institut Universität Zürich.*

### **12.3 Entzug von Freiheit und Zwangsbehandlung in psychiatrischen Kliniken.**

Der Schweizer Bericht gibt keine Auskunft über psychiatrische Einrichtungen und die Situation der Eingewiesenen. In der Schweiz gibt es 53 psychiatrische Anstalten (mit rund 13.000 Betten und 30.000 Eintritten pro Jahr). Gemäss Schätzungen erfolgen rund zwei Drittel aller Eintritte unfreiwillig. In der Regel werden die Eingewiesenen gezwungen, Psychopharmaka (Neuroleptika) oral einzunehmen.<sup>26</sup> Im Falle der Weigerung werden die Substanzen unter Anwendung von Zwang injiziert. Der Entzug der Freiheit und die Zwangsbehandlungen zählen zu den schwersten Eingriffen in die Menschenrechte. Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK stipuliert den Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Die Eingriffe müssen im Verhältnis zum Anlass stehen. Die Schilderungen von zwangspsychiatrisierten Menschen zeigen, dass in praktisch keinem Fall die Verhältnismässigkeit gewahrt wurde. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle lagen den Zwangseinweisungen und -behandlungen lediglich (abweichende) verbale Äusserungen zugrunde.

*Ein Beitrag des Vereins PSYCHEX.*

### **12.4 Abgewiesene Asylsuchende mit einer tödlichen Krankheit oder Infektion, die in einer Behandlung stehen.**

Gemäss Gesetz über die Krankenversicherung vom 18.3.1994 muss jede in der Schweiz wohnende Person krankenversichert sein. Soweit sie sich legal in der Schweiz aufhalten, sind auch die Asylsuchenden krankenversichert und kommen in den Genuss der

---

<sup>26</sup> So haben sich seit der Gründung des Vereins PSYCHEX im Jahre 1987 über 2000 aktuell von einer Zwangspsychiatisierung betroffene Menschen an diesen gewandt.

Versicherungsleistungen. Ein spezielles Problem stellt sich bei abgewiesenen Asylsuchenden, die an einer tödlichen Krankheit oder Infektion (z.B. HIV) leiden. Die therapeutischen Massnahmen sind oft nur in den Industrieländern möglich, und sofern sie begonnen wurden, ist eine Unterbrechung z.B. durch die Abweisung ihres Asylgesuchs und Rückführung in ihr Heimatland gesundheitsschädlich bis tödlich.<sup>27</sup>

*Unter Berücksichtigung des Beitrags der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH.*

Mit der Anerkennung des Rechts auf Bildung tut sich die Schweiz ausserordentlich schwer. Bereits 1964 wehrte sich die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK gegen den Beitritt der Schweiz zum UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen von 1960, so dass dieser bis heute nicht mehr zur Diskussion stand. In einer Volksabstimmung im März 1973 nahm zwar eine Mehrheit von 52.8 Prozent der Stimmenden eine Verfassungsbestimmung mit dem Recht auf Bildung an, die äusserst knappe Mehrheit von Kantonen mit ablehnendem Ergebnis verhinderte aber ihr Inkrafttreten.<sup>28</sup> 1976 hat der Bundesrat das erste Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention unterzeichnet, das in Art. 2 das Recht auf Bildung beinhaltet. Die Ratifikation scheiterte jedoch 1983 am klaren Widerstand der EDK. Die Kantone sind unter Führung der EDK darauf bedacht, den Einfluss des Bundes auf die Bildungspolitik in engen Grenzen zu halten, was für die Umsetzung der diesbezüglichen Bestimmungen des UNO-Paktes I nicht ohne Probleme ist. Wir beschränken uns in dieser Darstellung auf drei Problemkreise: die Unentgeltlichkeit des Unterrichts, die Benachteiligung ausländischer Schulkinder und die Diskriminierung behinderter Kinder.

**13.1 Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts (§ 630 BS).** Die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts (Art. 13, Abs. 2, Buchstabe a) Pakt I) ist in Art. 27 der Bundesverfassung verankert, weshalb die Umsetzung dieses Grundsatzes eigentlich kein Problem sein sollte. Wie auch im Bericht der Schweiz erwähnt (§ 630), ist aber die Unentgeltlichkeit des Schulmaterials nicht zwingend gegeben. In der Praxis sind am ehesten Elternbeiträge an Schulausflüge und –verlegungen für ärmere Eltern ein Problem. Eine generelle Gefährdung der Chancengleichheit kommt auf die Schule zu mit der zunehmenden Verwendung von Computern als Unterrichtsmittel. Ihre Verbreitung in den privaten Haushalten ist sehr unterschiedlich je nach sozialer Schicht. Kinder aus ärmeren Schichten sind dadurch klar benachteiligt, da sie zuhause kaum die Möglichkeit zum Üben haben.

**13.2 Zugang zum höheren Schulwesen.** Pakt I postuliert die allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit der verschiedenen Formen des höheren Schulwesens und ihren Zugang für jedermann (Art. 13, Abs. 2, Buchstabe b). Der Bericht der Schweiz macht wenig Aussagen über den Zugang zu höheren Ausbildungen, insbesondere schweigt er sich über die Anteile gemäss sozialen

---

<sup>27</sup> Siehe dazu den Beschluss der Europäischen Kommission der Menschenrechte und den Rekurs der Genfer Kommission. In: Asyl 1998, Nr. 3.

<sup>28</sup> vgl. Darstellung im Bericht der Schweiz in Absatz 616.

Schichten aus, obwohl dies als ein Hauptmerkmal für den Zugang zu diesen Ausbildungen zu gelten hat. Die Untersuchung "Soziale Ungleichheit im Bildungswesen"<sup>29</sup> stellt beispielsweise fest: "Die Wahrscheinlichkeit, nach Erfüllung der Schulpflicht keine weitere Ausbildung zu erlangen, ist für Kinder von ungelerten Arbeitern und Angestellten gut 15mal höher als für Akademikerkinder und Kinder von Eltern in höheren Kaderfunktionen. Umgekehrt sind die Chancen, in eine Mittelschule einzutreten, für Kinder von Akademikern und höheren Kaderleuten rund achtmal höher als für Kinder von unqualifizierten Arbeitern und Angestellten." Die Schlussfolgerung: "Trotz des Ausbaus des Bildungssystems liess sich keine Erhöhung der Bildungschancen für Kinder aus unteren sozialen Lagen feststellen. Zwar konnten bisher benachteiligte Kinder vermehrt auch höhere Bildungsgänge besuchen, was als Öffnung und Demokratisierung des Bildungssystems interpretiert werden kann. Da von dieser Öffnung aber alle gleichermassen profitieren konnten, vermochten Unterschichtskinder ihren relativen Anteil nicht zu verbessern. Die Bildungsexpansion hat die Selektionsschwellen einfach auf eine höhere Stufe verschoben."

**13.3 Unentgeltlichkeit des höheren Schulwesens.** Ebenso wenig äussert sich der Bericht der Schweiz zu den Schulgeldern für die höheren Ausbildungen, obwohl in diesem Bereich eine gegenläufige Tendenz zum Ziel der "allmählichen Einführung der Unentgeltlichkeit" festzustellen ist. Noch in den 60-er Jahren wurden in verschiedenen Kantonen Schulgelder abgeschafft. Demgegenüber muss heute von einem allgemeinen Trend zur Wiedereinführung und Erhöhung von Schulgeldern gesprochen werden. Der Dokumentationsdienst der EDK hat im Mai 1997 die Ergebnisse einer differenzierten Umfrage zum Thema "Schulgelder an nachobligatorischen allgemeinbildenden Schulen"<sup>30</sup> veröffentlicht. Es ist hier nicht möglich, die Ergebnisse im Detail wiederzugeben. Eine Zusammenfassung ergibt das folgende Bild: Gebühren werden an weiterführenden Schulen fast durchgehend erhoben. Schulgelder sind in 12 Kantonen für mindestens einen der vier untersuchten Ausbildungsgänge zu bezahlen. Für AbsolventInnen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons wird fast durchgehend ein Schulgeld verlangt. Das ist deshalb nicht unbedeutend, weil nicht alle Kantone sämtliche dieser Lehrgänge anbieten.

Die grössten Unterschiede zwischen den Kantonen gibt es bezüglich des 10. Schuljahrs: Während sieben Kantone ein Schulgeld erheben, verlangen fünf Kantone weder Schulgeld noch Gebühren, vier Kantone hingegen Schulgeld und Gebühren. Das 10. Schuljahr hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen, im Zusammenhang mit "Lehrstellenkrise" und Jugendarbeitslosigkeit. Insbesondere für schulisch schwächere Jugendliche, die den Zugang zu weiterführenden Schulen nicht schaffen, ist diese Möglichkeit von grosser Bedeutung. Schulgelder und Gebühren in diesem Bereich treffen also in erster Linie sozial Schwächere.

Die EDK-Umfrage vermerkt Diskussionen zur (Wieder-)Einführung oder Erhöhung von Schulgeldern bei weiterführenden Schulen in insgesamt 14 Kantonen. Die Einführung von Schulgeldern oder Gebühren für die Gymnasien steht in acht Kantonen zur Diskussion, für die Lehrerseminarien ebenfalls in acht Kantonen. Eine Verschlechterung der Situation ist also abzusehen.

---

<sup>29</sup> Markus Lamprecht, Hanspeter Stamm, Soziale Ungleichheit im Bildungswesen, Eidgenössische Volkszählung 1990, Bundesamt für Statistik Bern, 1996, 60 Seiten.

<sup>30</sup> Schulgelder an nachobligatorischen allgemeinbildenden Schulen, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Bern, Stand Mai 1997.



Der Brief des Vorsitzenden des "Committee on Economic, Social and Cultural Rights", Philip Alston, vom 21. Februar 1997<sup>31</sup> an die Schweizer Behörden ist in einer breiteren Öffentlichkeit und offenbar auch bei den politisch Verantwortlichen in den Kantonen kaum zur Kenntnis genommen worden. Ausser im Kanton Zürich spielte bisher die Zugehörigkeit der Schweiz zum UNO-Pakt I in den Diskussionen um Schulgelder und Gebühren praktisch keine Rolle.

**13.4 Studiengebühren an Hochschulen.** Auch bei den Studiengebühren an den Hochschulen läuft die Entwicklung in die Gegenrichtung der vom Pakt I (Absatz 2 Buchstabe c) geforderten zunehmenden Unentgeltlichkeit (Abschnitte 675 bis 678). In den 90-er Jahren sind die Studiengebühren um das Anderthalbfache gestiegen — und ein Ende ihres Anstiegs ist nicht abzusehen.<sup>32</sup>

**13.5 Numerus Clausus.** Nicht mehr aktuell im Bericht der Schweiz ist die Darstellung bezüglich des Numerus clausus (§ 673). Seit der Abfassung des Berichts der Schweiz haben jene Hochschulkantone, die noch über keine rechtliche Grundlage für die Einführung verfügten, eine solche geschaffen (ZH, BE). Auf das Herbstsemester 1998 hin ist gesamtschweizerisch der Numerus clausus für das Medizinstudium eingeführt worden, mit einer Beschränkung der Studienplätze und einer Eignungsprüfung. Der Grund dafür ist ein zweifacher. Einerseits sind Studienplätze für das Medizinstudium sehr teuer, andererseits stiegen die Kosten des Gesundheitswesens in den letzten Jahren massiv, was einen direkten Zusammenhang mit der zunehmenden Ärztedichte hat. Vom Numerus clausus wird ein Kostendämpfungseffekt auf beiden Ebenen erwartet. Dass es global gesehen einen akuten Mangel an Ärztinnen und Ärzten gibt, und die Schweiz mit ihrem Ausbildungssystem einen internationalen Solidaritätsbeitrag leisten könnte, steht nicht zur Diskussion.

**13.6 Benachteiligung ausländischer Kinder.** Die Darstellung im Bericht der Schweiz (§§ 709 – 715) ist recht ausführlich, in der Tendenz aber eher beschönigend. So werden zwar Verteilungszahlen auf die verschiedenen Schultypen angeführt, die strukturelle Diskriminierung wird aber verharmlosend mit "Übervertretung" umschrieben (§ 712 und 713 BS). Eine Untersuchung des Bundesamtes für Statistik kommt zum Schluss: "... zeigt sich, dass die Schule denjenigen SchülerInnen, welche erst vor kurzem eingewandert sind, deutlich schlechtere Chancen bietet. Indizien deuten darauf hin, dass sich die Institution Schule mit der Integration der Neueingewanderten eher schwer tut und dass vielmehr die Anpassungsleistung der Ausländerinnen und Ausländer ausgleichend wirkt. Im Übergang von der obligatorischen zu nachobligatorischen Schulen stellt sich heraus, wie gut die ausländischen Jugendlichen im Bildungssystem integriert sind. (...) Die Auffangnetze der ausländischen Jugendlichen weisen grössere Maschen auf als diejenigen ihrer Schweizer Kolleginnen und Kollegen. Beinahe jede/jeder vierte ausländische Jugendliche beginnt keine berufliche oder allgemeinbildende

---

<sup>31</sup> Im Brief verwahrt sich das Komitee gegen die Auffassung, dass Pakt I grundsätzlich und insgesamt nicht "self-executing" sei. Es stellt damit ausdrücklich gegen die Auffassung der Zürcher Kantonsregierung und eines Bundesgerichtsentscheids zu Art. 13 Pakt I.

<sup>32</sup> Universitäten suchen Geld, Bericht im St. Galler Tagblatt, 21. April 1998.

Ausbildung nach ihrer/seiner obligatorischen Schulzeit. Auch auf der tertiären Bildungsstufe sind ausländische Studierende untervertreten."<sup>33</sup>

Ausdrücklich keinen Integrationsauftrag für die Mittelschulen (Gymnasien) sieht die Zürcher Erziehungsdirektion. Bei der Einführung von "Schülerpauschalen"<sup>34</sup> als Grundlage für die Finanzierung der einzelnen Schulen wurde die Berücksichtigung von Integrationsaufgaben ausdrücklich abgelehnt.

Ein ungelöstes Problem besteht bezüglich Ausländerkindern, die erst im Jugendlichenalter in die Schweiz immigrieren. Sie unterstehen entweder nur noch kurze Zeit oder gar nicht mehr der Schulpflicht und fallen deswegen häufig durch die Maschen des Schulsystems. Es gibt nur wenige Pilotprojekte, mit denen versucht wird, ihnen eine angemessene Bildung zu vermitteln.

**13.7 Illegale Kinder.** Was die Problematik der "illegalen Kinder" ("Schattenkinder" laut § 711 BS) betrifft, so gehen die Auffassungen darüber, wie viele Kinder in dieser unhaltbaren Situation leben müssen, weit auseinander. Offizielle Stellen haben stets die Tendenz, das Problem als relativ unbedeutend und abnehmend zu bezeichnen. Es gibt auch die Erwartung, dass es sich mit der Abschaffung des Saisonierstatut von selbst erledigen werde. Das ist jedoch sicher nicht der Fall. Bisher wird das Problem als solches der Teilillegalität umschrieben, d.h. mindestens ein Elternteil lebt mit einem legalen Status in der Schweiz. Angesichts der ständigen Verschärfungen vor allem in der Asylpolitik muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Zahl der illegal in der Schweiz lebenden Familien im Steigen begriffen ist. Einen Umgang mit diesen Kindern — die vielleicht nicht einmal eine Geburtsurkunde haben — hat das Schulsystem bisher nicht entwickelt, und es gibt bisher keine Schätzungen zu ihrer Zahl.

**13.8 Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur.** Ebenfalls beschönigend ist die Darstellung zur "Wahrung der heimatlichen Kultur" (§ 715 BS). Die Organisation von Kursen in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) bleibt den Herkunftsländern oder privater Initiative überlassen. Ausser in einigen Pilotprojekten geht die Integration in das öffentliche Schulwesen nicht über das zur Verfügung Stellen von Schulzimmern, allenfalls noch von Schulmaterial, und über den Eintrag ins Zeugnis hinaus. Vorstösse von Lehrerverbänden, die Kantone sollten die organisatorische, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die HSK-Kurse übernehmen, wurden unterschiedlich aufgenommen, von Wohlwollen bis zu klarer Ablehnung. Kein Kanton ist jedoch bereit, die finanzielle Verantwortung für die Kurse zu übernehmen.

**13.9 Kinder mit besonderen schulischen Bedürfnissen.** Kinder mit besonderen schulischen Bedürfnissen, etwa aufgrund einer Behinderung oder wegen schulischer

---

<sup>33</sup> Rolf Lischer, Integration — (k)eine Erfolgsgeschichte, Ausländische Kinder und Jugendliche im schweizerischen Bildungssystem, Bundesamt für Statistik, Bern, 1997, 30 Seiten.

<sup>34</sup> Die einzelnen Schulen erhalten ein Globalbudget, das sich aus Pauschalzahlungen nach Anzahl SchülerInnen zusammensetzt. Zuschläge auf die für alle Schulen gleiche Pauschale gibt es nur für wenige Kriterien; die Integration von fremdsprachigen oder behinderten Jugendlichen gehört nicht dazu.

Schwierigkeiten, werden in der Schweiz im internationalen Vergleich überdurchschnittlich häufig segregiert oder ausserhalb des Regelunterrichts gefördert. Schulen oder lokale Schulbehörden müssen keinen Beweis für die Unmöglichkeit einer integrativen Beschulung erbringen. Mit der Diagnose einer Behinderung ist deshalb oft automatisch eine Sonderschulung verbunden, obwohl die Invalidenversicherung eine integrative Schulung unter bestimmten Bedingungen mitfinanziert. Wegen fehlender gesetzlicher Grundlagen entscheiden heute oft Zufall oder Willkür über Integration oder Separation eines Kindes, da Integrationsbemühungen entweder von den Einzelinitiativen der auf gute Bildung ihrer Kinder bedachten Eltern oder fortschrittlichen Lehrpersonen und Schulbehörden abhängen. Der Prozentanteil von Kindern, die nach einem besonderem Lehrplan unterrichtet werden, ist in der Schweiz sehr unterschiedlich und schwankt zwischen 1.7 Prozent im Tessin und 10 Prozent in den Kantonen Schaffhausen und Basel Stadt. Diese Unterschiede sind teils Hinweis auf unterschiedliche Belastungen der Regelklassen, teils jedoch auch auf unterschiedliche Praktiken in der Beschulung von Kindern mit besonderem Förderbedarf. Demografische Studien haben gezeigt, dass Armut und soziale Belastung mit Behinderungen und besonderem Förderbedarf eng zusammenhängen. Ausländische Kinder sind in Schultypen mit niedrigeren Ansprüchen und in Abteilungen mit besonderem Lehrplan (Kleinklassen, Sonderklassen) überrepräsentiert. Dies ist ein Hinweis darauf, dass schweizerische Regelschulen nicht in geeigneter Masse auf deren besondere Lernvoraussetzungen und Bedürfnisse eingehen können. Zudem sind ausländische Kinder mit Behinderungen gegenüber Schweizer Kindern mit derselben Behinderung benachteiligt. Sonderschulische Massnahmen können bei ausländischen Kindern nicht durch die Invalidenversicherung mitfinanziert werden, da sie die grundlegende Bedingung als Versicherungsnehmer nicht erfüllen.

*Ein Beitrag von Dr. Judith Hollenweger, Institut für Sonderpädagogik der Universität Zürich.*

**13.10 Junge Menschen mit Behinderung.** Junge Menschen mit Sinnesschädigungen oder Körperbehinderungen sind in den Ausbildungsstätten der höheren Bildung, etwa in Hochschulen und Universitäten, stark untervertreten. Dies ist ein Hinweis darauf, dass sie nicht adäquat auf eine Tertiärausbildung vorbereitet werden oder ihnen eine solche nicht empfohlen wird. Zusätzlich ist der Eintritt in die Berufswelt erschwert.

**13.11 Finanzierung der Sonderschule.** Die gegenwärtige Revision der Invalidenversicherung wird voraussichtlich zu einer Kantonalisierung der bisher durch den Bund mitkoordinierten Sonderschulfinanzierung führen. Dies wird einerseits eine umfassendere Integration von behinderten Kindern in die Regelschule ermöglichen, andererseits entsteht dadurch die Gefahr der Rechts- und Anspruchsungleichheit zwischen den Kantonen.

*Ein Beitrag von Judith Hollenweger, Institut für Sonderpädagogik, Univ. Zürich.*

**13.12 Ausbildung von nicht sesshaften jenseitigen Jugendlichen.** Das generelle Jugendarbeitsverbot verhindert, dass Kinder von nicht sesshaften Eltern das Wandergewerbe erlernen, da das Begleiten ihrer Eltern auf ihren Arbeitsgängen als Arbeit gewertet wird.

Obwohl Art. 15 Pakt I die "Förderung der kulturellen Identität und der Minderheiten" nicht explizit erwähnt, ist § 756 BS erfreulicherweise darauf eingegangen. Jedoch stellt sich die Schweizer "kulturelle Identität" nicht nur sprachlich dar. Eine wichtige Schweizer Minderheit, die im ganzen Bericht der Schweiz keine Erwähnung findet, ist die der Jenischen.

**15.1 Förderung der kulturellen Identität der Jenischen.** 1982 untersuchte eine Studienkommission des Bundes die Lage der Jenischen, einer schweizerischen Minderheit, die auf rund 35.000 Personen geschätzt worden ist. Einige Tausend Menschen dieser Minderheit (die erwähnte offizielle Schätzung nannte die Zahl von 5000), die bis heute an ihrer traditionellen fahrenden Lebensweise festhalten, wurden von 1926 bis 1972 durch Familienauflösung, Zwangssterilisationen, systematische Wegnahmen von Kindern aus der Gruppe in ihrer kulturellen Identität schwer geschädigt. Der Schweizer Bundespräsident hat sich 1986 dafür entschuldigt. Seither sind Wiedergutmachungszahlungen geleistet worden, deren Höhe (zwischen 2000 und maximal 20.000 Franken pro Person) die Traumatisierungen, teilweise lebenslangen Internierungen, Ausbildungs- und Verdienstaufschläge jedoch nicht zu entschädigen vermochten. Neue Vorstösse zur gerechteren Abgeltung sind hängig, doch sind viele Opfer inzwischen sehr alt oder bereits gestorben.<sup>35</sup> Immer wieder kommt es vor, dass Jenische wegen ihrer Herkunft und Kultur auf besondere Schwierigkeiten stossen: Insbesondere die Fahrenden finden zu wenig Stand- und Durchgangsplätze, Gemeinden weigern sich, die jenischen Kinder einzuschulen. Schulbehörden müssen zu flexiblen Lösungen angehalten werden, damit auch die im Sommer auf Reise befindlichen Kinder der Jenischen den Schulstoff vermittelt bekommen. Daneben wehren sich die Organisationen gegen gängige pauschale Diffamierungen "der Zigeuner" in den Medien und versuchen, diesen durch Öffentlichkeitsarbeit ein realistischeres Bild der Kultur und Lebensweise der Jenischen zu vermitteln. Neben all diesen Aufgaben kommen die Ziele der jenischen Kulturerhaltung zu kurz. Die Organisationen der Jenischen bemühen sich zwar, im Rahmen ihrer minimalen Budgets Kulturveranstaltungen durchzuführen, Fotos und Dokumente aus ihrer Geschichte zu sammeln, jenisches Sprach- und Liedgut zu erhalten.<sup>36</sup> Dazu stehen jedoch nur geringe finanzielle Mittel zur Verfügung. Zwar haben die jenischen Organisationen erreicht, dass sie eine Subvention in Höhe einiger hunderttausend Franken erhalten, doch zur Erhaltung ihrer kulturellen und sprachlichen Identität reicht dies bei weitem nicht aus. Hier besteht seitens der Bundesbehörden weiterhin grosser Handlungsbedarf.<sup>37</sup> In die Vernehmlassung von

---

<sup>35</sup> Die Gruppe der Jenischen hat sich seit etwas über 20 Jahren in eigenen Organisationen formiert. Dachorganisation ist die Radgenossenschaft der Landstrasse mit Sitz in Zürich. Die Organisationen der Jenischen sind zum einen Anlaufstelle für die Opfer der jahrzehntelangen systematischen Kampagne zur Zerstörung ihrer Kultur. Und sie sind zum andern Interventionsstelle für Notfälle aller Art.

<sup>36</sup> Bei der Ratifizierung der Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 1992 des Europarates hat die Schweiz ausdrücklich darauf verzichtet, die Sprache der Jenischen dem Schutz der Charta zu unterstellen.

<sup>37</sup> Die gewährten finanziellen Beiträge an die jenischen Organisationen in der Schweiz stehen auch in keinem Verhältnis zu den Aufwendungen zur Förderung der

Gesetzen und internationalen Verträgen, etwa zum Beitritt zur UNO-Konvention von 1948 zur Verhütung und Bestrafung des Völkermords oder zur Revision des Strafgesetzbuches, welche die Unverjährbarkeit der Verbrechen gegen die Menschlichkeit regelt, sind die Jenischen nicht einbezogen.<sup>38</sup> Rechtliche Probleme bestehen weiterhin, da kantonale Wandergewerbe Gesetze teilweise auf eine diskriminierende fiskalische Doppelbelastung der von Jenischen betriebenen Gewerbe hinauslaufen (eine öffentliche Förderung dieser Erwerbszweige fehlt ohnedies).

*Ein Beitrag der Gesellschaft für bedrohte Völker GfbV.*

---

kulturellen Identität der Gruppe der Rätoromanen, deren Bevölkerungszahl nicht viel grösser ist als diejenige der Jenischen.

<sup>38</sup> Immerhin bezeichnet die Konvention auch systematische Überführungen von Kindern einer Gruppe in eine andere und Geburtenverhinderung zum Zweck der Dezimierung oder Vernichtung einer Volksgruppe als Tatbestand des Völkermords.