sui generis

Analysen und Perspektiven
von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts
der Universität Zürich

CHEN

Unter Gleichen

Herausgegeben von Lukas Hussmann, Nicole Nickerson
Arezo Sang Bastian und Youlo Wujohktsang

Beitrag von Marisa Beier

**Der Beitrag der wirtschaftlichen,
sozialen und kulturellen
Menschenrechte zur Armuts-
bekämpfung in der Schweiz**

Erschienen in APARIUZ XXII

APARIUZ XXII: Unter Gleichen

Dieses Werk ist erschienen in der Reihe *sui generis*,
herausgegeben von Daniel Hürlimann und Marc Thommen.

1. Auflage 25. Juli 2021 – © 2021 bei den Autorinnen

Dieses Werk wurde unter einer Creative Commons Lizenz als Open Access
veröffentlicht, die bei Weiterverwendung nur die Nennung des Urhebers erfordert
(CC BY 4.0 – <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

Die Druckvorstufe dieser Publikation wurde vom Schweizerischen
Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützt.

ISBN: 978-3-907297-19-3

DOI: 10.38107/019

**Der Beitrag der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte
zur Armutsbekämpfung in der Schweiz**

© 2021 Marisa Beier

DOI: 10.38107/019-04

www.suigeneris-verlag.ch

Marisa Beier

Der Beitrag der Menschenrechte zur Armutsbekämpfung in der Schweiz

---

I. Einleitung	50
II. WSK-Rechte: Same, but different?	52
III. Die Interdependenz aller Menschenrechte	54
IV. Die staatlichen Verpflichtungen der Menschenrechte	57
V. Die innerstaatliche Justiziabilität der WSK-Rechte	61
VI. Das Potential der WSK-Rechte für armutsbetroffene Personen	63

I. Einleitung

Gross war die Euphorie im Jahr 1948, als die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte proklamierte, es gelte eine Welt zu schaffen, in der die «angeborene[...] Würde und [die] gleichen und unveräusserlichen Rechte aller [...] Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden»¹ bilden. Heute, mehr als siebenzig Jahre später, hat sich die Vision einer Welt frei von «Furcht und Not»² für mehr als zwei Drittel der Menschen, die mit weniger als 10 US-Dollar am Tag leben (noch) nicht erfüllt.³ Für sie bleibt der Zugang zu fundamentalen Gütern wie Nahrung, Gesundheit, Unterkunft und Bildung oftmals verschlossen und die Hoffnung auf ein Leben in Würde, Freiheit und Gleichheit scheint aussichtslos.⁴ Armut wird heute deshalb nicht mehr einzig als Mangel an finanziellen Ressourcen verstanden, der einen angemessenen Lebensstandard verunmöglicht.⁵ Bedürftigkeit ist auch zum Ausdruck sozialer Ausgrenzung und ungleicher Lebensbedingungen geworden, die zu Diskriminierungen, Verlust der Würde sowie zur Unfähigkeit, selbstbestimmt zu handeln, führen.

Im Jahr 2019 waren in der Schweiz rund 735'000 Menschen von Einkommensarmut betroffen, und jede fünfte Person hatte Schwierigkeiten, finanziell ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.⁶ Da sich der Armutsbegriff in der Schweiz vor allem am Unvermögen, (mehr) Einkommen zu generieren orientiert, bleibt die Dunkelziffer von bedürftigen Personen, die durch soziale Ausgrenzung Chancenungleichheiten und Diskriminierungen erfahren, hoch.⁷ Diese enge Auffassung der Armut hat zur Folge, dass die schweizerischen Rechtsgebiete

---

1 Präambel Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN Doc. A/Res/217 A (III) (AEMR).

---

2 Präambel AEMR, a.a.O., Hervorhebungen durch die Autorin.

---

3 Our World in Data, *Global Extreme Poverty*.

---

4 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (WSK-Ausschuss), Substantive Issues arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Statement, 4 Mai 2001 (Statement on Poverty), UN Doc. E/C.12/2001/10, N 7-8, 10-11.

---

5 Zum Ganzen: ALEXANDER SUTER, Armut und Diskriminierung: Eine Untersuchung zum Diskriminierungsschutz für bedürftige Menschen in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2015, § 30 N 51; JUDITH WYTENBACH, Armut: Ausgrenzung und Menschenrechte (Armut), in: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hrsg.), *Einschluss und Ausschluss: Betrachtungen zu Integration und sozialer Ausgrenzung in der Schweiz*, Zürich 2010, 144-150, S. 144; UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Juni 2006 (Principles and Guidelines), UN Doc. HR/PUB/2006/12, iii.

---

6 BfS, *Armut, Einkommensverteilung und Lebensbedingungen* 2019.

---

7 SUTER (Anm. 5), § 30 N 21; GUIDO WIZENT, *Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit: Ein Handbuch*, Zürich/St. Gallen 2014, S. 49-53; vgl. BfS, *Armut und materielle Entbehrung*.

nicht dazu genutzt werden, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben von armutsbetroffenen Personen zu verbessern.⁸ Im Gegenteil, die schweizerische Rechtsordnung sieht vermehrt Benachteiligungen von Bedürftigen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsunfähigkeit vor.⁹ Auch in der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat sich dieser verengte Blick niedergeschlagen: Armutsbetroffene Personen bzw. Sozialhilfebezügerinnen werden bis heute nicht als verfassungsrechtlich geschützte Gruppe des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV¹⁰) anerkannt.¹¹ Die Anwendung des schweizerischen Rechts auf die Armutsbekämpfung in der Schweiz lässt demnach zu wünschen übrig.

Wird Armut lediglich aus der Perspektive der wirtschaftlichen Leistungs(un)fähigkeit einer Person betrachtet, kann die universelle Forderung zahlreicher Menschenrechtspakte nach einem Leben in Würde, Freiheit und Gleichheit aller Menschen kaum erfüllt werden.¹² Ein menschenrechtliches Verständnis von Armut hingegen würde die durch die Bedürftigkeit verursachten Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierungen und Chancenungleichheiten hervorheben.¹³ Insbesondere können Menschenrechte unmittelbar vor Armut (wie bspw. das Recht auf Nahrung, Unterkunft und Gesundheitsversorgung) schützen und verpflichten den Staat, entsprechende Leistungen für armutsbetroffene Personen sicherzustellen. Schliesslich böte der menschenrechtliche Ansatz einen normativen Rahmen, an dem sich der Staat bei der Armutsbekämpfung orientieren könnte.

---

8 SUTER (Anm. 5), § 30 N 5.

9 Als Beispiele dienen die kantonalen Kürzungen im Bereich der Sozialhilfeleistungen sowie die Schlechterstellung von Bedürftigen im Ausländer- und Bürgerrecht oder die verfassungsmässig akzeptierten Bettelverbote in einigen Kantonen und Städten; siehe dazu auch SUTER (Anm. 5), § 4 N 110, § 5 N 152 ff., 163 ff., 166 f. sowie EVA MARIA BELSER / THEA BÄCHLER, Das Grundrecht auf Sozialhilfe – Von der Notwendigkeit, ein ungeschriebenes Grundrecht anzuerkennen, das über das Recht auf Hilfe in Notlagen hinausgeht, ZBL 121 2020, 463–488, S. 463, 464.

10 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

11 Zum Ganzen: BGE 135 I 49, E. 5; BGE 136 I 309, E. 4.2; BGer, 1D_6/2018, 3. Mai 2019, E. 5.2.

12 Vgl. Präambel AEMR; Präambel Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt I; SR 0.103.1); Präambel Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II; SR 0.103.2); OHCHR, Principles and Guidelines (Anm. 5), iii; DIANE ROMAN, Guaranteeing human rights in situations of poverty, in: Council of Europe (Hrsg.), Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe, Strassburg 2012, 83–113, S. 86–87, 99.

13 Zum Ganzen ROMAN (Anm. 12), S. 100–101; WYTTEBACH, Armut (Anm. 5), S. 144–145; OHCHR, Principles and Guidelines (Anm. 5), N 7, 15–23; WSK-Ausschuss, Statement on Poverty (Anm. 4), N 2, 9.

Der vorliegende Beitrag setzt sich deshalb mit der Frage auseinander, inwiefern insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (nachfolgend: WSK-Rechte) zur Armutsbekämpfung in der Schweiz beitragen können.

Der Beitrag ist in sechs Kapitel gegliedert und fokussiert auf die für die Schweiz relevanten sowie ratifizierten Menschenrechte. Das folgende Kapitel II zeigt die Problematik der umstrittenen Rechtsnatur der WSK-Rechte im Rahmen der Armutsbekämpfung auf. Kapitel III analysiert die zentrale Bedeutung der Interdependenz der Menschenrechte für bedürftige Personen. Kapitel IV widmet sich den staatlichen Verpflichtungen, die sich aus den Menschenrechten und insbesondere den WSK-Rechten gegenüber Armutsbetroffenen ergeben. In Kapitel V wird die Wichtigkeit der Justiziabilität der WSK-Rechte im Rahmen der Armutsbekämpfung beleuchtet. Schliesslich analysiert der Beitrag in Kapitel VI das Potential der WSK-Rechte für bedürftige Menschen.

II. WSK-Rechte: Same, but different?

Seit Jahrzehnten ist die Rechtsnatur und Umsetzung der WSK-Rechte ein umstrittenes Thema in der Doktrin und Rechtsprechung.¹⁴ Diese Uneinigkeit lässt sich auf die von einem Teil der Lehre vertretene – allerdings veraltete – Ansicht zurückführen, dass es sich bei den Menschenrechten um zwei verschiedene Menschenrechtskategorien handelt.¹⁵ Die erste Kategorie betrifft die bereits erwähnten WSK-Rechte, welche armutsbetroffenen Personen bspw. ein Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I) sowie ein Recht auf Gesundheit (Art. 12 UNO-Pakt I), Bildung (Art. 13 UNO-Pakt I) und Arbeit (Art. 6 UNO-Pakt I) vermitteln.¹⁶ Die zweite Kategorie beinhaltet die bürgerlichen und politischen Menschenrechte, die im UNO-Pakt II sowie in der europäischen Menschenrechtskonvention¹⁷ verankert sind und zu

---

14 M.W.H. JÖRG ERNST KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität: Der Verpflichtungsgrad internationaler Menschenrechte: Ein Beitrag zum Zusammenspiel von Menschenrechten, humanitärem Völkerrecht und dem Recht der Staatenverantwortlichkeit (Verpflichtungsgrad), Diss. Bern 2001, Berlin 2001, S. 189–191; vgl. BGE 121 V 246 E. 2c, 2d; BGE 122 I 101 E. 2a; BGE 136 I 290 E. 2.3.1; Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes (UNO-Pakte), BBl 1999 I 1189, 1202.

---

15 Zum Ganzen: KÜNZLI, Verpflichtungsgrad (Anm. 14), S. 189–191.

---

16 WALTER KÄLIN / JÖRG KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz: Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. Aufl., Basel 2019, § 2 N 2.27–2.28.

---

17 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101).

denen u.a. das Recht auf Leben (Art. 6 UNO-Pakt II, Art. 2 EMRK), die Meinungsfreiheit (Art. 19 UNO-Pakt II, Art. 10 EMRK) oder das Recht auf Achtung der Privatsphäre (Art. 17 UNO-Pakt II, Art. 8 EMRK) zählen.¹⁸ Dieser Zweiteilung der Menschenrechte liegt ein traditionelles Verständnis des *Freiheitsbegriffes* zu Grunde.¹⁹ Entsprechend schützen bürgerliche und politische Menschenrechte die Freiheit der Einzelnen vor staatlichen Eingriffen. Sie setzen insbesondere keine staatlichen Ressourcen voraus und werden durch ein Passivbleiben des Staats erfüllt.²⁰ Aus den WSK-Rechten hingegen ergeben sich laut der traditionellen Ansicht nur Zielsetzungen, die von der Politik und den Ressourcen des jeweiligen Staates abhängig sind.²¹ Dies hat zur Folge, dass die WSK-Rechte einen rein programmatischen Charakter aufweisen.²² Ihre Umsetzung ist der Politik vorbehalten und soll nicht durch die Gerichte näher bestimmt und/oder überprüft werden.²³

Soll jedoch allen armutsbetroffenen Personen ein Leben in Würde, Freiheit und Gleichheit ermöglicht werden, kann aus einer menschenrechtlichen Perspektive nicht an dieser traditionellen Ansicht der Freiheit festgehalten werden.²⁴ Ziel muss es sein, Armutsbetroffenen Verwirklichungschancen (sog. *capabilities*) zu vermitteln, damit sie ein selbstbestimmtes und

---

18 KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §2 N 2.30-2.31.

19 Zum Ganzen: SANDRA FREDMAN, *Human rights transformed: positive rights and positive duties (rights and duties)*, New York 2008, S. 9-11.

20 Zum Ganzen: BARBARA WILSON, *L'applicabilité des droits économiques, sociaux et culturels garantis par le Pacte ONU I*, AJP 2010, 1503-1515, S. 1504; KÜNZLI, *Verpflichtungsgrad* (Anm. 14), S. 189-190.

21 Zum Ganzen: BGE 121 V 246 E. 2c, 2d; BGE 122 I 101 E. 2a; BGE 136 I 290 E. 2.3.1; KÜNZLI, *Verpflichtungsgrad* (Anm. 14), S. 190-191; JÖRG ERNST KÜNZLI, *Soziale Menschenrechte: blosser Gesetzgebungsauftrag oder individuelle Rechtsansprüche?*, AJP 1996, 527-540, S. 528-529; MATTHIAS KRADOLFER, *Justiziabilität sozialer Menschenrechte*, SZS 2013, 521-550, S. 523-524; WILSON (Anm. 20), S. 1504; Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), *Die Schweiz und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte: Abschlussbericht des Seminars über die Umsetzung der Empfehlungen des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an die Schweiz* (5. Oktober 2011), 2013, S. 12; Botschaft «UNO-Pakte» (Anm. 14), 1202.

22 BGE 121 V 246 E. 2c, 2d; BGE 122 I 101 E. 2a; BGE 136 I 290 E. 2.3.1 (alle mit Hinweisen auf die ältere Rechtsprechung); Botschaft «UNO-Pakte» (Anm. 14), 1202; KÜNZLI (Anm. 21), S. 528; MAYA HERTIG RANDALL, *The History of the Covenants: Looking Back Half a Century and Beyond*, in: Daniel Moeckli / Helen Keller (Hrsg.), *The Human Rights Covenants at 50: Their Past, Present and Future*, Oxford 2018, S. 19.

23 KATIE BOYLE, *Economic and Social Rights Law: Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication*, New York 2020; SANDRA FREDMAN, *Comparative Human Rights Law*, Oxford 2018, S. 65; Botschaft «UNO-Pakte» (Anm. 14), 1202; THOMAS HUGI YAR, *Die Praxis des Bundesgerichtes im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte*, in: Jusletter 3. Dezember 2012, N 7.

24 Vgl. FREDMAN, *rights and duties* (Anm. 19), S. 30.

gleichberechtigtes Leben führen können.²⁵ Dazu gehört neben der Gewährleistung von politischen Freiheiten auch die Sicherstellung sozialer Rechte im Bereich der Arbeit, der Bildung und der Gesundheit.²⁶

III. Die Interdependenz aller Menschenrechte

Wie lässt sich die Ansicht, dass sich die Menschenrechte in bürgerliche und politische Rechte einerseits und WSK-Rechte andererseits unterteilen, überwinden? Eine mögliche Antwort wäre die Annahme, dass sich beide Kategorien von Menschenrechten gegenseitig bedingen und deren Unteilbarkeit zentral für die Armutsbekämpfung ist.²⁷

Wie bereits erwähnt weisen die WSK-Rechte einen unmittelbaren Bezug zur Beseitigung von Armut auf und ermöglichen bedürftigen Personen, unter menschenwürdigen Bedingungen zu leben.²⁸ Das Recht auf Arbeit (Art. 6 UNO-Pakt I) und Bildung (Art. 13 UNO-Pakt I) erlaubt Armutsbetroffenen, ein Einkommen zu generieren, während sogenannte Subsistenzrechte wie das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 UNO-Pakt I) und das Recht auf Gesundheit (Art. 12 UNO-Pakt I) sicherstellen, dass bspw. eine Unterkunft sowie eine Gesundheitsversorgung für armutsbetroffene Personen erschwinglich und in genügender Qualität vorhanden ist.²⁹

Ein gewisses Mindestmass an wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit ist für bedürftige Menschen nicht nur wichtig, um ein Leben in Würde zu führen, sondern bildet auch Voraussetzung, gewisse bürgerliche und politische Rechte auszuüben.³⁰ M.a.W. ein angemessener Lebensstandard (Art. 11 UNO-Pakt I), eine Arbeit (Art. 6 UNO-Pakt I) sowie ein gewisses Bildungsniveau (Art. 13 UNO-Pakt I) sind Basis für die Ausübung bürgerlicher und poli-

---

25 Zum Ganzen: JÖRG PAUL MÜLLER, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV: Der Freiheit Chancen geben, Bern 2018, S. 7–9 zitiert nach AMARTYA SEN, *Capability and Well-Being*, in: Amartya Sen / Martha Nussbaum (Hrsg.): *The Quality of Life*, Oxford 1993, 30–53, S. 33.

26 OHCHR, *Principles and Guidelines* (Anm. 5), N 7, 27, 28; MIRJA A. TRILSCH, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, Diss. Montreal/Düsseldorf 2011, Heidelberg 2012, S. 11.

27 THEO VAN BOVEN, *Categories of Rights*, in: Daniel Moeckli / Sangeeta Shah / Sandesh Sivakumaran (Hrsg.), *International Human Rights Law*, 3. Aufl., Oxford 2018, 135–164, S. 137, 140; FREDMAN (Anm. 23), S. 61–62; WYTTEBACH, *Armut* (Anm. 5), S. 145.

28 WSK-Ausschuss, *Statement on Poverty* (Anm. 4), N 1, 10.

29 KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), § 9 N 9.112–9.114; WYTTEBACH, *Armut* (Anm. 5), S. 145–146.

30 Zum Ganzen: M.w.Verw. KRISTINA KLEE, *Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, Diss. Mannheim 2000, Stuttgart et al. 2000, S. 83; OHCHR, *Principles and Guidelines* (Anm. 5), N 7; FREDMAN (Anm. 23), S. 61; vgl. auch TRILSCH (Anm. 26), S. 11.

tischer Rechte, die für die gleichberechtigte Repräsentation armutsbetroffener Personen in einer demokratischen Gesellschaft unverzichtbar sind.³¹

Auf politischer Ebene wurde diese Erkenntnis der wechselseitigen Abhängigkeit bzw. Unteilbarkeit aller Menschenrechte sowie deren Relevanz im Rahmen der Armutsbekämpfung an der Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 in Wien schriftlich festgehalten.³² Die Wiener Erklärung, welche auch die Schweiz anerkannt hat³³, hält fest, dass «[a]lle Menschenrechte [...] allgemein gültig und unteilbar [sind], [einander] bedingen und [...] miteinander verknüpft [sind]»³⁴. Gestützt auf diesen Grundsatz, folgten zahlreiche Menschenrechtsverträge der UNO wie die Frauen- und die Kinderrechtskonvention, das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie die Antirassismuskonvention³⁵, die beide Kategorien von Rechten verankern.³⁶

Auch anhand der Rechtsprechung des EGMR lässt sich die Unteilbarkeit der Menschenrechte in Bezug auf die Armutsbekämpfung aufzeigen. Bereits im Jahr 1979 anerkannte der Gerichtshof die Tatsache, dass viele in der EMRK verankerten bürgerliche und politische Rechte eine Auswirkung auf die WSK-Rechte haben und es deshalb «keine wasserdichte Trennlinie»³⁷ zwischen den beiden Kategorien von Menschenrechten gebe.³⁸ Entsprechend hängt die Armutsbekämpfung nicht nur von der Einhaltung der WSK-Rechte ab, sondern in bestimmten Konstellationen auch von dem in der EMRK verankerten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) sowie dem Verbot

---

31 Vgl. SUTER (Anm. 5), § 4 N 131-134.

32 UN General Assembly, Vienna Declaration and Programme of Actions, 12. Juli 1993 (Vienna Declaration), UN Doc. A/CONF.157/23, N 5, 25; vgl. auch: EIBE RIEDEL / GILLES GIACCA / CHRISTOPHE GOLAY, The Development of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law, in: Eibe Riedel / Gilles Giacca / Christophe Golay (Hrsg.), Economic, Social, and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges, Oxford 2014, S. 7; VAN BOVEN (Anm. 27); SKMR (Anm. 21), S. 20; ROMAN (Anm. 12), S. 84; OHCHR, Principles and Guidelines (Anm. 5), N 1.

33 Aussenpolitischer Bericht 2018 vom 30. Januar 2019, BBl 2019 1505, 1571; Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz: Bilanz 2011-2014 und Perspektiven, BBl 2015 1215, 1225, 1233.

34 UN General Assembly, Vienna Declaration (Anm. 32), N 5, deutsche Übersetzung in: KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), § 1 N 1.46-1.50.

35 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (Frauenrechtskonvention; SR 0.108); Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention; SR 0.107); Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (SR 0.109); Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassen-diskriminierung vom 21. Dezember 1965 (Antirassismuskonvention; SR 0.104).

36 Vgl. JUDITH WYTENBACH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten: Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus, Zürich/St. Gallen 2017, S. 87.

37 EGMR, *Airey gegen Irland* (Nr. 6289/73) vom 9. Oktober 1979, N 26.

38 Vgl. HERTIG RANDALL (Anm. 22), S. 19; KÜNZLI, Verpflichtungsgrad (Anm. 14), S. 201.

der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK).³⁹ Der EGMR bejahte bspw. im Urteil *Moldovan u.a. gegen Rumänien* eine Verletzung der EMRK-Garantien aufgrund fehlender staatlicher Reaktion in Bezug auf die desolate Wohnsituation armutsbetroffener Roma, deren Häuser durch Private verbrannt worden waren.⁴⁰ Die betroffenen Personen mussten als Folge mehrere Jahre in Hühner- und Schweineställen sowie in unisolierten Gebäuden übernachten.⁴¹ Der EGMR anerkannte eine Verletzung von Art. 3 EMRK in Bezug auf die menschenunwürdigen Lebensbedingungen, denen die betroffenen Roma ausgesetzt waren, sowie von Art. 8 EMRK in Bezug auf das Versäumnis der Behörden, dem Abbrennen der Häuser Einhalt zu gebieten.⁴²

Zum gleichen Schluss hätte die Subsumtion des Sachverhalts im Falle *Moldovan u.a. gegen Rumänien* unter Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I geführt, wäre dieser im Rahmen der WSK-Rechte bzw. des UNO-Pakt I abgehandelt worden: Denn auch das Recht auf eine angemessene Unterkunft gewährleistet allen Personen einen Anspruch, an einem Ort in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben, und verhindert, dass sich armutsbetroffene Personen in ungenügenden Wohnsituationen oder in der Obdachlosigkeit wiederfinden.⁴³ Wie noch zu zeigen sein wird, überschneidet sich das Recht auf angemessene Unterkunft teilweise mit den Schutzbereichen des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) sowie des Verbots der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK).⁴⁴

Die zentrale Bedeutung der Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte im Rahmen der Armutsbekämpfung hat entsprechend zur Folge, dass nicht länger an der Unterscheidung in zwei verschiedene Menschenrechtskategorien festgehalten werden kann.⁴⁵

---

39 ROMAN (Anm. 12), S. 92-95; WIZENT (Anm. 7), S. 63.

40 EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 17-19, 109, 113-114, 142.

---

41 EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 69, 103.

---

42 EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 105-113.

---

43 WSK-Ausschuss, General Comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant) vom 13. Dezember 1991 (GC No. 4), UN Doc. E/1992/23, N 7.

---

44 Vgl. statt vieler JESSIE HOHMANN, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Oxford/Portland 2014, S. 67-75; FREDMAN (Anm. 23), S. 62; KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §9 N 9.140; statt vieler EGMR *Dulaş gegen Türkei* (Nr. 25801/94) vom 30. Januar 2001, N 49-56, 57-61; EGMR, *Budayeva u.a. gegen Russland* (15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 und 15343/02) vom 20. März 2008, N 147-160; EGMR, *Winterstein u.a. gegen Frankreich* (Nr. 27013/07) vom 17. Oktober 2013, N 69-167; EGMR, *Tarakhel gegen Schweiz* (Nr. 29217/12) vom 4. November 2014, N 108-122.

---

45 OHCHR, *Principles and Guidelines* (Anm. 5), N 27; WSK-Ausschuss, *Statement on Poverty* (Anm. 4), N 8, 10.

IV. Die staatlichen Verpflichtungen der Menschenrechte

Dem Bundesgericht sowie einem Teil der Lehre zufolge stellt Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I ein weiteres Indiz für die Andersartigkeit der WSK-Rechte dar.⁴⁶ Laut Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I verpflichten sich die Staaten, «unter Ausschöpfung aller [ihrer] Möglichkeiten Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln [...] die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen». Die WSK-Rechte sind entsprechend progressiv zu realisieren und schaffen keine unmittelbaren staatlichen Verpflichtungen.⁴⁷ Bürgerliche und politische Rechte hingegen verpflichten Staaten in Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt II dazu, diese «zu achten und sie allen in [ihrem] Gebiet befindlichen Personen [...] zu gewährleisten».⁴⁸ Missachtet der Staat die geforderte Achtungspflicht, kann diese gerichtlich durchgesetzt werden.⁴⁹

Wie noch zu zeigen sein wird, greifen solche Schlussfolgerungen sowohl mit Blick auf die WSK-Rechte sowie auf die bürgerlichen und politischen Rechte im Rahmen der Armutsbekämpfung zu kurz. In erster Linie ignorieren sie die Praxis der UNO-Überwachungsorgane sowie die herrschende Meinung der Doktrin, welche für alle Menschenrechtsgarantien nicht nur eine, sondern drei bzw. vier Verpflichtungsarten anerkennen.⁵⁰ Neben den bereits genannten Achtungspflichten, die staatliche Eingriffe in die Menschenrechte untersagen, muss der Staat zusätzlich vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte und andere Gefahren schützen (sog. Schutzpflichten). Des Weiteren hat der Staat im Sinne einer Gewährleistungspflicht die rechtlichen, institutionellen und verfahrensmässigen Voraussetzungen zur Realisierung der Menschenrechte zu schaffen. Die staatlichen Schutz- und Gewährleistungspflichten können nicht durch eine passive Haltung des Staates erfüllt

---

46 Zum Ganzen: BGE 136 I 290 E. 2.3.1; vgl. JÖRG KÜNZLI / WALTER KÄLIN, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht (UNO-Pakt I), in: Walter Kälin / Giorgio Malinverni / Manfred Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte / La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, 105-154, S. 105; WYTTEBACH (Anm. 36), S. 67; RIEDEL/GIACCA/GOLAY (Anm. 32), S. 12; HUGI YAR (Anm. 23), N 8.

---

47 BGE 121 V 246 E. 2c, 2d; BGE 122 I 101 E. 2a; BGE 136 I 290 E. 2.3.1 (alle mit Hinweisen auf die ältere Rechtsprechung).

---

48 Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt II, Hervorhebung durch die Autorin.

---

49 BGE 121 V 246 E. 2c, 2d; Hertig Randall (Anm. 22), S. 19.

---

50 Zum Ganzen: KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §3 N 3.68-3.73; WYTTEBACH (Anm. 36), S. 84-87; CHRISTOPH A. SPENLÉ / NINA SCHREPPFER, Zur Umsetzung der Rechte des UNO-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus Schweizer Sicht – Das Projekt eines Fakultativprotokolls zum UNO-Pakt I, ZÖR 59 2004, 375-414, S. 382.

werden, sondern erfordern von diesem ein positives Tun. Schliesslich verbietet eine transversale bzw. vierte Verpflichtung dem Staat in Bezug auf die eben genannten Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten, Personen aufgrund «der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status»⁵¹ zu diskriminieren.

Gestützt auf diese Entwicklung, sollte Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I heute differenziert betrachtet werden.⁵² Laut dem WSK-Ausschuss sowie einem Teil der Lehre beziehen sich die in Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I verankerten Umsetzungsmodalitäten nur auf die progressiv zu erfüllenden Gewährleistungspflichten der WSK-Rechte.⁵³ Hingegen müssen die Achtungs- und Schutzpflichten sowie unmittelbar zu erfüllenden Leistungsverpflichtungen (*minimum core obligations*) und das staatliche Diskriminierungsverbot unmittelbar umgesetzt werden.

Die eben erläuterten Verpflichtungskategorien können anhand des in Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I verankerten Rechts auf angemessene Unterkunft armutsbetroffener Personen aufgezeigt werden. Der Staat hat gestützt auf seine Achtungspflichten widerrechtliche Zwangsräumungen sowie Zerstörungen von Häusern armutsbetroffener Personen zu unterlassen.⁵⁴ Des Weiteren hält die menschenrechtliche Schutzpflicht bezüglich Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I den Staat an, bedürftige Personen vor willkürlichen Ausweisungen durch Dritte zu schützen.⁵⁵ Dazu ist das Bereitstellen eines entsprechenden Rechts-

---

51 Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I; Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt II.

52 Vgl. KLEE (Anm. 30), S.104-105.

53 Zum Ganzen: KÜNZLI/KÄLIN, UNO-Pakt I (Anm. 46), S. 106 f.; KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §3 N 3.128 f.; SPENLÉ/SCHREPPFER (Anm. 50), S. 382 f.; WSK-Ausschuss, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1 of the Covenant), 14. Dezember 1990 (GC No. 3), UN Doc. E/1991/23, N 9-10; SKMR, Die Anerkennung justiziabler Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch das Bundes- und das kantonale Recht: Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte zuhänden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD (Justiziabilität), verfasst von Jörg Künzli/Anja Eugster/Alexander Spring, Bern 2014, S. 10-12.

54 WSK-Ausschuss, General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions, 20. Mai 1997 (GC No. 7), UN Doc. E/1998/22, N 8, 12; KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §9 N 9.139; ASBJØRN EIDE, Adequate Standard of Living, in: Daniel Moeckli/Sangeeta Shah/Sandesh Sivakumaran (Hrsg.), International Human Rights Law, 3 Aufl., Oxford 2018, 187-207, S. 195.

55 WSK-Ausschuss, GC No. 7 (Anm. 54), N 9; View des WSK-Ausschuss, *Rosario Gomez-Limon Pardo gegen Spanien* (Nr. 52/2018) vom 5. März 2020, N 8.2; KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §9 N 9.143; EIDE (Anm. 54), S. 195.

schutzes erforderlich, damit sich betroffene Personen gegen illegale Zwangsräumungen wehren können.⁵⁶

Aufgrund der Gewährleistungspflicht des Rechts auf eine angemessene Unterkunft muss der Staat einerseits armutsbetroffenen Personen progressiv die Möglichkeit bieten, eine bezahlbare Unterkunft zu finden.⁵⁷ Dies kann u. a. durch die Subventionierung von Wohnraum, eine staatliche Wohnstrategie oder durch staatliche Regulierungen des privaten Wohnungsmarkts erreicht werden.⁵⁸ Andererseits hat der Staat minimale Leistungsverpflichtungen gegenüber armutsbetroffenen Personen unmittelbar zu erfüllen.⁵⁹ Dazu gehört bspw. die Bereitstellung von Notunterkünften, um die Obdachlosigkeit von Personen, die in Armut leben, zu verhindern.

Der WSK-Ausschuss anerkennt, dass Personen aufgrund ihrer Armut bzw. ihrer sozialen Herkunft sowie ihres Vermögens auch in der Schweiz immer wieder Diskriminierungen, Stigmatisierungen sowie negativen Vorurteilen bezüglich ihrer Wohnsituation ausgesetzt sind.⁶⁰ Aus diesem Grund gewährleistet das transversale Diskriminierungsverbot in Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I armutsbetroffenen Personen aufgrund ihrer «sozialen Herkunft [und] des Vermögens» einen diskriminierungsfreien Zugang zu einer angemessenen Unterkunft (Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I).⁶¹

---

56 Zum Ganzen: WSK-Ausschuss, GC No. 4 (Anm. 43), N 17; View des WSK-Ausschusses, *Rosario Gomez-Limon Pardo gegen Spanien* (Nr. 52/2018) vom 5. März 2020, N 9.5, 14 (a); View des WSK-Ausschusses, *Maribel Viviana Lopez Alban gegen Spanien* (Nr. 37/2018) vom 11. Oktober 2019, N 8.3, 17 (a); KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §9 N 9.143; EIDE (Anm. 54), S. 195.

---

57 WSK-Ausschuss, GC No. 4 (Anm. 43), N 8 (c); KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §9 N 9.144; EIDE (Anm. 54), S. 195.

---

58 WSK-Ausschuss, GC No. 4 (Anm. 43), N 8 (c), 14; KÜNZLI/KÄLIN, UNO-Pakt I (Anm. 46), S. 128 f.; KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §9 N 9.144; EIDE (Anm. 54), S. 195.

---

59 Zum Ganzen: WSK-Ausschuss, GC No. 3 (Anm. 53), N 10; View des WSK-Ausschusses, *Maribel Viviana Lopez Alban gegen Spanien* (Nr. 37/2018) vom 11. Oktober 2019, N 9.1-9.4, 17 (e); KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §9 N 9.145.

---

60 «The Committee is particularly concerned about the persistent phenomenon of the «working poor» who are working in precarious conditions with low incomes that do not enable them to enjoy an adequate standard of living (art. 11).» WSK-Ausschuss, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights vom 26. November 2010 (Schweiz, CO 2010), UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2-3, N 17 f.; BARBARA WILSON, Le droit à un logement suffisant au sens du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Pacte I) (droit au logement), SZIER 2008, 431-456, S. 433.

---

61 WSK-Ausschuss, GC No. 4 (Anm. 43), N 6; WSK-Ausschuss, General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2. Juli 2009 (GC No. 20), UN Doc. E/C.12/GC/20, N 3, 35; WSK-Ausschuss, GC No. 3 (Anm. 53), N 1; WILSON, droit au logement (Anm. 60), S. 446.

Die drei bzw. vier Verpflichtungsarten, welche im Zusammenhang mit dem Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I) aufgezeigt wurden, sind nicht nur bei der Umsetzung der WSK-Rechte von Bedeutung. Sie prägen ebenfalls die Teilgehalte der bürgerlichen und politischen Rechte.⁶² Dies kann anhand des bereits erwähnten EGMR-Urteils *Moldovan u.a. gegen Rumänien* verdeutlicht werden. Nähme man die Ansicht, wonach bürgerliche und politische Menschenrechte ausschliesslich ein staatliches Unterlassen verlangen als Voraussetzung für den Fall *Moldovan u.a. gegen Rumänien*, führte dies zu folgendem Ergebnis: Erstens würde der Staat nur für die Zerstörung und das Abbrennen der Häuser durch staatliche Akteure zur Verantwortung gezogen werden.⁶³ Zweitens wären seitens des Staates keine Massnahmen erforderlich, um die Vernichtung der Häuser durch Privatpersonen zu verhindern. Drittens wäre es dem Staat erlaubt, die Tatsache zu dulden, dass die betroffenen Roma während Jahren in desolaten und unwürdigen Wohnzuständen (*in casu* in Hühner- und Schweineställen sowie in unisolierten Gebäuden) als Folge der Verbrennung ihrer Häuser leben mussten.⁶⁴

Dieses Ergebnis ist aus menschenrechtlicher Sicht stossend. Im Urteil *Moldovan u.a. gegen Rumänien* anerkannte der EGMR deshalb folgerichtig, dass sich sowohl aus dem Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) als auch aus dem Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK) positive Verpflichtungen ergeben.⁶⁵ Der Staat ist deshalb grundsätzlich verpflichtet, gewisse rechtliche Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit bürgerlichen und politischen Rechten zu schaffen, um Armutsbetroffene vor Eingriffen in die physische Integrität und vor unmenschlichen Behandlungen durch Dritte zu schützen.⁶⁶

M.a.W. wäre im Fall *Moldovan u.a. gegen Rumänien* der Staat gemäss Art. 8 EMRK mit Bezug auf das Abbrennen der Häuser durch u.a. staatliche Akteure verpflichtet gewesen, eine Untersuchung gegen diese einzuleiten sowie den betroffenen Roma eine zeitnahe Wiedergutmachung zu zusprechen.⁶⁷ Des Weiteren wurden nicht alle verbrannten Häuser wiederaufgebaut und diejenigen, welche rekonstruiert wurden, besaßen weder isolierte

---

62 Vgl. KÜNZLI, Verpflichtungsgrad (Anm. 14), S. 203, 205.

63 Vgl. *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 18, 93, 103 f.

64 Vgl. *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 91.

65 EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 93, 96, 98.

66 Vgl. EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 96 f., 98.

67 EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 107 (a)-(e).

Fenster sowie Wände noch vollständige Dächer.⁶⁸ Dieses passive Verhalten seitens des Staates führte dazu, dass die betroffenen Roma in ihrem Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) verletzt worden waren.⁶⁹ Die staatliche Passivität hatte zudem zur Folge, dass die entsprechenden Personen in menschenunwürdigen Wohnbedingungen leben mussten, die bei den Betroffenen Gefühle der Demütigung und Herabsetzung auslösten sowie mentale und gesundheitliche Beeinträchtigungen hinterliessen.⁷⁰ Diese erniedrigenden Lebensbedingungen führten dazu, dass der Staat gegen das in Art. 3 EMRK verankerte Verbot der unmenschlichen Behandlung verstossen hatte.⁷¹

Der Fall *Moldovan u.a. gegen Rumänien* zeigt auf, dass sich bürgerliche und politische Rechte weder auf reine staatliche Achtungspflichten reduzieren lassen noch durch die Passivität seitens des Staates erfüllt werden. Im Gegenteil, deren Umsetzung erfordert, gleich derjenigen der WSK-Rechte, staatliche Leistungen, um den menschenrechtlichen Anforderungen im Rahmen der Armutsbekämpfung gerecht zu werden.

V. Die innerstaatliche Justiziabilität der WSK-Rechte

Das Bundesgericht sowie der Bundesrat gehen davon aus, dass sich die WSK-Rechte aufgrund ihres programmatischen Charakters «an die Gesetzgeberin richten und grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte de[r] Einzelnen begründen»⁷². Diese Haltung wird der aufgezeigten Rechtsnatur der WSK-Rechte sowie deren Verpflichtungsebenen nicht gerecht.⁷³ Wie bereits erwähnt, haben der WSK-Ausschuss und die Doktrin für die staatlichen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten sowie das ergänzende Diskriminierungsverbot *unmittelbar* realisierbare Teilgehalte ausgearbeitet.⁷⁴

---

68 EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 107 (g).

---

69 EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 109.

---

70 EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 110.

---

71 EGMR, *Moldovan u.a. gegen Rumänien* (Nr. 41138/98 und 64320/01) vom 12. Juli 2005, N 113.

---

72 BGE 122 I 101, E. 2a; siehe auch Botschaft «UNO-Pakte» (Anm. 14), 1202; vgl. SPENLÉ/SCHREPFER (Anm. 50), S. 384-385.

---

73 Vgl. KÜNZLI (Anm. 21), S. 534; vgl. TRILSCH (Anm. 26), S. 45-46.

---

74 Vgl. WSK-Ausschuss, GC No. 3 (Anm. 53); KÜNZLI (Anm. 21), S. 531-536; SPENLÉ/SCHREPFER (Anm. 50), S. 386-387.

Diese können vermutungsweise direkt vor den innerstaatlichen Gerichten eingeklagt werden.⁷⁵

Eine unmittelbare Umsetzungspflicht ergibt sich erstens aus den angesprochenen staatlichen Achtungspflichten.⁷⁶ Folglich ist es dem Staat mit Blick auf das in Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I verankerte Recht auf angemessene Unterkunft nicht erlaubt, widerrechtliche Zwangsräumungen oder Zerstörungen von Wohnungen vorzunehmen.⁷⁷ Diese Verpflichtung ist ressourcenunabhängig und erfordert neben der Passivität des Staates keine weiteren legislativen Massnahmen.⁷⁸ Missachtet der Staat seine staatlichen Achtungspflichten, muss dies, gleich wie bei den bürgerlichen und politischen Rechten, von den Gerichten überprüft werden können.

Des Weiteren sollte mit Blick auf die staatlichen Schutzpflichten die Untätigkeit der Gesetzgeberin gerügt werden können, wenn diese um die Gefährdung eines Rechtsguts wusste und die Möglichkeit gehabt hätte, Schutz zu bieten.⁷⁹ Der Staat hat daher im Rahmen von Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I dafür zu sorgen, dass sich armutsbetroffene Personen, die in qualitativ schlechten Wohnungen leben sowie allenfalls widerrechtlichen Ausweisungen Dritter ausgesetzt sind, gerichtlich wehren können.⁸⁰ Stellt der Staat den betroffenen Personen keinen oder nur einen ungenügenden Rechtsschutz zur Verfügung, stellt diese Unterlassung, analog zum Fall *Moldovan u.a. gegen Rumänien*, eine Verletzung von Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I dar und müsste gerichtlich überprüft werden können.⁸¹

Eine weitere unmittelbare Verpflichtung in Bezug auf die WSK-Rechte besteht bezüglich der minimalen Leistungsverpflichtungen (*minimum core obligations*), ohne welche die meisten WSK-Rechte jeglichen Sinnes beraubt werden würden.⁸² Die minimale Leistungsverpflichtung in Bezug auf das Recht auf angemessene Unterkunft besteht in der Bereitstellung von Notunterkünften, um die Obdachlosigkeit von Personen, die in Armut leben, zu

---

75 Die direkte Anwendbarkeit menschenrechtlicher Verpflichtungen ergibt sich aus den im Landesrecht aufgestellten Kriterien, REGINA KIENER / WALTER KÄLIN / JUDITH WYTENBACH, *Grundrechte*, 3. Aufl., Bern 2018, §2 N 24.

---

76 KÜNZLI (Anm. 21), S. 531, 534-535; SKMR, Justiziabilität (Anm. 53), S. 10, 40.

---

77 WILSON (Anm. 20), S. 1510.

---

78 Zum Ganzen: KÜNZLI (Anm. 21), S. 531, 534-535; SKMR, Justiziabilität (Anm. 53), S. 10, 40; WILSON (Anm. 20), S. 1513.

---

79 SKMR, Justiziabilität (Anm. 53), S. 11, 40; KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §3 N 3.125.

---

80 WSK-Ausschuss, GC No. 4 (Anm. 43), N 17; WILSON, *droit au logement* (Anm. 60), S. 450.

---

81 SKMR, Justiziabilität (Anm. 53), S. 11, 40.

---

82 Zum Ganzen: WSK-Ausschuss, GC No. 3 (Anm. 53), N 10; KÜNZLI (Anm. 21), S. 536; vgl. SPENLÉ/SCHREPPER (Anm. 50), S. 383-384.

verhindern.⁸³ Fehlen solche Minimalgarantien, sollten sie von den betroffenen Personen gerichtlich eingefordert werden können.⁸⁴

Schliesslich muss auch die diskriminierungsfreie Ausübung der WSK-Rechte durch den Staat gewährleistet werden.⁸⁵ Diese ist kostenunabhängig und verpflichtet den Staat unmittelbar, armutsbetroffene Personen aufgrund ihrer sozialen Herkunft sowie ihres Vermögens nach Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I nicht zu benachteiligen.⁸⁶ Eine gerichtliche Überprüfung in Bezug auf eine behauptete Diskriminierung muss entsprechend möglich sein.

Die weiteren als programmatisch eingestuften (Leistungs-)Verpflichtungen, welche sich aus den WSK-Rechten ergeben, sind aufgrund der Tatsache, dass sie sich an die Gesetzgeberin richten, grundsätzlich nicht gerichtlich überprüfbar.⁸⁷ Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine Weigerung der Gesetzgeberin, den programmatischen Leistungsverpflichtungen aus den WSK-Rechten nachzukommen, einer einklagbaren Paktverletzung gleichkommt.⁸⁸ Grundsätzlich wird sich ein Gericht funktionell nicht als zuständig erachten, bei legislatorischer Untätigkeit konkretisierende Massnahmen zu erlassen.⁸⁹ Dem Gericht steht es jedoch unter Einhaltung gewisser Bedingungen frei, einen Appellentscheid zu fällen und die Gesetzgeberin aufzufordern, legislatorisch tätig zu werden.⁹⁰

VI. Das Potential der WSK-Rechte für armutsbetroffene Personen

Der vorliegende Beitrag hat aufgezeigt, dass die WSK-Rechte unverzichtbar für armutsbetroffene Personen sind, um ein Leben in Würde, Freiheit und Gleichheit zu führen.

---

83 SKMR, Justiziabilität (Anm. 53), S. 41.

84 KÜNZLI (Anm. 21), S. 537.

85 WSK-Ausschuss, GC No. 4 (Anm. 43), N 6; WSK-Ausschuss, GC No. 20 (Anm. 61), N 3, 35; WSK-Ausschuss, GC No. 3 (Anm. 53), N 1; WILSON, *droit au logement* (Anm. 60), S. 446.

86 Zum Ganzen: WSK-Ausschuss, GC No. 3 (Anm. 53), N 1; WILSON (Anm. 20), S. 1513; KÜNZLI (Anm. 21), S. 535; WILSON, *droit au logement* (Anm. 60), S. 446.

87 KÜNZLI (Anm. 21), S. 538–539.

88 KÜNZLI (Anm. 21), S. 539; WYTTEBACH (Anm. 36), S. 332–336.

89 Vgl. BGE 112 I 101 E. 2a, BGE 136 I 290 E 2.3.1 (mit Hinweisen auf die ältere Judikatur); KÜNZLI (Anm. 21), S. 539 zitiert nach WALTER KÄLIN, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, 2. Aufl., Bern 1994, S. 90; BOYLE (Anm. 23), S. 12 f.

90 KÜNZLI (Anm. 21), S. 539 zitiert nach WALTER KÄLIN, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, 2. Aufl., Bern 1994, S. 90; WYTTEBACH (Anm. 36), S. 332; BOYLE (Anm. 23), S. 12 f.; vgl. auch BGE 137 I 305.

In Bezug auf ein Dasein in Würde sichern die WSK-Rechte nicht nur das blosse Überleben von armutsbetroffenen Personen, sondern sie gewährleisten ihnen einen ausreichenden und angemessenen Zugang zu Subsistenzgütern wie Unterkunft und Gesundheitsversorgung.⁹¹

Freiheit und Chancengleichheit für alle Menschen können zudem nur erreicht werden, wenn die WSK-Rechte nicht isoliert neben den bürgerlichen und politischen Rechten stehen. Vielmehr muss die Interdependenz der Menschenrechte im Rahmen der Armutsbekämpfung anerkannt werden sowie die Tatsache, dass sich die Schutzbereiche der beiden Kategorien von Rechten überschneiden und gegenseitig bedingen. Wie im Kapitel III aufgezeigt wurde, bilden die WSK-Rechte die Basis für die Ausübung von bürgerlichen und politischen Rechten. Die Rechtsprechung des EGMR hat ferner erläutert, dass es keine Trennlinie zwischen den WSK-Rechten, insbesondere dem Recht auf angemessene Unterkunft, sowie weiteren bürgerlichen und politischen Rechten gibt.

Des Weiteren lassen sich die WSK-Rechte nicht auf rein programmatische Leistungskomponenten, die sich ausschliesslich an die Gesetzgeberinwenden, reduzieren. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den drei Verpflichtungsarten und dem transversalen Diskriminierungsverbot in Verbindung mit deren Justiziabilität zeigt die Wichtigkeit der staatlichen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten der WSK-Rechte für armutsbetroffene Personen auf. Implementierten die Schweizer Politik und das Bundesgericht die WSK-Rechte anhand der Konkretisierungen, die von einem Teil der Doktrin sowie dem WSK-Ausschuss entwickelt und in diesem Beitrag aufgezeigt wurden, könnten die WSK-Rechte einen erheblichen Mehrwert zur Armutsbekämpfung in der Schweiz leisten und armutsbetroffenen Personen ein Leben in Würde, Freiheit und Gleichheit ermöglichen. Das Ziel muss sein, die WSK-Rechte durch die aufgezeigten Verpflichtungskategorien und die Möglichkeit der Justiziabilität in die Doktrin, die Rechtsprechung und in die Politik miteinzubeziehen, damit sie ihr Potential in Bezug auf die Armutsbekämpfung in der Schweiz voll entfalten können.

---

91 KÄLIN/KÜNZLI (Anm. 16), §9 N 9.112–9.114.

APARIUZ XXII UNTER GLEICHEN

Die diesjährige XXII. Ausgabe der Schriftenreihe APARIUZ greift mit ihrem Titel «Unter Gleichen» programmatisch das 2021 anzusetzende fünfzigste Jubiläum eines der bedeutendsten rechtshistorischen und politischen Ereignisse der Schweiz auf: die Einführung des allgemeinen Frauenwahl- und Stimmrechts.

Ausgehend von diesem in seiner gesellschaftlichen und juristischen Tragweite kaum zu übertreffenden Meilenstein untersuchen die dreizehn Beiträge dieses Sammelbandes, verfasst von Nachwuchswissenschaftlerinnen aus allen juristischen Fachbereichen, verschiedenste Fragen zum komplexen und vielschichtigem Verhältnis von Recht, Gleichheit und Gerechtigkeit.