

**ERSTER BERICHT DER SCHWEIZ
ZUR UMSETZUNG DES
INTERNATIONALEN PAKTES ÜBER
WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND
KULTURELLE RECHTE**

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	1
ARTIKEL 1: DAS RECHT DER VÖLKER AUF SELBSTBESTIMMUNG	2
1. Das Recht der Völker auf Selbstbestimmung	2
2. Das Recht der Völker, über ihre natürlichen Reichtümer zu verfügen	3
3. Achtung des Rechts auf Selbstbestimmung	3
ARTIKEL 2: AUSÜBUNG DER ANERKANNTEN RECHTE	5
1. Schrittweise Umsetzung.....	5
1.1 Allgemeines	5
1.2 Die Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der Anwendung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte	6
2. Nichtdiskriminierung.....	7
ARTIKEL 3: GLEICHBERECHTIGUNG VON FRAU UND MANN	10
1. Verfassungsmässige und gesetzgeberische Aspekte.....	10
2. Praktische Massnahmen und Zahlenangaben	14
ARTIKEL 4 : BESCHRÄNKUNGEN DER RECHTSAUSÜBUNG	17
ARTIKEL 5 : VERBOT DES RECHTSMISSBRAUCHS UND VORBEHALT DES GÜNSTIGEREN RECHTS	19
ARTIKEL 6: RECHT AUF ARBEIT	20
1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften	20
2. Allgemeines	20
3. Die Arbeitsmarktsituation	21
4. Massnahmen zugunsten der Beschäftigung	23
4.1 Aktive Massnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen	23
4.1.1 Kurse (Art. 59 bis 64 AVIG)	25
4.1.2 Einarbeitungszuschüsse (Art. 65 bis 67 AVIG)	25
4.1.3 Beschäftigungsprogramme (Art. 72 bis 74 AVIG)	26
4.1.4 Arbeit ausserhalb der Wohnortsregion (Art. 68 bis 71 AVIG)	26
4.1.5 Betriebspraktika	26
4.1.6 Aktive Massnahmen im Rahmen der 2. AVIG Revision (ad. Art. 9)	26
4.2 Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung	27
4.3 Freie Stellenwahl	28
4.4 Berufsbildung und -beratung	29

5. Der Arbeitsmarkt und benachteiligte Gruppen	30
5.1 Arbeitsmarktsituation der Ausländer	30
5.2 Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt	32
5.3 Situation der Behinderten auf dem Arbeitsmarkt	34

ARTIKEL 7: RECHT AUF GERECHTE UND GÜNSTIGE ARBEITSBEDINGUNGEN

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften	36
2. Mindestlohn und Lohngleichheit für Frauen und Männer	37
2.1 Mindestlohn	37
2.2 Gleicher Lohn für Frauen und Männer	39
3. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz	42
3.1 Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz	43
3.1.1 Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes	43
3.1.2 Vorschriften bezüglich Gesundheitsvorsorge	43
3.1.3 Vollzugs- und Aufsichtsorgane im Bereich der Gesundheitsvorsorge	44
3.1.4 Einsprachemöglichkeiten	45
3.2 Sicherheit am Arbeitsplatz	45
3.2.1 Geltungsbereich der Vorschriften über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten	46
3.2.2 Vorschriften zur Arbeitssicherheit	46
3.2.3 Vollzugs- und Aufsichtsorgane im Bereich der Arbeitssicherheit	46
3.2.4 Einsprachemöglichkeiten	47
3.3 Statistische Angaben über Berufsunfälle und Berufskrankheiten	47
4. Gleiche Beförderungschancen	49
5. Ruhezeit, Freizeit, Arbeitszeit, bezahlter Urlaub	51
5.1 Ruhezeit	51
5.1.1 Sonntagsarbeit	51
5.1.2 Nachtarbeit	52
5.2 Arbeitszeit	53
5.3 Regelmässige bezahlte Ferien	54
5.4 Vergütung von Feiertagen	55

ARTIKEL 8: GEWERKSCHAFTLICHE RECHTE

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften	56
2. Gewerkschaftsfreiheit	56
2.1 Recht auf Gründung einer Gewerkschaft	56
2.2 Recht auf Eintritt in eine Gewerkschaft	58
2.3 Das Recht, sich zu Verbänden zusammenzuschliessen und internationalen Gewerkschaftsverbänden beizutreten	58
2.4 Recht der Gewerkschaften auf freie Betätigung	58
2.5 Grösse und Struktur der Gewerkschaften	60
2.6 Streikrecht	60
3. Einschränkung dieser Rechte für Beamte und Armeeangehörige im Dienst ..	62
3.1 Einschränkung der Vereinsfreiheit	62
3.2 Einschränkungen des Streikrechts	64

ARTIKEL 9: RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT	66
1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften	66
2. Allgemeines	67
3. Medizinische Versorgung	68
3.1 Persönlicher Geltungsbereich	69
3.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen	69
3.3 Finanzierung	71
4. Krankengeld	72
4.1 Persönlicher Geltungsbereich	72
4.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen	72
4.3 Finanzierung	72
5. Wichtigste Merkmale des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) vom 18. März 1994	73
6. Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen	74
6.1 Eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (1. Säule)	74
6.1.1 Persönlicher Geltungsbereich	75
6.1.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen	75
6.1.3 Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	84
6.1.4 Die wichtigsten Merkmale der 10. AHV-Revision vom 7. Oktober 1994	85
6.2 Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (2. Säule)	86
6.2.1 Persönlicher Geltungsbereich	87
6.2.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen	87
6.2.3 Finanzierung der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	89
6.3 Individuelle Vorsorge (3. Säule)	90
7. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten	90
7.1 Persönlicher Geltungsbereich	90
7.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen	91
7.3 Finanzierung	94
8. Leistungen bei Arbeitslosigkeit	94
8.1 Persönlicher Geltungsbereich	95
8.2 Art und Umfang der Leistungen	96
8.2.1 Art der Versicherungsleistungen	96
8.2.2 Höhe und Dauer der Leistungen	99
8.3 Finanzierung	100
8.4 Wichtigste Merkmale der 2. AVIG Revision	101
9. Familienzulagen	102
9.1 Persönlicher Geltungsbereich	103
9.2 Art und Umfang der Leistungen	103
9.3 Finanzierung	105
ARTIKEL 10: SCHUTZ DER FAMILIE, DER MUTTER UND DES KINDES	109
1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften	109
2. Allgemeines	109

3. Das Recht, eine Ehe frei einzugehen	111
4. Schutz der Familie	111
4.1 Die Familienzulagen	112
4.2 Steuererleichterungen zugunsten der Familie	112
4.3 Die Wohnungsmarktpolitik	112
4.4 Die Leistungen im Rahmen der sozialen Sicherheit	113
4.5 Die Beratungsstellen	114
4.6 Kinderhütendienste	114
4.7 Private Organisationen	115
4.8 Einrichtungen auf kantonaler und auf Bundesebene	115
4.9 Situation der benachteiligten Familien	115
5. Der Mutterschaftsschutz	116
5.1 Der Mutterschaftsschutz auf Bundesebene	117
5.1.1 Das Arbeitsrecht	117
5.1.2 Die Krankenversicherung	118
5.1.3 Die Gesamtarbeitsverträge	119
5.2 Mutterschaftsschutz auf kantonaler Ebene	119
6. Schutz des Kindes	120
6.1 Allgemeines	120
6.2 Der Schutz von jungen Arbeitnehmern	122
ARTIKEL 11: RECHT AUF EINEN ANGEMESSENEN LEBENSSTANDARD....	124
1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften	124
2. Lebensstandard und Armut	125
3. Recht auf eine ausreichende Ernährung	128
3.1 Information der Bevölkerung	129
3.2 Kenntnisse über die Ernährung	129
3.3 Nahrungsmittelhygiene	130
3.4 Landwirtschafts- und Ernährungspolitik	131
4. Recht auf Unterkunft	131
4.1 Wohnungssituation	131
4.2 Situation benachteiligter Gruppen	133
4.3 Gesetzgebung zum Wohnungswesen	135
4.3.1 Raumplanung	135
4.3.2 Enteignung	136
4.3.3 Mieterschutz	137
4.3.4 Hilfsmassnahmen zugunsten der Mieter	139
4.3.5 Förderung des Erwerbs von Wohneigentum	140
4.3.6 Bautätigkeit	141
ARTIKEL 12: RECHT AUF GESUNDHEIT	142
1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften	142
2. Allgemeines	143
3. Gesundheitszustand der Bevölkerung	144
3.1 Sterblichkeit und Krankheitshäufigkeit	144

3.2 Verhalten und Lebensstil	145
4. Statistische Indikatoren	146
5. Ungleichheiten im Gesundheitswesen	148
6. Säuglingssterblichkeit und gesunde Entwicklung des Kindes	149
6.1 Der Gesundheitszustand der Kinder	149
6.2 Gesundheitszustand der Jugendlichen	150
7. Umwelt- und Arbeitshygiene	151
7.1 Umweltschutz	151
7.2 Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz	154
8. Epidemische, endemische, berufsbedingte und andere Krankheiten	155
8.1 Epidemische Krankheiten	155
8.2 Aids	157
8.3 Berufskrankheiten	159
9. Gesundheitseinrichtungen	159
9.1 Organisation	159
9.2 Finanzierung	160
9.3 Verteilung und Inanspruchnahme der Gesundheitsdienste	161
10. Massnahmen zur Bekämpfung von Alkoholismus, Tabakmissbrauch und Drogenabhängigkeit	163
ARTIKEL 13: RECHT AUF BILDUNG	167
1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften	167
2. Allgemeines	168
3. Vorschule	170
4. Obligatorische Schule (Primarstufe und Sekundarstufe I)	170
4.1 Primarschule	171
4.2 Sekundarstufe I	172
5. Sekundarstufe II	174
5.1 Allgemeinbildung	174
5.1.1 Maturitätsschulen (Gymnasien)	174
5.1.2 Lehrerbildungsanstalten (Seminare)	176
5.1.3 Diplommittelschulen	176
5.2 Berufsbildung	176
5.2.1 Die Betriebslehre	177
5.2.2 Vollzeit-Berufsschulen	178
5.2.3 Berufsmaturität	179
5.2.4 Anlehre	179
5.2.5 Ausbildungen, die nicht dem Bundesgesetz über Berufsbildung unterstehen	180
6. Tertiärstufe	181
6.1 Universitäre Tertiärstufe	181
6.2 Ausseruniversitäre Tertiärstufe	183
6.2.1 Höhere Fachschulen	183
6.2.2 Die Fachhochschulen	184

6.2.3 Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen.....	185
7. Erwachsenenbildung.....	186
8. Bildungsausgaben der öffentlichen Hand	188
9. Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	189
9.1 Gleichberechtigung von Mann und Frau	189
9.2 Benachteiligte Bevölkerungsgruppen	191
9.2.1 Kinder ausländischer Herkunft.....	191
9.2.2 Behinderte Kinder	193
9.2.3 Religiöse Minderheiten	195
9.3 Ausrichtung von Stipendien	195
9.4 Sprachliche Bestimmungen	196
10. Situation der Lehrkräfte	197
11. Freie Wahl der Schule durch die Eltern und Recht auf die Schaffung von Privatschulen	197
ARTIKEL 14: OBLIGATORISCHER UND UNENTGELTLICHER PRIMARUNTERRICHT	199
ARTIKEL 15: RECHT AUF KULTUR.....	200
1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften	200
2. Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben	201
2.1 Allgemeines	201
2.2 Kulturausgaben	201
2.3 Kulturelle Institutionen	202
2.4 Förderung der kulturellen Identität und der Minderheiten	205
2.5 Rolle der Medien	208
2.6 Erhaltung von Kulturgütern	211
2.7 Freiheit des Kunstschaffens und der Verbreitung von Kunst	212
2.8 Berufsbildung im Kultur- und Kunstbereich	213
3. Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung des wissenschaftlichen Fortschritts	213
3.1 Allgemeiner Rahmen der Entwicklung von Wissenschaft und Forschung	213
3.2 Wissenschaftlicher Fortschritt und Umweltschutz	215
3.3 Verbreitung von wissenschaftlichen Informationen	216
3.4 Wissenschaftliche Forschung und Ethik	216
4. Schutz der Verwertung von geistigem Eigentum	216
5. Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Kultur	218
6. Forschungsfreiheit	219
7. Internationale Zusammenarbeit im Bereich von Wissenschaft und Kultur ...	220
7.1 Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Wissenschaft	220
7.2 Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Kultur	221

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Arbeitslosenquote und Struktur von 1990 bis 1994 (1. Trimester)	24
Tabelle 2: Präventivmassnahmen AVIG: Anzahl Bezüger/Teilnehmer, 1990-1994	27
Tabelle 3: Durchschnittliche Löhne im Total aller Wirtschaftszweige, 1993	38
Tabelle 4: Zahl der von den Versicherern anerkannten Invaliditäts- und Todesfälle	48
Tabelle 5: Berufs- und Nichtberufsunfälle nach Geschlecht und Wirtschaftszweig, 1992	48
Tabelle 6: Die häufigsten Kombinationen von Unfallhergang und Gegenstand bei anerkannten Berufsunfällen, 1992	49
Tabelle 7: Zahl der anerkannten Berufskrankheitsfälle, 1988-1992	49
Tabelle 8: Ausgaben der Sozialversicherungen in Millionen Franken	68
Tabelle 9: Anteil der Versicherungsleistungen in % des BIP	68
Tabelle 10: AHV-Rentenbezüger	77
Tabelle 11: Arten und Monatsbeträge der AHV-Renten 1995	82
Tabelle 12: Entwicklung der Ergänzungsleistungen (Stand am 31.12. jedes Jahres)	84
Tabelle 13: Im Rahmen des AVIG versicherte Arbeitnehmer im Jahre 1993, in Tausend	95
Tabelle 14: Einnahmen der Arbeitslosenversicherung und gewährte Leistungen (1994)	102
Tabelle 15: Kantonalrechtliche Familienzulagen für Arbeitnehmer (Stand 1.1.1995)	107
Tabelle 16: Einkommensgrenzen in verschiedenen kantonalen Armutsstudien ..	126
Tabelle 17: Charakteristische Veränderungen im Verbrauch von Lebensmitteln in der Schweiz (Verbrauchsangaben in kg pro Kopf und Jahr)	129
Tabelle 18: Anzahl Personen, die in Wohnungen ohne Mindestkomfort leben 1990	134
Tabelle 19: Verteilung der Haushalte nach Mietbelastungs- und Wohnungsbelegungskategorien 1990	134
Tabelle 20: Anzahl Obdachlosen, Schätzung 1992	135
Tabelle 21: Sterbeziffern wichtiger Todesursachen, 1993	146

Tabelle 22: Säuglingssterblichkeit, in o/oo	146
Tabelle 23: Gesundheitsausgaben in % des BIP	148
Tabelle 24: Selbsttötungsziffern der 15-19jährigen (pro 100'000 Einwohner)	150
Tabelle 25: Inzidenz (pro 100'000 Einwohner) übertragbarer Krankheiten 1980, 1985-1992	156
Tabelle 26: Neuerkrankungen bei den wichtigsten Infektionskrankheiten, 1992 ..	156
Tabelle 27 : Berufskrankheiten nach Geschlecht, Neuerkrankungsziffer pro 10'000 Vollbeschäftigte, 1992	159
Tabelle 28 : Stationäre sozialmedizinische Institutionen : Bettendichte nach Betriebstyp (auf 100'000 Einwohner), Ende 1991	162
Tabelle 29 : Inanspruchnahme verschiedener Dienstleistungen des Gesundheitswesens nach Geschlecht und Alter (in % der jeweiligen Gruppe), 1992/93	163
Tabelle 30: Konsum verschiedener Genussmittel, Medikamente und Drogen, nach Geschlecht, Alter und Bildung (in % der jeweiligen Gruppe), 1992/93	166
Tabelle 31: Schulbesuchsquoten nach Alter, 1980/81, 1985/86 et 1991/92 (in %); obligatorische Schule	171
Tabelle 32: Schulbesuchsquoten nach Alter, 1980/81, 1984/85 und 1990/91;	174
Tabelle 33: Ausbildung der 20jährigen (Sekundarstufe II), nach Geschlecht, seit 1977/78 (in %).....	180
Tabelle 34: Ausgewählte Abschlüsse, 1994	186
Tabelle 35: Ausgaben der öffentlichen Hand nach Schulstufen 1993/94	189
Tabelle 36: Schüler und Studierende nach Schulstufen 1993/94	191
Tabelle 37: Kulturausgaben der öffentlichen Hand im Jahre 1992	202
Tabelle 38: Die grössten Bibliotheken der Schweiz, 1992	204
Tabelle 39: Fernsehsendungen nach Art und nach Anteil an der Sendezeit, 1993	210

ABKUERZUNGSVERZEICHNIS

Gesetzestexte

AHVG:	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ArG:	Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel
ArGV:	Verordnungen über das Arbeitsgesetz
AVEG:	Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträge
AVIG:	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BBG:	Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung
BV:	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
BVG:	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BVO:	Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer
ELG:	Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungleistungen
EMRK:	Europäische Menschenrechtskonvention, vom 4. November 1950
IVG:	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung
FLG:	Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulage in der Landwirtschaft
KUVG:	Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung
OR:	Obligationenrecht vom 30. März 1911
RPG:	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung
StGB:	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
USG:	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Umweltschutz
UVG:	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung
VUV:	Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten
ZGB:	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907

Verschiedene

AHV:	Alters und Hinterlassenenversicherung
BGE:	Entscheidungen des Bundesgericht
BIGA:	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
EDK:	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EL	Ergänzungleistungen zur AHV und AI
EVD:	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
IV	Invalidenversicherung
SUVA:	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt

ANHANGSVERZEICHNIS**Gesetzestexte:**

- Anhang 1: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874; Stand am 1. April 1994
- Anhang 2: Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907; Stand am 1. April 1992.
- Anhang 3: Obligationenrecht vom 30. März 1911; Stand 1. Januar 1994
- Anhang 4: Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; Stand 1. Januar 1994.
- Anhang 5 Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann
- Anhang 6: Krankenversicherung; Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 und Bundesbeschlüsse; Stand 1. Januar 1994.
- Anhang 7 Krankenversicherungsgesetz (KVG) vom 18. März 1994
- Anhang 8: Alters- und Hinterlassenenversicherung; Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 und Verordnungen; Stand 1. Januar 1993.
- Anhang 9: Invalidenversicherung; Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 und Verordnung; Stand 1. Januar 1994
- Anhang 10: Berufliche Alters- Hinterlassenen und Invalidenvorsorge; Bundesgesetz vom 25. Juni 1985
- Anhang 11: Unfallversicherung; Bundesgesetz vom 20. März 1981 und Verordnungen; Stand am 1. Oktober 1989
- Anhang 12: Obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung; Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 und Verordnung vom 31. August 1983; Stand am 1. Dezember 1992.
- Anhang 13: Beamtengesetz vom 30. Juni 1927; Stand am 1. Januar 1992.
- Anhang 14: Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen; Stand 1. April 1992

- Anhang 15: Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel und Verordnungen 1, 2, 3 und 4; Stand April 1993.
- Anhang 16: Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung; Stand 1. Januar 1992
- Anhang 17: Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten; Stand 1. April 1992.

Rechtsprechung:

- Anhang 18: BGE 111 II 245 (vgl. Art. 8)
- Anhang 19: BGE 120 Ia 1 (vgl. Art. 13)

Andere Dokumente:

- Anhang 20: Liste der von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen der internationalen Arbeitskonferenz; Stand 1. Januar 1996
- Anhang 21: Botschaft vom 24. Februar zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann
- Anhang 22: Botschaft vom 29. Juni 1994 über den Beitritt der Schweiz an das Übereinkommen betreffend die Rechte des Kindes
- Anhang 23: Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (Leitbild Nord-Süd), vom 7. März 1994
- Anhang 24: Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz aus statistischer Sicht, Bundesamt für Statistik, Bern 1993.
- Anhang 25: La situation des femmes et des hommes sur le marché du travail, une analyse des données de l'enquête suisse sur la population active 1991; Bundesamt für Statistik, Bern 1994.
- Anhang 26: Les institutions de sécurité sociale en Suisse, panorama statistique 1915-1990, Bundesamt für Statistik, Bern 1992.
- Anhang 27: Genres et montants des allocations familiales, Bundesamt für Sozialversicherungen; Stand 1er Januar 1995.
- Anhang 28: Familien heute, das Bild der Familie in der Volkszählung 1990; Bundesamt für Statistik, Bern 1994.
- Anhang 29: Profil - La santé en Suisse, OMS, juillet 1993.

- Anhang 30: Système de formation en Suisse, éléments d'une mosaïque, Office fédéral des finances, Administration fédérale des finances, CESDOC, Berne 1991.
- Anhang 31: Les indicateurs de l'enseignement en Suisse, Bundesamt für Statistik, Bern 1993.

EINLEITUNG

1. Der Bundesrat beehrt sich, dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte den gemäss Artikel 16 und 17 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verfassten ersten Bericht vorzulegen. Dieser Bericht behandelt die im Rahmen der praktischen Umsetzung der im Pakt anerkannten Rechte getroffenen Massnahmen und erreichten Fortschritte seit seinem Inkrafttreten in der Schweiz, am 18. September 1992. **Im Prinzip ist darin der Stand der Gesetzgebung am 1. Januar 1995 berücksichtigt.** Der vorliegende Text muss zusammen mit dem von der Schweiz am 2. Juli 1993 vorgelegten Basisdokument (HRI/CORE/1/add.29) gelesen werden, das den ersten Teil dieses Berichts bildet.

2. Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz fallen einige der vom Pakt gewährleisteten Rechte in die Zuständigkeit der Gemeinden oder der Kantone (zum Beispiel das Recht auf Bildung, das Recht auf Gesundheit oder die Familienzulagen). Der Bericht enthält folglich eine zusammenfassende Analyse der herrschenden Situation und die gemeinsamen Merkmale der 26 kantonalen und gegebenenfalls der kommunalen Systeme.

3. Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit und Koordination zwischen den von der Umsetzung des Paktes betroffenen Ämtern. Im Rahmen eines erweiterten Vernehmlassungsverfahrens wurde der Vorentwurf zum Bericht ausserdem auch den Kantonen, interessierten Kreisen und nichtstaatlichen Organisationen vorgelegt. Er wurde am 8. Mai 1996 vom Bundesrat genehmigt.

4. Dieser Bericht wurde in Französisch verfasst und anschliessend ins Deutsche übersetzt; die französische Fassung ist verbindlich. Beide Fassungen können beim BIGA, Dienst für internationale Angelegenheiten, Bundesgasse 8, 3003 Bern, bestellt werden.

5. Der Bundesrat hofft, dass der vorliegende erste Bericht den Erwartungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entspricht und dass die Prüfung des Berichts den Anstoss für einen ergiebigen Dialog bietet.

ARTIKEL 1: DAS RECHT DER VÖLKER AUF SELBSTBESTIMMUNG

1. Das Recht der Völker auf Selbstbestimmung

6. Als die 26 Kantone und Halbkantone, welche die Schweizerische Eidgenossenschaft bilden, einen Bundesstaat schufen, verzichteten sie zugunsten einer Zentralgewalt auf einen Teil ihrer Souveränität. Ein Kanton kann sich deshalb gezwungen sehen, eine Änderung der Bundesverfassung gegen seinen Willen anzunehmen, da diese nämlich mit dem *Volks- und Stände Mehr* geändert werden kann. Die Kantone haben zudem kein Sezessionsrecht. Angenommen, ein Kanton möchte aus der Eidgenossenschaft austreten, könnte das nur folgendermassen geschehen: Zuerst müsste die Mehrheit seiner stimmberechtigten Einwohner den Sezessionsbeschluss fassen; dann müssten Volk und Stände eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung annehmen. 1978 hat ein analoges Verfahren zur Schaffung des Kantons Jura geführt, dessen Gebiet bis dahin zum Kanton Bern gehörte.

7. Die Kantone bleiben jedoch weitgehend autonom und bestimmen ihre politische Organisation nach freiem Ermessen, allerdings mit dem Vorbehalt, dass die Bundesversammlung die kantonalen Verfassungen gewährleisten muss. Diese Gewährleistung wird erteilt, wenn die kantonale Verfassung nichts enthält, was der Bundesverfassung zuwiderläuft, wenn sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischem (repräsentativem und demokratischem) Formen sichern, und wenn sie vom Volke angenommen worden ist und revidiert werden kann, falls die absolute Mehrheit der Bürger dies verlangt (Artikel 6 der Bundesverfassung). Eine Ablehnung der Gewährleistung hat zur Folge, dass die entsprechenden kantonalen Bestimmungen keine Rechtskraft erlangen.

8. Was die Willensbildung des Volkes auf Bundesebene betrifft, sowohl in politischer Hinsicht wie im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung, sei auf die Abschnitte des Basisdokuments (HRI/CORE/1/add.29) über die Organisation der Bundesverwaltung, die Verfassungsinitiative und das Gesetzesreferendum verwiesen. An dieser Stelle soll nur die Bedeutung der Volksrechte hervorgehoben werden, die den Bürger verpflichten oder ermächtigen, sich auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene über eine Vielzahl von Themen auszusprechen.

2. Das Recht der Völker, über ihre natürlichen Reichtümer zu verfügen

9. Die natürlichen Reichtümer spielen im Wirtschaftsleben der Schweiz eine geringe Rolle. Die wirtschaftliche Entwicklung ist vor allem auf die Veredelungsindustrie und den Dienstleistungssektor zurückzuführen, wobei die Exportindustrie einen wichtigen Platz einnimmt. Die Schweiz ist sich bewusst, dass sich die Wirtschaft zunehmend globalisiert und die nationalen Volkswirtschaften immer stärker miteinander verflochten sind. Sie fördert deshalb eine Politik des gerechteren Handels, insbesondere mit den Entwicklungsländern.

10. Artikel 31 der Bundesverfassung garantiert die Handels- und Gewerbefreiheit. Es sind denn auch im allgemeinen Privatunternehmen oder Einzelunternehmer, welche die natürlichen Ressourcen des Landes nutzbringend verwerten und so von dieser Freiheit Gebrauch machen. Für einige wenige Tätigkeiten behält sich aber der Bund das Monopol vor, wie zum Beispiel die Herstellung und der Verkauf von Schiesspulver (Artikel 41 BV). Kantonale Monopole stützen sich entweder auf die Bundesverfassung (Salzhandel, Jagd, Fischerei; Art. 31 Abs. 2 BV) oder aber innerhalb der Schranken der BV auf kantonale oder kommunale Regelungen. Daneben wird durch kantonale oder eidgenössische Steuergesetze, die dem Volksentscheid unterliegen, für eine gewisse Umverteilung des Reichtums gesorgt.

3. Achtung des Rechts auf Selbstbestimmung

11. Die Schweiz misst der Einhaltung internationaler vertraglicher oder gewohnheitsrechtlicher Normen, welche die Beziehungen zwischen den Staaten regeln, grosse Bedeutung zu. Mit Rücksicht auf ihre internationalen Verpflichtungen enthält sie sich jeglicher Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Die schweizerische Aussenpolitik hat für die 90er Jahre folgende Schwerpunkte gesetzt¹:

- Erhaltung und Förderung von Sicherheit und Frieden;
- Eintreten für die Menschenrechte, die Demokratie und die rechtsstaatlichen Grundsätze;
- Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt;
- Förderung des sozialen Zusammenhalts;
- Schutz der natürlichen Umwelt.

12. Die Schweiz setzt sich für die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Rechts ein. Dieser Haltung entspricht der kürzlich erfolgte Beitritt der Schweiz zum Abkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Als Depositarstaat der vier Genfer Konventionen und der beiden Zusatzprotokolle zum Schutz der Kriegsgesopfer unterstützt sie tatkräftig die Arbeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und erinnert alle Parteien eines bewaffneten Konflikts an ihre Pflicht, dieses Übereinkommen zu achten. Seit der 1968 in Teheran

¹ Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, vom 29. November 1993

durchgeführten Konferenz der Vereinten Nationen über die Menschenrechte hat der Bundesrat die Apartheidpolitik klar und eindeutig verurteilt. Seit 1986 führt die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) ein Programm positiver Massnahmen durch, welches durch Beiträge an die NGO in erster Linie auf lokaler Basis gegen die Apartheid ankämpft. Seit 1994 erstreckt sich die Zusammenarbeit auch auf staatliche Stellen. Die Schweiz unterstützt im übrigen multilaterale Programme im Bereich der technischen Zusammenarbeit mit Südafrika im Rahmen der IAO.

ARTIKEL 2: AUSÜBUNG DER ANERKANNTEN RECHTE

1. Schrittweise Umsetzung

1.1 Allgemeines

13. Es würde den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen, sämtliche auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene getroffenen oder geplanten Massnahmen darzulegen, die schrittweise die volle Umsetzung der vom Pakt garantierten Rechte ermöglichen sollen. Die folgenden Abschnitte wollen eine Übersicht über die Bundeskompetenzen in diesem Bereich geben. Im föderalistischen System der Schweiz sind die Kantone nämlich insoweit souverän, als ihre Souveränität nicht durch die Übertragung einzelner Kompetenzen an den Bund durch die Bundesverfassung beschränkt wird².

14. Die Bundesverfassung enthält zahlreiche Artikel, die sich mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten befassen, ohne jedoch diesbezüglich einen allgemeinen Grundsatz zu erlassen. Einige kürzlich revidierte kantonale Verfassungen (z. B. Jura, Basel-Landschaft, Bern) sehen ausdrücklich eine Garantie wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Rechte vor.

15. Der aus dem Jahre 1848 stammende Artikel 2 BV hat folgenden Wortlaut:

"Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und *Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt*".

16. Dieser Artikel wurde sicherlich nicht in einem sozialen Sinn abgefasst. Heute aber, aufgrund der zahlreichen Bestimmungen sozialer Natur, die im Laufe der Jahre in die Bundesverfassung aufgenommen wurden, kann man ihn umfassender verstehen. Demzufolge wird darin die Absicht formuliert, die Wohlfahrt aller zu fördern.

17. Obwohl also die Bundesverfassung keinen allgemeinen sozialen Grundsatz enthält, verankert sie doch eine ansehnliche Zahl von Rechten sozialer Natur in besonderen Bestimmungen. Die verhältnismässig grosse Zahl solcher Bestimmungen erklärt sich durch die Notwendigkeit, jedes Bundesgesetz auf eine verfassungsmässige Grundlage zu stellen, dies nach dem für den Bundesstaat gültigen Grundsatz der Zuständigkeit kraft Zuweisung und dem Legalitätsprinzip. Einige Artikel halten nur die gesetzgeberische Zuständigkeit des Bundes fest (z.B. die Artikel 34 Abs. 1 BV bezüglich Vorschriften zum Arbeitsrecht, 34 *bis* BV über die Unfallversicherung und 64 BV, der dem Bund die gesetzgebende Gewalt in

² Vgl. dazu das Basisdokument, das als Einleitung zu den Berichten an die Aufsichtsorgane für die Übereinkommen im Menschenrechtsbereich dient (HRI/CORE/1/add.29), §§ 22 bis 25.

verschiedenen Bereichen zuspricht). Andere Artikel enthalten dagegen genauere Angaben (z.B. die Artikel 34^{quater} BV bezüglich Alters- und Gesundheitsvorsorge, 34^{quinquies} BV, in dem es um Massnahmen zugunsten der Familie geht, 34^{novies} BV über die Arbeitslosenversicherung usw.). Auf dieser verfassungsmässigen Grundlage wurde und wird heute noch eine umfangreiche Bundesgesetzgebung im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich ausgearbeitet. In den entsprechenden Kapiteln des vorliegenden Berichts wird diese Gesetzgebung ausführlich besprochen.

18. Zur Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bedient man sich jedoch nicht nur der Gesetze. Die von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen sind integraler Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung, und das Bundesgericht ist verpflichtet, auf die Einhaltung solcher Staatsverträge zu achten (Art. 113 BV). Auch hat das Bundesgericht in seiner Auslegung betreffend den Grundrechten gewisse ungeschriebene Verfassungsrechte wie beispielsweise die persönliche Freiheit, das Recht auf freie Meinungsäusserung und die Versammlungsfreiheit abgeleitet³. Beim Arbeitsrecht werden diese Rechtsquellen überdies durch Gesamtarbeitsverträge ergänzt, die von den Sozialpartnern einer Branche (Arbeitgeber/Arbeitnehmerverbände) ausgehandelt werden und die in der Folge auf ihre vertraglich geregelten Arbeitsverhältnisse anwendbar sind. Diese Gesamtarbeitsverträge können unter Umständen vom Gesetz abweichen, wenn solche Abweichungen für die Arbeitnehmer vorteilhafter sind. Aufgrund von Artikel 34^{ter} Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BV können die Gesamtarbeitsverträge für eine gegebene Branche auf das Gebiet eines Kantons oder der gesamten Schweiz ausgedehnt werden (Allgemeinverbindlicherklärung).

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

19. Das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bestimmt den Rahmen für den Beitrag der Schweiz an der Entwicklungszusammenarbeit. Es legt den Akzent einerseits auf Hilfeleistungen an benachteiligte Bevölkerungsgruppen und andererseits auf die Unterstützung der eigenen Bestrebungen der Entwicklungsländer zu ihrer Entwicklung. Artikel 5 des Gesetzes formuliert folgende Ziele für die Entwicklungszusammenarbeit:

- «1. Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben. Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft.
2. Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Sie fördert namentlich
 - a. die Entwicklung ländlicher Gebiete;

³ Zur Stellung der internationalen Abkommen im Schweizer Recht sowie den ungeschriebenen Verfassungsrechten vgl. Basisdokument, op. cit.

- b. die Verbesserung der Ernährungslage, insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung;
- c. das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie;
- d. die Schaffung von Arbeitsplätzen;
- e. die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demografischen Gleichgewichts».

20. Der Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren legt den Schwerpunkt bei der Entwicklungszusammenarbeit auf die Förderung der Menschenrechte. So werden als eine der vier Prioritäten genannt: "Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit, Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat".

21. 1994 belief sich die bilaterale Hilfe der Schweiz auf 1'317 Millionen Schweizer Franken oder 0,36% des BSP. Diese Hilfszahlungen erfolgen auf bilateralem (75%) und multilateralem Weg (25%). Die Entwicklungshilfe ist das wichtigste Instrument der schweizerischen Entwicklungspolitik, um die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu fördern.

22. Die Statistiken über unsere bilaterale Hilfe ist nicht nach den im Pakt definierten Rechten aufgebaut. Die provisorische Verteilung für 1994 gemäss den Sektoren ist folgende:

- Landwirtschaft, Tierzucht	12 %
- Wald und Umwelt	14 %
- Infrastruktur, Wasser, Energie	12 %
- Handwerk, Industrie und Handel	6 %
- Wirtschaft, Finanzwirtschaft und Dienstleistungen	8 %
- Sozialpolitik, Verwaltung, Justiz	7 %
- Erziehung, Information und Kultur	7 %
- Gesundheit, Ernährung, Bevölkerung	14 %
- Nicht zuteilbar	20 %
Total	100 %

2. Nichtdiskriminierung

23. Wie die Ausführungen zu den verschiedenen Artikeln des Paktes zeigen werden, anerkennt das schweizerische Recht die darin verankerten Rechte weitestgehend. Artikel 4 Absatz 1 der Bundesverfassung legt den Grundsatz der Rechtsgleichheit aller - jede Diskriminierung ausgeschlossen - mit folgenden Worten fest:

Art. 4:

Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.

24. Der zweite, 1981 eingeführte Absatz dieses Artikels, der die Gleichbehandlung von Frau und Mann verankert, wird im Kommentar zum Artikel 3 des Paktes behandelt (siehe unten).

25. Artikel 4 Absatz 1 der Verfassung hatte anfänglich den Zweck, die politische Gleichheit der Bürger durchzusetzen, alle Kantone einander gleichzustellen und die Privilegien des Ortes und der Geburt auszumerzen. Schon seit langem hat aber die Rechtsgleichheit den Wert eines allgemeinen Grundsatzes, der für die gesamte schweizerische Rechtsordnung gilt. Er gilt sowohl in der Rechtsetzung (Gleichheit im Gesetz) wie in der Rechtsanwendung (Gleichheit vor dem Gesetz).

26. Als Verfassungsgrundsatz bewirkt das Gleichheitsgebot hauptsächlich ein Verbot ungerechtfertigter Unterschiede, aber in einem bestimmten Mass gibt sie dem Gesetzgeber auch den Auftrag, die sozialen Ungleichheiten zu mindern und die Entfaltungsmöglichkeiten des Individuums zu verbessern. So wird dem Bund in mehreren Verfassungsartikeln die Aufgabe übertragen, die Chancengleichheit zu verbessern. Das ist vor allem im öffentlichen Schulwesen und in der Bildung (BV Art. 27 Absatz 2 und 4, Art. 27 *quater* und Art. 34 *ter* Absatz 1 Bst. g) der Fall, aber auch bei der Sozialversicherung (BV Art. 34 *bis*, *quater*, *quinquies*, *novies*) und beim Arbeitnehmerschutz (BV Art. 34 und 34 *ter*). Erwähnenswert scheint, dass Artikel 113 Absatz 3 der Verfassung dem Bundesgericht vorschreibt, in jedem Fall die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge als massgebend zu betrachten. Diese Bestimmung geht auf demokratische Überlegungen zurück, da sie vermeiden will, dass eine richterliche Instanz einen dem fakultativen Referendum unterstellten Text, der also vom Volk - wenn auch unter Umständen stillschweigend - angenommen worden ist, für verfassungswidrig erklärt. So wird jedoch die *Kontrolle der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze*, und damit ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Grundrechten, *verhindert*. Daher kann gesagt werden, dass auf Bundesebene keine vollständige Verfassungskontrolle existiert. Die von Artikel 113 BV aufgestellte Regelung schliesst allerdings nicht aus, dass das Bundesgericht die Unvereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit der Verfassung *feststellt* und so den Gesetzgeber zu einer Aenderung der Situation anhält.

27. Besonders beachtenswert an Artikel 4 BV ist, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts daraus eine grosse Zahl sehr wichtiger Rechte und Verfassungsgrundsätze abgeleitet hat. Es handelt sich dabei um sehr unterschiedliche Rechtsgrundsätze (Grundsatz der Gleichbehandlung, Schutz des guten Glaubens, Verbot der Rechtsverweigerung oder -verzögerung, Verbot des überspitzten Formalismus, Anspruch auf rechtliches Gehör und unentgeltliche Rechtspflege, Legalitätsprinzip und Verhältnismässigkeit, Rückwirkungsverbot).

28. Entgegen dem Wortlaut von Artikel 4 BV steht die Rechtsgleichheit nicht nur Schweizern, sondern auch Ausländern zu⁴. Dieser vom Bundesgericht anerkannte Grundsatz schliesst jedoch nicht aus, dass Schweizer und Ausländer rechtlich verschieden behandelt werden, sofern dies aufgrund der wesentlichen Rolle der schweizerischen Nationalität als sachlich gerechtfertigt erscheint. Das ist beson-

⁴ BGE 93 I 1; BGE 108 Ia 158.

ders bei den bürgerlichen Rechten und Pflichten der Fall. Ebenso gibt Artikel 69ter der Verfassung dem Bund das Recht, Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer gesetzlich zu regeln.

29. Was die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte anbelangt, so bleiben hier bestimmte Diskriminierungen gegenüber Ausländern, welche manch mal einer restriktiveren Regelung unterstehen.

30. Das ist zum Beispiel der Fall beim Recht auf Arbeit, das von Artikel 6 des Paktes gewährleistet wird. Bestimmte Kategorien von ausländischen Arbeitnehmern geniessen nämlich keine volle geographische und berufliche Freizügigkeit. Die Bewilligungen der Fremdenpolizei gelten nur für den Kanton, der sie ausgestellt hat: Ein Ausländer mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für einen bestimmten Kanton kann während acht Tagen in einem anderen Kanton arbeiten. Für eine länger dauernde Erwerbstätigkeit ist das vorherige Einverständnis des betreffenden Kantons erforderlich, der somit als zusätzlicher Bewilligungsort gilt.

31. Weitere Unterschiede, die zu einer nachteiligen Behandlung der Ausländer führen, sind im Bereich der sozialen Sicherheit zu finden. Ausserdem bestehen auch beim Zugang der Ausländer zu den höheren Schulen unterschiedliche Bedingungen, vor allem in finanzieller Hinsicht.

32. In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass der Zugang zu höheren öffentlichen Ämtern in Gemeinde, Kanton und Bund im allgemeinen Schweizern vorbehalten ist, was ja auch Artikel 25 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte zulässt. Der Rechtsprechung zufolge ist es zudem mit Artikel 4 BV vereinbar, dass Ausländer von gewissen Berufen ausgeschlossen werden. Das Bundesgericht hat zum Beispiel entschieden, dass die Ausübung des Anwaltsberufes den Schweizer Bürgern vorbehalten werden kann. Es hat aber Ausnahmen zugelassen, besonders wenn es unvernünftig erscheint, vom Anwaltskandidaten zu verlangen, dass er zuerst die schweizerische Staatsbürgerschaft erwirbt (Fall ausländischer Juristen, die in der Schweiz Recht studiert haben)⁵. In seiner neuesten Rechtsprechung hat sich das Bundesgericht bereit erklärt, die Handels- und Gewerbefreiheit (Artikel 31 BV) auch auf die Ausländer mit Niederlassungsbewilligung auszudehnen, soweit sie rechtmässig Zugang zur Ausübung bestimmter Berufe erhalten⁶.

33. Die juristischen Personen des Privatrechts können sich laut Bundesgericht ebenfalls auf Artikel 4 BV berufen. Dagegen wird dieses Recht den juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur im Rahmen gewisser Schranken gewährleistet.

⁵ Entscheid der II. Kammer für öffentliches Recht des Bundesgerichts vom 24. Februar 1984. Publiziert in Zbl 1984, S. 457ff BGE 116 Ia 238 und 119 Ia 35.

⁶ BGE 108 Ia 148.

ARTIKEL 3: GLEICHBERECHTIGUNG VON FRAU UND MANN

1. Verfassungsmässige und gesetzgeberische Aspekte⁷

34. Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung lautet:

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

35. Diese Bestimmung, die Volk und Stände am 14. Juni 1981 angenommen haben, weist drei Aspekte auf: Sie ist zunächst einmal ein Grundrecht (Satz 1), in zweiter Linie enthält sie einen Gesetzgebungsauftrag (Satz 2), und schliesslich beinhaltet der dritte Satz ein unmittelbar anwendbares Grundrecht, nämlich den Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

Der Grundsatz (Art. 4 Absatz 2 Satz 1)

36. Zunächst richtet sich dieser Grundsatz als imperative Regel an alle staatlichen Behörden. Gleichzeitig ist er ein unmittelbar anwendbares Grundrecht, das vor Gericht sowohl von Frauen als auch von Männern angerufen werden kann.

37. Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 verbietet jede Differenzierung aufgrund des Geschlechts. Zu diesem Verbot gibt es nur zwei Arten von Ausnahmen. Zunächst handelt es sich dabei um diejenigen Ausnahmen, die sich aus anderen Verfassungsbestimmungen ergeben. Dazu gehören heute nur noch die Artikel 18 und 22 *bis* BV. Nach diesen Bestimmungen besteht für die Frauen nach wie vor keine Wehr-⁸ oder Zivildienstpflicht. Andererseits kann ein Unterschied in der Behandlung gerechtfertigt sein oder sich sogar aufdrängen, wenn ein biologischer Unterschied eine Gleichbehandlung unbedingt ausschliesst. So kann beispielsweise der Schwangerschafts- und Mutterschaftsschutz eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.

Der gesetzgeberische Auftrag (Art. 4 Absatz 2, 2. Satz)

38. Die Rechtsgleichheit, aber auch die Chancengleichheit der beiden Geschlechter muss in erster Linie vom Gesetzgeber durchgesetzt werden. Dieser erhält dazu ausdrücklich einen Verfassungsauftrag, vor allem in den drei besonders wichtigen Bereichen Familie, Ausbildung und Arbeit. Auf allen Ebenen - in Bund,

⁷ Vgl. auch die Berichte der Schweiz zur Umsetzung der Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 der IAO.

⁸ Gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung haben die Frauen die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis in der Schweizer Armee Dienst zu leisten. Dabei stehen ihnen dieselben Rechte und Pflichten zu wie den Männern. Doch kann der Bundesrat Ausnahmen festlegen, vor allem was die Befreiung vom Militärdienst, die Dienstdauer, die Versetzung und die Beförderung betrifft. Im Jahre 1970 wurden 101 Frauen zu Soldaten ausgebildet; 1980 erreichte ihre Zahl 326. Von 1990 bis 1992 waren es 95, 63 bzw. 64.

Kantone und Gemeinden - müssen Normen so ausgearbeitet werden, dass sie die Rechtsgleichheit gewährleisten und die faktische Gleichstellung von Mann und Frau fördern.

39. Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 erlaubt dem Gesetzgeber, zugunsten der Frauen konkrete Massnahmen zur Beseitigung der faktischen Diskriminierungen, welche die Frauen in der Gesellschaft zu erleiden haben, zu ergreifen (positive Massnahmen). Diese verstossen zwar gegen das Diskriminierungsverbot nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 1, sollten aber in Anbetracht von Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 trotzdem zugelassen werden, soweit sie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Angemessenheit; Notwendigkeit; Subsidiarität; Interessenabwägung mit anderen öffentlichen Interessen) entsprechen und eine ausreichende gesetzliche Grundlage aufweisen.

40. Das durch diese Bestimmung vorgegebene Gesetzgebungsprogramm wird auf politischer Ebene nach und nach verwirklicht. Nach einem parlamentarischen Vorstoss hat der Bundesrat 1986 einen Bericht über das Rechtsetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau» vorgelegt. Dieser enthält einen Katalog von Bestimmungen, die der Forderung nach Gleichstellung von Mann und Frau nicht entsprechen und daher abgeschafft oder abgeändert werden sollten. Viele Reformen sind bereits verwirklicht worden, andere sind in Vorbereitung oder warten auf die Durchführung.

41. Unter den bereits abgeschafften Ungleichheiten ist in erster Linie das **Stimm- und Wahlrecht** zu nennen, das den Frauen nach zahlreichen vergeblichen Versuchen am 7. Februar 1971 auf Bundesebene zugesprochen worden ist. Auf Kantonsebene besaßen die Frauen dieses Recht bereits früher (Neuenburg und Waadt seit 1959; Genf seit 1960; Basel-Stadt seit 1966; Tessin seit 1969; Wallis, Baselland, Luzern und Zürich seit 1970), während andere noch zögerten. Als letzter hat der Halbkanton Appenzell Innerrhoden infolge eines auf Artikel 4 Absatz 2 BV gestützten Bundesgerichtsentscheids vom 27. November 1990 seinen Bürgerinnen das Stimm- und Wahlrecht auf Kantons- und Gemeindeebene zugestanden.

42. Das **Eherecht** wurde ebenfalls revidiert; das neue Recht ist am 1. Januar 1988 in Kraft getreten. Dieses hat namentlich dazu beigetragen, die vorherrschende Rolle des Mannes in der Familie zu beseitigen zugunsten einer Partnerschaft der Ehegatten auf der Basis gleicher Rechte und Pflichten. Es hat zudem die Erziehungsaufgaben, die Kinderbetreuung und die Arbeit im Haushalt gegenüber der Berufstätigkeit als gleichwertige Erfüllung der ehelichen Pflichten erklärt. Das Erbrecht des überlebenden Partners wurde verbessert, und der ordentliche Güterstand respektiert nun die Gleichstellung der Partner (Errungenschaftsbeteiligung). Schliesslich kann die Frau, wenn sie dies wünscht, nach der Heirat ihren Familiennamen weiterführen, gefolgt vom Namen des Mannes. Die Kinder erhalten den Namen des mit der Mutter verheirateten Vaters.

43. Gegenwärtig werden im Zivilgesetzbuch die Abschnitte über die Eheschliessung, die Ehescheidung, den Zivilstand, das Kindesverhältnis, die Unterstützungspflicht und die Vormundschaft revidiert. Über den Ausgang dieser Revisionsarbeiten werden die nachfolgenden Berichte Aufschluss geben.

44. Auch bezüglich **Erwerb und Verlust des schweizerischen Bürgerrechts** ist das Gesetz vom 29. September 1952 im Sinne der Gleichstellung von Mann und Frau geändert worden. Seit dem 1. Januar 1992 gelten für beide Geschlechter die gleichen Bedingungen für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Vorher erhielt einzig die Frau durch Heirat mit einem Schweizer das Schweizer Bürgerrecht. In Zukunft kann die ausländische Partnerin eines Schweizer bzw. der ausländische Partner einer Schweizerin von der erleichterten Einbürgerung profitieren, die somit unabhängig vom Geschlecht gewährt wird. Eine Schweizerin, die einen Ausländer heiratet, verliert die schweizerische Staatsbürgerschaft nicht mehr, wie dies bis jetzt ohne eine ausdrückliche Erklärung ihrerseits der Fall gewesen ist.

45. **Das Gesetz vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern** ist in einigen Bereichen ebenfalls abgeändert worden: Seit dem 1. Januar 1992 hat der ausländische Ehepartner einer Schweizer Staatsbürgerin das gleiche Recht auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wie die ausländische Ehepartnerin eines Schweizer Staatsbürgers. Die Gleichstellung gilt auch für die Niederlassungsbewilligung.

46. In den Bereichen Sozialversicherung und Arbeitsrecht werden die gesetzlichen Erlasse zur Zeit revidiert, während sich ein Gesetzesentwurf betreffend einer Mutterschaftsversicherung in Ausarbeitung befindet. Diese Bereiche werden in den entsprechenden Kapiteln des vorliegenden Berichts behandelt.

Recht auf gleichen Lohn (Art. 4 Absatz 2 Satz 3)

47. In Anbetracht seiner Bedeutung wird dieses Recht in der Verfassung gesondert behandelt. Das Recht auf gleichen Lohn ist gleichzeitig ein Grundrecht und eine zwingende Bestimmung des Zivilrechts. Im Gegensatz zu den andern Individualrechten, die nur den staatlichen Behörden gegenüber geltend gemacht werden können, ist dieses Recht vor Gericht ebenfalls bei Beziehungen unter Privaten anrufbar. Als zwingende Bestimmung ist es in die Bestimmungen des Beamtengesetzes oder des Obligationenrechts (Bestimmungen über den Arbeitsvertrag) eingegliedert. Sein Geltungsbereich ist allgemein: Er umfasst sowohl den öffentlichen Dienst⁹ als auch private Rechtsverhältnisse. Das erwähnte Recht bestimmt, dass die weiblichen und die männlichen Angestellten für gleiche oder gleichwertige Arbeiten gleich entlohnt werden. Es handelt sich dabei nicht nur um Löhne im engeren Sinne, sondern auch um Familienzulagen und andere Leistungen, die an die Arbeit gebunden sind. Das Recht auf gleiche Entlohnung bezieht sich auch auf zwar unterschiedliche, aber gleichwertige Tätigkeiten¹⁰. Umstritten ist, ob die Rechtsgleichheit innerhalb eines einzelnen Unternehmens beurteilt werden muss, oder ob sie für den gesamten betreffenden Wirtschaftszweig gilt, insbesondere wenn die Löhne in einem Gesamtarbeitsvertrag festgelegt sind.

48. Obschon Artikel 4 Absatz 2 BV seit 1981 in Kraft ist, und obwohl der Anspruch auf gleichen Lohn ein direkt anwendbarer Grundsatz ist, wurde er in der Praxis, besonders in den Unternehmungen der Privatwirtschaft, noch keineswegs voll verwirklicht. Man stellt auch fest, dass die Frauen mehrheitlich in schlechter bezahlten Stellen arbeiten. Gemäss die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung

⁹ BGE 106 Ib 190; 109 Ib 88.

¹⁰ BGE 117 Ia 262; 117 Ia 270; Zbl 90/1989, S. 203 und Zbl 84/1983, S. 277.

verdienen die Frauen durchschnittlich 75% des Einkommens von Männern. Die Erhebung liefert jedoch nicht genügend Anhaltspunkte dafür, ob diese Differenz auf einer Lohndiskriminierung beruht oder auf objektiven Unterschieden zwischen weiblicher und männlicher Beschäftigung oder sogar auf Lohnunterschieden zwischen den Wirtschaftssektoren (vgl. zu diesem Punkt unter Art. 7)

49. Mit der Arbeit sind noch andere Ungleichheiten verbunden, nämlich vor allem bei den Familienzulagen und der Berufsvorsorge. Da beide Systeme für Vollzeit-Erwerbstätige geschaffen worden sind, benachteiligen sie Personen (mehrheitlich Frauen), die nur Teilzeitarbeit leisten. Schliesslich riskieren fast ausschliesslich Frauen, am Arbeitsplatz sexuell belästigt zu werden¹¹.

50. Angesichts des Umfangs und der Wichtigkeit der Aufgaben, die im Hinblick auf die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt noch zu erfüllen sind, hat der Bundesrat am 24. Februar 1993 eine Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau verabschiedet. Dieses Gesetz wurde am 24. März 1995 von der Bundesversammlung angenommen und wird am 1. Juli 1996 in Kraft treten. In erster Linie bezweckt dieses Gesetz, den im letzten Satz von Artikel 4 Absatz 2 BV erwähnten Grundsatz des Anspruchs auf gleichen Lohn mehr Beachtung zu schenken, zielt jedoch auch ganz allgemein auf die Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsleben.

51. Die wichtigsten Neuerungen des Gleichstellungsgesetzes sind:

- Verbot jeder Geschlechterdiskriminierung im Erwerbsleben;
- eine Erleichterung der Beweislast; demnach muss der Arbeitgeber beweisen, dass er nicht diskriminierend handelt, sofern eine Diskriminierung von der Arbeitnehmerin glaubhaft gemacht wurde;
- ein Klage- und Beschwerderecht der Gewerkschaften und Organisationen, die sich für die Gleichstellung der Geschlechter einsetzen;
- verstärkter Schutz gegen sexuelle Belästigung;
- die Möglichkeit, eine eventuelle Racheentlassung aufheben zu lassen;
- die Verpflichtung der Kantone - die für diesen Bereich zuständig sind - zur Einführung eines Schlichtungsverfahrens.

52. Das Gesetz sieht auch eine finanzielle Unterstützung vor, um Aktionsprogramme (zum Beispiel im Bereich der Berufsbildung) von öffentlichen oder privaten Organisationen zugunsten der Gleichberechtigung von Mann und Frau zu fördern.

53. Bei den Anstrengungen, die der Staat zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsleben zu unternehmen hat, verdient der Kampf gegen die sexuelle Belästigung besondere Aufmerksamkeit. Es handelt sich hierbei in der Tat um die vermutlich schwerwiegendste Art von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in der Arbeitswelt. Wegen ihrer oft prekären Anstellungsbedingungen sind die Frauen der sexuellen Belästigung im besonderen Masse ausgeliefert, und sie können sich oft nur schlecht dagegen wehren ohne negative Konsequenzen zu

¹¹ In einer Umfrage im Kanton Genf gaben 59% der befragten Frauen an, mit diesem Problem im Verlauf der letzten zwei Jahre konfrontiert worden zu sein. Dieser Anteil ist klar höher bei Frauen, deren Berufsstatus tiefer ist (schwache Bildung, niedriger Lohn, Ausländerin mit kurzer Arbeitsbewilligung oder Saisonarbeiterinnen, Schwarzarbeiterinnen).

riskieren. Zwar ist ein Täter, der sich schwerer Verstösse schuldig macht, bereits nach Artikel 187ff StGB strafbar. Aber das Gesetz zieht aus den dargelegten Gründen nicht nur den Täter, sondern auch den Arbeitgeber zur Verantwortung, wenn er unter den gegebenen Umständen die Massnahmen unterlässt, die man von ihm vernünftigerweise erwarten kann, um der sexuellen Belästigung vorzubeugen oder ihr ein Ende zu setzen.

54. Offensichtlich braucht es auch in anderen Bereichen spezielle Massnahmen, so etwa in der Sozial-, Familien- und Bildungspolitik. Solche Aufgaben obliegen nicht nur dem Bund, sondern auch den Kantonen und den Sozialpartnern.

2. Praktische Massnahmen und Zahlenangaben¹²

Gleichstellungsbüros¹³

55. Um die Gleichstellung von Mann und Frau zu fördern, sind «Büros für die Gleichstellung von Mann und Frau» geschaffen worden. 1995 gab es eines auf Bundes-, 14 auf Kantons- und 4 auf Gemeindeebene. Kürzlich wurden infolge finanzieller Schwierigkeiten in einzelnen Kantonen Gleichstellungsbüros geschlossen (Zug, Neuenburg) oder redimensioniert. Als Beispiel für ihre Tätigkeit wird hier die Aufgabe des eidgenössischen Gleichstellungsbüros vorgestellt, die sich folgendermassen zusammenfassen lässt: Dieses Büro hat die Gleichstellung der Geschlechter in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu fördern. Es setzt sich für die Beseitigung jeder Art von Frauendiskriminierung ein und bereitet Beschlüsse und Massnahmen vor, die auf die Gewährleistung der Gleichstellung zielen. Es arbeitet mit kantonalen und kommunalen Stellen sowie mit nichtstaatlichen Organisationen zusammen, die auf diesem Gebiet tätig sind. Es berät sowohl Behörden wie Einzelpersonen, unterstützt Aktionen zur Förderung der Gleichstellung und hilft bei deren Vorbereitung. Auch hat das eidgenössische Gleichstellungsbüro den Auftrag, die Öffentlichkeit über die Gleichstellung und die damit verbundenen Aspekte zu informieren und periodisch über seine Tätigkeit, über die Verwirklichung gesetzgeberischer Vorhaben sowie über die gegenwärtige Lage und die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten. In diesem Zusammenhang beteiligt es sich an der Ausarbeitung der Berichte, welche die Schweiz den Aufsichtsorganen der im Bereich der Menschenrechte bestehenden Übereinkommen unterbreitet. Heute beschäftigt das Büro für Gleichstellung, das dem Eidgenössischen Departement des Innern unterstellt ist, fünf Mitarbeiterinnen, von denen vier Teilzeitbeschäftigte sind.

Vertretung der Frauen in der Politik und im öffentlichen Dienst

56. Bei den Parlamentswahlen von 1995 wurden 41 Frauen (20,5% gegen 17,5% 1991) in den Nationalrat und 6 Frauen (13,6 gegen 8,7% 1991) in den Ständerat gewählt. Am 1. Januar 1995 betrug der Frauenanteil in den kantonalen Parlamen-

¹² Die meisten der unten angeführten Zahlen wurden der Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 1993 zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann entnommen (Anhang). Siehe auch «Auf dem Weg zur Gleichstellung?, Frauen und Männer in der Schweiz aus statistischer Sicht», Bundesamt für Statistik, Bern, 1993 (Anhang).

¹³ Vgl. die Berichte der Schweiz zur Umsetzung der IAO-Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111.

ten 21,3%, wobei drei kantonale Parlamente mehr als 30% Frauen umfassten (Genf, Solothurn und Aargau). Seit dem 1. April 1993 sitzt zum zweiten Mal eine Frau im siebenköpfigen Bundesrat. Auf kantonaler Ebene gibt es in 14 von 26 Kantonsregierungen eine Frau, in den Kantonsregierungen von Bern, Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen sind es immerhin schon zwei. Auf Gemeindeebene präsentiert sich die Situation recht unterschiedlich; insgesamt lässt sich sagen, dass hier der Anteil der Frauen in den Stadtregierungen grösser ist als in denjenigen von ländlichen Gemeinden. Von den 30 Mitgliedern des Bundesgerichts sind drei Frauen, unter den 15 Ersatzrichtern befindet sich eine Frau und unter den ausserordentlichen Ersatzrichtern zwei. Unter den neun Richtern und neun Ersatzrichtern des Eidgenössischen Versicherungsgerichts sind drei Frauen. Zu erwähnen ist noch die Eidgenössische Volksinitiative « Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März) ».

57. Am 18. Dezember 1991 hat der Bundesrat Weisungen zur Verbesserung der Frauenvertretung in der Bundesverwaltung erlassen. Bei einer Stellenbewerbung ist laut diesen Weisungen im Falle gleicher Qualifikation Frauen den Vorzug zu geben, solange diese in der Verwaltung untervertreten sind. Einige Kantone haben analoge Vorschriften erlassen.

Berufsbildung

58. In höheren Schulen nimmt die Zahl der Frauen mit steigendem Ausbildungsniveau ab. Während fast gleich viele Mädchen wie Knaben das Maturitätszeugnis erlangen, sind an den Hochschulen nur drei von 100 Lehrstühlen mit Frauen besetzt.

59. Im Wintersemester 1993/1994 betrug der Anteil der Frauen an den Hochschulstudenten 40,7%. Heute bilden die Studentinnen einzig an den Universitäten Genf und Lausanne mit 54,3 bzw. 50,1% eine Mehrheit. In den Geistes- und Sozialwissenschaften sind die Frauen gut vertreten; in den Studienfächern Philosophie, Sprachen und Literatur (64,9%), Sozialwissenschaften und Sport (62,9%) sowie Geschichte (51,6%) ist ihr Anteil sogar höher als derjenige der Männer. In der Rechtswissenschaft liegt der Frauenanteil bei 42,7% und in der Medizin bei 48,5%. Am deutlichsten untervertreten sind die Frauen in den exakten Wissenschaften, mit Ausnahme der Architektur und der Erdwissenschaften.

60. Die Zahl der Frauen, die in den Genuss einer Berufsbildung kamen, hat in den vergangenen 10 Jahren um 3% zugenommen. Im Schuljahr 1993/1994 betrug der Frauenanteil an den Berufsschulen 41,2 % gegenüber 38,9% im Schuljahr 1980/81. Im gleichen Zeitraum hat nach Angaben des Bundesamtes für Statistik die Zahl der Frauen in den traditionell «männlichen» Berufen langsam, aber stetig zugenommen. Ihre Zahl umfasst in Industrie und Gewerbe 9,1% der Arbeitskräfte gegenüber 6,6% zehn Jahre zuvor und in den technischen Berufen 23,9% gegenüber 19,3%. In den juristischen Berufen und im Bereich der öffentlichen Ordnung beträgt der Frauenanteil 17%, während er vor zehn Jahre erst bei 9,7% lag. Am stärksten haben die Frauen im Verkehrssektor aufgeholt: Ihr Anteil an der Gesamtheit der Arbeitskräfte hat in dieser Branche von 32,7 auf 47,7% zugenommen.

Teilnahme der Frauen am Erwerbsleben

61. Etwa 54% der über 15 Jahre alten Frauen üben während mindestens einer Stunde pro Woche eine bezahlte Tätigkeit aus. Bei den Männern beträgt diese Zahl 76%. In der Altersgruppe 14-24, wo 60% der Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine solche Erwerbstätigkeit ausüben, erreichen die Prozentzahlen der beiden Geschlechter noch vergleichbare Werte. In der Altersgruppe 25-54 sind dagegen nur 72% der Frauen gegenüber 95% der Männer erwerbstätig.

Anstellungsverhältnisse

62. 84% der Personen, die einen Teilzeitberuf ausüben, sind Frauen. In der Tat ist die Vollzeitarbeit nur bei den jungen Frauen ohne Kinder die Regel. Es besteht also ein Zusammenhang zwischen der Arbeitszeit und der familiären Situation. Die Frauen üben mehrheitlich nur dann eine Vollzeitbeschäftigung aus, wenn sie keine Kinder unter 14 Jahren haben. Die Teilzeitbeschäftigung ist also eine Besonderheit der Frauenarbeit, und stark an das Vorhandensein von Kindern unter 14 Jahren geknüpft. Zwar kann die Teilzeitarbeit als eine Chance für die Frau betrachtet werden, weil sie es ihr erlaubt, neben dem Familienleben erwerbstätig zu sein. Andererseits ist sie aber ein nicht geringes Hindernis für die wirkliche Gleichstellung von Mann und Frau. Zum Beispiel hat diese Form der Arbeit negative Rückwirkungen auf manche Leistungen der Sozialversicherungen und sichert den Frauen oft kein genügendes Einkommen für ein eigenständiges Leben. Sie kann auch ein Fortdauern der traditionellen Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern bewirken. Diesen Faktoren ist in der Gleichstellungspolitik Rechnung zu tragen.

Berufliche Stellung

63. Die Arbeitsstellen der Männer und Frauen unterscheiden sich hinsichtlich des Berufes, der Branche und der Position in der Berufshierarchie. Es offenbart sich hier also eine gewisse Geschlechtertrennung im Arbeitsmarkt: Mehr als die Hälfte der registrierten Berufe werden zu mehr als 90% von Personen des gleichen Geschlechts ausgeübt. Dabei machen die Berufe, die zu mehr als 90% von Frauen verrichtet werden, nur einen Zehntel aller Berufe aus.

64. So überwiegen die Frauen klar in den Berufen des Gesundheits- und Erziehungswesens und in anderen Dienstleistungsberufen sowie im Gastgewerbe und Detailverkauf. Sie sind andererseits stark untervertreten in den Berufen der Industrie, des Handwerks, des Bauwesens und der Versicherungen. In einigen Berufen gibt es praktisch keine Männer (wie z.B. «Datenoperateure», «Pharmaassistenten», «Diplomkrankenpfleger», «Kindergärtner» usw.). Es lässt sich erkennen, dass die Berufe, in denen die Frauen sehr stark vertreten sind, im allgemeinen die traditionelle Rolle widerspiegeln, die ihnen in der Gesellschaft zugeteilt ist. Man stellt zudem fest, dass solche Berufe oft weniger angesehen sind und schlechter bezahlt werden als die typisch männlichen Berufe.

65. In der Hierarchie der beruflichen Stellung sind etwa ein Drittel der Selbständigen oder der Angestellten in Kaderpositionen Frauen. Auf Direktionsstufe besetzen die Frauen nicht mehr als einen Fünftel aller Stellen. In den Unternehmensleitungen und Generaldirektionen gibt es nur gerade 1,5% Frauen, während sie immerhin 17% der höheren Kaderstellen innehaben¹⁴.

¹⁴ Studie «Schweizer Kadergehälter 1992», in: Schweizer Handels-Zeitung vom 3. September 1992, Nr. 36.

ARTIKEL 4 : BESCHRÄNKUNGEN DER RECHTS- AUSÜBUNG

66. Obwohl dies in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich erwähnt wird, haben die Grundrechte in der Schweiz keine absolute Gültigkeit, sondern können Beschränkungen unterliegen. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts können nämlich die von der Verfassung garantierten Grundrechte eingeschränkt werden, wenn die Rechtsbeschränkung die vier folgenden Bedingungen erfüllt:

- sie muss sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen;
- sie muss durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein;
- sie muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und den übrigen liberalen Grundsätzen entsprechen;
- sie darf den Kerngehalt des Grundrechts nicht antasten und seine Substanz nicht aushöhlen.

67. Mit einigen Ausnahmen, namentlich der polizeilichen Generalklausel, hat jede Beschränkung auf einer formalen gesetzlichen Grundlage zu beruhen, die um so klarer sein muss, je schwerer der Grundrechtseingriff ist. Bei der Wirtschaftsfreiheit sieht die Verfassung die Einführung von Bundesgesetzen oder Bundesbeschlüssen vor, welche einer Volksabstimmung unterliegen können¹⁵. Doch gilt nach der gegenwärtigen Lehre die Voraussetzung einer formalen gesetzlichen Grundlage nicht so absolut wie es den Anschein macht, da sie nur an den Bund gerichtet ist und eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen nicht vollständig ausschliesst.

68. Die Schweiz kennt keine eindeutige und umfassende Definition des Begriffs «öffentliches Interesse». Dieses umfasst zur Rechtfertigung von gewissen Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit zumindest die sogenannten «polizeilichen Güter», d.h. die öffentliche Ordnung («ordre public»), Sicherheit, Gesundheit, Ruhe sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr¹⁶. Den Freiheitsrechten zufolge kann das öffentliche Interesse auch andere Werte einschliessen, nämlich soziale, kulturelle, historische oder wissenschaftliche Werte sowie den Umweltschutz, die Raumplanung und das Energiesparen. Auch erstreckt sich das öffentliche Interesse auf die Grundrechte Dritter. Denn der Gesetzgeber kann ein Grundrecht einschränken, um ein anderes Grundrecht zu schützen. Ausserdem kann das öffentliche Interesse je nach Zeit und Ort variieren. So kann eine restriktive Massnahme, die im 19. Jahrhundert noch gerechtfertigt war, dies heute nicht mehr sein¹⁷, oder aber sie mag für ein Dorf zulässig sein, nicht jedoch für eine Stadt¹⁸.

69. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bedingt zum einen, dass das eingesetzte Mittel geeignet ist, den im öffentlichen Interesse erstrebten Zweck zu erreichen, und die Freiheit des Individuums weitgehend respektiert; zum anderen, dass ein vernünftiges Verhältnis besteht zwischen dem anvisierten Resultat und den

¹⁵ S. Art. 32 Abs.1 BV.

¹⁶ Stereotype Redewendung der Rechtssprache, s. BGE 116 Ia 355, 356; 118 Ia 175,177; 119 Ia 41,43.

¹⁷ BGE 108 Ia 41, 45-46.

¹⁸ BGE 106 Ia 267, 271-272.

dafür notwendigen Freiheitsbeschränkungen¹⁹. Nach neuester Lehre und Rechtsprechung kann der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in drei Teilgrundsätze zerlegt werden²⁰:

- Eignung: Die Beschränkung muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen, und darf dieses Ziel nicht verfehlen.
- Erforderlichkeit: Bezüglich ihrer materiellen, räumlichen, zeitlichen und persönlichen Aspekte darf die Beschränkung nicht härter sein, als es zum Erreichen des gesetzten Ziels notwendig ist. Stehen mehrere mögliche Mittel zur Auswahl, um ein Ziel zu erreichen, so ist dasjenige zu wählen, das die Interessen Privater möglichst wenig einschränkt.
- Verhältnismässigkeit im engeren Sinn: Die geeignete und notwendige Beschränkung muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Ziel stehen, das es zu erreichen gilt. Oder anders gesagt, in einem solchen Fall wiegt das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel schwerer als die Beeinträchtigung des Freiheitsrechts.

70. Unter den anderen liberalen Grundsätzen verstehen wir - ohne hier auf Einzelheiten einzugehen - die Grundsätze des guten Glaubens, der Nichtrückwirkung und der Gleichberechtigung.

71. Doch kann eine gesetzliche Massnahme, wenngleich gerechtfertigt und verhältnismässig, dennoch einen verfassungswidrigen Grundrechtseingriff darstellen, nämlich dann, wenn sie das Grundrecht in seinem Kern antastet. Denn obwohl der Gesetzgeber ermächtigt ist, Bestimmungen zu erlassen, welche die Grundrechte einschränken, sind seiner Befugnis durch den Kerngehalt dieser Rechte Grenzen gesetzt. Er würde die Garantie verletzen, wenn er Massnahmen ergreift, die das Recht seiner Substanz berauben. Auch der Richter ist an die Garantie des Kerngehalts gebunden. So wird ein Richter, wenn er einen Verstoss gegen diese Garantie festgestellt hat, nicht mehr prüfen, ob die Voraussetzungen eines Grundrechtseingriffs gegeben sind, sondern müsste dagegen den Eingriff ohne weiteres als unzulässig bezeichnen. Das Bundesrecht anerkennt heute, dass jedes Grundrecht einen Kerngehalt aufweist²¹. Doch bisher hat es den Kerngehalt der einzelnen Grundrechte nicht bestimmt²².

72. Die Grundrechtseingriffe, welche die vier obengenannten Bedingungen nicht erfüllen, müssen im Prinzip rückgängig gemacht werden bzw. dürfen nicht angewendet werden. Wenn sie den Einzelnen einen Schaden zufügen, so wird dafür die Öffentlichkeit verantwortlich gemacht (wegen rechtswidriger Handlung). Eingriffe, die den vier Bedingungen genügen, sind gültig. In bestimmten Fällen kann bei einigen davon dennoch die Gemeinschaft zur Verantwortung gezogen werden (wegen rechtswidriger Handlung), zum Beispiel im Falle einer Enteignung²³.

¹⁹ BGE 97 Ia 508, Erw. 5c.

²⁰ BGE 117 Ia 483; 119 Ia 353.

²¹ BGE 103 Ia 418; 104 Ia 487; 105 Ia 140.

²² Vgl. J.P. Müller in Kommentar zur Bundesverfassung, Einleitung zu den Grundrechten, Nr. 180ff.

²³ Vgl. Art. 22ter Abs. 3 BV.

ARTIKEL 5 : VERBOT DES RECHTSMISSBRAUCHS UND VORBEHALT DES GÜNSTIGEREN RECHTS

73. Das Verbot des Rechtsmissbrauchs ist eine Auslegungsklausel, die ihr Pendant im Artikel 5 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie im Artikel 17 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hat. Diese Klausel verbietet den sowohl durch eine Einzelperson wie auch durch eine Behörde verübten Missbrauch der im Pakt anerkannten Rechte. Im schweizerischen Recht handelt es sich überdies um einen allgemeinen Grundsatz, der z. B. von Artikel 2 ZGB aufgestellt wird. Die Gerichte tragen ihm Rechnung, wenn sie sich über Anträge aussprechen müssen, die darauf hinauslaufen, Rechte einander entgegenzustellen, um ihre Ausübung zu verhindern.

74. In der Schweiz hat das Fehlen einer Vertragsbestimmung keinerlei Wirkung a contrario auf die ausdrücklichen staatsvertraglichen oder gesetzlichen Bestimmungen. Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur EMRK geht hervor, dass diese Konvention nur dann eine eigenständige Bedeutung hat, wenn sie ein Recht besser schützt als es das interne Recht tut. In einem solchen Fall darf das weniger günstige interne Recht nicht der Konvention gegenübergestellt werden. Dieser Grundsatz gilt auch für die Bestimmungen des hier besprochenen Paktes, insofern sie direkt anwendbar sind.

ARTIKEL 6: RECHT AUF ARBEIT

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften

Internationale Rechtsvorschriften:

- IAO-Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958; 1962 ratifiziert
- IAO-Übereinkommen Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988; 1990 ratifiziert

Nationale Rechtsvorschriften:

- Bundesverfassung, Artikel 34^{ter} und 34^{novies} BV.
- Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz ArG)
- Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG)
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz AVG)
- Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz AVIG)
- Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)

2. Allgemeines

75. Das Schweizer Recht enthält keine Bestimmung, die ein Recht auf Arbeit als solches garantieren würde. Drei Initiativen, welche dieses Rechts in der Bundesverfassung verankern wollten, wurden in den entsprechenden Volksabstimmungen von 1894, 1946 und 1947 abgelehnt. Eine dieser Initiativen, diejenige zur «Wirtschaftsreform und zu den Arbeitsrechten» (1943), beabsichtigte unter anderem eine Garantie für das «Recht auf Arbeit und auf eine gerechte Arbeitsentschädigung». Diese Initiative wurde jedoch sehr deutlich abgelehnt. Hingegen wird das Recht auf Arbeit von einigen kantonalen Verfassungen gewährt, vor allem als Sozialziel²⁴.

76. Obwohl also in der Verfassung kein Recht auf Arbeit festgehalten ist, enthält sie doch einige Bestimmungen, die den sozialen Charakter des Bundesstaates verankern. So ist die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt einer der Zwecke des Bundes (Art. 2 BV). Insbesondere Artikel 31 *bis* BV verpflichtet den Bund, für die

²⁴ Verfassung des Kantons Solothurn: Art. 22 Bst. d (Sozialziele); Kanton Baselland: Abs. 17 Bst. b und c; Kanton Jura: Art. 19 (Recht auf Arbeit); Kanton Bern: Art. 30 Bst. a (Sozialziele).

Wohlfahrt des Volkes und die wirtschaftliche Sicherheit der Bürger zu sorgen. Auch ist der Bund gehalten, «Vorkehren für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung» zu treffen (Art. 31 *quinquies* BV). Mit dieser Verfügung wird anerkannt, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Förderung der Vollbeschäftigung zu den Aufgaben des Staates gehören.

77. Das Hauptziel der schweizerischen Wirtschaftspolitik besteht in der Erhaltung von günstigen Rahmenbedingungen für die Unternehmen und in der Schaffung von neuen wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen. Dies lässt sich nur mit einer zeitgerechten Anpassung zahlreicher staatlicher Regelungen erreichen, die auf das Geschehen an den Märkten einwirken. Das zu diesem Zweck vom Bundesrat 1993 eingeleitete Programm zur marktwirtschaftlichen Erneuerung umfasst vor allem die Liberalisierung des Zugangs zu den öffentlichen Märkten, die Verstärkung des Kartellgesetzes und eine schrittweise Liberalisierung der Ausländerregelung. Es will aber auch staatliche Bewilligungsverfahren straffen und mit der Schaffung von Fachhochschulen zur rascheren Verbreitung neuer Erkenntnisse beitragen. Von den bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union und der Ratifizierung des GATT/WTO-Abkommens erhofft man sich weitere Erleichterungen beim Zugang zu den internationalen Märkten und damit einen namhaften Beitrag zur Standortattraktivität der Schweiz.

78. An dieser Stelle sind auch die kantonalen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und die Regionalpolitik zu erwähnen. Letztere strebt eine ausgeglichene Verteilung der wirtschaftlichen Entwicklung auf die verschiedenen Regionen an. Die Regionalpolitik stützt sich hauptsächlich auf das Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG). Wichtigster Bestandteil dieses Gesetzes ist die Förderung der infrastrukturellen Entwicklung, vor allem die der Basisinfrastruktur. Um in den Genuss einer solchen Unterstützung zu kommen, müssen sich die Gemeinden zu Regionen zusammenschliessen und ein Entwicklungsprogramm ausarbeiten. Derzeit zählt die Schweiz 54 Bergregionen, deren Grenzen gemäss IHG festgelegt sind und die vom Bund anerkannt wurden. Seit der Einführung dieser Investitionshilfe konnten in den 54 Regionen über 5'000 infrastrukturelle Projekte unterstützt werden. Daneben hat es dieses Gesetz ermöglicht, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern und damit die Entvölkerung der Bergregionen aufzuhalten. Das IHG sollte demnächst revidiert werden.

79. Von den übrigen Instrumenten der Regionalpolitik ist noch der Bundesbeschluss vom 17. Juni 1994 zu erwähnen, mit dem Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen eingeführt wurden. Dieser Beschluss richtet sich in erster Linie an Regionen, die überdurchschnittlich unter Arbeitslosigkeit und Stellenabbau leiden. Der Bund hat auch ein Hilfsprogramm namens «Regio plus» für den ländlichen Raum eingeleitet. Bezüglich Grossregionen hat sich der Bund zur Teilnahme an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Initiative Interreg II verpflichtet.

3. Die Arbeitsmarktsituation

80. Der schweizerische Arbeitsmarkt zeichnete sich lange Zeit durch eine Situation der Vollbeschäftigung aus. Seit 1990 steckt die schweizerische Wirtschaft jedoch in einer Phase der Rezession, die im Gegensatz zu den vorangegangenen Krisen (1974/76 und 1981/82) mit einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit einhergeht. So stieg die Arbeitslosenquote zwischen 1989 und 1992 von 0,5% auf 2,5% und erreichte 1994 4,7% (171'000 Arbeitslose). Von 1990 bis 1994 ging die Zahl der Beschäftigten um 250'000 zurück.

81. Seit der zweiten Jahreshälfte 1993 verzeichnet die schweizerische Wirtschaft eine leichte Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, was sich in der Abnahme der Neuzugänge bei den Arbeitslosenämtern und im Rückgang der Kurzarbeit zeigt. Diese erfreuliche Entwicklung dürfte voraussichtlich anhalten. Nach vorläufigen Schätzungen wird die Arbeitslosenquote 1995 bei 4% liegen.

82. In Tabelle 1 sind die wichtigsten Merkmale der Arbeitslosensituation in der Schweiz dargestellt. Dabei zeigt sich, dass die Westschweiz und das Tessin stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen sind als die Deutschschweiz. Ausserdem ist die Arbeitslosenquote bei den Ausländern mehr als doppelt so hoch als bei der schweizerischen Bevölkerung. Dieser Unterschied erklärt sich zum einen durch das gegenüber dem schweizerischen stärkere Wachstum des ausländischen Arbeitskräfteangebots (von 1990-1993 Zunahme um 45'000 respektive 110'000 Arbeitnehmer). Zum anderen sind die ausländischen Arbeitnehmer oft schlechter qualifiziert und damit am ersten von der Arbeitslosigkeit betroffen (rund 39% der Arbeitslosen sind unqualifiziert).

83. Zwar ist bei den Frauen eine leicht stärkere Arbeitslosigkeit zu verzeichnen als bei den Männern, doch nimmt dieser Unterschied tendenziell ab. Die relativ stabile Zahl der beschäftigten Frauen ist auf die Zunahme von Teilzeitstellen zurückzuführen, die grösstenteils von Frauen besetzt sind. Bei den Jugendlichen hält sich die Arbeitslosenquote, die in dieser Bevölkerungsgruppe zuerst rascher zunahm, nun im Rahmen der globalen Arbeitslosenquote. Ausserdem liegt die Dauer der Arbeitslosigkeit bei den Jugendlichen unter dem Durchschnitt, wobei bei ihnen die Quote der bei den Arbeitslosenämtern abgemeldeten Personen höher ist.

84. Die Arbeitslosigkeit hat generell in allen Wirtschaftssektoren zugenommen, doch ist in der Industrie und im Bausektor, aber auch im Handel und im Dienstleistungssektor eine überdurchschnittliche Zunahme zu verzeichnen.

85. Bei der Zahl der Langzeitarbeitslosen, d.h. der seit mehr als einem Jahr arbeitslosen Personen, ist eine beachtliche Zunahme feststellbar: Betrug sie 1991 noch 4,4% der gesamten Arbeitslosenquote, so erreichte sie im ersten Trimester 1994 25,4%. Ein Teil der Langzeitarbeitslosen hat ihren Taggeldanspruch ausgeschöpft. Gemäss der vom Bundesamt für Statistik durchgeführten Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung liegt die Zahl der Ausgesteuerten seit 1991 konstant bei rund 50'000 Personen. 1994 hat sich die Lage folgendermassen entwickelt: 30% von ihnen sind noch bei einem Arbeitsamt eingeschrieben und 20% haben eine Arbeit gefunden, während man für die restlichen 50% unterschiedliche Situationen annimmt: Einige haben eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, andere sind noch auf Arbeitssuche ohne die Dienste der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu beanspruchen,

ein Teil hat sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen und auf die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit verzichtet und ein weiterer Teil hat eine neue Berufsausbildung oder einen Weiterbildungskurs begonnen. In einigen Kantonen ist die soziale Sicherheit der Arbeitslosen, die ihren Taggeldanspruch aus der Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft haben, durch kantonale Gesetze zur Arbeitslosenhilfe gewährleistet. Zu erwähnen ist, dass die Kantone Tessin und Genf für ausgesteuerte Arbeitslose ein Mindesteinkommen eingerichtet haben²⁵. Es muss hier darauf hingewiesen werden, dass das "ausgesteuert sein" eine Ursache für Ausgrenzung ist. Die Aussteuerung bewirkt auch einen Zuständigkeitstransfer indem nicht mehr die Arbeitsmarktbehörden, sondern die für soziale Belange zuständigen Stellen für die Arbeitslosen zuständig sind. Dies bedeutet auch eine Verschiebung der Zuständigkeit von den Bundesbehörden zu den Kantonen und Gemeinden.

4. Massnahmen zugunsten der Beschäftigung

86. Zu diesem Punkt siehe ebenfalls die den Organen der IAO vorgelegten Berichte zur Anwendung des Übereinkommens Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit.

4.1 Aktive Massnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen

87. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) unterstützt die Weiterbildung und die berufliche Wiedereingliederung von schwervermittelbaren Personen, um deren Vermittlungsfähigkeit zu verbessern. In diesem Sinn bilden die arbeitsmarktlichen Massnahmen eines der Schlüsselemente der Arbeitsmarktpolitik, deren Bedeutung im Rahmen der 2. Revision des AVIG vom 23. Juni 1995 bestätigt wurde. Diese verschiedenen Massnahmen haben zum Ziel, die rasche Wiedereingliederung von Arbeitslosen ins aktive Erwerbsleben zu fördern.

²⁵ Vgl. unten zu Art. 11.

Tabelle 1: Arbeitslosenquote und Struktur von 1990 bis 1994 (1. Trimester)

4.1.1 Kurse (Art. 59 bis 64 AVIG)

88. Im Rahmen der Massnahmen zur beruflichen Weiterbildung, Wiedereingliederung ins Erwerbsleben oder Umschulung haben schwervermittelbare Versicherte die Möglichkeit, berufsbezogene, fachspezifische oder persönlichkeitsorientierte Kurse zu besuchen, um ihre Kenntnisse zu erweitern und somit ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Die Arbeitslosenkasse zahlt die Kursgebühr, die Auslagen für Lehrmittel und Material, die Reise zwischen Wohn- und Kursort sowie gegebenenfalls einen Beitrag an die Auslagen für auswärtige Unterkunft und Verpflegung am Kursort. In der Praxis haben sich gewisse Grundregeln herausgebildet: Der Kurs darf nicht länger als ein Jahr dauern; es kann sich um einen in Vollzeit oder während einiger Stunden pro Woche durchgeführten Tages- oder Abendkurs handeln; der Kurs muss in der Regel in der Schweiz stattfinden; für die Kursgebühr wird keine Höchstgrenze festgelegt, doch müssen die Auslagen in einem vernünftigen Verhältnis zum gesetzten Ziel stehen, und falls eine Möglichkeit für einen gleichwertigen, aber billigeren Kurs besteht, muss dieser gewählt werden; ausgeschlossen von dieser Regelung sind die Grundausbildung und eine ganz allgemeine Fortbildung.

89. Da beinahe 39% der Arbeitslosen eher schlecht qualifiziert sind, haben diese Kurse eine grosse Bedeutung. 1994 besuchten 45'000 Stellensuchende einen solchen Kurs, 1993 waren es 38'000.

4.1.2 Einarbeitungszuschüsse (Art. 65 bis 67 AVIG)

90. Diese Massnahme richtet sich an Arbeitslose, die aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters, ihrer körperlichen oder geistigen Behinderung oder ihrer schlechten beruflichen Voraussetzungen schwerer vermittelbar sind. Die Arbeitgeber sollen Anreize erhalten, Arbeitslose einzustellen, deren berufliche Qualifikationen nicht vollständig den Anforderungen der zu besetzenden Stelle entsprechen und die demzufolge in das Unternehmen eingearbeitet werden müssen. Während der Einarbeitungszeit deckt die Arbeitslosenversicherung während längstens sechs Monaten, in Ausnahmefällen (für ältere Arbeitslose) während längstens zwölf Monaten die Differenz zwischen dem tatsächlich bezahlten Lohn und dem normalen Lohn. Diese Zuschüsse werden denjenigen Versicherten gewährt, welche die Beitragsbedingungen erfüllen oder von diesen befreit sind, wenn der verminderte Lohn mindestens der erbrachten Arbeitsleistung entspricht und wenn der Versicherte nach dieser Einarbeitungsphase mit einer Anstellung rechnen kann.

91. Von 1993 bis 1994 ist die Zahl der Arbeitslosen, die von diesen Einarbeitungszuschüssen profitierten, von 1'700 auf 3'200 gestiegen.

4.1.3 Beschäftigungsprogramme (Art. 72 bis 74 AVIG)

92. Die vorübergehenden Beschäftigungsprogramme sind im wesentlichen für Arbeitslose bestimmt, die schon seit längerer Zeit auf Stellensuche sind. Diese Programme geben ihnen die Möglichkeit, vorübergehend einer Arbeit nachzugehen, und helfen ihnen damit, ihre beruflichen und sozialen Kenntnisse sowie ihr Selbstvertrauen nicht zu verlieren. Solche Programme werden im administrativen, handwerklichen oder technischen Bereich sowie bei gemeinnützigen Institutionen angeboten.

93. Dank diesen Beschäftigungsprogrammen fanden 1994 13'000 Arbeitslose vorübergehend eine Beschäftigung.

4.1.4 Arbeit ausserhalb der Wohnortsregion (Art. 68 bis 71 AVIG)

94. Die Arbeitslosenversicherung ermuntert Arbeitslose, die in ihrer Wohnortsregion keine Stelle gefunden haben, eine Arbeit ausserhalb dieser Region anzunehmen. Sie überweist dem Versicherten einen Pendlerkostenbeitrag für die täglichen Fahrkosten oder zahlt einen Beitrag an Wochenaufenthalter, wenn der Versicherte nicht täglich an seinen Wohnort zurückkehren kann. Damit der Versicherte diese Leistung in Anspruch nehmen kann, muss er die Beitragsbedingungen erfüllen oder von diesen befreit sein. Zudem muss er durch die auswärtige Arbeit eine finanzielle Einbusse erleiden.

4.1.5 Betriebspraktika

95. Die Betriebspraktika sind zwar im Arbeitslosenversicherungsgesetz nicht vorgesehen, wurden aber im Rahmen eines Pilotversuchs für junge Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger eingeführt. Die sechsmonatigen Betriebspraktika können in der Verwaltung oder in Privatfirmen absolviert werden. Rund 3'500 Jugendliche haben seit Herbst 1993 von diesem Angebot profitiert. Da sich die dabei gemachten Erfahrungen durchwegs als positiv erwiesen haben, sind diese Massnahme im Gesetz verankert worden.

4.1.6 Aktive Massnahmen im Rahmen der 2. AVIG Revision (ad. Art. 9)

96. Die 2. Revision des AVIG vom 23. Juni 1995 hat die Bedeutung der aktiven Wiedereingliederungsmassnahmen für Arbeitslose verstärkt. Die hinter dieser Revision stehende Philosophie setzt den Schwerpunkt nicht mehr bei der Einkommenssicherung für Arbeitslose, sondern vielmehr bei ihrer Wiedereingliederung mittels Teilnahme an aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen. Die bereits vorhandenen Massnahmen (oben erwähnt) wurden mit Ausbildungszuschüssen und Massnahmen, welche die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit oder die Frühpensionierung fördern sollen, ergänzt. Im revidierten Gesetz ist eine Kopplung des Taggeldanspruchs an die Teilnahme an Wiedereingliederungsmassnahmen vorgesehen. Dementsprechend würden die «normalen» Leistungen auf 150 Tag-

gelder reduziert, während die Ausrichtung weiterer «besonderer» Taggelder von der Teilnahme der Arbeitslosen an einer arbeitsmarktlichen Massnahme (Weiterbildungs-, Umschulungs- oder Beschäftigungsprogramm) abhängig gemacht wird. Dabei wird es Sache der Kantone sein, solche Programme einzurichten. Die Folgenberichte werden ausführlichere Informationen zu diesem Thema liefern.

Tabelle 2: Präventivmassnahmen AVIG: Anzahl Bezüger/Teilnehmer, 1990-1994

Massnahme	1990	1991	1992	1993	1994
Bezüger von Kurztaggeldern + Kursauslageentschädigungen	4'800	9'300	31'000	38'500	45'000
Teilnehmer an kollektiven Kursen	350	300	4'500	-	-
Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen	1'350	1'600	3'200	9'000	13'000
Bezüger von Einarbeitungszuschüssen	340	470	1'100	1'770	3'200
Total	6'840	11'670	39'800	49'270	61'200

Quelle: BIGA

4.2 Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung

97. In der Schweiz wird die Arbeitsvermittlung von privaten und öffentlichen Vermittlern gemeinsam betrieben; diesbezüglich gibt es kein Staatsmonopol. Die beiden Systeme ergänzen sich gegenseitig und arbeiten zusammen, wobei jedoch die privaten Vermittler den Vorrang haben.

98. In der Schweiz bieten rund 2'000 Arbeitsvermittlungsbüros, die eine kantonale und eidgenössische Betriebsbewilligung benötigen, ihre Dienste an. Ihre Tätigkeit besteht darin, Arbeitgeber und Stellensuchende in Kontakt zu bringen, damit diese miteinander einen Arbeitsvertrag abschliessen können. Im Verhältnis kommen rund 1'800 Personen auf ein Vermittlungsunternehmen. Die privaten Vermittlungsbüros entwickeln eine höhere Aktivität als die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen; so haben erstere 1991 rund viermal mehr Vermittlungen vorgenommen als letztere.

99. Die öffentliche Arbeitsvermittlung umfasst 26 kantonale und 3'000 Gemeindearbeitsämter. Angesichts des massiven Anstiegs der Arbeitslosenzahlen waren die kantonalen Arbeitsämter nicht mehr in der Lage, ihre Vermittlungs- und Beratungsaufgaben zufriedenstellend zu erfüllen. Die Hauptgründe für dieses Versagen liegen einerseits bei der zu hohen Zahl von Dossiers pro Vermittler (1 Vermittler/Berater pro ca. 200 Arbeitslose) und andererseits beim höheren Zeitaufwand für die Erledigung administrativer Tätigkeiten (Anmeldung, Abmeldung, Kontrolle). Die gesetzlichen Grundlagen für ein Reformprojekt, das eine effizientere öffentliche

Arbeitsvermittlung anstrebt, sind im Rahmen der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes eingeführt worden.

100. Diese Reform umfasst folgende Elemente:

- Vermittler/Berater: Entlastung von administrativen Tätigkeiten, Erhöhung der Zahl der Vermittler/Berater (Verhältnis von 1:140) und Heben ihrer Qualität (Vorbereiten der Berufsprüfung zum «eidg. dipl. Personalberater»).
- Regionalisierung von Vermittlung und Beratung: Zahlreiche Gemeindearbeitsämter verfügen aufgrund ihrer geringen Grösse nicht über die nötige Kapazität, um die vielschichtigen Aufgaben der Vermittlung/Beratung auf effiziente Weise zu erfüllen. Mit der Regionalisierung soll daher ein sinnvolles Grundvolumen erreicht werden, um eine professionelle arbeitsmarktbezogene Vermittlung zu gewährleisten. Im Rahmen von Pilotprojekten wurden in den Kantonen Waadt und Solothurn bereits regionale Arbeitsvermittlungszentren eingerichtet.
- Förderung der Bildung von interinstitutionellen Zentren. Hierbei geht es darum, den Aufbau einer engen Zusammenarbeit zwischen Arbeitsvermittlung, Berufsbildung, Berufsberatung und allenfalls Sozialfürsorge zu unterstützen.
- Zusammenarbeit der öffentlichen und privaten Vermittlung: Die Kooperation mit privaten Vermittlern kann nützlich sein, wenn die öffentliche Arbeitsvermittlung ihren Aufgaben nicht mehr nachkommen kann oder in bestimmten Teilarbeitsmärkten über zuwenig Informationen verfügt.
- Bessere Einbindung der Stellenanbieter in den Vermittlungs- und Beratungsprozess: Ziel ist es, den Kontakt mit den Arbeitgebern zu verbessern, damit diese den Arbeitsämtern die offenen Stellen melden. Die Stellenmeldung sollte dabei so einfach wie möglich gestaltet werden.
- Weiterentwicklung der benötigten technischen Hilfsmittel: Seit 1993 ist ein EDV-System für die Vermittlung und die statistische Beobachtung des Arbeitsmarktes in Betrieb (AVAM). Derzeit sind 120 Arbeitsämter an dieses System angeschlossen; damit es optimal arbeitet, müssen jedoch alle Arbeitsämter vernetzt werden.

4.3 Freie Stellenwahl

101. Der im Obligationenrecht anerkannte Grundsatz der Vertragsfreiheit beinhaltet die freie Entscheidung des Vertragspartners für den Arbeitsvertrag. Die Arbeitnehmer wählen demzufolge frei ihre Arbeitsstelle, doch gewährt ihnen das nationale Recht in keiner Weise ein Recht darauf, eingestellt zu werden.

102. Der Versicherte hat die Pflicht, eine ihm angebotene «zumutbare Arbeit» anzunehmen (Art. 16 AVIG).

Eine Arbeit ist zumutbar, wenn sie:

- den berufs- und ortsüblichen, insbesondere den gesamt- oder normalarbeitsvertraglichen Bedingungen entspricht;
- angemessen auf die Fähigkeiten und wenn möglich die bisherige Tätigkeit des Arbeitslosen Rücksicht nimmt;
- dem Alter, den persönlichen Verhältnissen und dem Gesundheitszustand des Arbeitslosen angemessen ist;
- die Wiederbeschäftigung des Arbeitslosen in seinem Beruf nicht wesentlich erschwert, falls darauf in absehbarer Zeit überhaupt Aussicht besteht;
- dem Arbeitslosen einen Lohn einbringt, der nicht geringer ist als die ihm zustehende Arbeitslosenentschädigung.

103. Der Begriff der zumutbaren Arbeit ist im Rahmen der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes indessen noch ausgeweitet worden.

4.4 Berufsbildung und -beratung

104. Für die Regelung der Berufsberatung kommen die Artikel 2 bis 5 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG) zur Anwendung. Diese Artikel sind für jede Berufsart anwendbar, auch für Berufe, die dem Gesetz nicht unterstehen. Dabei enthält dieses Gesetz keine ausführliche Regelung für die Berufsberatung, sondern begnügt sich mit dem Festlegen von Grundsätzen. Die Berufsberatung «hilft Jugendlichen und Erwachsenen (...) bei der Berufs- und Studienwahl sowie bei der Gestaltung der beruflichen Laufbahn» (Art. 2 BBG). Die Organisation der Berufsberatung, die fakultativ und unentgeltlich ist, obliegt den Kantonen. Diese sind verpflichtet, ein kantonales Berufsberatungszentrum einzurichten. Der Bund subventioniert diese Einrichtungen mit Beiträgen, die je nach finanzieller Möglichkeit des betreffenden Kantons 30% bis 50% der Ausgaben decken.

105. Die grosse Bedeutung, welche die Berufsbildung für das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit hat, wird weitgehend anerkannt. In der Schweiz hat die Berufsbildung ein beträchtliches Ausmass erreicht: 70% der Jugendlichen, die ihre obligatorische Schulzeit abgeschlossen haben, entscheiden sich für eine Berufsbildung.

106. Das Bundesgesetz von 1978 über die Berufsbildung (BBG) regelt nur die Berufe der Industrie, des Handwerks und Gewerbes, des Handels und der Hauswirtschaft. Für die übrigen Bereiche gelten besondere Gesetze. Das vollständige System der Berufsbildung wird ausführlich in dem der Erziehung gewidmeten Kapitel zum Artikel 13 behandelt.

107. Die am meisten verbreitete Form der Berufsbildung ist die Lehre in einem Betrieb; 75% der Jugendlichen in einer beruflichen Ausbildung wählen diese Form. Das Besondere an der Lehre ist ihr dualer Charakter, bei dem sich zwei Akteure, nämlich Betrieb und Schule, die Aufgabe teilen, den Lehrling auszubilden. Die praktische Ausbildung erfolgt im Betrieb durch den Lehrmeister; sie besteht im wesentlichen in der Teilnahme an den im Betrieb üblichen Arbeiten. Die nötigen theoretischen Grundlagen werden von der Berufsschule vermittelt, die den Lehrling an ein oder zwei Tagen pro Woche unterrichtet. Bei einem Grossteil der Berufe

wird dieses System mit Einführungskursen ergänzt, so dass ein «triales» System entsteht. Am Ende der drei oder vier Ausbildungsjahre muss der Lehrling eine Lehrabschlussprüfung machen. Besteht er diese, erhält er ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis. Dieses Zeugnis ermöglicht es ihm, ab sofort als gelernter Berufsangehöriger zu arbeiten.

108. Die Berufsbildung kann mit einer beruflichen Weiterbildung ergänzt werden, sei dies an einer höheren Berufsschule oder durch den Abschluss einer höheren Fachprüfung.

109. Derzeit sind Reformen im Gang, mit denen man die Berufsbildung aufwerten will. Der erste Reformschritt in diese Richtung war die Schaffung der Berufsmatura (1993). Diese Reform ist durch den Gesetzesentwurf über die Fachhochschulen zu ergänzen. Darin ist die Gründung von Schulen vorgesehen, die eine höhere Berufsbildung anbieten. Die Fachhochschulen werden auf gleicher Stufe wie die Universitäten gestellt, haben jedoch eine unterschiedliche Ausrichtung. Sie werden im wesentlichen einen praxisorientierten Unterricht erteilen. Zugelassen zu diesen Schulen sind die Inhaber einer Berufsmatura. Für zusätzliche Informationen über die Fachhochschulen verweisen wir auf die Kommentare zum Artikel 13.

5. Der Arbeitsmarkt und benachteiligte Gruppen

5.1 Arbeitsmarktsituation der Ausländer

110. Nach der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung von 1994 arbeiteten in der Schweiz im zweiten Trimester 1994 742'000 Ausländer mit einer Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung; das sind 20% aller Beschäftigten. Am 31. Dezember 1994 betrug die Zahl der in der Schweiz ständigen ausländischen Wohnbevölkerung 1'300'000 Personen, was einem Anteil von 18,6% an der Gesamtbevölkerung entspricht.

Die Ausländerregelung in der Schweiz

111. Unsere aktuelle Ausländerpolitik stützt sich auf die Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) und auf das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG). Ziel der BVO ist es, in erster Linie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung zu schaffen, günstige Bedingungen für die Integration der ausländischen Arbeitskräfte sowie der Niedergelassenen zu fördern, die Struktur des Arbeitsmarktes zu verbessern und ein optimales Beschäftigungsgleichgewicht zu wahren.

112. Um eine unausgewogene Entwicklung der schweizerischen Arbeitsmarktstruktur nach Möglichkeit zu verhindern, wird pro Aufenthaltskategorie eine jährli-

che Höchstzahl für neu erteilte Aufenthaltsbewilligungen von mehr als vier Monaten Dauer festgelegt.

113. Ausländer, die in der Schweiz eine Stelle annehmen möchten, können nur dann eine Arbeits- oder Aufenthaltsbewilligung erlangen, wenn der Arbeitgeber auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt keinen gleichwertigen Kandidaten gefunden hat und wenn er die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen respektiert. Gegenwärtig ist der Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt relativ leicht, da die Zulassungsbedingungen gelockert worden sind und zudem die Kontingente seit einigen Jahren nicht mehr ausgeschöpft werden. Ausländische Unternehmen, die sich in der Schweiz niederlassen, können die nötigen Bewilligungen für die Einstellung oder den Transfer von unverzichtbaren Führungskräften, Kaderleuten und ausländischen Experten erhalten.

114. Es werden folgende Aufenthaltsbewilligungen unterschieden:

- Die **Niederlassungsbewilligung** wird den Bürgern der meisten europäischen Staaten auf der Basis von bilateralen Abkommen nach fünf Aufenthaltsjahren in der Schweiz erteilt und den übrigen Ausländern nach zehn Jahren. Auf dem Arbeitsmarkt sind die niedergelassenen Ausländer den Schweizern gleichgestellt.
- Die **Jahresaufenthaltsbewilligung**, für längere Aufenthalte gedacht, wird jeweils für ein Jahr erteilt und kann jährlich erneuert werden. Spezialisten wird zudem bei einem temporären Aufenthalt eine auf vier Jahre befristete Bewilligung gewährt.
- Die **Kurzaufenthalterbewilligung** dient der Weiterbildung oder der Ausführung einer zeitlich befristeten Tätigkeit und wird für einen Aufenthalt von maximal 18 Monaten erteilt.
- Die **Saisonbewilligung** ermächtigt zu einem Aufenthalt in der Schweiz, um in einer Saisonbranche während längstens neun Monaten im Jahr zu arbeiten. Wenn sich der Inhaber einer solchen Bewilligung während vier aufeinanderfolgenden Jahren mindestens 36 Monate lang als Saisonnier in der Schweiz aufgehalten hat, kann er die Umwandlung seiner Saisonbewilligung in eine Jahresaufenthaltsbewilligung beantragen - vorausgesetzt, er hat eine Stelle.
- Die **Grenzgängerbewilligung** - die keiner Kontingentierung unterliegt - wird zugunsten von Ausländern ausgestellt, die seit mindestens sechs Monaten in der Grenzzone eines der Schweiz benachbarten Staates wohnen und in der schweizerischen Grenzzone arbeiten möchten. Der Grenzgänger ist verpflichtet, täglich an seinen Wohnort zurückzukehren.

115. Jahresaufenthalter und Grenzgänger geniessen bereits im ersten Jahr die freie berufliche und geographische Mobilität. Kurzaufenthalter und Saisonniers sind hingegen grundsätzlich nicht berechtigt, die Stelle, den Beruf und den Kanton zu wechseln.

116. Jahresaufenthalter können ihren Ehepartner und ihre ledigen Kinder unter 18 Jahren²⁶ ohne Wartefrist nachkommen lassen, sofern ihr Aufenthalt und ihre Erwerbstätigkeit aller Voraussicht nach genügend gesichert sind. Inhaber von anderen Aufenthaltsbewilligungen können in der Regel ihre Familie nicht nachkommen lassen. Die den Familienmitgliedern erteilten Bewilligungen werden nicht an die Kontingente angerechnet.

117. Im Bericht des Bundesrates über die Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991 sind die Grundzüge der neuen schweizerischen Politik im Zusammenhang mit den ausländischen Arbeitskräften dargestellt. Diese Politik stützt sich auf das sogenannte «Drei-Kreise-Modell». Für Angehörige der zum inneren Kreis zählenden Staaten (EU und EFTA) wird eine schrittweise Liberalisierung des Personenverkehrs eingeleitet. Zum mittleren Kreis gehören Staaten, die nicht in der EU oder EFTA vertreten sind, mit denen die Schweiz jedoch bevorzugt Beziehungen unterhält (USA, Kanada). Hier wird zwar noch an der Begrenzungs politik festgehalten, doch sollte eine Vereinfachung des administrativen Ablaufs und eine Aufwertung des Rechtsstatus möglich werden. Im äusseren Kreis (alle übrigen Länder) wird eine restriktive Politik verfolgt, die eine Rekrutierung nur in Ausnahmefällen erlaubt (für hochqualifizierte Spezialisten, die einen mehrjährigen, befristeten Aufenthalt wünschen, kann diese Praxis gelockert werden).

Arbeitsbedingungen

118. Die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer macht die Erteilung der Aufenthaltsbewilligungen für eine Erwerbstätigkeit von der Bedingung abhängig, dass der Arbeitgeber dem ausländischen Arbeitnehmer dieselben orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen gewährt wie den Schweizern (Art. 9 Abs. 1 BVO). Zur Festlegung dieser Lohn- und Arbeitsbedingungen verweist Absatz 2 dieser Bestimmung auf die für eine gleiche Arbeit im selben Betrieb und in derselben Branche gewährten Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie auf die Gesamt-²⁷ und Normalarbeitsverträge.

119. 1990 hat das Bundesgericht entschieden, dass der Ausländer die von Artikel 31 BV²⁸ gewährleistete Handels- und Gewerbefreiheit geltend machen kann. Vorbehalten bleibt eine berechnigte Einschränkung durch die Fremdenpolizei. Somit unterliegt der Ausländer, sobald er auf dem Arbeitsmarkt zugelassen ist, nur den gesetzlich fundierten, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigten und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit achtenden Einschränkungen seiner wirtschaftlichen Freiheit.

5.2 Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt

²⁶ Wir weisen darauf hin, dass aufgrund bilateraler Abkommen das Höchstalter für Familienzusammenführungen für italienische, spanische und portugiesische Staatsangehörige bei 20 Jahren liegt.

²⁷ Zum Gesamtarbeitsvertrag vgl. Art. 7 und Art. 8.

²⁸ BGE 116 Ia 237.

120. Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung garantiert die Gleichberechtigung von Mann und Frau und verdeutlicht dies mit den Worten: «Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit.»

121. In der Praxis ist jedoch auf dem Arbeitsmarkt eine Segmentierung zwischen der Arbeit der Männer und derjenigen der Frauen feststellbar. So kann man von einer männlichen, homogen geprägten Beschäftigungsstruktur und einer weiblichen, heterogen geprägten Beschäftigungsstruktur sprechen.

122. In der Gesetzgebung sind verschiedene Massnahmen geplant, um der im Gesetz vorgesehenen Gleichberechtigung tatsächlich Geltung zu verschaffen. So wird in der laufenden Revision des Arbeitsgesetzes das Ziel verfolgt, die Gleichstellung von Mann und Frau bei Arbeits- und Ruhezeiten zu verwirklichen und die Kündigung des IAO-Übereinkommen Nr. 89, welches ein Nachtarbeitsverbot für Frauen enthält, im Gesetz umzusetzen²⁹. Am 24. März 1995 nahm das Parlament das Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann an. Dieses Bundesgesetz will vor allem jegliche Form von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben verhindern, wobei auch der Berufszugang einbegriffen ist.

Teilnahme der Frauen am Erwerbsleben

123. Der Anteil von Frauen an der erwerbstätigen Bevölkerung beträgt 43% (1990 waren es 37,5³⁰), wobei die Erwerbstätigkeit der Frauen in der Schweiz bei 54,8% liegt. Dieser recht hohe Wert wird jedoch durch die Tatsache relativiert, dass viel mehr Frauen als Männer teilzeitbeschäftigt sind. So haben mehr als 52% der erwerbstätigen Frauen eine Teilzeitstelle. Ausserdem verläuft die berufliche Laufbahn der Frauen nicht kontinuierlich; ein Teil der Frauen unterbricht nach den 24. Altersjahr ihre Erwerbstätigkeit, um sie nach ihrem 40. Altersjahr wieder aufzunehmen.

Beschäftigungsmodalitäten

124. Die Teilzeitbeschäftigung stellt in der Tat eine Besonderheit der Frauenarbeit dar, da mehr als die Hälfte der erwerbstätigen Frauen teilzeitbeschäftigt und die Teilzeitstellen zu 84% von Frauen besetzt sind. Der Grund dafür ist in der Familiensituation zu suchen, die sich unmittelbar auf die Arbeitszeit auswirkt. Während nämlich 68,5% der Frauen ohne Kinder eine Vollzeitbeschäftigung ausüben, so arbeiten 77% der Frauen mit Kindern unter 14 Jahren Teilzeit. Das Arbeitsvolumen hängt auch vom Alter des jüngsten Kindes ab; je älter die Kinder sind, desto grösser ist der Beschäftigungsgrad der Mutter.

125. Die Arbeitsmodalitäten der Frauen zeichnen sich oft durch atypische oder prekäre Arbeitsbedingungen aus, d.h. Arbeitsbedingungen, die hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeitsdauer oder Art des Arbeitsvertrags, nicht denjenigen der Standardtätigkeiten entsprechen. So arbeitet eine von fünf (22.1%) erwerbstätigen Frauen nach einer der folgenden Modalitäten: Mithilfe im Familienbetrieb, Heimarbeit, Gelegenheitsarbeit, Arbeit in einem anderen Privathaushalt oder minimale Erwerbstätigkeit (weniger als 6 Stunden in der Woche).

²⁹Das IAO-Übereinkommen Nr. 89 wurde am 24. Februar 1992 vom Bundesrat gekündigt.

³⁰Die für 1990 angegebenen Zahlen wurden der Volkszählung entnommen, während die Zahlen für 1994 aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung stammen.

Stellung im Beruf

126. Frauen und Männer haben nicht dieselben Typen von Stellen inne. Dies gilt sowohl für die ausgeübten Berufe als auch für die Wirtschaftszweige und die hierarchische Stellung in einem Beruf. So dominieren die Frauen sehr deutlich in den Dienstleistungsberufen, vor allem im Gesundheitswesen, Erziehungswesen, Gastgewerbe und Detailhandel. Dagegen sind sie besonders in den wissenschaftlichen und technischen Berufen schlecht vertreten. Die Berufe, in denen die Frauen stark vertreten sind, reflektieren ihre traditionelle Rolle in der Gesellschaft und geniessen oft weniger Ansehen als die typischen Männerberufe.

127. In der Hierarchie der beruflichen Stellung befinden sich nur 12% der Frauen in den drei wichtigsten höheren Berufskategorien («Berufe mit Führungsaufgaben und freie Berufe», «Selbständige» und «intellektuelle Berufe und Kaderstellen»), während bei den Männern dieser Anteil bei 24% liegt. Dagegen sind die Frauen zahlreicher in den Kategorien «Arbeitnehmer ohne Führungsaufgaben» und «ungelernte Arbeitskräfte» vertreten. Bei den Berufen der Zwischenstufen ist die Geschlechterverteilung in etwa ausgeglichen.

128. Vgl. auch die Berichte der Schweiz an die IAO-Organe zur Umsetzung des Übereinkommens Nr. 111 über die Diskriminierung.

5.3 Situation der Behinderten auf dem Arbeitsmarkt

129. Die Schweiz kennt kein gesetzlich geregeltes Quotensystem, das private oder öffentliche Arbeitgeber verpflichtet, einen gewissen Prozentsatz von behinderten Arbeitnehmern einzustellen.

130. Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung enthält eine Reihe von Massnahmen zur beruflichen Eingliederung und zur Beschäftigung von behinderten Arbeitnehmern, wie beispielsweise Berufsberatung, berufliche Erstausbildung, Umschulung und Arbeitsvermittlung. Im Bundesgesetz über die Berufsbildung sind ausserdem gewisse Lehranpassungen zugunsten von behinderten Lehrlingen vorgesehen.

131. Für Behinderte wurde im übrigen ein vollständiges Netz von öffentlichen Berufsberatungs- und Arbeitsvermittlungsämtern eingerichtet. Um die Chancen von Behinderten auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, arbeiten diese Ämter eng mit den Arbeitsämtern sowie mit den Arbeitslosenkassen zusammen.

132. Die Eingliederung von Behinderten in die Arbeitswelt wurde im wesentlichen im Rahmen von Sondereinrichtungen verwirklicht, den sogenannten «Behindertenwerkstätten». Diese können Behinderten eine ihren Fähigkeiten angemessene Arbeit bieten. Solche privat geführten Werkstätten werden von den Behörden subventioniert, hauptsächlich von der Invalidenversicherung, aber auch von Bund und Kantonen. Derzeit gibt es 300 Behindertenwerkstätten, die annähernd 20'000 Personen mit einer schwerwiegenden Behinderung beschäftigen und mit ihrer Produktion rund 150 Millionen Franken erwirtschaften. Die Behindertenwerkstätten sind

zwar nicht direkt von der aktuellen Wirtschaftslage betroffen, da sie ja von den Behörden unterstützt werden. Dennoch leiden sie unter gewissen negativen Auswirkungen, wie dem Verlust von Kunden und dem Rückgang der Bestellungen.

133. Vgl. auch die Berichte der Schweiz an die IAO-Organen zur Umsetzung des Übereinkommens Nr. 159 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten.

ARTIKEL 7: RECHT AUF GERECHTE UND GÜNSTIGE ARBEITSBEDINGUNGEN

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften

Internationale Rechtsvorschriften³¹:

- IAO-Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts, von 1970; 1972 ratifiziert.
- IAO-Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht, von 1947; 1949 ratifiziert.
- IAO-Übereinkommen Nr. 14 über den wöchentlichen Ruhetag (Gewerbe), 1921; 1935 ratifiziert.
- IAO-Übereinkommen Nr. 132 über den bezahlten Urlaub (Neufassung), von 1970; 1991 ratifiziert.

Nationale Rechtsvorschriften:

Lohngleichheit und gleiche Beförderungschancen

- Bundesverfassung: Artikel 4 Absatz 2
- Bundesgesetz über Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) vom 24. März 1995
- Bundesbeschluss vom 23. März 1990 über Sondermassnahmen zugunsten der universitären Weiterbildung
- Weisungen vom 18. Dezember 1991 über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung

Arbeitshygiene

- Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz: Artikel 6 bis 8 ArG)
- Verordnung 1 vom 14. Januar 1966 zum Arbeitsgesetz (ArGV1)
- Verordnung 2 vom 14. Januar 1966 zum Arbeitsgesetz (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben und Arbeitnehmern, ArGV2)
- Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsvorsorge, ArGV3)
- Verordnung 4 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (Plangenehmigung, ArGV4)
- Obligationenrecht vom 30. März 1911 (Art. 328 OR)

³¹ Vgl. auch verschiedene technische Übereinkommen der IAO (Übereinkommen Nr. 62, 115, 120, 136, 139), von der Schweiz ratifiziert.

Sicherheit

- Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG)
- Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten vom 19. März 1976
- Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV)
- Verordnung 4 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (ArGV4).
- Obligationenrecht vom 30. März 1911 (Art. 328 OR)

Arbeits- und Ruhezeiten

- Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (Artikel 9 bis 28 ArG)
- Verordnung 1 vom 14. Januar 1966 zum Arbeitsgesetz (ArGV1)
- Verordnung 2 vom 14. Januar 1966 zum Arbeitsgesetz (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben und Arbeitnehmern, ArGV2)
- Bundesbeschluss vom 18. Juni 1993 zur eidgenössischen Volksinitiative «für einen nationalen Feiertag (1. August-Initiative)»
- Obligationenrecht vom 30. März 1911, (Artikel 329ff OR)

2. Mindestlohn und Lohngleichheit für Frauen und Männer

2.1 Mindestlohn

134. Die schweizerische Gesetzgebung schreibt grundsätzlich keine Mindestlöhne vor, denn das schweizerische Arbeitsrecht stützt sich auf das Prinzip der Vertragsfreiheit. Somit haben die Partner bei Lohnvereinbarungen freie Hand und müssen sich nicht an einen Minimalbetrag halten, ausser wenn ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) eine diesbezügliche Klausel enthält. In den GAV können sogenannte Normklauseln zu jedem Gegenstand festgelegt werden, der in Einzelarbeitsverträgen behandelt wird (z.B. Arbeitszeit, Ferien, Löhne...). Diese Normklauseln sind für Arbeitsverträge, die zwischen den an den GAV gebundenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern abgeschlossen werden, unmittelbar und zwingend anwendbar und umfassen in vielen Fällen die Löhne. Gemäss einer Umfrage bei 1,11 Mio. Arbeitnehmern, die insgesamt 39 GAV unterstellt sind, enthalten nur 27,1% der GAV keine Lohnvereinbarung. Die übrigen beinhalten entweder eine Tariflohnregelung (25%) oder eine Effektivlohnregelung (8,9%) oder beides zusammen (38,4%)³².

135. Obwohl also das schweizerische Recht kein Mindestlohnsystem kennt, gibt es immerhin einige damit vergleichbare Einrichtungen. Zum einen kann auf Verlangen der Vertragspartner mit einer Allgemeinverbindlicherklärung des GAV, die in einem Gesetz vom 28. September 1956 geregelt ist, der Vertragsbereich eines GAV auf sämtliche Arbeitnehmer der betreffenden Branche oder des betreffenden

³² Gesamtarbeitsvertragliche Lohnabschlüsse für 1994. Die Volkswirtschaft 6/94.

Berufs erweitert werden³³. Dieses Verfahren kommt vor allem bei Tarifvereinbarungen über Mindestlöhne zur Anwendung. Zum anderen enthält die schweizerische Gesetzgebung über ausländische Arbeitnehmer eine Regelung, die indirekt Mindestlöhne für Ausländer schafft. Die Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) knüpft die Ausstellung einer Aufenthaltsbewilligung für eine Erwerbstätigkeit an die Bedingung, dass der Arbeitgeber dem ausländischen Arbeitnehmer die gleichen orts- und branchenüblichen Entschädigungs- und Arbeitsbedingungen gewährt wie den Schweizern (Art. 9 Abs. 1 BVO). Zur Festlegung der Löhne und der Arbeitsbedingungen verweist Absatz 2 dieser Verordnung auf die Löhne und Bedingungen, die für eine vergleichbare Arbeit im gleichen Betrieb und in der gleichen Branche gelten, sowie auf die gesamt- und normalarbeitsvertraglichen Vereinbarungen.

136. Für die Bundesverwaltung ist im Beamtengesetz eine Besoldungsskala angegeben, die für jede Besoldungsklasse einen Mindestlohn und einen Höchstlohn festlegt. Besoldungsskalen gelten auch in mehreren Kantonen. Die Wahl der Besoldungsklasse ist abhängig von der Ausbildung, dem Pflichtenumfang sowie den dienstlichen Anforderungen und Verantwortlichkeiten. Die Anfangsbesoldung entspricht in der Regel dem Mindestbetrag der für das betreffende Amt massgebenden Besoldungsklasse. Besondere Umstände wie z. B. Spezialisierungen, Fähigkeiten und Kenntnisse berechtigen jedoch zu einer entsprechenden Erhöhung der Besoldung. Hingegen kann die Anfangsbesoldung niedriger bemessen werden, wenn der Angestellte das 20. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hat.

Tabelle 3: Durchschnittliche Löhne im Total aller Wirtschaftszweige, 1993

Erwachsene Arbeitnehmer/innen	Durchschnittslöhne in Franken (Monatslöhne)
Total	4 898
Männer	5 298
Frauen	3 768
Erwachsene Arbeiter	Durchschnittslöhne in Franken (Stundenlöhne)
Total	24,41
Arbeiter	26,17
gelernte	28,14
an-/ungelernte	24,56
Arbeiterinnen	17,42
gelernte	18,92
an-/ungelernte	16,77

³³ Näheres über die Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge siehe unter Artikel 8.

Angestellte	Durchschnittslöhne in Franken (Monatslöhne)
Total Angestellte	5 573
Männliche Angestellte	6 250
Kategorie 1	7 159
kaufmännische	7 520
technische	7 183
Verkäufer	5 340
Kategorie 2	5 443
kaufmännische	5 272
technische	5 886
Verkäufer	4 111
Kategorie 3	4 715
Weibliche Angestellte	4 299
Kategorie 1	5 235
kaufmännische	5 755
technische	5 905
Verkäuferinnen	3 982
Kategorie 2	4 082
kaufmännische	4 513
technische	4 259
Verkäuferinnen	3 185
Kategorie 3	3 690

Quelle: BIGA, Lohn- und Gehaltserhebung vom Oktober 1993

2.2 Gleicher Lohn für Frauen und Männer

137. Die Lohngleichheit für Frauen und Männer wird seit 1981 von Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung garantiert. So lautet der letzte Satz dieses Artikels wie folgt: «Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit». Diese Bestimmung gewährleistet nicht nur die Lohngleichheit für eine identische Arbeit, sondern auch für eine unterschiedliche, aber gleichwertige Art von Arbeit³⁴ als unmittelbar anwendbares Grundrecht mit Wirkung auch fürs Privatrecht³⁵. Es handelt sich dabei um einen individualrechtlichen Anspruch, der vor Gericht geltend gemacht werden kann.

138. Mit bislang 15 Lohngleichheitsklagen ist die Rechtsprechung jedoch wenig ergiebig. Die meisten dieser Fälle betrafen Bedienstete der Kantonsverwaltungen³⁶. Von Beschäftigten aus dem privaten Sektor sind nur wenige Fälle bekannt. Die Beweisschwierigkeiten (insbesondere bezüglich der Gleichwertigkeit der geleisteten Arbeit), der unzulängliche Kündigungsschutz, die Länge und Kostspieligkeit derartiger Prozesse sowie die Gefahr einer sozialen und beruflichen Isolierung stellen die hauptsächlichen Hindernisse dar, die Frauen bei Lohngleichheits-

³⁴ BGE 113 Ia 107; BGE 117 Ia 262; BGE 117 Ia 270.

³⁵ BGE 113 Ia 110.

³⁶ Die erhobenen Fälle betrafen eine Schauspielerin (BGE 113 Ia 107ff), eine Gruppe von Krankenschwestern, die bei der Stadt Zürich angestellt waren (Zbl 84/1983 S. 277f; Zbl 85/1984 S. 162ff; Zbl 87/1986 S. 316ff; Zbl 90/1989 S. 203), Kindergärtnerinnen und Hauswirtschaftslehrerinnen (BGE 117 Ia 262ff).

klagen antreffen³⁷. Das geht aus den Resultaten einer Studie hervor, die der Frage nachging, weshalb Frauen den Schritt vor Gericht nur zögernd wagen.

139. Trotz des Verfassungsschutzes und der direkten Anwendbarkeit des Rechts auf Lohngleichheit werden die Frauen in der Praxis noch immer schlechter bezahlt als Männer. Der Unterschied in der Entlohnung von Männern und Frauen beträgt im Durchschnitt 30%³⁸. Auf die Gesamtheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezogen, verdient ein Mann durchschnittlich 5'298 Franken im Monat, eine Frau dagegen 3'768 Franken (vgl. Tabelle 3). Je höher das Ausbildungsniveau der Frauen ist, desto deutlicher tritt der Lohnunterschied gegenüber Männern mit gleichem Niveau zutage. Eine Studie von 1988 versuchte zu ermitteln, in welchem Masse die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen auf geschlechtsbedingte Diskriminierungen zurückzuführen sind. Man wollte abklären, ob sich der Lohnunterschied nicht mit objektiv bestehenden Unterschieden zwischen den weiblichen und den männlichen Beschäftigungsmodalitäten, vor allem bezüglich Ausbildung, beruflicher Erfahrung und Gesundheit, erklären lässt. Doch selbst wenn man diese Faktoren einbezieht, bleibt noch ein Unterschied von ungefähr 14 Prozent übrig, der sich nicht erklären lässt³⁹.

140. Die fortbestehenden Lohnungleichheiten zeigen, dass eine Verfassungsgarantie nicht genügt. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, den Grundsatz der Lohngleichheit in einem Gesetz zu verankern. Es wurde deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, entsprechende gesetzgeberische Vorschläge zu unterbreiten. Gestützt auf den 1988 vorgelegten Schlussbericht dieser Arbeitsgruppe wurde der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) ausgearbeitet. Am 24. März 1995 hat das Parlament dieses Gleichstellungsgesetz verabschiedet.

141. Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann sieht ein ausdrückliches Verbot jeglicher Form von direkter oder indirekter Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben vor. Dieses Verbot gilt demnach nicht nur für Lohnungleichheiten, sondern für sämtliche Aspekte eines Arbeitsverhältnisses: Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Art. 3 GIG).

142. Die wichtigsten Neuerungen des Gleichstellungsgesetzes zielen auf eine erleichterte Durchsetzung des Klagerechts vor Gericht. Um dies zu erreichen, führt das Gesetz folgende Massnahmen ein:

- Eine Umkehrung der Beweislast zugunsten des Arbeitnehmers, wenn eine Diskriminierung glaubhaft gemacht wird (Art. 6).

Es genügt, dass die betroffene Person Indizien vorlegt, die das Vorhandensein einer Diskriminierung glaubhaft machen. Dann obliegt es dem Arbeitgeber zu

³⁷ Botschaft vom 24. Februar 1993 zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (Gleichstellungsgesetz), S. 17.

³⁸ Lohn- und Gehaltserhebung vom Oktober 1990. Die Volkswirtschaft 9/91, S. 32ff.

³⁹ Untersuchungen zum Lohngleichheitsgrundsatz nach Art. 4 Abs. 2 BV, Forschungsbericht Nr. 1, Lohn-diskriminierung in der Schweiz: Evidenz von Mikrodaten, Prof. Dr. Peter Kugler, EJPD. Die Lohn-diskriminierungen von Schweizerinnen liegt bei 7%, bei Ausländerinnen beträgt sie demgegenüber 28%.

beweisen, dass diese Diskriminierung auf Gründen beruht, die mit dem Geschlecht nichts zu tun haben.

- Das Klage- und Beschwerderecht von Berufsverbänden und Organisationen, welche die Gleichstellung von Frau und Mann fördern (Art. 7).

Die Zustimmung der betroffenen Person ist nicht erforderlich. Das Klagerecht von Organisationen ist aber nur auf Feststellungsklagen beschränkt und bedingt obendrein, dass sich der Ausgang des Verfahrens auf eine grössere Zahl von Arbeitsverhältnissen auswirkt. Diese Einschränkungen wollen sicherstellen, dass sich die Organisation auf Grundsatzfragen beschränkt und ein allgemeines Interesse vertritt.

- Die Möglichkeit, Rachekündigungen anzufechten (Art. 10).

Dazu muss die Arbeitnehmerin ihre Klage vor Ende der Kündigungsfrist einreichen. Auf Wunsch kann sie auf die Aufhebung der Kündigung verzichten und eine Entschädigung verlangen.

- Die Schaffung von Schlichtungsstellen, die der Kläger oder die Klägerin fakultativ und unentgeltlich anrufen kann ; Kantone können jedoch die Schlichtung als obligatorisch erklären (Art. 11).
- Das Recht der Parteien, sich vertreten zu lassen und ein schriftliches Verfahren zu verlangen (Art. 12).

143. Nach dem Gleichstellungsgesetz kann der Bund überdies Finanzhilfen für Programme gewähren, deren Zweck es ist, die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben zu fördern. Unterstützt werden sollen insbesondere Programme, die eine bessere Vertretung beider Geschlechter in den verschiedenen Berufssparten, Funktionen und Führungsebenen anstreben (Art. 14 GIG).

Die Methode der Arbeitsbewertung

144. Die Anwendung des Grundsatzes «gleicher Lohn für eine gleichwertige Arbeit» erfordert einen Vergleich der Arbeiten, um ihre Gleichwertigkeit zu ermitteln. Die Durchführung einer solchen Bewertung kann ihrerseits diskriminierende Folgen für Frauen nach sich ziehen. Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung gibt keine Kriterien an, wie die Arbeiten objektiv zu bewerten seien. Auch das Gleichstellungsgesetz enthält keine diesbezüglichen Bestimmungen. Deshalb empfahl die Arbeitsgruppe «Lohnleichheit» in ihrem Bericht, das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann solle Richtlinien für die Durchführung von Arbeitsbewertungsverfahren ausarbeiten. Diese Richtlinien hat das Gleichstellungsbüro 1992 veröffentlicht⁴⁰.

145. Die Richtlinien beziehen sich hauptsächlich auf die analytischen Arbeitsbewertungsverfahren. Die Aufgabe dieser Verfahren besteht darin, den Schwierigkeitsgrad einer Arbeit anhand von bestimmten Merkmalen zu ermitteln und diesem einen Zahlenwert zuzuordnen. Die analytische Bewertung umfasst mehrere Schritte:

- Beschreibung der Arbeitsaufgaben der zu bewertenden Tätigkeit;
- Bewertung der Arbeitsaufgaben aufgrund eines im voraus festgelegten Merkmalkatalogs;
- Gewichtung der Merkmale gemäss ihrer Bedeutung für den Betrieb;

⁴⁰ «Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit», Wegleitung zur Verwirklichung des Lohnleichheitsanspruchs, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern 1992.

- Berechnung des Gesamtarbeitswerts durch Zusammenzählen der gewichteten Merkmalswerte.

146. Die Durchführung dieses Verfahrens kann auf allen Stufen der Bewertung die verschiedensten Diskriminierungsquellen einschliessen. Deshalb zählt die Wegleitung eine Reihe von Massnahmen auf, die getroffen werden sollten, um die ser möglichen diskriminierenden Wirkung von Arbeitsbewertungsverfahren vorzubeugen: Einsetzung von paritätischen Bewertungskommissionen, vorheriges Festlegen des Merkmalkatalogs, vorherige Gewichtung der Merkmale, regelmässiges Überprüfen der Arbeitsbewertungsverfahren... Zwar sind diese Richtlinien weder für den Richter noch für den Arbeitgeber bindend, aber sie können als wirksame Instrumente zur Verwirklichung des Lohnleichheitsgebots dienen.

147. Das Gleichstellungsgesetz verpflichtet das Gericht nicht, ein Gutachten über die Arbeit anzuordnen, wenn eine Partei ein solches verlangt. Das Recht, vom Gericht die Anordnung eines Gutachtens zu verlangen, ist bereits weitgehend von Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung gewährleistet. Das Bundesgericht hat nämlich von dem in der Verfassung vorgesehenen Anhörungsrecht die Verpflichtung des Richters abgeleitet, ein Gutachten anzuordnen, wenn die Parteien dies verlangen⁴¹. Es hat ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Frage nach der Gleichwertigkeit der Arbeit das Gericht praktisch dazu verpflichtet, die fraglichen Tätigkeiten bewerten zu lassen⁴².

148. Vgl. auch die von der Schweiz vorgelegten Berichte zur Umsetzung des IAO-Übereinkommens Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts.

3. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

149. Eine der Besonderheiten der schweizerischen Gesetzgebung im öffentlichen Recht ist die Unterscheidung von hygiespezifischen Fragen, die sich aus dem Arbeitsgesetz (ArG) ergeben, und Fragen im Zusammenhang mit der Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Sicherheit im Arbeitsbereich), die vom Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) geregelt werden. Verschiedene parlamentarische Vorstösse haben bereits vom Bundesrat verlangt, diese beiden Bereiche zu harmonisieren oder zusammenzulegen.

150. Im Privatrecht schreibt das Obligationenrecht vor, dass der Arbeitgeber zum Schutz von Leben und Gesundheit des Arbeitnehmers die Massnahmen treffen muss, «die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebs oder Haushalts angemessen sind, soweit es mit Rücksicht auf das einzelne Arbeitsverhältnis und die Natur der Arbeitsleistung ihm billigerweise zugemutet werden kann» (Artikel 328 OR).

⁴¹ BGE 117 Ia 268.

⁴² BGE 117 Ia 274. Um eine Einschränkung dieser Möglichkeit zu vermeiden, wurde das im Vorentwurf vorgesehene Recht der Parteien, vom Gericht die Anordnung eines Gutachtens zu verlangen, fallengelassen.

3.1 Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz⁴³

151. Die Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz ist hier in einem weiten Sinn aufzufassen, etwa im Sinn von «Gesundheitsfragen im Zusammenhang mit der Arbeit». Das betrifft sowohl die Ergonomie von Arbeitsplatz und Arbeitsort, das Raumklima, der Lärm und die Beleuchtung wie auch die sanitären Einrichtungen. Die Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz wird von den Artikeln 6 und 8 des Arbeitsgesetzes geregelt, ergänzt mit den Verordnungen ArGV3 zur Gesundheitsvorsorge und ArGV4 zur Plangenehmigung.

3.1.1 Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes

152. Die ArGV3, welche die Massnahmen zur Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz festlegt, gilt für alle Betriebe, die dem Arbeitsgesetz unterstehen. Der Geltungsbereich des ArG mag zwar aussergewöhnlich weit gefasst scheinen, doch werden in den folgenden Artikeln zahlreiche Ausnahmen angeführt:

- Bestimmte Kategorien von Betrieben sind aus dem Geltungsbereich des ArG ausgeschlossen, insbesondere der landwirtschaftliche Sektor sowie einige Betriebe, die einer besonderen Gesetzgebung unterstehen⁴⁴ (Art. 2 ArG).
- Bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern sind ebenfalls ausgeschlossen, entweder aufgrund von speziellen Regelungen (Heimarbeiter, Handelsreisende) oder aufgrund der besonderen Art des Arbeitsverhältnisses (kirchliches Personal, Personal ausländischer Diplomatenvertretungen) oder aber aufgrund beruflicher Besonderheiten (fliegendes Personal der im Luftverkehr tätigen Betriebe) (Art. 3 ArG).
- Zudem ist das ArG auch nicht auf Familienbetriebe anwendbar (Art. 4 ArG).

153. Am 1. Mai 1994 wurde der Geltungsbereich der Vorschriften im Bereich der Gesundheitsvorsorge auf bestimmte, bis dahin nicht erfasste Arbeitnehmer sowie auf das Personal der Bundesverwaltung ausgedehnt (neuer Art. 3a ArG). Im Zuge der Revision des Arbeitsgesetzes ist zudem eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf das Personal der Kantons- und Gemeindeverwaltungen vorgesehen.

3.1.2 Vorschriften bezüglich Gesundheitsvorsorge

154. Die Anforderungen in bezug auf die Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz sind in Artikel 6 ArG allgemein beschrieben. Um die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, ist der Arbeitgeber verpflichtet, «alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind». Insbesondere hat er «die betrieblichen Einrichtungen und den Arbeitsablauf so zu gestalten, dass Gesundheitsgefährdungen und Überbeanspruchungen der Arbeitnehmer nach Möglichkeit vermieden werden». Dieses Gesetz wird gegenwärtig revidiert, und die geplante

⁴³ Vgl. die Berichte der Schweiz zur Umsetzung des IAO-Übereinkommens Nr. 120.

⁴⁴ Dabei handelt es sich insbesondere um Betriebe, die der Bundesgesetzgebung über die Arbeit in öffentlichen Unternehmen des öffentlichen Verkehrs und der Bundesgesetzgebung über die Seeschifffahrt unterstehen, sowie Gärtnereien und Fischereibetriebe.

Neufassung dieses Artikels ergänzt den Schutz der Gesundheit mit dem Schutz der persönlichen Integrität, was insbesondere den Schutz vor sexuelle Belästigung einschliesst. Eine detaillierte Auflistung der Massnahmen zur Gesundheitsvorsorge ist in der Verordnung 3 (ArGV3) zu finden. Diese Verordnung beschreibt die Massnahmen, die in bezug auf das Gebäude, die Beleuchtung, den Arbeitsplatz, die Lasten sowie die persönliche Schutzausrüstung und Arbeitskleidung zu treffen sind.

155. Das Arbeitsgesetz (Art. 7 und 8) und vor allem die ArGV4 regeln zudem das Verfahren der Plangenehmigung für den Bau und die Einrichtung von industriellen Betrieben, bestimmten nichtindustriellen Betrieben sowie denjenigen Betriebsteilen und Anlagen, die industriellen Charakter aufweisen oder den nichtindustriellen Betrieben zuzuordnen sind. Da hier sowohl die Anforderungen im Bereich der Gesundheitsvorsorge als auch die Anforderungen im Zusammenhang mit der Sicherheit zum Tragen kommen, muss das Verfahren in Zusammenarbeit mit den Ausführungsorganen des Unfallversicherungsgesetzes vorgenommen werden.

3.1.3 Vollzugs- und Aufsichtsorgane im Bereich der Gesundheitsvorsorge

156. Für die Anwendung des Arbeitsgesetzes sind einerseits die kantonalen Behörden und andererseits der Bund zuständig. Der Vollzug der Bundesvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer obliegt den Kantonen, wobei der Bund die Oberaufsicht innehat. Für die Betriebe der Bundesverwaltung ist der Bund direkt zuständig. Die kantonalen Kompetenzen werden von den 26 kantonalen Arbeitsinspektoraten ausgeübt, die damit beauftragt sind, die Einhaltung der Gesetzesvorschriften zu kontrollieren und die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu beraten (Art. 75 ArGV1). Die Bundeskompetenzen sind dem BIGA anvertraut, dem die Eidgenössischen Arbeitsinspektorate und die Abteilung Arbeitsmedizin und Arbeitshygiene angegliedert sind. Die vier Eidgenössischen Arbeitsinspektorate⁴⁵ haben den Auftrag, Betriebsbesichtigungen durchzuführen, die Kantone sowie die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer zu beraten und zu überprüfen, ob die Verfügungen der kantonalen Behörden mit dem Gesetz und den Verordnungen übereinstimmen (Art. 80 ArGV1). Die Abteilung Arbeitsmedizin und Arbeitshygiene (der Arbeitsärztliche Dienst) des BIGA ist damit betraut, die Betriebe zu besuchen, Einzelfälle abzuklären, die Kantone sowie die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer zu beraten und allgemeine Untersuchungen zu arbeitsmedizinischen Problemen durchzuführen (Art. 81 ArGV1).

157. Bei Nichtbefolgung der Vorschriften muss die Vollzugsbehörde (sei es die kantonale Behörde, das Eidgenössische Arbeitsinspektorat oder der Arbeitsärztliche Dienst) den Arbeitgeber auf den Verstoss gegen die Gesundheitsvorschriften aufmerksam machen und deren Einhaltung verlangen (Art. 51 Abs. 1 ArG). Befolgt der fehlbare Arbeitgeber diese Aufforderung nicht, hat die kantonale Behörde nach Absatz 2 dieses Artikels eine formelle Verfügung an den Arbeitgeber zu erlassen. Wenn dieser die Verfügung missachtet und damit Leben oder Gesundheit von Arbeitnehmern oder die Umgebung des Betriebs erheblich gefährdet, kann die kan-

⁴⁵ Die Eidgenössischen Arbeitsinspektorate sind aufgeteilt auf vier Kreise mit folgenden Amtssitzen: Lausanne, Aarau, Zürich und St. Gallen.

tonale Behörde verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahmen anordnen. So kann sie die Benützung von Räumen verhindern oder den Betrieb für eine bestimmte Zeit schliessen lassen (Art. 52 ArG). Ausserdem kann der Arbeitgeber auch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden (Art. 59 ArG), wobei in diesem Fall das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht anwendbar ist.

158. Was die Plangenehmigung betrifft, so müssen die Pläne für den Bau oder die Umgestaltung von industriellen Betrieben, bestimmten Kategorien von nichtindustriellen Betrieben sowie von denjenigen Betriebsteilen und Anlagen, die industriellen Charakter aufweisen oder den nichtindustriellen Betrieben zuzuordnen sind, der kantonalen Behörde unterbreitet werden. Entsprechen die Pläne den Vorschriften, so werden sie von der kantonalen Behörde genehmigt. Diese kann dem Arbeitgeber die Auflage machen, besondere Schutzmassnahmen zu treffen (Art. 7 Abs. 2 ArG).

3.1.4 Einsprachemöglichkeiten

159. Gegen Verfügungen der kantonalen Behörde kann bei der kantonalen Rekursbehörde Beschwerde erhoben werden (Art. 56 Abs. 1 ArG). Dieses Verfahren richtet sich nach kantonalem Recht, und als Rekursbehörde kann je nach Kanton die Kantonsregierung, das zuständige Departement oder ein Verwaltungsgericht fungieren. Gegen Entscheide der letzten kantonalen Instanz ist die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat zulässig, soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht nicht offen steht (Art. 57 ArG)⁴⁶.

3.2 Sicherheit am Arbeitsplatz

160. Vor der Annahme des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) waren für die Sicherheit am Arbeitsplatz zwei Gesetze relevant; für Betriebe mit obligatorischer Versicherungspflicht das Gesetz über die Kranken- und Unfallversicherung und für nichtversicherte Betriebe das Arbeitsgesetz. Hinter dem neuen UVG stand in erster Linie die Absicht, die Regelung bezüglich der Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten zusammenzulegen. Seit dem Inkrafttreten des UVG im Jahre 1984 wird dieser Bereich nun ausschliesslich von diesem Gesetz geregelt. Ziel des UVG ist es, die obligatorische Unfallversicherung für Arbeitnehmer zu regeln; daneben enthält das Gesetz aber auch Vorschriften zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten. Diese Vorschriften sind in der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV) genau beschrieben. Was die Planungsgenehmigung anbelangt, ist bezüglich Arbeitssicherheit weiterhin das Arbeitsgesetz massgebend (Art. 7 und 8 ArG und ArGV4) (s. unten).

⁴⁶ Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde vgl. Das von der Schweiz vorgelegte Basisdokument (HRI/CORE/1/add.29), Absatz 51.

3.2.1 Geltungsbereich der Vorschriften über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten

161. Die Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten sind für sämtliche Betriebe anwendbar, die in der Schweiz Arbeitnehmer beschäftigen. Der Geltungsbereich dieser Vorschriften ist somit erheblich grösser als derjenige des ArG.

162. Es gibt aber auch einige Ausnahmen:

- Erstens sind unter bestimmten Bedingungen im Betrieb mitarbeitende Familienmitglieder sowie Personen mit Vorrechten nach internationalem Recht von der Versicherungspflicht befreit.
- Zweitens kann der Bundesrat die Anwendung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit für bestimmte Betriebs- oder Arbeitnehmerkategorien einschränken oder ausschliessen. So gelten diese Vorschriften weder für Privathaushalte noch für die Anlagen und Ausrüstungen der Armee (Art. 2 Abs. 1 VUV).
- Ausserdem hat der Bundesrat eine Anzahl Betriebe benannt, für die nur die Vorschriften über die Verhütung von Berufskrankheiten Geltung haben⁴⁷ (Art. 2 Abs. 2 VUV).

Einige der Betriebe, für welche die Vorschriften über die Verhütung von Unfällen nicht gelten, haben jedoch trotzdem die Vorschriften über die Arbeitssicherheit zu befolgen (Art. 2 Abs. 3 VUV).

3.2.2 Vorschriften zur Arbeitssicherheit

163. Artikel 82 UVG sieht eine allgemeine Verpflichtung zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten vor. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, «alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebs angemessen sind». Dabei hat er die Arbeitnehmer zur Mitwirkung heranzuziehen. Die Arbeitnehmer ihrerseits müssen den Arbeitgeber im Bemühen, die bestehenden Vorschriften in die Praxis umzusetzen, unterstützen. Die VUV legt zur Klärung dieser allgemeinen Grundsätze eine Reihe von Sicherheitsanforderungen an die technischen Installationen und Geräte sowie an die Arbeitsumgebung und die Arbeitsorganisation fest.

3.2.3 Vollzugs- und Aufsichtsorgane im Bereich der Arbeitssicherheit

164. Die Aufsicht über die Einhaltung dieser Vorschriften zur Unfallverhütung liegt in der Hand mehrerer Vollzugsorgane. Hauptkontrollorgan ist die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA). Ihre Befugnis erstreckt sich auf die Unfallverhütung in bestimmten Betrieben und für einige genau bezeichnete technische Geräte sowie auf die Verhütung von Berufskrankheiten in allen Betrieben.

⁴⁷ Verkehrsbetriebe (Schweizerische Bundesbahnen, konzessionierte Eisenbahnen, eidgenössisch konzessionierte Stand- und Luftseilbahnen, konzessionierte Automobilbetriebe, Automobilbetriebe der PTT, eidgenössisch konzessionierte Schiffahrtsbetriebe und Schiffsbetriebe der SBB), Luftfahrtbetriebe, Kernanlagen und Rohrleitungsanlagen.

Auch die Vollzugsorgane des ArG sind gehalten, gewisse Kontrollfunktionen auszuüben. So haben die 26 kantonalen Arbeitsinspektorate die Aufgabe, die Unfallverhütung in Betrieben, die nicht zum Kompetenzbereich der SUVA gehören, zu beaufsichtigen. Die Bundesorgane (Eidgenössische Arbeitsinspektorate und Arbeitsmedizinischer Dienst) arbeiten in den Betrieben, die sie besuchen, mit der SUVA zusammen, sorgen für den einheitlichen Vollzug der Vorschriften in den Kantonen und überwachen die Anwendung der Vorschriften in der Bundesverwaltung und den Bundesbetrieben. Bestimmte Aufgaben in besonderen Bereichen⁴⁸ können auch an technische Arbeitsinspektorate delegiert werden. Zudem wurde die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) gegründet, die sich für die Koordination und Harmonisierung der Aktivitäten dieser verschiedenen Durchführungsorgane sowie mit der einheitlichen Anwendung der Vorschriften einsetzt.

165. Die Durchführungsorgane verfügen über ein Besuchsrecht; die Arbeitgeber sind gehalten, ihnen den Zutritt zu allen Arbeitsräumen und Arbeitsplätzen des Betriebs zu gestatten. Werden die Vorschriften nicht befolgt, können die Durchführungsorgane dem Arbeitgeber eine einfache Ermahnung oder einen Verweis zukommen lassen (Art. 62 VUV). Wenn der Arbeitgeber der Ermahnung nicht Folge leistet, kann die Behörde nach Anhörung des Arbeitgebers und der betroffenen Arbeitnehmer die erforderlichen Massnahmen durch Verfügung anordnen. Richtet sich der Arbeitgeber nicht an diese vollstreckbare Verfügung, kann die Behörde als Strafe eine Erhöhung der Unfallversicherungsprämie verhängen (Art. 66 VUV). Zudem hat sie das Recht, Zwangsmassnahmen zu ergreifen (Art. 67 VUV), gegebenenfalls verbunden mit einer Prämienerrhöhung und eventuell ein Strafgerichtsverfahren einzuleiten.

3.2.4 Einsprachemöglichkeiten

166. Gegen Verfügungen kann bei der Instanz, die sie ausgesprochen hat, Einsprache erhoben werden. Seit dem 1. Januar 1994 können die Entscheide der Durchführungsorgane bei der für die Unfallversicherung zuständigen Eidgenössischen Rekurskommission angefochten werden (Art. 109 UVG). Die Entscheide dieser Kommission können in zweiter und letzter Instanz an das Eidgenössische Versicherungsgericht weitergezogen werden.

167. Vgl. die Berichte der Schweiz an die IAO-Organen zur Umsetzung der im Bereich Arbeitshygiene und Arbeitssicherheit relevanten Übereinkommen (Nr. 62, 81, 115, 120, 136 und 139).

3.3 Statistische Angaben über Berufsunfälle und Berufskrankheiten

168. Da die auf der alten Gesetzgebung (KUVG) fussenden Angaben keine verlässliche Vergleichsbasis bieten, beschränken wir uns auf Angaben, die auf

⁴⁸ Es handelt sich um folgende Bereiche: unter Druck stehende Anlagen, Starkstromanlagen, Schweisstechnik, Gasindustrie, Unfallverhütung in der Landwirtschaft und im Bauwesen.

dem UVG beruhen und demnach erst ab 1986 verfügbar sind. Bei der Zahl der Berufsunfälle ist eine konstante Abnahme zu verzeichnen, während die Zahl der Nichtberufsunfälle tendenziell zunimmt. So ist gegenwärtig das Risiko, während der Freizeit einen tödlichen Unfall zu erleiden, zweimal so hoch wie die Gefahr eines Unfalltods am Arbeitsplatz.

169. Hinsichtlich Berufsunfallrisiko bestehen zwischen den Wirtschaftsbranchen erhebliche Unterschiede. So ziehen sich die Arbeitnehmer des Hauptbausektors doppelt so viele Berufskrankheiten und fünfmal mehr Berufsunfälle zu als die Angestellten der chemischen Industrie. In einem Transportunternehmen ist das Unfallrisiko mit tödlichem Ausgang dreimal oder sogar viermal so hoch wie jenes, welches das Personal der Metallindustrie zu tragen hat. Ausserdem sind Männer stärker gefährdet als Frauen, und junge Personen mehr als ältere; Ledige erleiden während ihrer Freizeit mehr Unfälle als Verheiratete, und Ausländer verzeichnen mehr Berufsunfälle als Nichtberufsunfälle.

Tabelle 4: Zahl der von den Versicherern anerkannten Invaliditäts- und Todesfälle

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Invalidität	1'833	2'015	2'069	2'201	2'281	2'480	2'533	2'754
Tod	310	341	308	300	336	336	275	242

Quelle: SUVA Unfallstatistik der Arbeitnehmer in der Schweiz 1988-1992

Tabelle 5: Berufs- und Nichtberufsunfälle nach Geschlecht und Wirtschaftszweig, 1992

	Berufsunfälle		Nicht Berufsunfälle	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Land- und Forstwirtschaft	9851	958	4112	876
Energie- und Wasserversorgung	2283	84	3433	333
Industrie und Gewerbe	87033	11988	96997	28364
Baugewerbe	79095	834	46223	3081
Handel, Gastgewerbe	39804	16486	51810	35475
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	18228	2119	25257	7645
Banken, Versicherungen	11069	4208	45032	25168
Sonstige Dienstleistungen	12739	9971	17866	25395
Öffentliche Verwaltung	11492	4725	25038	16853
TOTAL	271594	51373	315768	143190

Quelle: Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung

Tabelle 6: Die häufigsten Kombinationen von Unfallhergang und Gegenstand bei anerkannten Berufsunfällen, 1992

Unfallhergang und Gegenstand	Anteil an den Berufsunfällen
1. getroffen werden durch Splitter, Späne, Staub	9,4%
2. sich stechen, schneiden, schürfen mit Handwerkzeug und Hilfsgeräten	4,7%
3. ausgleiten, abgleiten, abrutschen, stolpern, zu Fall kommen, Fehltritt ohne Angabe eines Unfallgegenstands	4,3%
4. ausgleiten, abgleiten, abrutschen, stolpern, zu Fall kommen, Fehltritt bei Treppen, Tritten, Aufstiegen	3,0%
5. sich stechen, schneiden, schürfen an Gegenständen	1,6%

Quelle: SUVA Unfallstatistik der Arbeitnehmer in der Schweiz 1988-1992

170. Von 1988 bis 1992 sank die Zahl der Berufskrankheiten in absoluten Zahlen sowie im Verhältnis zur Anzahl Arbeitnehmer um 10%. 1992 betrug die Inzidenzrate 14,8 Fälle von Berufskrankheiten auf 10'000 Vollzeitbeschäftigte. Die häufigsten Krankheiten sind Krankheiten des Bewegungsapparats, gefolgt von Hautkrankheiten, die zusammen fast 70% der Berufskrankheiten ausmachen. Atemwegserkrankungen und Taubheit infolge Lärm liegen an dritter und vierter Stelle. Fast jeder Wirtschaftszweig hat Berufskrankheiten in irgendeiner Form zu verzeichnen. Das ist in Anbetracht der zahlreichen verschiedenartigen Substanzen und Tätigkeiten, die Krankheiten hervorrufen können, nicht erstaunlich.

Tabelle 7: Zahl der anerkannten Berufskrankheitsfälle, 1988-1992

	1988	1989	1990	1991	1992
Männer	3 988	4 163	4 180	3 840	3 705
Frauen	1 412	1 443	1 375	1 284	1 199
Total	5 400	5 606	5 555	5 124	4 904

Quelle: SUVA Unfallstatistik der Arbeitnehmer in der Schweiz 1988-1992

4. Gleiche Beförderungschancen

171. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zum Gleichstellungsgesetz ausführt, unterscheidet sich die Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen hinsichtlich des ausgeübten Berufes, der Branche und der Position in der Berufshierarchie. Den Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) von 1991⁴⁹ ist zu entnehmen, dass einer von zwei erwerbstätigen Männern entweder als Selbständiger, als Mitglied der Geschäftsleitung oder mit leitenden Funktionen tätig ist,

⁴⁹ «La situation des femmes et des hommes sur le marché de travail». Bundesamt für Statistik, Bern 1994. Mit deutschsprachigen Zusammenfassungen.

während die Frauen diesbezüglich auf ein Verhältnis von eins zu vier kommen. 64% der berufstätigen Frauen befinden sich mehrheitlich in einer Stellung ohne Führungsfunktion; nur 12% erfüllen eine Führungsaufgabe und gerade noch 3% sind Mitglied der Geschäftsleitung. Dieser Unterschied lässt sich nur zum Teil durch das unterschiedliche Ausbildungsniveau erklären, das im übrigen bei den Männern mehr Einfluss auf die berufliche Stellung hat als bei den Frauen. Wenn man die berufliche Situation mit dem Ausbildungsniveau vergleicht, stellt man nämlich fest, dass die Unterschiede bei den Männern grösser sind. 2% der weiblichen Direktionsmitglieder verfügen über eine Grundausbildung und 6% über eine universitäre Ausbildung; bei den Männern erreichen die entsprechenden Werte hingegen 4% bzw. 22%.

172. Um der Chancengleichheit der Frauen bei der Beförderung tatsächlich zu verwirklichen, wurden verschiedene Massnahmen getroffen. So hat der Bundesrat am 18. Dezember 1991 Weisungen über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung erlassen. Für die konkrete Umsetzung dieser Weisungen müssen die verschiedenen Bundesämter Förderungsprogramme entwickeln. Die Stabsstelle für Frauenfragen im Eidgenössischen Personalamt ist damit beauftragt, diese Förderungsprogramme zu unterstützen, zu begleiten und zu evaluieren. Alle vier Jahre erstattet die Stabsstelle dem Bundesrat Bericht. Erwähnenswert ist auch der Bundesbeschluss vom 30. Januar 1992 über Sondermassnahmen zur Förderung des akademischen Nachwuchses in den Jahren 1992-1995. Dieser Bundesbeschluss ordnet ausserordentliche Subventionen an, die dazu verwendet werden, den Frauenanteil am Lehrkörper der Hochschulen merklich zu erhöhen. Zudem müssen die Hochschulverantwortlichen darauf achten, dass mindestens ein Drittel der finanzierten Stellen von Frauen besetzt sind. Daneben bemühte man sich auch um eine Unterstützung der Berufsbildung von Frauen; konkret erfolgte dies mit dem Bundesbeschluss vom 23. März 1990 zugunsten der beruflichen Weiterbildung. Dieser Bundesbeschluss schafft die Möglichkeit von gezielten Subventionen für die Weiterbildung von Frauen. Schliesslich, weisen wir darauf hin, dass die Privatwirtschaft ebenfalls Massnahmen ergriffen hat, um die Chancengleichheit und Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen zu fördern.

173. Das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) sollte es ermöglichen, den Verfassungsauftrag in die Praxis umzusetzen und gleiche Beförderungschancen zu gewährleisten. Nach dem Gleichstellungsgesetz ist jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben untersagt, besonders auch im Hinblick auf eine Beförderung (Artikel 3 GIG). Wer von einer Diskriminierung betroffen ist, kann der zuständigen Gerichtsbehörde beantragen, die Diskriminierung zu verbieten (Unterlassungsklage), zu beseitigen (Beseitigungsklage) oder festzustellen (Feststellungsklage) (Artikel 5 Absatz 1 GIG). Zusätzlich zu diesen Klagen kann das Opfer eine Schadenersatzklage stellen, die es ihm erlaubt, Schadenersatz und unter Umständen Genugtuung zu verlangen. Besteht die Diskriminierung in der Ablehnung der Anstellung, hat die geschädigte Person nur Anspruch auf eine Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen; bei einer diskriminierenden Kündigung eines obligationenrechtlichen Arbeitsverhältnisses kann die Entschädigung bis zu sechs Monatslöhne betragen. Dabei wird die Entschädigung unter Würdigung aller Umstände und auf

der Basis des Lohnes berechnet, den die diskriminierte Person voraussichtlich oder tatsächlich erhalten hätte (Artikel 5 Absatz 2 und 4 GIG).

174. Nach diesem Gesetz sind zudem Finanzhilfen des Bundes an Programme zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben vorgesehen. Dazu gehören insbesondere Programme, die dazu dienen, die Vertretung der Geschlechter in den verschiedenen Berufssparten, Funktionen und Führungsebenen zu verbessern (Artikel 14 GIG). Der Bund kann auch private Institutionen unterstützen, die sich der Beratung und Information von Frauen im Erwerbsleben widmen oder sich für die berufliche Wiedereingliederung von Frauen und Männern einsetzen, die ihre Berufstätigkeit unterbrochen haben (Artikel 15 GIG).

175. Vgl. dazu auch die weiteren Abschnitte des vorliegenden Berichts zu diesem Thema (Artikel 3).

5. Ruhezeit, Freizeit, Arbeitszeit, bezahlter Urlaub

5.1 Ruhezeit

176. Das der Ruhezeit gewidmete Kapitel im Arbeitsgesetz (Art. 15 bis 22 ArG) befasst sich hauptsächlich mit dem Verbot der Nacht- und der Sonntagsarbeit, erwähnt jedoch auch die Pausen. So muss nach Artikel 15 ArG die Arbeit bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als fünfeinhalb Stunden durch eine Pause von mindestens einer Viertelstunde Dauer unterbrochen werden; bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als sieben Stunden wird eine halbstündige Pause verlangt und bei mehr als neun Stunden beträgt die Pause eine volle Stunde. Artikel 21 ArG gewährt das Recht auf einen freien Halbtage, wenn sich die wöchentliche Arbeitszeit auf mehr als fünf Tage erstreckt. Ausserdem wird in Artikel 22 präzisiert, dass die Ruhezeit nicht durch Geldleistungen oder andere Vergünstigungen abgegolten werden darf, ausser am Ende des Arbeitsverhältnisses.

5.1.1 Sonntagsarbeit

177. Im Arbeitsgesetz ist die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonntagen prinzipiell untersagt, wodurch der Sonntag zum Ruhetag erklärt wird (Art. 18 ArG). Das Gesetz gewährt jedoch bestimmte Ausnahmen, die aber grundsätzlich bewilligungspflichtig sind. Sofern ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen ist, kann die kantonale Behörde vorübergehend Sonntagsarbeit bewilligen, vorausgesetzt, der Arbeitnehmer gibt sein Einverständnis und erhält dafür einen Lohnzuschlag von wenigstens 50%. Auch kann das BIGA für industrielle Betriebe und die kantonale Behörde für die übrigen Betriebe ebenfalls dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit bewilligen (Art. 19 ArG). 1990 stellte das BIGA 232 Bewilligungen für Sonntagsarbeit aus. Diese Bewilligungen werden im Bundesblatt publiziert und können bei der Rekurskommission des Eidgenössischen

Volkswirtschaftsdepartements angefochten werden. Gegen den Entscheid dieser Kommission kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben werden. Bestimmte, in der ArGV2 aufgelistete Betriebe sind von der Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit dispensiert⁵⁰.

178. Fällt die Sonntagsarbeit auf den Vormittag und den Nachmittag oder dauert sie länger als fünf Stunden, so ist sie mit einer Ersatzruhe von mindestens 24 aufeinanderfolgenden Stunden zu kompensieren. Obendrein ist innert zwei Wochen wenigstens einmal ein freier Sonntag zu gewähren (Art. 20 ArG). Die Revisionsvorlage des Arbeitsgesetzes sieht eine Verlängerung dieser Ersatzruhe vor. Demnach hätten Personen, die am Sonntag arbeiten, Anspruch auf eine Ersatzruhe, die mindestens 10% der Dauer der Sonntagsarbeit entspricht. Zudem soll vor oder nach dem wöchentlichen Ersatzruhetag eine tägliche Ruhezeit von elf Stunden eingeführt werden, so dass eine arbeitsfreie Zeit von 35 Stunden entsteht. Diese Vorlage wird zur Zeit vom Parlament beraten und kann noch geändert werden.

179. Für Betriebe, die nicht in den Geltungsbereich des ArG fallen oder für die kein besonderes Gesetz zur Anwendung kommt, sieht Artikel 329 OR vor, dass der Arbeitgeber jede Woche einen freien Tag zu gewähren hat, in der Regel den Sonntag.

180. Nach einer vom BIGA durchgeführten Studie sind mehr als 6,5% der Arbeitskräfte in einem Betrieb mit regelmässiger Schichtarbeit am Wochenende beschäftigt. Im Dienstleistungssektor übersteigt dieser Anteil 10% und ist damit viermal höher als in der Industrie. Dabei ist der Anteil Personen, die am Wochenende Schichtarbeit leisten, bei den Frauen deutlich höher als bei den Männern (8% gegenüber 5,8%)⁵¹.

5.1.2 Nachtarbeit

181. Das ArG untersagt im Prinzip die Beschäftigung von Arbeitnehmern während der Nacht, d.h. im Sommer während der Zeit zwischen 20 und 5 Uhr und im Winter zwischen 20 und 6 Uhr (Art. 16 ArG). Ausnahmen vom Nachtarbeitsverbot sind bewilligungspflichtig und können nur unter bestimmten Bedingungen gewährt werden. Entweder kann Nachtarbeit vorübergehend bewilligt werden, wenn ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird (unter der Bedingung, dass der Arbeitnehmer damit einverstanden ist und einen Lohnzuschlag von 25% erhält). Oder die kantonale Behörde kann die Nachtarbeit auch dauernd oder regelmässig bewilligen, sofern diese aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist (Art. 17 ArG). Für diese Bewilligungen gelten die gleichen Einsprachemöglichkeiten

⁵⁰ Beispielsweise: Krankenanstalten; Heime und Internate; Gastbetriebe; Bierbrauereien; das Bodenpersonal der Luftfahrt; Kioske und Betriebe, die den Bedürfnissen der Reisenden dienen; Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke; Hoch- und Tiefbaubetriebe; Zeitungs- und Zeitschriftenredaktionen; Radio- und Fernsehbetriebe; Theater; Bewachungsbetriebe und das Überwachungspersonal; Eisbahnen und Schwimmbäder.

⁵¹ Repräsentativ- Erhebung über die Nacht-, Wochenend- und Schichtarbeit in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 6/94.

wie für die Sonntagsarbeit. In der ArGV2 sind Wirtschaftsbranchen aufgelistet, die von der Bewilligungspflicht für die Nachtarbeit befreit sind.

182. Der Revisionsentwurf zum Arbeitsgesetz legt die Tag- und Nachtperioden neu fest. Nach dieser Neudefinition gilt als Nacht die Zeit zwischen 23 Uhr und 6 Uhr, wobei sie um eine Stunde vor- oder zurückverlegt werden kann, aber nicht weniger als sieben Stunden umfassen darf. Während dieser Zeit ist die Beschäftigung von Arbeitnehmern weiterhin bewilligungspflichtig. Die Vorlage sieht zudem Kompensationen vor; unter anderem in Form einer zusätzlichen Ruhezeit von 10% der nächtlichen Arbeitsdauer. Wenn der Arbeitnehmer während längerer Zeit Nachtarbeit leistet, soll er auf Wunsch eine medizinische Untersuchung verlangen können. Eine solche Untersuchung könnte für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern obligatorisch erklärt werden. Der Arbeitgeber wäre auch verpflichtet, zusätzliche Massnahmen zugunsten der Nachtarbeiter einzuführen (Organisation des Transports, Ruhe- und Verpflegungsmöglichkeiten...). Die parlamentarische Beratung dieser Vorlage ist noch nicht abgeschlossen ist.

183. In der Praxis liegt der Anteil der Personen, die regelmässig nachts arbeiten, bei 8%. Dabei ist er im tertiären Sektor doppelt so hoch wie in der Industrie (10,5% gegenüber 5%), und Frauen leisten etwa im gleichen Verhältnis Nachtarbeit wie Männer (8,1 gegenüber 7,9%)⁵².

5.2 Arbeitszeit

184. Das Arbeitsgesetz legt die wöchentliche Höchstarbeitszeit fest; diese kann im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen verkürzt werden.

185. Nach Gesetz beträgt die wöchentliche Höchstarbeitszeit 45 Stunden für Arbeitnehmer in industriellen Betrieben sowie für das Büropersonal sowie für technische und andere Angestellte, einschliesslich des Verkaufspersonals in Grossbetrieben des Detailhandels, und 50 Stunden für alle übrigen Arbeitnehmer (Art. 9 ArG). Die ArGV2 schafft für bestimmte Kategorien von Betrieben die Möglichkeit, die Arbeitnehmer länger als 50 Stunden pro Woche zu beschäftigen.

186. Das Beamtengesetz beschränkt die wöchentliche Arbeitszeit auf 42 Stunden. Am 21. Dezember 1994 hat der Bundesrat eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 41 Stunden beschlossen. Dieser Bundesbeschluss tritt am 1. Juni 1995 in Form von Kompensationstagen in Kraft. Zudem hat der Bundesrat die Möglichkeit von flexiblen Arbeitszeiten eingeführt, bei der die wöchentliche Arbeitszeit wahlweise zwischen 40 und 44 Stunden festgelegt werden kann.

187. In mehreren Volksinitiativen wurde der Versuch unternommen, die im Gesetz vorgesehene wöchentliche Höchstarbeitszeit zu verringern. Eine erste Initiative aus dem Jahre 1955, welche die Einführung der 44-Stunden-Woche anstrebte, wurde vom Volk abgelehnt. 1973 hinterlegten die Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH) eine Initiative «für eine 40-Stunden-Woche», die jedoch am 5.

⁵² Repräsentativ-Erhebung über die Nacht-, Wochenend- und Schichtarbeit in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 6/94.

Dezember 1976 von einer Mehrheit des Volkes und von allen Ständen verworfen wurde. 1984 lancierte der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) eine Initiative «für die Verringerung der Arbeitszeit», welche die schrittweise Einführung der 40-Stunden-Woche vorsah. Auch diese Initiative, die 1988 zur Abstimmung kam, scheiterte am Volks- und Ständemehr (nur das Tessin und der Kanton Jura stimmten dafür).

188. Trotz des Scheiterns dieser Initiativen geht die effektive wöchentliche Arbeitszeit in der Schweiz stetig zurück, und liegt heute weit unter dem gesetzlich vorgesehenen Wert. So betrug die normale wöchentliche Arbeitszeit im Jahre 1993 durchschnittlich 41,9 Stunden, was gegenüber 1985 einer Abnahme von 1,5 Stunden entspricht⁵³. Dieser Durchschnittswert variiert je nach Wirtschaftsbranche; in fünf Branchen ist die wöchentliche Arbeitszeit kürzer als 41 Stunden⁵⁴, während sie sich im Baugewerbe auf 42,7 Stunden beläuft. Die durchschnittliche Arbeitszeit pro Woche unterscheidet sich auch je nach Kanton; sie ist im Kanton Genf mit 41,2 Stunden am tiefsten und im Kanton Graubünden mit 42,8 Stunden am höchsten.

5.3 Regelmässige bezahlte Ferien⁵⁵

189. Es gibt kein allgemeines, alle Arbeitnehmer abdeckendes Gesetz über einen bezahlten Jahresurlaub. Für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse sieht das Obligationenrecht mindestens vier Wochen Ferien in jedem Dienstjahr vor (Art. 329a OR). Den Arbeitnehmern und Lehrlingen, die das 20. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ist ferner eine fünfte Ferienwoche zu gewähren. Diese beiden Vorschriften sind relativ zwingend und können in Normal- oder Gesamtarbeitsverträgen nur zugunsten des Arbeitnehmers abgeändert werden. Es muss präzisiert werden, dass von Artikel 329a OR abweichende Arbeitsverträge mündlich oder schriftlich geschlossen werden können. In den meisten Gesamtarbeitsverträgen sind diesbezügliche Regelungen zu finden⁵⁶. Der durchschnittliche gesamtarbeitsvertragliche Ferienanspruch lag 1992 bei 22,6 Tagen pro Jahr. Dabei weist der Wirtschaftszweig Verkehr und Nachrichtenübermittlung den höchsten Wert auf (25,7 Tage), und die Landwirtschaft den tiefsten (21,7 Tage pro Jahr).

190. Der Arbeitgeber legt den Zeitpunkt der Ferien fest, nimmt aber dabei Rücksicht auf die Wünsche des Arbeitnehmers. Artikel 329c OR präzisiert, dass die Ferien im Verlauf des betreffenden Dienstjahrs zu gewähren sind, wobei mindestens zwei Wochen zusammenhängen müssen. Ausserdem ist es untersagt, die Ferien während der Dauer des Arbeitsverhältnisses durch Geldleistungen oder andere Vergünstigungen abzugelten

191. Für die Arbeitnehmer der Bundesverwaltung stehen die Bestimmungen über den jährlichen Ferienanspruch in besonderen Reglementen, die ebenfalls vier Feri-

⁵³ Diese Statistik wurde aufgrund von Angaben der Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung erstellt. In: Rückgang der betriebsüblichen Arbeitszeit 1993, Volkswirtschaft 4/94.

⁵⁴ Es handelt sich um folgende Branchen: Maschinenbau, chemische Industrie, Tabakindustrie, der Graphik- und Drucksektor sowie die Uhrenindustrie.

⁵⁵ Siehe auch die Berichte der Schweiz über die Anwendung des IAO-Übereinkommens Nr. 132.

⁵⁶ Nach einer Studie, in der 68 GAV ausgewertet wurden, enthielten 96% Bestimmungen betreffend Ferien. In: Die Arbeitszeiten in den Gesamtarbeitsverträgen im Jahre 1992. Volkswirtschaft 2/94.

enwochen vorsehen. Ähnliche Reglemente gibt es auch für Kantons- und Gemeindeverwaltungen.

192. Nach Artikel 329 OR hat der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer ausserdem die üblichen freien Stunden und Tage zu gewähren (Abwesenheit infolge familiärer oder persönlicher Ereignisse). Doch ist im OR keine Verpflichtung für den Arbeitgeber vorgesehen, nach der er dem Arbeitnehmer während solcher Absenzen den Lohn fortzahlen müsste. Der Lohn wird demzufolge nur dann geschuldet, wenn dies beispielsweise in einem GAV vereinbart wurde oder den Gepflogenheiten des betreffenden Betriebs oder der betreffenden Branche entspricht. Bundesbeamte kommen - je nach angegebenem Motiv - in den Genuss von bezahltem Sonderurlaub.

5.4 Vergütung von Feiertagen

193. Laut ArG steht die Gesetzgebung über die Feiertage einzig den Kantonen zu. Artikel 18 Absatz 2 ArG bevollmächtigt sie, bis zu acht Feiertage pro Jahr zu erlassen, die einem Sonntag gleichgestellt sind. Die Vergütung der Feiertage fällt dagegen in den privatrechtlichen Bereich und ist somit der kantonalen Gesetzgebung entzogen. Zwar ist diese Vergütung nicht obligatorisch, doch enthalten die GAV in der Regel diesbezügliche Bestimmungen. Im allgemeinen werden, sofern keine anderslautende Vereinbarung vorliegt, die Feiertage dann ausbezahlt, wenn der Lohn monatlich entrichtet wird. Bei Stundenlöhnen werden die Feiertage hingegen nicht vergütet, ausser dies sei in einem Vertrag ausdrücklich vorgesehen.

194. 1993 wurde ein neuer Verfassungsartikel über den Nationalfeiertag (1. August), der Artikel 116*bis* BV, von einer Mehrheit des Volkes und von allen Ständen angenommen. Am 30. Mai 1994 hat der Bundesrat die Verordnung über den Nationalfeiertag verabschiedet, die am 1. Juli 1994 in Kraft getreten ist. Diese Verordnung sieht vor, dass der Nationalfeiertag arbeitsrechtlich dem Sonntag gleichgestellt ist. Er wird jedoch nicht zu den acht Feiertagen nach Artikel 18 ArG hinzugerechnet, damit nicht die Kompetenzen der Kantone für die Reglementierung von Feiertagen angetastet werden. Die Verordnung schreibt vor, dass der Nationalfeiertag bezahlt ist. Diese Bestimmung ist auf alle Erwerbstätigen anwendbar, einschliesslich Teilzeitbeschäftigten oder Arbeitnehmern, die im Stundenlohn bezahlt werden. Am 19. Oktober 1994 hat der Bundesrat die Vorlage zum Bundesgesetz über den Nationalfeiertag angenommen, die im wesentlichen den Inhalt der Verordnung übernimmt. Diese Gesetzesvorlage wird zur Zeit im Parlament beraten.

ARTIKEL 8: GEWERKSCHAFTLICHE RECHTE

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften

Internationale Rechtsvorschriften:

- Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 11); 1974 ratifiziert
- Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (Art. 22); 1992 ratifiziert
- IAO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948; 1975 ratifiziert
- IAO-Übereinkommen Nr. 151 über das Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst, 1978; 1981 ratifiziert

Nationale Rechtsvorschriften:

- Bundesverfassung: Artikel 56 BV, Artikel 34 *ter* BV
- Obligationenrecht vom 30. März 1911 (Art. 336 OR; Art. 356ff OR)
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Art. 60ff ZGB)
- Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)
- Bundesgesetzes vom 12. Februar 1949 über die Eidgenössische Einigungsstelle zur Beilegung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten
- Beamtenengesetz (BtG) vom 30. Juni 1927

2. Gewerkschaftsfreiheit

195. Auf völkerrechtlicher Ebene ist die gewerkschaftliche Freiheit für die Schweiz dreifach geschützt: durch das IAO-Übereinkommen Nr. 87, durch Artikel 11 EMRK und durch Artikel 22 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

2.1 Recht auf Gründung einer Gewerkschaft

196. Das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen, leitet sich aus Artikel 56 der Bundesverfassung ab, der die Vereinsfreiheit gewährleistet. 1899 hat das Bundesgericht ausdrücklich anerkannt, dass sich diese Garantie auch auf die Koalitionsfreiheit erstreckt⁵⁷. Dieses Recht gibt den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern die Freiheit, zur Wahrung ihrer kollektiven Interessen Vereinigungen zu bilden. Obwohl

⁵⁷ BGE 25 II 802; 30 II 282.

Artikel 56 der Bundesverfassung den Begriff «Bürger» verwendet, können auch Ausländer die Koalitionsfreiheit geltend machen.

197. Doch der Verfassungsartikel 56 setzt der Ausübung dieses Rechts auch Grenzen. So schliesst er Vereine, die in ihrem Zweck oder in den verwendeten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind, vom Schutz der Vereinsfreiheit aus. Für die Auslegung des Begriffs der Rechtswidrigkeit kann die geltende Rechtsordnung herangezogen werden, während der Begriff «staatsgefährlich» recht vage definiert ist und mehr als eine Deutung zulässt. Das Bundesgericht hat aber entschieden, dass nur Vereine verboten werden dürfen, die sich zum Ziel setzen, ihre Ansichten mit anderen als gewaltlosen und demokratischen Mitteln durchzusetzen.

198. Nach Artikel 56 BV steht es den kantonalen Behörden zu, die erforderlichen Massnahmen zur Bekämpfung von rechtswidrigen oder staatsgefährlichen Vereinen zu ergreifen⁵⁸. Bei Vereinigungen, die für den Bundesstaat selbst eine Gefahr darstellen, wird jedoch auch dem Bund eine entsprechende Befugnis eingeräumt. Nun können zwar die politischen Behörden eine rechtswidrige oder staatsgefährliche Vereinigung untersagen, doch sind einzig die Gerichtsbehörden berechtigt, diese Vereine aufzulösen (Art. 78 ZGB). Dabei hängt die Schwere der über eine Vereinigung verhängten Massnahmen vom Grad der Rechtswidrigkeit oder vom Ausmass der von ihr ausgehenden Gefahr ab. Bei der Entscheidung, welche Massnahmen angemessen sind, spielt der Rechtsgrundsatz der Verhältnismässigkeit eine wesentliche Rolle. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Verwaltungsbehörden gegenüber einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgebervereinigung ein Verbot aussprechen, ist allerdings sehr gering. In der Praxis haben die kantonalen Behörden und der Bund von dieser Möglichkeit nur in den dreissiger und vierziger Jahren gegenüber einigen politischen Parteien Gebrauch gemacht⁵⁹.

199. Abgesehen vom verfassungsrechtlichen Schutz kennt das schweizerische Recht keine besondere Regelung bezüglich Berufsvereinigungen. Das Koalitionsrecht wird demnach vom allgemeinen Recht geregelt, insbesondere von den zivilrechtlichen Vorschriften für Vereine (Art. 60ff ZGB)⁶⁰. Diese Bestimmungen knüpfen die Gründung von Vereinigungen nicht an besondere Grundbedingungen oder formale Voraussetzungen. Die Betreffenden können also ihre Vereinigung frei gründen. Das Bundesgericht hat zudem präzisiert, dass die Forderung nach einer vorherigen Bewilligung im Widerspruch zu der von der Verfassung garantierten Vereinsfreiheit steht⁶¹.

⁵⁸ Nur der Kanton Waadt hat eine Gesetzgebung erlassen (1938), um den Missbrauch des Vereinsrechts zu unterbinden.

⁵⁹ 1937 und 1938 haben drei Kantone die kommunistische Partei verboten; 1940 wurde diese vom Bundesrat in der gesamten Schweiz verboten und aufgelöst. Im gleichen Jahr wurde auch die nationalsozialistische Partei untersagt. Zudem wurden im gleichen Zeitraum drei weitere Parteien aufgelöst. Sämtliche Verbote von Parteien wurden am 27. Februar 1945 in einer Verordnung aufgehoben.

⁶⁰ Wir verweisen auf die Absätze 390ff des ersten Berichts der Schweiz über die Umsetzung des Paktes über bürgerliche und politische Rechte

⁶¹ BGE 96 I 229.

2.2 Recht auf Eintritt in eine Gewerkschaft

200. Die Vereinsfreiheit umfasst zugleich einen positiven und einen negativen Aspekt. In positiver Hinsicht garantiert sie nebst dem Recht, Vereinigungen frei zu bilden, auch das Recht, einer Vereinigung seiner Wahl beizutreten⁶², in ihrem Rahmen Aktivitäten auszuüben und schliesslich eine solche Vereinigung wieder aufzulösen. Der negative Aspekt dieser Freiheit ist das Recht, einer Vereinigung nicht anzugehören und aus einer Vereinigung auch wieder austreten zu können.

201. Die Beitrittsfreiheit geniesst im übrigen einen besonderen Schutz. So ist nach Obligationenrecht die Kündigung des Arbeitsverhältnisses missbräuchlich, wenn diese ausgesprochen wird, weil der Arbeitnehmer einem Arbeitnehmerverband angehört oder auch nicht angehört oder weil er eine gewerkschaftliche Tätigkeit rechtmässig ausübt (Art. 336 OR Abs. 2 Bst. a). Zudem verdeutlicht Artikel 34ter BV, dass die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen die Verbandsfreiheit nicht beeinträchtigen darf. Die gleiche Bedingung schreibt auch das Gesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vor (Art. 2 I AVEG). Ausserdem erklärt Artikel 356a des Obligationenrechts Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrags für nichtig, durch die Arbeitgeber oder Arbeitnehmer zum Eintritt in einen vertragschliessenden Verband gezwungen werden. Demnach sind die Bestimmungen über «closed-shop» und «union-shop» rechtswidrig.

2.3 Das Recht, sich zu Verbänden zusammenzuschliessen und internationalen Gewerkschaftsverbänden beizutreten

202. Die von der Verfassung gewährleistete Vereinsfreiheit ist auch auf Gewerkschaften anwendbar. Verbände können demzufolge auf derselben juristischen Grundlage gebildet werden wie Organisationen ersten Grades. Sie geniessen dieselben verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Garantien. Infolge dessen steht es den Gewerkschaften frei, nationalen oder internationalen Gewerkschaftsverbänden beizutreten. Allerdings wird verlangt, dass solche Organisationen weder in ihrem Zweck noch in den eingesetzten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind.

2.4 Recht der Gewerkschaften auf freie Betätigung

203. Die Gewerkschaften können frei entscheiden, wie sie ihre Tätigkeit ausüben, ihre Statuten und Reglemente gestalten, ihre Struktur festlegen und ihr Aktionsprogramm formulieren wollen. Sobald sich der Verband Statuten gegeben hat, worin er seine Absicht erklärt, Körperschaftlich organisiert zu sein, erhält er den Status einer juristischen Person (Art. 60 ZGB).

⁶² Es gibt kein Recht, einer Vereinigung gegen den Willen ihrer Mitglieder beizutreten (BGE 86 II 365).

204. Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 8. November 1988 entschieden, dass die Gewerkschaften unter bestimmten Umständen berechtigt sind, vor Gericht zu treten, um Eingriffe in die Rechte ihrer Mitglieder zu unterbinden⁶³. Dazu müssen folgende Bedingungen erfüllt sein: Die Statuten müssen die Interessenwahrnehmung zugunsten der Mitglieder vorsehen, die Mitglieder müssen klagelegitimiert sein, und zudem muss ein kollektives Interesse vorliegen, das die individuellen Interessen der Verbandsmitglieder übersteigt.

205. Eine der Haupttätigkeiten der Berufsverbände ist der Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen (GAV). Die von Artikel 356ff des Obligationenrechts geregelten GAV können von einem oder mehreren Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden und einem oder mehreren Arbeitnehmerverbänden abgeschlossen werden. Der Gesamtarbeitsvertrag ist somit ein «Vertrag», der nur die Vertragsparteien bindet. Die Behörden werden weder für den Abschluss noch bei der Anwendung des Vertrags beigezogen. Doch können die Behörden durch die Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags diesen für vertraglich nicht gebundene (dissidente) Arbeitgeber und Arbeitnehmer obligatorisch erklären. Nach Artikel 34ter Absatz 1 BV kann der Bund Vorschriften aufstellen «über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (...) von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Förderung des Arbeitsfriedens». Das entsprechende Gesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) wurde am 28. September 1956 verabschiedet. Laut Artikel 1 I AVEG kann die Behörde auf Verlangen der Vertragsparteien den Geltungsbereich eines Gesamtarbeitsvertrags auf sämtliche Arbeitnehmer und Arbeitgeber ausdehnen, die zur betreffenden Branche oder zum betreffenden Beruf gehören und bisher nicht vertraglich gebunden waren. Die Allgemeinverbindlicherklärung wird an bestimmte Grundbedingungen⁶⁴ geknüpft und hat auch die Bedingungen bezüglich der Grösse des Vertragsbereichs⁶⁵ einzuhalten. Dabei kann sich die Allgemeinverbindlicherklärung auf das Gebiet eines einzelnen Kantons (ausgesprochen von der zuständigen Kantonsregierung mit anschliessender Bestätigung durch den Bundesrat), auf mehrere Kantone oder auf die ganze Schweiz erstrecken (allgemeinverbindlich erklärt durch den Bundesrat). Die betreffenden Verträge haben für die gesamte Dauer der Allgemeinverbindlicherklärung obligatorische Geltung.

206. In der Zeit vom 1. Juli 1993 bis zum 30. Juni 1994 hat der Bundesrat auf Verlangen der vertragschliessenden Verbände 14 GAV allgemeinverbindlich erklärt (6

⁶³Veröffentlicht in Praxis, April 1989, Nr. 83, S. 293.

⁶⁴ Für die Allgemeinverbindlicherklärungen müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Sie muss einer Notwendigkeit entsprechen, sie darf dem Allgemeininteresse nicht zuwiderlaufen und sie darf gerechtfertigten Interessen anderer Wirtschaftsgruppen oder Bevölkerungskreise nicht verletzen (Art. 2 I AVEG). Ausserdem darf der Gesamtarbeitsvertrag, für den die Allgemeinverbindlicherklärung verlangt wird, nicht gegen die Rechtsgleichheit verstossen, sich den gesetzlichen Vorschriften nicht widersetzen und auch nicht die Vereinsfreiheit beeinträchtigen (Art. 2 IV bis VII AVEG).

⁶⁵ Das AVEG legt im Artikel 2 ein dreifaches Quorum fest:

- Die Zahl der an diesem GAV gebundenen Arbeitgeber muss mehr als die Hälfte der Arbeitgeber betragen, die durch den allgemeinverbindlichen Vertrag erfasst werden.
- Dieselbe Bedingung wird auch auf seiten der Arbeitnehmer verlangt.
- Auch müssen die am GAV angeschlossenen Arbeitgeber mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer beschäftigen, die der Vertrag, wenn er allgemeinverbindlich erklärt wird, umfassen würde.

GAV auf Bundesebene und 8 auf kantonaler Ebene). Am 30. Juni 1994 waren 9 nationale und 9 kantonale allgemeinverbindliche GAV in Kraft. Die allgemeinverbindlichen nationalen GAV erfassen gesamthaft rund 45'250 Arbeitgeber und 349'700 Arbeitnehmer. Im Vergleich zur Gesamtzahl der GAV in der Schweiz, die auf 1'200 geschätzt wird, ist die Zahl der allgemeinverbindlichen GAV jedoch gering.

2.5 Grösse und Struktur der Gewerkschaften

207. Der Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer bewegte sich in den vergangenen 30 Jahren zwischen 30 und 35%⁶⁶.

208. Die meisten Gewerkschaften des Landes sind in vier Dachverbänden zusammengeschlossen. Der grösste Zentralverband der Arbeitnehmer ist der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB). 1993 zählte der Bund 431'052 Mitglieder (darunter 14,9% Frauen), die sich auf 15 angeschlossene Verbände verteilten. Die grössten der angeschlossenen Verbände sind die Gewerkschaft Bau und Industrie mit 125'139 Mitgliedern, die Gewerkschaft Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen (SMUV) mit 106'638 Mitgliedern und der Schweizerische Eisenbahnerverband mit 60'619 Mitgliedern. Die lokalen Sektionen dieser Gewerkschaften haben sich zu kantonalen Gewerkschaftsbünden formiert. Das höchste Organ des SGB ist der Kongress, der alle vier Jahre zusammentritt.

209. Nebst dem SGB gibt es noch die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände (VSA) mit 130'147 Mitgliedern und 9 angeschlossenen Gewerkschaften und der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz (CNG) mit 106'267 Mitgliedern und 13 Gewerkschaften. Die übrigen 166'968 Gewerkschaftsmitglieder verteilen sich auf sieben weitere Gewerkschaften.

210. Auf seiten der Arbeitgeber sind hauptsächlich drei Vereinigungen erwähnenswert: der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen mit 34 Berufsverbänden und 37 regionalen Verbänden, der Schweizerische Handels- und Industrie-Verein (primär wirtschaftlicher Natur; vereinigt die Handelskammern und auch Berufsverbände) und der Schweizerische Gewerbeverband (Zusammenschluss von kantonalen Handwerks- und Gewerbeverbänden sowie Berufsverbänden).

2.6 Streikrecht

211. Zwar ist weder in der Bundesverfassung noch in den kantonalen Verfassungen (mit Ausnahme derjenigen des Kantons Jura) und auch nicht in der Gesetzgebung eine ausdrückliche Garantie für das Streikrecht zu finden. Doch wird der Einsatz eines Streiks als Arbeitskämpfungsmittel anerkannt.

⁶⁶ Employment Outlook, OECD, Ausgabe Juli 1992.

212. Die Frage, ob das Schweizer Recht ein Streikrecht anerkennt ist strittig. Die Lehre erachtet mehrheitlich das Streikrecht durch die Koalitionsfreiheit gegeben, welche sich ihrerseits von der durch die Verfassung gewährleisteten Vereinsfreiheit herleitet. Das Bundesgericht ist in seinem Urteil vom 18. Juni 1985⁶⁷ jedoch dieser Doktrin nicht gefolgt, sondern hat entschieden, dass offen bleibe, ob das Streikrecht verfassungsmässig geschützt sei. Immerhin hat es die These, das schweizerische Arbeitsrecht ignoriere das Streikrecht als unhaltbar erklärt. Dabei ist zu beachten, dass dieses Urteil vor der Ratifizierung des Paktes gefällt worden ist. Ausserdem hat das Bundesgericht darin seine Unsicherheit bezüglich der Frage geäussert, ob das IAO-Übereinkommen Nr. 87 das Streikrecht gewährleistet⁶⁸. Der IAO-Sachverständigen-Ausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat kürzlich bestätigt, dass das Streikrecht eine unabtrennbare Folgewirkung des vom Übereinkommen Nr. 87 geschützten Vereinigungsrechts sei⁶⁹. Heute wird weniger die Anerkennung eines Streikrechts in Frage gestellt als sein Inhalt und seine Auswirkungen auf den Arbeitsvertrag.

213. Zwar ist also ein Streik grundsätzlich gestattet, doch kann der Einsatz dieses Kampfmittels an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Das Bundesgericht hat im vorerwähnten Urteil vier Bedingungen aufgestellt, die allesamt erfüllt sein müssen, damit ein Streik zulässig ist.

- Der Streik muss organisiert sein und kann nur von einem Arbeitnehmerverband getragen werden, nicht aber von einer Gruppe von unorganisierten, spontan zusammengeschlossenen Arbeitnehmern. Wilde Streiks sind folglich untersagt.
- Der Streik darf nicht darauf abzielen, bereits bestehende rechtliche Ansprüche durchzusetzen, für die nur Gerichte oder eventuell Schiedsgerichte zuständig sind. Denn er hat das Ziel zu verfolgen, neue Arbeitsregelungen zu schaffen, die durch Gesamtarbeitsverträge regelbar sind. Politische Streiks sind untersagt.
- Der Streik darf den sogenannten relativen Arbeitsfrieden (Art. 357a Abs. 2 OR) oder ein Friedensabkommen nicht verletzen.
- Schliesslich muss der Streik auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zwischen dem angestrebten Ziel und den dazu eingesetzten Mitteln wahren. Diese Bedingung, der eine besondere Bedeutung zukommt, unterstellt den Einsatz von Streiks dem «ultima-ratio-Prinzip». Nach diesem Prinzip ist der Streik als ein Kampfmittel zu erachten, das nur als äusserstes Mittel zur Herbeiführung des Arbeitsfriedens in Frage kommt, d.h. erst dann, wenn entsprechende Verhandlungen und Schlichtungsverfahren gescheitert sind.

214. Wenn der Streik diese vier Voraussetzungen nicht erfüllt, ist er unrechtmässig und rechtfertigt die fristlose Entlassung der Streikenden. Sind dagegen diese Bedingungen erfüllt, wird der Streik als rechtmässig angesehen.

⁶⁷ BGE 111 II 245 (s. Anhang).

⁶⁸ BGE 111 II 251.

⁶⁹ Conférence internationale du travail, 81e session 1994, Rapport III. Liberté syndicale et négociation collective, Etude d'ensemble, S. 69, Abs. 151.

215. Strittig war lange Zeit auch die Frage, wie sich ein rechtmässiger Streik auf das Arbeitsverhältnis auswirkt, wobei die einen für die sogenannte Trennungstheorie und die anderen für die Suspensionstheorie eintraten. Das Bundesgericht hat sich in seinem Urteil vom 23. März 1995 für die Suspendierungstheorie entschieden und erklärt, dass «das Arbeitsverhältnis durch einen rechtmässigen Streik nicht aufgelöst werde, sondern lediglich in seinen Hauptpflichten - Arbeits- und Lohnzahlungspflicht - für die Dauer des Arbeitskampfes suspendiert sei» (Erwägung 5)⁷⁰.

216. Abgesehen von diesen Einschränkungen der Rechtsprechung ist die Ausübung des Streikrechts zudem gewissen gesetzlichen Beschränkungen unterworfen. So untersagt Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 12. Februar 1949 über die Eidgenössische Einigungsstelle zur Beilegung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten in den ersten 45 Tagen eines Schlichtungs- oder Schiedsgerichtsverfahrens jegliche Kampfmassnahme. Ausserdem ist im Beamtengesetz ein Streikverbot für Bundesbeamte verankert (siehe unten).

217. In erster Linie wird jedoch die Ausübung des Streikrechts durch Bestimmungen eingeschränkt, welche die Sozialpartner im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen selber ausgearbeitet haben. Aufgrund von Artikel 357a Abs. 2 OR, auf den sich der sogenannten relativ Arbeitsfrieden gründet, verbietet bereits das Vorhandensein eines GAV den Einsatz von Kampfmitteln (Streik, lock-out) für jeden Gegenstand, der in einem GAV geregelt ist. Die Vertragsparteien können daneben auch einen absoluten Arbeitsfrieden vereinbaren, indem sie das Streikverbot auf jede Streitsache ausweiten, unabhängig davon, ob diese durch einen GAV gedeckt ist oder nicht. In diesem Fall müssen die Vertragspartner die Friedenspflicht ausdrücklich festlegen (s. Schlusssatz des genannten Artikels).

218. Dank diesen GAV mit relativer oder absoluter Friedenspflicht treten Arbeitskonflikte relativ selten auf. Die diesbezügliche Gerichtspraxis ist dementsprechend gering. In den vergangenen zehn Jahren (1983-1992) wurden nur 23 Streiks verzeichnet. Der grösste davon erfasste 600 Arbeitnehmer und dauerte 28 Tage. 1994 waren 238 Unternehmen und 6901 Arbeitnehmer in 8 (davon 1 auf nationaler Ebene) Streiks verwickelt, die zu einem Verlust von 14'380 Arbeitstagen führten (im Vgl. zu 673 Arbeitstagen 1992).

3. Einschränkung dieser Rechte für Beamte und Armeeangehörige im Dienst

3.1 Einschränkung der Vereinsfreiheit

219. Die Vereinsfreiheit, die als Grundrecht von der Verfassung garantiert wird, gilt für alle Personen. Beamte ebenso wie Armeeangehörige im Dienst sind folglich

⁷⁰ Bundesgerichtsurteil vom 23. März 1995, II. öffentlich-rechtliche Abteilung (noch unveröffentlicht).

ebenfalls Rechtsinhaber. Für sie kann jedoch die Ausübung des Vereinsrechts durch besondere Bestimmungen eingeschränkt werden.

220. Artikel 13 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 gewährleistet den Beamten das Vereinsrecht «innert den Schranken der Bundesverfassung». Ursprünglich enthielt jedoch dieser Artikel besondere Beschränkungen. Er untersagte den Beamten, einer Vereinigung anzugehören, die den Beamtenstreik vorsieht oder einsetzt oder Zwecke verfolgt, die rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Zudem war nach diesem Artikel dem Bundesrat die Möglichkeit vorbehalten, die dieser Definition entsprechenden Vereinigungen zu benennen⁷¹. Nach einer Gesetzesänderung, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, wurden diese Beschränkungen gestrichen. Heute begnügt sich Artikel 13 des Beamtengesetzes damit, den Beamten die Zugehörigkeit zu einer Vereinigung zu untersagen, «die Zwecke verfolgt oder Mittel vorsieht, die rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Diese Bestimmung wird ausschliesslich vom Bundesrat angewendet». Diese Einschränkung geht demnach nicht weiter als die bereits in Artikel 56 BV vorgesehenen Beschränkungen.

221. Aufgrund ihrer Treuepflicht gegenüber dem Staat kann die Vereinsfreiheit für Beamte trotzdem besonderen Beschränkungen unterworfen werden. Die Treuepflicht setzt nämlich den Grundrechten Grenzen, die sich aus dem Abwägen der mit den Erfordernissen des öffentlichen Dienstes verbundenen Interessen gegenüber den Freiheitsrechten der Beamten ergeben. Der Inhalt der Treuepflicht wird in den Artikeln 22, 24 und 27 des Beamtengesetzes umschrieben. So hat der Beamte «alles zu unterlassen, was sie (die Interessen des Bundes) beeinträchtigt» (Art. 22 BtG), «sich durch sein Verhalten der Achtung und des Vertrauens würdig zu erweisen, die seine amtliche Stellung erfordert» (Art. 24 BtG)⁷² und muss darüber hinaus das Berufsgeheimnis wahren (Art. 27 BtG). In der Praxis werden die zulässigen Einschränkungen von der Stellung und dem Amt des betreffenden Beamten abhängig sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten müssen. Nach der allgemeinen Rechtsprechung des Bundesgerichts kann ein Beamter keinen Anspruch auf die weitere Ausübung seines Amtes erheben, wenn seine Zugehörigkeit zu einer politischen Vereinigung Zweifel an seiner Vertrauenswürdigkeit entstehen lässt und wenn gute Gründe für die Befürchtung vorliegen, er könnte infolge dieser Zugehörigkeit seine Dienstpflichten oder die Geheimhaltungspflichten verletzen⁷³.

222. Im Rahmen der bevorstehenden Totalrevision des Beamtengesetzes dürften diese Vorschriften über die Treuepflicht neu überprüft werden.

223. Armeeingehörige geniessen ebenfalls den Schutz der Vereinsfreiheit, doch können ihnen bei der Ausübung dieses Rechts gewisse Einschränkungen auferlegt

⁷¹ Der Bundesrat hat 1932 und 1937 vom dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht, als er zwei Verordnungen erliess, die den Beamten den Beitritt zur kommunistischen Partei und ihr angeschlossenen Organisationen untersagte. Diese Verordnungen wurden 1945 aufgehoben.

⁷² Nach diesem Artikel erstreckte sich die Verschwiegenheitspflicht ursprünglich auch auf den ausserdienstlichen Bereich. Diese Bestimmung wurde aber bei der Gesetzesänderung vom 19. Dezember 1986 aufgehoben.

⁷³ BGE 99 Ib 138.

werden, die aber eher die Versammlungsfreiheit als die Vereinsfreiheit betreffen. Das neue Dienstreglement ordnet an, «dass es den Armeeangehörigen untersagt ist

- während der Dienst- und der Ruhezeit,
- im kameradschaftlichen Umfeld,
- wenn sie Uniform tragen,

politische Vereine zu gründen und politische Veranstaltungen oder Propagandakampagnen gleich welcher Art durchzuführen» (Ziffer 96 Abs. 3 DR 95).

224. Da auch hier der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zum Tragen kommt, sind die Beschränkungen der Vereinsfreiheit so zu gestalten, dass sie der fraglichen Stellung und dem jeweiligen militärischen Grad sowie den Umständen des betreffenden Falls (während oder ausserhalb der Dienstzeit) Rechnung tragen.

225. Das Militärstrafgesetz (MStG) ordnet zudem eine Gefängnisstrafe für denjenigen an, der eine Gruppierung gründet mit dem Zweck, die militärische Disziplin zu stören, oder der einer solchen Gruppierung beiträgt oder an deren Machenschaften teilnimmt, ebenso für jene, die zur Gründung einer solchen Bewegung anstiften oder ihren Anweisungen Folge leisten. Dieser Artikel ist selbst dann anwendbar, wenn es sich um ein nebensächliches Ziel der Vereinigung handelt; er kann auch Zivilpersonen betreffen, die dem Militärstrafrecht unterstellt sind (Art. 2 MStG). Unter Umständen könnte er ebenfalls Auswirkungen auf die Gewerkschaftstätigkeit von Armeeangehörigen haben. In der Praxis ist jedoch kein entsprechendes Beispiel bekannt.

3.2 Einschränkungen des Streikrechts

226. Die Bundesgesetzgebung verbietet den Beamtenstreik. Nach Artikel 23 des Beamtengesetzes darf der Beamte «weder selbst in Streik treten noch andere Beamte dazu veranlassen». Dieses Verbot gilt auch für Angestellte und Arbeiter des Bundes⁷⁴, Rüstungschefs⁷⁵ und Personen, die einen privatrechtlichen Vertrag mit dem Bund geschlossen haben. Beamte, die diesem Verbot zuwiderhandeln, machen sich strafbar, wobei die Disziplinarstrafe vom einfachen Verweis bis zur Entlassung gehen kann.

227. Auf kantonaler Ebene gibt es drei verschiedene Arten von Rechtsordnungen. Einige Kantone untersagen den Beamtenstreik ausdrücklich⁷⁶. Andere sehen kein diesbezügliches Verbot vor; in diesem Fall kann das Streikrecht als gewährleistet angesehen werden⁷⁷. Nur der Kanton Jura anerkennt das Streikrecht für den öffentlichen Dienst ausdrücklich⁷⁸.

⁷⁴ Vgl. Art. 25 des Angestelltenreglementes vom 10. November 1959.

⁷⁵ Artikel 13 der Rechtsstellungsverordnung vom 10. März 1969

⁷⁶ Bern, Graubünden, Freiburg, Luzern, Neuenburg und Wallis.

⁷⁷ Vgl. z. B. das Urteil des Genfer Verwaltungsgerichts vom 29. August 1984. Siehe auch Charles-Albert Morand, *Le droit de grève dans tous ses états*. In: «Mélanges Alexandre Berenstein, le droit social à l'aube du XXIème siècle», Payot, Lausanne, 1989, S.62.

⁷⁸ Artikel 20 Buchstabe g der jurassischen Verfassung: Um den Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten, anerkennt der Staat das Streikrecht; das Gesetz bestimmt die öffentlichen Dienststellen, in denen das Streikrecht geregelt werden kann. Dieses Gesetz ist bis jetzt noch nicht verabschiedet worden.

228. Das Verbot des Streikrechts für Beamte ergibt sich aus der Natur der öffentlich-rechtlichen Beziehung zwischen dem Beamten und dem Staat. Aufgrund dieser besonderen Beziehung richtet sich ein Beamter, der die mit seinem Amt verbundenen Verpflichtungen nicht erfüllt, mit seinem Handeln gegen die Gemeinschaft. Das Streikverbot beruht demnach auf einer erweiterten Auslegung des Begriffs der Treuepflicht.

229. Das Verbot des Beamtenstreiks wird sowohl von einem Teil der herrschenden Doktrin wie auch von der Mehrheit der Personalverbände des öffentlichen Dienstes kritisiert. Die Vereinbarkeit dieses Verbots mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz ist in Frage gestellt. Das Beamtengesetz wird demnächst total revidiert, wobei auf dieses allgemeine Verbot hinsichtlich der Verpflichtungen im Völkerrecht, besonders jene im vorliegenden Pakt, eingegangen wird.

ARTIKEL 9: RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften

Internationale Rechtsvorschriften:

- IAO-Übereinkommen (Nr. 102) über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit, 1952; ratifiziert 1977⁷⁹
- IAO-Übereinkommen (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967; ratifiziert 1977
- IAO-Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988; ratifiziert 1990

Nationale Rechtsvorschriften⁸⁰:

Medizinische Versorgung und Krankengeld

- Bundesverfassung: Artikel 34 *bis* BV
- Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung (KUVG)

Leistungen bei Mutterschaft

- Bundesverfassung: Artikel 34 *quinquies*, Ziffer 4

Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen

- Bundesverfassung: Artikel 34 *quater* BV
- Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)
- Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG)
- Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)
- Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)

Leistungen bei Arbeitsunfällen

- Bundesverfassung: Artikel 34 *bis* BV
- Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG)

Leistungen bei Arbeitslosigkeit

⁷⁹ Die Schweiz hat die folgenden fünf Bereiche der sozialen Sicherheit angenommen:

- Leistungen bei Alter,
- Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten,
- Familienleistungen,
- Leistungen bei Invalidität,
- Leistungen an Hinterbliebene.

⁸⁰ Das neue Krankenversicherungsgesetz (KVG) vom 18. März 1994 sowie die 10. AHV-Revision sind im Anhang enthalten.

- Bundesverfassung: Artikel 34^{novies} BV und 34^{ter} Ziffern a und e BV
- Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG)
- Verordnung des Bundesrates vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIV)

Familienleistungen

- Bundesverfassung: Artikel 34^{quinquies} BV
- Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

2. Allgemeines

230. Die verschiedenen Zweige der Sozialversicherungen in der Schweiz stellen alle Leistungen sicher, die in den Richtlinien zur Ausarbeitung des Berichts aufgeführt sind:

- Medizinische Versorgung;
- Krankengeld;
- Leistungen bei Alter;
- Leistungen bei Invalidität;
- Leistungen an Hinterbliebene;
- Leistungen bei Arbeitsunfällen;
- Leistungen bei Arbeitslosigkeit;
- Familienleistungen.

Die Leistungen bei Mutterschaft werden gegenwärtig nach dem Krankenversicherungsgesetz gewährt; demnächst soll dem Parlament ein Entwurf für eine Mutterschaftsversicherung vorgelegt werden, die Geldleistungen betrifft.

231. Eine Besonderheit der schweizerischen Gesetzgebung im Bereich der sozialen Sicherheit besteht darin, dass der persönliche Geltungsbereich praktisch für alle Versicherungsarten unterschiedlich ist. So ist die Krankenversicherung individuell und nicht von einer Erwerbstätigkeit abhängig. Die berufliche Unfall- und Krankenversicherung ist obligatorisch, jedoch nur für Arbeitnehmer. Der Geltungsbereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Grundversicherung, die auch als "1. Säule" bezeichnet wird) ist universell; sie gilt damit für alle natürlichen Personen, die in der Schweiz ihren zivilrechtlichen Wohnsitz haben oder in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben. Die "berufliche Vorsorge" (die sogenannte "2. Säule") ist nur für Angestellte obligatorisch und auch dann nur, wenn ihr Einkommen einen bestimmten Betrag übersteigt.

232. Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz ist das Ergebnis eines historischen Prozesses, der auf pragmatischem Weg Schritt für Schritt seinen Fortgang nahm. Diese Entwicklung erklärt sich in erster Linie durch den Föderalismus: Solange der Bund über keine Gesetzgebungskompetenz verfügte, kam diese den Kantonen zu. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialversicherungen von den Kantonen auf den Bund, die 1890 eingeleitet wurde,

konnte erst im Jahre 1976 abgeschlossen werden. Ein weiterer Grund ist die direkte Demokratie mit ihren beiden Instrumenten Volksinitiative und fakultatives Referendum. Die Volksinitiativen hatten in erster Linie indirekte Auswirkungen; sie veranlassten das Parlament, Gesetze zu erlassen. Die verschiedenen Referenden wirkten sich hingegen ganz direkt aus, da zahlreiche neue Gesetze vom Volk in Volksabstimmungen verworfen wurden⁸¹.

233. Die Frage einer Harmonisierung des Sozialversicherungssystems wurde 1985 in einer parlamentarischen Initiative⁸² erneut aufgeworfen. Doch hat man der Revision der verschiedenen diesbezüglichen Gesetze - Krankenversicherung, Alters- und Hinterlassenenversicherung und der Arbeitslosenversicherung - Priorität eingeräumt:

Tabelle 8: Ausgaben der Sozialversicherungen in Millionen Franken

	AHV ⁸³	EL-AHV	IV	EL-IV	BV	KV	UV	ALV
1980	10726	343	1374	72	3458	5677	...	153
1985	14417	570	1821	132	...	8416	1797	698
1990	18277	1124	2376	309	8737	12199	2567	502
1991	19637	1279	2601	359	9700	13700	2924	1340
1992	21129	1468	2888	426	3461

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

Tabelle 9: Anteil der Versicherungsleistungen in % des BIP

1970	1980	1985	1990	1991	1992
8,5	13,2	14,4	14,1	14,9	16,4

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

3. Medizinische Versorgung

234. Gemäss Artikel 34*bis* der Bundesverfassung hat der Bund die Gesetzgebung über die Kranken- und Unfallversicherung unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen einzurichten. Er kann den Beitritt zu diesen Versicherungen allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären. Die Krankenversicherung wurde mit dem Bundesgesetz über die Krankenver-

⁸¹ Das erste Gesetz über eine Unfall- und Invalidenversicherung wurde im Jahre 1900 abgelehnt; ebenso wurde im Jahre 1931 das erste Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung abgelehnt. Dasselbe Schicksal erlitt auch der Entwurf für eine Mutterschaftsversicherung im Jahre 1987. Revisionsvorlagen für das Krankenversicherungsgesetz wurden vom Volk 1974 und 1987 verworfen. Das neue Krankenversicherungsgesetz (KVG) vom 18. März 1994 wurde in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 angenommen.

⁸² Vgl. parlamentarische Initiative: Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts, Bericht der Kommission des Ständerates vom 27. September 1990.

⁸³ AHV: Alters- und Hinterlassenenversicherung; IV: Invalidenversicherung; EL: Ergänzungsleistungen zur AHV und IV; BV: Berufliche Vorsorge; KV: Krankenversicherung; UV: Unfallversicherung; ALV: Arbeitslosenversicherung.

sicherung (KUVG) vom 13. Juni 1911 eingeführt, das am 1. Januar 1914 in Kraft trat. Bei diesem Gesetz war trotz seiner Schwächen, die sich aus seiner besonderen Gestaltung ergeben (es handelt sich im Grunde bloss um ein Rahmengesetz für die Subventionierung), nur eine einzige Teilrevision von Bedeutung vorgenommen worden. Diese Teilrevision wurde 1964 durchgeführt; allen übrigen Revisionsvorhaben war kein Erfolg beschieden. In den letzten Jahren fasste die Regierung den Entschluss, dieses Geschäft von neuem anzugehen, und schlug eine Revision vor, die sich hauptsächlich auf die Krankenpflegeversicherung konzentrierte. In diesem Zusammenhang unterbreitete die Regierung den Räten einen Entwurf für ein neues Krankenversicherungsgesetz (KVG), das vom Parlament am 18. März 1994 verabschiedet wurde. Gegen diese Revision wurde das Referendum ergriffen, welches jedoch in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 vom Volk verworfen wurde. Das neue Gesetz wird am 1. Januar 1996 in Kraft treten.

235. Im folgenden wird der aus dem derzeit geltenden Recht resultierende Stand der Krankenversicherung beschrieben. Daneben werden auch die wichtigsten Merkmale der Regelung beschrieben, welche ab 1. Januar 1996 Gültigkeit haben wird. Detailliertere Informationen werden wir Ihnen in späteren Berichten liefern.

3.1 Persönlicher Geltungsbereich

236. Auf Bundesebene ist die Versicherung fakultativ. Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz kann sich versichern, unabhängig davon, ob sie erwerbstätig ist oder nicht. Die Kantone sind jedoch ermächtigt, die Krankenversicherung allgemein (Vollobligatorium) oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch zu erklären (Teilobligatorium). Mehrere Kantone haben von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht und die Krankenversicherung auf ihrem Gebiet für bestimmte Bevölkerungsklassen (insbesondere für Betagte) obligatorisch erklärt. Sieben Kantone haben die Krankenversicherung vollobligatorisch erklärt. Zum heutigen Zeitpunkt sind praktisch alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz versichert. Die Krankenversicherung beruht im übrigen auf dem Prinzip der Einzelversicherung, die Versicherung des Familienoberhauptes schliesst die Familienmitglieder daher nicht mit ein.

3.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen

237. Im Rahmen der Krankenpflegeversicherung müssen die Krankenkassen (Institutionen, welche die Krankenversicherung betreiben) mindestens die folgenden Leistungen übernehmen (Art. 12 Abs. 2 KUVG):

238. Bei **ambulanter Behandlung**:

- Die ärztliche Behandlung: Darunter ist jede diagnostische oder therapeutische Massnahme zu verstehen, die wissenschaftlich anerkannt ist. Diese

Massnahmen müssen überdies dem Behandlungszweck entsprechen und finanziell vertretbar sein.

- Die von einem Arzt angeordneten, durch medizinische Hilfspersonen (z.B. Physiotherapeuten, Pfleger, Ergotherapeuten) vorgenommenen wissenschaftlich anerkannten Heilanwendungen.
- Die von einem Arzt verordneten Arzneimittel und von einem Arzt angeordneten Analysen: Diese sind in der Liste der kassenpflichtigen Arzneimittel (welche die Arzneimittel, das Verbandsmaterial und die von Apothekern oder Laboratorien durchgeführten Analysen enthält, die von den Krankenkassen als Pflichtleistung zu übernehmen sind) sowie in der Spezialitätenliste aufgeführt (welche die Spezialitäten und weitere Arzneimittel enthält, deren Übernahme den Kassen empfohlen wird).
- Die durch einen Chiropraktiker vorgenommenen Behandlungen.

239. Bei Aufenthalt in einer **Heilanstalt**:

- Die zwischen dieser Heilanstalt und der Kasse vertraglich festgelegten Leistungen, mindestens aber die ärztliche Behandlung, einschliesslich der wissenschaftlich anerkannten Heilanwendungen.
- Die Arzneimittel und Analysen nach den Taxen der allgemeinen Abteilung sowie einen täglichen Mindestbeitrag von neun Franken an die übrigen Kosten der Krankenpflege.

240. Bei ärztlich verordneten **Badekuren** wird ein täglicher Mindestbeitrag von zehn Franken an die Kurkosten vergütet.

241. Gemäss Artikel 14 Abs. 1 und 2 KUVG haben die Kassen bei **Schwangerschaft und Niederkunft** die gleichen Leistungen wie bei Krankheit zu gewähren, sofern die Versicherte bis zum Tage ihrer Niederkunft während mindestens 270 Tagen und ohne einen mehr als dreimonatigen Unterbruch Mitglied einer Kasse gewesen ist. Die Leistungen an die für Krankenpflege versicherten Frauen haben überdies zu umfassen:

242. Bei Entbindung zu Hause:

- Geburtshilfe durch die Hebamme einschliesslich des dazu benötigten Materials
- Geburtshilfe durch den Arzt.

243. Bei Entbindung in einer Heilanstalt muss die Kasse einen Beitrag an die Entbindungstaxe leisten, sofern die Heilanstalt eine solche Taxe erhebt. Sie muss ausserdem einen Beitrag an die Kosten für die Pflege des Kindes leisten, solange sich dieses mit seiner Mutter in der Heilanstalt aufhält, oder sie muss einen Beitrag an die Kosten der Pflege und Behandlung des Kindes leisten, wenn dieses in den ersten zehn Wochen nach der Geburt der Behandlung in einer Heilanstalt bedarf.

244. Die Krankenkasse deckt höchstens vier Kontrolluntersuchungen während der Schwangerschaft und eine Kontrolluntersuchung innert zehn Wochen nach der Niederkunft.

245. Bei ambulanter Behandlung müssen die Leistungen der Krankenpflegeversicherung zeitlich unbeschränkt gewährt werden (Art. 12 Abs. 3 KUVG). Bei statio-

nären Behandlungen und bei Badekuren sind die Krankenpflegeleistungen für eine oder mehrere Krankheiten während mindestens 720 Tagen innerhalb von 900 aufeinanderfolgenden Tagen zu gewähren. Bei einer Tuberkulose müssen die Leistungen für den Aufenthalt in einer Heilanstalt während mindestens 1800 Tagen innerhalb von sieben aufeinanderfolgenden Jahren gewährt werden. Auf die Bezugsdauer dürfen keine Leistungen angerechnet werden, solange der Versicherte eine Rente oder eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung bezieht, oder solange ein minderjähriger Versicherter, der keine Rente der Invalidenversicherung bezieht, sich nach einem Aufenthalt von 360 aufeinanderfolgenden Tagen weiterhin ohne längere Unterbrechung in einer Heilanstalt aufhält (Art. 12 Abs. 4 KUVG).

3.3 Finanzierung

246. Die Krankenversicherung wird nach dem Kostenverteilungsprinzip finanziert. Ihre Finanzierung erfolgt über die Prämien der Versicherten, die sich noch zusätzlich an den Kosten beteiligen (Jahresfranchise und Selbstbehalt), sowie über Subventionen, die den Krankenkassen von Bund und Kantonen gewährt werden. Die Prämien der einzelnen Versicherten richten sich nicht nach dem Einkommen; sie hängen vor allem von der gewählten Krankenkasse, vom Alter beim Eintritt in die Kasse sowie von der Versicherungsdeckung ab. Denn mit dem Bundesgesetz von 1911 wurde kein eigentlich soziales Krankenversicherungssystem geschaffen. Dieses Gesetz enthält lediglich die Mindestanforderungen, welche die Krankenkassen erfüllen müssen, um vom Bund eine finanzielle Unterstützung zu erhalten. Jede Krankenkasse stellt eine autonome Risikogemeinschaft dar. Die Risiken sind jedoch nicht einheitlich auf die verschiedenen Kassen verteilt. Krankenkassen, die zahlreiche junge Versicherte oder einen überdurchschnittlich hohen Anteil relativ junger Männer zu ihren Mitgliedern zählen können, müssen mit weniger Kosten rechnen als Kassen, deren Mitgliederbestand einen hohen Anteil an Frauen oder älteren Versicherten aufweist. Daraus ergeben sich zwischen den Kassen unterschiedliche Risikostrukturen, die mitunter beträchtliche Unterschiede in der Prämienhöhe zur Folge haben. Seit dem 1. Januar 1993 erhalten Krankenkassen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Frauen und älteren Versicherten Ausgleichszahlungen von jenen Kassen, die diesbezüglich eine günstigere Risikostruktur aufweisen (System des Risikoausgleichs).

247. Für Leute mit bescheidenem Einkommen stellt die Krankenversicherung eine grosse finanzielle Belastung dar: Die Prämien werden pro Versicherten berechnet, und die Beiträge des Bundes werden unabhängig vom Einkommen der Versicherten ausgerichtet. Einzelne Kantone gewähren zwar Subventionen zur Prämienverbilligung für Versicherte mit bescheidenem Einkommen, doch es besteht bislang kein Gesamtmodell für eine einkommensabhängige Subventionierung.

248. Die finanzielle Autonomie der Kassen hat zudem auch Lücken in der Versicherungsdeckung zur Folge. Im gegenwärtigen System wird jeder neue Versicherte als zusätzliches Risiko betrachtet, das die Kasse alleine abdecken muss. Aus diesem Grund legen die Kassen in ihren Statuten ein Höchsteintrittsalter fest. Ausserdem sind sie ermächtigt, Versicherungsvorbehalte anzubringen, d.h.

Krankheiten, die bei der Aufnahme des Versicherten bestehen oder die vorher bestanden haben und erfahrungsgemäss zu Rückfällen führen, von der Versicherung auszuschliessen. Das Gesetz legt jedoch fest, dass der Versicherungsvorbehalt nach spätestens fünf Jahren dahinfällt.

4. Krankengeld

249. Das Krankengeld (Taggelder) wird nach dem KUVG gewährt⁸⁴.

4.1 Persönlicher Geltungsbereich

250. Gemäss Bundesrecht ist die Krankentaggeldversicherung freiwillig. Eine Verpflichtung zum Abschluss einer Taggeldversicherung kann sich jedoch aus den Bestimmungen von Gesamt- oder Normalarbeitsverträgen ergeben. In der Schweiz haben lediglich 48,4% (Stand 1992) der Wohnbevölkerung eine Taggeldversicherung nach KUVG abgeschlossen.

4.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen

251. Im Rahmen der Krankentaggeldversicherung haben die Kassen bei vollständiger Arbeitsunfähigkeit ein tägliches Krankengeld von mindestens zwei Franken zu gewähren (Art. 12bis Abs. 1 KUVG). Bei den Kollektivversicherungen (die Krankenkassen können durch die Aufsichtsbehörde ermächtigt werden, Verträge über die Versicherung von Personengruppen abzuschliessen) werden die Taggelder in der Regel auf der Grundlage eines bestimmten Einkommenssatzes festgelegt. Das Krankentaggeld muss für eine oder mehrere Krankheiten während mindestens 720 Tagen innerhalb von 900 aufeinanderfolgenden Tagen gewährt werden. Bei einer Tuberkuloseerkrankung haben die Kassen diesen Betrag während mindestens 1800 Tagen innerhalb von sieben aufeinanderfolgenden Jahren zu entrichten.

252. Die Leistungen bei Mutterschaft erstrecken sich auf zehn Wochen, wovon mindestens sechs nach der Niederkunft liegen müssen. Diese Leistungen dürfen auf die obengenannten Bezugsfristen nicht angerechnet werden und müssen auch nach deren Erschöpfung gewährt werden (Art. 14 Abs. 6 KUVG).

4.3 Finanzierung

⁸⁴ Wir präzisieren, dass der Arbeitgeber dem kranken Arbeitnehmer dessen Lohn für eine beschränkte Zeit fortzahlen muss (Art. 324a OR).

253. Die Taggeldversicherung wird hauptsächlich durch die Beiträge der Versicherten und - in bestimmten Fällen (auf Grund eines Arbeitsvertrages oder eines GAV) - der Arbeitgeber finanziert. Beiträge des Bundes werden nur für Taggelder im Zusammenhang mit einer Niederkunft oder einer Tuberkulose ausgerichtet.

5. Wichtigste Merkmale des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) vom 18. März 1994

254. Die neuen Bestimmungen beziehen sich hauptsächlich auf die « Krankenpflege » (Krankenpflege und Medikamente). Im Mittelpunkt des neuen Gesetzes steht die stärkere Gewichtung der Solidarität. Im KUVG sind "Kopfprämien" vorgesehen. Vom Prinzip her wird dieses System in dem Sinne beibehalten, als die Prämien nach wie vor individuell angesetzt werden. Da mit dem neuen KVG jedoch für alle Erwachsenen einer Kasse derselben Region eine Einheitsprämie eingeführt wird, werden die Prämienunterschiede aufgrund des Eintrittsalters in die Kasse und aufgrund des Geschlechts sowie die speziellen Kollektivversicherungsprämien aufgehoben. Zudem sind verschiedene Massnahmen - volle Freizügigkeit für die Versicherten; Risikoausgleich zwischen den Versicherern während zehn Jahren - vorgesehen, die zwar nicht auf die Beseitigung jeglicher Prämienunterschiede zwischen den verschiedenen Versicherern abzielen, aber diese auf ein Mass beschränken wollen, das für eine effiziente Versicherungspraxis notwendig ist. All diese Massnahmen, die zu einer Stärkung der Solidarität unter den Versicherten führen sollen, haben die Versicherungspflicht zur Folge, welche damit auf Bundesebene eingeführt wurde.

255. Das neue Gesetz, das am 1. Januar 1996 in Kraft treten wird, umfasst zugleich Massnahmen, die auf eine Verringerung der Nachfrage abzielen (höhere Kostenbeteiligung als im derzeitigen System, Wahl von alternativen Versicherungsmodellen usw.), als auch Massnahmen, die zu einer Einschränkung des Angebots führen sollen (Spitalplanung durch die Kantone; höhere Beteiligung der Kantone an den Spitalkosten; allgemeine Einführung der Möglichkeit, einen Vertrauensarzt beizuziehen usw.). Das Gesetz setzt auf die Vertragsfreiheit, auf einen stärkeren Wettbewerb sowie auf die Eigenverantwortung der Versicherer wie auch der Leistungserbringer bei der Festsetzung von Tarifen und Preisen. Es sieht jedoch gleichzeitig auch Kontrollmechanismen vor. Das neue Gesetz geht von der Überzeugung aus, dass es in erster Linie Aufgabe der Kantone, der Leistungserbringer, der Versicherer und der Versicherten ist, die "Regulierungsinstrumente" anzuwenden, die ihnen zur Verfügung stehen. Falls diese jedoch ihrer Aufgabe nicht nachkommen sollten, sind Interventionsmöglichkeiten für die Kantone vorgesehen (Festlegung eines Globalbudgets für den Spitalbereich, Einfrieren der Tarife).

256. Mit diesem Gesetz werden ausserdem Anliegen hinsichtlich einer Ausweitung der Leistungen berücksichtigt, die schon seit mehreren Jahren bestehen. So wird bei einem Aufenthalt in einer Heilanstalt jegliche zeitliche Beschränkung der Leistungsdeckung durch die Kassen aufgehoben (im KUVG ist die Leistungspflicht grundsätzlich auf zwei Jahre, genauer auf 720 Tage beschränkt): Neu werden

ebenfalls die Kosten für die Rehabilitation vergütet. Zudem sind auch die Kosten für die spitalexterne Pflege besser abgedeckt. Der Leistungskatalog wird ausserdem mit bestimmten individuellen Präventivmassnahmen erweitert. Zu den Aufgaben der Versicherer kommt neu auch die Gesundheitsförderung und die Krankheitsprophylaxe, wobei hier auch die Kantone verstärkt mitwirken.

257. Die Krankenpflegeversicherung wird weiterhin durch die individuellen Prämien, durch eine auf stationäre Behandlungen ausgedehnte Kostenbeteiligung der Versicherten sowie durch Beiträge der öffentlichen Hand (Bund und Kantone) finanziert. Diese Beiträge werden jedoch nicht mehr automatisch - ohne Berücksichtigung der Finanzlage - an alle Versicherten ausgerichtet, sondern dienen vielmehr der gezielten Prämienverbilligung für Versicherte mit bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Aufgrund der Ausweitung der obligatorischen Leistungen und der Abschaffung der direkten Subventionen an die Kassen wird das neue System im Jahre 1996 generell eine einmalige Prämienhöhung zur Folge haben. Mit Hilfe des neuen Subventionierungsmodus wird es jedoch möglich sein, diese Entwicklung auszugleichen, indem die Prämien entsprechend der jeweiligen Finanzlage des Versicherten verbilligt werden. Das neue KVG wird demzufolge nicht für alle Versicherten die gleichen finanziellen Auswirkungen haben.

258. Die soziale Krankenversicherung umfasst nicht nur die obligatorische Krankenpflegeversicherung, sondern auch die Taggeldversicherung (Verdienstausfallversicherung). Da sowohl das Parlament wie das Volk die Einführung einer obligatorischen Taggeldversicherung für Arbeitnehmer bereits abgelehnt hatten, wurde diese nicht noch einmal vorgeschlagen. Statt dessen hat man praktisch alle Bestimmungen des KUVG zu diesem Versicherungstyp übernommen; einzig die Dauer der Mutterschaftsleistungen wurde von 10 auf 16 Wochen erhöht.

6. Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen

259. Artikel 34^{quater} Absatz 1 der Bundesverfassung lautet wie folgt: "Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf einer eidgenössischen Versicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge." In der Schweiz beruht die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung somit auf dem sogenannten "Drei-Säulen-Modell".

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

260. In Artikel 34^{quater} Absatz 2 der Bundesverfassung wird dem Bund die Verpflichtung übertragen, auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung einzurichten, die Geld- und Sachleistungen gewährt und deren Renten den Existenzbedarf angemessen decken müssen. In der Schweiz wird diese Versicherung als "1. Säule" bezeichnet.

261. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung wird durch das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 geregelt. Seit seiner Inkraftsetzung am 1. Januar 1948 wurde das AHVG mehrmals revidiert. Die jüngste Revision (die 10. AHV-Revision) hat das Parlament am 7. Oktober 1994 verabschiedet. Es handelt sich dabei um eine grundlegende Systemreform, da die Ehepaarrente durch eine Individualrente ersetzt wird, was zur Folge hat, dass die während der Ehe erzielten Einkommen für die Berechnung des Rentenanspruchs zusammengelegt und dann halbiert werden (das sogenannte Splitting). Die Revision umfasst zahlreiche weitere Neuerungen wie beispielsweise die Erhöhung des Frauenrentenalters. Dieser letzte Punkt hat dazu geführt, dass gegen die 10. AHV-Revision das Referendum ergriffen wurde. Dessen Annahme in der Volksabstimmung würde die gesamte Revision zunichte machen. Um dies zu verhindern, haben gewisse politische Kreise Verfassungsinitiativen lanciert, welche die Erhöhung des Frauenrentenalters zu verhindern suchen, aber dabei gleichzeitig die in der 10. AHV-Revision vorgesehenen Verbesserungen bewahren wollen⁸⁵.

262. Die Invalidenversicherung wird durch das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959 geregelt, das seit dem 1. Januar 1960 in Kraft ist. Das IVG wurde dreimal revidiert, wobei die letzte Revision, die ausschliesslich administrativen Charakter hatte, am 1. Januar 1992 in Kraft getreten ist.

263. Im folgenden wird die Situation im AHV-Bereich so dargelegt, wie sie sich aus dem derzeit geltenden Recht ergibt. Anschliessend werden die wichtigsten Merkmale der 10. Revision des AHVG beschrieben, die am 1.1.1997 in Kraft treten wird. Da AHV und IV dasselbe Rentensystem aufweisen, werden sich die sich aus der 10. Revision des AHVG ergebenden Änderungen des Rentensystems auch auf die Invalidenversicherung auswirken.

6.1.1 Persönlicher Geltungsbereich

264. Natürliche Personen, die in der Schweiz ihren zivilrechtlichen Wohnsitz haben oder in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben, sowie Schweizer Bürger, die im Ausland für einen Arbeitgeber in der Schweiz tätig sind, sind gemäss AHVG und IVG obligatorisch versichert (Art. 1 Abs. 1 AHVG und Art. 1 IVG). Im Ausland niedergelassene Schweizer Bürger können sich unter gewissen Voraussetzungen freiwillig versichern (Art. 2 AHVG).

6.1.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen

⁸⁵ Die 10. AHV Revision wurde am 25. Juni 1995 in einer Volksabstimmung angenommen.

265. Im AHVG und IVG sind verschiedene Leistungsarten vorgesehen:

Renten (ordentliche und ausserordentliche)

266. Renten, die auf der Grundlage der entrichteten Beiträge berechnet werden, werden als ordentliche Renten bezeichnet, während man unter ausserordentlichen Renten jene Renten versteht, deren Auszahlung nicht von den Beitragszahlungen, sondern in der Regel von der jeweiligen Einkommenslage abhängt.

Altersrenten

267. Es bestehen die folgenden Arten von Altersrenten:

- einfache Altersrente (Art. 21 AHVG);
- Ehepaar-Altersrente (Art. 22 AHVG);
- Zusatzrente für die Ehefrau (Art. 22bis AHVG);
- Kinderrente (Art. 22ter AHVG).

268. Anspruch auf eine einfache Altersrente haben Frauen nach zurückgelegtem 62. Altersjahr und Männer nach zurückgelegtem 65. Altersjahr. Anspruch auf eine Ehepaar-Altersrente hat der Ehemann, sofern er das 65. Altersjahr zurückgelegt hat und seine Ehefrau entweder das 62. Altersjahr zurückgelegt hat oder im Sinne des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung invalid ist. Die Ehepaar-Altersrente beträgt 150% der einfachen Altersrente, die der Versicherte erhalten würde, wenn die rechtlichen Voraussetzungen für den Bezug einer Ehepaar-Altersrente nicht erfüllt wären. Ehemänner, denen eine einfache Altersrente zusteht, haben Anspruch auf eine Zusatzrente für die Ehefrau, sofern diese das 55. Altersjahr zurückgelegt und das 62. Altersjahr noch nicht erreicht hat, oder wenn sie im Rahmen der Invalidenversicherung eine Zusatzrente für ihre Ehefrau erhalten haben. Die Zusatzrente für die Ehefrau beträgt 30% der einfachen Altersrente, auf die der Versicherte Anspruch hat. Schliesslich haben Männer und Frauen, denen eine Altersrente zusteht, für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente. Die Kinderrente beträgt 40% der einfachen Altersrente, auf die der Versicherte Anspruch hat.

Hinterlassenenrenten

269. Es bestehen die folgenden Arten von Hinterlassenenrenten:

- Witwenrente (Art. 23 AHVG);
- einfache Waisenrente (Art. 25 AHVG);
- Vollwaisenrente (Art. 26 AHVG).

270. Witwen haben Anspruch auf eine Witwenrente, wenn sie zum Zeitpunkt des Todes ihres Ehemannes wenigstens ein Kind haben. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Witwenrente beanspruchen, wenn bis zum Tode des Ehemannes Pflegekinder im gemeinsamen Haushalt lebten. Ausserdem haben sie Anspruch auf eine Witwenrente, wenn sie beim Tod ihres Ehemannes zwar kinderlos sind, jedoch das 45. Altersjahr vollendet haben und während mindestens fünf Jahren verheiratet waren. Die Witwenrente beträgt 80% der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden einfachen Altersrente.

271. Kinder, deren Vater oder deren Mutter gestorben ist, haben Anspruch auf eine einfache Waisenrente. Kinder, deren beide Eltern gestorben sind, haben

Anspruch auf eine Vollwaisenrente. Die einfache Waisenrente und die Vollwaisenrente betragen 40% bzw. 60% der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden einfachen Altersrente.

Tabelle 10: AHV-Rentenbezüger

	Altersrenten			Hinterlassenenrenten				
	Einfache Renten		Ehepaarrenten	Witwen	Waisen mit Mutter	Vollwaisen	Total	
	Männer	Frauen						Total
1980	148622	428473	577095	226454	69336	61406	1497	132239
1985	155710	469190	624900	239145	75081	57675	1464	134220
1990	165617	512909	678526	273431	74651	47211	1061	122923
1991	167236	522061	689297	280715	74063	45414	1017	120494
1992	169348	531254	700602	287699	73700	44180	968	118848

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

Invalidenrenten

272. Zur Invalidenrente ist anzumerken, dass die betroffene Person bei Eintritt der Invalidität versichert sein muss, damit sie eine Versicherungsleistung beanspruchen kann. Sofern der Versicherte das 18. Altersjahr vollendet hat, hat er Anspruch auf eine Invalidenrente, wenn er zu mindestens 40% invalid⁸⁶ ist. Die Invalidenrente wird nach dem Grad der Invalidität abgestuft: Ist der Versicherte zu mindestens 40% invalid, hat er Anspruch auf eine Viertelrente; ist der Versicherte zu mindestens 50% invalid, hat er Anspruch auf eine halbe Rente; und ist der Versicherte zu mindestens 66²/₃% invalid, hat er Anspruch auf eine ganze Rente.

273. Es bestehen die folgenden Arten von Invalidenrenten:

- einfache Invalidenrente (Art. 32 IVG);
- Ehepaar-Invalidenrente (Art. 33 IVG);
- Zusatzrente für die Ehefrau (Art. 34 IVG);
- Kinderrente (Art. 35 IVG).

274. Anspruch auf eine einfache Invalidenrente haben invalide Männer und Frauen, sofern kein Anspruch auf eine Ehepaar-Invalidenrente besteht. Anspruch auf eine Ehepaar-Invalidenrente (150% der einfachen Invalidenrente) hat der invalide Ehemann, dessen Ehefrau im Sinne des IVG ebenfalls invalid ist oder das 62. Altersjahr zurückgelegt hat. Die Ehepaar-Invalidenrente wird als ganze, als halbe oder als Viertelrente ausgerichtet. Sie richtet sich nach der Invalidität des Ehegatten mit dem höheren Invaliditätsgrad. Falls die Ehefrau das 62. Altersjahr zurückgelegt hat, hat der Ehemann Anspruch auf eine ganze Rente.

⁸⁶ Als Invalidität im Sinne des IVG gilt die durch einen körperlichen oder geistigen Gesundheitsschaden als Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall verursachte, voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde Erwerbsunfähigkeit. Volljährige Versicherte, die bei Eintritt der Invalidität nicht erwerbstätig sind, gelten als invalid, wenn es für sie aufgrund des erlittenen Gesundheitsschadens unmöglich ist, sich im bisherigen Aufgabenbereich zu betätigen. Nichterwerbstätige Minderjährige mit einem körperlichen oder geistigen Gesundheitsschaden gelten als invalid, wenn der Gesundheitsschaden wahrscheinlich eine Erwerbsunfähigkeit zur Folge haben wird.

275. Rentenberechtigte Ehemänner, denen keine Ehepaar-Invalidenrente zusteht, haben Anspruch auf eine Zusatzrente für die Ehefrau (30% der einfachen Invalidenrente). Ausserdem haben Männer und Frauen, denen eine Invalidenrente zusteht, für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente der AHV beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente. Für Kinder, denen die einfache Waisenrente zustehen würde, wird die einfache Kinderrente (40% der einfachen Invalidenrente) und für solche, denen die Vollwaisenrente zustehen würde, die Doppel-Kinderrente (60% der einfachen Invalidenrente) gewährt.

Ordentliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten

276. Anspruch auf eine ordentliche Rente haben die rentenberechtigten Personen, die mindestens ein volles Jahr lang Beiträge geleistet haben, oder ihre Hinterlassenen (Art. 29 Abs. 1 AHVG und Art. 36 Abs. 1 IVG). Ausländer jedoch, die aus einem Land stammen, mit dem die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, sowie ihre Hinterlassenen, haben Anspruch auf eine ordentliche AHV-Rente, solange sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben und sofern sie (für die Hinterlassenen: der verstorbene Versicherte) vor dem Eintritt des versicherten Risikos während mindestens zehn vollen Jahren Beiträge entrichtet haben (Art. 18 Abs. 2 AHVG). Damit ein Anspruch auf die einfache Rente der IV besteht, müssen diese Personen dieselben Voraussetzungen wie für den Anspruch auf die AHV-Rente erfüllen, oder sie müssen ihren zivilrechtlichen Wohnsitz während 15 Jahren ununterbrochen in der Schweiz gehabt und mindestens ein volles Jahr lang Beiträge geleistet haben (Art. 6 und 36 IVG).

277. Die Höhe der ordentlichen AHV- und IV-Renten wird einerseits auf der Grundlage der Beitragsdauer und andererseits nach Massgabe des durchschnittlichen Jahreseinkommens des Versicherten berechnet. Letzteres wird ermittelt, indem die Summe der Erwerbseinkommen, von denen der Versicherte Beiträge geleistet hat, durch die Zahl der Beitragsjahre geteilt wird. Für die Berechnung der Ehepaar-Altersrente und Ehepaar-Invalidenrente ist das durchschnittliche Jahreseinkommen des Ehemannes massgebend, zu dem ein allfälliges Einkommen der Ehefrau hinzugezählt wird. Die Berechnung der Hinterlassenenrenten basiert auf dem für die Berechnung der Ehepaar-Altersrente⁸⁷ massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen. Die ordentlichen Renten werden in Form von Vollrenten für Versicherte mit vollständiger Beitragsdauer⁸⁸ und in Form von Teilrenten für Versicherte mit unvollständiger Beitragsdauer ausgerichtet. Die monatliche einfache Alters- oder Invalidenrente setzt sich zusammen aus einem Bruchteil des Mindestbetrages der Rente (fester Rententeil) und einem Bruchteil des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens (veränderlicher Rententeil). Die Minimalrente wird gewährt, wenn das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen höchstens zwölfmal höher ist, und die Maximalrente (die der doppelten Minimalrente entspricht) wird gewährt, wenn das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen mindestens 72mal höher ist als die Minimalrente. Gegenwärtig beträgt die einfache, volle Minimalrente der AHV oder IV 970 Fran-

⁸⁷ Massgebend für die Berechnung der einfachen Waisenrente im Falle des Todes der Mutter sind das Erwerbseinkommen und die Beitragsjahre der Mutter.

⁸⁸ Die Beitragsdauer ist vollständig, wenn der Versicherte zwischen dem 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres und dem Zeitpunkt, an dem er Anspruch auf eine AHV- oder IV-Rente hat, seiner Beitragspflicht lückenlos nachgekommen ist.

ken/Monat, während sich die einfache, volle Maximalrente der AHV oder IV auf 1'940 Franken/Monat beläuft (Stand 1.1.1995).

278. Für die Berechnung des durchschnittlichen Jahreseinkommens sind im AHVG und IVG spezielle Anordnungen enthalten, die dazu dienen, das Einkommen bestimmter Personen zu erhöhen. Ein Beispiel dafür ist die Berechnung des durchschnittlichen Jahreseinkommens für die Ermittlung der einfachen Invalidenrente, wenn der Versicherte bei Eintritt der Invalidität das 45. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hat. Wenn ein Versicherter mit vollständiger Beitragsdauer bei Eintritt der Invalidität das 25. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hat, betragen seine Invalidenrente und allfällige Zusatzrenten mindestens $133\frac{1}{3}\%$ der Mindestansätze der entsprechenden Vollrenten. Ausserdem können geschiedene Frauen mit Anspruch auf eine einfache Alters- oder Invalidenrente verlangen, dass ihnen bei der Berechnung ihrer Rente eine jährliche Erziehungsgutschrift im Gegenwert von drei einfachen Minimalaltersrenten angerechnet wird. Diese Gutschrift wird für jene Jahre angerechnet, in denen die geschiedene Altersrentnerin die elterliche Gewalt über Kinder unter 16 Jahren (vollendet) ausgeübt hat.

279. Für die Berechnung der ordentlichen Rente wird die Summe aller Erwerbseinkommen mittels einem Index aufgewertet, welcher der durchschnittlichen Lohn- und Preisentwicklung entspricht. Diese wird für den Zeitraum zwischen dem ersten massgebenden Eintrag auf dem individuellen Konto des Versicherten und dem seinem Rentenanspruch vorangehenden Kalenderjahres ermittelt. Die Aufwertungsfaktoren werden jährlich festgelegt.

Ausserordentliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten

280. Anspruch auf eine sogenannte "ausserordentliche" Rente haben in der Schweiz wohnhafte Schweizer Bürger, denen keine ordentliche Rente zusteht oder deren ordentliche Rente kleiner ist als die ausserordentliche, soweit zwei Drittel ihres Jahreseinkommens zusammen mit einem angemessenen Teil des Vermögens folgende Grenzen nicht erreichen: 14'800 Franken für Ledige und Witwen, 22'200 Franken für Ehepaare und 7'400 Franken für Waisen und Vollwaisen (Stand 1.1.1995). In gewissen Fällen⁸⁹ wird eine ausserordentliche Rente ohne Berücksichtigung dieser Einkommensgrenzen ausgerichtet. Die ausserordentliche Jahresrente wird gekürzt, soweit sie zusammen mit den zwei Dritteln des Jahreseinkommens und dem anzurechnenden Vermögensanteil die anwendbare Einkommensgrenze übersteigt. Insofern die ausserordentliche Rente nicht aufgrund dieser Umstände gekürzt wird, entspricht sie dem Mindestansatz der entsprechenden ordentlichen Vollrente.

Anpassung der Renten

⁸⁹ Dabei handelt es sich zum einen um Ehefrauen, deren Ehemann die vollständige Beitragsdauer aufweist und noch keine Ehepaar-Altersrente beanspruchen kann, und zum anderen um Frauen, die nach Vollendung des 61. Altersjahrs geschieden werden und die ihrem Jahrgang entsprechende Versicherungsdauer aufweisen, jedoch von der Beitragspflicht befreit waren, da sie während ihrer Ehe keine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben und deshalb die minimale Beitragsdauer für den Anspruch auf die ordentliche Rente nicht erreichen konnten. Im Bereich der Invalidenrenten handelt es sich um Personen, die vor dem 1. Dezember des dem vollendeten 20. Altersjahr folgenden Jahres invalid geworden sind (in diesem speziellen Fall beträgt die ausserordentliche Rente $133,3\%$ der Mindestansätze der entsprechenden Vollrenten).

281. Der Bundesrat passt die ordentlichen Renten in der Regel alle zwei Jahre auf Beginn des Kalenderjahres der Lohn- und Preisentwicklung an. Er nimmt diese Anpassung früher vor, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise in einem Jahr um mehr als 4% angestiegen ist.

Weitere Leistungen im Rahmen des AHVG

282. Bezüger von Altersrenten mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz, die in schwerem oder mittlerem Grad hilflos sind, haben Anspruch auf eine **Hilflosenentschädigung** (Art. 43bis Abs. 1 AHVG). Hilflose, die bereits eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung beziehen, haben weiterhin Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV, selbst wenn sie nur zu einem geringen Grad hilflos sind. Bei schwerer Hilflosigkeit entspricht die Hilflosenentschädigung 80% des Mindestbetrags der einfachen Altersrente, bei mittlerer Hilflosigkeit 50% und bei leichter Hilflosigkeit 20% dieses Betrags.

283. Witwen, die beim Tod ihres Ehemannes die Voraussetzungen für das Anrecht auf eine Witwenrente nicht erfüllen, haben Anspruch auf eine **einmalige Abfindung** (Art. 24 AHVG). Je nach Ehedauer und Alter der verwitweten Ehefrau entspricht diese einmalige Witwenabfindung dem Zwei- bis Fünffachen des jährlichen Witwenrentenbetrags.

284. Darüber hinaus haben in der Schweiz wohnhafte Bezüger von AHV-Renten, die für die Fortbewegung, für die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder für die Selbstsorge kostspieliger Geräte bedürfen, Anspruch auf **Hilfsmittel** (Art. 43ter Abs. 1 AHVG).

Weitere Leistungen im Rahmen des IVG

285. Versicherte, die aufgrund eines Gesundheitsschadens eine voraussichtlich bleibende oder länger andauernde Erwerbsunfähigkeit oder eingeschränkte Erwerbsfähigkeit erleiden, haben Anspruch auf die Leistungen der IV. Die Leistungen der Invalidenversicherung zielen in erster Linie auf eine Wiedereingliederung der Versicherten ins Erwerbsleben oder Umschulung ab. Deshalb wird im Rahmen der IV den **Eingliederungsmassnahmen** Priorität eingeräumt (vgl. unten). Eine IV-Rente wird nur dann ausgerichtet, wenn es mit Hilfe der Eingliederungsmassnahmen nicht gelingt, das angestrebte Ziel teilweise oder vollständig zu erreichen, oder wenn schon zu Beginn keinerlei Aussicht auf Erfolg besteht. Der Anspruch auf diese Leistungen erlischt mit der Entstehung des Anrechts auf eine Altersrente, d.h. für die Frau mit Vollendung des 62. und für den Mann mit Vollendung des 65. Altersjahrs.

286. Im Rahmen der IV werden die Kosten der folgenden Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art übernommen (Art. 15 bis 18 IVG):

- Berufsberatung für Versicherte, die infolge ihrer Invalidität in der Berufswahl oder in der Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit eingeschränkt sind.
- Erstmalige berufliche Ausbildung von bisher nichterwerbstätigen Versicherten, denen infolge ihrer Invalidität erhebliche Zusatzkosten entstehen. Der erstmaligen beruflichen Ausbildung sind gleichgestellt: die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte; die berufliche Neuausbildung invalider Versicherter, die nach dem Eintritt der Invalidität eine ungeeignete und auf die Dauer unzumutbare Erwerbstätigkeit

aufgenommen haben; die berufliche Weiterbildung, sofern dadurch die Erwerbsfähigkeit wesentlich verbessert werden kann.

- Umschulung auf eine neue Erwerbstätigkeit, wenn sich dies aufgrund der Invalidität als notwendig erweist.
- Wiedereinschulung in den bisherigen Beruf.
- Vermittlung einer geeigneten Arbeit.
- Kapitalhilfe (unter bestimmten Voraussetzungen), um dem Versicherten die Aufnahme oder den Ausbau einer Tätigkeit als Selbständigerwerbender zu ermöglichen und um die Finanzierung von invaliditätsbedingten betrieblichen Umstellungen abzudecken.

287. Abgesehen von diesen Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art sind in der Invalidenversicherung weitere Eingliederungsmassnahmen vorgesehen. Dabei handelt es sich zuallererst um medizinische Massnahmen, die nicht auf die Behandlung des Leidens an sich, sondern unmittelbar auf die berufliche Eingliederung abzielen und die geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit dauernd und wesentlich zu verbessern oder vor wesentlicher Beeinträchtigung zu bewahren (Art. 12 IVG). Für minderjährige Versicherte mit Geburtsgebrechen sind zudem im Gesetz besondere Massnahmen vorgesehen. Sie haben unabhängig von der künftigen Erwerbsfähigkeit Anspruch auf die zur Behandlung von Geburtsgebrechen notwendigen medizinischen Massnahmen (Art. 13 Abs. 1 IVG).

Tabelle 11: Arten und Monatsbeträge der AHV-Renten 1995

Schliesslich sind im Rahmen der IV auch **Beiträge für die Sonderschulung** von bildungsfähigen Minderjährigen vorgesehen, «denen infolge ihrer Invalidität der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Zur Sonderschulung gehört die eigentliche Schulausbildung sowie, 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» (Art. 19 Abs. 1 IVG). Hilflosen Minderjährigen, die das zweite Altersjahr zurückgelegt haben, wird ein Pflegebeitrag gewährt, sofern sie sich nicht zur Durchführung der vorerwähnten Massnahmen im Rahmen der IV - medizinische Massnahmen, Sonderschulmassnahmen, erstmalige berufliche Ausbildung oder Angewöhnung an Hilfsmittel - in einem Heim aufhalten.

288. Auch haben die Versicherten Anspruch auf jene **Hilfsmittel**, die sie für die Ausübung der Erwerbstätigkeit oder der Tätigkeit in ihrem Aufgabenbereich, für die Schulung, die Ausbildung oder zum Zwecke der funktionellen Angewöhnung benötigen (Art. 21 Abs. 1 IVG).

289. Überdies haben Versicherte nach vollendetem 18. Altersjahr während der Eingliederung Anspruch auf ein **Taggeld**, wenn es ihnen aufgrund der Eingliederungsmassnahmen an mindestens drei aufeinanderfolgenden Tagen nicht möglich ist, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, oder wenn sie in ihrer gewohnten Tätigkeit zu mindestens 50% arbeitsunfähig sind. Versicherten, die sich in der erstmaligen beruflichen Ausbildung befinden, sowie minderjährigen Versicherten, die noch nicht erwerbstätig gewesen sind, wird ein Taggeld ausgerichtet, wenn sie eine invaliditätsbedingte Erwerbseinbusse erleiden (Art. 22 Abs. 1 IVG).

290. In der Schweiz wohnhafte Versicherte, die in schwachem, mittlerem oder schwerem Grad hilflos sind, haben ebenfalls Anspruch auf eine **Hilflosenentschädigung** (Art. 42 Abs. 1 IVG). Die Hilflosenentschädigungen der IV stimmen mit den entsprechenden Hilflosenentschädigungen der AHV überein.

291. Ausländer aus Staaten, mit denen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, haben wie Schweizer Bürger Anspruch auf Vergütung der Kosten für Eingliederungsmassnahmen sowie auf Hilflosenentschädigungen, vorausgesetzt dass sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben und dass sie bei Eintritt der Invalidität während mindestens 10 vollen Jahren Beiträge geleistet oder ununterbrochen während mindestens 15 Jahren in der Schweiz ihren zivilrechtlichen Wohnsitz gehabt haben (Art. 6 Abs. 2 IVG).

Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

292. Nach Artikel 11 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung hat der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen (EL) auszurichten, solange die Leistungen der eidgenössischen Versicherung den Existenzbedarf nicht decken. Die Bedingungen, welche die Kantone erfüllen müssen, um solche Beiträge zu erhalten, wurden im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) festgelegt, das seit dem 1. Januar 1966 in Kraft ist. Die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen wurde in allen Kantonen gesetzlich geregelt. Ausserdem, bleibt den Kantonen unbenommen,

über den Rahmen des ELG hinausgehende Versicherungs- oder Fürsorgeleistungen zu gewähren und hierfür besondere Voraussetzungen festzulegen (Art. 1 Abs. 4 ELG).

293. Diese Ergänzungsleistungen werden AHV-Rentnern oder Bezüglern von Renten bzw. Hilflosenentschädigungen der IV (ausser bei Viertelsrenten) von den Kantonen ausgerichtet, und zwar aufgrund von besonderen Bestimmungen, die den Anforderungen des ELG entsprechen. In der Schweiz wohnhafte Ausländer werden den Schweizer Bürgern gleichgestellt, wenn sie sich unmittelbar vor dem Zeitpunkt, von welchem an die Ergänzungsleistung verlangt wird, ununterbrochen während 15 Jahren in der Schweiz aufgehalten haben (Art. 2 Abs. 2 ELG). Die Ergänzungsleistungen werden ausgerichtet, wenn das anrechenbare Jahreseinkommen des Rentenbezüglers einen von den Kantonen wie folgt festgesetzten Grenzbetrag nicht erreicht (Art. 2 Abs. 1 ELG) (Stand 1.1.1995):

- für Alleinstehende: 16'660 Franken;
- für Ehepaare: 24'990 Franken;
- für Waisen: 8'330 Franken.

294. Diese Beträge können angepasst werden, wenn eine Anpassung der AHV-Renten erfolgt. Die Einkommensgrenze kann für die Entschädigung gewisser Ausgaben, wie beispielsweise der Krankheitskosten oder der Kosten für den Aufenthalt in einem Heim, erhöht werden. Dasselbe gilt, wenn der Rentenbezüglere Kinder und damit Anspruch auf Kinderrenten der AHV oder IV hat. Die jährliche Ergänzungsleistung entspricht der Differenz zwischen der massgebenden Einkommensgrenze und dem anrechenbaren Jahreseinkommen des Rentenbezüglers.

Tabelle 12: Entwicklung der Ergänzungsleistungen (Stand am 31.12. jedes Jahres)

	Bezüglere				Ausgaben (in Tausend)		
	Altersrenten	Hinterlassenenrenten	Invalidentrenten	Total	AHV	IV	Total
1985	101536	3171	23576	128283	569744	132401	702145
1990	118286	2398	30695	151379	1124361	309276	1433637
1991	126050	2388	33097	161535	1278948	358825	1637773
1992	124900	2176	34230	161306	1468464	425959	1894423

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

6.1.3 Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

295. Die AHV wird durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, den Beitrag des öffentlichen Hand, die Zinsen des Ausgleichsfonds der AHV und die Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte finanziert (Art. 102 AHVG).

296. Die Finanzierung der AHV beruht auf dem Umlageprinzip; nach diesem werden die laufenden Renten mit den jährlichen Einnahmen finanziert, wobei aller-

dings mit dem Ausgleichsfonds, der in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf, auch ein Element der Kapitalisierung gegeben ist.

297. Gemäss Artikel 3 AHVG sind die Versicherten beitragspflichtig, solange sie eine Erwerbstätigkeit ausüben, frühestens jedoch ab dem 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres. Die Beitragspflicht dauert bis zum Zeitpunkt, an welchem die Erwerbstätigkeit aufgegeben wird, mindestens jedoch bis zum Alter, in dem Leistungen der AHV beansprucht werden können. Für nichterwerbstätige Versicherte und für Familienmitglieder, die im Familienbetrieb arbeiten und keinen Barlohn beziehen, beginnt die Beitragspflicht am 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres und endet dann, wenn sie Leistungen der AHV beanspruchen können. Von der Beitragspflicht befreit sind: nichterwerbstätige Ehefrauen von Versicherten; im Betrieb des Ehemannes mitarbeitende Ehefrauen, soweit sie keinen Barlohn beziehen; nichterwerbstätige Witwen. Der Beitragssatz der Arbeitnehmer für die Alters- und Hinterlassenenversicherung beträgt 8,4% des Lohnes (4,2% trägt der Angestellte und 4,2% trägt der Arbeitgeber). Für Selbständigerwerbende beträgt dieser Satz 7,8%, wobei für Personen mit einem Jahreseinkommen unter 45'200 Franken eine sinkende Beitragsskala angewendet wird (Stand 1.1.1995). Doch auch Nichterwerbstätige und nur in sehr bescheidenem Umfang erwerbstätige Versicherte haben Beiträge zu entrichten, die anhand ihres Vermögens und ihres Renteneinkommens, das mit dem Faktor 20 multipliziert wird, berechnet werden. Ein wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang ist der Umstand, dass die Berechnungsgrundlage für die zu entrichtenden Beiträge in der Summe aller Einkommen besteht (Beiträge auf der Basis eines Einkommens ohne obere Grenze).

298. Die Finanzierung der Invalidenversicherung beruht auf den gleichen Grundlagen wie die der AHV (Art. 77 IVG). Auch der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes entspricht jenem des AHVG. Der auf dem Erwerbseinkommen erhobene Beitragssatz beträgt 1,4% (Stand 1.1.1995).

299. Kantone, die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV gewähren, erhalten vom Bund Beiträge, die aus allgemeinen Mitteln finanziert werden. Diese Beiträge werden nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft. Zur Deckung der vom Bund nicht übernommenen Auslagen greifen die Kantone auf ihre eigenen Finanzquellen zurück. Sie können auch die Gemeinden in die Finanzierung der Ergänzungsleistungen mit einbeziehen.

6.1.4 Die wichtigsten Merkmale der 10. AHV-Revision vom 7. Oktober 1994

300. Die 10. AHV-Revision ist das Ergebnis einer umfangreichen gesetzgeberischen Arbeit, die mehr als zehn Jahre gedauert hat. Die Gründe, welche die Regierung nach dem Inkrafttreten der 9. Revision (1.1.1979) veranlasst haben, die Arbeiten im Hinblick auf eine 10. Revision aufzunehmen, sind mannigfaltig. Ausschlaggebend waren unter anderem die 1981 erfolgte Aufnahme des Gleichstellungsgrundsatzes von Mann und Frau in die Bundesverfassung, Finanzierungsprobleme der Versicherung insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung sowie Forderungen nach einem flexiblen Rentenalter. Der Bundesrat legte 1990 einen Revisionsentwurf vor; dieser beinhaltete eine weitgehende

Gleichstellung von Mann und Frau sowie Verbesserungen bei den Versicherungsleistungen, wobei jedoch nicht vom bisherigen System abgewichen wurde, in welchem der Ehestand für die Bestimmung von Rentenanspruch und Rentenbetrag ein massgebender Faktor darstellt. Die Gesetzesvorlage wurde am 7.10.1994 vom Parlament verabschiedet, nachdem dies es noch einige substantielle Abänderungen vorgenommen hatte.

301. Die 10. AHV-Revision beinhaltet die folgenden wichtigen Neuerungen:

- Abschaffung des gegenwärtigen Systems der Ehepaarrenten: Im neuen System hat jeder Versicherte, unabhängig von seinem Zivilstand, Anspruch auf eine eigene Rente. Wenn beide Ehegatten Anspruch auf eine Alters- oder Invalidenrente haben, werden sie nicht mehr eine Ehepaarrente, sondern zwei Einzelrenten beanspruchen können. Diese beiden Renten dürfen jedoch 150% des Maximalbetrages nicht übersteigen.
- Bei der AHV wird die Zusatzrente für die Ehefrau abgeschafft.
- "Splitting" der Einkommen: Solange die Ehegatten das gesetzlich vorgesehene Rentenalter nicht erreicht haben, werden die während der Ehe erzielten Einkommen je zur Hälfte den Einzelkonten der Ehegatten angerechnet. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Splitting nicht auf alle Rentenarten angewandt wird: Die Hinterlassenenrenten sowie die Rente für einen Versicherten, dessen Ehegatte noch nicht rentenberechtigt ist, fallen nicht unter dieses System. Das Splitting gilt jedoch für Renten, die geschiedenen Versicherten ausgerichtet werden.
- Verbesserte Formel zur Berechnung der Rente.
- Einführung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, die dem für die Berechnung der Rente massgebenden Einkommen zugerechnet werden.
- Erhöhung des Rentenalters für Frauen von 62 auf 64 Jahre in zwei Etappen.
- Flexibilisierung des Rentenalters: Möglichkeit, die Altersrente - verbunden mit einer Rentenkürzung - zwei Jahre früher zu beziehen.
- Einführung der Witwerrente für Väter mit Kinder(n) unter 18 Jahren.
- Abschaffung der ausserordentlichen Renten der AHV und IV, deren Ausrichtung von bestimmten Einkommensgrenzen abhing. Diese werden durch Ergänzungsleistungen ersetzt, die dadurch an Bedeutung gewinnen.
- Gleichbehandlung von Schweizern und von in der Schweiz wohnhaften Ausländern hinsichtlich der Voraussetzungen für den Bezug von einfachen Renten.

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

302. In Artikel 34^{quater} Absatz 3 der Bundesverfassung ist zum Thema der beruflichen Vorsorge (2. Säule) folgendes festgehalten: Der Bund trifft im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf dem Wege der Gesetzgebung folgende Massnahmen, um den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen Versicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen:

- Er verpflichtet die Arbeitgeber, ihre Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung der Betriebe, Verwaltungen und Verbände oder einer ähnlichen Einrichtung

tung zu versichern und mindestens die Hälfte der Beiträge der Arbeitnehmer zu übernehmen; gleichzeitig sorgt er dafür, dass jeder Arbeitgeber die Möglichkeit erhält, seine Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichern.

- Er umschreibt die Mindestanforderungen, denen diese Vorsorgeeinrichtungen genügen müssen; für die Lösung besonderer Aufgaben können gesamtschweizerische Massnahmen vorgesehen werden.
- Er sorgt dafür, dass sich Selbständigerwerbende freiwillig und zu gleichwertigen Bedingungen wie die Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern können. Die Versicherung kann für bestimmte Gruppen von Selbständigerwerbenden allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklärt werden.

303. Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) ist seit dem 1. Januar 1985 in Kraft.

6.2.1 Persönlicher Geltungsbereich

304. Arbeitnehmer, die das 17. Altersjahr vollendet haben und bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn von mehr als 23'280 Franken (Stand 1.1.1995) beziehen, unterstehen der obligatorischen Versicherung (Art. 2 Abs. 1 BVG). Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende, die der obligatorischen Versicherung nicht unterstellt sind, können sich nach diesem Gesetz zu den gleichen Bedingungen wie in der obligatorischen Versicherung freiwillig versichern lassen (Art. 4 Abs. 1 BVG). Das BVG gilt nur für Personen, die bei der AHV versichert sind (Art. 5 Abs. 1 BVG).

6.2.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen

305. Das BVG bietet den Versicherten einen minimalen Versicherungsschutz (auch 2. Säule genannt). Die registrierten Vorsorgeeinrichtungen müssen zumindest die gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen erbringen, können jedoch auch eine weitergehende Vorsorge sicherstellen, was oft der Fall ist. So können die Vorsorgeeinrichtungen beispielsweise einen höheren versicherten Lohn oder einen grosszügigeren Leistungsplan vorsehen.

306. Nach dem BVG muss der Teil des Jahreslohns zwischen 23'280 und 69'840 Franken (Stand 1.1.1995) versichert werden. Dieser Teil wird "koordinierter Lohn" genannt" (Art. 8 Abs. 1 BVG).

307. Im BVG sind Leistungen an Betagte, Hinterlassene und Invalide vorgesehen. Es regelt auch den Übertritt von einer Vorsorgeeinrichtung in eine andere mit dem Ziel, die Vorsorge aufrechtzuerhalten. Überdies ermöglicht es die Finanzierung von Wohneigentum, das vom Versicherten selbst genutzt wird.

308. Anspruch auf die im BVG vorgesehenen **Altersleistungen** haben Männer nach vollendetem 65. und Frauen nach vollendetem 62. Altersjahr (Art. 13 Abs. 1 BVG). Die reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtungen können abweichend davon vorsehen, dass der Anspruch auf Altersleistungen mit der

Beendigung der Erwerbstätigkeit entsteht, jedoch in der Regel frühestens fünf Jahre vor der gesetzlich vorgesehenen Altersgrenze (in solchen Fällen ist der Umwandlungssatz entsprechend anzupassen). Versicherte, denen eine Altersrente des BVG zusteht, haben für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente in Höhe der Waisenrente (Art. 17 BVG).

309. Die im BVG vorgesehenen **Hinterlassenenleistungen** werden nur ausgerichtet, wenn der Verstorbene zum Zeitpunkt seines Todes oder bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, deren Ursache zum Tode geführt hat, versichert war oder wenn er von der Vorsorgeeinrichtung zum Zeitpunkt seines Todes eine Alters- oder Invalidenrente erhielt (Art. 18 BVG).

310. Das BVG unterscheidet folgende Hinterlassenenleistungen:

- Witwenrente (Art. 19 Abs. 1 BVG)
- Einmalige Witwenabfindung (Art. 19 Abs. 2 BVG)
- Waisenrente (Art. 20 BVG).

311. Die Witwe hat Anspruch auf eine **Witwenrente**, wenn sie beim Tod des Ehegatten entweder für den Unterhalt eines oder mehrerer Kinder aufkommen muss oder wenn sie das 45. Altersjahr erfüllt und die Ehe mindestens fünf Jahre gedauert hat. Die Witwenrente beträgt 60% der vollen Invalidenrente, auf die der Versicherte zum Zeitpunkt seines Todes Anspruch gehabt hätte (Art. 21 Abs. 1 BVG). Erfüllt die Witwe die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Witwenrente nicht, so hat sie Anspruch auf eine einmalige Abfindung in Höhe von drei Jahresrenten (Art. 19 Abs. 2 BVG). Die Kinder des Verstorbenen haben Anspruch auf eine Waisenrente. Diese beträgt 20% der vollen Invalidenrente, auf die der Versicherte zum Zeitpunkt seines Todes Anspruch gehabt hätte (Art. 21 Abs. 1 BVG).

312. Bezog der Verstorbene zum Zeitpunkt seines Todes eine Alters- oder Invalidenrente, beträgt die Witwenrente 60% und die Waisenrente 20% der Alters- oder der vollen Invalidenrente (Art. 21 Abs. 2 BVG).

313. Anspruch auf die im BVG vorgesehenen **Invalidenleistungen** haben Personen, die im Sinne der IV zu mindestens 50% invalid sind und bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, deren Ursache zur Invalidität geführt hat, versichert waren (Art. 23 BVG). Die Versicherten haben Anspruch auf eine volle Invalidenrente, wenn sie im Sinne der IV mindestens zu zwei Dritteln und auf eine halbe Invalidenrente, wenn sie mindestens zur Hälfte invalid sind (Art. 24 Abs. 1 BVG). Die Invalidenrente wird nach dem gleichen Umwandlungssatz berechnet wie die Altersrente. Das Altersguthaben besteht aus dem Altersguthaben, das der Versicherte bis zu Beginn des Anspruchs auf die Invalidenrente erworben hat, sowie aus der Summe der Altersgutschriften für die bis zum Rentenalter fehlenden Jahre, aber ohne Zinsen (Art. 24 Abs. 2 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). Für die Berechnung der Kinderrente gelten die gleichen Regeln wie für die Berechnung der Invalidenrente.

314. Bei einem **Übertritt** von einer Vorsorgeeinrichtung in eine andere hat der Versicherte Anspruch auf die sogenannte Austrittsleistung. Bei Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat entspricht diese mindestens den vom Versicherten eingezahlten Beiträgen inkl. Zinsen samt einem Zuschlag von 4% für jedes Jahr ab dem 20. Altersjahr (höchstens aber 100%), der den Beiträgen des Arbeitgebers entspricht und der dem Versicherten den Gesamtbetrag seines Vorsorgekapitals garantieren soll. Diese Austrittsleistung muss zwingend an die neue Vorsorgeeinrichtung überwiesen werden, die damit die Vorsorge des Versicherten gemäss ihrem Reglement sicherstellt. Bei Vorsorgeeinrichtungen mit Beitragsprimat entspricht die Austrittsleistung entweder dem angesammelten Kapital oder - falls eine Risikodeckung für Tod und Invalidität besteht - dem Deckungskapital (mathematische Reserve). In allen Fällen muss das im BVG vorgesehene Minimum garantiert sein.

315. Das BVG enthält auch spezielle Bestimmungen für die Eintrittsgeneration, welche ja die normale Beitragsdauer bis zum Rentenalter unmöglich erreichen kann. Das Gesetz verpflichtet die Vorsorgeeinrichtungen, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten Sonderbestimmungen zugunsten der Eintrittsgeneration zu erlassen und dabei namentlich ältere Versicherte, vor allem solche mit kleinen Einkommen, bevorzugt zu behandeln (unter Berücksichtigung von Vorsorgeverhältnissen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits bestanden) (Art. 31 bis 33 BVG). Es müssen jedoch zumindest 1% der koordinierten Löhne zur Verbesserung der Leistungen verwendet werden, die der Eintrittsgeneration ausgerichtet werden.

316. Invaliden- und Hinterlassenenrenten, deren Laufzeit drei Jahre überschritten hat, müssen der Preisentwicklung angepasst werden. Die Vorsorgeeinrichtungen haben im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten Bestimmungen über die Anpassung der laufenden Altersrenten an die Preisentwicklung zu erlassen (Art. 36 BVG).

317. Zu erwähnen ist schliesslich das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge, das am 1. Januar 1995 in Kraft getreten ist. Bezüglich der Zielsetzung dieses Gesetzes verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Artikel 11 (Recht auf eine ausreichende Unterkunft), wo kurz auf dieses Gesetz eingegangen wird.

6.2.3 Finanzierung der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden-vorsorge

318. Die Versicherung wird grundsätzlich nach dem Kapitalisierungsprinzip finanziert: Die Versicherten verfügen über ein Altersguthaben, zu dem während der gesamten Beitragsdauer (die für Männer 40 und für Frauen 37 Jahre beträgt) die Zinsen (4%) und die im Gesetz festgelegten Altersgutschriften hinzukommen. Die ausgerichteten Versicherungsleistungen werden auf der Grundlage dieses Altersguthabens berechnet.

319. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit Sicherheit dafür bieten müssen, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können (Art. 65 Abs. 1 BVG). Sie können die Deckung der Risiken entweder

selbst übernehmen oder diese ganz oder teilweise einer Versicherungseinrichtung übertragen. Die Vorsorgeeinrichtungen legen ihr eigenes Beitrags- und Finanzierungssystem so fest, dass die vorgesehenen Leistungen erbracht werden können, sobald ein Anspruch darauf besteht. Innerhalb der obligatorischen Versicherung muss der Beitrag des Arbeitgebers mindestens gleich hoch sein wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmer (Art. 66 BVG). Abgesehen von den Beiträgen, die zur Finanzierung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestleistungen verwendet werden, müssen die Vorsorgeeinrichtungen 1% der koordinierten Löhne aller Versicherten, die für die Altersleistungen Beiträge zu entrichten haben, für die Verbesserung der Leistungen an die Eintrittsgeneration sowie für die Anpassung der laufenden Altersrenten an die Preisentwicklung bereitstellen (Art. 70 BVG).

6.3 Individuelle Vorsorge (3. Säule)

320. In bezug auf die individuelle Vorsorge (3. Säule) legt Artikel 34^{quater} Absatz 6 der Bundesverfassung folgendes fest: Der Bund fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge, insbesondere durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik. So umfasst die 3. Säule anerkannte Vorsorgeformen, die der beruflichen Vorsorge angeglichen sind (Vorsorgeverträge mit Versicherungen und Banken) und die steuerlich begünstigt werden (3. Säule a), gewisse Formen der persönlichen Vorsorge wie beispielsweise Lebensversicherungen und Sparguthaben (3. Säule b) sowie Wohneigentum.

321. Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende können ihre Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen der 3. Säule a von ihrem steuerbaren Einkommen abziehen. Pro Jahr können :

- Arbeitnehmer bis 8% des im BVG bestimmten Grenzbetrages (69'840 Franken) abziehen, nämlich 5'587 Franken.
- Selbständigerwerbende bis 20% des Erwerbseinkommens abziehen, jedoch höchstens bis 40% des obengenannten Grenzbetrages, nämlich 27'936 Franken. (Stand 1.1.95).

7. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

322. Nach Artikel 34^{bis} der Bundesverfassung hat der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen einzurichten. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären. Die obligatorische Unfallversicherung ist gegenwärtig durch das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG) geregelt, das am 1. Januar 1984 in Kraft getreten ist.

7.1 Persönlicher Geltungsbereich

323. Gemäss UVG sind die in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmer, einschliesslich der Heimarbeiter, Lehrlinge, Praktikanten, Volontäre sowie der in Lehr- oder Invalidenwerkstätten tätigen Personen obligatorisch versichert (Art. 1 Abs. 1 UVG). In der Schweiz wohnhafte Selbständigerwerbende und ihre nicht obligatorisch versicherten mitarbeitenden Familienmitglieder können sich freiwillig versichern lassen (Art. 4 Abs. 1 UVG).

7.2 Art und Umfang der Versicherungsleistungen

324. Im Gesetz wird die Deckung von Risiken garantiert, die im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit stehen; die Leistungen werden den Versicherten demzufolge bei Berufsunfällen, Nichtberufsunfällen und Berufskrankheiten ausgerichtet.

325. Als Berufsunfälle gelten Unfälle, die dem Versicherten zustossen: bei Arbeiten, die er auf Anordnung des Arbeitgebers oder in dessen Interesse ausführt; während der Arbeitspausen sowie vor und nach der Arbeit, wenn er sich befugterweise auf der Arbeitsstätte oder im Bereich der mit seiner beruflichen Tätigkeit zusammenhängenden Gefahren aufhält (Art. 7 Abs. 1 UVG).

326. Als Berufskrankheiten gelten Krankheiten, die bei der beruflichen Tätigkeit ausschliesslich oder vorwiegend durch schädigende Stoffe oder bestimmte Arbeiten verursacht worden sind. Der Bundesrat erstellt die Liste dieser Stoffe und Arbeiten sowie der arbeitsbedingten Erkrankungen (Listensystem). Als Berufskrankheiten gelten auch andere Krankheiten, von denen nachgewiesen wird, dass sie ausschliesslich oder stark überwiegend durch berufliche Tätigkeit verursacht worden sind (Generalklauselsystem) (Art. 9 UVG).

327. Grundsätzlich ist eine Berufskrankheit einem Berufsunfall gleichgestellt. Es sind die folgenden Versicherungsleistungen vorgesehen:

Pflegeleistungen und Kostenvergütungen (Art. 10 bis 14 UVG)

328. Der Versicherte hat Anspruch auf die zweckmässige Behandlung der Unfallfolgen; auf Hilfsmittel, die körperliche Schädigungen oder Funktionsausfälle ausgleichen; auf Deckung der durch den Unfall verursachten Schäden an Sachen, die einen Körperteil oder eine Körperfunktion ersetzen; auf Vergütung von notwendigen Reise-, Transport- und Rettungskosten (für im Ausland entstandene Kosten wird höchstens das Fünffache des versicherten Jahresverdienstes vergütet); auf Vergütung der Kosten für die Überführung der Leiche (für im Ausland entstandene Kosten wird höchstens das Fünffache des versicherten Jahresverdienstes vergütet) und auf Vergütung der Bestattungskosten (soweit sie das Siebenfache des Höchstbetrages des versicherten Tagesverdienstes nicht übersteigen).

Geldleistungen

329. 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 97'200 Franken pro Jahr und 267 Franken pro Tag (Stand 1.1.1995).

330. Es werden die folgenden Geldleistungen ausgerichtet:

- **Taggeld** (Art. 16 und 17 UVG): Dieses wird dem Versicherten ausgerichtet, wenn er infolge eines Unfalls voll oder teilweise arbeitsunfähig ist. Der Anspruch auf Taggeld entsteht am dritten Tag nach dem Unfalltag. Er erlischt mit der Wiedererlangung der vollen Arbeitsfähigkeit, mit dem Beginn der Auszahlung einer Rente oder mit dem Tod des Versicherten. Das Taggeld beträgt bei voller Arbeitsunfähigkeit 80% des versicherten Verdienstes. Bei teilweiser Arbeitsunfähigkeit wird das Taggeld entsprechend gekürzt.
- **Invalidenrente** (Art. 18 bis 22 UVG): Diese wird dem Versicherten ausgerichtet, wenn er infolge eines Unfalls invalid wird. Als invalid gilt, wer voraussichtlich bleibend oder für längere Zeit in seiner Erwerbsfähigkeit beeinträchtigt ist. Für die Bestimmung des Invaliditätsgrads wird das Erwerbseinkommen, das der Versicherte nach Eintritt der unfallbedingten Invalidität und nach Durchführung allfälliger Eingliederungsmassnahmen durch eine ihm zumutbare Tätigkeit bei ausgeglichener Arbeitsmarktlage erzielen könnte, in Beziehung gesetzt zum Erwerbseinkommen, das er erzielen könnte, wenn er nicht invalid geworden wäre. Der Rentenanspruch entsteht, wenn von der Fortsetzung der ärztlichen Behandlung keine namhafte Besserung des Gesundheitszustands des Versicherten mehr erwartet werden kann und allfällige Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung abgeschlossen sind. Der Anspruch auf eine Rente erlischt mit der gänzlichen Abfindung, mit dem Auskauf der Rente oder mit dem Tod des Versicherten.

Die Invalidenrente beträgt bei Vollinvalidität 80% des versicherten Verdienstes, bei Teilinvalidität wird sie entsprechend gekürzt. Wenn der Versicherte Anspruch auf eine Rente der IV oder der AHV hat, wird ihm eine Komplementärrente gewährt. Diese entspricht der Differenz zwischen 90% des versicherten Verdienstes und der Rente der IV oder der AHV, höchstens aber dem für Voll- oder Teilinvalidität vorgesehenen Betrag.

Wenn aus der Art des Unfalls und dem Verhalten des Versicherten geschlossen werden kann, dass er durch eine einmalige Entschädigung wieder erwerbsfähig würde, erhält der Versicherte eine Abfindung von höchstens dem dreifachen Betrag des versicherten Jahresverdienstes (Art. 23 UVG).

- **Integritätsentschädigung** (Art. 24 und 25 UVG): Erleidet der Versicherte durch den Unfall eine dauernde erhebliche Schädigung seiner körperlichen oder geistigen Integrität, so hat er Anspruch auf eine angemessene Integritätsentschädigung. Diese wird in Form einer Kapitaleistung gewährt, die den am Unfalltag geltenden Höchstbetrag des versicherten Jahresverdienstes nicht übersteigen darf und entsprechend der Schwere des Integritätsschadens abgestuft wird.
- **Hilflosenentschädigung** (Art. 26 und 27 UVG): Bedarf der Versicherte wegen seiner Invalidität für die alltäglichen Lebensverrichtungen dauernd der

Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung, so hat er Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung. Diese wird nach dem Grad der Hilflosigkeit bemessen; ihr Monatsbetrag beläuft sich auf mindestens den doppelten und höchstens den sechsfachen Maximalbetrag des versicherten Tagesverdienstes.

- **Hinterlassenenrenten** (Art. 28 bis 33 UVG): Diese werden dem überlebenden Ehegatten und den Waisen ausgerichtet.

Der überlebende Ehegatte hat Anspruch auf eine Rente, wenn er beim Tode des Ehegatten eigene rentenberechtigte Kinder hat oder mit andern durch den Tod des Ehegatten rentenberechtigt gewordenen Kindern in gemeinsamem Haushalt lebt oder wenn er zu mindestens zwei Dritteln invalid ist oder es binnen zwei Jahren nach dem Tode des Ehegatten wird. Die Witwe hat zudem Anspruch auf eine Rente, wenn sie beim Tode des Ehemannes Kinder hat, die nicht mehr rentenberechtigt sind, oder wenn sie das 45. Altersjahr vollendet hat. Wenn sie die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Rente nicht erfüllt, hat sie Anspruch auf eine einmalige Abfindung. Der Anspruch des überlebenden Ehegatten auf eine Rente entsteht mit dem Monat nach dem Tode des Versicherten oder wenn der überlebende Ehegatte zu mindestens zwei Dritteln invalid wird. Der Anspruch erlischt mit der Wiederverheiratung, mit dem Tode des Berechtigten oder dem Auskauf der Rente.

Die Kinder des verstorbenen Versicherten haben Anspruch auf eine Waisenrente. Wenn sie einen Elternteil verloren haben, erhalten sie die Rente für Halbwaisen; sind beide Elternteile gestorben oder stirbt in der Folge der andere Elternteil oder bestand das Kindesverhältnis nur zum verstorbenen Versicherten, so erhalten sie die Vollwaisenrente. Der Anspruch auf die Waisenrente entsteht mit dem Monat nach dem Tode des Versicherten oder des anderen Elternteils. Er erlischt mit der Vollendung des 18. Altersjahrs, mit der Heirat oder dem Tode des Waisenkindes oder mit dem Auskauf der Rente. Für Kinder, die eine Lehre oder ein Studium absolvieren, dauert der Rentenanspruch bis zum Abschluss der Lehre oder des Studiums, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr.

Für Witwen und Witwer betragen die Hinterlassenenrenten 40% des versicherten Verdienstes; für Halbwaisen 15% und für Vollwaisen 25% des versicherten Verdienstes.

Für mehrere Hinterlassene zusammen beträgt die Summe der Hinterlassenenrenten höchstens 70% des versicherten Verdienstes. Die Höhe der Abfindung liegt je nach Dauer der Ehe zwischen dem einfachen und dem fünffachen Jahresbetrag der Rente. Haben die Hinterlassenen Anspruch auf eine Rente der IV oder der AHV, so wird ihnen im Rahmen der Unfallversicherung eine Komplementärrente gewährt, die der Differenz zwischen 90% des versicherten Verdienstes und der Rente der IV oder der AHV, höchstens aber den obengenannten Beträgen entspricht.

- Zum Ausgleich der Teuerung erhalten die Bezüger von Invaliden- und Hinterlassenenrenten Zulagen. Diese gelten als Bestandteil der Rente (Art. 34 UVG).

7.3 Finanzierung

331. Zur Finanzierung der Taggelder, der Kosten für die Heilbehandlung und der übrigen kurzfristigen Versicherungsleistungen wenden die Versicherer das Ausgabenumlageverfahren an; zur Deckung aller Ausgaben aus bereits eingetretenen Unfällen werden angemessene Rückstellungen vorgenommen (Art. 90 Abs. 1 UVG). Zur Finanzierung der Invaliden- und Hinterlassenenrenten wenden die Versicherer das Rentenwertumlageverfahren an. Das Deckungskapital muss für die Deckung aller Rentenansprüche aus bereits eingetretenen Unfällen ausreichen (Art. 90 Abs. 2 UVG). Die Teuerungszulagen werden aus den Zinsüberschüssen und, soweit diese nicht ausreichen, nach dem Ausgabenumlageverfahren finanziert (Art. 90 Abs. 3 UVG). Zum Ausgleich eventueller Schwankungen der Betriebsergebnisse müssen Reserven gebildet werden (Art. 90 Abs. 4 UVG). Der prämienpflichtige Verdienst ist auf 97'200 Franken pro Jahr begrenzt. Die Prämien für die Versicherung der Berufsunfälle und Berufskrankheiten trägt der Arbeitgeber, jene für die Versicherung der Nichtberufsunfälle gehen grundsätzlich zu Lasten des Arbeitnehmers (Art. 91 UVG). Die Prämien werden von den Versicherern in Promillen des versicherten Verdienstes festgesetzt. Sie bestehen aus einer dem Risiko entsprechenden Nettoprämie und aus Zuschlägen für die Verwaltungskosten, für die Kosten der Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten sowie für die nicht durch Zinsüberschüsse gedeckten Teuerungszulagen (Art. 92 Abs. 1 UVG).

332. Für die Bemessung der Prämien in der Berufsunfallversicherung werden die Betriebe nach ihrer Art und ihren Verhältnissen in Prämientarifklassen und innerhalb dieser in Stufen eingereiht, wobei insbesondere die Unfallgefahr und der Stand der Unfallverhütungsmassnahmen berücksichtigt werden. Die Arbeitnehmer eines Betriebes können nach einzelnen Gruppen verschiedenen Klassen und Stufen zugeteilt werden (Art. 92 Abs. 2 UVG).

333. Wir verweisen ausserdem auf die Ausführungen in unserem Bericht vom 14.7.1993 über die Umsetzung des IAO-Übereinkommens Nr. 18 über die Entschädigung bei Berufskrankheiten für den Zeitraum vom 1. Juli 1989 bis zum 30. Juni 1993. In diesem Bericht wird nicht nur die schweizerische Gesetzgebung in bezug auf die Entschädigung bei Berufskrankheiten dargelegt, sondern es werden auch die relevanten gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der Entschädigung bei Berufsunfällen erläutert.

8. Leistungen bei Arbeitslosigkeit

334. In der Schweiz garantieren drei verschiedene Einrichtungen die soziale Sicherheit der Arbeitslosen:

- die Arbeitslosenversicherung des *Bundes* (Hauptinstrument)
- die Unterstützung durch die *Kantone* (in 19 Kantonen)
- die Sozialhilfe der *Gemeinden*

335. Die soziale Sicherheit der Arbeitslosen, deren Anspruch auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung des Bundes erschöpft ist, wird grösstenteils durch kantonale Gesetze über die Unterstützung von Arbeitslosen garantiert (in 19 Kantonen). In anderen Kantonen werden die Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr haben, durch die Sozialhilfe der Gemeinden unterstützt (System ohne Beitragszahlungen). Die Leistungen, die den Arbeitslosen von den Kantonen und den Gemeinden gewährt werden, können je nach den Vermögensverhältnissen des Begünstigten und seiner Familie eingeschränkt werden.

336. Auf Bundesebene regelt das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung vom 25. Juni 1982 (AVIG) die Arbeitslosenversicherung. Dieses Gesetz wurde kürzlich einer umfassenden Revision unterzogen, welche das Parlament am 23. Juni 1995 angenommen hat. Der vorliegende Bericht stützt sich noch auf das nicht revidierte AVIG und nennt lediglich die Grundzüge dieser Revision (Punkt 8.4.). Nähere Angaben zum revidierten AVIG folgen anlässlich der mündlichen Präsentation des Berichts.

8.1 Persönlicher Geltungsbereich

337. Gemäss Artikel 34^{novies} Abs. 2 der Bundesverfassung ist die Arbeitslosenversicherung für alle Arbeitnehmer obligatorisch.

Tabelle 13: Im Rahmen des AVIG versicherte Arbeitnehmer im Jahre 1993, in Tausend

Gesamtzahl der Arbeitnehmer	3088
Im Rahmen des AVIG ⁹⁰ versicherte Arbeitnehmer	2942

⁹⁰ In der Schweiz ist die Arbeitslosenversicherung für alle Arbeitnehmer einschliesslich der Angestellten des öffentlichen Dienstes und der Lehrlinge obligatorisch. Arbeitnehmer, die das AHV-Rententalter erreicht haben, sind jedoch nicht mehr in der Arbeitslosenversicherung versichert.

8.2 Art und Umfang der Leistungen

8.2.1 Art der Versicherungsleistungen

338. Die Arbeitslosenversicherung garantiert den Versicherten einen «angemessenen Ersatz für Erwerbsausfälle» (Art. 1 AVIG). Dieses **Ersatzeinkommen** wird den Versicherten in folgender Form gewährt:

- Arbeitslosenentschädigung;
- Kurzarbeitsentschädigung;
- Schlechtwetterentschädigung;
- Insolvenzenschädigung.

339. Im Rahmen der Arbeitslosenversicherung soll auch drohende Arbeitslosigkeit verhütet und bestehende Arbeitslosigkeit bekämpft werden. Zur **Prävention** leistet sie finanzielle Beiträge:

- an die Umschulung, Weiterbildung und Eingliederung von Arbeitslosen (Kurse, Einarbeitungszuschüsse);
- für Versicherte, die ausserhalb ihres Wohnorts eine Arbeit annehmen (Förderung der Mobilität von Arbeitslosen);
- an weitere Massnahmen.

Arbeitslosenentschädigung

340. Der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung hängt von gewissen Voraussetzungen ab, die in Art. 8 AVIG aufgeführt sind. Der Versicherte muss ganz oder teilweise arbeitslos sein. Gemäss Artikel 10 Absatz 1 AVIG gilt als ganz arbeitslos, wer in keinem Arbeitsverhältnis steht und eine Vollzeitbeschäftigung sucht (Art. 10 Abs. 1 AVIG). Als teilweise arbeitslos gilt, wer in keinem Arbeitsverhältnis steht und lediglich eine Teilzeitbeschäftigung sucht oder eine Teilzeitbeschäftigung hat und eine Vollzeit- oder eine weitere Teilzeitbeschäftigung sucht (Art. 10 Abs. 2 Bst. a und b AVIG).

341. Der Arbeitsausfall ist anrechenbar, wenn er einen Verdienstaustausch zur Folge hat und mindestens zwei aufeinanderfolgende volle Arbeitstage dauert (Art. 11 Abs. 1 AVIG). Der Arbeitsausfall von teilweise Arbeitslosen ist anrechenbar, wenn er innerhalb von zwei Wochen mindestens zwei volle Arbeitstage ausmacht (Art. 5 AVIV).

342. Ein Versicherter hat nur dann Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, wenn er unter anderem: a) in der Schweiz wohnhaft ist (Art. 12 AVIG); b) die obligatorische Schulzeit abgeschlossen, jedoch das AHV-Rentenalter noch nicht erreicht hat; c) die Voraussetzungen bezüglich der Beitragszeit erfüllt oder davon befreit worden ist (Art. 13 und 14 AVIG); d) die Kontrollvorschriften einhält (Art. 17 AVIG).

343. Der Anspruch auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung hängt ausserdem von der Vermittlungsfähigkeit des Versicherten ab. Ein Arbeitsloser gilt als vermittlungsfähig, wenn er bereit, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen (Art. 15 Abs. 1 und 16 AVIG).

Kurzarbeitsentschädigung

344. Die Bestimmungen in den Artikeln 31 bis 41 AVIG über die Entschädigung im Falle einer Kürzung der Arbeitszeit decken eine allfällige Teilarbeitslosigkeit ohne Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

345. Gemäss Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe a AVIG haben Arbeitnehmer, deren normale Arbeitszeit verkürzt wird, Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung, sofern sie für die AHV beitragspflichtig sind oder wenn sie nach Abschluss der Schulpflicht das beitragspflichtige Alter (18 Jahre) noch nicht erreicht haben. Ein Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung besteht nur, wenn der Arbeitsausfall auf wirtschaftliche Gründe zurückzuführen und unvermeidbar ist (Art. 32 Abs. 1 Bst. a AVIG). Bei Arbeitsausfällen, die auf behördlich angeordnete Massnahmen, auf wetterbedingte Kundenausfälle oder auf andere vom Arbeitgeber nicht zu vertretende Umstände zurückzuführen sind, kann ebenfalls ein Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung entstehen (Art. 32 Abs. 3 AVIG, Art. 51 und 51a AVIV).

346. In Artikel 33 AVIG werden Arbeitsausfälle aufgeführt, bei denen keine Kurzarbeitsentschädigung ausgerichtet wird. Dabei handelt es sich insbesondere um Arbeitsausfälle, die voraussichtlich nicht vorübergehender Natur sind; bei denen die Arbeitsplätze durch Kurzarbeit nicht erhalten werden können; die durch betriebsorganisatorische Massnahmen oder durch andere übliche und wiederkehrende Betriebsunterbrechungen oder durch Umstände verursacht werden, die zum normalen Betriebsrisiko des Arbeitgebers gehören; die branchen-, berufs- oder betriebsüblich sind oder durch saisonale Beschäftigungsschwankungen verursacht werden.

Schlechtwetterentschädigung

347. Die Schlechtwetterentschädigung garantiert den Arbeitnehmern in bestimmten Erwerbszweigen eine angemessene Entschädigung für wetterbedingte Arbeitsausfälle (Art. 42ff AVIG). Für die Ausrichtung einer Schlechtwetterentschädigung ist es jedoch unerlässlich, dass der Arbeitsausfall ausschliesslich durch das Wetter verursacht wird und dass die Fortführung der Arbeiten technisch unmöglich oder wirtschaftlich nicht zu vertreten ist oder den Arbeitnehmern nicht zugemutet werden kann (Art. 43 AVIG).

Insolvenzentschädigung

348. Im Gegensatz zu den bereits behandelten Leistungen deckt die Insolvenzentschädigung nicht das Risiko im Zusammenhang mit einem Verlust der Arbeit, sondern das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (Art. 51ff AVIG). Sie wird ausgerichtet, wenn der zahlungsunfähige Arbeitgeber nicht mehr in der Lage ist, dem Arbeitnehmer den gemäss Arbeitsvertrag geschuldeten Lohn auszuzahlen.

Berufliche Umschulung, Eingliederung und Weiterbildung

Kurse (Art. 59ff AVIG)

349. Versicherte, deren Vermittlung aus Gründen des Arbeitsmarktes unmöglich oder stark erschwert ist, können auf Kosten der Arbeitslosenversicherung Kurse zur beruflichen Weiterbildung, Eingliederung oder Umschulung besuchen, wenn sie arbeitslos oder unmittelbar von der Arbeitslosigkeit bedroht sind (d. h. wenn sie ihre Kündigung bereits erhalten haben). Diese Kurse müssen dazu beitragen, die Vermittlungsfähigkeit zu verbessern (Art. 59 Abs. 1 und 2 AVIG). Personen, die diese Voraussetzungen erfüllen, haben Anspruch auf Erstattung der nachgewiesenen notwendigen Auslagen für Kursbeiträge und Lehrmittel sowie für die Reise zwischen dem Wohn- und dem Kursort. Ausserdem wird ihnen ein angemessener Beitrag an die Auslagen für Unterkunft und Verpflegung am Kursort gewährt (Art. 61 Abs. 3 AVIG).

350. Während höchstens 250 Tagen können diese Auslagen auch jenen Personen erstattet werden, welche die Beitragsvoraussetzungen der Arbeitslosenversicherung nicht erfüllen und denen keine geeignete Beschäftigung vermittelt werden kann, wenn sie diese Kurse mit Zustimmung der mit der Vermittlung beauftragten Behörden besuchen, um eine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer aufzunehmen (Art. 60 Abs. 4 AVIG).

351. Arbeitslose Versicherte, welche die minimale Beitragszeit (sechs Beitragsmonate innerhalb jener zwei Jahre, die der Inanspruchnahme der Leistungen vorangehen) nachweisen können oder die von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind (Art. 14 AVIG) können im übrigen höchstens 400 Taggelder beanspruchen. Dies entspricht dem Anspruch von Versicherten, die Beitragszeiten von insgesamt mindestens 18 Monaten nachweisen können (Art. 27 Bst. c AVIG). Während der Dauer des Kurses werden die Taggelder nicht gekürzt (Art. 61 Abs. 2 AVIG). Soweit der Kurs es bedingt, braucht der Teilnehmer während dessen Dauer nicht vermittlungsfähig zu sein (Art. 60 Abs. 3 AVIG). Im Zusammenhang mit dem Besuch von Kursen haben sich in der Praxis gewisse Grundsätze eingebürgert. Ein Kurs darf nicht länger als ein Jahr dauern. Es kann sich um Tages- oder Abendkurse handeln, die als Vollzeitausbildung oder nur während einiger Stunden pro Woche besucht werden. Normalerweise müssen die Kurse in der Schweiz abgehalten werden. In bezug auf die Kursgelder wurde keine Höchstgrenze festgelegt, bei gleichwertigen Kursen muss jedoch grundsätzlich der preisgünstigere Kurs belegt werden. Grundausbildungen oder ganz allgemeine Weiterbildungen werden nicht übernommen.

Einarbeitungszuschüsse (Art. 65 bis 67 AVIG)

352. Mit der Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen sollen Arbeitgeber ermutigt werden, Arbeitslose einzustellen, die aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters, einer körperlichen oder geistigen Behinderung oder schlechter beruflicher Voraussetzungen schwer vermittelbar sind (Art. 90 Abs. 1 AVIV). Die Einarbeitungszuschüsse der Arbeitslosenversicherung decken den Unterschied zwischen dem reduzierten tatsächlich bezahlten Lohn der Versicherten, die eingearbeitet werden müssen, und dem normalen Lohn. Diese Zuschüsse werden den Versicherten, welche die Voraussetzungen für Beiträge der Arbeitslosenversicherung erfüllen oder von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind, gewährt, wenn der angebotene Lohn mindestens der erbrachten Arbeitsleistung entspricht und wenn der Versicherte nach der Einarbeitung mit einer Anstellung rechnen kann (Art. 65 AVIG).

Arbeit ausserhalb der Wohnortsregion

353. Im Rahmen der Arbeitslosenversicherung werden Arbeitslose (oder Personen, die unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind), denen in ihrer Wohnortsregion keine zumutbare Arbeit vermittelt werden kann, ermutigt, ausserhalb ihrer Wohnortsregion eine Arbeit anzunehmen. Dem Versicherten wird ein Pendlerkostenbeitrag zugesprochen, wenn er jeden Abend an seinen Wohnort zurückkehrt, oder ein Wochenaufenthalterbeitrag gewährt, wenn er jeweils nur am Wochenende an seinen Wohnort zurückkehrt (Art. 68 bis 70 AVIG). Ein Anspruch auf diese Leistungen besteht nur, wenn der Versicherte die Voraussetzungen für Beiträge der Arbeitslosenversicherung erfüllt oder von der Erfüllung der Beitragszeit befreit worden ist und wenn ihm im Vergleich zu seiner letzten Tätigkeit durch die auswärtige Arbeit finanzielle Einbussen entstehen (Art. 71 Abs. 2 AVIG).

Weitere Massnahmen

354. Dabei handelt es sich um Beiträge, die öffentlichen oder privaten Institutionen gewährt werden, damit diese Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose organisieren, Studien über den Arbeitsmarkt durchführen und die Arbeitsvermittlung mit technischen Mitteln wirksamer gestalten können.

8.2.2 Höhe und Dauer der Leistungen

355. Der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung beginnt nach einer allgemeinen Wartefrist von fünf Tagen kontrollierter Arbeitslosigkeit. Diese Wartefrist gilt jedoch nicht für Personen, deren versichertes Einkommen 3000 Franken monatlich nicht übersteigt. Für jedes Kind, das Anrecht auf Kinderzulage oder auf Ausbildungszulage gibt, wird dieser Grenzbetrag um 500 Franken erhöht (Art. 18 Abs. 1 bis und 1 ter AVIG gemäss Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994). Zusätzlich zur allgemeinen Wartefrist müssen die speziellen Wartefristen (Art. 6 AVIV) beachtet werden.

356. Die Arbeitslosenentschädigung wird als Taggeld ausgerichtet (Art. 21 AVIG). Ein volles Taggeld beträgt 80% des versicherten Verdienstes, wobei die Grenze der Beitragspflicht bei 8'100 Franken pro Monat liegt. Der Einkommensverlust muss jedoch einen bestimmten Mindestbetrag übersteigen, ein monatliches Einkommen unter 500 Franken - bei Heimarbeitern unter 300 Franken - ist nicht versichert (Art. 40 AVIV). Versicherte, die keinen Anspruch auf Kinderzulagen haben oder welche ein zulageberechtigtes Kind nicht alleine erziehen, haben Anspruch auf ein Taggeld in Höhe von 70% des versicherten Verdienstes, wenn ihr Taggeld 130 Franken übersteigt und sie nicht invalid sind (Art. 22 Abs. 1 bis AVIG gemäss Bundesbeschluss vom 19. März 1993).

357. Die Höchstzahl der Taggelder, die ein Versicherter während der Rahmenfrist für den Leistungsbezug (zwei Jahre) beziehen kann, errechnet sich in der Regel durch die Zahl der Monate einer beitragspflichtigen Beschäftigung während der Rahmenfrist für die Beitragszeit (zwei Jahre). Diese Zahl beträgt gegenwärtig höchstens 170 Taggelder für Versicherte, die Beitragszeiten von insgesamt mindestens sechs Monaten nachweisen können, und höchstens 250 bzw. 400 Taggelder für Versicherte, die Beitragszeiten von insgesamt mindestens 12 bzw.

18 Monaten nachweisen können (Art. 27 AVIG, Art. 2 der Verordnung vom 24. März 1993 zum Bundesbeschluss vom 19. März 1993).

358. Die Kurzarbeitsentschädigung und die Schlechtwetterentschädigung werden in Form eines prozentualen Anteils (80%) vom entsprechenden Erwerbsausfall gewährt (Art. 34 AVIG). Die Entschädigungen werden grundsätzlich während höchstens 12 Abrechnungsperioden ausgerichtet (in der Regel Kalendermonate), die Höchstdauer der Entschädigung kann jedoch auf 24 Abrechnungsperioden verlängert werden (Art. 35 Abs. 1 und 2 AVIG, geändert durch den Bundesbeschluss vom 19. März 1993).

359. Die Insolvenzenschädigung deckt Lohnforderungen (100% des nicht ausbezahlten Lohns bis zum beitragspflichtigen Höchstbetrag) für die letzten drei Monate des Arbeitsverhältnisses (Art. 52 AVIG).

360. Die im Rahmen von Präventivmassnahmen gewährten Taggelder werden zusätzlich zur Arbeitslosenentschädigung ausgerichtet, wobei diese Leistungen während höchstens 400 Tagen beansprucht werden können. Die Einarbeitungszuschüsse, die höchstens 60% des normalen Lohnes decken, werden innerhalb der Rahmenfrist von zwei Jahren grundsätzlich während höchstens sechs Monaten ausgerichtet; in Ausnahmefällen werden sie - insbesondere für ältere Arbeitslose - während höchstens zwölf Monaten gewährt (Art. 66 Abs. 1 und 2 AVIG). Die Kostenbeiträge zur Förderung der beruflichen Mobilität werden während höchstens sechs Monaten gewährt.

8.3 Finanzierung

361. Die Arbeitslosenversicherung wird durch die Beiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sowie durch die Zinsen des Ausgleichsfonds finanziert (Art. 90 Abs. 1 AVIG).

362. Die Versicherungsbeiträge werden auf der Grundlage des massgebenden Lohnes im Sinne der AHV-Gesetzgebung (Alters- und Hinterlassenenversicherung) berechnet. Die Obergrenze des beitragspflichtigen Lohnes, die dem Höchstbetrag des versicherten Lohnes und damit dem für die Berechnung der Beiträge massgebenden Höchstbetrag entspricht, beträgt 8'100 Franken. Dieser Betrag entspricht dem für die obligatorische Unfallversicherung massgebenden, auf einen Monat umgerechneten Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in Höhe von 97'000 Franken (Art. 3 AVIG).

363. Der Beitrag an die Versicherung, der je zur Hälfte vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber zu tragen ist, beträgt gegenwärtig 3% des massgebenden Lohnes. Dieser erhöhte Beitragssatz gilt seit dem 1. Januar 1995, als der Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 in Kraft trat, und dient dazu, den wachsenden finanziellen Bedürfnissen der Arbeitslosenversicherung Rechnung zu tragen (Art. 4 AVIG).

364. Die Beiträge werden über das System der AHV eingezogen. Als Gegenleistung richtet die Arbeitslosenversicherung der AHV eine Entschädigung für die entstandenen Verwaltungskosten aus.

365. Abgesehen von den bereits erwähnten Quellen verfügt die Arbeitslosenversicherung noch über eine weitere Finanzierungsmöglichkeit: Wenn die Beiträge trotz Anwendung des Höchstsatzes zusammen mit den Reserven des Ausgleichsfonds nicht zur Deckung des Finanzbedarfs der Versicherung ausreichen, gewähren Bund und Kantone zu gleichen Teilen Darlehen zu einem angemessenen Zins (Art. 90 Abs. 2 und 3 AVIG).

8.4 Wichtigste Merkmale der 2. AVIG Revision

366. Die 2. Revision des AVIG wurde am 23. Juni 1995 vom Parlament angenommen. Sie tritt in zwei Etappen in Kraft, nämlich eine erste auf 1. Januar 1996 und eine zweite auf 1. Januar 1997.

367. Aufgrund von Artikel 1 bezweckt das revidierte AVIG nicht mehr nur, einen Ersatz für Erwerbsausfälle zu garantieren, sondern zielt auch darauf ab, "drohende Arbeitslosigkeit zu verhüten und bestehende zu bekämpfen und dies mittels arbeitsmarktlicher Massnahmen". Die neue Ausrichtung des AVIG legt den Schwerpunkt also auf Massnahmen zur aktiven und effizienten Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Im Vergleich zum geltenden Recht bringt die Neuausrichtung hauptsächlich Änderungen bei den Voraussetzungen und der Dauer des Leistungsanspruchs sowie bei den Leistungen der Versicherung für arbeitsmarktliche Massnahmen.

368. Die Dauer des Taggeldanspruchs ist nicht mehr auf maximal 400 Taggelder beschränkt. Neu können während der gesamten Dauer der zweijährigen Rahmenfrist für den Leistungsbezug Taggelder ausgerichtet werden. Bei der Art der Taggelder unterscheidet man zwischen sogenannten "normalen" und "besonderen" Taggeldern. Bis zur Erreichung des 50. Altersjahres besteht ein Anspruch auf 150 normale Taggelder (250 Taggelder bis zum 60. Altersjahr, 400 nach dem 60. Altersjahr) sofern die Mindestbeitragszeit von 6 Monaten innerhalb der vergangenen zwei Jahre nachgewiesen werden kann. Der Bezug weiterer Taggelder hängt von der Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme ab (Art. 27 Abs. 1 und 2 rev. AVIG).

369. Das revidierte AVIG ergänzt die bereits vorhandenen arbeitsmarktlichen Massnahmen (Kurse, Beschäftigungsprogramme, Einarbeitungszuschüsse) mit Ausbildungszuschüssen und Beiträgen zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit sowie der Frühpensionierung.

370. Das revidierte AVIG sieht im übrigen die Möglichkeit vor, vom Gesetz abweichende Pilotprojekte durchzuführen, um Erfahrungen mit neuen arbeitsmarktlichen Massnahmen zu sammeln oder die Flexibilisierung der Arbeitszeit zu fördern, um bestehende Arbeitsplätze zu erhalten oder neue zu schaffen.

371. Die Kantone werden verpflichtet, ein Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Verfügung zu stellen. Damit diese Massnahmen sinnvoll eingesetzt werden, soll die Arbeitsvermittlung verbessert werden, indem die Kantone regionale Arbeitsvermittlungszentren einrichten müssen. Pro regionales Arbeitsvermittlungszentrum ist eine tripartite Kommission zu bestimmen, die sich aus gleich vielen Vertretern von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Arbeitsmarktbehörden zusammensetzt.

372. Die Bestrebungen, den passiven Taggeldbezug durch aktive Wiedereingliederungsmassnahmen zu ersetzen, haben Auswirkungen auf die Definition der zumutbaren Arbeit und damit verbunden auf die Dauer der Differenzleistungen bei Zwischenverdienst.

373. Der Verlängerung des Taggeldanspruchs steht eine Reduktion der Taggeldhöhe gegenüber. Das Taggeld wird auf 70% des versicherten Verdienstes reduziert, sofern es 130 Schweizer Franken übersteigt. Zusätzlich wurde eine Wartefrist von fünf Tagen ins Gesetz aufgenommen. Um Härtefälle zu vermeiden, sind Personen, deren versicherter Verdienst 3000 Schweizer Franken nicht übersteigt, von dieser Wartefrist ausgenommen.

Tabelle 14: Einnahmen der Arbeitslosenversicherung und gewährte Leistungen (1994)

Einnahmen:	
Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern	3'637'511'589
Rückzahlung der Beiträge von Grenzgängern	1'002'114
Rückforderungen von Insolvenzenschädigungen	15'060'195
Zinsen	26'342'377
Übrige	3'552'068

Ausgaben:	
Arbeitslosenentschädigungen	4'193'279'336
Kurzarbeitsentschädigungen	442'515'520
Schlechtwetterentschädigungen	87'597'402
Insolvenzenschädigungen	60'790'386
Individuelle Präventivmassnahmen	155'348'957
Kollektive Präventivmassnahmen	166'634'417

Quelle: BIGA

9. Familienzulagen

374. In Artikel 34 *quinquies* der Bundesverfassung wird verlangt, dass der Bund in der Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Bedürfnisse der Familie berücksichtigt. Er ist ausserdem zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen befugt und kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären. Er berücksichtigt die bestehenden Kassen, fördert die Bestrebungen der Kantone und der Berufsverbände zur Gründung neuer Kassen und ist befugt, eine zentrale Ausgleichskasse zu errichten. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

375. Die vom Bund in diesem Bereich bis heute erlassenen Regelungen betreffen die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, die Kleinbauern, die Älpler und die Berufsfischer. Diese Rechtsvorschriften sind im Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) enthalten, das am 1. Januar 1953 in Kraft getreten ist. Im übrigen hat der Bund Familienzulagen für das Bundespersonal eingeführt. Für die übrigen Bevölkerungsgruppen bleiben die Kantone zuständig.

9.1 Persönlicher Geltungsbereich

376. Das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft gilt für alle landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, für haupt- und nebenberufliche Landwirte, deren Jahreseinkommen nicht über 30'000 Franken liegt (diese Einkommensgrenze erhöht sich pro Kind um 5'000 Franken) (Stand 1.1.1995), für Älpler⁹¹ sowie für Berufsfischer.

377. Die 26 kantonalen Regelungen über die Familienzulagen gelten grundsätzlich für alle nicht in der Landwirtschaft tätigen Arbeitnehmer. Einige dieser Regelungen sehen auch für nicht in der Landwirtschaft tätige Selbständigerwerbende Kinderzulagen vor, sofern ihr Einkommen gewisse Grenzen nicht übersteigt; in anderen Kantonen werden Kinderzulagen unter gewissen Voraussetzungen (z. B. Einkommensgrenzen) auch an Personen ausgerichtet, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Mehrere Kantone gewähren in der Landwirtschaft tätigen Arbeitnehmern und selbständigen Landwirten Familienzulagen als Ergänzung zu den vom Bund ausgerichteten Zulagen.

9.2 Art und Umfang der Leistungen

378. Gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft werden die Familienzulagen (Kinderzulagen) ab dem ersten Kind ausgerichtet. Ein Bezugsberechtigter hat Anspruch auf Kinderzulagen für alle Kinder, deren Unterhalt er bestreitet:

- Kinder verheirateter Eltern;
- Kinder unverheirateter Eltern;

⁹¹ Im FLG werden die haupt- und nebenberuflichen Landwirte, deren Einkommen die erwähnten Grenzen nicht übersteigt, sowie die Älpler mit dem Begriff "Kleinbauern" bezeichnet.

- Adoptivkinder;
- Kinder des Ehegatten;
- Pflegekinder;
- Geschwister des Bezugsberechtigten, für deren Unterhalt er in überwiegenderem Mass aufzukommen hat.

379. Gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft haben die folgenden Arbeitnehmer Anspruch auf Haushaltzulagen:

- Arbeitnehmer, die mit ihrem Ehegatten oder mit ihren Kindern einen gemeinsamen Haushalt führen.
- Arbeitnehmer, die in Hausgemeinschaft mit dem Arbeitgeber leben, und deren Ehegatte oder deren Kinder einen eigenen Haushalt führen, für dessen Kosten der Arbeitnehmer aufzukommen hat.
- Arbeitnehmer, die mit ihrem Ehegatten oder mit ihren Kindern in Hausgemeinschaft mit dem Arbeitgeber leben.

Anspruch auf Haushaltzulagen haben nur landwirtschaftliche Arbeitnehmer.

380. Die Höhe der Kinderzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern ist abhängig von der Region, in der sich der landwirtschaftliche Betrieb befindet, sowie von der Anzahl der Kinder: Im Talgebiet beträgt die Kinderzulage für die ersten beiden Kinder 1'740 Franken pro Jahr und für das dritte und jedes weitere Kind 1'800 Franken pro Jahr; im Berggebiet beträgt sie für die ersten beiden Kinder 1'980 Franken pro Jahr und für das dritte und jedes weitere Kind 2'040 Franken pro Jahr. Die Haushaltzulage beträgt 1'200 Franken pro Jahr (Stand 1.1.1995).

381. Die Kinderzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern wird bis zum vollendeten 16. Altersjahr des Kindes oder bis zum Abschluss der Schulpflicht ausgerichtet (Art. 9 Abs. 1 FLG). Ist ein Kind wegen einer Krankheit oder eines Gebrechens erwerbsunfähig, wird die Kinderzulage bis zum vollendeten 20. Altersjahr ausgerichtet. Für Kinder, die eine Berufslehre, eine Mittelschule oder eine höhere Ausbildung absolvieren, wird sie bis zum vollendeten 25. Altersjahr gewährt. Der Anspruch auf Kinderzulagen entsteht am ersten Tag des Monats, in welchem das Kind geboren wird, und erlischt am Ende des Monats, in welchem die Voraussetzungen für den Bezug dahinfallen. Der Anspruch auf die Haushaltzulage entsteht am ersten Tag des Monats, in welchem der Haushalt gegründet wird; er erlischt am Ende des Monats, in welchem der Haushalt aufgelöst wird.

382. Nach den **kantonalen Regelungen über die Familienzulagen**⁹² werden die Familienzulagen ab dem ersten Kind gewährt. Ein Anspruch auf Zulagen entsteht bei leiblichen Kindern von verheirateten und unverheirateten Eltern, bei Kindern des Ehegatten sowie bei Adoptiv- und Pflegekindern. In gewissen Kantonen wird der Anspruch auf Zulagen für die Kinder des Ehegatten davon abhängig gemacht, dass der Arbeitnehmer grösstenteils für ihren Unterhalt aufkommt. Bei Pflegekindern besteht in einigen Kantonen der Anspruch auf Zulagen nur dann, wenn der Leistungsempfänger unentgeltlich und dauerhaft für ihren Unterhalt sorgt. In eini-

⁹² Vgl. Art und Höhe der Familienzulagen gemäss kantonalem Recht im Anhang.

gen Gesetzgebungen sind die Geschwister, für deren Unterhalt der Arbeitnehmer aufkommen muss, dessen eigenen Kindern gleichgestellt.

383. Bei der Einführung der Zulagen waren in den kantonalen Gesetzgebungen nur Kinderzulagen vorgesehen, die den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestbeträgen entsprachen. Gegenwärtig liegen die Kinderzulagen je nach Kanton zwischen 1'560 und 3'360 Franken pro Jahr und Kind. Mit der Zeit führten mehrere Kantone Ausbildungszulagen ein, die sich je nach Kanton auf 1'800 bis 4'320 Franken pro Jahr belaufen. Einige Kantone haben auch Geburtszulagen eingeführt, die je nach Kanton zwischen 600 und 1'300 Franken pro Geburt betragen. Fünf Kantone haben Betreuungszulagen eingeführt, d. h. Zulagen, die Familien gewährt werden, welche ein minderjähriges Kind im Hinblick auf eine Adoption bei sich aufnehmen. Die Betreuungszulagen entsprechen den Geburtszulagen. Ein Kanton hat eine Zulage für kinderreiche Familien ab dem dritten Kind eingeführt, während ein weiterer Kanton Haushaltszulagen für nicht in der Landwirtschaft beschäftigte Arbeitnehmer vorsieht. Ferner haben drei Kantone Familienzulagen für nichterwerbstätige Personen eingeführt, deren Einkommen eine bestimmte Grenze nicht übersteigt (Stand 1.1.1995).

384. Grundsätzlich werden Kinderzulagen nur ausgerichtet, solange das Kind nicht älter als 16 Jahre ist. Bei den Ausbildungszulagen, bei Krankheit und Invalidität, aufgrund derer das Kind erwerbsunfähig ist, wird diese Grenze auf 18, 20 oder 25 Jahre erhöht.

385. Ausländische Arbeitnehmer, die mit ihrer Familie in der Schweiz wohnhaft sind, haben in allen Kantonen Anspruch auf Familienzulagen und dies zu den gleichen Bedingungen wie die Schweizer Arbeitnehmer. In gewissen Kantonen sind sie den Schweizer Arbeitnehmern auch dann gleichgestellt, wenn ihre Kinder nicht in der Schweiz wohnhaft sind. In anderen Kantonen bestehen diesbezüglich spezielle Bestimmungen. Asylbewerbern mit Kindern im Ausland werden die Zulagen nur gewährt, wenn sie als Flüchtlinge anerkannt werden oder wenn sie aus humanitären Gründen vorübergehend in der Schweiz aufgenommen werden.

9.3 Finanzierung

386. Gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft haben die Arbeitgeber in der Landwirtschaft einen Beitrag von 2% der im landwirtschaftlichen Betrieb an die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer ausgerichteten Löhne zu leisten (Stand 1.1.1995). Die Ausgaben für die Ausrichtung von Familienzulagen an Kleinbauern gehen zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone.

387. Gemäss den kantonalen Regelungen über die Familienzulagen werden die Kinderzulagen für nicht in der Landwirtschaft beschäftigte Arbeitnehmer durch die Beiträge der Arbeitgeber finanziert. Die anerkannten privaten Kassen erheben Beiträge in Höhe von 0,1 bis 5,5% der Löhne. Bei den kantonalen Kassen beträgt der Beitragssatz zwischen 1,2% und 3% (Stand 1.1.1995). In jenen Kantonen, die nicht in der Landwirtschaft tätigen Selbständigerwerbenden Familienzulagen gewähren, werden diese entweder durch die Beiträge der Leistungsbezüger finan-

ziert oder durch die Beiträge der Selbstständigen, welche einem Prozentsatz des Erwerbseinkommens oder des steuerbaren Einkommens entsprechen.

Tabelle 15: Kantonalrechtliche Familienzulagen für Arbeitnehmer (Stand 1.1.1995)

Kanton	Kinderzulage	Ausbildungszulage ¹¹	Altersgrenze		Geburtszulage	Arbeitgeberbeiträge der kantonalen FAK in % der Lohnsumme
			allgemein	besondere		
Zürich	150	-	16	20/25	-	1,5
Bern	150/180 ³	-	16	20/25	-	1,5
Luzern	165/195 ³	225	16	18/25	800 ²¹	1,9 ¹⁰
Uri	170	-	16	18/25	800	2,0
Schwyz	160	-	16	18/25 ¹⁷	800	1,5
Obwalden	170	-	16	25/25	-	1,8
Nidwalden	175/200 ³	-	16	18/25	-	1,7
Glarus	145	-	16	18/25	-	1,95
Zug	200/250 ²	-	16	20/25	-	1,6 ¹⁰
Freiburg	190/210 ²	250/270 ²	15	20/25	1000 ⁷	2,5
Solothurn	165	-	18	18/25 ¹²	600	1,5
Basel-Stadt	140	170	16	25/25	-	1,2
Basel-Land	140	170 ¹⁸	16	25/25	-	1,5
Schaffhausen	160	200	16	18/25 ²⁰	660 ⁸	1,7 ¹⁰
Appenzell AR	145	-	16	18/25	-	1,8
Appenzell AI	140/150 ²	-	16	18/25	-	2,0
St. Gallen	150/190 ²	-	16	18/25	-	1,8 ¹⁰
Graubünden	140	165	16	20/25 ⁶	-	1,75
Aargau	150	-	16	20/25	-	1,7
Thurgau	135	150	16	18/25	-	1,7
Tessin	181	-	16	20/20	-	2,0
Waadt ¹⁴	130 ⁵	175 ⁵	16	20/25 ⁶	1300 ^{7,19}	1,9
Wallis	200/280 ²	280/360 ²	16	20/25	1300 ^{7,19}	- ⁹
Neuenburg ¹³	130/155	190/215	16	20/25 ⁶	800	1,8
	180/230	240/290				
Genf	135/150 ³	220	15	20/25	1000 ⁷	1,5
Jura	138/162 ⁴	186	16	25/25	708 ⁷	3,0
	120 ¹⁵					

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

1 Die erste Grenze gilt für erwerbsunfähige und die zweite für in Ausbildung begriffene Kinder.

2 Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.

3 BE/LU: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre. GE: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 10 Jahren, der zweite für Kinder über 10 Jahre. NW: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 16 Jahren, der zweite für Kinder über 16 Jahre.

4 Der erste Ansatz gilt für Familien mit einem oder zwei Kindern, der zweite für solche mit drei und mehr Kindern.

- 5 Für das dritte und jedes weitere Kind werden zusätzlich 145 Franken pro Kind ausgerichtet, sofern die Kinder in der Schweiz wohnhaft sind. Für erwerbsunfähige Kinder zwischen 16 und 20 Jahren beträgt die Kinderzulage 175 Franken.
- 6 Für Kinder, die eine IV-Rente beziehen, wird keine Zulage gewährt. Im Kanton Waadt wird bei Ausrichtung einer halben IV-Rente eine halbe Kinderzulage gewährt.
- 7 Wird auch im Falle einer Adoption ausgerichtet (GE: für Kinder unter 10 Jahren).
- 8 Sofern das AHV-pflichtige Einkommen die Grenze von 47'300 Franken nicht übersteigt.
- 9 Keine kantonale Familienausgleichskasse.
- 10 Inklusiv den Beitrag gemäss Familienzulageordnung für Selbständigerwerbende.
- 11 Die Ausbildungszulage ersetzt die Kinderzulage; in den Kantonen, welche keine Ausbildungszulage kennen, wird die Kinderzulage bis zum Ende der Ausbildung, längstens jedoch bis zum Erreichen der festgelegten Altersgrenze ausgerichtet.
- 12 Die Altersgrenze beträgt 25 Jahre für diejenigen Kinder, die von Geburt an invalid sind oder während ihrer Kindheit invalid werden.
- 13 Die Ansätze gelten der Reihe nach für das erste, zweite, dritte und ab dem vierten Kind.
- 14 Gesetzliches Minimum: jede Kasse kann im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten mehr ausrichten. Verschiedene, direkt informierte Kategorien von Arbeitgebern und Kassen haben die höheren Ansätze der kantonalen Familienausgleichskasse zu bezahlen: 180 Franken Ausbildungszulage und 1500 Franken Geburtszulage; siehe auch Fussnote 5.
- 15 Für Bezüger von Kinder- oder Ausbildungszulagen wird eine Haushaltungszulage von 120 Franken pro Monat ausgerichtet.
- 16 Bei Mehrlingsgeburten wird die Geburtszulage verdoppelt, ebenso bei gleichzeitiger Adoption von mehr als einem Kind.
- 17 Arbeitnehmer haben für ihre im Ausland wohnhaften ehelichen Kinder lediglich Anspruch auf Familienzulagen bis zu deren vollendetem 16. Altersjahr.
- 18 Für im Ausland wohnhafte Kinder, die sich in Ausbildung befinden, beträgt die Zulage 140 Franken.
- 19 Bei Mehrlingsgeburten oder bei Aufnahme mehrerer Kinder wird die Geburtszulage um 50 Prozent erhöht.
- 20 In begründeten Fällen kann die Ausbildungszulage über diese Altersgrenze hinaus gewährt werden.
- 21 Die Geburtszulage wird nur für in der Schweiz geborene und in einem schweizerischen Geburtsregister eingetragene Kinder ausgerichtet.

ARTIKEL 10: SCHUTZ DER FAMILIE, DER MUTTER UND DES KINDES

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften

Internationale Rechtsvorschriften:

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art. 17, 23 und 24
- Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 8 und 12

Nationale Rechtsvorschriften:

- Bundesverfassung: Artikel 34 *quinquies* und 54 BV;
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, zweiter Teil: Das Familienrecht;
- Obligationenrecht vom 30. März 1911;
- Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung;
- Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel;
- Verordnung 1 vom 14. Januar 1966 zum Arbeitsgesetz (ArGV1);
- Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft;
- Bundesgesetz vom 9. Oktober 1981 über die Schwangerschaftsberatungsstellen.

2. Allgemeines

388. In der Schweiz sind die Anerkennung der Familie als Grundelement der Gesellschaft und ihr Schutz durch den Staat in den Artikeln 54 und 34 *quinquies* der Bundesverfassung verankert. Der erste Artikel schützt das Recht auf Ehe, während der zweite den Bund verpflichtet, den Bedürfnissen der Familie Rechnung zu tragen. Zu erwähnen sind ausserdem die Artikel 8 und 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Artikel 17, 23 und 24 des Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte. Die Schweiz hat im übrigen das Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes unterzeichnet; die Ratifizierung ist gegenwärtig in Vorbereitung.

389. Das schweizerische Familienrecht ist im Laufe der Zeit stufenweise revidiert worden, um die Bestimmungen des aus dem Jahre 1907 stammenden Zivilrechts an die heutigen Verhältnisse anzupassen. In der ersten Etappe dieser Revision wurde die Adoption behandelt (Bundesgesetz vom 30. Juni 1972), anschliessend das Kindschaftsrecht, das von da an den Kindern ausserehelicher Abstammung dieselben Rechte und Wirkungen garantiert wie ehelichen Kindern. Ausserdem

widmet der Gesetzgeber den Interessen des Kindes verstärkte Aufmerksamkeit. In der nächsten Etappe folgte die Revision des Eherechts, die 1988 in Kraft getreten ist und deren Hauptzweck es war, die Gleichstellung der Ehepartner zu verwirklichen. Die letzte Etappe, die gegenwärtig noch anläuft, ist die Revision des Scheidungsrechts. Die wesentlichen Merkmale dieser Revision sind die Aufrechterhaltung der gerichtlichen Scheidung, die «Entpönalisierung» des Scheidungsrechts, die Aufforderung an die Gatten, ihre Scheidung gütlich zu regeln, der optimale Schutz der Kindsinteressen und die gerechte Regelung der wirtschaftlichen Scheidungsfolgen.

390. Zum Begriff der Familie ist zu sagen, dass es in der schweizerischen Rechtsordnung keine einheitliche Definition der Familie gibt. Der Begriff wird mal weit, mal eng gefasst. Er kann verschiedenartige familiäre Situationen umfassen, je nach Bereich und vor allem je nach Funktion der in Betracht gezogenen Normen. So enthält beispielsweise das Zivilgesetzbuch, das dem Familienrecht ein Kapitel widmet, keine Definition der Familie, gibt jedoch einige Kriterien an - wie die Blutsverwandtschaft, die gesetzlichen Bindungen und die gemeinsame Wohnung. Soll die Familie dennoch definiert werden, greift man auf den Vorschlag einer Expertengruppe aus dem Jahre 1982 zurück:

«Eine primär in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art, die als solche gesellschaftlich anerkannt, d.h. institutionalisiert ist.»⁹³.

391. Indessen hat sich die Struktur der Familie in den vergangenen Jahren stark verändert. Neue Formen familiärer Beziehungen sind entstanden und haben sich weiterentwickelt wie Einelternfamilien und Fortsetzungsfamilien. Eine kürzlich vom Bundesamt für Statistik⁹⁴ durchgeführte Studie hat jedoch gezeigt, dass die Familienhaushalte ein überraschend traditionelles Bild bieten: Das klassische Modell der Kernfamilie ist in den Lebensgewohnheiten immer noch tief verankert. Über die Hälfte der Mitglieder von Privathaushalten (52,5%) leben in einem Haushalt, der sich aus einem verheirateten Paar mit Kindern zusammensetzt. Wenn auch die Zahl der Einelternfamilien stark zugenommen hat, beträgt ihr Anteil an den Haushalten doch nur 5,1%. Auch der Anteil unverheirateter Paare ist gering geblieben (4,2% für unverheiratete Paare ohne Kinder und 0,9% für solche mit Kindern), obwohl sich ihre Zahl in den Jahren von 1980 bis 1990 verdreifacht hat⁹⁵.

392. Von 1988 bis 1992 wurden rund 54'000 Ehen zwischen Ausländern und Schweizerinnen bzw. Ausländerinnen und Schweizern geschlossen, was annähernd einem Viertel aller Heiraten entspricht. Die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen hat 1993 einen Faltprospekt mit dem Titel «Binationaler Ehe» veröffentlicht, der in Zivilstandsämtern gratis und in neun Sprachen an gemischte Paare abgeben wird.

⁹³ «Familienpolitik in der Schweiz». Schlussbericht der Arbeitsgruppe Familienbericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern, 1982, S. 7.

⁹⁴ Angaben entnommen aus «Familien von heute. Das Bild der Familie in der eidgenössischen Volkszählung von 1990», Bundesamt für Statistik, Bern 1994 (im Anhang).

⁹⁵ ebd.

3. Das Recht, eine Ehe frei einzugehen

393. In der Schweiz wird die Ehefreiheit von Artikel 54 der Bundesverfassung gewährleistet, der in Absatz 1 ausführt, dass das Recht zur Ehe unter dem Schutz des Bundes steht. Und in Absatz 2 wird ergänzt, dass dieses Recht weder aus kirchlichen oder ökonomischen (Bedürftigkeit eines oder beider Ehegatten) Rücksichten noch aufgrund des bisherigen Verhaltens oder irgendwelchen anderen Gründen beschränkt werden darf.

394. Gegenwärtig liegt das erforderliche Heiratsalter für den Mann beim erfüllten 20. Altersjahr und für die Frau beim erfüllten 18. Altersjahr. Die zivile Mündigkeit tritt derzeit mit dem vollendeten 20. Altersjahr ein, doch macht die Heirat vor diesem Alter bereits mündig. Im Zuge der Revision des Zivilgesetzbuchs vom 7. Oktober 1994 wird sowohl das Heirats- wie das Mündigkeitsalter auf 18 Jahre gesenkt. Eine Eheschliessung unterhalb dieser Altersgrenze wird danach nicht mehr möglich sein. Diese Revision ist am 1. Januar 1996 in Kraft getreten.

395. Für nähere Einzelheiten über die Ehe, ihre Auswirkungen und ihre Auflösung verweisen wir auf den einführenden Bericht der Schweiz zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte, insbesondere auf den Kommentar zum Artikel 23 Absätze 2, 3 und 4.

4. Schutz der Familie

396. Artikel 34*quinquies* der Bundesverfassung schreibt dem Bund vor, die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen, und überträgt ihm die Gesetzgebungskompetenz für die Familienzulagen und die Mutterschaftsversicherung. Einige kantonale Verfassungen und zahlreiche Gesetze enthalten ebenfalls Bestimmungen zum Schutz der Familie. Ebenso erfüllen die Gemeinden aufgrund ihrer Autonomie verschiedene Funktionen im Zusammenhang mit der Familienpolitik. In diesem Bereich sind die Aufgaben also zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt. Deshalb ist es schwierig, ein genaues und vollständiges Bild über die auf allen Ebenen der staatlichen Einrichtungen bestehenden Normen zu vermitteln, die derzeit in Kraft sind.

397. Die in der Schweiz angewandte Familienpolitik folgt keinen demographischen Überlegungen. Sie entspricht vielmehr einem Postulat sozialer Gerechtigkeit. So anerkennt sie die Leistungen der Familie für die Gesellschaft und will diese mittels einkommensausgleichenden Massnahmen unterstützen. Dieser Ausgleich erfolgt durch die Kompensation der Familienlasten, und zwar in erster Linie mit Hilfe von Familienzulagen und Steuerermässigungen. Es sind zu diesem Punkt auch einige Sozialleistungen zu erwähnen, wie die Zusatzrenten an Rentner oder Invalide, die für Kinder aufkommen müssen, sowie die Waisenrenten. Weitere Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Familie wurden im Rahmen der

Wohnungspolitik eingeführt, und auch die Einrichtung von Beratungsstellen für Familien dient dem gleichen Zweck.

4.1 Die Familienzulagen

398. Die Familienzulagen sind Geldleistungen, die einen regelmässigen und steilen Beitrag zum Unterhalt der Kinder darbringen oder spezielle Familienbeihilfen für besondere Situationen entrichten. In der Politik der Wirtschaftshilfe an Familien spielen sie eine erstrangige Rolle. Es gibt diesbezüglich in der Schweiz eine **Bundesgesetzgebung** für die Landwirtschaft und **kantonale** Gesetzgebungen für Lohnempfänger und Selbständige, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind, sowie für nichterwerbstätige Personen.

399. Zu den Merkmalen dieser Gesetzgebungen verweisen wir auf den Kommentar zum Artikel 9.

4.2 Steuererleichterungen zugunsten der Familie

400. Im schweizerischen Steuerrecht ist bei der direkten Steuer in der Regel die Besteuerung des Familieneinkommens vorherrschend. Das Besondere an dieser Besteuerung der Familie ist der Umstand, dass sich die Steuerverpflichtung des Familienoberhaupts auf das gesamte Familieneinkommen auswirkt. Da die Skala der Einkommenssteuer progressiv ansteigt, kann das System der Familienbesteuerung eine Erhöhung der Steuerlast bewirken, vor allem wenn beide Ehegatten erwerbstätig sind. Mit Hilfe von gegensteuernden Massnahmen wie Steuerermässigungen, doppelten Steuertarifen usw. kann diese Belastung gemildert werden.

401. Der Kanton Waadt hat mit der am 1. Januar 1987 erfolgten Einführung des Familienquotienten Pionierarbeit geleistet. Das neue System besteht in der Besteuerung des gesamten Einkommens der Ehepartner und der minderjährigen Kinder mit einem Steuersatz, der sich aus dem Resultat der Teilung dieses Gesamteinkommens durch eine anhand der Familiengrösse berechneten Zahl ergibt. Dadurch ist der Steuersatz um so niedriger, je grösser die Familie ist.

402. Bei der direkten Bundessteuer wurden 1995 die Vorzugstarife für verheiratete Paare auf alle Personen mit im gleichen Haushalt lebenden Kindern ausgedehnt. Daneben hat der Bundesrat als Antwort auf zwei parlamentarische Vorstösse die Bildung einer Arbeitsgruppe vorgeschlagen, die das System der Familienbesteuerung neu überprüfen soll.

4.3 Die Wohnungspolitik⁹⁶

⁹⁶ Näheres siehe unter Artikel 11.

403. Für Familien aus den sozial ärmsten Schichten können durch die Mietbelastung grosse finanzielle Probleme entstehen. Zwischen 1970 und 1990 ist zwar der Anteil der Haus- oder Wohnungseigentümer in der Schweiz leicht von 28% auf 31% gestiegen, doch sind gerade die jungen Familien am schwächsten vertreten. Allgemein kann die Mietbelastung als zu hoch erachtet werden, und für einen Teil der Haushalte, vor allem jene mit Kindern, führt das zu einer ganz prekären Situation. Das wichtigste Ziel der schweizerischen Wohnungspolitik besteht darin, das Wohnraumangebot für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen auszuweiten. Die für die Wohnungspolitik festgelegten Rahmenbedingungen begrenzen jedoch die Interventionsmöglichkeiten des Staates, zumal der Bau von Häusern und Wohnungen in erster Linie zum Aufgabenbereich der Privatwirtschaft gehört. Mit einer Vielzahl von Massnahmen versuchen aber Bund, Kantone und Gemeinden dennoch, die Situation der Betroffenen zu verbessern.

404. So ermöglicht das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 unter anderem, den Bau von Wohnungen mit günstigen Mietzinsen zu subventionieren und die Bereitstellung von Wohnungen für die einkommensschwache Bevölkerung zu unterstützen. Zudem kann damit auch die Eigentumsgewinnung von Einfamilienhäusern gefördert werden.

405. Das Bundesgesetz vom 20. März 1970 zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten sieht für die Sanierung von Wohnungen oder Häusern eine *à fonds perdu* gewährte Subvention von 10 bis 30% der für die Berechnung der Subvention berücksichtigten Gesamtkosten vor, wobei die Höhe der Bundesleistung je nach Finanzkraft des betreffenden Kantons variiert. Für Familien in besonders schwierigen Verhältnissen kann dieser Bundesbeitrag noch um weitere 5 bis 10% erhöht werden.

406. Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge will den Zugang zu Wohneigentum ebenfalls erleichtern.

4.4 Die Leistungen im Rahmen der sozialen Sicherheit

407. Von den übrigen in Frage kommenden Leistungen der Sozialhilfe sind die diversen Renten zu erwähnen, die aufgrund von verschiedenen Sozialversicherungen zugunsten der Kinder und Waisen überwiesen werden:

- Kinderrenten an Bezüger von Alters- oder Invalidenrenten (AHV/IV) mit Unterhaltspflichten;
- Kinderrenten gemäss dem Gesetz über die berufliche Vorsorge;
- Waisenrenten der Alters- und Hinterlassenenversicherung;
- Waisenrenten der Unfallversicherung;
- Waisenrenten der Pensionskassen.

408. Bei der Arbeitslosenversicherung werden die Taggelder für Verheiratete und Konkubinatspaare mit einer Zulage ergänzt. Die Höhe der Zulage entspricht den pro Tag umgerechneten Kinder- und Berufsbildungszulagen, welche die Versicherten erhalten würden, wenn sie eine Stelle hätten.

4.5 Die Beratungsstellen

409. Um den Eltern die Möglichkeit zu geben, bei Schwierigkeiten Fachstellen um Rat zu fragen, wurden verschiedene Einrichtungen geschaffen wie Mütterberatungsstellen, Erziehungs- und Berufsberatungszentren sowie Beratungs- und Familientherapiestellen. Infolge des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1981 über die Schwangerschaftsberatungsstellen haben die Kantone Beratungs- und Familienplanungsstellen eingerichtet, deren Beratung kostenlos ist. Im übrigen verpflichtet Artikel 171 ZGB die Kantone, den Ehepaaren Beratungsstellen für alle Arten von Ehe- und Familienproblemen zur Verfügung zu stellen. Im Vorentwurf zur Revision des ZGB betreffend Eheschliessung, Scheidung und das Kindesverhältnis ist vorgesehen, dass die Kantone Mediationsstellen schaffen, welche die Ehegatten im Falle einer Scheidung beraten und zu einer gütlichen Einigung beitragen sollen. Wie bei den Beratungsstellen steht es den Kantonen frei, diese Mediationsstellen selber zu führen oder privat geführte Stellen zu subventionieren.

4.6 Kinderhütendienste

410. Kinderhütendienste und Betreuungseinrichtungen für Kinder sowie Familienhilfsdienste werden im wesentlichen von den Kantonen und Gemeinden sowie von privaten Organisationen und Unternehmungen gestellt. Wir weisen auf die Tagesmütter-Organisationen hin, die als moderne Selbsthilfeorganisationen einen immer grösseren Teil der familienergänzenden Kinderbetreuung abdecken⁹⁷. Derzeit ist das Angebot an verfügbaren Kinderbetreuungsplätzen ungenügend. In der Schweiz besteht kein Recht auf einen Platz in einer solchen Einrichtung. Gesamthaft betrachtet sind die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern sehr ungleichmässig verteilt; während Städte meist über ein gutes Angebot verfügen, sind Vorortsgemeinden mit grosser Bevölkerungsdichte oft schlecht ausgestattet. Die kleinen hauptsächlich landwirtschaftlich orientierten Kantone verfügen kaum über derartige Einrichtungen.

411. Diese Einrichtungen werden im allgemeinen von den Kantonen und Gemeinden stark subventioniert. Der Bund gewährt ausserdem Subventionen für Dachorganisationen, die für den Aufbau und die Koordination der verschiedenen Einrichtungen zuständig sind. Er beteiligt sich somit indirekt an ihrer Entwicklung.

412. Nebst den Kinderhütendiensten spielen in diesem Bereich auch die öffentlichen Sozialämter eine Rolle. Diese Ämter fallen ausschliesslich in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Zu ihren Aufgaben gehört unter anderem die Beratung und Unterstützung von Familien mit Kindern, insbesondere von alleinerziehenden Müttern.

⁹⁷ Bericht der Eidg. Kommission für Frauenfragen « Familienexterne Kinderbetreuung »

4.7 Private Organisationen

413. Es gibt auch private Sozialdienste, Wohlfahrtsorganisationen und andere Hilfswerke, die sich für die Belange der Familie einsetzen. Die Rolle der zahlreichen privaten Vereinigungen auf diesem Gebiet ist hoch einzuschätzen. Die wichtigsten dieser Organisationen sind Pro Familia, die Familienhilfe, Pro Juventute, das «Mouvement populaire des familles», der schweizerische Verband der Elternvereinigungen, das schweizerische Forum der Elternvereinigungen, der schweizerische Verband der Einelternfamilien und einige Beratungsstellen für Ehen mit Ausländern. Einige dieser Vereinigungen erhalten staatliche Subventionen.

4.8 Einrichtungen auf kantonaler und auf Bundesebene

414. Mehrere Kantone haben angefangen, auch nebst den von der Gesetzgebung bezüglich Familienzulagen, Besteuerung von Paaren usw. abgedeckten Bereichen ihre Verantwortung in Familienbelangen verstärkt wahrzunehmen. So haben einige von ihnen einen Familienrat gegründet (Jura und Neuenburg) oder Familienhilfsfonds eingerichtet (Waadt und Wallis).

415. Auf Bundesebene verfolgt seit 1983 die aus Mitgliedern der eidgenössischen Räte gebildete parlamentarische Arbeitsgruppe für Familienpolitik das Ziel, die Interessen der Familie zu vertreten. In der Bundesverwaltung gibt es zudem eine «Zentralstelle für Familienfragen», die sich vor allem mit Aufgaben im Zusammenhang mit den Familienzulagen von Bund und Kantonen und mit der Familienpolitik befasst. Ausserdem sind parlamentarische Vorstösse eingereicht - und angenommen - worden, welche die Gründung eines ständigen Wissenschaftsrats für Familienfragen verlangten.

4.9 Situation der benachteiligten Familien

416. Die Schutz- und Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Familie sind als Ganzes gesehen für alle der verschiedenen Familienformen bestimmt. Die den Familien gewährten Leistungen werden im Prinzip jeder Art von familiärer Organisation zuerkannt. Im allgemeinen ist dabei in erster Linie das Vorhandensein von Kindern ausschlaggebend.

417. Obwohl also keine Familie gänzlich ohne jede Hilfe und Unterstützung dasteht, können bestimmte Kategorien von Familien dennoch unter Benachteiligungen leiden. Das ist zum Beispiel bei den Familienzulagen der Fall, da diese von der Erwerbstätigkeit derjenigen Person abhängig sind, die für Kinder aufzukommen hat. Ein grosser Teil der Selbständigen sowie Personen ohne Erwerbstätigkeit erhalten in den meisten Kantonen keine Familienzulagen.

418. Auch Teilzeiterwerbstätige werden oft benachteiligt, weil in diesem Fall ihre Familienzulagen in den meisten Kantonen gekürzt werden. Im besonderen Mass trifft das die Einelternfamilien, da gerade bei diesen die Teilzeitarbeit weit verbreitet ist. So ist die Armutsgefährdung bei alleinerziehenden Müttern am stärksten.

419. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Höhe der Zulagen nur eine teilweise Deckung der Kinderkosten erlaubt.

420. Um diese Situation zu verbessern, hat eine parlamentarische Initiative eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen verlangt, nach der jedes Kind Anrecht auf den Bezug einer Kinderzulage von mindestens 200 Franken pro Monat geben würde. Die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat in der Folge unter Einbezug von Experten eine Unterkommission gebildet und diese damit beauftragt, einen entsprechenden Gesetzesentwurf auszuarbeiten.

421. Familien in besonders schwierigen Verhältnissen erhalten Unterstützung von der Sozialhilfe (öffentliche Fürsorge), die von den Kantonen und den Gemeinden dargeboten wird. Für Nichterwerbstätige, Personen mit ungenügendem Einkommen oder ausgesteuerte Arbeitslose versucht man, ein Mindesteinkommen zur Deckung ihrer individuellen Bedürfnisse sicherzustellen. Dabei werden besondere Anstrengungen unternommen, um den Kindern den Verbleib in ihrer Familie zu ermöglichen. Falls ein oder beide Elternteile ihre Unterhaltspflicht nicht erfüllen, ist es Sache der Kantone, entweder bei der Vollstreckung des Unterhalts dem andern Elternteil unentgeltlich zu helfen oder Vorschüsse für den Unterhalt des Kindes auszurichten (Art. 290 bis 293 ZGB). Die Kantone sind dazu angehalten, Alimenter-Bevorschussungsstellen einzurichten.

422. Die Kantone und die Gemeinden stellen den Familien noch weitere Hilfseinrichtungen zur Verfügung wie zum Beispiel die Sozialämter oder die Jugendschutzstellen. Nebst den Einrichtungen, die von den Behörden und von privaten Vereinigungen bereitgestellt wurden, gibt es eine Vielzahl von Selbsthilfeorganisationen, deren verschiedene Tätigkeitsfelder alle Bereiche im Zusammenhang mit Kinder- und Familienproblemen abdecken. Schliesslich sind noch die über 70 öffentlichen und privaten Hilfsstellen für Ausländer zu nennen, die auf dem allgemeineren Gebiet der sozialen Eingliederung von ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien aktiv sind.

5. Der Mutterschaftsschutz

423. Obwohl Artikel 34 *quinquies* der Bundesverfassung dem Bund den verbindlichen Auftrag erteilt, eine Mutterschaftsversicherung einzurichten, fehlt die entsprechende Ausführungsgesetzgebung immer noch. Mehrere Projekte, die einen Mutterschaftsurlaub einführen wollten, wurden jeweils in der Volksabstimmung abgelehnt. Die Volksinitiative «Für die soziale Krankenversicherung» von 1970 und der

Gegenentwurf des Bundesrates, die beide eine Gesetzesvorlage für den Mutterschaftsschutz enthielten, wurden von einer Mehrheit des Volkes und von allen Ständen verworfen. 1984 erhielt eine weitere, 1980 lancierte Initiative mit dem Titel «Für einen wirksamen Mutterschaftsschutz» vom Volk und von allen Ständen eine Abfuhr. Und schliesslich wurde auch die Revision der Krankenversicherung, welche die Einführung von Geburtszulagen vorsah, in der Volksabstimmung von 1987 abgelehnt.

424. Der Bundesrat kündigte daraufhin einen neuen Versuch an und nahm die Mutterschaftsversicherung als Zielvorgabe für 1995 in die Legislaturplanung 1991-1995 auf. Im Juni 1994 wurde ein Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung in die Vernehmlassung geschickt, deren Ergebnisse derzeit vom Eidgenössischen Departement des Innern analysiert werden. Dieser Vorentwurf schlägt die Schaffung einer obligatorischen und unabhängigen Sozialversicherung vor, die im wesentlichen eine Verdienstausfallentschädigung während eines sechzehnwöchigen Mutterschaftsurlaubs vorsieht. In den Genuss dieser Entschädigung würden alle erwerbstätigen Frauen kommen, d.h. sowohl Lohnempfängerinnen wie auch Selbständige. Ausserdem ist auch ein vierwöchiger Adoptionsurlaub für angestellte oder selbständige Mütter und Väter einbegriffen. In einer zweiten Etappe soll die Debatte über die Mutterschaftsleistungen für Mütter ohne Erwerbstätigkeit, die Bedarfsleistungen sowie den Elternurlaub geführt werden.

5.1 Der Mutterschaftsschutz auf Bundesebene

425. Der Mutterschaftsschutz ist derzeit im Arbeitsgesetz (ArG), im Obligationenrecht (OR: zehnter Titel), im Krankenversicherungsgesetz (KUVG) und in Bestimmungen für den öffentlichen Sektor geregelt. Einige GAV regeln auch diese Sache. Dabei sind die Geltungsbereiche der vorerwähnten Gesetze nicht identisch, was unser System des Mutterschaftsschutzes erheblich kompliziert. So schliesst das Arbeitsgesetz die Landwirtschaft, die Privathaushalte, die Heimarbeit sowie die Bundesverwaltung und die kantonalen und kommunalen Verwaltungen von seinem Geltungsbereich aus. Die obligationenrechtlichen Vorschriften finden nur dann Anwendung, wenn ein privatrechtlicher Vertrag abgeschlossen wurde. Und die Leistungen des KUVG werden nur Frauen gewährt, die bei einer anerkannten Krankenkasse versichert sind⁹⁸. Somit variieren die Mutterschaftsleistungen je nach Versicherung, während der Schutz der Arbeitnehmerinnen vom Betrieb und von der Branche abhängig ist, in der sie beschäftigt sind.

5.1.1 Das Arbeitsrecht

426. Nach Artikel 336c Absatz 1 Buchstabe c des Obligationenrechts darf der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis während der Schwangerschaft und in den 16 Wochen nach der Niederkunft der Arbeitnehmerin nicht kündigen (seit dem 1. Januar 1989).

⁹⁸ Seit dem Inkrafttreten des neuen KVG vom 18. März 1994 ist die Krankenversicherung obligatorisch.

427. Ist die Arbeitnehmerin nicht einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt, der eine obligatorische Taggeldversicherung vorsieht, so hat der Arbeitgeber die gleiche Lohnfortzahlungspflicht zu erfüllen wie bei einer Krankheit. D.h. er hat im ersten Dienstjahr den Lohn für mindestens drei Wochen und in den folgenden Dienstjahren für eine angemessene längere Zeit zu entrichten (Art. 324a OR). Die Ermittlung dieser «angemessenen längeren Zeit» haben die Arbeitsgerichte in drei Richttabellen erstellt (Berner, Basler und Zürcher Tabelle), welche die zugestandene Dauer der Lohnzahlungspflicht entsprechend den beim selben Arbeitgeber geleisteten Dienstjahren steigern. Welche Tabelle anwendbar ist, wird anhand des Gerichtsortes bestimmt (Wohnort des Beklagten oder der Ort, wo sich der Betrieb oder der Haushalt befindet, an dem der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin seine bzw. ihre Arbeit ausführt). Indessen wird in der Schweiz bei weitem am häufigsten die Berner-Tabelle angewandt.

428. Ausserdem darf der Arbeitgeber den Ferienanspruch der Arbeitnehmerin nicht proportional kürzen, wenn diese wegen Schwangerschaft oder Niederkunft bis zu zwei Monaten an der Arbeitsleistung verhindert ist (Art. 329b Abs. 3 OR). Ab dem vollen dritten Monat der Abwesenheit infolge Schwangerschaft oder Niederkunft hat der Arbeitgeber das Recht, die Ferien der Arbeitnehmerin für jeden vollen Monat um einen Zwölftel zu kürzen.

429. Bei den Arbeitnehmerinnen, die in den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes fallen, ist ein echter bezahlter Mutterschaftsurlaub nicht gewährleistet. Nach Artikel 35 Absatz 2 ArG dürfen Wöchnerinnen während acht Wochen nach ihrer Niederkunft nicht beschäftigt werden. Auf ihr Verlangen kann der Arbeitgeber diesen Zeitraum auf sechs Wochen reduzieren, sofern durch ein ärztliches Zeugnis die Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit attestiert wird. Zwar erstreckt sich dieses Beschäftigungsverbot nicht auf die Zeit vor der Niederkunft, doch können die Arbeitnehmerinnen während dieser Zeit von der Arbeit dispensiert werden, wenn sie mit einem ärztlichen Zeugnis ihre Arbeitsunfähigkeit nachweisen. Stillende Mütter dürfen nur mit ihrem Einverständnis beschäftigt werden, und der Arbeitgeber hat ihnen die zum Stillen erforderliche Zeit freizugeben.

430. Ebenso dürfen schwangere Frauen nur mit ihrem Einverständnis und keinesfalls über die ordentliche Dauer der täglichen Arbeit hinaus beschäftigt werden. Sie dürfen zudem auf einfache Anzeige hin von der Arbeit fernbleiben oder diese verlassen (Art. 35 Abs. 1 ArG). Auch darf der Arbeitgeber sie nicht zu Arbeiten heranziehen, die sich erfahrungsgemäss auf die Gesundheit oder die Schwangerschaft nachteilig auswirken. Auf ihr Verlangen sind sie darüber hinaus von Arbeiten zu befreien, die für sie beschwerlich sind (Art. 67 ArGV1). Ausserhalb der Grenzen der Tagesarbeit können schwangere Frauen zudem nur beschäftigt werden, wenn sie damit einverstanden sind (Art. 72 ArGV1).

5.1.2 Die Krankenversicherung

431. Die Krankenversicherung übernimmt die mit einer Schwangerschaft oder Niederkunft verbundenen Kosten, sofern die Versicherung mindestens 270 Tage

vor der Niederkunft abgeschlossen worden ist. Dabei darf der Versicherten weder eine Franchise noch eine Kostenbeteiligung auferlegt werden. Die Mutterschaftsleistungen an eine versicherte Mutter schliessen auch einen Tagesbeitrag von 5 Franken an die Pflegekosten des Kindes während des Spitalaufenthalts ein. Dieser Beitrag wird auf 10 Franken erhöht, wenn das Kind während den ersten 10 Wochen nach seiner Geburt eine stationäre Pflege benötigt. Zur Deckung der Kosten, die von der Versicherung der Mutter nicht übernommen werden, kann für das Kind ab dem 1. Lebenstag eine individuelle Versicherung abgeschlossen werden.

432. Es werden nur vier ärztliche Kontrollen während der Schwangerschaft und eine nach der Niederkunft vergütet. Frauen, die während der Schwangerschaft weitere ärztliche Pflege benötigen, müssen die übliche Franchise und Kostenbeteiligung zahlen. Wenn die Versicherte ihr Kind zehn Wochen lang stillt, erhält sie ein einmaliges Stillgeld von 50 Franken (Stand am 1.1.95).

433. Was die Taggelder betrifft, so gewähren die Krankenkassen dieselben Leistungen wie im Krankheitsfall, und zwar während zehn Wochen, wovon mindestens sechs auf die Zeit nach der Niederkunft fallen. Dabei beträgt das Taggeld mindestens zwei Franken pro Tag. Wenn eine Arbeitnehmerin, die von ihrem Arbeitgeber für ihren Lohn nicht versichert wird, selbst eine kostendeckende Taggeldversicherung abschliessen will, muss sie dafür sehr hohe Prämien zahlen.

5.1.3 Die Gesamtarbeitsverträge

434. Einige GAV sehen diesbezüglich eine vorteilhaftere Regelung vor. Ihr Ziel ist es ja gerade, die nach Obligationenrecht und Arbeitsgesetz anerkannten Minimalrechte auszuweiten. Insbesondere sind darin Taggeldversicherungen vorgesehen, deren Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam getragen werden. Diese Versicherungen gewähren im Prinzip die Mutterschaftsleistungen gemäss KUVG. Dabei geht es darum, den Lohn der Arbeitnehmerin während ihrer Abwesenheit wegen Niederkunft zu decken, und zwar je nach Anzahl Dienstjahren während drei Wochen bis vier Monaten oder mehr bzw. während maximal sechzehn Wochen im öffentlichen Sektor.

5.2 Mutterschaftsschutz auf kantonaler Ebene

435. Neun Kantone kennen Bedarfsleistungen bei Mutterschaft (Freiburg, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Glarus, Schaffhausen, Waadt, Zug und Zürich ; Neuenburg ist dabei, ein System von Mutterschaftszulagen einzurichten). Diese werden unter der Bedingung gewährt, dass das Einkommen der Begünstigten eine bestimmte Grenze nicht übersteigt. Diese Zulagen werden je nach Kanton während sechs Monaten bis zu zwei vollen Jahren ausgerichtet. Die Begünstigten haben aber keinerlei Gewähr dafür, dass sie nach Ablauf ihres Leistungsanspruchs wieder an ihren Arbeitsort zurückkehren können.

6. Schutz des Kindes

6.1 Allgemeines

436. Der Begriff des Kindes hat eine doppelte Bedeutung. Einerseits bezeichnet er eine junge Person und wird somit synonym zu minderjährig verwendet. Andererseits wendet man diesen Begriff für jede Person in Verbindung zu ihren Eltern an. Wir beziehen uns hier auf das Kind als minderjährige Person.

437. Minderjährig ist im Sinne des schweizerischen Zivilgesetzbuchs jede Person, die das 20. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hat. Mit der Revision des Zivilgesetzbuchs, die am 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist, wird die zivile Mündigkeit auf das 18. Altersjahr gesenkt. Diese Senkung ist im Hinblick auf die Sicherstellung der Konkordanz mit der politischen Mündigkeit (Wahl- und Stimmrecht) erfolgt, die seit 1993 bei 18 Jahren liegt.

438. Minderjährige unterstehen der elterlichen Gewalt (Art. 296 Abs. 1 ZGB). Sind die Eltern gestorben oder hat man ihnen die elterliche Gewalt entzogen (Art. 310 und 311 ZGB), wird ein Vormund ernannt (Art. 368 Abs. 1, und 405 ZGB). Die elterliche Gewalt besteht in der gesetzlichen Verantwortung der Eltern, für die Pflege und Erziehung des Kindes aufzukommen, es gegenüber Dritten zu vertreten und sein Vermögen zu verwalten. Dabei hat sich die elterliche Gewalt nach dem Interesse des Kindes zu richten; ausserdem verändert sie sich mit dem Älterwerden des Kindes. Artikel 301 Absatz 2 ZGB sieht infolgedessen vor, dass die Eltern dem Kind die seiner Reife entsprechende Freiheit der Lebensgestaltung gewähren und in wichtigen Angelegenheiten nach Möglichkeit auf seine Meinung Rücksicht nehmen. Unabhängig von der elterlichen Gewalt besteht eine absolute Unterhaltspflicht der Eltern bis zur Mündigkeit. Danach sind die Eltern unter den gesetzlichen Voraussetzungen bis zum Abschluss einer angemessenen Ausbildung des Kindes unterhaltspflichtig (Art. 277 ZGB).

439. Wenn die Eltern nicht verheiratet sind, steht die elterliche Gewalt im Prinzip der Mutter des Kindes zu, ausser das Wohl des Kindes erfordere eine andere Lösung (Art. 298 ZGB). Bei einer Scheidung überträgt der Richter die elterliche Gewalt einem der beiden Ehegatten, wobei er bei dieser Entscheidung sämtliche für das Wohl des Kindes bedeutsamen Umstände berücksichtigt. Der Vorentwurf zur Revision des Scheidungsrechts möchte die Möglichkeit schaffen, die elterliche Gewalt den geschiedenen Eltern gemeinsam zu belassen.

440. Bei der elterlichen Gewalt kennt das Zivilrecht drei Sonderfälle: die bedingte, unbedingte oder besondere Handlungsfähigkeit. Das schweizerische Recht wendet nämlich bei der zivilen Handlungsfähigkeit des Kindes ein besonderes System an, das sogenannte System der abgestuften Handlungsfähigkeit. Die *bedingte*

Handlungsfähigkeit ergibt sich aus Artikel 19 Absatz 1 ZGB, nach dem sich urteilsfähige unmündige Personen mit Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertreter durch ihre Handlungen verpflichten können. Aufgrund von Absatz 3 werden sie zudem schadenersatzpflichtig, wenn sie unerlaubte Handlungen begehen. Die *unbedingte Handlungsfähigkeit* der Minderjährigen leitet sich aus Absatz 2 dieses Artikels ab. Laut dieser Bestimmung sind sie befugt, unentgeltliche Vorteile zu erlangen und Rechte auszuüben, die ihnen um ihrer Persönlichkeit willen zustehen. Hierbei handelt es sich um Rechte, die sehr eng mit der Persönlichkeit eines jeden Menschen verbunden sind, so dass in diesem Fall der Selbstbestimmung eine besondere Rolle zukommt (zum Beispiel das Recht auf Leben, das Recht auf physische, psychische und moralische Integrität, Achtung der Privatsphäre und Bewegungsfreiheit). Die Ausübung dieser Rechte umfasst dabei nicht nur die Fähigkeit, rechtsverbindlich zu handeln, sondern auch die Fähigkeit, diese Rechte vor Gericht zu vertreten. Diese allgemeine Regel wird mit einer Reihe von Sonderregeln ergänzt, die entweder die Genehmigung des gesetzlichen Vertreters voraussetzen⁹⁹ oder die für die Ausübung einiger Rechte ein bestimmtes Alter voraussetzen¹⁰⁰. Die *besondere Handlungsfähigkeit* bezieht sich auf bestimmte Sonderbereiche, über die unmündige Personen selber bestimmen können. So kann das Kind ab 16 Jahren selbständig über sein religiöses Bekenntnis entscheiden (religiöse Mündigkeit: Art. 303 Abs. 3 ZGB) und den Erwerb aus seiner Arbeit selbst verwalten und nutzen (Art. 323 ZGB).

441. Das Wohl des Kindes ist eine Maxime des schweizerischen Familienrechts. Sowohl die Eltern wie auch die Behörden müssen sich danach richten. Unter dem Titel «Kindesschutz» schreibt das ZGB (Artikel 307ff) vor, dass die Vormundschaftsbehörde die notwendigen Massnahmen zum Schutz des Kindes trifft, wenn seine Entwicklung gefährdet ist und wenn die Eltern nicht selber etwas dagegen unternehmen oder unternehmen können. Solche Massnahmen sind zum Beispiel die Ermahnung der Eltern an ihre Pflichten, Hinweise oder Weisungen für die Pflege, Erziehung und Ausbildung der Kinder, die Bezeichnung einer Aufsichtsperson, der Einblick und Auskunft zu gewähren ist, die Ernennung eines Beistands, der Entzug der Obhut oder gar der elterlichen Gewalt und die Wahl eines Vormunds für das Kind. In ganz schweren Fällen ist es möglich, das Kind in einer geeigneten Anstalt unterzubringen. Gegen diese Verfügungen kann Beschwerde eingereicht werden (Art. 420 ZGB) und die richterliche Kontrolle ist gewährleistet¹⁰¹.

442. Das Wohl des Kindes ist auch bei Adoptionsverfahren massgeblich. So darf ein Kind erst adoptiert werden, wenn es die künftigen Adoptiveltern während wenigstens zwei Jahren gepflegt und erzogen haben. Wenn das Kind urteilsfähig ist, kann die Adoption nur mit seiner Zustimmung erfolgen. Zudem setzt die Adoption auch die Zustimmung des Vaters und der Mutter des Kindes voraus. Mit der Adoption erhält das betreffende Kind die Rechtsstellung eines Kindes der Adop-

⁹⁹ Die Genehmigung des gesetzlichen Vertreters ist z. B. für das Verlöbnis (Art. 90 Abs. 2 ZGB) und für das Anerkennen eines Kindes erforderlich (Art. 260 Abs. 2 ZGB).

¹⁰⁰ So muss der Minderjährige das vollendete 16. Altersjahr erreicht haben, damit er bei einem fürsorglichen Freiheitsentzug selber die gerichtliche Beurteilung verlangen kann (Art. 314a Abs. 2 ZGB).

¹⁰¹ Vgl. BGE 118 Ia 473ff.

tiveltern, einschliesslich dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht und der schweizerischen Nationalität.

443. Auch das Strafrecht schützt das Kind gegen verschiedene Formen von Missbrauch und Ausbeutung. So bestraft Artikel 127 StGB die Schädigung der körperlichen Integrität sowie die Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit und das Im-Stiche-Lassen einer hilflosen Person. Das Strafrecht verfolgt zudem sexuelle Übergriffe und stellt die sexuelle Entwicklung des Kindes bis zum 16. Altersjahr unter Schutz (Art. 187 StGB). Wer das Abhängigkeitsverhältnis des Kindes ausnutzt, um dieses sexuell zu missbrauchen, macht sich nach Artikel 188 StGB strafbar, und Artikel 213 StGB stellt den Inzest unter Strafe. Die Zahl der sexuellen Übergriffe auf Minderjährige wird heute auf 40'000 bis 50'000 pro Jahr geschätzt. Ein 1992 veröffentlichter Bericht der Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung¹⁰² hat dazu beigetragen, das Ausmass dieses Problems bewusst zu machen. Der Bericht gibt eine Reihe von konkreten Empfehlungen, die sowohl für die zuständigen Behörden wie die betroffenen Fachleute bestimmt sind. Der Bundesrat hat 1995 zu diesem Bericht eine Stellungnahme mit einem Massnahmenkatalog veröffentlicht (BBl 1995 IV 1). In der Folge wurden entsprechende Sensibilisierungskampagnen lanciert. Mit dem Help-o-fon existiert ein fachlich kompetentes Sorgentelefon für Kinder und Jugendliche, das flächendeckend in der ganzen Schweiz sowie rund um die Uhr erreichbar ist (Tel. 157.00.57).

444. Die Bundesbehörden befassen sich zudem mit dem besorgniserregenden Problem der Kindesentführung auf internationaler Ebene. Dazu wurde im Bundesamt für Justiz eine Zentralbehörde zur Behandlung internationaler Kindesentführungen geschaffen. Jedes Jahr registriert diese Stelle 70 bis 100 Entführungen. Die Behörden unterstützen die Betroffenen in ihren Anstrengungen, die Rückgabe des illegal ins Ausland entführten Kindes zu erreichen.

6.2 Der Schutz von jungen Arbeitnehmern

445. Nach Artikel 30 Absatz 1 des Arbeitsgesetzes dürfen Jugendliche vor dem vollendeten 15. Altersjahr nicht beschäftigt werden. Ausgenommen von dieser Regel sind einzig gewisse leichtere Arbeiten und Beschäftigungen für Jugendliche von 13 oder 14 Jahren. So können Jugendliche nach dem vollendeten 13. Altersjahr zu «Botengängen ausserhalb des Betriebs, zu Handreichungen beim Sport sowie zu leichten Arbeiten in Betrieben des Detailhandels und in Forstbetrieben herangezogen werden» (Art. 59 ArGV1). Diese Arten von Beschäftigung sind aber nur zulässig an Werktagen zwischen 6 und 20 Uhr und ausnahmsweise auch an Sonn- und Feiertagen, wobei die tägliche Dauer der Beschäftigung gewissen Bedingungen untersteht. Das Gesetz nennt im übrigen gewisse Arbeiten, die für Jugendliche verboten sind, weil sie für ihre körperliche (Art. 54 und 55 ArGV1) oder moralische Gesundheit (Art. 56 ArGV1) schädlich sind.

446. Ausserdem gewährt das Arbeitsgesetz auch jungen Arbeitnehmern von 15 bis 19 Jahren und Lehrlingen bis 20 Jahren einen verstärkten Schutz. Die ent-

¹⁰² «Kindesmisshandlungen in der Schweiz». Schlussbericht der Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung an den Vorsteher des EDI, Bern 1992.

sprechenden Schutzvorschriften gelten für alle Jugendlichen, die dem Arbeitsgesetz unterstellt sind. Demzufolge sind sie nicht anwendbar für Kinder, die im familieneigenen Betrieb arbeiten, mit Ausnahme der Bestimmungen über Mindestalter, Arbeits- und Ruhezeiten sowie der für junge Arbeitnehmer zum Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit verbotenen Arbeiten.

447. Das Arbeitsgesetz legt auch eine tägliche Höchstarbeitszeit für jugendliche Arbeitnehmer fest; diese darf diejenige der anderen im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer und, falls keine anderen Arbeitnehmer vorhanden sind, die ortsübliche Arbeitszeit nicht überschreiten und nicht mehr als neun Stunden betragen (Art. 31 ArG). Die tägliche Ruhezeit muss mindestens 12 aufeinanderfolgende Stunden umfassen. Nacht- und Sonntagsarbeit ist dagegen für Jugendliche grundsätzlich verboten; Ausnahmen, insbesondere im Interesse der beruflichen Ausbildung, sind aber möglich. Das Obligationenrecht regelt daneben die vertraglichen Verpflichtungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Nach diesen Bestimmungen ist der Arbeitgeber verpflichtet, Arbeitnehmern bis zum vollendeten 20. Altersjahr fünf Wochen Ferien zu gewähren. Ausserdem hat er dem Arbeitnehmer bis zum vollendeten 30. Altersjahr einen unbezahlten Urlaub von einer Woche pro Dienstjahr für ausserschulische Jugendarbeit einzuräumen (Art. 329e OR).

448. Die im Obligationenrecht enthaltenen Sonderbestimmungen zum Lehrvertrag sind auf alle Lehrlinge anwendbar. Diese Bestimmungen sehen besondere Verpflichtungen für den Lehrmeister vor, insbesondere was die Ausbildung des Lehrlings betrifft. Unter anderem darf er den Lehrling nur dann zu anderen als beruflichen Arbeiten und zur Akkordarbeit heranziehen, wenn solche Arbeiten mit dem zu erlernenden Beruf in Zusammenhang stehen und die Ausbildung des Lehrlings dadurch nicht beeinträchtigt wird (Art. 345a Abs. 4 OR).

ARTIKEL 11: RECHT AUF EINEN ANGEMESSENEN LEBENSSTANDARD

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften

Nationale Rechtsvorschriften

Lebensstandard

- Bundesverfassung: Artikel 34 *quater* BV, Artikel 48 BV
- Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG);
- Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG);

Ernährung

- Bundesverfassung: Artikel 69 BV;
- Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgenstände (LMG);

Unterkunft

- Bundesverfassung: Art. 22 *ter*, Art. 22 *quater*, Art. 34 *sexies* und Art. 34 *septies* BV;
- Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung;
- Bundesgesetz vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (VWBG);
- Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974;
- Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG);
- Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge;
- Bundesgesetz vom 23. März 1962 über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (IBG) ;
- Verordnung vom 11. August 1995 über die Erstellungskosten bei Wohnbauvorhaben;
- Verordnung vom 2. Oktober 1989 über die Raumplanung;
- Verordnung vom 12. Mai 1989 über Nettowohnflächen und Raumprogramm sowie über Ausstattung von Küchen und Hygienebereich;
- Verordnung vom 24. September 1993 über die Einkommens- und Vermögensgrenzen für Zusatzverbilligungen beim Wohnungsbau.

2. Lebensstandard und Armut

2.1. Armut in der Schweiz

449. Die Schweiz ist ein Industrieland, das einen hohen Lebensstandard aufweist. Im Jahr 1993 belief sich das BIP auf 33'813 \$US¹⁰³ pro Einwohner, womit die Schweiz unter den OECD-Ländern den ersten Rang einnimmt. Dabei ist der Reichtum sehr unterschiedlich unter den einzelnen Kantonen verteilt. Betrachtet man die Einkommensverteilung der Bevölkerung, so teilen sich 20% der ärmsten Haushalte 5,2% des Gesamteinkommens, während 20% der reichsten Haushalte einen Anteil von 44,6% am Gesamteinkommen der Haushalte besitzen¹⁰⁴.

450. Trotz dem Wohlstand des Landes gibt es immer noch Armut. Diese Erkenntnis trat Ende der 80er Jahre ins Bewusstsein, als die ersten kantonalen Studien¹⁰⁵ mit konkreten Zahlen aufdeckten, dass 5 bis 15% der Bevölkerung, also 500'000 bis 700'000 Menschen, von der Armut betroffen sind (nach der gewählten Definition der Armut). Es entstand die Notwendigkeit, eine gesamtschweizerische Studie zu diesem Thema zu erstellen; die Resultate dieser vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung¹⁰⁶ durchgeführten Studie werden voraussichtlich Ende 1995 veröffentlicht. Die von dieser «neuen Armut» am stärksten betroffenen Personen sind Betagte, geschiedene Frauen, alleinerziehende Mütter, ausgesteuerte Arbeitslose und Personen, die sich mit der sozialen Eingliederung schwertun.

451. Eine 1992 vom Schweizerischen Nationalfonds bei 25 Sozialämtern durchgeführte Umfrage, deckte die wichtigsten Ursachen für die Armut auf:

Arbeitslosigkeit	34%
Drogenabhängigkeit	19%
ungenügende Rente	14%
Einelternfamilie	14%
Warten auf Entscheid bezüglich einer Sozialversicherung	13%
psychische Probleme	12%
verminderte Arbeitsfähigkeit	11%
Trennung/Scheidung	11%

¹⁰³ Zum üblichen Marktpreis und umgerechnet in US Dollars zum üblichen Wechselkurs.

¹⁰⁴ World economic report 1994.

¹⁰⁵ Marazzi C. (1986): La povertà in Ticino, Dipartimento delle opere sociali, Bellinzona; Hainard F. u.a. (1990): Avons-nous des pauvres? Enquête sur la précarité et la pauvreté dans le canton de Neuchâtel, EDES, Neuenburg; Perruchoud-Massy M.-F. (1991): La pauvreté en Valais, Département des affaires sociales, Sitten; Joliat J.-P. (1991): Pauvreté dans le canton du Jura, Service de l'aide sociale, Delémont; Ulrich W. und Binder J. (1992): Armut im Kanton Bern, Bericht über die kantonale Armutsstudie, Gesundheits- und Fürsorgedirektion, Bern; Farago P. und Füglistalter P. (1992): Armut verhindern. Die Zürcher Armutsstudie. Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge, Fürsorgedirektion des Kantons Zürich; Füglistalter P. und Hohl M. (1991): Armut und Einkommenschwäche im Kanton St. Gallen, Haupt, Bern.

¹⁰⁶ Diese Studie wurde im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 29 «Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit» durchgeführt.

452. Weder auf kantonaler noch auf Bundesebene ist eine offizielle Armutsschwelle festgelegt worden. Dagegen gibt es mehrere entweder von Gesetzen oder von Institutionen aufgestellte Einkommensgrenzen, die als Indikatoren faktisch das Äquivalent zu einem Existenzminimum bilden. So können der Begriff des unpfändbaren Lohns und derjenige des steuerfreien Einkommens als Indikatoren dienen. Die beiden wichtigsten Indikatoren sind¹⁰⁷:

- ausserordentliche AHV/IV-Renten:

Die Einkommensgrenzen, die zum Bezug von ausserordentlichen Renten berechtigenden, liegen bei 14'800 Franken für Einzelpersonen und 22'200 Franken für Paare (Stand 1.1.95).

- AHV/IV-Ergänzungsleistungen:

Diese garantieren für Einzelpersonen ein Einkommen von 16'660 Franken und für Paare 24'990 Franken (Stand 1.1.95).

453. Demgegenüber wurden in einigen kantonalen Studien Einkommensgrenzen festgelegt, die als Definition einer eigentlichen Armutsschwelle dienen können.

Tabelle 16: Einkommensgrenzen in verschiedenen kantonalen Armutsstudien

Kanton	Jahr	Einkommensgrenze Fr./Jahr	Einkommensschwäche in %	
			Haushalte	Personen
Tessin ¹	1982	9'450 (50% *)	15,7	14,5
Bern ⁴	1986	16'000 (40-60% *)	23,1 - 24,0	20,4-21,6
Neuenburg ²	1987	12'926 (50% *)	19,3	
St. Gallen ³	1987	18'233 (50% *)	16,1	14,7
Zürich ³	1988	26'200 (50% *)		20,9
Jura ²	1989	11'050 (50% *)	15,1	10,8
Wallis ³	1989/90	12'825 (50% *)	14,9	

*durchschnittlich verfügbares Einkommen pro Konsumeinheit (offizielle internationale Armutsgrenze des IAA und der EU).

1 Ohne Berücksichtigung eines zumutbaren Vermögensverzehr.

2 Ohne Berücksichtigung eines zumutbaren Vermögensverzehr, ohne Studenten/Lehrlinge

3 Mit Berücksichtigung eines zumutbaren Vermögensverzehr, ohne Studenten/Lehrlinge

4 Mit Berücksichtigung eines zumutbaren Vermögensverzehr, mit Studenten/Lehrlingen

Quelle: Kantonale Armutsstudien (vgl. Fussnote 105)

2.2. Sozialhilfe

454. Das wichtigste Mittel zur Bekämpfung der Armut ist nebst dem System der Sozialversicherungen die Sozialhilfe oder öffentliche Fürsorge.

455. Wie aus der Besprechung von Artikel 9 zu entnehmen ist, orientiert sich das System der Sozialversicherungen am Kausalitätsprinzip. Das bedeutet, dass für die Bewilligung von Leistungen ein «Schadenereignis» (Krankheit, Invalidität, Alter) vorausgesetzt wird. In der Bundesverfassung steht, dass die Alters-, Hinterlasse-

¹⁰⁷ Diese Zahlen verstehen sich ohne Beiträge an die Krankenversicherung und ohne einen massgeblichen Teil der Miete.

nen- und Invalidenversicherung (AHV/IV) «den Existenzbedarf angemessen decken» soll (Art. 34^{quater} Abs. 2 BV). Die relativ niedrigen Rentenbeträge der einfachen AHV/IV-Leistungen können diesen Zweck jedoch nicht vollständig erfüllen. Das 1966 angenommene Gesetz über die Ergänzungsleistungen erlaubt die Zahlung von Beträgen, welche die Differenz zwischen dem Einkommen des Leistungsbezügers und einem gesetzlich festgelegten Mindesteinkommen decken (16'660 Franken für Einzelpersonen und 24'990 Franken für Paare). Jedes Gesuch um Ergänzungsleistungen muss von der zuständigen Behörde individuell geprüft werden. Dadurch erklärt sich, weshalb einige Betagte keine Ergänzungsleistungen beziehen, obwohl sie dazu berechtigt wären. Ungefähr einer von sieben AHV-Rentenbezügern und einer von vier IV-Rentenbezügern beziehen solche Ergänzungsleistungen.

456. Die Sozialhilfe tritt ergänzend und subsidiär in Erscheinung und unterstützt nur jene, die von den Sozialversicherungen nicht bzw. nicht mehr erfasst werden oder deren Einkommen ungenügend ist. Die Fürsorge umfasst Unterstützungsbeiträge und Subsidien in Geld- und Sachleistungen, Pflegeleistungen sowie immaterielle Hilfe in Form von Betreuung, Beratung, Vermittlung von Dienstleistungen.

457. Die Sozialhilfe ist nämlich Sache der Kantone. Einige kantonale Verfassungen befassen sich mit dem Recht auf Sozialhilfe, und in zwei der kantonalen Verfassungen ist dieses Recht sogar ausdrücklich unter dem Titel «Sozialrechte» verankert. Dabei handelt es sich um die Verfassungen der Kantone Baselland (Artikel 16 Abs. 1 «Jeder hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung in Notlagen und auf die für ein menschenwürdiges Leben erforderlichen Mittel») und Bern (Art. 29 Abs. 1 «Jeder hat Anspruch (...) auf die erforderlichen Mittel, um ein menschenwürdiges Leben zu führen»). Alle Kantone haben eine Gesetzgebung im Bereich der Sozialhilfe oder Fürsorge erstellt. Diese Gesetze sind häufig sehr detailliert formuliert, manchmal in Verbindung mit ergänzenden Instrumenten (Dekrete, Reglemente...). Für den Vollzug der Gesetze sind praktisch allein die Gemeinden zuständig, die diesbezügliche Normen aufstellen können. Das führt zu einer extremen Systemvielfalt, nicht nur bezüglich der Höhe des bewilligten Sozialhilfegelds, sondern und vor allem auch in bezug auf die Voraussetzungen für die Bewilligung von Sozialhilfegesuchen.

458. Auf Bundesebene befasst sich zwar der revidierte Artikel 48 der Bundesverfassung, der seit dem 1. Januar 1979 in Kraft ist, mit der Fürsorge, begnügt sich aber mit der blossen Zuweisung der Kompetenzen zwischen den Kantonen. Nach diesem Artikel ist der Wohnkanton und nicht der Heimatkanton für die Unterstützung von Bedürftigen zuständig. Der Bund hat die Befugnis, den Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton zu regeln. Dieser Artikel dient den Kantonen als Richtlinie für die Regelung der Zuständigkeit; er gibt ausserdem dem Bedürftigen an, in welchem Kanton sich die zuständige Behörde befindet, die ihm Unterstützung gewähren kann. Abgesehen davon wird die Fürsorge weiterhin von der kantonalen Gesetzgebung geregelt, mit Ausnahme der Bundesvorschriften über die Unterstützung von Auslandschweizern sowie den Vorschriften bezüglich Flüchtlingen und Staatenlosen sowie den Unterstützungsabkommen, welche die Schweiz mit anderen Staaten abgeschlossen hat. Diese Kompetenzregel gilt auch für die Unterstützung von Ausländern. Das am 1. Januar 1979 in Kraft getretene

Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) führt eine bundesrechtliche Regelung betreffend der Unterstützungspflicht ein. Dieses Gesetz versucht die in Artikel 48 BV formulierten Grundsätze genauer zu definieren und zudem vor allem die Begriffe «Unterstützung», «Aufenthalt», «Wohnkanton» und «Heimatkanton» klarzustellen.

459. Der Sozialhilfe sind jedoch gewisse Grenzen gesetzt, hauptsächlich aufgrund der seit einiger Zeit feststellbaren, steten Zunahme von ausgesteuerten Arbeitslosen. Obwohl zahlreiche Kantone zeitlich beschränkte Beschäftigungsprogramme eingerichtet haben, um den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung neu zu schaffen, wendet sich eine steigende Zahl von ausgesteuerten Arbeitslosen an die Sozialhilfe. Auf Bundesebene läuft derzeit das Vernehmlassungsverfahren zu einer parlamentarischen Initiative, welche die Einführung des Rechts auf ein Mindesteinkommen und auf Sozialhilfe in die Verfassung verlangt und somit die Bundeskompetenzen in diesen Bereich ausweiten will. In den Kantonen wurden bereits verschiedene konkrete Massnahmen getroffen. Der Kanton Tessin führte als erster das «Revenu minimum d'insertion» (RMI) ein. Dieses Mindesteinkommengliederungseinkommen wird nicht nur Arbeitslosen, sondern allen Bedürftigen ausgerichtet. In Genf verhilft ein Mindesteinkommen der Sozialhilfe den ausgesteuerten Arbeitslosen zu einem Monatseinkommen von 1'151 Franken für Einzelpersonen und 2'532 Franken für Paare. Ende April kamen 660 Personen in den Genuss dieser Leistung, davon waren 370 Einzelpersonen, 123 Haushalte mit zwei Personen (das kann auch eine Mutter mit ihrem Kind sein), 48 mit drei und 72 mit vier oder mehr Personen. Auch in anderen Kantonen wird die Möglichkeit zur Einführung eines solchen Mindesteinkommens geprüft, verbunden mit einem Vertrag und Wiedereingliederungsprogrammen.

3. Recht auf eine ausreichende Ernährung

460. In der Schweiz ist der Zugang zu einer abwechslungsreichen Ernährung gesichert. Das Problem im Zusammenhang mit dem Recht auf Ernährung stellt sich daher weniger unter dem Aspekt der Quantität (ausreichende Ernährung), als vielmehr unter dem Gesichtspunkt der Qualität (gesunde Ernährung). Die durchschnittliche Nährstoffversorgung lag in den Jahren 1988 bis 1990 bei 3'508 Kalorien oder 95,2 Gramm Protein pro Person und pro Tag, wovon 36% aus pflanzlichen und 64% aus tierischen Quellen stammen. Betrachtet man die Entwicklung der Ernährungsgewohnheiten im Verlauf der vergangenen vierzig Jahre, fällt die deutliche Verringerung des Verzehrs von kohlehydratreichen Produkten (Kartoffeln, Getreide, Brot) zugunsten eines stärkeren Verzehrs von Milch- und Fleischprodukten ins Auge. Der Fettanteil an der Gesamtenergiezufuhr ist mit 40% zu hoch.

Tabelle 17: Charakteristische Veränderungen im Verbrauch von Lebensmitteln in der Schweiz (Verbrauchsangaben in kg pro Kopf und Jahr)

Abnehmend:	1950	1970	1989
Getreidemehle und Reis	130	80	75
Kartoffeln	100	53	45
Gemüse	80	60	75
Milch	220	140	110
Zunehmend:			
Südfrüchte	18	24	33
Fleisch	40	70	85
Eier	9	11	13
Fische	2	4	8
Käse	8	9	14
Joghurt	2	7	18
Rahm (inkl. Kaffeerahm)	2	4	9

Quelle: Sieber 1991

3.1 Information der Bevölkerung

461. 1991 wurde der dritte schweizerische Ernährungsbericht veröffentlicht. Er enthält eine umfassende und detaillierte Analyse der Ernährungssituation und der damit zusammenhängenden Probleme. Das Sekretariat des Schweizerischen Bauernverbandes publiziert im übrigen jedes Jahr Daten über den Verbrauch von landwirtschaftlichen Lebensmitteln. Dank der Teilnahme am MONICA-Projekt der WHO besitzt die Schweiz zudem Daten über die Lebensgewohnheiten einer Stichprobe aus den Kantonen Waadt, Tessin und Freiburg. Auch die EURONUT-Studie erbrachte Informationen über eine Stichprobe von Personen im Alter zwischen 70 und 75 Jahren, die in drei mittelgrossen Städten aus den drei Sprachregionen erhoben wurden.

462. Das neue Lebensmittelgesetz schreibt den Behörden vor, die Bevölkerung zu informieren, insbesondere über wissenschaftliche Erkenntnisse von allgemeinem Interesse auf dem Gebiet der Ernährung.

3.2 Kenntnisse über die Ernährung

463. Laut der vom Bundesamt für Statistik durchgeführten Schweizerischen Gesundheitsbefragung geben 54,5% der Männer und 73,9% der Frauen an, auf ihre Ernährung zu achten. Dieser Prozentsatz ist in der deutschen und italienischen Schweiz höher als in der Romandie. Das Ernährungsbewusstsein wird zudem auch vom Bildungsniveau beeinflusst: Je höher das Bildungsniveau ist, desto mehr Beachtung wird der Ernährung geschenkt. «Nicht zuviel Fett» (20,7%) und «genügend Früchte und Gemüse» (20%) sind die am häufigsten genannten Ernährungsgrundsätze der befragten Personen. Der erste Grundsatz wird vor allem von den Tessinern und den Westschweizer genannt, während die deutschsprachigen Schweizer eher den zweiten angeben. Trotz den guten Kenntnissen

der schweizerischen Bevölkerung bezüglich einer gesunden Ernährung besteht eine Divergenz zwischen dem Wissen und dem Verhalten: Die Kenntnis der Grundsätze hat kaum Einfluss auf die konsumierten Mengen.

464. Zahlreiche Kantone führen Sensibilisierungskampagnen zur Förderung einer gesunden Ernährung durch. So hat zum Beispiel der Kanton Tessin 1985 ein Primärpräventionsprogramm zugunsten einer gesunden Ernährung unter dem Titel «Gesundheitsteller» eingeführt. Diese mit Informationskampagnen in den Medien (Fernsehen der italienischen Schweiz) begleitete Aktion wurde in Zusammenarbeit mit Wirten durchgeführt, die Diätteller in ihr Angebot aufnahmen. Auch im Erziehungssektor wurden verschiedene Initiativen zu diesem Thema unternommen (Empfehlungen für Schulkantinen, «Gesundheitsapéros» und «Gesundheitsimbisse» in Schulen usw.). Die Kampagne wurde anschliessend im Gastgewerbe sowie in den verschiedenen Bevölkerungskreisen weiterentwickelt, unter anderem mit Rezeptsammlungen, Informationstagen, Kursen usw... Bei einer 1989 durchgeführten Umfrage gaben 42% der Tessiner an, ihre Ernährungsgewohnheiten aus gesundheitlichen Gründen geändert zu haben.

465. Beim Ernährungsunterricht in Schulen zeigt sich eine stark heterogene Situation, da die Erziehung in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Nach einer Studie von 1988 enthalten die Unterrichtsprogramme von Primarschulen keine diesbezüglichen Hinweise. Dagegen wird die Ernährung in den Lehrplänen des Hauswirtschaftsunterrichts der Sekundarstufe behandelt. In 17 Kantonen ist dieses Unterrichtsfach obligatorisch; in drei Kantonen ist es nur für bestimmte Klassen obligatorisch. Zum Inhalt der Kurse ist zu sagen, dass der Hauswirtschaftsunterricht der praktischen Zubereitung von Nahrung, den Ernährungskennntnissen sowie den Zusammenhängen zwischen Ernährung und Gesundheit viel Platz einräumen.

3.3 Nahrungsmittelhygiene

466. Die Nahrungsmittelhygiene wird vom Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) geregelt. Dieses Gesetz verfolgt drei Ziele:

- den Konsumenten vor Lebensmitteln schützen, die seine Gesundheit gefährden könnten;
- bei der Beförderung von Lebensmitteln gute Hygieneverhältnisse sicherstellen;
- den Konsumenten vor Täuschung im Zusammenhang mit Lebensmitteln schützen.

467. Dieses Gesetz enthält auch Regeln für die Beschriftung, die auf den Etiketten von Lebensmitteln anzubringen ist: nämlich Herkunft, Bezeichnung und Zusammensetzung. Der Bundesrat kann ausserdem verfügen, Angaben bezüglich Haltbarkeit, Herstellungsmethode und Nährwert hinzuzufügen. Der Vollzug dieses Gesetzes obliegt den Kantonen. Diese sind verpflichtet, ein Kantonslabor einzurichten, das von einem Spezialisten (Kantonschemiker) geleitet wird.

468. Trotz dieser Vorsichtsmassnahmen ist die Schweiz nicht von Lebensmittelvergiftungen (Salmonellen, Listerien) verschont geblieben. 1992 wurden 7'732 Fälle von durch Salmonellen verursachten Lebensmittelvergiftungen gemeldet. Diese Bakterien entwickeln sich bei der Lagerung, der Aufbewahrung oder der Zubereitung von Nahrungsmitteln. Somit ist es notwendig, Kampagnen zur Sensibilisierung der Verbraucher für Probleme im Zusammenhang mit der Aufbewahrung und der Zubereitung von Lebensmitteln durchzuführen.

3.4 Landwirtschafts- und Ernährungspolitik

469. Die schweizerische Landwirtschaftspolitik muss dem primären Sektor die Möglichkeit geben, seine Aufgaben optimal zu erfüllen. Diese bestehen darin, einen substantiellen Anteil an der sicheren Versorgung der Bevölkerung mit gesunden Qualitätsprodukten zu günstigen Preisen zu erbringen. Die Aufgaben der Landwirtschaft beschränken sich aber nicht nur auf die Produktion von landwirtschaftlichen Lebensmittelerzeugnissen, sondern schliessen auch die Bewirtschaftung der natürlichen Umwelt und den Schutz der natürlichen Lebensbedingungen, die Erhaltung und den Unterhalt der Kulturlandschaft sowie einen Beitrag zum wirtschaftlichen und kulturellen Leben im ländlichen Raum ein.

470. Um die Ernährungssicherung zu gewährleisten, erarbeitete der Bund einen 10-Jahres-Ernährungsplan mit dem Ziel, im Falle von Importstörungen die Selbstversorgung mit Lebensmitteln sicherzustellen. Dieser Plan beruht auf dem Grad der wirtschaftlichen Nahrungsmittelunabhängigkeit in der Schweiz. 1991 belief sich der Selbstversorgungsgrad für Proteine pflanzlichen Ursprungs auf 51% und für Proteine tierischer Herkunft auf 93%. In Kalorien umgerechnet deckt die Produktion der schweizerischen Landwirtschaft zwei Drittel des Landesbedarfs. Dabei ist zu präzisieren, dass ein Teil der Produktion von Nahrungsmitteln tierischer Herkunft nur dank Futtermittelimporten möglich ist. Das bedeutet, dass die Schweiz bei Importschwierigkeiten gezwungen wäre, die Produktion tierischer Nahrungsmittel einzuschränken und den Getreideanbau zu intensivieren. Diese Umstellung würde mit einer Drei-Stufen-Strategie herbeigeführt:

- Lebensmittelrationierung
- Stärkere Ausrichtung von Produktion und Konsum auf direkt geniessbare pflanzliche Produkte
- Rückgriff auf Notvorräte zur Sicherung der Lebensmittelversorgung während der Übergangsperiode.

4. Recht auf Unterkunft

4.1 Wohnungssituation

471. Nach der eidgenössischen Wohnungserhebung von 1990 zählte die Schweiz in diesem Jahr rund 3 Millionen bewohnte Wohnungen. Die Einfamilienhäuser

haben daran einen Anteil von 22%, wobei ländliche Kantone überdurchschnittliche, städtische Kantone dagegen unterdurchschnittliche Werte erreichen. Wohnungen mit vier oder mehr Zimmern machen fast die Hälfte des gesamten Wohnungsbestands aus, wobei das Angebot an kleineren Wohnungen (ein bis zwei Zimmer) in städtischen Gebieten grösser ist. Zwei Drittel der Wohnungen wurden nach 1947 erbaut.

472. Die Wohnungsmarktsituation in der Schweiz war lange Zeit von einer starken Knappheit gekennzeichnet. Gegenwärtig ist auf dem Markt eine gewisse Entspannung zu beobachten, die mit einem deutlichen Anstieg des Leerwohnungsanteils einhergeht. 1993 wurde eine Leerwohnungsziffer von 0,92% ermittelt (1992: 0,70%). In Städten ist die Zahl der Leerwohnungen höher, obwohl die für alle Städte ermittelte Ziffer unter dem schweizerischen Durchschnitt liegt (0,78%). Ganz besonders erstaunlich sind die Daten von Genf: Während hier die Leerwohnungsziffer 1985 nur einen Wert von 0,2% erreichte, belief sie sich am 1. Juli 1993 auf 1,7%. Leerwohnungen bestehen hauptsächlich aus kleineren Wohnungen mit einem oder zwei Zimmern (29,7%).

473. 1993 wurden 34'580 neue Wohnungen gebaut und 54'063 Baubewilligungen erteilt. Im Vergleich zum Vorjahr ist damit die Wohnbautätigkeit um 2,4% zurückgegangen, wobei dieser Rückgang bei den Einfamilienhäusern besonders ausgeprägt ist. Im Gegensatz dazu war 1993 die Zahl der abgegebenen Baubewilligungen um 4% höher als im Vorjahr. Die Reinzunahme von Wohnungen lag dagegen um 2,8% unter dem Vorjahresergebnis.

474. Im internationalen Vergleich weist die Schweiz eine schwache Wohneigentumsquote auf. Immerhin ist diese Quote in den letzten Jahrzehnten gestiegen, nämlich von 28,1% im Jahre 1970 auf 29,9% im Jahre 1980; 1990 belief sie sich auf 31,3%. Dabei bestehen grosse Unterschiede zwischen Stadt und Land: Während die Wohneigentumsquote in städtischen Kreisen nur 24,3% erreicht, erreicht sie in den ländlichen Regionen 50,1%. Privatpersonen bilden immer noch die stärkste Eigentümergruppe (66,75%), doch hat sich der Anteil von institutionellen Anlegern und Stiftungen am Wohneigentum verdoppelt (1970: 4%; 1990: 8%).

475. In der Schweiz wird jede Wohnung im Durchschnitt von 2,4 Personen bewohnt. 1990 betrug die Wohndichte (Anzahl Personen pro Zimmer) 0,63, und jeder Bewohner verfügte über eine durchschnittliche Wohnfläche von 39 m², ein Wert, der in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gestiegen ist (1980: 34 m²).

476. Über 99% der bewohnten Wohnungen sind mit einer Küche oder einer Kochnische ausgestattet, und 92% mit einem Bad oder einer Dusche. 70% der Wohnungen werden mit einem Öl-Zentralheizungssystem beheizt und 15% mit Einzelheizöfen, 11% sind an eine Fernheizung angeschlossen, und 4% verfügen über eine Etagenheizung.

477. Gesamthaft musste man 1992 in der Schweiz für eine 3-Zimmer-Wohnung durchschnittlich 884 Franken Miete bezahlen, und für eine Wohnung mit vier Zimmern betrug der Mietzins im Schnitt 1'103 Franken. Dabei bestehen je nach Kanton beträchtliche Unterschiede. Zudem hängt die Mietbelastung auch vom

Alter der Wohnung ab: Für eine vor 1947 erstellte Wohnung beträgt der durchschnittliche Mietzins bei einer 3-Zimmer-Wohnung 788 Franken und bei einer 4-Zimmer-Wohnung 948 Franken, während er sich für die seit Mai 1992 erstellten Wohnungen auf 1'867 bzw. 2'344 Franken beläuft.

4.2 Situation benachteiligter Gruppen

478. Zwar ist die Wohnversorgung insgesamt gut, doch weist der Wohnungsmarkt einen bedeutenden Nachteil auf: die Mietbelastung. Die Miete bildet nämlich den grössten Ausgabenposten des Haushaltsbudgets.

479. Die Studie «Miete und Einkommen 1990-1992»¹⁰⁸ zeigt, dass die Mietbelastung bei jedem sechsten Haushalt über 25% liegt. Über die Hälfte der Haushalte haben jedoch eine Mietbelastung unter 15%. Von sehr hohen Mietbelastungen sind praktisch nur Haushalte mit tiefem Einkommen (unter 4'000 Fr.) betroffen. Ein Viertel der Haushalte mit einem Einkommen unter 2'000 Fr. wendet davon 40% oder mehr für die Bezahlung der Miete auf. In der nächst höheren Einkommensklasse (2'000-4'000 Fr.) trägt jeder sechste Haushalt eine Mietbelastung von deutlich über 30%. In der mittleren Einkommensklasse (4'000-6'000 Fr.) - die den grössten Anteil der Haushalte (28%) stellt - ist die Situation günstiger: Vier Fünftel dieser Haushalte müssen weniger als 20% ihres Einkommens für die Miete ausgeben, die Hälfte sogar weniger als 15%.

480. Bei Einpersonenhaushalten findet man doppelt so viele Mietbelastungen über 25% als bei Haushalten mit mehreren Personen. Eine Analyse der Mietbelastung nach Haushaltskategorie zeigt, dass die folgenden Risikogruppen am stärksten von einer hohen Mietbelastung betroffen sind:

- alleinstehende Pensionierte (48%)
- Rentnerpaare (24%)
- Alleinstehende unter 25 Jahren (22%)
- Alleinerziehende (19%)
- Alleinstehende mittleren Alters (25-64 Jahre: 14%)
- junge Familien (unter 30 Jahren) mit zwei und mehr Kindern (11%)

481. In der Schweiz sind die Wohnbedingungen im allgemeinen gut. Dennoch muss angemerkt werden, dass 1990 872'736 Personen in überbelegten Wohnungen lebten, d.h. dass in Wohnungen mit weniger als einem Zimmer pro Person. Nach der vorerwähnten Studie «Miete und Einkommen 1990-1992» werden die Wohnungen mit hoher Wohndichte vor allem von zwei Gruppen bewohnt: Familien mit drei und mehr Kindern sowie Einelternfamilien.

¹⁰⁸ Frohmut Gerheuser: Miete und Einkommen 1990-1992. Die Wohnversorgung der Mieter- und Genossenschaftshaushalte. Schriftenreihe Wohnungswesen Band 58. Bern, 1995. Diese Studie stützt sich auf das Nettoeinkommen.

Tabelle 18: Anzahl Personen, die in Wohnungen ohne Mindestkomfort leben 1990

	Anzahl betroffener Personen	% der in privaten Haushalten lebenden Personen
Wohnung ohne heisses Wasser	38'123	0,6
Wohnung ohne Heizung	3'316	0,05
Überbelegte Wohnung*	872'736	13,2
Behelfswohnung	7'823	0,1

* Wohnung mit weniger als einem Zimmer pro Person.

Quelle: Bundesamt für Statistik

482. Aus dem kombinierten Vergleich von Mietbelastung und Wohnungsbelegung (Tabelle 19) geht hervor, dass 6% der Haushalte von der günstigsten Kombination einer tiefen Mietbelastung mit grosszügiger Wohnungsbelegung profitieren. Ein weiteres gutes Drittel verfügt entweder über eine relativ grosszügige Wohnung mit mittlerer Mietbelastung (20%) oder eine tiefe Mietbelastung bei mittlerer Wohnungsbelegung (16%). Etwa ebenso viele Haushalte (37%) liegen im Mittelfeld. Zusammen können demnach nahezu vier Fünftel aller Haushalte zu angemessenen oder gar günstigen Bedingungen wohnen. Ihnen stehen die Haushalte mit weniger günstigen Bedingungen gegenüber, sei es wegen der hohen Wohnungsbelegung oder sei es, weil sie zwar von einer grosszügigen Wohnungsbelegung profitieren, aber gleichzeitig eine besonders hohe Mietbelastung zu tragen haben. Dagegen gibt es praktisch keine Haushalte, die zugleich von einer ungünstigen Wohnungsbelegung und einer hohen Mietbelastung betroffen sind. Doch gibt es eine kleine Gruppe von Haushalten (4%) mit engen Wohnverhältnissen bei mittlerer Mietbelastung.

Tabelle 19: Verteilung der Haushalte nach Mietbelastungs- und Wohnungsbelegungskategorien 1990

Wohnbelegung	Mietbelastung			Total
	< 10%	10 - < 25%	> 25%	
< 0	2%	4%	0%	7%
0 - 1	16%	37%	8%	60%
> 2	6%	20%	8%	33%
Total	24%	61%	15%	100%

Quelle: Miete und Einkommen 1990-1992

483. Es gibt weder auf gesamtschweizerischer noch auf kantonaler Ebene offizielle statistische Daten, mit deren Hilfe sich die Situation der Obdachlosen in der Schweiz beurteilen liesse. Eine in fünf grösseren Städten bei der Verwaltung und bei privaten Hilfswerken durchgeführte Umfrage erbrachte folgende Zahlen:

Tabelle 20: Anzahl Obdachlosen, Schätzung 1992

Stadt	von Einrichtungen betreut	nicht betreut (Schätzung)
Basel	300	100-200
Bern		120-150
Genf	120-150	100-150
Lausanne (Region)	40-50	250-300
Zürich	60-90	

Quelle: Bericht der Schweiz an die WHO: «Gesundheit für alle» 1993/94.

4.3 Gesetzgebung zum Wohnungswesen

484. Eine ausgewogene Wohnungsmarktpolitik muss sich auf eine gute Raumplanung stützen können. Das schweizerische Raumplanungsrecht berücksichtigt in seiner Zielsetzung die mit dem Wohnungswesen zusammenhängenden Interessen. Ein Recht auf Unterkunft wird als solches von der Bundesverfassung nicht garantiert. Eine Volksinitiative von 1967 schlug die Einführung eines Verfassungsaufsatzes vor, welcher ein «Recht auf Unterkunft» beinhaltete und welcher den Bund die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit dieses Recht für benachteiligte Personen gewährleistet wird. Diese Initiative wurde jedoch in der Volksabstimmung von 1970 abgelehnt¹⁰⁹. Dagegen war dem Recht auf Unterkunft auf kantonaler Ebene mehr Erfolg beschieden: Die Verfassung des Kantons Jura proklamiert unter dem Titel der Aufgaben des Staates im Bereich der sozialen Sicherheit, dass «das Recht auf Unterkunft anerkannt wird». Weitere kantonale Verfassungen anerkennen dieses Recht unter dem Titel der sozialen Rechte¹¹⁰.

4.3.1 Raumplanung

485. Der 1969 eingeführte Artikel 22 *quater* der Bundesverfassung ermächtigt den Bund zum Erlass von Grundsätzen für die Raumplanung. Laut diesem Artikel dient die Raumplanung «der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes». Dazu wird der Bund mit der Rahmengesetzgebung betraut, während die Kantone aufgerufen sind, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Raumplanung zu schaffen. Ausserdem hat der Bund die Pflicht, die Bemühungen der Kantone zu koordinieren.

486. Die Planungsgrundsätze für die Bodennutzung und die Koordination der raumplanerischen Massnahmen, die beiden Hauptelemente der Raumplanung, sind im Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung und in der dazugehörigen Verordnung vom 2. Oktober 1989 zu finden.

¹⁰⁹ Von einer schwachen Volksmehrheit sowie von 12 Kantonen und 4 Halbkantonen verworfen.

¹¹⁰ Kanton Solothurn (Art. 22 Buchstabe e); Kanton Baselland (Absatz 17 Bst. d); Kanton Bern (Artikel 29 Abs. 1).

487. Die Bodennutzungsordnung verfolgt mit dem Instrument der Planung die Absicht, die bebaubaren von den nichtbebaubaren Zonen zu trennen. Das erste Planungsinstrument ist der *Richtplan*, den die Kantone für ihr Gebiet zu erstellen haben (Art. 6-12 RPG). Diese Richtpläne müssen vom Bundesrat genehmigt werden, und ihr Inhalt wird teilweise durch das Bundesrecht geregelt. Sie sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 RPG). Als zweites Instrument wird der *Nutzungsplan* eingesetzt (Art. 14-20 RPG), der im wesentlichen kantonalem Recht untersteht und grösstenteils von den Gemeinden erstellt wird. Der Zweck dieses Plans besteht darin, die zulässige Nutzung des Bodens zu ordnen und dazu Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen festzulegen. Zudem können die Kantone innerhalb der Bauzonen weitere Nutzungszonen vorsehen (Wohnzonen, Industrie- und Gewerbebezonen, gemischte Nutzungszonen). Die Nutzungspläne bilden den zentralen Bestandteil der Raumordnung, und sie sind für jedermann verbindlich (Art. 21 RPG). Eine Baubewilligung darf nur dann abgegeben werden, wenn die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Art. 22 RPG).

488. Die Pläne sind Rechtsnormen gleichgestellt. Das Raumplanungsgesetz sieht vor, dass auf kantonaler Ebene wenigstens ein Rechtsmittel gegen die Nutzungspläne besteht. Gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen kann die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht erhoben werden. Baubewilligungen unterliegen dagegen der ordentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit: Diesbezügliche Entscheide der kantonalen Behörden können mit einer staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden. Wenn diese Entscheide Bauten oder Anlagen ausserhalb der Bauzonen betreffen, kann beim Bundesgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide erhoben werden.

489. Artikel 4 RPG sieht vor, dass die Behörden (Bund, Kantone und Gemeinden) die Bevölkerung über die verschiedenen Planungen unterrichten. Ausserdem haben sie für Mitwirkung der Bevölkerung an der Ausarbeitung der Pläne zu sorgen. Die Kantone wenden in dieser Hinsicht sehr unterschiedliche Strategien an, sowohl was den Zeitpunkt der Intervention wie auch was die Modalitäten betrifft. Auf Bundesebene hat eine im Auftrag des Bundesamtes für Raumplanung durchgeführte Studie eine Reihe von Empfehlungen vorgeschlagen, mit denen der Bund diesem Artikel vermehrt Geltung verschaffen kann¹¹¹.

4.3.2 Enteignung

490. Das Recht auf Eigentum wird von der Bundesverfassung im Artikel 22 *ter* garantiert, der die Möglichkeit einer Enteignung dem Bund und den Kantonen vorbehält. Auch kann der Bund auf die Enteignung zurückgreifen, wenn er öffentliche Werke errichtet (Art. 23 BV). Bei Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten (Art. 22 *ter*

¹¹¹ W. Linder, P. Lanfranchi, D. Schnyder, A. Vatter: Mitwirkungsverfahren und -modelle, Vorschläge für eine Mitwirkungspolitik des Bundes nach Art. 4 RPG, Eidg. Justiz- und Polizeidepartement. Bundesamt für Raumplanung, Bern 1992.

Absatz 3; Art. 23 Absatz 2 BV). Das Raumplanungsgesetz gibt diese Bestimmung im Artikel 5 Absatz 2 RPG wieder.

491. Aufgrund dieses garantierten Eigentumsrechts ist eine Enteignung nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig: Sie muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren und durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Auf Bundesebene wird die gesetzliche Grundlage zum einen durch das Bundesgesetz von 1930 über die Enteignung und zum anderen durch besondere Bundesgesetze geschaffen, welche die Enteignung zu bestimmten Zwecken rechtfertigen.

492. Nach der Bundesverfassung sind nicht nur formelle Enteignungen, sondern auch materielle Enteignungen entschädigungsberechtigt, d. h. also auch Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen. Bei einer formellen Enteignung bildet die Entschädigung eine Voraussetzung für die Übertragung des Rechts. Bei einer materiellen Enteignung wird die Entschädigung nur unter bestimmten Bedingungen geschuldet. Diese Bedingungen wurden von der Rechtsprechung des Bundesgerichts festgelegt, die zu diesem Thema ziemlich ergiebig ist und sich hauptsächlich mit dem Umweltschutz und der Raumplanung befasst. Eine Entschädigung wird auch dann ausbezahlt, wenn ein oder mehrere Eigentümer zugunsten der Allgemeinheit ein schweres Opfer tragen müssen und es dem Grundsatz der Gleichbehandlung widersprechen würde, diese Eigentümer nicht zu entschädigen. Ebenso ist eine Entschädigung vorgesehen, wenn die öffentlichen Werke übermässige, für den Grundeigentümer unvorhersehbare Beeinträchtigungen mit sich bringen, die ihn in besonderer Art und Weise betreffen und die einen schwerwiegenden Schaden verursachen. Das Raumplanungsgesetz sieht ausserdem einen «angemessenen» Ausgleich vor, wenn raumplanerische Massnahmen Vermögensrechte beeinträchtigen, ohne dass dabei die Bedingungen für eine materielle Enteignung erfüllt sind (Art. 5 Abs. 1 RPG).

4.3.3 Mieterschutz

493. Mieter sind gegen missbräuchliche Mietzinse und Kündigungen geschützt und geniessen daneben auch einen Schutz für die Verlängerung des Mietvertrags.

494. Nach Artikel 34^{septies} der Bundesverfassung ist der Bund befugt, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen¹¹². Mit dem Bundesbeschluss vom 30. Juni 1972 über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (BMM) hat der Bundesrat ein System der Mietzinsüberwachung eingerichtet. Dieser Beschluss ist mehrmals verlängert worden und blieb bis Juni 1990 in Kraft. Dann wurde er von privatrechtlichen Bestimmungen abgelöst, die im Obligationenrecht (OR) integriert sind.

¹¹² Diese neue Formulierung wurde in der Volksabstimmung von 1986 gutgeheissen. Der neue Artikel löste den ersten Artikel von 1972 ab, wo folgendes stand: «Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter. Diese Massnahmen sind nur anwendbar in Gemeinden, wo Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen besteht».

495. Die in den Artikeln 269 bis 270e OR aufgestellte Rechtsordnung ist ein System der Mietzinsüberwachung. Dabei wird die Festsetzung der Miete aufgrund der Vertragsfreiheit den Parteien überlassen. Doch kann ein Mieter einen missbräuchlichen Mietzins bei einer vom Kanton eingesetzten Schlichtungsstelle anfechten; dabei kann er den Anfangsmietzins (Art. 270 OR) oder eine Mietzinserhöhung (Art. 270b OR) anfechten und eine Herabsetzung des Mietzinses verlangen (Art. 270a OR).

496. Bei der Definition von missbräuchlichen Mietzinsen zieht das Obligationenrecht vor allem zwei Kriterien in Betracht. Das erste ist ein vergleichendes Kriterium: Mietzinse werden nicht als missbräuchlich erachtet, wenn sie «im Rahmen der orts- oder quartierüblichen Mietzinse liegen» (Art. 269a OR). Das zweite Kriterium beruht auf einer Kostenberechnung: Mietzinse sind dann missbräuchlich, wenn sie auf einem offensichtlich übersetzten Kaufpreis beruhen oder wenn ein übersetzter Eigenkapitalertrag erzielt wird (Art. 269 und Art. 269a Buchstaben b bis e OR).

497. Das OR gibt dem Mieter die Möglichkeit, eine Kündigung anzufechten « wenn sie gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstösst» (Art. 271 OR). Artikel 271a OR nennt Beispiele für missbräuchliche Kündigungen. Danach ist eine Kündigung insbesondere dann anfechtbar, wenn sie ausgesprochen wird, «weil der Vermieter eine einseitige Vertragsänderung zu Lasten des Mieters oder eine Mietzinsanpassung durchsetzen will» (Art. 271a Bst. b). Ebenso dann, wenn der Mieter mit der Kündigung zum Erwerb der gemieteten Wohnung veranlasst werden soll. Absatz 3 von Artikel 271a schliesst aus dieser Liste jene Fälle aus, wo das Interesse des Vermieters stärker zu gewichten ist.

498. Zudem kann der Mieter die Erstreckung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die Beendigung der Miete für ihn eine Härte zur Folge hätte, die durch die Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen wäre (Art. 272 OR). Der Eigenbedarf des Vermieters ist dabei nur einer der Faktoren, die der Richter bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen hat. Somit kommt dem Eigenbedarf hier immer noch eine wichtige, jedoch nicht alles entscheidende Rolle zu. Für Wohnräume kann das Mietverhältnis um höchstens vier, für Geschäftsräume um höchstens sechs Jahre erstreckt werden.

499. Der Vollzug dieser Vorschriften erfolgt gemäss dem zivilrechtlichen Verfahren der Kantone. Diese haben ausserdem die Pflicht, Schlichtungsbehörden einzurichten. Diese paritätisch zusammengesetzten Organe sind für alle Streitfälle im Zusammenhang mit dem Mietverhältnis zuständig. Hinsichtlich von Fällen des Kündigungsschutzes, der Erstreckung von Mietverhältnissen sowie der Hinterlegung von Mietzinsen haben sie zusätzlich Entscheidkompetenz und sind damit Gerichtsbehörden. Das Verfahren muss « kostenlos » sowie « einfach und rasch » abgewickelt werden (Art. 274d OR). Aus strafrechtlicher Sicht ist die Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorschriften zum Schutz der Mieter mit Haft oder Busse strafbar, wobei der Mieter Strafantrag zu stellen hat (Art. 325bis StGB).

500. Im weiteren hat das Parlament am 23. Juni 1995 das neue Bundesgesetz über Rahmenmietverträge und deren Allgemeinverbindlicherklärung erlassen. Das Gesetz und die dazugehörige Ausführungsverordnung treten am 1. März 1996 in Kraft. Mit dem Bundesgesetz wird der seit 1972 in der Bundesverfassung verankerte Auftrag erfüllt, die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen zu regeln. Ferner kann der Bundesrat den Vertragsparteien die Bewilligung erteilen, unter bestimmten Voraussetzungen von zwingenden mietrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechtes abzuweichen. Mit der Möglichkeit, Rahmenmietverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, wird das Ziel verfolgt, die paritätische Verhandlungskultur im Mietwesen zu fördern, bestehende Konfliktfronten zwischen Mietenden und Vermietenden abzubauen sowie marktnahe Lösungen zu erreichen.

4.3.4 Hilfsmassnahmen zugunsten der Mieter

501. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974 bezweckt unter anderem die Einführung von Massnahmen zur Verbilligung der Mietzinse. Dabei wird die Bundeshilfe sachbezogen (objektiv) und nicht persönlich ausgerichtet. Das bedeutet, dass sie dem Mieter nicht direkt überwiesen wird, sondern an jene geht, die Wohnungen auf den Markt bringen. Mit gezielten Massnahmen sollen diese zum Bau von Wohnungen zu günstigen Mietzinsen angeregt werden. Das System der Mietzinsverbilligung stützt sich auf zwei Instrumente: die Grundverbilligung und die Zusatzverbilligungen I und II.

502. Die Grundverbilligung ist ein rückzahlbarer Vorschuss des Bundes (Bundesbürgschaft), der es erlaubt, die Anfangsmiete unter den zur Deckung der Eigentümerlasten nötigen Betrag zu senken. Mit einer schrittweisen Erhöhung der Mieten (3% pro Jahr) erreichen die Mietzinse nach zehn Jahren einen Bruttoertrag, der den Aufwendungen entspricht. Danach werfen die Mieten einen Überschuss ab, mit dem der Eigentümer den Bundesvorschuss zurückzahlen kann. Der Eigentümer, dessen Mieten von der Grundverbilligung profitieren, kann im übrigen seine Wohnungen an irgendwelche Abnehmer vermieten.

503. Das Grundverbilligungsmodell wird mit den nicht rückzahlbaren Zusatzverbilligungen I und II vervollständigt. Die à-fonds-perdu-Beiträge werden nur an Bewohnerinnen und Bewohner mit begrenztem Einkommen und Vermögen ausgerichtet. Die Zusatzverbilligung I entspricht 0,6% der Anlagekosten und wird während 11 Jahren ausgerichtet. Sie kann von Behinderten sowie Betagten für Wohnungen bis zu drei Zimmern sowie Pflegepersonal und Personen in Ausbildung für Mietwohnungen bis zu drei Zimmern beansprucht werden. Die Zusatzverbilligung II entspricht 1,2% der Anlagekosten und wird während 25 Jahren ausgerichtet. Sie kann von Behinderten sowie Pflegepersonal und Personen in Ausbildung für Mietwohnungen bis zu drei Zimmern beansprucht werden.

504. Vom 1. Januar 1975 bis 31. Dezember 1995 hat der Bund aufgrund des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) Hilfe für den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von rund 91'000 Wohnungen zugesichert. Davon waren rund 32% Eigentumsobjekte. Seit 1975 ist der Bund Bürgschaftsverpflich-

tungen in Höhe von rund 5,2 Milliarden Franken und Schuldverpflichtungen in Höhe von rund 2,9 Milliarden Franken eingegangen. An Beiträgen für die Zusatzverbilligungen hat der Bund im gleichen Zeitraum rund 1,7 Milliarden Franken zugesichert.

505. Daneben ist noch ein weiteres Gesetz zu nennen, nämlich das Bundesgesetz von 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (VWBG). Dieses unterstützt benachteiligte Mieter und Eigentümer im Berggebiet. Das Gesetz richtet sich an Familien und Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen und bezweckt, der Abwanderung der Bevölkerung aus dem Berggebiet durch eine Verbesserung oder den Bau von zusätzlichen Wohnungen zu unterstützen. Der Bund gewährt seine Finanzhilfe nur dann, wenn der Kanton seinerseits einen Mindestbeitrag gewährt. Dieser beträgt je nach Finanzkraft des Kantons zwischen 10-45 % der anrechenbaren Kosten.

506. Vom 1. Januar 1971 (Datum der Inkraftsetzung) bis zum 31. Dezember 1995 wurden im Rahmen des VWBG Finanzhilfen in Höhe von 386,2 Millionen Franken ausgerichtet, mit denen ungefähr 21'000 Wohnungen unterstützt wurden.

4.3.5 Förderung des Erwerbs von Wohneigentum

507. Der 1972 eingeführte Artikel 34^{sexies} der Bundesverfassung gibt dem Bund die Befugnis, Massnahmen «zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaues sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum» zu treffen. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) von 1974 sieht die Förderung des Baues, des Erwerbs und der Erneuerung von Wohnungs- und Hauseigentum vor. Um dies zu erreichen, wendet der Bund dieselben Instrumente an wie bei der Mietzinsverbilligung, d.h. die Bundesbürgschaft, die Grundverbilligung und die Zusatzverbilligungen I und II.

508. In diesem Zusammenhang ist am 1. Januar 1995 ein neues Gesetz, das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge, in Kraft getreten. Dieses Gesetz schafft die Möglichkeit, dem Versicherten die aus der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge stammenden Mittel zur Verfügung zu stellen. Voraussetzung dafür ist, dass dieser den geltend gemachten Betrag für den Erwerb einer Wohnung für sich oder seine Familie oder zur Amortisation einer auf dieser Wohnung lastenden Hypothek verwendet, sofern es sich um seine Hauptwohnung handelt.

509. Dem Versicherten stehen dazu drei Möglichkeiten offen:

- Vorbezug eines Betrags bis zur Höhe der aktuellen Freizüigkeitsleistung;
- Verpfändung des Anspruchs auf die Vorsorgeleistungen;
- Verpfändung eines Betrags bis zur Höhe seiner Freizüigkeitsleistung.

510. Diese Mittel können auch für den Erwerb von Anteilscheinen einer Wohnbaugenossenschaft oder ähnlicher Beteiligungen verwendet werden, wenn der Versicherte eine dadurch mitfinanzierte Wohnung selbst benutzt.

511. Mit dem bezogenen Betrag wird gleichzeitig der Anspruch des Versicherten auf die Vorsorgeleistungen entsprechend gekürzt, wobei jedoch ein Minimum gewährleistet bleibt. Angestellte unter 50 Jahren, die der beruflichen Vorsorge unterstehen, dürfen den vollen Betrag der Freizügigkeitsleistung beziehen. Versicherte über 50 Jahren dürfen höchstens die Freizügigkeitsleistung, auf die sie im 50. Altersjahr Anspruch gehabt hätten, oder die Hälfte der Freizügigkeitsleistung im Zeitpunkt des Bezugs geltend machen. Der Versicherte kann im übrigen den bezogenen Betrag jederzeit zurückbezahlen, und zwar bis drei Jahre vor Entstehung des Anspruchs auf Altersleistungen oder bis zum Eintritt eines anderen Vorsorgefalls.

Verbesserung der Wohnverhältnisse im ländlichen Raum

512. Das Bundesgesetz über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (IBG) von 1962 gibt dem Bund die Möglichkeit, Haupterwerbslandwirten für den Bau und Umbau von Wohnhäusern zinslose Darlehen zur Verfügung zu stellen. Im Durchschnitt werden die gewährten Darlehen innerhalb einer Frist von 16 Jahren zurückbezahlt.

513. In den letzten 10 Jahren wurden im Rahmen dieses Gesetzes pro Jahr rund 37,8 Mio. Franken eingesetzt, mit denen durchschnittlich 500 Wohnhausneubauten und -umbauten unterstützt wurden.

4.3.6 Bautätigkeit

514. In der Schweiz ist die Gesetzgebung über das Bauwesen und die Baupolizei Sache der Kantone. Somit wird die Bautätigkeit von 26 kantonalen Gesetzen geregelt, die sich mehr oder weniger voneinander unterscheiden. Hinzu kommen die baupolizeilichen Bestimmungen, die von den rund 3'000 Gemeinden der Schweiz erlassen wurden. Die vom Bund erbauten Gebäude haben sich nach den kantonalen und kommunalen Normen zu richten. Davon ausgenommen sind einzig die Bauten in Verbindung mit der Landesverteidigung sowie der Bundesbahnen.

515. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) hat am 11. August 1995 eine neue Verordnung über die Erstellungskosten bei Wohnbauvorhaben, die mit Bundeshilfe gefördert werden, erlassen. Diese löste die Vorgängerverordnung vom 17. Dezember 1986 mit dem gleichen Namen ab. Die Verordnung setzt die zulässigen Höchstgrenzen für neue Wohnbauten sowie für Wohnungen für Behinderte und Betagte fest, welche im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes des Bundes unterstützt werden. Eine weitere Verordnung des EVD (vom 12. Mai 1989) regelt, ebenfalls für Wohnungen, die mit Bundeshilfe gefördert werden, die minimale Nettowohnfläche, die Zahl und das Ausmass der Räume sowie die Ausstattung von Küchen und Nasszellen.

ARTIKEL 12: RECHT AUF GESUNDHEIT

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften

Nationale Rechtsvorschriften

Übertragbare Krankheiten

- Bundesverfassung, Artikel 69 BV
- Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiegesetz)
- Verordnung vom 22. Dezember 1976 über die kostenlosen Impfungen
- Verordnung vom 21. September 1987 über die Meldung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Melde-Verordnung)

Aids

- Verordnung vom 9. April 1986 über die Verhinderung der Übertragung von gefährlichen Infektionskrankheiten durch Blut und Blutprodukte
- Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1990 über Leistungen des Bundes an HIV-infizierte Hämophile und Bluttransfusionsempfänger und deren HIV-infizierte Ehegatten
- Verordnung vom 10. April 1991 über Leistungen des Bundes an HIV-infizierte Hämophile und Bluttransfusionsempfänger und deren HIV-infizierte Ehegatten

Illegale Drogen

- Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel

Umwelt

- Bundesverfassung, Artikel 24 *novies* BV
- Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG)
- Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer
- Bundesgesetz vom 21. März 1969 über den Verkehr mit Giften
- Bundesgesetz vom 22. März 1991 über den Strahlenschutz
- Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985
- Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986
- Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990

Gesundheit am Arbeitsplatz

- Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG)
- Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung

- Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten
- Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsvorsorge, ArGV3)

Heilmittel

- Bundesgesetz vom 6. Oktober 1990 über die Pharmakopöe
- Interkantonale Vereinbarung vom 3. Juni 1971 über die Kontrolle der Heilmittel
- Verordnung vom 23. August 1989 über die immunbiologischen Erzeugnisse

Verschiedenes

- Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

Finanzierung des Gesundheitswesens

- Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung

2. Allgemeines

516. Das Gesundheitswesen fällt zu wesentlichen Teilen unter die Hoheit der Kantone. Dies gilt namentlich für den ganzen Bereich der Gesundheitsversorgung. Hier sind die 26 Kantone weitgehend autonom. Der Bund nimmt bestimmte Aufgaben insbesondere in folgenden Bereichen wahr: übertragbare Krankheiten, Betäubungsmittel, Tabak und Alkohol, Lebensmittel, Chemikalien, Strahlenschutz, Pharmakopöe und immunbiologische Erzeugnisse, Prüfungen für akademische Medizinalberufe, Kranken- und Unfallversicherung, Sicherheit am Arbeitsplatz, Umweltschutz.

517. Es gibt keinen schweizerischen Gesundheitsminister. Das schweizerische Gesundheitswesen ist stark durch die föderalistische Staatsordnung geprägt. Ein Wesensmerkmal davon ist, dass es keine zentrale Steuerungsinstanz für das Gesundheitswesen gibt. Auf nationaler Ebene nehmen - je nach Aufgabe - verschiedene Ämter die dem Bund übertragenen Aufgaben wahr. Die meisten dieser Ämter sind dem Eidgenössischen Departement des Innern unterstellt, so insbesondere die Bundesämter für Gesundheitswesen, für Sozialversicherung, für Umwelt, Wald und Landschaft. Auf kantonaler Ebene sind ebenfalls ein oder mehrere Departemente für gesundheitliche Angelegenheiten verantwortlich. Für die Koordination unter den Kantonen sorgt eine eigens von den Kantonen dafür geschaffene Institution, die Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz.

518. In diesem föderalistischen Umfeld eine nationale Gesundheitspolitik zu entwickeln ist keine einfache Sache. Um die Koordination der Aktivitäten sämtlicher im Bereich der Gesundheitsförderung aktiver Partner (Bund, Kantone und private Organisationen) zu verbessern, haben diese 1989 eine Stiftung gegründet, die Schweizerische Stiftung für die Gesundheitsförderung. Sie hat u.a. einen Aktions-

plan für die Jahre 1993 bis 1997 erarbeitet, der unter anderem vom Bund, Kantonen und den Kranken- und Unfallversicherern unterstützt wird. Ziel des Aktionsprogramms ist, die Gesundheitsförderung landesweit zu vernetzen und zu unterstützen. Dabei werden nationale Schwerpunkte erarbeitet sowie Zusammenarbeits- und Koordinationsmechanismen entwickelt.

519. 1993 wurde erstmals ein Bericht über die Gesundheit in der Schweiz veröffentlicht¹¹³. Gegenwärtig analysiert das Bundesamt für Statistik die Ergebnisse der ersten schweizerischen Gesundheitsbefragung von 1992/93.

520. Die Schweiz ist seit 1948 aktives Mitglied der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und beteiligt sich insbesondere auch an der weltweiten Strategie « Gesundheit für alle bis zum Jahre 2000 ». Der zweite Evaluationsbericht der Schweiz zur Erreichung der 38 von der europäischen WHO-Region hierzu festgelegten Ziele wurde der WHO im September 1994 vorgelegt.

3. Gesundheitszustand der Bevölkerung

521. Der sogenannte subjektive Gesundheitszustand, also die persönliche Einschätzung der eigenen Gesundheit, gilt als zuverlässiger und anerkannter Gesundheitsindikator. In der Gesundheitsbefragung des Bundesamtes für Statistik schätzten gut 8 von 10 Personen (85%) ihren gesundheitlichen Zustand als «gut» bis «sehr gut» ein. Annähernd 90% der Befragten gaben an, gesundheitliche Überlegungen würden bei ihrer Lebensgestaltung eine wichtige Rolle spielen¹¹⁴.

3.1 Sterblichkeit und Krankheitshäufigkeit

522. Seit einem Jahrhundert ist bei der Sterblichkeitsrate eine eindrucksvolle Abnahme zu beobachten; 1993 betrug sie noch 685 Todesfälle auf 100'000 Menschen (870,9/100'000 bei den Männern und 498,6/100'000 bei den Frauen). Damit ist der Rückgang der Sterblichkeitsrate bei den Frauen weit ausgeprägter.

523. Die häufigste Todesursache stellen die Herz-Kreislaufkrankungen dar (40,2% aller Todesfälle bei den Männern und 47,8% bei den Frauen im Jahre 1990), gefolgt von bösartigen Tumoren (sowohl bei Männern wie bei Frauen). Unfälle und andere Verletzungen liegen auf dem dritten Platz.

524. Die auf Herz-Gefässerkrankungen zurückzuführende Sterblichkeitsrate ist seit 20 Jahren am Sinken, insbesondere gilt dies für Gehirn-Gefässerkrankungen. Dank der sinkenden Zahl von Lungenkrebsfällen und einer günstigen Entwicklung

¹¹³ Gesundheit in der Schweiz. Hrsg. von Walter Weiss. Bundesamt für Gesundheitswesen. Seismo Verlag, Zürich 1993.

¹¹⁴ Für diese Umfrage wurde eine Zufallsstichprobe von 23'000 privaten Haushalten aus der ganzen Schweiz gezogen.

bei den Magenkrebskrankungen hat die krebsbedingte Sterblichkeit bei den Männern unter 65 Jahren beträchtlich abgenommen. Auch bei den Frauen ist die krebsbedingte Sterblichkeit zurückgegangen, vor allem was den Brustkrebs anbelangt. 30% der krebsbedingten Todesfälle hängen mit dem Tabakkonsum zusammen, 35% mit der Fehlernährung, 5-10% mit dem Alkoholkonsum und 2% mit der Umweltverschmutzung.

3.2 Verhalten und Lebensstil

525. Dreissig Prozent der schweizerischen Bevölkerung raucht; vom Rest haben 49% gar nie damit begonnen, während 21% sich das Rauchen abgewöhnt haben. Dabei ist Rauchen bei den Männern verbreiteter als bei den Frauen (37% gegenüber 23%). Am meisten geraucht wird in der Altersklasse der 25-34jährigen (43% der Männer und 34% der Frauen). Seit den 80er Jahren nimmt die Gesamtzahl der Raucher stetig ab, wobei aber der Anteil der Raucherinnen gleich geblieben ist.

526. Gut die Hälfte der Bevölkerung (53%) trinkt höchstens zweimal wöchentlich Alkohol, 31% häufiger als zweimal pro Woche und 16% sind abstinent. Dabei trinken Frauen sehr viel seltener Alkohol als Männer. In den Kantonen der Romandie und im Tessin ist der Anteil der Personen mit täglichem Alkoholkonsum grösser als in der Deutschschweiz (29% bzw. 34% gegenüber 17% in der deutschen Schweiz).

527. Etwa 3% der Bevölkerung nimmt jeden Tag Medikamente mit Suchtpotential wie Schlaf- und Beruhigungsmittel ein, und zwar konsumieren Frauen doppelt so häufig solche Medikamente wie Männer. Mit dem Alter nimmt der Konsum von Abhängigkeit bewirkenden Medikamenten zu.

528. Eigene Erfahrungen mit Drogen wie Haschisch, Heroin, Kokain, Amphetaminen, Halluzinogenen oder Morphin haben in der Altersgruppe der 15-39jährigen bereits 15% gemacht. Aktuell konsumieren rund 4% der Personen dieser Altersgruppe solche Drogen; das sind 117'000 junge Menschen (82'000 Männer, 35'000 Frauen). Dabei ist die Mehrheit der Konsumenten von Betäubungsmitteln nicht davon abhängig.

529. Aufgrund des Body Mass Indexes gehören 70% der Bevölkerung zu den Normalgewichtigen, 25% haben Übergewicht, und 5% sind fettsüchtig. Normalgewichtige sind in der Altersgruppe der 15-24jährigen Frauen am häufigsten (93%) und unter den 55-64jährigen Männern am seltensten (41%) anzutreffen.

Tabelle 21: Sterbeziffern wichtiger Todesursachen, 1993

Sterbeziffer (pro 100 000 Personen)	Männer	Frauen
Alle Todesursachen	870,9	498,6
Infektiöse Krankheiten	18,9	8,3
Aids	11,4	3,5
Tuberkulose	0,9	0,4
Krebskrankheiten insgesamt	257,7	146,4
Kreislaufsystem	339,5	202,9
Atmungsorgane insgesamt	67,6	31,7
Diabetes mellitus	14,2	12,8
Leberzirrhose	10,9	4,2
Unfälle insgesamt	47,2	21,1
Motorfahrzeugunfälle	14,6	4,2
Selbsttötung	28,3	10,3

Quelle: Bundesamt für Statistik

4. Statistische Indikatoren

Säuglingssterblichkeit

530. Bei der Säuglingssterblichkeit fällt die sehr deutliche Abnahme seit Beginn dieses Jahrhunderts ins Auge. In den vergangenen Jahren hat dieser Anteil jedoch wieder etwas zugenommen. Der Grund dafür liegt bei der Zunahme von Mehrlingsgeburten, bei denen viele Frühgeburten auftreten, was das Sterblichkeitsrisiko erhöht. 1993 lag die Sterblichkeitsrate bei 5,6 pro 1'000 Lebendgeborene.

Tabelle 22: Säuglingssterblichkeit, in o/oo

1980			1985			1990		
Jungen	Mädchen	Total	Jungen	Mädchen	Total	Jungen	Mädchen	Total
10,4	7,7	9,1	7,7	6,0	6,9	7,1	5,3	6,2

Quelle: Bundesamt für Statistik

Verfügbarkeit von gesundem und keimfreiem Trinkwasser

531. Die Bevölkerung verbraucht jedes Jahr 1,2 Milliarden Liter Trinkwasser, das hauptsächlich aus dem Grundwasser stammt (80%); die restlichen 20% werden den Seen entnommen. Die Schweiz hat im Bereich der Trinkwasserversorgung ein sehr hohes Hygieneniveau. Heute werden fast 100% der Bevölkerung mit Trinkwasser von guter Qualität versorgt. Der Anschluss an das Verteilnetz ist obligatorisch: 99% der Gebäude sind daran angeschlossen, die einzigen Ausnahmen bilden isoliert stehende Wohngebäude auf dem Land. Bezüglich der Abwasserentsorgung sind 92% der Bevölkerung an eine Abwasserreinigungsanlage angeschlossen; diesen Anteil will man auf 96% erhöhen.

Kinderimpfung

532. Gesamtschweizerisch werden 93-95% der 27 bis 36 Monate alten Kinder mindestens dreimal gegen Diphtherie, Starrkrampf und Kinderlähmung geimpft. 1987 begann eine Impfkampagne gegen Masern, Mumps und Röteln (MMR) mit dem Resultat, dass heute 80-83% der Kinder einen Impfschutz gegen diese Krankheiten haben. Gewisse Regionen (Romandie) und einzelne Bevölkerungsgruppen (Ausländerkinder) weisen jedoch tiefere Impfquoten auf.

Lebenserwartung

533. Die Lebenserwartung bei Geburt nahm kontinuierlich zu zwischen 1980 und 1992: für Männer von 72,3 auf 74,3 Jahre und für Frauen von 78,8 auf 81,2 Jahre. Diese gewonnenen Lebensjahre sind vor allem der gestiegenen Lebenserwartung mit 65 Jahren zu verdanken. 1990 hatten die Männer mit 65 Jahren eine Lebenserwartung von 15,3 Jahren und die Frauen eine Lebenserwartung von 19,7 Jahren.

534. Die behinderungsfreie Lebenserwartung betrug im Jahre 1981 für Männer 65,9 Jahre und für Frauen 69,7 Jahre, womit sie im Schnitt 90% der gesamten Lebenserwartung ausmacht. Auf die gesamte Bevölkerung bezogen, müssen die Menschen in der Schweiz durchschnittlich 7 bis 9 Lebensjahre mit einer Krankheit oder Behinderung verbringen, die ein normales Leben verunmöglicht.

Zugang zu den Gesundheitsdiensten

535. Aufgrund der hohen Ärzte- und Spitalbettendichte, der geringen Grösse des Landes sowie des gut ausgebauten Verkehrsnetzes ist die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Leistungen des Gesundheitswesens sehr gut. Somit kann 95% der Bevölkerung in weniger als 30 Minuten bzw. unter der Distanz von 15 Kilometern einen Arzt aufsuchen; 19% davon benötigen dafür sogar weniger als 19 Minuten.

Müttersterblichkeit

536. Alle Ursachen zusammengenommen ist die Müttersterblichkeit von 1980 bis 1989 von 5,4 auf 3,7 Sterbefälle pro 100'000 Geburten gesunken. Da hier die Zahl der Lebendgeborenen als Basis genommen wird, schwankt diese Rate von Jahr zu Jahr. Mit zunehmendem Alter steigt auch die Müttersterblichkeit. Sie weist im übrigen bei Frauen, die auf dem Land wohnen, höhere Werte auf.

537. Über den Verlauf und die ärztliche Überwachung der Schwangerschaften sind keine Angaben vorhanden, aber nach einer Publikation von 1985 beläuft sich die Zahl der perinatalen Konsultationen auf 5 Arztbesuche. 99% der Entbindungen finden in Spitälern oder Kliniken statt.

Gesundheitskosten

538. 1991 beliefen sich die Gesundheitskosten auf annähernd 29,7 Milliarden Franken. Im Vergleich zu 1981 hat dieser Ausgabenposten um 61% zugenommen. Die Hälfte dieses Betrags (50%) wird für die Pflege in Spitaleinrichtungen (Spitälern, medizinische Heime und Einrichtungen für Behinderte) aufgewendet, und weitere 32% für die ambulante Behandlung (Ärzte, Apotheken und andere). Der administrative Aufwand der Sozialversicherungen und des Staates bean-

spricht 5,1% der Ausgaben. Demgegenüber hat die Prävention nur einen Anteil von 2% an den gesamten Gesundheitskosten.

539. Die Hälfte dieser Kosten werden von den Sozialversicherungen gedeckt, und 28% gehen direkt zu Lasten der Haushalte. In Wirklichkeit übernehmen jedoch die privaten Haushalte 62% der Kosten, da sie via Krankenkassenprämien den grössten Teil der Gesundheitskosten tragen. Die Behörden (Bund, Kantone, Gemeinden) tragen hingegen nur einen Viertel der Kosten (28%).

Tabelle 23: Gesundheitsausgaben in % des BIP

1960	1975	1985	1990	1991	1992
3,3	7,0	7,6	7,8	9,0	9,3

Quelle: Bundesamt für Statistik

5. Ungleichheiten im Gesundheitswesen

540. Wenn man auch im Zusammenhang mit der Gesundheit in der Schweiz nicht eigentlich von benachteiligten Gruppen sprechen kann, so ist doch nicht zu verleugnen, dass Ungleichheiten zwischen den sich nach Geschlecht, Wohnort, Berufstätigkeit und beruflicher Qualifikation oder Schulbildung voneinander unterscheidenden sozialen Gruppen bestehen.

541. Dies ist zum Beispiel bei der Lebenserwartung der Fall, wo der Unterschied zwischen Frauen und Männern geradezu frappant ist: Frauen leben durchschnittlich sieben Jahre länger als Männer. Dies ist vor allem auf die überdurchschnittlich hohe Sterblichkeit junger Männer aufgrund von Selbsttötung oder Unfällen sowie die sehr hohe berufsbedingte Unfalltodesrate der Männer generell zurückzuführen.

542. Die in bezug auf die Sterblichkeit zu beobachtenden Unterschiede zwischen den Kantonen, besonders bei den Krebs- und Tumorerkrankungen in Verbindung mit dem Tabak- und Alkoholkonsum, widerspiegeln die verschiedenen Verhaltensweisen und Lebensgewohnheiten in den jeweiligen Regionen.

543. Auch unter den verschiedenen Berufsgruppen treten solche Unterschiede auf. So liegt die Sterblichkeit der Männer im oberen und mittleren Kader sowie bei den Selbständigen deutlich unter dem Durchschnitt. Demgegenüber ist sie bei den gelernten Angestellten und vor allem bei den Handwerkern bedeutend höher als der Durchschnitt. Bei Männern, die in der Forstwirtschaft, auf dem Bau, in der Holzindustrie und im Lebensmittelsektor arbeiten, ist das Risiko eines tödlichen Arbeitsunfalls besonders hoch. In diesen Branchen erreicht zudem auch das Risiko für berufsbedingte Erkrankungen des Bewegungsapparats deutlich überdurchschnittliche Werte. Das gleiche gilt für Frauen, die in der Lebensmittelindustrie, der Leder-, Kunststoff- und Holzindustrie, im Papier- und Graphiksektor sowie in der Chemie und im Handel beschäftigt sind. Angelernte Frauen sind im besonderen Masse von den Berufskrankheiten betroffen.

544. Ein wichtiger gesundheitsrelevanter Unterschiedsfaktor stellt der schulische Bildungsgrad dar. In der Tat besteht eine positive Korrelation zwischen dem Gesundheitszustand und dem Bildungsniveau: Je höher das Bildungsniveau ist, um so verbreiteter sind gesundheitsbewusste Verhaltensweisen (bezüglich Alkohol- und Tabakkonsum, Sport...). Denn mit steigendem Bildungsniveau nimmt auch das Gesundheitsbewusstsein und das Wissen um gesundheitsschädigende Faktoren zu. Desgleichen die Fähigkeit, gesundheitliche Probleme zu bewältigen und die nötigen Massnahmen zu treffen, um das psychische oder physische Wohlbefinden zu erhalten oder zu verbessern.

6. Säuglingssterblichkeit und gesunde Entwicklung des Kindes

6.1 Der Gesundheitszustand der Kinder

545. Wie aus den weiter oben dargelegten Angaben ersichtlich ist, hat die Schweiz eine sehr geringe Säuglingssterblichkeit. Die meisten Todesfälle ereignen sich während der ersten Woche oder gar während den ersten 24 Stunden infolge von perinatalen Erkrankungen. Sowohl während des ersten Lebensmonats wie im ersten Lebensjahr des Kindes sind Todesfälle hauptsächlich auf angeborene Anomalien zurückzuführen. Das noch ungeklärte Syndrom des plötzlichen Säuglingstods bildet die häufigste Ursache der Säuglingssterblichkeit.

546. In der Altersklasse von 1-14 Jahren ist die Sterblichkeitsrate sehr viel geringer als während des ersten Lebensjahres. Diesbezüglich gehört die Schweiz in Europa zu den Ländern mit den niedrigsten Werten. Die meisten Todesfälle werden durch Verletzungen herbeigeführt, die sich das Kind entweder bei Unfällen im Haushalt (vor allem bei den Ein- bis Vierjährigen) oder bei Verkehrsunfällen zuzieht (hauptsächlich zwischen 4 und 14 Jahren) .

547. Das Problem von Kindesmisshandlungen, die innerhalb der Familie verübt werden, stellt eine der schwerwiegendsten Störungen für die gesunde Entwicklung des Kindes dar. Ein 1992 veröffentlichter Bericht der Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung vom Eidg. Departement des Innern hat die Tragweite dieses Problems bewusst gemacht¹¹⁵. Der Bericht zeigt auf, dass Misshandlungen weitverbreitet sind, hauptsächlich in Form von körperlicher oder sexueller Gewalt oft verbunden mit Vernachlässigung. Das Haupthindernis für die Bewältigung dieses Problems besteht darin, Misshandlungen - insbesondere bei Kindern im Vorschulalter - überhaupt aufzudecken. Man schätzt, dass jährlich 40'000-50'000 Kinder sexuellen Missbrauch erleiden. Der Bericht schliesst mit einer Reihe von konkreten Empfehlungen, die sowohl an die Behörden auf kantonaler und auf Bundesebene wie auch an die verschiedenen betroffenen Fachleute gerichtet sind.

¹¹⁵ «Kindesmisshandlungen in der Schweiz». Schlussbericht der Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung an den Vorsteher des EDI. Bern 1992.

548. Zum Problem der Kindesmisshandlung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern wurden verschiedene Sensibilisierungskampagnen organisiert, vor allem in Form von Theaterstücken oder Wanderausstellungen. Mehrere Kantone haben zudem Nottelefone für Kinder eingerichtet, die 24 auf 24 Stunden in Betrieb sind. Bisher einmalig in der Schweiz ist die Schaffung der Stelle eines Kinderbeauftragten in der Stadt Luzern.

6.2 Gesundheitszustand der Jugendlichen

549. Während die Sterblichkeitsrate der Kinder deutlich abgenommen hat, ist bei den Jugendlichen von 15 bis 19 Jahren nur ein schwacher Rückgang zu verzeichnen. In dieser Alterskategorie sind Todesfälle durch Gewalteinwirkung für drei Viertel aller Todesfälle verantwortlich. Dabei bilden die Verkehrs- oder Freizeitunfälle die häufigste Todesursache, gefolgt von Selbsttötung. In Europa hat die Schweiz sogar die höchste Selbsttötungsziffer der Jugendlichen, und dies obwohl diese sich hier seit 1980 deutlich verringert hat. Auch ist die Selbsttötungsziffer bei den Jungen viermal höher als bei den Mädchen.

550. Die Jugendzeit ist manchmal auch geprägt von einer ganzen Reihe von psychosozialen Problemen, die sich als depressive Störungen, Bulimie oder Magersucht manifestieren und die mit den für diese Lebensperiode charakteristischen Problemen zusammenhängen (biologische Veränderungen, Ablösungsprozess von den Eltern, Zukunftsängste).

Tabelle 24: Selbsttötungsziffern der 15-19jährigen (pro 100'000 Einwohner)

	1982	1988
Männer	25,4	15,9
Frauen	8,0	4,1

551. Eine im Mai 1995 veröffentlichte Studie hat die gesundheitsschädlichen Verhaltensweisen von 11-16jährigen Schülern untersucht¹¹⁶. Dabei werden die 1994 gesammelten Daten mit jenen von 1986 verglichen. Aus dieser Gegenüberstellung geht hervor, dass der Anteil Jugendlicher, die noch nie Alkohol getrunken haben, stabil bei 35% geblieben ist. Dagegen ist die Zahl der Jugendlichen mit täglichem Alkoholkonsum von 0,2% im Jahre 1986 auf 2% im Jahr 1994 gestiegen. Diese Steigerung ist hauptsächlich auf den höheren Anteil alkoholkonsumierender Mädchen zurückzuführen, deren Verhaltensweisen sich denen der Jungen angleichen. Deutlich im Steigen begriffen ist auch die Zahl der Jugendlichen, die nach ihren eigenen Angaben in den letzten zwei Monaten vor der Befragung mindestens einmal betrunken gewesen waren: Gegenüber 1978 hat sich der Anteil Jugendlicher mit zwei Betrunkenheitszuständen verdoppelt, jener mit 4-5 solchen Erfahrungen verdreifacht und jener mit über 5 sogar vervierfacht. 56% der Jugendlichen geben an, noch nie geraucht zu haben, wobei dieser Prozentsatz bei den 11jährigen noch

¹¹⁶ Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum bei 11- bis 16jährigen Schülern und Schülerinnen in der Schweiz. Schweizerische Fachstelle für Alkohol und andere Drogenprobleme, Lausanne, Mai 1995.

bei 95% liegt, bei den Jugendlichen von 16 Jahren hingegen nur noch bei 65%. Die Zahl der täglich rauchenden Schüler hat im Zeitraum 1986 bis 1994 von 4% auf 7% zugenommen. Ein Viertel der 16jährigen Schüler bezeichnen sich als regelmässige Raucher. Dieselbe Entwicklung zeigt sich auch beim Haschischkonsum: 1994 bekannten 18,4% der Jugendlichen zwischen 14 und 16 Jahren, wenigstens einmal Cannabis konsumiert zu haben; 1986 waren es erst 11%. Der Konsum von harten Drogen wie Heroin oder Kokain bleibt auf 0,8% der Jugendlichen beschränkt.

552. Um diese gesundheitsschädlichen Verhaltensweisen zu bekämpfen, haben einige Kantone sogenannte Schüler-Multiplikatorenkurse entwickelt und erprobt. Ausgehend von der Feststellung, dass sich die Jugendlichen gegenseitig stark beeinflussen, werden nach diesem Modell zwei Schüler pro Klasse in einem Lagerkurs gezielt für diese Problematik sensibilisiert. Dann werden diese jungen Multiplikatoren aufgefordert, ihr Wissen anschliessend an ihre Klassenkameraden weiterzugeben. Die praktische Erprobung dieses Modells im Kanton Basel und in der Stadt Bern hat positive Ergebnisse erbracht.

553. Die Gesundheitsförderung bei Jugendlichen bildet eines der drei Schwerpunkte der Aktionsstrategie 1993-1997, die von der Schweizerischen Stiftung für Gesundheitsförderung in Zusammenarbeit mit weiteren Partnern entwickelt worden ist. Mit einer Reihe von Präventivmassnahmen will das Programm die mit bestimmten Verhaltensweisen verbundenen Risiken bewusstmachen und ausserdem Strukturen schaffen für einen Beratungs-, Auskunfts- und Gesprächsdienst zugunsten der Jugendlichen.

7. Umwelt- und Arbeitshygiene

7.1 Umweltschutz

554. Seit 1971 ist der Umweltschutz in der Verfassung verankert. Damit hat sich der Bund verpflichtet, «Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen» (Art. 24 septies BV) zu erlassen. Das wichtigste Ausführungsgesetz für diesen Umweltschutzauftrag ist das Umweltschutzgesetz (USG) vom 7. Oktober 1983. Gegenwärtig befindet sich dieses Gesetz in Revision; 1993 hat der Bundesrat die diesbezügliche Botschaft verabschiedet. Das USG wird von zahlreichen Verordnungen ergänzt, in denen bestimmte umweltschutzspezifische Aspekte detailliert geregelt sind. Die Kompetenz für den Vollzug dieses Gesetzes und der dazugehörigen Verordnungen liegt grösstenteils bei den Kantonen.

555. All diesen Erlassen im Umweltschutzbereich liegen vier Prinzipien zugrunde:

- das Vorsorgeprinzip,
- das Verursacherprinzip («der Umweltverschmutzer zahlt»),
- das Kooperationsprinzip

- sowie das Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise.

556. Nach Wortlaut des USG sind die Behörden verpflichtet, die Bevölkerung regelmässig und umfassend über die Lage der Umwelt zu informieren. Zu diesem Zweck werden regelmässig Daten und Messwerte veröffentlicht; auch hat das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft 1993 den zweiten Bericht zur «Lage der Umwelt in der Schweiz» publiziert.

Luft

557. Die Luftverschmutzung kann beim Menschen akute oder chronische Gesundheitsbeeinträchtigungen hervorrufen. Zum Schutz gegen diese gesundheitsschädlichen Auswirkungen hat der Bund deshalb die Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 verabschiedet, die insbesondere vorsieht, dass die Luftverschmutzung durch eine Reduktion der Emissionen an der Quelle verringert werden soll. So wurden Massnahmen getroffen, um den Schadstoffausstoss der Autos zu reduzieren, wie etwa die Abgasvorschriften (Katalysator obligatorisch) oder die Geschwindigkeitsbeschränkung auf 80 bzw. 120 km/h auf Strassen und Autobahnen.

558. Zudem legt diese Verordnung für die meisten Schadstoffe Immissionsgrenzwerte fest. In Übereinstimmung mit dem Umweltschutzgesetz richtete man sich bei der Festsetzung dieser Werte nach Kriterien wie dem Schutz der Gesundheit, vor allem derjenigen der Kinder, schwangeren Frauen und Betagten.

559. Die Luftverschmutzung wird dauernd kontrolliert. Das nationale Beobachtungsnetz für atmosphärische Schadstoffe zählt derzeit sechzehn Messstationen, die über die ganze Schweiz verteilt sind. Die gemessenen Immissionswerte werden in monatlichen sowie jährlich erscheinenden Berichten veröffentlicht; seit 1992 können sie überdies täglich auf Teletext abgerufen werden. Den Immissionsmessungen ist zu entnehmen, dass bei den Schwefeldioxid- und Kohlemonoxidemissionen sowie beim Schwermetallgehalt gegenüber 1992 eine Verbesserung der Luftqualität erzielt wurde. Dagegen überschreiten die Stickoxidkonzentrationen in den Agglomerationen und entlang der Strassen noch bei weitem die für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen erträglichen Grenzwerte. Auch werden auf dem Land besonders hohe Ozonkonzentrationen gemessen, die vor allem während der sommerlichen Smogperioden zu Grenzwertüberschreitungen führen.

Wasser

560. Das Gewässerschutzgesetz sieht seit der Revision von 1992 einen umfassenden Schutz von Wasserläufen, Seen, Flüssen, Grundwasservorkommen und Quellen vor. Dieses Gesetz, das in erster Linie die Gesundheit der Menschen schützen und erhalten will, dient daneben auch der Sicherstellung einer ausreichenden Trinkwasserversorgung.

561. In den letzten Jahrzehnten konnte die herkömmliche organische Belastung der Gewässer reduziert werden, was zu einer substantiellen Verbesserung des Fliessgewässerszustands geführt hat. Dank dem Schutz des Grundwassers, das 80% der Trinkwasserversorgung liefert, weist das verteilte Wasser ein gute Qua-

lität auf. Somit kann rund die Hälfte dieses Wassers ohne Vorbehandlung in das Verteilnetz eingeleitet werden, und bei der anderen Hälfte sind nur einfache technische Massnahmen erforderlich. Doch gehen von bestimmten Schadstoffen Gefahren für das Grundwasser aus. Die intensive Bodenbewirtschaftung (in der Landwirtschaft verwendete Dünge- und Pflanzenbehandlungsmittel) führt beispielsweise zu einem hohen Nitratgehalt. Auch Chloride tragen zur Schadstoffbelastung bei. Die ständige Kontrolle des Grundwassers hat deshalb absolute Priorität, nicht nur im Hinblick auf die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung, sondern darüber hinaus für das gesamte ökologische Gleichgewicht. In diesem Zusammenhang ist die Einrichtung eines Netzes von Messstationen zur Kontrolle der Schadstoffbelastung geplant.

Lärm

562. Ein Teil der Bevölkerung ist Lärmimmissionen von über 60 Dezibel ausgesetzt, wovon 30% vom Strassenlärm, 4% vom Eisenbahn- und 1% vom Fluglärm herrühren.

563. Die Lärmschutzverordnung von 1986 verfolgt eine zweistufige Strategie: In einem ersten Schritt sollen die Lärmemissionen an der Quelle begrenzt werden, und in einer zweiten Phase sind direkte Massnahmen gegen die Immissionen geplant. Auch legt die Verordnung Belastungsgrenzwerte für den Aussenlärm der grössten Lärmquellen fest und bestimmt die lärmspezifischen Anforderungen, die für die Schallisolierung von Gebäuden sowie bezüglich Bauzonen und Baubewilligungen erfüllt sein müssen.

564. Der Vollzug dieser Verordnung hat sich bis anhin auf Schalldämpfungsmassnahmen entlang von Strassen konzentriert. Die Sanierungsarbeiten sind aber noch nicht so weit fortgeschritten, wie es in den Zielen der Verordnung vorgesehen ist.

Abfälle

565. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft hat 1992 ein «Abfallbewirtschaftungskonzept für die Schweiz» veröffentlicht, das Massnahmen zur Reduktion der Umweltgesamtbelastung unterbreitet. Für die Umsetzung dieser Zielsetzung wurden vier Strategien entwickelt:

- Abfallverhütung an der Quelle
- Verringerung von Schadstoffen bei der Produktion
- Abfallverminderung mittels einer besseren Verwertung der Abfälle
- Reduktion der Verschmutzung durch eine ökologische Abfallbehandlung.

566. Dank diesem Konzept sowie der Technischen Verordnung über Abfälle von 1990 erreichte man, dass die zu entsorgenden Abfallmengen praktisch konstant geblieben sind. Jeder Einwohner produziert pro Jahr 419 kg Siedlungsabfälle, von denen 80% in einer der 30, mit einer Rauchgasreinigung ausgestatteten Verbrennungsanlagen des Landes landen, während die restlichen 20% in Deponien eingelagert werden.

567. Die grössten Fortschritte wurden im Bereich der Abfallverwertung erzielt. Dank der Einführung der Kehrichtsackgebühren in mehreren Gemeinden hat der Anteil wiederverwertbarer Abfälle deutlich zugenommen. Dazu beigetragen hat

auch die Getränkeverpackungs-Verordnung von 1990. So stieg die Recyclingquote beim Glas von 54% im Jahre 1990 auf über 72% im Jahre 1993; die Rücklaufquote von Aluminiumbüchsen wurde auf 60%, diejenige von PET-Flaschen auf 53% erhöht. Das Recycling von Papier und Karton erreicht einen Anteil von rund 50% des Verbrauchs. Auch werden dank dem System der Separatsammlung Grünabfälle vermehrt kompostiert, und zwar ist hier der Anteil um 54% von 230'000 auf 350'000 Tonnen gestiegen.

568. Die Behandlung der Sonderabfälle wird von der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen geregelt, die seit 1987 in Kraft ist. 1991 hat die Schweiz insgesamt 740'000 Tonnen Sondermüll produziert. Ein Teil dieser Abfälle (ca. 126'000 Tonnen) wird exportiert, der Rest in der Schweiz entsorgt oder gelagert. Zudem ist noch das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung zu nennen, das für die Schweiz 1992 in Kraft getreten ist.

7.2 Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

569. Für nähere Einzelheiten über die Regelung im Bereich Arbeitshygiene und Arbeitssicherheit verweisen wir auf die zu Artikel 7 dieses Berichts abgegebenen Informationen.

570. In der Schweiz werden jedes Jahr fast 5'000 berufsbedingte Erkrankungen registriert. Zudem erleidet einer von sieben Arbeitnehmern einen Berufsunfall, der in der Hälfte der Fälle eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als drei Tagen Dauer bewirkt. Daneben treten auch arbeitsbedingte psychosoziale Belastungen mehr und mehr in den Vordergrund: Monotonie, Arbeitsüberlastung und Stress, Komplexität der Anforderungen und anderes mehr. Nach einer vom BIGA durchgeführten Umfrage beurteilen 12% der erwerbstätigen Frauen und 14% der Männer ihre Arbeit als gesundheitsgefährdend.

571. Mit der Regelung der Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz befasst sich das Arbeitsgesetz (Art. 6 bis 8 ArG) mit der dazugehörigen Verordnung 3 zur Gesundheitsvorsorge (ArGV3). Nach dieser Verordnung muss der Arbeitgeber alle Massnahmen treffen, «die nötig sind, um den Gesundheitsschutz zu wahren und zu verbessern und die physische und psychische Gesundheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten» (Art. 2 ArGV3). In dieser Verordnung stehen detaillierte Vorschriften zur Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz, die vor allem die folgenden Bereiche einbeziehen: Räumlichkeit, Beleuchtung, Belüftung, Lärmbelastung, persönliche Schutzausrüstung, Garderoben, Waschanlagen usw. In diesem Zusammenhang kommt noch eine weitere Rechtsquelle zur Anwendung, nämlich die ArGV4 (Bau und Einrichtung von Betrieben, die der Plangenehmigung unterstehen). Mehrere Aufsichtsorgane, die kantonalen Arbeitsinspektorate, die vier Eidgenössischen Arbeitsinspektorate und die Abteilung Arbeitsmedizin des BIGA, haben über die Einhaltung dieser Vorschriften zu wachen.

572. Die Regelung betreffend der Arbeitssicherheit findet sich im Unfallversicherungsgesetz (UVG) sowie in der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und

Berufskrankheiten (VUV), die genaue Sicherheitsanforderungen für Gebäude, für technische Anlagen und Geräte, für die Arbeitsumgebung und die Arbeitsorganisation vorschreibt. Mehrere Vollzugsorgane sind befugt, die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen im Arbeitsbereich zu überwachen. Das wichtigste Aufsichtsorgan ist die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA). Ihre Befugnis erstreckt sich auf die Unfallverhütung in bestimmten Betrieben sowie auf die Verhütung von Berufskrankheiten in allen Betrieben. Die Vollzugsorgane des ArG (das BIGA und die 26 Kantone) werden zudem für ergänzende Kontrollaufgaben im Bereich der Arbeitssicherheit beigezogen.

573. Was die Arbeitsmedizin anbelangt, so können sich derzeit nur 15% der erwerbstätigen Bevölkerung an einen betriebsärztlichen Dienst wenden. Hauptsächlich in grösseren öffentlichen Betrieben und in der Chemieindustrie stehen rund 80 bis 100 Ärzte im Einsatz. Mit der Änderung der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV), die seit Juli 1993 in Kraft ist, sollte sich aber diese Situation bessern. Die neuen Artikel 11a bis 11g VUV sehen die Verpflichtung vor, Arbeitsärzte und andere Spezialisten für Arbeitssicherheit beizuziehen, wenn «der Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmern und ihre Sicherheit dies erforderlich machen» (Art. 11a VUV). Bei dieser Verpflichtung spielen vor allem folgende Kriterien eine Rolle: Unfallrisiko und Risiko von Berufskrankheiten, Risikoanalyse, Angestelltenzahl und nötige Sonderkenntnisse zur Gewährleistung der Arbeitssicherheit. Die eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) hat die diesbezüglichen Richtlinien erarbeitet.

574. Im Rahmen des Europajahrs für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (1992/1993) wurden zahlreiche Präventions- und Informationskampagnen zu den verschiedenen Themen lanciert. Zudem bildet die Arbeitssicherheit einen der drei Schwerpunkte der Aktionsstrategie für 1993-1997, die von der Schweizerischen Stiftung für Gesundheitsförderung ausgearbeitet wurde.

8. Epidemische, endemische, berufsbedingte und andere Krankheiten

8.1 Epidemische Krankheiten

575. Artikel 69 der Bundesverfassung spricht dem Bund die Kompetenz zu, übertragbare, stark verbreitete oder bösartige Krankheiten zu bekämpfen. Das wichtigste Vollzugsgesetz ist das Epidemiegesetz vom 18. Dezember 1970. Da dieses Gesetz diesen Bereich umfassend regelt, haben die Kantone diesbezüglich keine gesetzgebenden Kompetenzen mehr. Doch werden ihnen im Rahmen der Durchführung Aufgaben zugewiesen, die sie unter der Oberaufsicht des Bundes zu erfüllen haben. Beispielsweise sind die Kantone verpflichtet, einen Kantonsarzt einzusetzen. Dieser hat die nötigen Massnahmen zu veranlassen, die sich in bezug auf übertragbare Krankheiten aufdrängen.

576. Im Epidemiegesetz werden keine Krankheiten aufgezählt, für die dieses Gesetz zur Anwendung kommt. Statt dessen wird in allgemeiner Form der Begriff der übertragbaren Krankheiten definiert. Gestützt auf Art. 277 des Epidemiegesetzes hat der Bundesrat eine Meldeverordnung erlassen, die im Detail die meldepflichtigen Krankheiten und Krankheitserreger aufzählt. Wenn Ärzte, Spitäler und Labors entsprechende Fälle feststellen, müssen sie dem Kantonsarzt Meldung erstatten¹¹⁷. Der Kantonsarzt leitet diese Meldungen an das Bundesamt für Gesundheitswesen weiter. Dieses kann zudem Ärzte oder Labors (Sentinella) auswählen, die dem BAG nach ihrem eigenen Ermessen wichtige Daten für epidemiologische Studien zukommen lassen.

577. In der Schweiz kommen Fälle von Tetanus und Poliomyelitis nur vereinzelt vor; seit 10 Jahren wurden in der Schweiz keine Diphtheriefälle entdeckt. Bei der Malaria stieg die Zahl der Fälle im Zeitraum 1980-1989 von 1,5 auf 5,1 Fälle pro 100'000 Einwohner, ist aber inzwischen wieder gesunken (1992: 3,8 Fälle). Daten betreffend Masern, Mumps und Röteln liegen erst seit Beginn der MMR-Impfkampagne im Jahre 1987 vor. Dabei ist bei Röteln und Masern eine Abnahme zu verzeichnen. Die Inzidenz von Mumps, die 1980 einen Tiefstand erreicht hat, ist danach wieder erheblich gestiegen.

Tabelle 25: Inzidenz (pro 100'000 Einwohner) übertragbarer Krankheiten 1980, 1985-1992

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Malaria	1,3	3,1	3,0	2,9	4,8	5,1	4,3	4,7	3,8
Röteln	-	-	-	98	103	95	124	66	74
Mumps	-	-	-	165	171	79	62	131	213
Masern	-	-	-	112	114	40	34	42	56
Hepatitis-A	-	9,4	4,6	4,1	9,7	8,5	13	12	-
Hepatitis-B	-	10,8	5,9	3,8	4,8	6,4	5,8	6	-

Quelle: Schweizer Bericht an die WHO 1993/94.

Tabelle 26: Neuerkrankungen bei den wichtigsten Infektionskrankheiten¹¹⁸, 1992

	Fälle	Rate (pro 100 000 Einwohner)
Akute gastrointestinale Infektionen ¹¹⁹	11'985	174,3
Typhus und Paratyphus	66	1,0
Hepatitis-B	261	3,8
Meningokokken-Infektionen	99	1,4
Tuberkulose	987	14,4
Aids	514	7,5

Quelle: Bundesamt für Statistik

¹¹⁷ Vgl. Verordnung vom 21. September 1987 über die Meldung übertragbarer Krankheiten des Menschen.

¹¹⁸ Von den Kantonen bis und mit 28.2.1994 gemeldete Erkrankungsfälle.

¹¹⁹ Inklusive bakterielle Lebensmittelvergiftungen.

578. Das wichtigste Mittel im Kampf gegen übertragbare Krankheiten ist die Impfung. Das Epidemiegesetz sieht deshalb vor, dass die Kantone die Möglichkeit von kostenlosen Impfungen gegen die vom Bundesrat angegebenen übertragbaren Krankheiten¹²⁰ anbieten. Sie können diese Möglichkeit aber auch auf andere Krankheiten ausdehnen. Ausserdem legen die Kantone von sich aus fest, ob diese Impfungen fakultativ oder obligatorisch erklärt werden. Nach dem neuen KVG sind die Mehrheit der Impfungen bei Kleinkindern nun Pflichtleistungen der Grundversicherung. In der Schweiz erreicht die Impfquote einen hohen Wert (s. weiter oben).

8.2 Aids

579. Mit 713 Fällen auf 1'000'000 Einwohner ist die kumulierte Zahl der registrierten Aidsfälle in der Schweiz eine der höchsten in Europa. In der Zeitspanne von 1983 bis Dezember 1995 wurden dem Bundesamt für Gesundheitswesen 4'996 Aids-Erkrankungen gemeldet; Ende 1995 waren bereits 3'670 Aidskranke verstorben. Die Zahl der an Aids erkrankten Menschen hat seit Beginn der Epidemie stetig zugenommen, und obwohl sich die Zunahme seit 1987 verlangsamt hat, hält sie immer noch an. In der Schweiz leben zwischen 10'000 und 20'000 HIV-positive Menschen.

580. Die bereits 1987 vom Bundesamt für Gesundheitswesen und der Aids-Hilfe Schweiz angewandte Aidsbekämpfungsstrategie verfolgt drei Hauptziele:

- Verhinderung neuer HIV-Infektionen,
- Verminderung der negativen Auswirkungen der Epidemie,
- Förderung der Solidarität.

581. Zur Umsetzung dieser Strategie werden Massnahmen eingeführt, die auf verschiedenen Interventionsebenen ansetzen:

- Bevölkerungsbezogene Information, mit Hilfe der STOP AIDS-Kampagne
- Zielgruppenspezifische Information und Motivation (junge Menschen, Drogenkonsumenten usw.)
- Individuelle Prävention und Beratung

582. Die STOP Aids-Kampagne wird fortlaufend durch das «Institut universitaire de médecine sociale et préventive» von Lausanne (IUMSP) evaluiert. Diese Evaluation hat erbracht, dass diese Kampagne das Schutzverhalten sehr positiv beeinflusst hat: Während 1987 nur 8% der 17-30jährigen bei Sexualkontakten mit Gelegenheitspartner immer ein Präservativ benutzten, taten dies 1994 bereits 56%. Bei den 31-45jährigen ist die Steigerung des Präservativgebrauchs jedoch weniger ausgeprägt. Im Jahre 1992 haben sich 47% der 17-45jährigen schon mindestens einmal einem HIV-Antikörpertest unterzogen (inklusive Tests für Blutspenden).

¹²⁰ In der Verordnung vom 22. Dezember 1976 hat der Bundesrat die Poliomyelitis und die Tuberkulose als übertragbare Krankheiten bezeichnet.

583. Von den HIV-infizierten Menschen, die 1995 von den Ärzten gemeldet wurden, hatten sich 41,2% auf heterosexuellem Weg angesteckt, 21,8% durch kontaminierte Spritzen beim Drogenkonsum und 28,3% durch homo- oder bisexuelle Kontakte. Betrachtet man die Entwicklung der HIV-Infektionen im Verlauf der Zeit, erkennt man eine allmähliche Zunahme von heterosexuell infizierter Personen, während der Anteil der durch kontaminierte Spritzen infizierten Drogenkonsumenten abnimmt und der Anteil der durch homo- oder bisexuelle Kontakte infizierten Personen konstant bleibt.

584. Das Problem der durch Transfusion von kontaminiertem Blut infizierten Personen, besonders bei Hämophilen, hat sich auch in der Schweiz gestellt. Nach einer Schätzung sind rund 100 Hämophile sowie etwa 80 bis 100 Transfusionsempfänger dokumentiert mit HIV infiziert worden¹²¹.

585. Bis 1986 wurden die Hämophilen mit Blutgerinnungspräparaten behandelt, die das Zentrallabor vom Zentralen Blutspendedienst des Roten Kreuzes zubereitet hatte, und daneben auch mit Präparaten, die aus dem Ausland stammten und eventuell kontaminiert sein konnten. Die 1985 eingeführte Qualitätskontrolle wurde ab November gleichen Jahres konsequent angewandt. Im übrigen muss sich nach einer bundesrätlichen Verordnung vom 9. April 1986 jeder, der Blut verwendet oder es an Dritte abgibt, vergewissern, dass dieses Blut keinerlei Indizien auf HIV enthält¹²². Seit 1986 werden die Hämophilen in der Schweiz nur noch mit virusinaktiven Gerinnungspräparaten behandelt. Somit lässt sich sagen, dass die Hämophilen bis Ende 1985 einem Infektionsrisiko ausgesetzt waren. Die Schweizerische Hämophilie-Gesellschaft hat 1988 einen Schadenersatzantrag an das Eidg. Departement des Innern eingereicht.

586. Mit dem Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1990 hat der Bundesrat auf diese Forderung geantwortet. Zwar vertritt er die Ansicht, dass in diesem Fall die Behörden keine zivilrechtliche Haftung zu tragen haben, da man ihnen weder ein Fehlverhalten noch Fahrlässigkeit vorwerfen könne. Dennoch hat er sich freiwillig bereit erklärt, jeder durch kontaminiertes Blut infizierten Person, ihrem infizierten Ehegatten oder, falls der Kranke gestorben ist, seiner Familie einen einmaligen Unterstützungsbeitrag von 50'000 Franken zu gewähren¹²³. Der Betrag wurde durch eine Änderung der Verordnung am 23. Juni 1995 auf 100'000 Franken erhöht.

587. Etwa 10 HIV-infizierte Hämophile und Bluttransfusionsempfänger haben gegen die offiziellen Verantwortlichen Strafanzeige erstattet. Das Verfahren ist gegenwärtig noch im Gang.

¹²¹ Schweizerische Medizinische Wochenschrift 1995/125 ; S. 1663-72.

¹²² Verordnung vom 9. April 1986 über die Verhinderung der Übertragung von gefährlichen Infektionskrankheiten durch Blut und Blutprodukte. Aids und Hepatitis B werden als gefährliche übertragbare Krankheiten eingestuft.

¹²³ Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1990 über Leistungen des Bundes an HIV-infizierte Hämophile und Bluttransfusionsempfänger und deren HIV-infizierte Ehegatten. Das Verfahren wird in der entsprechenden Verordnung vom 10. April 1991 geregelt.

8.3 Berufskrankheiten

588. 1992 wurden 5'000 Fälle von Berufskrankheiten registriert, was gegenüber 1988 einem Rückgang von 10% entspricht. Nach Artikel 9 des Unfallversicherungsgesetzes (UVG) werden jene Krankheiten als Berufskrankheiten anerkannt, «die bei der beruflichen Tätigkeit ausschliesslich oder vorwiegend durch schädliche Stoffe oder bestimmte Arbeiten verursacht worden sind». Der Bundesrat hat eine Liste von diesen Stoffen und Arbeiten erstellt, ergänzt mit einer Auflistung der anerkannten berufsbedingten Krankheiten. Es können aber auch weitere Krankheiten in diese Liste aufgenommen werden, wenn sich nachweisen lässt, dass sie durch die berufliche Tätigkeit hervorgerufen worden sind (Art. 9 Absatz 2 UVG). Nach der geltenden Rechtsprechung muss der Versicherer auch solche Fälle übernehmen, wo einer der aufgelisteten Stoffe bei einer vorher bestehenden Krankheit eine Verschlimmerung bewirkt hat.

589. Die häufigsten Krankheiten sind Krankheiten des Bewegungsapparats gefolgt von Hautkrankheiten, die zusammen 70% aller Berufskrankheiten ausmachen. Atemwegserkrankungen und Taubheit liegen an dritter und vierter Stelle ; dahinter folgen die berufsbedingten Krebserkrankungen, vor allem infolge von Kontakt mit Asbest. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Schweiz das IAO-Übereinkommen Nr. 162 über Sicherheit bei Verwendung von Asbest ratifiziert hat.

590. Wie schon gesagt gehört die Gesundheit am Arbeitsplatz zu den drei Schwerpunkten der nationalen Aktionsstrategie, welche die Schweizerische Stiftung für Gesundheitsförderung ausgearbeitet hat.

Tabelle 27 : Berufskrankheiten nach Geschlecht, Neuerkrankungsziffer pro 10'000 Vollbeschäftigte, 1992

	Männer	Frauen
Chronische Vergiftungen	1,54	0,54
Hautkrankheiten	4,19	3,33
Staublungen	0,15	0,02
Berufsbedingte Krebskrankheiten	0,12	
Andere Berufskrankheiten	10,40	5,97
Total	16,40	9,86

Quelle : Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung UVG

9. Gesundheitseinrichtungen

9.1 Organisation

591. Die primäre Gesundheitsversorgung ist der zentrale Bestandteil des schweizerischen Gesundheitswesens. Sie liegt hauptsächlich in der Hand der freipraktizierenden Ärzte, die als private Selbständigerwerbende arbeiten und 95% der

ambulanten medizinischen Behandlungen abdecken. Es gibt keine staatliche Steuerung betreffend der Errichtung von Arztpraxen. Ergänzt wird dieses Angebot an privaten Ärzten durch die ambulanten Untersuchungs- und Behandlungsmöglichkeiten in den Spitälern. Den Hauptanteil haben hier die Polikliniken der Universitätsspitäler, die jedem offenstehen. Daneben betreiben auch die nichtuniversitären Spitäler Notfall- und manchmal auch ambulante Behandlungsstellen, in denen die Patienten meist auf Zuweisung des behandelnden Arztes aufgenommen werden. Eine weitere Möglichkeit ist die ambulante Behandlung privater Patienten durch Chef- und leitende Spitalärzte im Rahmen ihrer Privatsprechstunde im Krankenhaus.

592. Die meisten Spitäler sind öffentliche Anstalten und kommen somit in den Genuss einer ansehnlichen finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand. Die etwa 100 Privatkliniken stellen total rund 10% der verfügbaren Betten. Für die hochspezialisierte medizinische Versorgung verfügen die Universitätsspitäler von Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf über die entsprechenden Einrichtungen.

593. Die Patienten können den Arzt oder Chiropraktiker bzw. die Poliklinik frei wählen und jeden ihnen beliebigen Allgemein- oder Spezialarzt direkt aufsuchen. Die freie Arztwahl wird einzig von einigen Krankenkassen eingeschränkt, die ein auf dem amerikanischen HMO-Modell (Health Maintenance Organisation) beruhendes Gesundheitskonzept eingeführt haben, wobei aber diese Beschränkung nicht für Kinderärzte und Gynäkologen gilt. Die Inanspruchnahme der übrigen pflegerischen oder paramedizinischen Dienste, deren Leistungen von den Sozialversicherungen übernommen werden, setzt eine Überweisung durch den behandelnden Arzt voraus. Auch die Krankenhauseinlieferung erfolgt auf Anweisung des behandelnden Arztes. Aufgrund der gesetzlichen Minimalauflagen hat der Patient Anrecht auf Kostenerstattung einer Behandlung in der seinem Wohnort am nächsten gelegenen Heilanstalt, die in der Lage ist, die zur Behandlung seiner Krankheit nötige Leistung zu erbringen.

594. Daneben gibt es auch einen spitalexternen Pflegedienst. Unter diesem sogenannten SPITEX-Dienst werden verschiedene Dienste verstanden, welche den Verbleib von hilfs- und pflegebedürftigen Menschen zu Hause ermöglichen. Dazu gehören folgende Leistungen :

- Gemeindepflege, Hauskrankenpflege
- Hauspflege, Familienhilfe
- Haushalthilfe
- Mahlzeitendienste

Dieses Angebot wird weitgehend von privaten, oft gemeinnützigen Organisationen getragen. Die Behörden, allen voran die Gemeindebehörden, verstärken jedoch zunehmend ihre finanzielle Beteiligung an diesem Dienst.

9.2 Finanzierung

595. Obwohl in der Schweiz die Krankenversicherung grundsätzlich freiwillig ist, sind 99,3% der Bevölkerung bei einer Krankenkasse für medizinische und pharmazeutische Kosten versichert. In den meisten Kantonen bestehen aber Teilobli-

gatorien für bestimmte Bevölkerungsgruppen (insbesondere Betagte). Sieben Kantone haben die Krankenversicherung vollobligatorisch erklärt. Die Krankenversicherung vergütet teilweise die Kosten einer ambulanten und einer stationären Behandlung, deckt aber weder präventive Leistungen noch die Heimpflege¹²⁴.

596. Man unterscheidet drei Finanzierungsarten :

- stationäre Behandlung : Mischfinanzierung durch Sozialversicherung und öffentliche Hand mit Kostenbeteiligung des Patienten ;
- ambulante Behandlung : finanziert durch Sozialversicherung mit Kostenbeteiligung des Versicherten ;
- gemeindenaher Pflege und Heimpflege ohne Vergütung durch Sozialversicherung.

597. Zur Eindämmung der Kostensteigerung bei der Betagtenpflege hat das Parlament im Dezember 1991 und im Oktober 1992 generelle dringliche Massnahmen eingeführt, deren Geltung zeitlich bis zum Inkrafttreten des neuen Krankenversicherungsgesetzes begrenzt ist. Diese dringlichen Massnahmen dienen dazu, die Tarif- und Preiserhöhung der Leistungen zu bekämpfen und die Prämien für jeden Kanton einzufrieren. Kantonen, die Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen bereits individuell subventionieren, wird eine zusätzliche Subventionierung gewährt.

598. Im übrigen hängen die Ausgaben der Betagten vom Krankheitsrisiko ab, das bei der Festlegung von Ergänzungsleistungen berücksichtigt wird. Es handelt sich dabei, wie bereits im Kommentar zum Artikel 9 erläutert, um Bedarfsleistungen, die von der wirtschaftlichen Situation des Versicherten abhängen. Der Zweck der Ergänzungsleistungen besteht darin, zusammen mit den anderen Einkommensquellen die existentiellen Grundbedürfnisse in angemessener Form zu decken, indem wirtschaftlich schwachen Rentnern ein Mindesteinkommen gewährt wird. Dieses Mindesteinkommen vermag jedoch nur eine bescheidene Lebensweise zu sichern. So beträgt es für Einzelpersonen momentan 16'660 Fr. (Stand am 1.1.95). Für die Vergütung bestimmter Kostenarten, wie beispielsweise die Krankheitskosten oder die Krankenkassenprämien, wird diese Einkommensgrenze jedoch höher angesetzt.

9.3 Verteilung und Inanspruchnahme der Gesundheitsdienste

599. 1991 betrug die Ärztedichte gesamtschweizerisch 156,9 Ärzte auf 100'000 Einwohner. An der Spitze liegt der Kanton Basel-Stadt mit 279,5, gefolgt von Genf mit 243,6. Da diese beiden Kantone am stärksten verstädtert sind, kommt in diesen Zahlen auch die unterschiedliche Stadt-Land-Verteilung zum Ausdruck. Zu den Kantonen mit der geringsten Ärztedichte gehören die Kantone Appenzell Innerrhoden (71,9) und Schwyz (85,7).

¹²⁴ Mit dem neuen KVG ist die Krankenversicherung obligatorisch.

600. Die Zahnärztedichte beträgt gesamtschweizerisch 47,3. Auch hier zeigen sich wieder dieselben Unterschiede zwischen Städtkantonen (Basel-Stadt : 79,1 ; Genf : 62,4) und ländlichen Kantonen (Appenzell Innerrhoden : 11,4).

601. Die Bettendichte beläuft sich für Allgemeinspitäler auf 616,4 Betten pro 100'000 Einwohner und für psychiatrische Kliniken auf 171,0. Dabei treten von Kanton zu Kanton grosse Unterschiede auf : Bei den Allgemeinspitälern liegt der Kanton Graubünden (1'244,3) an der Spitze, gefolgt von Basel-Stadt (948,1). Am unteren Ende der Rangliste findet man die Kantone Schwyz (395,8) und Thurgau (382,0).

Tabelle 28 : Stationäre sozialmedizinische Institutionen : Bettendichte nach Betriebstyp (auf 100'000 Einwohner), Ende 1991

Institutionen	Bettendichte
Altersheime : ohne Pflege	28
Pflegeheime : schwere Pflege	137
Pflegeheime : leichte und schwere Pflege	123
Alters- und Pflegeheime : keine Pflege, leichte und schwere Pflege	118
Alters- und Pflegeheime mit anderen Abteilungen	673
Einrichtungen für Behinderte	424
Erholungs- und Kurheime	61
Heime für Drogenabhängige und Alkoholranke	108
Heime zur Behandlung psychosozialer Fälle	23
Total	1'694

Quelle : Bundesamt für Statistik

602. Gemäss den Ergebnissen einer Studie ist die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen unabhängig von der Einkommenssituation. Eine Krankenversicherungsdeckung führt aber zu erhöhter Inanspruchnahme. Es besteht zudem ein positiver Zusammenhang zwischen Angebotsdichte und Inanspruchnahme ; zwischen Inanspruchnahme pro Kopf und Familiengrösse und zwischen Inanspruchnahme und Bildungsniveau ist der Zusammenhang hingegen negativ.

603. Die Arztpraxen verzeichnen jedes Jahr rund 75 Millionen Konsultationen. Somit begibt sich jeder Einwohner im Schnitt elfmal pro Jahr in ambulante Behandlung.

Tabelle 29 : Inanspruchnahme verschiedener Dienstleistungen des Gesundheitswesens nach Geschlecht und Alter (in % der jeweiligen Gruppe)¹²⁵, 1992/93

Dienstleistung	Frauen			Männer			Total
	15-39	40-69	70+	15-39	40-69	70+	
Messung des Blutdrucks	73,0	79,6	85,3	57,6	74,5	84,4	72,8
Messung des Blutfettspiegels	19,9	40,5	45,1	17,6	44,2	45,0	31,8
Krebsvorsorge	73,0	62,5	30,4	-	22,6	33,6	-
Arztbesuch	83,4	81,1	86,9	68,0	70,4	82,1	76,9
Zahnarztbesuch	76,3	72,7	52,3	68,4	67,8	52,6	70,5
Physiotherapie	9,1	15,2	13,8	9,8	9,3	(7,4)	11,0
Spitalaufenthalt: 1-14 Tage	12,3	8,5	10,0	6,9	8,2	12,0	9,2
Spitalaufenthalt: 15 Tage u. mehr	1,4	2,3	6,9	1,0	2,7	6,1	2,3

Quelle: Bundesamt für Statistik

10. Massnahmen zur Bekämpfung von Alkoholismus, Tabakmissbrauch und Drogenabhängigkeit

604. In der Schweiz wird die Gesundheitsförderung vor allem von spezialisierten privaten Organisationen getragen. Diese Organisationen erhalten in vielen Fällen Bundes- und Kantonssubventionen. Erwähnenswert ist daneben insbesondere die Errichtung einer Abteilung für Prävention und Gesundheitsförderung innerhalb des Bundesamtes für Gesundheitswesen sowie die Gründung der Schweizerischen Stiftung für Gesundheitsförderung (1989).

Alkoholismus

605. Artikel 32*bis* der Bundesverfassung erteilt dem Bund die Befugnis, auf dem Weg der Gesetzgebung Vorschriften über die Herstellung, die Einfuhr, den Verkauf und die Besteuerung gebrannter Wasser zu erlassen. Diese 1885 verabschiedete und 1930 total revidierte Bestimmung verfolgt hauptsächlich den Zweck, den Alkoholkonsum zu vermindern. Mit dem Bundesgesetz vom 21. Juni 1932 über gebrannte Wasser erhält der Bund das Monopol über die Herstellung und die Einfuhr von destilliertem Alkohol (Alkoholmonopol). Zudem untersagt ein spezieller Verfassungsartikel die Herstellung, die Einfuhr und den Verkauf von Absinth (Art. 32*ter* BV). Die Absinthgesetzgebung ist in die neue Lebensmittelgesetzgebung eingeschlossen worden. Ausserdem ermächtigt Artikel 32*quater* der Bundesverfassung die Kantone, den Handel von alkoholischen Getränken zu regeln. Die Alkoholbestimmungen in der Bundesverfassung, und das Bundesgesetz über gebrannte Wasser sind gegenwärtig Gegenstand von Revisionen.

¹²⁵ In den vergangenen 12 Monaten vor der Befragung.

606. In allen Kantonen sind das Betreiben einer Gaststätte mit Alkoholausschank und der Handel mit alkoholischen Getränken bewilligungspflichtig. Sechs Kantone haben eine Verordnung verabschiedet, die den Getränkeausschank an die Bedingung knüpft, ein alkoholfreies Getränk zu einem günstigeren Preis als das gleiche Quantum vom billigsten alkoholischen Getränk anzubieten. Ebenso besteht in elf Kantonen die Vorschrift, mindestens ein alkoholfreies Getränk zu einem Preis anzubieten, der nicht höher sein darf als derjenige der billigsten alkoholischen Getränke.

607. Am Fernsehen ist Alkohol- und Tabakwerbung untersagt. Diese Bestimmungen sind heute im Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen enthalten. Ferner ist die Lokalradiowerbung der Verordnung über die Lokalradioversuche unterstellt. Eine Initiative, welche die Einführung eines generellen Werbeverbots für Alkohol und Tabak beabsichtigte, wurde jedoch 1993 vom Volk verworfen¹²⁶.

608. Werbung für gebranntes Wasser (zum Beispiel in Kinos) ist nur den einzelnen Herstellern erlaubt. Die Lebensmittelverordnung untersagt zudem gezielt an Jugendliche gerichtete Alkohol- und Tabakwerbung.

609. Während der jährliche Konsum an Alkohol in den 80er Jahren konstant bei etwa 11 Litern pro Person lag, ist seit Beginn der Neunziger Jahre ein leichter Rückgang auf 9,7 Liter (1994) zu verzeichnen. Studien haben erbracht, dass bezüglich Trinkhäufigkeit und Trinkmengen zwischen 1975 und 1987 der starke Alkoholkonsum deutlich abnahm. Hingegen ist der mässige Alkoholkonsum immer mehr verbreitet (insbesondere bei Frauen und Jugendlichen). Aufgrund der Schweizerischen Gesundheitsbefragung von 1992/93 konsumieren 10,5% der Männer und 7,0% der Frauen in problematischer Weise Alkohol. Die Zahl der Alkoholkranken wird auf 140'000 und je der alkoholbedingten jährlichen Todesfälle auf 2'500 - 3'500 geschätzt

Tabakmissbrauch

610. Nebst den Vorschriften bezüglich der Werbung, die bereits im Abschnitt zum Alkoholkonsum zur Sprache kamen, wurden auch noch andere Massnahmen getroffen. So müssen die Verpackungen von Tabakprodukten folgende Beschriftung tragen: "Warnung des Bundesamtes für Gesundheitswesen: Rauchen kann Ihre Gesundheit gefährden". Ab Ende Juli 1998 müssen die Verpackungen von Tabakprodukten in der Schweiz gestützt auf Artikel 10 - 12 der Verordnung vom 1. März 1995 über Tabak und Tabakerzeugnisse eine Warnaufschrift analog jener in der Europäischen Union aufweisen. Ausserdem hat der Bundesrat am 16. August 1995 ein umfassendes Präventionsprogramm gegen Tabakmissbrauch verabschiedet, welches hauptsächlich folgende drei Schwerpunkte umfasst: Primärprävention, passives Rauchen sowie Unterstützung bei der Entwöhnung. Dieses mit jährlich 2.5 Millionen Franken ausgestattete Programm läuft bis 1999.

¹²⁶ Volksabstimmung vom 28. November 1993.

611. Im gesellschaftlichen Bewusstsein verliert Rauchen an Prestige; gleichzeitig nimmt die Akzeptanz präventiver Massnahmen zu. In öffentlichen Orten (Spitätern, öffentlichen Verwaltungen) werden allmählich Nichtraucherzonen eingerichtet. Die Verbindung der Schweizer Ärzte hat 1990 zusammen mit dem BAG eine nationale Kampagne mit dem Titel "Frei vom Tabak" gestartet. Diese Kampagne möchte die Ärzte bezüglich ihrer wichtigen Rolle bei der Entwöhnung und bei der Beratung jener Personen, die mit dem Rauchen aufhören wollen, sensibilisieren. Da diese Kampagne auf ein sehr positives Echo stiess, wurde sie fortgeführt und mit einem Weiterbildungsangebot für Ärzte ergänzt. Im Jahre 1992 wurde überdies eine landesweite Kampagne unter dem Motto «Neue Lust - Nicht Rauchen» eingeführt. Sie will Jugendliche davon abhalten, mit dem Rauchen zu beginnen, und Frauen helfen, damit aufzuhören. Seit 1993 bilden die Jugendlichen die Zielgruppe für diese Kampagne.

Drogenabhängigkeit

612. Die schweizerische Drogenpolitik ruht auf folgenden vier Pfeilern:

- Prävention des Einstiegs in den Drogenkonsum
- Risikoreduktion und Überlebenshilfe für aktive Drogenabhängige
- Medizinische, psychologische und soziale Betreuung von Drogenabhängigen
- Strafrechtliche Verfolgung der Herstellung, des Handels und des illegalen Konsums von Stoffen, die dem Betäubungsmittelgesetz unterstehen. In Ergänzung dazu strenge Kontrolle der Verwendung von Betäubungsmitteln, um ihren Missbrauch zu verhindern.

613. Im Februar 1991 hat der Bundesrat beschlossen, sein Engagement im Bereich der Drogenprävention sowie der Behandlung und Wiedereingliederung von Drogenabhängigen wesentlich zu verstärken. Dazu hat er ein «Massnahmenpaket zur Verminderung der Drogenprobleme» verabschiedet. Das «Institut universitaire de médecine sociale et préventive» in Lausanne muss regelmässig eine Evaluation dieser neuen Drogenpolitik durchführen.

614. Im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung im Bereich der Risikoreduktion, Betreuung und Behandlung hat der Bundesrat ein Projekt veranlasst, das in der ärztlich kontrollierten Abgabe - auf intravenösem Weg - von Heroin und Methadon an Drogenabhängige besteht. Ursprünglich war dieses Projekt für 700 Personen bestimmt und auf drei Jahre befristet. Am 3. Oktober 1994 hat der Bundesrat eine Ausweitung dieses Versuchsprojekt auf 1000 Drogenabhängige beschlossen. Bei einigen der an diesem Projekt beteiligten Patienten konnte man inzwischen bereits eine Stabilisierung ihres physischen und mentalen Gesundheitszustand feststellen.

615. Dieses Projekt verdrängt aber keinesfalls die klassischen Therapiemassnahmen. So hat der Bundesrat am 3. Oktober 1994 ebenfalls entschieden, das bestehende Angebot an Entzugstherapien zu vergrössern. Innert fünf Jahren soll nach dem Willen des Bundes der Drogenentzug und die Drogentherapie um 25% erhöht werden.

Tabelle 30: Konsum verschiedener Genussmittel, Medikamente und Drogen, nach Geschlecht, Alter und Bildung (in % der jeweiligen Gruppe), 1992/93

	Frau- en	Män- ner	Altersgruppe ¹			Bildungsniveau ²			Total
			15-39	40-69	70+	1	2	3	
Tabak									
Raucher	24,1	36,5	35,6	28,8	12,6	27,8	31,9	28,8	30,1
nie geraucht	59,8	37,6	50,5	45,4	58,6	56,7	46,7	44,5	49,1
seit min. 2 J. aufgehört	13,8	22,7	10,5	23,6	27,2	12,8	18,7	23,9	18,1
Alkohol									
3mal oder mehr pro Tagl	0,4	2,2	0,7	1,7	1,4	1,4	1,4	0,9	1,3
1mal pro Tag	8,4	18,6	7,8	17,1	20,7	6,22	5,7	17,5	13,3
mehrmals pro Woche	6,6	14,6	11,4	10,7	5,5	11,1	13,0	15,6	10,5
1-2 mal wöchentlich	25,6	28,8	32,4	25,1	13,6	21,8	28,7	31,1	27,1
seltener	34,0	17,1	27,4	24,1	26,9	28,4	26,9	20,6	25,9
nie	22,3	9,4	16,8	13,4	23,1	25,1	13,5	8,4	16,1
Beruhigungsmittel³									
täglich	3,4	1,9	1,2	3,3	5,9	3,5	2,6	1,7	2,7
mehrmals	1,0	0,6	0,5	0,9	(1,5)	1,1	0,7	(0,6)	0,8
einmal	0,8	0,6	0,4	0,6	1,8	0,9	0,6	(0,5)	0,7
Schlafmittel³									
täglich	4,0	1,7	(0,3)	2,8	13,8	4,7	2,6	1,6	2,9
mehrmals	1,3	0,8	(0,2)	1,3	3,3	1,2	1,0	1,1	1,1
einmal	1,4	0,6	(0,3)	1,2	3,2	1,2	1,0	0,9	1,0
Haschisch³									
aktueller Konsum	2,6	6,2				5,2	4,3	3,4	4,4
schon einmal genommen	11,1	21,5				14,0	16,6	19,7	16,3
Harte Drogen⁴									
aktueller Konsum	(0,6)	0,7				(0,8)	(0,6)	(0,5)	0,6
schon einmal genommen	2,6	5,7				3,8	4,0	5,6	4,2

1 Werte in Klammern: statistisch nur bedingt zuverlässig

2 Höchste abgeschlossene Niveau:

1: obligatorische Schule

2: Sekundarstufe II

3: Tertiär Stufe

3 In den 7 Tagen vor der Befragung

4 U.a. Heroin, Crack, Amphetamine, Methadon, Kokain.

Quelle: Bundesamt für Statistik, Gesundheitsbefragung

ARTIKEL 13: RECHT AUF BILDUNG

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften

Nationale Rechtsvorschriften

Obligatorische Schule

- Bundesverfassung, Artikel 27 BV

Sekundarstufe II (Maturitätsschulen)

- Verordnung vom 22. Mai 1968 über die Anerkennung von Maturitätsausweisen (MAV) (in Kraft bis 1. August 1995)
- Verwaltungsvereinbarung zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 16. Januar/15. Februar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen
- Verordnung des Bundesrats/Reglement der EDK vom 16. Januar/15. Februar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen

Berufsbildung

- Bundesverfassung: Artikel 34^{ter} BV
- Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG)
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (FHSG)
- Verordnung vom 8. Februar 1983 über die Organisation, die Zulassungsbedingungen, die Promotion und die Abschlussprüfung der Berufsmittelschule
- Verordnung vom 8. Oktober 1980 über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Höheren Technischen Lehranstalten

Universitäten

- Bundesgesetz vom 22. März 1991 über die Hochschulförderung
- Bundesbeschluss vom 30. Januar 1992 über Sondermassnahmen zur Förderung des akademischen Nachwuchses in den Jahren 1992-1995
- Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge für die Jahre 1993-1998, verabschiedet von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren

Stipendien

- Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien
- Bundesgesetz vom 19. Juni 1987 über Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz

2. Allgemeines

616. Während der obligatorische Charakter des Primarunterrichts in der Bundesverfassung verankert ist (Art. 27 Abs. 2 BV), kennt diese kein allgemeines Recht auf Bildung. Ein Entwurf, der «das Recht des einzelnen auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung» in der Verfassung verankern wollte, wurde 1973 in einer Volksabstimmung¹²⁷ abgelehnt. Mit diesem Entwurf sollte jegliche Diskriminierung verboten werden; der Staat sollte verpflichtet werden, begabte, aber mittellose Menschen finanziell zu unterstützen; Behinderte sollten ein Recht auf eine angemessene Ausbildung erhalten, und es sollte eine Verpflichtung zur Entwicklung der Schulausbildung geschaffen werden. Weil diese Initiative nicht angenommen wurde, lehnt es das Bundesgericht ab, ein ungeschriebenes Grundrecht auf Bildung anzuerkennen¹²⁸. Der Bundesrat als Beschwerdebehörde hat jedoch dem Primarunterricht, der in Artikel 27 der Verfassung garantiert wird, den Charakter eines verfassungsmässigen Sozialrechts zuerkannt¹²⁹.

617. Die Schule ist in der Schweiz stark durch den Föderalismus geprägt, was zur Folge hat, dass das Bildungssystem ein Mosaik aus 26 autonomen kantonalen Systemen darstellt. In einem bundesstaatlich organisierten System entstehen vor allem zwei Arten von Problemen: Gewaltenteilung und Koordination zwischen den verschiedenen beteiligten Partnern.

618. Im Hinblick auf die Gewaltenteilung ist in Artikel 3 der Verfassung festgelegt, dass die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Da die Verfassung dem Bund im Bereich der Bildung nur eingeschränkte Kompetenzen gewährt, sind die Kantone im Schulbereich grundsätzlich souverän, insbesondere was den obligatorischen Schulunterricht anbelangt. Die Kantone regeln die Organisation ihrer Schulen durch den Erlass von Schulgesetzen, welche sich von Kanton zu Kanton stark unterscheiden. Gemäss Verfassung sind die Kantone verpflichtet, für den Primarunterricht zu sorgen, der genügend, obligatorisch, unentgeltlich (Art. 27 Abs. 2 BV) und bekenntnisneutral (Art. 27 Abs. 3 BV) sein muss. In den meisten Fällen beauftragen die Kantone die Gemeinden mit der Einrichtung und Führung bestimmter Schultypen, insbesondere des Kindergartens und der obligatorischen Schulen. Kommt die Gesetzgebungskompetenz dem Bund zu, überträgt dieser den Vollzug oft an die Kantone. Ausserdem verfügen die Kantone auch über ein Vernehmlassungsrecht.

619. Der Bund verfügt im Bereich der Bildung im wesentlichen über die folgenden Kompetenzen:

- Er wacht über die Organisation eines «genügenden Primarunterrichts». Dieser ist obligatorisch, unentgeltlich und liegt im Verantwortungsbereich der Kantone.
- Er regelt die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst.

¹²⁷ Verfassungsänderungen erfordern das doppelte Mehr (Volk und Stände). Dieser Entwurf wurde vom Volk knapp angenommen, von der Mehrheit der Kantone jedoch verworfen. Volksabstimmung vom 4. März 1973.

¹²⁸ BGE 103 Ia 398; BGE 114 Ia 216.

¹²⁹ VPB 1976 (40), Nr. 37.

- Er regelt die Zulassung zu den medizinischen und Apotheken-Prüfungen und zu den eidgenössischen technischen Hochschulen und anerkennt auf dem Verordnungsweg die Maturitätsausweise.
- Er gewährt den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und subventioniert die kantonalen Universitäten.

620. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz kein eigentliches eidgenössisches «Erziehungsministerium» besitzt. Weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene besteht ein Verwaltungsapparat, der als einziger die Gesamtheit des Schulsystems abdecken würde. Innerhalb der Bundesverwaltung sind die Aufgaben zwischen dem 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 Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) aufgeteilt, das dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement untersteht und für die Berufsbildung zuständig ist. Diese Aufgabenteilung findet sich teilweise auch auf kantonaler Ebene, doch in den meisten Fällen untersteht die Berufsbildung dort ebenfalls dem Erziehungsdepartement.

621. Mehrere Institutionen stellen die Koordination zwischen den verschiedenen Kantonen sowie zwischen den Kantonen und dem Bund sicher. Die älteste dieser Institutionen ist die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die im Jahre 1897 gegründet wurde. Sie spielte lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle, da die kantonalen Systeme sich stark gegeneinander abschotteten. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde im Zuge der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung die Koordination erheblich ausgebaut. In den Jahren 1965 bis 1970 wurde die EDK umstrukturiert, und es wurden vier Regionalkonferenzen geschaffen¹³⁰. In jenem Zeitraum wurden auch weitere Institutionen wie die Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen (1962), der Schweizerische Wissenschaftsrat (1965), die Schweizerische Hochschulkonferenz (1968) und das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (1969) gegründet. Auf Bundes- und interkantonaler Ebene entstanden verschiedene Institutionen im Bereich der Forschung und Ausbildung¹³¹.

622. Über den institutionellen Rahmen hinaus trug vor allem das 1970 angenommene interkantonale Konkordat «zur Förderung des Schulwesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts» (Art. 1) dazu bei, dass die interkantonale Koordination beträchtliche Fortschritte machte. Bis heute sind 25 der 26 Kantone dem Konkordat beigetreten.

623. Die Konkordatskantone haben sich verpflichtet, ihre Schulgesetzgebung in den folgenden Punkten zu koordinieren:

¹³⁰ Bei den vier Regionen der EDK handelt es sich um: Westschweiz und Tessin; Nordwestschweiz; Innerschweiz; Ostschweiz.

¹³¹ Schweizerische Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrer, Luzern (1969); Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (1969); Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau (1971); Schweizerisches Institut für Berufspädagogik (1972); Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik, Luzern; Zentralschweizerischer Beratungsdienst für Schulfragen, Luzern (1974).

- Schuleintrittsalter: vollendetes 6. Altersjahr mit Stichtag 30. Juni; Abweichungen von bis zu vier Monaten nach oben und nach unten sind möglich.
- Schulpflicht: mindestens neun Jahre bei mindestens 38 Schulwochen pro Jahr.
- Ausbildungsdauer bis zur Maturitätsprüfung: mindestens 12, höchstens 13 Jahre.
- Schuljahresbeginn: zwischen Mitte August und Mitte Oktober.

624. Die Umsetzung dieser Grundsätze bot einige Schwierigkeiten, insbesondere was den Schuljahresbeginn anbelangt, so dass der Anpassungsprozess über 15 Jahre dauerte; heute jedoch sind diese vier Ziele erreicht¹³².

3. Vorschule

625. Für die Organisation und Finanzierung der Vorschule (Kindergarten) sind die Kantone und/oder Gemeinden zuständig. Der Kindergarten ist freiwillig und unentgeltlich und wird je nach Kanton von Kindern im Alter zwischen drei und sieben Jahren besucht. In der Deutschschweiz ist die Vorschulerziehung eher auf das Spiel ausgerichtet, während in der Westschweiz und im Tessin die Vorbereitung auf die Schule im Mittelpunkt steht. Die soziale Bedeutung der Vorschule findet eine immer breitere Anerkennung, insbesondere auch im Hinblick auf die frühzeitige Integration von Kindern ausländischer Herkunft.

626. Zwei Drittel der Kinder eines Jahrgangs besuchen das erste Jahr des Kindergartens, beinahe 100% das zweite Jahr. Damit treten heute nur noch 2% der Kinder in die Primarschule ein, ohne vorher einen Kindergarten besucht zu haben; im Durchschnitt wird die Vorschule während 1,8 Jahren besucht.

4. Obligatorische Schule (Primarstufe und Sekundarstufe I)

627. Die obligatorische Schule liegt in der Verantwortung der Kantone, die sich zusammen mit den Gemeinden in die Organisation und Finanzierung des Unterrichts auf Primarstufe und Sekundarstufe I teilen. Die obligatorische Schule ist unentgeltlich und dauert durchschnittlich neun Jahre, vom 6. bis zum 15. Altersjahr. In zwei Kantonen (Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden) liegt die obligatorische Schulzeit zurzeit noch bei acht Jahren; allerdings besuchen bei nahe 90% der Schüler aus eigenem Antrieb ein 9. Schuljahr, so dass grundsätzlich von einer obligatorischen Schulzeit von neun Jahren ausgegangen werden kann. Wie der Tabelle 31 zu entnehmen ist, liegt die Schulbesuchsquote während der obligatorischen Schulzeit bei beinahe 100%.

¹³² Der Kanton Tessin ist dem Konkordat nicht beigetreten, weil in seinem Schulsystem weniger als 38 Schulwochen pro Jahr vorgesehen sind und weil das Schuleintrittsalter unter sechs Jahren liegt.

Tabelle 31: Schulbesuchsquoten nach Alter, 1980/81, 1985/86 et 1991/92 (in %); obligatorische Schule

Alter geb.	4 1987	5 1986	6 1985	7 1984	8 1983	9 1982	10 1981	11 1980	12 1979	13 1978	14 1977	15 1976
Total												
1980	16,2	62,6	93,9	98,2	98,0	98,4	98,3	98,4	98,4	98,3	97,9	95,8
1985	15,0	65,1	97,0	98,8	98,4	98,3	98,4	98,5	98,4	98,3	98,8	96,0
1991	26,5	77,7	99,5	100	99,8	99,9	99,5	99,4	99,6	98,8	98,2	96,4
Männer												
1980	15,9	62,2	94,3	97,9	97,9	98,2	98,3	98,1	98,3	98,4	97,9	96,5
1985	15,1	64,9	97,3	99,0	98,2	98,2	98,3	98,5	98,1	98,3	98,6	96,8
1991	26,2	77,6	99,6	100	100	100	99,7	99,7	100	98,9	98,3	97,0
Frauen												
1980	16,5	62,8	93,7	98,2	98,1	98,4	98,2	98,8	98,5	98,2	97,9	95,2
1985	14,9	65,4	97,1	98,6	98,5	98,4	96,0	98,5	98,7	98,4	99,0	95,2
1991	26,9	77,7	99,3	100	99,6	99,7	99,3	99,1	99,2	98,8	98,1	95,9

Quelle: Bundesamt für Statistik

4.1 Primarschule

628. In Artikel 27 der Verfassung ist folgendes festgelegt: «Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.»

629. Die Primarschule ist *obligatorisch*, und alle Kinder müssen ungeachtet ihrer Staatszugehörigkeit, ihrer Herkunft oder ihres Geschlechts in der Gemeinde, in der sie wohnhaft sind, einen genügenden Primarunterricht erhalten.

630. Die Primarschule muss für alle Kinder, welche die öffentlichen Schulen besuchen, *unentgeltlich* sein. Die Gemeinden sind deshalb verpflichtet, Schulen zu errichten, die von den auf ihrem Gebiet wohnhaften Kindern besucht werden können. Dieser Grundsatz setzt eine gewisse Nähe der Schule voraus. So hat ein Schüler, welcher einen aussergewöhnlich langen Weg zur Schule seiner Wohnortsgemeinde zurückzulegen hat, Anspruch auf den unentgeltlichen Besuch der Schule einer Nachbargemeinde, wenn der Weg dorthin wesentlich kürzer ist¹³³. Der Bundesrat hat auch entschieden, dass «der Grundsatz der Unentgeltlichkeit verlangt, dass die Gemeinde die Kosten eines Bus-Dienstes übernimmt, soweit Schüler befördert werden, die sonst einen übermässig langen Schulweg zurückzulegen hätten»¹³⁴. Hingegen muss nach herrschender Lehre und Rechtsprechung das Lehrmaterial und Schulzeug nicht unentgeltlich abgegeben werden. In der

¹³³ VPB 1980 (44), Nr. 19.

¹³⁴ VPB 1955 (25), Nr. 10.

Praxis haben jedoch die meisten kantonalen Schulgesetzgebungen den Grundsatz der Unentgeltlichkeit auf das Lehrmaterial ausgedehnt.

631. Der Unterricht in den öffentlichen Schulen muss ausserdem *bekennnisfrei* sein. Der Grundsatz der konfessionellen Neutralität der Schulen, der in Artikel 27 Absatz 3 der Bundesverfassung garantiert wird, gilt unabhängig von der Schulstufe für alle öffentlichen Schulen¹³⁵.

632. Die Primarschule ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich organisiert. In den meisten Kantonen erstreckt sich die Primarstufe über sechs Jahre und beginnt zwischen dem 5. und 7. Altersjahr; in vier Kantonen dauert sie fünf Jahre und in einem (Waadt) nur vier Jahre.

633. Der Primarunterricht ist in allen Kantonen relativ einheitlich aufgebaut. Es gilt der Grundsatz, dass eine einzige Lehrkraft eine Klasse führt. Allerdings gibt es Ausnahmen, bei denen sich zwei Lehrkräfte in den Unterricht teilen. Für bestimmte Lektionen (Handarbeiten/Werken, Turnen, 2. Landessprache) werden hingegen häufig «Fachlehrer» eingesetzt. Normalerweise sind die Klassen nach Jahrgängen zusammengesetzt, doch findet man in spärlich besiedelten Gebieten auch Mehrklassenschulen. In einigen Kantonen wurden die verschiedenen Altersstufen versuchsweise aufgehoben, um den Kindern eine ihrem eigenen Rhythmus entsprechende Entwicklung zu ermöglichen. Im Schuljahr 1992/93 umfassten die Primarklassen im Durchschnitt 19,4 Schüler.

634. Die wöchentliche Unterrichtszeit liegt zwischen 20 Lektionen (1. und 2. Primarklasse) und 34 bis 36 Lektionen (5. und 6. Klasse). Der übliche Lehrplan umfasst in erster Linie die «Instrumentalfächer» (Lesen, Schreiben, Rechnen) sowie Umweltkunde (Naturkunde, Geschichte, Geographie), musische Fächer (Singen, Musik, Zeichnen) sowie Turnen und Sport. Ab der 4. oder 5. Primarklasse erhalten die Schüler auch Unterricht in einer zweiten Landessprache (Deutsch in der Westschweiz und - mit wenigen Ausnahmen - Französisch in der Deutschschweiz und im Tessin).

635. Der Unterricht erfolgt am Morgen und am Nachmittag. Je nach Kanton ist der ganze Samstag oder der Samstagnachmittag und ein weiterer Nachmittag während der Woche oder der Samstagnachmittag und ein weiterer ganzer Tag während der Woche schulfrei. Das Schuljahr dauert je nach Kanton zwischen 36,5 und 40 Wochen. Ferien sind im Februar oder März, zu Ostern, im Sommer, im Herbst und zu Weihnachten vorgesehen, wobei die längste Ferienperiode, die Sommerferien, zwischen fünf und neun Wochen dauert.

4.2 Sekundarstufe I

¹³⁵ BGE 3 706; VPB 1948-50 (19/20), Nr.67; BGE 107 Ia 261ff.; VPB 1983 (47), Nr.32.

636. Die Organisation der Sekundarstufe I liegt ebenfalls im Kompetenzbereich der Kantone, wobei auf dieser Stufe die Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen besonders deutlich werden. Diese Schulstufe soll eine allgemeine Grundausbildung bieten und auf eine Berufslehre oder auf weiterführende Studien vorbereiten. Gleichzeitig erfüllt sie auch eine Selektions- und Orientierungsfunktion.

637. Die Dauer der Sekundarstufe I hängt von der Dauer der Primarschule ab: in den meisten Kantonen liegt sie zurzeit bei drei Jahren, in den übrigen Kantonen beträgt sie vier oder fünf Jahre. In beinahe allen Kantonen (mit Ausnahme der Kantone Tessin, Genf und teilweise Wallis) ist die Sekundarstufe I in drei oder vier Schultypen aufgegliedert und wirkt deshalb ziemlich selektiv. Es ist zu unterscheiden zwischen Schultypen mit Grundansprüchen und Schultypen mit erweiterten Anforderungen. Die Schultypen mit Grundansprüchen bereiten auf weniger anspruchsvolle Berufslehren vor und werden von ungefähr einem Drittel der Schüler eines Jahrgangs besucht, wobei der Anteil der Jungen höher ist als jener der Mädchen. Die Schultypen mit erweiterten Anforderungen werden von zwei Dritteln der Kinder eines Jahrgangs besucht und sind in zwei weitere Typen unterteilt: die Typen mit gehobenen Ansprüchen (Untergymnasium), die auf die Maturitätsschulen vorbereiten, und die Typen mit mittleren Ansprüchen (Sekundarschule), die auf die anspruchsvolleren Berufslehren vorbereiten. Das Tessin, Genf und teilweise auch das Wallis haben sich auf dieser Stufe für einen einzigen Schultyp mit gemischten Anforderungen (Cycle d'orientation) entschieden. Ausserdem haben mehrere Kantone zwar keine eigentlichen Gesamtschulen geschaffen, aber immerhin einige der diesbezüglichen Anliegen wie die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Typen, die Einführung von Wahl- oder Niveauekursen oder den gemeinsamen Unterricht in bestimmten Fächern für Schüler aus verschiedenen Schultypen verwirklicht. Es zeichnet sich somit eine Tendenz zugunsten einer kooperativen Organisationsform ab, die verhindert, dass Schüler schon früh Entscheidungen treffen müssen, die kaum mehr rückgängig gemacht werden können.

638. In allen Typen erhalten die Schüler Unterricht in der Muttersprache, in Mathematik, in einer zweiten Landessprache, in den Naturwissenschaften, in Geographie, Geschichte und Staatskunde, in den musischen Fächern und in Turnen und Sport. In den Typen mit Grundansprüchen werden ausserdem die manuellen Fähigkeiten geschult; in den Typen mit erweiterten Ansprüchen wird beispielsweise eine dritte Sprache, Buchhaltung, Maschinenschreiben oder Technisches Zeichnen unterrichtet und in den Klassen des Untergymnasiums Latein und Griechisch.

639. Die Schulwahl- und Berufsberatung ist gut ausgebaut: Im Prinzip verfügt jede Schule über die Dienste eines Berufsberaters, der individuelle Beratungen anbietet. Schnupperlehren, die meist ungefähr eine Woche dauern, geben den Jugendlichen ebenfalls Gelegenheit, sich mit der praktischen Seite der verschiedenen Berufe vertraut zu machen.

640. Immer mehr Jugendliche besuchen nach Abschluss der obligatorischen Schule und vor Eintritt in die Sekundarstufe II ein zehntes Schuljahr. Dieses frei-

willige Jahr gibt noch unentschlossenen Jugendlichen Gelegenheit, die erhaltene Ausbildung zu ergänzen und zu vertiefen und sich auf die Wahl eines Ausbildungswegs vorzubereiten.

5. Sekundarstufe II

641. Wie aus Tabelle 32 hervorgeht, besuchen nach Abschluss der obligatorischen Schule beinahe 90% der Kinder eines Jahrgangs eine weiterführende Ausbildung.

Tabelle 32: Schulbesuchsquoten nach Alter, 1980/81, 1984/85 und 1990/91; postobligatorische Schulstufen

Alter geb.	16 1975	17 1974	18 1973	19 1972	20 1971	21 1970	22 1969	23 1968	24 1967	25 1966
Total										
1980	82,7	78,8	70,0	50,3	27,8	18,0	14,8	13,0	11,3	8,7
1985	87,7	84,7	76,2	54,5	30,4	20,3	16,6	14,6	12,7	10,2
1991	89,9	86,8	78,5	56,0	32,7	23,4	19,9	17,9	15,7	13,4
Männer										
1980	89,6	87,6	80,1	60,2	31,3	20,9	19,5	18,4	16,3	12,7
1985	92,8	91,2	84,8	64,8	34,0	22,3	20,2	19,2	17,4	14,3
1991	92,6	90,3	84,5	63,8	36,0	25,2	24,0	22,6	20,9	18,3
Frauen										
1980	75,4	69,8	59,4	40,0	24,1	15,1	10,1	7,5	6,2	4,8
1985	82,3	78,0	67,0	43,9	26,5	18,3	12,9	9,9	7,9	6,2
1991	87,0	83,0	72,1	47,9	29,3	21,6	15,8	13,1	10,6	8,6

Quelle: Bundesamt für Statistik

642. Die Sekundarstufe II umfasst zwei Ausbildungstypen: die Allgemeinbildung und die Berufsbildung. Eine der Besonderheiten des Bildungssystems der Schweiz ist die grosse Bedeutung der Berufsbildung, denn sieben von zehn Jugendlichen entscheiden sich nach der obligatorischen Schule für eine Berufsausbildung. Nur eine Minderheit wählt eine allgemeinbildende Schule, die über eine Maturität den Zugang zur Universität öffnet. Allerdings nimmt seit den achtziger Jahren der Anteil der Schüler, die in eine Berufsausbildung eintreten, zugunsten des Anteils der Schüler an den allgemeinbildenden Schulen immer mehr ab.

5.1 Allgemeinbildung

5.1.1 Maturitätsschulen (Gymnasien)

643. Die wichtigsten allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe II sind die Maturitätsschulen. Es handelt sich um Schulen mit gehobenen Ansprüchen, die praktisch das Monopol des Hochschulzugangs innehalten. Diese Tatsache ist von

einiger Bedeutung, denn es führen zwar alle Kantone Gymnasien, doch nicht alle verfügen über eine eigene Universität. Für die Kantone, die keine Hochschule führen, ist es deshalb äusserst wichtig, dass die Zulassung zur höheren Bildung über einen landesweiten Standard sichergestellt wird. Ein Erlass des Bundes - die Verordnung über die Anerkennung von Maturitätsausweisen (MAV) - hat viel zur Koordination auf diesem Gebiet beigetragen. Ursprünglich regelte diese Verordnung zwar nur den Zugang zu den eidgenössischen technischen Hochschulen und zu den medizinischen Studien, hat aber heute de facto allgemeine Geltung.

644. Die MAV, die noch bis zum 1. August 1995 in Kraft ist, kennt fünf Maturitätstypen:

- Typus A: Ausrichtung alte Sprachen
- Typus B: Ausrichtung moderne Sprachen und Latein
- Typus C: Ausrichtung Mathematik-Naturwissenschaft
- Typus D: Ausrichtung moderne Sprachen
- Typus E: Ausrichtung Wirtschaftswissenschaft

645. Neben diesen eidgenössisch anerkannten Maturitätstypen, die den Zugang zu allen Hochschulstudien öffnen, gibt es ausserdem nur kantonal anerkannte Maturitäten (musische Matura, sozialpädagogische Matura), mit denen nicht alle Universitäten besucht werden können.

646. Die Gymnasialausbildung ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich, ihre Dauer muss jedoch mindestens vier Jahre betragen. Im Prinzip beginnt diese Ausbildung nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit. Der Rahmenlehrplan für Maturitätsschulen im Anhang zur MAV stellt formell nur eine Empfehlung dar, doch in Wirklichkeit sind die Pflichtfächer streng geregelt. Sie umfassen drei Hauptfächer (Muttersprache, zweite Landessprache, Mathematik), sechs Pflichtfächer (Geschichte, Geographie, Physik, Chemie, Biologie, Musik/Zeichnen) und zwei weitere auf den Typus abgestimmte Fächer. Die durchschnittliche Zahl der Unterrichtsstunden bewegt sich zwischen 3'000 und 4'000 Stunden. Die wöchentliche Stundenzahl liegt bei ungefähr 36 Stunden, und das Schuljahr dauert mindestens 38 Wochen. Die Maturitätsprüfungen werden von den Kantonen organisiert und beziehen sich auf die elf obengenannten Fächer.

647. Die MAV wurde vor kurzem einer Totalrevision unterzogen, die zu einer neuen Regelung bezüglich der Anerkennung der Maturitätsausweise geführt hat. Diese neue Regelung, die als Verordnung des Bundesrats/Reglement der EDK (MAR) verabschiedet wurde, trat am 1. August 1995 in Kraft. Sie unterscheidet sich sowohl inhaltlich als auch formell von der bisherigen MAV. Was die Form anbelangt, so erfolgt die Anerkennung der Maturitätsausweise von nun an gemeinsam durch Bund und Kantone. In einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesrat und der EDK sind die beiden Parteien übereingekommen, ein gemeinsames beratendes Organ - die schweizerische Maturitätskommission - einzusetzen, das sich über die Anerkennung der kantonalen Maturitätsausweise aussprechen wird. Die Zahl der Maturitätsfächer wird von elf auf neun verringert, und den Schülern werden mehr Wahlmöglichkeiten eingeräumt. Maturitätslehrgänge setzen sich aus sieben Grundlagefächern, einem Schwerpunktfach, einem Ergänzungsfach und der Maturitätsarbeit (Art. 9 und 10 MAR) zusammen.

Bestimmte Kombinationen von Schwerpunktfächern mit Grundlage und Ergänzungsfächern ergeben Maturitätsprofile. Diese treten an die Stelle der bisherigen fünf Maturitätstypen. Beispielsweise bilden Wirtschaft und Recht zusammen ein Grundlagen-, Schwerpunkt- oder Ergänzungsfach. Philosophie und Psychologie sind nur als Schwerpunkt- oder Ergänzungsfächer wählbar. Die Stellung der dritten Landessprache wird ebenfalls gestärkt, auch wenn der diesbezügliche Unterricht nicht obligatorisch erklärt wurde.

648. Der Anteil der Gymnasiasten an der Gesamtbevölkerung ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. In ländlichen Gebieten sowie in Kantonen, in denen die Primarlehrausbildung an Seminaren (s. unten) erfolgt, ist die Zahl der Maturanden deutlich tiefer als in städtischen Gebieten und in jenen Kantonen, in denen die Lehrerbildung an der Universität erfolgt. Im Schuljahr 1992/93 erwarben in der ganzen Schweiz 14% der Schüler eines Jahrgangs einen Maturitätsausweis.

5.1.2 Lehrerbildungsanstalten (Seminare)

649. In vielen Kantonen erfolgt die Ausbildung der Lehrkräfte für die Vor- und Primarschule an Seminaren der Sekundarstufe II, deren Abschlüsse teilweise den Hochschulzugang ermöglichen. Andere Kantone setzen für die Lehrerausbildung ein Maturitätszeugnis voraus und bilden die Lehrkräfte auf der Tertiärstufe aus. Ausserdem wurde eine interkantonale Vereinbarung abgeschlossen, die ab 1995 sicherstellen wird, dass diese Ausbildungsabschlüsse gegenseitig anerkannt werden. Zurzeit wird über eine Reform diskutiert, welche die Lehrerbildung auf die Tertiärstufe heben soll, und langfristig dürfte man die Seminare wohl durch pädagogische Fachhochschulen ersetzen.

5.1.3 Diplommittelschulen

650. Hierbei handelt es sich um allgemeinbildende Vollzeitschulen mit etwas geringeren Ansprüchen als die Maturitätsschulen. Sie bieten eine Erweiterung der Allgemeinbildung, berufsvorbereitende Wahlfächer und Beratung in bezug auf die Schul- und Berufswahl für noch unentschlossene Schüler. Die von diesen Schulen abgegebenen Diplome berechtigen nicht zu einer Berufsausübung, sondern öffnen den Zugang zu bestimmten Berufsausbildungen, insbesondere im Bereich der paramedizinischen, pädagogischen und sozialen Berufe. Im Hinblick auf die künftigen Fachhochschulen ist der Stellenwert der Diplommittelschule noch offen. Einige Personen stellen sich vor, dass das DMS-Diplom die Zulassung zu Fachhochschulen ermöglicht.

5.2 Berufsbildung

651. Die Berufsbildung ist einer der wenigen Bildungsbereiche, für welche der Bund die Hauptverantwortung trägt. Gemäss Artikel 34 *ter* der Verfassung ist der Bund befugt, «über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst» Vorschriften aufzustellen. Diese Aufzählung ist abschliessend, was bedeutet, dass der Bund in anderen Bereichen der Berufsbil-

derung keine Vorschriften erlassen kann. Die gegenwärtige Rechtsgrundlage für die Berufsbildung in den von Artikel 34 *ter* der Verfassung genannten Bereichen bildet das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) vom 19. April 1978. Die Ausbildung in den Berufen, die nicht diesem Gesetz unterstellt sind, ist entweder in Sondergesetzen des Bundes oder in kantonalen Gesetzen geregelt. Der Geltungsbereich des BBG ist jedoch rein zahlenmässig betrachtet erheblich grösser: So schliessen 85% der Jugendlichen, die sich in der Berufsausbildung befinden, eine Lehre ab, die durch dieses Gesetz geregelt wird.

652. Zwar trägt der Bund die Hauptverantwortung für die Berufsbildung, doch bestimmte Aufgaben teilt er sich mit den Kantonen und den Berufsverbänden. So können die Kantone in jenen Bereichen, die nicht in die Kompetenz des Bundes fallen, Vorschriften erlassen. Des weiteren dienen sie als Vollzugsorgane für die Bundesgesetzgebung, und schliesslich verfügen sie auf allen Ebenen über ein Vernehmlassungsrecht. Aufgrund der engen Beziehung der Berufsbildung zum Arbeitsmarkt spielt auch der Privatsektor eine aktive Rolle. So sind beispielsweise die Berufsverbände damit betraut, Einführungskurse zu organisieren, bestimmte Berufsschulen zu führen und bei der Festlegung der Berufsbilder, der Erarbeitung von Ausbildungsprogrammen und der Organisation der Prüfungen beigezogen zu werden.

5.2.1 Die Betriebslehre

653. Die vorherrschende Ausbildungsart ist die Betriebslehre; sie wird von 75% der Schüler absolviert, die sich in einer Berufsausbildung befinden.

654. Die Betriebslehre soll den Lehrling auf einen Beruf vorbereiten. Sie ist nach dem Prinzip des «dualen Systems» aufgebaut, bzw. beruht auf zwei Elementen: dem Lehrbetrieb und der Berufsschule. Im Lehrbetrieb sollen die praktischen Fertigkeiten geübt werden, während die Berufsschule für den theoretischen Unterricht und die Allgemeinbildung verantwortlich ist. Diese beiden Elemente werden häufig mit Einführungskursen ergänzt, welche die Lehre zu einem «trialen System» erweitern.

655. Je nach Beruf dauert eine Betriebslehre zwei, drei oder vier Jahre. Vor Ausbildungsbeginn schliesst der Lehrling mit seinem Meister einen Lehrvertrag ab, dessen Inhalt von der kantonalen Behörde genehmigt werden muss. Die Genehmigung wird nur dann erteilt, wenn der Lehrmeister über die beruflichen Fähigkeiten und persönlichen Eigenschaften verfügt, die für die Anleitung von Lehrlingen erforderlich sind, und wenn der Vertrag den geltenden gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Die Lehrlinge erhalten je nach Branche und Ausbildungsjahr eine monatliche Entschädigung von mehreren hundert bis zu eintausend Franken und mehr.

656. Der praktischen Ausbildung im Lehrbetrieb geht häufig ein Einführungskurs voran, der für einige Berufe obligatorisch ist. Diese Kurse werden von den entsprechenden Berufsverbänden organisiert und müssen vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) genehmigt werden. Diese zwei- bis dreiwöchige

gen Kurse werden ausserhalb des Lehrbetriebs durchgeführt und sollen die Lehrlinge mit den grundlegenden Fertigkeiten vertraut machen.

657. Der Betrieb bildet die Lehrlinge in der Berufspraxis aus und vermittelt ihnen die erforderlichen Fertigkeiten. Der Inhalt der praktischen Ausbildung ist in den Ausbildungsreglementen der einzelnen Berufe festgehalten, die vom EVD erlassen werden. Zurzeit sind ungefähr 300 Reglemente in Kraft. Die Lehrlinge arbeiten unter Aufsicht eines Lehrmeisters, wobei der grösste Teil der praktischen Ausbildung in der Beteiligung an der normalen Arbeit des Betriebs besteht.

658. Die Berufsschule vermittelt die für die Berufsausübung erforderlichen theoretischen Kenntnisse und erweitert die Allgemeinbildung. Die Berufsschulen müssen alle Jugendlichen aufnehmen, die einen Lehrvertrag abgeschlossen haben. Die Kantone müssen also dafür sorgen, dass Berufsschulen eingerichtet werden, oder sie müssen den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantonsgebiets erleichtern. Die Organisation des Berufsunterrichts ist Sache der Kantone, die entweder selbst Berufsschulen führen oder diese Aufgabe den Gemeinden oder Berufsverbänden übertragen können. Der Berufsunterricht ist unentgeltlich und obligatorisch und umfasst ein bis zwei Tage pro Woche. Die Klassen werden nach Berufen und innerhalb eines Berufs nach Lehrjahren geführt. Die Unterrichtsinhalte werden vom BIGA festgelegt.

659. Eine Berufsschule kann mit einer Berufsmittelschule kombiniert werden. Diese Schule vermittelt «begabten und leistungswilligen Lehrlingen als Ergänzung zum Pflichtunterricht eine breitere, der beruflichen und persönlichen Entwicklung dienende Bildung, die ihnen auch den Zugang zu anspruchsvolleren Bildungsgängen erleichtert» (Art. 29 BBG). Der Zugang zur Berufsmittelschule erfolgt über eine Aufnahmeprüfung oder einen qualifizierten Abschluss an der obligatorischen Volksschule. Der obligatorische Unterricht an der Berufsschule wird durch Zusatzkurse ergänzt, wobei der theoretische Unterricht nicht mehr als zwei Tage pro Woche in Anspruch nehmen darf. Die Berufsmittelschulen haben bei den Lehrlingen nur mässigen Erfolg und sollen durch die erst kürzlich erfolgte Schaffung von Berufsmaturitäten neue Impulse erhalten.

660. Eine Betriebslehre ist dann abgeschlossen, wenn der Lehrling die Lehrabschlussprüfung bestanden hat. Die Prüfungsbedingungen werden vom Bund festgelegt, während die Kantone für die Durchführung verantwortlich sind. Der Bund kann diese Aufgabe aber auch den Berufsverbänden übertragen. Der Lehrling muss an der Lehrabschlussprüfung den Nachweis erbringen, dass er die Kenntnisse (theoretische Prüfung) und Fertigkeiten (praktische Prüfung) erworben hat, die für die Ausübung seines Berufs erforderlich sind. Nach bestandener Prüfung erhält er ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis, das ihn berechtigt, sich als gelerntem Berufsangehörigen zu bezeichnen. 1989/90 erhielten 93% der Lehrabschlusskandidaten ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis.

5.2.2 Vollzeit-Berufsschulen

Lehrwerkstätten

661. Die Lehrwerkstätten und die Schulen für Gestaltung stellen eine Alternative zur Betriebslehre dar. Diese Schulen bieten eine praktische und theoretische Vollzeitausbildung und geben ebenfalls ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis ab. Die Bedeutung dieses Ausbildungstyps ist je nach Beruf und Region unterschiedlich.

Handelsmittelschulen

662. Eine Berufsausbildung kann auch durch den Besuch einer Vollzeitausbildung an einer öffentlichen oder privaten gemeinnützigen Handelsmittelschule erworben werden. Diese Schulen «vermitteln in einem drei- oder vierjährigen Lehrgang eine erweiterte Allgemeinbildung und eine fachliche Schulung, welche die Schüler auf eine berufliche Tätigkeit in einer kaufmännischen Unternehmung, einem Dienstleistungsbetrieb oder einer Verwaltung vorbereiten» (Art. 46 BBG). Die Diplome sind vom Bund anerkannt und berechtigen den Inhaber, sich als gelernten Berufsangehörigen zu bezeichnen.

5.2.3 Berufsmaturität

663. Die 1993 eingeführte Berufsmaturität bezweckt eine Aufwertung der Berufslehre und soll Lehrlingen ermöglichen, eine höhere Ausbildung anzustreben. Ausserdem wurden damit Abschlüsse auf Sekundarstufe II geschaffen, die auf internationaler Ebene vergleichbar sind. Es werden vier verschiedene Maturitätstypen unterschieden: eine technische, eine kaufmännische, eine gewerbliche und eine gestalterische Maturität. Als erste trat 1993 die technische Berufsmaturität in Kraft, anschliessend wurde auf Beginn des Schuljahres 1994 die kaufmännische Berufsmaturität eingeführt.

664. Der Unterricht wird wie an den höheren Fachschulen zusätzlich zur Ausbildung im Betrieb und in der Berufsschule erteilt. Die Berufsschulen verfügen bei der Einführung der Maturität über einen grossen Spielraum, und es sind verschiedene Organisationsformen möglich: Integration in die Berufslehre (erweiterte Berufsschule), Vollzeitunterricht nach Abschluss des dritten Lehrjahrs, oder Vollzeit- oder berufsbegleitende Ausbildung nach Abschluss der Berufslehre. Der Bund erlässt nur ein Rahmenprogramm für jeden Maturitätstyp (Aufteilung der Lektionen, Festlegung der Pflichtfächer, Abschlussprüfungen), die Erarbeitung des Lehrplans ist Sache der einzelnen Schule. Die Berufsmaturität öffnet den prüfungsfreien Zugang zu den höheren Fachschulen (Ingenieurschulen HTL, HWV usw.). Diese Reform wird allerdings erst dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn die höheren Fachschulen in den Rang von Fachhochschulen erhoben werden (s. unten).

665. Im Schuljahr 1993/94, als diese Art von Matura eingeführt wurde, besuchten 3'685 Lehrlinge eine Ausbildung, die zu einer technischen Berufsmaturität führt.

5.2.4 Anlehre

666. Für Jugendliche, die eine primär praktische Ausbildung wünschen, wurde im Bundesgesetz über die Berufsbildung die Anlehre geschaffen. Sie dauert ein bis

zwei Jahre und vermittelt die notwendigen praktischen Fertigkeiten und Kenntnisse zur Beherrschung einfacher Fabrikations- oder Arbeitsprozesse. Neben der praktischen Ausbildung im Betrieb besuchen Schüler, die eine Anlehre machen, an einem Tag pro Woche in besonderen Klassen einen Unterricht in berufskundlichen und allgemeinbildenden Fächern. Schüler, die ihre Anlehre beendet haben, erhalten einen amtlichen Ausweis.

5.2.5 Ausbildungen, die nicht dem Bundesgesetz über Berufsbildung unterstehen

667. Rund 8'000 Personen wählen eine Ausbildung zum Landwirt oder erlernen einen Spezialberuf der Landwirtschaft (Käser, Weinbauer, Geflügelzüchter). Ihre Ausbildung untersteht dem eidgenössischen Landwirtschaftsgesetz. Im Bereich der Forstwirtschaft regelt das Bundesgesetz über den Wald die Ausbildung der etwa 900 Forstwartlehrlinge.

668. Die Ausbildung in den paramedizinischen Berufen fällt in den Kompetenzbereich der Kantone, die diese Aufgabe dem Schweizerischen Roten Kreuz übertragen haben. Zu den vom Schweizerischen Roten Kreuz geregelten Ausbildungen gehören ungefähr 20 Berufe - von der Krankenschwester bis zur Ernährungsberaterin. Diese Ausbildungen dauern zwischen einem und vier Jahren und umfassen Theorie und Praktika. Ausserdem absolvieren 4'000 Jugendliche eine Ausbildung in einem nichtärztlichen Gesundheitsberuf, die nicht vom Roten Kreuz geregelt, sondern direkt von den Kantonen oder im Auftrag der Kantone von den Berufsverbänden (Standesorganisationen der Ärzte oder der Zahnärzte) organisiert wird.

Tabelle 33: Ausbildung der 20jährigen (Sekundarstufe II), nach Geschlecht, seit 1977/78 (in %)

Abschluss der Ausbildung auf Sekundarstufe II	1977/78	1981/82	1985/86	1989/90	1991/92
Berufsbildung					
Total	59	65	70	73	67
Männer	71	75	78	78	73
Frauen	47	55	62	67	60

Maturität					
Total	10	11	12	13	14
Männer	12	13	13	13	14
Frauen	8	10	11	12	14
Lehrberufe					
Total					

Männer	3	2	2	2	2
Frauen	1	1	1	1	1
	5	4	4	3	4
Keine postobligatorische Ausbildung					
Total	28	22	16	12	17
Männer	16	11	8	7	12
Frauen	40	31	23	18	22

Quelle: Bundesamt für Statistik

6. Tertiärstufe

669. Zum Tertiärbereich gehören die Hochschulen sowie die nichtuniversitären Institutionen, die nach Abschluss der Sekundarstufe II oder nach einer anerkannten Berufslehre besucht werden können. Ausbildungen auf Tertiärstufe werden demzufolge nicht nur an Universitäten angeboten. Ungefähr 15% eines Jahrgangs besuchen eine akademische Ausbildung, doch nimmt dieser Anteil ständig zu.

670. Mit der Schaffung der Fachhochschulen werden die Bildungsgänge im Tertiärsektor diversifiziert. Inskünftig deckt der Begriff Hochschule zwei Arten von Institutionen ab: einerseits die Universitäten und die technischen Hochschulen, andererseits die berufsorientierten Fachhochschulen. Diese beiden Kategorien von Hochschulen werden als andersartig, aber gleichwertig betrachtet.

6.1 Universitäre Tertiärstufe

671. Zu den universitären Hochschulen gehören die beiden eidgenössischen technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne sowie die acht kantonalen Universitäten in Basel, Bern, Genf, Freiburg, Lausanne, Neuenburg, Zürich und St. Gallen. Dazu kommt in Luzern eine Hochschule mit einer Fakultät für katholische Theologie, Philosophie und Geschichte. Die Schweiz gehört damit zu den Ländern mit der grössten Dichte an höheren Unterrichtsanstalten im Verhältnis zur Bevölkerung (im Durchschnitt eine Universität auf 687'000 Einwohner). In den Jahren 1994/1995 besuchten 89'262 Studierende die Hochschulen, was im Mittel 7,85% der Altersklasse zwischen 20-25 Jahren entspricht.

672. Die beiden technischen Hochschulen unterstehen gemäss Artikel 27 Absatz 1 der Verfassung direkt dem Bund. Die übrigen Universitäten unterstehen den kantonalen Behörden, verfügen aber über eine relativ weitreichende Autonomie. In ihrer Struktur unterscheiden sie sich jedoch nicht: Alle Universitäten verfügen über eine Rechtsfakultät, eine Fakultät für Naturwissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Geisteswissenschaften und Sprachwissenschaften. An den Universitäten von Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich besteht ausserdem eine medizinische Fakultät. Die Hochschule St. Gallen ist spezialisiert auf Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und Recht. Die technischen Hochschulen kon-

zentrieren sich auf die exakten Wissenschaften, die Naturwissenschaften, die Ingenieurwissenschaften und die Architektur. Ausserdem spielen die beiden technischen Hochschulen und die kantonalen Universitäten eine bedeutende Rolle im Bereich der Forschung, insbesondere der Grundlagenforschung.

673. Für die Zulassung zu einer universitären Hochschule ist im Prinzip ein Maturitätsausweis oder ein als gleichwertig eingestuftter Abschluss erforderlich. Aufgrund der ständigen Zunahme der Studentenzahlen wird zurzeit über die Einführung eines Numerus clausus an den Universitäten diskutiert; dabei ginge es darum, die verfügbaren Studienplätze mittels einer Warteliste oder mittels Zuweisung der Studierenden an andere Universitäten zu verteilen.

674. Das akademische Jahr umfasst zwei Semester: das Wintersemester (Mitte Oktober bis Anfang März) und das Sommersemester (Mitte April bis Mitte Juli). Ein Studium bis zum Lizentiat dauert im allgemeinen sechs bis acht Semester (Medizinstudium: 12 bis 13 Semester). An der Universität können drei Arten von Abschlüssen erworben werden: das Lizentiat, das Diplom und das Doktorat.

675. Die Kosten für das Studium sind je nach Ort, Studienrichtung und Dauer unterschiedlich. Auch die Semestergebühren können je nach Herkunft der Studierenden (Wohnsitz im Universitätskanton, in der übrigen Schweiz oder im Ausland) variieren. Nach 1992 führte die Verschlechterung der finanziellen Lage der Universitäten dazu, dass die Semestergebühren angehoben wurden, allerdings nicht an allen Universitäten im gleichen Ausmass. Diese Gebührenerhöhung blieb nicht ohne Widerspruch; ein Studentenverband (Verband Studierender an der Universität Zürich) reichte beim Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde ein mit der Begründung, dass die Erhöhung der Semestergebühren an der Universität Zürich¹³⁶ gegen Artikel 13 Absatz 2, Buchstabe c des vorliegenden Pakts verstosse. Das Bundesgericht wies diese Beschwerde in einem Entscheid vom 11. Februar 1994¹³⁷ ab.

676. In diesem Entscheid vertritt das Bundesgericht die Ansicht, dass die Bestimmungen des Paktes, und insbesondere Artikel 13 Absatz 2, Buchstabe c, nicht unmittelbar anwendbar sind und sich nur an den Gesetzgeber richten¹³⁸. Es anerkennt deshalb keinen individualrechtlichen Anspruch auf die allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts. Das Bundesgericht ging auch auf die Frage ein, ob dieser Artikel nicht immerhin eine Erhöhung bestehender Gebühren verbietet, wobei es zum Schluss kam, dass dies nicht der Fall ist. Dies wird damit begründet, dass erstens diese Bestimmung nicht genügend eindeutig ist, um ein unmittelbar anwendbares Recht zu begründen. Ausserdem wählt der Gesetzgeber die Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels, nämlich den Hochschulunterricht allen zugänglich zu machen. Dieses Ziel kann auch durch andere

¹³⁶ Die Semestergebühren stiegen von Fr. 300.- im Jahre 1991/92 auf Fr. 450.- im Jahre 1993/94 und auf Fr. 600.- für das Jahr 1994/95.

¹³⁷ BGE 120 Ia 1 (im Anhang).

¹³⁸ Nach der üblichen Rechtsprechung des Bundesgerichts sind jene Bestimmungen direkt anwendbar, die - in ihrem Zusammenhang sowie im Lichte von Gegenstand und Zweck des Übereinkommens betrachtet - unbedingt und inhaltlich hinreichend bestimmt sind, um eine unmittelbare Wirkung zu entfalten, die sich als solche auf einen Einzelfall anwenden lassen und die Grundlage eines konkreten Entscheides bilden können (BGE 112 Ib 184; BGE 111 Ib 72).

Mittel als durch die allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit erreicht werden; die Verwendung von «insbesondere» weist darauf hin, dass es sich dabei nur um einen der möglichen Wege handelt.

677. Die Finanzierung der Universitäten stellt ein besonderes Problem dar, weil nur acht Kantone als eigentliche Universitätskantone gelten können. Deshalb richtet der Bund seit 1968 auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung Finanzhilfen an die Universitätskantone aus. Diese Subventionen gliedern sich in ordentliche Beiträge (Grundbeiträge und Investitionsbeiträge) und ausserordentliche Beiträge, die unmittelbare Bedürfnisse im Bereich der Hochschulpolitik decken. Der Bund trägt ausserdem über den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, der nationale Forschungsprogramme finanziert, zur Subventionierung der Universitäten bei.

678. 1979 wurde eine erste interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge geschlossen. In dieser Vereinbarung sicherten die Universitätskantone Studierenden aus anderen Kantonen die gleichen Rechte zu wie ihren eigenen Studierenden. Im Gegenzug verpflichteten sich die Nichthochschulkantone, Beiträge zur Finanzierung der Universitäten zu leisten. Diese Vereinbarung wurde 1988 und 1992 erneuert, wobei jeweils die Höhe der kantonalen Beiträge angepasst wurde, um der Entwicklung der Lage Rechnung zu tragen.

6.2 Ausseruniversitäre Tertiärstufe

679. Die ausseruniversitäre Tertiärstufe, die nach einer beruflichen Grundausbildung den Zugang zur höheren Berufsbildung öffnet, hat eine beträchtliche Entwicklung erlebt. Zurzeit ist dieser Bereich durch eine grosse Vielfalt gekennzeichnet, die sich einerseits auf den Föderalismus und andererseits auf die praxisnahe Entwicklung dieser Schulen zurückführen lässt. Gegenwärtig bieten diese höheren Unterrichtsanstalten im Bereich der Berufsbildung ungefähr zwanzig höhere Berufsausbildungen an, die sich teilweise stark voneinander unterscheiden.

6.2.1 Höhere Fachschulen

Ingenieurschulen HTL

680. Die Ingenieurschulen HTL (Höhere Technische Lehranstalten) bilden Ingenieure, Architekten und Chemiker HTL sowie weitere qualifizierte Fachleute aus. Aufgenommen werden Inhaber eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses, einer Berufsmaturität oder einer allgemeinen Maturität, welche durch mindestens ein Jahr Industriepraxis ergänzt wurde. Die Vollzeitausbildung dauert sechs, die Teilzeitausbildung neun Semester und wird mit einem Diplom abgeschlossen. Im Prinzip ist es möglich, von einer derartigen Schule an eine technische Hochschule zu wechseln. Zurzeit bestehen 15 Vollzeitschulen und 10 berufsbegleitende Schulen oder Abendschulen für Studierende, welche teilzeitlich einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

681. Träger dieser Schulen sind im allgemeinen ein oder mehrere Kantone, in bestimmten Fällen auch Berufsverbände (insbesondere bei berufsbegleitenden

Schulen). Die Schweizerische Direktorenkonferenz HTL gewährleistet die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Schulen.

Technikerschulen (Technikum)

682. Der Unterricht an den Technikerschulen ist vor allem auf technische Aufgaben und Führungsfunktionen auf mittlerer Stufe gerichtet. Zurzeit bestehen 37 Technikerschulen, die 32 Fachrichtungen anbieten. Das Programm umfasst neben dem eigentlichen Fachstudium auch allgemeinbildende Grundlagenfächer und führt zum Technikerdiplom.

Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV)

683. Diese Schulen bieten eine Ausbildung im Management; sie vermitteln die wirtschaftswissenschaftlichen Grundkenntnisse und die Allgemeinbildung, die für eine Kaderstellung in der Wirtschaft oder Verwaltung erforderlich sind. Aufgenommen werden Inhaber eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses oder eines Diploms einer Handelsmittelschule oder einer allgemeinen Maturität, die durch eine Industriepraxis von mindestens zwei Jahren ergänzt wurde. Die Vollzeitausbildung dauert sechs Semester, die berufsbegleitende Ausbildung sieben bis zehn Semester.

684. Diese Schulen geben ein HWV-Diplom ab, das in einigen Fällen den Übertritt an eine technische Hochschule oder an eine Universität ermöglicht. Es gibt zehn dieser Schulen. Wie die Ingenieurschulen HTL verfügen auch die HWV über eine Direktorenkonferenz und über eine eidgenössische Fachkommission.

Höhere Fachschule für Soziale Arbeit oder Sozialpädagogik (SASSA/SAH)

685. Die SASSA/SAH führen zu Berufsabschlüssen im sozialen Bereich, wie beispielsweise Sozialarbeiter, Animator und Sozialpädagoge.

686. Die in der Schweiz bestehenden 17 SASSA/SAH Schulen erhalten vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft sowie dem Bundesamt für Sozialversicherung Bundessubventionen. In der Mehrzahl werden sie auch seitens der Kantone subventioniert.

6.2.2 Die Fachhochschulen

687. Im Anschluss an die kürzliche Einführung der Berufsmaturität legte der Bundesrat einen Entwurf zur Aufwertung der höheren Berufsschulen (Ingenieurschulen, HWV usw.) zu Fachhochschulen (FHS) vor. Der Entwurf wurde vom Parlament am 6. Oktober 1995 verabschiedet. Durch diese gross angelegte Reform soll die Attraktivität der Berufslehren gesteigert werden, indem die Möglichkeit einer hochwertigen höheren Berufsausbildung geboten wird, die gleichzeitig wissenschaftlich und praktisch ausgerichtet ist. Ausserdem geht es auch darum, die herrschende Vielfalt in diesem Bereich durch eine Gesamtkonzeption abzubauen. Gleichzeitig führt die Reform dazu, dass diese Diplome auf europäi-

scher Ebene als Universitätsabschluss anerkannt werden, was zurzeit noch nicht der Fall ist.

688. Der Entwurf sieht vor, dass die Fachhochschulen gegenüber den Universitäten als gleichwertig, aber andersartig betrachtet werden. Gemäss dem Entwurf sollen vor allem Inhaber einer abgeschlossenen beruflichen Grundausbildung mit Berufsmaturität Zugang zu diesen Schulen erhalten. Doch das Bestreben, die Durchlässigkeit zwischen den Ausbildungen zu erhöhen, öffnet auch Inhabern eines akademischen Maturitätsausweises, die sich über mindestens ein Jahr Berufstätigkeit ausweisen können, den Zugang zu den Fachhochschulen. Der an diesen Schulen erteilte Unterricht ist schwerpunktmässig auf die Praxis ausgerichtet und dauert als Vollzeitstudium drei Jahre und als berufsbegleitendes Studium vier Jahre. Die Fachhochschulen geben am Ende des Studiums ein Diplom ab. Es wird eine Fachhochschulkommission gebildet, welche die Behörden beim Vollzug beraten wird. In einem ersten Schritt werden nur die Ingenieurschulen HTL, die HWV sowie die höheren Fachschulen für Gestaltung zu Fachhochschulen aufgewertet. Der Entwurf wird zurzeit im Parlament beraten.

6.2.3 Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen

689. Die Berufsverbände können vom Bund anerkannte Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen veranstalten. Mit diesen Prüfungen soll festgestellt werden, ob die Kandidaten über die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, um eine Kaderstelle zu besetzen. Die Vorbereitung auf die Prüfung ist dem Kandidaten überlassen, doch bieten Berufsverbände, private Schulen und andere offizielle Institutionen diesbezügliche Kurse an. Der Kandidat, der die Berufsprüfung erfolgreich ablegt, erhält den eidgenössischen Fachausweis; die erfolgreichen Absolventen der höheren Fachprüfung können je nach Beruf den Meistertitel oder den Zusatz «diplomiert» führen.

Tabelle 34: Ausgewählte Abschlüsse, 1994

	Abschlüsse	davon an Frauen (%)
Sekundarstufe II		
Maturitätszeugnis	13691	50,3
Patent für Primar-Lehrkräfte	2136	71,1
Fähigkeitszeugnis	47433	41,8
Diplom Handelsmittelschule BBG	2499	66,1
Diplom/Fähigkeitsausweis SRK	3954	90,6
Ausweis nach Anlehre	1650	37,5
Tertiärstufe universitär		
Lizentiate und Diplome	8376	37,4
Nachdiplomabschlüsse	922	40,3
Doktorate	2587	25,9
Tertiärstufe ausseruniversitär		
Diplom HTL	3834	4,2
Diplom HWV	679	18,0
Diplom TS	1759	3,4
Anderes Diplom HFS	877	58,6

Quelle: Bundesamt für Statistik

7. Erwachsenenbildung

690. Die Erwachsenenbildung ist als fester Bestandteil des schweizerischen Bildungssystems anerkannt und wird von Bund, Kantonen und Gemeinden gefördert. Sie wird jedoch zu einem grossen Teil vom Privatsektor getragen. Der Begriff «Erwachsenenbildung» kann verschiedene Formen von Bildung abdecken: die Wiederaufnahme der Ausbildung, die berufliche Weiterbildung, aber auch Kurse zur Persönlichkeitsentwicklung.

691. Für über 20jährige Erwachsene besteht seit Anfang des Jahrhunderts die Möglichkeit, nachträglich eine Maturitätsausbildung zu besuchen. Diese Maturität auf dem zweiten Bildungsweg wird vor allem von privaten Schulen angeboten. Ab den 60er und 70er Jahren schufen mehrere Kantone öffentliche Institutionen; heute bestehen neben zahlreichen privaten subventionierten oder auch nichtsubventionierten Schulen fünf öffentliche Maturitätsschulen¹³⁹. Die Ausbildung an den öffentlichen Schulen dauert drei bis vier Jahre und führt zur eidgenössischen Maturität, die den Zugang zu allen schweizerischen Universitäten öffnet.

¹³⁹ Das Abendgymnasium in Basel (gegründet 1931); das Collège du soir in Genf (1962); die Maturitätsschule für Erwachsene in Zürich (1963), die Ostschweizerische Maturitätsschule für Erwachsene (1990) und seit 1992 die Aargauersiche Maturitätsschule für Erwachsene.

692. Im Schuljahr 1988/89 besuchten 2'300 Schüler eine Maturitätsschule für Erwachsene; diese Zahl ist seit mehreren Jahren ziemlich konstant. Die meisten Absolventen besuchen diese Ausbildung teilzeitlich neben einer Erwerbstätigkeit (Abendkurse). 2/3 der Absolventen sind junge Erwachsene unter 25 Jahren, der Anteil dieser Altersgruppe nimmt jedoch zugunsten der über 30jährigen tendenziell ab. 44% der Absolventen sind Frauen.

693. Wir möchten hier auch auf Art. 41 BBG hinweisen, welcher auf originelle Weise Erwachsenen ohne Berufsabschluss die Möglichkeit eröffnet, sich einer Lehrabschlussprüfung zu stellen und zwar im Beruf, den sie ausüben. Sie müssen darin mindestens anderthalbmal so lange gearbeitet haben als die vorgeschriebene Lehrzeit beträgt und ausweisen, dass sie den beruflichen Unterricht besucht oder die Berufskennnisse auf andere Weise erworben haben.

694. 1990 erliess der Bundesrat spezielle Massnahmen zugunsten der universitären Weiterbildung. Dieses Programm ermöglichte die Finanzierung von zusätzlichen Studiengängen, die einerseits eine Spezialisierung und andererseits den Erwerb von neuen wissenschaftlichen Kenntnissen - oft im Zusammenhang mit dem beruflichen Wiedereinstieg von Frauen - ermöglichen. Bis Ende 1994 besuchten 5'000 Teilnehmer eine oder mehrere universitäre Fortbildungsveranstaltungen, gleichzeitig wurde an allen kantonalen Universitäten ein Weiterbildungsdienst eingerichtet.

695. Neben einer Wiederaufnahme der Ausbildung, die vor allem einen Berufswechsel bezweckt, kann die Erwachsenenbildung auch der beruflichen Weiterbildung dienen. Diese erfolgt im Anschluss an eine abgeschlossene berufliche Grundausbildung entweder parallel zur Berufstätigkeit oder im Wechsel von Berufstätigkeit und Ausbildung. In der beruflichen Weiterbildung spielen die Privatwirtschaft und insbesondere die Berufsverbände eine wichtige Rolle. Dieser Ausbildungsweg ist im Bundesgesetz über die Berufsbildung geregelt, das die verschiedenen Ausbildungsgänge festlegt, wie dies bereits im Rahmen der höheren Berufsbildung im Detail beschrieben wurde (s. oben). Die berufliche Weiterbildung kann auch im Rahmen der eigentlichen Berufstätigkeit stattfinden, wobei es darum geht, die Kenntnisse auf den neuesten Stand zu bringen oder die berufliche Mobilität zu steigern. Es handelt sich hierbei um Kurse oder Seminare, die entweder vom Unternehmen selbst (50% der Kurse zur beruflichen Weiterbildung) oder von den Berufsverbänden angeboten werden.

696. Zur Erwachsenenbildung gehören auch Kurse zur Erweiterung der Allgemeinbildung oder zur Persönlichkeitsentwicklung. Solche Kurse werden in erster Linie von Privaten angeboten (Unternehmen, Genossenschaften, Stiftungen, Berufsverbände oder andere Verbände, Privatschulen usw.). In vielen Kantonen bestehen Volkshochschulen, ausserdem verfügt jede der acht kantonalen Universitäten über eine Seniorenuniversität, an der zwar kein Abschluss erworben werden kann, die aber eine breite Palette von Kursen anbietet. Ungefähr 30 Organisationen aus dem Bereich der Erwachsenenbildung, davon mehrere Dachorganisationen, sind in der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung zusammengeschlossen.

697. Gemäss einer Untersuchung des Bundesamtes für Statistik besuchten zwischen April 1992 und April 1993 ungefähr zwei Millionen Teilnehmer über drei Millionen Kurse, die Hälfte davon im Zusammenhang mit ihrem Beruf. Einer von sechs Kursen (18%) war ein Sprachkurs, 13% der Kurse behandelten das Thema Informatik und weitere 13% waren der Kunst und dem Kunsthandwerk gewidmet.

698. An dieser Stelle ist auf das Problem des Analphabetismus in der Schweiz hinzuweisen. Dieses Problem wird erst seit kurzem überhaupt wahrgenommen, und bis heute existiert keine detaillierte Untersuchung über die tatsächliche Situation der Analphabeten. Die am breitesten abgestützte Schätzung geht von 20'000 bis 30'000 funktionellen Analphabeten im ganzen Land aus. Diese Zahlen beziehen sich nur auf erwachsene Schweizer, die zwar ihre Schulpflicht erfüllt haben, aber das Lesen und Schreiben dennoch nicht beherrschen. Es ist allgemein anerkannt, dass das Problem des funktionellen Analphabetismus bei der Bevölkerung ausländischer Herkunft und insbesondere bei den Frauen gravierender ist, doch sind dazu keine genauen Statistiken verfügbar. In mehreren Kantonen haben private Organisationen mit Unterstützung der öffentlichen Hand Alphabetisierungsprogramme lanciert. Die Eidgenössische Ausländerkommission veröffentlicht seit 1978 eine Zusammenstellung aller in der Schweiz angebotenen Ausbildungskurse für ausländische Arbeitnehmer. Ausserdem werden ihr seit 1986 jährlich Mittel zugesprochen, um Pilotprojekte im Bereich der Erwachsenenbildung für Ausländer zu fördern.

8. Bildungsausgaben der öffentlichen Hand

699. 1989 beliefen sich die Bildungsausgaben der öffentlichen Hand auf 14,56 Milliarden Franken, was 5% des BIP und ungefähr 19% der gesamten öffentlichen Ausgaben (Bund, Kantone und Gemeinden) entspricht.

700. Auf interkantonaler Ebene gaben 14 Kantone im Jahresdurchschnitt (1986, 1987, 1988) über 5% ihrer kantonalen Einnahmen für Bildungs- und Forschungszwecke aus, während zwei Kantone weniger als 4% dafür einsetzten. In 19 Kantonen belaufen sich die kantonalen und kommunalen Bildungs- und Forschungsausgaben auf über 20% der gesamten öffentlichen Ausgaben. Zwischen den einzelnen Kantonen bestehen allerdings erhebliche Unterschiede, variieren doch die öffentlichen Bildungsausgaben zwischen 16,9% und 28,1% der Gesamtausgaben.

701. Die Finanzierung der Bildung in der Schweiz widerspiegelt die Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Institutionen: jede Ebene übernimmt die Kosten für ihren Verantwortungsbereich. Die Kosten für den unentgeltlichen obligatorischen Schulunterricht tragen in erster Linie die Gemeinden (58%) und die Kantone. Auf Sekundarstufe II geht der grösste Teil der Auslagen zu Lasten der Kantone. Die Tertiärstufe wird zu gleichen Teilen vom Bund und von den Kantonen finanziert. 1989 verteilten sich die Gesamtausgaben für das Bildungssystem (einschliesslich der Universitäten) folgendermassen: Gemeinden 34%, Kantone 54% und Bund 12%.

702. Nach Schulstufen verteilen sich die Ausgaben wie folgt: 53,2% für die obligatorische Schule, 12,5% für die Maturitätsschulen, 14,5% für die Berufsbildung und 17,7% für die Universitäten; die restlichen 2,1% lassen sich nicht nach Stufen aufteilen. 1988 wurden 10% der gesamten Bildungsausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden als Kapitalkosten verbucht (Kauf von Gebäuden und Grundstücken, Erwerb von Maschinen, Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit Liegenschaften usw.). Bei den laufenden Kosten der öffentlichen Körperschaften stellen die Besoldungen der Lehrkräfte für die Kantone und Gemeinden den grössten Posten dar (ungefähr 54% der Bildungsausgaben der öffentlichen Hand).

Tabelle 35: Ausgaben der öffentlichen Hand nach Schulstufen 1993/94

Schulstufe	Ausgaben in Millionen Franken				
	Total		Träger		
	absolut	%	Bund	Kantone	Gemeinden
Vorschule	630,9	3,5	}22,6	}3970,7	}5601,5
Obligatorische Schule	8963,9	49,5			
Berufsausbildung	2680,2	14,8	441,5	1761,2	477,5
Ausbildung von Lehrkräften	378,4	2,1	-	367,4	11,0
Allgemeinbildende Schulen	1390,1	7,7	10,8	1299,7	70,6
Höhere Berufsausbildung	427,6	2,4	92,4	316,4	18,8
Hochschulen	3280,8	18,1	1677,6		1,9
Übriges	354,2	2,0	10,1	301,1	43,0
Total	18106,1	100,0	2178,7	9694,1	6233,3
Davon Besoldungen	12002,9	66,3	-	-	-
nur Lehrkräfte	9716,1	53,7			

Quelle: Eidg. Finanzverwaltung, Bundesamt für Statistik

9. Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle

9.1 Gleichberechtigung von Mann und Frau

703. Der Zugang der Frauen zur Bildung spielt für die Verwirklichung anderer Aspekte der Gleichberechtigung eine wichtige Rolle. In Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung ist ausdrücklich festgehalten, dass das Gesetz für die Gleichstellung im Bereich der Ausbildung sorgen muss. Insgesamt haben sich die Chancen der Frauen bezüglich des Zugangs zur Bildung deutlich verbessert, obwohl nach wie vor gewisse Ungleichheiten zwischen Mann und Frau bestehen.

704. Auf der Stufe der obligatorischen Schule besuchen beinahe alle Mädchen und Jungen den Unterricht bis zum Alter von 15 Jahren. Der Grundsatz der Gleichberechtigung führte zu einer Vereinheitlichung der Unterrichtsprogramme. Insgesamt schneiden die Mädchen im Selektionsprozess besser ab als die Jungen: sie sind nämlich in den Sonderklassen (61,8% Jungen gegenüber 38,2%

Mädchen) deutlich weniger häufig vertreten als die Jungen und müssen auch weniger häufig eine Klasse wiederholen (59% der Repetierenden sind Jungen). Allerdings setzen am Ende der Schulpflicht weniger Mädchen als Jungen ihre Ausbildung fort: 1992 verfügten 22% der 20jährigen Mädchen gegenüber 17% der Jungen über keine postobligatorische Ausbildung. Der Zugang der Frauen zur postobligatorischen Ausbildung hat sich jedoch gegenüber früheren Generationen stark verbessert, und sie haben einen grossen Teil ihres Rückstands aufgeholt: von den über 65jährigen Frauen verfügen noch mehr als die Hälfte über keine postobligatorische Ausbildung.

705. Auf Sekundarstufe II bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen. Nur 60% der Mädchen eines Jahrgangs - gegenüber 73% der Jungen - entscheiden sich für eine Berufsausbildung. Der Anteil der Mädchen in der Berufsbildung nimmt jedoch laufend zu. Mädchen wählen häufiger kurze Berufsausbildungen (von ein bis drei Jahren Dauer), hauptsächlich im Handel und in der Verwaltung sowie im paramedizinischen Bereich. Der Anteil von Männern und Frauen in den Maturitätsschulen ist gleich hoch (14%); 48,7% der abgegebenen Maturitätsausweise gehen an Frauen. Gleich viele Männer wie Frauen (57%) verfügen als höchsten Abschluss über einen Abschluss der Sekundarstufe II. Hin-gegen nehmen zweimal mehr Männer als Frauen ein Studium auf Tertiärstufe auf.

706. Auch auf der Tertiärstufe hat sich der Zugang der Frauen zu den Ausbildungen erheblich verbessert. Im Durchschnitt sind heute 40,7% der Studierenden Frauen, doch bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den sieben kantonalen Universitäten: In Genf sind 54,3% der Studierenden Frauen, in Bern sind es 40,4%. An den eidgenössischen technischen Hochschulen sind die Frauen ebenfalls untervertreten (16,8% in Lausanne und 20,4% in Zürich). Studentinnen geben das Studium eher vor dem Abschluss auf als Studenten (32% der Frauen gegenüber 24% der Männer). 1993 wurden 36,9% der Lizentiate und Diplome und 25,8% der Doktorate an Frauen verliehen.

707. In den Ausbildungen der ausseruniversitären Tertiärstufe sind die Frauen ebenfalls unterrepräsentiert. Nur eine von zehn Frauen beginnt eine derartige Ausbildung, während dieser Anteil bei den Männern bei 34% liegt. Ausserdem ist in diesem Bereich die Wahl der Ausbildungsrichtung besonders auffallend: Während der Anteil der Frauen in den Technikerschulen bei nur 3% liegt, beträgt dieser in den Schulen im Sozialbereich 63%.

708. Der Frauenanteil im Lehrkörper steht ganz deutlich im Zusammenhang mit der Schulstufe: je höher die Schulstufe, desto niedriger ist der Anteil der weiblichen Lehrkräfte. So sind auf Primarstufe 50% der Lehrkräfte Frauen, während ihr Anteil auf Sekundarstufe 32% beträgt; unter den Lehrbeauftragten an den Universitäten finden sich noch 15% Frauen, während nur noch 3,6% einen Lehrstuhl besetzen. Diese Situation führte zum Erlass eines Bundesbeschlusses über Sondermassnahmen zugunsten der universitären Weiterbildung. Dieser Bundesbeschluss sieht die Ausrichtung von ausserordentlichen Beiträgen vor, um den Frauenanteil im Lehrkörper erheblich zu steigern, bis mindestens ein Drittel der vom Bund finanzierten Stellen mit Frauen besetzt sind. Diese Quote konnte sogar überschritten werden, da 40% der Stellen, die vom Bund im Rahmen des

Programms zur Förderung des akademischen Nachwuchses finanziert werden, mit Frauen besetzt wurden.

Tabelle 36: Schüler und Studierende nach Schulstufen 1993/94

Schulstufe	Total	davon Frauen %	davon Ausländer %	in Priv.schulen %
Vorschule	149'250	48,6	22,2	5,4
Obligatorische Schule	751'974	48,7	21,0	3,0
Primarstufe	423'399	49,2	20,1	2,2
Sekundarstufe I	287'243	49,4	19,1	4,4
Sonderschule	41'332	38,2	44,3	1,1
Sekundarstufe II	278'207	45,9	16,9	5,9
Maturitätsschule	59'168	50,1	13,3	8,5
Schule für Lehrkräfte	9'474	79,4	2,7	1,3
Diplommittelschule	9'599	76,2	17,0	9,7
Andere allgemeinbildende Schulen	5'569	58,8	21,6	24,9
Berufsausbildung	191'344	41,2	18,2	4,7
Berufsmaturität	230	6,5	8,3	-
Anlehre	2'823	38,4	43,2	1,5
Tertiärstufe	148'664	36,7	17,0	8,4
Hochschule	91'037	40,7	20,0	0,0
Höhere Fachschule	16'419	17,7	9,9	0,4
Technikerschule	5'475	3,6	10,7	19,9
Vorbereitung auf Berufs- und höhere Fachprüfungen	17'762	24,4	9,1	26,8
Übrige	17'971	56,4	18,0	36,8
Unbestimmt	6'703	51,7	88,2	98,9
Total	1'334'798	46,8	20,2	4,9

Quelle: Bundesamt für Statistik

9.2 Benachteiligte Bevölkerungsgruppen

9.2.1 Kinder ausländischer Herkunft

709. Die Schweiz weist einen hohen Anteil an Gastarbeitern auf: 1993 waren 18,5% der Wohnbevölkerung ausländischer Herkunft. Die grösste Gruppe stammt weiterhin aus den traditionellen Herkunftsländern in Südeuropa (Italien, Spanien, Portugal, ehemaliges Jugoslawien), auch wenn tendenziell immer mehr Menschen aus anderen Ländern in die Schweiz kommen. Diese Situation wirkt sich auch auf die Zusammensetzung der Schulklassen aus. Im Schuljahr 1993/94 waren 20,2% der Schüler ausländischer Herkunft, doch sind in dieser Zahl eine Vielfalt von individuellen Situationen einbegriffen. Sie umfasst sowohl in der Schweiz geborene

Kinder der «zweiten Generation» und erst kürzlich eingewanderte Kinder als auch Studierende, die zu Ausbildungszwecken in die Schweiz gekommen sind. Auch von Kanton zu Kanton bestehen erhebliche Unterschiede. So liegt der Anteil an ausländischen Schülern beispielsweise im Kanton Genf bei 40%, während er im Kanton Uri 5% beträgt.

710. Ganz allgemein ist die kulturelle Vielfalt in der Romandie grösser als in der Deutschschweiz. So weisen im Kanton Genf 77% der Klassen einen hohen Anteil an Schülern einer anderen Kultur auf, während es im Kanton Obwalden nur 2% der Klassen sind. In der ganzen Schweiz haben ein Drittel der Klassen der obligatorischen Schule einen hohen Anteil an Schülern einer sprachlich oder ethnisch anderen Kultur, während sich ein Fünftel der Schulklassen nur aus schweizerischen Kindern zusammensetzt, deren Unterrichtssprache der Muttersprache entspricht.

711. An dieser Stelle ist auf die Schulpflicht der sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Kinder («Schattenkinder») hinzuweisen. Dieses Problem ergibt sich aus dem Saisonierstatut, das keinen Familiennachzug zulässt (vgl. Art. 6). Doch kommt es vor, dass sich solche Familien illegal in der Schweiz aufhalten. Deren Kinder werden manchmal nicht eingeschult. Der Bundesrat hat die Stellen der kantonalen Fremdenpolizei in einem Rundschreiben aufgefordert, jene Kinder mit Nachsicht zu behandeln, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, deren Eltern jedoch in Kürze eine Jahresaufenthaltsbewilligung erhalten werden, da ihnen dann auch ein Recht auf Familiennachzug gewährt wird. Die kantonalen Behörden haben somit zumindest in diesen Fällen die Möglichkeit, den Kindern aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. In der Praxis wird folglich das Grundrecht auf Bildung angewandt, selbst wenn es dabei zu Konflikten mit dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer kommt.

712. Beim Übergang von der Primarstufe in die Sekundarstufe I treten Kinder ausländischer Herkunft deutlich häufiger in Schultypen mit Grundanforderungen über. So betrug im Schuljahr 1992/93 der Gesamtanteil an ausländischen Jugendlichen in der Sekundarstufe I 16%, wobei er in den Schultypen mit Grundanforderungen bei 26%, in den Schultypen mit erweiterten Ansprüchen bei 11% und in den Schultypen ohne Selektion bei 16% lag (der letztgenannte Schultyp spielt vor allem im Tessin und in den französischsprachigen Kantonen anteilmässig eine bedeutende Rolle). Ausserdem sind Jugendliche ausländischer Herkunft in den Klassen mit besonderem Lehrplan übervertreten; im Schuljahr 1993/94 lag ihr Anteil in diesen Klassen bei 44,3%.

713. Was die postobligatorische Ausbildung anbelangt, sind 13,3% der Schüler an den Maturitätsschulen und 18,2% der Absolventen einer Berufsausbildung Jugendliche ausländischer Herkunft. Hingegen sind ausländische Jugendliche in den Anlehren mit einem Anteil von 43,2% übervertreten.

714. Auf der universitären Tertiärstufe findet sich ein hoher Prozentsatz an Studierenden ausländischer Herkunft (20%), während dieser Anteil in der ausseruniversitären Tertiärstufe deutlich niedriger ist (10%). Ein grosser Teil dieser Studierenden kommt jedoch nur in die Schweiz, um hier zu studieren: Zwei Drittel der

ausländischen Studierenden sind «mobile» Studierende, nur ein Drittel ist auch in der Schweiz aufgewachsen. Der Bund gewährt jedes Jahr ungefähr hundert Stipendien an ausländische Studierende. Diese gehen zu gleichen Teilen an Studierende aus Industrieländern, die unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit ein Stipendium für ein Jahr erhalten, und an Studierende aus Entwicklungsländern, die für die gesamte Studienzeit ein Stipendium in Anspruch nehmen können.

715. Integration und Wahrung der heimatlichen Kultur sind die Schlüsselkonzepte im Zusammenhang mit der Ausbildung von ausländischen Kindern¹⁴⁰. Zu diesem Zweck haben die meisten Kantone verschiedene Massnahmen zugunsten der Kinder ausländischer Herkunft eingeführt. In einigen Kantonen wurden Eingliederungsklassen für neu zugezogene Jugendliche geschaffen. Während einer Übergangsphase besuchen die Jugendlichen diese Klassen und treten danach in die Normalklassen über. Andere Kantone unterrichten die jungen Ausländer anfangs in Kleinklassen, um ihre Integration zu fördern. Ausserdem werden Repetierkurse, Stützkurse für einzelne Schüler oder Kleingruppen sowie Sprachkurse ausserhalb des Unterrichts angeboten. Daneben werden auch Kurse in der Sprache und Kultur des Herkunftslandes organisiert, meist von privaten Organisationen und mit finanzieller Unterstützung der Herkunftsländer. Diese Kurse ermöglichen dem Kind, eine eigene kulturelle Identität zu entwickeln und sich in die Gesellschaft des Aufnahmelandes zu integrieren, ohne zugleich die Kultur seines Herkunftslandes aufzugeben.

9.2.2 Behinderte Kinder

716. In der Schweiz erfolgt die Ausbildung von behinderten Kindern im Rahmen der Sonderschulung auf der Basis der Heilpädagogik. Einen erheblichen Einfluss auf die Sonderschulung hat das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung aus dem Jahre 1959, da dieses Gesetz die Finanzierung der Ausbildung von behinderten Kindern regelt.

717. Die Frühförderung von behinderten Kindern auf der Vorschulstufe ist vor allem auf die Anwendung von pädagogisch-therapeutischen Massnahmen sowie auf die Unterstützung der Eltern gerichtet. Die Massnahmen im Rahmen der Frühförderung werden entweder zuhause beim Kind oder von einem individuellen oder polyvalenten Dienst oder aber in einer Abteilung angeboten, die einer Sonderschule, einem Heim oder einer Spezialklinik angegliedert ist.

718. Im Rahmen der obligatorischen Schule erfolgt die Sonderschulung vor allem:

- in den in die Normalschulen integrierten Klassen mit besonderem Lehrplan und
- in den von der Invalidenversicherung anerkannten Sonderschulen.

719. Die Klassen mit besonderem Lehrplan richten sich in erster Linie an Kinder mit Lernschwierigkeiten oder Verhaltensstörungen. Es handelt sich im allgemeinen um Einführungsklassen (Programm des ersten Schuljahres auf zwei Jahre verteilt), um Förderklassen, um Kleinklassen für Kinder mit Lernschwierigkeiten und um

¹⁴⁰ Vgl. die von der EDK am 24. Oktober 1991 erlassenen Empfehlungen.

Spezialklassen für Kinder mit Sprachstörungen, körperlichen Behinderungen oder einer anderen Muttersprache.

720. Die Sonderschulen sind unabhängige Institutionen, die körperlich oder geistig behinderte Kinder intern oder extern ausbilden. Sie werden ganz oder teilweise von der Invalidenversicherung finanziert; Träger dieser Schulen können Kantone, Stiftungen oder private Organisationen sein. Alle Kantone verfügen über Schulen für geistig behinderte Kinder und Jugendliche. Auch für Kinder mit Verhaltensstörungen, mit körperlichen Behinderungen und mit Sprachstörungen finden sich in der ganzen Schweiz Sonderschulen im Sinne der Invalidenversicherung.

721. Als Ergänzung zum Unterricht in den Sonderklassen und in den von der Invalidenversicherung subventionierten Sonderschulen bieten auch die schulärztlichen Dienste verschiedene Unterstützungsmassnahmen wie Logopädie, psychomotorische Ein- bzw. Wiedereingliederung oder Betreuung durch den Schulpsychologen an.

722. Seit einigen Jahren zeichnet sich besonders in der Romandie die Tendenz ab, die Sonderschulung in die Volksschule zu integrieren. So befinden sich die Klassen für Kinder mit Lernschwierigkeiten immer öfter im gleichen Gebäude wie die regulären Schulklassen. In einigen Kantonen werden auch Anstrengungen unternommen, um Kinder mit körperlichen oder geistigen Behinderungen zu integrieren. Die bisherigen Versuche sind ganz unterschiedlicher Natur; die Integration kann sowohl auf individueller Ebene durch die Integration von Kindern mit Sinnesbehinderungen oder mit geistigen Behinderungen als auch auf kollektiver Ebene erfolgen, d.h. durch Integration von Klassen der Sonderschule in die Gebäude der Primarschule und durch die Veranstaltung von bestimmten gemeinsamen Aktivitäten. Diese Integrationsbemühungen variieren von Kanton zu Kanton. Da der Bund über keine Kompetenzen auf diesem Gebiet verfügt, kann auf gesamtschweizerischer Ebene keine Gesetzgebung im Hinblick auf die Integration erlassen werden. Allerdings gab die EDK 1985 Empfehlungen für die Integration von behinderten Kindern ab.

723. Auf postobligatorischer Stufe sieht das Gesetz für junge Behinderte die Möglichkeit einer Berufsausbildung vor. Im Rahmen der Invalidenversicherung wurden regionale Stellen für die berufliche Eingliederung geschaffen, welche die Jugendlichen bei der Berufswahl beraten. Das Bundesgesetz über die Berufsbildung ermöglicht es, Behinderten während der Ausbildung und bei der Lehrabschlussprüfung gewisse Erleichterungen zu gewähren. Für Lehrlinge mit Sinnesbehinderungen bestehen spezielle Berufsschulen. Gemäss dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung können junge geistig Behinderte eine erstmalige berufliche Ausbildung oder eine durch das Bundesgesetz über die Berufsbildung geregelte Anlehre besuchen. Bestimmte Unternehmen verfügen auch über geschützte Werkstätten, in denen Behinderte eine Berufsausbildung erwerben können.

9.2.3 Religiöse Minderheiten

724. Gemäss Artikel 27 Absatz 3 der Bundesverfassung sollen die öffentlichen Schulen von Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

725. Diese Bestimmung sieht also den Grundsatz der Offenheit öffentlicher Schulen gegenüber religiösen Minderheiten vor; ein möglicher Konflikt zwischen dem Grundsatz der Schulpflicht und bestimmten religiösen Vorschriften, die Abweichungen von diesem Grundsatz verlangen, ist darin allerdings nicht geregelt. Diese Frage muss damit von den kantonalen Behörden und letztinstanzlich vom Bundesgericht geregelt werden.

726. Zu Beginn vertrat das Bundesgericht die Ansicht, dass die Kantone nicht verpflichtet sind, Kinder bestimmter Religionsgemeinschaften am Samstag vom Schulbesuch zu befreien¹⁴¹. Eine derartige Unterrichtsbefreiung wird allerdings von zahlreichen Kantonen gewährt. Heute geht das Bundesgericht vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit aus. Es wies eine Beschwerde gegen die Verweigerung einer Unterrichtsbefreiung für den Samstagmorgen zurück, die Eltern für ihren baptistischen Sohn verlangt hatten, mit der Begründung, dass das kantonale Verwaltungsgericht nicht untersucht habe, ob sich die Verweigerung mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbaren lasse¹⁴². Im gleichen Sinne hiess das Bundesgericht die Beschwerde des Vaters eines moslemischen Mädchens gut, dem die Behörden eine Befreiung vom Schwimmunterricht verweigert hatten¹⁴³. Für das Bundesgericht geht es darum, das öffentliche Interesse - in diesem Fall die Schulpflicht - und das private Interesse - die Respektierung der Glaubensfreiheit - gegeneinander abzuwägen. Die Berücksichtigung von besonderen religiösen Vorschriften im Rahmen von traditionellen Glaubensbekenntnissen oder von anderen Religionen wird auf jeden Fall durch die Erfordernisse beschränkt, die für die Aufrechterhaltung einer geordneten und wirkungsvollen Schultätigkeit sorgen¹⁴⁴.

9.3 Ausrichtung von Stipendien

727. Gemäss Artikel 27^{quater} der Bundesverfassung liegt die Ausrichtung von Stipendien im Kompetenzbereich der Kantone. Jeder Kanton entscheidet also frei über die Bedingungen für die Gewährung von Stipendien, legt die Höhe der Beträge fest und regelt das diesbezügliche Verfahren. Die durchschnittlichen Beträge pro Stipendienempfänger sind von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich und bewegen sich von 2'816 Franken im Kanton Neuenburg bis 7'654 Franken im Kanton Genf. Auch der Anteil der Stipendienempfänger variiert stark. Während in den Kantonen Jura und Tessin ein Sechstel der Studierenden, die sich in einer postobligatorischen Ausbildung befinden, ein Stipendium beziehen, sind es in den Kantonen Schaffhausen, Aargau, Glarus und Nidwalden weniger als 5%. Die

¹⁴¹ BGE 66 Ia 157

¹⁴² BGE 117 Ia 311.

¹⁴³ BGE 119 Ia 178.

¹⁴⁴ BGE 114 Ia 133 Erw. 3a; BGE 117 Ia 311.

Kantone gewähren auch Ausbildungsdarlehen: 1989 wurden 6'500 Personen insgesamt 30 Millionen Franken geliehen.

728. 1989 gaben die Kantone 200 Millionen Franken für Stipendien aus. Den grössten Anteil davon (18%) erhielten die Absolventen einer ausseruniversitären Ausbildung, gefolgt von den Absolventen einer Universitätsausbildung (15%). Auf Sekundarstufe II erhielten nur 9% der Schüler ein Stipendium, und auf der Stufe der obligatorischen Schule wurden praktisch keine Stipendien gewährt. Im Durchschnitt belief sich ein Stipendium auf 4'000 Franken.

729. Der Bund ist befugt, Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien zu gewähren; diese Beiträge decken ungefähr 40% der kantonalen Aufwendungen.

9.4 Sprachliche Bestimmungen

730. Die Schweiz ist ein mehrsprachiger Staat mit vier Landessprachen (Art. 116 BV). Deutsch, Französisch und Italienisch sind die Amtssprachen. 1990 wiesen diese Sprachen bezogen auf die Wohnbevölkerung die folgenden Anteile auf: 63,6% Deutsch, 19,2% Französisch, 7,6% Italienisch und schliesslich 0,6% Rätoromanisch. Diese Sprachen sind traditionell auf vier Sprachgebiete verteilt. Jeder Kanton legt seine Amtssprache bzw. seine Amtssprachen (drei Kantone sind zweisprachig, der Kanton Graubünden ist dreisprachig) selbständig fest. Im dreisprachigen Graubünden entscheiden die Gemeinden völlig autonom über ihre Amtssprache. Die territoriale Abgrenzung der Landessprachen relativiert den Begriff der Minderheitensprache: eine Mehrheitssprache auf Bundesebene kann innerhalb eines Kantons eine Minderheitensprache darstellen (dies ist beim Deutschen in den Kantonen Wallis und Freiburg der Fall). Zudem leben in der Schweiz 8,9% Ausländer, deren Muttersprache keiner der vier Landessprachen entspricht.

731. Der Unterricht richtet sich nach dem Territorialprinzip: Unterrichtssprache ist jene Sprache, die in der Gemeinde gesprochen wird, in der sich die Schule befindet. Der Grundgedanke besteht darin, die sprachliche Einheit der Kantone durch die Integration der Zugezogenen zu wahren. Deshalb haben Eltern, die eine andere Landessprache sprechen, kein Anrecht darauf, für ihre Kinder Unterricht in einer anderen Sprache als in jener der Gemeinde zu verlangen. Ausserdem ist die Gemeinde auch nicht verpflichtet, für den Schulbesuch in einer Nachbargemeinde, in der Unterricht in der Muttersprache erteilt wird, Entschädigungen auszurichten¹⁴⁵. Was das Rätoromanische anbelangt, so wird zwar an gewissen Primarschulen in dieser Sprache unterrichtet, doch auf Sekundarstufe wird es im allgemeinen wie irgendeine andere Fremdsprache behandelt.

732. Ab dem vierten oder fünften Jahr der obligatorischen Schule wird eine zweite Landessprache unterrichtet (Deutsch in der Romandie, im allgemeinen Französisch in der Deutschschweiz und im Tessin). Beim Unterricht in der zweiten Fremdsprache können die Schüler zwischen einer weiteren Landessprache und

¹⁴⁵ BGE 100 Ia 465.

Englisch wählen. In Freiburg, Siders und Biel werden erste Versuche mit zweisprachigen Klassen gemacht, wobei Maturitätsklassen in deutscher und französischer Sprache unterrichtet werden. Daneben bieten auch verschiedene private Schulen zweisprachigen Unterricht an.

10. Situation der Lehrkräfte

733. Die Festlegung der erforderlichen Ausbildung, der Arbeitsbedingungen (Besoldung, Anzahl Unterrichtsstunden usw.) und des Status der Lehrkräfte (definitiv gewählt, provisorisch gewählt, Stellvertreter usw.) ist Sache der Kantone oder sogar der Gemeinden. Zwischen den einzelnen Kantonen können deshalb grosse Unterschiede auftreten, auch was die Höhe der Besoldung anbelangt.

734. Zurzeit besteht keine bundesweite Statistik über die Besoldung der Lehrkräfte. Allerdings kann in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass die Schweiz im Durchschnitt über 53% der Bildungsausgaben der öffentlichen Hand für die Besoldung der Lehrkräfte aufwendet (vgl. Tabelle 35). Grundsätzlich ist das Besoldungsniveau der Lehrkräfte auf allen Stufen relativ hoch.

11. Freie Wahl der Schule durch die Eltern und Recht auf die Schaffung von Privatschulen

735. Eltern haben die Möglichkeit, ihre Kinder in einer Privatschule unterrichten zu lassen. Die Aufnahme der Kinder liegt jedoch im Ermessen der Schule. Einige Privatschulen erhalten Beiträge von den Kantonen oder vom Bund.

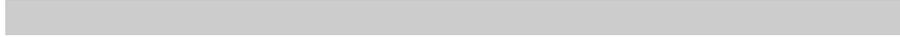
736. Das Recht auf die Schaffung von Privatschulen ergibt sich aus der in Artikel 31 der Bundesverfassung garantierten Handels- und Gewerbefreiheit. Privatschulen müssen bestimmte Mindestanforderungen erfüllen, damit ein genügender Unterricht im Sinne von Artikel 27 Absatz 2 der Bundesverfassung gewährleistet ist. Sie unterstehen der Aufsicht der Kantone, welche Betriebsbewilligungen erteilen und die eigentlichen Kontrollfunktionen ausüben.

737. Bezüglich der Primarstufe ist in Artikel 27 der Bundesverfassung festgelegt, dass der Primarunterricht unter staatlicher Leitung steht. Dieser Grundsatz wird von den Kantonen allgemein auf die gesamte obligatorische Schule angewandt. Es bestehen zwar auch private Schulen, doch werden sie nur in den seltensten Fällen subventioniert.

738. Auch auf Sekundarstufe II werden die meisten Schulen von den Kantonen, in bestimmten Fällen von den Gemeinden getragen; allerdings bestehen auf dieser Stufe häufiger anerkannte oder gar subventionierte Privatschulen (früher oft konfessionsgebundene Schulen). Der grösste Teil der Berufsschulen wird von den

Kantone geföhrt, während die allgemeine und berufliche Weiterbildung hauptsächlich durch den privaten Sektor sichergestellt wird (Berufsverbände, gewinnorientierte Schulen), wobei dieser sowohl vom Bund als auch von den Kantonen Beiträge erhält.

739. Tabelle 36 ist zu entnehmen, wie hoch im Schuljahr 1993/94 der Anteil der Schüler in den Privatschulen war.



**ARTIKEL 14: OBLIGATORISCHER UND
UNENTGELTLICHER PRIMARUNTERRICHT**

740. Wie weiter oben dargelegt, wurde 1850 in allen Kantonen die Schulpflicht eingeführt, und 1874 wurde der Grundsatz in der Bundesverfassung verankert. Artikel 27 Absatz 2 der Bundesverfassung lautet folgendermassen: «Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich». Der obligatorische und unentgeltliche Unterricht umfasst nicht nur die Primarstufe, sondern auch die Sekundarstufe I und erstreckt sich über 9 Jahre, vom 6. bis zum 15. Altersjahr. In der obligatorischen Schule liegt die Schulbesuchsquote von Mädchen und Jungen bei durchschnittlich 99%.

ARTIKEL 15: RECHT AUF KULTUR

1. Wichtigste anwendbare Rechtsvorschriften

Internationale Rechtsvorschriften:

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art. 19
- Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 10

Nationale Rechtsvorschriften:

Kultur

- Bundesverfassung: Artikel 24 *sexies* BV, Artikel 27 *ter* BV, Artikel 55 BV, Artikel 55 *bis* BV
- Bundesgesetz vom 27. Juni 1890 über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums
- Bundesgesetz vom 28. September 1962 über das Filmwesen
- Bundesgesetz vom 17. Dezember 1965 betreffend die Stiftung «Pro Helvetia»
- Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz
- Bundesgesetz vom 24. Juni 1983 über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache
- Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen
- Bundesgesetz vom 18. Dezember 1992 über die Schweizerische Landesbibliothek
- Bundesbeschluss vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege
- Reglement vom 15. Juli 1966 für das Bundesarchiv
- Verordnung vom 24. Juni 1992 über das Filmwesen

Wissenschaft

- Bundesverfassung, Artikel 27 *sexies* BV
- Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Forschung

2. Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben

2.1 Allgemeines

741. Im föderalistischen System der Schweiz liegt die Kultur in der Kompetenz der Kantone. Die Verfassung enthält keine allgemeine Bestimmung, welche die Aktivitäten des Bundes auf diesem Gebiet regelt. Sie behandelt lediglich bestimmte spezifische Bereiche der Kultur. So ist in Artikel 27 *ter* der Bundesverfassung folgendes festgelegt: «Der Bund ist befugt, [...] die einheimische Filmproduktion und filmkulturelle Bestrebungen zu fördern». Gemäss Artikel 24 *sexies* der Verfassung ist der Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone, doch kann der Bund die Anstrengungen der Kantone durch Beiträge unterstützen. Ausserdem enthält die Verfassung einen Artikel zum Schutz der Pressefreiheit (Art. 55 BV). Schliesslich erhält der Bund durch Artikel 55 *bis* der Verfassung Kompetenzen im Bereich von Radio und Fernsehen.

742. Trotz seiner eingeschränkten Kompetenzen zeichnet der Bund für zahlreiche Aktivitäten auf dem Gebiet der Kultur verantwortlich. Er stützt sich dabei auf eine ungeschriebene Kompetenzzuweisung, wonach der Bund befugt ist, Aufgaben zu übernehmen, die nur auf Bundesebene ausgeführt werden können. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diesbezüglich eine eindeutige Verfassungsgrundlage notwendig wäre. Die Aufnahme eines Kulturartikels in die Verfassung wurde jedoch vom Volk zweimal verworfen. 1986 wurde sowohl die «Kulturinitiative» als auch der Gegenvorschlag der Bundesversammlung von Volk und Ständen abgelehnt. Mit dem Kulturförderungsartikel, über den das Volk im Juni 1994 zu befinden hatte, sollte dem Bund die Kompetenz übertragen werden, das kulturelle Leben in der Schweiz zu fördern und den Kulturaustausch mit dem Ausland zu ermöglichen, ohne dass dadurch die Kompetenz der Kantone eingeschränkt worden wäre. Vom Volk wurde dieser Entwurf knapp angenommen, doch scheiterte er am Ständemehr.

2.2 Kulturausgaben

743. Eine Untersuchung über die Kulturförderung, die 1992 im Auftrag des Bundesamtes für Statistik und des Bundesamtes für Kultur durchgeführt wurde, verschaffte Klarheit über den Anteil der Kultur an den öffentlichen Ausgaben der Jahre 1989 und 1990¹⁴⁶. 1989 belief sich die durch die öffentliche Hand finanzierte Kulturförderung auf 1,5 Milliarden Schweizer Franken. Der unterschiedliche Anteil der verschiedenen Körperschaften an diesen Ausgaben ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip. So wurde etwas mehr als die Hälfte dieser Kosten (53%) von den Gemeinden übernommen, also von jenen politischen Instanzen, die dem Bürger am nächsten stehen. Der Anteil der Kantone betrug 38%, wobei diese sich insbesondere im Bereich «Natur- und Heimatschutz» engagierten. Die Unterstützung durch den Bund erfolgt subsidiär bei Aufgaben von nationaler Bedeutung und bei

¹⁴⁶ Öffentliche und private Kulturförderung, Bundesamt für Statistik und Bundesamt für Kultur, Bern, 1992.

Beziehungen mit dem Ausland. Sein Anteil von lediglich 9% ist in erster Linie für den Schutz von Kulturgütern und für andere Kulturausgaben bestimmt. In diese letzte Rubrik fallen insbesondere die Beiträge an die Stiftung Pro Helvetia¹⁴⁷ (21 Millionen Franken) und die Förderung des Filmschaffens (10 Millionen Franken).

744. Auf Kantons- und Gemeindeebene werden 60% der Kulturausgaben von den Kantonen Basel-Stadt, Zürich, Bern, Waadt und Genf getragen, deren Hauptorte als Kulturzentren gelten und die bedeutende kulturelle Einrichtungen unterhalten. So finanzierten die fünf grossen Städte Basel, Zürich, Bern, Genf und Lausanne mehr als die Hälfte der von den Gemeinden übernommenen Ausgaben. In den genannten sowie in weiteren grossen Städten wird der grössere Teil der Kulturbeiträge für Theater und Konzerte aufgewendet.

Tabelle 37: Kulturausgaben der öffentlichen Hand im Jahre 1992

	Gemeinden	Kantone	Bund	Total
Bibliotheken	100'713	89'478	14'145	204'336
Museen	125'314	108'694	32'961	266'969
Theater, Konzerte	270'316	214'347	-	484'663
Denkmalpflege	35'196	150'446	50'697	236'339
Massenmedien	24'669	2'904	-	27'573
Übrige Kulturförderung	255'069	77'296	93'932	426'297
Total	811'277	643'165	191'735	1'646'177
Ausgaben pro Einwohner	117	93	28	238
In Prozent der jeweiligen öffentlichen Gesamtausgaben	2,7	1,8	0,5	1,6

Quelle: Bundesamt für Statistik

745. Der Aufwand der privaten Unternehmen zugunsten der Kulturförderung werden auf ca. 250 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Davon werden ca. 100 Millionen Franken von den 145 grössten Schweizer Unternehmen übernommen, wobei allein vier oder fünf Unternehmen ungefähr 60% dieser Ausgaben decken. Die Ausgaben der 1'500 Stiftungen, die im Kulturbereich tätig sind, werden auf etwa 60 Millionen Franken geschätzt. Insgesamt trägt der private Sektor ungefähr einen Sechstel der Ausgaben für Kulturförderung.

2.3 Kulturelle Institutionen

Museen

746. 1993 verzeichnete die Schweiz 761 öffentlich zugängliche Museen. Seit 1950 hat sich ihre Zahl verdreifacht. Die Schweiz weist eine der höchsten Museendichten der Welt auf (1 Museum auf 9'000 Einwohner). Die meisten Kantone verfügen über eine breite Vielfalt von Museen, jedoch können nur sieben Kantone die vollständige Palette der sieben Museumskategorien anbieten

¹⁴⁷ Zur Stiftung Pro Helvetia und ihren Kompetenzen siehe weiter hinten.

(Regionalmuseen; Museen für Archäologie und Geschichte; Kunstmuseen; Naturhistorische Museen; Museen für Wissenschaft, Technik und Kommunikation; Museen für Ethnographie und Anthropologie; andere). Die meisten Museen befinden sich in Agglomerationen mit weniger als 10'000 Einwohnern, dasselbe gilt auch für die Mehrheit der Regionalmuseen. Die Aufgabe des Schweizerischen Landesmuseums besteht «in der Erhaltung von Werken von nationaler Bedeutung im Bereich der Geschichte und der bildenden Künste». Der Hauptsitz dieser im Jahre 1890 gegründeten Institution befindet sich in Zürich; ausserdem wurden mehrere Niederlassungen eröffnet.

Bibliotheken

747. Die Schweiz zählt über 6'000 Bibliotheken. Die bedeutendsten Sammlungen befinden sich in den Universitätsbibliotheken, die in der Regel zugleich auch Kantons- oder Stadtbibliotheken sind. Der Bund unterstützt auch die Schweizerische Volksbibliothek, die als «Bibliothek der Bibliotheken» fungiert, d. h. die Bücher an andere Bibliotheken ausleiht, damit diese ihre Beschaffungskosten reduzieren können. Abgesehen davon verfügt das Bundesamt für Kultur über verschiedene Kredite zur Unterstützung von Jugendliteratur, Buchmessen im Ausland und Schriftstellerverbänden.

748. Die Schweizerische Landesbibliothek nimmt eine besondere Stellung ein. Sie beschäftigt sich hauptsächlich mit den sogenannten «Helvetica», und ihr Auftrag bezieht sich auf alle Arten von Informationsträgern. Folgende Werke werden von ihr gesammelt, aufbewahrt und dem Publikum zur Verfügung gestellt:

- alte und moderne Bücher und vielfältige Dokumente - in allen Sprachen - über die Schweiz und ihre Bewohner;
- Werke von Schweizer Autoren, in der Originalsprache und in den jeweiligen Übersetzungen;
- Bücher und andere Informationsträger, die in der Schweiz veröffentlicht wurden.

Die Schweizerische Landesbibliothek verwaltet auch das Schweizerische Literaturarchiv, das 1990 auf Anregung von Friedrich Dürrenmatt gegründet wurde. Dabei handelt es sich um die persönlichen Archive von Schweizern oder der Schweiz nahestehenden Personen, deren Werk für das kulturelle und geistige Leben des Landes von Bedeutung ist.

Tabelle 38: Die grössten Bibliotheken der Schweiz, 1992

Bibliotheken	Bestand¹	Jährlicher Zuwachs	Eingetragene Leser	Ausleihe²
Landesbibliothek	2'989'577	57'378	7'534	98'258
Universitätsbibliothek, Basel	2'805'764	37'807	24'410	243'329
Stadt- und Universitätsbibliothek, Bern	1'754'069	25'095	19'813	158'539
Bibliothèque cantonale et universitaire, Fribourg	1'825'335	36'181	9'800	112'549
Bibliothèque publique et universitaire, Genève	1'933'536	20'011	9'654	93'157
Bibliothèque de l'Université, Genève	1'911'885	116'551	17'312	-
Bibliothèque cantonale et universitaire, Lausanne	1'636'284	38'547	16'949	246'328
Bibliothek der ETH Zürich	4'835'140	128'243	67'178	712'407
Zentralbibliothek, Zürich	3'371'300	88'760	55'000	294'237

¹ Bücher, Zeitschriften, Manuskripte, Mikrokopien, Tonaufnahmen, Bilddokumente, EDV-Datenträger, Audiovisuelle Dokumente.

² Zahl der verliehenen Werke und der ersatzweise erstellten Kopien (nach Zahl der Bände, aus denen kopiert wurde); inkl. Bild- und Tondokumente; inkl. Ausleihe an andere Bibliotheken.

Quelle: Bundesamt für Statistik

Filmwesen

749. Das Filmwesen ist einer der wenigen Bereiche der Kultur, die in der Verfassung ausdrücklich erwähnt sind. So ist in Artikel 27 *ter* der Verfassung vorgesehen, dass der Bund die einheimische Filmproduktion fördern kann. Diese Förderung, die einen ausschliesslich kulturellen Zweck verfolgt, wird hauptsächlich durch Beiträge an die Produktion von Schweizer Filmen sowie an deren Vermarktung und Archivierung realisiert. Die Abteilung Film des Bundesamtes für Kultur ist mit der Vergabe dieser Beiträge betraut.

750. Auch das Fernsehen kann im Bereich der Förderung des schweizerischen Filmschaffens eine wichtige Rolle übernehmen. So ist im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vorgesehen, dass die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) das schweizerische Filmschaffen fördert (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe e und Art. 26 Abs. 3 RTVG). Bei der Vergabe von Konzessionen für Fernsehsender kann der Bund vorschreiben, dass ein Teil der Sendezeit für schweizerische Produktionen und insbesondere für schweizerische Filme reserviert wird (Art. 21 Abs. 2 Buchstabe d RTVG). Ausserdem muss ein gewisser Prozentsatz der Fernseheinnahmen in die Schweizer Produktion reinvestiert oder dem schweizerischen Filmschaffen zur Verfügung gestellt werden (Teleclub beispielsweise lässt einen Teil seiner Einnahmen dem Schweizerischen Filmzentrum zugute kommen und unterstützt ausserdem die Produktion von Schweizer Filmen).

751. 1994 verfügten in der Schweiz 431 Kinoräume über insgesamt 100'724 Sitzplätze (1993: 415 bzw. 98'833). Rund ein Drittel aller Kinos und Sitzplätze entfiel auf die fünf grössten Städte. 1994 wurden 65 nichtkommerzielle Kinos und Filmorganisationen gezählt. 1994 haben kommerzielle und nichtkommerzielle Kinos

1'176 Filme, davon 64 Schweizer Produktionen, vorgeführt. Die Gesamtzahl der Besuche betrug 16,2 Millionen, davon galten 74% amerikanischen Filmen. 1994 wurden in der Schweiz 46 Kurzfilme und 37 Spielfilme produziert (wovon 14 Ko-Produktionen).

Theater

752. Bei den professionell geführten Theatern werden vier Kategorien unterschieden:

- Institutionalisierte, regelmässig subventionierte Theater, d. h. die grossen Bühnen, die im allgemeinen über ein eigenes Ensemble und über einen eigenen Spielplan verfügen.
- Subventionierte Theater, die weder über ein eigenes Ensemble verfügen noch Eigenproduktionen realisieren.
- Unabhängige Ensembles und Theater, die zum Teil von der öffentlichen Hand Subventionen erhalten (Kleintheater, Kindertheater, Marionettentheater).
- Nicht subventionierte Theaterensembles.

Die schweizerische Theaterszene wird damit nicht mehr ausschliesslich durch die grossen offiziellen Bühnen, sondern ebenso durch eine breite Vielfalt an Kleintheatern und unabhängigen Ensembles geprägt.

753. In den 22 professionell geführten, institutionalisierten Theatern der Schweiz wurden in der Saison 1993/94 2'824 Schauspiele, 686 Opern, 223 Ballette und 364 Operetten oder Musicals aufgeführt. Insgesamt wurden in der Saison 1993/94 1'713'874 Besucher verzeichnet.

754. Was die Opern anbelangt, verfügen nur die grossen Städte über ein festes Ensemble. Balletttruppen von einer gewissen Grösse konnten sich bislang nur in Zürich, Basel, Genf und Lausanne (Béjart Ballett) etablieren; die unabhängige Tanzszene ist dafür ausgesprochen vital.

Messen und Festivals

755. In der Schweiz werden jedes Jahr zahlreiche internationale Veranstaltungen organisiert: die jährlich stattfindende Messe für zeitgenössische Kunst «Art Basel», der «Salon international du livre et de la presse» in Genf, die Musikfestwochen in Luzern, das Jazzfestival von Montreux, das Filmfestival von Locarno und das Dokumentarfilmfestival in Nyon. Es werden auch verschiedene kleinere Veranstaltungen durchgeführt: die Solothurner Literaturtage und Filmtage, die Kleintheaterbörse, die Luzerner Videotage, das «Festival de la Bande dessinée» (Comic-Festival) im Wallis sowie zahlreiche Rockfestivals.

2.4 Förderung der kulturellen Identität und der Minderheiten

756. In der Schweiz stellt die kulturelle und sprachliche Vielfalt das wichtigste Merkmal der nationalen Identität dar. Da eine «Schweizer Kultur» nicht existiert, beruht der nationale Zusammenhalt insbesondere auf der Förderung dieser Vielfalt, die dem Prinzip «Einheit in der Vielfalt» Rechnung trägt. Diesbezüglich ist die kantonale Souveränität in kulturellen Belangen der beste Garant für diese Vielfalt.

757. In Artikel 116 der Verfassung ist die Gleichwertigkeit der vier Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch garantiert. Gemäss der Volkszählung von 1990 verteilen sich diese vier Sprachen wie folgt auf die Bevölkerung: 63,6% Deutschsprachige, 19,2% Französischsprachige, 7,6% Italienischsprachige und 0,6% Rätoromanischsprachige (39 600 Personen). Seit der Volkszählung von 1980 haben vor allem das Italienische (von 9,8 auf 7,6%) und das Rätoromanische (von 0,9 auf 0,6%) an Bedeutung eingebüsst. Auch der Anteil der Deutschsprachigen ist zurückgegangen, nur das Französische hat an Terrain gewonnen.

758. Das Rätoromanische scheint gegenwärtig sogar in seiner Existenz bedroht. Diese Sprache ist auf einen engen Raum begrenzt und nicht durch ein grösseres kulturelles Hinterland abgestützt. Zudem zeichnet sich diese begrenzte Region durch eine grosse sprachliche Vielfalt aus: Rätoromanisch umfasst fünf Idiome, die sich deutlich voneinander unterscheiden. Mit der Schaffung einer einheitlichen Schriftsprache, des sogenannten «rumantsch grischun», sollte es jedoch möglich sein, dass das Rätoromanische wieder vermehrt im Alltag Einzug hält. Diese neue Schriftsprache wird auch ein nützliches Instrument für die Entwicklung und Erneuerung der Sprache darstellen.

759. Die italienischsprachige Gemeinschaft im Kanton Tessin muss heutzutage in der Lage sein, sich sowohl gegenüber dem Norden (deutschsprachige Region) als auch gegenüber dem Süden (Italien) als Randregion zu behaupten. In diesem Zusammenhang spielen die Identitätsfaktoren eine entscheidende Rolle: Im politischen, administrativen und kulturellen Bereich fühlen sich die Tessiner stark der Schweiz zugehörig. Andererseits legen sie auch Wert darauf, enge Beziehungen zu ihren südlichen Nachbarn zu unterhalten, mit denen sie Sprache und Kultur gemeinsam haben. All dies trägt zur kulturellen Eigenart der italienischen Schweiz bei. Abgesehen davon wird zum Teil jedoch auch die Einstellung vertreten, dass man sich bezüglich Identität auf das Tessin selbst konzentrieren und sich sowohl gegenüber Italien als auch gegenüber dem Rest der Schweiz abgrenzen müsse. Die Sprache als Identitätsfaktor spielt in dieser Problematik eine zentrale Rolle. Der Kanton Tessin muss somit sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene sprachliche und kulturelle Aufgaben erfüllen.

760. Eine Arbeitsgruppe des Eidgenössischen Departements des Innern hat sich mit der Problematik der Viersprachigkeit in der Schweiz¹⁴⁸ befasst und Vorschläge für eine Revision von Artikel 116 der Bundesverfassung ausgearbeitet. Der Revisionsentwurf wurde von den Eidg. Räten angenommen und dem Volk vorgelegt¹⁴⁹. Das Ziel dieser Revision besteht insbesondere darin, die Stellung der sprachlichen Minderheiten zu stärken und die Kommunikation zwischen den verschiedenen Kultur- und Sprachregionen zu verbessern. Im Entwurf für die Revision des Sprachenartikels der Bundesverfassung wird dem Bund und den Kantonen die Aufgabe zugewiesen, gemeinsame Massnahmen zur Erhaltung der Viersprachigkeit zu treffen.

¹⁴⁸ Viersprachigkeit in der Schweiz - Gegenwart und Zukunft, Bern 1992.

¹⁴⁹ Der Verfassungsartikel wurde in der Volksabstimmung vom 10. März 1996 durch eine starke Volksmehrheit sowie von allen Ständen angenommen.

761. Der Bund richtet den Kantonen Graubünden und Tessin jährliche Beiträge zur Erhaltung der kulturellen und sprachlichen Identität der rätoromanischen und italienischsprachigen Regionen aus. Diese Beiträge belaufen sich auf 3'750'000 Franken für den Kanton Graubünden und auf 2,5 Millionen Franken für den Kanton Tessin. Ein Teil der Gelder, die dem Kanton Graubünden ausgerichtet werden, müssen an die Kulturorganisationen «Lia Rumantscha» und «Pro Grigioni Italiano» gehen. In seiner Botschaft vom 1. März 1995 hat der Bundesrat einen neuen Gesetzesentwurf für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur vorgeschlagen. Dieser würde dem Bund und den Kantonen mehr Flexibilität bei der Unterstützung von sprachlichen Minderheiten einräumen und insbesondere die Finanzhilfe für die Unterstützung der rätoromanischen Gemeinschaft ausbauen. Die Höhe der ausgerichteten Beiträge wird jedoch nicht festgelegt, und es werden auch keine Organisationen bezeichnet, welche in den Genuss dieser Unterstützung kämen. Die Gewährung von Bundesbeiträgen wird zudem von entsprechenden kantonalen Beiträgen abhängig gemacht.

762. Als öffentlich-rechtliche Anstalten müssen auch Radio und Fernsehen das Prinzip der Einheit in der Vielfalt garantieren. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) ist in drei regionale Gesellschaften unterteilt (Fernsehen der deutschen und rätoromanischen Schweiz, DRS; Fernsehen der französischsprachigen Schweiz, TSR; Fernsehen der italienischsprachigen Schweiz, TSI), in denen die vier Sprachregionen entsprechend vertreten sind. Die SRG produziert somit für die Regionen der drei Amtssprachen ein Fernsehprogramm. Sie muss auch regelmässig Sendungen für die rätoromanische Gemeinschaft ausstrahlen. Mit diesen Programmen, die an die verschiedenen regionalen Eigenheiten angepasst sind, soll die nationale Zusammengehörigkeit gestärkt werden. So kann jedes dieser Programme in der ganzen Schweiz empfangen werden, was zum kulturellen Austausch innerhalb des Landes beiträgt. Ein Finanzausgleich innerhalb der SRG ermöglicht die Finanzierung der Fernsehsender für die französisch- und italienischsprachige Schweiz, die über verhältnismässig wenig Zuschauer verfügen.

763. Als Radio- und Fernsehgesellschaft hat die SRG auch die Aufgabe, für alle Regionen der Nationalsprachen eigene Radioprogramme zu senden. Ausserdem muss sie regelmässig Sendungen in Rätoromanisch anbieten. In seinen Richtlinien vom 31. August 1994 über die Planung der UKW-Sendernetze verlangt der Bundesrat von der SRG, im Rahmen der technischen Möglichkeiten das jeweils erste Regionalprogramm der drei Hauptregionen in der ganzen Schweiz ausstrahlen.

764. Die öffentlich-rechtliche Stiftung Pro Helvetia (s. unten), die vollständig vom Bund finanziert wird, kümmert sich ebenfalls um den Ausgleich von kulturellen Unterschieden zwischen den Regionen, um die Förderung von kulturellen Minderheiten und um den Kulturaustausch innerhalb der Schweiz.

765. Die Eidgenössische Ausländerkommission (EAK) hat die Aufgabe, die soziale Integration von Ausländern unter Berücksichtigung ihrer kulturellen Identität auf nationaler Ebene zu fördern. Die praktische Umsetzung ist jedoch hauptsächlich

Sache der lokalen Behörden. Aus diesem Grund hat die EAK die Informationsschrift «Ausländer in der Gemeinde» erarbeitet, die zusammen mit den Dachorganisationen der Städte und Gemeinden herausgegeben wurde. Mit diesem Handbuch soll eine aktivere Beteiligung der Ausländer am sozialen und kulturellen Leben erreicht werden. Die Gemeinden werden aufgerufen, die zahlreichen Ausländerorganisationen zu unterstützen, welche auf lokaler und regionaler Ebene im Kultur- und Freizeitbereich sowie im sozialen Leben tätig sind. Das Handbuch zeigt zudem verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen lokalen und öffentlichen Partnern auf.

766. Auch steht die EAK in einem ständigen Dialog mit der SRG, damit diese bei ihren Aktivitäten die ausländische Wohnbevölkerung einbezieht: Berücksichtigung der Probleme von in der Schweiz wohnhaften Ausländern im Rahmen der Konzession der SRG, Produktion von Sendungen mit möglichst breitem Zielpublikum zur Förderung der interkulturellen Integration, vermehrte Öffnung der traditionellen Programme für Ausländer, Förderung von neuen Informationssendungen für Minderheiten in ihrer jeweiligen Landessprache, besserer Zugang zur SRG für ausländische oder immigrierte Journalisten.

2.5 Rolle der Medien

767. Die Medien spielen bei der Vermittlung von Kultur eine besonders wichtige Rolle. Sie sind durch die in Artikel 10 EMRK und Artikel 19 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantierte Meinungsäusserungsfreiheit geschützt. Artikel 10, Absatz 1, EMRK schliesst jedoch nicht aus, dass die Staaten Rundfunk- und Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.

Fernsehen

768. Nach Artikel 55*bis* Absatz 1 der Verfassung ist die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen Sache des Bundes. Im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 wird dieser Verfassungsauftrag konkretisiert. In diesem Gesetz werden insbesondere die Kriterien für die Vergabe von Konzessionen festgelegt. Der Bund verfügt im Bereich von Radio und Fernsehen über ein Monopol und genehmigt Unternehmen den Betrieb von Sendern.

769. Seit 1931 verfügt die SRG über eine öffentlich-rechtliche Konzession. Als gesamtschweizerische Institution, welcher Aufgaben von öffentlichem Interesse übertragen wurden, ist sie für die Versorgung der Bevölkerung mit Radio- und Fernsehprogrammen verantwortlich. Die SRG hat damit eine Kommunikations- und Integrationsfunktion sowie kulturelle und soziale Aufgaben zu erfüllen. Wie weiter oben ausgeführt wurde, ist sie in drei regionale Gesellschaften unterteilt, die für jede der Sprachregionen unter Berücksichtigung ihrer Verschiedenartigkeit ein Programm produzieren.

770. Gemäss dem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) können Konzessionen nach einem Stufenmodell, das der SRG einen besonderen Status einräumt, auch anderen Sendern erteilt werden. Auf gesamtschweizerischer Ebene und in den einzelnen Sprachregionen werden jedoch andere Sender nur

dann zugelassen, wenn sie die SRG bei der Erfüllung ihres komplexen Auftrages nicht übermässig behindern. Diese Regelung ermöglicht es, der besonderen Situation der Schweiz Rechnung zu tragen. Bezeichnend für diese Situation ist der sehr begrenzte, obendrein noch in drei Sektoren aufgeteilte Markt, der gegen eine starke internationale Konkurrenz bestehen muss. Es scheint deshalb im allgemeinen Interesse gerechtfertigt, die Zahl der auf nationaler Ebene operierenden Sender zu beschränken. Auf regionaler und lokaler Ebene, wo die Konkurrenz weniger hart ist, können dagegen mehrere Sender zugelassen werden. Für den internationalen Bereich auferlegt die Gesetzgebung den Sendern keinerlei Einschränkungen. Gegenwärtig bestehen drei Regionalfernsehsender, zwei Abonnementssender und zahlreiche private Stationen, die nur einige Stunden pro Woche Programme ausstrahlen. Am 1. März 1995 hat eine vierte nationale Fernsehstation, Schweiz 4, den Sendebetrieb aufgenommen.

771. Nebst den drei Regionalkanälen - Fernsehen der deutschen und rätoromanischen Schweiz (DRS), Fernsehen der französischsprachigen Schweiz (TSR) und Fernsehen der italienischsprachigen Schweiz (TSI) - erfreuen sich die ausländischen Fernsehsender bei der Bevölkerung aller Sprachregionen einer grossen Beliebtheit. Die 27 Lokalsender sind hingegen nur von geringer Bedeutung.

772. Das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) weist diesen Medien die Aufgabe zu, «das schweizerische Kulturschaffen zu fördern und die Zuhörer und Zuschauer zur Teilnahme am kulturellen Leben anzuregen» (Art. 3 Buchstabe c RTVG). Angesichts der Tatsache, dass 96% der über 15jährigen mindestens einen Fernsehapparat besitzen, kann das Fernsehen hinsichtlich der Verbreitung von Kultur eine wichtige Rolle übernehmen.

773. Die Schweizer schauen durchschnittlich zwei Stunden pro Tag fern. Die Zeit, welche die Fernsehstationen für die Ausstrahlung von Kultursendungen aufwenden, variiert zwischen 1'274 Stunden beim Fernsehen der deutschsprachigen Schweiz und 760 Stunden beim Fernsehen der italienischsprachigen Schweiz. So wurden beispielsweise zwischen September 1992 und Juni 1993 34 Theatersendungen ausgestrahlt (TSR: 9; DRS: 15; TSI: 10), die insgesamt 304'000 Personen am Bildschirm verfolgten. Die SRG sendet auch Spielfilme, darunter auch Schweizer Produktionen.

774. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Zuschauer gegen bereits ausgestrahlte Fernsehsendungen bei der unabhängigen Beschwerdeinstanz, einer quasi-richterlichen Institution, Beschwerde einreichen können. Diese Instanz hat den Auftrag, die Objektivität und Ausgewogenheit von Programmen sowie die Einhaltung der Konzession zu überprüfen.

Tabelle 39: Fernsehsendungen nach Art und nach Anteil an der Sendezeit, 1993

Programminhalt	DRS		TSR		TSI	
	Stunden	%	Stunden	%	Stunden	%
Nachrichten und Aktualitäten	1641	24	1761	21	1050	19
Kultur¹	1274	18	1244	15	760	12
Film	1758	26	3034	36	1780	27
Sport	965	14	879	11	935	14
Unterhaltung	455	7	392	5	330	5
Kindersendungen	328	5	549	7	284	4
Andere Sendungen	444	6	461	5	1376	21

¹ Geschichte, Völkerkunde, Kunst, Theater, Musik, Bildung, Religion, Wissenschaft, Medien

Quelle: Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft

Radio

775. Im Bereich des Rundfunks verfügte die SRG lange Zeit über ein Monopol. Aufgrund einer Verordnung über lokale Rundfunkversuche wurde 1982 die Schaffung zahlreicher privater Radiostationen möglich. Die gesetzliche Grundlage für diese Stationen wurde mit dem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen geschaffen, in welchem die Erteilung von Konzessionen an andere Sender auf lokaler und regionaler Ebene vorgesehen ist. Diese Privatradios dürfen ihre Programme in einem Umkreis von 30 km ausstrahlen.

776. Die SRG produziert in jeder der drei Amtssprachen drei verschiedene Programme, um dem Geschmack aller Hörer gerecht zu werden. Das erste Programm legt den Schwerpunkt auf Informationssendungen, Unterhaltung und Unterhaltungsmusik, das zweite auf Kulturelles und klassische Musik, während sich das dritte Programm hauptsächlich an junge Hörer wendet und in erster Linie Popmusik ausstrahlt. Grundsätzlich wenden alle drei Radiosender viel Sendezeit für Musik auf, so sind im Durchschnitt der SRG-Programme zwei Drittel der Sendezeit mit Musik belegt.

777. Musik bestimmt auch grösstenteils die Programme der 40 im Jahre 1993 registrierten Privatradios. Diese Stationen stellen in erster Linie ein Medium zur Unterhaltung und Begleitung durch den Alltag dar. Vergleicht man jedoch ihre Hörerquote mit jener der SRG, ist ihre Bedeutung zweitrangig.

Presse

778. Verglichen mit ihrer Grösse und Bevölkerungszahl weist die Schweiz eine sehr hohe Anzahl an Tages- und Wochenzeitungen auf. Es existiert keine «nationale Zeitung»; die Presse ist hauptsächlich kantonale und regional orientiert. 1994 erschienen in der Schweiz 235 Zeitungen, davon waren 97 Tageszeitungen (78 in deutscher Sprache, 15 in französischer Sprache und 4 in italienischer Sprache). Von den Tageszeitungen wurden pro Tag durchschnittlich 2,8 Millionen Exemplare verkauft, dies entspricht 396 Exemplaren pro 1'000 Einwohner. Elf Tageszeitungen erreichten eine Auflage von über 50'000 Exemplaren und fünf

eine Auflage von über 100'000. Fast die Hälfte der Schweizer Tageszeitungen haben eine Auflage unter 10'000 Exemplaren. In letzter Zeit zeichnet sich eine Konzentration in der Presselandschaft, insbesondere durch Fusionen verschiedener Zeitungen ab.

779. Zu den Zeitschriften, die mindestens einmal pro Quartal erscheinen, zählen 22 Kinder- und Jugendzeitschriften, 15 Familienzeitschriften, 11 Frauenmagazine, 8 Illustrierte, 6 Seniorenzeitschriften, 5 Radio- und Fernsehmagazine und 3 humoristische Zeitschriften.

2.6 Erhaltung von Kulturgütern

780. Am 24. März 1995 wurde vom Parlament eine Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz verabschiedet. Auch die Denkmalpflege ist in diesem Gesetz integriert.

781. Die Denkmalpflege ist in erster Linie Sache der Kantone, welche vom Bund finanzielle und technische Unterstützung erhalten. Dieser gewährt Beiträge an die Restaurierung, an den Unterhalt und an die Nutzung von Denkmälern, die bis zu 35% und in Ausnahmefällen bis zu 45% der Kosten decken können; zudem hat der Bund die Möglichkeit, Denkmäler zu erwerben. Im übrigen richtet der Bund Beiträge an Vereinigungen aus, die in diesem Bereich tätig sind, und er kann auch die Förderung der diesbezüglichen Forschung und Ausbildung subventionieren. Der Bundesrat erhielt ausserdem den Auftrag, ein Inventar der Objekte von nationaler Bedeutung zu erstellen; Kriterien für die Aufnahme in dieses Inventar sind das Alter, die kulturelle Bedeutung und die architektonische Einheit des Objekts.

782. Auf internationaler Ebene hat die Schweiz mehrere Konventionen zum Schutz von Kulturgütern unterzeichnet. Im Rahmen des Europarates ist die Schweiz im Jahre 1962 der Europäischen Kulturkonvention beigetreten und hat 1970 die Europäische Konvention zum Schutz von archäologischen Kulturgütern ratifiziert. Am 26. April 1995 hat der Bundesrat eine Botschaft über die Ratifizierung der Konvention von Granada vom 3. Oktober 1985 zur Erhaltung der architektonischen Kulturgüter in Europa und der Konvention von Malta vom 16. Januar 1992 zum Schutz der archäologischen Kulturgüter verabschiedet. Diese zweite Konvention wird die Konvention des Europarates von 1969 zum Schutz von archäologischen Kulturgüter ersetzen.

783. Ausserdem hat die Schweiz auch zwei wichtige Konventionen der UNESCO zum Schutz von Kulturgütern ratifiziert. Dabei handelt es sich um die Konvention von Den Haag zum Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten, die 1962 ratifiziert wurde, und um das Übereinkommen zum Schutz des Natur- und Kulturgutes der Welt, das 1975 ratifiziert wurde. Die Altstadt von Bern, das Kloster St. Gallen sowie das Kloster Münstair wurden in die von der UNESCO erstellte Liste der Weltkulturgüter aufgenommen.

2.7 Freiheit des Kunstschaffens und der Verbreitung von Kunst

784. Auf internationaler Ebene ist die Freiheit des Kunstschaffens durch die Freiheit der Meinungsäusserung geschützt, welche durch Artikel 10 EMRK¹⁵⁰ und Artikel 19 des Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte garantiert wird. Im letzteren wird neben der Meinungsäusserung in Wort, Schrift oder Druck ausdrücklich die Meinungsäusserung durch Kunstwerke erwähnt.

785. Die Freiheit des Kunstschaffens und der Verbreitung von Kunst ist durch die Meinungsfreiheit geschützt, die vom Bundesgericht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt wird. Das Bundesgericht vertritt die Ansicht, dass «der Begriff der Meinung nicht nur die Äusserung von Gedanken, Stellungnahmen, Werturteilen, Vorstellungen usw. umfasst... sondern auch das Kulturschaffen und seine Produkte miteinschliesst»¹⁵¹. In einigen Kantonsverfassungen jüngerer Datums ist die Freiheit der Kunst ausdrücklich verankert¹⁵².

786. In Artikel 55 der Bundesverfassung wird die Pressefreiheit, die für alle Druckerzeugnisse gilt (Texte und Bilder), ausdrücklich garantiert. Nach Ansicht bestimmter Autoren erstreckt sich der in diesem Artikel festgehaltene Schutz auch auf Theatervorführungen, Konferenzen, Schallplatten und Tonbänder. Die Pressefreiheit als Ausdruck der freien Meinungsäusserung ist als Verbot der Zensur und einer vorherigen Genehmigungspflicht zu verstehen. Was allfällige einschränkende Massnahmen anbelangt, so sind diese nur legitim, wenn alle Voraussetzungen für eine Einschränkung der Grundrechte gegeben sind (gesetzliche Grundlagen, besonderes öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit).

787. In bezug auf die Freiheit der Verbreitung von Kunst befindet sich das Filmgewerbe in einer besonderen Situation. Im Gegensatz zur Presse unterliegt es immer noch einer Vorzensur, die von den Kantonen ausgeübt wird. Die Beschränkungen im Zusammenhang mit dem Jugendschutz, welche die Festlegung von Altersgrenzen zulassen, werden allgemein anerkannt. Die Vorzensur von Filmen, die sich ausschliesslich an Erwachsene richten, ist jedoch sehr umstritten. In einem Urteil von 1967 hat das Bundesgericht festgehalten, dass es nicht verfassungswidrig ist, Kinos anders als andere Unterhaltungsunternehmen (Theater, Kabaretts, Dancings) zu behandeln und Filme einer Vorzensur zu unterziehen. Das Bundesgericht hatte dabei nur die Handels- und Gewerbefreiheit im Auge, der künstlerische Aspekt von Filmen wurde nicht berücksichtigt¹⁵³. Seine Rechtsprechung zeigt indessen eine gewisse Entwicklung, da es für einen unentgeltlich vorgeführten Film, der ein künstlerisches oder didaktisches Werk darstellt, die Meinungsfreiheit anerkannt hat. Es hat jedoch nicht präzisiert, ob die freie Meinungs-

¹⁵⁰ Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Rechtssache Müller u.a. gegen Schweiz, Urteil vom 24. Mai 1988, Serie A 133

¹⁵¹ BGE 101 Ia 255, freie Übersetzung.

¹⁵² Vgl. diesbezügliche Bestimmungen in den Verfassungen der Kantone Aargau (Paragraph 14), Jura (Art. 8 Abs. 2 Bst. i), Uri (Art. 12 Bst. i), Basel-Landschaft (Art. 6 Abs. 2 Bst. e), Solothurn (Art. 14), Glarus (Art. 10), Thurgau (Paragraph 6, Abs. 6) und Bern (Art. 22).

¹⁵³ BGE 93 Ia 309f.

äusserung auch für einen kommerziellen Film gilt oder ob ein solcher zensuriert werden darf¹⁵⁴.

788. In Artikel 55*bis* der Bundesverfassung wird die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie ihre Autonomie bei der Programmgestaltung gewährleistet. Aus diesem Grund kann der Bund seine Vorrechte nicht selbst ausüben, sondern erteilt Konzessionen an entsprechende Gesellschaften.

2.8 Berufsbildung im Kultur- und Kunstbereich

789. Gemäss Artikel 34*ter* der Verfassung kann der Bund im Bereich der Berufsbildung nur in bestimmten Bereichen Vorschriften erlassen: Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst. Die anderen Bereiche, insbesondere die künstlerische Berufsbildung fallen in die Kompetenz der Kantone. Die künstlerische Ausbildung wird in der Regel an einer Vollzeit-Berufsschule vermittelt. So gibt es beispielsweise acht Konservatorien, in denen 2'530 Musikschüler ausgebildet werden.

790. Ausschliesslich in die Kompetenz des Bundes fallen jedoch die höheren Schulen für Gestaltung, die 1992 von 329 Studierenden besucht wurden. Voraussetzung für eine Aufnahme in diese Schulen sind eine abgeschlossene Berufsausbildung sowie das Bestehen einer Aufnahmeprüfung. Zahlreiche Studierende kommen jedoch aus allgemeinbildenden Schulen (Gymnasien). Im Rahmen der Schaffung von Fachhochschulen ist vorgesehen, diese höheren Schulen für Gestaltung in Kunsthochschulen umzuwandeln.

3. Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung des wissenschaftlichen Fortschritts

3.1 Allgemeiner Rahmen der Entwicklung von Wissenschaft und Forschung

791. Wissenschaft und Forschung sind für die Schweiz von grosser Bedeutung. 1992 wurden in der Schweiz für Forschung und Entwicklung über 9 Milliarden Franken ausgegeben, was 2,7% des BIP entspricht. Damit befindet sich die Schweiz in der Spitzengruppe der OECD-Länder. Der Anteil des Staates ist jedoch gering: Bund und Kantone haben für die Forschung 2,58 Milliarden Franken aufgewendet. Das Hauptengagement kommt damit aus der Privatwirtschaft, die drei Viertel der Forschungsaufwendungen finanziert (6,13 Milliarden Franken). 1992 waren die von Privatunternehmen im Ausland investierten Gelder für Forschung und Entwicklung zum erstenmal höher als die in der Schweiz getätigten Aufwendungen. Während Bund und Kantone hauptsächlich die Grundlagenforschung und die angewandte Forschung im Bereich der Sozialwissenschaften finanzieren,

¹⁵⁴ BGE 101 Ia 255.

bestreitet die Privatwirtschaft in erster Linie für die Forschung zu kommerziellen Zwecken.

792. Der Bund spielt damit nur eine subsidiäre Rolle, die aber in bezug auf die Förderung und Entwicklung von Wissenschaft und Forschung dennoch von Bedeutung ist. Gemäss Artikel 27 *sexies* der Bundesverfassung hat er die Aufgabe, die wissenschaftliche Forschung zu fördern. Im Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Forschung sind verschiedene Förderungsmassnahmen festgelegt, die der Bund ergreifen kann. Dabei handelt es sich in erster Linie um finanzielle Massnahmen. Im Forschungsgesetz ist aber auch vorgesehen, dass der Bund die Ziele der schweizerischen Forschungspolitik festlegt.

793. 1990 verabschiedete der Bund die «Ziele der schweizerischen Forschungspolitik für die Jahre 1992 bis 1995»¹⁵⁵ und legte die prioritären Bereiche sowie die allgemeinen Forschungsziele fest. Es wurden die folgenden drei Bereiche erster Priorität definiert:

- Natur: Schutz der Umwelt
- Mensch: sozio-ökonomische und medizinische Probleme
- Technik: Förderung der technischen Entwicklung

794. Für jeden dieser drei Bereiche wurden Themen erster Priorität, für die ein erhebliches zusätzliches Engagement notwendig ist, und Themen zweiter Priorität, für die der heutige Aufwand weitergeführt werden muss, festgelegt. Für den Umweltbereich wurden beispielsweise die folgenden Themen erster Priorität definiert: Methoden des Umweltmanagements; klimatologische, hydrologische und geologische Forschungen; ökologische Bewusstseins- und Verhaltensbildung. Als Themen zweiter Priorität wurden die folgenden definiert: saubere Technologien, Energieforschung, Abfallbeseitigung, Reinigung des Wassers, Schutz des Bodens.

795. Auch in den «Zielen», die vom Bundesrat festgelegt wurden, sind sieben allgemeine funktionelle Zielvorgaben für das Forschungssystem enthalten, nämlich Verstärkung, Verbesserung oder Förderung:

- der landesinternen Zusammenarbeit im F+E-Bereich,
- der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit,
- des Wettbewerbs und der Anreize für schöpferische und innovative Forschung,
- der Mobilität und Flexibilität,
- der fächerübergreifenden Forschung und des ganzheitlichen Denkens,
- der praktischen Auswertung von Forschungsergebnissen und ihrer Vermittlung an die interessierten Kreise,
- der Ethik und Mitverantwortung in der Forschung.

796. Die Förderung durch den Bund erfolgt vor allem über die Finanzierung der Forschungsorgane. Der Bund subventioniert die Forschung über die Finanzierung der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen und der ihnen angeschlossenen Institute sowie durch Beiträge, die den kantonalen Universitäten aus-

¹⁵⁵ Ziele der Forschungspolitik des Bundes seit 1992, vom 28. März 1990 (in der Beilage).

gerichtet werden. Zudem unterstützt der Bund die mit der Förderung der Forschung beauftragten Institutionen, namentlich gemäss Bundesgesetz über die Forschung (FG) den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und die wissenschaftlichen Akademien (Art. 5 FG). Für den Zeitraum von 1992-1995 belaufen sich die Beiträge, die der Bund diesen Institutionen ausrichtet, auf 2,11 Milliarden Franken.

797. Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung ist eine privatrechtliche Stiftung, die 1952 von den wissenschaftlichen Akademien und den Dachorganisationen im Wissenschaftsbereich gegründet wurde. Er ist das wichtigste Instrument des Bundes zur Förderung der Grundlagenforschung auf nationaler Ebene. Seine Hauptaufgabe besteht darin, hochstehende, nicht kommerziell orientierte Forschung in allen Disziplinen zu fördern (freie Forschung). Der Schweizerische Nationalfonds verfügt über zwei Mittel zur Förderung der Forschung im Bereich der prioritären Themen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Programme zur thematischen Forschung, mit denen Forschungsthemen gefördert werden können, die in den Zielen der Forschungspolitik als prioritär definiert wurden, und in zweiter Linie um nationale Forschungsprogramme, deren Themen vom Bundesrat festgelegt werden. Der Schweizerische Nationalfonds erhält 1,243 Milliarden Franken, was 59% des Forschungskredits für den Zeitraum von 1992-1995 entspricht.

798. Die anderen mit der Festlegung der wissenschaftlichen Forschung beauftragten Institutionen sind die vier wissenschaftlichen Akademien, die für den Zeitraum von 1992-1995 86,6 Millionen Franken erhalten. Es handelt sich dabei um die Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften, die 1815 gegründet wurde und 38 spezialisierte Gesellschaften sowie 27 kantonale und regionale Gesellschaften mit insgesamt ungefähr 25'000 Mitgliedern; die Schweizerische Akademie der Geisteswissenschaften, die 1946 gegründet wurde und 43 wissenschaftliche Gesellschaften mit insgesamt 40'000 Mitgliedern umfasst; die Schweizerische Akademie der Technischen Wissenschaften, die 1981 gegründet wurde und 39 Mitgliedsgesellschaften mit insgesamt über 47'000 Mitgliedern umfasst sowie die Schweizerische Akademie der medizinischen Wissenschaften, die 1943 von den sieben human- und tiermedizinischen Fakultäten sowie von der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH) als Stiftung gegründet wurde.

799. Die Aufgabe der Akademien besteht nicht in der direkten Unterstützung der Forschung, vielmehr stellen sie ein Forum für den Gedankenaustausch zwischen Fachleuten dar (Organisation von Kongressen und wissenschaftlichen Veranstaltungen). Sie gewähren den Fachzeitschriften finanzielle Unterstützung und können auch gewisse Studien finanzieren, wobei es sich meist um Pilotstudien oder um langfristige Forschungsprojekte handelt.

3.2 Wissenschaftlicher Fortschritt und Umweltschutz

800. Wie weiter oben ausgeführt wurde, gehört der Umweltschutz zu den drei prioritären Bereichen der Forschungspolitik. 10 bis 15% der Beiträge, die an den

Nationalfonds ausgerichtet werden, sind für den Ausbau der Forschung zu diesem Thema bestimmt.

801. Im Rahmen der vom Bund unterstützten Spezialprogramme wurde beschlossen, ein Schweizerisches Zentrum für Umweltforschung ins Leben zu rufen. Dieses Zentrum hat die Aufgabe, die Kenntnisse über Umweltzusammenhänge zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen Forschungsteams aus den verschiedenen Disziplinen zu fördern.

3.3 Verbreitung von wissenschaftlichen Informationen

802. Der Bund hat die Aufgabe, die Verbreitung von wissenschaftlichen Erkenntnissen sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Forschungsergebnisse allen interessierten Personen zugänglich sind. Im Forschungsgesetz wird ausdrücklich festgehalten, dass ein Teil der Beiträge zu diesem Zweck verwendet werden muss. So hat sich der Nationalfonds an den Kosten für die Veröffentlichung von wissenschaftlichen Werken zu beteiligen, während die wissenschaftlichen Akademien die Publikation von Fachzeitschriften finanziell unterstützen.

3.4 Wissenschaftliche Forschung und Ethik

803. Es bestehen zwar keine gesetzlichen Regelungen, welche einen ethischen Rahmen für die Entwicklung der Forschung festlegen, doch die Berücksichtigung von ethischen Postulaten gehört zu den allgemeinen Zielen der Forschungspolitik. Im Forschungsgesetz ist keine diesbezügliche Bestimmung enthalten, da die Berücksichtigung von Auswirkungen der Forschung auf das Individuum, die Gesellschaft und die Umwelt Teil der Verantwortung darstellt, die jeder Forscher wahrzunehmen hat. Abgesehen davon führt die Wissenschaft eine Selbstkontrolle über ihre Forschung durch, insbesondere mit Hilfe von Kommissionen, die von den wissenschaftlichen Akademien ernannt werden. So hat die Kommission für experimentelle Genetik der Akademie der medizinischen Wissenschaften einen Verhaltenskodex festgelegt, der für alle Manipulationen am Genom gilt. Sie führt ausserdem ein Register über alle in diesem Bereich ausgeführten Arbeiten.

4. Schutz der Verwertung von geistigem Eigentum

804. Das Recht jedes einzelnen auf die materielle und immaterielle Nutzung jedes wissenschaftlichen, literarischen oder künstlerischen Werkes, dessen Urheber er ist, wird in den Bundesgesetzen über das geistige Eigentum garantiert.

805. Das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, das am 1. Juli 1993 in Kraft getreten ist, garantiert den Urhebern von literarischen und künstlerischen Werken die Nutzung der materiellen und immateriellen Rechte im Zusammenhang mit ihrem Werk. Unter der

Bezeichnung «verwandte Schutzrechte» schützt das Gesetz auch Leistungen von Interpreten, Herstellern von Ton- und Tonbildträgern sowie von Sendeunternehmen. Überdies dehnt es den Schutz des Urheberrechts auch auf Software (Computerprogramme) aus. Das Gesetz garantiert ein sehr hohes Schutzniveau. So wird die Schutzfrist für Urheberrechte an literarischen und künstlerischen Werken von 50 auf 70 Jahre nach dem Tode des Urhebers angehoben; für Software gilt eine Frist von 50 Jahren post mortem auctoris. Die Leistungen von Inhabern von verwandten Schutzrechten werden während 50 Jahren geschützt. Das Gesetz führt zum Vorteil der Rechtsinhaber eine Reihe von Vergütungsansprüchen für die Massennutzung ihrer Werke und Leistungen ein. Dabei handelt es sich insbesondere um Abgaben auf Leerkassetten für das Aufnehmen von Werken auf Ton- und Tonbildträgern zu privaten Zwecken, um Abgaben für Fotokopien, für das Vermieten von Werkexemplaren sowie für die Verwendung von Ton- und Tonbildträgern zu Aufführungs- und Sendezwecken. Diese neuen vermögensrechtlichen Ansprüche, deren Ausübung der kollektiven Rechtswahrnehmung unterliegt, stellen für die Urheber von Kulturgütern eine bedeutende zusätzliche Einnahmequelle dar. Mit dem neuen Gesetz werden schliesslich auch die strafrechtlichen Sanktionen gegen die Piraterie erheblich verschärft (Straf- und Zollmassnahmen) und das System zur Überwachung der Verwertungsgesellschaften verschärft.

806. Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1954 betreffend die Erfindungspatente garantiert dem Inhaber eines Patents das ausschliessliche Recht, die Erfindung gewerbsmässig zu benützen und dem Erfinder das Recht, als solcher benannt zu werden. Zwei Teilrevisionen dieses Gesetzes wurden in jüngster Zeit durchgeführt. Die erste Revision, die im Dezember 1994 verabschiedet wurde, trägt dem neuen Abkommen über geistiges Eigentum Rechnung, das im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT (heute: Welthandelsorganisation, WTO) abgeschlossen wurde; einige Bestimmungen wurden geändert, insbesondere jene über die Voraussetzungen für die Erteilung von Zwangslizenzen. Die zweite Revision wurde vom Parlament im Februar 1995 angenommen. Die wichtigste Änderung besteht in der Einführung von zusätzlichen Schutzzertifikaten für Medikamente. 1993 gab der Bundesrat auch die Richtlinien seiner Politik bezüglich der Patentierbarkeit von Erfindungen betreffend Organismen bekannt. Die Elemente dieser Politik beruhen auf der bestehenden Rechtssituation, nach welcher die Patentierbarkeit von Organismen bereits möglich ist. Im wesentlichen geht es darum, die Möglichkeiten und Grenzen des Patentrechts festzulegen: Insbesondere muss die Patentierbarkeit von Erfindungen ausgeschlossen werden, deren Verwertung gegen die Würde des Menschen, gegen die persönliche Freiheit oder gegen die Würde der Kreatur verstossen oder welche die Umwelt ernsthaft gefährden würden. Diese flexible Lösung wird die gegenwärtige starre und im Biotechnologiebereich überholte Vorschrift ersetzen, die einerseits die Patentierbarkeit von Pflanzensorten und Tierrassen ausschliesst, die jedoch andererseits die Patentierung von Pflanzen und Tieren generell zulässt. Ein solcher Ansatz, bei dem auch die Entwicklung des europäischen Rechts berücksichtigt werden muss, wird durch eine Abwägung - sowohl im Gesetz als auch in der Praxis - der vorhandenen Interessen flexiblere Lösungen ermöglichen.

807. Schliesslich garantiert das Bundesgesetz vom 30. März 1900 betreffend die gewerblichen Muster und Modelle dem Urheber das ausschliessliche Recht auf die Erträge aus der gewerblichen Nutzung seines Werks.

808. Gemäss Obligationenrecht gehören Erfindungen, die ein Arbeitnehmer bei Ausübung seiner dienstlichen Tätigkeit und in Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten macht, dem Arbeitgeber (Art. 332 Abs. 1 OR). Durch schriftliche Abrede kann sich der Arbeitgeber den Erwerb von Erfindungen ausbedingen, die vom Arbeitnehmer bei Ausübung seiner dienstlichen Tätigkeit, aber nicht in Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten gemacht werden (Art. 332 Abs. 2 OR). Schafft der Arbeitnehmer bei Ausübung seiner dienstlichen Tätigkeit und in Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten ein gewerbliches Muster oder Modell, so kann der Arbeitgeber dieses nutzen (Art. 332a OR).

809. Auf internationaler Ebene ist die Schweiz zahlreichen internationalen Konventionen der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) in den Bereichen des gewerblichen Eigentums, des literarischen und künstlerischen Eigentums und seit kurzem auch der verwandten Schutzrechte beigetreten. Zudem ist die Schweiz dem Welturheberrechtsabkommen von 1952 unter der Schirmherrschaft der UNESCO beigetreten. Des weiteren hat sie die Abkommen der Uruguay-Runde ratifiziert und wurde damit Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) und Vertragspartei des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS-Abkommen). Auf regionaler Ebene ist die Schweiz Vertragspartei des Übereinkommens von 1973 über die Erteilung europäischer Patente (Europäisches Patentübereinkommen) sowie des Übereinkommens von Strassburg von 1963 zur Vereinheitlichung gewisser Begriffe des materiellen Rechts der Erfindungspatente. Schliesslich nimmt die Schweiz aktiv an den Beratungen teil, die im Rahmen des Sachverständigenausschusses für Medienrecht des Europarates geführt werden.

5. Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Kultur

810. Im Bereich der Kultur verfügt der Bund gemäss Verfassung nur über subsidiäre Kompetenzen. Er war jedoch auf diesem Gebiet trotzdem sehr aktiv und schuf insbesondere verschiedene bedeutende kulturelle Institutionen. Zudem hat er die Möglichkeit, finanzielle Mittel zur Unterstützung von nationalen kulturellen Vereinigungen bereitzustellen.

811. 1890 wurde das Schweizerische Landesmuseum und 1894 die Schweizerische Landesbibliothek gegründet. Diese beiden Institutionen dienen der Erhaltung und Verbreitung des kulturellen Erbes der Schweiz.

812. 1939 gründete der Bund die Stiftung Pro Helvetia, die seit 1965 dem Bundesgesetz betreffend die Stiftung Pro Helvetia untersteht. Dabei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Stiftung, die ausschliesslich vom Bund finanziert und vom Stiftungsrat geleitet wird; dieser wiederum wird vom Bundesrat ernannt. Diese

Stiftung ist auf Bundesebene die wichtigste Kulturorganisation. Sie verfügt über eine weitgehende Autonomie und hat die Aufgabe, das kulturelle Schaffen und die Verbreitung von Kultur innerhalb des Landes sowie die kulturellen Beziehungen zu anderen Ländern zu fördern. Auf nationaler Ebene unterstützt sie spezielle Projekte in allen künstlerischen und kulturellen Bereichen und fördert den Kulturaustausch zwischen den verschiedenen sprachlichen und kulturellen Gemeinschaften. Auf internationaler Ebene sind insbesondere die Gründung des Schweizer Kulturzentrums in Paris im Jahre 1985 und Aussenstellen in Kairo, Prag, Bratislava, Krakau, Budapest und Pèst zu erwähnen.

813. Im Zeitraum von 1992-1995 gewährte der Bund der Stiftung Pro Helvetia die folgenden Beiträge:

1992: 28 Millionen Franken,

1993: 25 Millionen Franken,

1994: 26 Millionen Franken,

1995: 26 Millionen Franken.

Insgesamt wurden Finanzmittel in der Höhe von 105 Millionen Schweizer Franken ausgerichtet, was im Vergleich zur Vorperiode (1988-1991) einer Erhöhung um 22% entspricht.

814. Das Bundesamt für Kultur, ausführendes Organ des Eidgenössischen Departements des Innern, hat die Aufgabe, die eidgenössische Kulturpolitik zu koordinieren. Es kümmert sich auch um jene Bereiche, die direkt in die Kompetenz des Bundes fallen (Filmwesen, Bildende Kunst, Angewandte Kunst, Schutz des kulturellen Erbes und Erhaltung von Denkmälern), und verwaltet das Schweizerische Landesmuseum und die Schweizerische Landesbibliothek.

6. Forschungsfreiheit

815. Die Forschungsfreiheit ist in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich festgehalten, sie ist jedoch nach übereinstimmender Auffassung von Lehre und Rechtsprechung in der Meinungsfreiheit im weiteren Sinne enthalten. Die Forschungsfreiheit stellt damit ein individuelles Freiheitsrecht dar, das durch das ungeschriebene Verfassungsrecht garantiert wird. In gewissen Kantonsverfassungen ist sie als Grundrecht¹⁵⁶ festgehalten. Überdies wird sie in Artikel 3 des Forschungsgesetzes ausdrücklich garantiert.

816. Die Forschungsfreiheit bedeutet, dass weder der Forschungsgegenstand noch die Forschungsmethoden vom Staat durch Verbote eingeschränkt werden können. Was die Forschungsanstalten der eidgenössischen Verwaltung sowie die den Eidgenössischen Technischen Hochschulen angeschlossenen Institute anbelangt, ist die Freiheit des Forschers in bezug auf die Wahl und die Entwick-

¹⁵⁶ Vgl. die folgenden Bestimmungen in den Kantonsverfassungen: Jura, Art. 8 Abs. 2 Bst.i; Aargau, Paragraph 14 Bst. e; Basel-Landschaft, Paragraph 6 Abs.2 Bst. i; Solothurn, Art. 14; Thurgau, Paragraph 6 Abs. 6; Bern, Art. 21.

lung der Methode garantiert, sie ist jedoch durch das vom Arbeitgeber vorgegebene Ziel eingeschränkt.

817. Auf internationaler Ebene ist die Forschungsfreiheit wie die Freiheit der künstlerischen Gestaltung durch die in Artikel 10 EMRK und Artikel 19 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantierte Meinungsfreiheit geschützt.

7. Internationale Zusammenarbeit im Bereich von Wissenschaft und Kultur

7.1 Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Wissenschaft

818. Die Schweiz nimmt aktiv an verschiedenen internationalen Programmen zur wissenschaftlichen Zusammenarbeit teil. Auf europäischer Ebene findet diese Zusammenarbeit hauptsächlich im Rahmen der Forschungsprogramme der Europäischen Union, der Initiative EUREKA sowie von COST statt. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit leistet die Schweiz bedeutende Beiträge an die Zentren und Programme der Consultative Group for International Agricultural Research (CGIAR), an spezielle Forschungsprogramme, die im Rahmen der UNO durchgeführt werden, sowie an sektorielle Forschungsnetze. Der Forschungsbereich gehört ausserdem zu jenen sieben Diskussionsthemen, die in der ersten Phase der bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union behandelt werden. Im Zusammenhang mit anderen weltweiten Programmen beteiligt sich die Schweiz an Forschungen der internationalen Energie-Agentur (IEA), an der japanischen Initiative «Intelligent Manufacturing Systems» und am «Human Frontier Science»-Programm. Zudem ist sie Mitglied von internationalen Wissenschaftsorganisationen wie der Europäischen Weltraumbehörde (ESA) und des CERN (Centre européen de recherche nucléaire).

819. Die wissenschaftlichen Akademien haben ebenfalls den Auftrag, die internationale Zusammenarbeit mit ähnlichen Institutionen zu fördern. So planen die Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften und die Schweizerische Akademie der Geisteswissenschaften die Entwicklung eines schweizerischen Zentrums für wissenschaftliche Forschung an der Elfenbeinküste. Vorgesehen ist ausserdem eine verstärkte Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten und mit China. Die Zusammenarbeit mit Forschern aus der Dritten Welt erfolgt über die Vergabe von Stipendien und Forschungsbeiträgen sowie im Rahmen von Kolloquien, Kongressen usw.

820. Gemäss dem Bundesgesetz über die Forschung hat der Schweizerische Nationalfonds die Aufgabe, sich an der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit zu beteiligen (Art. 8 Buchstabe f FG). Neben der finanziellen Unterstützung von Projekten, die von Schweizer Forschern im Rahmen von Initiativen zur internationalen Zusammenarbeit durchgeführt werden, und neben der Vergabe von Stipendien an junge Schweizer Forscher für Forschungsaufenthalte im Ausland fördert er die internationale Zusammenarbeit durch spezielle Aktionen.

In seiner Eigenschaft als Mitglied unterstützt er die wissenschaftlichen Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen wie der ESF (European Science Foundation) oder der IFS (International Foundation for Science); die letztere ist für die Unterstützung von Forschern aus Entwicklungsländern zuständig. Der Nationalfonds fördert die Zusammenarbeit mit Forschern aus Entwicklungsländern auch im Rahmen des Moduls 7 des Schwerpunktprogramms «Umwelt», das zusammen mit der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten finanziert und realisiert wird. Die Zusammenarbeit mit den zentral- und osteuropäischen Staaten ist ein weiterer Schwerpunkt seiner internationalen Zusammenarbeit; damit soll die Reform der Wissenschaft in diesen Ländern gefördert werden. Schliesslich pflegt er zahlreiche bilaterale Kontakte mit nationalen Wissenschaftsorganisationen der Mitgliedsländer der Europäischen Union, der Vereinigten Staaten, Japans und Chinas und entwickelt zusammen mit Schwesterorganisationen Programme zur Zusammenarbeit und zum wissenschaftlichen Erfahrungsaustausch.

7.2 Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Kultur

821. In ihrer Eigenschaft als Mitgliedsstaat der UNESCO hat sich die Schweiz verpflichtet, die Erklärung über die Grundsätze der internationalen kulturellen Zusammenarbeit von 1966 einzuhalten. Die konkrete Tätigkeit der Schweiz im Rahmen der UNESCO ist letztlich darauf gerichtet, der Organisation im Bereich der Entwicklung der intellektuellen Zusammenarbeit eine führende Rolle zu ermöglichen. Die Schweiz trägt im Rahmen des ordentlichen Budgets und durch die Ausrichtung von zusätzlichen Beiträgen direkt zur Verwirklichung von Programmen bei, die darauf gerichtet sind, die kulturelle Dimension der Entwicklung zu berücksichtigen sowie die Vielfalt der kulturellen Identitäten und den kulturellen Pluralismus auf internationaler Ebene zu fördern. Die Schweiz ist ausserdem dem europäischen Kulturabkommen (1954) des Europarates beigetreten. In diesem Zusammenhang spielt sie eine aktive Rolle in verschiedenen Ausschüssen dieser Institution, die mit der Förderung der kulturellen Zusammenarbeit betraut sind. Die Vertreter unseres Landes setzen sich in diesen Gremien insbesondere für die regionale und föderalistische Dimension von kulturellen Aktivitäten sowie für Probleme im Zusammenhang mit der multikulturellen Gesellschaft und dem Umgang mit der kulturellen Vielfalt ein.

822. Zu erwähnen ist auch die kulturelle Zusammenarbeit innerhalb von institutionalisierten grenzüberschreitenden Regionen (z.B. Regio Basilensis, Internationale Bodensee-Konferenz oder Regio Insubrica).