Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 69 (1972)

Heft: 2

Artikel: Europäische Menschenrechtskonvention und Europäische Sozial-Charta

Autor: Diez, Emanuel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-839272

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Zeitschrift für öffentliche Fürsorge

Beilage zum
«Schweizerischen Zentralblatt
für Staats-
und Gemeindeverwaltung»

69. Jahrgang
Nr. 2 1. Februar 1972

Monatsschrift für öffentliche Fürsorge und Jugendhilfe
Enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens
Offizielles Organ der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge
Redaktion: E. Muntwiler, Schwarzenbachweg 22, 8049 Zürich 10
Verlag und Expedition: Art. Institut Orell Füssli AG, 8022 Zürich
Jährlicher Abonnementspreis Fr. 19.–
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet

Europäische Menschenrechtskonvention und Europäische Sozial-Charta

Vortrag von Botschafter Emanuel Diez, Chef der Rechtsabteilung des Eidgenössischen Politischen Departements, gehalten am 29. Oktober 1971 in Lenzburg, anläßlich des 3. Kurses für Fürsorgebeamte der Region Nordwestschweiz

I. Die Europäische Menschenrechtskonvention

Noch bevor die im Europarat zusammengeschlossenen westeuropäischen Staaten im Jahre 1950 die Europäische Menschenrechtskonvention abschlossen, wurde am 10. Dezember 1948 im Rahmen der Vereinten Nationen die sogenannte «Allgemeine Menschenrechtserklärung» verabschiedet. Es handelt sich dabei im Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention nicht um einen für die Mitgliedstaaten der UNO verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um eine von der Generalversammlung der UNO verabschiedete Resolution, der lediglich programmatischer Charakter zukommt. In der Folge haben die Vereinten Nationen auf dem Gebiete des Schutzes der Menschenrechte allerdings auch eigentliche internationale Übereinkommen ausgearbeitet, so den «Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux» und den «Pacte international relatif aux droits civils et politiques». Da die Schweiz diesen beiden Übereinkommen vorläufig nicht beizutreten beabsichtigt, kann hier darauf verzichtet werden, auf nähere Einzelheiten einzugehen.

Nach einigem Zögern und nachdem die schweizerischen Parlamentarier zunächst als Beobachter in der Beratenden Versammlung des Europarates vertreten waren, beschlossen die eidgenössischen Räte, auf Antrag des Bundesrates am 19. März 1963 die Satzung des Europarates anzunehmen und den Bundesrat zu ermächtigen, den formellen Beitritt zum Europarat zu erklären. Seit dem 6. Mai 1963 ist die Schweiz Vollmitglied des Europarates und hat in der Folge eine ganze Anzahl der vom Ministerrat und den ihm unterstellten Expertenkomitees ausge-

arbeiteten Konventionen unterzeichnet und in der Folge auch ratifiziert. Unter dem vom Europarat ausgearbeiteten Vertragswerk nimmt die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren fünf Zusatzprotokollen eine ganz besondere Stellung ein; sie befaßt sich in erster Linie mit den klassischen Grundfreiheiten des Staatsbürgers und mit den sogenannten politischen Rechten. Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte werden dagegen durch eine besondere Konvention geschützt, nämlich die Europäische Sozial-Charta, von der noch später die Rede sein wird.

Frankreich und die Schweiz sind die beiden einzigen Mitgliedstaaten des Europarates, die die Menschenrechtskonvention nicht ratifiziert haben. Wie läßt es sich erklären, daß die Schweiz, die doch mit Recht auf ihre rechtsstaatlichen Einrichtungen stolz ist, dieser maßgebenden Konvention zum Schutze der Menschenrechte nicht beigetreten ist?

Die Menschenrechtskonvention datiert vom 4. November 1950; sie ist am 3. September 1953 in Kraft getreten, also zu einem Zeitpunkt, als die Schweiz dem Europarat noch nicht angehörte. Somit war es der Schweiz auch nicht möglich, auf die Ausarbeitung dieser grundlegenden Konvention irgendwelchen Einfluß zu nehmen.

Welches sind die wichtigsten Merkmale der Europäischen Menschenrechtskonvention? Im Gegensatz zu der bereits erwähnten Menschenrechtserklärung der UNO ist sie ein für die Mitgliedstaaten verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag. Sie enthält einen umfangreichen Katalog der wichtigsten Grundrechte, so beispielsweise das Recht auf Leben, auf Freiheit, auf Sicherheit der Person, auf angemessenes gerichtliches Gehör, das Recht auf Ehe, auf Eigentum und Bildung usw., sowie vor allem auch ausdrücklich das Recht für jedermann, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen, wenn die in der Konvention aufgezählten Rechte und Freiheiten verletzt werden. Die Menschenrechtskonvention verpflichtet die Staaten ferner, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen abzuhalten; ferner verbietet sie die Folter und unmenschliche, erniedrigende Behandlung und Strafen; sie verbietet auch die Sklaverei, Leibeigenschafts- und Zwangsarbeit, und ganz allgemein kennt die Konvention auch eine Bestimmung, wonach die aufgezählten Freiheitsrechte ohne irgendwelche Diskriminierung für jedermann gelten müssen.

Neu an der Europäischen Menschenrechtskonvention ist aber vor allem, daß sie nicht nur materielle Vorschriften zum Schutze der einzelnen Menschenrechte enthält, sondern auch Bestimmungen über ein besonderes internationales Verfahren, das die Anwendung der Konvention durch die Mitgliedstaaten sicherstellen soll. Eine eigens dafür geschaffene Europäische Menschenrechtskommission sowie ein Europäischer Gerichtshof, die beide in Straßburg zusammentreten, sollen darüber wachen, daß die von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden. Vorgesehen sind im einzelnen Beschwerden von Staaten, und zwar nicht nur in bezug auf Personen, die ihre eigene Staatsangehörigkeit besitzen. Daneben ist aber auch die sogenannte Individualbeschwerde vorgesehen, bei der ein Einzelner, der sich in seinen Rechten trotz den in der Menschenrechtskonvention enthaltenen Garantien verletzt fühlt, gegen einen Staat klagen kann, und zwar auch gegen seinen eigenen Heimatstaat. Die Individualbeschwerde gilt allerdings nur gegenüber Staaten, die diese Klagemöglichkeit ausdrücklich anerkannt haben.

Die Menschenrechtskommission prüft zunächst die Zulässigkeit einer Beschwerde. Wird diese bejaht, so erfolgt die kontradiktorische Prüfung und falls er-

forderlich eine Untersuchung der Angelegenheit. Die Kommission strebt in erster Linie eine gütliche Regelung der Streitigkeit an. Kann diese nicht erzielt werden, so wird ein Bericht an das Ministerkomitee über die Frage ausgearbeitet, ob eine Konventionsverletzung vorliegt. Wird die Frage nicht innert drei Monaten dem Gerichtshof vorgelegt, so entscheidet das Ministerkomitee des Europarates. Der Gerichtshof kann nur von Staaten oder von der Kommission angerufen werden, sofern der beklagte Staat die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes ausdrücklich anerkannt hat. Einzelpersonen können nur an die Kommission gelangen, nicht an das Ministerkomitee.

Bereits im Zeitpunkt des Beitritts der Schweiz zum Europarat hat der Bundesrat die Möglichkeit einer allfälligen Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention untersucht, ist aber damals zum Schluß gelangt, daß – obwohl Art. 64 der Konvention Vorbehalte ausdrücklich zuläßt – ein schweizerischer Beitritt zum mindesten vorläufig noch nicht in Betracht gezogen werden könne, da allzu gewichtige Vorbehalte (namentlich wegen des fehlenden Frauenwahlrechts nd der konfessionellen Artikel der Bundesverfassung) hätten gemacht werden müssen. Damals wurde auch das Wort geprägt, es müsse zuerst «Ordnung im eigenen Hause» geschafft werden, bevor an eine Unterzeichnnung, selbst unter Vorbehalten, gedacht werden könne.

In Beantwortung eines Postulats Eggenberger, das von sämtlichen Fraktionspräsidenten unterzeichnet war, erstattete der Bundesrat am 9. Dezember 1968 den von ihm verlangten Bericht über die bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu schaffenden rechtlichen Voraussetzungen. In diesem umfangreichen Bericht an die eidgenössischen Räte gelangte der Bundesrat zum Schluß, daß er – unter Voraussetzung der Zustimmung durch die beiden Kammern – beabsichtige, die Konvention mit fünf Vorbehalten und einer Erklärung zu unterzeichnen. Die Vorbehalte betreffen folgende Punkte:

a) die kantonalen Gesetze über die Anstaltsversorgung;
b) Die Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlung und der Urteilsverkündung;
c) die konfessionellen Ausnahmeartikel der Bundesverfassung;
d) die faktischen Ungleichheiten, die in mehreren Kantonen mit Bezug auf die Ausübung des Rechts auf Unterricht bestehen;
e) das fehlende Wahlrecht der Frauen.

Wie erinnerlich, ist der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat den Anträgen des Bundesrates nicht gefolgt, so daß dieser vorläufig darauf verzichten mußte, die Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen.

Der Bundesrat hat aber bald darauf den eidgenössischen Räten eine Botschaft über die Einführung des Frauenwahl- und -stimmrechts auf eidgenössischer Ebene unterbreitet. Am 7. Februar 1971 haben Volk und Stände der Vorlage mit unerwartet großem Mehr zugestimmt. Da noch nicht alle Kantone das Frauenwahlrecht auf kantonaler Ebene eingeführt haben, müßte gleichwohl bei der Unterzeichnung der Konvention ein Vorbehalt betreffend das allgemeine Wahlrecht angebracht werden. Politisch ist aber mit der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts im Bund eines der wichtigsten Hindernisse für die baldige Unterzeichnung der Konvention beseitigt. In einer inzwischen im Nationalrat begründeten Motion hat denn auch Nationalrat Eggenberger angeregt, die eidgenössischen Räte möchten den Bundesrat beauftragen, die Konvention zu unterzeichnen und sie den eidgenössischen Räten zur Ratifikation zu unterbreiten.

Wie der Bundesrat schon anläßlich der Beantwortung einer Kleinen Anfrage Tenchio ausgeführt hat, beabsichtigt er, den Räten anfangs 1972 einen Ergänzungsbericht zu unterbreiten, worin das weitere Vorgehen im Hinblick auf einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention dargelegt werden soll. Im gleichen Zusammenhang wird auch auf die noch im Jahre 1971 in Aussicht gestellte Botschaft über die Aufhebung der konfessionellen Artikel der Bundesverfassung hingewiesen. Durch die Eliminierung dieser konfessionellen Artikel, nämlich des Jesuiten- und des Klosterverbotes, würde ein weiteres Hindernis auf dem Wege der Unterzeichnung der Konvention beseitigt. Sofern beide Räte sich nunmehr zum Ergänzungsbericht des Bundesrates positiv einstellen, beabsichtigt der Bundesrat, die Konvention bald zu unterzeichen, für die Ratifikation aber die Volksabstimmung über die Aufhebung der konfessionellen Artikel der Bundesverfassung abzuwarten.

Bleiben noch die übrigen Vorbehalte. Es ist hier nicht der Ort, auf die ebenfalls die Kantone betreffenden Schulfragen näher einzutreten. Auch auf diesem Gebiet wäre es wünschenswert, wenn vor einer Unterzeichnung des Abkommens weitere Fortschritte erzielt würden, indem in noch vermehrtem Maße den Mädchen auf dem Gebiete der Schulbildung mindestens annähernde Möglichkeiten offenstünden wie den Knaben.

Damit komme ich zum ersten konkreten Problem, nämlich der Frage der administrativen Versorgung.

II. Administrative Versorgung und Zwangsarbeit

Art. 5 der MRK garantiert das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person und zählt abschließend die Fälle auf, in denen auf gesetzlichem Wege eine Beschränkung der persönlichen Freiheit, insbesondere eine Inhaftierung, zulässig ist.

Gemäß Art. 5 Abs. 1 lit e MRK kann niemand seiner Freiheit beraubt werden, außer «wenn er sich in rechtmäßiger Haft befindet, weil er eine Gefahrenquelle für die Ausbreitung ansteckender Krankheiten bildet oder weil er geisteskrank, Alkoholiker, rauschgiftsüchtig oder Landstreicher ist». Die MRK läßt zu, daß diese Maßnahmen durch Verwaltungsbehörden angeordnet werden. Das gleiche gilt übrigens auch für die ordentliche Inhaftierung eines Minderjährigen, die zur Überwachung seiner Erziehung angeordnet wird oder um ihn der zuständigen Behörde zuzuführen.

Im Bericht des Bundesrates wird darauf hingewiesen, daß die Kantone in Übereinstimmung mit der Praxis des Bundesgerichts zahlreiche gesetzliche Bestimmungen erlassen haben über die administrative Versorgung von Personen, die die öffentliche Ordnung gefährden oder die öffentlich unterstützt werden müssen und sich gleichzeitig weigern, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit auszuüben. Viele dieser kantonalen Vorschriften gehen eindeutig über das hinaus, was nach Art. 5 MRK als zulässig zu betrachten ist. Dies gilt namentlich in bezug auf die Gesetzgebung gewisser Kantone, welche die Zwangsversorgung von geistesgestörten und verwahrlosten Personen vorsieht. In bezug auf das Vormundschaftsrecht stellt sich die Frage, ob die durch ZGB Art. 406 und 421 Ziff. 13 vorgesehene Unterbringung des Mündels in einer Erziehungs-, Versorgungs- und Heilanstalt den Anforderungen der MRK entspricht. Zwar könnten durch einen vorbehaltlosen Beitritt der Schweiz zur MRK die Widersprüche zwischen der Konvention und den erwähnten kantonalen Bestimmungen dadurch gelöst wer-

den, daß die Konventionsbestimmungen nach Genehmigung der Bundesversammlung als Teil des Bundesrechts automatisch dem kantonalen Recht vorgehen würden. In seinem Bericht an die Bundesversammlung kommt der Bundesrat indessen zum Schluß, daß eine derartige Beschränkung der kantonalen Gesetzgebungskompetenz beim heutigen Stand unserer Rechtsordnung schwerlich verantwortet werden könnte. Der Bericht empfiehlt denn auch, in diesem Punkt einen ausdrücklichen Vorbehalt anzubringen.

Nach Art. 5 Abs. 4 MRK hat jedermann, dem seine Freiheit durch Festnahme oder Haft entzogen wird, das Recht, ein Verfahren zu beantragen, in dem von einem Gericht raschmöglichst über die Rechtmäßigkeit der Haft entschieden und im Falle der Widerrechtlichkeit seine Entlassung angeordnet wird. Auch in bezug auf diese Bestimmung ergeben sich heikle Fragen der Übereinstimmung des schweizerischen Rechts mit den Anforderungen der MRK.

Zahlreiche kantonale Gesetze kennen zwar die Administrativversorgung von Geisteskranken und verschiedene Kategorien von asozialen Personen, sehen aber in der Regel keine gerichtliche Überprüfung des administrativen Internierungsentscheids vor. In seiner Botschaft vom 24. September 1965 über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund hat der Bundesrat darauf hingewiesen, daß die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht mindestens teilweise einen Ersatz für das Fehlen der kantonalen Verwaltungsgerichtsbarkeit bieten könnte. Es wäre indessen wünschenswert, daß die Kantone die noch nicht vorhandene Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete der Administrativversorgung in möglichst weitem Umfange einführen würden. Solange dies nicht der Fall ist, muß auch in diesem Punkt ein Vorbehalt angebracht werden, wobei allerdings dieser Widerspruch zur Konvention bereits durch den Vorbehalt gedeckt wäre, den der Bundesrat zu dem oben erwähnten Art. 5 Abs. 1 vorgeschlagen hat.

Bei dieser Gelegenheit sei noch auf die Antwort hingewiesen, die die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren auf ein Kreisschreiben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zur Frage der Zwangs- und Pflichtarbeit erteilt hat. Nach Auffassung der Kantone würde die vormundschaftliche Versorgung, soweit sie mit der Leistung von Pflichtarbeit verbunden ist, ebensosehr gegen die im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation ausgearbeitete Konvention Nr. 29 zum Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit verstoßen wie die administrative Versorgung nach kantonalem Recht. Auch in bezug auf die Menschenrechtskonvention vertreten die Kantone die Auffassung, daß es nicht angängig sei, für die im kantonalen Recht vorgesehene administrative Versorgung einen Vorbehalt anzubringen, nicht aber hinsichtlich der vormundschaftlichen Versorgung nach ZGB. Dieser Frage wird bei der in Aussicht genommenen Revision des Vormundschaftsrechts ganz besondere Beachtung geschenkt werden müssen.

In diesem Zusammenhang ist die am 25. Juni 1969 eingereichte Interpellation Schaffer zu erwähnen, in der der Bundesrat um Auskunft über folgende Fragen gebeten wurde:

1. In welchem Umfange wird eine verwaltungsgerichtliche Beurteilung der erwähnten Heimeinweisungen als zweckmäßig oder notwendig erachtet?
2. Könnte das Bundesgericht im Sinne von Art. 114bis Abs. 4 der Bundesverfassung als Kantonales Verwaltungsgericht in Erwägung gezogen werden?
3. Wie wird die Möglichkeit beurteilt, mehrere, vor allem kleinere Kantone auf dem Konkordatswege in Verwaltungsgerichtskreise zusammenzufassen?

4. Gedenkt der Bundesrat bei den Kantonen vorstellig zu werden, um die Einführung von Verwaltungsgerichten zu fördern?

Bundesrat von Moos stellte in seiner Antwort vom 27. November 1969 unter anderem fest, daß nach Art. 114bis Abs. 4 BV die Kantone, und zwar mit Zustimmung der Bundesversammlung, unter Umständen befugt sind, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuzuweisen. Nach Ansicht des Bundesgerichts kann aber die Anwendung von Art. 114bis Bundesverfassung auf Streitigkeiten über Administrativversorgung hier nicht in Betracht fallen. Das Bundesgericht nimmt dahingehend Stellung, verschiedene Kantone hätten eigene Verwaltungsgerichte eingeführt, an welche Verwahrungsverfügungen mittels Beschwerde weitergezogen werden könnten. Die anderen Kantone, in denen kein solches Verwaltungsgericht bestehe, würden aber durch nichts daran gehindert, für solche Beschwerdefälle ebenfalls einen Verwaltungsrechtspflegeweg einzuführen, spezielle Rekurskommissionen einzusetzen oder diese Fälle an die ordentlichen Gerichte zur Erledigung zu überweisen. Die Ausnahmebedingungen, an welche die Anwendung von Art. 114bis Bundesverfassung normalerweise geknüpft sei, wären bei diesen Beschwerdesachen nicht erfüllt. Es sei im übrigen festzustellen, daß dem von einem Verwahrungsentscheid betroffenen Bürger, sofern er nicht die Feststellung des Sachverhaltes bestreite, durch die staatsrechtliche Beschwerde ein ebenso wirksamer Schutz zur Verfügung stehe, wie ihn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu bieten vermöchte.

Nach einem Hinweis auf die Möglichkeit des Abschlusses von interkantonalen Konkordaten wies der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements darauf hin, daß die Administrativversorgung nicht überall, wo sie in der Schweiz praktiziert wird, in jeder Beziehung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention übereinstimmt. Die Kantone könnten auf Verbesserungen aufmerksam gemacht werden, die sie im Beschwerdeverfahren gegen Administrativversorgungen vornehmen könnten.

Nach Art. 4 Abs. 2 MRK darf niemand gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeiten zu verrichten. Abs. 3 des gleichen Artikels sieht indessen Ausnahmen vor, so unter anderem jede Arbeit, die normalerweise von einer Person verlangt wird, die unter den in Art. 5 MRK vorgesehenen Bedingungen in Haft gehalten oder bedingt freigelassen worden ist. Es stellt sich in diesem Zusammenhang unter anderem die Frage, ob von den administrativ Versorgten zwangsweise eine Arbeitsleistung verlangt werden kann. Würde die Schweiz zur MRK keine Vorbehalte anbringen, so ergäbe sich auch insofern eine Unvereinbarkeit, als die kantonale Gesetzgebung Fälle von Zwangsarbeit vorsieht, die nicht in der MRK aufgeführt sind. Indessen darf angenommen werden, daß der bereits oben erwähnte Vorbehalt zu Art. 5 die hier visierten Fälle ebenfalls decken würde.

Bei dieser Gelegenheit ist indessen auf das im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation ausgearbeitete Übereinkommen Nr. 29 über die Zwangs- oder Pflichtarbeit hinzuweisen, ein Übereinkommen, dem die Schweiz schon seit 1941 vorbehaltlos beigetreten ist. Diese Konvention untersagt jede Zwangs- oder Pflichtarbeit, und zwar ausdrücklich auch die von einer Person während einer administrativen Internierung geforderte Arbeit, wobei es übrigens nicht auf den Grund der angeordneten Versorgung ankommt. Bereits nach heute geltendem Bundesrecht dürften deshalb die Kantone administrativ versorgte Personen zu keiner Zwangsarbeitsleistung heranziehen. Indessen darf nicht verschwiegen

werden, daß die tatsächlichen Verhältnisse in bezug auf die Durchführung der Konvention Nr. 29 nicht so eindeutig liegen.

Die Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation sieht vor, daß ihre Mitgliedstaaten regelmäßig über die Anwendung der verschiedenen Übereinkommen, so auch der Konvention Nr. 29, berichten, was die Schweiz auch getan hat. Die schweizerischen Berichte führten indessen in letzter Zeit verschiedentlich zu Beanstandungen. So verlangte 1964 der zuständige Ausschuß die Zustellung sämtlicher kantonaler Gesetzestexte über die Administrativversorgung, damit er sie auf die Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 29 überprüfen könne. Nach erfolgter Prüfung stellte der Ausschuß unter anderem fest, daß die meisten Kantone die Anordnung der Verwahrung auf dem Verwaltungswege kennen; die damit zusammenhängende Arbeitspflicht sei indessen konventionswidrig. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat die kantonalen Regierungen in einem Kreisschreiben auf die Unvereinbarkeit der noch bestehenden Arbeitsdienstpflicht administrativ Versorgter mit der Konvention aufmerksam gemacht. In ihrer Antwort haben die Kantone allerdings bestritten, daß die Bestimmungen des Abkommens auf unsere Verhältnisse anwendbar seien, da die Arbeitsleistung im eigenen Interesse des Versorgten verlangt würde. Da der Bund aber auch über Gegenstände, die intern schweizerisch in die Kompetenz der Kantone fallen, Staatsverträge mit dem Ausland abschließen kann, sind bereits heute die Kantone nicht mehr berechtigt, administrativ versorgte Personen zwangsweise zur Arbeit anzuhalten. Es wäre zu wünschen, daß die Kantone trotz gewisser Bedenken loyal mithelfen würden, dafür zu sorgen, daß die von der Schweiz vor Jahren eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung tatsächlich eingehalten wird.

III. Der Familiennachzug

Art. 8 Abs. 1 MRK bestimmt, daß jedermann Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs hat. Die Konvention sieht indessen ausdrücklich gesetzliche Ausnahmen im Interesse der nationalen Sicherheit, öffentlichen Ruhe und Ordnung vor. Für die Schweiz ist in diesem Zusammenhang unter anderem die Frage des sogenannten Familiennachzugs der Gastarbeiter von Bedeutung. Art. 13 des schweizerisch-italienischen Abkommens über die Einwanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz unterwirft den Nachzug der Familien von Gastarbeitern zwei Bedingungen:

- Aufenthalt und Anstellungsverhältnis müssen gefestigt und dauerhaft sein;
- es muß zudem eine angemessene Wohnung zur Verfügung stehen.

Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob diese vertragliche Bestimmung mit den Erfordernissen der Konvention im Einklang steht. Man wird aber die Auffassung vertreten können, daß diese Bedingungen sich namentlich auf Erfordernisse der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral stützen und deshalb kaum als konventionswidrig bezeichnet werden können.

In diesem Zusammenhang verdient noch festgehalten zu werden, daß Art. 19 der Europäischen Sozial-Charta für die sogenannten Wanderarbeitnehmer (Gastarbeiter) die diesen eingeräumten Rechte ausdrücklich auch auf deren Familien ausdehnt, wobei mit «Familie» mindestens die Ehefrau und die minderjährigen Kinder gemeint sind. Trotzdem die Schweiz auch der Europäischen Sozial-Charta bisher noch nicht beigetreten ist, rechtfertigt es sich, kurz auf dieses interessante Vertragswerk näher einzugehen.

IV. Die Europäische Sozial-Charta

Der Bundesrat ist in einem von den eidgenössischen Räten angenommenen Postulat Muheim eingeladen worden, einen Bericht über die Bedingungen für einen allfälligen schweizerischen Beitritt zur Europäischen Sozial-Charta zu erstatten. Wie bereits eingangs angedeutet wurde, ist die am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichnete und am 26. Februar 1965 in Kraft getretene Europäische Sozial-Charta von besonderer Bedeutung, indem sie die MRK insofern ergänzt, als sie die Sozialrechte des Individuums schützt. In einem ersten Teil zählt die Charta 19 verschiedene Sozialrechte auf, darunter namentlich die folgenden:

- die Möglichkeit für jedermann, sich Unterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen;
- Recht auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen;
- Recht auf gerechtes Arbeitsentgelt;
- das Koalitionsrecht, insbesondere das Recht auf Kollektivverhandlungen;
- Mutterschaftsschutz;
- Berufsberatung;
- Recht auf soziale Sicherheit und auf Fürsorge, wenn der Arbeitnehmer über keine ausreichenden Mittel verfügt;
- Recht der Familie auf angemessenen gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz.

Für die Ratifikation der Sozial-Charta müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die 19 allgemeinen Grundsätze des ersten Teils müssen als Ziele anerkannt und mit allen geeigneten Mitteln verwirklicht werden;

2. Mindestens 10 der 19 Artikel des zweiten Teils müssen ratifiziert werden;

3. Unter diesen 10 Artikeln müssen sich *fünf* der folgenden *sieben* Rechte (der sogenannte «harte Kern» der Sozial-Charta) befinden: Recht auf Arbeit, Recht auf Koalitionsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen, Recht auf Fürsorge, Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz und Recht der Wanderarbeiter und deren Familien auf Schutz und Beistand.

Wie steht es nun mit der Schweiz, die – wie erwähnt – vorläufig der Charta noch nicht beigetreten ist? Hinsichtlich des Koalitionsrechts, des Rechts auf Kollektivverhandlung und des Rechts der Familie auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz sind für die Schweiz im Falle eines Beitritts keine Schwierigkeiten zu erwarten; ihre Gesetzgebung in diesen Punkten entspricht den Erfordernissen der Charta. Zwar kennt die Schweiz in der Bundesverfassung kein ausdrückliches Recht auf Arbeit; da aber die Behörden unbestrittenermaßen die Vollbeschäftigung anstreben, so dürfte auch dieses Erfordernis erfüllt sein.

Wäre somit die Schweiz in der Lage, vier der fünf obligatorischen Freiheitsrechte der Sozial-Charta anzuerkennen, so liegen die Verhältnisse schwieriger in bezug auf eine fünfte Freiheit, deren Anerkennung im Sinne der Minimalanforderung der Charta für eine Ratifikation notwendig wäre. Was das Recht auf soziale und ärztliche Hilfe betrifft (Art. 13 der Charta), so darf die Inanspruchnahme dieser Fürsorge die politischen und sozialen Rechte der Empfänger nicht beeinträchtigen. Es gelten dabei die Grundsätze, die im Europäischen Fürsorgeabkommen vom 11. Dezember 1953, das ebenfalls im Rahmen des Europarates ausgearbeitet wurde, niedergelegt sind; auch diesem Abkommen ist die Schweiz nicht beigetreten.

Da das Fürsorgewesen den Kantonen obliegt, haben diese die näheren Bedingungen für die Gewährung der Fürsorge festzulegen. Bekanntlich gilt innerschweizerisch für die Frage der Kostenübernahme das Heimatprinzip. Gemäß Art. 45 BV dürfen die Kantone Angehörige anderer Kantone, die verarmt sind, ausweisen, wenn der Heimatkanton die Fürsorgekosten nicht ersetzt. Alle Kantone sind bekanntlich dem Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung beigetreten und verzichten damit gegenüber den Angehörigen der Konkordatskantone auf die Anwendung des Heimatprinzips. Auch im internationalen Verhältnis stellt die Schweiz auf das Heimatprinzip ab; dieses Prinzip liegt denn auch den von der Schweiz mit der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich abgeschlossenen Fürsorgeverträgen zugrunde. Österreich hat sich allerdings bisher geweigert, das ebenfalls auf dem Heimatprinzip basierende Fürsorgeabkommen mit der Schweiz zu ratifizieren.

Die Annahme von Art. 13 der Charta durch die Schweiz würde deshalb – in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Europäischen Fürsorgeabkommens – voraussetzen, daß sie im internationalen Verhältnis das Wohnsitzprinzip anwenden und auf die Kostenerstattung durch den Heimatstaat verzichten würde. Dies hätte aber für die Schweiz schwerwiegende Konsequenzen, da weit mehr Ausländer in der Schweiz unterstützungsbedürftig sind als Schweizer im Ausland. Es ist deshalb kaum damit zu rechnen, daß die Schweiz im internationalen Verhältnis das bis jetzt hochgehaltene Heimatprinzip preisgibt.

Auch in bezug auf Art. 19 der Sozial-Charta, nämlich das Recht der Gastarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Fürsorge, hätten wir einige Schwierigkeiten, und zwar, wie bereits oben erwähnt, wegen des Familiennachzugs. Kann die mit Italien vertraglich vereinbarte Lösung wohl noch als mit der Charta im Einklang stehend bezeichnet werden, so gilt dies sicher nicht hinsichtlich der Gastarbeiter aus weiter entfernten Ländern, worunter auch solche des Europarates sind und bei denen wir den Familiennachzug nicht zulassen. Art. 19 bestimmt ferner, daß Arbeitnehmer, die zum Aufenthalt zugelassen wurden, nur ausgewiesen werden können, wenn sie die Staatssicherheit gefährden oder gegen die öffentliche Ordnung oder gegen die Sittlichkeit verstoßen. Eine Heimschaffung aus armenpolizeilichen Gründen, wie sie in unserer Gesetzgebung vorgesehen ist, stände somit mit der Charta in Widerspruch.

Als letzter möglicher Artikel käme noch Art. 12 der Charta in Betracht, der die soziale Sicherheit betrifft. Auch hier ergeben sich verschiedene Schwierigkeiten, besonders aus der Tatsache, daß ausländische Arbeiter im allgemeinen erst nach fünf Jahren als Mitglieder der Arbeitslosen-Versicherungskassen aufgenommen werden können und als auch gewisse Ungleichheiten bestehen in bezug auf die Krankenversicherung und die kantonalen Familienzulagen, die deshalb im allgemeinen auch nicht Gegenstand der von der Schweiz abgeschlossenen bilateralen Sozialversicherungsabkommen bilden. Im Falle der Ratifikation der Europäischen Sozial-Charta müßten deshalb die Kantone gewisse einschränkende Bestimmungen in bezug auf außerhalb der Schweiz wohnhafte Kinder von ausländischen Gastarbeitern fallenlassen.

Der Bundesrat wird wohl in Ausführung des Postulates Muheim die Gelegenheit wahrnehmen, den Kantonen seine Auffassung in bezug auf die Unterzeichnung und die spätere Ratifikation der Europäischen Sozial-Charta bekanntzugeben. Vorher wird aber noch die Klärung verschiedener heute noch offener Fragen der Auslegung der Konvention durch das Ministerkomitee abzuwarten sein.