

**Zweiter und dritter Bericht der Schweiz
über die Umsetzung des Internationalen Paktes
über die wirtschaftlichen, sozialen und
kulturellen Rechte (UNO-Pakt I)**

April 2008

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
Empfehlungen des Ausschusses und Antworten der Regierung – Übersicht	8
TEIL I – ALLGEMEINE INFORMATIONEN	9
1. Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen.....	9
2. Die Schweiz im Menschenrechtsrat.....	9
3. Unterzeichnungen und Ratifikationen internationaler Rechtsinstrumente im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte	9
4. Bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union	11
5. Reformprozesse	12
5.1. Verfassungsreform.....	12
5.2. Neugestaltung Finanzausgleich	14
Teil II - DIE EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES ÜBEREINKOMMENS UND IHRE UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ	15
Artikel 1 – Recht der Völker auf Selbstbestimmung	15
Artikel 2 – Ausübung der anerkannten Rechte	15
6. Föderalistische Struktur und Verpflichtung der Bundesregierung, über die Umsetzung des Paktes zu wachen	15
7. Progressive Verwirklichung	16
8. Die Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der Anwendung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte	18
9. Nichtdiskriminierung	19
9.1. Rechtliche Grundlagen.....	19
9.2. Gleichgeschlechtliche Paare	21
9.3. Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	21
9.4. Verbot der Rassendiskriminierung	22
9.5. Integration von Ausländerinnen und Ausländern.....	23
9.6. Einschränkungen des Gleichheitsprinzips auf Grund der Staatsangehörigkeit	25
Artikel 3 – Gleichberechtigung von Mann und Frau	26
10. Rechtliche Grundlagen	26
11. Geschlechterquoten in der Politik, in der Ausbildung und im Erwerbsleben.....	28
12. Behörden	29
13. Gleichstellung im Alltag	30
13.1. Allgemein	30
13.2. Vertretung der Frauen im politischen Leben und im öffentlichen Dienst	31
13.3. Vereinbarkeit von Beruf und Familie	34
Artikel 4 – Einschränkung der Ausübung von Rechten	36
Artikel 5 – Verbot des Rechtsmissbrauchs und Vorbehalt des günstigeren Rechts	36
Artikel 6 – Recht auf Arbeit	37

14. Allgemeines	37
15. Situation auf dem Arbeitsmarkt	37
15.1. Personenfreizügigkeitsabkommen und Arbeitsmarkt	38
15.2. Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt	39
15.3. Ältere Menschen auf dem Arbeitsmarkt	40
15.4. Ausländer auf dem Arbeitsmarkt	41
15.5. Frauen auf dem Arbeitsmarkt	43
15.6. Personen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt	44
16. Öffentliche Arbeitsvermittlung	45
16.1. Zusammenarbeit von Bund und Kantonen	45
16.2. Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlern	45
17. Massnahmen zur Förderung der Beschäftigung	46
17.1. Allgemeines	46
17.2. Bildungsmassnahmen	46
17.3. Beschäftigungsmassnahmen	47
17.4. Spezielle Massnahmen	47
17.5. Freie Stellenwahl	48
17.6. Berufsbildung und –beratung	48
17.7. Heimarbeit	49
17.8. Bekämpfung der Schwarzarbeit	49

Artikel 7 – Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen **50**

18. Löhne und Beförderung	50
18.1. Mindestlöhne	50
18.2. Gleicher Lohn für gleiche Arbeit	51
18.3. Gleiche Beförderungschancen	54
19. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz	55
19.1. Allgemeines	55
19.2. Statistische Daten zu Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten	55
19.3. Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz	57
19.4. Sicherheit am Arbeitsplatz	58
20. Ruhezeiten, Freizeit, Arbeitsdauer, bezahlter Urlaub	59
20.1. Ruhezeiten	59
20.2. Sonntagsarbeit	59
20.3. Nachtarbeit	60
20.4. Arbeitszeit	61
20.5. Regelmässige bezahlte Ferien	61
20.6. Vergütung von Feiertagen	62

Artikel 8 – Gewerkschaftliche Rechte **63**

21. Gewerkschaftsfreiheit	63
21.1. Das Recht, sich zu Verbänden zusammenzuschliessen und internationalen Gewerkschaftsverbänden beizutreten	63
21.2. Recht, sich zu Verbänden zusammenzuschliessen und internationalen Gewerkschaftsverbänden beizutreten	63
21.3. Recht der Gewerkschaften auf freie Betätigung	63
21.4. Grösse und Struktur der Gewerkschaften	64
22. Streikrecht	65
22.1. Einschränkungen dieser Rechte für Beamte und Armeeangehörige im Dienst	66

Artikel 9 – Recht auf soziale Sicherheit **67**

23. Allgemeines	67
------------------------------	-----------

24. Medizinische Versorgung	68
24.1. Persönlicher Geltungsbereich	69
24.2. Art und Umfang der Leistungen	69
24.3. Finanzierung	70
25. Geldleistungen bei Krankheit	73
25.1. Persönlicher Geltungsbereich	73
25.2. Art und Umfang der Leistungen	73
25.3. Finanzierung	73
26. Leistungen bei Mutterschaft	74
27. Eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (1. Säule)	75
27.1. Persönlicher Geltungsbereich	75
27.2. Art und Umfang der Leistungen	75
27.3. Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	80
27.4. Die 5. IV-Revision.....	81
28. Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (2. Säule)	82
28.1. Persönlicher Geltungsbereich	82
28.2. Art und Umfang der Leistungen	82
28.3. Finanzierung der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	84
29. Individuelle Vorsorge (3. Säule)	84
30. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten	84
31. Arbeitslosenleistungen	85
32. Familienzulagen	85

Artikel 10 – Schutz der Familie, der Mutter und des Kindes

33. Allgemein	87
34. Schutz der Familie	87
34.1. Gesetzliche Grundlagen.....	87
34.2. Situation der Familie.....	87
34.3. Das Recht eine Ehe frei einzugehen	88
34.4. Massnahmen zum Schutz der Familie	89
35. Mutterschaftsschutz	91
36. Schutz des Kindes und Jugendlicher	91
36.1. Schutz des Kindes.....	91
36.2. Schutz junger Arbeitnehmer	91

Artikel 11 – Recht auf einen angemessenen Lebensstandard.....

37. Lebensstandard und Armut	93
37.1. Entwicklung der Situation	93
37.2. Geplante oder getroffene Massnahmen	95
38. Recht auf ausreichende Nahrung	97
39. Recht auf Unterkunft	99
39.1. Wohnverhältnisse.....	99
39.2. Massnahmen des Bundes.....	101

Artikel 12 – Recht auf Gesundheit

40. Allgemeiner Gesundheitszustand der Bevölkerung	103
40.1. Physische Gesundheit.....	103
40.2. Psychische Gesundheit.....	104
40.3. Situation verwundbarer Gruppen	105
Kleinkinder und Kinder	105
Frauen.....	110

Ältere Menschen	112
Personen mit Migrationshintergrund.....	112
Personen mit chronischen Gesundheitsproblemen oder Behinderung.....	113
41. Ausgewählte Krankheiten	114
41.1. Epidemische Krankheiten.....	114
41.2. HIV/AIDS.....	114
41.3. Berufskrankheiten	115
42. Umwelt und Gesundheit	115
43. Gesundheitssystem	116
43.1. Allgemeines.....	116
43.2. Verteilung und Inanspruchnahme der Gesundheitsdienste.....	117
43.3. Gesundheitsausgaben	118
43.4. Prävention	119
44. Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum.....	120
44.1. Tabakkonsum.....	120
44.2. Alkoholkonsum	121
44.3. Drogenkonsum	122

Artikel 13 – Recht auf Bildung 124

45. Allgemeines	124
46. Vorschulerziehung.....	125
47. Obligatorische Schule (Primar- und Sekundarstufe I)	126
47.1. Primarstufe.....	126
47.2. Sekundarstufe I	128
48. Sekundarstufe II: Allgemein- und Berufsbildung	128
48.1. Allgemeines.....	128
48.2. Allgemein bildende Schulen	128
48.3. Berufsbildung	129
49. Ausseruniversitäre Tertiärstufe	130
50. Hochschulen.....	130
50.1. Allgemeines.....	130
50.2. Universitäre Hochschulen	131
50.3. Fachhochschulen	132
51. Weiterbildung	133
52. Bildungsausgaben der öffentlichen Hand	134
53. Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	134
53.1. Allgemein	134
53.2. Gleichstellung der Geschlechter	135
53.3. Kinder ausländischer Herkunft	138
53.4. Kinder mit Behinderung.....	139
53.5. Religiöse Minderheiten.....	139
53.6. Kinder von Fahrenden.....	139
54. Ausrichtung von Stipendien.....	140
55. Situation der Lehrkräfte.....	140

Artikel 14 – Obligatorischer und kostenloser Grundschulunterricht..... 141

Artikel 15 – Recht auf Kultur 142

56. Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben	142
56.1. Allgemeines.....	142
56.2. Kulturausgaben	142
56.3. Förderung der kulturellen Identität und der Minderheiten.....	142

56.4. Die Rolle der Medien.....	143
56.5. Erhaltung von Kulturgütern.....	144
56.6. Freiheit des Kunstschaffens und der Verbreitung von Kunst.....	145
56.7. Berufsbildung im Kultur- und Kunstbereich	145
57. Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung des wissenschaftlichen Fortschritts	145
58. Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung der Kultur	146
59. Schutz der Rechte an Geistigem Eigentum	146
60. Forschungsfreiheit.....	147
61. Internationale Zusammenarbeit	147
61.1. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Wissenschaft	147
61.2. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Kultur	148
Zusätzliche Forderungen – Verbreitung von Texten	150
<u>Verzeichnis und Abkürzungen der Gesetzestexte</u>	<u>151</u>
<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	<u>155</u>
<u>Anhangsverzeichnis</u>	<u>158</u>

Einleitung

1. Die Schweiz ist dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (nachfolgend UNO-Pakt I) am 18. Juni 1992 beigetreten. Der UNO-Pakt I trat für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft. Nach Artikel 16 des Pakts verpflichten sich die Vertragsstaaten, periodische Berichte über die zur Umsetzung dieses Übereinkommens getroffenen Massnahmen vorzulegen.
2. Der vorliegende Bericht versteht sich als Aktualisierung des Ersten Berichts vom 8. Mai 1996. Er zeichnet die faktischen Veränderungen und die Entwicklung der Rechtslage in der Schweiz nach, wie sie sich in Bezug auf die im Pakt I garantierten Rechte seit der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts vor dem Ausschuss am 20. und 23. November 1998 präsentiert. Aufgrund der Totalrevision der Bundesverfassung und zahlreichen Gesetzesrevisionen während der Berichtsperiode war erneut eine gründliche und breite Darstellung der tragenden Rechtsgrundlagen unseres Landes nötig. Auch der gegenüber dem ersten Bericht veränderten Faktenlage wurde gebührend Rechnung getragen. Der vorliegende Bericht wurde im Einklang mit den Richtlinien des Sozialausschusses (nachfolgend „Ausschuss“ genannt) erstellt.
3. Die Schweizer Regierung bedauert die Verspätung bei der Ausarbeitung des zweiten und dritten Berichts. Diese ist auf verschiedene organisatorische und finanzielle Ursachen zurückzuführen.
4. Der vorliegende Bericht muss in Verbindung mit folgenden Dokumenten gelesen werden:
 - Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/1990/5/Add.33).
 - Basisdokument der Schweiz (Core Document) (HRI/CORE/1/Add.29)
 - Schlussbemerkungen des Sozialausschusses (E/C.12/1/Add.30)
 - Richtlinien des Sozialausschusses für die Erstellung von Staatenberichten (E/C.12/1991/1)
5. Der vorliegende Bericht enthält zwei Teile. Der erste Teil mit dem Titel „Allgemeine Informationen“ enthält Angaben zur allgemeinen rechtlichen und politischen Entwicklung in der Schweiz seit der Präsentation des Ersten Berichts in den vom Übereinkommen geregelten Bereichen. Der zweite Teil stellt diese Entwicklung im Kontext der einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens dar. Bei der Diskussion der Artikel 1 bis 15 wird ausführlich auf die Schlussbemerkungen des Ausschusses eingegangen und es wird dargelegt, wie dessen Empfehlungen Rechnung getragen wurde. Der besseren Lesbarkeit halber sind die für den jeweiligen Abschnitt relevanten Empfehlungen des Ausschusses in Textkassen wiedergegeben. Die Übersichtstabelle "Empfehlungen des Ausschusses" auf Seite 8 ermöglicht eine gezielte Lektüre einzelner Antworten der Regierung auf die Empfehlungen des Ausschusses.
6. Der Bericht wurde von der Direktion für Arbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) in Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachstellen der Bundesverwaltung erstellt. Weitere interessierte Kreise (Sozialpartner, Organisationen der Zivilgesellschaft, kantonale Konferenzen) hatten die Möglichkeit, zu einem Vorentwurf des Berichts Stellung zu nehmen.
7. Der Bericht wird in Deutsch und Französisch publiziert und auf der Website des Staatssekretariats für Wirtschaft abrufbar sein.

Empfehlungen des Ausschusses und Antworten der Regierung – Übersicht

Empfehlung Nr.	Betreffend	Seite(n)
25, 26	Föderalistische Struktur und Verpflichtung der Bundesregierung, über die Umsetzung des Paktes zu wachen.	15, 37, 124, 142
27	Direkte Anwendbarkeit der Bestimmungen des Paktes.	16
28, 29	Streikrecht für Beamte.	66
30	Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 98 und Nr. 174 der IAO.	58, 63
31	Angemessener Schutz im Bereich der sozialen Sicherheit für Schwangere und Frauen nach der Niederkunft.	74
32	Gleichberechtigter Zugang zu Beschäftigung und gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit.	30, 51
33	Förderung eines gleichberechtigten Zugangs zu höherer Bildung für Frauen, Immigranten und Angehörige ethnischer Minderheiten.	30, 54, 135
34	Bekämpfung von Gewalt in der Familie und Pädophilie.	105, 110
35	Informationen über die geistige Gesundheit der Bevölkerung und die Situation psychisch Kranker.	104
36	Hohe Kosten des Gesundheitssystems.	71, 116
37	Verbreitung des Berichts.	150

TEIL I – ALLGEMEINE INFORMATIONEN

1. Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen

8. Am 3. März 2002 nahmen nach einer intensiv geführten demokratischen Debatte sowohl das Schweizer Stimmvolk (mit 54,6%), als auch die Kantone (mit 11 Kantonen und 2 Halbkantonen gegen 9 Kantone und 4 Halbkantone) die Volksinitiative "Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)" an¹.

9. Am 10. September 2002 trat die Schweiz der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) bei. Dieser Beitritt war eine der Prioritäten des Bundesrates für die Legislaturperiode 1999-2003² gewesen.

2. Die Schweiz im Menschenrechtsrat

10. Die Schweiz wurde am 9. Mai 2006 mit 140 von 191 Stimmen in den Menschenrechtsrat gewählt und beteiligte sich aktiv und konstruktiv an den Arbeiten, die zur Verabschiedung der Resolution A/RES/60/251 geführt haben. Gemäss dieser Resolution³;

- a) verpflichtet sich die Schweiz, uneingeschränkt mit dem neuen Menschenrechtsrat zusammenzuarbeiten, damit er ein starkes, wirksames und faires Organ der UNO zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte wird, indem sie sich unter anderem nachdrücklich dazu verpflichtet, auf die Verwirklichung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschliesslich des Rechts auf Entwicklung, hinzuwirken, und dabei alle Rechte auf die gleiche Stufe stellt.
- b) Ferner bekräftigt die Schweiz ihre Unterstützung für das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte und für andere betroffene Fonds, Programme und Institutionen der UNO, indem sie unter anderem die laufenden Anstrengungen zur Reform des Vertragsüberwachungssystems (Treaty Body System) unterstützt und insbesondere die Zweckmässigkeit eines erweiterten Grundlagendokuments (Expanded Common Core Document) mit vertragsspezifischen Berichten prüft, welche den jeweiligen Vertragsüberwachungsgremien zu unterbreiten ist.
- c) Im weitern verpflichtet sich die Schweiz, die Menschenrechte auf internationaler Ebene zu fördern, indem sie unter anderem die Staaten durch Menschenrechtsdialoge, den Austausch von Experten, technische Zusammenarbeit und Beratung dabei unterstützt, ihren Pflichten im Bereich der Menschenrechte nachzukommen.
- d) Schliesslich bekennt sich die Schweiz zu ihrer Verpflichtung, die Menschenrechte auf nationaler Ebene zu fördern.

11. Die Schweiz engagierte sich im ersten Jahr seines Bestehens als aktives Ratsmitglied für ein gutes Funktionieren des Menschenrechtsrates, namentlich im Kontext des so genannten Institutionenbuildings. So beteiligte sie sich beispielsweise aktiv an der Fortentwicklung des Verfahrens zur Überprüfung jedes Landes durch den UNO-Menschenrechtsrat (Universal Periodic Review).

3. Unterzeichnungen und Ratifikationen internationaler Rechtsinstrumente im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

12. Seit der Verfassung des ersten Berichts vom 8. Mai 1996 hat die Schweiz auf internationaler Ebene die folgenden Rechtsinstrumente ratifiziert oder unterzeichnet:

- o Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, ratifiziert am 24. Februar 1997, in Kraft getreten am 26. März 1997;

¹ Gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst b der Bundesverfassung, muss der der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden.

² BBl 2000 2276

³ Siehe <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/switzerland.pdf>

- Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, ratifiziert am 27. März 1997, in Kraft getreten am 26. April 1997;
- Übereinkommen Nr. 98 der IAO vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, ratifiziert am 17. August 1999, für die Schweiz in Kraft getreten am 17. August 2000;
- Übereinkommen Nr. 138 der IAO vom 26. Juni 1973 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, ratifiziert am 17. August 1999, für die Schweiz in Kraft getreten am 17. August 2000;
- Übereinkommen Nr. 144 der IAO vom 21. Juni 1976 über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen, ratifiziert am 28. Juni 2000, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. Juni 2001;
- Übereinkommen Nr. 182 der IAO vom 17. Juni 1999 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, ratifiziert am 28. Juni 2000, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. Juni 2001;
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, ratifiziert am 26. Juni 2002, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. Juli 2002;
- Übereinkommen vom 14. November 1970 über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, ratifiziert am 3. Oktober 2003, für die Schweiz in Kraft getreten am 3. Januar 2004;
- Zweites Protokoll vom 26. März 1999 zum Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, für die Schweiz in Kraft getreten am 9. März 2004;
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, ratifiziert am 19. September 2006, in Kraft getreten am 19. Oktober 2006;
- Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. November 2006.
- Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. November 2006.
- Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, unterzeichnet am 15. Februar 2007.

13. Zu erwähnen sind ausserdem der zwischenzeitlich erfolgte Rückzug verschiedener Vorbehalte zu ratifizierten Übereinkommen: Insbesondere hat der Bundesrat am 4. April 2007 beschlossen, mehrere Vorbehalte zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) und zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) zurückzuziehen. Der Rückzug der Vorbehalte konnte aufgrund der Inkraftsetzung bzw. Revision diverser Bundesgesetze erfolgen: Die beiden Vorbehalte zu Art. 14 Abs. 5 UNO-Pakt II und zu Art. 40 Abs. 2 lit. b (v) CRC (Anspruch auf Überprüfung von Strafurteilen durch eine höhere Instanz) können zurückgezogen werden, weil das neu in Kraft getretene Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz; SGG⁴) die Möglichkeit der Überprüfung von Strafurteilen durch eine höhere Instanz, nämlich das Bundesgericht, vorsieht. Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz; VGG) und des vorgenannten SGG wurde die in Art. 29a der Bundesverfassung enthaltene Rechtsweggarantie umgesetzt, so dass der Vorbehalt zu Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II (Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung) gegenstandslos und am 1. Mai 2007 zurückgezogen wurde. Aufgrund der

⁴ Das Verzeichnis der Gesetzestexte (siehe S. 151ff.) enthält Quellenangaben gemäss systematischer Sammlung des Bundesrechts (SR-Nummern) zu den im Bericht erwähnten Gesetzestexten.

Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz; JstG), das vorsieht, dass Jugendliche getrennt von den Erwachsenen inhaftiert werden, wurde auch der Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 2 lit. b UNO-Pakt II betreffend Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen in der Untersuchungshaft gegenstandslos. Schliesslich können seit dem Inkrafttreten der Änderungen des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz; BüG) staatenlose Kinder unabhängig vom Ort ihrer Geburt nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Diese Gesetzesänderung ermöglicht es, den entsprechenden Vorbehalt zu Art. 7 Abs. 2 CRC zurückzuziehen.

14. Darüber hinaus ist die Unterzeichnung, Ratifizierung und/oder das Inkrafttreten folgender Rechtsinstrumente auf regionaler Ebene zu erwähnen:

- Übereinkommen des Europarates vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa, ratifiziert am 27. März 1996, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Juli 1996;
- Protokoll Nr. 11 vom 11. Mai 1994 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus, ratifiziert am 13. Juli 1995, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. November 1998;
- Protokoll Nr. 13 vom 3. Mai 2002 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe, ratifiziert am 3. Mai 2002, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Juli 2003;
- Europäisches Übereinkommen vom 5. März 1996 über Personen, welche an Verfahren vor dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmen, ratifiziert am 27. August 1998, für die Schweiz am 1. Januar 1999 in Kraft getreten;
- Europäische Charta vom 15. Oktober 1985 für lokale Selbstverwaltung, ratifiziert am 17. Februar 2005, in Kraft getreten am 1. Juni 2005;
- Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, ratifiziert am 23. Dezember 1997, in Kraft getreten am 1. April 1998;
- Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, ratifiziert am 21. Oktober 1998, in Kraft getreten am 1. Februar 1999;
- Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, ratifiziert am 24. März 1998, in Kraft getreten am 1. Februar 1999;
- Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (revidierte Fassung), ratifiziert am 27. März 1996, in Kraft getreten am 28. September 1996;
- Übereinkommen des Europarats über Cyber-Kriminalität, von der Schweiz unterzeichnet am 23. November 2001.

4. Bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

15. Am 21. Juni 1999 unterzeichnete die Schweiz sieben bilaterale Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft. Diese traten am 1. Juni 2002 in Kraft (Bilaterale Abkommen I). Sie betreffen die folgenden Bereiche: wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit, öffentliches Beschaffungswesen, gegenseitige Anerkennung im Bereich der Konformitätsbeurteilung, Handel mit Agrarprodukten, Luftverkehr, Transport von Waren und Personen über Schiene und Strasse, Personenfreizügigkeit. Das Schweizer Volk hat die Ausdehnung des Übereinkommens über die Personenfreizügigkeit auf die 10 neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union am 25. September 2005 genehmigt.

16. Die bilateralen Abkommen (oder Sektorabkommen), sind eine Vertragsbasis, welche es den Schweizer Unternehmen erlaubt, in den sieben genannten Bereichen zu praktisch denselben Bedingungen wie ihre Konkurrenten in der Europäischen Union auf dem europäischen Binnenmarkt tätig zu sein. Die Abkommen garantieren eine gegenseitige, schrittweise und kontrollierte Öffnung der Märkte, wobei sie über den Anwendungsbereich

des Freihandelsabkommens von 1972 hinaus gehen, das in erster Linie den freien Handel mit Waren betroffen hatte.

17. Eine zweite Serie von neun Abkommen wurde am 26. Oktober 2004 unterzeichnet (bilaterale Abkommen II). Sie betreffen die folgenden Bereiche: Schengen/Dublin, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, verarbeitete Agrarerzeugnisse, Umwelt, Bildung, Statistik, Medien, Altersversorgung. Im Einklang mit dem Vorschlag des Bundesrates in seiner Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union⁵, hat das Parlament beschlossen, sieben dieser Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Das Referendum wurde ausschliesslich gegen die Abkommen zum Beitritt zu den Schengen/Dublin-Verträgen ergriffen. In der Volksbefragung vom 5. Juni 2005 stimmte das Schweizer Stimmvolk diesen Abkommen jedoch zu.

18. Im Zeitraum bis Juni 2007 sind das Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (30. März 2005), das Abkommen über die Vermeidung der Doppelbesteuerung von in der Schweiz ansässigen früheren EU-Beamten (31. Mai 2005), das Abkommen über die Zinsbesteuerung (1. Juli 2005), das MEDIA-Abkommen über Filmförderungsprogramme (1. April 2006), das Abkommen über Statistik (1. Januar 2007), sowie das Abkommen über die Umwelt (1. Januar 2007) in Kraft getreten.

5. Reformprozesse

5.1. Verfassungsreform

19. Die Verfassungsreform umfasst drei Projekte: die Nachführung der Bundesverfassung (BV), die Reform der Volksrechte und die Justizreform.

20. Volk und Kantone der Schweiz haben am 18. April 1999⁶ eine neue Verfassung verabschiedet (BV). Diese ist am 1.1.2000 in Kraft getreten. Die Annahme der neuen Bundesverfassung ist das Ergebnis eines langen Prozesses, der darauf abzielte, eine aus dem Jahre 1874 stammende Verfassung zu revidieren und zu aktualisieren. Das geschriebene und ungeschriebene materielle Verfassungsrecht war nicht in der alten Verfassung (aBV) niedergelegt, sondern in verwandten Quellen, so zum Beispiel in der Rechtsprechung oder in von der Schweiz ratifizierten internationalen Übereinkommen. Die Verfassungsreform zielte daher darauf ab, den Verfassungstext auf den neuesten Stand zu bringen, so dass er das geltende Verfassungsrecht in seiner Gesamtheit widerspiegeln würde, wobei grundsätzlich keine materiellen Neuerungen eingeführt werden sollten. Das Vorhaben zur Aktualisierung der Verfassung war begleitet von zwei getrennten Projekten, die eine Änderung der Volksrechte einerseits und eine Reform der Justiz andererseits betrafen. Diese Projekte gingen mit materiellen Neuerungen einher. Sie wurden nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung angenommen. Die wichtigsten Änderungen in der neuen Verfassung sind namentlich:

- Eine neue klare Gliederung und die Verwendung von Sachüberschriften für die einzelnen Artikel, Abschnitte, Kapitel und Titel;
- Eine zeitgemässe Sprache mit sprachlichen Traditionsanschlüssen dort, wo sensible Bereiche wie das Verhältnis von Bund und Kantonen betroffen sind;
- Die nicht verfassungswürdigen Bestimmungen wurden gestrichen (damit konnte der Verfassungstext um über 30% gekürzt werden, obwohl in erheblichem Umfang ungeschriebenes Verfassungsrecht neu aufgenommen wurde);
- Die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns wie der Schutz von Treu und Glauben, das Legalitätsprinzip oder die Wahrung des öffentlichen Interesses werden ausdrücklich genannt;

5 Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen (Bilaterale II), 04.063

6 Die neue Bundesverfassung wurde am 18. April 1999 bei einer Stimmbeteiligung von 36% mit 969'310 Ja-Stimmen (59,2%) gegenüber 669'158 verwerfenden Stimmen (40,8%) sowie von 12 2/2 Ständen angenommen (BBl 1999 5986) und ist auf den 1. Januar 2000 in Kraft getreten (AS 1999 2555 ff.).

- Der umfassende Grundrechtskatalog und die Verankerung der Chancengleichheit;
- Eine Bestimmung über Sozialziele;
- Die Verankerung individueller und gesellschaftlicher Verantwortung sowie die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen;
- Ein Kapitel über das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen;
- Die Volksrechte bilden einen eigenen Teil in der Verfassung.

21. Die Grundrechte, die ursprünglich in der Bundesverfassung von 1874 vereinzelt und verstreut sowie in verschiedenen internationalen Übereinkommen enthalten waren oder durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt wurden, sind nun in einem „Grundrechtskatalog“ (Artikel 7-36 BV) zusammengefasst. Die neue Verfassung verankert darin ausdrücklich wichtige Grundrechte wie etwa das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, auf Hilfe in Notlagen, auf Ehe und Familie, auf Menschenwürde, Nichtdiskriminierung, freie Meinungsäusserung und Vereinigungsfreiheit.

22. Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit dem UNO-Pakt I ist die Aufnahme von so genannten Sozialzielen in die neue Verfassung (Art. 41 BV). Mit der Verankerung der Sozialziele in einem eigenen Kapitel, das an den Grundrechtsteil anschliesst und der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen vorausgeht, hebt die neue BV die wichtige soziale Dimension des Gemeinwesens hervor. Artikel 41 enthält ein verfassungsrechtliches Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit, die im Verfassungstext mehrfach zum Ausdruck kommt: in den sozialpolitischen Zuständigkeiten des Bundes, in den sozialen Grundrechten (z.B. Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 11), Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3), im Zweckartikel (Art. 2) sowie im Sozialziel-Katalog (Art. 41).

Der Wortlaut von Artikel 41 BV lautet wie folgt:

¹ Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

- a. jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat;
- b. jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält;
- c. Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden;
- d. Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können;
- e. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können;
- f. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können;
- g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.

² Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist.

³ Sie streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.

⁴ Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.

23. Art. 41 BV enthält sechs grundlegende Felder der Sozialpolitik: soziale Sicherheit, Gesundheit, Arbeit, Wohnen, Bildung und Jugend. Diese sechs Zielsetzungen nehmen in der Sache eng Bezug auf die Zielsetzungen des UNO-Pakt I. Aus der Stellung des Artikels 41 und aus seinem Wortlaut wird klar ersichtlich, dass es sich bei dieser Bestimmung (wie beim

Zweckartikel, Art. 2 BV) um eine Staatszielbestimmung handelt. Als solche ist der Sozialzielkatalog von Artikel 41 eine Rechtsnorm und hat Teil an der erhöhten Geltungskraft der Verfassung. Im Vergleich zu den Grundrechts- und Aufgabennormen der Verfassung bleibt seine normative Tragweite jedoch begrenzt. Artikel 41 BV setzt dem Bund und den Kantonen die Verwirklichung bestimmter sozialpolitischer Anliegen zum Ziel, ohne sich allerdings konkret zur Frage des einzuschlagenden Wegs beziehungsweise der einzusetzenden Mittel zu äussern. Es ist Sache des Gesetzgebers, die Mittel zu bestimmen, die ihm zur Verwirklichung des Ziels geeignet erscheinen. Sache des Gesetzgebers ist es auch, auf Gesetzesstufe allenfalls Leistungsansprüche des Einzelnen vorzusehen.

24. Im Rahmen der Reform der Volksrechte⁷ ist auf den 1. August 2003 das erweiterte Staatsvertragsreferendum (Art. 141 Abs. 1 lit. d und 141 a BV) eingeführt worden. Unkündbare Staatsverträge, Beitritte zu internationalen Organisationen sowie alle internationalen Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, unterliegen nunmehr dem fakultativen Referendum.

25. Die Justizreform, als dritte Komponente der Verfassungsreform, bezweckt, den Rechtsschutz zu verbessern, das Bundesgericht funktionsfähig zu erhalten und die Grundlagen für ein einheitlicheres schweizerisches Prozessrecht zu schaffen. Die Justizreform wurde am 12. März 2000 vom Schweizer Stimmvolk und den Kantonen gutgeheissen.

5.2. Neugestaltung Finanzausgleich

26. Zahlreiche Staatsaufgaben werden heute von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) will die Mängel des heutigen Finanzausgleichs gezielt beheben.

- Modernisierung und Stärkung des Föderalismus durch eine Klärung und Entflechtung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen;
- Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems und somit eine Annäherung der kantonalen Unterschiede in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Steuerbelastungen;
- Effizienzsteigerungen bei der Erbringung von staatlichen Aufgaben durch die Einführung moderner Zusammenarbeitsformen zwischen den verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen sowie durch die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit.

27. Am 28. November 2004 wurde der NFA von 64,4% der Stimmenden und 20 1/2 Ständen angenommen. Damit wurden die Verfassungsgrundlagen für dieses Reformpaket geschaffen. Knapp zwei Jahre nach der Volksabstimmung hat das Parlament die von Bund und Kantonen gemeinsam ausgearbeitete NFA-Ausführungsgesetzgebung verabschiedet. Im Einzelnen geht es um die Änderung von 30 Bundesgesetzen; drei Gesetze sind neu erlassen beziehungsweise total revidiert worden. Im Zusammenhang mit dem UNO-Pakt I sind folgende Änderungen besonders erwähnenswert:

- Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG).
- Totalrevision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG).
- Änderungen bei den Zuständigkeiten Bund/Kantone im Bereich der Stipendien und Studiendarlehen.

⁷ Siehe supra, § 20.

Teil II - DIE EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES ÜBEREINKOMMENS UND IHRE UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

Artikel 1 – Recht der Völker auf Selbstbestimmung

28. Die neue Verfassung (BV) garantiert in Art. 2 Abs. 4 die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Das Schweizer Volk kann frei über seine Güter verfügen. Die Bundesverfassung gewährleistet das Eigentum (Art. 26) sowie die Wirtschaftsfreiheit, die nun neu in Art. 27 BV verankert ist.

29. Seit ihrem Beitritt zu UNO im Jahre 2002 kann die Schweiz ihrer Rolle als einer neutralen Vermittlerin auf internationaler Ebene uneingeschränkt gerecht werden. Sie beteiligt sich darüber hinaus aktiv an der Festlegung einer internationalen Menschenrechtspolitik und engagiert sich für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG).

30. In seinem Aussenpolitischen Bericht 2000 vom 15. November 2000 hebt der Bundesrat fünf neue Ziele hervor, welche Kontinuität sichern und lückenlos an die neunziger Jahre anschliessen (siehe ersten Bericht § 11), gleichzeitig aber auch der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in einem sich ständig wandelnden internationalen Kontext Rechnung tragen sollen:

- Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker;
- Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie;
- Erhaltung der Naturressourcen;
- Wahrung der Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland;
- Unterstützung von Notleidenden und Kampf gegen die Armut.

31. Das Schiesspulvermonopol (das Monopol der Eidgenossenschaft für Herstellung und Handel mit Schiesspulver), das im ersten Bericht (§10) erwähnt worden war, ist am 1. April 1998 abgeschafft worden (Streichung von Art. 41 Abs. 1 aBV).

Artikel 2 – Ausübung der anerkannten Rechte

6. Föderalistische Struktur und Verpflichtung der Bundesregierung, über die Umsetzung des Paktes zu wachen

§ 25: Der Ausschuss schlägt dem Vertragsstaat vor, alle zur vollen Umsetzung des Paktes auf rechtlicher Ebene erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um die in ihm verankerten Rechte in vollem Umfang in sein Rechtssystem zu übernehmen.

§ 26: Der Ausschuss empfiehlt, die Harmonisierung der kantonalen Gesetzgebungen weiterzuführen, um eine angemessene Beachtung der Bestimmungen des Paktes sicherzustellen, insbesondere was so grundlegende Rechte wie das Recht auf Arbeit, das Recht auf Bildung und das Recht auf Kultur anbelangt.

32. Die Schweiz gilt traditionellerweise als monistisch, d.h. Völker- und Landesrecht sind Teile einer einzigen Rechtsordnung. Somit sind Völkerrechtsnormen ohne weitere Umwandlung oder Umsetzung für sämtliche schweizerischen Behörden verbindlich. In diesem Sinne hat der UNO-Pakt I - wie alle weiteren Menschenrechtsübereinkommen - unmittelbare, von allen rechtsanwendenden Behörden zu beachtende Geltung und ist anzuwenden. Was das Rangverhältnis zwischen Völker- und Landesrecht angeht, fehlt in der Schweiz eine starre Normenhierarchie. In Praxis und Lehre umstritten ist der Vorrang des Völkerrechts vor der Bundesverfassung. Zwingendes Völkerrecht (ius cogens) geht jedoch allem staatlichen Recht vor und bildet zudem eine Schranke der Verfassungsrevision (Art. 193 Abs. 4, 194 Abs. 2 BV). Das Völkerrecht genießt grundsätzlich Vorrang vor den

Bundesgesetzen. Ausgenommen ist jedoch das bewusste Abweichen des Bundesgesetzgebers. Anerkanntermassen geht Völkerrecht dem kommunalen und kantonalen Recht und dem Ordnungsrecht des Bundes vor. Schliesslich geht Völkerrecht grundsätzlich dem einfachen Bundesrecht (Bundesgesetzen) vor⁸. Es ist letztlich Aufgabe von Rechtsprechung und Lehre, präzise Kriterien für das Verhältnis von Völker- und Landesrecht zu finden und im konkreten Kollisionsfall eine differenzierte Abwägung vorzunehmen. Grundsätzlich versucht das Bundesgericht, die landesrechtlichen Normen völkerrechtskonform auszulegen, so dass die landesrechtlichen Normen mit dem Völkerrecht harmonieren⁹.

33. Die Bundesverfassung stellt mehrfach Bezüge zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht her, so etwa in Art. 5 Abs. 4 BV, wonach das Völkerrecht von Bund und Kantonen "zu beachten" ist, oder in Art. 190 BV, wonach das gesamte Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich ist.

34. Der Bund besitzt im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten eine umfassende Vertragsschlusskompetenz (Artikel 54 Absatz 1 BV). Die Kantone sind verpflichtet, vom Bund abgeschlossene Verträge, wie die übrige Bundesgesetzgebung, umzusetzen und zu vollziehen. Im Rahmen der Bundesaufsicht kann der Bund bei Bedarf die Kantone zur zeit- und sachgerechten Durchführung völkerrechtlicher Verträge anhalten¹⁰. Dabei stehen ihm als Handlungsmöglichkeiten der Erlass von Kreisschreiben sowie die Herausgabe von Hinweisen und Weisungen zur Verfügung. Im Zusammenhang mit Artikel 13 des UNO-Pakt I hat der Bundesrat im August 1997 den Kantonen ein Kreisschreiben zukommen lassen, in dem er sie an die Verpflichtungen erinnert, die aus diesem Artikel entstehen. Er wies speziell auf die Aufgaben hin, welche die Kantone zu erfüllen haben, um die Umsetzung dieser spezifischen Verfügung des Pakts I sicherzustellen, namentlich was den Unterricht an den Primarschulen zum einen und den Unterricht an den Sekundar- und Hochschulen zum anderen angeht¹¹.

7. Progressive Verwirklichung

§ 27: Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat den zwei internationalen Pakten über die Menschenrechte auf innerstaatlicher Ebene den selben Rechtsstatus verleiht, und dass er, falls Massnahmen getroffen werden, um die völkerrechtsvertraglichen Verpflichtungen im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte zu übernehmen, analoge Massnahmen für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vorsieht.

35. Der Bundesrat hat eine Revision der Bundesverfassung vorgeschlagen, die möglichst weitgehend der Empfehlung des Ausschusses Rechnung tragen sollte. Nach parlamentarischen Debatten und dem Votum der Schweizer Bürgerinnen und Bürger ist die neue Bundesverfassung in Kraft getreten. Im Zweckartikel der neuen BV (Art. 2) wird in allgemeiner Weise die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt als Ziel der Schweizerischen Eidgenossenschaft vorgegeben, dies in Fortführung der entsprechenden Grundsatzbekenntnisse in den Bundesverfassungen von 1848 und 1874¹².

36. Die Mehrzahl der in jüngerer Zeit revidierten Kantonsverfassungen enthält wie die Bundesverfassung eine gewisse Anzahl wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte sowie verschiedene soziale Ziele. Einige Kantonsverfassungen enthalten dieselben

⁸ Bundesgerichtsentscheid (BGE) 122 II 485, 486 f.

⁹ BGE 125 II 417, 424 E. 4c. Vergleiche hierzu auch die Antwort des Bundesrates vom 23.02.2005 auf die Interpellation 04.3802 Mörgeli - Europäische Menschenrechtskonvention und schweizerische Souveränität.

¹⁰ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 229 ff.

¹¹ Siehe infra, § 491ff.

¹² Für ausführliche Informationen über die neue Verfassung und deren Sozialziele siehe supra, § 20ff.

Garantien wie die Bundesverfassung. Andere gehen darüber hinaus, indem sie zusätzliche Rechte garantieren oder den Anwendungsbereich der in der Bundesverfassung verankerten Rechte ausdehnen. So ist z.B. die Verfassung des Kantons Basel-Stadt zu nennen (revidiert am 23. März 2005), die in § 8 Abs. 3 garantiert, dass Behinderte zu öffentlichen Gebäuden und Dienstleistungen in aus wirtschaftlicher Sicht angemessenem Masse Zugang haben müssen. Sie verankert zudem in § 11 Abs. 2 Bst. a das Recht für Eltern, ihre Kinder zu finanziell tragbaren Bedingungen in einer Tagesstätte unterzubringen. Zu erwähnen ist auch Art. 33 der Verfassung des Kantons Freiburg, in dem ein Recht auf materielle Sicherheit für Mütter vor und nach der Niederkunft, unabhängig davon, ob sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder nicht, verankert ist. Eine analoge Bestimmung findet sich in Art. 35 der Waadtländer Kantonsverfassung. Dieser garantiert unter anderem das Recht auf staatliche Beihilfe für Personen, welche nicht über die persönlichen oder familiären Ressourcen verfügen, um eine anerkannte berufliche Erstausbildung zu absolvieren (Art. 37), sowie den Anspruch auf eine angemessene Notunterkunft für bedürftige Menschen (Art. 33).

37. Das Bundesgericht folgert daraus, dass es sich beim Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Art. 2 und 3 des Paktes um eine Nebenbestimmung handelt, dass die Bestimmungen, die diesen Grundsatz enthalten, nicht direkt anwendbar seien. Das Bundesverwaltungsgericht hat bezüglich des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung die folgende Rechtsprechung entwickelt:

«Bezüglich von Art. 2 Abs. 2 des Paktes, welcher das Verbot jeglicher Diskriminierung, insbesondere jeglicher Ungleichbehandlung aufgrund von Rasse, Hautfarbe und Geschlecht proklamiert, hat das Bundesversicherungsgericht kürzlich festgestellt, dass diese Bestimmung keine autonome Tragweite besitzt, sondern Garantien nur in Verbindung mit den programmatischen Verpflichtungen, zu deren progressiver Umsetzung sich die Staaten verpflichtet haben, formuliert; insbesondere das Recht jedes Menschen auf soziale Sicherheit und auf soziale Versicherung, wie es in Art. 9 des Paktes festgelegt ist. Da der Pakt – insbesondere im Bereiche der Sozialversicherungen – nicht direkt anwendbar ist, können sich Einzelpersonen vor Gericht nicht auf Art. 2 Abs. 2 des Paktes berufen (BGE 121 V 246). Dasselbe gilt für Art. 3 über die Gleichheit der Geschlechter»¹³.

Darüber hinaus hat das Bundesgericht festgestellt, dass die in Pakt I, Art. 6 bis 15 proklamierten Rechte grundsätzlich programmatischer Natur sind. Die Bestimmungen, in denen diese Rechte verankert sind, sind daher nicht direkt anwendbar¹⁴. Das Bundesgericht hat unermüdlich wiederholt:

« Die Bestimmungen dieses Paktes beschränken sich darauf, den Staaten in der Form von Leitlinien die in den verschiedenen erörterten Bereichen zu erreichenden Ziele vorzuschreiben. Sie lassen den Staaten einen sehr grossen Spielraum, was die Mittel zur Erreichung dieser Ziele anbelangt. Daher entsprechen sie gemäss Rechtsprechung und Doktrin, mit einigen Ausnahmen (wie z.B. Art. 6 Abs. 1 Bst. a über das Recht, sich zu Verbänden zusammenzuschliessen und internationalen Gewerkschaftsverbänden beizutreten), nicht direkt anwendbaren Normen »¹⁵.

38. Das Bundesgericht schliesst jedoch nicht aus, dass bestimmte Normen von Pakt I direkt anwendbar seien. Dies könnte insbesondere für Art. 8 Abs. 1 Bst. a über bestimmte Aspekte der Gewerkschaftsfreiheit gelten¹⁶. Das Bundesgericht hat zudem seine Rechtsprechung zu Art. 13 Abs. 2 Bst. c von Pakt I bestätigt, derzufolge eine Einzelperson sich in einem Rechtsstreit über Universitätsgebühren nicht direkt auf diese Bestimmung berufen kann¹⁷.

¹³ BGE 121 V 229 [232-233]

¹⁴ Siehe z.B. BGE 120 Ia 1 [11-12]; BGE 121 V 246 [248-250]; BGE 122 I 101 [103]; BGE 126 I 240 [243-246]

¹⁵ BGE 121 V 229 [232]

¹⁶ BGE 121 V 246, Erw. 2e; BGE 126 I 240 Erw. 2c

¹⁷ BGE 130 I 113; s. auch BGE 126 I 240 Erw. 2d

39. Doktrin und Praxis anerkennen heute mehrheitlich, dass ungeachtet ihrer unterschiedlichen Umschreibungen menschenrechtliche Garantien unabhängig von ihrer Rechtsnatur als bürgerliche und politische Rechte respektive wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gleichzeitig negativ zu einem Unterlassen und positiv zu einem Tun verpflichten¹⁸.

40. Der Bundesrat hat seine bisherige Haltung, wonach die im Pakt I enthaltenen Rechte vorwiegend programmatischer Natur sind, in der Botschaft zur neuen Bundesverfassung¹⁹ und in seiner Antwort vom 27. November 2000 auf eine einfache Anfrage aus dem Parlament²⁰ bestätigt. Schliesslich ist der Bundesrat gemäss dem Prinzip der Gewaltentrennung an die oben aufgeführte Auslegung durch die Rechtsprechung gebunden.

41. Die Ausführungen zu den Artikeln 6-15 zeigen im Detail, wie die Schweiz ihrer Verpflichtung zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nachkommt.

8. Die Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der Anwendung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

42. Die Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie ist eine der fünf aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz²¹. Als Vision will die Schweiz entsprechend ihrer Verfassung für eine Welt des Friedens, der Freiheit und der Gerechtigkeit eintreten, für eine Mehrung der Wohlfahrt für alle Völker, für die Überwindung von Not und Armut sowie für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Präambel, Art. 2, Art. 54 Abs. 2 BV).

43. Schon 1997 hat die Schweiz Richtlinien zur Integrierung der Menschenrechte in die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit veröffentlicht. Aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen auf bilateraler und multilateraler Ebene, sowie auf Grund von Überlegungen innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft, hat die Schweiz im Jahre 2006 einen neuen politischen Ansatz definiert, der auf den Menschenrechten und ihrer Verbindung zur Armutsbekämpfung beruht. Die Strategie 2010 der DEZA hat eine gute Regierungsführung sowohl zu einem ihrer Schwerpunkte, als auch zu einem von zwei bereichsübergreifenden, die Menschenrechte umfassenden Themen gemacht.

44. Die seit jeher auf Armutsbekämpfung ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz hat während Jahren Programme und Projekte unterstützt, die direkt oder indirekt zur Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von benachteiligten Personen in den Partnerländern beigetragen haben. Die im Jahre 2006 einberufene Kapitalisierungskonferenz hat aufgezeigt, wie vielfältig die Erfahrungen der Schweiz im Bereich der Menschenrechte sind und wie wichtig der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit für die Umsetzung der Menschenrechte und insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist. Einerseits führt die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit zu einer Verstärkung des Augenmerks, das man verletzlichen und marginalisierten Gruppen schenkt, andererseits zielt sie darauf ab, die Behörden bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu unterstützen. So ist beispielsweise das Recht auf Bildung ein integrierender Bestandteil zahlreicher Programme zur Stützung der Reformen im Bildungsbereich (Pakistan, Bhutan, Serbien und Montenegro, Burkina Faso), während das Recht auf Gesundheit ein Schlüsselement der Sektorpolitik der Schweiz ist. Innerhalb der leitenden Organe von Fonds, Programmen und Sonderorganisationen des Systems der Vereinten Nationen engagiert sich die Schweiz aktiv für die Festlegung von auf der Achtung

¹⁸ Vgl. statt vieler: KÄLIN Walter/KÜNZLI Jörg, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel/Genf/München, 2005, S. 100ff

¹⁹ Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, S. 202

²⁰ Antwort des BR auf die einfache Anfrage Nationalrat Gross (Anfrage 00.111).

²¹ Aussenpolitischer Bericht 2000: Präsenz und Kooperation – Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, vom 15. November 2000, BBl 2001 261.

der Menschenrechte basierenden Politiken und Strategien im Entwicklungsbereich. Die Schweiz trägt zudem finanziell zu verschiedenen Programmen der Vereinten Nationen in den Bereichen Wasser und Abwasserentsorgung, Bildung und Gesundheit, einschliesslich von sexueller Gesundheit und reproduktiver Gesundheit, bei. Im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit führt die Schweiz technische Kooperationsprojekte im Bereich der Förderung von fundamentalen Arbeitsnormen durch, um Produzenten in Entwicklungsländern den Zugang zu den globalen Produktionsketten zu ermöglichen.

45. In seinem Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik 2003-2007 hat der Bundesrat seinen Willen bekräftigt, das Entwicklungspotential der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bestmöglich zu erschliessen, sei es im Rahmen seiner bilateralen Programme der Armutsbekämpfung, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit oder der Friedensförderung, sei es im Rahmen multilateraler Aktivitäten²².

46. Die Schweiz stellt seit dem Jahr 2006 Überlegungen zum Recht auf Eigentum als einem Menschenrecht und einem Instrument für sozioökonomische Entwicklung an. Als Beitrag zur Verwirklichung dieses Rechts wurden ein Buch und ein Dokumentarfilm publiziert²³. Die universelle Gültigkeit und die Interdependenz der Menschenrechte führen dazu, dass dem Recht auf Eigentum im Zusammenhang mit namentlich dem Recht auf Unterkunft, auf Nahrung und auf Wasser, aber auch dem Recht auf ein menschenwürdiges Leben sowie dem Recht auf Heimkehr für Vertriebene eine grosse Bedeutung zukommt.

9. Nichtdiskriminierung

9.1. Rechtliche Grundlagen²⁴

47. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit ist in der neuen Bundesverfassung im Artikel 8 festgehalten. Dieser besagt:

1 Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

2 Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

3 Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

4 Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor.

Im Unterschied zur alten Bundesverfassung (aBV)²⁵ bezieht sich Artikel 8 der neuen BV nicht mehr nur auf Schweizer sondern auf „alle Menschen“. Diese Anpassung war nötig, da die Rechtssprechung des Bundesgerichts und die Doktrin schon seit längerem die im früheren Artikel 4 enthaltenen Rechte auch Ausländern zugesprochen haben²⁶. Auch wenn die Rechtsgleichheit auf alle Personen ausgedehnt wird, bedeutet dies nicht, dass Ungleichbehandlungen aufgrund von objektiven Persönlichkeits- oder Nationalitätskriterien unmöglich wären.

48. Die allgemeine Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) verlangt Gleichbehandlung und rechtliche Differenzierung in der Gesetzgebung und in der Rechtsanwendung, je nach den zu regelnden Verhältnissen.

²² Bericht des Bundesrats zur Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz 2003-2007 vom 31. Mai 2006, BBl 2006 6071.

²³ CHENEVAL Francis et DE SOTO Hernando (co-editors), Swiss Human Rights Book, volume I, Realizing Property Rights, 2006; MUSALE Kamal, DVD Property Rights are Human Rights a film by Kamal MUSALE, 2007.

²⁴ Siehe auch die Ausführungen zu Art. 2 Abs. 1 und Art. 26 im dritten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des UNO-Pakt II vom 21. September 2007.

²⁵ Bundesverfassung vom 29. Mai 1874: Art. 4, Abs. 1 „Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich“.

²⁶ Vgl. § 28 und § 29 des ersten Berichts.

“Ein Erlass verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit [...], wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit.“²⁷

49. Als Verfassungsgrundsatz bewirkt das Gleichheitsgebot hauptsächlich ein Verbot ungerechtfertigter Unterschiede. In einem bestimmten Mass gibt es dem Gesetzgeber aber auch den Auftrag, die sozialen Ungleichheiten zu mindern und die Entfaltungsmöglichkeiten des Individuums zu verbessern. So wird dem Bund auch in der neuen BV die Aufgabe übertragen, die Chancengleichheit zu verbessern.

50. Gemäss Artikel 35 Absatz 1 BV müssen sämtliche Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Artikel 35 Abs. 3 BV verlangt, dass die Behörden für die Wirkung der Grundrechte nicht nur zwischen Bürgern und Staat, sondern auch zwischen Privaten sorgen müssen.

51. Was das Diskriminierungsverbot und eine mögliche Drittwirkung auf das Verhältnis unter Privaten angeht, wird nach herrschender Praxis und Lehre eine direkte Drittwirkung des Diskriminierungsverbots von Artikel 8 BV auf das Verhältnis unter Privaten, von einigen Sonderfällen abgesehen, grundsätzlich ausgeschlossen²⁸. Das Konzept der indirekten Horizontalwirkung von Grundrechten der Bundesverfassung wird von der neueren schweizerischen Literatur und der Praxis des Bundesgerichts hingegen zusehends anerkannt. Gerade hinsichtlich der Beseitigung von Diskriminierungen in privaten Verhältnissen wird in der Literatur zunehmend die Ansicht vertreten, dass rassendiskriminierenden Handlungen und Einstellungen in privaten Vertragsverhältnissen der Rechtsschutz versagt werden kann und darf²⁹. Für das Arbeitsvertragsrecht kann insofern festgehalten werden: Als missbräuchlich und daher entschädigungspflichtig gilt etwa eine Kündigung, wenn sie wegen einer Eigenschaft ausgesprochen wird, „die der anderen Partei kraft ihrer Persönlichkeit zusteht“ (Artikel 336 Absatz 1 lit. a OR). Für das Mietrecht gilt ähnliches: So soll es einem Vermieter von Wohnräumen nicht erlaubt sein, „aus unbestimmten Befürchtungen, einer Antipathie oder einer grundsätzlich negativen Einstellung gegen eine gewisse Kategorie von Menschen“ einen Ersatzmieter abzulehnen, der ihm vom vorzeitig kündigenden Mieter vorgeschlagen worden ist³⁰. Das Bundesgericht hat etwa Asylsuchende als zumutbare Ersatzmieter qualifiziert, die nicht einfach wegen ihres Rechtsstatus abgelehnt werden dürfen³¹.

²⁷ BGE 125 I 173, E.6b

²⁸ GEORG MÜLLER, Artikel 4, in: JEAN-FRANÇOIS AUBERT et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel et al. 1987 und spätere Nachlieferungen

²⁹ WYSS Martin Philipp, Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen - Handlungsbedarf und Modelle für die Schweiz?, in: WALTER KÄLIN (Hrsg.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, ZSR-Beiheft 29, Basel/Frankfurt am Main 1999, S. 115 ff., S. 133.

³⁰ BGE 119 II 36 ff., 38 f.; 117 II 156 ff., 159.

³¹ Unveröffentlichter Bundesgerichtsentscheid vom 7. März 1995 (wiedergegeben in mietrechtspraxis, Zeitschrift für schweizerisches Mietrecht 1997, S. 155 ff.).

9.2. Gleichgeschlechtliche Paare

52. Das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz; PartG) erlaubt gleichgeschlechtlichen Paaren, ihre Partnerschaft beim Zivilstandsamt eintragen zu lassen und damit rechtlich abzusichern. Die eingetragene Partnerschaft begründet eine Lebensgemeinschaft mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, die in Bezug auf Steuern und Erbschaften, Sozialversicherungen und die berufliche Vorsorge rechtlich wie die Ehe behandelt wird. Hingegen lässt es das Partnerschaftsgesetz nicht zu, dass zwei Frauen oder zwei Männer gemeinsam ein Kind adoptieren. Auch Verfahren der Fortpflanzungsmedizin sind ihnen verwehrt.

9.3. Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

53. In der Schweiz sind ungefähr 700'000 Menschen, rund 10% der Bevölkerung, von einer Behinderung betroffen. Im Alltag können diese Menschen in verschiedenen Lebensbereichen Benachteiligungen erfahren. Das Behindertengleichstellungsrecht umfasst ein Paket verschiedener Vorschriften, welches die Beseitigung dieser Benachteiligungen bezweckt. Es ist Ausdruck der Einsicht, dass Behinderung sich nicht auf ein individuelles, gesundheitliches Problem reduzieren lässt, sondern auch durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Ziel des Gleichstellungsrechts ist es daher, diese behindernden Rahmenbedingungen zu verändern.

54. Das Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung, das in Artikel 8 Absatz 2 BV verankert ist, bildet zusammen mit Artikel 8 Absatz 4 BV, einen Auftrag an den Gesetzgeber in Bund und Kantonen, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu treffen. Gestützt auf Artikel 8 Absatz 4 BV wurde das Gesetz zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) vom 13. Dezember 2002 erlassen, das am 1. Januar 2004 in Kraft trat. Das Gesetz bezweckt, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, und Rahmenbedingungen zu setzen, die Menschen mit Behinderungen eine autonome Teilnahme am gesellschaftlichen Leben erleichtern. Insbesondere sieht das Gesetz vor, dass sämtliche öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, die neu gebaut oder renoviert werden, hindernisfrei ausgestaltet werden müssen. Weiter müssen Dienstleistungen der Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) sowie der öffentliche Verkehr behindertengerecht ausgestaltet werden. Das Gesetz verbietet zudem auch Privaten, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, Diskriminierungen wegen einer Behinderung. Um den von Benachteiligungen betroffenen Menschen die Durchsetzung ihrer Rechte zu erleichtern, sieht das Gesetz schliesslich Beschwerde- und Klagerechte vor. Weitere gleichstellungsrelevante Fragen werden in anderen Erlassen des Bundes und der Kantone geregelt, so insbesondere im Bereich der Kommunikation und der Grundschulbildung.

55. Einen wichtigen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen leistet der Bund auf der Grundlage von Artikel 112b und 112c, Absatz 2 BV, der in allgemeiner Weise Massnahmen zur Förderung der Eingliederung vorsieht. Die Umsetzung dieser Bestimmung erfolgt in erster Linie durch das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (Invalidenversicherungsgesetz; IVG). Ziel dieses Gesetzes ist es, die Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen zu verhindern, vermindern oder beheben, die ökonomischen Folgen einer Einschränkung der Erwerbsfähigkeit im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs auszugleichen und zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der betroffenen Versicherten beizutragen. Ein besonderes Gewicht legt das Invalidenversicherungsgesetz auf die berufliche Integration. 2007 hat der Gesetzgeber einer Reihe von neuen Integrationsmassnahmen, insbesondere einem Ausbau

der Früherkennung einer drohenden Einschränkung der Erwerbsfähigkeit und einem Ausbau der Eingliederungsmassnahmen zugestimmt³².

56. Anfang 2004 wurde das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen (EBGB) geschaffen, um zur Umsetzung dieser Ziele beizutragen. Das EBGB ist dem Eidgenössischen Departement des Inneren angegliedert und ist beauftragt,

- Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen wahrzunehmen;
- Die Gleichstellung von Behinderten mit nicht behinderten Menschen im öffentlichen Raum zu fördern;
- sich für die Beseitigung der rechtlichen oder tatsächlichen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen einzusetzen.

Zu den Aufgaben des EBGB gehören vor allem die Information und die Beratung, die Durchführung und Unterstützung von Programmen und Kampagnen, die der Integration von Menschen mit Behinderungen dienen, sowie das Verfassen und Initiieren von wissenschaftlichen Untersuchungen. Weitere Aufgaben in diesem Bereich werden von besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen. So liegt etwa die Zuständigkeit für die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs beim Bundesamt für Verkehr. Das EBGB sorgt für die Koordination der Tätigkeiten dieser Fachstellen. Eine wichtige Funktion bei der Verwirklichung der Gleichstellung kommt den Behindertenorganisationen zu. Die Fachstellen des Bundes arbeiten eng mit diesen Organisationen zusammen, die für ihre Leistungen vom Bund auch finanziell unterstützt werden.

57. Das schweizerische Behindertengleichstellungsrecht beruht auf der gleichen Basis und verfolgt die gleichen Ziele wie die im 2006 verabschiedete UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Der Bundesrat erachtet die Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention grundsätzlich als wünschenswert. Nach ständiger Praxis wird der Bundesrat über eine Unterzeichnung jedoch erst entscheiden, wenn die möglichen Konsequenzen für die Rechtsordnung von Bund und Kantonen abgeklärt sind und die Umsetzung der übernommenen Verpflichtungen sichergestellt ist.

9.4. Verbot der Rassendiskriminierung

58. In seinen Antworten auf parlamentarische Vorstösse, die eine Aufhebung der Rassismus-Strafnorm (Art. 261bis Strafgesetzbuch, StGB) forderten, hat der Bundesrat deutlich gemacht, dass nicht ungestraft bleiben soll, wer öffentlich gegen andere Menschen wegen deren Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft, sie in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt, ihnen eine angebotene Leistung verweigert oder öffentlich rassistische Ideologien verbreitet³³. Die Meinungsäusserungsfreiheit gelte nicht vorbehaltlos, sondern stosse an Grenzen, wenn es z.B. die Würde oder die Ehre anderer Menschen zu schützen gelte.

59. Das Arbeitsgericht Lausanne hat im Juni 2005 ein Pflegeheim in Morges VD, das eine 33-jährige Frau wegen ihrer schwarzen Hautfarbe nicht anstellte, wegen Rassendiskriminierung verurteilt. Das ist der erste arbeitsrechtliche Fall dieser Art in der Schweiz. Es gebe keine objektiven Gründe, die eine Verweigerung der Anstellung wegen der schwarzen Hautfarbe rechtfertigten, heisst es in der Begründung des Gerichts.

60. Für ausführliche Informationen zum Thema Rassendiskriminierung verweisen wir auf den vierten, fünften und sechsten periodischen Bericht über die Umsetzung des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) vom

³² 5. Revision der Invalidenversicherung AI, s. infra, § 312.

³³ Antworten des Bundesrates auf die Motion HESS BERNHARD vom 8. Oktober 2004, "Aufhebung der Rassismus-Strafnorm" (04.3607), und auf die Motion FRAKTION SVP vom 28. Februar 2005, "Streichung des Rassismus-Artikels" (05.3013).

September 2006 sowie auf den dritten Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss für Menschenrechte (§ 34 – 57)³⁴.

9.5. Integration von Ausländerinnen und Ausländern

61. Die bessere Integration der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer stellt eine der wichtigsten Herausforderungen für Politik und Gesellschaft dar. Die schweizerische Integrationspolitik versteht Integration als gegenseitigen Prozess, der sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraussetzt. Längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern soll die Integration ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben (Art. 4 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer; Ausländergesetz; AuG). Das Ziel der Integration ist demnach die Herstellung von Chancengleichheit und Partizipation (Art. 4 Abs. 2 und Art. 53 Abs. 2 AuG).

62. In der revidierten Verordnung zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) wird ausdrücklich auf die Bedeutung der Mitverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer hingewiesen. Sie werden aufgefordert, die rechtsstaatliche Ordnung und die demokratischen Prinzipien zu respektieren und ihren Beitrag zur Integration zu leisten. Dieser äussert sich insbesondere im Erwerb einer am Wohnort gesprochenen Landessprache, in der Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz und im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung (Art. 4 VIntA). Neu kann die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung an Personen aus Drittstaaten mit der Bedingung verbunden werden, dass sie einen Sprach- und Integrationskurs besuchen. Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden. Dies gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs (Art. 54 AuG). Die Berücksichtigung des Integrationsgrades bei Weg- und Ausweisungen sowie bei der (unter Umständen vorzeitigen) Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist nun auf Gesetzesstufe vorgesehen. Gegenüber religiösen Betreuungspersonen oder Lehrkräften für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht aus Drittstaaten können die Behörden vor der Einreise den Besuch von Sprach- und Integrationskursen vorschreiben (Art. 5 VIntA in Verbindung mit Art. 54 AuG).

63. Das Bundesamt für Migration (BFM) koordiniert die Massnahmen der Bundesstellen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere in den Bereichen der Arbeitslosenversicherung, der Berufsbildung und des Gesundheitswesens, und stellt den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen sicher. Zudem sind die Kantone gehalten, eine Ansprechstelle für Integrationsfragen zu bezeichnen (Art. 8 VIntA in V.m. Art. 57 AuG). Die Ansprechstellen der Kantone für Integrationsfragen sollen im Bereich der Sprachförderung auf der Basis von Programmen Vorhaben unterstützen. Das BFM schliesst mit den Kantonen auf Grundlage dieser Programme Leistungsvereinbarungen ab. Zudem sind die Migrationsbehörden neu verpflichtet, über bestehende Beratungsangebote zu informieren.

64. Bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern kommt der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM; Zusammenlegung der Eidg. Ausländerkommission (EKA) und der Eidg. Flüchtlingskommission) eine tragende Rolle zu. Mit ihrer Tätigkeit unterstützt sie den Aufbau der Integrationsförderung des Bundes und beschäftigt sich mit Fragen des Zusammenlebens der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung. Sie setzt sich insbesondere für die Förderung der Integration und für die Schaffung von Chancengleichheit ein. Die EKM vertieft integrationsrelevante Themen, erarbeitet Empfehlungen, begleitet ausgewählte Forschungsvorhaben, nimmt im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu migrations- und integrationspezifischen Fragen Stellung und

³⁴ Siehe <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humtr/humrep.html>

bemüht sich, die im Bereich der Integration tätigen staatlichen und nicht staatlichen Stellen zu informieren, zu unterstützen und zu vernetzen. Konkret empfiehlt die EKM beispielsweise mehr Informations- und Sensibilisierungsarbeit im Bereich Kinder und Jugendliche im Zusammenhang mit Zwangsheirat und arrangierten Ehen zu leisten.

65. Gemäss einer im Februar 2005 publizierten Studie des Bundesamtes für Migration, leben heute rund 90'000 Menschen in der Schweiz, deren Aufenthalt ausländerrechtlich nicht geregelt ist (Sans-Papiers)³⁵. Auf Vorschlag der ehemaligen EKA und mit Unterstützung der Plattform "Pour une table ronde au sujet des Sans-Papiers" wurde die Gruppe Sans-Papiers eingerichtet. Diese Gruppe nahm von 2005 bis 2007 als unabhängiges Expertengremium Dossiers von Betroffenen ohne geregelten Aufenthaltsstatus entgegen und prüfte, ob zuhänden der zuständigen kantonalen Behörden eine Regularisierung empfohlen werden sollte. Ferner führte die Gruppe Gespräche mit den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone und klärte die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit ab. Insbesondere die Anliegen jugendlicher Sans Papiers standen im Zentrum der Arbeitsgruppe. Die Gruppe Sans-Papiers hat Ende 2007 ihre Tätigkeit beendet.

66. Die Integration ist ein Leitgedanke des AuG. Ziel der Integration ist das friedliche Zusammenleben aller auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und der gegenseitigen Achtung und Toleranz³⁶. Im Rahmen der Gesetzesrevision wurden die Integrationsbestimmungen erheblich erweitert. Im Interesse der Integration von nachziehenden Kindern sieht das Ausländergesetz vor, dass der Nachzug innerhalb von fünf Jahren, bei 12- bis 18-Jährigen innerhalb eines Jahres, erfolgen soll. Damit wird gewährleistet, dass sie möglichst früh in das schweizerische Schul- und Bildungswesen integriert werden. Schon bisher geltende weitere Voraussetzungen wie das Zusammenleben in einer gemeinsamen Wohnung, die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Familie und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung gelten weiterhin. Weiter erleichtert das Ausländergesetz die berufliche Mobilität von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten. Neu hinzu kommt auch der an Bund, Kantone und Gemeinden gerichtete Informationsauftrag. Dieser beinhaltet einerseits die Information der Ausländerinnen und Ausländer über deren Rechte und Pflichten, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz sowie über bestehende Angebote zur Integrationsförderung. Andererseits wird die schweizerische Bevölkerung über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer informiert³⁷. Gestützt auf die Erfahrung, dass die Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen mehrere Jahre oder sogar für immer in der Schweiz bleibt, wurde ihre Rechtsstellung hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt³⁸ und hinsichtlich ihrer Möglichkeit, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen, verbessert (Art. 6 Abs. 1 VIntA). Das Ausländergesetz sieht zudem vor, dass drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme neu auch dieser Personengruppe der Familiennachzug bewilligt werden kann (Art. 85 Abs. 7 AuG). Diese Erleichterungen zur Integration sollen dazu beitragen, dass die vorläufig Aufgenommenen wirtschaftlich unabhängig und gesellschaftlich akzeptiert werden. Damit wird die soziale Kompetenz aufrechterhalten und so auch eine allfällige Rückkehr in das Heimatland erleichtert³⁹. Weiter wurden in der revidierten Verordnung zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern Anreize zur Integration geschaffen, indem der Integrationsgrad beim Entscheid über die (unter Umständen vorzeitige) Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder der Anordnung von Weg- und

³⁵ Forschungsinstitut Gfs.bern, Forschung für Politik, Kommunikation und Gesellschaft, Sans papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend, Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration, endgültige Version vom 6. April 2005. Vor der Publikation dieser Studie wurde die Zahl der in der Schweiz lebenden Schriftenlosen auf zwischen 50'000 und 300'000 geschätzt. Die Studie korrigiert sowohl diese Zahlen als auch die irrümlichen Vorstellungen, die man sich mancherorts von dem Phänomen macht: so ist die Anwesenheit von Sans papiers weniger auf die Asylpolitik, als vielmehr auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen.

³⁶ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBI 2002 3758.

³⁷ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBI 2002 3803.

³⁸ Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) per 1. Februar 2006 Art. 7 Abs. 3.

³⁹ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. September 2002, BBI 2002 6856.

Ausweisungen mitberücksichtigt wird. Im Rahmen seiner Koordinationsfunktion hat das BFM in Zusammenarbeit mit den kantonalen Migrationsämtern Kriterien zum Gesetzesbegriff der "erfolgreichen Integration" erarbeitet, welche den Behörden bei ihrem Entscheid als Richtlinie dienen⁴⁰.

9.6. Einschränkungen des Gleichheitsprinzips auf Grund der Staatsangehörigkeit

67. Am 1. November 1998 hat die Schweiz im Hinblick auf den Abschluss von bilateralen Verträgen mit der Europäischen Gemeinschaft (Personenfreizügigkeit) ein duales Rekrutierungssystem eingeführt. Seit dem 1. Juni 2002 ist das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) mit den Ländern der EU/EFTA in Kraft. Damit bekommen Bürgerinnen und Bürger aus EU-Ländern schrittweise freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt⁴¹. Zuwandernde aus der Europäischen Union werden nach dem Prinzip der Inländerbehandlung in vielen Bereichen mit den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt.

68. Für Personen aus so genannten "Drittstaaten" galt bis Ende 2007 das Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG). Ab dem 1. Januar 2008 wurde es durch das neue Ausländergesetz (AuG) abgelöst. Mit dem AuG wird die Zulassung zum Arbeitsmarkt für Personen ausserhalb der EU und der EFTA auf besonders qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt. Das Personenfreizügigkeitsabkommen mit den Ländern der EU/EFTA (FZA) führt zu einer Besserstellung der EU/EFTA-Bürger in folgenden Bereichen: beim Familiennachzug, dem gemeinsamen Familienwohnsitz, dem Fortbestand des Aufenthalts nach Aufgabe des beruflichen Erwerbs, der Beeinflussung der Bewilligung durch mögliche Abhängigkeit von Sozialhilfe und bei der Anerkennung von Diplomen⁴².

69. Im Bildungsbereich gibt es gewisse Unterschiede was die Zulassung von Ausländern zur Hochschulbildung angeht. Als Grundlage für die Bewertung von ausländischen Reifezeugnissen und Vorbildungsausweisen gelten die „Richtlinien für die Bewertung von schweizerischen und ausländischen Bildungsausweisen, welche den Zugang zu den schweizerischen Hochschulen erlauben“⁴³.

70. Im Bereich der sozialen Sicherheit, bewirken das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) sowie einige kantonale Gesetze über Familienzulagen eine Ungleichbehandlung zwischen Schweizern und Ausländern. Diese Ungleichbehandlung ist jedoch für EU- und EFTA-Bürger vollständig, bzw. dank internationalen Übereinkommen im Bereich der sozialen Sicherheit, die die Schweiz mit 36 anderen Ländern verbinden und die rund 90% der Ausländer in unserem Land betreffen, teilweise beseitigt worden.

⁴⁰ Rundschreiben vom 1. Februar 2006 über die Teilrevision der VIntA, mit Kriterienkatalog
<http://www.weisungen.bfm.admin.ch>.

⁴¹ Siehe infra, § 114ff.

⁴² In den nachfolgenden Kapiteln wird vertiefter auf die Auswirkungen der bilateralen Verträge eingegangen.

⁴³ Erlass der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz vom 31. Januar 1992, mit Ergänzungen vom 17. Februar 1994.

Artikel 3 – Gleichberechtigung von Mann und Frau

10. Rechtliche Grundlagen

71. Am 27. März 1997 hat die Schweiz das Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1979 über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ratifiziert. Es ist für die Schweiz am 26. April 1997 in Kraft getreten. Die Berichte, die die Schweiz zur Durchführung dieses Übereinkommens vorgelegt hat, enthalten detaillierte Informationen zur Frage der Gleichstellung von Frau und Mann.

72. Die Schweiz hat das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau am 15. Februar 2007 unterzeichnet.

73. In der neuen Bundesverfassung finden sich das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und die Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) wieder. Neu werden diese Bestimmungen ergänzt durch ein dazwischengeschobenes allgemeines Diskriminierungsverbot, das unter anderem die Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes explizit untersagt (Art. 8 Abs. 2). Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV enthält den Auftrag an den Gesetzgeber, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter, insbesondere in Ausbildung, Beruf und Familie zu sorgen. Dieses Egalisierungsgebot richtet sich grundsätzlich an die Legislative: Im Verständnis des Bundesgerichtes soll sich die Judikative auf die Garantie einer formalen Gleichheit, auf die formelle Geschlechtsneutralität der Regelungen und auf den Schutz vor formaler Diskriminierung beschränken. Dieser Ansatz wurde von einem Teil der Träger der Lehre kritisiert: die Interessensabwägung durch das Bundesgericht privilegiert die individuelle Dimension des Rechts auf Gleichbehandlung (als Recht der Männer, ihre Stellung unangefochten beizubehalten), zu Lasten des öffentlichen Interesses an einer Verbesserung der Lage der Frauen, die einer faktisch weniger gut behandelten Gruppe angehören⁴⁴.

74. Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz; GIG) ist am 1. Juli 1996⁴⁵ in Kraft getreten. Es ist am 8. Oktober 2004 einer geringfügigen Revision unterzogen worden. Das Gleichstellungsgesetz zielt darauf ab, die faktische Gleichstellung von Männern und Frauen zu verwirklichen; sein Anwendungsbereich erstreckt sich auf sämtliche Bereiche des Berufslebens. Wir verweisen auf die Abschnitte 50-54 des ersten Berichts, die sich mit dem Geltungsbereich dieses Gesetzes befassen. Als wichtigste positive Neuerung bezüglich der Geschlechtergleichheit richtet das GIG sein Hauptaugenmerk auf Lohnungleichheiten sowie auf sexuelle Belästigung. Die Rechtsprechung in diesem Bereich hat im Lauf der Jahre ein beträchtliches Volumen erreicht⁴⁶.

75. In Erfüllung eines parlamentarischen Vorstosses hat der Bundesrat eine Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes durchführen lassen⁴⁷. Zwischen Januar 2004 und Frühjahr 2005 wurden vier verschiedene schriftliche Befragungen durchgeführt. Im Rahmen der Evaluation wurden bei den zuständigen Gerichten sämtliche Entscheide zum Gleichstellungsgesetz erhoben, systematisch erfasst und ausgewertet. Die Vollerhebung brachte 269 auswertbare Gerichtsentscheide hervor; bei den meisten Entscheiden ging es um die Lohngleichheitsproblematik (57%). An zweiter Stelle folgten die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (21%), an dritter Stelle die diskriminierende Kündigung (19%). Zudem wurden bei den kantonalen Schlichtungsstellen sämtliche Schlichtungsfälle (gesamthaft 355

⁴⁴ Vgl. dazu HANGARTNER Yvo, in Allgemeine Juristische Praxis AJP/PJA 2005, S.1414ff; TOBLER Christa, Quoten zum Dritten, Gesetzliche Grundlagen für Frauenförderungsmassnahmen und Entschädigungen für Diskriminierungen, recht 2005, S.220ff; KÄGI-DIENER Regula, in AJP/PJY 2006, S.107ff.

⁴⁵ Siehe 1. Bericht, § 50-57.

⁴⁶ Siehe infra, § 173.

⁴⁷ Bericht über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes vom 15.02.2006 (BBI 2006 3161).

Verfahren) erfasst. Dabei ging es in 37% der Fälle um Lohndiskriminierungen und in 26% um sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. In seinem Bericht vom 15. Februar 2006⁴⁸ hat der Bundesrat die Ergebnisse der Evaluation präsentiert und dazu Stellung genommen. Er ist zum Schluss gekommen, dass das Gleichstellungsgesetz in seinen ersten zehn Jahren grundsätzlich positive Wirkungen entfaltet habe. Für die von Diskriminierung betroffenen Personen stelle es nützliche Instrumente zur Verfügung, mit denen sich diese zur Wehr setzen können. Allerdings könne das Gesetz allein die Gleichstellung im Erwerbsleben nicht sicherstellen. Einerseits müssten sich die Rahmenbedingungen in verschiedener Hinsicht ändern. Andererseits seien auch die Unternehmen massgeblich in die Verantwortung einzubeziehen.

76. Auf der Grundlage des Evaluationsberichts hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und dem Bundesamt für Justiz verschiedene Aufträge erteilt. Der Akzent liegt bei der gezielten Förderung der Information und der Sensibilisierung. Die gerichtlichen Verfahren sollen mittels Empfehlungen zur Erstellung von Gutachten zur Lohngleichheit rationalisiert werden und die Schlichtungsstellen sollen Beweismittel einfordern können. Weiter sollen Anreize (Label) für Unternehmen sowie die Einrichtung einer Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen geprüft werden. Universitäten, die Anwaltschaft und die Gerichte sollen eingeladen werden, die fachliche Information und Weiterbildung zum Gleichstellungsgesetz zu fördern. Im Rahmen des Beschaffungswesens will der Bundesrat das Verfahren zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften über die Lohngleichheit definieren. Einen Ausbau des Kündigungsschutzes lehnt der Bundesrat jedoch ab, weil damit das Problem der Angst vor Arbeitsplatzverlust nicht gelöst werden könne⁴⁹.

77. Das Scheidungsrecht, das im Zivilgesetzbuch (ZGB) geregelt ist, wurde einer Revision unterzogen. Das neue Gesetz ist am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Durch diese Revision wurde die wirtschaftliche Lage geschiedener Frauen durch die hälftige Teilung des im Rahmen der beruflichen Vorsorge angehäuften Kapitals verbessert. Unter den weiteren Massnahmen zur Verbesserung der Gleichstellung von Frau und Mann sind auch die Möglichkeit, die elterliche Gewalt gemeinsam auszuüben, sowie die Abschaffung des Schuldbegriffs bei der Berechnung des Anspruchs auf Unterhaltszahlungen nach einer Scheidung zu nennen. Dieser wird nun in Funktion objektiver Kriterien berechnet, wie z.B. der Aufgabenteilung während der Ehe, der Dauer dieser letzteren, dem Einkommen, dem Vermögen, sowie dem Alter und Gesundheitszustand der Ehegatten.

78. Im Bereich der sozialen Sicherheit bewirken bestimmte Bundesgesetze Unterschiede auf Grund des Geschlechts. So ist das Rentenalter für Männer auf 65 Jahre, für Frauen auf 64 Jahre festgelegt. Zudem ist die Regelung bezüglich der Renten für überlebende Ehegatten im Rahmen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) günstiger für Frauen, da die Bedingungen zur Erlangung einer Witwerrente restriktiver formuliert sind als jene für Witwenrenten. Diese „positiven Diskriminierungen“ sind auf die weniger günstige arbeitsmarktliche Situation für Frauen zurückzuführen.

79. Seit 2001 haben praktisch sämtliche Kantone Massnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt erlassen oder sind daran, dies zu tun. Der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz ist dahingehend präzisiert worden, dass Opfer von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen durch gerichtlich angeordnete Annäherungs-, Orts- und Kontaktaufnahmeverbote geschützt werden sollen. Für ausführliche Informationen zum Thema häusliche Gewalt verweisen wir auf die Ausführungen zu Artikel 12 (Ziffer 439 ff.).

⁴⁸ Bericht über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes vom 15.02.2006 (BBI 2006 3161)

⁴⁹ Siehe infra, § 175.

80. Das Bundesstatistikgesetz von 1992 (BStG; Art. 3 Abs. 2 d) beauftragt das Bundesamt für Statistik (BFS) statistische Daten nach Geschlecht zu ermitteln, die der Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrages zur Gleichstellung von Mann und Frau dienen. Das BFS kommt diesem Auftrag mit einer ganzen Reihe von Publikationen zum Thema Gleichstellung nach⁵⁰. So enthält beispielsweise die Publikationsreihe *Auf dem Weg zur Gleichstellung?* eine Auswahl von rund 50 Indikatoren zu den wichtigsten Lebensbereichen und ermöglicht damit eine Übersicht zum Stand der Gleichstellung in der Schweiz⁵¹.

11. Geschlechterquoten in der Politik, in der Ausbildung und im Erwerbsleben

81. Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 BV beauftragt den Gesetzgeber, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung vor allem in Familie, Ausbildung und Beruf zu sorgen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind damit gesetzlich verankerte positive Massnahmen zur Herstellung der faktischen Gleichheit grundsätzlich zulässig. Vorschläge für starre Quotenregelungen in der Politik haben bis heute jedoch weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler Ebene Mehrheiten gefunden. Hingegen werden flexible Quotenregelungen, welche die Kompetenzen der Kandidierenden in den Vordergrund stellen und nur im Falle gleicher Qualifikation dem schwächer vertretenen Geschlecht den Vortritt einräumen, besonders im Bereich der Bildung und im Erwerbsleben angewendet.

82. In einem Entscheid aus dem Jahr 1997 hielt das Bundesgericht fest, dass eine starre Quotenregelung, die eine paritätische Vertretung der Frauen in Parlament, Exekutive und Judikative ohne Berücksichtigung von Qualifikationen vorsieht, einen unverhältnismässigen Eingriff in das Verbot der Geschlechterdiskriminierung darstelle und deshalb unzulässig sei. Weiter hielt das Bundesgericht fest, dass die Vorgabe politischer Quoten die Prinzipien der allgemeinen, freien und gleichen Wahl einschränkt. Dies sei nur zulässig, wenn die Einschränkungen "wahlsystembedingt" seien, was für die Geschlechterquoten nicht zutrefte. In einem zweiten Leitentscheid aus dem Jahr 1999 präzisierte das Bundesgericht, dass eine flexible Quotenregelung, welche nur in Bezug auf eine Mindestanteilgarantie von einem Drittel eine starre Quote vorsieht, die nicht sofort erreicht werden muss, und die somit die Berücksichtigung der Qualifikation und fachlichen Kompetenz der Bewerberinnen und Bewerber nicht zum vornherein ausschliesst, grundsätzlich zulässig ist. Das Bundesgericht räumte ein, dass Einschränkungen der Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit bei Proporzahlen auch aus Gründen möglich seien, die nur in einem weiteren Sinn wahlsystembedingt seien (beispielsweise zum Schutz von regionalen oder sprachlichen Minderheiten). Dies gelte allerdings nur, wenn der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt und ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliege. Wegen des hohen Stellenwertes der betroffenen politischen Rechte seien solche Einschränkungen allerdings nur mit grösster Zurückhaltung anzuerkennen. Die quotenmässige Zuteilung von Volkswahl-Mandaten sei jedenfalls eine unzulässige Einschränkung des freien und gleichen Wahlrechtes.

83. Hingegen erklärte das Bundesgericht Geschlechterquoten für Behörden, die nicht direkt vom Volk gewählt sind, als zulässig, da die Wahl und Abstimmungsfreiheit hier nicht berührt und die vom Gericht zu beurteilende Regelung genügend flexibel sei, um angesichts der festgestellten Untervertretung der Frauen in den kantonalen Behörden als verhältnismässig beurteilt zu werden. Zudem bezeichnete das Bundesgericht Wahlvorschlagsquoten (Nominationsquoten), welche den Anteil der Geschlechter auf den Wahllisten ausgleichen, grundsätzlich als zulässig. Der neueste Entscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2005 betrifft eine Quotenregelung im Erwerbsleben, konkret für die Vergabe von Förderprofessuren an der Universität Freiburg. In Anlehnung an seine allgemeine Praxis zur Rechtfertigung von Eingriffen in verfassungsmässige Rechte (hier das Recht auf Geschlechtergleichbehandlung eines männlichen Mitkandidaten) hält das Bundesgericht

⁵⁰ Siehe dazu: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05.html>

⁵¹ Siehe Anhang.

fest, dass Quotenregelungen aufgrund des Geschlechts als Massnahmen zur Förderung der Frauen zulässig sind, soweit sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sind, das heisst, wenn sie einerseits geeignet sind, das Ziel der Gleichstellung zu erreichen und andererseits erforderlich sind und nicht durch ein anderes Mittel, das die Rechte der betroffenen Männer weniger verletzt, ersetzt werden können und das Verhältnis zwischen Ziel und angewandten Mittel vernünftig erscheint im Lichte der Interessen, die auf dem Spiel stehen (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne). Starre Quoten zugunsten von Frauen werden auch hier als "difficilement admissibles" bezeichnet, "vu la gravité de l'atteinte qu'elles causent au regard de l'interdiction formelle de discriminer à raison du sexe." Im konkreten Fall erklärte das Bundesgericht, dass der grundsätzliche automatische Ausschluss männlicher Kandidaturen unzulässig sei, weil es an der nötigen gesetzlichen Grundlage für einen solchen Eingriff in die Rechte der männlichen Kandidaten fehle. Das Bundesgericht zweifelte aber auch daran, ob die starre Quotenregelung der Universität Fribourg für die Förderung der Gleichstellung geeignet und erforderlich sei und hielt fest, dass die Quotenregelung vor allem aus der Sicht der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne zu beanstanden sei. Diese Rechtsprechung des Bundesgerichts wird in der Lehre kritisiert⁵².

12. Behörden

84. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) widmete sich in den letzten Jahren vor allem den Themen der rechtlichen Gleichstellung, der Chancengleichheit im Erwerbsleben, der Lohngleichheit, der internationalen Zusammenarbeit und der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen. Es ist weiterhin aktiv bei der Beratung von Behörden (u.a. Mitarbeit bei der Gesetzgebung), Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen und hat sich zu einem Kompetenzzentrum für Gleichstellungsfragen in der Bundesverwaltung entwickelt. Regelmässige Veranstaltungen und eine Dokumentationsstelle dienen der Information und der Sensibilisierung eines breiten Publikums sowie spezifischer Fachpublikationen. Schliesslich unterstützt das Büro Projekte und Beratungsstellen, die zur Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben beitragen⁵³. Das Büro verfügt über ein Budget von CHF 5,2 Millionen (exklusive Personalkosten), was einer Verdoppelung seit 1995 entspricht. Eine im Jahr 2000 veröffentlichte parlamentarische Evaluation hat die umfassende Kompetenz des Büros bei der Ausübung seines gesetzlichen Mandats anerkannt.

85. Das EBG stand im Zentrum des Prozesses zur Ausarbeitung des nationalen Aktionsplans « Gleichstellung von Frau und Mann » von 1999, der im Anschluss an die Konferenz von 1995 in Beijing ins Leben gerufen wurde. Dieser Aktionsplan ist teilweise umgesetzt worden. Er wurde 2002 vom Bundesrat evaluiert. Anlässlich der Folgekonferenz Beijing +10 (New York, 2005) hat die Schweiz den Fragebogen zu der Umsetzung des Aktionsplan von Beijing (1995) umfassend beantwortet und aufgezeigt, was die Schweiz im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann in den letzten 10 Jahren erreicht hat⁵⁴. Im Bericht von 2002 wurde aufgezeigt, dass die meisten an die Bundesbehörden gerichteten Massnahmen umgesetzt wurden, zum Teil sehr umfassend, wie etwa in den Bereichen Bildung und Wirtschaft. Festgestellt wurde weiter, dass das Konzept des Gender Mainstreaming, welchem im Aktionsplan oberste Priorität zukommt, noch zu wenig bekannt und in der Praxis unterschiedlich gehandhabt wurde.

⁵² Siehe dazu: TOBLER Christa, Quoten zum Dritten: Gesetzliche Grundlagen für Frauenförderungsmassnahmen und Entschädigungen für Diskriminierungen. Zur Entscheidung des Bundesgerichtes vom 14. März 2005 in der Rechtssache Tiziano Balmelli gegen Rekurskommission der Universität Freiburg im Üchtland, recht 2005, 220-232.; BIGLER-EGGENBERGER Margrith, Justitias Waage - wagemutige Justitia?, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gleichstellung von Frau und Mann, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Genf/München 2003, 492ff.

⁵³ Die elektronisch zugängliche Projektdatenbank www.topbox.ch schafft allgemeinen Zugang zu praxiserprobten Gleichstellungsprojekten, die im Rahmen dieser Finanzhilfe unterstützt wurden.

⁵⁴ Bericht des Bundesrates über die Umsetzung des Aktionsplans der Schweiz „Gleichstellung von Frau und Mann“ durch die Bundesbehörden, in Beantwortung des Postulats 00.3222 der Kommission 00.016-NR, November 2002 (siehe: <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00198/index.html?lang=de>)

86. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen hat den Auftrag, den Bundesrat in Gleichstellungsfragen zu beraten. Die Kommission nimmt denn auch regelmässig Stellung zu aktuellen Fragen und beteiligt sich an Vernehmlassungen der Bundesbehörden zu gleichstellungsrelevanten Gesetzgebungsprojekten. Die Kommission erarbeitet Grundlagen und Empfehlungen zu aktuellen Gleichstellungsthemen und widmet sich der Öffentlichkeitsarbeit.

87. Verschiedene Stellen der Bundesverwaltung verfügen heute über Fachstellen oder Fachpersonen zu Gleichstellungsfragen, die mehrheitlich dafür besorgt sind, in der Bundesverwaltung die Chancengleichheit in Personalfragen zu fördern.

88. Auch in der Mehrzahl der Kantone und in einigen Stadtgemeinden gibt es Gleichstellungsfachstellen. Zu ihren thematischen Schwerpunkten gehören vor allem Bildungsfragen, Erwerbsleben und Arbeitsmarkt, Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit für Männer und Frauen, Gewalt gegen Frauen und die Integration von Migrantinnen. Die staatlichen Gleichstellungsbüros auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene sind in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten zusammengeschlossen. Die Konferenz zählt heute 23 Mitglieder und unterstützt, koordiniert, plant und realisiert Aktivitäten von nationaler und regionaler Reichweite.

13. Gleichstellung im Alltag

13.1. Allgemein

§ 32: Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen zu verstärken, um Männern und Frauen einen gleichen Zugang zu Beschäftigung sowie ein gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit zu garantieren.

§ 33: Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich aktiver für die Förderung eines gleichberechtigten Zugangs zu höherer Bildung für Frauen, Immigranten und ethnische Minderheiten einzusetzen.

89. Die Frage der Gleichstellung von Frauen und durchgeführte Massnahmen zu deren Erreichung im Bereich Arbeit (Art. 6 und 7), Familie (Art. 10), Gesundheit (Art. 12) und Bildung (Art. 13) werden in den Ausführungen zu den jeweiligen Artikeln thematisiert. Wir beschränken uns hier auf eine kurze Übersicht über die Entwicklungen seit dem ersten Bericht sowie Bemerkungen zum Bereich *Vertretung der Frauen im öffentlichen Dienst und in der Politik* und zur *Vereinbarkeit von Beruf und Familie*.

90. Die Entwicklungen seit dem ersten Bericht im Bereich Gleichstellung können als Nebeneinander von Fortschritt und Stagnation beschrieben werden. Die rechtliche Gleichstellung ist in der Schweiz weitgehend realisiert. Es zeigt sich aber dennoch in einigen Bereichen eine eklatante, faktische Ungleichheit zwischen Frauen und Männern. Während in den Bereichen Ausbildung und Erwerbsbeteiligung deutliche Fortschritte erzielt worden sind, konnte bei den Erwerbstätigen die ungleiche Geschlechterverteilung auf den Vollzeit- und Teilzeitsektor noch nicht überwunden werden. Auch bei der Berufswahl junger Männer und Frauen hat es in den letzten Jahrzehnten nur geringe Veränderungen gegeben.

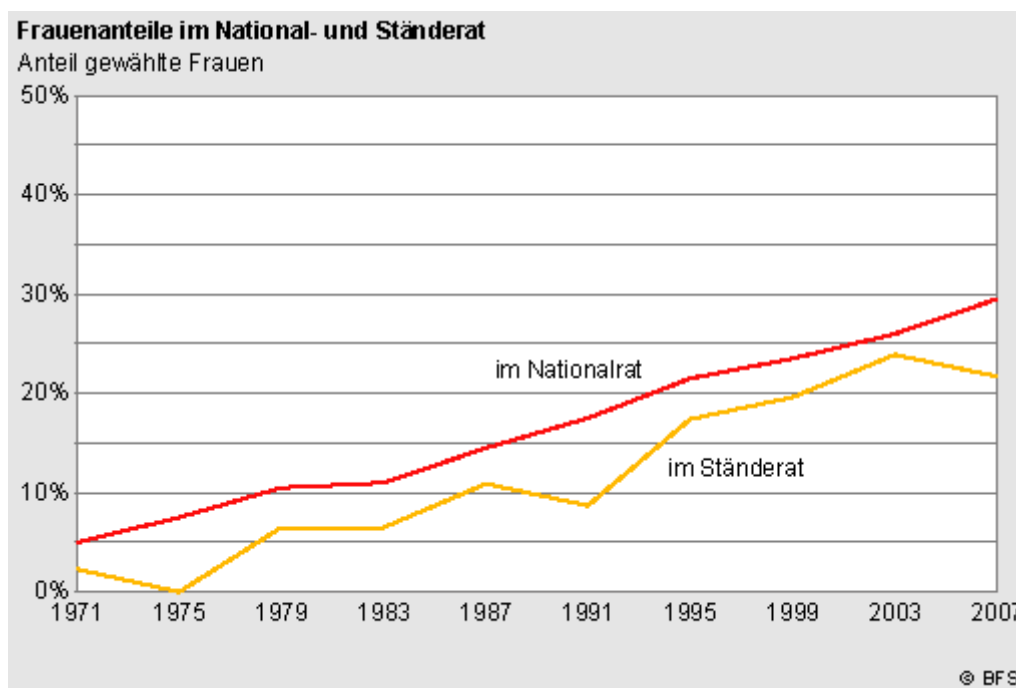
91. In den letzten Jahren sind Massnahmen zur Gleichstellung, zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung von Frauen in den verschiedensten Lebensbereichen getroffen worden. Die Palette der genutzten Instrumente reicht von gesetzlichen Reformen (Revisionen in den Bereichen häusliche Gewalt, Schwangerschaftsabbruch, Einführung einer Mutterschaftsentschädigung) über spezifische Gleichstellungsprogramme, die verschiedene Aktivitäten in einer zielorientierten Politik vereinigen (zum Beispiel in der Berufsbildung oder in der Personalpolitik der Bundesverwaltung) bis zur finanziellen Unterstützung von gleichstellungsorientierten Projekten staatlicher oder nichtstaatlicher Institutionen (zum

Beispiel Finanzhilfen des Bundes gemäss Gleichstellungsgesetz oder Anstossfinanzierung für familienexterne Kinderbetreuung) und zu einer systematischen Öffentlichkeitsarbeit zur Bekämpfung von Stereotypen (zum Beispiel die Kampagne "Fairplay-at-home" und "Fairplay-at-work"⁵⁵).

13.2. Vertretung der Frauen im politischen Leben und im öffentlichen Dienst

92. Die Vertretung der Frauen in politischen Institutionen hat seit der Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene kontinuierlich zugenommen. Der Anteil der gewählten Frauen im 2007 gewählten Nationalrat beträgt 29,5%, im Ständerat 21,7%. Auf der Ebene der siebenköpfigen eidgenössischen Exekutive hatte in den Bundesratswahlen von 2004 nur eine einzige Frau Erfolg, obwohl sich zwei bisherige Bundesrätinnen zur Wiederwahl stellten und eine weitere Frau als offizielle Kandidatin ihrer Partei erkoren worden waren. Seit der Ersatzwahl vom Juni 2006 sassen wieder zwei Frauen im Bundesrat und nach der Gesamterneuerungswahl vom Dezember 2007 sind es drei Bundesrätinnen. In den kantonalen Parlamenten lag der Frauenanteil im Herbst 2007 bei 26,3%. In den kantonalen Regierungen macht der Frauenanteil 19,2% aus. Auf Gemeindeebene geht aus den verfügbaren Daten hervor, dass 2005 ein Frauenanteil von 24,9% in der Exekutive auf Gemeindeebene vertreten war, während 2004 ein Frauenanteil von 31,0% in den Legislativorganen von Gemeinden bzw. Städten mit über 10'000 Einwohnern zu verzeichnen war.

Grafik 1: Frauenanteil im Nationalrat



93. Die Volksinitiative "Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)", welche den Grundsatz einer angemessenen Vertretung der Frauen in sämtlichen Bundesbehörden in der Verfassung festhalten wollte, wurde am 12. März 2000 vom Stimmvolk deutlich (82%) abgelehnt.

94. Auf eidgenössischer Ebene widmete sich vor allem die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen der immer noch bestehenden Untervertretung der Frauen in den politischen Gremien. So wurde insbesondere die "Medienpräsenz von Politikerinnen" wiederholt thematisiert.

⁵⁵ Siehe www.fairplay-at-home.ch und www.fairplay-at-work.ch.

95. Im Vorfeld der Nationalratswahlen 2003 veröffentlichte die Bundeskanzlei eine allgemeine Wahlanleitung, die spezifisch auf die Bedeutung der politischen Vertretung von Frauen für die Gleichstellung hinwies. Ein Faltblatt, herausgegeben vom BFS, dem EBG sowie der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, informierte über die Trends hinsichtlich der Gleichstellung in den eidgenössischen und kantonalen Wahlen⁵⁶. Hingegen hat das Parlament es abgelehnt, das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) mit einer Bestimmung zu ergänzen, welche die regelmässige Durchführung von Kampagnen zur Förderung der Gleichstellung in den eidgenössischen Wahlen ermöglicht hätte.

96. Zusammen mit der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) organisierte, finanzierte und betreute die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen seit 2000 ein Mentoring-Projekt: Während eines Jahres hatten junge Frauen zwischen 17 und 30 Jahren die Gelegenheit, einer erfahrenen Politikerin über die Schulter zu schauen und wertvolle Tipps für Karriereplanung und Networking zu sammeln. Das Projekt, das 2006 abgeschlossen worden ist, wurde 2003 vom Europarat mit dem Innovationspreis „Young Active Citizens Award“ ausgezeichnet und zudem wissenschaftlich evaluiert⁵⁷. Zielsetzung des Projekts war, den Anteil von Frauen in politischen Ämtern und Positionen zu erhöhen, den Nachwuchs in den Verbänden zu sichern und die Kommunikation und Vernetzung zwischen den Generationen zu fördern.

97. Heute erreicht der Frauenanteil in der Bundesverwaltung 29,5 Prozent gegenüber 17 Prozent im Jahre 1991. Diese Zahlen belegen den Erfolg der Anstrengungen im Bereich der Chancengleichheit. In der Entwicklung des Frauenanteils zeigt sich eine qualitative Veränderung: Während in den unteren Lohnklassengruppen der Anteil Frauen sinkt, nimmt er im Kaderbereich zu. Mit einem Anteil von 10,7 Prozent sind die Frauen in leitenden Positionen (Lohnklassen 30-38) zwar nach wie vor stark untervertreten, obschon auch hier in den letzten Jahren eine Trendwende einsetzte. Ihr Anteil betrug 1991 erst 3,8 und 2001 6,8 Prozent. Im mittleren Kader (Lohnklassen 24-29) beträgt ihr Anteil heute 21,4 Prozent (1991: 4,4%; 2001: 13,3%). Das seit 2001 relativ starke Wachstum im mittleren Kaderbereich ist erfreulich, weil es letztlich die Rekrutierungsbasis für das höhere Kader bildet. Insgesamt haben sich die Werte gegenüber dem Vorjahr marginal nach oben bewegt und scheinen sich auf dem aktuellen Niveau einzupendeln. Aktuell machen die Teilzeitbeschäftigten 23,6 Prozent der Mitarbeitenden aus. Teilzeitarbeit wird in der Bundesverwaltung noch immer überwiegend von Frauen aus dem untersten Lohnklassensegment geleistet.

98. Die Chancengleichheit der Geschlechter ist ein wichtiges Anliegen des Bundes als Arbeitgeber. Seit dem 1. März 2003 sind neue Weisungen zur Chancengleichheit in Kraft. Sie halten im Besonderen fest, dass die Departemente die nötigen Voraussetzungen schaffen, um den Anteil des untervertretenen Geschlechts zu erhöhen, bis zum Erreichen der Parität in allen Tätigkeitsbereichen und auf jeder Stufe. Die Verwaltungseinheiten stellen die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen bereit, um geeignete Massnahmen auf allen Stufen zu ergreifen. Die Weisungen regeln im Weiteren die Zuständigkeiten der Departemente, unterstreichen die Verantwortung und Aufgabe der Führungskräfte, der Beauftragten für die Chancengleichheit in der Verwaltung und setzen das Eidgenössische Personalamt als beratende Instanz ein. Die Departemente erstellen alle vier Jahre einen auf ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnittenen Massnahmenkatalog mit inhaltlichen Schwerpunkten. Die Weisungen enthalten im Weiteren Bestimmungen zu Personalgewinnung, Personalauswahl, Personaleinsatz und Personalbeurteilung. Im Besonderen gilt, dass die zuständigen Stellen Bewerbungen des untervertretenen Geschlechts bei gleichwertiger Qualifikation so lange vorrangig berücksichtigt, bis innerhalb einer Organisationseinheit ein paritätisches Verhältnis zwischen Frauen und Männern

⁵⁶ Die Frauen bei den Wahlen 1999-2003: Der lange Weg ins Parlament, Neuchâtel 2003.

⁵⁷ Mentoring in der Politik: Evaluation des Pilotprojekts «von Frau zu Frau» Im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen und der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV). GLOOR Daniela und MEIER Hanna, Social Insight, März 2006.

besteht. Dies gilt im Besonderen auch für die Besetzung von Lehr- und Kaderstellen. Die Weisungen stellen schliesslich ein regelmässiges Controlling durch das Eidgenössische Personalamt (EPA) sicher, das dem Bundesrat jährlich über die quantitative Entwicklung Bericht erstattet und die alle vier Jahre fälligen Berichte der Departements zuhanden des Bundesrats zusammenfasst.

99. Laut dem letzten Evaluationsbericht des Eidgenössischen Personalamtes (2004) bestätigen beinahe 60% der befragten Personalverantwortlichen, dass es in ihrem Amt während der letzten vier Jahre kein ausdrückliches Ziel war, den Frauenanteil im Kader um eine definierte Anzahl Prozentpunkte zu erhöhen. Die vorrangige Berücksichtigung des untervertretenen Geschlechts, wie sie in den Weisungen verankert ist, wird nur in einem Viertel der Ämter so gehandhabt. 57% der Geschäftsleitungen haben die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frau und Mann in ihrem Amt als wichtige Querschnittsaufgabe bezeichnet. Ein entsprechender Massnahmenkatalog wurde jedoch nur in 34% der Ämter beschlossen und lediglich knapp die Hälfte der Ämter hat sich konkrete Jahresziele für die Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann gesetzt. Nur die Hälfte der Chancengleichheitsbeauftragten verfügen über die notwendigen Ressourcen, finanziellen Kompetenzen oder über einen konkreten Auftrag. Der persönliche Beitrag zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann wird nur selten in die Zielvereinbarung der Führungskräfte integriert und entsprechend beurteilt. In 86% der Ämter ist dies nie oder lediglich vereinzelt der Fall⁵⁸.

100. Das Eidgenössische Personalamt hat in den letzten Jahren im Auftrag des Bundesrates Reportinginstrumente entwickelt, um Aussagen über die Geschlechterverteilung in der Bundesverwaltung nach Geschlecht und Lohnklassen machen zu können. Es hat auch Instrumente (Leitfäden und Checklisten) zur Umsetzung der Chancengleichheit in verschiedenen Bereichen der Arbeitsorganisation der Departemente und Ämter ausgearbeitet. Bis Ende 2011 soll der Frauenanteil in den obersten Lohnklassen um 30% steigen. In den restlichen Lohnklassen soll er auf 33% steigen.

101. Mehrere Kantone und einzelne Städte haben Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und zur Erhöhung des Frauenanteils in der Verwaltung und in Verwaltungskommissionen ergriffen (Bern, Graubünden, Luzern, Basel-Stadt, Neuenburg, Waadt, Solothurn, Aargau, Jura, Zürich). Einige Kantone (Basel-Stadt, Bern, Jura, Zürich) haben dafür konkrete Ziele festgelegt und Controlling-Mechanismen entwickelt. Einzelne Kantone beschäftigten sich in den letzten Jahren auch mit geschlechtsneutraler Arbeitsbewertung und der Bekämpfung der Lohnunterschiede.

102. Für Frauen ist der Militärdienst auch heute noch nicht obligatorisch. Sie können ihn jedoch auf freiwilliger Basis leisten (Art. 59 Abs. 2 BV). 2004 leisteten 279 Frauen in der Schweizer Armee Militärdienst.

103. Die Förderung der Frauenrechte und der Gleichstellung ist eine Priorität der schweizerischen Menschenrechtsausserpolitik. Die Schweiz unternimmt Anstrengungen, in der zivilen Friedensförderung wie auch der Entwicklungszusammenarbeit - z.B. mittels Gender Responsive Budgeting Pilotprojekten - Gleichstellungsanliegen kontinuierlich und konstant zu berücksichtigen. Zudem ist zu erwähnen, dass die Schweiz seit 2007 über einen nationalen Plan zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit verfügt. Der Nationale Umsetzungsplan sieht u.a. ein verstärktes Engagement für die Teilnahme von Frauen in der Friedensförderung vor sowie für die Prävention genderspezifischer Gewalt und für den Schutz der Bedürfnisse und Rechte von Mädchen und Frauen während und nach Gewaltkonflikten.

⁵⁸ Die im vorherigen Evaluationsbericht zitierten Erklärungen stammen aus dem Jahr 2004. Ein neuer Evaluationsbericht zum Zeitraum 2004 – 2007 wird in nächster Zeit dem Bundesrat vorgelegt und anschliessend auf Internet publiziert. Dieser Bericht erörtert die Chancengleichheit von Frau und Mann innerhalb der Bundesverwaltung.

13.3. Vereinbarkeit von Beruf und Familie

104. 2004 ist eine Studie der OECD erschienen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Ländervergleich zwischen Neuseeland, Portugal und der Schweiz untersucht. Sie empfiehlt der Schweiz unter anderem, die öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Betreuung von Vorschulkindern und Schulkindern zu erhöhen und den Zugang zu Tagesstrukturen zu verbessern, um die (Vollzeit)-Erwerbsbeteiligung der Frauen zu fördern. Individualbesteuerung sollte eingeführt werden, um Arbeitsanreize für beide erwachsenen Personen in einem Paarhaushalt zu geben. Bei der Einführung eines nationalen Systems von Ergänzungsleistungen für Familien sollte darauf geachtet werden, negative Effekte auf die Arbeitsanreize zu vermeiden. Schliesslich sollte die Familienfreundlichkeit von Arbeitsplätzen erhöht werden⁵⁹.

105. Die Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen zugunsten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gestaltet sich in der Schweiz als schwierig und stösst nach wie vor auf Hindernisse. Zu erwähnen sind insbesondere drei Faktoren, die eng zusammenhängen: zersplitterte Kompetenzen, Informationsmangel und Vorurteile, knappe Finanzmittel.

106. Die Zuständigkeiten und Möglichkeiten des Bundes im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind limitiert. Nichtsdestotrotz sind auf nationaler Ebene in den letzten Jahren wichtige Massnahmen getroffen worden:

- Im Jahr 2003 lancierte der Bund (Bundesamt für Sozialversicherungen/Zentralstelle für Familienfragen) ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm, mit dem die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern gefördert werden soll (Krippen, schulergänzende Betreuung, Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien). Das Parlament hat einen Verpflichtungskredit von 200 Millionen Franken für die ersten vier Jahre gesprochen. Für die zweite Phase 2007-2011 wurde ein Rahmenkredit von 120 Millionen Franken gesprochen.
- Um den Mangel an qualifiziertem Personal im Bereich der Kinderbetreuung zu beheben und die Berufsausbildung zu verbessern, führte der Bund (Bundesamt für Berufsbildung und Technologie) kürzlich ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis für Fachpersonen im Bereich der Kinderbetreuung ein.
- Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) publizierte im Februar 2007 ein Handbuch für KMU mit Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Das Handbuch zeigt Möglichkeiten, wie ein KMU flexibel auf die Bedürfnisse seiner Mitarbeitenden reagieren und dabei gleichzeitig den betrieblichen Erfordernissen Rechnung tragen kann⁶⁰.
- Das Fehlen eines bezahlten Mutterschaftsurlaubes hatte sich in der Schweiz zweifellos lange Zeit negativ auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgewirkt. Seit dem 1. Juli 2005 steht allen erwerbstätigen Müttern eine Mutterschaftsentschädigung zu⁶¹.
- Um in Wirtschaftskreisen die Diskussion über die Vorteile familienfreundlicher Massnahmen für die Firmen selbst zu lancieren, hat sich das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement einer privaten Initiative mit dem Titel Beruf und Familie angeschlossen, die zum ersten Mal in der Schweiz eine Kosten-Nutzen-Analyse einer familienfreundlichen Unternehmenspolitik durchgeführt hat. Die von der Basler Firma Prognos durchgeführte Studie zeigt, dass sich eine familienfreundliche Unternehmenspolitik auszahlt.

⁵⁹ BSV und SECO, Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 1d, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft und des Bundesamtes für Sozialversicherung, Kinder und Karriere – Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs zu Neuseeland, Portugal und der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Teile zur Schweiz, Bern, 2004.

⁶⁰ Staatssekretariat für Wirtschaft, KMU-Handbuch Beruf und Familie - Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in kleinen und mittleren Unternehmen, Februar 2007 (auf www.seco.admin.ch).

⁶¹ Siehe infa, §261ff.

- Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann führte zwei zusammenhängende Sensibilisierungskampagnen zur Aufweichung der stereotypen Zuweisung von innerfamiliären Aufgaben und beruflichen Rollen durch. 2002 hatte die Kampagne FAIRPLAY-AT-HOME das Ziel, bei jungen Eltern und Paaren, die dies werden möchten, die Diskussion über die Aufteilung von Familien- und Hausarbeit in der Beziehung anzuregen. 2003 folgte die Kampagne FAIRPLAY-AT-WORK. Sie ermutigte einerseits Unternehmens- und Personalverantwortliche, ihre Personalpolitik familienfreundlich zu gestalten. Andererseits spricht sie Väter an, welche gerne mehr Zeit in der Familie verbringen möchten und unterstützt sie dabei, ihr Anliegen gegenüber dem Arbeitgeber wirkungsvoll einzubringen.

107. Auch mehrere Kantone berichten über Aktivitäten zur Förderung der Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf und der partnerschaftlichen Teilung von Erwerbs- und Familienarbeit. Auf unterschiedliche Weise werden Männer und Frauen, aber auch Unternehmen und Personalverantwortliche für das Thema sensibilisiert.

Artikel 4 – Einschränkung der Ausübung von Rechten

108. Das in der Schweiz geltende System zur Einschränkung von Grundrechten findet sich in Artikel 36 der neuen Bundesverfassung. Dieser Artikel kodifiziert die Rechtsprechung sowie die ungeschriebenen Verfassungsregeln des Bundes. Er hat folgenden Inhalt:

¹*Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.*

²*Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.*

³*Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.*

⁴*Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.*

109. Entsprechend hat die Erörterung von Artikel 4 des Paktes im Ersten Bericht (§ 66-72) nichts von ihrer Aktualität eingebüsst.

Artikel 5 – Verbot des Rechtsmissbrauchs und Vorbehalt des günstigeren Rechts

110. Die Angaben in den Ziffern 73 und 74 des ersten Berichts sind nach wie vor zutreffend.

Artikel 6 – Recht auf Arbeit

14. Allgemeines

§ 26: Der Ausschuss empfiehlt, die Harmonisierung der kantonalen Gesetzgebungen weiterzuführen, um eine angemessene Beachtung der Bestimmungen des Paktes sicherzustellen, insbesondere was so grundlegende Rechte wie das Recht auf Arbeit, [...] anbelangt.

111. Die neue BV orientiert sich insofern an der Empfehlung des Ausschusses, als sie vorsieht, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können (Art. 41 Abs. 1d BV). Es handelt sich hierbei jedoch nicht auf einen subjektiven Anspruch auf staatliche Leistungen. Das Recht auf Arbeit, im Sinne einer positiven Leistung des Staates, ist daher in der Schweizer Rechtsordnung nicht als solches garantiert. Da es sich um ein gemeinsames Ziel der Eidgenossenschaft und der Kantone handelt, sowie aufgrund des Föderalismusprinzips ist es an den Kantonen, ihre jeweiligen Gesetzgebungen unter dem Vorbehalt ihrer vollen Souveränität und sofern sie es als notwendig erachten, zu harmonisieren. So ist das Recht auf Arbeit nun in bestimmten Kantonsverfassungen verankert, namentlich als ein sozialpolitisches Ziel⁶². Obwohl die BV nicht ein eigentliches Recht auf Arbeit begründet, anerkennt sie explizit das Recht zu arbeiten als ein Element der Wirtschaftsfreiheit; diese umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 BV).

15. Situation auf dem Arbeitsmarkt

112. Seit der Publikation des ursprünglichen Berichts hat sich die Situation auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt verändert, dies nicht allein nach dem Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU, sondern auch infolge des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung (AVIG), sowie weil die Schweiz eine schwierige Konjunkturphase durchlief, welche zu einer Zunahme der Arbeitslosenzahlen im Zeitraum 2003 bis 2005 führte. So hat sich die Situation, nach einer Rückkehr zur Vollbeschäftigung zu Beginn des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts, verschlechtert. Die Arbeitslosenrate, die im Jahre 2001 1,7% betrug, ist auf 3,9% im Jahre 2004 angestiegen. Die schwierige Konjunktursituation trifft unser Land nicht überall gleich: die Westschweizer Regionen sind von Arbeitslosigkeit am stärksten betroffen (5% im Jahre 2004). Den Rekordstand hat der Kanton Genf Anfang 2005 mit einer Arbeitslosenrate von 7,5% erreicht.

113. Der erneute konjunkturelle Aufschwung setzte zwar bereits im Verlauf 2004 ein. Die Folgen des besseren Wirtschaftsverlaufs waren jedoch auf dem Arbeitsmarkt bis Ende 2005 erst ansatzweise sichtbar. Im Jahr 2006 griff dann das Wirtschaftswachstum auf den Arbeitsmarkt über, und die Zahl der Erwerbstätigen stieg gegenüber dem Vorjahr um 95'000 oder 2.3 Prozent. Die zunehmende Beschäftigung schlug sich im Verlauf des Jahres 2006 dann auch in einer deutlich sinkenden Arbeitslosigkeit nieder (2006: 3,3%), wobei nicht alle Regionen gleich schnell reagierten. 2007 nimmt die Arbeitslosigkeit weiter ab, nun profitieren alle Regionen. Im August 2007 lag die saisonbereinigte Arbeitslosenquote mit 2,7 Prozent so tief wie seit Mitte 2002 nicht mehr.

⁶² Kanton Solothurn, Art. 22 Bst d (Sozialziele) ; Verfassung des Kantons Basel-Land, Absatz 17 Bst b und c ; Verfassung des Kantons Jura, Art. 19 (Recht auf Arbeit); Verfassung des Kantons Bern, Art. 30 Bst a (Sozialziele).

Tabelle 1: Erwerbslosenquoten und Struktur 2000-2006

	2000		2002		2004		2006	
	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote
Insgesamt	71 987	1.8	100 504	2.5	153 091	3.9	131 532	3.3
Nach Region								
Deutschschweiz	41 118	1.4	63 301	2.2	98 549	3.4	79 539	2.8
Westschweiz und Tessin	30 869	2.8	37 203	3.4	54 543	5.0	51 994	4.8
Nach Geschlecht								
Frauen	34 216	2.0	44 644	2.6	69 541	4.0	63 396	3.6
Männer	37 772	1.7	55 861	2.5	83 551	3.8	68 136	3.1
Nach Staatsangehörigkeit								
Schweizer	38 532	1.3	56 295	1.8	90 039	2.9	76 783	2.5
Ausländer	33 456	3.7	44 209	5.0	63 052	7.1	54 749	6.1
Nach Alter								
15-24 Jahre	10 122	1.8	16 426	3.0	28 310	5.1	23 807	4.3
25-49 Jahre	45 837	1.9	64 739	2.7	94 864	3.9	79 323	3.3
50 Jahre und mehr	16 028	1.6	19 338	2.0	29 917	3.0	28 403	2.9
Nach Wirtschaftszweigen								
Sektor 1 (Land- / Forstwirtschaft)	809	0.6	903	0.7	1 468	1.1	1 346	1.1
Sektor 2 (Industrie)	15 766	1.9	22 944	2.7	33 074	3.9	25 223	3.0
Sektor 3 (Dienstleistungen), nach:	49 514	2.2	66 742	2.9	102 577	3.9	85 379	3.8
- Detailhandel	6 670	2.3	8 250	2.9	13 843	4.8	11 720	4.1
- Gastgewerbe	9 653	5.5	11 134	6.4	17 928	10.2	15 675	9.0
- Finanz, Versicherungen	1 967	1.0	3 658	1.8	6 229	3.1	3 979	2.0
- Informatik	569	1.2	1 910	3.9	2 744	5.6	1 534	3.1
- Dienstleistungen für Unternehmen	7 468	3.0	12 310	4.9	17 286	6.9	13 558	5.4
- Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherungen,	3 939	2.7	3 791	2.6	5 339	3.7	5 526	3.8
- Gesundheit und Sozialdienst	4 855	1.5	5 082	1.5	8 711	2.6	8 359	2.5
- Weitere Dienstleistungen	3 318	2.4	4 197	3.1	6 074	4.5	5 723	4.2
- Verschiedene	5 898	2.8	9 915	3.1	15 972	4.8	19 585	...
Insgesamt	71 987	1.8	100 504	2.5	153 091	3.9	131 532	3.3
Nach Dauer								
1-6 Monate	42 466	...	65 872	...	84 987	...	74 241	...
7-12 Monate	15 029	...	22 085	...	38 374	...	30 836	...
Über ein Jahr	14 492	...	12 548	...	29 731	...	26 455	...
Nach Stellung								
Fachkräfte	...	55.1	...	51.8	...	55.2	...	53.9
Hilfskräfte	...	36.7	...	36.0	...	30.9	...	32.0
Lehrlinge/Studenten	...	4.9	...	4.3	...	6.3	...	7.1
Weitere	...	7.4	...	7.9	...	7.6	...	7.1

Quellen: SECO, Arbeitsdirektion, *Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung: Jahresbericht 2004*, Mai 2005, Bern, sowie SECO, *Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2006, 2007*

15.1. Personenfreizügigkeitsabkommen und Arbeitsmarkt

114. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) regelt den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU⁶³. Es sieht Übergangszeiträume und -bestimmungen vor, um eine schrittweise Öffnung der Arbeitsmärkte zu gewährleisten. Sowohl unselbstständig als auch selbstständig Erwerbstätige erhalten in sämtlichen Vertragsstaaten das Recht, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und sich niederzulassen. Diese Öffnung geht mit der gegenseitigen Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen und der Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit einher. Auch Personen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, haben das Recht, sich niederzulassen, sofern sie über eine Krankenversicherung und ausreichende finanzielle Mittel verfügen.

115. Das FZA, das mit den 15 ursprünglichen EU-Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen wurde, trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Ein erster

⁶³ Siehe supra, §15ff.

Übergangszeitraum, während dessen der Grundsatz des Vorrangs für einheimische Arbeitnehmer und einer vorgängigen Kontrolle der Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen gültig blieben, ist am 31. Mai 2004 zu Ende gegangen. Um die Schweizer Arbeitnehmer vor Lohn- und Sozialdumping jeder Art zu schützen, sind im Anschluss daran flankierende Massnahmen in Kraft getreten, die für die Gesamtheit der erwerbsfähigen Bevölkerung gelten, einschliesslich der Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten. Die Kontingente für Jahres- und Kurzaufenthalter wurden für die 15 ursprünglichen EU-Länder, sowie für Malta und Zypern per 1. Juni 2007 abgeschafft, sie können jedoch im Fall massiver Einwanderung bis 2014 zeitweilig wieder eingeführt werden. Die Schweiz muss bis zum 31. Mai 2009 durch einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Bundeserlass entscheiden, ob sie das Abkommen beibehalten will.

116. Hinsichtlich der zehn neuen Mitgliedstaaten, die der EU seit 1. Mai 2004 beigetreten sind, haben sich die Schweiz und die EU auf ein besonderes Übergangssystem geeinigt, das den Gegenstand eines Zusatzprotokolls zum Freizügigkeitsabkommen bildet. Dieses Protokoll legt einen Übergangszeitraum fest, der es der Schweiz erlaubt, bestimmte Zugangsrestriktionen zum Arbeitsmarkt (Vorrang für einheimische Arbeitnehmer, Lohnkontrollen) bis spätestens am 30. April 2011 beizubehalten. Während dieses Zeitraums wird die Schweiz auf einer jährlichen Basis schrittweise erhöhte Kontingente für Kurz- und Jahresaufenthaltsgenehmigungen anwenden. Das Zusatzprotokoll über die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten sowie die Revision der flankierenden Massnahmen wurden vom Parlament am 17. Dezember 2004 in Form eines dem fakultativen Referendum unterliegenden Bundeserlasses gutgeheissen. Auch das Schweizer Volk hat den Erlass am 25. September 2005 (mit 56% Ja-Stimmen) befürwortet.

117. Was die Arbeitslosenversicherung betrifft, so sieht das FZA die Gleichbehandlung von Schweizer Bürgern und Ausländern vor. Anders ausgedrückt hat jede Person, die unfreiwillig arbeitslos ist, Anspruch auf entsprechende Leistungen, sofern sie die im betreffenden Land festgelegten Bedingungen (z.B. bezüglich der Beitragsdauer) erfüllt. Vor Inkrafttreten des FZA waren Arbeitnehmer aus der EU in der Schweiz auf Grund der Ausländergesetzgebung benachteiligt: so erhielten Arbeitnehmer mit einer Arbeitsdauer unter einem Jahr Arbeitslosenleistungen höchstens bis zum Ende ihrer Aufenthaltsgenehmigung und nur unter der Bedingung, dass sie während der in der schweizerischen Gesetzgebung vorgesehenen Mindestbeitragsdauer (12 Monate) Beiträge entrichtet hatten.

118. Das Beitragsprinzip stipuliert, dass der Anspruch auf Arbeitslosenleistungen namentlich von der Beitragsdauer abhängt, die genügend lang sein muss. Die Neuerung besteht hier darin, dass neu auch die Dauer entsprechender Beiträge im Ausland in die Berechnung mit einbezogen wird. Das Beitragsprinzip wird jedoch für Arbeitnehmer mit beschränkter Arbeitsbewilligung erst nach einem Übergangszeitraum von sieben Jahren gültig.

15.2. Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt

119. Jugendliche sind überdurchschnittlich oft von Arbeitslosigkeit betroffen. Mit der Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt stieg die Erwerbslosenquote der Jugendlichen (15-24-jährige) zwischen 2000 und 2005 stark an (von 4,8% auf 8,8%). Seit Ende 2005 ist die Erwerbslosenquote von Jugendlichen wieder am Sinken.

Tabelle 2: Erwerbslosenquote insgesamt und Erwerbslosenquote Jugendlicher 1996-2007

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Erwerbslosenquote	3.7	4.1	3.6	3.1	2.7	2.5	2.9	4.1	4.3	4.4	4,0	3,6
Erwerbslosenquote Altersgruppe 15-24 Jahre	4.7	6.0	5.8	5.6	4.8	5.6	5.6	8.5	7.7	8.8	7,7	7,1

Quelle: BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

120. Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren finden häufig keine Arbeitsstelle, weil sie noch über keine erste Arbeitserfahrung verfügen, und Arbeitgeber ziehen es vor, nach Möglichkeit erfahrene Arbeitnehmer einzustellen. Die von Unternehmen und Betrieben angebotenen Lehrstellen entsprechen nicht immer der Ausbildung, die für die Jugendlichen wünschbar wäre, und Jugendliche am Ende der obligatorischen Schulzeit sind nicht sicher, eine Arbeitsstelle oder eine Lehrstelle im Bereich ihrer Wahl zu finden. Daher schreibt sich ein Teil dieser Jugendlichen bei den Arbeitslosenämtern ein (23'800 im Jahr 2006 bei rund 33'500 Arbeitssuchenden insgesamt). Allerdings bleiben Jugendliche nur kurz arbeitslos, mit durchschnittlich vier Monaten im Jahr 2006.

121. Ausländische Jugendliche sind überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Gemäss einer im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms "Integration und Ausschluss" (Nationales Forschungsprogramm NFP 51) durchgeführten Studie sind die schlechten Lehrstellenchancen ausländischer Jugendlicher nicht mit schulischen Defiziten zu erklären, sondern vielmehr mit der verminderten Bereitschaft von Lehrbetrieben ausländische Jugendliche auszubilden⁶⁴.

122. 2003 schuf das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) eine Task Force mit der Aufgabe, neue Lösungen zu finden, um die Jugendarbeitslosigkeit zu verringern. Eine Verbesserung des Angebots an Lehrstellen sowie an Coaching- und Mentoring-Programmen ist der seit dem zweiten Halbjahr 2005 zu verzeichnen. Zudem wurden spezifisch auf Jugendliche zugeschnittene arbeitsmarktliche Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung entwickelt, so zum Beispiel Motivationssemester für Jugendliche nach der obligatorischen Schulzeit, Ausbildungspraktika oder Übungsbetriebe für Jugendliche, die schon eine Berufsausbildung abgeschlossen haben⁶⁵. Auch die Kantone bieten für Jugendliche ohne Lehrstelle Möglichkeiten an, ein Brückenangebot zu besuchen. Es handelt sich dabei um praxis- und arbeitsweltbezogene Angebote, die es erlauben, schulische und soziale Lücken zu schliessen und sich auf die Berufswelt vorzubereiten.

123. Die Bundesverwaltung hat den gesetzlichen Auftrag, sich durch die Schaffung von Lehr- und Ausbildungsstellen am auf zwei Pfeilern ruhenden schweizerischen Berufsbildungssystem zu beteiligen. So hat sie 2006 rund 900 Lehrstellen und Praktikumsstellen im Sinne des Ausbildungsgesetzes in nahezu 40 anerkannten Berufszweigen zur Verfügung gestellt.

15.3. Ältere Menschen auf dem Arbeitsmarkt

124. Die Schweiz steht wegen der zunehmenden Überalterung ihrer Bevölkerung vor einer grossen demografischen Herausforderung. Spätestens ab 2020 wird diese u.a. mit einer Verknappung der Arbeitskräfte im Arbeitsmarkt akut. Aufgrund dieser demografischen Veränderung wird die Partizipation älterer Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt immer wichtiger. Der Bundesrat hat daher im November 2005 ein Massnahmenpaket bestehend aus drei Elementen beschlossen:

- Abbau von Anreizen für einen frühzeitigen Rückzug aus dem Erwerbsleben in den Sozialversicherungen;
- Verbesserung der Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser;
- Verbesserung der gesundheitlichen Voraussetzungen für die Arbeitsfähigkeit und -motivation.

125. Betreffend Arbeitslosigkeit unterscheidet sich die Situation älterer Menschen (50+) auf dem Arbeitsmarkt von derjenigen der gesamten Bevölkerung dadurch, dass sie unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Wenn sie allerdings einmal

⁶⁴ EKR, Tangram Nr. 19, 5/2007 (<http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/shop/00018/00196/index.html?lang=de>)

⁶⁵ Siehe infra § 146ff.

arbeitslos werden, dann ist eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ungleich schwieriger als bei jüngeren Personen. So sind 32% der Langzeitarbeitslosen über 50-jährig.

Tabelle 3: Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen
(im 2. Quartal, in %)

<i>i) Frauen</i>	2007	Männer	2007
Insgesamt	4,5	Insgesamt	2,9
Altersgruppen		Altersgruppen	
15-24 Jahre	7,4	15-24 Jahre	6,8
25-39 Jahre	5,0	25-39 Jahre	2,6
40-54 Jahre	3,4	40-54 Jahre	2,0
55-54 Jahre	3,8	55-54 Jahre	2,6
65 Jahre und mehr	()	65 Jahre und mehr	()
15-64 Jahre	4,6	15-64 Jahre	3,0

() : entfällt, weil statistisch nicht ausreichend gesichert
© Bundesamt für Statistik, Statistik des Bevölkerungsstandes (ESPOP)

15.4. Ausländer auf dem Arbeitsmarkt

126. 2006 war in der Schweiz jede vierte erwerbstätige Person ausländischer Staatsangehörigkeit (25,6%)⁶⁶. Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) erfasst zwar nur die ständige Wohnbevölkerung, sie erlaubt jedoch detailliertere Aussagen bezüglich der Erwerbstätigkeit von ausländischen Personen: So ist im Gastgewerbe der Anteil ausländischer Erwerbstätiger besonders hoch (42%). Ebenfalls hoch ist der Ausländeranteil im Baugewerbe (30%) sowie im verarbeitenden Gewerbe (26%). Schichtarbeit wird von jedem fünften ausländischen Arbeitnehmer geleistet (20%) und ein Fünftel der ausländischen Arbeitnehmer (22%) arbeitet an Wochenenden⁶⁷.

127. Der Zulassungsanspruch von EU- und EFTA-Bürgern zum schweizerischen Arbeitsmarkt wurde in Abschnitt 15.1 bereits ausführlich erläutert. Die Zulassung der Ausländer aus Drittstaaten, d.h. aus Nicht-EU- und EFTA-Ländern, ist in der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) geregelt. Dazu legt der Bundesrat periodisch Kontingente fest (Art. 12 BVO). Schweizer Arbeitnehmer sowie EU-EFTA-Bürger geniessen Vorrang (Art. 7, 8 BVO).

Tabelle 4: Ausländerkontingente 2002-2006

Freizügigkeitsabkommen EI-15 und EFTA						
Kontingentsperiode	Bewilligungskategorien					
	Aufenthalter			Kurzaufenthalter		
	Kontingent	Ausschöpfung	in %	Kontingent	Ausschöpfung	in %
1.6.02 bis 31. Mai 2003	15'300	15'300	100	115'700	66'800	58
1.6.03 bis 31. Mai 2004	15'300	15'300	100	115'700	70'200	61
1.6.04 bis 31. Mai 2005	15'300	15'300	100	115'700	78'600	68
1.6.05 bis 31. Mai 2006	15'300	15'300	100	115'700	95'800	83

⁶⁶ BFS, Erwerbstätigenstatistik, 2007. Die Statistik erfasst die Gesamtheit der Erwerbstätigen auf schweizerischem Wirtschaftsgebiet (Ständige Wohnbevölkerung, ausländische GrenzgängerInnen, KurzaufenthalterInnen (<12 Monate) und Personen im Asylprozess).

⁶⁷ BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 2006, Neuchâtel, 2006

Drittländer (BVO)						
Kontingentsperiode	Bewilligungskategorien					
	Aufenthalter Art. 14 BVO			Kurzaufenthalter Art. 20 BVO		
	Kontingent	Ausschöpfung	in %	Kontingent	Ausschöpfung	in %
1.6.02 bis 31.10.02	2'000	1'300	65	2'500	1'300	52
1.11.02 bis 31.10.03	4'000	2'200	55	5'000	3'100	62
1.11.03 bis 31.10.04	4'000	2'200	55	5'000	3'400	68
1.11.04 bis 31.10.05*	4'700	2'700	57	7'500	7'200	96
1.11.05 bis 31.10.06**	4'700	3'000	64	7'500	3'400	99

* während des Zeitraums zwischen dem Datum der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zum FZA zu dessen Ausdehnung und Inkrafttreten, wurden gegenüber EU-10 (Zeitraum vom 01.11.04 bis zum 31.03.06) 700 B-Aufenthaltsbewilligungen und 2500 L-Aufenthaltsbewilligungen vom Kontingent befreit.

** Die Bürger des Raums EU-8 werden bis zum 31. März 2006 den Kontingenten für Drittländer (FZV) zugerechnet.

Exkl. ca. 4'000 Stagiaireskontingente. Quelle : Bundesamt für Migration 2007.

128. Statistische Erhebungen haben ergeben, dass im Jahr 2002 mehr als die Hälfte der schweizerischen (53,8%), aber nur ein Drittel der ausländischen Arbeitnehmenden (34,5%) über ein monatliches Einkommen verfügten, das über dem nationalen Bruttomedianlohn von CHF 5417 pro Monat lag. Ein Teil der Lohndifferenz lässt sich auf Unterschiede bezüglich Bildung, Berufserfahrung, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Altersstruktur und Branchenzugehörigkeit der Beschäftigten zurückführen. Neuere Studien haben aber deutlich gemacht, dass der hauptsächliche Grund für diese Differenzen darin liegt, dass ausländische Arbeitnehmende mehr einfache und repetitive Arbeiten in Tieflohnbranchen verrichten und bei den anspruchsvollen und hoch qualifizierten Tätigkeiten in Branchen mit hohen Löhnen weniger stark vertreten sind. In gewissen Wirtschaftsbranchen sind aber auch bei Arbeiten mit gleichen Anforderungen deutliche Lohndifferenzen zwischen schweizerischen und ausländischen Arbeitnehmern, insbesondere solchen mit Kurzaufenthaltsbewilligung, festzustellen⁶⁸.

**Tabelle 5: Erwerbslosenquote nach Geschlecht und Nationalität
Wohnbevölkerung, Jahresdurchschnitt, in %**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	3.9%	4.2%	3.6%	3.0%	2.7%	2.6%	3.2%	4.2%	4.4%	4.5%	4.0%
SchweizerInnen	2.6%	2.8%	2.4%	2.1%	1.9%	1.9%	2.3%	2.9%	3.1%	3.2%	2.8%
AusländerInnen	8.0%	9.1%	7.7%	6.6%	5.5%	4.8%	6.1%	8.6%	8.9%	8.8%	8.1%
Männer	3.6%	4.3%	3.2%	2.6%	2.2%	1.9%	3.0%	3.9%	4.0%	3.9%	3.4%
Schweizer	2.5%	2.6%	2.0%	1.6%	1.4%	1.3%	2.1%	2.7%	2.8%	2.7%	2.4%
Ausländer	7.2%	9.6%	7.0%	5.9%	4.8%	3.9%	5.6%	7.5%	7.6%	7.4%	6.6%
Frauen	4.2%	4.1%	4.0%	3.5%	3.2%	3.4%	3.4%	4.8%	4.9%	5.1%	4.8%
Schweizerinnen	2.8%	3.1%	2.8%	2.6%	2.4%	2.7%	2.5%	3.1%	3.4%	3.7%	3.3%
Ausländerinnen	9.4%	8.3%	8.7%	7.6%	6.6%	6.3%	6.9%	10.1%	10.8%	10.8%	10.4%

(): Statistisch nur bedingt zuverlässig / . : Entfällt, weil statistisch nicht sicher genug

© Bundesamt für Statistik, Erwerbslosenstatistik (ELS)

129. Ein vom Bundesrat beschlossenes allgemeines und auf ein Jahr befristetes Arbeitsverbot für Asylsuchende wurde von der Regierung auf den 1. September 2000 wieder aufgehoben. Seitdem gilt wieder die alte Regelung, d.h. Asylsuchenden ist es

⁶⁸ BFS, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2004, S. 62.

nach den ersten drei Monaten nach dem Einreichen des Asylgesuchs möglich, eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 43 Asylgesetz; AsylG). Die vom Volk am 24. September 2006 gutgeheissene Asylgesetzrevision ist am 1. Januar 2007 und am 1. Januar 2008 gestaffelt in Kraft getreten. Artikel 43 Absatz 3bis des revidierten AsylG räumt der Regierung die Kompetenz ein, für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden ein befristetes Arbeitsverbot zu erlassen. Der Bundesrat soll mit dieser rechtlichen Grundlage auf bestimmte Situationen und Krisen reagieren können, ohne dass er sich dabei auf Notrecht berufen muss. Vor allem soll damit die Sekundärmigration aus anderen Aufnahmestaaten vermieden werden können.

130. Die Erwerbsquote von Ausländerinnen und Ausländern mit vorläufiger Aufnahme ist mit etwa 34% knapp halb so hoch wie diejenige von Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsbewilligungen. Erfahrungsgemäss bleibt eine grosse Mehrheit dieser Personen während einer längeren Zeit oder sogar für immer in der Schweiz. Um dieser Personengruppe die berufliche Eingliederung möglichst frühzeitig zu ermöglichen und um Sozialhilfekosten zu sparen, wurden die Vorschriften zu arbeitsmarktlichem Vorrang durch die teilweise Inkraftsetzung des neuen AsylG per 1. Januar 2007 mit dem neuen Artikel 7 Absatz 5ter BVO angepasst. Wenn es um die erstmalige Erwerbstätigkeit geht, so haben neben den einheimischen Arbeitskräften diejenigen stellensuchenden Ausländer den Vorrang, die sich bereits in der Schweiz befinden und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind. Vorläufig Aufgenommene sind diesen neu gleichgestellt.

15.5. Frauen auf dem Arbeitsmarkt

131. Obwohl seit dem 1. Juli 1996 das Gleichstellungsgesetz (GIG) in Kraft ist, das dazu geschaffen wurde, die Diskriminierungen, denen Frauen im Berufsleben unterworfen sind, zu beseitigen, sind auch heute noch zahlreiche Ungleichheiten im Bereich der Arbeit zu verzeichnen. Das gesamte Arbeitsvolumen der Frauen im Erwerbsbereich ist immer noch wesentlich geringer als dasjenige der Männer. Die Schweiz weist im internationalen Vergleich einen sehr hohen Anteil an teilzeitlich erwerbstätigen Frauen auf⁶⁹. Während der Anteil der vollzeiterwerbstätigen Frauen seit 1991 um 3,6 Prozentpunkte abnahm, erfolgte im beobachteten Zeitraum im Bereich der Beschäftigung zwischen 50-89% eine Steigerung um 5 Prozentpunkte, bei der Teilzeitarbeit unter 50% betrug die Steigerung 0,5 Prozentpunkt. Die zusätzliche Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt erfolgt also hauptsächlich in Teilzeitstellen von 50-89%. Die während den letzten zehn Jahren gewachsene Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt ist vor allem auf die Frauen mittleren Alters sowie die Mütter zurückzuführen. Die Zahl der Frauen, die berufliche Tätigkeit mit Familie vereinbaren, wächst. So lag die Erwerbsbeteiligung der Frauen mit Kindern unter 15 1991 noch bei 59,8%, während sie 2007 bereits 73,6% ausmachte.

132. Eine Analyse der prekären Arbeitsverhältnisse nach soziodemografischen Merkmalen aus dem Jahr 2003 zeigt, dass Frauen rund dreimal so häufig betroffen sind wie Männer⁷⁰. Hierfür werden verschiedene Gründe genannt: Zum einen wird argumentiert, dass Frauen generell eine ungünstigere Situation auf dem Arbeitsmarkt vorfinden als Männer. Ein ebenfalls häufig genannter Grund ist, dass vor allem Zweitverdienende in prekären Arbeitsstellen tätig sind. Nach wie vor ist der grössere Teil der Zweitverdienenden Frauen.

133. Frauen haben im Allgemeinen eine niedrigere berufliche Stellung als Männer. Nach wie vor arbeiten 6 von 10 Frauen gegenüber 4 von 10 Männern in der beruflichen Position „Angestellte ohne Vorgesetztenfunktion“. Der Anteil angestellte Frauen mit Vorgesetztenfunktion oder in Unternehmensleitung hat seit 1991 von rund 16% auf 22% im 2007 zugenommen; bei den angestellten Männern in diesen Positionen stieg der Anteil von

⁶⁹ BFS, Der Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich, Frauen und Männer im Erwerbsleben, Neuchâtel 2007.

⁷⁰ SECO, Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, 2003, S.16.

32% auf 37%. Diese ungleiche Aufteilung ist nur zum Teil auf das unterschiedliche Bildungsniveau zurückzuführen und liegt wohl hauptsächlich daran, dass die familiäre Verantwortung noch immer zu einem grossen Teil auf den Schultern der Frauen lastet.

134. Das schweizerische System der sozialen Sicherheit umfasst keine direkte Diskriminierung der Frau. Trotzdem ist die Deckung durch bestimmte Zweige der sozialen Sicherheit von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit abhängig, und entsprechende Leistungen werden auf der Grundlage des Einkommens aus dieser Erwerbstätigkeit berechnet. Dies bedeutet, dass Frauen möglicherweise aufgrund ihrer Situation auf dem Arbeitsmarkt (niedrigere Löhne, Teilzeitarbeit, Karriereunterbrüche), bei bestimmten Sozialversicherungszweigen niedrigere Leistungen erhalten. In jüngerer Zeit erfolgte Reformen haben die Situation in diesem Bereich jedoch verbessern können (insbesondere durch die Senkung der Zugangsschwelle zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, in Kraft seit dem 1. Januar 2005⁷¹).

135. Das Erwerbslosigkeitsgefälle zwischen Männern und Frauen (Arbeitslosigkeit oder nicht) bleibt über die Jahre insgesamt dasselbe, doch steigt die Zahl der Frauen an: von 3,2% im Jahr 2000 ist ihre Zahl auf 4,8% im Jahr 2006 angestiegen, während die Anzahl der Männer ohne Erwerbstätigkeit im gleichen Zeitraum von 2,2% auf 3,4% angestiegen ist. Dies hängt eng mit der familiären Situation zusammen. Im Vergleich mit Männern weisen speziell Frauen mit Kindern unter 15 Jahren eine höhere Erwerbslosenquote auf. Die grösste Differenz findet sich bei Personen mit Kindern im Vorschulalter (0-6 Jahre). Ein wichtiger Grund für diese Unterschiede ist, dass die Frauen viel häufiger als ihre Partner ihre berufliche Laufbahn aus familiären Gründen unterbrechen, um nach einer mehrjährigen Familienpause den Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit anzustreben. Hinzu kommt, dass insbesondere Frauen mit Kindern öfter auf kleine Teilzeitpensen angewiesen sind, was die Flexibilität bei der Arbeitssuche einschränkt. Kinderlose Männer und Frauen weisen dagegen ähnliche Erwerbslosenquoten auf.

136. Unterschiede im Einkommen zwischen Frauen und Männern bestehen in der Schweiz nach wie vor. Es sei hier auf die Ausführungen zu Artikel 7 (§ 168ff.) verwiesen.

15.6. Personen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt

137. Der Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen wird - insbesondere im Rahmen des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) - ein hoher Stellenwert eingeräumt.

138. Das BehiG sieht keine spezifischen Regeln zur Beseitigung von Benachteiligungen und zur Förderung der Gleichstellung im Bereich der Arbeit vor. Es verpflichtet jedoch den Bund, mit seiner Beschäftigungspolitik eine Vorreiterrolle zu spielen und die Anstellung von Behinderten zu fördern (Art. 13, Abs. 1 BehiG). Ausserdem räumt das Gesetz dem Bund die Möglichkeit ein, in Ergänzung zu den Massnahmen im Rahmen der Invalidenversicherung, Pilotprojekte zur Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen.

139. Das oberste Ziel der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen 5. Revision des IVG besteht darin, behinderte oder von einer Behinderung bedrohte Menschen im Arbeitsmarkt zu behalten oder sie in den Arbeitsmarkt wiederinzugliedern, um zu verhindern, dass sie zu Rentenbezüglern werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht die 5. IV-Revision namentlich die Schaffung eines Systems für Früherkennung und Frühintervention, die Ausarbeitung von Massnahmen zur beruflichen Eingliederung sowie den Ausbau der schon bestehenden Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung vor⁷².

⁷¹ Siehe infra, § 316.

⁷² Siehe infra, § 312ff.

140. Des Weiteren sei hier auf den Bericht der Schweiz vom 30. November 2004 an die IAO-Organe zur Umsetzung des Übereinkommens Nr. 159 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten verwiesen.

16. Öffentliche Arbeitsvermittlung

16.1. Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

141. Aus der 1995 erfolgten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVG), entstand für die Kantone die Verpflichtung, ab 1997 regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) einzurichten. In den ersten Jahren hat sich das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) bemüht, mittels zahlreicher Kreisschreiben die Entscheidungsfindung auf kantonaler Ebene zu unterstützen. Diese lieferten detaillierte Informationen zu den von der Arbeitslosenversicherung finanzierten Leistungen.

142. Am 1. Januar 2000 listete ein Leistungsvertrag auf der Basis der Ergebnisse der regionalen Arbeitsvermittlungszentren, der AMM-Logistikabteilungen sowie der kantonalen Behörde 2000 detailliert die von den Kantonen zu erfüllenden Aufgaben auf, und führte gleichzeitig die Gegenleistungen des Bundes auf. Am 1. Januar 2003 trat ein neuer Vertrag in Kraft; dieser blieb bis 2005 gültig. Das Bonus/Malus-System wurde abgeschafft. Dieses System wurde auch im dritten Vertrag, der seit Anfang 2005 gültig ist, nicht wieder aufgenommen.

16.2. Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlern

143. Um die Vermittlung von Arbeitssuchenden effizienter zu gestalten, wurde eine Zusammenarbeit mit den privaten Arbeitsvermittlern ins Leben gerufen. Sowohl die regionalen Arbeitsvermittlungszentren als auch die privaten Arbeitsvermittler bieten Arbeitssuchenden entlohnte Arbeitsstellen an, während sie gleichzeitig die Arbeitgeber bei ihrer Suche nach Personal unterstützen. Aus dieser positiven Zusammenarbeit der beiden Einheiten ergeben sich entsprechend viele Vorteile. Dank eines Vertrages zwischen dem SECO und dem Verband der Personaldienstleister der Schweiz, Swisstaffing (VPDS), können private Arbeitsvermittler seit 1997 via Internet auf vom SECO erfasste persönliche Daten von Arbeitssuchenden zugreifen, sofern diese ihre schriftliche Zustimmung erteilt haben. Entsprechend können Arbeitssuchende entscheiden, ob sie es wünschen, dass ihre persönlichen Daten anonym bleiben oder ob ihr Name und ihre Adresse weitergegeben werden sollen. Private Arbeitsvermittlungsstellen, welche auf diese Informationen zuzugreifen wünschen, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen und beim SECO registriert sein.

144. Meist findet diese Zusammenarbeit nicht über die computergestützte Datenbasis statt, sondern vielmehr über den direkten Kontakt, den jedes regionale Arbeitsvermittlungszentrum mit den privaten Arbeitsvermittlern unterhält. In verschiedenen Kantonen ist es Tradition, dass die Berater der Arbeitsvermittlungszentren den Arbeitssuchenden eine Liste der privaten Arbeitsvermittler geben, oder dass sie ihnen den Rat erteilen, sich auch bei diesen einzutragen. Dieser Rat wird denn auch von zahlreichen Versicherten befolgt. Die Zusammenarbeit bei der Vermittlung von Temporärarbeit ist ebenfalls intensiv. Wenn ein Arbeitgeber Personal für kurzfristige Einsätze braucht, wendet er sich häufig lieber an ein in der Arbeitsvermittlung spezialisiertes Unternehmen, als sich selbst auf die Suche nach einem potentiellen Kandidaten zu begeben. So greifen die regionalen Arbeitsvermittlungszentren häufig auf die Dienste von Arbeitsvermittlern zurück, weil sie diese Art von Dienstleistung nicht selber anbieten. In bestimmten Kantonen existieren spezifische Verträge, welche die Arbeitsvermittlung für Temporärarbeit durch private Arbeitsvermittler regeln.

145. Ohne jeden Zweifel haben die Bemühungen der vergangenen zehn Jahre Früchte getragen. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren haben, ebenso wie die grundlegende

Reform der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM), die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung beträchtlich verbessert.

17. Massnahmen zur Förderung der Beschäftigung

17.1. Allgemeines

146. Es werden drei Kategorien von Massnahmen zur Beschäftigungsförderung unterschieden: Bildungsmassnahmen, Beschäftigungsmassnahmen und spezielle Massnahmen. Darüber hinaus hat der Bund 2006 einen neuen Finanzierungsmodus für arbeitsmarktliche Massnahmen angenommen (AMM). Den Kantonen steht neu ein Höchstbetrag zur Verfügung, der entsprechend der Zahl der in ihrem Kanton eingetragenen Arbeitssuchenden festgelegt wird. 2006 beliefen sich die Ausgaben für AMM auf 608,9 Millionen CHF, was einem Rückgang von 8,8% gegenüber dem Vorjahr gleichkommt. 1996 beliefen sich diese Kosten auf 408,7 Millionen CHF.

17.2. Bildungsmassnahmen

147. Die Arbeitslosenversicherung finanziert Bildungsmassnahmen mit dem Ziel, die Qualifikationen der Arbeitssuchenden besser an die Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen (Art. 60 bis 62 AVIG). Um der besonderen Situation der Arbeitslosen gerecht zu werden, bieten die für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörden drei Arten von Bildungsmassnahmen an: Kurse, Übungsfirmen und Ausbildungspraktika.

1) Weiterbildungs- und Umschulungskurse: hier wird zwischen Gruppen- und Einzelunterricht unterschieden. Beim Gruppenunterricht handelt es sich um Kurse, die spezifisch für Leistungsempfänger der Arbeitslosenversicherung organisiert werden, während Einzelunterricht auf dem freien Bildungsmarkt angeboten wird und jedermann zur Verfügung steht. Diese beiden Typen von Kursen zielen darauf ab, die Vermittelbarkeit der Versicherten auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. So weit möglich sind Weiterbildung und Umschulungskurse als Gruppenunterricht zu organisieren. Kann eine bestimmte Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahme nicht optimal im Rahmen eines Gruppenunterrichts umgesetzt werden, bleibt die Möglichkeit des Einzelunterrichts. Kurse werden beispielsweise in den folgenden Bereichen angeboten: Informatik, Sprachen, Weiterbildung im Handel, Technik, Grafikerberufe, Gastgewerbe, usw.

2) Übungsfirmen (ÜF): ÜF werden Weiterbildungskursen gleichgestellt. Diese Massnahme bezweckt, den Teilnehmern eine erste Berufserfahrung zu vermitteln oder ihre beruflichen Kenntnisse zu vertiefen, dies insbesondere im Handel, aber auch in anderen Berufszweigen wie Handwerk, Technik, usw. Der Zweck einer ÜF besteht darin, die berufliche Eingliederung oder Wiedereingliederung der Versicherten gemäss der Methode "Learning by doing" zu unterstützen, indem ihnen Erfahrungen innerhalb eines berufsnahen Umfelds vermittelt werden.

3) Ausbildungspraktika: Ihr Ziel besteht darin, gezielt die Berufskennnisse der Versicherten in Bereichen, in denen sie Wissenslücken aufweisen, zu vertiefen. Sie werden in der Form von Weiterbildungskursen oder Umschulungskursen innerhalb von Betrieben organisiert. Ein Praktikumsvertrag wird zwischen dem Teilnehmer, dem ausbildenden Betrieb und der zuständigen Behörde abgeschlossen. Am Ende des Praktikums wird ein Praktikumsbericht für die zuständige Behörde erstellt.

148. Von den 162'648 Personen, die 2006 arbeitsmarktliche Massnahmen beansprucht haben, haben sich 91'615 an einer oder mehreren Bildungsmassnahmen beteiligt. Deren Kosten sind mit 305,4 Millionen CHF im Vergleich zum Vorjahr (339 Millionen CHF) um 9,4% zurückgegangen. 1996 beliefen sie sich auf 205,6 Millionen. Die entsprechenden Kurse machen den Hauptanteil der Bildungsmassnahmen aus. Es gibt jedoch auch Übungsfirmen, welche es Versicherten im Handel oder in anderen Wirtschaftsbereichen erlauben, ihre Kompetenzen weiterzuentwickeln. Ein weiteres Angebot existiert in der Form von Berufspraktika von einer grundsätzlichen Dauer von drei Monaten in Privatunternehmen oder in einer öffentlichen Verwaltung.

17.3. Beschäftigungsmassnahmen

149. Die Arbeitslosenversicherung finanziert drei Typen von Beschäftigungsmassnahmen (Art. 64a und 64b AVIG):

- 1) Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PVB): PVB richten sich prioritär an Personen mit einem niedrigen Qualifikationsniveau, denen eine Arbeit helfen soll, einen geregelten Tagesablauf wiederzufinden. Diese Massnahme erlaubt es zudem, gewisse berufliche Wissenslücken auszufüllen und mit dem Arbeitsmarkt durch Vernetzung in Kontakt zu bleiben. Ein neues Qualitätslabel stellt eine gezielte Entwicklung der Massnahme entsprechend den Bedürfnissen der Teilnehmer sicher.
- 2) Ausbildungspraktika (AP): Ausbildungspraktika in einem Betrieb oder einer Verwaltung erlauben es den Teilnehmern, ihre beruflichen Kompetenzen zu konsolidieren oder zu erweitern, indem sie schon erworbene Kenntnisse praktisch anwenden können. Ausbildungspraktika gehören zu den effizientesten arbeitsmarktlichen Massnahmen, weil ihre Teilnehmer in direktem Kontakt mit dem realen Arbeitsmarkt sind. Sie tragen zu einer Senkung der Jugendarbeitslosigkeit bei.
- 3) Motivationssemester (MOSE): Das Motivationssemester ist eine Massnahme, die speziell auf die Bedürfnisse von Jugendlichen zugeschnitten ist, die die Schule oder eine Lehre abgebrochen haben und noch keine genaue Vorstellung von ihrer beruflichen Zukunft haben. Sie hat zum Ziel, Jugendlichen dabei zu helfen, eine Ausbildungslaufbahn oder eine Lehrstelle zu finden. Sie fördert die soziale Integration der Jugendlichen und erlaubt es ihnen, ihre Grundkenntnisse zu erhalten oder gar zu verbessern (Sprachen, Mathematik).

150. 2006 haben 27'601 Personen eine Beschäftigungsmassnahme in Anspruch genommen. Die Kosten dieser Massnahmen beliefen sich auf 255,2 Millionen CHF, gegen 281,8 Millionen im Jahr 2005 und 166,9 Millionen im Jahr 1996.

17.4. Spezielle Massnahmen

151. Die Arbeitslosenversicherung sieht die folgenden speziellen Massnahmen vor (Art. 65 bis 71d AVIG):

- 1) Einarbeitungszuschüsse (EAZ): Mit Einarbeitungszuschüssen sollen schwer vermittelbare Versicherte dabei unterstützt werden, eine feste Anstellung in einem Betrieb zu finden, der bereit ist, sie trotz der für sie erforderlichen längeren Einarbeitungszeit einzustellen. Während der Einarbeitungszeit, die normalerweise 6 Monate (und in schwierigen Fällen bis zu 12 Monaten) dauert, übernimmt die Arbeitslosenversicherung durchschnittlich 40% der Lohnkosten.
- 2) Ausbildungszuschüsse (AZ): Ausbildungszuschüsse erlauben es über 30jährigen Versicherten, eine Lehre zu absolvieren, die zu einem anerkannten Abschluss führt und den arbeitsmarktlichen Anforderungen entspricht; gleichzeitig erhalten sie einen Lohn, der über dem einfachen Lehrlingslohn liegt.
- 3) Förderung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (FSE): Durch FSE soll der Übertritt von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erleichtert werden. Die Arbeitslosenversicherung unterstützt Versicherte, die diesen Schritt wagen wollen, indem sie ihnen während der Planungsphase zu ihrer selbstständigen Erwerbstätigkeit bis zu 90 Taggeldern auszahlt. Zudem kann sie, sofern eine Bürgschaftsgenossenschaft dem Versicherten eine Bürgschaft zuspricht, eine zusätzliche Verlustrisikogarantie von 20% gewähren oder einen Mikro-Kredit unterstützen.
- 4) Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträge (PEWO): Diese Massnahme soll die geografische Mobilität der Versicherten und dadurch eine bessere Nutzung des Beschäftigungsangebots fördern. Die Arbeitslosenversicherung kann während höchstens sechs Monaten und unter bestimmten Voraussetzungen Fahrkosten, Kosten für auswärtige Unterkunft und Verpflegung für Versicherte übernehmen, die in ihrer Wohnortsregion keine zumutbare Arbeit finden, jedoch bereit sind, zur Vermeidung von

Arbeitslosigkeit ausserhalb dieser Region zu arbeiten und aus diesem Grund gegenüber ihrer vorherigen Erwerbstätigkeit eine Einkommenseinbusse erleiden.

152. 2006 nahmen 9'780 Personen an einer oder mehreren Spezialmassnahmen teil (gegen 10'155 im Jahr 2005). Die Kosten dieser Massnahmen beliefen sich auf 48,4 Millionen CHF, während sie im Vorjahr 48,7 Millionen und 1996 36,2 Millionen betragen.

Tabelle 6: Kosten der AMM (in Mio. CHF)

Jahr	BIM	BEM	EAZ	AZ	PEWO
2000	168.3	141.4	25.1	4.5	1.2
2001	153.3	117.5	16.3	3.8	1.2
2002	211.8	157.1	16.9	3.8	1.7
2003	314.3	190.0	29.7	5.1	2.7
2004	356.7	267.6	36.3	7.0	3.6
2005	339.0	281.8	37.6	8.4	3.6
2006	305.4	255.2	35,8	9	3,6

i) FSE: Diese Leistung wird in Form von während der Planungsphase ausgezahlten Taggeldern gewährt, die nicht in die AMM-Kostenberechnung einbezogen werden

Quelle : SECO, Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung: Jahresbericht 2006, Bern, SECO, Mai 2007

17.5. Freie Stellenwahl

153. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA) garantiert den EU- und EFTA-Bürgern einen umfassenden Anspruch auf berufliche Mobilität, einschliesslich dem Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit (Art. 4 FZA, Anhang I Art. 2).

154. Das am 24. September 2006 vom Stimmvolk gutgeheissene neue Ausländergesetz (AuG) sieht für Aufenthalter und Niedergelassene einen Anspruch auf bewilligungsfreien Berufs- und Stellenwechsel vor.

17.6. Berufsbildung und –beratung

155. Die Berufsberatung liegt im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Der Bundesbeschluss vom 18. Juni 1999 über Massnahmen zur Verbesserung des Lehrstellenangebotes und zur Entwicklung der Berufsbildung bietet eine rechtliche Basis für ein aktives Engagement des Bundes zur Verbesserung des Lehrstellenangebots⁷³. In diesem Kontext wird ein besonderes Augenmerk auf die Gleichbehandlung von Frau und Mann gelegt. So werden beispielsweise Projekte finanziert, die darauf abzielen, junge Mädchen bei ihrer Berufswahl zu unterstützen, wobei ihnen eine reiche Auswahl an Berufen zur Verfügung steht. Auf der Grundlage des Lehrstellenbeschlusses hat die Regierung verschiedene zusätzliche Aktivitäten in diesem Bereich unterstützt. So hat er beispielsweise die Berufsworkshops subventioniert, die regional organisiert werden und den Jugendlichen die verschiedenen Wirtschaftszweige, Berufe und Unternehmen ihrer Region vorstellen. Auf gesamtschweizerischer Ebene wurden Subventionen für die Einrichtung einer Webseite mit Links zu Informationen über verschiedene Berufs- und Fachbereiche, Schulen, kantonalen Stipendien und Lehrstellen gewährt⁷⁴.

156. Was die Berufsausbildung anbelangt, ist im Januar 2004 ein neues Gesetz über die Berufsbildung (BBG) in Kraft getreten. Es zielt darauf ab, die Berufsbildung zu stärken, die heute in der Schweiz – in Teilnehmerzahlen ausgedrückt – die wichtigste Bildungssparte darstellt. Ein grundlegendes Element des neuen BBG besteht darin, dass die gesamte Thematik der Berufsausbildung von einem einzigen Gesetzestext abgedeckt ist. Ein weiter, besonders innovativer Aspekt ist, dass im BBG Ausbildung und Qualifikationsprüfung voneinander getrennt werden, wodurch die Berücksichtigung schon erworbener Kenntnisse unterstützt und erleichtert wird. Zusätzlich erleichtert das Gesetz die

⁷³ Lehrstellenbeschluss II; SR 412.100.4

⁷⁴ Siehe <http://www.orientation.ch/>

Zusammenarbeit zwischen den drei Partnern im Bereich der Berufsbildung, den Organisationen aus der Welt der Arbeit, den Kantonen und dem Bund.

157. Bezüglich der Arbeitsvermittlung ist zu erwähnen, dass die Arbeitslosenversicherung (ALV) seit 1997 einer der wichtigsten Kunden für Aus- und Weiterbildung in der Schweiz ist. So wird seit der letzten Revision der ALV besonderes Gewicht auf die Betreuung und Ausbildung von Arbeitslosen gelegt, die dies für eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt benötigen.

158. Für ausführliche Informationen zu Fragen der Berufsbildung- und -beratung verweisen wir auf den Bericht der Schweiz vom 30. November 2004 über die Umsetzung des IAO Übereinkommens Nr. 142 betreffend Berufsberatung und Berufsbildung im Rahmen der Erschliessung des Arbeitskräftepotentials.

17.7. Heimarbeit

159. Gestützt auf den Bundesbeschluss über die Förderung der Heimarbeit⁷⁵ fördert der Bund die Heimarbeit, sofern diese von sozialer oder staatspolitischer Bedeutung ist und insbesondere die Existenzverhältnisse der Gebirgsbevölkerung zu heben vermag. Die Förderung der Heimarbeit beschränkt sich auf gewerbliche und industrielle Hand- und Maschinenarbeit.

17.8. Bekämpfung der Schwarzarbeit

160. Um gezielt gegen Schwarzarbeit vorzugehen, hat das Parlament am 17. Juni 2005 das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit; BGSA) verabschiedet, das am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Das Gesetz und die Verordnung regeln das Problem der fehlenden Koordination der Information zwischen den verschiedenen Behörden, die für den Vollzug der einschlägigen Gesetze über die Schwarzarbeit (Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht) zuständig sind. Kantonale Kontrollstellen erhalten erweiterte Kontrollkompetenzen und nehmen eine Koordinationsfunktion wahr. Durch verschärfte Sanktionen soll eine wirksame Abschreckung vor Schwarzarbeit erreicht werden.

⁷⁵ Bundesbeschluss vom 12. Februar 1949 über die Förderung der Heimarbeit, SR 822.32.

Artikel 7 – Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen

18. Löhne und Beförderung

18.1. Mindestlöhne

161. Das schweizerische Arbeitsrecht basiert nach wie vor auf dem Prinzip der Vertragsfreiheit. Das Gesetz schreibt keine Mindestlöhne vor⁷⁶. Hingegen enthalten Gesamtarbeitsverträge zum Teil Mindestlohnklauseln. Die gesamtarbeitsvertraglich festgelegten Mindestlöhne lagen 2005 je nach Branche zwischen 2'200 bis 4'200 CHF für ungelernete Arbeitnehmende und zwischen 2'800 bis 5'300 CHF für qualifizierte Personen.

162. Gemäss der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2004 betrug der monatliche Bruttomedianlohn in der Schweiz CHF 5'548. Personen in den untersten 10% der Lohnskala verdienten weniger als CHF 3'687, während jene in den obersten 10% Löhne von mehr als CHF 9'718 bezogen.

163. 2004 gab es in der Schweiz gegen 244'000 Tieflohnstellen, d.h. Stellen, die mit weniger als CHF 3'699 brutto pro Monat bei 40 Wochenstunden entlohnt wurden. Insgesamt wird die Zahl der Personen, die an solchen Arbeitsplätzen beschäftigt sind, auf 315'900 geschätzt, wobei die Frauen deutlich übervertreten sind (221'600 oder 70,1%).

Tabelle 7: Standardisierter monatlicher Bruttolohn

Standardisierter monatlicher Bruttolohn (Zentralwert) in Franken, nach Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes und Geschlecht

Kantonaler öffentlicher Sektor / Bund / Privater Sektor, 2004

	Anforderungsniveau											
	Total			1+2			3			4		
	Total	Frauen	Männer	Total	Frauen	Männer	Total	Frauen	Männer	Total	Frauen	Männer
Kantonaler öffentlicher Sektor	7156	6503	8018	8794	7792	9605	6429	6126	6846	5134	4851	5532
Bund	6378	5908	6535	9016	8105	9190	6456	6073	6522	5238	5000	5301
Privater Sektor	5500	4735	5910	7290	6241	7722	5323	4870	5550	4235	3593	4588
Privater Sektor (Unternehmensgr.: weniger als 5 Beschäftigte)	4883	4326	5262	5694	5067	6044	4607	4263	4837	3727	3495	4084
Privater Sektor (Unternehmensgr.: 1000 Beschäftigte und mehr)	6024	4829	6975	9100	7742	9493	5624	4968	6169	4271	4000	4766

Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes: 1 = Verrichtung höchst anspruchsvoller und schwierigster Arbeiten
2 = Verrichtung selbständiger und qualifizierter Arbeiten
3 = Berufs- und Fachkenntnisse vorausgesetzt
4 = Einfache und repetitive Tätigkeiten

Quelle: BfS, Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2004

164. Die am 1. Juni 2004 in Kraft getretenen flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (FLAM)⁷⁷ sollen allfälliges Lohn- und Sozialdumping verhindern. Sie ermöglichen die Festlegung von Mindestlöhnen oder eine erleichterte Allgemeinverbindlichkeitsklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Ausserdem unterstehen Arbeitnehmer eines Unternehmens aus dem Ausland dem Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für die in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (EntsG). Dieses schreibt Mindestvoraussetzungen für Lohn und Arbeitsbedingungen vor. Betroffen von den Vorschriften sind die Bereiche minimale Entlohnung, Arbeits- und Ruhezeiten, Mindestdauer der Ferien, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Schutz von Schwangeren und Wöchnerinnen und Nichtdiskriminierung.

⁷⁶ Siehe erster Bericht §134.

⁷⁷ Siehe supra, § 114ff.

165. In der Zwischenzeit ist das Obligationenrecht mit einem neuen Art. 360a ergänzt worden, welcher die Voraussetzungen zur Festlegung von Mindestlöhnen enthält. Diese Bestimmung wurde mit dem Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeführt, ist jedoch erst am 1. Juni 2004 in Kraft getreten. Gemäss dieser Bestimmung kann die zuständige Behörde, falls innerhalb einer Branche oder einem Beruf die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden und kein Gesamtarbeitsvertrag mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt, der allgemein verbindlich erklärt werden kann, Normalarbeitsverträge erlassen, die Mindestlöhne vorsehen.

166. Bisherige Kontrollen ergaben, dass bei einer überwiegenden Mehrheit der überprüften Arbeitsverhältnisse die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Der Anteil der Verstösse belief sich insgesamt auf knapp 6%. Lediglich 2,5% betrafen das Nicht-Einhalten von geltenden Lohnvorschriften (Lohndumping).

167. Das im ersten Bericht (§ 136) erwähnte Beamtengesetz (BtG) wurde am 1. Januar 2001 (für einige Teile der Bundesverwaltung am 1. Januar 2002) durch das neue Bundespersonalgesetz (BPG) abgelöst. Das BPG bildet die arbeitsrechtliche Grundlage für ein zeitgemässes Personalmanagement bei der allgemeinen Bundesverwaltung, der Post und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB).

18.2. Gleicher Lohn für gleiche Arbeit

§ 32: Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen zu verstärken, um Männern und Frauen einen gleichen Zugang zu Beschäftigung sowie ein gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit zu garantieren.

168. Gemäss der Schweizer Lohnstrukturerhebung 2004 beträgt der standardisierte monatliche Bruttolohn (Median) der Frauen im privaten Sektor CHF 4'735, jener der Männer CHF 5'910. Dies entspricht einer Lohndifferenz von 19,9%. 1998 hat die Lohndifferenz noch 23,8% betragen. Die Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen besteht über alle Wirtschaftszweige hinweg, zudem variieren die Löhne zwischen den Branchen erheblich. Betrachten wir die Wirtschaftsbranche mit den tiefsten Löhnen, betragen die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern 8% bis 30%. Im Gastgewerbe mit 56% weiblichen Angestellten sind die Lohnunterschiede am geringsten. In der Branche „Herstellung von Bekleidung und Pelzwaren“ mit einem Frauenanteil von 78% sind sie dagegen am höchsten. Bei den Branchen mit den höchsten Löhnen variieren die Unterschiede zwischen den Geschlechtern in geringerem Masse: Frauen verdienen zwischen 21% und 36% weniger als Männer.

169. Je nach Bildungsniveau verdienen Frauen zwischen 14,2% (Berufsausbildung) und 22% (Universität, Hochschule) weniger als die Männer. Der Lohn von Frauen ist je nach beruflicher Stellung zwischen 14% (unterstes Kader) und 24% (mittleres und oberes Kader) tiefer als jener der Männer. Die Lohndifferenz nimmt somit zu, je höher die Berufsausbildung und die berufliche Stellung.

170. Die Lohnunterschiede im öffentlichen Sektor auf Stufe Bund sind deutlich kleiner als im privaten Sektor. Der standardisierte monatliche Bruttolohn (Median) der Frauen in der Bundesverwaltung betrug im Jahr 2004 CHF 5'908 im Monat, derjenige der Männer CHF 6'535, was einer Differenz von 9,6% entspricht. In den kantonalen Verwaltungen sind die Unterschiede hingegen auf einem ähnlich hohen Niveau wie im privaten Sektor (Lohndifferenz von 18,9% im 2004). Es ist bis jetzt noch nicht abschätzbar, wie sich das System der Leistungslöhne, das in vielen öffentlichen Verwaltungen eingeführt wurde, auf die Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern auswirken wird.

171. Die Löhne der Angestellten der Bundesverwaltung werden gemäss Artikel 15 Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes (BPG) aufgrund der Funktion, der Erfahrung sowie der Leistung berechnet. Die Bundespersonalverordnung (BPV) präzisiert diesen Grundsatz wie folgt: massgebend für die Funktionsbewertung ist die erforderliche Vorbildung, der Umfang des Aufgabenkreises sowie das Mass der betrieblichen Anforderungen, der Verantwortlichkeiten und der Gefährdung. Jede Funktion wird nach diesen Grundsätzen beurteilt. Die beigezogenen Kriterien, wie auch das mehrstufige Bewertungsverfahren, tragen dem Grundsatz "gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit" Rechnung. Subjektiv begründete und von nicht funktionsbezogenen Kriterien wie dem Geschlecht geleitete Einstufungen werden mit dem in der Bundesverwaltung im Einsatz stehenden Bewertungssystem deutlich erschwert. Wird das System richtig angewandt, verhindert es eine willkürlich tiefe Einstufung von weiblichen Angestellten sowie von primär mit Frauen besetzten Funktionen.

172. Die Anfangslöhne werden gemäss allgemeinen Richtlinien je nach erforderlichem Ausbildungsabschluss und anrechenbarer Berufs- und Lebenserfahrung festgelegt. Die Lohnentwicklung beruht auf der Personalbeurteilung und erfolgt leistungsdifferenziert in einer Bandbreite von 0 bis 6 Prozent. Die jährlichen Reportingberichte zur Anwendung des Lohnsystems zeigen, dass 3 Jahre nach der Einführung des neuen Systems nicht von einem grundsätzlichen Unterschied zwischen Frauen und Männern bei der Verteilung der Beurteilungsstufen gesprochen werden kann. In der Anfangsphase wurden die Männer etwas häufiger mit A+ beurteilt als die Frauen. Seit 2004 ist aber eine Angleichung der Beurteilungen feststellbar. Führungskräfte werden weiterhin geschult, um diskriminierungsfreie Personalbeurteilungen vornehmen zu können. Die Ergebnisse der Personalbeurteilung, im Besonderen die Verteilung der besten Beurteilungsstufen, weisen Unterschiede zwischen den Geschlechtern auf. Männer erhalten häufiger bessere Bewertungen als Frauen. Die Verteilung auf die Geschlechter ist auch bei den Prämien unausgewogen. Bei den Einsatzprämien beträgt der Anteil Frauen knapp ein Viertel, bei den Anerkennungsprämien einen Achtel. Das Eidgenössische Personalamt sieht einen möglichen Grund darin, dass sich verhältnismässig viele Frauen im Aufstieg befinden und den Höchstbetrag der Lohnklassen noch nicht erreicht haben und so mittels der ordentlichen leistungsorientierten Entlohnung entschädigt werden. Es bleibt festzuhalten, dass dieser Aspekt auch weiterhin der kritischen Aufmerksamkeit des Personalamtes bedarf, um allfällige Diskriminierungen zu bekämpfen. Schliesslich gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Frauen sich am Arbeitsplatz weniger als die Männer einsetzen oder weniger anerkennungswürdige Arbeit leisten - und damit die Prämien nicht gleich wie die Männer verdienen würden.

173. Eine im Auftrag des Parlaments durchgeführte Analyse des Gleichstellungsgesetzes hat gezeigt, dass das Gleichstellungsgesetz (GIG) den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nützliche Instrumente zur Verfügung stellt, um sich gegen Diskriminierungen aufgrund ihres Geschlechts wehren zu können⁷⁸. Trotz der dank Gleichstellungsgesetz erzielten Fortschritte bleiben verschiedene ungelöste Probleme bestehen. So hindert wie in der Vergangenheit die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes die Opfer von Diskriminierungen daran, ihre Rechte einzufordern. Zudem bleibt es weiterhin schwierig, sich Informationen anzueignen, um eine vermutete Diskriminierung nachweisen zu können. Es hat sich auch gezeigt, dass das GIG zu selten zur Anwendung kommt. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass das Gesetz noch relativ jung ist, und sein Bekanntheitsgrad bisher ungenügend bleibt. Zudem war festzustellen, dass gerade die Arbeitnehmer, die ja die eigentliche Zielgruppe des Gesetzes sind, häufig nur über eine ungenügende Kenntnis der vorgeschlagenen Rechtsmittel verfügen. Andererseits kennen sich auch Anwälte und Richter nicht genügend mit den Möglichkeiten, die das Gesetz bietet, aus. Dazu kommt schliesslich, dass der Gesetzgeber sich dafür entschieden hat, es denn direkt Beteiligten selber zu

⁷⁸ Siehe supra, § 75ff.

überlassen, ihre Rechte zu verteidigen (vorbehaltlich des Rechtes für Organisationen, Klagen zur Feststellung von Diskriminierungen zu erheben), während gleichzeitig keine staatliche oder unabhängige Stelle über die notwendige Zuständigkeit verfügt, um zur Förderung der Durchführung des Gesetzes zu intervenieren.

174. Die Zahl der Gerichtsklagen wegen Lohndiskriminierung hat jedoch seit Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes 1996 beträchtlich zugenommen. So sind seit 1996 rund 270 entsprechende Gerichtsentscheide gefällt worden. Vor der Schaffung des GIG stützten sich nur rund 15 Klagen auf den Verfassungsartikel, in dem der Grundsatz der Lohngleichheit verankert ist (Art. 4 Abs. 2 aBV; Art. 8 Abs. 3 BV). Bei diesen Klagen ging es in erster Linie um Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor. Sämtliche aufgrund des Gleichstellungsgesetzes ergangenen Gerichtsentscheide und Urteile sind auf Internet abrufbar: www.gleichstellungsgesetz.ch; www.leg.ch

175. Auf der Grundlage des Evaluationsberichts hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Büro für Gleichstellungsfragen (EBG) und dem Bundesamt für Justiz verschiedene Aufträge erteilt. Der Akzent liegt bei der gezielten Förderung der Information und Sensibilisierung. Die gerichtlichen Verfahren sollen mittels Empfehlungen zur Erstellung von Gutachten zu Lohngleichheit rationalisiert werden und Schlichtungsstellen Beweismittel einfordern können. Weiter sollen Anreize (Label) für Unternehmen sowie die Einrichtung einer Untersuchungsbehörde geprüft werden. Im Rahmen des Beschaffungswesens will der Bundesrat das Verfahren zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften über die Lohngleichheit definieren⁷⁹.

176. Seit 2003 hat das EBG auf Internet unter der Adresse www.topbox.ch eine ganze Reihe von Projekten zur Förderung der Gleichstellung gesammelt, die sich bewährt haben. Über 100 Projekte aus sämtlichen Regionen der Schweiz und in drei Sprachen sind dort zu finden. Einige betreffen spezifisch die Lohngleichheit, so zum Beispiel die Kampagne "Fairplay-Lohngleichheit jetzt!" des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes⁸⁰. Das Projekt "infoMutterschaft" informiert Frauen über rechtliche und gesundheitliche Aspekte im Zusammenhang mit Schwangerschaft, Mutterschaft und der Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Diese Kampagne richtet sich an Arbeitnehmerinnen mit einem niedrigen Qualifikationsniveau, eine Kategorie von Frauen, in der eine Mehrheit von Ausländerinnen vertreten ist.

177. Öffentliche Beschaffungsstellen dürfen gemäss Artikel 8 Absatz 1 lit. c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) einen Auftrag nur an eine Unternehmung vergeben, die den Grundsatz der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gewährleistet. Firmen, die dies nicht einhalten, können aus laufenden Beschaffungsverfahren ausgeschlossen werden. In der Praxis wurde diese Bestimmung, die 1996 in Kraft getreten ist, allerdings kaum angewandt, da es an Instrumenten und Verfahren zur Lohngleichheitsprüfung in den betreffenden Firmen fehlte. Im Rahmen der geplanten Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen ist eine entsprechende Ergänzung vorgesehen. Im Auftrag des EBG und der Beschaffungskommission des Bundes ist ein Kontrollinstrument entwickelt worden, mit welchem die Einhaltung der Lohngleichheit in einzelnen Unternehmen geprüft werden kann. Das Kontrollinstrument wurde zwischen 2001 und 2003 in einem Pilotprojekt getestet. Bei zwei der fünf untersuchten Unternehmen wurde eine bedeutende geschlechtsbedingte Lohnungleichheit festgestellt. Voraussetzung für die Überprüfung sind allerdings vertiefte statistische Kenntnisse. Das EBG vermittelt den Unternehmen ausgewiesene Experten, welche die Unternehmen in ihrer Selbstkontrolle unterstützen. Das EBG setzt primär auf die Selbstverantwortung der Unternehmen und sucht diese mit Information und Sensibilisierung

⁷⁹ Siehe supra, § 75

⁸⁰ Siehe: www.egalitedessalaires.ch.

zu stärken. Es hat im Weiteren ein Instrument entwickelt, das den Unternehmen eine rasche Selbstdiagnose hinsichtlich der Lohnungleichheit erlaubt⁸¹.

178. Die Lohngleichheitsklausel des BoeB bezieht sich nur auf Arbeitsleistungen, die in der Schweiz erbracht werden. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit ist daran, eine Lohngleichheitsklausel auch in alle ihre Beschaffungsverträge, die Leistungen im Ausland betreffen, zu integrieren.

179. Der Bericht der Schweiz vom 5. Oktober 2006 über die Anwendung des IAO Übereinkommens Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts enthält ausführliche Informationen zur Situation der Lohnungleichheit in der Schweiz und die Massnahmen des Bundes zu deren Sicherstellung.

18.3. Gleiche Beförderungschancen

§ 33: Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich aktiver für die Förderung eines gleichberechtigten Zugangs zu höherer Bildung für Frauen, Immigranten und ethnische Minderheiten einzusetzen.

180. Frauen und Männer üben ihre Erwerbstätigkeit unter unterschiedlichen Bedingungen aus. Sowohl in den intellektuellen und wissenschaftlichen Berufen als auch in Kaderpositionen sind immer mehr Frauen anzutreffen. Allerdings besetzen diese weniger häufig als die Männer verantwortungsvolle Positionen. Ihre berufliche Stellung ist im Allgemeinen niedriger als diejenige der Männer. 17% der Männer sind 2005 selbstständig erwerbstätig, gegenüber nur 11% der Frauen. Der Anteil angestellte Frauen mit Vorgesetztenfunktion oder in Unternehmensleitung hat seit 1991 von rund 16% auf 22% zugenommen; bei den angestellten Männern in diesen Positionen stieg der Anteil von 32% auf 37%. Diese ungleiche Aufteilung ist nur zum Teil auf das unterschiedliche Bildungsniveau zurückzuführen. In der Tat ist auch zwischen Frauen und Männern mit gleichem Bildungsniveau ein Unterschied in der beruflichen Situation festzustellen. Der Anteil der Arbeitnehmenden ohne Kaderfunktionen ist unabhängig vom Bildungsniveau bei den Frauen höher als bei den Männern. Hauptsächlich Grund für diese Unterschiede ist wohl die familiäre Verantwortung, die immer noch zu einem grossen Teil auf den Frauen lastet und sich schlecht mit einer beruflichen Karriere verbinden lässt. So ist Teilzeitarbeit dann unter den Führungskräften auch seltener anzutreffen: Nur jede fünfte Führungskraft (19%) ging 2005 einer Teilzeitarbeit nach, umgekehrt war dieser Anteil bei den Arbeitnehmenden ohne Führungsfunktion mehr als doppelt so hoch (43%). Während bei den Männern nur wenige Führungskräfte Teilzeit arbeiten (6%), sind bei den weiblichen Führungspersonen fast die Hälfte Teilzeit erwerbstätig (46%). In den letzten 15 Jahren zeigt der Trend bei den Teilzeitstellen mit hoher Verantwortung klar nach oben: Zwischen 1991 und 2005 hat sich die Zahl der Teilzeiterwerbstätigen mit Führungsfunktion mehr als verdoppelt (+111%), während sich die Zunahme bei den übrigen Arbeitnehmenden lediglich auf 21% belief⁸².

181. Für weitere Information verweisen wir auf die Ausführungen zu Artikel 3 (§ 71ff.) und Artikel 13 (§ 548ff.).

⁸¹ Siehe: <http://www.ebg.admin.ch/dienstleistungen/00017/index.html?lang=de>

⁸² VUILLE Alain, Teilzeitarbeit in der Schweiz, BFS, 2006

19. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

19.1. Allgemeines

182. Die Vierte Europäische Umfrage über die Arbeitsbedingungen⁸³ hat gezeigt, dass 91% der Schweizer Erwerbstätigen mit ihren Arbeitsbedingungen zufrieden oder sehr zufrieden sind. Die Studie zeigt aber auch Verbesserungspotential auf. So gaben 19% der Schweizer Berufstätigen an, in den letzten zwölf Monaten aufgrund von Gesundheitsproblemen gefehlt zu haben. 31% sind der Meinung, dass ihre Gesundheit durch ihre Arbeit beeinträchtigt wird. Die am häufigsten genannten Gesundheitsbeschwerden sind Rückenschmerzen (18%), Stress (17%) und Muskelschmerzen in den Schultern oder im Nacken (13%). In der Land- und Forstwirtschaft sowie im Industrie- und Bausektor berichten überdurchschnittlich viele Erwerbstätige über Gesundheitsbeeinträchtigungen. Der private Dienstleistungssektor entspricht dem Schweizer Mittel; das Erziehungs- und Sozialwesen liegt leicht darunter.

183. Die Intensivierung der Arbeit bedingt für Arbeitnehmende vermehrt psychische und psychosoziale Belastungen. Hinzu kommt, dass etwa 60% der schweizerischen Erwerbsbevölkerung verschiedene Rollen wie Beruf, Partnerschaft, Elternschaft bzw. Kinderbetreuung, Hausarbeit und externe Pflege von Angehörigen in mittlerem bis hohem Grad kumulieren. Gemäss repräsentativen Daten des Schweizerischen Haushaltspanels aus dem Jahr 2000 haben 13,7% der Befragten grössere Schwierigkeiten, Berufs- und Privatleben zu vereinbaren.

19.2. Statistische Daten zu Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten

184. Während die Zahl der Arbeitsunfälle stetig abnimmt, ist jene der ausserberuflichen Unfälle tendenziell am Steigen, so dass 2003 das Risiko, sein Leben infolge eines Unfalls zu verlieren, in der Freizeit (467) mehr als doppelt so hoch war wie am Arbeitsplatz (162).

Tabelle 8: Arbeitsunfälle und ausserberufliche Unfälle, nach Geschlecht, in den Jahren 2002 und 2004

	Arbeitsunfälle		Ausserberufliche Unfälle	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
INSGESAMT 1992	271'594	51'37	315'768	143'190
INSGESAMT 2004	202'620	54'25	289'543	167'882

Quelle: Sammelstelle für Statistik der Unfallversicherung (www.unfallstatistik.ch)

Tabelle 9: Von den Versicherern anerkannte Invaliditäts- und Todesfälle von 1993 bis 2005 (Berufsunfälle und ausserberufliche Unfälle)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Invalidität	3123	3500	3390	2923	3308	3725	3512	3771	3756	3266
Tod	753	711	734	604	729	639	670	649	605	628

Quelle: Sammelstelle für Statistik der Unfallversicherung (www.unfallstatistik.ch)

⁸³ EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, Fourth European Working Conditions Survey, 2007 (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/en/2/ef0698en.pdf>)

Tabelle 10 : Berufserkrankungen nach Gesetzesgrundlage und Art, BUV und UVAL

Gesamterfassung	2004	2005
Erkrankungen aufgrund von Schadstoffen gemäss UVV, Art. 14 Anhang 1.1 et UVG 9.2	1'387	1'448
<i>Hauterkrankungen</i>		
Chromverbindungen	18	14
Epoxydharze (Giessharze)	52	67
Kautschukadditive	14	14
Mineralöle	121	106
Nickel	36	17
Farben, Lacke, Leime	20	20
Staub	30	29
Pharmazeutika und Desinfektionsmittel	40	50
Kosmetika, Haar- und Hautpflegeprodukte	32	46
Scheuermittel, Imprägnations- und Reinigungsmittel	74	102
Unbekannte Substanzen	37	46
Zement	54	62
Andere	190	231
<i>Atemwegserkrankungen</i>		
Staub	23	29
Andere	233	230
<i>Vergiftungen</i>	60	42
<i>Weitere Erkrankungen aufgrund von Schadstoffen</i>		
Abeststaub (ohne Pneumoconiosen)	77	89
Andere	58	43
<i>Weitere arbeitsbedingte Erkrankungen</i>		
Erkrankungen des Bewegungsapparates	206	194
Andere	12	17
Erkrankungen durch physikalische Einwirkungen gemäss UVV, Art. 14 Anhang 1.2a	1'279	1'252
Chronische Erkrankungen der Schleimbeutel	223	209
Drucklähmung der Nerven	24	18
Sehnenscheidenentzündung (Peritendinitis crepitans)	238	192
Erhebliche Schädigungen des Gehörs	696	698
Erkrankungen durch nichtionisierende Strahlen	62	79
Andere	36	56
Weitere Erkrankungen gemäss UVV, Art. 14, Anhang 1.2b	931	794
Quartz-Staublungen	16	16
Infektionskrankheiten	823	661
Tropenkrankheiten	11	13
Andere	81	104
Total	3'597	3'494
ⁱ⁾ Einschliesslich von Erkrankungen Arbeitsloser im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen, Berufspraktika, Bildungsmassnahmen.		

Quelle: Sammelstelle für Statistik der Unfallversicherung (www.unfallstatistik.ch)

185. 2005 wurden 3'494 Fälle von Berufskrankheiten verzeichnet, was einer Abnahme von 16% gegenüber 1996 entspricht. Am häufigsten sind Erkrankungen des Bewegungsapparates, gefolgt von Hauterkrankungen, die zusammengenommen nahezu

70% der Berufskrankheiten ausmachen. Lärmbedingte Gehörschäden und Atemwegserkrankungen folgen an dritter und vierter Stelle. Angesichts der Vielzahl an Substanzen und Tätigkeiten, die krankmachende Wirkungen haben können, kommen Berufskrankheiten in praktisch jedem Wirtschaftszweig in irgend einer Form vor.

Tabelle 11: Anerkannte Berufskrankheiten, 1996 – 2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fälle	4152	3997	3966	3644	4072	3706	3589	3668	3597	3494

Quelle: Sammelstelle für Statistik der Unfallversicherung (www.unfallstatistik.ch)

19.3. Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz

186. Mit der neuen Arbeitsgesetz (ArG) ist der Begriff "Gesundheitsschutz" an die Stelle der "Hygiene" getreten.

187. Mit der Revision des ArG sind verschiedene Änderungen bezüglich seines Anwendungsbereiches vorgenommen worden. So fordert der neue Art. 3a ArG die Anwendung der Gesetzesbestimmungen zum Gesundheitsschutz auf bestimmte Kategorien von Unternehmen und Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern, die bis dahin vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen waren. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um Art. 6 ArG über die Pflichten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Bereich des Gesundheitsschutzes, Art. 35 über den Gesundheitsschutz während der Mutterschaft und Art. 36a über die Möglichkeit, unangenehme oder gefährliche Arbeiten für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern zu verbieten, oder deren Durchführung an besondere Bedingungen zu binden. Bei den betroffenen Unternehmen und Arbeitnehmern handelt es sich insbesondere um die Bundesverwaltung sowie um die kantonalen und kommunalen Verwaltungen, um Arbeitnehmer in höherer leitender Stellung, einer selbstständigen künstlerischen oder einer wissenschaftlichen Tätigkeit, Sozialhelfer, usw.

188. Es ist erwähnenswert, dass die kantonalen Kompetenzen in Art. 79 der neuen Verordnung zum Arbeitsgesetz (ArGV1) aufgeführt und die Kompetenzen des Bundes nun dem SECO übertragen worden sind, welches das ehemals zuständige Amt, das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) zum Teil übernommen hat. Die Eidgenössischen Arbeitsinspektionen sowie die Abteilung für Arbeit und Gesundheit (die ehemalige Abteilung Medizin und Arbeitshygiene) immer noch Teil dieser Struktur sind und sich auch ihr Zuständigkeitsbereich nicht verändert hat (festgelegt in Art. 75 ArV 1). Zudem sind die Eidgenössischen Arbeitsinspektionen nun in zwei Zweigstellen, (an Stelle der ehemaligen vier) zusammengefasst, deren Geschäftsstellen sich in Lausanne und Zürich befinden und die jeweils für ein ungefähr gleich grosses territoriales Gebiet zuständig sind.

189. Der Anteil erwerbstätiger Personen, die am Arbeitsort (inklusive Pausen) dem Tabakrauch anderer Leute ausgesetzt sind, sank von 2001/2002 bis 2006 von 54% auf 42%. Für 11% der vollzeitlich erwerbstätigen Personen beträgt die Passivrauchexposition mindestens drei Stunden pro Woche. Immerhin waren im Jahr 2006 7 von 10 Erwerbstätigen in Betrieben beschäftigt, in denen das Rauchen nur noch mit starken Einschränkungen erlaubt ist. Nach wie vor möchten 78% der Erwerbstätigen, davon 63% der Rauchenden, am Arbeitsort ein totales Rauchverbot⁸⁴. Um dem Problem der Passivrauchexposition am Arbeitsplatz zu entgegnen, hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) zusammen mit dem SECO und santésuisse im Rahmen der nationalen Kampagne "Rauchen schadet" die Aktion "arbeitsplatz.rauchfrei" durchgeführt⁸⁵. Diese hatte zum Ziel, dass möglichst viele Betriebe, Firmen, Verwaltungen und Organisationen in der Schweiz ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen rauchfreien Arbeitsplatz bieten.

⁸⁴ BAG, Basisinformationen zum Passivrauchen, Dezember 2007 (auf www.bag.admin.ch).

⁸⁵ Siehe <http://www.arbeitsplatz-rauchfrei.ch>

190. Die Thematik der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz ist gemäss Art. 4 GIG ein diskriminierender Tatbestand. Das GIG verpflichtet Unternehmen, ein Arbeitsklima zu schaffen, das sexuelle Belästigung ausschliesst. Können Unternehmen im Klagefall nicht nachweisen, dass sie präventive Massnahmen gegen sexuelle Belästigung getroffen haben, kann das Gericht oder die Verwaltungsbehörde sie dazu verurteilen, der betroffenen Person eine Entschädigung zu bezahlen. Eine vom SECO und dem EBG in Auftrag gegebene Studie soll das Ausmass der Verbreitung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Schweiz aufzeigen. Auf dieser Grundlage sollen danach entsprechend weitere Präventionsmassnahmen umgesetzt werden.

191. Die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes⁸⁶ hat gezeigt, dass das Verbot der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz und die Pflicht des Arbeitsgebers, präventive Massnahmen dagegen zu ergreifen, die am besten bekannten Bestimmungen des GIG sind. Zwei Drittel der befragten Unternehmen haben allerdings keine solchen Massnahmen getroffen. Der Tatbestand der sexuellen Belästigung hat sich in allen Erhebungen als zweithäufigster Diskriminierungstatbestand nach der Lohngleichheit erwiesen. In 90 Prozent der Gerichtsfälle wegen sexueller Belästigung existierte das Arbeitsverhältnis im Zeitpunkt des Urteils nicht mehr. Die qualitativen Analysen bestätigen, dass eine Weiterbeschäftigung bei einem Vorgehen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz nur in Ausnahmefällen erfolgt und häufig von den Betroffenen auch nicht gewünscht wird. Weiter wird deutlich, dass oft ernsthafte gesundheitliche Beeinträchtigungen auftreten, aber auch, dass viele Frauen nicht gegen sexuelle Belästigung angehen, weil sie Angst haben, ihre Stelle zu verlieren. Unter www.topbox.ch könnten die mit Finanzhilfen gemäss Gleichstellungsgesetz unterstützten Projekte zur Information und Sensibilisierung zum Thema sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz eingesehen werden.

192. Die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz führt seit 1998 ein Schwerpunktprogramm Gesundheit und Arbeit und investiert jährlich rund CHF 1 Million in die Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz.

19.4. Sicherheit am Arbeitsplatz

§ 30: Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat zudem dazu auf, die Übereinkommen [...] 174 der IAO unverzüglich zu ratifizieren.

193. Im Bericht vom 15. Mai 1996 über die von der Internationalen Arbeitskonferenz anlässlich ihrer 80. und 81. Tagungen 1993 und 1994 genehmigten Übereinkommen und Empfehlungen⁸⁷ präsentierte der Bundesrat dem Parlament eine eingehende Analyse des IAO-Übereinkommens Nr. 174 über die Verhütung von industriellen Störfällen. Der Bericht kommt zum Schluss, dass sich die Hauptziele des Übereinkommens Nr. 174 mit denjenigen der Verordnung über den Schutz vor Störfällen decken, im Bereich Arbeitnehmerschutz die schweizerische Gesetzgebung den Anforderungen des Übereinkommens aber nicht genügt. Der Bundesrat verzichtete deshalb darauf, dem Parlament das Übereinkommen zur Genehmigung vorzulegen.

194. Eine parlamentarische Intervention⁸⁸ forderte den Bundesrat auf, Möglichkeiten zu prüfen, um die Hindernisse, die der Ratifizierung von Übereinkommen Nr. 174 der IAO über die Verhütung von industriellen Störfällen im Wege standen zu beseitigen. Diese Hindernisse gehen darauf zurück, dass in diesem Bereich zwei verschiedene Gesetze anwendbar sind

⁸⁶ Siehe § 75ff. und § 173.

⁸⁷ Bericht des Bundesrates vom 15. Mai 1996 über die von der Internationalen Arbeitskonferenz anlässlich ihrer 80. und 81. Tagungen 1993 und 1994 genehmigten Übereinkommen und Empfehlungen, BBl 1996 III, 1178

⁸⁸ Postulat 96.3537 Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (96.037): Internationale Arbeitsorganisation (IAO) Übereinkommen Nr. 174 .

(das Umweltgesetz einerseits, und das Gesetz über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten andererseits). Die entsprechenden Arbeiten innerhalb der Bundesverwaltung haben es nicht erlaubt zu einem befriedigenden Resultat zu gelangen, einerseits aufgrund des Umfangs der erforderlichen Gesetzesanpassungen, und andererseits wegen der Schwierigkeit der Umsetzung aufgrund der Dualität der anwendbaren Gesetzgebung. Entsprechend legte das Parlament das Postulat 96.3537 im Jahre 2003 ad acta. Es ist daran zu erinnern, dass die Ratifizierung eines Übereinkommens der IAO gemäss der schweizerischen Ratifikationspolitik nur dann vorgeschlagen wird, wenn der aktuelle Stand der Gesetzgebung den Anforderungen des Übereinkommens entspricht.

195. Hier ist daran zu erinnern, dass 1996 eine Krankenversicherung für Arbeitslose eingeführt worden ist.

196. Seit 1998 widerspiegeln Art. 6 und 6a der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung, VUV) die Praxis, derzufolge Arbeitnehmer das Recht haben, über Sicherheitsmassnahmen am Arbeitsplatz informiert zu werden sowie zu allen sicherheitsbezogenen Fragen am Arbeitsplatz konsultiert zu werden. Seit Anfang 1997 hat jeder Arbeitgeber Arbeitsärzte sowie andere Spezialisten der Arbeitssicherheit herbeizuziehen, falls der Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer sowie ihre Sicherheit dies erfordern (Art. 11a – 11g VUV).

197. Seit dem 1. Januar 2000 sind Betriebe gemäss VUV verpflichtet, Spezialisten beizuziehen, wenn dies zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmenden und für ihre Sicherheit erforderlich ist⁸⁹. Im Rahmen der allgemeinen Pflichten (Art. 3-10 VUV und Art. 3-9 ArGV3) ermitteln alle Arbeitgeber die in ihren Betrieben auftretenden Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmenden und treffen die erforderlichen Schutzmassnahmen und Anordnungen nach anerkannten Regeln der Technik.

198. Für weitere Informationen verweisen wir auf die Berichte, die die Schweiz den Kontrollorganen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Umsetzung der einschlägigen Übereinkommen im Bereich Arbeitssicherheit, insbesondere Übereinkommen Nr. 62, 81, 115, 120, 136 und 139, vorgelegt hat.

20. Ruhezeiten, Freizeit, Arbeitsdauer, bezahlter Urlaub

20.1. Ruhezeiten

199. Ein neuer Art. 15a wurde dem Arbeitsgesetz (ArG) anlässlich seiner Revision im Jahre 2000 hinzugefügt. Er sieht vor, dass Arbeitnehmer Anspruch auf eine tägliche Ruhezeit von mindestens elf aufeinander folgenden Stunden haben. Diese Ruhezeit kann für erwachsene Arbeitnehmern einmal in der Woche bis auf acht Stunden herabgesetzt werden, sofern die Dauer von elf Stunden im Durchschnitt von zwei Wochen eingehalten wird.

20.2. Sonntagsarbeit

200. Die Revision des ArG hat verschiedene Änderungen gebracht. Das grundsätzliche Verbot, Arbeitnehmer am Sonntag zu beschäftigen besteht weiterhin, wobei der Sonntag vom Samstagabend 23 Uhr bis Sonntagabend 23 Uhr gerechnet wird (Art. 18 ArG). Die Regelungen zur Bewilligung von Ausnahmen wurden abgeändert, insbesondere was die Kompetenzen der entsprechenden Behörden anbelangt. So sind die Kantone zwar immer noch dafür zuständig, Bewilligungen für vorübergehende Sonntagsarbeit zu erlassen (nachgewiesenes dringendes Bedürfnis, Einverständnis der Arbeitnehmer sowie Lohnzuschlag von mindestens 50%), sie haben jedoch sämtliche Vorrechte in Bezug auf dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit eingebüsst; dieser Bereich untersteht nun allein der Zuständigkeit der Arbeitsdirektion des SECO (Art. 19 Abs. 4 ArG).

⁸⁹ Siehe Richtlinie der Eidg. Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit (ASA) (www.ekas.ch)

201. Die Regelung bezüglich der Ersatzruhe bei Sonntagsarbeit (Art. 20 ArG) ist bei der Gesetzesrevision um einiges verändert worden. So ist Sonntagsarbeit von einer Dauer von unter fünf Stunden innerhalb von vier Wochen durch Freizeit derselben Dauer auszugleichen (Art. 21 Abs. 7 ArGV1), während Sonntagsarbeit von über fünf Stunden obligatorisch durch einen Ersatzruhetag (24 aufeinander folgende Stunden unmittelbar vor oder nach der täglichen Ruhezeit, das heisst mindestens 35 Stunden zwischen 6 und 20 Uhr) während der der Sonntagsarbeit vorhergehenden oder nachfolgenden Woche (Art. 20 Abs. 2 ArG und 21 Abs. 5 ArGV1) kompensiert werden muss.

202. Am 27. November 2005 hat das Schweizer Stimmvolk die Gesetzesvorlage "Sonntagsarbeit in grossen Bahnhöfen und Flughäfen" angenommen. Mit dieser Änderung des Arbeitsgesetzes (Art. 27 Abs. 1ter ArG) ist die Beschäftigung von Personal an Sonntagen in Verkaufsgeschäften und Dienstleistungsbetrieben in grossen Bahnhöfen und Flughäfen erlaubt. Artikel 26a der ArGV2 setzt die Kriterien für "grosse Bahnhöfe und Flughäfen" fest. Die Änderungen sind am 1. April 2006 in Kraft getreten. Zudem haben Nationalrat und Ständerat, um einer 2003 eingereichten parlamentarischen Initiative Folge zu leisten (Parlamentarische Initiative Wasserfallen, 03.463), am 26. September 2007 (Erstrat) beziehungsweise am 5. Dezember 2007, (Zweitrat) eine Änderung von Art. 19 des ArG durch Einfügung eines neuen Abs. 6 mit folgendem Inhalt verabschiedet: "Die Kantone können maximal vier Sonntage pro Jahr festlegen, an denen Ladenpersonal beschäftigt werden kann, ohne dass eine vorgängige Bewilligung erforderlich ist. "

20.3. Nachtarbeit

203. Die Revision des ArG (Art.10 ArG) hat eine neue Teilung des 24-Stunden-Tages in Tagesarbeit (von 6 bis 20 Uhr), Abendarbeit (von 20 bis 22 Uhr) und Nachtarbeit (von 23 bis 6 Uhr) gebracht. Tagarbeit und Abendarbeit erfordern keine Bewilligung, wobei für die Einführung von Abendarbeit jedoch die Arbeitnehmer anzuhören sind. Nachtarbeit ist grundsätzlich immer verboten. Der Beginn und das Ende von Tagesarbeit und Abendarbeit können zwischen 5 und 24 Uhr anders festgelegt werden, sofern die Vertreter der Arbeitnehmer, oder, falls keine solchen vorhanden sind, die Mehrheit der betroffenen Arbeitnehmer ihr Einverständnis geben. Die betriebliche Tages- und Abendarbeit beträgt auch in diesem Falle höchstens 17 Stunden. Die Tages- und Abendarbeit des einzelnen Arbeitnehmers muss mit Einschluss der Pausen und der Überzeit innerhalb von 14 Stunden liegen.

204. Ausnahmen für dauernde oder regelmässige Nachtarbeit sowie für vorübergehende Nachtarbeit werden ähnlich gehandhabt wie vorher. Dasselbe gilt für Lohnzuschläge von 25% für vorübergehende Nachtarbeit (Art. 17 ArG); hingegen sind Freizeitkompensationen in Höhe von 10% für dauernde oder regelmässig wiederkehrende Nachtarbeit neu eingeführt worden (Art. 17b Abs. 2 ArG). Der Verfahrensweg für Bewilligungen hat sich nicht verändert, ebenso wenig die Ausnahmen gemäss ArGV2.

205. Der Arbeitnehmer, der über längere Zeit Nachtarbeit verrichtet, hat Anspruch auf eine Untersuchung seines Gesundheitszustandes sowie darauf, sich beraten zu lassen, wie die mit seiner Arbeit verbundenen Gesundheitsprobleme vermindert oder vermieden werden können (Art. 17c ArG). Diese Untersuchung ist für Jugendliche, die dauernd oder regelmässig zwischen 22 und 6 Uhr arbeiten (Art. 12 ArGV5, in Kraft seit dem 1. Januar 2008), für Personen, die Nachtarbeit leisten und dabei in erhöhtem Ausmass belastende oder gefährliche Tätigkeiten verrichten, sowie für Arbeitnehmer, die Nachtarbeit ohne Wechsel mit Tagesarbeit verrichten (Art. 45 ArGV1) obligatorisch geworden.

206. Schliesslich ist der Arbeitgeber, der regelmässig Arbeitnehmer in der Nacht beschäftigt, verpflichtet, weitere geeignete Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer vorzusehen, namentlich im Hinblick auf die Organisation des Transportes, die Ruhegelegenheiten und Verpflegungsmöglichkeiten sowie die Kinderbetreuung (Art. 17e ArG).

207. 2006 wurden vom SECO 1597 Bewilligungen für Nachtarbeit erteilt (gegen 172 im Jahr 1999)⁹⁰. Hinsichtlich der Publikation der Bewilligungen, der Rekurswege sowie der Mehrheit der in der ArGV2 vorgesehenen Ausnahmen hat sich nichts verändert.

20.4. Arbeitszeit

208. Die im Arbeitsgesetz (ArG) enthaltenen Bestimmungen über die Arbeitszeit wurden von der Revision nicht tangiert. Entsprechend bleiben die Angaben des ersten Berichts weiterhin gültig (§ 184-188).

209. Am 5. November 1990 reichte der Schweizerische Gewerkschaftsbund eine eidgenössische Volksinitiative „für eine kürzere Arbeitszeit“ ein. Diese Initiative forderte eine schrittweise Reduzierung der Arbeitszeit bis zu einem jährlichen Maximum von 1872 Stunden, was rund 36 Wochenstunden entspricht. Das Schweizer Stimmvolk hat diese Initiative in einer Volksabstimmung am 3. März 2002 abgelehnt.

210. Was die tatsächliche wöchentliche Arbeitsdauer in der Schweiz anbelangt, ist den jüngsten Daten zu entnehmen, dass sie im Jahr 2006 41,7 Stunden pro Woche betrug. Aus der unten stehenden Tabelle ist die wöchentliche Arbeitszeit nach Wirtschaftszweigen seit dem Jahr 2002 aufgeführt.

Tabelle12: Betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit seit 2002.

Betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit nach Wirtschaftsabteilungen

Internes Konzept, Jahresdurchschnitt, in Stunden pro Woche

Wirtschaftssektoren	2002	2003	2004	2005	2006
Land- und Forstwirtschaft	43.0	43.0	42.8	42.8	42.9
Extraktive Industrie	42.1	42.0	42.0	42.0	42.7
Verarbeitendes Gewerbe	41.2	41.2	41.2	41.2	41.2
Herstellung, Verteilung von Strom/Gas/Wasser	41.2	41.1	41.2	41.2	41.3
Baugewerbe	41.9	41.8	41.7	41.7	41.7
Handel; Reparatur von Autos/Gebrauchsgütern	41.9	41.9	41.9	41.9	41.8
Gastgewerbe	42.2	42.2	42.1	42.1	42.1
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	42.0	42.0	42.0	42.1	42.1
Kredit- und Versicherungsgewerbe	41.5	41.5	41.5	41.5	41.4
Immobilien, Vermietung, Information, R&D	41.7	41.7	41.7	41.8	41.7
Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung, Sozialversicherung	41.6	41.6	41.6	41.5	41.3
Unterrichtswesen	41.4	41.5	41.4	41.5	41.5
Gesundheits- und Sozialwesen	41.6	41.6	41.5	41.5	41.5
Erbringung sonstiger öffentlicher und persönlicher Dienstleistungen	41.8	41.9	41.7	41.6	41.8
Total	41.7	41.7	41.6	41.6	41.7

Quelle: Bundesamt für Statistik

20.5. Regelmässige bezahlte Ferien

211. Die im ersten Bericht enthaltenen Informationen bleiben weiterhin gültig (§ 189-192).

212. Die Bestimmungen bezüglich des jährlichen Urlaubs für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesverwaltung finden sich in besonderen Reglementen, die ebenfalls jeweils mindestens vier Wochen Ferien vorsehen (Art. 67 Abs. 1 der Bundespersonalverordnung, BPV). Analoge Regeln gelten für die kantonalen und kommunalen Verwaltungen.

⁹⁰ So sind beispielsweise die folgenden Zweige befreit: Kliniken und Spitäler, Residenzen und Internate, Hotels, Restaurants und Cafés, Bodenpersonal der Luftfahrtsgesellschaften, Kioske und Unternehmen für Dienstleistungen für Reisende, Lieferanten von Strom, Gas oder Wasser, Redaktionen von Zeitungen und Zeitschriften, Radiodiffusions- und Fernsehgesellschaften, Berufstheater, Aufsichts- und Überwachungspersonal, Sporteinrichtungen und -ausrüstungen.

213. Des Weiteren verweisen wir auf den Bericht der Schweiz vom 16. September 2003 über die Umsetzung des Übereinkommens Nr. 132 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO).

20.6. Vergütung von Feiertagen

214. Nach den im ersten Bericht erwähnten Debatten (siehe §194), erfolgte die endgültige Entscheidung darüber, ob der schweizerische Nationalfeiertag als bezahlter Feiertag gelten solle oder nicht, im Rahmen der Totalrevision der BV. Gemäss Art.110 Abs. 3 BV wird der 1. August einem Sonntag gleichgestellt, und er wird allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Schweiz vergütet (einschliesslich von Teilzeitarbeitnehmenden oder Beschäftigten im Stundenlohn).

Artikel 8 – Gewerkschaftliche Rechte

21. Gewerkschaftsfreiheit

§ 30: Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat zudem dazu auf, die Übereinkommen Nr. 98 und 174 der IAO unverzüglich zu ratifizieren.

215. Die Schweiz ist der Aufforderung des Ausschusses am 17. August 1999 mit der Unterzeichnung des Übereinkommens Nr. 98 über Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen nachgekommen. Das Übereinkommen Nr. 98 trat für die Schweiz am 17. August 2000 in Kraft. Für ausführliche Informationen über die Umsetzung des Übereinkommens Nr. 98 verweisen wir auf die Berichte der Schweiz vom 27. September 2001, 30. November 2004 und 1. Dezember 2006.

21.1. Das Recht, sich zu Verbänden zusammenzuschliessen und internationalen Gewerkschaftsverbänden beizutreten

216. Seit der Aktualisierung der Verfassung geht das Recht auf Gründung einer Gewerkschaft nicht mehr aus dem Verfassungsartikel über die Vereinigungsfreiheit hervor, sondern aus einem neuen Artikel, der allein der Gewerkschaftsfreiheit gewidmet ist (Art. 28 BV). Diese Bestimmung nennt als Inhaber des Rechts nicht mehr die „Bürger“, sondern neu die Arbeitgeber und Arbeitnehmer (siehe § 196 des ersten Berichts).

217. Die Vereinigungsfreiheit wird von Artikel 23 BV garantiert. Insgesamt sind die diesbezüglichen Erwägungen des ersten Berichts immer noch aktuell (§ 200-201), nur ist es nun neu Art. 110 Abs. 2 BV, der garantiert, dass die Ausweitung der Gesamtarbeitsverträge die Gewerkschaftsfreiheit nicht beschneidet.

218. Am 14. Mai 2003 hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) bei der IAO eine Klage gegen die Schweiz wegen Verletzung der Vereinigungsfreiheit gemäss IAO-Übereinkommen Nr. 98 eingereicht (Klage Nr. 2265). Der SGB kritisiert die im Obligationenrecht vorgesehene Sanktion bei missbräuchlicher Kündigung aus antigewerkschaftlichen Motiven als zu wenig abschreckend und fordert die Wiedereinstellung der betroffenen Arbeitnehmer. Die Schweizer Regierung hat wiederholt ausführlich dargelegt, dass das Schweizer Recht einen angemessenen und ausreichenden Arbeitnehmerschutz sowie Ausgewogenheit zwischen Sanktion und Arbeitsmarktflexibilität gewährleistet⁹¹. In einer am 15. November 2006 verabschiedeten Empfehlung fordert der IAO-Verwaltungsrat die Schweiz auf, Massnahmen zu ergreifen um sicherzustellen, dass der Schutz von Gewerkschaftsvertretern vor missbräuchlicher Kündigung jenem des Gleichstellungsgesetzes entspricht und dass die Wiedereinstellung der betroffenen Arbeitnehmer gewährleistet wird. Der Inhalt der Empfehlung und mögliche Handlungsmöglichkeiten sind zurzeit Gegenstand einer Prüfung und Diskussion mit den Sozialpartnern.

21.2. Recht, sich zu Verbänden zusammenzuschliessen und internationalen Gewerkschaftsverbänden beizutreten

219. Die im ersten Bericht enthaltenen Informationen bleiben weiterhin gültig (§ 202).

21.3. Recht der Gewerkschaften auf freie Betätigung

220. Das Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) wurde im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen und dessen Ausweitung auf die neuen Mitgliedstaaten der EU abgeändert. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) erwies sich als ein ausgezeichnetes Instrument im den Kampf gegen das Lohn- und

⁹¹ Siehe insbesondere die Berichte des Bundesrates zuhanden der IAO-Kontrollorgane vom 31. März 2004 und 16. Juni 2006.

Sozialdumping, das nach der Abschaffung der für die Ausstellung von Arbeitsbewilligungen für ausländische Arbeitnehmer im Schweizer Arbeitsmarkt erforderlichen Kontrollen zu befürchten war. Seither ist jedoch eine Lockerung der Bedingungen für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung (mittels von Quoten) für den Fall, dass missbräuchliche Unterbietungen wiederholt festgestellt werden, eingeführt worden. In einer ersten Phase⁹² wurde die erste Quote (50% der Arbeitgeber sind vor der Allgemeinverbindlichkeitserklärung durch den GAV gebunden) auf 30% gesenkt; die zweite Quote (50% der Arbeitnehmer sind vor der Allgemeinverbindlichkeitserklärung durch den GAV gebunden) wurde gänzlich gestrichen; die dritte Quote (die durch einen GAV gebundenen Arbeitgeber müssen über die Hälfte der Arbeitnehmer beschäftigen) wurde auf 30% gesenkt. In einer zweiten Phase⁹³ ist nur noch die dritte Quote bezüglich der dem Gesamtarbeitsvertrag beigetretenen Arbeitgeber, welche mindestens 30% der Arbeitnehmer beschäftigen, in Kraft geblieben, die entsprechende Quote wurde aber erneut von 30% auf 50% der Arbeitnehmer angehoben.

221. In den letzten Jahren konnte eine Zunahme der Gesuche für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen festgestellt werden (siehe Tabelle unten).

Tabelle 13: Anzahl der als allgemeinverbindlich erklärten GAV auf eidgenössischer und kantonaler Ebene

	1997 98	1998 99	1999 00	2000 01	2001 02	2002 03	2003 04	2004 05	2005 06	2006 07
Eidg GAV	12	12	17	18	18	24	20	25	21	28
Kant GAV	12	14	16	21	15	21	17	20	26	41
AG	35'719	57'270	62'700	66'100	64'217	69'070	60'976	69'510	62'931	56'889
AN	228'120	338'500	336'900	349'600	373'538	461'090	489'798	520'040	458'623	44'1084

1. AG = Total der gedeckten Arbeitgeber AN = Total der gedeckten Arbeitnehmer
2. Es gilt jeweils der Zeitraum vom 1. Juli eines Jahres zum 1. Juli des darauffolgenden Jahres.
3. Die Anzahl Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer ist per 1. Juli des zweiten Jahres angegeben.

222. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid vom 15. November 2002 festgehalten, dass die Koalitionsfreiheit Berufsverbänden keinen Rechtsanspruch auf Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren betreffend das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis verleihe⁹⁴. Ein solches Recht würde der staatlichen Gesetzgebungshoheit widersprechen. Bei Änderungen von Gesetzen und Reglementen, welche die Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder wesentlich beeinflussen, ist ihnen indessen in angemessener Form das rechtliche Gehör zu gewähren.

21.4. Grösse und Struktur der Gewerkschaften

223. Bei den Dachorganisationen, welche die Mehrzahl der Gewerkschaften Arbeitnehmergewerkschaften unseres Landes vertreten, ist es zu einigen Veränderungen gekommen. Der SBG ist auch weiterhin aktiv und zählt 16 Gewerkschaften und rund 380'000 Mitglieder. Der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz und die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände haben sich 2002 in einem einzigen Dachverband zusammengeschlossen, der TravailSuisse, welche 12 Gewerkschaften mit insgesamt rund 160'000 Mitgliedern umfasst.

224. Am 1. Januar 2005 haben sich die Gewerkschaft Bau und Industrie (GBI), die Gewerkschaft Industrie, Gewerbe, Dienstleistung (SMUV), sowie die Gewerkschaft Verkauf, Handel, Transport, Lebensmittel (VHTL) zum Dachverband Unia zusammengeschlossen, der rund 200'000 Mitglieder zählt.

⁹² Fassung vom 8. Oktober 1999, in Kraft getreten am 1. Juni 2004.

⁹³ Fassung vom 17. Dezember 2004, im Prinzip in Kraft getreten am 1. Januar 2006.

⁹⁴ BGE 129 I 113

225. Auch bei den Arbeitgeberverbänden sind einige Veränderungen zu erwähnen. Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV; Dachverband der Schweizer Arbeitgeberorganisationen) umfasst nun 36 Branchenverbände und 41 Regionalverbände. Der Schweizer Handels- und Industrieverein (Vorort) hat sich mit der Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft (wf) zusammengeschlossen; aus dieser Fusion ist „economiesuisse“ hervorgegangen. Dieser Verband verteidigt die Interessen der Wirtschaftskreise (Rahmenbedingungen, internationale Wirtschaftspolitik, Bildung und Forschung, Energie und Umwelt, Finanz, Steuerwesen, Sozialpolitik, Sicherheitspolitik, Wettbewerbspolitik, usw.) und erfüllt die Aufgabe der Wortführerin der Wirtschaft in der Öffentlichkeit. Der Schweizerische Gewerbeverband (SGV), der sich für die Interessen von Klein- und Mittelbetrieben einsetzt, ist immer noch in der gewohnten Form tätig.

22. Streikrecht

226. Seit der Aktualisierung der Bundesverfassung hat die Kontroverse über die Anerkennung des Streikrechts in der Schweiz ein Ende gefunden. Art. 28 Abs. 3 BV erklärt Streik und Aussperrung für zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen. Abs. 4 dieser Bestimmung behält ein Streikverbot für bestimmte Personenkategorien vor.

227. Obwohl die Frage der Anerkennung des Streikrechts nun beantwortet ist, bleibt der Umfang dieses Rechts weiterhin kontrovers. Das Bundesgericht legte in einem Beschluss vom 28. Juni 1999⁹⁵ die folgenden Bedingungen für die Rechtmässigkeit eines Streiks fest:

- 1) der Streik muss von einer tariffähigen Organisation getragen sein;
- 2) er muss durch Gesamtarbeitsvertrag regelbare Ziele verfolgen;
- 3) er darf nicht gegen die Friedenspflicht verstossen, und
- 4) er muss verhältnismässig sein.

Diese Kontroverse – die bislang in Ermangelung einer entsprechenden Rechtsprechung noch nicht beigelegt ist – bezieht sich auf die Frage, ob auch Art. 28 BV die Befolgung der oben genannten Bedingungen 1 und 4 verlangt.

228. Die Rechtsprechung des Eidgenössischen Bundesgerichts zu den einschlägigen privatrechtlichen Arbeitsvertragsbestimmungen (Art. 319ff OR) anerkennt, dass im Fall eines rechtmässigen Streiks die aus dem Arbeitsvertrag hervorgehenden Hauptpflichten suspendiert sind und ordentliche Kündigungen wegen Teilnahme an einem rechtmässigen Streik daher missbräuchlich sind. Ebenso wären fristlose Entlassungen ungerechtfertigt⁹⁶.

Tabelle 14: Arbeitsunterbrüche

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A'unterbrüche	3	2	7	5	8	3	4	9	8
Verlorene A'tage	7'266	435	24'719	2'675	4'757	20'098	21'447	6'141	38'915
Betroffene A'geber	5	3	12	129	19	702	535	189	1'117
Betroffene A'nehmer	5'888	327	16'125	2'255	3'894	20'098	21'947	8'111	24'399

⁹⁵ BGE 125 III 277, in französischer Übersetzung unter JT 2000 I 240.

⁹⁶ BGE vom 23. März 1995, Plädoyer 5/95; bekräftigt im BGE 125 III 277, 284-285

22.1. Einschränkungen dieser Rechte für Beamte und Armeeingehörige im Dienst

§ 28: Der Ausschuss empfiehlt, dass der Gesetzesentwurf bezüglich des Streikrechts für Beamte im Einklang mit den Verpflichtungen, die für den Vertragsstaat aus Absatz 2 von Artikel 8 des Paktes hervorgehen, baldmöglichst verabschiedet wird.

§ 29: Er empfiehlt zudem, dass die bestehenden Rechte der Beamten auch trotz möglicher Änderungen ihres Status gewahrt bleiben.

229. Die Garantie der Koalitions- und Vereinigungsfreiheit nach Artikel 23 und 28 der BV gilt grundsätzlich für jeden Bürger. Diese Verfassungsgrundsätze können nicht durch ein Gesetz in ihrem Keim eingeschränkt oder für einzelne Kategorien von Bürgern ausser Kraft gesetzt werden. Dies trifft namentlich auch für die Angestellten des öffentlichen Sektors zu, die ebenfalls das Recht haben, Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten.

230. Der Status der Bundesbeamten verweigerte auch denjenigen Beamten das Streikrecht, die keine Autoritätsfunktion im Namen des Staates ausüben. Mit der Aufhebung des Beamtengesetzes wurde das generelle Streikverbot für die Bundesbeamten abgeschafft. Das neue Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG)⁹⁷ sieht die Möglichkeit einer Einschränkung nur noch dann vor, wenn die Staatssicherheit, die Wahrung von wichtigen Interessen in auswärtigen Angelegenheiten oder die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen es erfordern. Die Ausübung des Streikrechts ist in Artikel 96 der Bundespersonalverordnung (BPV) geregelt. Dieser sieht folgendes vor:

« Die Ausübung des Streikrechts ist denjenigen Angehörigen der folgenden Personalkategorien untersagt, die wesentliche Aufgaben zum Schutz der Staatssicherheit, für die Wahrung von wichtigen Interessen in auswärtigen Angelegenheiten oder für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen erfüllen:

- a. den Angehörigen der zivilen und militärischen Führungsstäbe der Departemente;
- b. den Strafverfolgungsbehörden des Bundes;
- c. den der Versetzungspflicht unterstehenden, im Ausland tätigen Angestellten des EDA;
- d. dem Grenzwachtkorps und dem zivilen Zollpersonal;
- e. den Angehörigen des Überwachungsgeschwaders, des militärischen Flugsicherungspersonals und der Berufsformation der Militärischen Sicherheit.»

Alle anderen Beschäftigten der Bundesverwaltung verfügen über das Streikrecht. ⁹⁸

231. Für die SBB und die Post ist das Streikrecht im Rahmen von betriebsinternen Gesamtarbeitsverträgen geregelt.

232. In der Bundesverwaltung ist es weder vor noch seit dem Inkrafttreten des neuen Bundespersonalgesetzes je zu Streik gekommen. Entsprechend war die Bundesverwaltung nie Gegenstand eines Gerichtsentscheids in diesem Bereich.

⁹⁷ Siehe supra, § 167.

⁹⁸ Für weitergehende Informationen siehe Bericht vom 20. September 2002 über die Umsetzung des Übereinkommens Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts der Internationalen Arbeitsorganisation.

Artikel 9 – Recht auf soziale Sicherheit

23. Allgemeines

233. Seit der Publikation des letzten Berichts wurden verschiedene Zweige der Sozialversicherungen geändert. Bestimmte Reformen (Krankenversicherung, Mutterschaftsversicherung) sind sehr tiefgreifend, andere (Altersversicherung, Invalidenversicherung, Familienzulagen, Berufsvorsorge) beziehen sich nur auf bestimmte Aspekte und beschränken sich darauf, die Versicherung an neue Lebens- und Arbeitsbedingungen anzupassen und Massnahmen zur Vereinfachung und Vereinheitlichung einzuführen. Die verschiedenen Gesetzesreformen widerspiegeln die Bemühungen der Regierung und des Parlaments, ein solides System der sozialen Sicherheit aufrecht zu erhalten. Die Schaffung einer obligatorischen Pflegeversicherung für alle, mit öffentlicher Unterstützung für wirtschaftlich Schwächere, die Einführung von Mutterschaftsentschädigungen sowie von individuellen Renten und Erziehungs- und Betreuungsgutschriften in die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Verbesserungen im Bereich der Vorsorge, die Generalisierung der Familienzulagen unabhängig von Beschäftigungsgrad des Elternteils, sowie der Vorschlag der Regierung, eine für niedrigere Lohnklassen eine Leistung bei vorzeitiger Pensionierung einzuführen, zeigt den Willen der Bundesbehörden, alle Teile der Gesellschaft und ganz besonders ihre schwächsten Mitglieder zu berücksichtigen.

234. Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ist am 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Es koordiniert das Sozialversicherungsrecht des Bundes, indem es Grundsätze, Begriffe und Institute des Sozialversicherungsrechts definiert. Es legt zudem ein einheitliches Sozialversicherungsverfahren fest und regelt die Rechtspflege in diesem Bereich. Zudem stimmt es die Leistungen der Sozialversicherungen aufeinander ab und ordnet den Rückgriff der Sozialversicherungen auf Dritte.

235. Seit dem 1. Januar 2007, an dem das Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare in Kraft getreten ist, werden registrierte Partnerschaften während ihrer gesamten Dauer im Sozialversicherungsrecht einer Ehe gleichgestellt. Der überlebende eingetragene Partner wird einem Witwer, die Auflösung einer eingetragenen Partnerschaft einer Scheidung gleichgestellt (neuer Art. 13a ATSG).

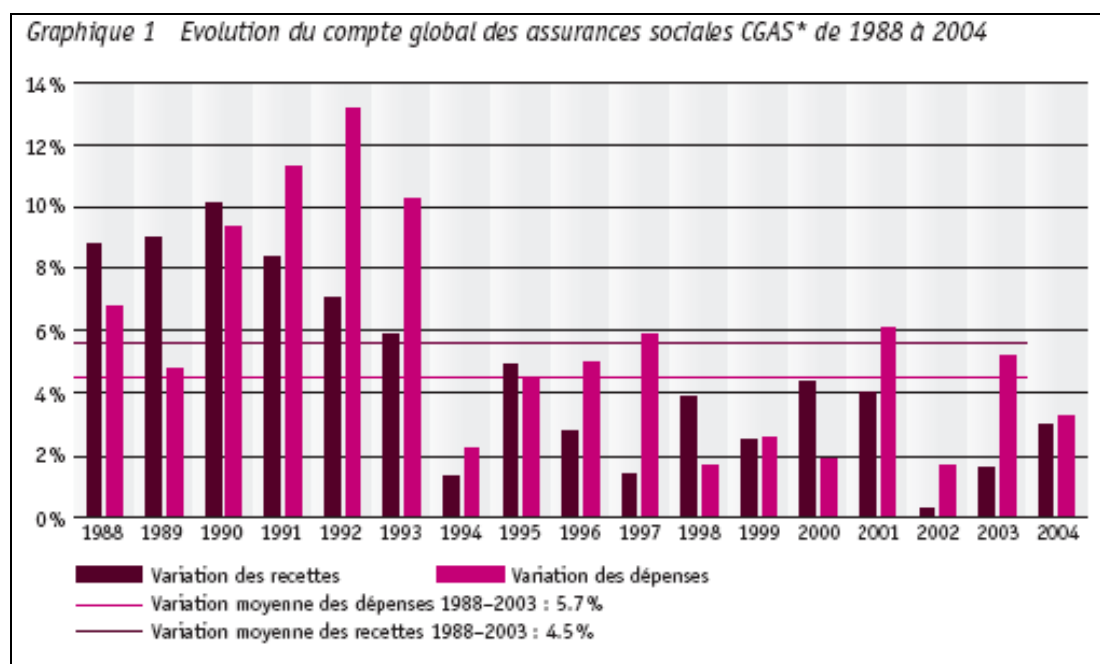
Tabelle 15: Ausgaben der Sozialversicherungen in Millionen Franken⁹⁹

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV* 2004, in Millionen Franken				
	Einnahmen GRSV *	Ausgaben GRSV	Ergebnis GRSV*	Kapital GRSV*
	2004	2004	2004 ¹	2004
AHV*	31'686	30'423	1'263	27'008
EL zur AHV*	1'651	1'651	–	–
IV*	9'511	11'096	- 1'586	- 6'036
EL zur IV*	1'197	1'197	–	–
BV*	48'093	35'202	12'892	491'900
KV*	18'285	17'446	840	8'008
UV*	6'914	5'364	1'551	33'563
EO*	880	550	330	2'680
ALV*	4'802	7'074	- 2'272	- 797
FZ*	4'823	4'790	33	...
Total SV*	127'065	114'015	13'050	556'326

* Im gesamten Text: gemäss den Definitionen der Gesamtrechnung der Sozialversicherungen (GRSV). Die Einnahmen schliessen Wertschwankungen des Kapitals nicht ein; die Ausgaben schliessen die Bildung von Rücklagen und Reserven nicht ein.

¹ Vor Rücklagen und Reserven.

Grafik 2: Sozialversicherungen in % des BIP



24. Medizinische Versorgung

236. Das Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung (KVG) ist abgeschafft und durch das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) ersetzt worden. Dieses ist am 1. Januar 1996 in Kraft getreten und seither einmal revidiert worden.

⁹⁹ OFAS, Statistique des assurances sociales suisses 2006, <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00420/index.html?lang=fr>

24.1. Persönlicher Geltungsbereich

237. Die wichtigste Neuerung des KVG besteht darin, dass die Versicherung für medizinische und pharmazeutische Krankenpflege für die gesamte Bevölkerung obligatorisch ist (Art. 3 Abs. 1 KVG).

238. Das Gesetz sieht eine Pflicht, sich zu versichern, und nicht eine automatische Versicherungsdeckung vor. So sollte im Prinzip die gesamte Bevölkerung dank der Kontrolle des Beitritts und die Zuweisung an einen Versicherer durch die Kantone (Art. 6 KVG), die Unmöglichkeit, einen Versicherer zu verlassen, ohne bei einem anderen versichert zu sein (Art. 7 Abs. 5 KVG) und die „Sanktion“ bei verspätetem Beitritt (Art. 5 Abs. 2 KVG) versichert sein. Um sich bei einem Versicherer im Sinne des Gesetzes zu versichern (oder eine in der Schweiz niedergelassene minderjährige Person zu versichern) steht eine Frist von drei Monaten zur Verfügung. Bei Einhaltung dieser Frist beginnt die Versicherung rückwirkend ab Geburt oder Wohnsitznahme in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 KVG).

239. Das KVG hat das System der individuellen Versicherung beibehalten, was in der Praxis bedeutet, dass jede versicherte Person Prämien zu entrichten hat. Die Höhe der Prämien (bzw. Beiträge) für die Krankenversicherung ist nicht proportional zum Einkommen des Versicherten.

24.2. Art und Umfang der Leistungen

240. Das KVG regelt die soziale Krankenversicherung. Es umfasst zwei Teile: die Versicherung für medizinische und pharmazeutische Krankenpflege, die so genannte „Pflegeversicherung“, sowie die Krankentaggeldversicherung.

241. Im Bereich der Krankenversicherung gilt das Gesetz nur für die so genannte Grundversicherung. Dabei wird klar unterschieden zwischen der sozialen Krankenversicherung, die ein komplettes Angebot von Leistungen bietet, und der Komplementärversicherung, welche für Sonderbedürfnisse, wie etwa Krankenhausunterbringung im Privat- oder Halbprivatzimmer oder zusätzliche Leistungen bietet. Die Komplementärversicherung untersteht dem Privatversicherungsrecht.

242. Die soziale Krankenversicherung deckt Krankheit, aber auch Unfall und Mutterschaft. Unfälle sind jedoch nur insofern gedeckt, als sie nicht von einer – obligatorischen oder privaten – Unfallversicherung übernommen werden. Die Krankenversicherung erfüllt in diesem Fall eine subsidiäre Funktion, das heisst dass sie möglicherweise Kosten zu übernehmen hat, die von der betreffenden Unfallversicherung nicht übernommen werden.

243. Angesichts der Einheitlichkeit der von der Grundversicherung gedeckten Leistungen, hat der Gesetzgeber das Angebot an Leistungen erhöht, um die wichtigsten Lücken des alten Systems zu decken. Die wichtigste Innovation des neuen KVG im Vergleich zum alten besteht darin, dass ambulante und stationäre Behandlung nun gleichgestellt sind, was bedeutet, dass die Versicherung im Hospitalisierungsfall Leistungen ohne zeitliche Limite übernimmt. Damit ist die Obergrenze von 720 Tagen, die im alten Krankenversicherungsgesetz festgelegt war, abgeschafft worden. Dazu kommt, dass das KVG auch Krankenhausaufenthalte in der allgemeinen Abteilung übernimmt. Hier handelt es sich um die so genannten „Gastgewerbekosten“ durch Unterbringung und Verpflegung im Krankenhaus. Eine weitere Neuerung ist die Aufnahme von Pflegedienstleistungen im Domizil des Versicherten. Dieser Begriff umfasst sämtliche Formen von Pflege, die ausserhalb des Spitals erbracht werden und unter dem Kürzel SPITEX bekannt sind. Die Vollzugsvorschriften zum Gesetz enthalten eine Liste der zu übernehmenden Leistungen. Neben den verschiedenen Pflegeleistungen am Domizil des Versicherten, die schon durch das alte Gesetz gedeckt waren, kommen nun weitergehende Leistungen dazu, allerdings unter der Voraussetzung, dass sie von einem Arzt verschrieben worden sind.

244. Die obligatorische Krankenpflegeversicherung übernimmt die Kosten für die folgenden Leistungen (Art. 25 bis 31 KVG):

- Bei Krankheit, Mutterschaft, Unfall (der nicht von einer anderen Unfallversicherung gedeckt ist), angeborener Behinderung (die nicht von der Invalidenversicherung gedeckt ist), sowie straflosem Abbruch der Schwangerschaft:
 - die Untersuchungen, Behandlungen und Pflegemassnahmen, die ambulant, bei Hausbesuchen, stationär, teilstationär oder in einem Pflegeheim durchgeführt werden von Ärzten oder Ärztinnen, Chiropraktoren oder Chiropraktorinnen oder Personen, die auf Anordnung oder im Auftrag eines Arztes oder einer Ärztin Leistungen erbringen;
 - die ärztlich oder unter den vom Bundesrat bestimmten Voraussetzungen von Chiropraktoren oder Chiropraktorinnen verordneten Analysen, Arzneimittel und der Untersuchung oder Behandlung dienenden Mittel und Gegenstände;
 - einen Beitrag an die Kosten von ärztlich angeordneten Badekuren;
 - die ärztlich durchgeführten oder angeordneten Massnahmen der medizinischen Rehabilitation;
 - den Aufenthalt in der allgemeinen Abteilung eines Spitals;
 - den Aufenthalt in einer teilstationären Einrichtung;
 - einen Beitrag an die medizinisch notwendigen Transportkosten sowie an die Rettungskosten;
 - die Leistung der Apotheker und Apothekerinnen bei der Abgabe von nach Buchstabe b verordneten Arzneimitteln.
- die Kosten für bestimmte Untersuchungen zur frühzeitigen Erkennung von Krankheiten sowie für vorsorgliche Massnahmen zugunsten von Versicherten, die in erhöhtem Masse gefährdet sind. Die Untersuchungen oder vorsorglichen Massnahmen werden von einem Arzt oder einer Ärztin durchgeführt oder angeordnet und sind in einer Liste aufgeführt.
- die Kosten der besonderen Leistungen bei Mutterschaft:
 - die von Ärzten und Ärztinnen oder von Hebammen durchgeführten oder ärztlich angeordneten Kontrolluntersuchungen während und nach der Schwangerschaft;
 - die Entbindung zu Hause, in einem Spital oder einer Einrichtung der teilstationären Krankenpflege sowie die Geburtshilfe durch Ärzte und Ärztinnen oder Hebammen;
 - die notwendige Stillberatung;
 - die Pflege und den Aufenthalt des gesunden Neugeborenen, solange es sich mit der Mutter im Spital aufhält.
- die Kosten der zahnärztlichen Behandlung, wenn diese durch eine schwere, nicht vermeidbare Erkrankung des Kausystems oder eine schwere Allgemeinerkrankung oder ihre Folgen bedingt oder zur Behandlung einer schweren Allgemeinerkrankung oder ihrer Folgen notwendig ist. Sie übernimmt auch die Kosten der Behandlung von Schäden des Kausystems, die durch einen Unfall verursacht worden sind, der von keiner Unfallversicherung gedeckt ist.

245. Die Leistungen müssen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein. Die Wirksamkeit muss nach wissenschaftlichen Methoden nachgewiesen sein (Art. 32 Abs. 1 KVG).

24.3. Finanzierung

§ 36: Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sein Gesundheitssystem im Einklang mit Absatz 2 d) von Artikel 12 des Paktes zu überprüfen, um zu vermeiden, dass die hohen Gesundheitskosten eine negative Auswirkung auf den Lebensstandard der Familien haben und damit Absatz 1 von Artikel 11 des Paktes verletzen.

246. Die Krankenversicherung wird nach dem Ausgabenumlageverfahren finanziert, wobei jeder Versicherer über einen Reservefonds verfügt. Dieses System beruht auch auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit; dabei wird davon ausgegangen, dass die Ressourcen einer Versicherung nur Zwecken der Versicherung eingesetzt werden dürfen; entsprechend ist jedes Gewinnstreben verboten. Das KVG hat ein Finanzierungssystem mit drei Säulen beibehalten, mit Kopfprämien, einer Kostenbeteiligung der Versicherten und Subventionen der öffentlichen Hand. Die Form des Beitrags der öffentlichen Hand hat sich jedoch radikal verändert: heute werden nicht mehr wie früher den Versicherern Subventionen ausgezahlt, sondern neu werden die Versicherten direkt subventioniert, indem die Prämienbeiträge für die wirtschaftlich schlechtergestellten Versicherten gesenkt werden.

247. Jeder Versicherer legt die zur Deckung ihrer Kosten erforderlichen Prämien fest. Die Höhe der Prämien muss für sämtliche Versicherten eines Versicherers gleich sein. Prämien dürfen entsprechend nicht in Funktion verschiedener Parameter (beispielsweise Alter oder Geschlecht) oder in Funktion des Einkommens der Versicherten abgestuft werden. Selbstverständlich entspricht der Prämienungleichheit auch die Leistungsungleichheit, da die Leistungen im Gesetz festgelegt sind.

248. Regionale Prämienunterschiede bei einem einzigen Versicherer bleiben jedoch erlaubt, da regionale Unterschiede bei den Tarifen und den Kosten des öffentlichen Gesundheitswesens unter anderem von kantonalen Massnahmen im Bereich der Gesundheitspolitik abhängen können. Aufgrund des Zusammenhangs zwischen den Gesundheitskosten, insbesondere den Krankenhauskosten, und kantonalen Steuern, ist der Wohnort und nicht der Arbeitsort des Versicherten entscheidend für die regionale Prämienabstufung. Prämienunterschiede müssen jedoch den regionalen Kostenunterschieden entsprechen und dürfen nicht kommerzielle Strategien der Versicherer widerspiegeln. Zudem müssen derartige Kostenunterschiede nachgewiesen werden.

249. Prämien für Kinder stellen eine weitere Ausnahme vom Prinzip der Prämienungleichheit dar. Das Gesetz sieht vor, dass Versicherer für Versicherte unter 18 Jahren niedrigere Prämien festlegen müssen als für ältere Versicherte. Dasselbe können Versicherer auch für Versicherte unter 25 Jahren tun (Art. 61 Abs. 3 KVG).

250. Das KVG sieht zudem vor, dass die Versicherten nach Absprache mit dem Versicherer ihre Wahl auf Leistungsanbieter beschränken können, die der Versicherer in Funktion ihrer kostengünstigeren Leistungen bezeichnet. Der Versicherer übernimmt nur die Kosten für von diesen Leistungserbringern erbrachten oder verordneten Leistungen, wobei die gesetzlich obligatorisch zu übernehmenden Leistungen auf jeden Fall garantiert sind. Im Gegenzug senkt der Versicherer die Prämien für diese Form von Versicherung, indem er nur eine beschränkte Auswahl an Leistungserbringern erlaubt (Art. 41 Abs. 4 und Art. 62 Abs. 1 KVG). Das Gesetz sieht zudem eine Form von Versicherung vor, bei der der Betrag der Prämien für den Versicherten davon abhängt, ob er während eines gewissen Zeitraums Prämienleistungen in Anspruch genommen hat oder nicht (Artikel 62 Abs. 2b KVG).

251. Die Versicherten beteiligen sich an den für sie erbrachten Leistungen. Diese Beteiligung umfasst einen jährlichen Betrag, die „Franchise“, sowie 10% der über die Franchise hinausgehenden Kosten mit der so genannten „Kostenbeteiligung“. Der Bundesrat legt den Minimalbetrag der Franchise (momentan 300 CHF) sowie den jährlichen Höchstbetrag der Kostenbeteiligung (700 CHF) fest. Für Kinder kann keine Franchise verlangt werden, und der Höchstbetrag der Kostenbeteiligung ist um die Hälfte geringer. Hat eine Familie mehrere Kinder beim gleichen Versicherer versichert, zahlen sie insgesamt höchstens die Franchise und Kostenbeteiligung eines Erwachsenen, das heisst momentan 1000 CHF (Artikel 64 Abs. 1 bis 4 KVG).

252. Bei einer Hospitalisierung bezahlen die Versicherten zudem einen Beitrag zu den Aufenthaltskosten, wobei dieser in Funktion der Familienlasten abgestuft ist. Der Bundesrat legt die Höhe dieses Beitrags fest; die liegt heute bei 10 CHF pro Tag (Artikel 64 Abs. 5 KVG). Versicherte, die in einem gemeinsamen Haushalt mit einer oder mehreren Personen leben, mit denen sie eine familienrechtliche Beziehung haben, sowie Frauen im Falle von Mutterschaftsleistungen sind von dieser Beitragspflicht befreit, was ihre tatsächliche Wirkung einschränkt.

253. Der Bundesrat kann eine höhere Beteiligung für bestimmte Leistungen vorsehen. Er kann zudem festlegen, dass die Kostenbeteiligung erhöht wird, wenn die Leistung über einen bestimmten Zeitraum erbracht worden ist oder einen gewissen Umfang angenommen hat. Der Bundesrat kann die Kostenbeteiligung für Langzeitbehandlungen oder Behandlungen bei schweren Krankheiten reduzieren bzw. auf Null senken. Schliesslich ist zu erwähnen, dass der Versicherer bei Leistungen im Mutterschaftsfall keine Kostenbeteiligung verlangen kann.

254. Bei der Krankenpflegeversicherung kommen also, wie in der Vergangenheit, Subventionen der öffentlichen Hand ins Spiel; die Form der Subventionierung hat sich jedoch grundlegend verändert: so dienen diese Subventionen nicht mehr wie vorher der Senkung der Prämien aller Versicherten ohne Berücksichtigung ihrer finanziellen Situation, (so genanntes Giesskannenprinzip), sondern neu zur Senkung der Prämien der wirtschaftlich schlechtergestellten Versicherten. Dieses neue System trägt so dazu bei, Ungleichheiten aufgrund der Beibehaltung einer individuellen, vom Einkommen oder den Familienlasten unabhängigen Prämie auszugleichen. Die Organisation des Systems zur Subventionierung der Prämien sowie die Festlegung des Begünstigtenkreises ist den Kantonen überlassen. Gemäss der ersten KVG-Revision, in Kraft seit 2001, sind die Kantone gehalten, die Versicherten regelmässig über ihren Anspruch auf Prämienreduzierung zu informieren. Bei der Feststellung des Anspruchs haben sie sich auf die jüngsten Steuerangaben zu stützen und darüber zu wachen, dass die Auszahlung der Subventionen zur Prämienreduzierung so organisiert ist, dass die Begünstigten dieser Massnahme ihre Prämien nicht vorgängig bezahlt haben müssen. Dazu kommt, dass die Kantone seit 2006 verpflichtet sind, ihr System zur Prämienreduzierung so zu organisieren, dass die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen um die Hälfte reduziert werden. Im Einklang mit Art. 66 KVG gewährt der Bund den Kantonen jährliche Subventionen zur Prämienreduzierung. Die Kantone haben dazu einen minimalen Beitrag zu leisten. Der Bundesrat legt den Anspruch jedes Kantons gemäss seiner Wohnbevölkerung und seiner finanziellen Mittel fest. Der Gesamtbetrag der Bundessubventionen für das Jahr 2007 wurde auf 2'658 Millionen CHF festgesetzt.

255. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die obligatorische Krankenpflegeversicherung eine bedeutende Solidaritätskomponente umfasst. Die Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung stellt an sich schon einen Akt der Solidarität dar. Er garantiert den Zugang zu einer Versicherung ohne Altersbeschränkung und ohne Vorbehalte im Krankheitsfall. Ein weiterer Solidaritätsfaktor ist die Prämiengleichheit. Die Einheitsprämie pro Versicherer sichert die Solidarität zwischen unterschiedlichen Risikogruppen (betagten und jungen Menschen, Männern und Frauen). Das System zur Reduzierung der Prämien für wirtschaftlich Schlechtergestellte stellt ebenfalls ein Element der Solidarität zwischen Menschen mit unterschiedlichem Einkommen dar. Es handelt sich hier um eine wichtige soziale Korrekturmassnahme zur „Kopfprämie“. Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit den Familien zu erwähnen, dass die Prämie für Kinder und junge Erwachsene niedriger sind, Franchisen für Kinder ausgeschlossen sind und der Höchstbetrag ihrer Kostenbeteiligung um die Hälfte niedriger liegt, sowie dass der Gesamtbeitrag sämtlicher beim selben Versicherer versicherten Kinder einer Familie über einen festgelegten Höchstbetrag nicht hinausgehen kann und Familien keinen Beitrag zu Spitalaufenthaltkosten entrichten müssen. Und schliesslich müssen die Kantone bei

niedrigen und mittleren Einkommen die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50% senken.

25. Geldleistungen bei Krankheit

25.1. Persönlicher Geltungsbereich

256. Die Versicherung von Krankentaggeldern bleibt fakultativ. Jeder, der in der Schweiz Wohnsitz hat oder erwerbstätig ist und das 15., aber noch nicht das 65. Altersjahr zurückgelegt hat, kann bei einem Versicherer eine Taggeldversicherung abschliessen (Art. 67 Abs. 1 KVG). Eine Versicherungspflicht kann jedoch aus einem individuellen Arbeitsvertrag, einem Normalarbeitsvertrag oder einem Gesamtarbeitsvertrag hervorgehen. Die Taggeldversicherung kann als Kollektivversicherung abgeschlossen werden. Kollektivversicherungen können abgeschlossen werden von Arbeitgebern (für sie selbst und ihre Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen); von Arbeitgeberorganisationen und Berufsverbänden (für ihre Mitglieder und die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ihrer Mitglieder); und von Arbeitnehmerorganisationen (für ihre Mitglieder) (Art. 67 Abs. 3 KVG).

25.2. Art und Umfang der Leistungen

257. Die Versicherer können Krankheiten, die bei der Aufnahme bestehen, durch einen Vorbehalt von der Versicherung ausschliessen. Das gleiche gilt für frühere Krankheiten, die erfahrungsgemäss zu Rückfällen führen können (Art. 96 Abs. 1 KVG). Vorbehalte sind spätestens nach fünf Jahren erloschen. Der neue Versicherer darf keine neuen Vorbehalte anbringen, wenn die versicherte Person den Versicherer wechselt, weil die Aufnahme oder die Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses dies verlangt oder sie aus dem Tätigkeitsbereich des bisherigen Versicherers ausscheidet, oder der bisherige Versicherer die soziale Krankenversicherung nicht mehr durchführt (Art. 70 Abs. 1 KVG). Scheidet eine versicherte Person aus der Kollektivversicherung aus, weil sie nicht mehr zu dem im Vertrag umschriebenen Kreis der Versicherten zählt oder weil der Vertrag aufgelöst wird, so hat sie das Recht, in die Einzelversicherung des Versicherers überzutreten. Soweit die versicherte Person in der Einzelversicherung nicht höhere Leistungen versichert, dürfen keine neuen Versicherungsvorbehalte angebracht werden. Zudem ist das im Kollektivvertrag massgebende Eintrittsalter beizubehalten (Art. 71 Abs. 1 KVG).

258. Der Versicherer vereinbart mit dem Versicherungsnehmer das versicherte Taggeld. Der Taggeldanspruch entsteht, wenn die versicherte Person mindestens zur Hälfte arbeitsunfähig ist. Ist nichts anderes vereinbart, so entsteht der Anspruch am dritten Tag nach der Erkrankung. Der Leistungsbeginn kann gegen eine entsprechende Herabsetzung der Prämie aufgeschoben werden. Das Taggeld ist für eine oder mehrere Erkrankungen während mindestens 720 Tagen innerhalb von 900 Tagen zu leisten (Art. 72 KVG).

25.3. Finanzierung

259. Der Versicherer kann die Prämien nach dem Eintrittsalter und nach Regionen abstufen, wenn er nachweisen kann, dass die Kosten nach Kanton und Region unterschiedlich sind. Er legt die Höhe der Prämien für die Versicherten fest, wobei jedoch für gleiche versicherte Leistungen gleiche Prämien gelten müssen. Gilt für die Entrichtung des Taggeldes eine Wartefrist, so hat der Versicherer die Prämien entsprechend zu reduzieren (Art. 76 KVG). Die Versicherer können in der Kollektivversicherung von der Einzelversicherung abweichende Prämien vorsehen. Diese sind so festzusetzen, dass die Kollektivversicherung mindestens selbsttragend ist (Art. 77 KVG).

260. Wie das alte KUVG, sieht auch das KVG keine Beteiligung der öffentlichen Hand an der Taggeldversicherung vor.

26. Leistungen bei Mutterschaft

§ 31: Der Ausschuss empfiehlt, Schwangeren und Wöchnerinnen einen adäquaten Schutz auf Ebene der sozialen Sicherheit zu bieten. Er unterstreicht ferner die Bedeutung von Kampagnen zur Sensibilisierung für die Problematik der Diskriminierung und empfiehlt, dass sämtliche möglichen Massnahmen, namentlich bei den sozialen Infrastrukturen, ergriffen werden, um Frauen eine externe Erwerbstätigkeit zu erleichtern.

261. Sachleistungen bei Mutterschaft werden nach dem Krankenversicherungsgesetz (KVG)¹⁰⁰, Geldleistungen bei Mutterschaft nach dem Gesetz über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbssersatzgesetz, EOG) gewährt.

262. Obwohl eine entsprechende Bestimmung schon seit nahezu 60 Jahren in der Bundesverfassung verankert ist (Art. 116 Abs. 3 BV, Art. 34^{quinquies} Abs. 4 aBV), brachten es Schweizer Regierung und Parlament sehr lange nicht zustande, einen bezahlten Mutterschaftsurlaub für alle erwerbstätigen Frauen einzuführen. Ein Teil der Bevölkerung kam in den Genuss eines bezahlten Urlaubs aufgrund von Gesamtarbeitsverträgen, oder durch den Abschluss von Taggeldversicherungen im Rahmen der Krankenversicherung auf individueller und freiwilliger Basis. Seit der Aufnahme des Artikels in die Verfassung ist vielfach versucht worden, eine Mutterschaftsversicherung einzuführen. Keiner dieser Versuche war jedoch je von Erfolg gekrönt: so wurden verschiedene Entwürfe zurückgezogen, andere scheiterten am Kap der parlamentarischen Debatten, und wieder andere an der Volksabstimmung. Der jüngste Versuch geht aufs Jahr 1999 zurück. Nach diesem Misserfolg griff das Parlament das Dossier jedoch sofort wieder auf beschloss, die Frage des bezahlten Mutterschaftsurlaubs durch Abänderung des Gesetzes von 1952 über den Erwerbssersatz selbst zu regeln. Auch dieses Gesetz unterlag nach der entsprechenden Revision dem Referendum, dem das Schweizer Volk jedoch am 26. September 2004 zustimmte. Das revidierte Gesetz trat am 1. Juli 2005 in Kraft.

263. Diese Mutterschaftsleistungen wurden in das System der Erwerbssersatzleistungen eingebaut, das ursprünglich dazu bestimmt war, Wehrdienst-, Zivildienst- oder Zivilschutzleistenden Erwerbssersatzentschädigungen zu gewähren. Die Revision des entsprechenden Gesetzes hat es auch erlaubt, einen bezahlten Standard-Mutterschaftsurlaub zu schaffen, ohne gleichzeitig darüber hinausgehende Lösungen wie zum Beispiel einen längeren bezahlten Mutterschaftsurlaub oder weitere Leistungen (z.B. bei Adoptionen) auszuschliessen, die in einigen Gesamtarbeitsverträgen vorgesehen sind.

264. Frauen die eine Erwerbstätigkeit (unselbstständig oder selbstständig) ausüben, haben Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung, die 80% ihres letzten Lohnes oder Einkommens entspricht, jedoch höchstens 172 CHF pro Tag während 14 Wochen nach der Niederkunft. Voraussetzung für den Anspruch auf diese Mutterschaftsentschädigung ist, dass die Frauen während neun Monaten vor der Niederkunft versichert gewesen sind und in diesem Zeitraum mindestens fünf Monate lang einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind.

265. Diese eidgenössische Regelung entspricht einem Mindeststandard. Günstigere Bestimmungen (höhere Zulagen, längere Leistungsdauer) können jederzeit in individuellen Arbeitsverträgen, Gesamtarbeitsverträgen oder anderen öffentlich-rechtlichen Regelungen, so beispielsweise im Rahmen der kantonalen Mutterschaftsversicherung, vorgesehen sein. So können die Kantone die Gewährung einer höheren Mutterschaftsentschädigung bzw. eine längere Dauer für diese vorsehen, oder eine Adoptionszulage schaffen und zur Finanzierung dieser Leistungen spezifische Beitragszahlungen einfordern (so z.B. im Kanton Genf).

¹⁰⁰ Siehe supra, § 240ss.

266. Die öffentlichen Verwaltungen haben an ihren – häufig grosszügigeren – ursprünglichen Regelungen festgehalten.

267. Im Privatsektor sind zusätzliche Leistungen des Arbeitgebers im Allgemeinen beibehalten worden.

27. Eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (1. Säule)

268. Artikel 111 der BV lautet: „Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf drei Säulen, nämlich der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.“

269. Gemäss Artikel 112 der BV, erlässt der Bund Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung; diese Versicherung muss obligatorisch sein, und die entsprechenden Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken.

270. Die Zweige Alters- und Hinterlassenenversicherung sind durch das Bundesgesetz vom 20. Dezember über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) geregelt. Seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1948 ist das AHVG zehnmal revidiert worden. Die 10. AHVG-Revision ist seit dem 1. Januar 1997 in Kraft; sie hat das vor geltende System grundlegend verändert. Ein Entwurf einer 11. Revision wird nun vom Parlament geprüft; er wurde von der Regierung in zwei Paketen vorgelegt: das erste sieht insbesondere ein gleiches Rentenalter für Männer und Frauen (65 Jahre) sowie eine Lockerung der Regelungen für den Eintritt ins Rentenalter vor; das zweite Paket sieht die Einführung einer Vorruhestandsleistung (Überbrückungsrente) zwischen 62 und 65 Jahren für wirtschaftlich schlechter gestellte Versicherte vor.

271. Der Zweig Invalidenversicherung untersteht dem Bundesgesetz vom 18. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), das am 1. Januar 1960 in Kraft trat. Das IVG ist seither fünfmal revidiert worden. Die fünfte IVG-Revision ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft¹⁰¹.

27.1. Persönlicher Geltungsbereich

272. Personen, die in der Schweiz ihren Wohnsitz haben oder einer Erwerbstätigkeit nachgehen, müssen gemäss den beiden genannten Gesetzen obligatorisch versichert sein (Art. 1a Abs. 1 AHVG und Art. 1b IVG).

27.2. Art und Umfang der Leistungen

Renten

273. Renten, die auf Beitragszahlungen beruhen, werden als ordentliche Renten bezeichnet, im Gegensatz zu ausserordentlichen Renten, die von Beitragszahlungen unabhängig sind.

Altersrenten

274. Man unterscheidet zwischen:

- eigentlichen Altersrenten (Art. 21 AHVG);
- Zusatzrenten (Art. 22 bis AHVG);
- Kinderrenten (Art. 22 ter AHVG).

275. Männer, welche das 65. Altersjahr vollendet haben und Frauen, welche das 64. Altersjahr vollendet haben, haben Anspruch auf eine Altersrente. Männern und Frauen, die bis zur Entstehung des Anspruchs auf die Altersrente eine Zusatzrente der Invalidenversicherung bezogen haben, wird diese Rente weitergewährt, bis ihr Ehegatte einen Anspruch auf eine Altersrente oder eine Invalidenrente erwirbt. Personen, welchen

¹⁰¹ Siehe infra, § 312.

eine Altersrente zusteht, haben für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente.

Hinterlassenenrenten

276. Man unterscheidet zwischen:

- Witwen- und Witwerrenten (Art. 23 AHVG);
- Waisenrenten (Art. 25 AHVG).

277. Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente haben Witwen oder Witwer, sofern sie im Zeitpunkt der Verwitwung Kinder hatten. Sie haben unter bestimmten Voraussetzungen zudem Anspruch auf eine entsprechende Leistung, wenn im Zeitpunkt der Verwitwung Pflegekinder im gemeinsamen Haushalt lebten. Witwen haben zudem auch ohne im Zeitpunkt der Verwitwung ein Kind oder Pflegekind gehabt zu haben, Anspruch auf eine Rente, wenn sie das 45. Altersjahr überschritten haben und während mindestens fünf Jahren verheiratet gewesen sind. Der Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente erlischt bei Wiederverheiratung oder Tod; der Anspruch auf eine Witwerrente erlischt zudem, sobald das letzte Kind das 18. Altersjahr erreicht hat.

278. Kinder, deren Vater oder Mutter gestorben ist, haben Anspruch auf eine Waisenrente. Sind Vater und Mutter gestorben, so haben sie Anspruch auf zwei Waisenrenten. Der Anspruch auf eine Waisenrente erlischt mit der Vollendung des 18. Altersjahres (bzw. des 25. Altersjahres bei Kindern, die noch in Ausbildung sind), oder mit dem Tod der Waise.

Invalidenrenten

279. Man unterscheidet zwischen:

- Invalidenrenten (Art. 28 IVG);
- Kinderrenten (Art. 35 IVG).

280. Versicherte haben ab dem 18. Altersjahr Anspruch auf eine Invalidenrente, wenn sie zu mindestens 40 Prozent invalide sind. Die Rente wird nach dem Grad der Invalidität wie folgt abgestuft: bei einem Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent haben Versicherte Anspruch auf ein Viertel einer ganzen Rente, bei mindestens 50 Prozent auf einen Zweitel, bei mindestens 60 Prozent auf drei Viertel und bei mindestens 70 Prozent auf eine ganze Rente.

281. Männer und Frauen, denen eine Invalidenrente zusteht, haben für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente der Alters- und Hinterlassenenversicherung beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente.

Ordentliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten

282. Anspruch auf eine ordentliche Alters- oder Hinterlassenenrente haben die rentenberechtigten Personen, denen mindestens ein volles Beitragsjahr angerechnet werden kann, oder ihre Hinterlassenen (Art. 29 Abs. 1 und 29 bis Abs. 1 AHVG).

283. Die Rente wird nach Massgabe des durchschnittlichen Jahreseinkommens berechnet. Dieses setzt sich zusammen aus den Erwerbseinkommen, den Erziehungsgutschriften und den Betreuungsgutschriften (Art. 29 quater AHVG).

284. Zur Berechnung des Erwerbseinkommens werden nur die Einkommen berücksichtigt, auf denen Beiträge bezahlt wurden. Die Beiträge von nichterwerbstätigen Personen werden umgerechnet und als Erwerbseinkommen angerechnet. Einkommen, welche die Ehegatten während der Kalenderjahre der gemeinsamen Ehe erzielt haben, werden geteilt und je zur Hälfte den beiden Ehegatten angerechnet (Splitting). Die Einkommensteilung wird vorgenommen, wenn beide Ehegatten rentenberechtigt sind, wenn eine verwitwete Person

Anspruch auf eine Altersrente hat und bei Auflösung der Ehe durch Scheidung (Art. 29 quinquies AHVG).

285. Versicherten wird für diejenigen Jahre eine Erziehungsgutschrift angerechnet, in welchen ihnen die elterliche Sorge für eines oder mehrere Kinder zusteht, die das 16. Altersjahr noch nicht erreicht haben. Dabei werden Eltern, die gemeinsam Inhaber der elterlichen Sorge sind, jedoch nicht zwei Gutschriften kumulativ gewährt. Die Erziehungsgutschrift entspricht dem Betrag der dreifachen minimalen jährlichen Altersrente im Zeitpunkt der Entstehung des Rentenanspruchs. Bei verheirateten Personen wird die Erziehungsgutschrift während der Kalenderjahre der Ehe hälftig aufgeteilt (Art. 29 sexies AHVG).

286. Versicherte, welche im gemeinsamen Haushalt Verwandte in auf- oder absteigender Linie oder Geschwister mit einem Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV oder der IV für mindestens mittlere Hilflosigkeit betreuen, haben Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift. Für Zeiten, in welchen gleichzeitig ein Anspruch auf eine Erziehungsgutschrift besteht, kann keine Betreuungsgutschrift angerechnet werden. Die Betreuungsgutschrift entspricht dem Betrag der dreifachen minimalen jährlichen Altersrente im Zeitpunkt der Entstehung des Rentenanspruchs. Bei verheirateten Personen wird die Betreuungsgutschrift während der Kalenderjahre der Ehe hälftig aufgeteilt (Art. 29 septies AHVG).

287. Die Beitragsdauer ist vollständig, wenn eine Person gleich viele Beitragsjahre aufweist wie ihr Jahrgang. Sie hat damit Anspruch auf eine volle Altersrente. Eine unvollständige Beitragsdauer berechtigt nur zu einer Teilrente. Folgende Zeiten gelten als Beitragsjahre: Zeiten, in welchen eine Person Beiträge geleistet hat, Zeiten, während denen der Ehepartner einer Person Beiträge von mindestens der doppelten Höhe des Mindestbeitrages bezahlt hat (letztere darf nicht erwerbstätig sein oder darf, wenn sie im Betrieb des Ehegatten mitarbeitet, keinen Barlohn beziehen) und Zeiten, für die Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften gutgeschrieben werden können (Art. 29 ter AHVG).

288. Die monatliche Altersrente setzt sich zusammen aus einem festen Rententeil, der einem Bruchteil des Mindestbetrages der Altersrente entspricht, sowie einem variablen Rententeil, der einem Bruchteil des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens entspricht. Der Mindestbetrag (1'105 CHF / Monat) wird gewährt, wenn das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen höchstens zwölfmal grösser ist, und der Höchstbetrag (2'210 CHF / Monat, d.h. das Doppelte der Mindestrente), wenn das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen wenigstens zweiundsiebzigmal grösser ist als der Mindestbetrag. Die Summe der beiden Renten eines Ehepaares beträgt maximal 150 Prozent des Höchstbetrages der Altersrente (3'315 CHF) (Art. 34 und Art. 35 AHVG).

289. Der Betrag einer vollen Invalidenrente entspricht jenem der vollen Altersrente.

290. Hat ein Versicherter, dem ein volles Beitragsjahr angerechnet werden kann, im Zeitpunkt des Eintritts der Invalidität sein 25. Altersjahr noch nicht abgeschlossen, betragen die ihm zustehende Invalidenrente und die eventuellen ergänzenden Renten mindestens 133 1/3 % des Mindestbetrags der entsprechenden vollen Rente.

291. Die Kinderrente sowie die Waisenrente entsprechen 40% der entsprechenden Altersrente (mindestens 442 CHF und höchstens 884 CHF). Die Witwen- oder Witwerrente entspricht 80 % der entsprechenden Altersrente (mindestens 884 CHF und höchstens 1'768 CHF).

292. Der Bundesrat passt die ordentlichen Renten in der Regel alle zwei Jahre auf Beginn des Kalenderjahres der Lohn- und Preisentwicklung an. Er passt die ordentlichen Renten

früher an, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise innerhalb eines Jahres um mehr als 4 Prozent angestiegen ist. (Art. 33 ter AHVG).

j) Ausserordentliche Renten

293. Anspruch auf eine ausserordentliche Rente haben Schweizer Bürger mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz, die während der gleichen Zahl von Jahren versichert waren wie ihr Jahrgang, denen aber keine ordentliche Rente zusteht, weil sie bis zur Entstehung des Rentenanspruchs nicht während eines vollen Jahres der Beitragspflicht unterstellt gewesen sind. Bei ausserordentlichen Invaliden- und Hinterlassenenrenten handelt es sich um Fälle, in denen einem invaliden oder verstorbenen Versicherten auf Grund seines geringen Alters Erwerbseinkommen, Erziehungsgutschriften und Betreuungsgutschriften nicht für ein volles Jahr angerechnet werden können. Die ausserordentlichen Renten entsprechen dem Mindestbetrag der zutreffenden ordentlichen Vollrenten.

Zusätzliche Leistungen gemäss AHVG

294. Bezüger von Altersrenten oder Ergänzungsleistungen¹⁰² mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz, die in schwerem oder mittlerem Grad hilflos sind, haben Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung. Hat eine hilflose Person bereits eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung bezogen, so wird ihr die Entschädigung mindestens im bisherigen Betrag von der AHV weitergewährt. Die Entschädigung für eine Hilflosigkeit schweren Grades beträgt 80 Prozent, jene für eine Hilflosigkeit mittleren Grades 50 Prozent des Mindestbetrages der Altersrente (Art. 43 bis AHVG).

295. Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten oder Ergänzungsleistungen mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz, die für die Fortbewegung, für die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder für die Selbstsorge kostspieliger Geräte bedürfen, haben Anspruch auf Hilfsmittel (Art. 43 ter AHVG).

Zusätzliche Leistungen gemäss IVG

296. Die IV strebt in erster Linie die Eingliederung oder Umschulung von Versicherten zur ihrer Integration ins Erwerbsleben an. Deshalb gewährt sie zuerst Eingliederungsmassnahmen (Art. 8 ff. IVG). Eine IV-Rente wird nur ausgezahlt, wenn die Eingliederungsmassnahmen es nicht erlauben, das angestrebte Ziel voll oder zumindest teilweise zu erreichen, oder wenn von Anfang an keine Chance auf Erfolg besteht. Der Anspruch auf diese Leistungen erlischt, wenn der Versicherte das Rentenalter erreicht.

297. Es gibt verschiedene Arten von Eingliederungsmassnahmen:

- **Medizinische Massnahmen:** sie sind nicht auf die Behandlung des Leidens an sich, sondern unmittelbar auf die Eingliederung ins Erwerbsleben oder in den Aufgabenbereich gerichtet und geeignet, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, dauernd und wesentlich zu verbessern oder vor wesentlicher Beeinträchtigung zu bewahren. In diesem Kontext übernimmt die IV die medizinischen Behandlungskosten (ambulant oder in der allgemeinen Abteilung eines Spitals), die Behandlung durch medizinische Hilfspersonen und die vom Arzt verordneten Arzneien. Hier ist ferner zu bemerken, dass Versicherte unter 20 Jahren, die an Geburtsgebrechen leiden, insofern in den Genuss von Sonderbedingungen kommen, als die IV die zur Behandlung der Gebrechen notwendigen medizinischen Massnahmen übernimmt, und zwar ungeachtet der Möglichkeit einer Eingliederung ins Erwerbsleben oder der Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen; die als solche anerkannten Geburtsgebrechen sind in einer vom Bundesrat erstellten Liste aufgeführt.

¹⁰² Siehe infra § 300ss

- **Berufliche Massnahmen:**
 - Berufsberatung für Versicherte, die infolge Invalidität in der Berufswahl oder in der Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit behindert sind;
 - Deckung der zusätzlichen Kosten infolge Invalidität bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung, die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte, für die berufliche Neuausbildung und die berufliche Weiterausbildung;
 - Umschulung auf eine neue Erwerbstätigkeit, wenn die Umschulung infolge Invalidität notwendig ist, sowie Wiedereinschulung in den bisherigen Beruf;
 - aktive Unterstützung bei der Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes und begleitende Beratung im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Arbeitsplatzes;
 - Kapitalhilfe zur Aufnahme oder zum Ausbau einer Tätigkeit als Selbstständig-erwerbstätige und zur Finanzierung von invaliditätsbedingten betrieblichen Umstellungen. Diese Kapitalhilfe ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden.
- **Sonderschulung:** Beiträge für Versicherte, die das 20. Altersjahr noch nicht vollendet haben und denen infolge Invalidität der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Sonderschulung umfasst die eigentliche Schulausbildung sowie, bei Minderjährigen, falls ein Unterricht in den Elementarfächern nicht oder nur beschränkt möglich ist, die Förderung in manuellen Belangen, in den Verrichtungen des täglichen Lebens und der Fähigkeit des Kontaktes mit der Umwelt.
- **Hilfsmittel:** Die IV gewährt jene Hilfsmittel, deren Behinderte für die Ausübung der Erwerbstätigkeit oder der Tätigkeit im Aufgabenbereich, zur Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit, für die Schulung, die Aus- und Weiterbildung oder zum Zwecke der funktionellen Angewöhnung bedürfen. Es handelt sich dabei insbesondere um Kosten für Prothesen, Hörgeräte, Blindenhunde, Rollstühle, Motorfahrzeuge und Hilfsmittel zur geeigneten Einrichtung des Arbeitsplatzes.
- **Taggelder:** Versicherte haben während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen Anspruch auf ein Taggeld, wenn sie an wenigstens drei aufeinander folgenden Tagen wegen der Massnahmen verhindert sind, einer Arbeit nachzugehen, oder in ihrer gewohnten Tätigkeit zu mindestens 50 Prozent arbeitsunfähig sind. Versicherte in der erstmaligen beruflichen Ausbildung und Versicherte, die das 20. Altersjahr noch nicht vollendet haben und noch nicht erwerbstätig gewesen sind, haben Anspruch auf ein Taggeld, wenn sie ihre Erwerbsfähigkeit ganz oder teilweise einbüssen.

298. Versicherte mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt (Art. 13 ATSG2) in der Schweiz, die hilflos sind, haben Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung (Art. 42 IVG). Die Hilflosenentschädigung beträgt bei schwerer Hilflosigkeit 80 Prozent, bei mittelschwerer Hilflosigkeit 50 Prozent und bei leichter Hilflosigkeit 20 Prozent des Höchstbetrages der Altersrente (Art. 42ter IVG).

299. Staatsangehörige von Drittländern, mit denen die Schweiz kein Abkommen zur Sozialen Sicherheit geschlossen hat, haben gleich wie Schweizer Bürger Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen und Hilflosenentschädigungen, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sie ihren Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben und bei Eintritt der Invalidität während mindestens eines vollen Jahres Beiträge geleistet oder sich ununterbrochen während zehn Jahren in der Schweiz aufgehalten haben (Art. 6 Abs. 2 IVG).

Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

300. Gemäss Ziffer 10 von Art. 196 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 112 BV), gewährt der Bund den Kantonen Unterstützung zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen (EL). Die Bedingungen, die die Kantone zur Gewährung dieser Beihilfen erfüllen müssen, sind im Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und

Invalidenversicherung (ELG) geregelt. Sämtliche Kantone haben zu den Ergänzungsleistungen Gesetze erlassen. Darüber hinaus können die Kantone unabhängig von den im Gesetz über die Ergänzungsleistungen vorgesehenen Leistungen, Versicherungs- oder Unterstützungsleistungen gewähren und die entsprechenden Voraussetzungen festlegen (Art. 2 Abs. 2 ELG).

301. Ergänzungsleistungen sind beitragsunabhängige Bedarfsleistungen, die von den Kantonen an betagte Menschen, Hinterlassene und Behinderte ausgerichtet werden. Sie setzen sich aus zwei Elementen zusammen: der monatlich auszahlbaren jährlichen Ergänzungsleistung, sowie der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten (Art. 3 ELG). Für ihre Gewährung sind einerseits persönliche und andererseits wirtschaftliche Bedingungen ausschlaggebend. Ergänzungsleistungen sind in der Regel Zusatzleistungen zur AHV/IV-Rente, wobei sie jedoch in bestimmten Fällen unabhängig von der Rente ausgezahlt werden. Als Begünstigte kommen nur Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz in Frage. Ausländerinnen und Ausländer müssen sich unmittelbar vor dem Zeitpunkt, ab dem die Ergänzungsleistung verlangt wird, während zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben (Art. 5 ELG), wobei die Bestimmungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU und des revidierten EFTA-Übereinkommens vorbehalten bleiben.

302. Die jährliche Ergänzungsleistung entspricht den Mehrausgaben einer Person gegenüber ihrem Einkommen, bis zu einem Höchstbetrag (53'040 CHF für zuhause lebende Personen, und 31'745 CHF für Personen, die in einem Heim leben). Als entsprechende Einkommen gelten Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen, Einkünfte aus Vermögen, ein berechenbarer Anteil des Reinvermögens, das Erwerbseinkommen, Familienzulagen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge, Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist.

303. Die anerkannten Ausgaben für zuhause lebende Personen sehen namentlich einen Betrag zur Deckung des Lebensbedarfs vor. Dieser beträgt jährlich: 18'140 CHF für Alleinstehende, 27'210 für Paare, 9'480 pro Kind für das 1. und 2. Kind, 6'320 für das 3. und 4. Kind, 3'160 für jedes Kind ab dem 5. Kind.

27.3. Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

304. Die AHV wird finanziert durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, den Beitrag des Bundes, die Zinsen des AHV-Ausgleichsfonds, die Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte sowie den Ertrag aus den Spielbankenabgaben (Art. 102 und Art. 103 AHVG).

305. Die Finanzierung der AHV beruht auf dem Umlageverfahren, demzufolge die Einnahmen eines Jahres dazu dienen, die laufenden Renten zu bezahlen, wobei ein Kapitalisierungselement durch den Ausgleichsfonds hinzukommt, der nicht unter dem Gesamtbetrag einer Jahresausgabe sinken sollte.

306. Nach Art. 3 AHVG sind die Versicherten beitragspflichtig, solange sie eine Erwerbstätigkeit ausüben, frühestens aber ab dem 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres. Die Versicherten sind beitragspflichtig, solange sie eine Erwerbstätigkeit ausüben, mindestens aber bis zum Ende des Monats, in dem Frauen das 64. und Männer das 65. Altersjahr vollendet haben. Für Nichterwerbstätige beginnt die Beitragspflicht am 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres und dauert bis zum Ende des Monats, in dem Frauen das 64. und Männer das 65. Altersjahr vollendet haben. Die Beiträge von nichterwerbstätigen Ehegatten von erwerbstätigen Versicherten sowie von Versicherten, die im Betrieb ihres Ehegatten mitarbeiten, ohne einen Barlohn zu beziehen, gelten als bezahlt, sofern der Ehegatte Beiträge von mindestens der doppelten Höhe des Mindestbeitrages bezahlt hat. Der Beitragssatz für die Alters- und Hinterlassenenversicherung für

Unselbständigerwerbstätige beträgt 8,4% (je 4,2% für den Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber). Er beträgt 7,8% für Selbständigerwerbstätige, wobei bei Einkommen unter 53'100 CHF pro Jahr eine sinkende Skala angewandt wird. Die Berechnungsgrundlage für die Beiträge ist das Gesamteinkommen (Beiträge ohne Einkommensbegrenzung). Nichterwerbstätige bezahlen je nach ihren sozialen Verhältnissen einen Beitrag von 370 bis 8400 Franken pro Jahr.

307. Der Bundesbeitrag entspricht einem Prozentsatz der jährlichen Ausgaben der Versicherung; zum jetzigen Zeitpunkt sind es 16,36% für den Bund und 3,64% für die Kantone (Art. 103 AHVG).

308. Darüber hinaus werden 13,33% der jährlichen Gesamteinnahmen aus der MWST zur Finanzierung der AHV verwendet.

309. Die IV wird auf derselben Grundlage finanziert wie die AHV (Art. 77 IVG). Auch der persönliche Geltungsbereich des IVG ist derselbe wie jener des AHVG. Ein Beitrag von 1,4% wird auf das Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit erhoben. Nichterwerbstätige Versicherte entrichten einen jährlichen Beitrag von zwischen 62 und 1'400 CHF (Art. 3 IVG).

310. Die öffentliche Hand übernimmt 50% der jährlichen Ausgaben der IV, wobei auf den Bund 3/4, die Kantone 1/4 entfallen.

311. Kantone, die Zusatzleistungen zur AHV/IV gewähren, erhalten vom Bund Subventionen, die durch Anteile seiner Gesamteinnahmen finanziert werden. Die Höhe dieser Subventionen ist von den finanziellen Mitteln jedes Kantons abhängig (Art. 9 ELG).

27.4. Die 5. IV-Revision

312. Das Parlament hat die 5. Revision der IV am 6. Oktober 2006 verabschiedet. Das Schweizer Stimmvolk genehmigte sie in einer Volksabstimmung am 17. Juni 2007. Sie ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Ihr Hauptziel besteht darin, die Erwerbsfähigkeit der Versicherten zu erhalten und so die Zunahme der Zahl neuer Renten zu bremsen. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht die fünfte IV-Revision die Schaffung eines Systems zur Früherkennung und Frühintervention, die Einführung von Integrationsmaßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung sowie den Ausbau der bestehenden beruflichen Eingliederungsmaßnahmen vor. Diese Instrumente sollten es erlauben, eine frühzeitige Begleitung der Betroffenen sicherzustellen und es ihnen gleichzeitig erlauben, ihren Arbeitsplatz zu behalten, um möglichst zu vermeiden, dass sie zu Rentenempfängern werden. Als Gegenzug zum Ausbau der Eingliederungsmaßnahmen, wird der Zugang zu Renten durch eine Anpassung des Begriffes Invalidität und durch die Erhöhung der Mindestbeitragsdauer für den Rentenanspruch beschränkt. Die 5. IV-Revision sieht zudem eine Anpassung der Negativanreize vor: so wird, um Rentenbezüger nicht von der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit zu entmutigen, nur ein Teil des zusätzlichen Einkommens bei der Anpassung der Rente berücksichtigt. Die 5. IV-Revision sieht zudem eine gewisse Anzahl Sparmaßnahmen vor: Abschaffung der Karrierezuschlag (Ergänzung zum als Grundlage für die Berechnung der IV-Rente für Versicherte, die vor Abschluss des 45. Altersjahres invalide werden, dienenden Einkommens), sowie der noch laufenden Zusatzrenten für Ehegatten (neue Ehegatten-Zusatzrenten wurden mit der 4. IV-Revision abgeschafft, die 5. IV-Revision schafft nun auch die noch laufenden Zusatzrenten ab), so wie Überführung der medizinischen Eingliederungsmaßnahmen für über 20jährige Versicherte in die Krankenversicherung. Schließlich werden die Überwachungskompetenzen des Bundes ausgebaut, um eine einheitliche Anwendung der Gesetzgebung im IV-Bereich in der gesamten Schweiz sicherzustellen.

27.5. Neuer Finanzausgleich

313. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)¹⁰³ wird sich wie folgt auf die 1. Säule auswirken:

- Die Finanzierung der AHV wird vom Bund allein übernommen;
- Bei der IV werden Finanzierung und Gewährung individueller Leistungen (Eingliederungsmassnahmen, Renten, Hilflosenentschädigungen) allein Sache des Bundes sein, während Finanzierung und Erbringung von Kollektivleistungen (Subventionen für den Bau und Betrieb von Heimen, Werkstätten und Institutionen zur beruflichen Eingliederung und medizinischen Rehabilitation) ganz den Kantonen überlassen sind;
- Was die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV anbelangt, werden für die Deckung des Lebensbedarfs der Bund, für die Kosten der Unterbringung in Heimen die Kantone zuständig sein.

Die NFA ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

28. Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (2. Säule)

314. Hinsichtlich der beruflichen Vorsorge fordert Art. 113 BV, dass der Bund Vorschriften über die berufliche Vorsorge erlässt, wobei er folgende Grundsätze beachtet:

- Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise;
- Die berufliche Vorsorge ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch;
- Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber versichern ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung;
- Selbstständigerwerbende können sich freiwillig bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern;
- Für bestimmte Gruppen von Selbstständigerwerbenden kann der Bund die berufliche Vorsorge allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklären;
- Vorsorgeeinrichtungen müssen den bundesrechtlichen Mindestanforderungen genügen.

315. Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) ist seit dem 1. Januar 1985 in Kraft. Es ist nur einmal einer Revision unterzogen worden, deren Kernbestimmungen am 1. Januar 2005 in Kraft getreten sind.

28.1. Persönlicher Geltungsbereich

316. Arbeitnehmer, die das 17. Altersjahr überschritten haben und bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn von mehr als 19 890 Franken beziehen, unterstehen der obligatorischen Versicherung. Bezüger von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung unterstehen für die Risiken Tod und Invalidität der obligatorischen Versicherung (Art. 2 BVG). Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende, die der obligatorischen Versicherung nicht unterstellt sind, können sich nach diesem Gesetz freiwillig versichern lassen (Art. 4 Abs. 1 BVG). Nach BVG versichert werden können nur Personen, die bei der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) versichert sind (Art. 5 Abs. 1 BVG).

28.2. Art und Umfang der Leistungen

317. Das BVG bietet den Versicherten einen Mindestschutz. Die registrierten Vorsorgeeinrichtungen müssen mindestens die gesetzlichen Leistungen erbringen, sind jedoch frei, eine darüber hinausgehende Vorsorge anzubieten, was auch häufig der Fall ist. So können sie beispielsweise einen höheren versicherten Lohn oder einen grosszügigeren Leistungsplan vorsehen.

¹⁰³ Siehe supra, § 26ss.

318. Zu versichern ist der Teil des Jahreslohnes von 23'205 bis und mit 79'560 Franken. Dieser Teil wird koordinierter Lohn genannt (Art. 8 Abs. 1 BVG).

319. Das BVG sieht Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen vor. Es erlaubt den Versicherten zudem, Wohneigentum für den Eigengebrauch zu finanzieren. Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG) regelt den Übertritt eines Versicherten von einer Berufsvorsorgeeinrichtung in eine andere mit dem Ziel, die Vorsorge zu erhalten.

320. Männer haben ab Erreichung des 65. Altersjahrs, Frauen ab dem 64. Altersjahr Anspruch auf Altersleistungen (Art. 13 Abs. 1 BVG). Die reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung können vorsehen, dass der Anspruch auf Altersleistungen an dem Tag entsteht, an dem die Erwerbstätigkeit endet, in der Regel jedoch frühestens fünf Jahre vor Erreichung des gesetzlichen Rentenalters (mittels einer Anpassung des Umwandlungssatzes für die Rente). Schliesslich haben Bezüger einer BVG-Altersrente Anspruch auf eine Zusatzrente für jedes Kind das bei ihrem Tod eine Waisenrente beanspruchen könnte.

321. Ein Anspruch auf Hinterlassenenleistungen besteht nur, wenn der Verstorbene im Zeitpunkt des Todes oder bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, deren Ursache zum Tode geführt hat, versichert war, oder von der Vorsorgeeinrichtung im Zeitpunkt des Todes eine Alters- oder Invalidenrente erhielt (Art. 18 BVG).

322. Hinterbliebenenleistungen gemäss BVG sind:

- die Rente für den überlebenden Ehegatten (Art. 19 BVG), und
- die Waisenrente (Art. 20 BVG).

323. Der überlebende Ehegatte hat Anspruch auf eine Rente wenn er im Zeitpunkt des Todes des Gatten für mindestens ein Kind aufkommen muss, oder wenn er das Alter von 45 Jahren erreicht hat und die Ehe mindestens fünf Jahre gedauert hat. Die Witwen- oder Witwerrente beträgt 60 Prozent, die Waisenrente 20 Prozent der vollen Invalidenrente, auf die der Versicherte Anspruch gehabt hätte. Kinder des Verstorbenen haben Anspruch auf eine Waisenrente in Höhe von 20 Prozent der vollen Invalidenrente, auf die der Versicherte Anspruch gehabt hätte (Art. 21 BVG).

324. Anspruch auf Invalidenleistungen gemäss BVG haben Personen, die im Sinne der IV zu mindestens 40 Prozent invalid sind und bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, deren Ursache zur Invalidität geführt hat, versichert waren (Art. 23 BVG). Für die BVG-Invalidenrenten gilt die gleiche Abstufungsskala wie für die IV-Renten: Viertelsrente, halbe Rente, Dreiviertelsrente und Vollrente. Die Invalidenrente wird mit dem gleichen Umwandlungssatz berechnet wie die Altersrente bei Alter 65. Das der Berechnung zu Grunde liegende Altersguthaben besteht aus dem Altersguthaben, das der Versicherte bis zum Beginn des Anspruches auf die Invalidenrente erworben hat, sowie der Summe der Altersgutschriften für die bis zum ordentlichen Rentenalter fehlenden Jahre, ohne Zinsen (Art. 24 BVG). Versicherte, denen eine Invalidenrente zusteht, haben für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente in Höhe der Waisenrente (Art. 25 BVG).

325. Hinterlassenen- und Invalidenrenten, deren Laufzeit drei Jahre überschritten hat, werden bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters der Preisentwicklung angepasst. Die Altersrenten werden entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung der Preisentwicklung angepasst (Art. 36 BVG).

326. Versicherte, welche die Vorsorgeeinrichtung verlassen, bevor ein Vorsorgefall eintritt (Alter, Tod oder Invalidität), haben Anspruch auf eine so genannte Austritts- oder

Freizügigkeitsleistung (Art 2 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, FZG). Diese Leistung bezweckt, die erworbene Vorsorge zu erhalten. Im Allgemeinen wird die Freizügigkeitsleistung an die neue Vorsorgeeinrichtung überwiesen. In Einrichtungen mit Beitragsprimat hat der austretende Versicherte Anspruch auf den vollen Betrag des ersparten Guthabens oder des Deckungskapitals, das er bei der Vorsorgeeinrichtung angehäuft hat. Anders ausgedrückt, kommen ihm die von ihm selbst und von seinem Arbeitgeber, andere eventuell eingezahlte Beträge sowie sämtliche Zinsen zu (Art. 15 FZG). In Einrichtungen mit Leistungsprimat entspricht die Freizügigkeitsleistung dem Betrag, der gemäss aktuarischen Berechnungen erforderlich wäre, um die bei der selben Kasse die im Zeitpunkt des Austritts angehäuften Leistungen zu erkaufen, oder anders ausgedrückt, dem Barwert der erworbenen Leistungen (Art. 16 FZG). In jedem Fall garantiert das Gesetz einen Mindestbetrag als Freizügigkeitsleistung. Dieser entspricht den eingebrachten Eintrittsleistungen samt einem Zuschlag von 4 Prozent pro Altersjahr ab dem 20. Altersjahr, höchstens aber von 100 Prozent (Art. 17 FZG).

28.3. Finanzierung der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

327. Die Finanzierung der beruflichen Vorsorge erfolgt im Prinzip nach dem Kapitaldeckungsverfahren: die Versicherten verfügen über ein Altersguthaben, zu dem während der gesamten Berufslaufbahn die gesetzlich festgelegten Zinsen und Altersgutschriften hinzukommen. Die Leistungen werden auf der Basis dieses Altersguthabens berechnet.

328. Die Vorsorgeeinrichtungen müssen jederzeit Sicherheit dafür bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können. Sie regeln das Beitragssystem und die Finanzierung so, dass die Leistungen im Rahmen dieses Gesetzes bei Fälligkeit erbracht werden können (Art. 65 BVG). Im obligatorischen Teil muss der Beitrag des Arbeitgebers mindestens gleich hoch sein wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmer (Art. 66 BVG).

29. Individuelle Vorsorge (3. Säule)

329. Was schliesslich die individuelle Vorsorge anbelangt, sieht Artikel 111 Absatz 4 der BV vor, dass der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik fördert. So setzt sich die 3. Säule aus der beruflichen Vorsorge gleichgesetzten anerkannten Vorsorgeformen (Vorsorgeverträge mit Versicherungsinstituten und Bankstiftungen), die mit Steuervergünstigungen verbunden sind (Säule 3a), aus bestimmten Formen der beruflichen Vorsorge wie z.B. Lebensversicherungen, individuellen Ersparnissen (Säule 3b) oder Wohneigentum zusammen.

330. Unselbstständig und selbstständig Erwerbstätige können von ihrem steuerpflichtigen Einkommen die Beiträge abziehen, die sie in eine anerkannte Form der Vorsorge der Säule 3a einzahlen. Jährlich können:

- unselbstständige Erwerbstätige bis zu 6'365 CHF abziehen;
- selbstständige Erwerbstätige bis zu 20% ihres Erwerbseinkommens, höchstens aber 31'824 CHF abziehen.

30. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

331. Artikel 117 der BV bestimmt, dass der Bund die Unfallversicherung gesetzlich regelt. So kann er die Unfallversicherung allgemein oder nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären.

332. Taggelder und Renten werden nach dem versicherten Verdienst bemessen. Als versicherter Verdienst gilt für die Bemessung der Taggelder der letzte vor dem Unfall bezogene Lohn, für die Bemessung der Renten der innerhalb eines Jahres vor dem Unfall

bezogene Lohn. Der Höchstbetrag des versicherten Verdienstes wird durch den Bundesrat festgesetzt. Gegenwärtig beläuft sich dieser auf CHF 126'000 pro Jahr.

333. Des Weiteren verweisen wir auf den Bericht der Schweiz vom 5. Oktober 2006 über die Umsetzung des IAO-Übereinkommens Nr. 18 über die Entschädigung bei Berufskrankheiten für den Zeitraum vom 1. Juni 1999 bis zum 31. Mai 2006.

31. Arbeitslosenleistungen

334. Der allgemeine Grundsatz des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) lautet, dass jede Person, die während der zwei ihrer Anmeldung bei der Arbeitslosenversicherung vorhergehenden Jahre zwölf Monate lang Arbeitslosenbeiträge geleistet hat, Anspruch auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung hat. Natürlich gibt es Ausnahmen von diesem Prinzip, insbesondere für Jugendliche in Ausbildung, Mütter vor dem beruflichen Wiedereinstieg, usw.

335. Wir verweisen an dieser Stelle auf die Ausführungen zu Artikel 6 (§141ff.), den Bericht der Schweiz vom 5. Oktober 2006 über die Umsetzung des IAO-Übereinkommens Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit.

32. Familienzulagen

336. Artikel 116 der BV lautet, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie berücksichtigen muss. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen, Vorschriften über die Familienzulagen erlassen, den Versicherungsbeitrag allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären und seine Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen.

337. Für die Familienzulagen sind bisher grundsätzlich die Kantone zuständig (siehe § 376-387 erster Bericht). Somit gibt es 26 unterschiedliche kantonale Regelungen, in denen jeweils die Art und die Höhe der ausbezahlten Zulagen, der Kreis der Anspruchsberechtigten und die Organisationsstruktur der Familienzulagen festgelegt sind. Alle Kantone sehen Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor. Zehn Kantone (AR, AI, GE, GR, LU, SG, SH, SZ, UR, ZG) kennen Familienzulagen für Selbständigerwerbende; in fünf Kantonen (FR, GE, JU, SH, VS) werden Familienzulagen auch an Nichterwerbstätige ausgerichtet. Neun Kantone (GE, JU, NE, SG, SH, SO, VD, VS, ZH) richten ergänzende Zulagen für die in der Landwirtschaft Tätigen aus. In den Genuss der nach der bundesrechtlichen Regelung gewährten Familienzulagen kommen einzig Beschäftigte in der Landwirtschaft und das Bundespersonal.

338. Die Vereinheitlichung der Familienzulagen war wiederholt Ziel politischer Vorstösse¹⁰⁴. Das Parlament hat am 24. März 2006 das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) verabschiedet, das eine gewisse Anzahl von Bestimmungen auf gesamtschweizerischer Ebene harmonisiert. Die Kantone bleiben weiterhin für alle nicht im FamZG geregelten Fragen zuständig. Dieses harmonisiert namentlich die Anspruchsvoraussetzungen für Familienzulagen, den Kreis der anspruchsberechtigten Kinder, die Alterslimiten sowie die Regeln, die anwendbar sind, wenn mehrere Personen Anspruch auf Zulagen für dasselbe Kind erheben. Das Gesetz betrifft jedoch nur unselbstständige Erwerbstätige und Personen ohne Erwerbstätigkeit. Selbstständige Erwerbstätige gehören nicht in den Kreis der Anspruchsberechtigten nach FamZG, wobei ihnen die Kantone jedoch eigenständig Familienzulagen gewähren können. Das FamZG sieht eine Kinderzulage von mindestens 200 CHF von der Geburt des Kindes bis zu seinem 16. Geburtstag, sowie eine Ausbildungszulage von 250 CHF ab dem 16. Altersjahr bis zum Ende der Ausbildung des Kindes, jedoch bis spätestens bis zum erreichten 25. Altersjahr vor. Der Beschäftigungsgrad der Eltern spielt keine Rolle mehr und es werden nur ganze

¹⁰⁴ Parlamentarische Initiative Fankhauser 91.411; Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen“.

Zulagen ausgezahlt. Die Kantone können höhere Leistungen gewähren und Geburts- oder Adoptionszulagen vorsehen. Familienzulagen in der Landwirtschaft unterliegen weiterhin dem Bundesgesetz über Familienzulagen in der Landwirtschaft, wobei einige Anpassungen gemacht wurden. Das FamZG unterlag dem Referendum; es wurde vom Stimmvolk mit einem starken Mehr (68%) am 26. November 2006 angenommen. Es wird erst 2009 in Kraft treten, um den Kantonen die erforderliche Zeit zur Anpassung ihrer Regelungen zu den Familienzulagen an die Bundesgesetzgebung zu lassen.

339. Die Familienzulagen wurden seit dem 1. Bericht erhöht. Die Broschüre Arten und Ansätze der Familienzulagen (Stand 1. Januar 2008)¹⁰⁵ gibt detaillierte Auskunft über die Höhe der Zulagen in den einzelnen Kantonen.

¹⁰⁵ BSV, Arten und Ansätze der Familienzulagen, (www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/00582/index.html?lang=de)

Artikel 10 – Schutz der Familie, der Mutter und des Kindes

33. Allgemein

340. Die Schweiz hat seit der Ausarbeitung des ersten Berichtes folgende, im Zusammenhang mit Artikel 10 relevante Übereinkommen ratifiziert :

- Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (in Kraft getreten am 16. März 1997);
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (in Kraft getreten am 26. April 1997);
- Übereinkommen Nr. 138 der Internationalen Arbeitsorganisation über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (17. August 2000);
- Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (28. Juni 2001);
- Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (26. Juli 2002);
- Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (19. Oktober 2006).

34. Schutz der Familie

34.1. Gesetzliche Grundlagen

341. Die familienpolitisch zentralen Artikel in der BV sind Artikel 41 und Artikel 116. Artikel 41 beinhaltet familienspezifische Sozialziele. Artikel 116 hält fest, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse von Familien berücksichtigen muss und Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen kann.

342. Das Recht auf Ehe und Familie ist in der neuen BV in Artikel 14 verankert. Eine allgemeingültige Definition der Familie existiert im schweizerischen Recht nicht. Im Zusammenhang mit Immigration und Familienzusammenführung hat das Bundesgericht aber zahlreiche, in diesem Zusammenhang relevante Entscheide gefällt. Wir verweisen auf den dritten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (§ 253).

343. Der Auftrag von Artikel 8 Absatz 3 BV an den Gesetzgeber, für die Gleichstellung von Mann und Frau in der Familie zu sorgen, hat in den letzten Jahren zu weiteren Revisionen des Zivilgesetzbuches (ZGB) geführt.

- 1996 traten die neuen Bestimmungen von 1994 in Kraft, welche das Mündigkeits- und Ehefähigkeitsalter vereinheitlichten und herabsetzten.
- 2000 trat das neue Scheidungsrecht von 1998 in Kraft, das unter anderem die Scheidungsgründe und die wirtschaftlichen Scheidungsfolgen grundlegend neu regelt.

34.2. Situation der Familie

344. Die Haushaltstrukturen und Familienformen haben sich in den letzten Jahren weiter verändert. Im Jahre 2000 lebten 44,6% (1990: 52,5%) der Mitglieder von Familienhaushalten in einem Haushalt, der sich aus einem verheirateten Paar mit Kindern zusammensetzt. Die Anzahl Einelternfamilien an den gesamten Haushalten ist stabil geblieben (5,1%). Der Anteil unverheirateter Paare ohne Kinder stieg auf 4,7% (1990: 4,2%), jener mit Kindern auf 1,1% (1990: 0,9%). Frauen und Männer heiraten heute später und sind bei der Geburt des ersten Kindes älter (Frauen durchschnittlich 29 Jahre, Männer 32 Jahre). Die Tendenz, den Entscheid für Kinder aufzuschieben, erklärt sich teilweise durch die längere Ausbildungsdauer insbesondere der Frauen, durch die stärkere Erwerbs- und

Berufsorientierung und die weiterhin bestehenden Schwierigkeiten, Beruf, Ausbildung und Familie unter einen Hut zu bringen.

345. Die Verbreitung von verschiedenen Familienerwerbsmodellen in Paarhaushaltungen hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Das gängigste Familienerwerbsmodell ist in der Schweiz heute jenes mit Vollzeit arbeitendem Vater und Teilzeit erwerbstätiger Mutter. Frauen sind heute häufiger erwerbstätig als vor zehn Jahren. Doch die Familiensituation beeinflusst ihre Erwerbsquote stark. Eine Heirat und vor allem die Geburt von Kindern senken die Erwerbsbeteiligung zumindest vorübergehend. Bei den Männern besteht kein solcher Zusammenhang.

346. Rund acht von zehn Frauen, die in Paarhaushalten mit Kindern unter 15 Jahren leben, tragen die Hauptlast der Hausarbeit und der familiären Betreuungsaufgaben alleine. Die gemeinsame Führung des Haushalts wird bei Paaren mittleren Alters bedeutend seltener praktiziert als bei jüngeren, wo noch keine Kinder im Haushalt leben. Die gemeinsame Verantwortung für die Hausarbeit nimmt erst wieder ab dem Rentenalter leicht zu. Für Haus- und Familienarbeit wenden Frauen gesamthaft gesehen fast doppelt soviel Zeit auf wie Männer (durchschnittlich 30 Std. pro Woche gegenüber 17 Std. bei Männern). Anders als bei den ehrenamtlichen und freiwilligen Tätigkeiten für Vereine oder Organisationen, wo die Männer aktiver sind, übernehmen Frauen viel häufiger unbezahlte Hilfeleistungen für Verwandte oder Bekannte als Männer (29% der Frauen gegenüber 17% der Männer).

347. Jede dritte Familie in der Schweiz war Ende 2000 eine Familie mit Migrationshintergrund. Die Zahl der Familien, in denen entweder ein oder beide Elternteile im Ausland geboren wurden oder keinen Schweizer Pass besitzen, hat seit 1970 um ein Drittel zugenommen.

348. Das Armutsrisiko für Familien ist im Vergleich zur gesamten Bevölkerung überdurchschnittlich hoch. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende und für Paare mit zwei und mehr Kindern. Alleinerziehende leben fast zu einem Viertel unter der Armutsgrenze und beziehen überdurchschnittlich Sozialhilfe. Familien haben vergleichsweise weniger Einkommen zur Verfügung und geben einen grösseren Teil ihres Einkommens wieder aus als Haushalte ohne Kinder. Zentrale Ausgabenposten sind die Wohnungskosten und die Kinderkosten¹⁰⁶.

34.3. Das Recht eine Ehe frei einzugehen

349. Wie im ersten Bericht angekündigt, wurde das Alter für bürgerliche Mündigkeit und Ehefähigkeit durch eine am 1. Januar 1996 in Kraft getretene Revision des Zivilgesetzbuches auf 18 Jahre gesenkt (Art. 96 ZGB). Diese Altersgrenze gilt ohne Ausnahme für Männer und Frauen. Für weitere Informationen zu den Änderungen im Eherecht verweisen wir auf die Ausführungen zu Art. 3 (§ 77) sowie den zweiten als auch den dritten Bericht der Schweiz zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dessen Ausführungen zu Artikel 23 (im zweiten Bericht § 192-196; im dritten Bericht §287 - 289).

350. Bis anhin gibt es keine verlässliche Statistik zu erzwungenen und arrangierten Heiraten in der Schweiz. Die bisher einzige hierzu verfasste Studie kommt zum Schluss, dass es in unserem Land ungefähr 17'000 erzwungene Ehen gibt. Ein Drittel der Opfer soll minderjährig sein¹⁰⁷. In seiner Antwort vom 20. September 2006 auf die Motion von Stadträtin Rania Bahnan Büechi „Weniger Zwangsehen in der Stadt Bern“ führte der Gemeinderat der Stadt Bern aus, die Fremdenpolizei der Bundeshauptstadt habe im Jahr 2005 in über 80 Fällen

¹⁰⁶ BSV, Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, 2004 (im Anhang).

¹⁰⁷ FONDATION SURGIR, La prévalence du mariage forcé en Suisse: Rapport de l'enquête exploratoire », Lausanne, 2006, Seite 11.

ausländerrechtliche Verfahren wegen Zwangsheirat eingeleitet. Die Dunkelziffer für die letzten fünf Jahre schätzte der Gemeinderat auf rund 450 Fälle, Tendenz steigend.

351. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates beauftragte den Bundesrat mittels eines Postulats vom 9. September 2005 zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie Zwangsheiraten und arrangierte Heiraten von in der Schweiz wohnhaften Personen straf- und zivilrechtlich sanktioniert werden sollen. Der entsprechende Bericht des Bundesrates liegt seit dem 14. November 2007 vor. Darin schlägt der Bundesrat zur Verhinderung und zur Sanktionierung von Zwangsheiraten verschiedene Massnahmen gesetzgeberischer und anderer Art vor. So soll im Zivilgesetzbuch und in der Zivilstandsverordnung ausdrücklich verankert werden, dass der freie Wille der Ehegatten für die Eheschliessung unerlässlich ist. Zudem soll die Zwangsheirat neu einen unbefristeten Eheungültigkeitsgrund darstellen. Schliesslich sollen künftig im internationalen Verhältnis Eheschliessungen von Personen unter 18 Jahren nicht mehr anerkannt werden. Im Strafrecht sieht der Bundesrat keinen grossen Handlungsbedarf, da Zwangsheiraten bereits heute unter den Tatbestand der Nötigung gemäss Artikel 181 StGB fallen, von Amtes wegen verfolgt und mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden können. Es ist jedoch zu prüfen, ob Zwangsheiraten, die im Ausland stattfinden und bei denen nur Ausländer involviert sind, nicht auch unter die schweizerische Strafgerichtsbarkeit fallen und analog zu sexuellen Handlungen mit Kindern unter 14 Jahren, die im Ausland begangen werden, geregelt werden sollen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b StGB).

352. Als mögliche weitere Massnahmen schlägt der Bundesrat u.a. vor: An die Einwanderergemeinschaften gerichtete Informationskampagnen und Sensibilisierungskampagnen für Personen, die beruflich möglicherweise mit Zwangsheiraten konfrontiert sind, gezielte Information der Brautleute während des Ehevorbereitungsverfahrens, gezielte Information der Ausländer und Ausländerinnen vor oder unmittelbar nach ihrer Einreise in die Schweiz, Unterstützung der Eigeninitiative von Migrantenorganisationen, Kooperation zwischen den Behörden untereinander (Mitteilungsrechte und -pflichten) und mit anderen Netzwerken der Zivilgesellschaft. Bei Bedarf Abschluss von Integrationsvereinbarungen, die für nachgezogene Ehegatten den Erwerb einer Landessprache vorsehen, spezifische Beratungs- und Betreuungsangebote, telefonische Hotlines, Online-Beratung und weitere niederschwellige und vertrauliche Hilfsangebote für Personen, die von Zwangsheiraten betroffen oder bedroht sind. Schliesslich erinnert der Bundesrat daran, dass die gesetzlichen Bestimmungen im Straf-, Zivil-, und Ausländerrecht konsequent angewendet und durchgesetzt werden müssen¹⁰⁸.

34.4. Massnahmen zum Schutz der Familie

353. Familienpolitische Massnahmen auf Bundesebene konzentrieren sich vorwiegend auf den ökonomischen Bereich. Im Zentrum stehen Familienbesteuerung, Familienzulagen, Bedarfsleistungen für Familien und die Mutterschaftsentschädigung. Im sozialökonomischen Bereich sind insbesondere die Wohnbauförderung, Finanzhilfen für familienergänzende Betreuungsplätze und das Engagement des Bundes im Bereich Schwangerschaftsberatung und Kinderschutz und Schutz vor häuslicher Gewalt zu erwähnen.

354. Der neue Bereich *Familie, Generationen und Gesellschaft*, der seit dem 1. Januar 2006 die Zentralstelle für Familienfragen ersetzt (siehe ersten Bericht § 415), ist auf eidgenössischer Ebene zuständig für Fragen im Zusammenhang mit der Familie (Familienzulagen, finanzielle Unterstützung der Aufnahme von Kindern ausserhalb der Familie, Sekretariat der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen, usw.), Kindern (Rechte des Kindes, Jugendschutz, usw.), Jugendlichen (ausserschulische Aktivitäten für Jugendliche, Eidgenössische Jugendsession, Sekretariat der Eidgenössischen

¹⁰⁸ Strafbarkeit von Zwangsheiraten und arrangierten Heiraten; Bericht des Bundesrates vom 14.11.2007 in Erfüllung des Postulates 05.3477 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 9.9.2005, (www.ejpd.admin.ch)

Kommission für Kinder- und Jugendfragen, usw.), mit Betagten (Hilfe für Betagte), mit Generationenbeziehungen und mit der Sozialpolitik im Allgemeinen.

355. Da die Familienbesteuerung auf dem Prinzip der gemeinsamen Veranlagung der Einkommen der Ehegatten beruht, werden Zweiverdiener-Ehepaare gegenüber Zweiverdiener-Konkubinatspaaren diskriminiert (siehe erster Bericht § 400). Nachdem verschiedene Reformversuche fehlgeschlagen sind, verabschiedete das Parlament im Herbst 2006 eine Sofortmassnahme, mit der die so genannte "Heiratsstrafe" wesentlich gemildert werden kann. Die neue Gesetzesbestimmung trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Anfang 2007 wurde eine Vernehmlassung im Hinblick auf eine grundlegende Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung (Übergang zum System der Individualbesteuerung oder weiterhin Zusammenveranlagung der Ehepaare) durchgeführt. Die Frage nach diesem Systementscheid hat zu keinen klaren Ergebnissen bzw. zu einer Pattsituation geführt. Deshalb wird der Fokus der künftigen Reform der Familienbesteuerung nunmehr auf die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern gelegt.

356. Für Informationen über das System der Familienzulagen verweisen wir auf die Ausführungen zu Artikel 9 (§ 336ff.).

357. Elf Kantone (Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Tessin und Waadt) haben in den letzten Jahren Bedarfsleistungen eingeführt, die an bedürftige Mütter und teilweise auch an Väter von Kleinkindern ausgerichtet werden. Bedarfsleistungen sind analog zu den Ergänzungsleistungen (EL)¹⁰⁹ ausgestaltet und stellen eine Mischform zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe dar: Es besteht zwar ein Rechtsanspruch auf Leistungen, der Anspruch und die Höhe der Leistungen sind aber - im Gegensatz zu einer Versicherungsleistung - vom Einkommen und Vermögen der Bezügerin oder des Bezügers abhängig.

358. Ein System für Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung wurde auf eidgenössischer Ebene eingeführt. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Es handelt sich dabei um ein Impulsprogramm mit achtjähriger Laufzeit, dass die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen fördern und es damit Eltern erlauben soll, Familie und Beruf besser miteinander zu vereinbaren. Das Parlament hat für die gesamte Laufzeit des Programms einen Kredit von 320 Millionen CHF gesprochen. Die bis zum 31. Januar 2007 angenommenen Finanzhilfesuche haben die Schaffung von über 13'000 Betreuungsplätzen erlaubt. Seit dem 1. Oktober 2007 kann der Bund zudem im Rahmen dieses Programms Finanzhilfen für kantonale und kommunale Pilotprojekte gewähren, die die Abgabe von Bons für die Betreuung von Kindern in den Tagesbetreuungsstätten an *Einzelpersonen* vorsehen.

359. 75 Familienplanungsstellen, 22 Beratungsstellen der AIDS-Hilfe Schweiz und gegen 20 private Beratungsstellen bieten heute Schwangerschafts- und Sexualberatung an. Dazu kommen private Angebote. Die Schweizerische Stiftung zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit PLANeS¹¹⁰ vereinigt und vertritt als Dachorganisation die Fachleute auf diesem Gebiet, insbesondere die Familienplanungsstellen und die Beratungsstellen für Sexualpädagogik. Sie veröffentlicht unter anderem eine aktualisierte Liste, welche die gemäss Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen anerkannten und vom Bund mitfinanzierten Beratungsstellen aufführt.

360. Kantone und Gemeinden (unter anderem Erziehungsberatungsstellen, Jugendämter, Sozialdienste) oder private Trägerschaften stellen nach dem Prinzip der Subsidiarität

¹⁰⁹ Siehe supra, § 300ff.

¹¹⁰ www.planes.ch

Elternbildungs- und Beratungsangebote sowie weitere Dienste für Familien bereit. In diesem Rahmen werden entsprechende Dachverbände vom Bund finanziell unterstützt.

35. Mutterschaftsschutz

361. Nach drei gescheiterten Anläufen hat die neue Mutterschaftsentschädigung am 26. September 2004 die letzte Hürde der Volksabstimmung genommen und trat am 1. Juli 2005 in Kraft. Wir verweisen auf die Ausführungen zu Artikel 9 (§ 261ff.).

362. Für Informationen über Gewalt an Frauen und Massnahmen zu deren Schutz verweisen wir auf die Ausführungen zu Artikel 12 (§ 439).

36. Schutz des Kindes und Jugendlicher

36.1. Schutz des Kindes

363. Die Vorschriften des neuen Scheidungsrechts, welches am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, setzen die bestmögliche Wahrung des Wohls der Kinder durch. Geschiedene Eltern haben seither die Möglichkeit, die gemeinsame Sorge für die Kinder zu beantragen. Diese Regelung gilt ebenfalls für unverheiratete Paare und kann auch von Eltern in Anspruch genommen werden, deren Ehe vor dem 1. Januar 2000 geschieden wurde. Weiter haben sich die Eltern über ihre Anteile an der Betreuung des Kindes und die Aufteilung der Unterhaltskosten zu einigen. Zudem muss die gemeinsame elterliche Sorge grundsätzlich mit dem Wohl der Kinder vereinbar sein. Neu kann das Gericht unter bestimmten Voraussetzungen die Ernennung eines Prozessbeistands für die von der Scheidung betroffenen Kinder anordnen. Schliesslich ist ein grundsätzliches Anhörungsrecht der Kinder im neuen Scheidungsrecht verankert.

364. Die Abteilung Familie, Generationen und Gesellschaft des BSV¹¹¹ ist zuständig für Koordination und Information, wobei der Prävention in Zusammenarbeit mit den zum Schutz des Kindes tätigen Organisationen besondere Priorität eingeräumt wird. Die Aufgaben der Abteilung umfassen beispielsweise die Verbreitung von Informationen zu Hilfs- und Schulungsmöglichkeiten und die Unterstützung von Projekten zur Prävention der Misshandlung von Kindern, aber auch Forschungsarbeiten.

365. Für Informationen über Kindsmisshandlungen und Massnahmen zum Schutz von Kindern verweisen wir auf die Ausführungen zu Artikel 12 (§ 417ff.).

36.2. Schutz junger Arbeitnehmer

366. Seit der Präsentation des ersten Berichts hat die Schweiz die IAO Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung von 1973 und Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Ü182) von 1999 ratifiziert. Wir verweisen auf die Berichte der Schweiz zuhanden der IAO-Kontrollorgane betreffend Umsetzung dieser beiden Übereinkommen¹¹².

367. Seit In-Kraft-Treten des revidierten Arbeitsgesetzes (ArG) gelten die Bestimmungen hinsichtlich des Mindestalters auch für die vorher ausgenommenen Betriebe der landwirtschaftlichen Urproduktion, für die Betriebe mit überwiegender Pflanzenproduktion, für die Fischereibetriebe und die privaten Haushaltungen (Art. 2 Abs. 1 lit. d bis g ArG).

368. Die Verordnung Nr. 5 zum Arbeitsgesetz vom 28. September 2007 (Verordnung zum Schutz junger Arbeitnehmer; ArGV5), in Kraft seit dem 1. Januar 2008, verfügt, dass Jugendliche nicht für gefährliche Arbeiten beschäftigt werden dürfen (Art. 4 ARGV5). Ausnahmegewilligungen sind möglich, sofern dies für das Erreichen der Ziele der beruflichen Grundbildung oder von behördlich anerkannten Kursen unentbehrlich ist. Aus diesem Grund

¹¹¹ Siehe supra, § 354.

¹¹² Die letzten Berichte zu den beiden Übereinkommen datieren vom 26. September 2005.

ist dieser Bereich in den Bildungsverordnungen geregelt, die Bestimmungen bezüglich der Sicherheitsbedingungen enthalten, unter denen die Ausübung der berufsspezifischen gefährlichen Arbeiten erlaubt werden kann. Die Liste der als gefährlich geltenden Arbeiten ist Teil der Verordnung des EDV vom 4. Dezember 2007 über gefährliche Arbeiten für Jugendliche. Entsprechende Bewilligungen können für Jugendliche ab 16 Jahren erteilt werden. Die Definition gefährlicher Arbeit orientiert sich am Übereinkommen Nr. 182 der IAO sowie an der UNO-Konvention über die Kinderrechte.

369. Kinder von Familien, die eine fahrende Lebensweise pflegen, werden regelmässig schon vor Abschluss der obligatorischen Schulzeit in die wirtschaftliche Erwerbstätigkeit der Familie (meist Kleingewerbe und Kleinhandel) einbezogen. Solange diese Kinder in reinen Familienbetrieben arbeiten, sind die Bestimmungen des ArG zum Mindestalter für Kinder nicht anwendbar (Art. 4 Abs. 1 ArG)¹¹³. Als reiner Familienbetrieb gilt ein Betrieb, in dem lediglich der Ehegatte des Betriebsinhabers, seine Blutsverwandten in auf- und absteigender Linie und deren Ehegatten sowie seine Stief- und Adoptivkinder tätig sind. Beschäftigt ein Familienbetrieb andere Personen, die nicht Mitglieder der Familie sind, sind Artikel 29 Absatz 1, Artikel 30 und 31 ArG damit auch auf die Kinder anwendbar, die Mitglieder der Familie sind (Art. 3 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz, ArGV 1). In diesem Fall gilt der Betrieb als gemischter Familienbetrieb. Allerdings ist das Kind einer allfälligen Ausbeutung im reinen Familienbetrieb nicht schutzlos ausgeliefert: Wo das Wohl des Kindes gefährdet ist und die Eltern keine Abhilfe schaffen, hat die Vormundschaftsbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes (Art. 307ff ZGB) zu ergreifen.

¹¹³ Kreisschreiben SECO zum Arbeitsgesetz vom November 2000, Sonderschutz jugendlicher Arbeitnehmer: Inkrafttreten der Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 der IAO.

Artikel 11 – Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

37. Lebensstandard und Armut

37.1. Entwicklung der Situation

370. In Pro-Kopf-BIP ausgedrückt, steht die Schweiz innerhalb der OECD-Länder mit 35'650 \$ (2005) immer noch gut da, doch bestehen in unserem Land sehr grosse Einkommens- und vor allem Vermögensunterschiede. 2005 verfügten die reichsten 10% aller Haushalte in der Schweiz über fast ein Viertel der Einkommen, die ärmsten 20% über 9%¹¹⁴. Bei der Vermögensverteilung sind die Ungleichheiten noch akzentuierter. Gemäss einer Studie aus dem Jahre 2002 kumulieren die Reichsten 3% der Bevölkerung ein Vermögen, das jenem der restlichen 97% der Bevölkerung entspricht¹¹⁵.

371. Die Armutsquote schwankte in der ersten Hälfte des Jahrzehnts zwischen 7.2 und 9.1%. 2005 lebten 8.5% unter der Armutsgrenze (360'000 Personen)¹¹⁶. Frauen sind häufiger von Armut betroffen als Männer. 2005 lag die Armutsquote (der 20- bis 59-Jährigen) bei den Frauen bei 10 %, während sie bei den Männern 7.2% betrug¹¹⁷. Diese Differenz lässt sich teilweise damit erklären, dass Frauen in besonders armutsbetroffenen Gruppen wie Alleinerziehende oder Beschäftigte in Branchen mit tiefem Lohnniveau (z.B. Gastgewerbe, Verkauf, Privathaushalte) überdurchschnittlich vertreten sind. Die Einkommen sehr vieler Haushalte liegen an der Armutsgrenze, so dass sich schon eine geringfügige Verschiebung dieser Grenze stark in der Armutsquote niederschlägt¹¹⁸.

372. Besonders von Armut betroffen sind Kinder und Jugendliche, junge Erwachsene, Alleinerziehende und kinderreiche Familien, Personen ausländischer Nationalität und Menschen in "schwierigen Erwerbsarbeitsituationen" (Langzeitarbeitslose, Personen mit prekären Arbeitsverhältnissen, etc.). Der Schutz vor Armut im Alter ist hingegen durch das Sozialversicherungssystem gut verwirklicht.

373. Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, und die Zunahme an prekären Beschäftigungsformen sind eine bedeutende Ursache für den Verlust der finanziellen Unabhängigkeit, aber auch mit einer Vollzeitbeschäftigung müssen mehr und mehr Haushalte auf Sozialhilfe zurückgreifen, um ein zu geringes Einkommen auszugleichen. In den letzten Jahren konzentrierte sich die Debatte über die Armut in der Schweiz in erster Linie auf die einkommensschwachen Erwerbstätigen (Working Poor¹¹⁹) und ihre Familien. Die Bevölkerungstranche von 20 bis 59 Jahren zählt 125'000 Working Poor (bzw. 4.2%; Daten von 2005¹²⁰). Unter den Vollzeitbeschäftigten erhielten 2004 7.6% der Frauen, gegen 1.5% der Männer, einen monatlichen Nettolohn von höchstens 3'000 CHF. Bei einem

¹¹⁴ BFS, Verbrauchs- und Einkommenserhebung 2005, Neuchâtel, 2007.

¹¹⁵ MÄDER U., STREULI E. (2002), Reichtum in der Schweiz, Portraits - Fakten - Hintergründe. Zurich: Rotpunktverlag.

¹¹⁶ Die Armutsschwelle wird gemäss den revidierten Normen der Schweizer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) errechnet, der eine Unterhaltspauschale von 960 CHF pro Person empfiehlt. Dazu kommen die Kosten der medizinischen Grundversorgung sowie die Wohnkosten, plus 100 pro Haushaltsmitglied über 16 Jahren. Für eine allein lebende Person liegt die durchschnittliche Armutsgrenze in der Schweiz damit bei 2'200 CHF. Für ein Ehepaar mit zwei Kindern liegt sie bei 4'600 Franken. Alle Personen im Alter von 20-59 Jahren, die in einem Haushalt leben, dessen Einkommen nach Abzug von Sozialabzügen und Steuern unter der Armutsgrenze liegt, gelten als arm.

¹¹⁷ BFS, Armut von Personen im Erwerbsalter. Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005, Neuenburg, 2007. Siehe vorangehende FN.

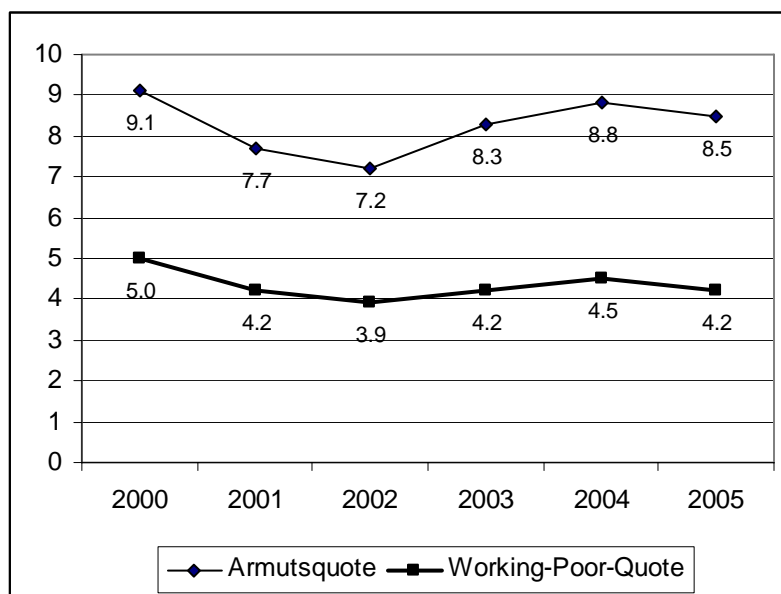
¹¹⁸ Die hier in Funktion einer neuen vom BFS definierten Schwelle berechneten Daten sind erheblich niedriger als jene des ersten Berichts; diese beruhen auf einer anderen Berechnungsgrundlage.

¹¹⁹ Working Poor sind Personen zwischen 20 und 59 Jahren mit einer beruflichen Tätigkeit (mindestens eine Stunde pro Woche), die in einem Haushalt mit mindestens einem vollen Lohn leben und deren Einkommen unter der Armutsgrenze liegt.

¹²⁰ BFS, Armut von Personen im Erwerbsalter, Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005, Neuchâtel, 2007.

Nettomonatslohn von maximal 4'000 CHF liegen diese Quoten bei 41.2% der Frauen und 13.6% der Männer¹²¹.

Grafik 3: Entwicklung der Working Poor- und der Armutsquote



Quelle: BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), 2000-2005

374. Waren früher in erster Linie ältere Leute von Armut betroffen, hat in den letzten Jahren eine Problemverlagerung von Alt zu Jung stattgefunden. Die Zahl der in der Schweiz von Armut betroffenen Kinder ist nicht bekannt. Auch die Ergebnisse der Sozialhilfestatistik weisen darauf hin, dass Kinder speziell armutsbetroffen sind: Sie haben die höchste Sozialhilfequote und machen fast einen Drittel der SozialhilfeempfängerInnen aus. In der Gruppe der 10 – 17-Jährigen sind zudem Kinder ausländischer Herkunft besonders stark von Armut betroffen¹²².

375. Seit einigen Jahren gehören auch Jugendliche und junge Erwachsene zu den am häufigsten von Armut betroffenen Gruppen, was sich beispielsweise in der hohen Sozialhilfequote der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zeigt (4.5%). In den Städten beträgt diese Quote sogar 7.3%. Junge Frauen zwischen 18 und 25 Jahren weisen eine Sozialhilfequote von 4.3% auf¹²³. Gründe dafür sind die in den letzten Jahren zeitweise angespannte Situation auf dem Lehrstellenmarkt und Schwierigkeiten beim Einstieg in die Berufswelt. Von den jungen Erwachsenen (18 - 25 Jahre) in der Sozialhilfe verfügen rund 70% über keinen Berufsabschluss. Überdurchschnittlich von Armut betroffen sind Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund. Die Ursachen können beispielsweise Sprachprobleme, eine mangelnde Integration oder Bildungsferne der Eltern sein.

376. Eine im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen durchgeführte und im Juni 2007 veröffentlichte Studie hat gezeigt, dass nach einer Scheidung oder Trennung doppelt so viele Frauen von Armut betroffen sind wie Männer wenn das Einkommen nicht für

¹²¹ BFS, Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2004, Neuchâtel, 2006.

¹²² BFS, Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2005, Neuchâtel, 2007. Die Sozialhilfequote darf nicht mit der Armutsquote verwechselt werden. Sozialhilfeempfänger sind Personen, die beim Sozialdienst ihrer Gemeinde einen Antrag gestellt haben, der angenommen wurde. Bekanntlich gibt es Familien, die keine Sozialhilfeleistungen beziehen, obwohl sie Anrecht darauf hätten. In der Armutsstatistik wird bei einer repräsentativen Stichprobe der Anteil an Personen gemessen, deren Einkommen unter einer statistisch definierten Armutsgrenze liegt.

¹²³ BFS und EBG, Risikomerkmale junger Frauen in der Sozialhilfe, Vertiefte Analyse der schweizerischen Sozialhilfestatistik 2004, Bern/Neuchâtel, 2007.

zwei Haushalte ausreicht. Grund dafür ist die gängige Sozialhilfe- und Rechtspraxis in der Schweiz, wonach der unterhaltspflichtigen Person – aufgrund der traditionellen Rollenverteilung ist das nach wie vor meist der Mann – nicht ins Existenzminimum eingegriffen wird. So sind geschiedene Frauen viel häufiger und stärker auf Sozialhilfe angewiesen als Männer¹²⁴.

377. Eine 2003 publizierte und 2007 aktualisierte Studie¹²⁵ hat gezeigt, dass die Armut in der Schweiz auch wohnortsabhängig ist. Standardhaushalte mit einem gleichen Ausgangseinkommen finden sich je nach Wohnkanton mit einem sehr unterschiedlichen verfügbaren Einkommen wieder, sobald sämtliche Transfers und Steuern einberechnet sind. Die Ungleichheiten aufgrund des föderalistischen Systems sind daher beträchtlich.

37.2. Geplante oder getroffene Massnahmen

378. 1995 hat das Bundesgericht mit seinem Entscheid 121 I 367 das Recht auf Existenzsicherung als ein ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes anerkannt. Diese Rechtsprechung wurde in Art. 12 der revidierten Bundesverfassung vom 18. April 1999 verankert. Artikel 12 BV garantiert jedem, der in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, einen Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dieses Grundrecht garantiert ausschliesslich Leistungen, die für ein menschenwürdiges Leben zwingend erforderlich sind und verhindert damit einen mit der menschlichen Würde unvereinbaren Absturz in ein Bettlerdasein¹²⁶. Es soll aus der Gesellschaft Ausgegrenzten und abgelehnten Asylbewerbern zu Gute kommen, sowie, wie das Bundesgericht am 18. März 2005 entschieden hat, Asylbewerbern mit asylrechtlichem Nichteintretensentscheid, die ihre Mitwirkungspflichten beim Vollzug der Wegweisung missachten¹²⁷.

379. Der soziale Schutz in der Schweiz beruht auf einem Sozialversicherungssystem, für das der Bund zuständig ist. Zwei Arten von ressourcenabhängigen Leistungen sind in diesem Versicherungssystem enthalten; sie spielen für einkommensschwache Haushalte eine wichtige Rolle:

- Die *Ergänzungsleistungen* (EL) zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV) kommen dann zum Zug, wenn Renten und Einkommen nicht zur Deckung des Lebensbedarfs ausreichen (anerkannte Ausgaben), wobei ein Höchstbetrag gilt und zwischen zuhause und in einem Heim lebenden Personen unterschieden wird. 2005 bezogen 12% der AHV-Rentner und 29% der IV-Rentner eine solche Ergänzungsleistung¹²⁸.
- Die obligatorische Krankenversicherung wird mittels individueller, einkommensunabhängiger Prämien finanziert, die je nach Kanton und Versicherer stark variieren. Sie stellen eine beträchtliche Belastung für die Haushalte, und besonders für Familien, dar. Das Gesetz weist den Kantonen die Verantwortung zu, einkommensschwachen Versicherten durch Subventionen der öffentlichen Hand (eidgenössisch und kantonal) *Prämienreduktionen* zu gewähren. Für Kinder und Jugendliche in Ausbildung, die Familien mit schwachem oder mittlerem Einkommen angehören, muss die Reduktion mindestens 50% betragen.

380. Aufgrund des wachsenden Bewusstseins für das Problem der Working Poor und des Präkaritätsrisikos durch die Entscheidung für Kinder steht die Familienpolitik, ein Bereich, der

¹²⁴ FREIVOGEL Elisabeth, Nachehelicher Unterhalt - Verwandtenunterstützung - Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen, 2007 (auf www.frauenkommission.ch).

¹²⁵ KNUPFER C., WYSS K., Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz, Bern, SKOS; KNUPFER C., BIERI O., Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, SKOS, 2007.

¹²⁶ BGE 121 I 367.

¹²⁷ BGE 131 I 166.

¹²⁸ BSV, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2005, 2007.

hauptsächlich auf kantonaler Ebene geregelt wird, nun auf der nationalen politischen Agenda. Das Parlament wurde mit einem Projekt zur Schaffung von Ergänzungsleistungen für Familien mit niedrigem Einkommen befasst. Zudem wurde 2003 ein Programm zur Förderung der Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen ins Leben gerufen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern.

381. Der Sozialhilfe, die als subsidiäres Unterstützungssystem für Personen und Familien geschaffen wurde, die ihre Grundbedürfnisse nicht durch eigene Mittel, Leistungen der öffentlichen Hand oder private Unterstützung decken können, ist in den 90er Jahren eine wachsende Bedeutung zugekommen. Im Laufe jenes Jahrzehnts hat sich die Zahl der Leistungsempfänger und das Ausgabenvolumen der Sozialhilfe verdoppelt. 2005 empfingen 237'500 Personen Sozialhilfe¹²⁹; die entsprechenden Kosten beliefen sich auf 3 Milliarden Franken.

382. Für Sozialhilfe sind die Kantone zuständig, für die Gewährung im Einzelfall in erster Linie die Gemeinden. Sozialhilfe zielt nicht nur darauf ab, bedürftigen Personen ein Existenzminimum zu garantieren, sondern auch darauf, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit zu fördern und, in zunehmendem Maße, ihre soziale Integration zu fördern. Im Prinzip besteht kein subjektives Recht auf bestimmte Leistungen der Sozialhilfe.

383. In Ermangelung eines eidgenössischen Rahmengesetzes über die Sozialhilfe, das mehrmals den Gegenstand von parlamentarischen Interventionen und Debatten gebildet hat, die jedoch ohne Resultat geblieben sind, bleiben die Sozialhilfesysteme von einem Kanton zum andern recht unterschiedlich. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), eine private Institution, hat Empfehlungen für die Sozialbehörden der Kantone und Gemeinden publiziert. Diese Richtlinien sind nicht bindender Natur, sind jedoch weitgehend in die kantonalen Gesetzgebungen aufgenommen und angewandt worden. Sie nennen unter anderem die zur Deckung der Grundbedürfnisse notwendigen Beträge. Diese Deckung geht über das verfassungsmäßige Recht auf ein menschenwürdiges Dasein hinaus, zudem leitet sich aus ihr ein Standardminimum ab, das über dem Existenzminimum liegt¹³⁰. Der empfohlene Pauschalbetrag liegt bei 960 CHF pro Monat für allein stehende Personen (2005), wozu Wohnkosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung kommen. Die SKOS-Normen, die 2005 revidiert worden sind, konzentrieren sich heute stärker auf Integration und Anreize zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Personen ohne Erwerbstätigkeit, welche sich um ihre soziale und oder berufliche Integration bemühen, erhalten entsprechend eine Integrationszulage, während Personen, die trotz ihrer ausgewiesenen Bereitschaft nicht in der Lage sind, eine Integrationsleistung zu erbringen, eine minimale Integrationszulage erhalten. Gleichzeitig gilt ein Freibetrag für Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit.

384. Allgemein ist die Bedeutung der Integration in der Sozialpolitik gestiegen. Seit einigen Jahren zielen die Bemühungen zur institutionenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Sozialversicherungen (insbesondere der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung), Sozialhilfe und Berufsberatung auf die Förderung der Eingliederung Arbeitsloser ab. Möglichkeiten zur Prävention und Frühintervention wurden zudem in die 5. Revision der Invalidenversicherung eingebaut¹³¹. Auf kantonaler Ebene wurde die Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen und sozialen Integration junger Menschen verstärkt¹³².

385. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-NR) hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit der Armutsproblematik befasst und im Januar 2006

¹²⁹ Bundesamt für Statistik (2007). Sozialhilfestatistik 2005. Neuchâtel: BFS.

¹³⁰ SKOS, Sozialhilfe: Konzepte und Berechnungsnormen. Bern, Ausgabe 2005.

¹³¹ Siehe supra, § 312.

¹³² Siehe dazu: "Berufliche und soziale Integration junger Menschen: Positionspapier EDK, SODK und VDK" vom 13.09.2007 (http://www.sodk-cdas-cdos.ch/neu/Dokumente/pdf/Positionspapier_d.pdf)

ein Vorstosspaket ans Parlament überwiesen¹³³. Daraufhin hat das Parlament entschieden, einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut zu entwickeln. Unter der Leitung des Bundesamtes für Sozialversicherung wird nun in Zusammenarbeit mit verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Akteuren eine Strategie zur Bekämpfung der Armut ausgearbeitet. Kinder im Vorschul- und Schulalter, Jugendliche in Ausbildung und vor dem Eintritt ins Berufsleben, Alleinerziehende mit Kindern und Working Poor-Haushalte stehen im Zentrum dieser Arbeiten.

386. Um die Armutproblematik zu erfassen, zu analysieren und Massnahmen zu seiner effizienten Bekämpfung zu treffen, sind solide statistische Informationen unabdingbar. Die Schweiz hat deshalb ihren Datenstand zur Armut in den letzten zehn Jahren stark ausgebaut. Unter den gegenwärtig verfügbaren Statistiken sind zu erwähnen:

- Die Sozialhilfestatistik. Diese Statistik liefert alljährlich detaillierte Informationen über die Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler sowie die Sozialhilfeleistungen.
- Die Statistik über die "Working Poor" wird alljährlich anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung Sake erstellt und gibt Auskunft über die armutsbetroffenen Arbeitnehmenden.
- Die Statistik über die Lebensqualität verwendet verschiedene Haushalts- und Personenerhebungen des BFS und liefert Informationen über den Stand und die Entwicklung des Lebensstandards, der Lebensbedingungen und der sozialen Integration der Bevölkerung.

Noch steht kein vollständiges Bild der Armut in der Schweiz zur Verfügung. Deshalb arbeitet das zuständige BFS an weiteren Projekten, die mittelfristig zusätzliche Informationen und damit ein umfassenderes Bild der Armut liefern werden. Verschiedene Studien des Nationalen Forschungsprogramms „Probleme des Sozialstaates“ haben den Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt, Integration und Existenzsicherung aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet.

38. Recht auf ausreichende Nahrung

387. Der durchschnittliche Nahrungskonsum in den Jahren 2001 bis 2002 beläuft sich auf 2'958 Kalorien bzw. 89 Gramm Protein pro Person und Tag, wovon 38% aus pflanzlichen, 62% aus tierischen Produkten stammen (13% der Gesamtenergiezufuhr), 380 Gramm Kohlenhydrate (52% der Gesamtenergiezufuhr), sowie 101 Gramm Fette (36% der Gesamtenergiezufuhr). Die Entwicklung der Ernährungsgewohnheiten in den letzten zwanzig Jahren ist durch eine Abnahme des Konsums von Milch und Früchten gekennzeichnet.

¹³³ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 13. Januar 2006 zu den Motionen 06.3001, 06.3002 und dem Postulat 06.3003.

Tabelle 16: Entwicklung der Ernährungsgewohnheiten in der Schweiz (Konsum in kg pro Einwohner)

	1979/80	1987	1994/95	2001/02
Getreide und Reis	69.9	72.2	74	72.7
Kartoffeln	47.6	44.3	47.1	43.8
Zucker	40.9	43	43.1	47.7
Gemüse	83.1	91.8	91.9	90.2
Früchte	101	88.5	84.8	83.7
Fleisch	62.8	65.7	57.7	52.7
Fisch	5.8	7.7	7.9	7.9
Eier	12	12.9	10.6	10.5
Milch	122.4	110.7	96.8	83.9
Joghurt	13.4	16.7	16.9	16.5
Käse	13.8	14.4	16.9	20.7
Rahm	8.8	10.1	9.6	9.3
Tierische Öle und Fette	9.9	9.4	8.6	7.3
Pflanzliche Öle und Fette	15.0	12.3	13.6	15.3

388. Der fünfte Schweizerische Ernährungsbericht wurde 2005 publiziert. Er enthält eine umfassende und detaillierte Analyse der Ernährungssituation und der damit zusammenhängenden Probleme. Sensibilisierungskampagnen für eine gesunde Ernährung werden in zahlreichen Kantonen sowie vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) durchgeführt¹³⁴.

389. Die Entwicklung der Fälle von Lebensmittelvergiftung durch Salmonellen in den vergangenen zehn Jahren kennzeichnet sich durch eine Abnahme von 7'732 Fällen 1992 auf 2233 Fälle 2003.

390. Es bleibt grundsätzlich der Privatwirtschaft überlassen, das Land mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu versorgen. Gemäss Art. 104 Abs. 1 lit a der BV, muss der Bund dafür sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung leistet. Die Wirtschaftliche Landesversorgung (WL) hat die Aufgabe, Versorgungsengpässe zu meistern. Sie wacht darüber, dass das Wirtschaftsleben nicht zum Erlahmen kommt, falls Mangellagen auftreten, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag.

391. Die wirtschaftlichen Bedürfnisse des Landes und die Risiken der heutigen Zeit bestimmen die Strategie der WL. Sie richtet ihre Tätigkeit heute ausschliesslich auf sektorielle, mittel- und langfristige Versorgungsengpässe in den lebenswichtigen Bereichen, wie Lebensmittel, Energie und medizinische Produkte, sowie in zweiter Linie, auf infrastrukturelle Engpässe aus. Bei einer Versorgungskrise wird der Lebensmittelmarkt während sechs Monaten zu 100% versorgt sein (3000 Kilokalorien). Das Ziel ist dabei, plötzliche Konjunkturerinbrüche zu vermeiden. Dieses Ziel muss durch angebotsseitige Massnahmen erreicht werden (Freigabe von Pflichtlagern, Importförderung, Produktionslenkung im Agrar- und Agro-Food-Bereich). Falls die Marktversorgung nach sechs Monaten nicht mehr zu 100% sichergestellt werden kann, können die dem Handel und dem Konsum zugeführten Mengen durch nachfrageseitige Massnahmen beschränkt werden (Kontingentierung, Rationierung oder analoge Massnahmen). Um Preisexplosionen zu

¹³⁴ Siehe infra, § 411.

verhindern, können zudem Handelsmargen limitiert werden. Instrumente und Massnahmen zur Sicherung der Landesversorgung mit Lebensmitteln müssen so gewählt werden, dass sie die Ziele bestmöglich erreichen; daher können Prioritäten erst im eigentlichen Krisenfall festgelegt werden, indem die der Situation und den Anforderungen des Zeitpunkts am besten entsprechenden Massnahmen ergriffen werden.

392. Auf internationaler Ebene hat sich die Schweiz zu Beginn des ersten Jahrzehnts 2000 im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit stark für die Ausarbeitung freiwilliger Richtlinien zur schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung engagiert. So hat sie aktiv an den entsprechenden Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der FAO teilgenommen. Ganz besonderes Augenmerk hat sie dabei auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Verhandlungen gelegt. Sie hat sich zudem dafür eingesetzt, dass die Bedeutung internationaler Zusammenhänge für die Ernährungssicherheit der einzelnen Länder sowie die aus dem internationalen humanitären Recht und insbesondere den Genfer Konventionen hervorgehenden Verpflichtungen gebührend berücksichtigt werden.

39. Recht auf Unterkunft

39.1. Wohnverhältnisse

393. In der Schweiz wurden Ende 2000 1'462'167 Gebäude mit Wohnzweck gezählt. Das sind rund 13% mehr als im Jahre 1990. Die überwiegende Mehrheit der Gebäude ist im Besitz von Privatpersonen. 18,4% aller Haushalte zählten im Jahre 2000 zu der Kategorie, bei der die Referenzperson nicht schweizerischer Nationalität ist. 59% der Schweizer sind Mieter, bei der ausländischen Wohnbevölkerung liegt der Anteil wesentlich höher (85%).

394. Wohnraum ist besonders in den städtischen Zentren und in der Agglomeration zu einem knappen Gut geworden. Die durchschnittliche Grösse der Haushalte, also die Anzahl Personen pro Haushalt, hat weiter abgenommen und lag im Jahre 2000 bei 2,3 (1990: 2,4). Die durchschnittliche Wohnungsfläche pro Haushalt ist von 88,0m² (1980) auf 99,4m² (2000) gestiegen. Nimmt man nur die schweizerischen Haushalte, so beträgt die Wohnungsfläche im Durchschnitt 103,0m². Ausländischen Haushalten steht mit durchschnittlich 82,7m² deutlich weniger Fläche zur Verfügung. Der Flächenverbrauch pro Person ist seit 1990 von 39,2 m² auf 43,6 m² im Jahr 2000 gestiegen.

395. Die Mietpreise sind in den letzten Jahren weiter gestiegen. Kostete eine 3-Zimmer Wohnung 1990 durchschnittlich CHF 761, bezahlte man für dieselbe Wohnungsgrösse im Jahre 2000 durchschnittlich CHF 976. Es bestehen nach wie vor grosse regionale Unterschiede. So liegt der durchschnittliche Mietpreis in ländlichen Gebieten um 11,6% unter demjenigen in städtischen Gebieten.

396. Der Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen hat sich in den letzten Jahren kaum verändert. Durchschnittlich werden in der Schweiz rund 21% des verfügbaren Einkommens für die Wohnkosten aufgewendet. Diese stehen damit bei den Konsumausgaben an erster Stelle. In einkommensschwachen Haushalten ist der Wohnkostenanteil mit 41% allerdings weit grösser, was mitunter Einschränkungen in wichtigen anderen Lebensbereichen zur Folge hat¹³⁵.

397. Die Anzahl der Personen, die mit ihrer Wohnlage zufrieden oder sehr zufrieden sind, hat sich zwischen 1998 und 2002 von 77% auf 81% erhöht. Personen, die auf dem Land leben, sind zufriedener als solche in städtischen Gebieten. Das Gleiche gilt für ältere Personen verglichen mit jüngeren.

¹³⁵ BFS, Einkommens- und Verbrauchserhebung. Als einkommensschwache Haushalte gelten Haushalte, die sich im 1. Quintil der Verteilung des Bruttoeinkommens befinden.

398. Die Wohnsituation der Fahrenden in der Schweiz ist gekennzeichnet durch einen Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Wir verweisen auf die ausführlichen Informationen zu dieser Problematik im zweiten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenabkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten (§29-45)¹³⁶.

399. Menschen mit Behinderungen sind im Vergleich mit den Menschen ohne Behinderung nicht generell dadurch benachteiligt, dass sie in kleineren Wohnungen leben müssen. Das Verhältnis von erwachsenen Personen im Haushalt zur Zimmerzahl entspricht weitgehend jenem von Menschen ohne Behinderungen. Allerdings kann bei dieser Analyse nicht berücksichtigt werden, dass Menschen mit Behinderungen häufig einen grösseren Raumbedarf haben dürften.

¹³⁶ Zweiter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Januar 2007.

Grafik 4: Wohnverhältnisse 1980 und 2000

	Anzahl Wohneinheiten		Flächenverbrauch m ² pro Person		Mietzins Franken pro m ²	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000
Gesamtdurchschnitt	9,3	8,5	34,0	43,6	6,0	13,3
Alleinerziehende						
Schweizer						
Ausländer						
Jungfamilien						
Schweizer						
Ausländer						
Junge Singles						
Schweizer						
Ausländer						
Betagte						
Schweizer						
Ausländer						
Schweiz						
Ausland						
Mittel-/Westeuropa						
Südwesteuropa						
Ex-Jugoslawien/Türkei						
Afrika						
Asien						

Quelle: BWO, BFS, Wohnen 2000 - Detailauswertung der Gebäude- und Wohnungserhebung, Grenchen, 2005, S. 58

39.2. Massnahmen des Bundes

400. Am 14. März 1997 reichte der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband die Volksinitiative « Ja zu fairen Mieten » ein. Bundesrat und Parlament schlossen sich dieser nicht an und machten einen Gegenvorschlag. Am 18. Mai 2003 wurde die Initiative von Volk und Ständen abgelehnt. Der Gegenentwurf des Parlaments, gegen den die Mieterorganisationen erfolgreich ein Referendum lancierten, wurde am 8. Februar 2004 zur Abstimmung unterbreitet. Auch dieser wurde vom Volk abgelehnt.

401. Der Bund unterstützt seit 1975 den Bau und Erwerb von Wohneigentum im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Im Dezember 2001 wurden die letzten Gesuche um Beihilfen des Bundes gemäss WEG bewilligt. Die im Rahmen des WEG gewährten Beihilfen werden noch über 25 bis 30 Jahre weiterlaufen. Während dieses Zeitraums bleibt das WEG als Gesetzesgrundlage erhalten.

402. Am 21. März 2003 verabschiedete das Parlament das neue Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG). Es sieht direkte und indirekte Beihilfen zur Förderung von Wohnraum vor, doch sind die Direktdarlehen des Bundes bis Ende 2008 gemäss den Beschlüssen im Rahmen der Budgetkürzungen 2003 suspendiert. Anfangs 2007 beschloss der Bundesrat, dass eine Revision des WFG auszuarbeiten ist mit dem Ziel, nur noch indirekte Bundeshilfen in der Wohnbauförderung vorzusehen.

403. Bund und Kantone, manchmal auch Gemeinden und Dritte, gewähren finanzielle Unterstützung auf der Basis des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (VWBG). Subventionen gemäss VWBG wurden bis zum Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gewährt. Seit anfangs 2008 ist dieser Bereich vollständig den Kantonen überlassen, es werden demnach keine neuen Subventionen mehr durch den Bund ausgerichtet werden und bloss noch die gewährten Subventionen während einer Laufzeit von bis zu 20 Jahren verwaltet.

404. Das Bundesgesetz von 1998 über die Landwirtschaft (AG) gibt dem Bund die Möglichkeit, Landwirten zinsfreie Darlehen für den Bau oder Umbau ihres Wohnhauses zu gewähren. Im Durchschnitt werden diese Darlehen innert 16 Jahren zurückgezahlt. Im vergangenen Jahrzehnt sind im Rahmen dieses Gesetzes jährlich Darlehen in Höhe von durchschnittlich 38,7 Millionen CHF vergeben worden; mit diesen Mitteln wurden 400 Wohnhäuser gebaut oder umgebaut.

Artikel 12 – Recht auf Gesundheit

40. Allgemeiner Gesundheitszustand der Bevölkerung

40.1. Physische Gesundheit

405. Eine von der OECD und der WHO gemeinsam verfasste Studie über das Gesundheitssystem der Schweiz kommt zum Schluss, dass der Gesundheitszustand der Schweizer Bevölkerung im Allgemeinen gut ist¹³⁷. Dies entspricht den Resultaten der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2002¹³⁸. Gemäss dieser fühlen sich 86% der Bevölkerung ab 15 Jahren gesundheitlich gut oder sehr gut (84% der Frauen und 88% der Männer). Trotzdem geben immerhin 16% der Bevölkerung (18% der Frauen und 14% der Männer) an, an einem chronischen gesundheitlichen Problem körperlicher oder psychischer Natur zu leiden, das sie im Alltag einschränkt.

406. Die Lebenserwartung bei der Geburt steigt kontinuierlich: von 1990 bis 2005 ist sie von 74.0 auf 78.7 Jahre für Männer und von 80.8 auf 83.9 Jahre für Frauen gestiegen. Diese hinzugewonnenen Lebensjahre sind in erster Linie auf eine Verbesserung der Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren zurückzuführen. So lag 2005 die Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren bei 18.1 (1990: 15.3) Jahren für Männer und bei 21.6 (19.4) Jahren für Frauen. Die Lebenserwartung ohne Behinderung bei der Geburt lag 2002 bei 73.7 (1981: 65.9) Jahren für Männer und 76.8 (69.7) Jahren für Frauen, was durchschnittlich 93% (90%) der Gesamtlebenserwartung entspricht. Für die Gesamtbevölkerung gilt eine durchschnittliche Erwartung von 5 bis 7 Jahren für Krankheiten und Behinderungen, die eine selbstständige normale Lebensführung verhindern können.

407. Die Sterberate hat in den letzten Jahren weiter abgenommen. Die häufigsten Todesursachen stellen weiterhin Herz-Kreislaufstörungen dar (34% aller Todesfälle bei den Männern, 40% bei den Frauen im Jahr 2004) gefolgt von bösartigen Tumoren. Atemwegserkrankungen sind die dritthäufigste Todesursache, unmittelbar gefolgt von Unfällen und anderen Traumen.

Tabelle 17: Mortalitätsraten nach häufigsten Todesursachen, 2004

Mortalitätsrate (bei 100 000 Personen)	Männer	Frauen
Alle Todesursachen	656.0	416.0
Infektionskrankheiten	7.0	4.4
Aids	1.6	0.4
Tuberkulose	0.2	0.1
Krebs, sämtliche Formen	193.0	118.0
Herz- und Kreislauferkrankungen	216.0	141.0
Atemwegserkrankungen, sämtliche Formen	44.3	21.3
Diabetes	14.3	10.8
Zirrhose	8.7	2.7
Unfälle, sämtliche Formen	53.5	23.4
Motorfahrzeugunfälle	9.8	2.4
Suizid	21.4	9.3

Quelle: Bundesamt für Statistik

¹³⁷ OECD: OECD Reviews of Health Systems: Switzerland, 2006 (<http://www.bag.admin.ch/org/01044/03338/index.html?lang=de>)(siehe Anhang).

¹³⁸ BFS, Schweizerische Gesundheitsbefragung 2002, Neuchâtel, 2003.

408. Die Anzahl von übergewichtigen Menschen jeden Alters nahm in den letzten Jahren auch in der Schweiz in alarmierender Weise zu und es öffnet sich eine „Ernährungsschere“. Während Überkonsum und in der Folge Übergewicht für grosse Bevölkerungsteile charakteristisch sind, gibt es vermehrt auch Bevölkerungsgruppen, die Anzeichen einer qualitativen oder quantitativen Mangelernährung aufweisen. Im Jahre 2002 sind 37% der Erwachsenenbevölkerung übergewichtig oder adipös, 1997 waren es noch 30%. In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass im Jahre 2002 2,2 Millionen Personen in der Schweiz im Alter von über 15 Jahren ein überhöhtes Körpergewicht hatten. Männer sind mit einem Anteil von 45% gegenüber Frauen mit 29% häufiger zu schwer. In beiden Geschlechtern nehmen Übergewicht und Adipositas mit dem Alter ständig zu, weniger stark bei den Männern ab dem 50. Lebensjahr. Am meisten betroffen von überhöhtem Körpergewicht sind vor allem die unteren sozialen Schichten. Bei jüngeren Menschen ist das Untergewichtsrisiko grösser. Dies gilt insbesondere für die Frauen im Alter von 15 bis 24 Jahren, von denen 44% untergewichtig sind (junge Männer 19%).

409. Auch unter den Kindern (6 – 12 Jahre) ist in der Schweiz bereits jedes fünfte Kind (20%) übergewichtig und davon 5% adipös. Im Vergleich zum Stand von 1980 bedeutet dies zahlenmässig eine Verfünffachung, bei der Fettleibigkeit hat sich die Zahl der betroffenen Kinder sogar noch stärker erhöht. Dieser Trend ist besonders alarmierend, da die meisten der übergewichtigen Kinder auch im Erwachsenenalter übergewichtig bleiben.

410. Die durch Übergewicht und Adipositas und deren Anteil an den Folgeerkrankungen verursachten volkswirtschaftliche Kosten in der Schweiz wurden im Jahr 2001 auf jährlich CHF 2.7 Milliarden (+/- 20%) oder 5% der gesamten Gesundheitskosten berechnet. 98% der Kosten sind dabei auf die begleitenden Folgeerkrankungen wie z.B. Diabetes mellitus Typ 2, koronare Herzerkrankungen, Bluthochdruck und Depression zurückzuführen.

411. Um dem Problem der Fettleibigkeit zu begegnen, hat der Bund in den letzten Jahren zusammen mit verschiedenen Partnern Kampagnen und Projekte durchgeführt, um die Bevölkerung für die Bedeutung von gesunder Ernährung und Bewegung zu sensibilisieren¹³⁹. Die nationale Strategie „Ernährung, Bewegung und Gesundheit“ (2008-2012), die sich heute in der Finalisierungsphase befindet, zielt darauf ab, chronischen Erkrankungen und ihren Auslösern vorzubeugen. In diesem Programm nimmt die Prävention von Übergewicht und Fettleibigkeit besonders bei jungen Menschen einen wichtigen Platz ein¹⁴⁰.

40.2. Psychische Gesundheit

§ 35: Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat zudem, in seinem nächsten Bericht genauere Angaben zur psychischen Gesundheit der Bevölkerung, der Situation der Geisteskranken im Land sowie den in diesem Bereich erzielten Fortschritten zu machen.

412. Gemäss der Gesundheitsbefragung 2002 sind mehr als die Hälfte der Bevölkerung (55%) psychisch gut ausgeglichen (1992/93: 44%). Allerdings sind je nach Altersgruppe Unterschiede festzustellen: Nur 41% der 15-24-Jährigen fühlt sich gut, verglichen mit fast zwei Dritteln der über 65-Jährigen. Dieser Befund könnte darauf hindeuten, dass sich junge Leute mehr Sorgen um ihre Zukunft machen und öfters Schwierigkeiten haben, ihren Platz in der Gesellschaft der Erwachsenen zu finden als ältere Menschen. Die bessere Verfassung von älteren Menschen lässt gefestigtere Ressourcen zur Lebensbewältigung vermuten. Die nur mittlere oder schlechte Ausgeglichenheit von 45% aller Befragten weist darauf hin, dass ein mangelhaftes psychisches Wohlergehen relativ häufig ist. Behandlungen wegen psychischen Problemen haben in den letzten Jahren stark zugenommen.

¹³⁹ Beispiele sind: Swissbalance (www.suissebalance.ch), 5 am Tag (www.5amtag.ch).

¹⁴⁰ Siehe infra, § 474ff.

413. Die Suizidrate ist seit Mitte der 90er Jahre weiter gesunken. Trotzdem ist die Rate der Schweiz im internationalen Vergleich immer noch hoch. Bei Menschen im Alter zwischen 15 und 74 Jahren ist der Suizid abnehmend, bei über 80-Jährigen zunehmend.

414. Der Bundesrat hat im Jahr 2000 mit den Kantonen die Förderung, Erhaltung und Wiederherstellung der psychischen Gesundheit als eines der grossen gesundheitspolitischen Themen der Zukunft bezeichnet und auf die politische Agenda gesetzt. Verschiedene Bereiche der Verwaltung haben das Thema seither aufgenommen:

- Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium publiziert regelmässig aktuelle Daten zur psychischen Gesundheit der Schweizer Wohnbevölkerung und zur Inanspruchnahme von psychiatrischen Leistungen.
- Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) realisiert seit einigen Jahren eine Reihe von Massnahmen zur Reduktion arbeitsbedingter Stressfaktoren¹⁴¹.
- Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) erarbeitet auf Anfrage der Weltgesundheitsorganisation (WHO) einen Länderbericht zur Psychischen Gesundheit in der Schweiz, welcher unter anderem eine aktualisierte Übersicht über die bestehenden Strategien und Konzepte enthalten wird.

415. In Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) unterstützt das BAG mit koordinierenden Massnahmen die Kantone bei der Einführung des evidenzbasierten Aktionsprogramms zur Früherkennung und Optimierung der Behandlung von Depressionen. Bereits haben fünf Kantone ein Bündnis gegen Depression lanciert.

416. Viele Kantone schaffen Lösungen für die Verbesserung der psychischen Gesundheit. Einerseits wird sie in kantonalen Strategien der Gesundheitsförderung und Prävention integriert und andererseits sind mehrere Kantone daran, die psychiatrischen Grundversorgungsstrukturen zu überprüfen.

40.3. Situation verwundbarer Gruppen

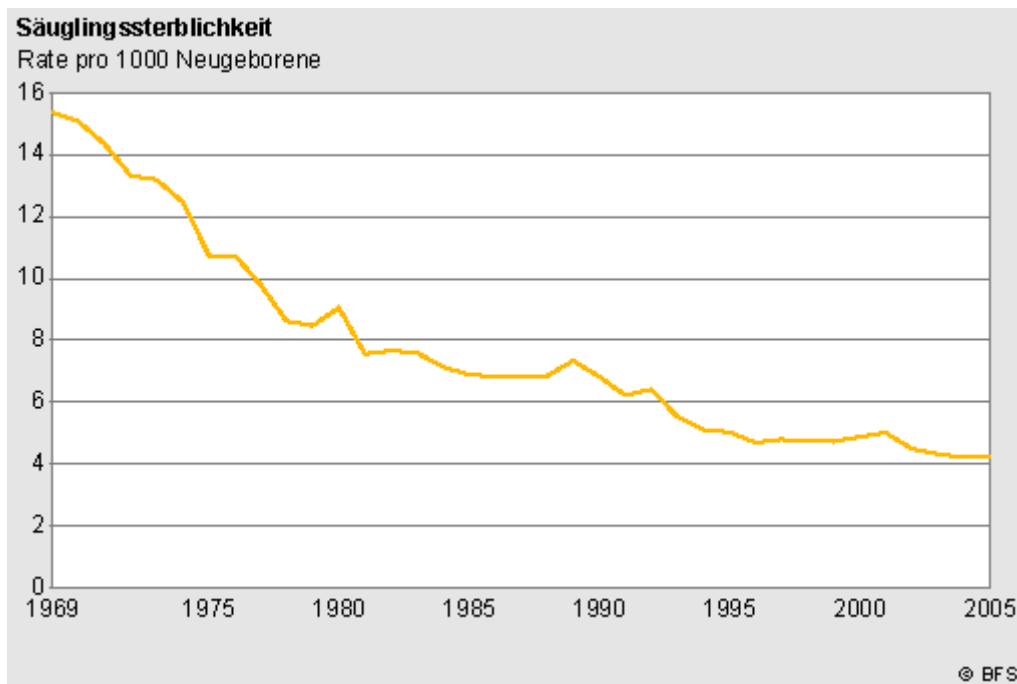
Kleinkinder und Kinder

§ 34: Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten Bericht aktuelle Angaben über die zur Bekämpfung von Gewalt in der Familie und Pädophilie getroffenen Massnahmen zu machen.

417. Von 1996 bis 2001 ist die Säuglingssterbeziffer (Mädchen und Knaben insgesamt) mit knapp unter 5 Todesfällen auf 1000 Neugeborene stabil geblieben. Seit 2001 ist wieder eine Abnahme der Säuglingssterblichkeit zu beobachten. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Neugeborenes stirbt, bevor es 1 Jahr alt ist, beträgt im Jahr 2005 3.9 Promille. Die Hauptursachen für den Kindstod in der Schweiz sind perinatale Krankheiten (Unreife des Kindes bei der Geburt bzw. Frühgeburt), sowie angeborene Anomalien. Der plötzliche Kindstod hat in den letzten Jahren stark abgenommen.

¹⁴¹ Siehe www.stressnostress.ch.

Grafik 5: Säuglingssterblichkeit in der Schweiz



Quelle: BFS: Todesursachenstatistik: Ursachen der Sterblichkeit 2003 und 2004.

418. Das Ausmaß der Kindesmisshandlung in ihren verschiedenen Formen ist in unserem Land noch nie wirklich erfasst worden. Verschiedene epidemiologische Studien liefern jedoch Hinweise über das Ausmass der körperlichen Misshandlungen und Körperstrafen und zeigen auf, dass diese verbreiteter sind als man gemeinhin annimmt. 2004 wurde eine Studie zu körperlicher Misshandlung und elterlichem Strafverhalten erstellt. Ihre Ergebnisse zeigen, dass das Problem in hohem Maße weiter besteht, wenn auch die Häufigkeit von Körperstrafen im Vergleich zur einer ähnlichen 12 Jahre früher durchgeführten Studie zurückgegangen ist. Am häufigsten werden die jüngsten Kinder körperlich bestraft. Laut einer Hochrechnung werden rund 1'700 Kinder im Alter von 0-2,5 Jahren mit Gegenständen geschlagen, während 13'000 Kinder derselben Altersgruppe Schläge ins Gesicht und rund 35'000 Schläge auf das Gesäss bekommen. Diese Studie hat auch ergeben, dass Väter stärker zu Körperstrafen oder Verboten tendieren, während Mütter zur Bestrafung ihres Kindes stärker auf Liebesentzug setzen.

419. Was sexuelle Misshandlungen anbelangt, wird angenommen, dass mindestens eines von fünf Mädchen und einer von zehn Jungen Opfer eines sexuellen Missbrauchs werden, bevor sie 18 Jahre alt sind. Eine bei 1'130 Genfer Jugendlichen im Alter zwischen 13 und 17 Jahren durchgeführte Studie schließt darauf, dass 33,8% der Mädchen und 10,9% der Jungen unter 16 Jahren sexuell missbraucht worden sind, wobei in dieser Gruppe 60,4% der Mädchen und 30% der Jungen Missbrauch mit physischem Kontakt erlitten haben (bzw. 20,4% der Mädchen und 3,3% der Jungen, die sich in dieser Umfrage geäußert haben)¹⁴². Es ist zu unterstreichen, dass 35% der Täter weniger als 18 Jahre alt und damit zum Zeitpunkt des Ereignisses minderjährig waren. Eine 1998 publizierte Forschungsstudie gelangt zu ähnlichen Resultaten¹⁴³. Diese repräsentative Studie, die in der Deutschschweiz bei 980 Frauen (zwischen 20 und 40 Jahren) durchgeführt wurde, hat gezeigt, dass mindestens eine von drei Frauen im Alter unter 16 Jahren Opfer einer sexuellen Handlung oder Annäherung geworden ist, die zur Kategorie der Verletzung der sexuellen Integrität

¹⁴² HALPERIN D. et al., A contre-cœur, à contre-corps. Regards pluriels sur les abus sexuels d'enfants, Ed. Médecine et Hygiène, Genève, 1997

¹⁴³ NIEDERBERGER J. M., Studie „Sexueller Missbrauch von Mädchen in der Schweiz“. Ed. Soziothek, Köniz

gezählt werden kann. Je jünger die Studien sind, desto höhere Schätzungen des Phänomens enthalten sie, wahrscheinlich aufgrund eines gesteigerten gesellschaftlichen Bewusstseins für die Realität. Daten belegen, dass zunehmend jüngere Kinder Opfer von Missbrauch werden, doch lässt sie sich dieses Phänomen durch eine bessere Kenntnis der Symptome und eine entsprechend bessere Erfassung erklären. Während Eltern und eingreifende Dritte Missbräuche durch Unbekannte eher fürchten, leichter erkennen und im Allgemeinen adäquater darauf reagieren (Anzeigeerstattung, Unterstützung und Betreuung der Opfer), handelt es sich bei den entsprechend gemeldeten Fällen nur um 10% der Gesamtzahl. 90% der Missbräuche werden durch einen Elternteil, Familienangehörige oder Bekannte des Kindes begangen. Häufig bleiben sie unerkannt oder unbestraft, und ihre Opfer werden nicht betreut. Inzesthandlungen von Vätern mit ihren Töchtern sollen 84% der von Familienmitgliedern begangenen Missbräuche ausmachen.

420. Zahlreiche Kinder erleiden zudem Vernachlässigungen, sozio-affektiven Mangel oder psychische Misshandlungen. Jede Misshandlung, und ganz besonders sexueller Missbrauch, geht mit psychischem Leiden einher.

421. Um den Schutz von Kindern vor Misshandlung zu verbessern, wurden in den letzten Jahren die rechtlichen Grundlagen angepasst bzw. erweitert:

- Art. 5 des neuen allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (vom 13. Dezember 2002) anerkennt neu die Zuständigkeit der Schweizer Behörden für die Verfolgung und Verurteilung von sexuellen Straftaten gegen Kinder im Ausland durch Personen, die sich in der Schweiz befinden und nicht ausgeliefert werden. Entsprechend ist die Anforderung der Doppelanklage abgeschafft und die nahezu umfassende Zuständigkeit der Schweiz anerkannt.
- Seit dem 1. April 2002 werden der Kauf, die Aneignung auf elektronischem oder anderem Weg oder der Besitz von pornographischem Material, das Kinder, Tiere oder Gewalttaten darstellt, mit Gefängnisstrafe von bis zu einem Jahr oder Busse strafbar.
- Seit dem 1. Oktober 2002 erstreckt sich die Verjährungsfrist für sexuelle Handlungen an Kindern und abhängigen Minderjährigen, einschliesslich einer umfassenden Liste von Verbrechen gegen Minderjährige unter 16 Jahren (Mord, sexuelle Nötigung, Freiheitsentzug und Entführung, usw.) in jedem Fall bis zum Tag, an dem das Opfer 25 Jahre alt wird.
- Am 19. September 2006 hat die Schweiz das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie ratifiziert. In diesem Zusammenhang ist am 1. Dezember 2006 der neue verschärfte Artikel 182 StGB (Menschenhandel) in Kraft getreten.

422. Am 1.3.2006 reichte der Verein Marche Blanche eine Volksinitiative ein, welche verlangte, dass die Unverjährbarkeit strafbarer Handlungen sexueller oder pornographischer Natur an Kindern vor der Pubertät in der Verfassung verankert wird. Der Bundesrat war der Auffassung, dass diese Initiative über das Ziel hinaus gehe und nicht dazu geeignet sei, die Prävention strafbarer Handlungen pädophiler Natur zu verbessern; daher beschloss er, dem Parlament einen indirekten Gegenentwurf vorzulegen. Am 27. Juni 2007 verabschiedete das Parlament den Entwurf, der es Minderjährigen unter 16 Jahren, die Opfer schwerer Vergehen sexueller Natur oder schwerer Vergehen gegen das Leben oder die körperliche Unversehrtheit geworden sind, über eine längere Bedenkfrist vor der Einreichung einer Strafklage verfügen, als dies bisher der Fall war. Die Verjährungsfrist für die genannten Vergehen würde an dem Tag beginnen, an dem das Opfer volljährig geworden ist. Dies bedeutet, dass Opfer bis zum Alter von 33 Jahren Strafklagen einreichen könnten.

423. Am 11. Dezember 2007 hat das Parlament eine Motion¹⁴⁴ überwiesen, die den Bundesrat unter anderem beauftragt, Artikel 197 Absatz 3bis StGB zu ergänzen und auch den besitzlosen, vorsätzlichen Konsum von harter Pornographie unter Strafe zu stellen.

424. Verschiedene Abteilungen und Ämter innerhalb der Bundesverwaltung verfügen über Aufgaben und Kompetenzen im Bereich der Prävention von Kindesmisshandlungen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erfüllt bestimmte Koordinationsfunktionen im Bereich des Kinderschutzes. So liefert es beispielsweise Informationen über Förder- und Ausbildungsmöglichkeiten, koordiniert Forschungsarbeiten und unterstützt Projekte zur Prävention von Kindesmisshandlungen, gesamtschweizerische Sensibilisierungskampagnen, Schulungskurse, Hilfsangebote per Telefon oder Internet für Kinder und Jugendliche, Studiendarlehen, Broschüren, Videos, Forschungsprojekte, Präventionsplattformen auf Internet, Ausstellungen, Kurse für eine gewaltfreie Erziehung, usw.). Es verwaltet darüber hinaus eine computergestützte Datenbank für Hilfs- und Beratungsdienste im Bereich Kinderschutz in der Schweiz. Das Bundesamt hat die Ausarbeitung eines Konzeptes für eine globale Prävention der Gewalt gegen Kinder in Auftrag gegeben, ein Bericht, der verschiedene Maßnahmen für Kantone und Bund, aber auch Fachleute und Eltern vorschlägt. Das BSV subventioniert zudem im Bereich Kinder und Familie tätige Dachorganisationen sowie das Schweizer Nottelefon für Kinder und Jugendliche (Nummer 147).

425. Das Bundesamt für Polizei ist im Bereich der Bekämpfung und Prävention von Pädophilie auf Internet aktiv. Ein neu geschaffenes Kommissariat Pädophilie, Menschenhandel und Menschenschmuggel (PMM) der Bundeskriminalpolizei nahm seine Tätigkeit am 1. November 2003 auf. Seit Januar 2007 teilen sich zwei neue Kommissariate in dessen Arbeit: das Kommissariat Pädophilie, Pornographie (PP) und das Kommissariat Menschenhandel, Menschenschmuggel (MM). Ihre Mission besteht darin, die komplexen Einsätze mit Untersuchungen in verschiedenen Kantonen oder im Ausland zu koordinieren. Die Kommissariate sind die schweizerische Kontaktstelle zur Interpol in Fällen von Kinderpornographie, Menschenhandel und Menschenschmuggel, und sie sind in der ständigen Interpol-Expertengruppe über Verbrechen gegen Kinder vertreten.

426. Am 1. Januar 2003 wurde die nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität (KOBİK) als zentrale Meldestelle für verdächtige Internet-Inhalte ins Leben gerufen. KOBİK unterzieht sämtliche, auch anonym eingehende Verdachtsmeldungen über im Internet begangene Straftaten einer ersten Prüfung, sichert verdächtige Dateien und leitet diese zusammen mit einer kurzen rechtlichen Würdigung der Sachlage an die Strafverfolgungsbehörden im In- und Ausland weiter. KOBİK hält auch selbst im Internet Ausschau nach deliktischen Inhalten. Unter Zuhilfenahme einer effizienten Software werden die eingehenden Meldungen (derzeit rund 7'500 pro Jahr) laufend verarbeitet. Seit 2003 wurden monatlich rund 50 bis 80 Fälle an die Strafverfolgungsbehörden weiter geleitet. Der überaus grösste Teil (rund 90%) führte zu einer Strafuntersuchung, bei welchen in den meisten Fällen verbotenes Material zum Vorschein kam und ein beachtlicher Anteil davon in eine Verurteilung der Verdächtigen mündete. KOBİK erfreut sich einer starken und positiven Medienpräsenz und ist durch Fachartikel und Referate in der Öffentlichkeit präsent. Der Aufbau und die Festigung eines Netzwerkes zwischen Fachhochschulen, Polizeistellen, der Wirtschaft, NGO's etc. sind von wachsender Bedeutung.

427. Die Schweiz hat sich zudem im Rahmen des Europarats an den Arbeiten des Expertenausschusses für Kriminalität im virtuellen Raum beteiligt. Das Übereinkommen des Europarates über Cyberkriminalität ist das erste internationale Rechtsinstrument über strafbare Handlungen im Internet und anderen Informatiknetzwerken. Sein Hauptziel besteht darin, eine gemeinsame Strafverfolgungspolitik festzulegen, um die Gesellschaft vor

¹⁴⁴ Motion 06.3170 - Schweizer Rolf: Bekämpfung der Cyberkriminalität zum Schutz der Kinder auf den elektronischen Netzwerken.

Cyberkriminalität zu schützen, insbesondere durch eine geeignete innerstaatliche Gesetzgebung und die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen am 23. November 2001 unterzeichnet.

428. Die Schweiz arbeitet, namentlich mit der Interpol und der Europol, in Arbeitsgruppen mit. Abgeordnete der Polizei beteiligen sich an laufenden Untersuchungsverfahren und sichern den Kontakt, die Koordination und den Informationsaustausch mit bestimmten Schlüsselländern wie Brasilien, Deutschland, Italien, Thailand, der Tschechischen Republik und den USA. In den vergangenen Jahren sind 13 breitangelegte Aktionen gegen Pädophilie und Kinderpornographie in Verbindung mit dem Internet von der Polizei in Zusammenarbeit mit den Behörden verschiedener Länder in der Schweiz erfolgreich durchgeführt worden.

429. Das Bundesamt für Sport hat seinerseits mit Swiss Olympic (Dachorganisation der schweizerischen Sportverbände), eine nationale Präventionskampagne gegen sexuellen Missbrauch im Sport lanciert.

430. Das föderalistische System und die Autonomie auf Gemeindeebene in unserem Land implizieren, dass Kantone und Gemeinde bei der Intervention, der Betreuung von Kindern, die Opfer von Missbräuchen geworden sind, sowie im Präventionsbereich eine Schlüsselrolle spielen. Die kantonalen Jugendschutzstellen beschäftigen sich mit praktisch sämtlichen Aspekten der Entwicklung des Kindes (Medizin, Psychologie, Soziales, Finanzen, Recht, Kultur, Freizeit). An erster Stelle bei den für Kindsmisshandlung zuständigen Ämtern, stehen die Jugendämter (Jugendgesundheitsämter und Jugendschutzstellen, Vormundschaftsbehörden, medizinisch-pädagogische Zentren und Zentren für Kinderpsychiatrie, Kinderspitäler, Beratungszentren im Sinne des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG), sowie die Polizei.

431. Mehrere Kantone haben ihr Präventions- und Interventionssystem für den Fall von Kindsmisshandlungen verbessert. So sind zum Beispiel die Delegierten für die Prävention von Kindesmisshandlungen, die CAN-Teams (Child Abuse and Neglect) in den Spitälern, die kantonalen Kinderschutzkommissionen und die interdisziplinären Gruppen für Unterstützung und Beratung bei Misshandlung von Minderjährigen zu nennen. Informationen über die Misshandlung und sexuelle Ausbeutung von Kindern sowie über die Rechte der Kinder und ihre Möglichkeiten, sich zu verteidigen, sind in die Erziehungs- und Lehrprogramme der Schulen aufgenommen worden. So arbeiten Kinderschutzvereinigungen und Gesundheitsgruppen mit den Schulen zusammen, um die Problematik der Misshandlung sowie die Mittel zu ihrer Bekämpfung zu erörtern. Die Schulen verfügen zudem über Opferhilfestellen, oder allgemeiner über einen Gesundheitsdienst (in erster Linie Krankenschwestern und Krankenpfleger), der misshandelten Kindern helfen kann. In verschiedenen Kantonen werden Schritte mit einem Präventionsziel unternommen: Verteilung von praktischen Leitfäden, Informationssitzungen, Rundschreiben, Schulungen des Lehr- und Aufsichtspersonals und der Erzieher, die mit Kindern arbeiten. Präventionsaktivitäten wurden zudem in der Form von Theaterstücken, Filmen oder Wanderausstellungen, die in Schulen gezeigt werden, durchgeführt.

432. 2005 wurde mit Unterstützung des Bundes und der Kantone eine nationale Kampagne gegen Kriminalität auf Internet (Pornographie und Pädophilie) in der gesamten Schweiz lanciert. Im ersten Jahr konzentrierte sich die Kampagne insbesondere auf das Delikt des Konsums von Kinderpornographie. Sie wird zudem während der zwei folgenden Jahre Massnahmen anbieten, die sich an Eltern, Kinder, Erziehungsbeauftragte, aber auch an potentielle Täter richten.

433. Die KOBİK und die Schweizerische Kriminalprävention (Zentralstelle der kantonalen Justiz- und Polizeidepartemente) versuchen, durch Zusammenarbeit mit den Schweizer Internet Providern den Zugang zu Webseiten mit kinderpornographischem Material zu

erschweren. Zu diesem Zweck haben sie die Provider aufgefordert, über 1'000 verschiedene Webseiten zu blockieren. Internetbenutzer, die versuchen, auf eine dieser Seiten zuzugreifen, gelangen direkt auf die Webseite des Bundesamtes für Polizei, die sie über die Illegalität der aufgesuchten Seite informiert. Die Internetprovider sind zudem verpflichtet, Daten während mindestens sechs Monaten aufzubewahren, um nötigenfalls die Identifikation gesuchter Personen zu erlauben.

434. NGOs haben mit finanzieller Unterstützung des Bundes im Jahr 2005 ebenfalls eine dreijährige Kampagne zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs an Kindern lanciert. Sie haben zudem im Mai 2007 ein landesweites Bündnis gegen dieses Übel ins Leben gerufen, um die Prävention, Identifikation von Fällen und Intervention zu verbessern. Dieses Schweizerische Bündnis zur Prävention von sexueller Gewalt an Kindern und Jugendlichen hat im Mai 2007 eine Internet-Plattform (in französischer, deutscher und italienischer Sprache) geschaffen, die sich an Personen richtet, die direkt oder indirekt von diesem Problem betroffen sind.

Frauen

§ 34: Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten Bericht aktuelle Angaben über die zur Bekämpfung von Gewalt in der Familie und Pädophilie getroffenen Massnahmen zu machen.

435. Der Unterschied zwischen Frauen und Männern bei der Lebenserwartung hat abgenommen: so leben Frauen durchschnittlich 5,2 Jahre länger als Männer (2005). Die Durchschnittsrate liegt bei 5,0. Die Müttersterblichkeit lag im Jahr 2004 für alle Ursachen zusammengenommen bei 4 Fällen auf rund 73'000 Geburten; sie steigt mit zunehmendem Alter der Mutter und liegt bei Frauen in ländlichen Zonen höher.

436. Die Zahl von schwangerschaftsbedingten Arztbesuchen liegt bei 4,5 bei Frauen im Alter von 15 bis 34 Jahren und bei 2,9 bei Frauen im Alter von 35 bis 49 Jahren. Damit ergibt sich ein Durchschnitt von 4,1 schwangerschaftsbedingten Arztbesuchen für sämtliche Frauen in der Altersgruppe 15 bis 49.

437. Seit dem 1. Oktober 2002 gilt in der Schweiz die vom Volk am 2. Juni 2002 angenommene Fristenregelung. Diese sieht vor, dass der Entscheid über den Abbruch einer ungewollten Schwangerschaft in den ersten 12 Wochen bei der schwangeren Frau liegt. Ab der 13. Woche ist ein Abbruch zulässig, wenn er nach ärztlichem Urteil notwendig ist, um von der Frau die Gefahr einer schwerwiegenden körperlichen Schädigung oder einer schweren seelischen Notlage abzuwenden. 2005 wurden in der Schweiz insgesamt 10'774 Schwangerschaftsabbrüche registriert. Pro 1000 Lebendgeburten bedeutet dies 147.8 Schwangerschaftsabbrüche.

438. Ende 2006 wurde der erste nationale Gender-Gesundheitsbericht publiziert. Dieser ermöglicht einen umfassenden epidemiologischen Überblick über die Gesundheitssituation von Männern und Frauen in der Schweiz¹⁴⁵.

439. Neue Studien und Befragungen bestätigen, dass ein beträchtlicher Teil der Frauen in der Schweiz in ihrem Leben physische, psychische oder sexuelle Gewalt erleiden. In einer repräsentativen Befragung der Universität Lausanne gaben im Jahr 2003 26.6% der befragten Frauen an, in ihrem Erwachsenenleben physische Gewalt oder entsprechende Drohungen von Bekannten oder Unbekannten erlebt zu haben. 25.2% haben sexuelle Gewalt erlitten, davon 10.7% eine Vergewaltigung oder einen Vergewaltigungsversuch.

¹⁴⁵ BAG, Gender-Gesundheitsbericht Schweiz 2006, 2006 (auf www.bag.admin.ch).

440. Der Aktionsplan der Schweiz von 1999 zur Gleichstellung von Frau und Mann umfasst auch die Bekämpfung von Gewalt an Frauen. Er nennt verschiedene Ziele und Massnahmen gegen Gewalt an Frauen, die heute von Bund und Kantonen teilweise erfüllt sind oder weiterverfolgt werden. Auf Bundesebene haben sich insbesondere die gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen bzw. von Gewalt im sozialen Nahraum verbessert.

441. Seit dem 1. April 2004 werden einfache Körperverletzung, sexuelle Nötigung und Vergewaltigung in Ehe und Partnerschaft nicht mehr auf Antrag, sondern von Amtes wegen verfolgt und gelten somit als Officialdelikte (Art. 123, 189 und 190 StGB). Bei einfacher Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 3-5), wiederholten Tötlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 Bst. b, b^{bis} und c), Drohung (Art. 180 Abs. 2) und Nötigung (Art. 181) kann die zuständige Behörde das Verfahren provisorisch einstellen, wenn das Opfer der Ehegatte bzw. Partner des Täters ist und die Tat während der Ehe bzw. Partnerschaft oder innerhalb eines Jahres nach deren Scheidung bzw. Auflösung begangen wurde und das Opfer darum ersucht oder einem entsprechenden Antrag der zuständigen Behörde zustimmt. Dabei ist das Interesse des Opfers nicht allein massgebend; die Behörde hat vielmehr das Strafverfolgungsinteresse dagegen abzuwägen. Das Verfahren wird wieder aufgenommen, wenn das Opfer sein Ersuchen bzw. seine Zustimmung innerhalb von sechs Monaten seit der provisorischen Einstellung des Verfahrens widerruft (vgl. Art. 55a StGB, in Kraft seit dem 1. April 2004).

442. Personen, die durch eine Straftat eine unmittelbare Beeinträchtigung ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität erlitten haben, können Leistungen und Hilfe nach dem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) beanspruchen, und zwar unabhängig davon, ob der Täter ermittelt worden ist und ob er schuldhaft gehandelt hat. Das Gesetz umfasst drei Bereiche: Beratung, Schutz des Opfers und Wahrung seiner Rechte im strafrechtlichen Verfahren, Entschädigung und Genugtuung. Die Kantone müssen Beratungszentren einrichten, die Opfern ärztliche, psychologische, soziale, materielle und rechtliche Hilfe leisten müssen. Die Leistungen dieser Zentren sind kostenlos. Die Behörden haben die Persönlichkeit des Opfers während sämtlicher Phasen des Strafverfahrens zu schützen: bei Straftaten gegen die sexuelle Integrität kann eine direkte Gegenüberstellung nur angeordnet werden, wenn das Recht des Angeklagten auf Anhörung dies zwingend verlangt und auf Antrag des Opfers der Ausschluss der Öffentlichkeit angeordnet worden ist. Darüber hinaus hat jedes Opfer einer in der Schweiz begangenen Straftat Anspruch auf Entschädigung oder Genugtuung durch den Staat, sofern sie die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt.

443. Der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz ist dahingehend präzisiert worden, dass Opfer von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen durch gerichtlich angeordnete Annäherungs-, Orts- und Kontaktaufnahmeverbote geschützt werden sollen (Art. 28b ZGB). Diese Massnahmen sind nicht auf Opfer häuslicher Gewalt beschränkt; auch Opfer von "Stalking" werden sich zu ihrem Schutz darauf berufen können. Die Gerichte werden zudem eine zeitlich beschränkte Ausweisung der gewaltausübenden Person aus der mit dem Opfer gemeinsam bewohnten Wohnung anordnen können. Die Kantone werden verpflichtet, für den Krisenfall Interventionsmöglichkeiten vorzusehen. Die überwiegende Zahl der Kantone haben diesem Anliegen bereits entsprochen.

444. Ab Mitte der 1990er Jahre, insbesondere im Anschluss an die gesamtschweizerische Informations- und Sensibilisierungskampagne gegen Häusliche Gewalt von 1997, sind in verschiedensten Kantonen Interventionsprojekte gestartet worden. Ziel und Zweck der Interventionsprojekte war und ist ein vermehrtes Tätigwerden der Institutionen und Behörden gegenüber den Gewaltausübenden¹⁴⁶. Seit 2001 haben praktisch sämtliche Kantone Massnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt erlassen oder sind daran, dies zu

¹⁴⁶ Siehe supra, § 79.

tun. So wurden die bestehenden Polizeigesetze entsprechend ergänzt, die Strafprozessordnungen angepasst oder vereinzelt auch eigene Gesetze zum Schutz von Opfern geschaffen. Die sofortige Wegweisung der Gewalt ausübenden Person, ein Rückkehrverbot sowie teilweise obligatorische Beratungsangebote sind die häufigsten vorgesehenen Massnahmen. Einige Kantone sehen auch Kontaktverbote und in besonderen Fällen Sicherheitsgewahrsam vor. Seit dem 1. Juli 2007 besteht dafür auch eine Grundlage im Bundesrecht (Art. 28b ZGB).

445. Ein Bericht der Fachstelle gegen Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) listet detailliert die in den letzten Jahren ergriffenen kantonalen rechtlichen Massnahmen gegen häusliche Gewalt auf, gibt einen Überblick über die rechtlichen Neuerungen auf Bundesebene und äussert sich zu deren Umsetzung in den Kantonen¹⁴⁷. Ein Bericht, der die Themen Gewalt, Suizide und Unfälle aus einer Gender-Perspektive analysiert und Empfehlungen für Forschung und Praxis entwickelt, ist zurzeit in Ausarbeitung.

446. Des Weiteren ist auch auf die landesweite Kampagne gegen häusliche Gewalt hinzuweisen, die die Schweizerische Kriminalprävention im Auftrag der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz zwischen 2002 und 2004 durchgeführt hat.

Ältere Menschen

447. Im Jahre 2003 waren zwischen 109'000 und 126'000 ältere Menschen gemäss ADL-Kriterien¹⁴⁸ pflegebedürftig¹⁴⁹. Dies entspricht zwischen 9,8% -11,4% aller über 64-jährigen Menschen. Die demografische Entwicklung in der Schweiz, gekennzeichnet durch eine fortschreitende Alterung der Bevölkerung, stellt unser Gesundheitssystem in den kommenden Jahrzehnten vor neue Aufgaben.

448. Der Bundesrat hat im August 2007 die Hauptstossrichtungen einer Strategie für die schweizerische Alterspolitik festgelegt, die unter anderem auch den Gesundheitsbereich betrifft. Mit dem Ziel, ein aktives Alter zu fördern, schlägt der Bericht Optionen vor, die den Zugang für alle zu Informationen und Gesundheitsdienstleistungen erleichtern, die Rolle der lebenslangen Prävention betonen und die Schaffung eines Lebensrahmens fördern, der der sozialen Integration und Erhaltung von Autonomie und Selbstbestimmung im Alter förderlich ist. Die Strategie zielt darauf ab, Ressourcen und Potential betagter Menschen aufzuwerten und die Deckung ihrer Bedürfnisse zu sichern, namentlich was Langzeitpflege anbelangt. Diese Strategie wird dem Parlament unterbreitet, das zu entscheiden hat, in welcher Form ihr Folge geleistet werden soll.

449. Das Bundesamt für Gesundheit wird bis Ende 2008 in Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Fachgesellschaften und privaten Organisationen der Seniorenhilfe in Erfüllung eines parlamentarischen Auftrages eine Nationale Strategie zur Förderung der Gesundheit und Autonomie im Alter erarbeiten. Diese soll unter anderem dazu beitragen den Eintritt der Pflegebedürftigkeit hinauszuzögern und dadurch sowohl die Selbständigkeit und die Lebensqualität der Betroffenen erhöhen als auch das demografisch bedingte Wachstum der Kosten für die Langzeitpflege zu dämpfen.

Personen mit Migrationshintergrund

450. Ausländerinnen und Ausländer erkranken im Durchschnitt öfter und fühlen sich häufiger psychisch unwohl als Schweizerinnen und Schweizer. Sie sind jährlich rund doppelt so lange (2002: rund 17 Tage) arbeitsunfähig wie schweizerische Erwerbstätige. Personen mit

¹⁴⁷ SCHWANDER Marianne, Häusliche Gewalt: Situation kantonalen Massnahmen aus rechtlicher Sicht, 2006

¹⁴⁸ OBSAN: Pflegebedürftigkeit in der Schweiz – Prognosen und Szenarien für das 21. Jahrhundert, 2003

¹⁴⁹ Activity-of-daily-living (Aktivitäten des täglichen Lebens): Fähigkeit bzw. Unfähigkeit, sich selbst an- und auszukleiden, zu Bett zu gehen oder das Bett zu verlassen, selbst Körperpflege zu übernehmen und sich zumindest innerhalb der Wohnung zu bewegen.

Migrationshintergrund gehören überproportional häufig sozial benachteiligten Schichten an, sind erhöhten Gesundheitsrisiken ausgesetzt und haben ein schlechteres Gesundheitsverhalten als die Schweizerische Bevölkerung. Um dieser Tatsache entgegenzuwirken hat der Bund 2002 eine nationale Strategie „Migration und Gesundheit“ lanciert, welche Massnahmen in folgenden Bereichen umsetzt¹⁵⁰:

- Gezielte Aus-, Fort- und Weiterbildung von Dolmetschern und Fachpersonen des Gesundheitswesens;
- Information, Prävention und Gesundheitsförderung von Migrantinnen und Migranten;
- Gesundheitsversorgung: z.B. „Migrant-Friendly Hospital“;
- Therapieangebote für Kriegstraumatisierte und Folteropfer im Asylbereich;
- Problemorientierte Grundlagenforschung und umfassende Gesundheitsbefragung der Migrationsbevölkerung.

Personen mit chronischen Gesundheitsproblemen oder Behinderung

451. Gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2002 sind rund 14% der in der Schweiz wohnhaften Männer und 18% der Frauen ab 15 Jahren von einer chronischen Erkrankung oder Behinderung betroffen. Rund 3% davon leiden unter schweren Funktionseinschränkungen und 1% von Beeinträchtigungen bei den Aktivitäten des täglichen Lebens (ADL).

452. Über die spezifische Lage von Behinderten im Gesundheitssystem (Erwartungen an medizinische Behandlungen, Zufriedenheit mit erfahrenen Behandlungen) liegen bisher nur wenige Informationen vor. Allgemein kann festgehalten werden, dass Personen mit Behinderung in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung mehr Leistungen in Anspruch nehmen. Ausserdem nutzen Behinderte auch deutlich mehr Angebote im Bereich Prävention.

453. Gemäss der 4. IV-Revision, die seit 2004 in Kraft ist, wurden mit dem Ziel der Förderung der Autonomie behinderter Personen, die ehemalige Hilflosenentschädigung der IV, der ehemalige Pflegebeitrag für hilflose Minderjährige und der ehemalige Hauspflegebeitrag durch eine neue einheitliche Hilflosenentschädigung ersetzt. Als hilflos gelten Personen, die wegen der gesundheitlichen Beeinträchtigung auf regelmässige und dauernde lebenspraktische Begleitung angewiesen sind. Ebenfalls Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung haben neu Personen, welche zu Hause leben und für Verrichtungen und Kontakte ausserhalb der Wohnung auf die Begleitung einer Drittperson angewiesen sind, sowie minderjährige Hilflose (vorher: ab 18 Jahren). Zudem wurde die zu Hause lebenden Personen gewährte Hilflosenentschädigung verdoppelt.

454. Die Regierung hat ferner im Juni 2005 eine Verordnung zur Schaffung des Pilotprojekts « Hilfsbudget » verabschiedet. Personen, die an einem Pilotprojekt teilnehmen, erhalten anstelle der IV-Hilflosenentschädigung ein persönliches Assistenzbudget, das ihnen erlaubt, Art und Umfang der für sie erforderlichen Hilfe selbst zu bestimmen. Die Regierung hofft, dass das Assistenzbudget langfristig zu einer Verringerung der Heimeintritte führen wird, indem Behinderte zu Hause bleiben können – sogar wenn sie stark hilfsbedürftig sind – und gleichzeitig Einsparungen bei der Krankenversicherung und den Zusatzleistungen zur AHV/IV bringt. Das Pilotprojekt ist am 1. Januar 2006 angelaufen und dauert drei Jahre. Es wird in drei Kantonen durchgeführt: Basel-Stadt, Sankt Gallen und Wallis. Alle Empfänger von Hilflosenentschädigungen können teilnehmen. Es wird von insgesamt rund 400 Teilnehmern ausgegangen. Das Assistenzbudget erlaubt es, einer grundlegenden Forderung Behinderter gerecht zu werden: den Recht, selbst über ihre Wohn- und Lebensverhältnisse zu entscheiden. Das Projekt wird evaluiert werden, um entscheiden zu können, ob das Hilfsbudget in die ordentliche Gesetzgebung aufgenommen werden soll.

¹⁵⁰ Siehe dazu "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz", Juli 2006

41. Ausgewählte Krankheiten

41.1. Epidemische Krankheiten

455. Impfungen sind das wichtigste Mittel im Kampf gegen übertragbare Krankheiten mit möglicher Impfprävention. In der Praxis entsprechen die von den Bundesbehörden empfohlenen Impfungen obligatorischen Leistungen der Grundkrankenversicherung. Die Impfdichte der Bevölkerung für empfohlene Basisimpfungen ist in der Schweiz allgemein hoch. Er ist jedoch weiterhin unzureichend für die MMR-Impfung (Masern, Mumps, Röteln).

Tabelle 18: Inzidenz (pro 100'000 Einwohner) ausgewählter übertragbarer Krankheiten von 1997 bis 2005

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Malaria	4.5	4.8	4.4	4.4	4.4	3.7	3.1	3.1	2.8
Röteln	51	25	20	17	17	12	5	3	7
Mumps	77	112	239	389	138	37	22	18	13
Masern	90	28	11	8	10	7	15	3	2
Akute Hepatitis A	3.9	5.1	4.8	4.0	2.4	1.9	2.6	2.6	2.0
Akute Hepatitis B	3.7	2.6	2.8	2.0	1.8	2.3	1.5	1.2	1.3
Akute Hepatitis C	1.0	0.8	1.0	1.3	1.1	1.8	1.2	1.1	1.0
Campylobacter	84	77	94	105	92	92	77	75	73
Salmonella	51	42	39	34	37	34	30	26	26
Invasive Meningokokken-Infektionen	1.5	1.7	2.3	2.5	2.3	1.6	1.2	1.1	1.1
Tuberkulose	10.5	10.5	10.8	8.7	8.4	9.0	8.5	8.0	7.8
Aids	5.0	3.9	3.9	2.9	3.0	2.7	2.7	2.8	2.2

Quelle: Bundesamt für Gesundheit, Stand im Mai 2007

41.2. HIV/AIDS

456. Mit 113 Fällen auf 100'000 Einwohner ist die Gesamtzahl der registrierten Aids-Fälle in der Schweiz unter den höchsten Europas. Von 1983 bis Dezember 2006 wurden dem BAG 8'418 Aids-Fälle gemeldet; 2006 waren 5'671 Aidskranke verstorben. Die jährliche Zahl neu diagnostizierter Fälle stieg bis 1994 konstant an, hat jedoch danach von Jahr zu Jahr abgenommen. Diese positive Entwicklung war besonders deutlich ab 1995, was in erster Linie durch den Einsatz von antiretroviralen Kombinationstherapien zurückzuführen ist, die bei Seropositiven vor Ausbruch der Aids-Symptome sehr wirksam sind. Nach einer zeitweiligen Stabilisierung der Infektionsrate zwischen 2000 und 2003 scheint sich ein weiterer Rückgang abzuzeichnen. Laut Schätzungen liegt die Anzahl HIV-positiver Personen zwischen 16'000 und 18'000 (Todesfälle nicht mitgerechnet).

457. 2002 nahm die Zahl neudiagnostizierter HIV-Fälle um 25% zu, nachdem sie ab 1992 konstant gefallen war. Die von dieser Entwicklung am stärksten betroffenen Gruppen waren homosexuell aktive Männer (darunter 65% Schweizer, 10% Ausländer aus Europa), sowie auf heterosexuellem Weg infizierte Personen (darunter 38% Schweizer, 42% Personen aus Ländern mit hoher HIV-Inzidenz). Seit 2003 hat sich die Gesamtzahl positiver HIV-Tests stabilisiert, doch gilt diese globale Tendenz nicht in gleicher Weise für alle Transmissionsgruppen. Bei homosexuell aktiven Männern nahm die Zahl positiver HIV-Tests von 2004 bis 2006 um 50% zu, während sie bei den anderen Gruppen, insbesondere den heterosexuell Infizierten, einen Rückgang verzeichnete. Die Mehrheit der Neuinfektionen in der Schweiz finden durch sexuellen Kontakt statt (homo- und heterosexuell). Seit Anfang der 1990er Jahre, stehen heterosexuellen Kontakte am Ursprung des grössten Teils neudiagnostizierter Fälle (über 50% der Fälle seit 1997).

458. Seit den Anfängen der HIV/Aids-Prävention in der Schweiz ist diese laufend überprüft und in Funktion der Ergebnisse angepasst worden. Die Gesamtbeurteilung obliegt seit 1987 der Abteilung für die Beurteilung von Präventionsprogrammen (UEPP) des „Institut universitaire de médecine sociale et préventive“ (IUMSP) in Lausanne. Die Beurteilung umfasst ein Verhaltensmonitoring. Dieses sowie das System zur HIV/Aids-Meldesystem des BAG wurden gemäss den Bestimmungen des „2nd Generation Monitoring“ der UNAIDS neu strukturiert. Wie aus der Beurteilung hervorgeht, bewirkt Prävention durch die Förderung der Verwendung von Präservativen ein besseres Schutzverhalten der Gesamtbevölkerung, doch hat sie keinen Einfluss auf deren Sexualverhalten. So hat sich bei den 17- bis 30jährigen die Zahl der Gelegenheitspartner nicht verändert. Die HIV-Prävention hat weder zu einer früheren Aufnahme der sexuellen Aktivität bei Jugendlichen geführt, noch hat die Anzahl Schwangerschaftsabbrüche bei dieser Altersgruppe hat zugenommen; gleichzeitig war eine allgemeine Zunahme der Verwendung von Präservativen zu verzeichnen.

41.3. Berufskrankheiten

459. Wir verweisen auf die Ausführungen zu Artikel 7 (§ 182ff.)

42. Umwelt und Gesundheit

460. 1998 wurde von der Bundesverwaltung ein Aktionsplan Umwelt und Gesundheit (APUG) ausgearbeitet und dem Parlament zur Kenntnis vorgelegt¹⁵¹. Ziel dieses APUG ist es, ein breites Publikum zu motivieren, das eigene Umwelt- und Gesundheitsverhalten im Alltag zu verknüpfen und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen. In drei Schwerpunktbereichen sollen messbare Fortschritte erzielt werden: Natur und Wohlbefinden, Mobilität und Wohlbefinden sowie Wohnen und Wohlbefinden.

461. Der Hitzesommer 2003 hat auch in der Schweiz Todesopfer gefordert: Es gab etwa 975 zusätzliche Todesfälle. Betroffen waren vor allem ältere Menschen. Um die Bevölkerung auf die gesundheitlichen Risiken der Hitze und die entsprechende Vorsorge zu sensibilisieren, wird von den zuständigen Stellen seit 2005 Informationsmaterial unter dem Motto „Schutz bei Hitzewelle“ herausgegeben.

462. Zur Bekämpfung des gesundheitsschädigenden Feinstaubes hat die Schweiz im Januar 2006 einen Aktionsplan gegen Feinstaub beschlossen. Im Vordergrund dieses Plans steht die Verminderung des krebserregenden Diesel- und Holzrusses. Seither wurden bereits mehrere Massnahmen umgesetzt.

463. In der Schweiz sind heute praktisch 100% der Haushaltungen ans Trinkwassernetz angeschlossen. Trinkwasser wird in der Schweiz streng überwacht und kontrolliert. Die Wasserversorgungen als grosse Lebensmittelbetriebe müssen per Gesetz jederzeit einwandfreie Trinkwasserqualität garantieren. Sie erreichen das durch konsequente Selbstkontrolle. Zusätzlich beproben die unabhängigen kantonalen Laboratorien das Trinkwasser und kontrollieren die Arbeit der Wasserversorger. Der Wasserverbrauch in der Schweiz ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Der Anschluss an die Abwasserentsorgung ist weiter angestiegen. Mittlerweile sind in der Schweiz 96% der Wasserverbraucher an Kläranlagen angeschlossen.

464. Die Schweiz hat seit jeher im Rahmen internationaler Foren die Verwaltung der Wasserressourcen durch die Betonung der Rolle aquatischer und terrestrer Ökosysteme unterstützt. Die Versorgung mit qualitativ gutem Wasser ist von Ökosystemen wie dem Wald, den Feuchtzonen und den Böden, die Wasser aufnehmen, filtern, speichern und abgeben. So hat sich die Schweiz dafür eingesetzt, dass Ökosysteme als Infrastrukturen von grundlegender Bedeutung eingestuft werden, die Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Ernährung und Hochwassermanagement sichern.

¹⁵¹ Siehe www.apug.ch.

465. Die Schweiz hat sich in den letzten Jahren in verschiedenen internationalen Foren für die Umsetzung des Rechts auf Wasserversorgung und Abwasserentsorgung eingesetzt. Sie war auch Mitinitiantin der Studie „The right to water, from concept to implementation“. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Schweiz ihre Partnerländer, Politiken zu formulieren und Ressourcen bereitzustellen, die sicherstellen, dass alle Menschen, auch diskriminierte und verletzte Gruppen, Zugang zu genügend und sauberem Trinkwasser sowie zu einer angemessenen Abwasserentsorgung haben. Sie setzt sich dafür ein, dass der Zugang zu Wasser und Abwasserentsorgung als fundamentales Menschenrecht geachtet wird und in den Armutsreduktionsstrategien der Partnerländer vermehrt berücksichtigt wird und fördert Programme zur Finanzierung und Erstellung von geeigneter Infrastruktur¹⁵². Die Schweiz ist der Überzeugung, dass öffentlich-private Partnerschaften, sofern klug konzipiert und umgesetzt, einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Infrastrukturversorgung leisten können.

43. Gesundheitssystem

43.1. Allgemeines

§ 36: Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sein Gesundheitssystem im Einklang mit Absatz 2 d) von Artikel 12 des Paktes zu überprüfen, um zu vermeiden, dass die hohen Gesundheitskosten eine negative Auswirkung auf den Lebensstandard der Familien haben und damit Absatz 1 von Artikel 11 des Paktes verletzen.

466. Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund, im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit zu treffen (Art. 118 BV). Der Gesundheitsartikel enthält den Grundsatz des Schutzes von Menschen und Tieren vor unmittelbaren Beeinträchtigungen der Gesundheit. Mittelbare Beeinträchtigungen durch Luft, Lärm, Wasser und andere Umweltmedien werden vom Umweltschutzartikel erfasst.

467. Nach dem Misserfolg der 2. Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) im Parlament Ende 2003, beschloss die Regierung im Jahre 2004, die im Grossen und Ganzen unumstrittenen Bestandteile der Revision in eine globale Strategie einzubauen. Er unterbreitete sie in der Folge dem Parlament in Form zweier Legislativpakete mit voneinander unabhängigen Projekten. Unter den schon geltenden Reformen sind die Regelungen zur Prämienreduktion zu nennen, die 2006 insofern revidiert wurden, als die Kantone nun die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung bei Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen um mindestens 50% senken müssen. Die anderen Reformprojekte werden zurzeit noch im Parlament diskutiert. Es handelt sich dabei um folgende:

- Finanzierung von Spitälern: die Regierung schlägt vor, die Finanzierung der einzelnen Spitäler durch die Finanzierung der Leistungen zu ersetzen. Heute werden die Betriebskosten der Spitäler an sich finanziert; zukünftig sollen die erbrachten Dienstleistungen vergütet werden. Darüber hinaus sollten die Dienstleistungen aller in der kantonalen Planung aufgeführten Spitäler unabhängig von ihrem Rechtsstatus zur Hälfte durch die Kantone und zur Hälfte durch die Krankenversicherer finanziert werden (so genannte fix-duale Finanzierung);
- *Managed Care*: die Regierung will die Versicherungsmodelle fördern, die eine begrenzte Auswahl an Leistungsanbietern vorsehen, und ein neues Modell, die „integrierten Versorgungsnetze“, einführen. Bei diesem Modell soll der Behandlungsprozess während der gesamten Dauer der Diagnose und Behandlung koordiniert werden. Das Ziel besteht darin, die Verbreitung solcher Modelle zu fördern, ohne sie den Krankenversicherern aufzuzwingen.

¹⁵² Siehe Antwort des BR auf die Motion Sommaruga (06.3276).

- Kostenbeteiligung: um die Versicherten durch eine Steigerung des Kostenbewusstseins zu einem verantwortungsvolleren Handeln zu bewegen, will die Regierung die Kostenbeteiligung für Erwachsene von 10 auf 20% anheben; die Beteiligung für Kinder (10%), die Franchise (300 CHF) und der Höchstbetrag für die Kostenbeteiligung (700 CHF) sollen sich nicht verändern;
- Abschaffung des Vertragszwangs im ambulanten Sektor: als Alternative zur Einfrierung der Zulassungen, die heute gültig ist, will die Regierung im ambulanten Bereich Vertragsfreiheit einführen. Versicherer und Leistungserbringer sollen ihre Vertragspartner frei wählen können. Die Regierung legt allerdings für jeden Kanton Mindest- und Höchstgrenzen für die zur Sicherung der Deckung mit ambulanten Therapien erforderliche Anzahl Leistungserbringer fest (Spielräume). Die Kantone sollen innerhalb dieser Spielräume unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und des Angebots in den angrenzenden Kantonen die notwendige Anzahl Leistungserbringer festlegen.

Darüber hinaus hat die Regierung in einem getrennten Projekt eine Reform der Pflegefinanzierung vorgeschlagen. Dieses Projekt visiert zwei Ziele an: die soziale Situation bestimmter pflegedürftiger Gruppen zu verbessern und gleichzeitig eine weitere Belastung der Krankenversicherung zu vermeiden, die im aktuellen System eine ständig wachsende Zahl von Alterspflegeleistungen übernimmt. Die Grundidee des Projektes besteht darin, dass die Krankenversicherung die gesamten Behandlungskosten übernimmt (Pflege mit therapeutischem oder palliativem Zweck, zur Behandlung von Erkrankungen oder deren Auswirkungen), dagegen jedoch nur einen Teil der Kosten bei der medizinischen Grundversorgung (Behandlung, die darauf abzielt, dass der Patient Alltagsaktivitäten selbst ausführen kann). Das vorgeschlagene Modell soll für sämtliche Versicherte für Pflege zu Hause oder in einem Alters- und Pflegeheim gelten, nicht aber für Spitalpflege.

468. Der eingangs erwähnte Bericht der OECD und der WHO zum schweizerischen Gesundheitswesen kommt zum Schluss, dass die Schweizer Bevölkerung Zugang zu einer breiten Palette von Gesundheitsdienstleistungen – darunter viele spitzenmedizinische – hat und Patienten mit den erhaltenen Leistungen im Grossen und Ganzen zufrieden sind. Als Schwachpunkte werden die hohen Gesundheitskosten, ungenügende bzw. teilweise unkoordinierte Aktivitäten im Bereich Prävention und Probleme bei der Gesamtsteuerung des Gesundheitssystems (Governance) aufgeführt. Was die Schwierigkeiten bei der Steuerung des Systems angeht, hat diese zumindest teilweise mit der föderalistischen Struktur des Schweizer Gesundheitswesens zu tun. Um die Gesundheitspolitiken der Kantone und des Bundes besser aufeinander abzustimmen, wurde 1998 ein Prozess unter dem Namen "Nationale Gesundheitspolitik Schweiz" lanciert¹⁵³.

469. Seit dem 1. Januar 1996 (Inkrafttreten des Bundesgesetz über die Krankenversicherung; KVG) unterstehen grundsätzlich alle in der Schweiz wohnhaften Personen dem Versicherungsobligatorium (Art. 3 KVG). Die soziale Krankenversicherung gewährt allen in der Schweiz lebenden Personen Zugang zu einer guten medizinischen Versorgung. Bei Krankheit oder Unfall stellt sie die medizinische Behandlung sicher, falls eine solche nicht von der Unfallversicherung abgedeckt wird. Der Versicherte kann seinen Krankenversicherer frei wählen. Zusätzlich zur obligatorischen Grundversicherung ist es dem Versicherten freigestellt, so genannte Zusatzversicherungen abzuschliessen¹⁵⁴.

43.2. Verteilung und Inanspruchnahme der Gesundheitsdienste

470. Im Jahr 2005 lag die Ärztedichte gesamtschweizerisch gesehen bei 204 pro 100'000 Einwohner (1991 :157). An der Spitze liegt der Kanton Basel-Stadt mit 375 (280), gefolgt von Genf mit 329 (244). Diese beiden Kantone sind stark urbanisiert; an ihnen illustriert sich zudem das Stadt-Land-Gefälle. So weisen die Kantone Nidwalden und Obwalden mit je 118

¹⁵³ Siehe www.nationalegesundheits.ch

¹⁵⁴ Siehe supra, § 236ff.

(87 bzw. 94), sowie der Kanton Uri mit 124 (105), die niedrigste Ärztedichte auf. Die gesamtschweizerische Zahnärztedichte lag 2005 bei 50. Die gesamtschweizerische Spitalbettdichte betrug 343.7 Betten pro 100'000 Einwohner für allgemeine Pflege, und 210.3 für Spezialkliniken. Was Allgemeinkliniken anbelangt, variiert deren Dichte je nach Kanton, wobei an der Spitze wiederum der Kanton Basel-Stadt steht (669.49), gefolgt von Appenzell-Innerrhoden (608.3); am Ende der Liste finden sich die Kantone Appenzell-Ausserrhoden (215.4) und Zug (199.0).

Tabelle 19: Stationäre sozialmedizinische Institutionen: Bettendichte nach Betriebstyp im Jahre 2005 (pro 100'000 Einwohner)

Institutionen	Dichte
Pflegeheime	398.3
Alters- und Pflegeheime	732.8
Betagenheime	36.1
Einrichtungen für Behinderte	279.0
Heime für Drogenabhängige	30.2
Heime zur Behandlung psychosozialer Fälle	47.7
Erholungs- und Kurheime und weitere Einrichtungen	22.6
Total	1'546.7

Quelle: Bundesamt für Statistik

Tabelle 20: Inanspruchnahme verschiedener Dienstleistungen des Gesundheitswesens nach Geschlecht und Alter (in % der jeweiligen Gruppe)¹⁵⁵

Dienstleistung	Frauen			Männer			Total
	15-39	40-69	70+	15-39	40-69	70+	
Messung des Blutdrucks	75,2	82,4	90,8	61,0	75,4	93,1	76,2
Messung des Blutfettspiegels	38,4	55,1	73,4	30,7	55,6	78,6	49,8
Krebsvorsorge ; Vorsteherdrüse ¹	-	-	-	-	21,8	30,9	23,4
Muttermundabstrich ²	52,7	51,5	19,6	-	-	-	47,6
Mammographie ²	3,2	21,0	12,8	-	-	-	13,6
Arztbesuch	82,0	80,1	88,1	66,7	71,5	89,6	76,9
Zahnarztbesuch	67,4	70,7	55,8	61,2	65,9	55,6	65,0
Physiotherapie	13,7	18,9	15,9	11,9	13,9	10,6	14,6
Spitalaufenthalte von 1 - 14 Tagen	12,4	14,3	16,7	11,2	11,9	17,2	12,6
Spitalaufenthalte über 15 Tage	(0.02)	(0.4)	(0.6)	(0,1)	(0.3)	(0.3)	(0.3)

¹ Männer über 40 ² Frauen über 20

43.3. Gesundheitsausgaben

471. Die Kosten des Gesundheitswesens betragen im Jahr 2004 CHF 51,6 Milliarden, dies entspricht einem Anteil von 11,5% am Bruttoinlandprodukt. In der Schweiz wird somit weiterhin ein wachsender Anteil der Mittel für Güter und Dienstleistungen des Gesundheitswesens ausgegeben¹⁵⁶. Die drei wichtigsten Leistungserbringer sind die Krankenhäuser (35%), die ambulante Versorgung (30%) und die sozialmedizinischen Institutionen (18%). Zu diesen gehören Alters- und Pflegeheime inklusive Institutionen für Chronischkranke sowie Institutionen für Behinderte. 2004 machten die stationären

¹⁵⁵ Während der 12 Monate vor der Umfrage.

¹⁵⁶ BFS, Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens 2004, Neuchâtel, 2006.

Behandlungen (Krankenhäuser und sozialmedizinische Institutionen) etwas mehr als die Hälfte der Kosten für die Gesundheitsleistungen aus, gefolgt von den ambulanten Leistungen (30%) und vom Verkauf von Gesundheitsgütern (9.5%). Die Sozialversicherungen tragen mit rund 42% den grössten Anteil der Kosten; davon entfallen 34% auf die Krankenversicherung nach KVG (Grundversicherung). Auf die privaten Haushalte fällt rund ein Drittel der Finanzierung (32%), und der Staat, insbesondere durch die Kantone, steuert 17% zur Finanzierung bei.

472. Im Zeitraum 1985–2004 sind die Gesamtkosten im Gesundheitswesen um 172% angestiegen. Am stärksten nahmen die Ausgaben für die Prävention zu (244%). Ihr Anteil an den Gesamtkosten hat sich von 1,7% im Jahr 1985 auf 2,2% im Jahr 2004 erhöht. Dies ist auf die Entwicklung der Präventionsaufgaben insbesondere im Kampf gegen übertragbare Krankheiten (AIDS), im Strahlenschutz und in der Lebensmittelkontrolle zurückzuführen. Das KVG führte auch die Stiftung «Gesundheitsförderung Schweiz» ein, deren Kosten in den Präventionsausgaben inbegriffen sind.

Tabelle 21: Gesundheitskosten in % des BIP

1960	1970	1980	1990	2000	2004
4,9	5.6	7,4	8.3	10,4	11.5

Quelle: Bundesamt für Statistik

473. Der weiter oben erwähnte Bericht der OECD und der WHO zum Schweizerischen Gesundheitswesen kommt zum Schluss, dass die Schweiz für ihr Gesundheitssystem einen hohen Preis bezahlt. Im internationalen Vergleich hat die Schweiz eines der teuersten Gesundheitswesen der Welt. Die Kostensteigerung der letzten Jahre übersteigt die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung deutlich. Dem Kostenanstieg liegen komplexe Ursachen zugrunde, die einerseits mit dem Angebot und andererseits mit der Nachfrage von Sach- und Dienstleistungen des Gesundheitswesens in Zusammenhang stehen. Fest steht, dass die Ausschöpfung der heutigen medizinischen Möglichkeiten einen Finanzbedarf bedingt, welchen die Gesellschaft je länger desto weniger zu tragen bereit ist und manche Haushalte zu tragen kaum mehr in der Lage sind. Zwar besteht in der Schweiz ein Prämienverbilligungssystem und die Möglichkeit, von der Selbstbeteiligung an den Krankheitskosten befreit zu werden, allerdings bestehen grosse kantonale Unterschiede bei der Höhe der Prämienverbilligungen und den Bedingungen für einen Anspruch. Mit der 1. KVG-Revision, die seit 2001 in Kraft ist, wurde das System zur Prämienreduzierung verbessert: so sind die Kantone gehalten, die Versicherten regelmässig über ihren möglichen Anspruch auf Prämienreduktionen zu informieren, wobei sie sich zur Berechnung des entsprechenden Anspruchs auf die aktuellsten Steuerdaten stützen und darüber wachen müssen, dass die Auszahlung der Subvention zur Prämienreduktion so geschieht, dass die Versicherten ihre Prämien nicht vor deren Eintreffen bezahlen müssen. Dazu sind die Kantone seit 2006 verpflichtet, ihr System zur Prämienreduzierung so zu gestalten, dass die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen um die Hälfte gesenkt werden¹⁵⁷.

43.4. Prävention

474. Nachdem das Augenmerk der Gesundheitspolitik in den vergangenen Jahrzehnten vornehmlich der kurativen Medizin und der Finanzierung der Versorgungssysteme galt, sind auf gesamtschweizerischer und kantonaler Ebene Bestrebungen im Gange, sowohl die Prävention von Krankheiten und Unfällen als auch die Gesundheitsförderung zu stärken. Dies ist ganz im Sinne des OECD Berichts zum schweizerischen Gesundheitswesen, der Koordinationsbedarf im Präventionsbereich und ein Ungleichgewicht zwischen Prävention und kurativer Medizin festgestellt hat.

¹⁵⁷ Siehe supra, § 246ss.

475. In der Schweiz befasst sich eine Vielzahl von Institutionen und Organisationen vorwiegend oder teilweise mit Fragen oder Projekten der Prävention und Gesundheitsförderung. Zu den wichtigsten thematischen Bereichen gehören Alkoholprävention, Tabakprävention, Bewegung und Ernährung, Prävention des Betäubungsmittelkonsums, übertragbare Krankheiten/Epidemien, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Freizeitunfälle, Gesundheitsförderung und Verhütung von Unfällen und Gesundheitsschutz. Es fehlt aber eine Instanz, die gemeinsame Präventionsziele definiert und die Aktivitäten der verschiedenen Akteure koordiniert. Aufgrund dieser unzureichenden Steuerung von Prävention und Gesundheitsförderung resultieren Doppelspurigkeiten, Kompetenzüberschneidungen und Lücken in den Präventionsangeboten. Eine rechtliche Neuregelung von Prävention und Gesundheitsförderung wird zurzeit geprüft.

Tabelle 22: Präventionsaufwendungen des Bundesamtes für Gesundheit

Aufwendungen des BAG im Jahre 2004	in CHF (gerundet)
Aids	10'000'000
Alkohol	4'200'000
Drogen	6'700'000
Ernährung	300'000
Gesundheit und Umwelt (APUG)	2'200'000
Jugend /Cannabis und supra-f)	5'500'000
Migration	3'600'000
Tabak	1'800'000
Impfpromotion	600'000
Impfungen + Tuberkulosebekämpfung (Grenzsanitarische Massnahmen	1'000'000
Strahlenschutz (Radon, UV, NIS)	700'000
Total	36'600'000

Quelle: BAG, Rechtsgrundlagen, Strukturen und öffentliche Finanzierung der Prävention und Gesundheitsförderung auf Bundesebene, April 2005

44. Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum

44.1. Tabakkonsum

476. Die Rauchgewohnheiten der Schweizerinnen und Schweizer haben sich in den letzten Jahren nur wenig verändert. Im Jahre 2002 rauchten 31% der Schweizer Bevölkerung im Alter von über 15 Jahren, während 50% (49%, 48%) der Bevölkerung noch nie geraucht und 20% (21%, 19%) aufgehört hatten. Es rauchen mehr Männer als Frauen (2002: 36% gegen 26%), dabei hat jedoch der Raucherinnenanteil im selben Zeitraum zugenommen und betrug nach anfänglichen 24,5% und später 28,5% schliesslich 26,5%. Im Jahr 2002 war rund ein Viertel der Nichtraucherinnen und Nichtraucher täglich mindestens eine Stunde dem Rauch von anderen ausgesetzt, 21% 1 bis 3 Stunden und 6% mehr als 3 Stunden. Am stärksten sind die Männer sowie die Jugendlichen und jungen Erwachsenen exponiert. In der Schweiz sterben jedes Jahr mehr als 8'000 Personen vorzeitig an den Folgen des Tabakkonsums. 47% dieser Todesfälle werden durch tabakbedingte Herz-Kreislauf-Erkrankungen verursacht, 22% durch Lungenkrebs, 17% durch Atemwegserkrankungen und 12% durch andere Krebsarten.

477. Das Nationale Programm zur Tabakprävention 2001–2007 legt die nationale Strategie für die Tabakprävention fest. Die Verstärkung der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere bezüglich Besteuerung, Werbebeschränkung, Produktdeklaration und Zugänglichkeit, sind ein wichtiger Bestandteil des Nationalen Programms 2001-2007. Die Deklarationsvorschriften und Warnhinweise auf Tabakwaren wurden in den letzten Jahren detaillierter und schärfer. Zigarettenspakete mit weniger als 20 Zigaretten wurden verboten, ebenso Bezeichnungen wie "Soft" oder "Mild". Mehrere Kantone haben die Plakatwerbung inzwischen verboten. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht im Frühling 2002

entschieden, dass der Kanton Genf die Plakate für Tabakwerbung, welche sichtbar im öffentlichen Gebieten ausgestellt werden, auch wenn sie auf privatem Grund stehen, ohne Verletzung des Bundesrechts einschränken darf¹⁵⁸. 2003 wurde ein Fonds zur Tabakprävention geschaffen, der mit einer Abgabe von 2,6 Rappen pro Zigarettenspaket gespiesen wird. Im Kanton Tessin hat das Stimmvolk im März 2006 einem revidierten Gaststättengesetz zugestimmt, das das Rauchen in Restaurants und öffentlichen Räumen verbietet.

478. Seit der Annahme des Nationalen Programms zur Tabakprävention sind verschiedene Projekte durchgeführt worden. So ist beispielsweise die Aktion „Sport ohne Tabak“ zu nennen, die es ermöglicht hat, die Präsenz von Tabakwarenherstellern im Sportbereich stark einzuschränken, ein breit angelegtes Ärzte-Weiterbildungsprogramm für den Tabakentzug, verschiedene Webseiten und Broschüren für die Unterstützung des Tabakentzugs, sowie schliesslich ein Wettbewerb für rauchfreie Schulklassen.

479. Auf internationaler Ebene hat die Schweiz am 23. Juni 2004 das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums unterzeichnet.

44.2. Alkoholkonsum

480. Während Jahren ging in der Schweiz der Pro-Kopf-Verbrauch alkoholischer Getränke zurück, seit 2006 scheint er sich aber auf immer noch hohem Niveau zu stabilisieren. Die Zahl der täglich ein- oder mehrmals Alkohol Konsumierenden hat in den letzten Jahren merklich abgenommen.

481. Rund eine Million Menschen in der Schweiz konsumieren Alkohol auf eine Art und Weise, mit der sie sich gesundheitlich ernsthaft schaden und die Gesellschaft erheblich belasten. So trinken ca. 11% der Bevölkerung rund die Hälfte des gesamten Alkohols. Zudem ist die Schweiz mit einem jährlichen Pro-Kopf-Verbrauch von aktuell 8.6 Litern im internationalen und auch im europäischen Vergleich ein Hochkonsumland. Für das Jahr 2002 wurden in der Schweiz ca. 3'500 Todesfälle als alkoholbedingt errechnet. 5,2 % der Todesfälle bei Männern und 1,4 % der Todesfälle bei Frauen sind alkoholbedingt.

482. In der aktuellen Befragung der Health Behaviour in School-Aged Children (HBSC) Studie geben 25,8 Prozent der 15-jährigen Knaben und 17,6 Prozent der Mädchen an mindestens einmal in der Woche Alkohol zu konsumieren. Schülerinnen trinken seltener wöchentlich Alkohol als Schüler. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Trinkverhalten haben sich in den vergangenen 20 Jahren stark verringert¹⁵⁹. 28,1 Prozent der 15-jährigen Knaben und 19 Prozent der Mädchen sind schon mindestens zweimal in ihrem Leben betrunken gewesen. Bier ist bei den Jungen das am häufigsten konsumierte Getränk. Mädchen bevorzugen Mischgetränke, z.B. Alkopops. Zwar zeigen die aktuellen Zahlen eine rückläufige Tendenz, sie liegen jedoch immer noch deutlich höher als in den Jahren vor 2002. Damals erreichte der Anteil Jugendlicher, die wöchentlich Alkohol trinken mit 40,5 Prozent der 15-16-jährigen Jungen und 25,8 Prozent der 15-16-jährigen Mädchen seinen Höhepunkt.

483. Die schweizerische Alkoholpolitik ist föderalistisch organisiert. Der Bund ist für die Gesetzgebung und das Festlegen der politischen Rahmenbedingungen zuständig. Ein Nationales Programm Alkohol ist in Erarbeitung, welches Ziele, Strategie und Massnahmen für die Alkoholpolitik 2008-2012 definiert und die Verantwortlichkeiten festlegt.

484. Durch die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes wird die Werbung für Bier und Wein in lokalen Privatsendern erlaubt.

¹⁵⁸ BGE 128 I 295.

¹⁵⁹ SCHMID H., DELGRANDE Jordan M., KUNTSCHE E., KUENDIG H. & ANNAHEIM B., Der Konsum psychoaktiver Substanzen von Schülerinnen und Schülern in der Schweiz, 2007

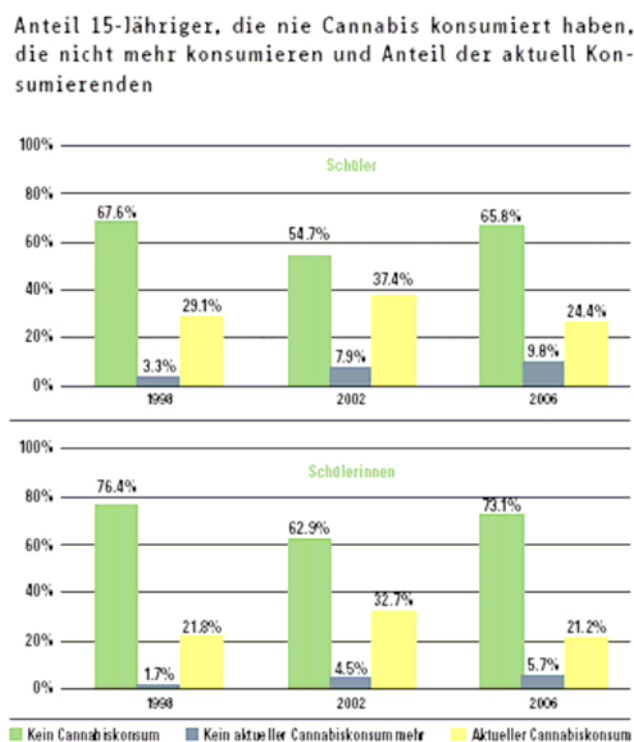
485. Durch die Liberalisierung der Öffnungszeiten ist die Erhältlichkeit alkoholischer Getränke in der Schweiz angestiegen.

44.3. Drogenkonsum

486. Die letzte Schweizerische Gesundheitsbefragung stammt aus dem Jahr 2002. Die nächsten Daten (Konsum illegaler Drogen bei Altersgruppen zw. 15-70+) werden für Oktober 2008 erwartet. Die letzten zur Verfügung stehenden Informationen sind die Resultate aus der internationalen Studie "Health Behaviour in School-Aged Children" (HBSC) 2006. Diese Studie konzentriert sich auf Schüler zwischen 11 und 15 Jahren. Sie gibt daher insbesondere Auskunft über den Cannabiskonsum.

487. Im Jahr 2006 gaben 34% der 15-jährigen Knaben und 27% der gleichaltrigen Mädchen an, schon einmal Cannabis ausprobiert zu haben. In den letzten zwölf Monaten vor der Befragung haben rund 25% der Knaben und 21% der Mädchen gekifft. Bei vielen Jugendlichen handelt es sich um einen Probierkonsum, d.h., dass sie Cannabis einmal ausprobieren, dann aber damit aufhören, weil sie schlechte Erfahrungen machen (Übelkeit) oder kein Interesse mehr am Konsum haben.

Grafik 6: Cannabiskonsum



Quelle: ISPA, „Zigaretten rauchen...Alkohol trinken...Cannabis konsumieren...“, Lausanne, 2007

488. Eine kleine Minderheit der 15-Jährigen (rund 5% der Knaben und 2,6% der Mädchen) hat in den zwölf Monaten vor der Befragung 40-mal oder öfter gekifft. Ein so häufiger Konsum ist problematisch, vor allem, wenn die Droge eingesetzt wird, um Probleme bewältigen zu wollen oder sich abzulenken. Betrachtet man die langfristigen Entwicklungstendenzen, so sind die aktuellen Cannabiskonsumraten – nach einer Spitze im Jahr 2002 – wieder etwa auf der Höhe von 1998. Damit ist der seit 1986 stetig steigende Konsumtrend gestoppt. Die grosse Mehrheit der 15-jährigen Cannabiskonsumenden bezieht

heute ihr Cannabis „von Freunden und Bekannten“ (90%) oder kommt „auf Partys“ dazu (30%).

489. Seit 1994 setzt der Bund in seiner Drogenpolitik auf die so genannte Viersäulenpolitik. Ein erheblicher Rückgang der Drogentodesfälle und der Beschaffungskriminalität, die Verbesserung der Gesundheit der Abhängigen und das Verschwinden der offenen Drogenszenen können als wichtigste Erfolge dieser Politik genannt werden.

490. Derzeit ist eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes im Parlament hängig. Die wichtigsten darin enthaltenen Punkte sind die Verankerung der Viersäulenpolitik, die Verstärkung des Jugendschutzes, wobei die Massnahmen zur Früherkennung bzw. Früherfassung von gefährdeten Jugendlichen und die Sekundärprävention verstärkt werden sollen, und die Verankerung der heroingestützten Behandlung als anerkannte Behandlungsform. Ebenso sind Strafverschärfungen für Personen vorgesehen, die Betäubungsmittel an Kinder unter 16 Jahren abgeben.

Artikel 13 – Recht auf Bildung

45. Allgemeines

§ 26: Der Ausschuss empfiehlt, die Harmonisierung der kantonalen Gesetzgebungen weiterzuführen, um eine angemessene Beachtung der Bestimmungen des Paktes sicherzustellen, insbesondere was so grundlegende Rechte wie das Recht [...] auf Bildung [...] anbelangt.

491. Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist in der neuen Bundesverfassung als Grundrecht festgehalten (Art. 19 BV). Es handelt sich um ein einklagbares Recht, das die Gemeinschaft dazu verpflichtet, eine Leistung zu erbringen (Art. 62 Abs. 2 BV). Laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts garantiert Art. 19 BV jedem Kind das Recht auf einen kostenlosen Grundschulunterricht in öffentlichen Schulen während mindestens neun Jahren, der seinen individuellen Fähigkeiten und der Entwicklung seiner Persönlichkeit entspricht¹⁶⁰. Ein eigentliches Recht auf Bildung ist in der neuen Verfassung nicht enthalten. Hingegen wird die Förderung der Ausbildung als Anweisung für das Handeln des Gemeinwesens als so genanntes Sozialziel aufgeführt (Art. 41f BV).

492. Ein Recht auf Ausbildung findet man in zahlreichen kantonalen Verfassungen. In einigen Kantonen beschränkt sich dieses auf die Elementarbildung (BE, AR, SG, AG, TI, VD, NE), andere anerkennen ein Recht auf Ausbildung für jeden Schüler (SO, JU), wieder andere enthalten ein Recht auf Schulbildung, die den Fähigkeiten der Kinder und Jugendlichen entspricht (SH, VD). Die Verfassung von BL enthält sogar ein Recht auf Ausbildung bis zum Abschluss der Sekundarstufe II.

493. Die Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen wurde in der neuen Bundesverfassung beibehalten¹⁶¹. Gemäss BV (Art. 62) sind bisher einzig die Kantone für das Grundschulwesen zuständig. Die BV schreibt den Kantonen lediglich vor, dass sie für einen ausreichenden, unentgeltlichen, allen Kindern offenstehenden, obligatorischen und unter staatlicher Leitung oder Aufsicht stehenden Grundschulunterricht besorgt sein müssen (Art. 62 Abs. 2). Aufgrund der oben beschriebenen Aufgabenverteilung ist das Bildungssystem nach wie vor durch grosse kantonale Unterschiede gekennzeichnet. Gerade in Zeiten erhöhter Mobilität schaffen diese Unterschiede zunehmend Probleme.

Tabelle 23: Kompetenzverteilung im Bildungswesen gemäss neuer Bundesverfassung

	Bund	Kantone	Gemeinden
Vorschulstufe		R	A
Obligatorische Schule - Primarstufe - Sekundarstufe I		R R	A A
Sekundarstufe II - Allgemeinbildende Schulen - Berufliche Grundbildung	R/F	R/A/F A/F	A A
Tertiärstufe - Höhere Berufsbildung - Fachhochschulen - Kantonale Universitäten - ETH-Bereich	R/F R/F F R/A	A A/F R/A	A

R = Regelungskompetenz A = Aufsicht und hauptsächliche Finanzierung

F = Finanzielle Unterstützung mit Subventionen

Quelle: Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF)

¹⁶⁰ BGE 2P.276/2005 vom 7. Mai 2007; BGE 129 I 12 Erw. 4.

¹⁶¹ Eine neue Rollenverteilung fand dann allerdings bei der Revision der Bildungsartikel im Jahr 2006 statt. Siehe infra, § 494.

494. In einem Anlauf das Bildungssystem zu harmonisieren und gleichzeitig die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen neu zu regeln, verabschiedete das Parlament am 16. Dezember 2005 den Bundesbeschluss über die „Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung“¹⁶². Dieser Verfassungsänderung stimmte das Stimmvolk am 21. Mai 2006 mit überwältigender Mehrheit (85%) zu. Wichtigstes Ziel dieser Revision ist die Pflicht zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im ganzen Bildungsbereich, von der Volks- bis zur Hochschule. Im Bereich Grundschule sollen Schuleintrittsalter, Dauer und Ziele der verschiedenen Bildungsstufen und die Anerkennung der Abschlüsse landesweit harmonisiert werden. Können sich die Kantone nicht einigen, soll der Bund nun die Kompetenz erhalten, die notwendigen Vorschriften zu erlassen. Auf Hochschulstufe sollen gemeinsame Organe von Bund und Kantonen geschaffen werden, welchen weitgehende hochschulpolitische Steuerungskompetenzen übertragen werden, beispielsweise im Bereich der Finanzierung der Hochschulen. Schliesslich soll der Bund im Bereich der Weiterbildung Grundsätze festlegen.

495. Innerhalb der Bundesverwaltung sind die Aufgaben zwischen dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung (früher Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW)), das dem Eidgenössischen Departement des Innern unterstellt ist und sich mit Fragen der Forschung, der Hochschulpolitik, des Stipendienwesens und der internationalen Zusammenarbeit befasst, und dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) aufgeteilt, das dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement untersteht und für die Berufsbildung, die Fachhochschulen und die Innovationsförderung zuständig ist. Das BBT ist auch für die internationale Kooperation in diesen drei Bereichen verantwortlich. Diese Aufgabenteilung findet sich teilweise auch auf kantonaler Ebene, doch in den meisten Fällen untersteht die Berufsbildung dort dem Erziehungsdepartement. Im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der Hochschullandschaft wird die Zusammenführung aller für Bildung, Forschung und Innovation zuständigen Bundesstellen geprüft. Dabei wird den Schnittstellen innerhalb des Tertiärbereiches und zwischen der Berufsbildung, den Fachhochschulen und der Wirtschaft besondere Beachtung geschenkt.

496. Am 14. Juni 2007 verabschiedeten die Kantone eine interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS), mit dem sich die unterzeichnenden Kantone dazu verpflichten werden, die Strukturen und Zielsetzungen der obligatorischen Schule zu vereinheitlichen. Für die Zukunft der obligatorischen Schule bedeutet dies: Obligatorischer Schuleintritt mit erfüllttem 4. Altersjahr kombiniert mit individualisiertem Lernen, 3-jährige Sekundarstufe, landesweit gültige obligatorische Bildungsziele, nur ein Lehrplan pro Sprachregion, Blockstundenpläne in der Primarstufe und angemessenes Angebot an Tagesstrukturen. Dieses Konkordat muss von den Kantonen ratifiziert werden; es tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zehn Kantone beigetreten sind, was Ende 2008 der Fall sein dürfte.

46. Vorschulerziehung

497. Die Organisation und Finanzierung des Vorschulunterrichts (Kindergarten) ist Sache der Kantone und/oder Gemeinden. Der Kindergarten war bisher im allgemeinen freiwillig und gratis und stand Kindern je nach Kanton zwischen dem 3. und 7. Lebensjahr offen. In den letzten Jahren wurden die Bestrebungen, Vorschule und Primarschule einander anzunähern, verstärkt. War die Vorschule insbesondere in der deutschen Schweiz vor einigen Jahren noch in erster Linie auf das Spiel ausgerichtet, gleichen die Lehr- und Lernformen der Vorschule immer mehr denjenigen der ersten Schuljahre. Zahlreiche Kantone haben neue Kindergartenlehrpläne eingeführt. Die Tätigkeiten im Kindergarten enthalten heute Lehr- und Lernprozesse und verfolgen systematisch verbindliche Ziele. Durch die Annäherung der Vorschule und der Primarschule soll der Übergang flexibilisiert werden.

¹⁶² Bundesbeschluss über die „Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005, BBl 2005-7273.

498. Es besteht ein Trend in den Kantonen hin zum obligatorischen Kindergarten. Verschiedene Kantone haben bereits ein Kindergartenobligatorium eingeführt, in anderen sind Diskussionen über entsprechende Projekte im Gang. Immer mehr Kantone führen im Kindergarten Blockzeiten ein. In mehr als der Hälfte aller Kantone ist die versuchsweise oder definitive Einführung von Blockzeiten im Umfang von mindestens je drei Stunden an mindestens fünf Vormittagen in einzelnen Gemeinden oder umfassend im gesamten Kanton vorgesehen. Mit der Verabschiedung des HarmoS-Konkordats wurde die Integration des Kindergartens in die obligatorische Schule beschlossene Sache¹⁶³.

499. Vor dem Kindergarteneintritt gibt es in der Schweiz bisher kaum geregelte Vorschulbildung und -förderung. Dadurch wird die intensive Lernzeit vor dem sechsten Lebensjahr häufig noch zu wenig genutzt und es fehlt - mit Ausnahme von Kindertagesstätten - an Gefässen für diese Nutzung. Unterdessen hat die politische Aufmerksamkeit das Thema Bildung im frühkindlichen Bereich aber erfasst und entsprechende Konzepte befinden sich verschiedenenorts in Ausarbeitung (so zum Beispiel in der Stadt Bern).

47. Obligatorische Schule (Primar- und Sekundarstufe I)

47.1. Primarstufe

500. Das Angebot eines unentgeltlichen Grundschulunterrichts, der allen Kindern offen steht, geht als Verpflichtung für die Kantone aus der Bundesverfassung hervor (Art. 62, Abs. 2 BV). Die Kantone delegieren die Zuständigkeit und die Überwachung der Umsetzung dieses Unterrichts in den meisten Fällen an die Gemeinden, behalten sich aber vor, die Grundoptionen, Strukturen und Inhalte durch zwingende Richtlinien zu regeln.

501. In der Primarschule wurden 2005/2006 454'100 Schülerinnen und Schüler (davon 49,2% Mädchen) unterrichtet. Die durchschnittliche Klassengrösse betrug 19 Schülerinnen und Schüler. Der Anteil der ausländischen Schülerinnen und Schüler belief sich auf 23,1%. Nur 2,6% der Schülerinnen und Schüler besuchten eine nicht subventionierte Privatschule.

Tabelle 24: Schulstufen – Überblick

	Schüler, Studierende 2005		Lehrkräfte 2004/05		Schulen 2005/06		Öffentliche Ausgaben 2004
	Total	Frauen in %	Total	Frauen in %	Total	davon privat	in Mio. Fr.
Vorschule	156 129	48,4	13 700	94,6	4 982	274	896,4
Obligatorische Schule	806 905	48,7	73 200 ₁	65,1	5 954	597	11 297,3
Sekundarstufe II (Allgemein bildende Schulen und Berufsbildung)	317 417	47,3	11 500 ₂	40,0	982	305	5 317,1
Tertiärstufe (Höhere Berufsbildung, universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen)	206 404	46,9	33 644 _{3,4}	32,0	344 ⁵	...	7 462,2

1 Ohne Schulen mit besonderem Lehrplan

2 Nur allgemein bildende Schulen, ohne Berufsbildung

3 höhere Berufsbildung

4 Die Daten für die Hochschulen beziehen sich auf das Kalenderjahr 2005

5 Universitäre Hochschulen und Fachhochschulen (nur integrierte)

¹⁶³ Siehe supra, § 496.

502. Die obligatorische Schule soll im Rahmen des Projekt HarmoS (2003-2007/8) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) landesweit und verbindlich harmonisiert werden¹⁶⁴.

503. Die Vermittlung einer ersten Fremdsprache (eine der Landessprachen oder Englisch) beginnt heute zwischen dem 3. und 4. Schuljahr. Um den Spracherwerb insgesamt zu verbessern (einschliesslich der Muttersprache), das durch das frühzeitige Erlernen von Sprachen gebotene Potential zu nutzen, im europäischen Kontext wettbewerbsfähig zu bleiben und die Mehrsprachigkeit des Landes zu wahren, haben die Kantone beschlossen, ab dem 3., spätestens ab dem 5. Schuljahr den Unterricht in einer, bzw. ab 2010 zwei Fremdsprachen einzuführen. In welcher Reihenfolge diese Sprachen unterrichtet werden, wird regional koordiniert.

504. Nicht alle Schüler können dem normalen Lernprogramm (mit Grund- oder erweiterten Ansprüchen) folgen. Sie werden in ihrer Stammklasse zusätzlich gefördert oder aber in eine Sonderklasse (Kleinklasse) oder Sonderschule überwiesen. 2005/06 wurden in der gesamten Schweiz 49'000 Schüler oder 3,3% in Sonderklassen oder –schulen unterrichtet. 1980 waren es erst 2,7%; der Anstieg lässt sich auf eine zunehmende Überweisung von ausländischen Schulkindern zurückführen¹⁶⁵.

505. Die im Jahre 2000 erstmals durchgeführte PISA-Studie (Programme for International Student Assessment) hat aufgezeigt, wo das Schweizerische Bildungssystem noch verbesserungsfähig ist. Während Jugendliche aus der Schweiz in der Mathematik ein gutes Ergebnis erreichten, waren ihre Fähigkeiten im Lesen und in den Naturwissenschaften hingegen nur mittelmässig. Besonders bedenklich im Hinblick auf die berufliche und schulische Integration ist die Erkenntnis, dass ein überdurchschnittlich grosser Anteil Jugendlicher nur über sehr geringe Lesekompetenzen verfügt. Gemäss PISA-Studie 2000 sind mehr als 20 Prozent der Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit nicht in der Lage, einfache Texte vollständig richtig zu verstehen und den Inhalt sinngemäss zu interpretieren¹⁶⁶. Kinder aus benachteiligten soziokulturellen Kreisen und solche mit einem Migrationshintergrund bekundeten überdurchschnittlich grosse Probleme im Laufe ihrer Schulbildung¹⁶⁷. Als Reaktion auf die Resultate der PISA-Studie hat die Erziehungsdirektorenkonferenz 2003 einen Massnahmenkatalog zur Steigerung der Wirksamkeit des Schweizerischen Bildungssystems verabschiedet. Der Massnahmenkatalog sieht fünf Aktionsfelder vor:

- Qualitätssicherung;
- Lehrberuf;
- Förderung des Lesens für alle;
- Förderung sprachlicher Fähigkeiten bei Schülern mit ungünstigen Lernvoraussetzungen;
- Verbesserung des vorschulischen und ausserschulischen Betreuungsangebots.

Die drei und sechs Jahre später durchgeführten Studien PISA-2003 und PISA-2006 bestätigten im Kern die Aussagen der ersten Studie. Geringfügige Verbesserungen durch die eingeleiteten Massnahmen sind im Bereich Lesen festzustellen. Dort ist die Schweiz 2006 erstmals über dem Durchschnitt der OECD-Länder.

506. Im Herbst 2004 beschlossen Bund und Kantone, ein gesamtschweizerisches Monitoring des Bildungssystems einzuführen. Alle vier Jahre erstellen Forscher einen Bericht über die Bildung in der Schweiz, der sämtliche Bildungs- und Berufsbildungsstufen erörtert. Dieser Bericht zeigt auf, was das Schweizer Bildungssystem an Leistungen erbringt und

¹⁶⁴ Siehe supra, § 496.

¹⁶⁵ BFS, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2007, Neuenburg, 2007.

¹⁶⁶ In der PISA-Studie 2006 war dies nur noch für 16% der Schülerinnen und Schüler der Fall.

¹⁶⁷ Siehe „Pisa 2000 – Synthese und Empfehlungen“, BfS 2003, http://www.portal-stat.admin.ch/pisa/download/synthese_d_0325.pdf

beleuchtet seine Stärken und Schwächen. Er erlaubt den für die Planung und Politik im Bildungsbereich Verantwortlichen, auf der Basis des aktuellen Kenntnisstands zu Entscheidungen für die Lenkung des Bildungssystems zu gelangen. Der erste Bericht über die Bildung in der Schweiz (Pilotbericht) ist am 12. Dezember 2006 veröffentlicht worden¹⁶⁸.

47.2. Sekundarstufe I

507. Die meisten Kantone haben ihre Lehrpläne für die Sekundarstufe I in den vergangenen Jahren überarbeitet. Neuere Lehrpläne zeichnen sich durch eine Erhöhung der Verbindlichkeit aus, indem präzisere Angaben über die erwarteten Leistungen der Schülerinnen und Schüler gemacht werden. In der Westschweiz ist ein Rahmenlehrplan entwickelt worden, der auf eine Harmonisierung der Westschweizer Lehrpläne zielt. Der "Plan d'études cadre romand" (PECARO) definiert die Zielbeschreibungen in Form von Kompetenzen und legt Mindesterwartungen an die Schülerinnen und Schüler und Mindesterwartungen an die Schule fest.

508. Die koordinierte Weiterentwicklung des Sprachunterrichts umfasst eine frühe und konsequente Förderung der Schülerinnen und Schüler in der Lokalsprache (erste Landessprache) und das Vermitteln von soliden Kenntnissen einer zweiten Landessprache sowie des Englischen und die Ermöglichung des Erlernens einer dritten Landessprache.

509. Um Jugendliche insbesondere auf den Übertritt in die Berufsbildung bestmöglich vorzubereiten, führen einige Kantone Projekte für die Abschlussjahre der Sekundarstufe I durch. Erprobt werden u.a. Abschlussarbeiten, Projektunterricht, individuelle Standortbestimmungen durch die Erstellung eines Leistungsprofils mittels bestimmter Testaufgaben und ein gezieltes Beheben von Lerndefiziten.

48. Sekundarstufe II: Allgemein- und Berufsbildung

48.1. Allgemeines

510. Die Sekundarstufe II lässt sich in allgemein bildende und in berufsbildende Ausbildungsgänge unterteilen. Die Berufsbildung ist anteilmässig der wichtigste nachobligatorische Bildungsweg in der Schweiz. Rund zwei Drittel der Jugendlichen entscheiden sich nach der obligatorischen Schulzeit für eine Berufsbildung, ein Drittel für eine allgemein bildende Schule. Insgesamt waren 2006 87% der 25- bis 34-Jährigen im Besitz mindestens eines Sekundarstufe II Abschlusses.

48.2. Allgemein bildende Schulen

511. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler an Maturitätsschulen hat in den letzten 20 Jahren zugenommen: 1987 besuchten gut 52'300 Schülerinnen und Schüler eine Maturitätsschule, 2006 belief sich die Zahl auf rund 70'300. Seit dem Schuljahr 1993/1994 ist der Frauenanteil an Maturitätsschulen grösser als derjenige der Männer. Im Schuljahr 2006/2007 belief sich der Frauenanteil auf 56%. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, welche private Maturitätsschulen besuchen, beträgt 8%.

512. Mit der Maturitätsanerkennungsregelung (MAR) des Bundesrates und der Erziehungsdirektorenkonferenz vom 16. Januar/15. Februar 1995 wurden die bisherigen Maturitätstypen abgeschafft. Eingeführt wurden ein Wahlfachsystem, das Erstellen und Präsentieren einer grösseren eigenständigen Arbeit (Maturaarbeit) und ein neuer Rahmenlehrplan. Sieben Grundlagenfächer, ein Schwerpunktfach und ein Ergänzungsfach bilden die Maturitätsfächer. Vor der Maturitätsprüfung schreiben die Schülerinnen und Schüler eine Maturaarbeit. Die MAR-Bestimmungen sind Mindeststandards, die von den Gymnasien einzuhalten sind, wenn ihre Zeugnisse gesamtschweizerisch anerkannt werden sollen.

¹⁶⁸ Siehe www.rapporteducation.ch.

513. In einer umfassenden Untersuchung zur Umsetzung der neuen Maturitätsausbildung (EVAMAR) schätzten die Direktbeteiligten (Schülerinnen, Schüler, Lehrpersonen, Schulleitungen, Kantonsverantwortliche) die Reform positiv ein. Besonders geschätzt werden die Einführung der Maturaarbeit, die Schwerpunkt- und Ergänzungsfächer und die flexiblere Ausbildungsgestaltung. Trotz einer zum Teil verkürzten Ausbildungszeit fühlen sich acht von zehn Maturandinnen und Maturanden eher gut oder gut auf ein universitäres Studium vorbereitet. In einem zweiten Teil von EVAMAR, der 2008 abgeschlossen werden soll, wird vor allem die Qualität der neuen Maturität untersucht.

514. Durch die Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz wurden die im ersten Bericht erwähnten Lehrerbildungsanstalten abgeschafft¹⁶⁹.

515. Die Ausbildung an Fachmittelschulen (FMS) hat die Diplommittelschulbildung weiterentwickelt und diese seit Sommer 2004 abgelöst. Das "Reglement über die Anerkennung der Abschlüsse von Fachmittelschulen" trat am 1. August 2004 in Kraft. Der Rahmenlehrplan der Erziehungsdirektoren Konferenz (EDK) für Fachmittelschulen (FMS) gilt als Grundlage für die kantonalen Lehrpläne. FMS bereiten auf höhere Berufsausbildungen (höhere Fachschulen, Fachhochschulen) in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Pädagogik, Kommunikation und Information (Angewandte Linguistik), Gestaltung und Kunst, Musik und Theater sowie Angewandte Psychologie vor. Die Ausbildung an FMS bis zum Erstabschluss (Fachmittelschulabschluss) dauert drei Jahre. Durch Zusatzleistungen (Praktika oder Absolvieren zusätzlichen Unterrichts) kann ein weiteres Ausbildungszertifikat (Fachmaturität) erworben werden.

48.3. Berufsbildung

516. Die neue Bundesverfassung stärkt die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Berufsbildung. Allgemein erfüllt der Bund gemäss Artikel 42 die Aufgaben, die ihm die Verfassung zuweist. Er übernimmt die Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung (Art. 63 BV). Von jetzt an gilt für sämtliche Berufsausbildungen einheitlich ein am 1. Januar 2004 in Kraft getretenes Gesetz.

517. Am 1. Januar 2004 traten das neue Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz; BBG) und die dazugehörige Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung; BBV) in Kraft. Darin werden erstmals sämtliche Berufe ausserhalb der Hochschulen einem einheitlichen System unterstellt und damit untereinander vergleichbar. Das Berufsbildungsgesetz hat die in anderen Bundeserlassen geregelten Berufe der Land- und Forstwirtschaft aufgenommen. Neu sind auch die bisher kantonal geregelten Berufsbereiche Gesundheit, Soziales und Kunst Teil der eidgenössischen Berufsbildungspolitik¹⁷⁰.

518. Das BBG ersetzt die bisherige, am Aufwand orientierte Subventionierung durch leistungsorientierte Pauschalen an die Kantone. Der Anteil des Bundes an den Kosten der öffentlichen Hand wird auf einen Viertel (Richtwert) erhöht. Das entspricht einerseits der erweiterten Zuständigkeit des Bundes und andererseits seinem Willen, einen grösseren Teil der Kosten für die Berufsbildungsreform zu übernehmen.

519. In der Schweiz entscheiden sich ca. zwei Drittel der Jugendlichen für eine berufliche Grundbildung (Berufslehre). Diese vermittelt die zur Ausübung eines Berufes notwendigen Fertigkeiten und Kenntnisse. Sie erfolgt in einer zweijährigen Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest oder einer drei- oder vierjährigen Grundbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis. Im Lehrbetrieb werden die berufspraktischen Fähigkeiten vermittelt. Die Berufsfachschule vermittelt die schulische Bildung (allgemeine

¹⁶⁹ Siehe infra, § 539.

¹⁷⁰ Siehe erster Bericht § 667ff.

und berufskundliche Bildung). Gemäss einer Studie der Forschungsstelle Bildungsökonomie der Universität Bern investierten die schweizerischen Unternehmen im Jahre 2004 ca. CHF 4.7 Milliarden in die Ausbildung von Lernenden.

520. Ende der 90er Jahre genügte das Angebot an Ausbildungsplätzen, so dass nahezu alle Jugendliche, die das wünschten, einen Beruf erlernen konnten. Mit der Wirtschaftskrise Anfangs des neuen Jahrhunderts änderte sich diese Situation. Die konjunkturell angespannte Lage, zusammen mit längerfristigeren strukturellen und demographischen Veränderungen, führte zu einer angespannten Situation auf dem Lehrstellenmarkt, wenn auch regional und innerhalb der verschiedenen Berufsfelder grosse Unterschiede bestehen. Angesichts dieser Situation wurde im 2003 vom Bund eine Task Force "Lehrstellen 2003" einberufen. Diese hatte zum Ziel, kurz- und mittelfristige Massnahmen gegen den Mangel an Lehrstellen einzuleiten. Im 2004 wurde die Task Force wieder abgeschafft. Anfangs 2006 lancierte der Bund, zusammen mit den Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt, die Lehrstellenkampagne „chance06“¹⁷¹. Die Kampagne soll die Bevölkerung auf die Lehrstellenproblematik aufmerksam machen.

521. In Ergänzung zur drei- oder vierjährigen Grundbildung kann die eidgenössische Berufsmaturität absolviert werden. Nach rund zehn Jahren darf die Einführung der Berufsmaturität ins Schweizer Bildungssystem als eine Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Seit 1995 erhielten über 80'000 Jugendliche einen Berufsmaturitätsausweis. 2006 sind über 10'600 Abschlüsse registriert worden (1993/94 waren es noch 3'685). Knapp 85% der Maturitätsabschlüsse entfallen auf die technische und die kaufmännische Richtung. Der Anteil Frauen ist von anfänglich knapp über 6% auf heute über 40% gestiegen. Bei der kaufmännischen Richtung sind die Frauen mit einem Anteil von knapp 57% sogar in der Mehrheit.

49. Ausseruniversitäre Tertiärstufe

522. Die höhere Berufsbildung ist ebenfalls im Berufsbildungsgesetz (BBG) geregelt. Die Formen der höheren Berufsbildung sind die eidgenössische Berufsprüfung, die höhere Fachprüfung sowie die Ausbildung an einer Höheren Fachschule (HF).

523. Zurzeit werden rund 370 verschiedene Berufs- und höheren Fachprüfungen angeboten. Jedes Jahr werden rund 12'000 Fachausweise und 3'000 Diplome verliehen¹⁷². Der grösste Teil der Abschlüsse entfällt auf eine begrenzte Anzahl Berufe; bei den eidgenössischen Berufsprüfungen insbesondere Marketingplaner/in, Personalfachfrau/-mann, Buchhalter/in und Informatiker/in, bei den eidgenössischen höheren Fachprüfungen Wirtschaftsinformatik, Verkaufsleitung, Finanzanalyse und Landwirtschaft. In Zukunft werden auch die bisher kantonal geregelten Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst neu hinzukommen.

524. Die Bildungsgänge an höheren Fachschulen führen zu einem eidgenössisch anerkannten Diplom. Sie basieren auf staatlichen Mindestvorschriften sowie den daraus abgeleiteten Vorgaben des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) bezüglich der Rahmenlehrpläne und der Anerkennungsverfahren. Neben Bildungsgängen in den Landessprachen können seit 2005 auch solche in Englisch anerkannt werden.

50. Hochschulen

50.1. Allgemeines

525. Die Schweizer Hochschullandschaft ist im Umbau begriffen. Unter der Bezeichnung "Hochschullandschaft Schweiz" haben Bund und Kantone ein Projekt lanciert, das auf eine Reform des schweizerischen Hochschulsystems hinzielt. Im Zentrum steht die Schaffung eines kohärenten Hochschulraums Schweiz, der alle Hochschultypen (kantonale

¹⁷¹ www.chance06.ch

¹⁷² BFS, Höhere Berufsbildung, Bildungsabschlüsse 2005.

Universitäten, Eidgenössische Technische Hochschulen (ETH), Fachhochschulen) umfasst. Grundlage für die neue Hochschullandschaft bildet der neue Hochschulartikel 63a der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, die am 21. Mai 2006 von Volk und Ständen angenommen wurde. Der neue Verfassungsartikel sieht vor, dass Bund und Kantone über Verträge und mittels Übertragung von Kompetenzen an gemeinsame Organe für die Koordination und Qualitätssicherung im Hochschulwesen sorgen.

526. Hochschulen spielen im Bereich der Forschung und Entwicklung eine wichtige Rolle. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen zu Artikel 15 (§ 600ff.).

50.2. Universitäre Hochschulen

527. Zu den im ersten Bericht erwähnten acht kantonalen Universitäten sind in den letzten Jahren zwei weitere dazu gestossen: Luzern und die Universität der italienischen Schweiz. Diese beiden neuen universitären Hochschulen verfügen über ein Kursangebot, das spezialisiert und weniger "universell" ist.

528. Die Zahl der Eintritte in die herkömmlichen Hochschulen (kantonale Universitäten und ETH) hat seit 1990 um 21% zugenommen. Im Jahr 2006 besuchten 114'961 Studierende die universitären Hochschulen, davon waren 49,3% Frauen. Die Universitätsabschlussquote betrug im 2005 14%¹⁷³.

529. Seit dem Wintersemester 2001/02 sind die Schweizer Universitäten daran, ihre Studiengänge gemäss der „Bologna-Deklaration“ umzustellen¹⁷⁴. Die nach dem neuen System verliehenen akademischen Titel sind der Bachelor als erster akademischer Abschluss (3 Jahre Vollzeitstudium oder 180 ECTS-Punkte) und der Master (entspricht dem Lizentiat bzw. Diplom des alten Systems) als zweiter akademischer Abschluss (1.5 bis 2 Jahre Vollzeitstudium oder 90 bis 120 ECTS-Punkte). Der Einstieg in ein Masterstudium setzt ein Bachelorstudium voraus. Ein erfolgreich absolviertes Masterstudium und die Erfüllung zusätzlicher Bedingungen (guter Notendurchschnitt) gewähren die Zulassung zu einem Doktoratsstudium. Daneben können die Universitäten so genannte Weiterbildungsmaster verleihen. Diese "Master of Advanced Studies" (MAS) dauern mindestens 1 Jahr bei einem Vollzeitstudium (60 ECTS-Punkte).

530. Abgesehen von der Finanzierung seiner eigenen Hochschulen, den ETH, ging der Bund schrittweise dazu über, auch die Universitäten finanziell zu unterstützen, zuerst im Rahmen der Forschungsförderung und später (ab 1966) durch direkte Subventionszahlungen. Auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulfeld (Universitätsförderungsgesetz; UFG) erfolgt die Unterstützung des Bundes durch Grundbeiträge, durch zweckgebundene Beiträge für Projekte oder Programme, die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und die Innovation fördern sollen, sowie durch Investitionsbeiträge. Weiter werden die Universitäten vom Bund über den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung sowie über die Finanzierung der Teilnahme an internationalen oder europäischen Programmen direkt unterstützt. Eine weitere Finanzierungsquelle sind die von den Universitäten selbst akquirierten Drittmittel. Diese decken zwar nur einen relativ geringen Teil des Haushalts ab, sie gewinnen jedoch laufend an Bedeutung.

531. Der überwiegende Teil der Finanzmittel stammt nach wie vor von den Universitätskantonen selbst, während die anderen Kantone Beiträge leisten, die abhängig

¹⁷³ Die Quote ist der prozentuale Anteil einer fiktiven Altersgruppe, die einen Abschluss erwirbt (Netto-Abschlussquote). Netto-Abschlussquoten bleiben unbeeinflusst von Änderungen des Umfangs der entsprechenden Bevölkerungsgruppe oder des typischen Abschlussalters. Sie werden berechnet, indem man für jeden einzelnen Altersjahrgang die Zahl der Absolventen durch die entsprechende Bevölkerung dividiert und diese Quoten über alle Altersjahrgänge aufsummiert.

¹⁷⁴ Details zum Stand der Umstellung siehe: www.bolognareform.ch.

von der Anzahl der Studierenden aus diesen Kantonen festgelegt werden. Der gleichberechtigte Zugang zu den Schweizer Universitäten ungeachtet des Herkunftskantons ist durch die Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 gewährleistet.

532. Angesichts der steigenden Nachfrage und den eingeschränkten Lehrkapazitäten wird die Aufnahme an den medizinischen und veterinärmedizinischen Fakultäten der Universitäten Basel, Bern, Freiburg und Zürich unter Anwendung eines Numerus Clausus geregelt.

533. Die Möglichkeit einer Erhöhung der Studiengebühren hat in den vergangenen Jahren immer wieder zu Diskussionen geführt. Die Semestergebühren an den universitären Hochschulen sind in den letzten Jahren, wenn überhaupt, nur leicht angestiegen. Studiengebühren machen in der Regel einen relativ geringen Teil der Lebenshaltungskosten aus. Minderbemittelte können die Gewährung von Ausbildungshilfen (Stipendien, Darlehen) beantragen. In zahlreichen Hochschulen können Studierende ausserdem um ganze oder teilweise Rückerstattung der Gebühren ersuchen, wenn sie nicht in der Lage sind, für ihr Studium aufzukommen.

534. Das Bundesgericht bestätigte seine frühere Rechtsprechung¹⁷⁵ zu Artikel 13, Absatz 2, lit. b und lit. c UNO-Pakt I, wonach sich der Einzelne im Zusammenhang mit Studiengebühren nicht direkt auf diese Bestimmungen des UNO-Pakt I berufen kann¹⁷⁶.

Tabelle 25: Studiengebühren pro Semester 2006/2007 (in CHF)¹⁷⁷

	EPFL	ETHZ	BS	BE	FR	GE	LA	LU	NE	SG	ZH	USI
Kollegiengeldpauschale	633	580	700	600	500	435	580	765	425	800	640	2000
Semestergebühren	0	64	0	55	105	65	0	0	75	120	49	0
Zusätzliche Gebühren für AusländerInnen	0	0	0	0	150	0	0	0	275	150	100	2000
Total AusländerInnen für pro Semester	633	644	700	655	755	500	580	765	775	1070	789	4000
Total AusländerInnen für pro Jahr	1266	1288	1400	1310	1510	1000	1160	1530	1550	2140	1578	8000

50.3. Fachhochschulen

535. Das im ersten Bericht (§ 687) erwähnte Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz; FHS) ist am 1. Oktober 1996 in Kraft getreten. Darin wird festgehalten, dass Bund und Kantone gemeinsam für die effiziente und zukunftsgerichtete Finanzierung und Steuerung der Fachhochschulen sorgen und dafür gemeinsame Planungsgrundlagen festlegen. Der Bund beteiligt sich zu rund einem Drittel am Betriebsaufwand der Fachhochschulen. Die Kantone sind die Träger der Fachhochschulen und übernehmen zwei Drittel der Kosten.

536. Die Fachhochschulen sind neben den universitären Hochschulen zu einem wichtigen Pfeiler des schweizerischen Hochschulsystems geworden. Ihre Angebote stossen auf grosse Nachfrage. Heute ist etwa ein Drittel der Schweizer Studierenden an Fachhochschulen

¹⁷⁵ BGE 120 I A 1.

¹⁷⁶ BGE 121 V 229; BGE 122 I 101; BGE 123 II 472; BGE 126 I 240; BGE 130 I 113.

¹⁷⁷ Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS), www.crus.ch

eingeschrieben. Die Zahl der ausgestellten FH-Diplome hat sich in den letzten fünf Jahren vervierfacht.

537. Die Umstellung auf das international gültige Bachelor-Master-System erfolgt an den Fachhochschulen seit dem Wintersemester 2005. 70% der 2005 gestarteten Studiengänge entsprachen bereits der Bologna-Reform.

538. Seit 2005 sind auch die zuvor kantonal geregelten Fachhochschulbereiche Gesundheit, soziale Arbeit und Kunst der Regelungskompetenz des Bundes unterstellt. Sie ergänzen die bisherigen Ausbildungsgänge in Technik, Wirtschaft und Design. Zum System der Fachhochschulen zählen zusätzlich die Pädagogischen Hochschulen in kantonalen Kompetenz.

539. Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung erfolgt in der Schweiz zum grössten Teil neu an Pädagogischen Hochschulen, die gemäss ihrem Leistungsauftrag den Status von Fachhochschulen haben.

51. Weiterbildung

540. 1,8 Mio. Personen nahmen im Jahr 2003 an Kursen teil, was 36% der erwachsenen Wohnbevölkerung entspricht¹⁷⁸. Dieser Anteil ist zwischen 1999 und 2003 leicht zurückgegangen (1999: 39%). Die Kursteilnahme ist stark von der Nähe zum Arbeitsmarkt abhängig. 84% aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind erwerbstätig. 3,5 Mio. Personen benützten 2003 individuelle Lernformen zur selbständigen Weiterbildung (69% der Wohnbevölkerung). Zwischen 1999 und 2003 stieg die Verwendung individueller Lernformen um einen Zwölftel von 64% auf 69%¹⁷⁹. Ein Viertel der Bevölkerung hält sich von jeglicher Weiterbildungsaktivität fern.

541. Eine im 2006 veröffentlichte Studie hat gezeigt, dass ein Grossteil der Schweizer Wohnbevölkerung bei den Grundkompetenzen erhebliche Lücken aufweist: Rund 800'000 Erwachsene (16% der 16- bis 65-Jährigen) können nicht gut genug lesen, um einen einfachen Text zu verstehen, und rund 400'000 (8% der 16- bis 65-Jährigen) können sich in der Sprache des Ortes, an dem sie wohnen, nicht ausdrücken¹⁸⁰. Das Bildungsniveau, das Alter, die Tatsache ob Testsprache und Muttersprache übereinstimmen oder ob man in der Schweiz geboren wurde oder nicht, das Geschlecht, aber auch das Bildungsniveau der Eltern sind bei der Kompetenzbildung die ausschlaggebenden Faktoren. Zu einem ähnlichen Schluss kam im 2003 bereits die Studie Adult Literacy and Life skills (ALL).

542. Um die Grundkompetenzen in fast allen Kantonen zu verbessern, stehen Kurse, die von privaten Vereinigungen mit Unterstützung der öffentlichen Hand organisiert worden sind, zur Verfügung der am schlechtesten qualifizierten Personen. Auf gesamtschweizerischer Ebene hat das Bundesamt für Kultur ein Netzwerk für die Bekämpfung des Analphabetismus geschaffen, das sämtliche Partnerinstitutionen und -verbände umfasst.

543. Im Jahr 2000 wurde ein "Forum Weiterbildung" geschaffen, das zahlreiche Akteure (Bundesämter, Kantonsämter, Sozialpartner, usw.) mit einschliesst. Das Forum engagiert sich dafür, in der Schweiz gute Rahmenbedingungen für lebenslanges Lernen, für eine qualitative und strukturelle Verbesserung der Weiterbildung, sowie für den Zugang zu Angeboten für alle entsprechend ihren individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen zu schaffen.

¹⁷⁸ SCHRÄDER-NAEF Regula, Erwachsenenbildung in der Schweiz – Bestandesaufnahme 2004 und neue Empfehlungen, UNESCO, Bern, 2005.

¹⁷⁹ BFS, Weiterbildung in der Schweiz 1996 - 2003, Neuchâtel, 2004.

¹⁸⁰ BFS, Lesen und rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz, Neuchâtel, 2006.

544. Die Arbeitslosenversicherung (ALV) gehört seit 1997 zu den wichtigsten Konsumenten von Weiterbildung in der Schweiz. Nach einer Revision des ALV wurde so ein besonderes Augenmerk auf die Betreuung und Ausbildung von Arbeitslosen gelegt, die darauf angewiesen sind, um sich rasch und dauerhaft in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf den Bericht der Schweiz zuhanden der IAO-Kontrollorgane betreffend Anwendung des Übereinkommens Nr. 142 über die Erschliessung des Arbeitskräftepotentials vom 30. November 2004.

52. Bildungsausgaben der öffentlichen Hand

545. Von 1990 bis 2004 sind die Bildungsausgaben von CHF 16,2 auf 26,7 Milliarden gestiegen. Nachdem zu Beginn der 1990er Jahre das Wachstum der Investitionen in die öffentliche Bildung stagnierte, nahmen die dafür bereitgestellten Mittel seit 1997 wieder zu. 2004 sind in der Schweiz insgesamt 6% des Bruttoinlandprodukts (BIP) für Bildung ausgegeben worden. Der Anteil der Bildungsausgaben an den öffentlichen Ausgaben hat 1990 18,7% und 2004 19,3% betragen. Kantone und Gemeinden tragen die Hauptlast: Im Jahr 2004 haben sie rund CHF 22,5 Milliarden finanziert, d.h. 84% der Bildungsausgaben der öffentlichen Hand. Der Bund hat sich im gleichen Jahr mit CHF 4,2 Milliarden (16%) beteiligt.

546. Mehr als die Hälfte der öffentlichen Bildungsausgaben fallen im Bereich der Volksschule (inklusive Vorschulstufe und Schulen mit besonderem Lehrplan) an. Im Jahr 2004 sind dies rund CHF 13,4 Milliarden. Die Finanzierung übernehmen die Kantone mit ihren Gemeinden (Beteiligung des Bundes: 0,2%). Die Finanzierung der Sekundarstufe II liegt 2004 ebenfalls vorwiegend bei den Kantonen. Der Bund beteiligt sich an der Berufsbildung auf Sekundarstufe II mit 15,7% und an den allgemein bildenden Schulen mit 0,5%. Im Bereich der höheren Berufsbildung übernahmen die Kantone 2004 rund 95,6% der öffentlichen Bildungsausgaben, der Bund beteiligte sich mit 3,5%. Im Bereich der Hochschulen (Fachhochschulen, kantonale Universitäten, Eidgenössische Technische Hochschulen) übernimmt der Bund rund 50% der öffentlichen Bildungsausgaben (rund CHF 3,6 Milliarden). Bei den universitären Hochschulen waren es im Jahr 2006 mehr als 90% bei den ETH und durchschnittlich 26% bei den kantonalen Universitäten.

53. Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle

53.1. Allgemein

547. Die Schule erfüllt eine wichtige Aufgabe des sozialen Ausgleichs, indem sie dem Prinzip der Chancengleichheit verpflichtet ist. Aber sie vermag jene Defizite der Unterstützung nicht immer auszugleichen, welche Schülerinnen und Schüler aus bildungsfernen Familien mitbringen. Die PISA-Studie hat gezeigt, dass die Bildung der Eltern, zugängliche Ressourcen (z.B. Internet) und der Berufstatus der Eltern in einem engen Zusammenhang mit den Leistungen der Kinder stehen. Auf Stufe Hochschule sind Personen aus unteren sozialen Schichten denn auch untervertreten. Gemäss einer Studie des Bundesamtes für Statistik stammt ein Drittel der Studierenden in der Schweiz aus Familien, in denen mindestens ein Elternteil über eine Hochschulausbildung verfügt. Dabei bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen Studierenden der Fachhochschulen und der universitären Hochschulen¹⁸¹.

¹⁸¹ BFS, Die Schweiz im europäischen Vergleich: Soziale und wirtschaftliche Lage der Studierenden an den Hochschulen, Neuchâtel, 2007.

53.2. Gleichstellung der Geschlechter

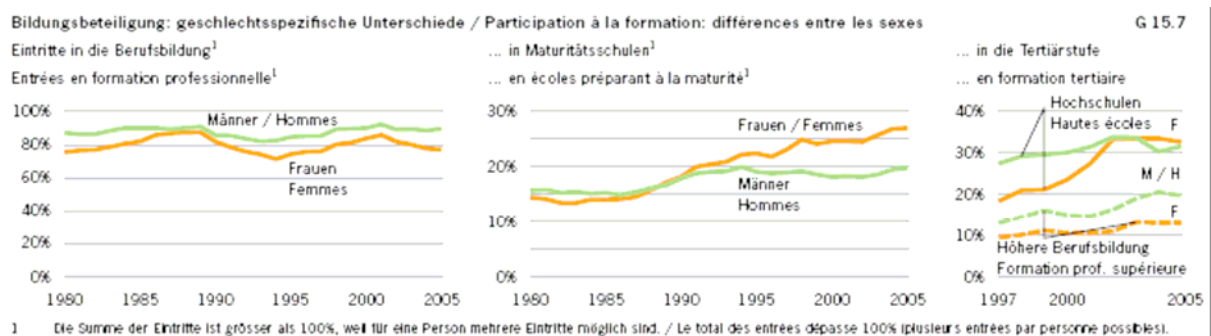
§ 33: Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich aktiver für die Förderung eines gleichberechtigten Zugangs zu höherer Bildung für Frauen, Immigranten und ethnische Minderheiten einzusetzen.

548. Formal ist der Zugang zu allen schulischen und beruflichen Ausbildungsgängen für beide Geschlechter gleich gewährleistet. Faktisch ergeben sich jedoch bereits zu Beginn der obligatorischen Schulzeit Unterschiede. Laut den Ergebnissen von PISA bestehen signifikante Leistungsunterschiede zwischen den Geschlechtern. Allerdings haben Faktoren wie "sozioökonomischer Hintergrund" und "Migrationsstatus" einen grösseren Einfluss auf die Schulleistungen als das Geschlecht.

549. Von der Bildungsexpansion der letzten Jahrzehnte haben vor allem die Frauen profitiert. Die geschlechterspezifischen Bildungsunterschiede haben sich laufend verringert. Heute beginnen praktisch gleich viele Frauen wie Männer eine nachobligatorische Ausbildung und schliessen sie auch ab. Der Anteil Frauen zwischen 25 und 64 ohne nachobligatorische Bildung ist aber immer noch deutlich höher als derjenige der Männer im selben Alter (2006: 23% gegenüber 13%). Weiterhin sind Männer länger in Ausbildung als Frauen und ihre Eintrittsquote in die Tertiärstufe ist höher. Mädchen sind in der obligatorischen Schule erfolgreicher: sie repetieren seltener eine Klasse, werden seltener in eine Sonderklasse versetzt, und auf der Sekundarstufe I besuchen sie häufiger anforderungsreiche Schultypen. Am Ende der obligatorischen Schulzeit verfügen sie – wie die PISA-Studien zeigen – über bessere Lese-, aber schlechtere Mathematikfähigkeiten als die Jungen. Vieles spricht dafür, dass dies wesentlich mit den Mustern alter Rollenverständnisse zusammenhängt.

550. Die markante geschlechtsspezifische Berufswahl hat sich seit 1990 nur gering verändert. Junge Männer wählen am häufigsten Berufe der Metall- und Maschinenindustrie; junge Frauen nach den Büroberufen solche der Heilbehandlung, Körperpflege und im Verkauf. In den technischen Berufszweigen sind Frauen immer noch deutlich schwächer vertreten. Trotz breit angelegter Informations- und Sensibilisierungskampagnen, die die Jugendlichen dazu ermutigen sollen, ihre Berufswahl auszuweiten, erweisen sich diese als in hohem Masse von jahrzehntealten Stereotypen geprägt.

Grafik 7: Bildungsbeteiligung: geschlechtsspezifische Unterschiede



Quelle: BFS, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2007, S. 346, Neuenburg, 2007

551. Die Zahl der Frauen an den schweizerischen Universitäten hat sich innert zwanzig Jahren verdoppelt – Tendenz weiter steigend – und dürfte jene der Männer im kommenden Jahrzehnt übertreffen. Der Aufwärtstrend bei den männlichen Studierenden ist dagegen weniger ausgeprägt. 2006 weist eine Mehrzahl der universitären Hochschulen einen höheren Frauen- als Männeranteil aus. Lediglich vier Institutionen widersetzen sich diesem Trend: die USI (Università della Svizzera Italiana), die Universität St. Gallen sowie die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) in Zürich und Lausanne. Aufgrund der weitaus höheren Anzahl Männer an den beiden ETH ist die Gesamtzahl der Studentinnen

auf nationaler Ebene derzeit noch etwas tiefer. In den Geistes- und Sozialwissenschaften, der Medizin und Pharmazie sowie in Recht sind die Frauen in der Überzahl. Die Studiengänge mit eher technischem Profil sind weiterhin männlich dominiert. Die Verteilung der Geschlechter ist nicht auf allen Studienstufen ausgewogen. So erwerben beispielsweise weniger Frauen als Männer ein Doktorat. Dies dürfte zum Teil auf die grössere Doktoratshäufigkeit in den «technischen» Fachbereichen zurückzuführen sein, in denen die Frauen schwächer vertreten sind.

552. Innerhalb von fünf Jahren hat sich die Zahl der Studierenden an Fachhochschulen beinahe verdoppelt. Trotz stark steigender Nachfrage der Männer sind in erster Linie die Frauen für diesen Boom verantwortlich. Während sie im Jahr 2000 knapp einen Drittel der Studierenden FH ausmachten, sind es derzeit bereits fast die Hälfte. Die Geschlechterparität wird in den kommenden Jahren erwartet. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die Integration neuer Schulen ins FH-System zurückzuführen, deren Ausbildungsgänge (Gesundheit, Soziale Arbeit usw.) stark frauendominant sind. Weiteren Auftrieb erhielt sie durch die teilweise Integration der frauendominierten Pädagogischen Hochschulen in die FH. Der Frauenanteil steigt in allen Schweizer FH. Die «technischen» Bereiche wie Architektur, Wirtschaft und vor allem Technik und IT sind stark männerdominant. Gesundheit und Angewandte Linguistik sind stark frauendominant.

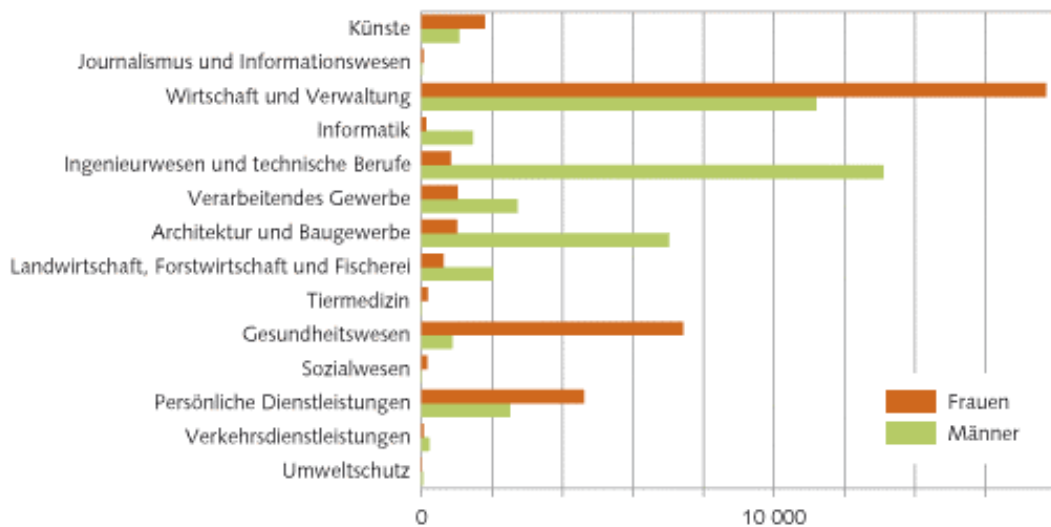
553. Das Bundesprogramm Chancengleichheit¹⁸² fördert auch die Gleichstellungsarbeit an den Fachhochschulen. Für die Perioden 2004-2007 und 2008-2011 sind dafür je CHF 10 Mio. reserviert. Das entsprechende Aktionsprogramm soll den Frauenanteil unter den Studierenden und in Lehre und Forschung erhöhen, Chancengleichheit zum Qualitätskriterium der Fachhochschulen und zu einem expliziten Bestandteil ihrer Strategie machen. Schliesslich soll auch die Genderkompetenz von Dozierenden, Führungskräften und Studierenden sowie die Geschlechterforschung gefördert werden.

554. Mit der Durchführung von Technikschnuppertagen an Fachhochschulen sollen Frauen für die Aufnahme eines Studiums oder einer beruflichen Tätigkeit im technischen oder naturwissenschaftlichen Bereich sensibilisiert werden. Das BBT hat seit dem Jahr 2000 über 160 solche Projekte mitfinanziert. Ausserdem konnten Krippenplätze subventioniert werden, und an allen Fachhochschulen sind Gleichstellungsbeauftragte oder –kommissionen geschaffen worden.

¹⁸² Siehe Ausführungen zu Artikel 3.

Grafik 8: Eintritte in mehrjährige Berufsausbildungen 2006/07

Eintritte in mehrjährige Berufsausbildungen 2006/07

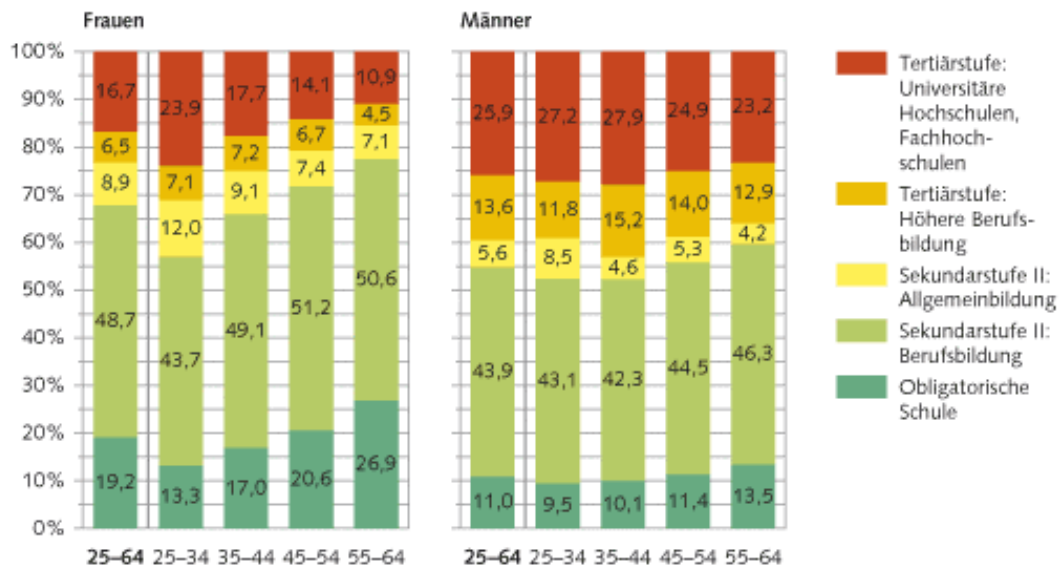


Quelle: Statistik der Schüler und Studierenden

© BFS

Grafik 9: Bildungsstand der Wohnbevölkerung nach Altersgruppen 2007

Bildungsstand der Wohnbevölkerung nach Altersgruppen 2007



Quelle: SAKE

© BFS

555. Der Frauenanteil im Lehrkörper hängt deutlich von der Schulstufe ab: Je höher die Schulstufe und entsprechend besser bezahlt die Stellen sind, desto kleiner ist der Anteil Frauen an den Lehrkräften. In den letzten Jahren lassen sich keine markanten Veränderungen an dieser Situation ausmachen. Mit Ausnahme der Vorschule, wo fast ausschliesslich Frauen tätig sind, hat im vergangenen Jahrzehnt der Frauenanteil auf allen Stufen zugenommen. An der allgemeinbildenden Sekundarstufe II ist diese Zunahme jedoch sehr gering. Zudem steigt an den Universitäten der Frauenanteil seit 2000 nur noch

geringfügig von Jahr zu Jahr. Am stärksten untervertreten sind die Frauen bei den Professoren an den universitären Hochschulen. Um diesem Trend entgegenzuwirken, wurde an den kantonalen Universitäten im Jahre 2000 ein Programm zur Förderung der Chancengleichheit lanciert. Dieses trug dazu bei, dass der Professorinnenanteil binnen sechs Jahren von 7 auf 14% erhöht werden konnte. Auch bei den Fachhochschulen waren von den insgesamt 17'200 Dozierenden in den vom BBT anerkannten Fachbereichen nur gerade 5'400 Frauen.

53.3. Kinder ausländischer Herkunft

556. Im Schuljahr 2005/06 betrug der Anteil Schüler ausländischer Herkunft auf Stufe „obligatorische Schule“ 23,7%. Währenddem rund die Hälfte der ausländischen Schülerinnen und Schüler einen Bildungsgang mit Grundansprüchen besucht, so ist es bei der einheimischen Schülerschaft nur rund ein Viertel. Auf der Sekundarstufe II liegt der Anteil ausländischer Lernenden bei 17% und auf der Tertiärstufe bei 19,2%. Der hohe Ausländeranteil auf der Tertiärstufe ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass viele Ausländerinnen und Ausländer eigens für das Studium in die Schweiz kommen. Nur einer von vier ausländischen Studierenden an Schweizer Hochschulen hat seine Vorbildung in der Schweiz absolviert.

557. Die PISA-Studie 2000 hat gezeigt, dass der Immigrationsstatus die Leistungen stark beeinflusst. Rund die Hälfte der Jugendlichen aus Familien, deren beide Elternteile im Ausland geboren wurden, verfügen in der neunten Klasse über ernsthafte Schwierigkeiten, einfache Texte zu verstehen (48.5%), währenddem bei den Jugendlichen aus einheimischen (11.1%) und kulturell gemischten Familien (22.3%) diese Werte tiefer liegen¹⁸³. Die Studie "PISA-2006: Kompetenzen für das Leben - Schwerpunkt Naturwissenschaften" hat gezeigt, dass die naturwissenschaftlichen Schülerleistungen in Abhängigkeit zum sozioökonomischen Hintergrund und zur kulturellen Herkunft stehen. Immigrierte Kinder, die zu Hause nicht die Testsprache sprechen und aus bildungsfernen, sozial benachteiligten Familien stammen, haben in der Schweiz geringere Chancen, gute Leistungen zu erbringen als ihre Schweizer Kameradinnen und Kameraden mit einem besser gestellten sozioökonomischen Hintergrund.

558. Grundsätzlich werden Kinder aus zugewanderten Familien direkt in Regelklassen eingeschult. Der Schule kommt eine Schlüsselrolle in Bezug auf eine wirkungsvolle Integration zu, weshalb eine möglichst frühe Einbindung ins Schulsystem von Bedeutung ist. Um die (schulische) Integration zu verbessern, werden in annähernd allen Kantonen fremdsprachige Schülerinnen und Schüler auf Vorschul- und auf Volksschulstufe durch besondere Massnahmen gefördert. Die Förderung erfolgt meistens in Form von Kursen in der Unterrichtssprache, in der deutschsprachigen Schweiz oft unter der Bezeichnung Deutsch für Fremdsprachige oder Deutsch als Zweitsprache. In einigen deutschsprachigen Kantonen werden fremdsprachige Kinder auf Vorschulstufe neben der Standardsprache auch in der Mundart gefördert. Neben den schulischen Massnahmen zur Integration und Förderung von fremdsprachigen Kindern gibt es Bestrebungen, das familiäre Umfeld der fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler in den Förderprozess einzubeziehen.

559. Die Kantone haben Beauftragte für interkulturelle Schulfragen bezeichnet. Auf gesamtschweizerischer Ebene engagiert sich die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Bereich der Bildung und Migration. Die EDK verfügt über eine Kommission Bildung und Migration, in welcher das Bundesamt für Migration (BFM) seit 2003 vertreten ist. Die Konferenz gibt Stellungnahmen und Empfehlungen ab und bietet den kantonalen Behörden fachliche Unterstützung an. Das Generalsekretariat der EDK führt alle zwei Jahre eine schweizerische Tagung zu Themen des Bereichs Bildung und Migration durch (CONVEGNO).

¹⁸³ BFM, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, Juni 2006, S. 23

560. Die Situation auf dem Lehrstellenmarkt ist für Jugendliche mit Migrationshintergrund schwierig und verschärft sich in konjunkturell angespannten Zeiten. Hatten Ende August 2004 83% der jungen Schweizerinnen und Schweizer, die eine berufliche Grundausbildung anstrebten, einen Lehrvertrag in der Tasche, traf dies nur auf 56% ihrer ausländischen Kolleginnen und Kollegen zu¹⁸⁴.

561. Das Berufsbildungsgesetz ermöglicht, dass der Bund Projekte und Massnahmen im Rahmen der Projektförderung unterstützen kann, welche auf bestimmte Gruppen und Regionen ausgerichtet sind (Art. 7 und 55, Abs. 1 Bst. 3 BBG) oder Massnahmen zur Integration Jugendlicher mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung umfassen (Art. 55 Abs. 1 Bst. f BBG). Zwischen 2004 und 2006 sind für ca. 30 Projekte zum Thema Integration insgesamt ca. CHF 10 Millionen bewilligt worden.

53.4. Kinder mit Behinderung

562. Das am 1. Januar 2004 in Kraft getretene Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, "dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist". Zudem werden die Kantone dazu angehalten, die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in der Regelschule zu fördern, "soweit diese möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient". Gemäss BehiG ist es unter gewissen Voraussetzungen möglich, die Beseitigung von Benachteiligungen im Rahmen von Bildungsangeboten vor Gericht oder bei den zuständigen Verwaltungsbehörden zu verlangen.

563. Es wird vermehrt angestrebt, Schülerinnen und Schüler mit Lernschwierigkeiten oder Behinderungen nicht mehr in besonderen Schulen oder Klassen auszubilden, sondern sie vermehrt in Regelklassen zu integrieren. Zurzeit werden in den meisten Kantonen die Konzepte aufgrund der bisherigen Erfahrungen überdacht und die Richtlinien überarbeitet, um die Vorgaben des Behindertengleichstellungsrechts umzusetzen.

53.5. Religiöse Minderheiten

564. Aufgrund der Glaubens- und Gewissensfreiheit (BV Art. 15) ist der Staat zur konfessionellen und religiösen Neutralität verpflichtet. Diese Neutralität gilt insbesondere auch für die Schule, da der Schulunterricht für alle - unabhängig der Konfession - obligatorisch ist (Art. 62 Abs. 2 BV). Privatschulen sind jedoch nicht an den Grundsatz der konfessionellen Neutralität gebunden.

565. Eine öffentliche Schule hat das Recht, den Religionsunterricht als Fach in den Lehrplan aufzunehmen. Der Besuch des Religionsunterrichts darf jedoch nicht obligatorisch sein (Art. 15 Abs. 4 BV). Die Schule muss dieses Fach entweder fakultativ anbieten oder eine Dispensationsmöglichkeit vorsehen.

53.6. Kinder von Fahrenden

566. Die obligatorische Schulpflicht in einer stationären Schule ist mit einer fahrenden Lebensweise nicht ohne weiteres verträglich. Der kollektive Anspruch auf Erhalt der traditionellen Lebensweise steht hier dem individuellen Recht auf Bildung gegenüber. Dank der Flexibilität von Schulbehörden und Lehrkräften wird dieser Zielkonflikt vielerorts auf pragmatische Weise zu entschärfen versucht. In den meisten Kantonen gehen die schulpflichtigen Kinder der Fahrenden regelmässig am Winterstandort der Familie – ihrem Wohnsitz – zur Schule. Während der Wintermonate sind die Kinder in den normalen Schulunterricht integriert. In den Sommermonaten, wenn sie ihre Eltern auf ihrer Reise begleiten, werden sie regelmässig von den Schulbehörden vom Schulbesuch dispensiert. Der Schulstoff für die Sommermonate wird ihnen mitgegeben, gelöste Aufgaben können sie zur Korrektur ihren Lehrerinnen und Lehrern schicken. Stoffliche Lücken werden in

¹⁸⁴ Siehe supra, § 119.

unterschiedlicher Intensität mit Stütz- und Fördermassnahmen aufgearbeitet. Fehlt den Kindern die zusätzliche Unterstützung ihrer Eltern, dürften sich die regelmässigen Absenzen wohl oft in einem vergleichsweise tiefen Niveau hinsichtlich formeller Bildung auswirken.

54. Ausrichtung von Stipendien

567. Ziel des Stipendienwesens ist es, Chancengleichheit im Bildungswesen zu erreichen. Durch das Stipendienwesen werden Personen unterstützt, die sich in einer nachobligatorischen Ausbildung befinden. Darunter fallen Bildungseinrichtungen der Sekundarstufe II (z.B. Gymnasium, Berufsschule) und der Tertiärstufe (z.B. Universität, Fachhochschule). Die Ausbildung muss zu einem staatlich anerkannten Abschluss führen.

568. Die Ausrichtung von Stipendien liegt gemäss Artikel 66 BV nach wie vor im Kompetenzbereich der Kantone. 2004 vergaben die Kantone CHF 283 Mio. in Form von Stipendien und CHF 31 Mio. in Form von Darlehen an Studierende. Diese Ausgaben, namentlich die Ausgaben für Stipendien, wurden vom Bund mit CHF 79 Mio. subventioniert. 10,2% der Personen in nachobligatorischer Ausbildung erhielten im 2004 ein Stipendium. Die rund 52'000 Stipendienbezüger/innen erhielten durchschnittlich rund CHF 5'400. Je nach Kanton variiert dieser Betrag; im Kanton Zürich waren es durchschnittlich CHF 7'700, im Kanton Neuenburg CHF 2'700. Je höher die Bildungsstufe, desto höher der Stipendienbetrag. Den höchsten Anteil der Unterstützung durch kantonale Ausbildungsbeihilfen erhielten die Hochschulstudierenden. Seit im Januar 2008 die Neugestaltung Finanzausgleich (NFA)¹⁸⁵ in Kraft getreten ist, unterstützt der Bund nur noch die Ausgaben der Kantone für Stipendien im Tertiären Bildungsbereich.

569. Die wichtigste Einkommensquelle der Studierenden ist nach wie vor die Unterstützung durch die Eltern. Neun von zehn Studierenden können darauf zählen. Gleichzeitig gehen 77% der Studierenden neben ihrem Studium einer Erwerbstätigkeit nach. Vier von fünf erwerbstätigen Studierenden gehen auch während des Semesters einer beruflichen Tätigkeit nach¹⁸⁶. Allerdings wird die Berufstätigkeit während des Studiums aufgrund der zunehmend kompakten Studiengängen zusehends schwieriger.

55. Situation der Lehrkräfte

570. An den öffentlichen Schulen unterrichteten im Schuljahr 2004/05 insgesamt 76'800 Lehrkräfte an der Volksschule, 11'500 auf der Sekundarstufe II, im 2006 45'546 an Universitären Hochschulen (davon 3'129 Professor/innen) und 31'151 an Fachhochschulen (davon 5'471 Professor/innen).

571. Die meisten Lehrerinnen und Lehrer arbeiten Teilzeit. Dies gilt insbesondere für die obligatorische Schule (56,5%) und die allgemein bildenden Schulen der Sekundarstufe II. Einzig bei den Lehrkräften der Vorschulen überwiegt die Vollzeitarbeit. Rund zwei von drei Schulen beschäftigen nur teilweise qualifizierte Lehrkräfte, häufig aufgrund von Rekrutierungsschwierigkeiten.

¹⁸⁵ Siehe supra, § 26ff.

¹⁸⁶ BFS, Die Schweiz im europäischen Vergleich: Soziale und wirtschaftliche Lage der Studierenden an den Hochschulen, Neuchâtel, 2007.

Artikel 14 – Obligatorischer und kostenloser Grundschulunterricht

572. Das Recht auf einen ersten Ausbildungszyklus ist in Artikel 19 und 41 lit. f der neuen Bundesverfassung verankert. In diesem Bereich waren seit dem Ersten Bericht (Abs. 740) keine Veränderungen zu verzeichnen. Die Teilnahme an der obligatorischen Schule beträgt weiterhin durchschnittlich 99%.

573. Laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts garantiert Art. 19 BV jedem Kind das Recht auf einen kostenlosen Grundschulunterricht in öffentlichen Schulen während mindestens neun Jahren, der seinen individuellen Fähigkeiten und der Entwicklung seiner Persönlichkeit entspricht¹⁸⁷.

¹⁸⁷ BGE 2P.276/2005 vom 7. Mai 2007; BGE 129 I 12 Erw. 4

Artikel 15 – Recht auf Kultur

56. Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben

56.1. Allgemeines

§ 26: Der Ausschuss empfiehlt, die Harmonisierung der kantonalen Gesetzgebungen weiterzuführen, um eine angemessene Beachtung der Bestimmungen des Paktes sicherzustellen, insbesondere was so grundlegende Rechte wie das Recht [...] auf Kultur anbelangt.

574. Mit der Annahme der neuen Bundesverfassung (BV) hat die Kulturförderung des Bundes eine Verfassungsgrundlage erhalten und die Lücke zwischen der gelebten Kulturförderung des Bundes sowie deren ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Grundlage wurde geschlossen. Nach dem neuen Kulturartikel (Art. 69 BV) sind für den Bereich Kultur weiterhin die Kantone zuständig, aber der Bund erhält neu eine subsidiäre Kompetenz zur Förderung von kulturellen Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse. Eine Besonderheit bildet der Bereich des Films, wo der Bund eine primäre Kompetenz hat (Art. 71 BV). Artikel 69 BV ist aber nur ein Teil des neuen Kulturverfassungsrechts. Dazu gehören die Zweckbestimmung von Artikel 2, Absatz 2 BV, wonach die Eidgenossenschaft unter anderem die "kulturelle Vielfalt des Landes" fördert. Artikel 4 BV hält die vier Landessprachen fest. Artikel 18 BV gewährleistet die Sprachenfreiheit, Artikel 20 die Wissenschaftsfreiheit, Artikel 21 die Kunstfreiheit. Artikel 35 BV verpflichtet den Bund zur Verwirklichung der Grundrechte. Weitere kulturell relevante Artikel sind: Artikel 70 BV Sprachen, Artikel 71 BV Film, Artikel 78 BV Natur- und Heimatschutz. Diese kulturell relevanten Verfassungsbestimmungen verpflichten die Eidgenossenschaft, kulturelle Gehalte nicht nur bei der Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kulturförderung, sondern auch bei der Regelung anderer Bereiche in angemessener Weise zu berücksichtigen.

56.2. Kulturausgaben

575. Im Jahre 1996 lagen die Kulturausgaben der öffentlichen Hand (Gemeinden, Kantone und Bund) bei rund 1,8 Milliarden CHF. Im Jahr 2001 betragen sie rund 2,3 Milliarden CHF. Seither liegen keine gesicherten Zahlen vor. Angesichts der schwierigen Situation der öffentlichen Finanzen ist jedoch zu vermuten, dass die Staatsausgaben für Kultur in den letzten Jahren etwas abgenommen haben. Was die Kulturfinanzierung durch Private betrifft, lag der Aufwand der privaten Unternehmen und der Stiftungen 1996 zusammengerechnet bei rund 310 Millionen CHF pro Jahr. Dieser Aufwand hat sich seither weiter erhöht. Im Jahre 2001 beliefen sich alleine die Ausgaben der privaten Unternehmen für Kultur (ohne Stiftungen) auf rund 370 Mio. CHF¹⁸⁸.

56.3. Förderung der kulturellen Identität und der Minderheiten

576. Der Auftrag des Bundes, die rätoromanische und italienische Sprache zu fördern, ist in der Bundesverfassung verankert (Art. 70 Abs. 5 BV). Gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur gewährt der Bund jährlich den Kantonen Graubünden und Tessin Beiträge zur Erhaltung der kulturellen und sprachlichen Identität in ihren Regionen. Im Jahre 2007 wurde dem Kanton Graubünden eine Jahresfinanzhilfe von 4'447'700 Schweizer Franken und dem Kanton Tessin eine solche von 2'224'400 CHF zugesprochen. Die geltenden Bestimmungen zur Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen werden in das neue Sprachengesetz integriert.

577. Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) wurde am 5. Oktober 2007 vom Parlament verabschiedet. Das Gesetz regelt den Amtssprachengebrauch innerhalb der Bundesbehörden

¹⁸⁸ BFS, Kulturfinanzierung durch Unternehmen, Neuchâtel, 2001, S. 6.

sowie im Verkehr zwischen diesen und den Bürgerinnen und Bürgern (Art. 70 Abs. 1 BV). Die Gleichwertigkeit der Amtssprachen wird dabei explizit verankert und der Status sowie die Verwendung des Rätoromanischen als Teilamtssprache des Bundes festgelegt. Das SpG konkretisiert den verständigungspolitischen Auftrag im sprachpolitischen Kontext (Art. 70 Abs. 3 BV) mit einer Reihe konkreter Massnahmen zur Förderung der individuellen und gesellschaftlichen Mehrsprachigkeit. Das Gesetz verpflichtet die Kantone, als erste Fremdsprache eine Landessprache zu unterrichten. Das Gesetz sieht ferner die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone durch den Bund vor (Art. 70 Abs. 4 BV) und integriert die bereits geltenden Bestimmungen zur Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen (Art. 70 Abs. 5 BV).

578. Der Bundesrat hat im Rahmen der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarates vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten ausdrücklich festgehalten, dass die schweizerischen Fahren den eine nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens bilden. Damit verpflichtet sich die Schweiz, die Bedingungen zu fördern, die es den Angehörigen dieser nationalen Minderheit ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln. Folgerichtig hat der Bundesrat bei der Verabschiedung des zweiten Berichts der Schweiz zur Europäischen Charta vom 5. November 1992 der Regional- und Minderheitensprachen das Jenische als nicht territoriale Regional- oder Minderheitensprache aufgeführt und den Anspruch der Jenischen auf Massnahmen zur Förderung ihrer Sprache bejaht. Damit anerkennt der Bund das Jenische offiziell als Bestandteil des kulturellen Erbes der Schweiz an. Im Jahr 2007 hat die Radgenossenschaft ein Projekt zur Förderung des Jenischen erarbeitet, welches vom Bundesamt für Kultur finanziell unterstützt wird.

56.4. Die Rolle der Medien

579. Seit 1. April 2007 ist in der Schweiz das total revidierte Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) in Kraft. Es sichert und stärkt die Ausstrahlung von Programmen im Dienste der Allgemeinheit (Service public). Programmveranstalter, die einen Leistungsauftrag erbringen – welcher nicht zuletzt die Berücksichtigung kultureller Anliegen umfasst – erhalten öffentliche Gelder (Anteil aus dem Ertrag der vom Publikum bezahlten Empfangsgebühren). Gleichzeitig lockert das Gesetz die Anforderungen an die Veranstaltung privater Programme, welche weder staatliche Gelder noch einen Zugang zu knappen Verbreitungsinfrastrukturen (wie z.B. Funkfrequenzen) beanspruchen. Solche Programme benötigen künftig keine Konzession mehr.

580. Der Umfang des Angebots schweizerischer Medieninhalte (seien sie gedruckt, audiovisuell oder über Internet verfügbar) als auch dessen Nutzung durch das Publikum weisen gesamthaft gesehen steigende Tendenz auf. Zwar sind die Zahlen der Fernseh- und Radionutzung in den letzten Jahren leicht rückläufig: Die Fernsehnutzung lag im Jahr 2006 in der deutschen Schweiz bei einer täglichen Sehdauer von 146 Minuten (Radio: 102 Minuten) pro Kopf, in der Suisse romande bei 170 Fernsehminuten (97 Min.), in der Svizzera italiana bei 180 Fernsehminuten (96 Min.). Beim Radio nimmt die Hördauer seit 2001 in sämtlichen Sprachregionen kontinuierlich ab. Der Rückgang beträgt im Jahresschnitt fast 3 Minuten. Diesem Phänomen steht ein erheblicher Anstieg der Internetnutzung gegenüber: So nutzten im Jahr 2006 immerhin 63% der Schweizerinnen und Schweizer das Internet zu Hause (am Arbeitsplatz 43 Prozent), was gegenüber 2001 einer Zunahme von 27 Prozentpunkten (am Arbeitsplatz + 9 Prozentpunkte) entspricht.

Service public durch die SRG

581. Gemäss Art. 24 Abs. 1 Bst. a RTVG versorgt die SRG die gesamte Bevölkerung inhaltlich umfassend mit gleichwertigen Radio- und Fernsehprogrammen in den drei Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Das Angebot umfasst mittlerweile 7 TV- und 16 Radioprogramme. Zwischen 1995 und 2004 baute die SRG SSR ihr Angebot an Fernsehprogrammstunden um das Anderthalbfache aus. Die Zahl der Programmstunden für

Kultur stieg von 4078 (1995) auf 6253 Stunden im Jahr 2004. Für die rätoromanische Schweiz veranstaltet die SRG mindestens ein Radiovollprogramm. Daneben produziert sie für die rund 40'000 rätoromanisch Sprechenden regelmässige TV-Sendungen.

582. Der vom Staat vorgegebene Leistungsauftrag der SRG wird auch künftig mit Radio- und Fernsehempfangsgebühren abgegolten (jährlich rund 1,1 Mrd. Fr.), welche heute gut 70 % der Erträge der SRG ausmachen (übrige Erträge aus Werbung und Sponsoring). Ein SRG-interner Finanzausgleich garantiert, dass die bevölkerungsmässig kleineren Regionen über genügend Mittel für die Programmproduktion verfügen; so beansprucht beispielsweise die deutschsprachige Schweiz mit 75 % der schweizerischen Bevölkerung lediglich 45 % der Mittel, wohingegen die italienischsprachige Schweiz mit 4,2 % Bevölkerungsanteil insgesamt über 22 % der SRG-Mittel zugewiesen erhält.

Service public durch teilweise gebührenfinanzierte private Veranstalter

583. Die öffentlichen Leistungen an konzessionierte private Veranstalter wurden im Rahmen des neuen RTVG noch ausgebaut: Die Beiträge aus den Empfangsgebühren an Lokalradios bzw. Regionalfernsehen wurden auf je 4 Prozent der Gesamterträge erhöht.

584. Die konzessionierten privaten Veranstalter müssen im Gegenzug in ihrem Programm besondere Leistungen erbringen. Dazu gehört nach Art. 38 Abs. 1 Bst. a nicht nur die umfassende Information über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge, sondern auch ein Beitrag zur Entfaltung des kulturellen Lebens im jeweiligen Versorgungsgebiet. Besondere Pflichten auferlegt die Radio- und Fernsehverordnung den nicht gewinnorientierten Radioprogrammen, die in städtischen Agglomerationen ein komplementäres Programm ausstrahlen: Ihr Programm muss insbesondere die sprachlichen und kulturellen Minderheiten im Versorgungsgebiet berücksichtigen (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Radio- und Fernsehverordnung; RTVV).

Presse

585. Nach einer 2007 vom Bundesamt für Statistik veröffentlichten Studie über die Pressevielfalt Schweiz¹⁸⁹, ist die Entwicklung der Schweizer Presselandschaft durch eine kontinuierliche Schrumpfung der Zahl eigenständiger Kaufzeitungen geprägt. Mit dem Konzentrationsprozess auf dem Angebotsmarkt der Kaufzeitungen geht der Trend einher, dass diese Zeitungen zu einem wachsenden Anteil aus grösseren Verlagshäusern stammen.

586. Inwiefern die abnehmende Vielfalt an Titeln der tagesaktuellen Presse sich auf die öffentliche Meinungsvielfalt und damit die gesellschaftliche Entwicklung in der Schweiz auswirken könnte, ist aufgrund der Presseentwicklung alleine nicht zu beantworten. Eindeutig ist jedoch – auch im intermedialen Vergleich – dass in den letzten Jahren das Angebot an professioneller, journalistischer Berichterstattung stagniert, für welches die Schweizer Bevölkerung ein Entgelt zu entrichten bereit ist. Die bedeutendsten Neulancierungen im tagesaktuellen Pressemarkt der letzten Jahre erfolgten denn auch im Bereich der journalistisch zur vollständigen Tageszeitung ausgebauten Gratispresse.

56.5. Erhaltung von Kulturgütern

587. Das im ersten Bericht erwähnte Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa ist am 1. Juli 1996 in Kraft getreten. Gleiches gilt für das Europäische Übereinkommen vom 16. Januar 1992 zum Schutz des archäologischen Erbes (revidierte Fassung) welches am 28. September 1996 in Kraft getreten ist. Von der Schweiz unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert ist die europäische Landschaftskonvention (Konvention von Florenz 2000).

¹⁸⁹ BFS, Pressevielfalt Schweiz - ein Überblick, Neuchâtel, 2007.

588. Die UNESCO hat seit 1995 vier neue Schweizer Objekte in die Liste der Welterbestätten aufgenommen. Es handelt sich um zwei Kulturdenkmäler und zwei Naturdenkmäler: Die Burgen von Bellinzona (aufgenommen 2000), das Gebiet Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn (aufgenommen 2001), den Monte San Giorgio (aufgenommen 2003), sowie das Weinanbaugebiet Lavaux (aufgenommen 2007). Der stetige Ausbau der Zahl der in der Schweiz beheimateten Weltkulturgüter zeigt den grossen Willen der Schweizer Bevölkerung und der Schweizer Behörden, ihren Kultur- und Naturdenkmälern Sorge zu tragen und diese umfassend zu schützen.

56.6. Freiheit des Kunstschaffens und der Verbreitung von Kunst

589. Die Freiheit der Kunst ist in der neuen Bundesverfassung ausdrücklich verankert (Art. 21 BV) und ist nicht mehr bloss als Teilgehalt der Meinungsäusserungsfreiheit geschützt. Die grundrechtlich garantierte Kunstfreiheit ist ein Abwehrrecht gegen staatliche Handlungen und schützt nicht nur das Kunstschaffen als kreativen Akt, sondern auch die Vermittlung von Kunst etwa durch Museen, Buchverlage oder Kinobesitzer. Keinen Einfluss auf den Schutzbereich der Kunstfreiheit hat, ob die herstellende oder vermittelnde Person kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke verfolgt. Sowohl lukrative als auch nichtlukrative Zweckverfolgungen fallen in den Schutzbereich der Kunstfreiheit. Wie jedes Grundrecht gilt auch die Kunstfreiheit nicht schrankenlos. Eingriffe in die Kunstfreiheit sind namentlich aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes Dritter oder aus strafrechtlichen Gründen (zum Beispiel: Pornographieverbot) möglich. Die vormalige Pressefreiheit gemäss Artikel 55 aBV ist neu in der Verfassungsnorm von Artikel 17 BV zur Medienfreiheit enthalten.

56.7. Berufsbildung im Kultur- und Kunstbereich

590. Gemäss Art. 69 Abs. 2 BV kann der Bund Kunst und Musik auch im Bereich der Ausbildung fördern. Diese neue Kompetenz des Bundes bedarf der Abstimmung und Arbeitsaufteilung mit den für Bildung hauptsächlich zuständigen Kantonen. Seit dem Inkrafttreten des neuen Berufsbildungsgesetzes (BBG) am 1. Januar 2004 und des teilrevidierten Fachhochschulgesetzes (FHSG) am 5. Oktober 2005 fallen die Ausbildungen im Kunstbereich in die Regelungskompetenz des Bundes¹⁹⁰.

591. In der Schweiz werden auf Stufe Fachhochschule im Kunstbereich folgende Studiengänge angeboten: Instrumentale und vokale Musikpädagogik; Interpretation und Performance; Schulmusik und Kirchenmusik; Dirigieren; Spezialbereiche Musik; Theaterschaffende als darstellende Künstler/innen; Theaterschaffende als leitende Künstler/innen; Bildende Kunst; Lehrberufe für Gestaltung und Kunst.

57. Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung des wissenschaftlichen Fortschritts

592. In der Schweiz werden massgebliche Investitionen in die Forschung getätigt. Der prozentuale Anteil der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (F&E) am Bruttoinlandprodukt zählt weltweit zu den höchsten. Rund zwei Drittel der Investitionen in Forschung werden von der Privatwirtschaft finanziert. Der Bund fördert, in Wahrnehmung eines Verfassungsauftrags (Art. 64 BV), die freie Grundlagenforschung u.a. durch die Finanzierung des Schweizerischen Nationalfonds (SNF). Der SNF betreibt Programmforschung in Bereichen, wo strukturelle Schwächen des Wissenschaftssystems einen konzentrierten Einsatz verlangen oder wo wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedürfnisse gezielt wissenschaftliche Resultate benötigen.

593. Grundlagenforschung wird in der Schweiz insbesondere von den universitären Hochschulen betrieben. Die Fachhochschulen konzentrieren sich neben der praxis- und berufsorientierten Lehre auf Hochschulstufe auf die anwendungsorientierte Forschung und die Entwicklung. Sie pflegen vor allem den Wissens- und Technologietransfer mit den für die Schweizer Wirtschaft besonders wichtigen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Im

¹⁹⁰ Siehe supra, § 515.

Vordergrund stehen die marktorientierte, schnelle und pragmatische Umsetzung von Wissen aus F&E in Produkte, Dienstleistungen und Produktionsprozesse.

594. Neu ist in der Bundesverfassung mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 auch festgeschrieben, dass der Bund neben der wissenschaftlichen Forschung Innovation fördert (Art. 64, Abs. 1). Die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Privatwirtschaft hat sich während der letzten zehn Jahre stark entwickelt. Massgeblich dazu beigetragen hat die KTI, die Förderagentur für Innovation. Sie unterstützt auf drei Ebenen den Transfer von Wissen und Technologien zwischen Hochschulen und Privatwirtschaft: Erstens finanziert sie innovationsorientierte Kooperationsprojekte in F&E zwischen Hochschulen und Unternehmen in der Schweiz. Zweitens fördert sie über umfangreiche Schulungsprogramme die Kenntnisse von Studierenden und Forschenden im Bereich des Unternehmertums und begleitet Start-up-Projekte über erfahrene Coaches in Fragen der Finanzierung und des Markteintritts. Mit dem Beratungs- und Ausbildungsprogramm "venturelab" soll der Unternehmergeist geweckt werden. Drittens fördert die KTI die Teilnahme von Schweizer Partnern an nationalen und internationalen Netzwerken und Programmen, um den Schweizer Innovationsstandort zu stärken.

58. Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung der Kultur

595. Die im Art. 21 BV festgehaltene Kunstfreiheit bedeutet keinen individuellen Anspruch auf staatliche Leistung. Hingegen soll der Staat dafür sorgen, dass angemessene Rahmenbedingungen die Ausübung dieser Freiheit ermöglichen¹⁹¹. Durch ein neu zu erarbeitendes Kulturförderungsgesetz (KFG) und durch die Revision des Bundesgesetzes betreffend die Stiftung Pro Helvetia (Pro Helvetia-Gesetz; PHG) soll der Verfassungsauftrag von Art. 69 BV konkretisiert und umgesetzt werden. Dadurch werden die heute bestehenden kulturellen Fördermassnahmen des Bundes verstärkt und erhalten eine formell-gesetzliche Grundlage. Beide Gesetzesentwürfe werden derzeit vom Parlament beraten. Das KFG gibt die Prinzipien vor, nach denen der Bund seine kulturellen Aufgaben in Übereinstimmung mit der Verfassung wahrnehmen will. Es geht um die Abstimmung der Zuständigkeiten des Bundes gegenüber den in der Kulturförderung primär zuständigen Kantonen, Gemeinden und Städten, um die Regelung der Kompetenzverteilung zwischen den für die Kulturförderung zuständigen Bundesstellen sowie der Stiftung Pro Helvetia sowie um die Einführung von Instrumenten zur Steuerung der Kulturförderung und die Ausrichtung der Fördermassnahmen nach diesen Instrumenten. Die Revision des PHG hat zum Hauptziel, die Organisationsstrukturen der Stiftung Pro Helvetia zu modernisieren¹⁹².

596. Der aktuelle Zahlungsrahmen der Pro Helvetia für die Jahre 2004-2007 sieht Zahlungen des Bundes an die Stiftung in der Gesamthöhe von CHF 137 Mio. vor. Gegenüber der Finanzierungsperiode 1992-1995 (CHF 105 Mio.) entspricht dies einer nominellen Zunahme von rund 30%.

59. Schutz der Rechte an Geistigem Eigentum

597. Das Bundesgesetz über die Erfindungspatente (Patentgesetz; PatG) befindet sich zurzeit in Revision. Als Teil dieser Revision hat die Schweiz am 12. Juni 2006 die Ratifikationsurkunden zur Revisionsakte zum Europäischen Patentübereinkommen und zum fakultativen Sprachenübereinkommen hinterlegt. Diese beiden Staatsverträge sind die Basis der Reform des europäischen Patentsystems. Einen zweiten substantiellen Teil der Revision verabschiedete das Parlament am 22. Juni 2007. Dieser betrifft den Patentschutz für Erfindungen in der Biotechnologie und stellt sicher, dass das Patentrecht der Schweiz dem technologischen Fortschritt und den internationalen Entwicklungen möglichst optimal entspricht und so den in Art. 15 des UNO-Pakt I festgeschriebenen Schutz der geistigen und

¹⁹¹ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 164.

¹⁹² Botschaft zum Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4819; Botschaft zum Bundesgesetz über die Stiftung Pro Helvetia vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4857.

materiellen Interessen der Erfinder auch weiterhin gewährleistet. Das Parlament hat diesen Teil der Revision am 22. Juni 2007 verabschiedet.

598. Am 5. Oktober 2007 haben die eidgenössischen Räte einer Teilrevision des Bundesgesetzes über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz; URG) zugestimmt. Die Änderung zielt darauf ab, einen ausgewogenen, den Anforderungen der Informationsgesellschaft entsprechenden Schutz des Kulturschaffens sicherzustellen. Sie sichert einerseits die Möglichkeit der Teilnahme am kulturellen Leben, zum Beispiel durch eine neue Schutzschranke zugunsten von Menschen mit Behinderungen, und andererseits den Schutz der Kulturschaffenden durch die Anerkennung des Online-Rechts, des Schutzes technischer Massnahmen und durch die Verstärkung der Interpretenrechte. Sie stellt damit ein wichtiges Element zur Wahrung der in Art. 15 des UNO-Pakt I enthaltenen Rechte dar.

599. Das neue Bundesgesetz über den Schutz von Design (Designgesetz; DesG) ist seit dem 1. Juli 2002 in Kraft und hat das ehemalige Bundesgesetz betreffend die gewerblichen Muster und Modelle vom 30. März 1900 ersetzt. Das neue Designgesetz erlaubt es, Designschaffende besser zu schützen und trägt damit wie auch die Revision des Urheberrechts und der damit verbundenen Rechte zur Umsetzung von Artikel 15 Absatz 1 lit. c des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bei.

60. Forschungsfreiheit

600. Nach Artikel 20 der BV ist die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung gewährleistet. Die Wissenschaftsfreiheit – und damit die Forschungsfreiheit – ist indessen nicht schrankenlos. Artikel 119 BV zur Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich schränkt die Embryonenforschung ein. Die Forschungsverbote im Umgang mit Embryonen aus Artikel 119 BV bilden auf Stufe Verfassung eine absolute Grenze der Wissenschaftsfreiheit.

601. Die Frage der Forschungsfreiheit wurde im Vorfeld der Volksabstimmung über das Bundesgesetz über die Forschung an embryonalen Stammzellen (Stammzellenforschungsgesetz, StFG) vom 28. November 2004 intensiv diskutiert. Gegner des StFG argumentierten, dass der Verbrauch von überzähligen Embryonen aus der Praxis der künstlichen Befruchtung zu Forschungszwecken gegen den Schutz der Menschenwürde verstosse. Die Mehrheit der Stimmbevölkerung (66,4%) war aber der Meinung, dass es vernünftiger ist, die Forschung zu regulieren, anstatt sie zu verbieten.

61. Internationale Zusammenarbeit

61.1. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Wissenschaft

602. Die Aktivitäten des Bundes bei der internationalen Zusammenarbeit im Bereich von Forschung und Innovation umfassen:

- Beteiligung am Aufbau des europäischen Forschungs- und Innovationsraums durch die Mitwirkung der Schweiz in den europäischen Programmen und Organisationen im Bereich der Forschung und Innovationsförderung;
- Mitarbeit und Gestaltung bestehender und neuer internationaler Programme und Initiativen.
- Unterstützung der weltweiten wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit der Schweizer Hochschulen und der im Bereich Forschung und Innovation tätigen Institutionen mit ihren ausländischen Partnern, insbesondere durch den Aufbau und die Förderung bilateraler Partnerschaften mit ausgewählten Ländern und Regionen;
- Zusammenarbeit in Bildungsgremien verschiedener multilateraler Organisationen (Europarat, OECD, UNESCO, usw.), welche Projekte der Bildungsforschung und -entwicklung lancieren.

603. Die Schweiz unterstützt die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländern. Das Ziel der Zusammenarbeit ist es, einen Beitrag zum Aufbau von

Forschungs- und anderen wissenschaftlichen Kapazitäten in Entwicklungs- und Transitionsländern zu leisten und in den Partnerländern zur eigenständigen Schaffung, Vermittlung und Diffusion sowie Anwendung von entwicklungsrelevantem Wissen beizutragen. Die Schweiz verfolgt dieses Ziel wie folgt:

- Engagement der Schweiz in internationalen und multilateralen Forschungsprogrammen, welche für die Nachhaltige Entwicklung, insbesondere der Entwicklungs- und Transitionsländer, relevante Probleme erforschen (z.B. Beitrag zur internationalen Gesundheitsforschung, Agrarforschung).
- Unterstützung der bilateralen wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländern für den Aufbau und die Förderung von Forschungskompetenzen in diesen Ländern.

604. Die Broschüre „Die Schweiz in internationalen Forschungsprogrammen und Forschungsorganisationen“ enthält eine ausführliche Zusammenstellung des vielseitigen Engagements der Schweiz in der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Wissenschaft¹⁹³.

61.2. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Kultur

605. Die Aktivitäten des Bundes im Bereich der kulturellen Zusammenarbeit umfassen:

- Beteiligung an den MEDIA-Programmen der Europäischen Union zur Förderung von Entwicklung, Vertrieb und Vermarktung audiovisueller Produktionen (MEDIA plus) sowie zur Förderung der Aus- und Weiterbildung im audiovisuellen Bereich (MEDIA Fortbildung);
- Zusammenarbeit in den Kulturausschüssen verschiedener multilateraler Organisationen (UNESCO, Europarat, OIF, RIPC, usw.), welche Kulturprojekte lancieren, sowie Ratifikation der wichtigsten Übereinkommen dieser Organisationen;
- Bilaterale Zusammenarbeit zur Unterstützung des kulturellen Austausches, besonders im Bereich des Films (Koproduktionsabkommen mit den Nachbarländern sowie mit Kanada).

606. Am 1. Juni 2005 sind das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz; KGTG) und dessen Ausführungsverordnung (Kulturgütertransferverordnung; KGTV) in Kraft getreten. Das KGTG regelt die Einfuhr von Kulturgut in die Schweiz, seine Durch- und Ausfuhr sowie seine Rückführung aus der Schweiz. Der Bund will mit dem KGTG einen Beitrag zur Erhaltung des kulturellen Erbes der Menschheit leisten und Diebstahl, Plünderung und illegale Ein- und Ausfuhr von Kulturgut verhindern. Mit dem KGTG erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen aus der UNESCO-Konvention vom 14. November 1970 über die Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut. Schliesslich hat die Schweiz im Rahmen ihrer Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak als erster Staat weltweit die Ein-, Durch- und Ausfuhr sowie den Verkauf, den Vertrieb, die Vermittlung, den Erwerb und die anderweitige Übertragung von irakischen Kulturgütern, die seit dem 2. August 1990 in der Republik Irak gestohlen wurden, gegen den Willen des Eigentümers abhanden gekommen sind oder rechtswidrig aus der Republik Irak ausgeführt wurden, verboten (Art. 1a der Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak).

607. Die Pro Helvetia verfügt aktuell über Kulturzentren in Paris, Rom und New York sowie über Verbindungsbüros in Kairo, Kapstadt, Warschau und New Delhi. Weitere Aussenstellen sind geplant in Shanghai (ca. 2010) und Moskau (ca. 2013). Die DEZA unterstützt in den meisten Einsatzländern das lokale Kulturschaffen und die kulturelle Vielfalt. Das bedeutendste Programm ist das "Schweizer Kulturprogramm Südosteuropa und Ukraine (SCP)", das Pro

¹⁹³ Bundesamt für Wissenschaft und Forschung (heute Staatssekretariat für Bildung und Forschung), Die Schweiz in internationalen Forschungsprogrammen und Forschungsorganisationen, 2001.

Helvetia im Auftrag der DEZA in Albanien, Bosnien, Kosovo, Makedonien und Serbien durchführt.

608. Die "Freiburger Erklärung" über kulturelle Rechte, die am 7. Mai 2007 in Freiburg verabschiedet worden ist, stellt das jüngste Instrument im Bereich der kulturellen Zusammenarbeit dar. Diese Erklärung zivilgesellschaftlichen Ursprungs verfolgt das Ziel, die in verschiedenen anderen Instrumenten verankerten, schon anerkannten kulturellen Rechte zu sammeln und explizieren. Es handelt sich um eine neue und umgestaltete Version eines von einer als „Freiburger Gruppe“ bekannten internationalen Arbeitsgruppe für die UNESCO ausgearbeiteten Projekts (organisiert durch das Interdisziplinäre Institut für Ethik und Menschenrechte der Universität Freiburg).

Zusätzliche Forderungen – Verbreitung von Texten

§ 37: Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, die Schlussbemerkungen des Ausschusses auf allen Ebenen der Gesellschaft einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen und den Ausschuss über alle Massnahmen zu informieren, die er trifft, um diesen Folge zu leisten. Er fordert zudem den Vertragsstaat dringend dazu auf, zur Ausarbeitung seines zweiten periodischen Berichts die Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen einzuholen.

609. Die Schweizer Regierung publiziert ihre Staatsberichte sowie die Schlussbemerkungen des Ausschusses auf der Webseite des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements sowie der Webseite der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Darüber hinaus finden sich Informationen auf den Webseiten verschiedener nichtstaatlicher Menschenrechtsorganisationen der Schweiz. Die Universität von Bern hat zudem mit der finanziellen Unterstützung des Bundes einen universellen Menschenrechtsindex geschaffen. Es handelt sich dabei um eine Online-Datenbank, die es erlaubt, innert kürzester Zeit auf sämtliche Informationen des UNO-Systems im Bereich der Menschenrechte, nach Land und Menschenrecht aufgeschlüsselt, zuzugreifen. Diese Datenbank umfasst zudem sämtliche von den Vertragsorganen (seit dem Jahr 2000) und im Rahmen der Sonderverfahren (seit 2006) verabschiedeten Bemerkungen und Empfehlungen, die die Schweiz betreffen.

610. Die Berichte sind in den Sprachen Französisch und Deutsch, die Schlussbemerkungen in den Sprachen Französisch und Englisch verfasst.

611. Im Rahmen der Ausarbeitung des vorliegenden Berichts hatten interkantonale Konferenzen, Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner die Möglichkeit, zu einem Vorentwurf des Berichts Stellung zu nehmen. Insgesamt wurden 24 Organisationen bzw. Dachverbände angeschrieben. 9 Organisationen haben schriftlich Stellung genommen. Die eingegangenen Bemerkungen wurden anschliessend gründlich geprüft und soweit möglich im Berichtsentwurf reflektiert. Organisationen der Zivilgesellschaft haben die Veröffentlichung eines Schattenberichts angekündigt.

Verzeichnis und Abkürzungen der Gesetzestexte

	Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung	SR 861
	Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1911	
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	SR 831.10
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer	
ArG	Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz)	SR 822.11
ArGV 1	Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz	SR 822.111
ArGV 2	Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen)	SR 822.112
ArGV3	Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsvorsorge, ArGV 3)	SR 822.113
ArGV5	Verordnung 5 vom 28. September 2007 zum Arbeitsgesetz (Jugendarbeitsschutzverordnung, ArGV 5)	SR 822.115
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998	SR 142.31
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts	SR 830.1
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz)	SR 142.20
AVEC	Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen	SR 221.215.311
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz)	SR 837.0
BBG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz)	SR 412.10
BBV	Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung)	SR 412.101
BehiG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz)	SR 151.3
BetmG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz)	SR 812.121
BGSA	Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit)	SR 822.41
BoeB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen	SR 172.056.1

BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000	SR 172.220.1
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte	SR 161.1
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001	SR 172.220.111.3
BStatG	Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992	SR 431.01
BtG	Beamtengesetz vom 30. Juni 1927	SR 172.221.10
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz)	SR 141.0
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999	SR 101
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	SR 831.40
BVO	Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer	SR 823.21
CEDAW	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	SR 0.108
CERD	Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	SR 0.104
CRC	Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes	SR 0.107
DesG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2001 über den Schutz von Design (Designgesetz)	SR 232.12
ELG	Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	SR 831.30
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)	SR 0.101
EntsG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Entsendegesetz)	SR 823.20
EOG	Bundesgesetz über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbssersatzgesetz)	RS 834.1
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz)	
FHSG	Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz)	SR 414.71
FZG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz)	SR 831.42
GIG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann	SR 151.1

	(Gleichstellungsgesetz)	
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen	
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung	SR 831.20
JStG	Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (Jugendstrafgesetz)	SR 311.1
KFG	Kulturförderungsgesetz	
KGTG	Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz)	
KGTV	Verordnung über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransferverordnung)	
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung	SR 832.10
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz)	SR 910.1
OHG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz)	SR 312.5
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)	SR 220
PartG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz)	SR 211.231
PatG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1954 über die Erfindungspatente (Patentgesetz)	SR 232.14
PHG	Bundesgesetz betreffend die Stiftung Pro Helvetia (Pro Helvetia-Gesetz)	SR 447.1
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006	SR 784.40
RTVV	Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007	SR 784.401
SGG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz)	SR 173.71
SpG	Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz)	
StFG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über die Forschung an embryonalen Stammzellen (Stammzellenforschungsgesetz, StFG)	SR 810.31
StFV	Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung)	SR 814.012
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937	SR 311.0
UFG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz)	SR 414.20

UNO-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte	SR 0.103.2
URG	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz)	SR 231.1
UVG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung	SR 832.20
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz)	SR 173.32
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 13. September 2000	SR 142.205
VUV	Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung)	SR 832.30
WBG	Bundesgesetz vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten	SR 844
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974	SR 843
WFG	Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz)	SR 842
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907	SR 210

Abkürzungsverzeichnis

FSE	Förderung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit
GBI	Gewerkschaft Bau und Industrie
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
UEPP	Abteilung für die Beurteilung von Präventionsprogrammen
IUMSP	Universitäres Institut für Sozial- und Präventionsmedizin
FSE	Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit
PECARO	Westschweizer Rahmenstudienplan
ÜF	Übungsfirmen
PP	Kommissariat Pädophilie, Pornographie
MM	Kommissariat Menschenhandel, Menschenschmuggel
OIF	Internationale Organisation der Frankophonie
INCP	Internationales Netzwerk für Kulturpolitik
PEWO	Pendlerkostenbeitrag und Beitrag an Wochenaufenthalter
BP	Berufspraktikum
ADL	Aktivitäten des täglichen Lebens (activity-of-daily-living)
AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
ALL	Adult Literacy and Life skills study
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktmassnahmen
APUG	Aktionsplan Umwelt und Gesundheit
ATL	Aktivitäten des täglichen Lebens
AZ	Ausbildungszuschüsse
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgericht
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BIP	Bruttoinlandprodukt
BR	Bundesrat
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EAZ	Einarbeitungszuschüsse
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössische Büro für die Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen
ECTS	European Credit Transfer System

EDK	Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	European Free Trade Association
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
EKF	Sekretariat Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKM	Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen
EL	Ergänzungsleistungen
ELS	Erwerbslosenstatistik
EO	Erwerbersatzordnung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVAMAR	Evaluation der Maturitäts-Reform
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
F&E	Forschung und Entwicklung
FH	Fachhochschulen
FLAM	Flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr
FMS	Fachmittelschule
FTMH	Gewerkschaft Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen
FZA	Freizügigkeitsabkommen
GAV	Gesamtarbeitsverträge
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GRSV	Gesamtrechnung des Sozialversicherungen
HarmoS	Harmonisierung der obligatorischen Schule
HBSC	Health Behaviour in School-Aged Children
HF	Höhere Fachschule
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IV	Invalidenversicherung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOBK	Nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität
KTI	Förderagentur für Innovation
MAR	Maturitätsanerkennungsreglement
MAS	Master of Advanced Studies
MDG	Millenniumsentwicklungsziele
MwSt	Mehrwertsteuer
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NGO	Nichtregierungsorganisation (non-governmental organisation)

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PHG	Pro Helvetia-Gesetz
PISA	Programme for International Student Assessment
PMM	Kommissariat „Pädophilie, Menschenhandel, Menschenschmuggel“
PvB	Beschäftigungsprogramm
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Technologie
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
Semo	Motivationssemester
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGK-NR	Kommission für sozial Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SPITEX	Spital- und heimexterne Gesundheits- und Krankenpflege und Hilfe
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
VHTL	Gewerkschaft Verkauf Handel Transport Lebensmittel
VPDS	Swissstaffing Verband der Personaldienstleister der Schweiz
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WL	Wirtschaftliche Landesversorgung

Anhangsverzeichnis

Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann / Bundesamt für Statistik, Auf dem Weg zur Gleichstellung?, Neuchâtel, 2004

Eidg. Departement des Innern, Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, Bern, 2004

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, Zweiter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Januar 2007

OECD, OECD Reviews of Health Systems: Switzerland - Figures, 2006