

Modul A II/1

Sozialphilosophie und Sozialrechte

Prof. Dr. iur. Kurt Pärli

SS 2008 MSW 5

# Die Schweiz und ihre Beziehung zu den Sozialrechten und der Sozialcharta



**Vorgelegt von:**

Maria del Mar Valero, Erismannstrasse 37, CH - 8004 Zürich

+41 44 451 59 44; mail: maria@valero.ch

Matrikel-Nr.: 408004

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	3
1.1	Vorgehensweise .....	4
2	Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte .....	4
2.1	Die Menschenrechtspakte von 1966 .....	5
3	Die Europäischen Menschenrechtsverträge .....	5
3.1	Die europäische Menschenrechtskonvention .....	6
3.2	Die Sozialcharta .....	6
4	Die Beziehung der Schweiz zu Europa .....	6
4.1	Grundwerte der Schweizer Staatsidentität .....	7
4.1.1	Föderalismus .....	7
4.1.2	Direkte Demokratie .....	8
4.1.3	Rechtstaatlichkeit .....	8
4.1.4	Sozialstaatlichkeit .....	8
4.2	Außenpolitische Konsequenzen für die internationalen Menschenrechtsverträge ...	9
5	Die Schweiz und die Sozialrechte .....	11
5.1	Von der Armenhilfe zur Sozialhilfe .....	12
5.2	Einführung der Sozialversicherungen .....	14
5.3	Das Beispiel Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHV .....	15
6	Die Wahrnehmung des Sozialstaates .....	16
7	Zusammenfassung und Fazit .....	17
8	Literatur: .....	19
9	Anhang .....	21
9.1	Vorbehalte der Schweiz bei der Ratifizierung des UNO – Paktes über bürgerliche und politische Rechte .....	21
9.2	Verordnung über Abschaffung des Bettels und Errichtung von Armenanstalten (Kanton Schwyz) .....	22
9.3	Ursachenstatistik .....	22

# 1 Einleitung

Die Schweiz versteht sich als demokratischer Rechtsstaat, der sich dank seiner Neutralität traditionell für den humanitären Gedanken in der internationalen Politik einsetzt.<sup>1</sup> Dies steht in einem gewissen Widerspruch zur Inlandspolitik, in der man sich immer wieder schwer tat, und auch heute noch tut, Minderheiten oder Personengruppen die Rechte zuzugestehen, die sie gemäß internationalen Menschenrechtverträgen zu Gute hätten. Bis Ende der 60er Jahre war es z.B. ausländischen Arbeitern nicht gestattet, ihre Familie nachzuziehen; gesetzlich wurde der Familiennachzug erst mit dem neuen Ausländergesetz vom 1.01.2008 geregelt und unterliegt seit dem nicht mehr dem Fremdenpolizeilichen Ermessen<sup>2</sup>. Ein weiteres Beispiel ist das Wahlrecht für Frauen, welches auf Bundesebene am 16. März 1971 eingeführt wurde. Der Kanton Appenzell Innerrhoden gab den Frauen auf Kantonaler Ebene erst am 27. November 1990 das Wahlrecht, nachdem auf Anklage von Frauen, die Appenzell Innerrhoder Verfassung vom Bundesgericht als Verfassungswidrig erklärt wurde.

Es stellt sich die Frage, wie die Schweiz es geschafft hat, über Jahrzehnte hinweg nach Außen das Bild eines sich den Menschenrechten verpflichteten Staates aufzubauen, im eigenen Land Menschenrechte und im Besonderen Sozialrechte sehr langsam bis gar nicht in der Gesetzgebung zu verankern.

Bis heute ist die Europäische Sozialcharta (ESC), als wichtigstes menschenrechtliches Vertragswerk neben der Europäischen Menschenrechtskonvention, von der Schweiz nicht ratifiziert, und deren Zusatzprotokoll noch nicht einmal unterschrieben worden. Eine durch Paul Rechsteiner (SP) 1991 eingereichte Parlamentarische Initiative zur Ratifizierung der Sozialcharta, wurde nach wiederholter Vertagung in der Wintersession von 2004 bis auf Weiteres von der politischen Agenda gestrichen.

Somit schafft es die Schweiz in Bezug auf die Ratifizierung der ESC, dem Rest von Europa hinterherzuhinken. Diese „Kunst der Verspätung“, wie Dejung es formuliert,<sup>3</sup> liegt einerseits sicherlich an der direkten Demokratie und der Möglichkeit zum Referendum. Die Resultate der Abstimmungen werden andererseits geprägt durch die Haltungen und Meinungen des Schweizer Stimmvolkes. Diese Haltungen, Selbstbilder und Werte der Menschen sind wiederum geprägt durch die Geschichte des Landes, in dem sie leben und mit dem sie sich identifizieren.

Im Rahmen des Projektes „Pro Sozialcharta Schweiz“<sup>4</sup> zum Masterstudiengang „Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession“ ist das Ziel der vorliegenden Arbeit, ein Grundver-

---

<sup>1</sup> Vergl. Fanzun 2005, S. 3

<sup>2</sup> Valero, 2008, S. 8f

<sup>3</sup> Dejung, 2008, S. 167

<sup>4</sup> Projekt „Pro Sozialcharta Schweiz“ im Rahmen des Masterstudienganges „Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession“ MSW 5, Simone Gremminger, Stéphane Beuchat, Maria del Mar Valero.

ständnis für die sozialpolitischen Strategien und Grundannahmen der Schweizer PolitikerInnen aber auch der Bevölkerung, sowie ein besseres Verständnis über das Verhältnis der Schweiz zu internationalen Verträgen und Abkommen zu erarbeiten.

## 1.1 Vorgehensweise

Zu Beginn werden die internationalen und europäischen Menschenrechtsverträge und deren Entstehung beschrieben. Es soll deutlich gemacht werden, warum trotz der proklamierten Unteilbarkeit der Menschenrechte, zwei UNO-Pakte und entsprechend zwei Menschenrechtsverträge auf europäischer Ebene – eines davon die Sozialcharta, entstanden sind.

In einem nächsten Schritt wird das Verhältnis der Schweiz gegenüber der UNO und der Europäischen Union beschrieben und herausgearbeitet werden.

Als nächstes wird die Einstellung der Schweizer BürgerInnen zur Sozialen Sicherung beschrieben und nach Gründen gesucht, weswegen die Schweiz Ihren BürgerInnen so zögerlich soziale Rechte gewährt oder den Zugang zu ihnen erschwert.

## 2 Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Bereits kurz nach der Kapitulation Deutschlands am 8. Mai 1945 und somit dem Ende des 2. Weltkrieges versammelten sich am 26. Juni 1945 die Vereinten Nationen in San Francisco um eine Charta zu verabschieden die, neben weiteren Strategien zur Wahrung des Weltfriedens, erstmalig im Völkerrecht den Schutz von Menschenrechten ausdrücklich in den Rang einer Pflicht der Staatengemeinschaft erhob.<sup>5</sup> Dort heißt es in Artikel 1 Abs. 3 „(...) und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.“<sup>6</sup>

Um diese Menschenrechte und Grundfreiheiten inhaltlich zu umschreiben wurde am 10. Dezember 1948 die allgemeine Erklärung der Menschenrechte von der UNO verabschiedet. Gleich der erste Satz der Präambel weist hier auf die Anerkennung der „angeborenen Würde und der gleichen unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen“<sup>7</sup> hin.

Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthält einen Katalog der Freiheitsrechte (Art. 3-20) und politischer Rechte (Art. 21), sowie Gleichheitsrechte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereichs (Art. 22-28).<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Haratsch, 2001, S. 49

<sup>6</sup> Charta der Vereinten Nationen, 26. Juni 1945

<sup>7</sup> Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 10 Dezember 1948

<sup>8</sup> Vgl. Riedel, 2004, S. 14

Obschon die Erklärung rechtlich unverbindlich ist, gilt sie doch als Grundlage von verbindlichen Verträgen und Abkommen, welche in den darauffolgenden Jahren formuliert und von der Staatengemeinschaft unterzeichnet und ratifiziert wurden. Ihre politisch-moralische Autorität ist ungeachtet ihrer Verbindlichkeit unbestritten.<sup>9</sup>

## 2.1 Die Menschenrechtspakte von 1966

Die Spannungen zwischen den Ost- und Weststaaten während des kalten Krieges erschwerten die Diskussionen um die Konkretisierungsbestrebungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Während die sozialistischen Staaten einen Schwerpunkt auf die sozialen Rechte legten und der Ansicht waren, daß die bürgerlichen und politischen Rechte lediglich Kapitalistischen Interessen dienten, waren die westlichen Staaten der Meinung, daß nur die bürgerlichen und politischen Rechte wirkliche Menschenrechte im Sinne von subjektiven und gerichtlich durchsetzbaren individuellen Rechten seien.<sup>10</sup> Schließlich wurden am 19. Dezember 1966 zwei UN-Menschenrechtspakte verabschiedet. Der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)<sup>11</sup> und der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR).<sup>12</sup> Gemäß Riedel bilden diese beiden Pakte zusammen mit der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte die *Universal bill of rights*, die als Grundlage sämtlicher universeller Menschenrechtsnormierungen gelten kann.<sup>13</sup> Dennoch wurde mit den zwei Pakten, die von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamierte Unteilbarkeit und Gleichrangigkeit der Menschenrechte, mißachtet.

Die Schweiz trat dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als auch dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte am 18. Juni 1992 bei. Bereits drei Monate später traten sie in Kraft. Während die Schweiz gegenüber dem Sozialpakt keine Vorbehalte anmeldete, machte sie gegenüber dem Zivilpakt neun Vorbehalte geltend, von denen heute noch vier in Kraft sind.<sup>14</sup>

## 3 Die Europäischen Menschenrechtsverträge

Unter Punkt 2.1 wurde angedeutet, wie schwierig es ist im Rahmen der UN einen Konsens zu erarbeiten. In der Erwartung, dass im regionalen Kontext eine größere Homogenität der Lebensverhältnisse und Rechtsauffassungen zu finden ist, die auch zur größeren Akzeptanz

---

<sup>9</sup> Haratsch, 2001, S. 50

<sup>10</sup> Vgl. Fanzun, 2005, S. 36f

<sup>11</sup> Auch Sozialpakt oder Pakt I

<sup>12</sup> Auch Zivilpakt oder Pakt II

<sup>13</sup> Riedel, 2004, S. 14

<sup>14</sup> Siehe Anhang

von Durchsetzungsmechanismen führt, haben sich in Europa, Amerika und Afrika eigene Systeme des Menschenrechtsschutzes entwickelt.

In Europa wird der Menschenrechtsschutz durch den Europarat getragen, welcher am 5. Mai 1949 gegründet wurde um in Europa gemeinsame und demokratische Prinzipien zu entwickeln.

### 3.1 Die europäische Menschenrechtskonvention

Das Europäische Menschenrechtsabkommen (EMRK) wurde am 4. November 1950 vom Europarat verabschiedet und trat am 3. September 1953 in Kraft. In Anlehnung an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthält sie in den Artikeln 2 bis 14 einen Katalog der wichtigsten Freiheitsrechte und ist gemäß Fritsche: „das vorweggenommene europäische Pendant zum Zivilpakt“.<sup>15</sup> Ergänzt wird die EMRK von vierzehn Zusatzprotokollen die teils materiell-rechtliche Bestimmungen, teils verfahrensrechtliche Regelungen enthalten. Die Rechte der EMRK waren über die europäische Kommission für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof, und sind seit 1998 über den ständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einklagbar. Die Schweiz unterzeichnete die EMRK am 21. Dezember 1972 und ratifizierte sie am 28. November 1974 womit sie auch in Kraft trat.

### 3.2 Die Sozialcharta

Die europäische Sozialcharta ESC, die am 18. Oktober 1961 in Kraft trat, ist die Vervollständigung der Menschenrechte im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte. Fritsche spricht hierbei von einer Art europäischem Sozialpakt.<sup>16</sup>

Im Gegensatz zu den Rechten der EMRK, lassen sich die in der Sozialcharta formulierten Rechte, beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, nicht einklagen. Die Schweiz unterschrieb die Sozialcharta am 6. Mai 1976.

Warum die Europäische Sozialcharta, im Gegenzug zum UNO – Sozialpakt, bis heute nicht von der Schweiz ratifiziert wurde soll Gegenstand der weiteren Untersuchungen sein.

## 4 Die Beziehung der Schweiz zu Europa

Gemäß Daniel Frei ist außenpolitisches Handeln von der Auffassung und Wahrnehmung des internationalen Umfeldes, aber auch von deren abgeleiteter Interpretation der Rolle des eigenen Landes geprägt. Er schreibt:

Letztlich wird jede Einstellung gegenüber der Aussenwelt durch elementare gefühlsmässige Haltungen geprägt, wobei zwei Grundorientierungen zur Verfügung stehen: eine positive, die Annäherung und eine negative, die Abwehr oder Furcht. Je nachdem,

---

<sup>15</sup> Fritsche, 2004, S. 75

<sup>16</sup> Fritsche, 2004, S. 80

welches Gefühl durch Informationen über die Aussenwelt angesprochen wird, erfolgt eine Antwort im Sinne einer vermehrt zusammenarbeitsfreudigen, offenen Haltung oder im Sinne einer abwehrenden, isolationistischen Haltung.<sup>17</sup>

Fanzun<sup>18</sup> leitet daraus zwei Traditionslinien für die Schweizer Außenpolitik ab: die „Staatsräson“ und den „Altruismus“.

Bei der „Staatsräson“ geht es um die Durchsetzung national – egoistischer Interessen, die in der Verteidigung der Neutralität und Unabhängigkeit ihren Ausdruck finden und die eigene Wohlfahrt fördert. Der „Altruismus“ fand seinen Ausdruck durch das Schweizer Engagement im humanitären Völkerrecht und der Vermittlerrolle bei internationalen Konflikten. Nach dem zweiten Weltkrieg fand diese Traditionslinie ihren Niederschlag in den Außenpolitischen Maximen der Solidarität, Universalität und Disponibilität.<sup>19</sup>

#### 4.1 Grundwerte der Schweizer Staatsidentität

Aus staatsrechtlicher Sichtweise lassen sich vier tragende Grundwerte aus der Schweizer Verfassung ausmachen, welche als Grundwerte oder Leitbilder für das politische System und die Identität der Schweiz stehen. Fanzun beschreibt sie als „verfassungsgestaltende Leitprinzipien“ oder „identitätsstiftende Kernstücke“ die gleichsam das Fundament der Schweizerischen Staatsidee bilden.<sup>20</sup> Es handelt sich hierbei um den Föderalismus, die direkte Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Sozialstaatlichkeit. Diese vier Elemente wirken gemäß Fanzun direkt und indirekt auf die Haltung der Schweiz gegenüber dem internationalen Menschenrechtsschutz.

##### 4.1.1 Föderalismus

Mit Gründung der neuen Schweiz und Verabschiedung der Bundesverfassung im Jahre 1848, ließ man den Kantonen ein größtmögliche Souveränität und Entscheidungsfreiheit in den meisten Innerpolitischen Belangen. Dem Bund wurde die Entscheidungshoheit über Bündnisse und Verträge mit anderen Staaten übertragen. Da solche Verträge sich meistens auch auf Gebiete erstreckten, welche sich im innerstaatlichen Kompetenzbereich der Kantone befanden, nahmen diese wiederum durch formelle und informelle Vernehmlassungen einen beträchtlichen Einfluß auf die außenpolitischen Geschäfte des Bundes. Somit wirkt sich der föderalistische Staatsaufbau indirekt auf die Gestaltung der Außenpolitik.

---

<sup>17</sup> Frei, 1983, S. 505

<sup>18</sup> Fanzun, 2005, S. 40f

<sup>19</sup> Kälin, 1986, S. 258 zitiert nach Fanzun, 2005, S. 41

<sup>20</sup> Fanzun, 2005, S. 42ff

#### 4.1.2 Direkte Demokratie

In der Schweiz haben BürgerInnen durch das Instrument der direkten Demokratie, die Möglichkeit auch über Sachfragen zu entscheiden. Für außenpolitische Entscheide steht das seit 1921 in der Verfassung festgeschriebene Staatsvertragsreferendum zur Verfügung. Auf diese Weise haben sich immer wieder neue Akteure in die Außenpolitik einmischen können, was sich unter Anderem bremsend auf menschenrechtliche Entscheide, aber auch auf den Beitritt zu Internationalen Organisationen auswirkte.

#### 4.1.3 Rechtsstaatlichkeit

Ein Rechtsstaat verpflichtet sich bei seiner gesamten Tätigkeit, das Recht in all seinen Erscheinungsformen zu achten. In der Regel wird formelles und materielles Recht voneinander unterschieden. Unter formellem Recht versteht man die Gewaltentrennung; das materielle Recht beinhaltet die Grundrechte.

In der Schweiz fand die Rechtsstaatsidee keinen expliziten Niederschlag in der Verfassung von 1848. Fanzun schreibt, daß die Schweiz bis heute ein zwiespältiges Verhältnis zur Rechtsstaatlichkeit bewahrt habe. Dies äußere sich unter Anderem darin, daß das Bundesgericht bis heute die Anwendung von Bundesgesetzen, nicht mit dem Argument der Verfassungswidrigkeit versagen kann.<sup>21</sup> Gleichzeitig spiegelt sich die schwache Stellung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips auch im lediglich punktuellen verfassungsrechtlichen Schutz der Grundrechte wieder.

#### 4.1.4 Sozialstaatlichkeit

Während die Rechtsstaatlichkeit sich auf die Pflicht beschränkt die Gewährung von Sicherheit, formaler Rechtsgleichheit und der Garantie von Abwehrrechten beschränkt, geht es bei der Sozialstaatlichkeit um die Gewährung von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit. Die Sozialstaatlichkeit konkretisiert sich unter Anderem in den Sozialrechten, welche in der Verfassung von 1948 mit Ausnahme von Art. 2<sup>22</sup> nicht festgelegt wurden. Obschon Soziale Artikel in den nachfolgenden Bundesverfassungen in Form von Einzelbestimmungen hinzukamen, aus denen hervorgeht, daß die Schweiz sich auch als Sozialstaat versteht, werden mit der heutigen Bundesverfassung von 1999 neben Grundrechten und Bürgerrechten lediglich Sozialziele aufgeführt. Die Ausgestaltung des Sozialstaates bleibt, trotz sukzessiver Einführung von Sozialversicherungen und Sozialhilfe bis heute politisch sehr umstritten. Fanzun erklärt dies mit dem klassischen Schweizer Verständnis der Grundrechte als Abwehr und Begren-

---

<sup>21</sup> Fanzun, 2005, S. 44

<sup>22</sup> Schweizerische Bundesverfassung vom 1848, Art. 2. 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.

zungsrechte gegen den Staat, wohingegen Sozialrechte, die auf Leistung des Staates zielen, weiterhin als sozialistische Gefährdung der liberalen Rechtsstaatsidee und der Freiheitsrechte gelten.<sup>23</sup>

#### 4.2 Außenpolitische Konsequenzen für die internationalen Menschenrechtsverträge

Eine aktive Menschenrechtspolitik hängt stark von der nationalen Identität ab. Während eine vom Realismus geprägte Aussenpolitik in der Regel auf eine menschenrechtpolitische Zurückhaltung schließen lässt, kann eine aktive Menschenrechtspolitik als Ausdruck einer idealistischen Orientierung gedeutet werden.<sup>24</sup>

Die Schweizer Außenpolitik war und ist von einer Ambivalenz zwischen den oben beschriebenen Traditionslinien gekennzeichnet.

Als 1848 der Schweizer Bundesstaat gegründet wurde, proklamierte der Zweckartikel der Bundesverfassung den Schutz der Souveränität und Unabhängigkeit. Die Außenpolitik war vornehmlich darauf ausgerichtet den Staat gegen Interventionen von Außen zu schützen. In diesem Zusammenhang diente die Neutralität als wichtiges Mittel um die Unabhängigkeit zu sichern und die Souveränität zu wahren.

Die Neutralität in der Außenpolitik der Schweiz zeichnete sich durch die Förderung der internationalen Zusammenarbeit ab, indem sich die Schweiz aktiv für die Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechtes einsetzte, sich für die Interessen und Belange des Internationalen Roten Kreuzes (IKRK) stark machte und sich als Sitzstaat verschiedener Internationaler Organisationen zur Verfügung stellte.

Mit dem Ende des zweiten Weltkrieges, als die UNO die kollektive Sicherheit propagierte und die UNO – Charta verabschiedete, entstand ein neues Verständnis von Völkerrecht und Souveränität, indem der Schutz der Menschenrechte zu einem internationalen Anliegen wurde.

Die Schweiz hatte den zweiten Weltkrieg relativ unbeschadet überlebt und führte diese Tatsache auf ihre Neutralitätspolitik zurück. Somit sah sie sich nicht veranlaßt ihre Neutralität aufzugeben und den internationalen Organisationen beizutreten; im Gegenteil: Bundesrat Max Petitpierre erhob nach 1945 die Neutralität zu einem identitätsstiftenden Wesensmerkmal schweizerischer Eigenart und machte sie zum Dreh- und Angelpunkt seiner gesamten Außenpolitik.<sup>25</sup> Später fügte er der Neutralität, die Solidarität zur Seite um die nachteiligen Konsequenzen der Neutralitätsmaxime zu kompensieren. Desgleichen bemühte sich die

---

<sup>23</sup> Fanzun, 2005, S. 48

<sup>24</sup> Fanzun, 2004, S.3

<sup>25</sup> Fanzun, 2004, S. 5

Schweiz, Diskussionen um die Rolle der Schweiz während des zweiten Weltkrieges zu vermeiden und betrachtete den Europarat deshalb als „unnützlich“.<sup>26</sup>

Erst Anfang der 60er Jahre änderte der Bundesrat seine Strategie und trat am 6. Mai 1963 dem Europarat bei. Mit dem Beitritt begann auch die Diskussion um einen Beitritt zu den Europäischen Menschenrechtsabkommen, EMRK und ESC.

Während der Amtszeit von Willy Spühler, der zwischen 1966 und 1970 dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten vorstand und die politische Öffnung zur neuen außenpolitischen Leitlinie erklärte, änderte sich auch die Einstellung gegenüber den internationalen Verträgen. Er stieß dabei aber auf großen Widerstand, sowohl aus dem bürgerlichen, als auch aus dem liberalen Lager. Man stellte sich auf den Standpunkt, daß Menschenrechtsfragen innerstaatliche Angelegenheiten seien, in die sich die „fremden Richter aus Straßburg“ nicht einzumischen hätten.<sup>27</sup> Man befürchtete, mit der Unterstellung unter die Straßburger Jurisdiktion die Unterwanderung des Prinzips der Demokratie und des Föderalismus. Pierre Graber, der 1970 – 1978 den Vorsitz übernahm, führte diese Politik weiter und unterzeichnete 1972 die EMRK, welche 1974 ratifiziert wurde, nachdem das nationale Recht in den wichtigsten Unvereinbarkeiten mit der EMRK angepasst wurde.

Auch die Diskussion um die Sozialcharta gestaltete sich schwierig, obschon die zuständigen Verwaltungsstellen, wegen der Möglichkeit der partiellen Ratifizierbarkeit der ESC, anfangs eine Ratifikation für unproblematisch erklärten. Am 6. Mai 1976 wurde die ESC von Bundesrat Pierre Graber unterschrieben. Die Ratifikation scheiterte aber nicht zuletzt am Widerstand der Arbeitgeberverbände, die wegen Art. 6 Punkt 4, welches dem Arbeitnehmer das Recht auf kollektive Maßnahmen insbesondere das Streikrecht im Falle von Interessenskonflikten zugesteht massiven Gegendruck ausübte.

Grabers Nachfolger Pierre Aubert beauftragte sein Departement, gleich nach Amtsübernahme am 1. Februar 1978, einen Bericht über die bisherigen Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Menschenrechte zu erstellen. Der 1982 vorgelegte Bericht über die Schweizer Menschenrechtspolitik<sup>28</sup> bemerkte in seinem Schlusswort: *„Im übrigen wäre unsere Menschenrechtspolitik noch glaubwürdiger, wenn wir in der Schweiz, was die Achtung der Grundrechte aller Menschen und vor Allem der Ausländer betrifft, eine kohärente Politik führten.“* Weiter heißt es: *„Damit alle Menschen tatsächlich in den Genuss dieser Rechte kommen, müssen die Staaten gemeinsam den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker fördern. Zu einer kohärenten schweizerischen Aussenpolitik gehört daher der Einsatz zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Welt.“* Somit war

---

<sup>26</sup> Tobler, 2001, S. 5

<sup>27</sup> Fanzun, 2004, S. 7

<sup>28</sup> Zu finden unter: <http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/menschenrechtsbericht.cfm>

klargestellt, daß Menschenrechtspolitik für die Schweiz in erster Linie Außenpolitik bedeutete und es innenpolitisch keiner Veränderung bedurfte.

Das menschenrechtliche Konzept, was der Bundesrat aus dieser Erkenntnis ableitete stützte sich auf drei Säulen: Erstens die Ratifikation internationaler Menschenrechtsverträge, zweitens vermehrtes Engagement im Rahmen internationaler Organisationen und Konferenzen und drittens vermehrte bilaterale Interventionen bei menschenrechtsverletzenden Staaten.

Dennoch gestaltete sich der Ratifikationsprozess von internationalen Verträgen weiterhin als schwierig. Die Gründe waren sehr vielfältig. Bei der Diskussion um die ESC und des ersten UNO-Menschenrechtspaktes war es unter Anderem die Sorge, daß mit neuen völkerrechtlichen Pflichten, die Souveränität der Schweiz und dessen Sozialpolitik unterwandert werden könnte. Die Diskussion war auch von der traditionellen Ausfassung der Eidgenossenschaft geprägt, daß nur bürgerliche und politische Rechte als wahre Rechte zu akzeptieren seien. In dieser Haltung zeigte sich auch die politische Gegenwehr zu den damaligen Ostblockstaaten.

Erst Anfang der 90er Jahre, als sich mit dem Fall der Mauer, weltpolitische Ideologien auflösten und sich internationale Beziehungen grundlegend veränderten, änderte auch die Schweiz ihre Außenpolitische Strategie. Im Laufe der nächsten Jahre unterschrieb und ratifizierte die Schweiz sowohl den UN – Zivilpakt, als auch den Sozialpakt, sowie weitere internationale und europäische Verträge. Die Ratifizierung der Sozialcharta blieb aber aus.

## 5 Die Schweiz und die Sozialrechte

1883, als Otto von Bismarck in Deutschland die Sozialversicherungen (Kranken- Unfall-, Invaliden- und Altersversicherung) einführte, war die Fürsorge für Erwerbsunfähige und betagte Menschen in der Schweiz noch weitgehend Sache von Familienangehörigen, gemeinnützigen Organisationen und der Kirche.<sup>29</sup> Anhand einer Zusammenstellung des Pfarrers A. Wild aus Mönchaltorf aus dem Jahre 1910 ist zu entnehmen, daß die Institutionen der „sozialen Fürsorge“ der Schweiz weitgehend von der Kirche, den Privaten oder Stiftungen und Vereinen geführt wurden.<sup>30</sup>

Das Konzept der Armenfürsorge verfolgte zu dieser Zeit nach wie vor eine ständische Ordnung, wie sie seit dem Mittelalter vorzufinden war. Wegleitend war hier die christliche Almosenlehre; eine Verpflichtung resp. Möglichkeit sich durch Gaben an die Armen einen Platz im Himmelreich zu sichern. Josef Wiget schreibt, daß eine systematische Fürsorge im Sinne

---

<sup>29</sup> Siehe: Bundesamt für Sozialversicherungen

<sup>30</sup> Wild, 1910

einer Beseitigung der Armut und ihrer Ursachen zu dieser Zeit noch gar nicht zur Diskussion stand.<sup>31</sup>

## 5.1 Von der Armenhilfe zur Sozialhilfe

Die Armenpflege der Eidgenossenschaft geht zurück auf das späte Mittelalter, als erstmals von Mönchen und Nonnen, Arme und Kranke zur Pflege aufgenommen wurden.

In jeder Gemeinde gab es Arme. Es handelte sich aber um wenige, oftmals freiwillig aus religiösen Gründen, mit denen die Gemeinschaft keine Mühe hatte und von den Wohlhabenden mitgetragen wurden.

Mit Zunehmen des Handels und der aufblühenden Geldwirtschaft, durch Kriege, Epidemien usw. im Spätmittelalter nahm die Zahl der Armen und „der durch das Land ziehenden Arbeiter, armen Pilger, dienstlosen Soldaten, fahrenden Schülern, verarmten Bauern, Zigeunern, Bettelmönchen usw. zu.“<sup>32</sup> Das Bild der bis dahin sozial anerkannten Armut aus religiösen Gründen begann sich zu wandeln, man wurde zunehmend misstrauisch und lehnte die Bettler ab.

Um die Zuständigkeit der Armenfürsorge zu regeln, beschloss die Tagsatzung der Eidgenossenschaft im Jahr 1551, daß sich jede Gemeinde selbst um ihre Bedürftigen zu kümmern habe. Als Folge davon begann man die fremden Bettler und Fahrenden aus den Gemeinden zu jagen. Gleichzeitig begann man aber auch Einrichtungen für die Armen, Obdachlosen und Kranken der eigenen Gemeinden einzurichten.

Aus Beschlüssen des Schwyzer Rates von 1663 und 1668<sup>33</sup> werden erste Versuche deutlich, die (verzeichneten und anerkannten) Bettler und Bedürftigen kontrollieren zu wollen. Man war vermehrt der Meinung daß Armut die Folge von Müßiggang war und dies drum nicht einfach großzügig durch Spenden unterstützt werden dürfe. So bekamen die Armen nur noch eine Spende, wenn diese in der Kirche anwesend waren und die Gemeinschaft sehen konnte wer arm ist und Spenden entgegennimmt. Die Auffassung, dass Armut ein individuelles Problem sei verfestigte sich und man versuchte die Betroffenen zu erziehen und zur Arbeit anzuleiten<sup>34</sup>.

Trotz Gründung der neuen Schweiz 1848 blieb die Beseitigung der Armut Aufgabe der einzelnen Gemeinde und Kantone, welche entsprechende Gesetze und Verordnungen verabschiedeten, sich aber weiterhin stark auf die finanzielle Unterstützung von der Kirche und Stiftungen abstützten.

---

<sup>31</sup> Wiget, 1990, S. 6

<sup>32</sup> Wiget, 1990, S. 8

<sup>33</sup> Wiget, 1990, S. 13

<sup>34</sup> Siehe: „Verordnung zur Abschaffung des Bettels und Errichtung der Armenanstalten“ aus dem Jahre 1808 im Anhang.

Die Ansicht, daß Armut die Folge persönlichem Selbstverschuldens und daher zu ahnden sei, verfestigte sich immer stärker. In der Armenverordnung des Kantons Schwyz vom 1851 wurden alle Unterstützten zur Arbeit verpflichtet und es war ihnen verboten in Wirtshäuser zu gehen. „Eltern und Kinder, welche sich durch ein liderliches oder ausschweifendes Leben außer Stande setzten, den ihnen gegenseitig obliegenden Unterhalt zu leisten oder welche die Ihrigen bösslich verlassen, waren vom Bezirksgericht bei magerer Kost bis auf 8 Tage und im Wiederholungsfalle mit körperlicher Züchtigung zu strafen.“<sup>35</sup>

Ein erster Schritt zur Vereinheitlichung des Schweizerischen Armenwesens gelang auf Initiative der Redaktion des „Armenpflegers“<sup>36</sup>. Diese schrieb in der Mainummer 1905, daß sie schon seit geraumer Zeit in einer interkantonalen Konferenz von Fachleuten des Armenwesens ein „vorzügliches Mittel sähe, um die einzelnen Kantone einander zu nähern, das gegenseitige Verständnis zu fördern, gemeinsame Ziele aufzustellen, zu besprechen und zu fördern,“ und rief gleichzeitig zu einer Versammlung auf in welcher die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) gegründet wurde.<sup>37</sup>

Die Zeitung der „Armenpfleger“ übernahm denn auch eine wichtige Rolle bei der Professionalisierung der damaligen Armutspflege und Entwicklung von „Armutstheorien“. Gemäß Frauke Sassnick Spohn<sup>38</sup> waren es einige wenige engagierte, wie z.B. Pfarrer Albert Wild<sup>39</sup> welche die öffentliche Meinung über die Armenpflege durch die Artikel im „Armenpfleger“ prägten.

In eine Analyse der Zeitschrift stellt Sassnick Spohn fest, daß die Ursachen von Armut mehrheitlich und durch Jahrzehnte hindurch, im Individuum gesucht und gesehen werden.<sup>40</sup> Dort habe auch die „sittliche und ökonomische Hebung“ anzusetzen. Stimmen, welche Armut als Prozess oder als Folge struktureller Risiken erklären, seien rar. Dazu erfolgt die Wahrnehmung der „Armengenössigen“ immer im Vergleich mit denen, die unter dem Existenzmini-

---

<sup>35</sup> Horat, 1990, S. 31

<sup>36</sup> Vorgängerzeitung der heutigen ZeSo, Zeitschrift für Sozialhilfe

<sup>37</sup> Aregger, 2005, S. 8

<sup>38</sup> Sassnick Spohn, 2005, S. 19ff

<sup>39</sup> Pfarrer Albert Wild aus Mönchaltorf war Herausgeber des 1902 erschienen Blattes „Ratgeber für Armenpfleger“, Verfasser des Buches „Einführung in die Praxis der Armenfürsorge. Er war seit 1911 Sekretär der Schweizerischen Vereinigung für Kinder- und Frauenschutz, wirkte bei der Gründung von Pro Juventute mit, 1915 bei der Einführung der Berufsberatung in den Kantonen, 1917 Mitbegründer der Stiftung für das Alter. 1916 gründete er die Zürcherische Armenpflegekonferenz, deren Präsident er bis 1938 war. Daneben war er von 1913 bis 1938 Sekretär der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft wie auch der Schweizerischen Zentralauskunft für soziale Fürsorge.

<sup>40</sup> Sassnick Spohn, 2005, S. 24ff

mum leben, aber keine Unterstützung beziehen. Und man schließt das Fazit: „Es ist auch möglich sich ohne Fürsorge durchzuschlagen.“<sup>41</sup>

1943 beschäftigte sich eine Ausgabe des „Armenpflegers“ mit den „Ursachen der Armut“ und stellte fest, daß sich die Fallzahlen und Unterstützungssummen der letzten 30 Jahre vervielfacht hatten. Man forderte eine Ursachenstatistik, welche von der Armenpflege zu führen sei.<sup>42</sup> Aufgrund dieser Ursachenstatistik vermehrten sich die Fälle, bei denen Liderlichkeit als Unterstützungsursache angegeben wurde. 1940 wurden in 3,6% der unterstützten Fälle aus Zürich, Liderlichkeit als Ursache angegeben, 1948 waren es bereits 16%; in Bern sogar 24,8%. Als Erklärung für diese Entwicklung diente der Ausbau der Sozialeinrichtungen, wie Krankenkasse, Unfall-, Arbeitslosen- und Hinterlassenenversicherung usw. aber auch die Zunahme der Liderlichkeit an sich.

Die Sozialhilfe ist in der Schweiz nach wie vor auf Kantonsebene geregelt. Mit dem Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger werden Bestimmungen über kantonale Zuständigkeiten der Nothilfe, den Kostenausgleich und der Definition des Bedürftigen festgelegt.<sup>43</sup>

## 5.2 Einführung der Sozialversicherungen

Gemäß Dejung war die Hauptschwierigkeit zur Einführung von Sozialversicherungen in der Schweiz, die Demokratie, da hier kein politischer Führer entsprechende Gesetze „gewähren“ konnte und die Einrichtungen, die soziale Ungerechtigkeit ausgleichen sollten, von der Demokratie erst geschaffen werden mußten.<sup>44</sup> Die Entwicklung der Sozialgesetzgebung auf Bundesebene wurde laut Wicki<sup>45</sup> insbesondere durch einen starken Föderalismus, eine ausgeprägten politischen Pluralismus und die Referendumsdemokratie gebremst und verzögert. Ausgangslage zur Einführung der Sozialversicherungen in der Schweiz, war wie bei der Sozialhilfe auch, die Initiative von Vereinen und Betroffenen.

So gründeten Beispielsweise die Metallarbeiter von Zürich und Umgebung im Jahr 1878 eine Krankenkasse mit dem Ziel: „Nicht nur die Mitglieder in Krankheitsfällen zu unterstützen, sondern hauptsächlich auch den Berufsgenossen Gelegenheit zu bieten, sich zusammenzufinden, um sowohl allgemeine, wie berufliche Arbeiter-Angelegenheiten und Interessen zu besprechen und mitzuwirken an der Besserung der Lage des arbeitenden Volkes.“<sup>46</sup> Neben den Monatlichen Beitragszahlungen für die Krankenversicherung zahlten die Mitglieder 10

---

<sup>41</sup> Sassnik Spohn, 2005, S. 25

<sup>42</sup> Genaueres siehe Anhang

<sup>43</sup> Art. 2 Bedürftigkeit; Bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.

<sup>44</sup> Dejung, 2008, S. 60

<sup>45</sup> Wicki, S. 250

<sup>46</sup> Metallarbeiter Gesellschaft, 1892

Rappen monatlich für einen Invalidenfond ein. Der Vorstand schloss einen Vertrag mit dem Spital, dass jedes Mitglied der Krankenkasse dort aufgenommen wird.

### 5.3 Das Beispiel Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHV

Ein gutes Beispiel wie politischer Pluralismus und die Referendumsdemokratie die Einführung von Sozialversicherungen verzögerte, lässt sich an der Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) aufzeigen.

Mit der Zunehmenden Armut unter den FabrikarbeiterInnen in der Schweiz forderte der „Schweizerische Grütliverein“<sup>47</sup> bereits 1886 eine Altersversicherung. Auch die Freisinnigenpartei FDP verlangte 1904 eine Altersvorsorgeversicherung auf eidgenössischer Ebene und 1908 fand eine erste interkantonale Konferenz über die Schaffung einer Alters- und Invalidenversicherung statt. Auf die Traktandenliste im Parlament kam diese Forderung aber erst 1912, durch eine Motion die der damalige Nationalrat Weber im Parlament einreichte.

Durch den Ausbruch des ersten Weltkrieges, wurde die Motion kurz darauf aber erst einmal wieder sistiert.

Mit dem Generalstreik von 1918, bei dem das „Oltener Aktionskomitee“ die Einführung der AHV als eine ihrer wichtigsten Forderungen formulierte, kam wieder etwas Bewegung in die Debatte. Im Parlament wurde eine Verfassungsvorlage ausgearbeitet, welche vorsah eine Alters- und Hinterlassenenversicherung und auf einen späteren Zeitpunkt eine Invalidenversicherung einzuführen. Die Vorlage wurde am 6. Dezember 1925 vom Volk angenommen.

Das Ausführungsgesetz zur AHV scheiterte aber in einem ersten Schritt durch die Volksabstimmung von 1931. *„Bekämpft wurde das Gesetz von Konservativen, welche sich gegen Etatismus wehrten, wie auch von Kommunisten und Teilen der Sozialdemokratie, welche die Vorlage als „Bettelsuppe“ bezeichnete.“*<sup>48</sup>

Während des zweiten Weltkrieges nützte der Bundesrat seine ausserordentlichen Vollmachten und trieb die Entwicklung der Sozialversicherungen voran um eine wirtschaftliche Sicherung der Wehrmänner zu gewährleisten. Am 20. Dezember verabschiedete der Bundesrat die „Lohnersatzordnung“ für dienstleistende Arbeitnehmer die 1940 durch die Verdienstersatzordnung für Selbständigerwerbende ergänzt wurde. Sie bildeten in Organisation und Finanzierung die Grundlage der heutigen AHV. Am 20. Dezember 1946 legte der Bundesrat das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) zur Abstimmung vor, wogegen das Referendum ergriffen wurde.

---

<sup>47</sup> Der 1838, ursprünglich als Diskussionsverein für Handwerksgelesen gegründete Verein, spielte eine wichtige Rolle in der Arbeiterbewegung, setzte sich für Bildung und Erziehung ein und war maßgeblich an der Gründung von Gewerkschaften und der Krankenkasse beteiligt.

<sup>48</sup> Ruedi Studer, Basler Zeitung vom 6. 7. 2007

Erst am 6. Juli 1947 wurde das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom Volk angenommen und konnte am 1. Januar 1948 in Kraft treten.

## 6 Die Wahrnehmung des Sozialstaates

Dejung schreibt in seiner geschichtlichen Reflexion über die Schweiz

„wer in den Kriegsjahren geboren wurde, erlebte in den Nachkriegsjahren eine sehr schweizerische Erziehung ... drei starke Mythen flossen unseren Lehrern ineinander. Erstens waren wir ein armes Bauernvolk mit einem kargen Auskommen an steilen Berghängen, das eigentlich immer nur überlebt hatte, weil es seinen jungen hatte zumuten müssen, als Berufskrieger ihr Leben in europäischen Konflikten aufs Spiel zu setzen ... Dazu, unter den Subtexten, die Auskunft, alles, was wir an Glück und Wohlstand hätten, verdankten wir der Bereitschaft, härter zu arbeiten als alle anderen, und dem Willen, zugunsten des Überlebens auf das zu verzichten, was uns eigentlich zustünde.“<sup>49</sup>

In dieser Aussage steckt die Haltung, daß der wirtschaftliche Aufschwung und Reichtum der Schweiz von ihren BürgerInnen schwer und unter Entbehrungen erarbeitet wurde.

Im Rahmen einer Studie des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 45 wurde die Wahrnehmung der Sozialen Sicherheit durch die Bevölkerung untersucht. Hier zeigt es sich, daß die Haltung gegenüber dem Sozialstaat durch Normen, Werte und Gesellschaftsbilder geprägt wird, welche ihrerseits in der sozio-strukturellen Position der Personen verankert sind. Idealtypisch lassen sich die Zusammenhänge folgendermaßen darstellen: Gruppen in einer wirtschaftlich unsicheren Position nehmen die Gesellschaft eher als konfliktreich, chaotisch und ungerecht wahr. Sie befürworten einen starken Staat bei gleichzeitig hohen Sozialleistungen. Auf der anderen Seite führen wirtschaftliche Sicherheit und eine dominante Position eher zu einem harmonischen Gesellschaftsbild. Private Solidarität wird gegenüber stattlichen Sozialleistungen betont und staatliche Sanktionen gegenüber jenen befürwortet, welche die Harmonie der Gesellschaft bedrohen.<sup>50</sup>

Der Sozialstaat als Instrument des Ausgleichs wird dann unterstützt, wenn die Ungleichheit zwischen Gruppen als strukturell bedingt wahrgenommen wird. Wird die Gesellschaft jedoch als Gemeinschaft von Personen mit geteilten Werten und Normen gesehen, werden soziale Probleme als individuell verantwortbare Situation definiert. Damit werden disziplinierende Maßnahmen oder eine Unterstützung unter strengen Auflagen befürwortet.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Dejung, 2008, S.23

<sup>50</sup> Gärtner, Flückiger, 2005, S. 123f

<sup>51</sup> Staerklé, 2003

Das Ergebnis dieser Studie verglichen mit der Aussage Dejung, lässt den Rückschluss zu, dass sich das Schweizer Volk eher als Gemeinschaft mit geteilten Werten und Normen versteht, welches sich ein Leben unter besseren wirtschaftlichen Verhältnissen hart und unter Entbehrungen erarbeitet hat.

## 7 Zusammenfassung und Fazit

Es wurde aufgezeigt, daß aufgrund von Schwierigkeiten unter den UN – Staaten während des kalten Krieges, die Diskussionen zur Konkretisierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte erschwert waren. Als Folge davon wurde ein Kompromiss erarbeitet, in dem zwei Pakte verabschiedet wurden: der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Die als unteilbar und gleichrangig proklamierten Menschenrechte wurden auf diese Weise getrennt und einer Nachrangigkeit unterworfen. Auch auf europäischer Ebene gelang es nicht eine einheitliche Charta zu erarbeiten und man verabschiedete entsprechend die Europäische Menschenrechtskonvention und später die Europäische Sozialcharta.

Außenpolitisch hat die Ambivalenz zwischen der Neutralität und Unabhängigkeit und der Solidarität, welche als Traditionslinien der Schweizer Aussenpolitik bezeichnet wurden, einen Beitritt zu Internationalen Organisationen und die Unterzeichnung, resp. Ratifizierung internationaler Verträge erschwert beziehungsweise verhindert.

Obschon sich aus der Schweizer Verfassung von 1848 vier Grundwerte ableiten lassen, sind diese nicht als gleichwertig zu verstehen. Föderalismus und direkte Demokratie haben als Grundwerte der Schweizer Staatsidentität einen höheren Stellenwert, als Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Dies zeigt sich zum Beispiel am langwierigen Prozess zur Einführung der AHV.

Auch in Bezug auf Hilfsbedürftige zeigt sich geschichtlich eine Ambivalenz. Einerseits wurden schon sehr früh Hilfseinrichtungen für Arme und Kranke eingerichtet, andererseits verfestigte sich im Laufe der Zeit die Meinung, daß Armut ein persönliches Problem sei, daß in den meisten Fällen auf Arbeitsscheu oder anderen charakterlichen Merkmalen zurückzuführen ist. Erstaunlicherweise ist die ehemalige Fachzeitschrift der SKOS der „Armenpfleger“ an dieser Meinungsbildung nicht unbeteiligt gewesen.

Wenn sich gemäss oben erwähnter Studie des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 45 das Schweizer Volk als Gemeinschaft mit geteilten Werten und Normen versteht und die Staatsidentität stärker von einem demokratischen als von einem Sozialstaatlichen Selbstverständnis geprägt ist lässt sich eine Misstrauische Haltung gegenüber Armen und Hilfsbedürftigen erklären. Wenn alle die gleichen Möglichkeiten haben und es durch harte Arbeit möglich ist ein eigenständiges Leben zu führen, so ist Armut das Resultat eines „liderlichen“ und faulen Lebens – und somit selbstverschuldet. Folgt man dieser Logik, so ist es nachvollzieh-

bar, wenn ein „arbeitsscheuer“ Mensch dieses Recht verwirkt und bestenfalls Milde oder Wohltätigkeit verdient, aber sicherlich kein Recht auf Unterstützung hat.

Ob diese Vermutung stimmt oder noch weitere Faktoren dazu beigetragen haben, warum die Schweiz die Europäische Sozialcharta bis anhin nicht ratifiziert hat, wird im Rahmen des Projektes „Pro Sozialcharta Schweiz“ zu untersuchen sein<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Projekt „Pro Sozialcharta Schweiz“ im Rahmen des Masterstudienganges „Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession“ MSW 5, Simone Gremminger, Stéphane Beuchat, Maria del Mar Valero.

## 8 Literatur:

Aregger, Othmar (2005). Die Overtüre vom 17. Mai 1905 im Rathaus zu Brugg. In: *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo*, S. 8 - 13. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS.

Bericht des Bundesrates über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982. In: BBI 1982 II 729. Zu finden unter:  
<http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/menschenrechtsbericht.cfm>. Stand: 10.05.2009.

Bundeszentrale für Politische Bildung, Hrsg. (2004). *Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen*. Bonn.

Dejung, Christoph. (2008). *Widerspruch. Auch eine Schweizer Geschichte seit 1945*. Frauenfeld: Verlag Huber.

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD). (2002). *Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik*. Bern: seco.

Fanzun, Jon A. (2004). *Die Schweizerische Menschenrechtspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg – ein Überblick*. In: Wiegand Wolfgang, Hrsg. Jusletter vom 7. Februar 2004. Universität Bern.

Fanzun, Jon A. (2005). *Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im kalten Krieg*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Frei Daniel (1983). Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen. In: Riklin Alois (Hrsg.). *Handbuch Politisches System Schweiz, Band 1*. S. 465-535. Bern & Stuttgart: Paul Haupt.

Fritsche K. Peter. (2004). *Menschenrechte*. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.

Gärtner, Ludwig; Flückiger, Yves. (2005). *Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven*. Zürich/Chur: Verlag Rüegger.

Haratsch, Andreas. (2001). *Die Geschichte der Menschenrechte*. Potsdam: Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam.

Horat, Erwin. (1990). Die Sozialfürsorge auf dem Weg zur Gegenwart. In: *Schwyzer Hefte, Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Gemeinnützigkeit im Wandel der Zeit am Beispiel des Kantons Schwyz*. Schwyz: Kulturkommission Kanton Schwyz.

Huber, Albert. (1895). *Die Fürsorge für Nahrung und Kleidung armer Schulkinder*. Zürich: Buchdruckerei des Schweiz. Grütlivereins.

Kälin, Walter. (1986). Verfassungsgrundsätze der Schweizerischen Aussenpolitik. In: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*. Band 105, II. Halbband, 249-383.

Kaufmann, Franz-Xaver. (2005). *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Kraus, Katrin; Geisen, Thomas. (2001). *Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Metallarbeiter Gewerkschaft (Hrsg.). (1892). *Erfahrungen und Wirken einer Arbeiterkrankenkasse mit gewerkschaftlichen und politischen Tendenzen in den Jahren 1872 – 1892*. Zürich: Buchdruckerei Frick-Vogel.

Riedel, Eibe. (2004). *Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Sassnick Spohn, Frauke (2005). Ein Jahrhundert ZeSo: Konstanten im Wandel. In: *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo*, S. 19 – 23. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS.

Sassnik Spohn, Frauke (2005). Armutursachen: Der Sta(-ist)ische Blick. In: *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo*, S. 24 – 29. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS.

Studer, Ruedi (2007). *Die AHV hat mehrere Väter*. Basler Zeitung vom 6.07.2007. Zu finden unter: [www.initiative-grundeinkommen.ch/content/blog/baz\\_07\\_07\\_06\\_ahv.pdf](http://www.initiative-grundeinkommen.ch/content/blog/baz_07_07_06_ahv.pdf). Stand: 13.06.2009.

Tobler, Ruedi. (2001). *Die Schweiz und ihre Menschenrechtspolitik*. Manuskript von 1999, aktualisiert 2001. Zu finden unter: [www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Analysen/content.html](http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Analysen/content.html). Stand: 3.05.2009.

Valero, Maria del Mar (2008). *Menschenrechte und Migrationspolitik in der Schweiz, am Beispiel des Familiennachzugs*. Hausarbeit Masterstudiengang MSW5. Berlin: Zentrum für Postgraduale Studien, ZPSA.

Wiget, Josef (1990). Gemeinnützigkeit in „guter“ alter Zeit. In: Schwyzer Hefte, *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Gemeinnützigkeit im Wandel der Zeit am Beispiel des Kantons Schwyz*. Schwyz: Kulturkommission Kanton Schwyz.

Wild, A. (1910). *Veranstaltungen und Vereine für die soziale Fürsorge in der Schweiz*. Zürich: Druck- und Kommissionsverlag von Gebr. Leemann & Co.

#### Internetseiten:

Bundesamt für Sozialversicherungen: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)

Informationsplattform für Menschenrechte Schweiz: [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)

Sorg, Michael. (2007). *Von der Altersfürsorge zur modernen Sozialversicherung*. Zu Finden unter: [www.sgb.ch/d-download/070911\\_AHV-Geschichte.d.pdf](http://www.sgb.ch/d-download/070911_AHV-Geschichte.d.pdf). Stand: 8.03.2009.

Staerklé, Christian et al. (2003). *Soziale Diversität, Ungleichheit und Wahrnehmung des Sozialstaats: Untersuchung der Legitimität des Schweizer Sozialstaates in der Wahrnehmung der Bevölkerung*. Studie des Nationalen Forschungsprogrammes 45, Kurzfassung zu finden unter: [www.sozialstaat.ch/global/projects/results/staerкле\\_kurzfassung.pdf](http://www.sozialstaat.ch/global/projects/results/staerкле_kurzfassung.pdf). Stand: 12. März 2009.

## 9 Anhang

### 9.1 Vorbehalte der Schweiz bei der Ratifizierung des UNO – Paktes über bürgerliche und politische Rechte

Zum Zeitpunkt der Ratifizierung 1992 hatte die Schweiz neun Vorbehalte zum Pakt II angebracht. Am 16. Oktober 1995 wurde mit dem Inkrafttreten des Antirassismugesetzes der Vorbehalt zum Verbot des Aufrufs zum Rassenhass (Art. 20 Abs. 2 a; AS 1996 725) zurückgezogen und am 9. Januar 2004 der Vorbehalt zu Art. 14 Abs. 3 lit. d (AS 2004 1375). Am 4. April 2007 hat der Bundesrat sodann den Rückzug drei weiterer Vorbehalte angekündigt: Aufgrund des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht, das vorsieht, dass Jugendliche getrennt von den Erwachsenen inhaftiert werden, wird der Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 2 lit. b (Trennung jugendlicher Beschuldigter von Erwachsenen) zurückgezogen werden. Der Vorbehalt zu Art. 14 Abs. 5 Pakt II (Anspruch auf Überprüfung von Strafurteilen durch eine höhere Instanz) wird aufgrund des 2003 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über das Bundesstrafgericht hinfällig. Dieses sieht nämlich die Möglichkeit der Überprüfung von Strafurteilen durch das Bundesgericht vor. Mit Inkrafttreten des erwähnten Bundesgesetzes über das Bundesstrafgericht sowie mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht wurde sodann die in Art. 29a Bundesverfassung enthaltene Rechtsweggarantie umgesetzt, so dass der Vorbehalt zu Art. 14 Abs. 1 Pakt II (Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung) gegenstandslos wurde.

Damit verbleiben noch folgende vier Vorbehalte der Schweiz:

- Zu Art. 12 Abs. 1, Recht sich frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen (für Ausländer und Ausländerinnen nicht gewährleistet)
- Zu Art. 20 (die Schweiz behält sich vor, keine Vorkehrungen zum Verbot der Kriegspropaganda zu ergreifen)
- Zu Art. 25 lit. b, Recht auf geheime Wahlen (nicht garantiert bei Landsgemeinden oder in Gemeindeversammlungen)
- Zu Art. 26, Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz / Diskriminierungsverbot: Die Schweiz hat aufgrund bestehender rechtlicher Ungleichbehandlungen von Frauen und AusländerInnen die Geltung des umfassenden Diskriminierungsverbotes von Art. 26 auf die im Pakt II garantierten Menschenrechte beschränkt.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> [http://humanrights.ch/home/de/Schweiz/UNO-Abkommen/Pakt\\_II/Vorbehalte/idart\\_4766-content.html](http://humanrights.ch/home/de/Schweiz/UNO-Abkommen/Pakt_II/Vorbehalte/idart_4766-content.html)

## 9.2 Verordnung über Abschaffung des Bettels und Errichtung von Armenanstalten (Kanton Schwyz)

1. Jede Gemeinde unseres Kantons hat zu sorgen, daß ihre Ortsarmen von denen unterhalten werden, welche Pflicht dazu haben.
2. Auf diese Pflicht soll Niemand Anspruch machen, als wer neben Mangel an eigenem Vermögen durch seine körperliche Beschaffenheit sich nicht im Stande befindet, seinen Unterhalt zu erwerben, oder wer auf unverschuldete Weise Mangel an Verdienst leidet.
3. Die Gemeinden haben gegen Müßiggänger nicht nur keine Pflicht sie zu unterhalten, sondern sie haben das Recht, solche vermittelst eines Taggeldes von 12 Schilling selbst zu Gemeindsarbeiten anzuhalten.
4. Es wird jeder Gemeinde zur Einführung einer ihr anpassenden Armenanstalt das Termin den 1. künftigen Weinmonats gestellt; von diesem Tag an soll aller Haus- und Gassenbettel in unserem ganzen Kanton auf's strengste verboten sein.
5. Jeder respektive Bezirksrath wird mit der nöthigen Aufsicht über die pünktliche Befolgung dieser Verordnung, sowie mit der Bestrafung Derjenigen beauftragt, welche sich gegen dieselbe verfehlen würden.

Wiget, 1990, S. 17

Hier heißt es weiter, dass die Verordnung sich nicht durchsetzte und im 1812 erneuert werden musste. Gleichzeitig wurde eine Armenverordnung erlassen, welche die Sorge für die Armen den Gemeinden überträgt, das Betteln verbietet, Ausschaffung fremder Landstreicher regelt, die Rekrutierung Armer für fremde Dienste erlaubt und die Ehen „almosenrössiger“ Personen beschränkt.

## 9.3 Ursachenstatistik

Die Ursachenstatistik ist in die Rubriken „normal-biologische Ursachen“, „pathologische Ursachen“ und „soziale Ursachen“. Diese Statistik kann von jedem Fürsorger ohne besondere rechtliche, medizinische oder psychologische Kenntnisse ausgefüllt werden. Dabei gilt die Regel: Eine Ursache pro Unterstützung. „Diese Statistik ist eine Individualstatistik. Für jede unterstützte Person einer Familie ist die Ursache anzugeben. Es kann natürlich vorkommen, daß in einem praktischen Fall zwei oder mehrere Ursachen vorliegen: Ein Greis leidet an einer Gefäßkrankheit und ist überdies als arbeitsscheu bekannt.“ Hier liegt dann eine „Ursachenkonkurrenz“ vor, die zu lösen ist, denn „es geht natürlich nicht an, für einen Fall mehrer Ursachen zu erwähnen.“ Die Ursachenkonkurrenz ist so aufzulösen, daß die sozialen Ursachen erst dann in die Statistik einzutragen sind, wenn andere Ursachen wie Kindheit oder

Alter, Krankheit oder „ungenügender Verdienst“, Arbeitslosigkeit und Teuerung“ als Hauptgrund für die Unterstützungsbedürftigkeit ausgeschlossen werden können. Soziale Ursachen sind: „Arbeitsscheu, Liederlichkeit, sittliche Verdorbenheit, Müsiggang, Vagantität, mangelhafte Erziehung und Ausbildung.“ (Sassnik Spohn, 2004, S. 26).