

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. März 2011

335. Bericht des Bundesrats über die revidierte Europäische Sozialcharta; fachtechnische Befragung (Vernehmlassung)

Mit Postulat 10.3004 vom 12. Januar 2010 beauftragte die Aussenpolitische Kommission des Ständerates den Bundesrat, einen Bericht vorzulegen über die Vereinbarkeit der revidierten Europäischen Sozialcharta mit der schweizerischen Rechtsordnung und über die Zweckmässigkeit einer möglichst raschen Unterzeichnung und Ratifizierung. Der Bericht soll insbesondere aufzeigen, welche Verpflichtungen eingegangen werden können bzw. welche Vorbehalte vorzubringen sind, damit eine Ratifizierung in Übereinstimmung mit dem schweizerischen Recht erfolgen kann.

Zur Vervollständigung des Berichtsentwurfs wendet sich die Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit Schreiben vom 7. Dezember 2010 an die Kantone und bittet im Rahmen einer fachtechnischen Befragung um eine allgemeine Stellungnahme zum Berichtsentwurf und um die Beantwortung verschiedener Fragen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail an dv-menschenrechte@eda.admin.ch):

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2010 unterbreiten Sie uns den Berichtsentwurf des Bundesrats über die revidierte Europäische Sozialcharta (revCSE) im Rahmen einer fachtechnischen Befragung zur Stellungnahme. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns vernehmen zu lassen, und äussern uns zum Berichtsentwurf und zu den Fragen an die Kantone wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Der politische Prozess der Schweiz betreffend die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta (CSE), aber auch der vorliegend zur Diskussion stehenden revidierten Sozialcharta (revCSE) dauert schon sehr lange. Nach unserem Dafürhalten erscheint ein Beitritt der Schweiz zur revCSE nach wie vor nicht als vorrangig, dies insbesondere auch deshalb, weil sich an den bisherigen Gründen zur Ablehnung einer Ratifikation nichts Grundsätzliches geändert hat. Vielmehr fällt zusätzlich ins

Gewicht, dass sich gemäss dem vorliegenden Berichtsentwurf die Situation der Vereinbarkeit des schweizerischen Rechts mit den Kernartikeln der Charta seit dem letzten Bericht der Bundesverwaltung (2002 bis 2004) negativ entwickelt hat.

Die von der revCSE abgedeckten Bereiche, insbesondere Art. 12 (das Recht auf Soziale Sicherheit), Art. 13 (das Recht auf Fürsorge) und Art. 19 (das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand), fallen zu einem erheblichen Teil in den Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden. Gegenwärtig ist das schweizerische Recht mit Art. 5 (Vereinigungsrecht) und 16 (Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz) der Charta vereinbar. Die im Berichtsentwurf angesprochenen hängigen Gesetzesrevisionen würden es zudem erlauben, unser Recht mit Art. 1 (Recht auf Arbeit), 6 (Recht auf Kollektivverhandlungen) und 20 (Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts) in Einklang zu bringen. Damit die Schweiz die revCSE ratifizieren kann, müsste sie aber zusätzlich noch einen sechsten Kernartikel der Charta vollumfänglich anerkennen. Zur Diskussion stehen dazu die genannten Art. 12, 13 und 19 sowie Art. 7 (Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz). Es ist davon auszugehen, dass die meisten der für die vollständige Anerkennung dieser Artikel notwendigen Anpassungen im schweizerischen Recht – unter anderem Erhöhung der Löhne der Berufslernenden (Art. 7), Kürzung der Karenzfrist für AHV/IV-Zusatzleistungen für Ausländerinnen und Ausländer (Art. 12), Erhöhung der Sozialhilfeleistungen für vorläufig Aufgenommene und allenfalls auch für Asylsuchende (Art. 13) sowie Lockerung der Kriterien für den Familiennachzug (Art. 19) – zu Mehrkosten für die Kantone führen. Schliesslich erschwert die im vorliegenden Berichtsentwurf erwähnte extensive Auslegung der Kernartikel durch den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (CEDS) die Beurteilung der voraussehbaren – auch langfristigen – Kostenfolgen für die Kantone.

B. Zu den Fragen

Art. 6 Abs. 4: Streikrecht

Mehrere Kantone und Gemeinden scheinen ihren Angestellten noch kein Streikrecht zu gewähren.

Frage: Wie ist dies im Kanton Zürich und in den zürcherischen Gemeinden geregelt?

Das noch vor Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999 erlassene kantonale Personalrecht enthält weder ein Streikverbot noch ein Streikrecht. Es kann daher nicht von einem allgemeinen Streikverbot für kantonale Mitarbeitende ausgegangen werden. Zur Frage,

unter welchen Voraussetzungen ein Streik des Staatspersonals als zulässig beurteilt werden muss, besteht keine gänzliche Rechtssicherheit. Die Treuepflicht vermag kein absolutes Streikverbot zu bewirken, dürfte aber immerhin bedeuten, dass Streiks in der öffentlichen Verwaltung nur unter im Vergleich zur Privatwirtschaft engeren Rahmenbedingungen rechtmässig sind. Mitarbeitende, die aufgrund eines Streiks zu Unrecht entlassen wurden, haben nach kantonalem Personalrecht keinen Anspruch auf Wiederanstellung, sondern lediglich auf Entschädigung in Analogie zu Art. 336a Abs. 2 OR. Für jene Anstellungsverhältnisse bei Gemeinden, die sich nach kantonalem Personalrecht richten, gilt bezüglich «Streikrecht» dasselbe. Einige Gemeinden kennen jedoch das Recht auf Wiederanstellung.

Art. 13: Das Recht auf Fürsorge

Die Unterstützung muss «ausreichend» sein: Das heisst, sie muss erlauben, ein menschenwürdiges Leben zu führen und die grundlegenden individuellen Bedürfnisse zu decken. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (CEDS) betrachtet die Unterstützung dann als ausreichend, wenn der Betrag der Sozialleistungen nicht wesentlich unter der Armutsschwelle von 50% des bereinigten Medianeinkommens liegt, berechnet auf der Grundlage der Armutrisikoschwelle von Eurostat.

Frage: Entspricht das Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich diesen Anforderungen?

Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) erfüllt nach unserem Dafürhalten diese Anforderungen, indem es das soziale Existenzminimum gewährleistet, das sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe bemisst (§ 17 Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981, SHV, LS 851.11). Dieses soziale Existenzminimum berücksichtigt neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen (§ 15).

Angehörige von anderen Vertragsparteien der Charta, die rechtmässig im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei der Charta leben oder dort ordnungsgemäss beschäftigt sind, müssen im Bereich der Fürsorge gleich behandelt werden wie Staatsangehörige dieser Vertragspartei. Zudem dürfen sie nicht mit der einzigen Begründung rückgeschafft werden, dass sie fürsorgebedürftig seien.

Frage: Entspricht die Gesetzgebung Ihres Kantons, einschliesslich der Bestimmungen der auf dem Kantonsgebiet gelegenen Gemeinden, diesen Anforderungen? Falls nein, worin besteht die Ungleichbehandlung der Ausländerinnen und Ausländer?

Ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz im Kanton Zürich werden fürsorgerechtlich wie Schweizerinnen und Schweizer behandelt. Die im Bericht angesprochene Problematik in Bezug auf die Sozialhilfe-

leistungen für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung besteht auch im Kanton Zürich. Die Hilfe für diese Personengruppen richtet sich gemäss § 5a SHG nach der Asylfürsorgeverordnung vom 25. Mai 2005 (AfV, LS 851.13). Die zuständige Direktion bestimmt die Kriterien für die Bemessung der Unterstützung auf der Grundlage der vom Bund festgelegten Beiträge (§ 3 AfV). Diese Leistungen liegen rund 20% unter den ordentlichen Unterstützungsansätzen gemäss SHG.

Art. 19: Das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand. Gleichbehandlung in Bezug auf die Unterkunft.

Aus der Praxis der CEDS geht hervor, dass ein Staat, der die Erteilung einer Bewilligung an eine Ausländerin oder einen Ausländer vom Nachweis einer Unterkunft abhängig macht, dafür besorgt sein muss, dass ausländische Staatsangehörige ohne Weiteres Zugang zu Wohnungen – und insbesondere Wohnungen der öffentlichen Hand – erhalten, und dass der Zugang nicht eingeschränkt ist.

Frage: Wie ist die Situation im Kanton Zürich und in den zürcherischen Gemeinden? Ist die Zuteilung von (subventionierten oder nicht subventionierten) Gemeindewohnungen an ausländische Staatsangehörige an bestimmte Vorgaben geknüpft, namentlich an Vorgaben, die von schweizerischen Staatsangehörigen nicht erfüllt werden müssen?

Neben Privaten treten auch Kanton und Gemeinden als Vermieter auf. Einige der Wohnungen werden im Rahmen der kantonalen Wohnbauförderung subventioniert. Vollzugsbehörde ist das Amt für Wirtschaft und Arbeit der Volkswirtschaftsdirektion. Bei kantonal subventionierten Wohnungen wird von allen Bewerbenden die Erfüllung gewisser Voraussetzungen verlangt. Gemäss § 13 Abs. 1 der Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005 (LS 841.1) darf allerdings, wer staatliche Unterstützung erhalten hat, die Wohnung nur mit Personen belegen, die seit mindestens zwei Jahren im Kanton zivilrechtlichen Wohnsitz haben und über eine Niederlassungs- oder Daueraufenthaltsbewilligung verfügen. Diese Bedingung dürfte als nicht vereinbar mit Art. 19 des Abkommens bewertet werden.

Die derzeit hängigen Gesetzesrevisionen würden es erlauben, das schweizerische Recht mit Art. 1, 6 und 20 der Charta in Einklang zu bringen. Zusammen mit den Art. 5 und 16, mit denen unser Recht bereits vereinbar ist, könnte die Schweiz somit fünf Artikel des harten Kerns akzeptieren. Damit die Schweiz jedoch in der Lage wäre, die Charta zu ratifizieren, müsste sie zusätzlich einen sechsten Kernartikel akzeptieren; hierfür wären weitere Gesetzesänderungen nötig.

Frage: Welcher sechste Kernartikel wäre aus Sicht des Kantons Zürich am leichtesten zu akzeptieren?

Aus unserer Sicht kommt die Anerkennung von Art. 7 betreffend das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz am ehesten infrage, obwohl auch davon Mehrkosten zu erwarten sind.

C. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es sich nicht als dringlich erweist, dass die Schweiz die revCSE im heutigen Zeitpunkt unterzeichnet. Alle notwendigen gesetzlichen Anpassungen in den Kernartikeln 7, 12, 13 und 19 können zu Mehrkosten bei Kantonen und Gemeinden führen und die Steuerbarkeit der Leistungen und Finanzen durch kantonale Institutionen einschränken. Zudem ist die mit der Ratifikation der revCSE verbundene jährliche Berichterstattung mit einem erheblichen Mehraufwand für den Kanton verbunden.

Schliesslich teilen wir die Schlussfolgerung des Berichts des Bundesrates, wonach die Frage der Ratifizierung des revCSE und damit die Annahme eines unabdingbaren sechsten Artikels des harten Kerns nur auf politischem Weg entschieden werden kann.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi