

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

83.049 Europäische Sozialcharta



Dritte Sitzung – Troisième séance**Mittwoch, 7. März 1984, Vormittag****Mercredi 7 mars 1984, matin****8.00 h****Vorsitz – Présidence: M. Debétaz**

83.049

**Europäische Sozialcharta
Charte sociale européenne**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 13. Juni 1983 (BBI II, 1241)

Message et projet d'arrêté du 13 juin 1983 (FF II, 1273)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Schönenberger, Berichterstatter: Die Europäische Sozialcharta, von der Schweiz am 6. Mai 1976 unterzeichnet, ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der zu Lasten der Staaten, die diese Charta ratifizieren, völkerrechtliche Verpflichtungen schafft, welchen nachzukommen ist. Gleich vorweg sei festgehalten, dass die Schweiz immer wieder bewiesen hat, dass sie willens ist, ratifizierte Verträge auch einzuhalten. Der Text der Sozialcharta gliedert sich in eine Präambel, fünf Teile und einen Anhang. Die Präambel enthält in einer allgemeinen Formulierung die Ziele, die sich dieser Vertrag setzt. Teil I enthält 19 Rechte und Grundsätze, die eigentlichen Grundprinzipien des Vertrages, welche die Vertragsparteien als Ziele ihrer Sozialpolitik anerkennen und die sie auf nationaler und internationaler Ebene zu verwirklichen gewillt sind. Mit der Ratifikation würde die Schweiz erklären, in Zukunft keine gesetzlichen Bestimmungen zu verabschieden, die mit der Ausübung dieser Grundsätze in Widerspruch stehen. Teil II enthält 19 Artikel, welche die 19 Grundsätze des Teils I näher umschreiben. Diese 19 Artikel unterliegen auch dem von der Charta geschaffenen Kontrollmechanismus. Alle diese Artikel beginnen mit dem einleitenden Satz: «Um die wirksame Ausübung des Rechtes» – wie zum Beispiel auf Arbeit, auf gerechte Arbeitsbedingungen, auf Berufsberatung usw. – «zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien...»

Die Sozialcharta wendet sich also nicht an den einzelnen Bürger, sondern an den Gesetzgeber der einzelnen Vertragsstaaten. Dieser ist gehalten, durch gesetzliche Massnahmen, die in der Charta enthaltenen Sozialrechte zu verwirklichen. Das bedeutet gar nichts anderes, als dass die in der Charta umschriebenen Rechte durch den ordentlichen schweizerischen Gesetzgeber zu erlassen wären. Sie könnten durch schweizerische Gerichte nicht direkt angewendet werden. Dies ergibt sich auch aus der Charta selbst, die in Teil III ihres Anhanges erklärt: «Es besteht Einverständnis darüber, dass die Charta rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters enthält, deren Durchführung ausschliesslich der in ihrem Teil IV vorgesehenen Überwachung unterliegt.» Es besteht also grundsätzlich Einigkeit in der Auffassung, dass die Bestimmungen der Sozialcharta nicht direkt anwendbar, also nicht «self-executing» sind.

Der Teil III besteht einzig aus dem Artikel 20, der die Mindestanforderungen bestimmt, welche die Mitgliedstaaten erfüllen müssen, um die Sozialcharta ratifizieren zu können. Von dem insgesamt aus sieben Artikeln bestehenden harten

Kern der Konvention müssen die Vertragspartner mindestens fünf als für sich bindend anerkennen. Es handelt sich dabei um eine Auswahl von fünf Artikeln aus den Artikeln 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19. Nebst diesem harten Kern muss jeder ratifikationswillige Staat so viele Artikel oder nummerierte Absätze des Teils II der Charta annehmen, dass die Gesamtzahl der Artikel oder nummerierten Absätze, durch die er gebunden ist, mindestens zehn Artikel oder 45 nummerierte Absätze beträgt (ich verweise auf Artikel 20 Ziffer 1 Litera c der Charta).

Der Teil IV umschreibt das Kontrollsystem, welches aus verschiedenen Stellen besteht. So befassen sich mit den Berichten der Vertragsparteien: der Sachverständigenausschuss, der Unterausschuss des Regierungssozialausschusses, die parlamentarische Versammlung des Europarates und das Ministerkomitee. Dieses Ministerkomitee kann einen Staat, der seinen Verpflichtungen aus der Charta nicht nachgekommen ist, mit einer Empfehlung auffordern, gewisse Vorkehren zur Erfüllung dieser Verpflichtungen zu treffen, ohne dass die Empfehlungen obligatorische Rechtskraft entwickeln würden. Die Sozialcharta unterscheidet sich also durch ihr Kontrollsystem ganz eindeutig von der Europäischen Menschenrechtskonvention, die über ein gerichtliches Kontrollsystem verfügt. Die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention sind denn auch – im Gegensatz zu denjenigen der Sozialcharta – direkt anwendbar. Sie richten sich unmittelbar an den einzelnen Bürger, und diesem steht die Möglichkeit offen, das letztinstanzliche Urteil unseres Bundesgerichtes vor den Organen der Europäischen Menschenrechtskonvention anzufechten. Die Sozialcharta schliesst ein solches Vorgehen klar aus. Hingegen werden die Behörden unseres Landes, die eidgenössischen wie die kantonalen, verpflichtet, die Bestimmungen der Sozialcharta als Richtlinien ihrer gesetzgeberischen Arbeit zu benützen und vor allem keine gesetzlichen Bestimmungen zu erlassen, die mit den in der Charta verankerten Grundsätzen in Widerspruch stünden.

Teil V enthält neben den üblichen Schlussklauseln Bestimmungen über Einschränkungen, welche die Vertragsparteien in gewissen Fällen und bei Eintritt bestimmter Voraussetzungen vornehmen können. Im Anhang ist schliesslich die Tragweite gewisser Vertragsbestimmungen umschrieben.

Das Abstimmungsergebnis über das Eintreten mit 5 zu 7 Stimmen zeigt deutlich, wie sehr die Meinungen in der vorberatenden Kommission über das zur Behandlung stehende Geschäft geteilt sind. Ich bemühe mich, Sie über die Beratung in der Kommission kurz zu orientieren. Grundsätzlich anerkennt die vorberatende Kommission, dass es sich bei der Sozialcharta um ein Vertragswerk zwischen westeuropäischen und demokratischen Staaten handelt, dass ihr also nicht eine heterogene Staatengruppe – wie man sie in der Welt immer wieder findet – zu Gevatter steht, denn die Staaten des Europarates haben ja eine gemeinsame Idee von der Demokratie, ein gemeinsames Erbe und eine gemeinsame grundsätzliche Haltung. Zu diesem Europa haben sich alle, Befürworter wie Gegner, bekannt. In der Mehrheit war die Kommission jedoch der Überzeugung, dass eine Stärkung und ein besserer Zusammenschluss der europäischen freien Völkerfamilien nicht mit der Sozialcharta erreicht werden können. Vielmehr wären eine bessere Zusammenarbeit zwischen EG und EFTA zu suchen und der Abbau der technischen Handelshemmnisse voranzutreiben. Die Lösung grenzüberschreitender Probleme in den Bereichen Umweltschutz, Arbeitslosigkeit, Währungs- und Wirtschaftspolitik, Entwicklungshilfe usw. sei dringender als ein verbales Bekenntnis in der Sozialcharta.

Entschieden wurde dagegen opponiert, dass aus dem Beitritt der Schweiz zum Europarat abgeleitet werden dürfe, wir hätten auch die Sozialcharta zu ratifizieren. Andere wiederum meinten, wenn wir die Ratifikation nicht vornähmen, würden wir dadurch den Eindruck erwecken, wir würden uns über die Völker Europas erhaben fühlen und möchten uns deswegen nicht an der europäischen Solidarität beteiligen, oder wir gäben gar eine Vision der Angst, die niemals

die internationalen Beziehungen beherrschen dürfe. Ganz offen wurde von den Gegnern der Charta die Frage unserer Souveränität aufgeworfen. Man ist keinesfalls bereit, sich vom Ausland in unsere Verhältnisse, insbesondere in unsere Gesetzgebung, hineinreden zu lassen. Der Beitritt zu einem solchen Vertragswerk bringe – man möge es wahrhaben oder nicht – in einem relativ breitgefächerten Bereich staatlicher Tätigkeit Souveränitätsbeschränkungen. Diese Befürchtungen wurden ausdrücklich dargelegt, obwohl es in der Kommission an sich unbestritten war, dass die Sozialrechte, wie sie in der Charta zum Ausdruck kommen, nicht direkt anwendbar, also «non self-executing» sind. Trotzdem wurde, insbesondere unter Hinweis auf den sogenannten dynamischen Charakter der Charta, der Meinung Ausdruck verliehen, dass dies nicht immer so bleiben könnte und dass in dieser Beziehung später Diskussionen entstehen müssten. So wurde mehrfach die Mahnung ausgesprochen, keine Bindungen einzugehen, von denen man nicht recht wisse, wohin sie führen würden. Auch der Bundesrat selbst weist derartige Befürchtungen nicht zum vornherein von der Hand, schreibt er doch in der Botschaft auf Seite 28: «Es könnte später gleichwohl versucht werden, die unmittelbare Anwendbarkeit gewisser Bestimmungen zu behaupten, insbesondere von Artikel 6 Absatz 4 und Artikel 18 Absatz 4, die von einem kleinen Teil der Rechtslehre als «self-executing» angesehen werden.»

Einig war man sich in der Kommission wiederum in der Beurteilung des Systems der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes, das in der Schweiz zweifellos sehr fortschrittlich ausgebaut ist. Es wurde denn auch die Frage aufgeworfen, weshalb es nicht möglich sein sollte, dass unser Land ein Abkommen ratifiziere, dem alle unsere Nachbarn mit weniger ausgebautem Sozialsystem seit langer Zeit beigetreten sind. Diese Frage wurde aber dahingehend beantwortet, es entspreche nicht Schweizer Art, Verträge abzuschliessen oder Deklamationen zu ratifizieren, deren rechtliche Bedeutung in hohem Masse ungewiss sei. Man könne sich nicht damit trösten, der Kontrollmechanismus werde ohnehin nicht präzise funktionieren und wenig wirksam sein.

Schliesslich sei erwähnt, dass selbstverständlich auch die Frage des harten Kerns in der Eintretensdebatte diskutiert worden ist. Es zeigte sich schnell, dass mehrere Mitglieder die Auffassung vertraten, dass die vorgeschriebenen fünf Artikel des harten Kerns von der Schweiz nicht vollumfänglich bejaht werden könnten. Insbesondere wurden Bedenken angemeldet gegen Artikel 1, das Recht auf Arbeit, Artikel 6 Absatz 4, das Beamtenstreikrecht und Artikel 13, das Recht auf Fürsorge.

Schliesslich erachtet es die vorberatende Kommission als richtig, auf die Vorlage einzutreten, um diese grundsätzlich zu diskutieren, insbesondere, nachdem 1973, 1975 und 1979 der Bundesrat durch Vorstösse im Nationalrat angehalten worden ist, die Sozialcharta zu ratifizieren.

Ich verhehle Ihnen aber trotz des Eintretensantrages der Kommission nicht, dass Ihnen die knappe Mehrheit der Kommission von 7 zu 6 Stimmen die Ablehnung der Ratifikation vorschlägt, weil nach ihrer Ansicht die Vorschriften von Artikel 20 betreffend den harten Kern nicht erfüllt sind.

Schliesslich sei auch erwähnt, dass die Kommission beschlossen hat, für den Fall der Ratifikation der Sozialcharta dieselbe dem Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 89 Absz 4 BV zu unterstellen. Auf Einzelheiten werde ich in der Detailberatung eingehen.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen namens der vorberatenden Kommission Eintreten auf die Vorlage.

Bürgi: Die Sozialcharta ist zweifellos ein anspruchsvolles Thema unserer Aussenpolitik. Diese Aussenpolitik steht bekanntlich in einem gewissen Spannungsbereich. Wir haben einerseits die Veränderungen in der Welt, denen wir Rechnung zu tragen haben; andererseits stehen wir vor einer begrenzten Bereitschaft der schweizerischen Öffentlichkeit, diese Veränderungen nachzuvollziehen. Demzufolge besteht in weiten Kreisen des Volkes ein latentes

Misstrauen. Es befürchtet, der Bundesrat, die schweizerische Diplomatie, und in ihrem Fahrwasser das Parlament gingen zu weit. Deshalb müssen strenge Massstäbe angewendet werden bei der Abwägung schweizerischer Interessen im Hinblick auf neue internationale Verpflichtungen. Es muss klar unterschieden werden, was für die Wahrung vitaler schweizerischer Interessen zwingend notwendig und was allenfalls nur wünschbar ist.

Ich möchte gleich beifügen, dass nach meiner Ansicht dieser strenge Massstab im Falle der Europäischen Sozialcharta nicht angewendet wurde.

Ich möchte noch einen Schritt weitergehen. Ich muss leider feststellen, dass der Bundesrat in dieser Sache keine sehr glückliche Hand hatte. 1976 wurde die Sozialcharta durch den Chef des Departementes für auswärtige Angelegenheiten unterschrieben, und erst 1978 wurde ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Dieses Vernehmlassungsverfahren zeigte klar, dass die Ratifikation der Sozialcharta eine umstrittene Angelegenheit ist. Es besteht alles andere als ein Konsens. Dennoch wurde die Botschaft an die eidgenössischen Räte erlassen. Damit hat der Bundesrat – ich muss hier noch einmal eine deutliche Kritik zum Ausdruck bringen – das Kunststück fertiggebracht, gleichzeitig zwei hochumstrittene aussenpolitische Fragen auf dem Tische zu haben, nämlich den Beitritt zur UNO und diese Sozialcharta. Lassen Sie mich nun einige Überlegungen zum Hintergrund der Sozialcharta machen. Sie ist aus der ausgeprägten Wachstumsphase der europäischen Wirtschaft hervorgegangen. Sie ist vom Geist geprägt, dass alles oder mindestens fast alles machbar sei, auch im Bereiche der Sozialpolitik. Wir sind mittlerweile am Ende dieser Wachstumsphase angelangt. In den grossen europäischen Ländern gibt es Arbeitslosenheere wie nie mehr seit den dreissiger Jahren. In verschiedenen Ländern bestehen akute Finanzierungsprobleme in der Sozialversicherung. Die Probleme sind in jenen Ländern am grössten, welche der Sozialcharta bereits beigetreten sind. Wir sind dagegen das Land mit der kleinsten Arbeitslosigkeit. Wir haben unsere Sozialwerke noch im Griff, freilich mit einem deutlichen Akzent auf Konsolidierung des bisher Aufgebauten. Ich möchte deshalb einem pragmatischen Vorgehen das Wort reden. Konzentrieren wir uns darauf, diese vergleichsweise günstige Situation der Schweiz aufrecht zu erhalten. Verlieren wir uns nicht in eine Diskussion über eine Charta, die gar nichts zur Lösung der aktuellen wirtschaftlichen Probleme Europas beitragen kann. Hüten wir uns davor, unsere Gesetzgebung in Bahnen drängen zu lassen, die nicht unseren Interessen entsprechen. Halten wir uns schliesslich für jene Probleme frei, die in den letzten Jahren ganz neu entstanden sind. Ich gebe nur das Stichwort Umweltschutz. Ich bin mir darüber im klaren, dass diese Ausführungen eigentlich in einen Nicht-eintretensantrag ausmünden müssten. Indessen, in Übereinstimmung mit dem Kommissionspräsidenten, scheint es mir notwendig, eine Diskussion über den sogenannten harten Kern der Sozialcharta zu ermöglichen.

Ich opponiere einem Eintreten nicht. Hingegen werde ich in der Detailberatung eindeutig gegen Artikel 6 und 13 Stellung beziehen.

Piller: Der Beitritt zur Europäischen Sozialcharta ist nun endlich in die parlamentarische Beratung gerückt. Bereits in den Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1975 bis 1979 teilte der Bundesrat den eidgenössischen Räten über den Beitritt zur Sozialcharta folgende Absicht mit: «Wir sehen vor, Ihnen voraussichtlich 1977 die Ratifizierung dieser Charta zu empfehlen.»

Mittlerweile wurde es 1984. Ich habe vor den Verhandlungen in der Kommission nicht verstanden, warum der Bundesrat so viele Jahre verstreichen liess, bis er den Schritt vollzog. Bei den Beratungen innerhalb der Kommission gingen mir dann die Augen etwas auf. Soviel Widerstand hatte ich natürlich nicht erwartet; ich bin auch heute noch darob erstaunt. Die Europäische Sozialcharta gilt als sozialstaatliches Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Während in der Menschenrechtskonvention die

Menschenrechte und die Grundfreiheiten festgehalten sind, beinhaltet die Sozialcharta die Sozialrechte. Die Charta wird deshalb auch sehr oft der Eckstein des neuen, sozialen Europas genannt. Sie ist eine völkerrechtlich abgesicherte Willenskundgebung der Signatarstaaten, die Sozialrechte in Europa auszubauen und zu festigen. Im Gegensatz zur Menschenrechtskonvention hat die Sozialcharta keinen rechtsetzenden Charakter; sie schafft kein unmittelbar anwendbares Recht. Sie enthält auch keine Instanz, an welche sich der einzelne mit Beschwerden oder Klagen richten könnte. Mit einem Beitritt würden wir uns allerdings verpflichten, keine gesetzlichen Bestimmungen zu erlassen, die mit den in der Charta verankerten Rechten und Grundsätzen in Widerspruch stehen.

Ich war bis zu den Kommissionsberatungen der Meinung, dass die Ratifizierung durch unsere Räte problemlos erfolgen würde. Die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft hatten mich überzeugt, und ich bin es auch heute noch.

Die Schweiz ist Mitglied des Europarates. Dieser Rat ist entstanden, weil viele ein- und weitsichtige Staatsmänner und -frauen erkannt haben, dass das freie Europa immer mehr eine Schicksalsgemeinschaft bildet, ein gemeinsames Erbe verwaltet und eine tragende, völkervereinende Kraft innerhalb dieser Welt darstellen kann und muss. Dieses freie und soziale Europa war und ist uns nicht gleichgültig. Wir fühlen uns ihm verbunden und sind wohl auch deshalb Mitglied des Europarates. Diese Mitgliedschaft hat uns nicht unabhängiger gemacht, auch nicht ärmer, auch nicht kleiner; im Gegenteil: dieses Nicht-Abseitsstehen hat es uns ermöglicht, beispielsweise gerade auf dem Gebiet der Menschenrechte eine aktive und wirkungsvolle Rolle zu spielen. Es würde von den Mitgliedstaaten des Europarates wohl kaum verstanden, wenn wir heute die Ratifizierung nicht vollzögen. Es gibt auch keine echten und glaubwürdigen Gründe, diese Ratifizierung zu verweigern.

Unser Land hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem sehr gut ausgebauten Sozialstaat entwickelt, der im Vergleich mit dem Ausland sicher sehr gut abschneidet. Wir können gewiss mit Stolz einen Teil unserer sozialstaatlichen Einrichtungen als Lösungsmodell im freien Europa anbieten. Es ist aber auffallend, dass die Gegner dieser Ratifizierung auch die Gegner eines weiteren Ausbaus unseres Sozialstaates sind, dass also die gleichen Leute und Institutionen, die heute die Ratifizierung verhindern wollen, einen sogenannten «Marschhalt» oder gar einen Abbau der Staatstätigkeiten im sozialen Bereiche fordern. Das politische Klima für die Ratifizierung dieser Charta scheint weniger günstig zu sein als noch vor zehn Jahren. Mir nicht besonders sympathische Kräfte gewinnen die Oberhand; man schreckt nicht einmal mehr vor «Irreführung des Publikums» zurück. So veröffentlichte der «Trumpf-Buur» ein Inserat gegen die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta. Dieses Inserat trug den Titel «Keine fremden Richter». Wir wissen alle, dass uns die Ratifizierung – im Gegensatz zur Menschenrechtskonvention – keine ausländischen Richter bringt. Die Verantwortlichen beim «Trumpf-Buur» wissen es auch, wissen es ganz genau! Stimmungsmache ist diesem Klub offenbar wichtiger als eine der Wahrheit verpflichtete Information. Ich habe bis heute noch keine Korrektur oder gar einen Widerruf dieser bewusst irreführenden Falschmeldung angetroffen, obwohl vermutlich einige einflussreiche Kreise diesem «Trumpf-Buur» nahe stehen und dem verantwortlichen Redaktor sagen könnten, dass sie für eine objektive Information einstehen.

Der gleiche «Trumpf-Buur» schreibt denn auch, dass die Dachverbände der Wirtschaft und 15 Kantone gegen eine Ratifizierung seien. Unter Dachverbände der Wirtschaft versteht er – wie könnte es anders sein – natürlich nur die Arbeitgeberverbände. Effektiv haben sich 18 von damals 25 Kantonen für die Ratifizierung ausgesprochen, also nur sieben dagegen; ebenso sprachen sich alle Bundesratsparteien ausser der Freisinnigen dafür aus. Das Centre patronal wirft dem Bundesrat in einem Papier vom 7. Dezember 1983

sogar «trotzlose Torheit» vor, weil er mit imaginären Raffinessen Unvereinbares zu vereinbaren versuche.

Entschuldigen Sie, wenn ich etwas ausgeholt habe. Aber ich bin zutiefst beunruhigt über die Art und Weise, wie der «Trumpf-Buur» und das Centre patronal ungeniert Unwahrheiten und derart beleidigende Äusserungen gegen unsere Landesregierung verbreiten können, ohne dass die Schreiberlinge zurückgepfiffen werden. Wo bleibt da beispielsweise der Hofer-Club? Ich weiss: dieser beschäftigt sich nur mit Radio und Fernsehen und hat dort scheinbar alle Hände voll zu tun.

Wie unser Kommissionspräsident bereits ausführte, sehen die Annahmebedingungen der Charta für die Schweiz vor, dass fünf der sieben wichtigsten Artikel angenommen werden müssen. Die besonders wichtigen Artikel, welche der Bundesrat zur Annahme vorschlägt, beziehen sich auf das Recht auf Arbeit, das Vereinigungsrecht, das Recht auf Kollektivverhandlungen und das damit verbundene Streikrecht, das Recht auf soziale Sicherheit und ärztliche Versorgung, das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz. Wir werden in der hoffentlich stattfindenden Detailberatung auf diese einzelnen Artikel zurückkommen.

Für mich bedeuten diese Artikel in einem sozialen und demokratischen Staat wie der Schweiz heute eine Selbstverständlichkeit. Sie beinhalten Grundrechte, deren Wurzeln in der Partnerschaft und Solidarität genährt werden. Wer heute ehrlich der Überzeugung ist, dass es gut war, dass im freien Europa der Klassenkampf mit sozialstaatlichen Massnahmen beendet wurde, sollte diese Ratifizierung heute problemlos befürworten können. Es braucht für uns Schweizer aber auch die Einsicht, dass wir jeweils nicht nur nehmen und profitieren können, sondern dass wir auch geben müssen.

Folgende zwei Sätze aus Pressemitteilungen von Gegnern der Ratifizierung zeigen mir, dass wir immer wieder nur an die Rendite denken. So schreibt wiederum das Centre patronal: «Der Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen ist nur gerechtfertigt, wenn die Verpflichtungen im Interesse der Schweiz erforderlich sind.» Dr. Horber – auch kein Unbekannter – führte in Davos vor der gewerblichen Winterkonferenz aus: «Die Europäische Sozialcharta, sozial unnötig und negativ für Wirtschaft und Gewerbe . . .» Von den positiven Wirkungen auf die Menschen sprach er nicht.

Unser Land und natürlich auch unser Parlament tun gut daran, sich in ihren politischen Tätigkeiten gerade auch mit Bezug auf das Ausland nicht an solchen Sätzen und Aussprüchen zu orientieren. Sie zeugen von einem gewissen Egoismus, und Egoismus hat noch nie wirklich gute Früchte getragen. Die Bande zwischen den demokratischen Staaten unseres Kontinents enger knüpfen – und das wollen wir doch – beinhaltet auch eine engere Zusammenarbeit auf verschiedensten Gebieten. Gerade im sozialen Bereich dürfen wir nicht abseits stehen. Unsere Wirtschaft ist eng verflochten mit der europäischen Wirtschaft. Diese Wirtschaft wird getragen von unzähligen Werkträgern. Diese Menschen erwarten auch von der Schweiz ein Ja zur Festigung des Sozialschutzes der Arbeitnehmer, der Familien und der Schwachen in diesem zusammengedrängten Europa. Ein Abseitsstehen könnte eines Tages auch zu Gegenmassnahmen führen, könnte weiter dazu führen, dass man die Schweizer wohl noch kennt, vielleicht noch achtet, aber dass man sie nicht mehr gern hat, weil sie das Markenzeichen «Egoisten» aufgedruckt erhielten. Das würde uns in die Isolation treiben und uns auf die Dauer auch wirtschaftlich sehr schaden.

Ich bitte Sie, diese Charta zu ratifizieren und damit in echter Solidarität auch ja zu einem freien, demokratischen und sozialen Europa zu sagen, einem Europa, das die gesamte Welt nötiger hat denn je.

Dobler: Die Europäische Sozialcharta beinhaltet eine Art Kodifikation der heute als modern geltenden Sozialrechte. In dieser Diskussion scheint es mir notwendig, auf zwei grundsätzliche Aspekte hinzuweisen, die für unser Land von

ausschlaggebender Bedeutung sind. Der eine ist die rechtliche, der andere die politische Tragweite einer Ratifikation. In rechtlicher Hinsicht verpflichtet die Sozialcharta die Signatarstaaten auf eine Politik und eine Ausgestaltung des innerstaatlichen Rechtes, welche die sozialen Grundrechte gewährleisten. Zum innerstaatlichen Recht gehört dabei sowohl die Gesetzgebung im weitesten Sinne als auch die Praxis der Behörden und Gerichte. Besteht eine Abweichung zwischen Sozialcharta und innerstaatlichem Recht, so ist diese notfalls durch Änderung der innerstaatlichen Gesetzgebung zu beseitigen, sofern sie für die geschützten Personen nicht günstig ist. Selbstverständlich dürfen derartige Abweichungen auch nicht neu geschaffen werden, womit zum Beispiel auch im Falle einer schweren wirtschaftlichen Rezession ein Abbau einzelner Massnahmen nicht möglich ist. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich aus dem Umstand, dass der Text zu der Sozialcharta oft unklar ist, weshalb die Tragweite der einzelnen Bestimmungen gelegentlich nur schwer abgeschätzt werden kann.

Im Unterschied zur Europäischen Menschenrechtskonvention – das wurde heute bereits vielfach betont – schafft die Sozialcharta keine Individualrechte, die von natürlichen oder juristischen Personen durch Anrufung eines nationalen oder internationalen Gerichtshofes durchgesetzt werden können. Insoweit sind Umfang und Art der Verpflichtungen klar abzugrenzen. Die Charta nimmt somit einen Stellenwert ein, der zwar sicher unter demjenigen der Europäischen Menschenrechtscharta liegt, aber auch weit über die Bedeutung landläufiger Abkommen hinausgeht. Zwar betont der Bundesrat in seinem Memorandum von 1978, dass die rechtliche Bedeutung gering sei. Es wird dabei nicht näher differenziert, ob er jene bezüglich des Auslandes oder bezüglich der Schweiz meint. Jedenfalls ist dem erwähnten Memorandum des Bundesrates zu entnehmen, dass die eingegangenen Verpflichtungen im Zeitpunkt der Ratifizierung nicht voll erfüllt zu sein brauchen. Es genügt offenbar, wenn dies im Verlauf der Zeit an die Hand genommen wird. Es entspricht aber schweizerischer Praxis, nur diejenigen Übereinkommen zu unterzeichnen, zu denen man stehen kann. Mit der Ratifikation soll ein völkerrechtlicher Vertrag abgeschlossen werden. Es kann sich also nicht um die Abgabe einer Absichtserklärung handeln, sondern um die Anerkennung von Verpflichtungen. Gemäss schweizerischer Praxis soll das Abkommen deshalb grundsätzlich erst dann ratifiziert werden, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Schliesslich ist auch der Hinweis auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anzubringen. Das Sozialwesen ist an sich Sache der Kantone. Auswirkungen der Sozialcharta auf die Kantone werden aber unumgänglich. Es ist darum nicht verwunderlich, wenn zahlreiche kantonale Vernehmlassungen ihre Skepsis gegenüber der Sozialcharta bekundeten.

Damit ist aber auch bereits die politische Tragweite der Ratifikation angesprochen. Die Einhaltung der sich aus der Sozialcharta ergebenden Verpflichtungen unterliegt der Überwachung. Diesbezügliche Fragen können also weder durch einen anderen Signatarstaat noch durch irgendein internationales Gremium vor einen internationalen Gerichtshof gebracht und rechtlich bindend entschieden werden. Über die Einhaltung der angenommenen Bestimmungen der Sozialcharta ist von den Vertragsstaaten alle zwei Jahre Bericht zu erstatten. Die Berichte werden von verschiedenen zuständigen Instanzen geprüft und nötigenfalls mit allen notwendigen Empfehlungen an die Adresse des betreffenden Signatarstaates verabschiedet. Das Mittel zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen sind also gemäss Sozialcharta nicht rechtliche Sanktionen, sondern die Möglichkeit politischer Einflussnahmen durch die Kontrollgremien auf die Vertragsstaaten. Über die nicht angenommenen Bestimmungen der Sozialcharta hat jeder Vertragsstaat ebenfalls Bericht zu erstatten, wobei die gleiche Prozedur Anwendung findet wie bei den Berichten über die angenommenen Bestimmungen. Beachtlich ist dabei, dass die Sozialcharta im Unterschied zu anderen internationalen Vertragswerken nicht einen bestimmten Stand der Entwicklung kodifizieren, sondern einen dynamischen Prozess einleiten will, bei dem die Aufnahme neuer Bestimmungen im Verlaufe der Zeit nicht ausgeschlossen ist.

Die Schweiz unterzieht sich also nicht nur der Kontrolle ihrer Politik mit Bezug auf die angenommenen, sondern auch hinsichtlich der von ihr nicht angenommenen Bestimmungen der Sozialcharta, sowie hinsichtlich der gegebenenfalls erst nach der Unterzeichnung neu in die Charta aufgenommenen Grundsätze durch internationale Gremien. Darin liegt zwingend die Gefahr politischer Einflussnahmen von aussen, was den Handlungsspielraum für eigenständige nationale Massnahmen wenn nicht juristisch, so doch zumindest faktisch stark einengt. Nach dem Europarat ist ein wesentliches Element der Sozialcharta ihr dynamischer Charakter. Darin liegt neben der unklaren Fassung vieler Bestimmungen die in grundsätzlicher und praktischer Hinsicht grösste Problematik des ganzen Vertragswerkes. Das Ziel ist im Endergebnis die materielle Vereinheitlichung der Sozialgesetzgebung unter den Signatarstaaten in verschiedenen, nicht näher festgelegten Etappen auf dem Niveau der Sozialcharta.

Im Lichte dieser rechtlichen und politischen Kriterien sind die Mindestanforderungen für die Ratifizierung der Sozialcharta in der Detailberatung zu prüfen. Die Tatsache, dass wir seinerzeit dem Europarat beigetreten sind, zwingt uns keineswegs, auch die politische Sozialcharta zu ratifizieren. Mit der Installierung internationaler Kontrollinstanzen besteht zweifelsohne die Gefahr der Einmischung internationaler Gremien in die schweizerische Politik.

Wenn Herr Piller in seinem Votum darlegt, dass die Gegner der Sozialcharta auch gegen den Ausbau des Sozialstaates seien, scheint mir diese Feststellung doch etwas übertrieben. Hier geht es nämlich nicht in erster Linie darum, ob der Sozialstaat auch in der Schweiz weiter auszubauen sei, sondern hier geht es tatsächlich darum, kein Stück unserer Souveränität preiszugeben. Darum sind wir verpflichtet, bei der Ratifizierung der Sozialcharta an die einzelnen Bestimmungen einen besonders strengen Massstab anzulegen.

Und nur unter diesem Gesichtspunkt stelle ich nicht den Antrag auf Nichteintreten, sondern im Gegenteil den Antrag, auf die Detailberatung einzutreten.

Frau Meler Josi: Es gibt bedeutende Gründe, die nicht nur für ein Eintreten, sondern für entschiedene Zustimmung zur Charta im Sinne der bundesrätlichen Anträge sprechen. Ich fasse drei der wichtigsten so zusammen:

1. Die Charta entspricht der Entwicklung der Grundrechtslehre in den freiheitlichen Demokratien des Westens, somit auch unserer Entwicklung;
2. sie ist innerstaatlich unbedenklich;
3. sie ist aussenpolitisch unabdingbar.

Zum ersten Punkt: Die Charta spiegelt die Entwicklung der Grundrechtslehre. Diese Lehre hat mit besonderer Deutlichkeit seit den industriellen Umwälzungen des 19. Jahrhunderts formuliert, dass den Menschen die schönsten klassischen Freiheitsrechte nichts nützen, solange sie nicht über ein Minimum von Daseinssicherheit verfügen. Die Einsicht von Kellers «Grünem Heinrich», dass «für all das rüst'ge Volk die Freiheit erst ein Gut war, wenn es sich seines Brots versichert hatte», oder der Seufzer von Georg Büchner, es sei «in seinen Augen bei weitem nicht so betrüblich, dass dieser oder jener Liberale seine Gedanken nicht drucken lassen dürfe, als dass viele tausend Familien nicht imstande seien, ihre Kartoffeln zu schmälzen», waren auch zu ihrer Zeit nicht mehr neu. Beide knüpften schliesslich an die Bibelerfahrung an, wonach der Mensch zwar nicht vom Brot allein lebt, aber es doch zuerst haben muss, bevor er sich geistigen Errungenschaften widmen kann.

Unser Land hat sich, wie alle modernen Industriestaaten des Westens, vom blossen Nachtwächterstaat zu einem modernen Leistungsstaat verwandelt, zu dessen Aufgaben – neben der Respektierung der individuellen Freiheit – auch die Solidarität mit dem Schwachen gehört. Dieser moderne Industriestaat versteht sich immer auch bis zu einem gewis-

sen Grad als Wohlfahrtsstaat; denken Sie an Artikel 2 unserer Bundesverfassung. Seit der Nachkriegszeit sprechen wir nicht mehr bloss von Marktwirtschaft, sondern betont von sozialer Marktwirtschaft. Die Staaten empfanden sich nicht mehr bloss als Rechtsstaaten, sondern als soziale Rechtsstaaten. Menschenwürde setzt also anerkanntermassen neben Freiheiten auch das Korrelativ der minimalen sozialen Sicherheit voraus. Besonders deutlich erleben wir heutzutage in Entwicklungsländern, wie wenig erstrebenswert die klassischen Freiheiten für sich allein sind. Man fragt dort kaum nach Informationsfreiheit, solange man nicht vom Hunger befreit ist. So verwundert es nicht, dass die seit dem 19. Jahrhundert formulierten sogenannten Sozialrechte – sei es auf Arbeit, soziale Sicherheit und so fort – schliesslich Aufnahme in jene Sozialcharta fanden, die der Europarat zur Ergänzung der Menschenrechtskonvention 1965 in Kraft setzte. Damit war grundsätzlich anerkannt, dass zur Freiheit und Gleichheit – also zu den Abwehr- und Mitwirkungsrechten des Bürgers – auch noch ein Stück Brüderlichkeit gehört. Der Gedanke ist ebenfalls schon älter als der Jahrgang 1965.

Zweitens: Die Charta ist innerstaatlich unbedenklich. Zu dieser Feststellung gehört nochmals die Erkenntnis der Rechtslehre, die besagt, dass Sozialrechte grundsätzlich anderer Art sind als die klassischen Freiheitsrechte. Sie sind aller Regel nach nur Anweisungen, Richtlinien für den Gesetzgeber, und können also erst nach Massgabe einmal erlassener Gesetze beim Richter vom Bürger durchgesetzt werden. Was für die Sozialrechte überhaupt gilt, gilt verstärkt noch für jene Sozialrechte, die im vorliegenden völkerrechtlichen Vertrag enthalten sind. Sie sind nämlich ausführungsbefähigt, d. h. sie sind auf den Erlass innerstaatlicher Gesetze erst angewiesen, also nicht «direkt anwendbar», es wurde schon gesagt. Um ganz zweifelsfrei klarzustellen, dass die Bestimmungen der Sozialcharta in der Schweiz nicht direkt anwendbar sind, lege ich Ihnen in der Detailberatung noch einen entsprechenden Artikel 1 bis vor, der dies wörtlich festhält.

Dass der Besonderheit der Sozialrechte auch eine andere Kontrolle als jene (richterliche) bei der Menschenrechtskonvention entspricht, wurde schon betont. Sozialrechte können eben nicht vom Richter überprüft werden, solange der Gesetzgeber noch keine genau abgegrenzten – sogenannte justiziablen – Ansprüche geschaffen hat. Statt dessen funktioniert die vom Kommissionsreferenten beschriebene periodische Selbstkontrolle, wozu die Regierung – ich betone: nach der bei uns bewährten Art – die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bezieht. Der Expertenausschuss begutachtet diese Berichte zuhanden des Regierungsausschusses und der parlamentarischen Versammlung. Nach all diesen Vorberichten (ich habe die entsprechenden Debatten in der beratenden Versammlung des Europarats selbst erlebt) könnte das Ministerkomitee mit Zweidrittelmehrheit Empfehlungen an einzelne Staaten aussprechen. Es könnte – aber es hat das in bald 20 Jahren noch nie getan. Deshalb darf die Wirkung der Charta nicht überschätzt werden. Mit der Ratifizierung bekräftigt die Schweiz also nur die völkerrechtliche Verpflichtung, an einem politischen Programm für eine harmonische europäische Sozialgesetzgebung im Rahmen einer selbstgetroffenen Auswahl mitzuwirken. Das wiederum liegt in unserem ureigensten Interesse, weil ein wirtschaftlich zu Europa gehörender Staat auch in sozialen Dingen keine Insel bilden darf und kann. Der Auswahlkatalog kam zustande (es wurde bisher zuwenig betont), weil man bewusst nicht nur auf die Selbständigkeit der Vertragsstaaten, sondern auch auf ihre verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse Rücksicht nehmen wollte. Es ging ja darum, die Staaten dort abzuholen, wo sie heute sind. Wo bei anderen Abkommen ein gemeinsamer Minimalnennner gesucht wird, haben wir es hier sogar nur mit einem für jedes Land nach Mass geschneiderten und somit europäisch «variablen Mindeststandard» zu tun.

Glaubhaft darzulegen, die bestsituierte Schweiz mit ihrem hervorragend ausgebauten Sozialnetz sei im Gegensatz zu

13 anderen europäischen Staaten nicht fähig, zu diesem variablen Mindeststandard ja zu sagen, ist schlechthin nicht mehr möglich. Das Gegenteil trifft zu; wir wissen es. Wir haben einen Sozialstaat, der sich sehen lassen darf und der das Licht nicht zu scheuen braucht. Gerade weil wir es mit einem nicht direkt anwendbaren, ausführungsbedürftigen Vertragswerk zu tun haben, muss auch nicht mit der Ratifikation zugewartet werden, bis wir sämtliche Einzelbestimmungen wie europäische Musterschüler erfüllt haben werden. Es entspricht schon längere Zeit unserer Praxis, direkt anwendbare Bestimmungen früher zu ratifizieren als solche mit direkt anwendbaren Vertragsbestimmungen, wie sie etwa die Menschenrechtskonvention enthält. Vergleichen Sie dazu beispielsweise den Bericht über die Menschenrechtspolitik, den wir vor einigen Monaten trotz entsprechender Hinweise kommentarlos akzeptierten.

Mangels direkt anwendbarer Bestimmungen teile ich auch die Befürchtungen von Herrn Dobler betreffend einen Souveränitätsverlust in gar keiner Weise.

Die Charta muss übrigens selbstverständlich – und sie tut es auch – nicht nur auf die Staaten als solche, sondern natürlich auch auf deren innerstaatliche Aufgliederung Rücksicht nehmen. Föderalistische Bedenken sind aus diesem Grunde nicht am Platze. Bei der Individualbeschwerde im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention wird die innerstaatliche Aufgliederung auch berücksichtigt. Wir haben uns längst daran gewöhnt, dass sich Vertreter des Bundesrates vor der Menschenrechtskommission oder vor dem Gericht in Strassburg ausgerechnet für angefochtene kantonale Prozessordnungen einsetzen.

Wenn die innerstaatliche Aufgliederung bei der Anwendung eines Abkommens respektiert wird, das der Richter kontrolliert, wird die Rücksichtnahme noch besser funktionieren, wenn wir selbst für die Kontrolle zuständig sind.

Zum letzten Punkt: die Charta ist aussenpolitisch unabdingbar. Mit dem Beitritt zum Europarat sind wir vor über 20 Jahren auch grundsätzlich die Verpflichtung eingegangen, alle Konventionen ernsthaft zu prüfen, die Harmonisierung der Gesetzgebung anzustreben und die Sozialpolitik in den Rahmen der gesamteuropäischen Bestrebungen zum sozialen Fortschritt zu stellen. Angesichts des guten Standes unserer Sozialgesetzgebung und unserer Selbstdarstellungen in diesem Bereich können wir es uns kaum leisten, dieser Ergänzung zur Menschenrechtskonvention noch länger die kalte Schulter zu zeigen. Es geht hier tatsächlich um einen Akt der Solidarität mit Partnern, denen das Mitmachen keineswegs so viel leichter fiel als uns.

Es geht dabei nicht um eine theoretische Solidarität. Die enorme europäische Binnenwanderung verlangt ganz praktisch eine möglichst harmonische europäische Sozialpolitik. Sie befinden sich wirklich auf dem Mond, wenn Sie glauben, dass wir nicht beeinflusst sind von diesen internationalen Gesetzgebungen; sie wirken in der Praxis dauernd auf uns ein. Es gibt überhaupt keine Bestimmungen im Arbeitsrecht, die nicht vor dem Erlass mit den internationalen Bestimmungen der internationalen Arbeitsorganisation verglichen werden. Das ist schon längst Tatsache, und Sie machen sich wirklich Illusionen, wenn Sie etwas anderes annehmen. Wir sind in dieser Beziehung schon längst weiter, als manche von Ihnen anzunehmen glauben. Ich erinnere Sie beispielsweise an die Entwicklung bei den Altersrenten, an das Krankenversicherungswesen und an die Armenunterstützung.

Die Ratifikation entspricht schliesslich der besten Tradition unseres Landes. Lesen Sie doch bitte einmal auf Seite 20 der Botschaft nach! Man staunt aus heutiger Sicht geradezu über die Pionierleistungen, welche die schweizerische Regierung in der Anfangszeit der internationalen Arbeiterschutzbestimmungen vollbrachte. Es war damals noch eine rein freisinnige Regierung. Zwischen 1876 und 1914 war eine Reihe von Vorstössen für Konferenzen zum Schutze des Arbeiters und für einheitliche Arbeitsbedingungen massgeblich daran beteiligt, dass nach dem Ersten Weltkrieg die IAO in Genf eröffnet wurde. Damals war die schweizerische Regierung noch Promotor einer internationalen

Sozialpolitik, weil sie den Zusammenhang zwischen gerechten Konkurrenzbedingungen und der internationalen Zusammenarbeit sah. Heute sollte uns der Mut für einen unvergleichlich zaghafteren Schritt nicht fehlen. Beim Autofahren muss man nicht nur fahren können, man muss auch wissen, besonders wenn die Strasse vereist sein könnte, dass man nicht im falschen Moment bremsen sollte! Ich möchte Sie bitten, durch Ihre Zustimmung zu dieser Vorlage ein bisschen Mut zum Ausdruck zu bringen. Machen Sie uns doch nicht zu einem Land ohne Zukunftsvisionen. Wir sind jetzt im Begriffe, in einer negativen Stellung zu verharren. Es wäre an der Zeit, sich ein bisschen lockerer zu geben. Wir sollten uns die Aussenpolitik nicht von der Angst diktieren lassen, sondern – wenn wir uns schon äussern können – die Verhältnisse zur Kenntnis zu nehmen, die schon lange existieren.

Jagmetti: Bei allem Verständnis und bei aller Anerkennung für das Engagement, das aus verschiedenen Voten und insbesondere jenem von Frau Meier hervorgegangen ist, komme ich zu etwas anderen Ergebnissen.

Zu dieser Sozialcharta habe ich drei Vorbehalte anzumelden, die grundsätzlicher Natur sind. Der erste betrifft die Grundrechtsidee, die von Frau Meier aufgegriffen worden ist. Die Freiheit des Individuums zu schützen, die Staatsmacht ihm gegenüber zu begrenzen und die Ausübung dieser Staatsmacht an Regeln zu binden, war Grundgehalt der klassischen Menschenrechtserklärungen von der englischen Bill of Rights vom ausgehenden 17. Jahrhundert an und ist auch Grundgehalt der Individualrechte in unserem Verfassungsrecht geblieben. Für den einzelnen freilich reicht es nicht, dass er sich entfalten darf. Er muss sich auch tatsächlich entfalten können. Dazu braucht er geeignete räumliche Verhältnisse, eine auf seine Bedürfnisse ausgerichtete soziale Ordnung und die wirtschaftliche Sicherung in schwierigen Lagen. In dieser Beziehung stimmen wir wahrscheinlich alle weitgehend überein. In der Ausgestaltung mögen Unterschiede da sein, aber die Grundrichtung ist uns gemeinsam.

Die Frage ist nun aber, welchen Weg wir beschreiten wollen, um dieses Ziel zu erreichen. Sozialrechte, wie sie hier durch die Übernahme einer internationalen Verpflichtung gewährleistet werden sollen, kennen wir in unserem eidgenössischen Verfassungsrecht derzeit nicht. Alle Ansätze, solche Rechte auf Bundesebene zu gewährleisten, sind bisher abgelehnt worden. Das heisst nicht, dass wir uns in der Schweiz diesen Problemen nicht gewidmet hätten. Die staatliche Verpflichtung in diesen Bereichen fand aber in Gesetzgebungsaufträgen ihren Ausdruck. Wir kennen in diesem Sinne kein Recht auf soziale Sicherheit, wie es in Artikel 12 der Sozialcharta gewährleistet werden soll, aber eine Anzahl von Verfassungsbestimmungen zu diesem Thema, insbesondere die verfassungsmässige Verankerung des Dreisäulenprinzips in einem recht ausführlichen Artikel 34quater der Bundesverfassung. Der Unterschied zwischen einem solchen Gesetzgebungsauftrag mit einem festen Programm und einem Sozialrecht ist keine formale Spielerei. Verfassungsmässige Rechte sind nach unserer bundesstaatlichen Ordnung durchsetzbare Rechte, auf die sich der Bürger direkt berufen kann. Es ist an sich verständlich, die sozialpolitischen Postulate in das Kleid von Menschenrechten zu kleiden. Mit der Bezeichnung eines Gesetzgebungsprogramms als Recht ist aber noch kein Recht geschaffen. Solche Rechte sollen auch gar nicht begründet werden, denn die Charta verpflichtet, wie das in der Botschaft steht und heute schon mehrfach gesagt worden ist, den Gesetzgeber und verleiht dem Bürger keinen unmittelbaren Anspruch. Ein solches Recht ohne Recht ist aber in meiner Sicht kein Recht.

Mein zweiter Vorbehalt betrifft die Entwicklungsrichtung. Diese ist bei einem internationalen Abkommen unvermeidlich eine solche von oben nach unten. Was auf Staatsvertragsebene vereinbart wird, soll der Gesetzgeber im Landesrecht zum Ausdruck bringen. Erst dann kommen die Sozialpartner zum Zug, und im engen, noch verbleibenden

Bereich können dann die Beteiligten Vereinbarungen treffen. Wir haben in der Schweiz bei der Sozialpolitik den umgekehrten Weg von unten nach oben beschritten. Die Arbeitsverhältnisse werden nach wie vor stark durch den Einzelarbeitsvertrag gestaltet. In der Maschinen- und Metallindustrie findet auf betrieblicher Ebene nicht nur die erste Stufe der Bewältigung von Differenzen, sondern auch die Lohnfestsetzung statt. Die Gesamtarbeitsverträge haben grosses Gewicht. So ist die Arbeitszeit durch Vereinbarung der Sozialpartner gegenüber den staatlichen Ansätzen in der Maschinen- und Metallindustrie um 3, im Baugewerbe (ausserhalb des Berggebietes) je nach Region um 4 bis 5½ Stunden und im Gastgewerbe sogar um 7 und mehr Stunden – je nach Arbeitskategorie – gesenkt worden. Der Gesetzgeber schafft bei uns den Rahmen, innerhalb von dem branchenweise durch die Sozialpartner Verbesserungen erzielt werden können. Persönlich glaube ich, dass diese Aufbaurichtung von unten nach oben unseren staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen am ehesten entspricht und für den Arbeitnehmer einen echten Fortschritt bringt.

Meine dritte Bemerkung betrifft den Zukunftsbezug. Die Charta ist stark auf die Arbeitsverhältnisse und auf die soziale Sicherung ausgerichtet. Das sind Probleme, mit denen sich in der Schweiz die Behörden, die Sozialpartner und die Einzelnen nicht neu zu befassen beginnen, sondern seit langem befasst haben. Diese Probleme sind ausserordentlich wichtig, sie sind aktuell, aber neu sind sie eigentlich nicht. Zu diesen klassischen Problemen treten neue soziale Fragen. Als Beispiele seien genannt die unzureichende Geborgenheit, welche vielen die gebaute Umwelt bietet, die fehlende Integration einer Anzahl von Jugendlichen in die Gesellschaft und das unter anderem damit zusammenhängende Drogenproblem, die Vereinsamung besonders älterer Menschen in einer anonymen gesellschaftlichen Struktur sowie die manchmal fehlende Fähigkeit zur schöpferischen Gestaltung der vermehrten Freizeit. Diese Probleme werden von der Sozialcharta nicht aufgegriffen. Das ist kein Vorwurf an ihre Schöpfer, denn diese Probleme lassen sich nicht durch einen staatlichen Akt von heute auf morgen lösen und demgemäss auch nicht durch einen internationalen Staatsvertrag. Aber dass sich Zukunftsprobleme in dieser Richtung stellen, die wir nicht durch Zustimmung zur Europäischen Sozialcharta lösen können, sollten wir feststellen.

Ich anerkenne gerne, dass die Offenheit gegenüber unseren europäischen Nachbarn die Zustimmung zur Sozialcharta nahelegen würde und dass uns unser sozialpolitisches Verantwortungsgefühl in die gleiche Richtung führen könnte. Indes stehen wir ja nicht am Anfang einer Entwicklung, bei der nun durch internationale Vereinbarungen und Abkommen völlig neue Impulse gegeben werden sollen, sondern wir stehen im Ausbau einer längst eingeleiteten Entwicklung. Bei diesem Ausbau kommt den innerstaatlichen Ordnungen grosse Bedeutung zu, kommt den bilateralen Vereinbarungen – etwa über die soziale Sicherung der Gastarbeiter – grosse Bedeutung zu, kommt durchaus auch der Zusammenarbeit in internationalen Organisationen Bedeutung zu. Aber leisten wir doch den Beitrag, den wir wirklich leisten können, nämlich durch eine aufbauende Politik, die von unten nach oben geht, auch neue Probleme aufgreift und keine Rechte dort schafft, wo sie nicht vorhanden sind, sondern echte Rechte begründet und eine Sozialpolitik von morgen einleitet.

Ich empfehle Ihnen demgemäss, dieser Sozialcharta nicht zuzustimmen, aber den schweizerischen Weg der Sozialpolitik weiterhin zu beschreiten.

M. Jelmini: Je ne crois pas qu'il soit possible de refuser la ratification de la Charte sociale européenne à moins de manquer à une promesse de solidarité spécifique qui a été proclamée lors de l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe.

En 1963, en effet, la Suisse a souscrit à une étroite coopération avec les Etats membres de cette organisation et s'est engagée avec eux à promouvoir les principes de la démo-

cratie et le progrès économique et social. Le temps est venu de réaliser ces propos par un engagement concret et important en faveur d'une politique sociale solidaire au niveau européen. La question a été judicieusement évaluée par le Conseil fédéral en tenant compte de la réalité de notre pays, en considérant le contenu et la forme des engagements que la ratification de la charte impose et en examinant l'évolution future et pour finir en analysant les possibilités et les moyens de contrôle.

En ce qui concerne la réalité, c'est-à-dire les conditions sociales et juridiques qui règnent dans notre pays, je crois que la Suisse n'a pas à se cacher sur le plan international. Je ne veux pas affirmer que dans le secteur social et, en particulier, dans le domaine du droit du travail, tous les objectifs aient été atteints. D'abord, dans ce domaine, il y aura toujours des améliorations à apporter. Ensuite, il faut reconnaître que plusieurs questions sont encore actuellement en discussion chez nous comme ailleurs. Mais les exigences posées par les points de la Charte sociale européenne que le gouvernement nous propose de ratifier sont, en effet, remplies à part une exception qui a d'ailleurs été mise en évidence. Il s'agit de la question épineuse du régime applicable aux fonctionnaires en matière de droit de grève: d'autres pays, en approuvant la charte, ont procédé de la même façon que nous le propose notre gouvernement, c'est-à-dire en formulant une déclaration interprétative.

Du point de vue de son contenu, la charte, tout en réunissant des dispositions de nature juridique et normative, se borne à engager, d'une façon générale, les Etats contractants à orienter leur politique sociale vers certains objectifs dont il faut rechercher la réalisation en tenant compte de la situation économique et sociale de chaque pays. C'est au fond la préoccupation permanente, que nous partageons, d'améliorer constamment la qualité de la vie des populations intéressées.

Dans l'examen de détail des articles constituant le noyau obligatoire et des articles ou des paragraphes supplémentaires, le message du Conseil fédéral explique clairement qu'il s'agit de normes qui correspondent à notre ordre juridique et que nous pouvons donc accepter sans risquer d'ébranler notre système. En effet, la ratification juridique des dispositions conventionnelles indispensables est pleinement réalisable d'après nos structures et nos institutions. On pourrait même se demander si l'article 12, concernant l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et ressortissants d'autres Etats contractants, ne devrait pas être accepté entièrement. En effet, la Suisse a déjà conclu des accords bilatéraux avec la majorité des Etats qui ont adopté la charte et qui seraient demain nos partenaires dans son application.

En ce qui concerne la mise en œuvre des principes et des dispositions de la Charte sociale, il faut rappeler tout d'abord qu'ils sont le fait de chaque pays contractant. Il faut en tout cas rejeter l'affirmation que des contrôles pourraient être ordonnés en permettant à des autorisés étrangères de s'ingérer dans les affaires intérieures de la Suisse. Il faut par contre reconnaître que le respect de certains principes sera vérifié par les partenaires sociaux de notre pays, auxquels sera confiée la tâche d'élaborer les rapports biennaux, ce qui correspond aux meilleures habitudes de la Suisse.

La proposition éventuelle de soumettre la ratification au référendum facultatif ne peut pas être acceptée. Il s'agit d'un accord qui n'implique pas d'unification multilatérale du droit et qui peut être d'ailleurs résilié en tout temps. L'acceptation de la charte n'engage pas la Suisse à donner une orientation nouvelle à sa politique étrangère sur le plan européen, ni à modifier sa politique sociale. C'est donc l'affaire du seul Parlement que de donner au Conseil fédéral la compétence de ratifier la charte.

Nous sommes toujours prêts à examiner, à discuter, à élaborer et à conclure des traités et des conventions qui concernent le développement des conditions économiques, financières, fiscales de l'environnement, des transports et d'autres sur le plan international. Nous ne devrions pas hésiter à nous pencher sur l'étude et l'amélioration des conditions de

vie et de travail des populations qui nous concernent. Je vois la Charte sociale, dans une certaine mesure, comme un complément nécessaire au réseau des rapports qui, sur le plan international et européen, permettent de développer d'une façon plus efficace les relations entre les Etats, les peuples et les individus.

Je voterai donc l'entrée en matière en vous priant d'accepter les propositions qui sont formulées par le gouvernement.

Weber: Als unser Land 1966 Mitglied des Europarates wurde, da waren die Ziele bekannt. Man wollte die Gemeinsamkeit unter den europäischen Ländern fördern, die persönlichen Freiheiten hochhalten und bessere Lebensbedingungen schaffen. So hat auch die Schweiz 1974 die europäische Vereinbarung zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten angenommen und sich diesbezüglich auch einer europäischen Gerichtsbarkeit unterstellt.

Ich möchte noch unterstreichen, was Herr Piller bereits gesagt hat: Es gibt keine wirkliche Freiheit ohne ein Mindestmass an sozialer Gerechtigkeit. Daher bildet die Europäische Sozialcharta, die die wirtschaftlichen und sozialen Rechte gewährleistet, eine notwendige Ergänzung der Menschenrechtskonvention. Im Gegensatz zu dieser gewährt die Sozialcharta dem einzelnen aber keinen klagbaren Rechtsanspruch, vielmehr verpflichtet sie den unterzeichnenden Staat bloss dazu, die nötigen Massnahmen zu treffen, damit jedermann die anerkannten sozialen Rechte mit der Zeit auch tatsächlich ausüben kann. Die Charta enthält also nichts anderes als Grundsätze, um die Sozialgesetzgebungen in den europäischen Ländern einigermaßen auf den gleichen Stand zu bringen.

Ich habe mich da gefragt, was die Gründe seien, welche die Angehörigen der verschiedenen Parteien hier im Rate veranlassen könnten, die Ratifikation der Sozialcharta zu befürworten. Das wäre wahrscheinlich einmal der Gedanke der Solidarität und des freien Europa. Das könnte die Mitglieder der freisinnigen Partei bewegen, zur Sozialcharta ja zu sagen. Der Staat, in dem wir heute leben – ich habe das bereits in der Kommission ausgeführt –, ist eigentlich weitgehend der Staat der Vorgänger der Freisinnigen. Dieser liberale Staat ist aufgebaut auf dem Gedanken zur Solidarität. Er ist dadurch überhaupt erst möglich geworden. Für die Gründer dieses Staates, für die Kämpfer für diesen Staat brauchte es wahnsinnig viel Mut, und dieser Mut scheint heute zu fehlen in den Reihen der freisinnigen Partei. Mit der Gründung des Bundesstaates sind auch die Grenzen der Kantone gesprengt worden. Es wurden Ziele verwirklicht, auf die wir heute stolz sind. Nach den politischen Rechten, die durch diesen Staat geschaffen worden sind, ist man auch daran gegangen, soziale Einrichtungen zu schaffen. Wäre es nun nicht richtig, wenn man diesen Gedanken der Solidarität über die Landesgrenzen hinaustragen würde?

Ich habe mich auch gefragt, was die Mitglieder der CVP dazu bewegen könnte, ja zu sagen. Wahrscheinlich könnte das C in ihrer Parteibezeichnung etwas dazu beitragen, nämlich die christliche Gesinnung. Ich habe gestern zufälligerweise ein Schriftstück, übrig vom letzten Wahlkampf, in meiner Schublade gefunden. Ich habe etwas geblättert darin. Es heisst: Gesellschaftspolitisches Leitbild der CVP der Schweiz. Da steht unter Zielsetzungen und Postulate gerade in der Aussenpolitik: «Sie tritt sodann ein für eine stärkere Annäherung unserer Beziehungen zu den europäischen und internationalen Organisationen. Nächster Schritt wird dabei die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta sein müssen, dies unter Anbringung der von der Schweiz aus notwendigen Vorbehalte.»

Es war wohlthuend, als Frau Meier sich ebenfalls in Richtung Solidarität ausgesprochen hat.

Für meine eigene Partei brauche ich keine Ausführungen zu machen. Sicher steht bei uns auch wieder die Idee im Vordergrund, Solidarität über die Landesgrenzen hinaus zu praktizieren. Aber auch die SVP kann eine positive Haltung zur Sozialcharta einnehmen, hat sie doch 1975 der landwirtschaftlichen Sozialcharta zugestimmt, welche vom Europarat gestaltet worden ist. Wenn es damals darum ging, die

Rechte in der Landwirtschaft zu umreissen, wollen wir nun die Rechte aller Arbeitnehmer umreissen. Sollte die SVP nun plötzlich abseits stehen?

Man sollte versuchen, vom eidgenössischen Egoismus, der eidgenössischen Einbildung und vom eidgenössischen Perfektionismus etwas wegzukommen und sollte die Solidarität auch auf die anderen Menschen Europas ausdehnen.

Bei den einzelnen Bestimmungen – in dieser Debatte erwähnt – steht diejenige über den Beamtenstreik etwas im Vordergrund. Gerade die Streikfrage hat aber in der Schweiz einen ganz anderen Charakter als in anderen Ländern. Der Streik wird kaum je einmal als Möglichkeit erwogen. Es ist vor allem dem Friedensabkommen, das aus der Gewerkschaftsbewegung entstanden ist, zu verdanken, dass wir heute den sozialen Frieden in der Schweiz haben. Es käme keinem Beamten in den Sinn, einen Streik heraufzubeschwören. Falls das einmal der Fall wäre, dann könnte man es wahrscheinlich auch mit einem Verbot nicht verhindern, und es müssten Gründe vorhanden sein, die man heute gar nicht voraussehen kann.

Umgekehrt bedeutet ein Ja nicht, dass das soziale Netz im bisherigen Tempo ständig enger geknüpft werden muss. Es markiert einen Willen zur Verteidigung des Bestehenden und gegen den Abbau sozialer Einrichtungen. Ein Ja zur Sozialcharta ist auch ein Bekenntnis zum Frieden.

Es wird nun mit einer Hartnäckigkeit sondergleichen fälschlicherweise behauptet, der Stand der Dinge in unserem Land erlaube eine Ratifizierung der Charta nicht. Sie greife angeblich in das innerstaatliche Gesetzesgefüge ein und zwingt uns zu einer Legiferierung, die unschweizerisch sei. Wenn all jene, die so denken, recht hätten, dann müsste man eigentlich unseren Bundesrat mit einem Harst von verantwortlichen Mitarbeitern zum Teufel jagen, weil sie uns mit der Botschaft lauter Unwahrheiten aufgetischt hätten. Nicht jedes Nein – denn ein politisches Nein wäre ja denkbar –, aber ein so begründetes Nein ist eine Diskriminierung unserer Landesregierung. Ein Nein, so empfinde ich es, ist eine Absage an den Gedanken des Sozialstaates und an die internationale Solidarität.

Die Ratifikation der Sozialcharta durch unser Land führte dazu, viele unserer sozialen Einrichtungen im Sinne der dort niedergelegten Grundsätze zu überprüfen und diese nach Möglichkeit anzupassen. Es geht dabei schliesslich darum, die Sozialgesetzgebung in Europa besser aufeinander abzustimmen und den europäischen Standard der sozialen Sicherheit zu gewährleisten.

Von den Mitgliedstaaten des Europarates sind bereits 13, darunter unsere Nachbarländer, der Sozialcharta beigetreten. Die Schweiz, so empfinde ich es, darf nicht weiterhin zurückstehen, sondern muss mit der Entwicklung Schritt halten. Als Mitglied des Europarates – wenn wir diese Mitgliedschaft ernstnehmen – haben wir die Verpflichtung übernommen, zusammen mit den anderen westeuropäischen Ländern auch den sozialen Fortschritt zu fördern. Üben wir daher Solidarität mit den anderen Staaten und ihren Menschen!

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und die Charta zu ratifizieren.

M. Aubert, conseiller fédéral: Je voudrais tout d'abord remercier M. Schönenberger de l'objectivité avec laquelle il a exposé les débats de votre commission.

Il ne s'agit pas ici d'un baroud d'honneur en faveur de la ratification de la Charte sociale européenne. Je tiens à attirer votre attention sur un certain nombre de points qui me paraissent extrêmement importants, sur le plan de notre politique étrangère, sur celui d'une politique économique et sociale que vous avez toujours soutenue, ainsi qu'au point de vue de la crédibilité de la Suisse au sein des organisations internationales et, plus particulièrement, du Conseil de l'Europe.

Depuis que la Suisse est entrée dans ce conseil, le 6 mai 1963, aucune convention élaborée au sein de cette organisation n'a suscité dans notre pays autant de controverses, autant de passions, autant de malentendus que la Charte

sociale européenne. Pour quelles raisons? S'agit-il d'un instrument révolutionnaire, dont la ratification serait de nature à bouleverser les institutions, à heurter nos traditions, enfin à porter atteinte à notre souveraineté, comme M. Dobler l'a prétendu tout à l'heure? S'agit-il, comme voudrait le faire croire un récent bulletin du service d'information d'un certain groupement – dont je tairai le nom –, d'un programme politique d'inspiration socialiste? Un traité qui prévoit par exemple, à son article 2, l'octroi d'un congé payé de deux semaines par année doit-il être considéré comme préjudiciable à notre économie, comme susceptible d'affaiblir la capacité concurrentielle de nos industries?

Dans ce débat d'entrée en matière, je voudrais rappeler pourquoi, selon l'avis du Conseil fédéral, la ratification de la Charte sociale européenne est non seulement nécessaire et opportune au point de vue de notre politique étrangère, mais aussi juridiquement possible et compatible avec notre ordre juridique, nos institutions démocratiques et nos conceptions en matière de législation sociale et de droit au travail. J'ajouterai que cette ratification est également dans l'intérêt bien compris de notre pays.

La Charte sociale a été ouverte – M. le rapporteur l'a rappelé tout à l'heure – à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, le 18 octobre 1961, à Turin, c'est-à-dire il y a plus de vingt ans. Conçue comme un instrument de progrès social, cette charte n'est cependant pas un catalogue de revendications sociales. Elle se contente d'énumérer des objectifs à réaliser par les Etats contractants. Comme l'un de vous l'a rappelé, elle concrétise des engagements que les Etats ont pris en adhérant au Conseil de l'Europe, dont le but est de «réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social».

Désireux de collaborer pleinement à la réalisation de l'objectif statutaire ainsi défini, le Conseil fédéral a examiné soigneusement, dès l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe le 6 mai 1963, la possibilité pour notre pays d'adhérer aux deux conventions les plus importantes élaborées à Rome et à Turin, à savoir la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne. Ces deux conventions ont un caractère normatif et sont considérées, à juste titre, comme étant les deux piliers sur lesquels repose le Conseil de l'Europe.

Pour différentes raisons, mais surtout à cause de lacunes existant dans notre système d'assurances sociales, lacunes qui ont été comblées par des révisions de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi sur l'assurance-invalidité, les efforts du Conseil fédéral se sont tout d'abord concentrés sur la Convention européenne des droits de l'homme, dont la ratification est intervenue le 28 novembre 1974.

Une motion de M. Muheim, conseiller national, du 19 mars 1969 transformée ensuite en postulat, puis une motion de la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats du 8 décembre 1970 ont invité expressément le Conseil fédéral à examiner la possibilité pour la Suisse d'adhérer à la Charte sociale européenne, à présenter un rapport aux Chambres, et à procéder à la signature de la charte.

Persuadé que les conditions d'adhésion et de ratification étaient remplies, le Conseil fédéral a autorisé le chef du département – qui était alors le «Département politique fédéral» – mon prédécesseur, M. Pierre Graber, à signer, le 6 mai 1976, la Charte sociale européenne. En 1978, il a paru opportun d'organiser une consultation des gouvernements cantonaux, des partis politiques et des milieux intéressés. En 1981, la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique est consultée sur une éventuelle acceptation de l'article 13, chiffre 4, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir et qui consacre le principe de l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres parties contractantes en matière d'assistance sociale et médicale.

Le message vous a été soumis le 13 juin 1983. Sa présentation a été précédée d'un examen méticuleux de tous les

problèmes d'ordre juridique, social et économique que soulève l'acceptation des dispositions de la charte ainsi que de consultations, notamment avec le secrétariat du Conseil de l'Europe. Le Conseil fédéral entendait, en effet, s'entourer de toutes les précautions possibles et de toutes les garanties nécessaires, et vous présenter des propositions qui répondent, dans la plus large mesure possible, aux préoccupations exprimées lors de la procédure de consultation de 1978. Le moins que l'on en puisse dire c'est que le Conseil fédéral n'a pas fait preuve de témérité en vous invitant, vingt ans après l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe, à approuver un traité dont la portée ne doit pas être exagérée, mais qui représente néanmoins un acquis important sur le plan des efforts entrepris par cette organisation dans le domaine de l'harmonisation du droit, efforts que nous avons toujours soutenus.

Dans l'optique de notre politique étrangère, il n'est pas douteux que la ratification de la Charte sociale européenne est non seulement opportune mais également nécessaire à un double titre.

D'une part, elle constitue une pièce importante sur l'échiquier de notre politique européenne qui vise, comme vous le savez, à resserrer davantage les liens qui unissent les Etats démocratiques d'Europe. L'élargissement du cercle des Etats parties à la charte ne peut que renforcer le Conseil de l'Europe, organisation à laquelle le Conseil fédéral, mais aussi vous-mêmes, par vos représentants à l'Assemblée parlementaire, êtes directement intéressés et à laquelle vous tenez.

D'autre part, cette ratification est un volet important de notre politique en faveur des droits de l'homme, dont les grandes lignes ont été définies dans notre rapport du 2 juin 1982, dont vous avez eu connaissance et dont vous avez pris acte. A cet égard, elle est le complément naturel de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme. Sur le plan des garanties offertes par le droit international, il n'est plus possible aujourd'hui d'ignorer que les droits de l'homme ont un caractère indivisible et indépendant, et que la jouissance des libertés individuelles et des droits politiques ne peut être dissociée de la protection des droits sociaux et économiques de l'individu.

A l'occasion du 35^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le 10 décembre 1983, je n'ai pas manqué de rappeler l'attachement indéfectible du peuple suisse au respect de tous les droits de l'homme proclamés dans la Déclaration universelle, y compris les droits sociaux et économiques, et de manifester la volonté du Conseil fédéral de participer à leur sauvegarde et à leur promotion en Suisse et dans le monde.

On a souvent reproché au Conseil fédéral de n'envisager la ratification de la Charte sociale que sous l'angle de la politique étrangère et de négliger ses implications en matière de politique sociale et économique, ainsi que les conséquences que cette ratification aurait du point de vue de la sauvegarde de nos institutions démocratiques et de notre souveraineté. Ces critiques ne résistent pas à un examen sérieux de la portée de la charte et de son mécanisme international de contrôle. Dans son «Exposé des institutions politiques de la Suisse, à partir de quelques affaires controversées», M. Jean-François Aubert, professeur, a relevé, à juste titre, qu'il est nécessaire de se dégager des fausses analogies et de prendre la garantie des droits sociaux pour ce qu'elle est vraiment: «Elle est non pas la consécration d'un droit qu'on peut porter devant les tribunaux, mais l'injonction donnée au législateur de faire tout ce qui est en son pouvoir pour permettre à ceux qui le désirent d'obtenir du travail, un logement, une formation à des conditions raisonnables.» Il s'agit d'un mandat donné au législateur, de réaliser certains objectifs de politique sociale. Vos constaterez, Monsieur Jagmetti, que l'article 33 de la charte fait appel à la mise en œuvre de ce mandat au moyen de conventions collectives, donc «von unten nach oben», ainsi que vous le souhaitez. Telle est la conception qui a prévalu dans la Charte sociale européenne. J'aimerais vous renvoyer ici à la Partie III de l'annexe à la charte, au terme de laquelle:

«Il est entendu que la charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la Partie IV.» Ce contrôle, vous le connaissez, c'est le Comité des experts indépendants, le Comité gouvernemental, l'Assemblée parlementaire et, enfin, le Comité des ministres qui est seul autorisé à formuler non pas des sanctions mais des «recommandations» qui ne sont pas contraignantes.

Cette disposition a été introduite dans le but très précis d'écartier la possibilité pour les particuliers d'invoquer les dispositions de la charte devant les juridictions nationales. Les rédacteurs de la charte ont manifestement voulu exclure la possibilité d'invoquer directement ses dispositions dans le droit interne des Etats contractants. C'est le caractère «non self executing» de cette charte que certains ont rappelé tout à l'heure.

Le caractère non contraignant de la procédure de contrôle est évident: vingt ans après la conclusion de ce traité international, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, seul autorisé à prononcer des «recommandations» n'a pas encore fait une seule fois usage de ce droit, du pouvoir que lui confère l'article 29 de la charte d'adresser des «recommandations» aux parties contractantes. Je rappelle encore pour ceux qui ne sont pas membres de la commission, qu'une telle recommandation ne peut être prise qu'à la majorité des deux tiers des 21 Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris donc de ceux qui ne sont pas parties contractantes à la Charte sociale européenne. La prudence du Comité des ministres à cet égard est bien illustrée par le texte de la résolution qu'il a adoptée le 23 mars 1983, pour mettre fin au septième cycle de contrôle pour la période 1978 à 1979.

Je voudrais en citer deux passages:

«Le Comité des ministres...

chiffre 1, constate que tous les Etats précités, c'est-à-dire ceux qui ont présenté des rapports, donnent une très large application aux dispositions de la charte qu'ils ont acceptées;

chiffre 3, appelle l'attention des gouvernements des Etats concernés sur des situations qui ne paraissent pas entièrement en harmonie avec la charte ... à propos desquelles des actions peuvent s'avérer nécessaires en vue de rendre les législations, réglementations et pratiques nationales plus entièrement conformes aux obligations découlant de la charte.»

Un tel langage éminemment diplomatique – c'est le moins qu'on en puisse dire – ne peut pas être considéré, Monsieur Dobler, comme une atteinte à la souveraineté des Etats contractants.

Comme l'a fait remarquer M. Piller, nous sommes bien loin des «juges étrangers», que certains ont voulu peindre sur la muraille de la Charte sociale européenne. Cette attitude réaliste apparaît aussi dans les prises de position du Comité gouvernemental. C'est ainsi que ce dernier relevait dans son quatrième rapport: «En dépit du caractère progressiste de la charte», – et c'est ici que je voudrais pouvoir tranquilliser M. Bürgi, qu'inquiète la période de chômage que traverse l'Europe – «les gouvernements ne sauraient faire abstraction de la réalité. On ne peut leur demander de prendre des mesures en contradiction avec leur politique économique générale, dont l'un des principaux objectifs est le plein emploi.»

On ne saurait exiger de chacun des Etats concernés – ceci est une allusion précise et qui rejoint vos soucis, Monsieur Bürgi –, «dans la période de récession économique que connaît l'Europe depuis 1973, qu'il maintienne le dynamisme et le rythme de progrès continu requis par l'article 1^{er} de la charte.» Le Comité d'experts indépendants, lui aussi, a rejoint des positions très proches de celles développées par le Comité gouvernemental. Le système de contrôle doit donc être apprécié dans son ensemble, c'est, Monsieur Jagmetti, un instrument de dialogue avec les gouvernements et non pas un diktat «von oben nach unten».

Dans un exposé présenté à l'assemblée générale de la Société suisse de droit des assurances à Genève, le 5 juin

1981, le professeur Alexandre Berenstein, ancien juge au Tribunal fédéral, a rappelé que la Suisse est – il serait bon de s'en souvenir – à l'origine de la protection des droits sociaux sur le plan international. C'est, en effet, le gouvernement suisse qui, le premier, a demandé la création d'une législation internationale du travail. C'est sur l'initiative du Conseil fédéral qu'ont été réunies les conférences qui ont abouti, en 1906, à la conclusion des premières conventions internationales du travail, qui ont été les précurseurs de celles qui ont été adoptées, dès 1919, par la Conférence internationale du travail. Depuis lors, notre pays a pris une part très active aux efforts d'harmonisation des législations entreprises au sein de l'Organisation internationale du travail. Cette harmonisation ne tend d'ailleurs pas seulement à promouvoir les droits sociaux mais aussi à harmoniser les charges sociales des Etats qui ratifient ces conventions.

La ratification de la Charte sociale européenne s'inscrit dans la ligne de la politique définie par le Conseil fédéral – et que vous avez approuvée à plusieurs reprises – à l'égard de conventions internationales de travail. La plupart des dispositions de la charte s'inspirent en effet de diverses conventions de l'Organisation internationale du travail. Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, la Suisse ne peut pas demeurer à l'écart des développements de la coopération internationale. Notre pays fait partie de l'Europe et est confronté, sur le plan de la politique sociale, aux mêmes problèmes que ceux que rencontrent nos voisins. Nous avons donc un intérêt direct à participer activement, avec les autres pays membres de cette grande famille démocratique qu'est le Conseil de l'Europe et, comme nous le faisons déjà au sein de l'Organisation internationale du travail, aux efforts de concertation entrepris pour essayer de résoudre ces problèmes.

Il n'est pas contesté que la Suisse, comme certains d'entre vous l'ont relevé, a atteint un niveau de protection élevé en matière sociale. Lors de la procédure de consultation, le Vorort a reconnu qu'il ne faisait aucun doute que notre pays a, dans l'ensemble, déjà inscrit dans les faits les objectifs de politique sociale de la charte. Qu'avons-nous dès lors à craindre de cette ratification? Les droits économiques et sociaux énumérés dans cette charte sont le complément naturel des droits civils et politiques garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, nous l'avons dit tout à l'heure. Notre pays, qui s'est déjà largement ouvert sur l'Europe des libertés individuelles, se doit de s'ouvrir également à l'Europe sociale et il exprimera ainsi sa volonté de coopérer avec les autres Etats européens dans un domaine fondamental de la collaboration européenne.

Le professeur Hans Huber, qui s'est montré jusqu'à maintenant plutôt réservé à l'égard de la charte a lui-même admis: «Die Glaubwürdigkeit ihrer Europapolitik in der Organisation des Europarates könnte leiden, wenn sie (die Schweiz) sich auf die Dauer von der Sozialcharta abwenden würde.»

Il s'agit enfin d'honorer une signature que le Conseil fédéral a donnée en pleine connaissance de cause, le 6 mai 1976. Il s'agit aussi de la «Glaubwürdigkeit» de notre Etat en matière internationale.

Le Conseil fédéral vous recommande dès lors de voter l'entrée en matière. J'aurai l'occasion, dans la discussion de détail, de revenir sur les problèmes juridiques que peuvent soulever certains articles de la charte. Je tiens cependant à souligner, d'ores et déjà, que ces problèmes ne doivent pas faire perdre de vue le contexte politique général dans lequel se situe la ratification de la Charte sociale européenne. Celle-ci est sans doute nécessaire en tant que manifestation de notre volonté de solidarité européenne. Elle est aussi juridiquement possible en raison des caractéristiques non contraignantes que présente cet instrument international et de la possibilité qu'ont les Etats de choisir leurs engagements en fonction des particularités de leur ordre juridique et de leur organisation sociale. Mais elle est aussi opportune compte tenu de l'intérêt qu'a notre pays à participer à l'harmonisation des législations sociales en Europe, harmo-

nisation du droit sur le principe de laquelle vous vous êtes toujours déclarés d'accord.

Treize Etats ont ratifié cette Charte sociale, treize Etats auxquels vont se joindre trois nouveaux Etats qui ont déjà engagé la procédure de ratification, à savoir la Belgique, le Portugal et la Grèce – les seuls Etats non signataires de la charte restant le Liechtenstein, Malte, le Luxembourg, la Turquie et la Suisse – seize plus cinq, soit vingt-et-un Etats qui constituent le Conseil de l'Europe. Ne pas se joindre à ces «bientôt» seize Etats ayant ratifié la charte, dans des conditions sociales sans comparaison avec les nôtres, serait un pas en arrière et un recul difficile à justifier et à expliquer, et ce d'autant plus que nous avons signé cette charte il y a bientôt huit ans. Une décision négative serait interprétée comme un manque de confiance dans nos institutions, un repli sur nous-mêmes, un refus du dialogue et de la concertation entre partenaires sociaux au niveau international. En conclusion, je citerai ce qu'écrivait le quotidien *Der Bund*, le 16 octobre 1980, et qui me paraît très bien résumer l'objectif poursuivi par la Charte sociale européenne:

«Der Sinn der Charta liegt ja darin, dass sie die sozialpolitischen Bestrebungen der europäischen Staaten auf gemeinsame Ziele lenken und auf diese Weise mit der Zeit einen gesamteuropäischen sozialpolitischen Minimalstandard herbeiführen möchte. Im Zeitpunkt der multilateralen Unternehmungen, in dem sich die Wirtschaft kaum noch um Landesgrenzen kümmert, in dem nicht nur von den Unternehmen, sondern auch von den Arbeitnehmern grenzüberschreitende Mobilität gefordert wird, müsste diese Zielsetzung der Sozialcharta einleuchtend und überzeugend sein.»

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Hauptantrag

In Artikel 1 des Bundesbeschlusses werden die Artikel 6 Absatz 4 und 13 Absatz 4 als nicht vollumfänglich annehmbar erklärt. Damit sind die Bedingungen für eine Ratifikation der Sozialcharta nicht gegeben.

Art. 1

Proposition de la commission

Proposition principale

A l'article premier, l'article 6, 4^e alinéa, et l'article 13, 4^e alinéa, ne sont pas considérés comme intégralement acceptables. Ainsi les conditions pour une ratification de la Charte sociale ne sont pas réunies.

Schönenberger, Berichterstatte: In der Detailberatung zu Artikel 1 legte die vorberatende Kommission das Gewicht mit Recht auf die Frage, ob von den sieben Artikeln des harten Kerns – dieser umfasst die Artikel 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19 – deren fünf für die Schweiz vollumfänglich annehmbar seien. Während der Bundesrat davon ausging, dass die Artikel 1, 5, 6 – mit Vorbehalt –, 13 und 16 vollumfänglich annehmbar seien, hat die Kommission dies nur in bezug auf die Artikel 1, 5 und 16 angenommen, während sie Artikel 6 Absatz 4 und Artikel 13 als für die Schweiz nicht vollumfäng-

lich anwendbar erachtete. Diskussionen wurden schliesslich auch um Artikel 1 geführt. Zu diesem Artikel wurde insbesondere geltend gemacht, unser Verfassungsrecht kenne kein Recht auf Arbeit, und das Schweizervolk habe bereits einmal in einer Volksabstimmung ein solches Recht abgelehnt. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Randartikel von Artikel 1 zwar vereinfachend vom Recht auf Arbeit spricht, dass aber der Grundsatz in Ziffer 1 des Teiles I lautet: «Jedermann muss die Möglichkeit haben, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen.» Es wird hier also nur von einer Möglichkeit und nicht von einem Anspruch gesprochen. Hier ist wieder darauf hinzuweisen, dass alle Bestimmungen des Teils II, also auch Artikel 1, nicht direkt anwendbar sind. Es entsteht für den Privaten kein klagbarer Anspruch. Die Bestimmung des Artikels 1 richtet sich vielmehr an den Gesetzgeber des Vertragsstaates, der für die Verwirklichung der in den Ziffern 1 bis 4 des Artikels 1 genannten Problemkreise einzutreten hat. Die Kommission hat daher diesen Artikel als vollumfänglich annehmbar bezeichnet.

Anders hat sie entschieden mit Bezug auf die Artikel 6 Absatz 4 (Streikrecht der Beamten) und Artikel 13 (Recht auf Fürsorge). Artikel 6 Absatz 4 hat eine lebhafte Diskussion hervorgerufen und stellt das Haupthindernis für eine Ratifikation der Sozialcharta dar. Der Bundesrat will sich mit einer auslegenden Erklärung des Wortlautes behelfen: «Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die Annahme des Artikels 6 Absatz 4 die Bestimmungen der eidgenössischen und kantonalen Gesetze, insbesondere diejenigen des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1972 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten, das den Beamten der öffentlichen Dienste den Streik verbietet, nicht berührt.»

Ihre Kommission lehnt den vom Bundesrat eingeschlagenen Weg ab. Die Meinungen prallen nicht in der Frage des Streikrechtes als solchem aufeinander, sondern in der Frage des Beamtenstreikrechtes. Immerhin sei erwähnt, dass in der Schweiz die Trennungstheorie vorherrscht. (Trennungstheorie = strikte Trennung zwischen Arbeitskampf und Arbeitsvertrag, wobei jeder Streik ohne vorherige Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitnehmer als Verletzung des Arbeitsvertrages gilt.) Auch nach Auffassung des Bundesrates vermag sie dem Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta nicht zu genügen. Hingegen würde die Suspensionstheorie – das Arbeitsverhältnis wird durch den Streik nicht aufgelöst, sondern in seinen Hauptpflichten für die Dauer des Arbeitskampfes suspendiert – keine Schwierigkeiten bringen. Der Bundesrat erklärt denn auch in der Botschaft, dass eine Annahme von Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta dazu führen müsste, dass die schweizerische Rechtsprechung sich künftig vermehrt von der Suspensionstheorie hätte leiten zu lassen. (Ich verweise auf Seite 48 der Botschaft.) Dies ist wiederum ein kleines Beispiel dafür, wie sich die Sozialcharta letztlich auf unsere Rechtsprechung auswirken müsste. Unsere Gerichte wären nicht mehr absolut frei, zwischen Trennungstheorie und Suspensionstheorie zu entscheiden, sondern sie hätten sich ganz eindeutig nach der Suspensionstheorie zu richten, um der Sozialcharta gerecht zu werden.

Anders verhält es sich mit dem Beamtenstreikrecht. Der Bundesrat legt in seiner Botschaft (Seite 49) dar, wie sich im Falle der Bundesrepublik Deutschland, deren Gesetzgebung den Beamten, Richtern und pensionsberechtigten Militärpersonen den Streik verbietet, die Sachverständigen und die parlamentarische Versammlung einerseits und der Regierungsausschuss andererseits widersprochen haben, während sich das Ministerkomitee überhaupt nicht geäussert hat. Der Bundesrat schliesst nicht aus, dass wir uns von den unabhängigen Sachverständigen – auch bei Abgabe seiner Zusatzklärung oder seines Vorbehaltes – werden den Vorwurf gefallen lassen müssen, dass wir wegen des Verbotes des Beamtenstreikes Artikel 6 Absatz 4 der Charta nicht erfüllen; er tröstet sich aber einfach damit, dass die Bemerkungen der Sachverständigen ohne jede völkerrechtliche Wirkung bleiben werden. Für den Fall, dass einmal ein schweizerisches Gericht entscheiden sollte, Artikel 6 Ab-

satz 4 sei unmittelbar anwendbar – also «self-executing» – und die auslegende Erklärung mit Artikel 6 Absatz 4 der Charta unvereinbar, nimmt der Bundesrat die Kündigung der Charta in Aussicht. Nebenbei sei auch hier bemerkt, dass dieser Hinweis des Bundesrates den Zweiflern des jetzt angepriesenen «non self-executing» recht gibt. Diese Überlegungen zeigen eindeutig die Problematik der ganzen Angelegenheit auf.

Die Kommission erachtet denn auch die vom Bundesrat vorgesehene auslegende Erklärung für den Beamtenstreik als sehr problematisch. Die Sozialcharta kennt keine eigentlichen Vorbehalte; wenn schon ein Vorbehalt angebracht werden muss, bestätigt man damit eindrücklich, dass die Bestimmung, wie sie sich schwarz auf weiss darbietet, grundsätzlich nicht annehmbar ist. Die Präzedenzfälle der Bundesrepublik Deutschland und der Niederlande können diese Überlegung nicht entkräften. Beide genannten Staaten haben bekanntlich zu Artikel 6 Absatz 4 ebenfalls einen Vorbehalt angebracht, haben aber – und das ist entscheidend – mehr als die fünf geforderten Artikel des harten Kerns vorbehaltlos angenommen. Der Ministerrat hat sich übrigens zu den Vorbehalten der beiden genannten Staaten nie geäussert, sondern hat sich einfach ausgeschwiegen. Schliesslich sei auch darauf verwiesen, dass die Kommission es abgelehnt hat, Artikel 6 Absatz 4 als vorbehaltlos annehmbar zu erklären, auch wenn ihr die Bestimmung im Teil II zu Artikel 6 Absatz 4 im Anhang zur Sozialcharta entgegengehalten wurde, die lautet: «Es besteht Einverständnis darüber, dass jede Vertragspartei für sich die Ausübung des Streikrechtes durch Gesetz regeln kann, vorausgesetzt, dass jede weitere Einschränkung dieses Rechtes aufgrund des Artikels 31 gerechtfertigt werden kann.» Massgebend für diese Überlegung der Kommission war die Tatsache, dass die Einschränkungen des Artikels 31 der Charta in diesem Falle nicht gegeben sind. Gesamthaft lehnt es also die Kommission ab, den Artikel 6 Absatz 4 als vollumfänglich anwendbar zu erklären. Damit fällt der Artikel 6 aus dem harten Kern.

Nun zu Artikel 13, das Recht für Fürsorge. Während der Bundesrat noch in seinem Memorandum zur Vernehmlassung erklärte: «Bei Artikel 13, Recht auf Fürsorge, liegt das Hindernis in Absatz 4, Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Vertragsparteien im Bereich der Fürsorge, in dessen zweitem Teil bestimmt wird, dass die Vertragsparteien die Gleichbehandlung in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen, die sie in dem am 11. Dezember 1953 in Paris unterzeichneten europäischen Fürsorgeabkommen übernommen haben, gewähren müssen. Die Schweiz kann dem Fürsorgeabkommen derzeit nicht beitreten, denn es enthält den Grundsatz der Fürsorgeleistung an bedürftige Ausländer an deren Wohnort, ohne Rückvergütung der Auslagen.» In der Botschaft hat sich der Bundesrat von dieser Meinung abgewendet, eine Sinneswandlung vorgenommen, und erklärt nun, nachdem sich 15 Kantone gegen diesen Artikel 13 Absatz 4 ausgesprochen haben, wörtlich: «Wir anerkennen die von den Kantonen angeführten Gründe gegen die Annahme von Artikel 13 Absatz 4. Angesichts der Bedeutung, die wir der Ratifikation der Sozialcharta für unsere Politik gegenüber dem Europarat beimessen, erscheint uns die Annahme dieser Bestimmung aber möglich und notwendig.» Allein diese Aussage «möglich und notwendig» in der Botschaft beweist, dass der Bundesrat die Annahme dieses Artikels 13 Absatz 4 nur deswegen vorschlägt, weil er ohne diesen Artikel 13 nicht auf die geforderten fünf Artikel kommt. Allein diese Tatsache ist bereits Grund genug, den Artikel als nicht voll annehmbar zu erklären.

Das Fürsorgewesen steht bei uns in der Kompetenz der Kantone. Wenn auch die Kantone heute fast ausnahmslos dem Artikel 13 Absatz 4 nachkommen, ist die Situation rechtlich noch nicht vollständig bereinigt. Aus diesen Gründen ist Artikel 13 für die Kommission nicht annehmbar. Beim Artikel 12, dem Recht auf soziale Sicherheit, liegt die Schwierigkeit schliesslich in Absatz 4. Die Kommission teilt mit dem Bundesrat die Auffassung der nicht vollumfänglichen Annehmbarkeit dieses Artikels. In bezug auf Artikel 16

teilt die Kommission die Auffassung des Bundesrates, dass dieser Artikel voll annehmbar ist. Hingegen ist sie wiederum in Übereinstimmung mit dem Bundesrat der Auffassung, dass Artikel 19, das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand, nicht voll annehmbar ist.

Somit ergibt sich, dass von den Artikeln des harten Kerns nach Auffassung der Kommission lediglich die Artikel 1, 5 und 16 vollumfänglich annehmbar sind, während das für die Artikel 6 und 13 nicht gelten kann. Damit entfällt eine Ratifikation der Europäischen Sozialcharta. Ich beantrage Ihnen, dem Mehrheitsantrag der Kommission zuzustimmen, die in Artikel 1 kurzerhand erklären will: «Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 wird nicht genehmigt.» Der Rest des Bundesbeschlusses kann dann gestrichen werden. Die Kommission hat sich mit diesem Antrag für die Alternative Nummer 1, wie sie sich im Memorandum des Bundesrates im Vernehmlassungsverfahren findet, entschieden. Diese Alternative hat der Bundesrat damals wie folgt formuliert: «Die Schweiz zieht vor, der Sozialcharta nicht beizutreten unter Hinweis darauf, dass bestimmte Besonderheiten ihrer Gesetzgebung oder ihrer Einrichtungen mit den Vertragsbestimmungen oder mit gewissen Vertragsauslegungen eines der Kontrollorgane der Charta, nämlich des Sachverständigenausschusses, nicht ganz übereinstimmen könnten.»

Wir dürfen uns nicht darüber hinwegtäuschen, dass einige Vertragsstaaten eine solche Stellungnahme als ausdrückliche Weigerung unsererseits verstehen könnten, unsere sozialen Praktiken einer Prüfung zu unterziehen und die innerstaatliche Sozialpolitik und Gesetzgebung der einzelnen Staaten offen im Europarat zu diskutieren.

Selbstverständlich haben wir nichts dagegen einzuwenden, wenn unsere Sozialpolitik und unsere Sozialgesetzgebung im Europarat offen diskutiert werden. Wir sind sogar davon überzeugt, dass die Diskussion zu unseren Gunsten ausgehen müsste, selbst wenn wir die Sozialcharta nicht ratifizieren. In diesem Sinne stelle ich Ihnen namens der Kommission den Antrag, die Charta nicht zu ratifizieren.

Frau Meier Josi: Nachdem im Rahmen der einzelnen Bestimmungen vor allem Artikel 6 und Artikel 13 zu reden geben, und offensichtlich das Streikrecht am meisten Schwierigkeiten macht, glaube ich, dass es sich lohnt, hier einmal über das Streikrecht einige Gedanken zu verlieren: Das Streikrecht ist längst Bestandteil unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung. Das wissen die Leute häufig nicht. Es ist eine direkte Folge der verfassungsmässig garantierten Vereinigungsfreiheit. Wir haben zwar die entsprechenden Probleme nicht unter dem Titel Streikrecht geregelt, sondern unter dem genau gleichen Stichwort wie Artikel 6 der Sozialcharta, nämlich dem Stichwort des «Rechtes auf Kollektivverhandlungen». Das in Absatz 4 ausdrücklich erwähnte Streikrecht ist das Gegenstück zum ebenso klaren Ausschliessungsrecht seitens der Arbeitgeber. Beides wird praktiziert. Man könnte es ebenfalls gesetzlich regeln. Aber ich glaube, dass das gute Funktionieren der Schlichtungseinrichtungen, die Gespräche der Sozialpartner und eine genügend klare Lehre und Gerichtspraxis eine solche gesetzliche Regelung bisher stärker erübrigte, als eine gewisse Problematik, die immer besteht, wenn man zukünftige Notstände irgendwelcher Art regeln will.

Was die Gerichtspraxis in diesem Land angeht, möchte ich Ihnen den heutigen Stand aus dem letzten Urteil des Zürcher Obergerichtes vom 8. Dezember 1983 in Erinnerung rufen, das publiziert ist in der «Schweizerischen Juristenzeitung» vom 1. März 1984 (es ist also nicht veraltet): Dieses Urteil stellt fest, dass die Theorie im Gegensatz zu den eben gemachten Ausführungen des Kommissionsreferenten in der Rechtsprechung gefestigt ist, und zwar eben im Sinne der Suspensionstheorie, die in Übereinstimmung steht mit den Erfordernissen von Artikel 6 Absatz 4 der Charta. Ich zitiere Ihnen aus diesem Urteil zwei Abschnitte: «Es kann damit auf die Prüfung der Frage verzichtet werden, ob der Streik entweder in Füllung einer echten Lücke – zur Auflö-

sung eines «normologischen» Widerspruchs zwischen öffentlichem und privatem Arbeitsrecht – oder einer unechten Lücke – zur Erfüllung eines von der Lehre geforderten rechtspolitischen Erfordernisses – oder durch die Annahme einer Drittwirkung der öffentlich-rechtlichen Arbeitskampffreiheit als rechtmässig zu erklären sei. Im letzten Sinne zieht jedenfalls Gygi eine «Privatrechtgeltung der Arbeitskampffreiheiten» für den Fall in Betracht, dass die arbeitsrechtliche Auseinandersetzung zum offenen Konflikt führen würde: «Sonst könnten die Arbeitskampffreiheiten die meistenfalls zwar nur prophylaktische Druckwirkung nicht mehr genügend entfalten, die ihnen systemnotwendigerweise nach der Gesamtvertragsordnung zukommen muss.»

Der letzte Satz steht auf Seite 186 im «Wirtschaftsverfassungsrecht», von Prof. Gygi, beileibe keinem Revolutionär. Aber nun zurück zum Rest des Zitats: «Zu einem solchen offenen Konflikt ist es zwischen den Parteien gekommen.» Führt die Anwendung des geltenden Rechtes zu diesem Ergebnis, so kann ihm auch nicht entgegengehalten werden, bisherige Vorstösse zur Regelung des Streikrechtes seien erfolglos geblieben, und es bestünden heute Anzeichen dafür, dass es nicht zu einer Unterzeichnung (Ratifizierung) der Europäischen Sozialcharta durch die Schweiz kommen werde, welche in Artikel 6 Absatz 4 das Streikrecht gewährleistet.

Die öffentlich-rechtliche Streikfreiheit gilt, wie dargelegt, als Bestandteil unserer Arbeitsmarktordnung. Diese Tatsache ist bei der Anwendung von Artikel 337 OR, in Anwendung von Artikel 4 ZGB, zu berücksichtigen. Für die Frage, ob der Streik als kollektive Arbeitsmassnahme einen wichtigen Grund für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses bilde, bedarf es somit keiner gesetzlichen Regelung.»

Ich fasse zusammen: Das Streikrecht ist also, gestützt auf unsere Rechtsordnung, anerkannt im privatrechtlichen Bereich, und es wird so gehandhabt, wie ich es Ihnen jetzt sagte. Es gilt im Einzelfall zu prüfen, ob der Streik eben ein rechtmässiger Streik war oder ein wilder Streik. Beim wilden Streik gibt es negative Folgen, bei einem rechtmässigen gibt es keine negativen Folgen.

Auf der anderen Seite ist es für uns alle klar, und darüber bestand in der Kommission auch Einigkeit, dass das Streikrecht der Beamten in der Schweiz nicht in Frage kommt, nicht in Frage kommt – ich wiederhole es zum dritten Mal –, nicht in Frage kommt. Darüber muss auch im Rahmen der Sozialcharta Klarheit bestehen. Der Bundesrat will sie bewirken durch die Erklärung, die er zu Artikel 6 Absatz 4 der Charta vorsieht. Ich möchte sogar, wie gesagt, noch eine zweite Sicherheit einbauen, indem ich Ihnen den Absatz 1bis vorschlage, der festhält, dass die Charta nicht «self-executing» ist.

Nun hat der Kommissionssprecher vorhin gesagt, es sei nicht möglich, die vom Bundesrat vorgeschlagene Erklärung abzugeben, weil gemäss Praxis der Expertenausschüsse die Einschränkung nicht zulässig sei. Das ist nicht unsere Sorge: die Experten haben im Rahmen des Vertragswerkes keine Entscheide zu fällen. Die rechtlich verbindlichen Beschlüsse fallen im Ministerkomitee.

Sie haben vorher schon von Herrn Bundesrat Aubert gehört, wie das Verfahren läuft. Es müssten zuerst einmal zwei Drittel der Staaten zustimmen, damit überhaupt ein entsprechender Antrag zustande käme. Das steht ausser Diskussion, und vor allem hat das Ministerkomitee klar zu erkennen gegeben, dass es der bisherigen Interpretation, wie sie dem Artikel durch die Deutschen und die Holländer gegeben wurde, eben zustimmt. Das müssen wir zur Kenntnis nehmen. Die Deutschen haben dann gesagt, sie unterstützen die Meinung des Ministerkomitees. Wir gehen mit unserer eigenen Erklärung womöglich noch weiter und betonen ausdrücklich, dass wir dieses Verbot des Beamtenstreikrechtes (im Hinblick natürlich auf unsere internen rechtlichen Verhältnisse) als vereinbar betrachten mit diesem Artikel 6 Absatz 4. Ist aber das Teilverbot vereinbar mit den Vertragspflichten, dann heisst das auch, dass der Artikel voll angenommen werden kann.

Schliesslich bin ich der Auffassung, es sei nicht unsere

Sache, Angst zu haben vor einer solchen Erklärung. Allenfalls müsste das Ministerkomitee diese Erklärung ablehnen. Dann wäre der Grund eines nicht möglichen Beitrittes nicht ein selbstverschuldeter, sondern er läge dann beim Ministerkomitee.

Nun hat aber der Bundesrat sich zum voraus abgesichert, indem er die entsprechende Erklärung in Strassburg ankündigte, und es wurde ihm gesagt, dass trotz dieser Erklärung die Ratifikation zu Protokoll genommen werde.

Also weiss ich nicht, was Sie noch für Hemmungen haben im Zusammenhang mit diesem Artikel 6 Absatz 4, es sei denn, Sie wollen einfach Sturm laufen gegen das Reizwort Streikrecht. Und das verstehe ich nach der geschilderten schweizerischen Rechtsprechung nicht mehr.

Piller: Ich möchte noch ganz kurz zu zwei doch umstrittenen Artikeln Stellung nehmen.

1. Das Recht auf Arbeit: Der Begriff «Recht auf Arbeit» entspringt weder dem marxistischen Vokabular – wie ein Kommissionsmitglied ausführte – noch ist dieser Artikel sozialistisch inspiriert, wie das Centre patronal schreibt.

Der Artikel, wie er auch in der Verfassung des Kantons Jura steht, will die Signatarländer verpflichten, eine Wirtschafts- und Sozialpolitik zu führen, die der Erreichung der Vollbeschäftigung dient. Es war nie die Rede davon, dass daraus ein Individualklagerecht ableitbar ist.

Ich betrachte dieses Recht auf Arbeit als Willensäußerung unseres Landes, stets dafür einzustehen, dass die Menschen innerhalb unserer Staatsgrenzen eine Beschäftigung haben. Wir alle sind uns bewusst, dass es bei der Verwirklichung dieses Ziels natürliche Grenzen gibt. Diese Grenzen werden heute in Europa deutlich sichtbar, aber gerade auch deshalb scheint mir die Verpflichtung des jeweiligen Staates wichtig, alles zu unternehmen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Ein Ja zu diesem Artikel ist die logische Konsequenz einer sinnvollen Sozialpolitik.

2. Das Recht auf Kollektivverhandlungen: Dieser Artikel ist insbesondere wegen des Streikrechtes umstritten. Frau Meier hat darauf bereits hingewiesen.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft klar zum Ausdruck gebracht, dass er das Streikverbot für Beamte nicht antasten will und dass dies ohne Widerspruch zu diesem Artikel möglich sei. Es gibt ja bereits andere Staaten, die die Sozialcharta ratifiziert haben und die ebenfalls das Streikverbot für Beamte kennen. Das Argument Streikrecht für Beamte wird trotzdem immer wieder gebracht, wohl weil man den Mut nicht hat, klar zu sagen, dass man gegen jegliches Streikrecht ist. Hier spricht das Centre patronal wiederum eine deutlichere Sprache. Ich zitiere: «Im weiteren lässt die Auslegung des Bundesrates vermuten, dass in der Schweiz das Recht auf Streik, was den privaten Sektor anbelangt, anerkannt ist. Dies ist aber nicht der Fall.» Und weiter: «Der Streik unterliegt keinen Strafsanktionen, was nicht ein ausdrückliches Zugeständnis für das Recht auf Zwangsmassnahmen bedeutet.»

Ich finde, dass gerade heute dieser Artikel 6 besonders wichtig ist. Die Arbeitnehmer unseres Landes haben bewiesen, dass sie normalerweise nicht streiken, dass sie gerne und gut arbeiten und dass sie Kampfmassnahmen nur als letztes Mittel einsetzen, wenn von Arbeitgeberseite her das Friedensabkommen und die Gesamtarbeitsverträge verletzt werden. Arbeitgeber, die sich echt im Geiste des Friedensabkommens verhalten, brauchen diesen Artikel nicht zu fürchten. Es gibt aber Arbeitgeber, die die heutige angespannte Wirtschaftslage schonungslos ausnützen, um die Arbeitnehmer ihrer legitimen Rechte berauben zu wollen. So schrieb kürzlich die Direktion eines mittleren Unternehmens an die gesamte Belegschaft folgenden Brief: «Ich nehme Bezug auf das Zirkularschreiben der gewerkschaftlich interessierten Arbeitsgruppe, welches Sie in den letzten Tagen erhalten haben, und möchte in diesem Zusammenhang festhalten, dass die Direktion dieses Unterfangen der Gewerkschaft als für den Betrieb störend betrachtet.» Wei-

ter schreibt die Direktion: «Im Zusammenhang mit dem Zirkularschreiben des CMV bitte ich Sie, die untenstehenden Fragen betreffend Gewerkschaftszugehörigkeit zu beantworten und der Direktion oder mir persönlich bis Dienstag, 20. September 1983, abzugeben. Ich erwarte, dass Sie alle diese Fragen beantworten und diesen Brief ausgefüllt zurückgeben.» Die Fragen lauteten wie folgt: «Sind Sie Mitglied einer Gewerkschaft oder eines Verbandes, ja oder nein? Wenn ja, in welcher bzw. in welchem?»

Es ist dies ein Beispiel von Arbeitgebern, die noch nicht begriffen haben, dass 1918 der Vergangenheit angehört. Dieser Arbeitgeber stellt leider keinen Einzelfall dar; sondern ich könnte noch andere Beispiele nennen. Gerade aus diesen Gründen müssen wir diesen Artikel 6 befürworten; gerade deshalb müssen heute die Schweizer Arbeitnehmer mit aller Deutlichkeit darauf hinweisen, dass sie das Streikrecht im privaten Sektor als letzte Massnahme nie, aber auch gar nie, aufgeben werden. Ich bitte darum, dass auch hier einmal von Vertretern der Arbeitgeberseite dieses Recht öffentlich anerkannt wird, sonst muss ich annehmen, dass die Ansicht des Centre patronal Allgemeingut ist in diesen Kreisen und dass die Beamten immer nur als Vorwand vorgeschoben werden.

Zum Schluss kann ich Ihnen versichern, dass ich persönlich gegen das Streikrecht der Beamten bin. Ich bitte Sie, diesen Artikel 6 anzunehmen.

Bürgi: Ich vermag den Überlegungen der beiden unmittelbaren Vorredner nicht zu folgen. Ich hoffe, dass mich die sehr verehrte Kollegin Meier deswegen nicht endgültig auf den Mond verbannt. Sie hat von dieser Möglichkeit in ihrem ersten Votum gesprochen. Ich würde es nämlich sehr bedauern, ihren weiteren engagierten Interventionen nicht mehr beiwohnen zu können.

Nun zum Problem Streikverbot für Beamte: Das ist die zentrale Frage im Rahmen des Artikels 6. Ich möchte zunächst einmal die Frage nach dem Stellenwert des Streikverbotes für die Bediensteten des Bundes aufwerfen: Dieses Streikverbot hat im Rahmen der schweizerischen Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert. Falls einmal der Versuch unternommen würde, wie Herr Piller offenbar vorschwebt, dieses Streikrecht aufzuheben, wage ich zu sagen, dass in einer Volksabstimmung rund zwei Drittel bis drei Viertel der Stimmberechtigten für die Aufrechterhaltung des Streikverbotes stimmen würden.

Wir dürfen deshalb nichts unternehmen, um dieses Streikverbot irgendwie zu unterlaufen. Durch den Einbezug von Artikel 6 in den «harten Kern» würden wir uns in diese Gefahrenzone begeben. Es wurde auf die Beispiele Bundesrepublik Deutschland und Holland hingewiesen. Diese haben indessen mehr als fünf Artikel des harten Kerns angenommen. Das wird bei der Schweiz nicht der Fall sein. Denn das mindeste, was wir uns einhandeln würden, wäre gleich zu Beginn ein Tadel der unabhängigen Sachverständigen. Da möchte ich noch einmal daran erinnern, was Kommissionspräsident Schönenberger mit Bezug auf die rechtlichen Risiken gesagt hat. Es besteht durchaus die Gefahr, dass ein schweizerisches Gericht diesen Artikel 6 Absatz 4 eines Tages als unmittelbar anwendbar erklärt. Dann ist das Streikverbot unterlaufen!

Der Bundesrat erklärt in der Botschaft, dass für diesen Fall die Kündigung der Charta in Aussicht genommen werden sollte. Ich bin der Meinung, wir sollten es gar nicht soweit kommen lassen. Wir müssten hier eine klare Politik befolgen. Wir haben ein Streikverbot für Bedienstete des Bundes. Wir haben es zu respektieren, wir haben es nicht von aussen her zu relativieren, und demzufolge können wir Artikel 6 Absatz 4 nicht annehmen.

Ich möchte noch kurz zu Artikel 13 mit Bezug auf die öffentliche Fürsorge etwas sagen. Ich darf daran erinnern: 15 Kantone haben sich in der Vernehmlassung dagegen ausgesprochen, neun positiv, aber teilweise mit Vorbehalten. Der Bundesrat nimmt in etwas eigenartiger Weise auf Seite 62 zu dieser Haltung der Kantone Stellung. In der Kommission habe ich dazu gesagt: «Er proklamiert in die-

sem Falle das Primat der Aussenpolitik gegenüber Erwägungen der Innenpolitik.» Ich würde meinen, wenn die schweizerischen Interessen es gebieten, das Primat der Aussenpolitik anzuerkennen, dann müssen wir das machen; aber hier sind die Voraussetzungen nicht erfüllt. Denn es geht jetzt doch letztlich um eine Prestigefrage: Ein früherer Chef des EDA hat die Charta unterschrieben. Jetzt soll sie einfach ratifiziert werden, auch um den Preis gewagter Interpretationen. Ich zweifle, ob das ein Dienst an einer glaubwürdigen Aussenpolitik ist.

In Übereinstimmung mit dem Kommissionspräsidenten möchte ich Sie bitten, festzustellen, dass die Voraussetzungen für die Erfüllung des harten Kerns nicht gegeben sind.

Piller: Ich möchte nochmals Herrn Bürgi klar sagen: Ich habe gesagt, dass ich persönlich gegen das Streikrecht für Beamte bin, und es erstaunt mich, dass er nur vom Streikrecht der Beamten gesprochen hat und nicht auf die Äusserungen des Centre patronal einging. Das Centre patronal sagt in seiner Stellungnahme klar, dass es generell gegen das Streikrecht sei; und ich glaube, hier werden die Beamten einfach immer wieder vorgeschoben, um die Wahrheit zu überdecken. Man ist einfach gegen den Streik in der Schweiz. Die Gewerkschaften tun gut daran, dass sie mit aller Deutlichkeit darauf hinweisen, dass wir als letzte Massnahme das Streikrecht im privaten Sektor behalten wollen und müssen.

Kündig: Auch wenn Herr Piller dauernd das Centre patronal zitiert, verzichte ich darauf, die gesamte Gewerkschaftspresse ebenfalls in diesem Saal zu zitieren. Ich stelle nur fest, dass die Aussprüche des Centre patronal hier nicht vertreten wurden.

Wenn er zum Streikrecht eine Erklärung wünscht, so kann ich sie ihm gut und gerne geben: Nach meinem Dafürhalten hat man in der Schweiz das Recht zum Streiken, man hat aber auch das Recht zur Aussperrung. Das sind zwei gegenläufige Rechte, die wir anerkennen müssen, solange nicht ein vertraglicher Zustand besteht, der diesen Streik für eine gewisse Zeit ausschliesst. Die meisten unserer Gesamtarbeitsverträge haben entsprechende Formulierungen. Das Streikrecht wird dabei etwas unterschiedlich relativiert, also hinsichtlich der relativen oder der absoluten Friedenspflicht. Aber ich möchte Ihnen ganz klar sagen, dass Streik in der schweizerischen Wirtschaft anerkannt wird, dass die andere Seite aber als Gegenmassnahme die logische Folgerung, nämlich die Aussperrung, in Betracht ziehen muss.

Wenn er die Situation heute so schildert, dass die Arbeitgeber nun als böse Knaben die Gelegenheit ausnützen und die Arbeitnehmer aufgrund der wirtschaftlichen Situation unter Druck setzen würden, dann wären das sicher Einzelfälle. Ich möchte hier als Gegendokument ganz klar feststellen, dass wir in der graphischen Branche, bei der wir keine einfachen Sozialpartnerbeziehungen pflegen, seit über einem Jahr, bedauerlicherweise, keinen Gesamtarbeitsvertrag besitzen – ich hoffe, dass er bald abgeschlossen werden kann –, dass aber in dieser ganzen Zeit von sämtlichen 1300 Betrieben alle bisherigen Zugeständnisse des Gesamtarbeitsvertrages durchgehalten wurden und keine einzige Klage in diesem Bereich präsentiert werden konnte. Ich glaube, dass wir das auch einmal sehen und dass wir – von Einzelfällen abgesehen – doch feststellen müssen, dass die Sozialpartnerschaft und das Verhältnis in den Betrieben gut, ja sehr gut sind, und ich möchte hoffen, dass die Verantwortung gegenseitig auch auf diesem Standpunkt bleibt.

Wenn Herr Piller das Problem der Zugehörigkeit zur Gewerkschaft und der entsprechenden Information eines Unternehmens aufwirft, so muss man immer das Ganze sehen. Wir haben zum Beispiel eine Bedingung im Gesamtarbeitsvertrag, dass wir feststellen müssen, ob unsere Leute Gewerkschaftsangehörige sind oder nicht, weil wir sie – falls sie keiner Gewerkschaft angehören – dem Berufsamt anzu-melden haben, um einen entsprechenden Ausgleichsbeitrag zu bezahlen. Sie sehen also, dass es ohne weiteres auch im

Recht und in der Pflicht des Arbeitgebers sein kann, dass er sich diese Information beschafft.

Ich wollte damit ein kleines Gegengewicht schaffen.

M. Aubert: J'aimerais dire quelques mots sur la proposition principale qui nous est faite par la commission et expliquer aussi le vote négatif que je donnerai tout à l'heure.

En entendant le débat qui s'est déroulé ce matin, j'ai eu le sentiment qu'il y avait deux variétés de «non». Il y a d'un côté les «non gais», de l'autre les «non tristes».

D'un côté il y a les «non» gais, satisfaits, je dirais presque épanouis, ceux qui répètent que la situation économique de la Suisse est plus prospère que celle des autres pays, de ceux justement qui ont ratifié la charte; que nous avons moins de chômeurs qu'ailleurs; que nous n'avons pas de leçons à recevoir, pas de rapports à rendre, etc. Voilà ce qui animait un bon nombre de discours.

En regard, il y a des «non» qui sont tristes. Je sais bien que, pour le Conseil fédéral, il n'y a guère de différence entre un «non» gai et un «non» triste. Ils ont finalement le même poids. J'aimerais tout de même expliquer mon «non» triste et j'espère qu'en révélant mon état d'âme au chef du département, je lui apporterai quelque réconfort.

Mon «non» est triste, parce que je trouverais normal que la Suisse puisse adhérer à la Charte sociale. Cette charte n'est pas très ambitieuse, elle ne fait que contenir des postulats sociaux tels qu'on les comprenait il y a un quart de siècle. Elle est encore moins ambitieuse si l'on pense à toutes les variétés d'adhésion qu'elle nous offre. Elle est réaliste, puisqu'elle ne donne pas de droits directement applicables en justice, mais se contente d'impartir des mandats aux législateurs. M. Jagmetti a très bien montré, dans le débat d'entrée en matière, la différence qu'il y a entre des droits fondamentaux et des droits prétendument sociaux; il a montré que chez nous la politique sociale se fait par des mandats constitutionnels plutôt que par l'inscription de droits directement invocables devant les tribunaux. Mais, justement, la Charte sociale ne fait rien d'autre, elle se borne à donner des mandats aux législateurs nationaux des Etats qui l'ont ratifiée.

Mon «non» est triste encore parce que je crois – à la différence de certains qui se sont exprimés ce matin – que mon pays, en tout cas dans le domaine qui nous occupe, n'est pas meilleur que les autres et que nous avons peut-être des leçons à recevoir.

Et pourtant ce sera «non», parce que, dans cette affaire, je n'arrive pas, du moins pour l'instant, à compter jusqu'à cinq. Il nous faut cinq articles, M. Schönenberger nous l'a bien expliqué, d'ailleurs c'est notoire, et cinq intégralement. Je peux compter jusqu'à trois: 1, 5, 16; je crois que personne ne contredit ce minimum. Le 19 n'entre pas en ligne de compte à cause de notre législation sur le statut des étrangers. Le 12 n'entre plus en ligne de compte depuis que nous avons voté la loi sur l'assurance-chômage. Peut-être que c'est là que nous avons manqué l'occasion. Il reste les fameux 6 et 13, voilà où il faut chercher, voilà où le Conseil fédéral a cherché.

A la rigueur, j'admettrais le 13; je pourrais donc aller jusqu'à quatre dispositions acceptables. M. Bürgi n'en est pas non plus très loin. Il nous a rappelé tout à l'heure que la Confédération peut faire, en vertu du partage de compétences en matière internationale, des choses qu'elle ne pourrait pas faire dans la législation interne. M. Bürgi a dit qu'elle ne devait exercer cette faculté que lorsque des intérêts nationaux essentiels sont en cause. Pour ma part, je serais plus large et je dirais que la Confédération peut user de sa compétence internationale toutes les fois que cela est juste. Et, en l'espèce, pour l'assistance sociale, je trouve qu'il serait normal qu'on impose aux cantons de traiter de manière égale les Suisses et les étrangers domiciliés sur leur territoire. Il me semble que c'est quelque chose que nous pourrions faire. Savoir si ce serait politiquement sage, dans le cas d'un référendum, c'est une autre question. Mais, juridiquement, puisque nous sommes en train de nous bat-

tre pour une conclusion juridique, je crois que ce quatrième article peut être admis.

Reste le cinquième. Il me manque et il manque à la plupart de ceux qui se sont exprimés. Il n'a pas manqué à Mme Meier ni à M. Piller, mais il a manqué aux autres: je ne crois pas, à cause de l'interdiction de la grève dans la fonction publique, que nous puissions accepter l'article 6, 4^e alinéa. On me dit qu'il faut faire une déclaration, que d'autres pays en ont fait une avant nous. Sans doute. Seulement, ces autres pays avaient une certaine marge de réserve, ils pouvaient faire une déclaration, parce qu'ils acceptaient plus que cinq articles. Nous, nous sommes à la limite. De cette limite, nous retrancherions encore quelque chose par une déclaration. Il me serait extrêmement désagréable d'adhérer à la Charte sociale par la petite porte, en demandant une faveur.

En conclusion, c'est avec tristesse que je vous recommande de ne pas approuver la Charte sociale. Et, à supposer que le non l'emporte, nous ne devons pas sortir de cette salle avec un soupir de soulagement, mais plutôt avec un sentiment de confusion, parce que nous avons dû constater qu'en 1984, l'état de sa législation ne permettait pas à la Suisse d'adhérer à un document somme toute modéré.

Masoni: Ich wollte an sich nur über das Problem des Streikrechts sprechen, aber die allgemeinen Überlegungen von Kollege Aubert führen mich dazu, in Ergänzung zu dem, was bereits Kollege Jagmetti gesagt hat, auch etwas zu sagen über einen Aspekt, der eine gewisse Bedeutung hat:

Wir kennen ja im Sozialrecht die Aufträge unserer Verfassung an den Gesetzgeber; die Befürworter der Ratifizierung betrachten die Sozialrechte, wovon in der Charta die Rede ist, als Aufträge der Verfassung an den Gesetzgeber und somit als zulässig und mit unserem Verfassungsrecht vereinbar. So verstandene Sozialrechte riskieren jedoch in unserem konkreten System, mehr oder weniger eine Täuschung zu bedeuten. Man weiss, dass bei uns der Gesetzgeber eine grössere Freiheit hat als in anderen Ländern, diese Aufträge der Verfassung zu erfüllen, nicht zu erfüllen oder zu verschieben. Dazu weiss man noch, dass wir durch die Autonomie der Kantone einen grossen Raum haben, wo diese Aufträge der Verfassung unter Umständen keine Anwendung finden können. Weiter haben wir das Institut des Referendums. Durch das Referendum können auch Aufträge in der Verfassung, die noch keine Gesetzgebung haben, in der praktischen Anwendung gehemmt werden. Auch aus diesen Gründen erscheinen diese Sozialrechte, wie sie in der Charta aufgestellt sind, mit unserem System als schwer vereinbar.

Ich komme zum Streikrecht. Es freut mich zu hören, dass die Arbeitgeber das Streikrecht als solches praktisch nicht bestreiten. Eine Präzisierung ist hier angebracht. Auf dem Gebiet der privatrechtlichen Verträge kennt unser Land ungefähr folgende rechtliche Lösung: Das Streikrecht ist in der Verfassung und der Praxis der Gerichte nicht als ein subjektives Recht, als ein Grundrecht anerkannt. Das heisst, der Streik kann unter Umständen durch das Gericht als Vertragsbruch ausgelegt werden und die Folgen des Vertragsbruches erzeugen. Andererseits wird der Streik als solcher strafrechtlich nicht geahndet. Wir kennen das Streikrecht nicht als absolutes Individualrecht, aber wir haben auch keine Bestrafung des Streikes. Das bedeutet, dass die Behandlung des Streikes in der Schweiz sehr nuanciert ist. Weder ist auf der einen Seite das absolute Recht noch auf der anderen Seite das strafrechtliche Verbot. Das erscheint mir als richtig. Das führt dazu, dass die Arbeitskonflikte durch diese helvetische Lösung nicht verschärft werden. Man hat den Eindruck, ein strafrechtliches Verbot auf der einen Seite oder ein absolutes Streikrecht auf der anderen Seite würde die Parteien in vielen Fällen zu einer steiferen Handlungsweise zwingen. Man kann somit sagen, dass unsere Lösung, die das Streikrecht als solches bis jetzt nicht anerkennt, sich bewährt hat, insbesondere im Vergleich mit jenen Ländern, wo das Streikrecht ausdrück-

lich als absolutes Recht anerkannt ist; dort hat man Entwicklungen gesehen, die wirklich nicht sehr ermunternd sind.

Aber unsere heutige befriedigende Lösung erscheint als mit Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta nicht vereinbar. Man wendet ein, das Streikrecht laut dieser Bestimmung sei nicht vereinbar; doch weil in unserem System der Richter von Fall zu Fall entscheidet, ob der Streik eine Berechtigung hatte oder nicht, würde jene Bestimmung, auch wenn nicht direkt anwendbar die Judikatur sehr wahrscheinlich in der Auslegung sehr beeinflussen. Aus diesem Grunde kann ich eben diese Bestimmung mit unserem heutigen Recht nicht als vereinbar betrachten.

Aus dieser Betrachtung komme ich zum Schluss: Wir haben die fünf Bestimmungen des harten Kerns der Sozialcharta nicht, die wir vorbehaltlos anwenden und die somit die Genehmigung der Sozialcharta rechtfertigen.

Schönenberger, Berichterstatter: Ich will nichts wiederholen, was ich bereits gesagt habe. Aber ich habe zwei Bemerkungen, eine an die Adresse von Frau Meier und die andere an diejenige von Herrn Piller.

Frau Meier hat erklärt, das Ministerkomitee fasse die Beschlüsse in diesem Zusammenhang mit Empfehlungen an die Vertragsstaaten, sei also letztlich das zuständige Kontrollorgan. Das ist an sich richtig. Frau Meier hat aber weiter erklärt, das Ministerkomitee habe dem von der Bundesrepublik Deutschland abgegebenen Vorbehalt zugestimmt. Das ist falsch. Ich verweise ausdrücklich auf Ziffer 223.3 der Botschaft (Seite 50 oben). Dort ist die ganze Angelegenheit über den Beamtenstreik in der Praxis der Kontrollorgane der Sozialcharta abgehandelt und dort heisst es ganz ausdrücklich: «Das Ministerkomitee als letztinstanzliches Kontrollorgan hat sich zu dieser Frage bisher nie geäussert.» Der Ministerrat hat sich also ausgesprochen.

Zu Herrn Piller: Sie haben die Sozialcharta zum Anlass genommen, um Ihr politisches Credo darzulegen. Das ist selbstverständlich Ihr gutes Recht, ändert aber nichts an der Tatsache, dass die Kommission Artikel 1 als annehmbar erklärt. Es ändert auch nichts daran, dass die Ratifikation mit Mut überhaupt nichts zu tun hat, und es ändert auch nichts daran, dass die Einstellung eines einzelnen zum Streikrecht nochmals nichts zu tun hat mit der Ratifikation der Sozialcharta. Die Ratifikation ist aus rechtlichen Gründen nicht möglich, weil die fünf Artikel des harten Kerns nicht vollumfänglich annehmbar sind. Das ist der wahre Grund, weshalb die Kommission Ihnen beantragt, die Charta nicht zu ratifizieren.

Herr Bundesrat Aubert hat in seinem Eintretensvotum liebenswürdigerweise Herrn Prof. Huber zitiert, und ich möchte Ihnen daher auch noch ein Zitat von Herrn Prof. Huber zur Frage der Ratifikation der Sozialcharta zur Kenntnis bringen. Er hat in der Festschrift zum 60. Geburtstag von Dr. Gerhard Winterberger geschrieben: «Der bald bevorstehende Entscheid über die angefochtene und anfechtbare Ratifikation der Europäischen Sozialcharta ist ihm (dem Jubilar, Anm. R.) auch ein Gegenstand solcher Besorgnis. Dazu kommt: die Charta brächte Wirtschaft und Gesellschaft unseres Landes, wenn wir sie mit Stand und Zukunftsaussichten autochthoner schweizerischer Sozialpolitik vergleichen, vermutlich einige Vorteile in Einzelheiten, im ganzen aber doch nicht wenig von jenem internationalen Verbalismus, dem er mit Recht abhold ist.» Auch dies ist ein Zitat von Herrn Prof. Huber, und ich muss annehmen, dass er hier gehört wird, nachdem er vorher auch von der anderen Seite zitiert worden ist.

M. Aubert, conseiller fédéral: Je voudrais tout d'abord dire, à titre personnel, combien les états d'âme de M. Aubert me préoccupent. Je suis très touché par la tristesse qui l'envahit et je lui adresse, d'ores et déjà, tous mes vœux de très prompt rétablissement. Je voudrais qu'il sache aussi que ses états d'âme ne changeront rien à ce que je désire vous dire. Je prends note avec satisfaction que les articles 1, 5 et 16 ne sont guère discutés, sont admis comme étant conformes à

notre législation et peuvent donc être ratifiés. En ce qui concerne l'article premier, je rappellerai simplement ce que je vous ai dit dans mon exposé introductif, à savoir ce que le Comité gouvernemental avait déclaré: «On ne saurait exiger de chacun des Etats concernés, dans la période de récession économique que connaît l'Europe depuis 1973, qu'il maintienne le dynamisme et le rythme de progrès continu requis par l'article premier de la charte.» Comme M. Piller notamment l'a relevé, l'article premier ne crée pas de droit individuel subjectif à une place de travail protégée et assurée par l'Etat. Cela est absolument clair, même les experts indépendants l'ont reconnu. Rien ne s'oppose donc à ce que nous acceptions l'article premier.

Je ne m'attarderai pas sur l'article 5 – Droit syndical – que personne n'a discuté et qui peut donc être admis sans autre. J'en arrive à l'article 6, dont les paragraphes 1, 2 et 3 n'ont donné lieu à aucune contestation et qui peuvent donc être acceptés. La discussion a concerné plus particulièrement le paragraphe 4 relatif au droit de grève. Je ne voudrais pas que l'on engage un débat entre employeurs – ou représentants des employeurs – et employés – ou représentants des employés. Nous ne sommes pas ici pour manifester des préférences pour les uns ou pour les autres. Nous devons objectivement remarquer – ce qui est d'ailleurs admis également par M. Kündig – que le droit de grève n'est pas interdit en Suisse par la législation. La grève est en principe autorisée et c'est ce qui nous fait dire que, sur le plan des principes, la Suisse est parfaitement en mesure d'accepter le paragraphe 4 de l'article 6.

Je m'expliquerai rapidement. Vous savez qu'il y a deux interdictions spécifiques de recours à la grève dans notre législation, cela a été relevé tout à l'heure: celle de l'article 357a, 2^e alinéa, du code des obligations, c'est-à-dire l'interdiction de la grève dans des cas bien précis, par exemple pendant la durée d'une convention collective; ensuite, l'interdiction de la grève pour les fonctionnaires (art. 23 de la loi sur le statut des fonctionnaires). Ces deux interdictions démontrent bien que la grève n'est pas interdite en Suisse de manière générale. Ce qui n'est pas interdit est autorisé selon l'ordre juridique démocratique et libéral de notre Etat de droit.

Nous avons développé dans notre pays, avec un succès incontestable, et il faut en féliciter les partenaires sociaux, des méthodes de règlement des conflits du travail assez extraordinaires sur le plan conventionnel et, subsidiairement, sur le plan juridique – je voudrais rappeler ici la création et l'existence des offices de conciliation cantonaux et fédéraux. La ratification de la charte ne pourra strictement rien changer à cet état de fait.

Nous en venons au droit de grève des fonctionnaires. Je répéterai, pour la quatrième fois ce qu'a dit Mme Josi Meier, à savoir que le Conseil fédéral n'a pas l'intention de recommander au Parlement la suppression totale ou partielle de l'interdiction de la grève pour les fonctionnaires et employés de la Confédération prévue par l'article 23 de la loi. La ratification de la charte ne changera absolument rien à cette interdiction, parce que la déclaration interprétative faite par le Conseil fédéral a été, comme on l'a relevé, admise par le Comité gouvernemental, même si les experts indépendants n'étaient pas d'accord avec ce dernier. Notre déclaration interprétative a donc simplement pour but de préciser que nous n'entendons être liés que par l'interprétation du Comité gouvernemental. Ici, je dirai tout de même à M. Aubert que nous n'adhérons pas à la Charte sociale par la «petite porte» en faisant cette déclaration interprétative.

Je voudrais que vous vous référerez à la partie II de l'annexe de la charte qui dispose: «Il est entendu que chaque partie contractante peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31.» Chaque partie contractante peut réglementer l'exercice du droit de grève par la loi. C'est ce que nous avons fait en ce qui concerne les fonctionnaires et le cas cité par le code des obligations. L'article 31 permet d'apporter au droit prévu dans la partie II de la charte des

restrictions, des limitations prescrites par la loi, «qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs». Ce qui nous intéresse plus spécialement ce sont les thèmes protéger l'ordre public et la sécurité nationale. Il est notoire que le souci d'assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques de notre Etat concerne l'ordre public. La possibilité d'apporter des restrictions ou des limitations lorsqu'il s'agit de protéger l'ordre public et la sécurité nationale est donc expressément prévue par l'article 31 de la charte. Je crois que ce principe n'est mis en cause par personne, car si la déclaration interprétative de la République fédérale d'Allemagne et des Pays-Bas a été acceptée, elle ne l'a pas été expressément parce que ces deux pays avaient adopté encore d'autres dispositions du noyau dur. Elle a été acceptée dans son contenu. Pour notre part, nous avons entrepris des démarches auprès du Comité des ministres, ainsi qu'auprès du secrétaire général du Conseil de l'Europe. Le Comité des ministres n'a formulé aucune objection à l'égard de notre déclaration et le secrétaire général nous a assurés qu'elle sera communiquée à toutes les parties contractantes, ce qui en confirme la recevabilité formelle.

A l'article 13, relatif au droit à l'assistance sociale et médicale, on a parlé du résultat de la consultation des cantons. Les paragraphes 1 à 3 n'entraînent aucune discussion et ne sont pas contestés; ils peuvent donc être acceptés sans difficulté. Le seul sur lequel vous avez engagé le débat est le paragraphe 4 qui postule l'égalité de traitement entre Suisse et étrangers dans le domaine de l'assistance sociale et médicale.

Vous avez parlé de la consultation qui a été faite auprès des partis politiques et des organisations intéressées, en 1978. Or, la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1979, soit postérieurement à la consultation entreprise auprès des gouvernements cantonaux. Cette loi a modifié la situation et créé, dans notre pays, les conditions juridiques permettant la reconnaissance du principe de l'assistance «au lieu de domicile», qui s'applique également aux étrangers. Son article 20 prévoit en effet que «les étrangers domiciliés en Suisse sont assistés par le canton de domicile, dans la mesure où sa propre législation, le droit fédéral ou des traités internationaux le prescrivent». Je relèverai encore l'existence du nouvel article 48 de la constitution fédérale qui stipule que «les personnes dans le besoin sont assistées par le canton dans lequel elles séjournent. Les frais d'assistance sont à la charge du canton de domicile».

Nous avons constaté, au cours de cette consultation – ce n'est pas la Chambre des cantons qui pourra l'infirmer – que les cantons, sans y être obligés, assistent déjà pratiquement tous les étrangers de manière conforme à l'article 13, paragraphe 4, de la Charte sociale européenne. D'autre part, cette disposition n'apporte aucune modification à la répartition des compétences entre Confédération et cantons dans le domaine de l'assistance aux étrangers.

Puisque l'on admet que la pratique de nos cantons dans ce domaine, largement volontaire, correspond aux exigences de l'article 13, chiffre 4, nous n'avons pas de raison de ne pas accepter cette disposition, partie du noyau dur. De toute façon, la Suisse devra tôt ou tard, dans la mesure où elle ne l'a pas déjà fait, s'engager à pratiquer l'assistance publique selon les principes contenus dans la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, datant de 1953, et que nous soumettrons à votre approbation, après avoir consulté les cantons.

Voilà les raisons pour lesquelles nous estimons que cette disposition peut aussi être acceptée. Enfin, l'article 16 n'a pas donné lieu à discussion et peut être accepté.

En conclusion, le Conseil fédéral estime, en son âme et conscience – et non pas en usant de «trucs» ou de subterfuges pour arriver au nombre de cinq – que les conditions d'acceptation des cinq dispositions que nous vous avons

proposées sont réalisées. Je ne reviens pas, comme M. Aubert l'a fait, sur les articles 12 et 19 qu'après les décisions prises dans ce domaine nous avons renoncé à vous proposer d'accepter. Nous en avons parlé dans le message auquel vous voudrez bien vous référer.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	12 Stimmen

Le président: Les articles 2 et 3 du projet d'arrêté fédéral disparaissent.

Anträge Meier Josi

Art. 1a

Die Europäische Sozialcharta ist in der Schweiz nicht unmittelbar anwendbar.

Art. 2

... gemäss Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 1a sowie unter Abgabe der...

Proposition Meier Josi

Art. 1a

La Charte sociale européenne n'est pas directement applicable en Suisse.

Art. 2

...conformément aux articles premier, 1^{er} alinéa, et 1a, en formulant...

Frau Meier Josi: Ich stelle einen Ordnungsantrag zum Verfahren: Ich bin der Meinung, dass wir die übrigen Punkte auch diskutieren müssen, und zwar deswegen, weil dieses Geschäft ja in zwei Räten behandelt wird. Wir sollten nicht abwarten, bis es vom Nationalrat zurückkommt. Wir haben hier auch zu den übrigen Punkten vorweg Stellung zu beziehen.

Schönenberger, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen, den Ordnungsantrag von Frau Meier abzulehnen. Nachdem wir in Artikel 1 beschlossen haben, dass die Europäische Sozialcharta nicht genehmigt wird, erübrigt es sich, über den Zusatzantrag von Frau Meier, aber auch über die Artikel 2 und 3, noch zu diskutieren, denn die fallen nun so oder so dahin.

M. Aubert, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral accepte la proposition de Mme Meier.

Frau Meier Josi: Es geht im Augenblick nicht um den Sachantrag, sondern um einen Ordnungsantrag.

Le président: Mme Meier présente une motion d'ordre. M. Schönenberger, président de la commission, combat cette motion d'ordre.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Meier Josi	10 Stimmen
Dagegen	26 Stimmen

Le président: Nous sommes ici en présence d'un arrêté fédéral que vos décisions successives ont réduit à la seule phrase suivante: «Article premier. La Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 n'est pas approuvée.» C'est donc cet arrêté fédéral réduit que je vous propose d'approuver dans le cadre du vote sur l'ensemble.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	29 Stimmen
Dagegen	11 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Abschreibung – Classement

Le président: Par son message, le Conseil fédéral proposait le classement du postulat de la Commission des affaires étrangères 10.762, 1970, signature de la Charte sociale européenne.

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 1. Dezember 1987, Vormittag
Mardi 1er décembre 1987, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Reichling

Präsident: Bevor wir das nächste Sachgeschäft behandeln, gebe ich Ihnen die Anträge der Fraktionspräsidentenkonferenz hinsichtlich Redezeitbeschränkung bekannt. Die Fraktionspräsidenten haben beschlossen, die bisherige Regelung beizubehalten. Die Fraktionssprecher haben fünfzehn Minuten, die Antragsteller zehn Minuten, die Diskussionsredner fünf Minuten Redezeit. Wird ein anderslautender Antrag gestellt? – Das ist nicht der Fall, Sie sind damit einverstanden. Wir kommen damit zum nächsten Geschäft.

83.049

Europäische Sozialcharta
Charte sociale européenne

Botschaft und Beschlussentwurf vom 13. Juni 1983 (BBI II, 1241)
 Message et projet d'arrêté du 13 juin 1983 (FF II, 1273)

Beschluss des Ständerates vom 7. März 1984
 Décision du Conseil des Etats du 7 mars 1984

Antrag der Kommission
 Eintreten

Antrag Braunschweig
Rückweisung der Vorlage an die Kommission
 mit dem Auftrag, die Bedeutung der Ratifikation der Europäischen Sozialcharta für die zukünftigen Beziehungen der Schweiz zur EG zu prüfen und abzuklären, ob sich für die Ausgestaltung des Nahverhältnisses zur EG die Ratifikation weiterer Artikel und Absätze der Charta aufdrängt.

Antrag Pini
Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat
 mit dem Auftrag, die politischen Auswirkungen einer Ratifikation bzw. Nichtratifikation der Europäischen Sozialcharta auf die Beziehungen Schweiz–Europäische Gemeinschaft abzuklären unter gleichzeitiger Berücksichtigung einer allfälligen Revision der Charta im Rahmen des Europarates.

Proposition de la commission
 Entrer en matière

Proposition Braunschweig
Renvoi du projet à la commission
 avec mandat d'étudier la portée de la ratification de la Charte sociale européenne pour les relations futures de la Suisse avec la Communauté européenne (CE), et d'examiner si la ratification d'autres articles et alinéas de la charte s'imposent en vue du resserrement des rapports avec la CE.

Proposition Pini
Renvoi du projet au Conseil fédéral
 avec mandat de revoir les implications politiques de la ratification ou non de la Charte sociale européenne au niveau du contentieux Suisse–CEE et, parallèlement, de tenir compte d'une éventuelle révision de la Charte même dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe.

Präsident: Zu diesem Geschäft hat die Kommission gemäss Ratsreglement auch einen Berichterstatter der Minderheit bestimmt. Die Mehrheit und die Minderheit werden also durch je zwei Berichterstatter vertreten sein.

Frau **Morf**, Berichterstatterin der Mehrheit: Zuallererst möchte ich Sie daran erinnern, und zwar mit einem Lob und einem Dank, dass Walter Renschler Präsident dieser Kommission war. Mit Sorgfalt, grosser Kenntnis und, man muss schon sagen, auch mit sehr viel Geduld hat er die äusserst langwierige Arbeit der nationalrätlichen Kommission zur Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta geleitet. Als Gewerkschafter und ehemaliges Mitglied der Schweizer Delegation der Parlamentarischen Versammlung des Europarates war er seit langem praktisch und theoretisch mit allen Fragen der Sozialcharta und ihrem etwas komplizierten Verhältnis zur Schweiz vertraut. Ich werde versuchen, ihn hier in der Schlussrunde so gut wie möglich zu vertreten.

Neben meiner Arbeit in dieser Kommission, hatte ich bereits als Vizepräsidentin des Europaratsausschusses Sozialcharta und als dreimalige Berichterstatterin zu den Kontrollzyklen der Sozialcharta im Europarat Gelegenheit, mich mit dieser Materie zu befassen. Als Parlamentarier eines Mitgliedslandes des Europarates wissen Sie ja, dass sich die Arbeit des Europarates weitgehend auf drei Säulen stützt, nämlich die Menschenrechtskonvention, die Sozialcharta und die Europäische Kulturkonvention. Die Sozialcharta ist heute von zwei Drittel der Mitgliedsländer – vor allem von allen der Schweiz punkto Sozialstandard vergleichbaren Ländern – ratifiziert worden. Vier Länder bereiten die Ratifizierung vor, und von den restlichen hofft man, dass sie auch bald imstande sein werden, diese zweite Säule des Europarates richtig zum Tragen zu bringen. Es sind sowohl sozialpolitische als auch staatspolitische Gründe hinter dieser Hoffnung zu entdecken – sozialpolitisch, weil ohne eine solide wirtschaftliche und soziale Grundlage die Menschenrechte, also die persönlichen und politischen Freiheitsrechte von Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen, gar nicht wahrgenommen werden können; staatspolitische, weil das soziale Gefälle zwischen den europäischen Staaten nicht zu gross werden sollte. Sonst wäre bald einmal eine Gefährdung des innenpolitischen Klimas in Europa zu befürchten. Wenn die soziale Grundlage nicht stimmt, kann dies bei Individuen zu Kriminalisierung, bei Staaten zu politischer Extremisierung führen.

Bevor ich darlege, was die Sozialcharta eigentlich ist, muss ich, nachdem im Vorfeld der heutigen Debatte schon die wildesten Behauptungen zu hören waren, zuerst einmal erklären, was sie nicht ist. Sie ist kein Instrument, mit dem sogenannte «fremde Vögte» oder «fremde Richter», wie oft gedroht wird, uns Schweizern befehlen könnten, wie wir unsere Soziallandschaft zu gestalten hätten. Im Gegensatz zur Menschenrechtskonvention hat die Sozialcharta keine rechtssetzende Natur, sie schafft kein unmittelbares Recht. Sie wurde auch nicht mit einer Entscheidungsinstanz versehen, an welche sich der einzelne mit einer Beschwerde oder einer Klage wenden könnte.

Es gibt Leute, die sich deshalb sogar fragen, warum man denn eine solche Sozialcharta erarbeitet habe, wenn sie doch keine Zähne hätte. Die einen sehen sie mehr als eine völkerrechtlich abgesicherte Willenskundgebung der vertragsabschliessenden Staaten zur harmonisierten Entwicklung der Sozialrechte in Europa, die anderen hoffen, dadurch mit der Zeit einen Ueberblick über die soziale Topografie Europas zu gewinnen und einige Grundsätze für einen westeuropäischen Durchschnitt sozialer Grundrechte festzunageln, der unabhängig von Konjunkturschwankungen Gültigkeit haben sollte, denn erst mit einem solchen Standard würde es möglich sein, den auch bei uns so oft – auch von bürgerlicher Seite – zitierten Bürgertugenden nachzuleben, wie zum Beispiel der Selbstverantwortung, dem Einsatzwillen und der Leistungsfähigkeit. Diese sehr gemässigten Zielsetzungen zeigen denn auch, wie sehr die welsche Arbeitgeberorganisation Centre Patro-

nal danebenlag mit der Behauptung, die Sozialcharta sei eine Art völkerrechtlicher Vertrag in Form eines politischen Programms sozialistischer Inspiration. Jedermann weiss oder sollte wissen, dass es die damals durchwegs bürgerlichen Regierungen von Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Italiens, Hollands und Grossbritanniens waren, die 1962 die Sozialcharta unterzeichneten.

Im Mai 1976 hat dann auch die 1963 dem Europarat beigetretene Schweiz die Sozialcharta unterzeichnet. Nicht ratifiziert, aber unterzeichnet. Das Vernehmlassungsverfahren war bei den Kantonen zum Beispiel mit einigen Vorbehalten mehrheitlich positiv abgelaufen; 18 Kantone waren dafür. Von den Parteien war nur die freisinnige Partei klar dagegen. Ausser den Arbeitgeberverbänden waren alle übrigen Verbände, vor allem auch die Frauenorganisationen, fast geschlossen für den Beitritt. Es ist sehr interessant, festzustellen, wie sich das Klima seither verändert hat, dachte man doch damals, einer Ratifizierung stehe nichts mehr im Weg. Was würde es zur Ratifizierung brauchen? Eine Ratifikation der Charta muss sich nicht gleich auf alle 19 in der Charta enthaltenen Grundrechte beziehen, denen je ein Artikel mit mehreren Absätzen gewidmet ist; insgesamt sind es 72 Absätze. Es genügt, mindestens 10 Artikel oder 45 Absätze zu ratifizieren. Allerdings nehmen sieben Artikel eine Sonderstellung ein; sie werden als obligatorischer Kern oder als harter Kern bezeichnet. Von diesen sieben Artikeln gilt es, fünf vollumfänglich zu akzeptieren. Es handelt sich dabei um die sieben folgenden Grundrechte: Recht auf Arbeit, Vereinigungsrecht, Recht auf Kollektivverhandlungen, Recht auf soziale Sicherheit, Recht auf Fürsorge, Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz, Recht der Gastarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Beistand.

Wie Sie aus der Aufzählung dieser Punkte sehen, handelt es sich bei der Sozialcharta um ein Vertragswerk im Interesse der Arbeitnehmer. Dass es heute in dem viel härteren sozialen Klima als in den siebziger Jahren bei gewissen Arbeitgebervertretern nicht auf eitel Freude stossen würde, war vorauszusehen. Nur fällt es schwer zu präzisieren, welches nun reale und welches irrationale Aengste der Gegner einer Ratifizierung sind.

Allerdings dürfen auch die Hoffnungen der Befürworter nicht allzu hoch geschraubt werden. Denn zur Durchsetzung und Einhaltung gibt es ja nur ein sehr schwaches und erst noch sehr langsames Instrument, nämlich den Kontrollzyklus, eine Art Auswertung der alle zwei Jahre eintreffenden Berichte jener Mitgliedsländer, die ratifiziert haben. Ein unabhängiges Expertenkomitee und ein Regierungskomitee erstellen dazu je einen Bericht. Diese Berichte werden in der parlamentarischen Kommission für soziale und Gesundheitsfragen des Europarates bzw. in deren Unterausschuss Sozialcharta behandelt und nach einer Debatte im Plenum als Bericht und Empfehlungen zuhanden des Ministerkomitees verabschiedet. Bei diesem Prozedere wird nicht einmal eine allgemeine Wertung beabsichtigt, sondern es wird schwerpunktmässig Stellung genommen zu gewissen Artikeln, die vom unabhängigen Expertenkomitee herausgestellt wurden; Artikel, deren Durchführung in manchen Ländern noch einiger Verbesserung bedürfte und von anderen noch nicht ratifiziert worden sind, die aber einen besonderen aktuellen sozialen Stellenwert haben.

Beim Bericht und bei den Empfehlungen zum 9. Kontrollzyklus, den ich zurzeit im Europarat in Arbeit habe, geht es diesmal zum Beispiel um den Kinder- und Jugendschutz und um die «Gleicher-Lohn-für-gleichwertige-Arbeit»-Thematik, bezogen auf die Ratifikationsländer Oesterreich, Zypern, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und Spanien. Bei einem anderen Zyklus sind dann die übrigen sieben Staaten dran; der Zyklus wechselt alle zwei Jahre. Das Ministerkomitee kann darauf mit Zweidrittelmehrheit einem Staat eine Art Rüge in Form von Empfehlungen erteilen. Bisher hat das Ministerkomitee allerdings von diesem Recht überhaupt noch nie Gebrauch gemacht.

Es wird bei diesen Arbeiten im Europarat immer wieder betont, wie verschieden die wirtschaftlichen, sozialen und

kulturellen Bedingungen in den Mitgliedsländern des Europarates sind und wie auch die politischen sich oft ändern können und dass darauf Rücksicht genommen werden sollte – dass die Sozialcharta aber gerade deshalb so wichtig ist, weil man durch den Kontrollzyklus einen besseren Ueberblick über jene sozialen europäischen Probleme bekommen kann, die den meisten Ländern gemeinsam sind, und dass auf diese Weise eher Lösungen für manche dieser Probleme gefunden werden können. Das im Vergleich zu anderen Teilen der Welt doch verhältnismässig hohe soziale Durchschnittsniveau Europas soll ja gehalten und wenn möglich noch verbessert werden. Parallel dazu verlaufen – wie Sie wissen – ähnliche, sehr forcierte Bemühungen auch auf wirtschaftlichem und wissenschaftlichem Gebiet.

Der Bundesrat schlägt in seiner Botschaft vor, 13 Artikel vollumfänglich, darunter fünf des harten Kerns, und noch 25 Absätze der restlichen sechs Artikel zu ratifizieren, damit die Minimalbedingungen für den Beitritt erfüllt sind.

Die Beratungen in der nationalrätlichen Kommission dauerten vom April 1984 bis zum Juli 1987, verbunden mit Expertenanhörungen in Strassburg und in Bern – teils informativ, teils mit Alibicharakter zur Bestätigung der eigenen Meinung. Sie wissen ja, wie das ist ... Es wurden auch Ergänzungsberichte erstellt, und es wurden Stellungnahmen durch die Kantone eingeholt. Die umstrittenen Punkte betreffen vor allem Artikel 6 Absatz 4, nämlich das Streikrecht (auch für das öffentliche Personal); dann war der Artikel 12 Absatz 4 ebenfalls umstritten: soziale Sicherheit (auch für Gastarbeiter), und Artikel 13 Absatz 4: Recht auf Fürsorge in bezug auf die Gleichbehandlung von Gastarbeitern.

Ich gehe hier noch nicht auf Pro und Kontra zu diesen Punkten ein. Es spart uns Zeit, wenn wir das nicht zweimal behandeln, weil wir bei der Behandlung der Anträge – die unsere eigentliche Detailberatung darstellt – ausreichend Gelegenheit haben, zu diesen Absätzen Stellung zu nehmen. Nur soviel sei dazu noch festgehalten: alle diesbezüglichen Anträge wurden in der Kommission abgelehnt. Hingegen wurde mit 25 gegen 0 Stimmen bei einer Enthaltung beschlossen, dass die Ratifikation der Sozialcharta als staatspolitischer Schritt von grosser Bedeutung gemäss Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt werde. Die einen hofften damit auf eine Gelegenheit, die Sozialchartaratifikation – sollte sie in den eidgenössischen Räten akzeptiert werden – doch noch zum Scheitern zu bringen, während die anderen in einer solchen Abstimmung eher eine willkommene Gelegenheit sehen, die europäische Zusammenarbeit auch im sozialen Bereich – parallel zu den aktuellen Bestrebungen im wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Bereich und bei der Annäherung zur EG – zur Sprache zu bringen.

In der Gesamtabstimmung wurde der bereinigte Bundesbeschluss über die Genehmigung der Europäischen Sozialcharta mit 14 gegen 11 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen. Die Mehrheit der Kommission empfiehlt Ihnen also – dies sei vorausgenommen –, dem Bundesbeschluss zuzustimmen und aus der ursprünglich «heissen Kartoffel» nicht im nachhinein «kalten Kaffee» zu machen. Zweifeln sei die Beantwortung einer Frage empfohlen: Gehören wir nach wie vor zu Europa oder gehören wir nicht mehr zu Europa?

Jenen Zögerern, die sich noch nicht entschlossen haben, sei das kleine Gedicht von Kurt Marti empfohlen: «Wo kämen wir hin, wenn alle sagten: Wo kämen wir hin? Und niemand ginge, um einmal zu schauen, wohin man käme, wenn man ginge?»

M. Darbellay, rapporteur de la majorité: Le 5 mai 1949 se constituait le Conseil de l'Europe qui compte aujourd'hui vingt et un Etats et qui proposait comme but essentiel de réaliser «l'union plus étroite entre ses Membres, afin de promouvoir les idéaux et principes démocratiques, qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social». Parmi les moyens qu'il devait mettre en oeuvre, on peut citer essentiellement la Convention européenne des droits de l'homme, signée en 1950 déjà, l'année

suivante donc, et la Charte sociale européenne de 1961. D'emblée vous voyez la différence. Une année pour la première, dix bonnes années de discussions pour la deuxième. Ceci provient essentiellement de la nature différente des choses. Dès qu'on parle de droits fondamentaux, on peut se baser sur la Déclaration universelle des droits de l'homme, on peut ensuite se fier aux constitutions des pays qui contiennent des articles se rapportant à ces droits. En ce qui concerne les droits sociaux, le problème est différent parce qu'il se rapporte directement aux Etats et non pas aux individus. Quant on parle de droit au travail, cela ne veut pas dire que chacun doit pouvoir faire valoir son droit devant une instance quelconque, cela veut dire que le pays a le devoir de tout mettre en oeuvre pour faire en sorte que ses habitants aient du travail. Le contrôle est différent lui aussi. Lorsqu'il s'agit de droits fondamentaux, chaque individu d'une partie contractante a le droit de plainte individuelle devant les instances de son Etat d'abord et devant les instances internationales ensuite. Le contrôle est tout différent en ce qui concerne la Charte sociale. Il existe – vous le savez – une obligation pour les pays qui ont signé la charte de présenter un rapport biennal. Ce rapport est adressé à un comité d'experts indépendants qui tire ses conclusions et les présente à un comité gouvernemental, puis à l'Assemblée consultative. Ce sont ces deux instances qui présentent ensuite leur rapport avec leurs conclusions au Comité des ministres, seul habilité à prendre une décision sous forme de recommandation.

Quelle est la position de la Suisse vis-à-vis de ce Conseil de l'Europe et de ses chartes et conventions? Elle a approuvé en 1962 le statut du Conseil de l'Europe et adhéré en même temps à celui-ci. Elle s'engageait par cela à collaborer avec les autres pays en vue d'une union plus étroite, à promouvoir les droits de l'homme, ainsi que les droits économiques et sociaux. En 1974, elle ratifie la Convention européenne des droits de l'homme. En 1976, le Conseil fédéral, par son chef du Département politique, M. Pierre Graber, signe la Charte sociale. En 1978, on ouvre la procédure de consultation qui se terminera en 1980. Dix-huit cantons se prononcent en faveur de la ratification, cinq contre; trois des partis gouvernementaux pour, le Parti radical contre; six associations ouvrières pour, quatre associations patronales contre, en fonction des considérations qui ont été énoncées ici par Mme Morf. En 1983, le message est prêt et il est soumis aux Chambres; il tend à la ratification.

Qu'est-ce que la Charte sociale? elle comprend cinq parties. D'abord une partie introductive, qui indique les objectifs généraux: dix-neuf droits à promouvoir. C'est une simple énumération. La partie II reprend ces dix-neuf droits en consacrant un article à chacun d'eux et en précisant ce que sont ces droits. La partie III donne les engagements des parties, la partie IV, les rapports à établir et la manière dont ils doivent être traités, la partie V, les dérogations possibles, les restrictions et les applications dans les cas particuliers. Le noeud du problème c'est, bien sûr, les engagements. Ils comprennent trois points: engagement général: essayer de réaliser, de promouvoir le développement économique et social par ces droits. Ensuite, chaque partie contractante doit se considérer liée par cinq articles sur les sept que l'on appelle le noyau dur. Elle doit se considérer liée également par dix articles au total ou quarante-cinq alinéas. La question qui se pose aujourd'hui, question très sérieuse, est: «La Suisse peut-elle ratifier cette charte? La Suisse doit-elle ratifier cette charte?» Il me semble tellement évident que, si la Suisse peut le faire, elle le doit le faire. C'est donc sur la première question simplement que je resterai.

Quelle est notre pratique habituelle en ce domaine? Eh bien, jusqu'en 1969 nous n'avons signé et ratifié que les conventions qui étaient en parfaite harmonie avec notre législation. A partir de 1969, la pratique s'est quelque peu modifiée. On a signé des conventions, spécialement celles de l'OIT, pour autant qu'elles n'entraînent dans notre droit que des modifications mineures et faciles à apporter.

Alors la Suisse peut-elle adhérer? Le Conseil fédéral dit oui. Il a dit oui en 1976 en la signant et également en 1983 en

présentant son message. Le Conseil des Etats, au mois de mars 1984, par 29 voix contre 12 a dit non. La commission se devait par conséquent de se poser le problème et de l'étudier très à fond. Elle l'a fait. D'abord, elle s'est rendue à Strasbourg où elle a entendu six experts. Ce n'était point pour leur demander conseil, mais c'était pour que nous puissions avoir une opinion sérieuse sur la manière dont les choses sont traitées. Les experts qui se sont prononcés sur le rôle du Comité des ministres, du Comité des experts, du Comité gouvernemental, tous nous ont donné l'impression que la Suisse serait bien reçue si elle demandait de pouvoir ratifier cette convention. Nous avons aussi, – spécialement à cause du noyau dur – demandé à quatre experts de se prononcer. Nous avons entendu MM. Berenstein, Zanetti, Grisel; le professeur Huber nous a remis, lui, un rapport écrit. MM. Berenstein et Zanetti nous disent que nous pouvons ratifier la charte sans problème; M. Grisel nous dit qu'il y a trop d'inconnues juridiques et que nous ne remplissons pas toutes les conditions pour le faire; quant à M. Huber, il s'est montré très réservé. Le problème – je vous l'ai dit – c'est le noyau dur. Nous devons ratifier cinq des sept articles de ce noyau. Trois ne posent pas de problèmes, je ne m'y arrêterai donc pas, il s'agit des articles 1 (Droit au travail), 5 (Droit syndical), et 16 (Droit de la famille), qui sont acceptés par tout le monde. L'article 19, qui prévoit les droits des travailleurs migrants et de leur famille, ne pose pas de problème non plus, mais en sens inverse; chacun s'accorde à reconnaître que selon notre législation nous ne pouvons pas nous considérer liés par cet article puisque nous ne reconnaissons pas le rapprochement familial pour les saisonniers. Restent les articles 6 (Droit à la négociation collective), 12 (Droit à la sécurité sociale), et 13 (Droit à l'assistance sociale et médicale). Ces trois articles ne posent pas de problème pour leurs trois premiers alinéas, c'est chaque fois l'alinéa 4 qui est en discussion. A l'article 6, cet alinéa 4 concerne le droit de grève. L'article 6, relatif à la négociation collective, stipule que «le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflit d'intérêt, y compris le droit de grève – c'est le mot clef – est reconnu sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur». Or, vous le savez, notre loi interdit la grève aux fonctionnaires de la Confédération et la plupart des cantons connaissent la même restriction. Nous pouvons dire, par conséquent, que le droit de grève n'est pas universellement reconnu, en sorte que nous ne pouvons pas accepter cet article.

Les experts, MM. Berenstein et Zanetti, sont beaucoup plus nuancés et disent: «Dans cet alinéa 4, on précise bien que c'est sous réserve des conventions collectives». Or, chacun sait qu'en Suisse la convention collective garantit soit la paix absolue, soit la paix relative du travail, c'est-à-dire que les ouvriers ont eux-mêmes accepté, en signant ces conventions, de renoncer librement au droit de grève. Pour les fonctionnaires, les conventions collectives n'existent pas et sont remplacées par la loi. Ce que les autres employés peuvent faire dans les conventions collectives se concrétise, pour les fonctionnaires, après discussion paritaire également, dans la loi. On devrait par conséquent pouvoir admettre cette restriction. Il est d'autant plus facile de considérer le problème sous cet angle que l'article 31 le prévoit expressément, il prévoit ces exceptions qui peuvent être réglées par la loi. On peut admettre cet article 6, alinéa 4, puisque trois pays au moins, qui ont ratifié la convention, connaissent l'interdiction du droit de grève pour leurs fonctionnaires. Il s'agit des Pays-Bas, qui ont fait une déclaration interprétative, du Danemark, et de l'Allemagne fédérale.

Le Conseil fédéral accepte donc cet article et propose de faire une déclaration disant que, selon lui, le fait que les fonctionnaires n'ont pas le droit de grève n'empêche pas d'adhérer à cet article.

A l'article 13 – Droit à l'assistance sociale et médicale –, le problème se pose du fait que l'assistance est réglée par les cantons, et il s'agit de traiter de la même manière les ressortissants propres et ceux des autres parties contractantes. Or, aujourd'hui, pratiquement tous les cantons accor-

dent l'assistance aux étrangers. Certains demandent ensuite le remboursement de leurs frais. Il faudrait y renoncer. D'autres ont des dispositions qui permettent l'expulsion des personnes qui risqueraient de tomber dans l'assistance, mais très peu la pratiquent; il faudrait également y renoncer. Il s'agirait ici de modifications mineures, très faciles à apporter. Le Conseil fédéral propose de retenir cet article.

En revanche, en ce qui concerne l'article 12, alinéa 4, relatif au droit à la sécurité sociale, nous devons assurer par des mesures et notamment des accords bilatéraux ou multilatéraux le maintien des prestations sociales, y compris le service de ces prestations sociales à l'étranger. Le Conseil fédéral et les deux experts réservés pensent que nous ne pouvons pas admettre cet article puisque nous n'exportons pas nos prestations de chômage. M. Berenstein dit, lui, qu'il n'est pas essentiel d'exporter les prestations de chômage mais qu'il est essentiel de traiter de la même façon les ressortissants du pays et les ressortissants des autres parties contractantes. Or, en ce domaine, nous avons des conventions avec dix-huit Etats. Pour ces pays-là, le problème est donc réglé. Il reste à régler le problème de l'Irlande, de l'Islande et de Chypre. Avec l'Irlande, on pourrait aisément conclure un accord semblable à celui qui existe avec les autres Etats; avec Chypre et l'Islande ce ne serait même pas nécessaire, aux yeux des experts, puisqu'il n'y a pratiquement aucun flux migratoire entre ces deux pays et le nôtre.

Les avis des experts sont toujours, comme il se doit, très divergents, si bien que nous n'étions guère plus avancés. Nous avons poursuivi notre discussion et nous avons en un premier temps demandé au Conseil fédéral de nous présenter un rapport complémentaire sur les articles 12 et 13, alinéas 4, estimant que si nous pouvions aussi admettre l'article 12 nous aurions un avantage certain: nous accepterions six articles au lieu de cinq et la déclaration interprétative aurait moins d'importance. Le Conseil fédéral nous a remis son avis. Il restait sur ses positions, persistant à penser qu'il faut accepter l'article 13, alinéa 4, et refuser l'article 12, alinéa 4, à cause de la loi sur l'assurance-chômage et de la non-exportation des prestations. Nous lui avons alors demandé d'expliquer aux cantons – qui sont directement concernés – sa position quant à l'article 13, alinéa 4, ce qui a été fait. Les cantons ont donné leur accord à cet article avec, toutefois, un certain nombre de réserves.

Le moment de la décision était venu. Nous devons nous prononcer sur les articles proposés par le Conseil fédéral, à savoir les articles 1, 5, 6, 13 et 16. La commission a étudié ce problème, en fonction notamment de son importance dans la construction de l'Europe. Nous parlons depuis des décennies de faire l'Europe, nous n'avons pas eu la possibilité, pour des raisons politiques, d'adhérer à la Communauté économique européenne, et nous voyons aujourd'hui les problèmes qui se posent en fonction des dispositions qui seront prises, l'Acte unique, le marché intégré de 1992. Nous estimons ne pas pouvoir adhérer à la Communauté, mais nous devons essayer de faire tous les pas possibles pour nous rapprocher autant qu'il se peut de l'Europe. Or, quelles sont nos deux relations essentielles avec l'Europe? D'abord l'AELE qui a rétréci comme «peau de chagrin» et qui diminuera encore. Son importance devient donc toute relative. Nous faisons partie du Conseil de l'Europe. C'est la seule occasion que nous ayons officiellement de rencontrer les pays qui font partie de cette Communauté européenne. Faisons-nous partie du Conseil de l'Europe pour en être membre passif ou membre actif? Je pense, personnellement, et la majorité de la commission avec moi, que nous devons être membre actif. Il n'y a pas d'inconvénient majeur, même s'il se pose un certain nombre de problèmes, à signer cette Charte. Nous devons le faire par souci de cette union des pays démocratiques, par souci de notre insertion dans l'Europe. C'est en ce sens que la commission a accepté l'adhésion au projet du Conseil fédéral par 14 voix contre 11, avec une abstention. Nous nous sommes également penchés sur le problème du référendum. Il est évident que cette

ratification n'est soumise, de fait, ni au référendum obligatoire ni au référendum facultatif. En revanche, vu son importance, que nous estimons primordiale, nous avons décidé, en vertu de l'alinéa 4 de l'article 89, de soumettre cette ratification au référendum facultatif. Nous reviendrons sur ce problème, et sur d'autres d'ailleurs, dans la discussion de détail. Pour aujourd'hui, je vous invite instamment à voter l'entrée en matière. Je dirai encore un tout petit mot: nous avons commencé, hier, la 43e législature qui sera marquée de toute évidence d'une manière importante par nos relations avec l'Europe. Ne commençons pas par dire non à l'Europe.

Weber-Schwyz, Berichterstatter der Minderheit: Der Ursprung der Europäischen Sozialcharta geht bis in die Mitte der fünfziger Jahre zurück, an den Beginn des wirtschaftlichen Aufschwungs in Europa. In der nachfolgenden Wachstumseuphorie wurden die sozialpolitischen Möglichkeiten als fast unbegrenzt betrachtet. Als die Sozialcharta anno 1961 durch die Mitglieder des Europarates beschlossen wurde, mag eine minimale Angleichung der Sozialgesetzgebungen in den zum Teil noch rückständigen Vertragsstaaten ein achtenswertes Ziel gewesen sein.

Heute haben wir über die Ratifizierung zu befinden, eigentlich mit verkehrtem Ablauf des Drehbuchs. Voreilig wurde die Charta 1976 durch den Bundesrat unterzeichnet. Erst 1978 kam man doch noch zur Einsicht, dass die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wichtig wäre. Die Auswertung ergab erhebliche Widerstände gegen die Uebernahme von europäischen Sozialrechten, die mit der schweizerischen Tradition und Rechtsauffassung nicht im Einklang stehen.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat auch lange gezögert, dem Parlament die Ratifikation dieses internationalen Vertrages zu beantragen. Erst 1983 wurde die entsprechende Botschaft den Räten zugeleitet. Der Ständerat hat als Erstrat am 7. März 1984 die Ratifikation mit 29 zu 11 Stimmen in der Gesamtabstimmung abgelehnt.

Die Europäische Sozialcharta ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der zulasten der ratifizierenden Staaten Verpflichtungen schafft, welchen nachzukommen ist. Sie stellt also nicht nur eine Absichtserklärung oder einen Wunschkatalog von Sozialforderungen dar. Sie ist eine völkerrechtlich abgesicherte Verpflichtung zur dynamischen Fortentwicklung der Sozialrechte. Die Sozialcharta hat zwar nicht, wie es im Jargon heisst, «Self-executing»-Charakter, oder zu Deutsch: sie führt nicht zu direkt klagbaren Rechten. Bereits 1978 aber hat die Parlamentarierversammlung des Europarates vorgeschlagen, vier Sozialrechte in den Rang von Menschenrechten zu erheben, sie der Menschenrechtskonvention anzugliedern und damit zu klagbaren Rechten zu machen. Das Vertragswerk wirft also ernsthafte Grundsatzprobleme bei Bund, Kantonen und Gemeinden auf. «Die Sozialcharta will in Bereiche eingreifen, die wesentlich dem nationalen und kantonalen Recht vorbehalten sind», sagt Professor Grisel. Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit könnte somit in manchen Bereichen der Sozialgesetzgebung herabgesetzt oder gar beseitigt werden.

In 19 Artikeln werden durch Konkretisierung und Auslegung die Ziele und Inhalte festgelegt. Bund und Kantone könnten also nur noch unerheblich davon abweichen. Nach Artikel 36 kann überdies jedes Mitglied des Europarates jederzeit Aenderungen der Charta vorschlagen. Heute wissen wir mit Mühe und Not, wo man beginnt, aber nicht, wo man aufhört.

Die Denkweise und Grundabsichten kommen in verschiedenen Teilen der Charta zum Ausdruck.

Teil I: «Die Vertragsparteien sind gewillt, mit allen zweckdienlichen Mitteln staatlicher und zwischenstaatlicher Art eine Politik zu verfolgen, die darauf abzielt, geeignete Voraussetzungen zu schaffen, damit die tatsächliche Ausübung der Rechte und Grundsätze gewährleistet ist.»

Teil II: «Die Vertragsparteien erachten sich durch die in den Artikeln und Absätzen festgelegten Verpflichtungen gebunden.» Als Beispiel sei Artikel 12 Absatz 3 erwähnt: «..., sich

zu bemühen, das System der Sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen.»

Teil III: Jede der Vertragsparteien verpflichtet sich, mindestens fünf der sieben Kernartikel als für sich bindend anzusehen und sie mit allen geeigneten Mitteln verfolgen.

Teil IV: Die Sozialcharta enthält bekanntlich 72 Sozialnormen, und alle zwei Jahre wäre dem Ministerkomitee über die Anwendung der angenommenen Bestimmungen Bericht zu erstatten. Auch zu den nicht angenommenen Artikeln ist in festzulegenden Abständen zu berichten. Vor einer europäischen Oberbehörde müsste also der Bundesrat Rechenschaft ablegen, was er getan oder unterlassen hat. Ministerkomitee und Sachverständigenausschuss können zwar keine Sanktionen aussprechen, sondern nur Empfehlungen abgeben. Dies kann aber immerhin zu moralischen Anklagen führen. Der Bundesrat hätte sich also sogar dann im Ausland zu rechtfertigen, wenn ein Volksentscheid zu anderslautenden Schlüssen führt.

Zu den Kernartikeln der Sozialcharta: Hauptpunkt unserer Beratungen wird die Beurteilung der Kernartikel sein. Von den 19 Grundrechten werden 7 dem obligatorischen «harten Kern» zugeordnet. Im Zeitpunkt der Ratifikation wären mindestens 5 Kernartikel zu gewährleisten. Die Kommissionsminderheit ist der Ueberzeugung, dass nur 3 Kernartikeln ohne Bedenken zugestimmt werden kann, da sie heute schon durch unsere Gesetzgebung abgedeckt sind. Bereits aus formellen Gründen erachten wir deshalb die Sozialcharta als nicht ratifizierbar.

Bei den Artikeln 1, 5 und 16 hat die Kommissionsminderheit – wie bereits ausgeführt wurde – keine Einwendungen zu machen. Diesen kann zugestimmt werden.

Bevor ich aber zu den umstrittenen Punkten unserer Debatte gelange, erwähne ich der Vollständigkeit halber jene Artikel, die von Bundesrat und Kommission nicht vollumfänglich angenommen werden können und demzufolge entfallen müssen: Artikel 12, das Recht auf soziale Sicherheit, weil es sich hier um weitgehende und umfangreiche Probleme des Leistungsexports bei Sozialversicherungen und der Kontrolle der Berechtigten im Ausland handelt.

Bei Artikel 19 geht es um das Recht der Wanderarbeitnehmer. Hier gibt es umfangreiche Probleme, und deshalb können wir hier nicht zustimmen.

Damit gelangen wir zu den umstrittenen Kernartikeln, wo zwischen Mehrheit und Minderheit Ihrer Kommission grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten bestehen.

Zu Artikel 6, das Recht auf Kollektivverhandlungen, bestehen bei den Absätzen 1 bis 3 keine Einwendungen.

Erhebliche Bedenken hat die Kommissionsminderheit bei der integralen Anerkennung des Streikrechtes gemäss Absatz 4. Der Bundesrat hat selber und zu Recht den Widerspruch zum Beamtenstreikrecht erkannt. Er versucht, die Klippe mit einer auslegenden Erklärung im Bundesbeschluss zu umgehen. Unsere Abklärungen haben ergeben, dass der Sachverständigenrat auf integraler Annahme von fünf Kernartikeln beharrt, dass also eine Interpretationserklärung nicht angenommen würde. Der Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland hilft überdies nicht weiter, weil durch die Bundesrepublik Deutschland fünf Kernartikel voll angenommen und ratifiziert wurden und zusätzlich ein Vorbehalt zum Beamtenstreikrecht deponiert worden ist. Dieser briefliche Vorbehalt wurde übrigens bis heute in Strassburg offiziell noch nicht zur Kenntnis genommen. Ein Verlangen nach offizieller Auslegung durch den Ministerrat müsste überdies als anmassend und nicht sehr diplomatisch empfunden werden. Man muss nun den Mut haben, diesem Artikel 6 die vollumfängliche Zustimmung zu geben und damit die innerstaatliche Bereinigung der Gesetzgebung bei Bund und Kantonen auszulösen.

Die Kommissionsminderheit empfiehlt Ihnen deshalb Nichtgenehmigung von Artikel 6 Absatz 4. Wir sind in der Kommission mit 14 zu 11 Stimmen unterlegen.

Ich komme zu Artikel 13, dem Recht auf Fürsorge. Wiederum besteht zu den Absätzen 1 bis 3 keine Meinungsverschiedenheit hinsichtlich der Zielsetzungen. Dagegen richten sich die Einwendungen gegen die Anerkennung von

Absatz 4. Hier wird sogar auf das europäische Fürsorgeabkommen verwiesen, das die Schweiz bis heute – vermutlich aus guten Gründen – nicht unterzeichnet hat. Eine etwas oberflächlich gehaltene Zusatzumfrage bei den Kantonen hat zwar ergeben, dass man bis heute freiwillig mehr leistet, als es die Strassburger Normen vorsehen. Dies gilt aber nur für normale Verhältnisse; denn bei ausserordentlichen Zuwandererströmen müssten sich die Kantone den veränderten Verhältnissen anpassen können. Es ist eine anerkannte Tatsache, dass der Perfektionismus sozialer Gesetzgebungen und Zielsetzungen den Zustrom leidender und bedrohter Menschen aus weniger gut versorgten Vertragsstaaten erhöht. Ich zitiere hier als Beispiel die Zuwanderer aus der Türkei in die Bundesrepublik Deutschland.

In Absatz 4 geht es im wesentlichen um Regelungen der Fürsorge nach dem Wohnsitzprinzip, es geht um Heimsetzungsmöglichkeiten und um Rückerstattung von Fürsorgeleistungen. Wir dürfen nicht ausser acht lassen, dass in unserem Lande die Fürsorge nicht nur von den Kantonen, sondern auch von den Gemeinden und privaten Organisationen mitgetragen wird. Bei Annahme von Artikel 13 Absatz 4 würde eintreffen, was ein hoher Beamter aus der ständigen Entourage unseres Aussenministers noch 1983 in einem Referat ausgeführt hat. Bei der Suche nach haltbaren Kernartikeln hat er zwar anscheinend unterdessen die Meinung geändert. Ich zitiere ihn trotzdem: «Der Bund müsste die Kantone verpflichten, etwas zu tun, was sie bereits in eigener Kompetenz freiwillig tun. Die finanziellen Konsequenzen dieser Verpflichtung würden dabei kaum ins Gewicht fallen. Eine solche Verpflichtung würde aber einen Eingriff des Bundes in den Kompetenzbereich der Kantone bilden. Ich brauche Ihnen wohl nicht lange zu erklären, warum dies politische Fragen aufwerfen würde.»

Die Kommission hat die Ratifikation von Artikel 13 Absatz 4 anfänglich mit 12 zu 11 Stimmen abgelehnt. Nach einem Rückkommensantrag und dem Auffinden von zwei abwesenden Kommissionsmitgliedern wurde sodann mit 13 zu 12 Stimmen die Annahme des Artikels beschlossen. Bei genauer Betrachtungsweise würde also die Kommissionsmehrheit dem Rat die Ratifikation von etwa viereinhalb Kernartikeln empfehlen und gleichzeitig mit einer auslegenden Erklärung zum Beamtenstreikrecht aufwarten.

Die Kommissionsminderheit, für die ich hier als Sprecher amte, kann nur den Kernartikeln 1, 5 und 16 zustimmen. Weil wir die Artikel 6 und 13 als nicht vollumfänglich annehmbar erachten, kann demzufolge die Europäische Sozialcharta nicht ratifiziert werden.

Ich habe keine weiteren Ausführungen zu unserem Antrag in der Kommission auf Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum zu machen. Auch die Befürworter der Charta haben ohne Opposition dieser Unterstellung zugestimmt.

Gestatten Sie mir abschliessend einige allgemeine Betrachtungen zur Sozialcharta. Man kann dieses internationale Vertragswerk grundsätzlich aus zwei verschiedenen Blickwinkeln befürworten oder ablehnen. Zuerst die formellen Ueberlegungen: Unsere Bedenken gründen auf der traditionellen Gewissenhaftigkeit der Schweiz bei der Erfüllung von Staatsverträgen. Wir empfinden den offenen und unklaren Charakter der Charta als Anlass zur Vorsicht. Das vorgesehene Kontrollsystem kann dazu führen, dass sich die Schweiz ausländischen Druckmöglichkeiten auf die innere Gesetzgebung ausliefert. Die offen proklamierten Absichten zur dynamischen Fortentwicklung der Sozialcharta können dereinst zu klagbaren Rechten führen. Professor Zanetti hat es noch deutlicher gesagt, als er ausführte: «Es gibt auch die Dynamik der Interpretation.» Bereits 1978 hat sich zudem die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf den Plan festgelegt, in Strassburg einen Sozialgerichtshof oder eine Sozialkammer beim Gerichtshof für Menschenrechte zu schaffen. Die Gefahr der fremden Richter ist nicht mehr weit entfernt. Schlussendlich erscheint mir das Suchen und Feilschen um die Annehmbarkeit der Kernartikel eher als Auslegungsakrobatik auf hohem Seil. Unser Wille zur Vertragstreue erscheint somit nicht glaubwürdiger.

Schliesslich mache ich auch grundsätzliche Ueberlegungen. Die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta käme sogar einer Proklamation gleich, die Schweiz hätte sozialen Nachholbedarf im Vergleich zu den Vertragsländern. Die Ratifizierung der Charta wäre auch eine Preisgabe der bisherigen Ausgewogenheit zwischen sozialem Fortschritt und wirtschaftlicher Tragfähigkeit. Zum Idealzustand eines Landes gehören nicht nur die Sozialrechte und die Sozialwerke, sondern auch das politische Umfeld und die innenpolitische und wirtschaftliche Stabilität.

Mit Blick auf unseren Staatsaufbau würde der Föderalismus in vielen Bereichen in Frage gestellt. Statt alle Lösungen von unten nach oben zu suchen, wie es schweizerische Tradition ist, stünden wir künftig einem Weisungsfluss von Strassburg nach unten gegenüber. Es ist auch der Verdacht nicht von der Hand zu weisen, dass vom Volk verworfene Forderungen über das Vehikel Sozialcharta durchgesetzt würden. Damit würde Landesrecht indirekt abgeändert und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren umgangen.

Der schweizerische Sozialstaat hat einen Stand erreicht, um den uns alle beneiden. Es geht bei uns heute um die Konsolidierung und um die Ausrichtung auf die wirklichen Bedürfnisse der Sozialpolitik. Mit einem Beitritt zur Europäischen Sozialcharta würden wir in sozial zurückgebliebenen Ländern nur falsche Hoffnungen wecken. Ein Nein zur Sozialcharta ist aber keine Absage an die Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft. Es ist auch keine Absage an bestmögliche soziale Sicherheit.

Damit empfehle ich Ihnen, die Artikel 1, 5 und 16 zu genehmigen und demzufolge die Sozialcharta nicht zu ratifizieren.

M. Jeanneret, rapporteur de la minorité: L'importance du sujet dont nous parlons a amené votre commission à faire exceptionnellement appel à l'article 20, alinéa 5, du Règlement du Conseil national, qui prévoit qu'en cas de divergences de vues générales, la commission peut désigner un rapporteur de minorité. Le soussigné présente donc le rapport de minorité en langue française car il a, en séance de commission, déposé les mêmes propositions que M. Weber-Schwyz.

En effet, les divergences profondes, qui se dessinent entre le Conseil fédéral et le Conseil des Etats et à l'intérieur de la commission du Conseil national, attestent à l'évidence combien la ratification éventuelle de la Charte sociale européenne pose de questions délicates, *a fortiori* si le peuple devait être appelé à se prononcer, comme le suggère votre commission, en cas d'acceptation par les deux conseils. Il n'est que d'insister sur les longueurs et les hésitations qui caractérisent constamment la poursuite de l'étude de ce dossier. Votre commission a commencé ses travaux, il y a près de quatre ans, alors que la Charte a été signée par la Suisse, il y a plus de dix ans, et que cet instrument européen a été élaboré en 1961. Les atermoiements du Conseil fédéral y sont aussi pour beaucoup, lui, qui en l'espèce, a été régulièrement partagé par deux sentiments, d'une part, aller de l'avant et, d'autre part, tenir compte des nécessités de la réalité institutionnelle et sociale helvétique.

Dans le cadre d'une commission de 29 membres, vu justement la délicatesse du sujet, le vote positif n'a été acquis que par 14 voix contre 11 et avec une abstention. Il y avait des absences. Tout cela pour dire que la position de la minorité ne l'est qu'en apparence car elle est majoritaire au Conseil des Etats, 29 voix contre 11, et qu'elle le serait sans doute devant le souverain.

La thèse de l'autre Chambre, à laquelle nous souscrivons sans réserve, se résume de la manière suivante. Premièrement, il convient d'entrer en matière. Deuxièmement, il faut dire non à la ratification. Troisièmement, si une majorité l'approuve, il faut introduire la possibilité du référendum facultatif en matière de traités internationaux au sens de l'article 89, alinéa 4, de la Constitution fédérale.

Notre bref exposé dira pourquoi, après ne s'être pas opposé à l'entrée en matière pour pouvoir débattre du fond, nous vous proposons le rejet juridiquement d'abord puis politiquement.

Sur le terrain juridique, nous nous appuyons sur les thèses développées par deux éminents professeurs de droit public de Suisse romande, MM. Jean-François Aubert et Etienne Grisel, le premier qui s'est exprimé le 7 mars 1984 devant le Conseil des Etats et le second comme expert devant la commission du Conseil national, le 5 septembre de la même année. M. Aubert a surtout insisté sur l'impossibilité, pour la Confédération, de ratifier parce que son ordre juridique ne lui permet pas de souscrire au minimum indispensable de cinq articles. Quant à M. Grisel, il a démontré que la ratification était indispensable au vu des rapports dans le cas d'es-pèce entre un traité international et le droit interne suisse. Commençons par ce que l'on dénomme le noyau dur, problème dont les autres rapporteurs ont déjà longuement débattu. Pour accepter la Charte, une partie contractante doit se considérer comme liée par un nombre minimum d'articles et de paragraphes qu'elle a elle-même choisis parmi les dispositions de la deuxième partie de la Charte. Sept articles sont ainsi particulièrement importants et cinq parmi ceux-ci doivent être obligatoirement acceptés. Il s'agit, on l'a dit, des articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19, ce qui fait sept articles. Parmi ceux proposés par le Conseil fédéral, les articles 1, 5 et 16 ne donnent pas lieu à controverse, soit le droit au travail, le droit syndical et le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique. L'article 19, relatif au droit des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance, aux dires du gouvernement lui-même, ne peut être approuvé, ce que chacun admet, à cause de notre législation sur le statut des étrangers.

Quant à l'article 12, au vu de son paragraphe 4, de l'aveu du Conseil fédéral lui-même, la Suisse ne peut y souscrire. Il s'agit ici du droit à la sécurité sociale et notre loi sur l'assurance-chômage constitue un obstacle, ce que conteste par contre la minorité II de votre commission qui croit trouver là une solution pour sortir de l'impasse.

Quant à l'article 13, qui fait controverse entre le Conseil fédéral et la minorité III de la commission, que je vous engage à soutenir, il s'agit du droit à l'assistance sociale et médicale et le fédéralisme ne permet pas de passer outre. C'est le seul cas d'ailleurs où le professeur Aubert déclare que l'on pourrait, à la rigueur, aller jusqu'à l'accepter. Mais il demeure le point central de l'article 6, notamment son fameux chiffre 4, sur le droit de grève où la minorité I, après le Conseil des Etats, invite, à juste raison, de ne pas suivre le gouvernement qui tient à minimiser la question en faisant une déclaration interprétative à l'alinéa 2 du projet d'arrêté fédéral. Est évidemment visé le statut des fonctionnaires en matière fédérale et cantonale et non pas le droit privé du travail. Là, M. Aubert est formel, il n'y a pas de cinquième article juridiquement acceptable et il démontre qu'une déclaration est d'autant plus inopportune que la Suisse n'a pas de réserve dans le nombre des articles auxquels elle peut souscrire.

Mais au-delà de ce calcul d'articles, le débat autour de la Charte sociale soulève pour la première fois en Suisse, de manière aussi nette, les rapports entre la conclusion d'un traité international et le droit interne. «Jamais – dit le professeur Etienne Grisel – ne se sont posés autant de problèmes de principe» qui sont graves pour le fonctionnement de nos institutions fédératives et démocratiques. Si l'affaire est particulièrement délicate, c'est qu'il s'agit ici de domaines qui ressortissent essentiellement au droit national et qui touchent les rapports entre l'Etat et ses ressortissants. Le risque existe pour la Confédération, ayant ratifié un accord international, qu'elle se serve de cet instrument pour se donner en droit national des compétences dont elle ne disposerait pas sinon. La Suisse a le droit strict de se doter de la législation sociale qu'elle souhaite. Elle peut, ensuite et non auparavant, adhérer à la Charte. Or, cette dernière, comme le dit M. Etienne Grisel, régit des matières «qui ont toujours relevé du droit interne et qui lui appartiennent par nature.»

Tout l'esprit de la Charte repose sur le principe qu'elle n'a pas un caractère «self-executing», comme disent les spécialistes, soit qu'elle s'adresse au législateur et non pas directe-

ment au citoyen qui pourrait en invoquer les règles devant les juridictions nationales. La question doit être considérée d'un oeil d'autant plus critique. Nous citons la conclusion de M. Grisel *in extenso*, car elle est parfaitement limpide: «En somme, l'adhésion à la Charte nous placerait inévitablement devant ce dilemme: transgresser notre droit interne ou manquer à nos engagements internationaux. Nous n'avons pas, en Suisse, de Cour constitutionnelle qui peut vérifier après coup la conformité des traités à notre droit. Cette responsabilité incombe aux Chambres fédérales en dernier ressort, mais elle doit s'exercer avant la ratification. C'est donc l'Assemblée fédérale qui doit refuser, pour des raisons purement juridiques, l'approbation de la Charte sociale européenne», conclut M. Grisel.

Il nous reste à examiner, maintenant, si au-delà de l'impossibilité juridique, illustrée par ces deux professeurs, il y a politiquement motif à ratifier. Notre réponse est sans conteste négative et rejoint la position du Conseil des Etats. C'est pourquoi, nous l'avons dit en commission et nous le répétons ici, il y a à la base de ce texte, une idéologie et une philosophie qui nous sont à bien des égards contraires. Le débat est d'ordre politique. Le Parlement prend des décisions politiques, nous avons ici à prendre des décisions précises sur le contenu de notre politique sociale de demain et non nous inspirer d'un texte qui est une doctrine déclamatoire, un programme soit-disant objectif auquel il conviendrait que nous tendions.

Le professeur Philippe Bois a écrit ceci: «La Suisse peut aussi ratifier la Charte avec l'ambition d'en faire le guide du développement de notre droit social et avec la détermination d'agir pour que le droit et la pratique internes s'y conforment de plus en plus.» Or, nous ne voulons pas de cela, d'une part parce qu'il n'appartient pas à un document dépassé, reflet d'une époque qui ne représente plus grand-chose aujourd'hui, à une déclaration sans portée, à peine respectée par d'aucuns de jouer le rôle de guide de notre avenir politique, économique et social; d'autre part, parce que nous croyons que la Suisse, qui n'a rien à craindre de comparaisons avec l'étranger, vit dans un système social qui constitue un ensemble équilibré et bien élaboré. La Confédération signe et applique. Nous ne voulons pas de ce verbalisme qui ne repose sur rien de solide. Le caractère évolutif, dynamique, de la Charte peut nous conduire dans des directions où la rigueur de notre bonne foi, face aux signatures, serait compromise. La Charte est un texte d'hier qui n'est plus utile pour régler des problèmes de demain. C'est une sorte de programme politique ou l'Etat deviendrait responsable du bien-être de chacun; le devenir de l'Etat social helvétique ne dépend pas de la ratification de celle-ci, bien au contraire.

Il est enfin un dernier point sur lequel il convient de ne laisser planer aucun doute. Le non à la Charte n'est pas un non à l'Europe. Je dirai même que nous pourrions d'autant mieux discuter sereinement avec la Communauté que notre marge de manoeuvre n'aura pas été touchée par notre adhésion à un texte déclamatoire du Conseil de l'Europe. La minorité romande que je représente ici, le parti auquel j'appartiens, le groupe que je préside, considèrent et disent sans réserve, et n'ont pas cessé de le dire avec force durant la récente campagne électorale, que le problème numéro un de cette législature est celui de nos relations futures avec les douze, face à l'échéance de 1992. L'adhésion à la Charte, comme l'était le problème de l'ONU, est une fausse question. La vraie est celle des efforts que nous devons tous faire pour trouver une solution raisonnable et acceptable pour l'Europe et pour nous. Les dégâts que constituent pour notre diplomatie la regrettable taxe sur les poids lourds est une question précise qui doit être réglée et non notre adhésion à un texte discuté et discuté.

Juridiquement et politiquement la Charte ne doit pas être acceptée. Le Conseil des Etats et la minorité de la commission l'ont compris, ils vous invitent à en faire de même.

Präsident: Der Fraktionssprecher der sozialdemokratischen Partei hat mir erklärt, dass er seinen Rückweisungsantrag

mit dem Fraktionsvotum begründen werde. Aus diesem Grunde gebe ich anschliessend Herrn Pini das Wort, welcher auch einen Rückweisungsantrag stellen wird.

Braunschweig: Die Menschenrechte bedürfen der Ergänzung durch wirtschaftliche, soziale und gewerkschaftliche Rechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta enthalten sind. Freiheitsrechte ohne Arbeit, mit ungenügendem Lohn, ohne Gesundheitsschutz, ohne Schutz der Familie – insgesamt 19 Grundrechte – sind weniger als eine halbe Sache. Erst mit diesen Ergänzungen – im wirtschaftlichen Leben und nicht nur auf dem Papier – erfahren die Menschenrechte ihre Erfüllung.

Dafür haben wir Sozialdemokraten und Gewerkschafter gekämpft, kämpfen auch heute, und dafür werden wir uns auch in Zukunft einsetzen. Ich erinnere an die Vorstösse früherer Ratskollegen, 1969 Anton Muheim, später Didier Wyler und Richard Müller. Richard Müllers Motion für die Unterzeichnung und Ratifikation der Sozialcharta wurde auch von freisinnigen Nationalräten mitunterzeichnet, und das liegt erst einige Jahre zurück. Diese Erinnerung ist wichtig, denn die Geschichte einer Vorlage fängt nicht erst mit der eigenen Wahl in den Nationalrat an.

Es ist kein Zufall, dass ich drei ausgesprochene Gewerkschaftsvertreter erwähnt habe. In dieser Vorlage fallen zwei wichtige Motive – die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einerseits und die internationale Solidarität andererseits – zusammen.

Wir erinnern uns an die Vernehmlassung 1978. Keine zehn Jahre sind seither vergangen. 18 von 26 Kantonen und 3 von 4 Bundesratsparteien haben der Ratifikation zugestimmt. Ueber die seitherige Veränderung des Klimas hat bereits die neue Kommissionspräsidentin berichtet. Wir machen keinen Hehl daraus: unsere Enttäuschung über das harte Nein des Ständerates war herb und gross, und wir verstanden Skepsis und Bedenken, die zunächst in unserer Kommission gegenüber der Sozialcharta herrschten. Nur knapp beschlossen wir die Erkundungsreise nach Strassburg zum Sitz des Europarates, die selbst für Gegner der Sozialcharta ein Erfolg war, denn sie haben dort zusätzliche Informationen und einen Einblick bekommen, die sie bisher nicht hatten. Wir führten Hearings durch, holten Zusatzberichte ein und liessen eine Vernehmlassung durchführen. Unter dem Druck dieser zusätzlichen Ueberlegungen kam die Mehrheit zustande, die Ihnen die Ratifikation der Sozialcharta empfiehlt und die ich Ihnen als Hauptantrag im Namen der sozialdemokratischen Fraktion ebenfalls empfehle.

Unabhängig vom Rückweisungsantrag unserer Fraktion, den ich anschliessend begründen werde, zielt der Hauptantrag auf die Genehmigung der Europäischen Sozialcharta. Wir bedauern, dass die Gegner der Sozialcharta in der Kommission, wie auch schon im Ständerat, nicht offen angetreten sind und gesagt haben: «Wir wollen diese sozialen Rechte im Rahmen einer internationalen Vereinbarung nicht, denn wir befürchten eine Stärkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; wir haben Angst vor einem Souveränitätsverlust.» Statt dessen haben sie sich auf die drei Artikel 6, 12 und 13 des sogenannten harten Kerns konzentriert, die angeblich von uns nicht genehmigt werden können. Nur ein Kommissionsmitglied hatte den Mut und die Freiheit zu sagen: «Wir könnten schon, aber wir wollen nicht.»

Durch diese Konzentration der Diskussion auf die drei Artikel entsteht der falsche Eindruck, als ob wir die Sozialcharta nur ganz knapp genehmigen könnten. Die Wirklichkeit ist anders. 60 von 72 nummerierten Absätzen und 13 von 19 Grundrechten sind für uns problemlos. Nehmen wir als Beispiel für einen umstrittenen Absatz Artikel 6 Absatz 4, der für ängstliche Gemüter zum Schreckgespenst geworden ist und nur gerade als Streikartikel gesehen wird. In Wirklichkeit geht es in diesem Artikel um das Recht auf Kollektivverhandlungen, wobei die einzelnen Schritte in den Ziffern 1 bis 3 sehr subtil festgehalten sind.

Ziffer 4 behandelt den Konfliktfall, der bekanntlich nie ausgeschlossen werden kann, wenn es um menschliche Beziehungen geht. Unter bestimmten Voraussetzungen – nochmals eine Einschränkung – ist das Streikrecht anerkannt. Artikel 31 der Charta enthält zusätzlich eine dritte Einschränkung. Durch seine präzisierende Erklärung im völkerrechtlichen Sinne hat der Bundesrat nochmals eine Sicherung, die vierte, eingebaut, um jedes Risiko auszuschalten. In ähnlicher Weise haben seinerzeit auch die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande ihre Ratifikationsbeschlüsse präzisiert. Dies wurde von den Behörden des Europarates bis auf den heutigen Tag akzeptiert. Weder das Ministerkomitee noch das Generalsekretariat haben Einspruch erhoben.

An diesem Absatz 4 soll nun die Genehmigung der ganzen Charta scheitern? Vertreter der Arbeitgeber weisen auf die Gefahr für die Sozialpartnerschaft hin, ohne dafür allerdings konkrete Gründe liefern zu können. Nichts als Befürchtungen! Wenn jemand die Sozialpartnerschaft erschüttert, dann sind es jene, die nach fünfzig Jahren Friedensabkommen der schweizerischen Arbeiterschaft nicht zutrauen, auch mit der Europäischen Sozialcharta weiterhin ihren Weg der Vernunft und der Solidarität zu gehen. Die Sozialpartnerschaft ist durch jene gefährdet, die selbst dort jeden sozialen Fortschritt verhindern wollen, wo auch heute noch Lücken und Nöte vorhanden und erkennbar sind.

Gegner sagten in der Kommission, wir müssten den Vergleich mit dem Ausland nicht scheuen. Warum aber das jahrelange Verschleppen der Ratifikation? Befürchtet man mehr Dynamik in unserem Lande? Diese Befürchtung ist im Votum von Herrn Weber-Schwyz ganz besonders deutlich zum Ausdruck gekommen – am Anfang und auch gegen Ende. Ich hätte mir bei der Beurteilung unseres Sozialstaats von Herrn Weber-Schwyz etwas weniger Selbstgefälligkeit und etwas mehr Selbstkritik gewünscht.

Diesen und anderen Widersprüchen ist zu entnehmen, dass es letztlich nicht um die juristischen Spitzfindigkeiten der Artikel 6, 12 und 13 geht. Wir müssen zugeben, dass es heute für unser Land – für jedes andere Land auch – Verluste an Souveränität im traditionellen Sinne gibt. Aber nicht wegen dieser Charta oder jener internationalen Organisation! Abhängigkeiten sind Folgen wirtschaftlicher und technischer Entwicklungen, internationaler Verflechtungen, an denen wir alle teilhaben, und unser Land in besonderer Weise. Die Sozialcharta ist ein Versuch, die sich ergebenden Probleme für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in freier und gerechter Weise zu lösen. Dabei denke ich an Firmenzusammenschlüsse über die Grenzen hinweg, an die Auslagerung von Arbeitsplätzen – kurz, an die negativen Folgen der internationalen Arbeitsteilung.

Ich nannte die Sozialcharta ausdrücklich freiheitlich: sie vermittelt keine Individualrechte, die gerichtlich durchsetzbar wären. Das neue Recht hat keine direkte Verbindlichkeit zur Folge. Eher müsste man von einer völkerrechtlich abgesicherten Willenskundgebung sprechen. Allerdings: nur Absichtserklärung oder Wunschkatalog sollte diese Sozialcharta auch nicht sein! Die Kontrolle ist sanft, mehrstufig, demokratisch, die Mitwirkung der Sozialpartner – und das scheint mir besonders wichtig zu sein – ist ausdrücklich gewährleistet, und eine allfällige Rüge des Ministerkomitees hat nur empfehlenden Charakter – ganz abgesehen davon, dass es bis heute noch nie zu einer solchen Rüge gekommen ist. Dem ach so gefürchteten Sachverständigenausschuss gehört immerhin auch ein Schweizer an, Bernardo Zanetti, Professor für Arbeitsrecht an der Universität Freiburg, ehemaliger Vizedirektor des Biga, weder ein Streikführer noch ein Revolutionär!

Als Folge unseres Hauptantrages, Zustimmung zur Ratifikation, beantrage ich namens der SP-Fraktion die Ablehnung des Minderheitsantrags IV sowie der Minderheitsanträge I und III, aber Zustimmung zum Minderheitsantrag II. Zu Einzelheiten verweise ich auf die Detailberatung.

Ich füge immerhin schon jetzt bei, dass die Ausführungen von Herrn Weber-Schwyz zum Recht auf Fürsorge nicht überzeugen konnten, haben wir doch eigens für diesen

Artikel nochmals eine Vernehmlassung unter den Kantonen durchgeführt, und dort wurden auch die Interessen der Gemeinden, der kommunalen Fürsorge, mitvertreten. Dass die private Fürsorge von dieser Sozialcharta betroffen werden könnte, gehört unter die Rubrik Angstmacherei.

Mit der Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 89 Absatz 4 Bundesverfassung sind wir ausdrücklich einverstanden. Wir wissen zwar, dass es nicht leicht sein wird, unter den Stimmberechtigten eine Mehrheit für die Europäische Sozialcharta zu finden, aber aus demokratischen und staatspolitischen Gründen halten wir diese Auseinandersetzung für wichtig, wenn sie von Bürgerinnen und Bürgern gewünscht wird. Nur so sind Veränderungen des Bewusstseins und der traditionellen Strukturen in Richtung einer verstärkten Gerechtigkeit möglich.

Dieser Auseinandersetzung – und damit komme ich zum zweiten Teil – soll auch der Antrag der SP-Fraktion auf Rückweisung der Vorlage an die Kommission dienen. Es versteht sich von selbst, dass dieser Antrag zuerst zur Abstimmung kommen wird. Wir haben auch die Frage der Rückweisung an den Bundesrat diskutiert – gemäss Antrag Pini, geben aber dem Antrag der Kommission den Vorzug, weil die Kommission über die Fragen, die noch diskutiert werden müssen, bis heute noch gar nicht diskutiert hat.

Wir gingen von zwei Feststellungen aus. Die Ratifikation der Sozialcharta ist in diesem Rate nach wie vor umstritten. Mehrere Fraktionen haben ein Nein zur Ratifikation beschlossen – ein statisches Nein! Gleichzeitig erleben wir aber in Europa einen dynamischen Integrationsprozess vor allem in wirtschaftlichen, aber auch in wissenschaftlichen, technologischen, politischen und militärischen Bereichen. Im letzten Halbjahr hat sich die Entwicklung noch beschleunigt, oder sie ist für unser Land sichtbarer geworden. Konkret denke ich an das Ziel der EG bis 1992, die Vollendung des Binnenmarktes. Es scheint, dass die EG die Süderweiterung mit Unterbrüchen, aber insgesamt doch erfolgreich verdaut. Ueber den Finanzrahmen für das EG-Forschungsprogramm 1987 bis 1991 wurde eine Einigung erzielt. Ich verweise auf die Tendenz der EG, häufiger den wirtschaftlichen Bereich zu verlassen und politische Entscheide zu treffen.

Bekanntlich arbeitet der Bundesrat aufgrund eines Postulates von Kollege Hubacher an einem umfassenden Bericht über die zukünftigen Beziehungen der Schweiz zur EG. Dabei geht es nach allen massgeblichen Äusserungen nicht um einen Beitritt der Schweiz zur EG, sondern um die Ausgestaltung unserer Beziehungen, um der EG nicht beitreten zu müssen. Dieser Bericht soll im Frühjahr 1988 fertiggestellt werden.

Unter diesen Umständen haben wir uns gefragt und fragen heute Sie, ob es richtig und sinnvoll ist, eine Einzelfrage, die Ratifikation der Sozialcharta, unabhängig von der Gesamtheit der Beziehungen Schweiz-EG zu behandeln. Wenn es um einen integrierten Wirtschaftsraum von 325 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten geht, kann und darf es nicht nur um wirtschaftliche Beziehungen gehen. Die sozialpolitischen Aspekte müssen mitberücksichtigt werden. Eine Annäherung an die EG darf nicht auf dem Rücken einer Gruppe oder eines wichtigen Anliegens geschehen, nicht auf dem Rücken der Bauern oder Konsumenten, nicht auf dem Rücken der Mieter oder Arbeitnehmer und schon gar nicht zulasten des Umweltschutzes.

Weil diese Interessen und Aspekte in der Kommission vor einem halben und einem ganzen Jahr nicht so aktuell und so deutlich waren, bitte ich Sie, dem sinnvollen Rückweisungsantrag zuzustimmen. Ich bitte Sie, diesen Hintergrund zu beachten, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen oder aber grosszügig und zeitgemäss im Sinne der Europa-Offenheit und der Europa-Fähigkeit die Europäische Sozialcharta zu genehmigen.

M. Pini: Au début de cette nouvelle législature, après trois ans et quelques semaines de travail en commission avec d'anciens collègues qui, aujourd'hui, ne siègent plus parmi nous, nous sommes profondément divisés. La Charte

sociale qui a fêté l'année passée le vingt-cinquième anniversaire de sa signature et surtout le vingtième anniversaire de son entrée en vigueur effective est très critiquée. Même le secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Marcelino Oreja, s'interrogeait, à la fin du débat organisé à Grenade à l'occasion de ce vingt-cinquième anniversaire, pour savoir si, les dix-neuf Etats qui ont signé la Charte sociale il y a quelque vingt ans le feraient encore aujourd'hui avec le même enthousiasme. On se pose donc la question de savoir si la Charte sociale réunit encore toutes les conditions nécessaires pour un consensus politique fort et efficace au sein des pays membres, donc des parties contractantes à la convention-même et si, le moment n'est pas venu de revoir cette Charte sociale à la lumière des évolutions de la vie économique et de la vie sociale en Europe après un quart de siècle.

J'ai dit que nous étions profondément divisés. Le 16 juillet 1986, la commission du Conseil national, par 14 voix contre 11 donnait son adhésion à cette Charte sociale. Toutefois, le 7 mars 1984, par 29 voix contre 11, le Conseil des Etats avait donné, lui, un avis négatif.

Personnellement, ayant voté en faveur de la Charte sociale en commission, je ne voudrais pas que, au début de cette nouvelle législature, la Chambre du peuple dise non à cette charte et dise non à l'Europe. Nous ne pouvons pas, à mon avis, prendre le risque d'anéantir les efforts qui conduisent à harmoniser le droit social en Europe par un vote négatif à l'égard d'un document qui est considéré comme un des documents fondamentaux du Conseil de l'Europe où nous sommes engagés depuis 1963 pour en respecter et en soutenir les principes. Ce serait un acte apolitique dans une période délicate du contentieux entre la Suisse et la Communauté européenne, dans un moment extrêmement important pour la Suisse au sein du Conseil de l'Europe.

Pour toutes ces raisons, il me semble que «una battuta d'arresto», une pause de réflexion est nécessaire. Deux raisons me semblent importantes. D'une part, le Conseil fédéral doit, lui aussi, pouvoir nous dire quelles seraient les implications politiques d'une adhésion ou d'une non-adhésion de la Suisse à la Charte sociale par rapport aux nécessités dictées par les négociations de la Suisse avec les douze pays de la Communauté économique européenne – c'est le dossier fondamental de cette législature.

D'autre part, il doit aussi pouvoir suivre l'évolution qui va se produire au sein du Conseil de l'Europe dans le sens de la révision de cette Charte sociale, comme M. Oreja l'a annoncé il y a moins d'un mois à Grenade. Nous ne devons pas oublier ces deux faits nouveaux.

Voilà le sens de ma proposition de renvoi au Conseil fédéral. Elle diffère de celle de M. Braunschweig, qui a saisi lui aussi l'importance d'éviter aujourd'hui un vote négatif, et qui demande un renvoi à la commission. Personnellement, je suis convaincu par un renvoi au Conseil fédéral, qui, lui seul peut donner des informations importantes et suivre le mouvement de révision de la Charte sociale en fonction de la nouvelle situation sociale et économique en Europe, vingt-cinq ans après la signature.

Pour terminer, je vous dirai le sentiment du Ministre des affaires étrangères italien, insoupçonnable – je pense – d'esprit révolutionnaire sur le plan social. M. Andreotti qui était, l'année passée, président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, collègue de notre président de la Confédération, qu'il connaît très bien, disait: «La Charte peut être considérée comme le point de départ et d'arrivée d'un long processus historique, soutenu par des doctrines sociales diverses à fondement laïque ou religieux et même par de généreuses utopies, qui étaient ainsi sanctionnées sur le plan international par de nombreux Etats de notre Continent». La Charte sociale est donc un modèle, et non un engagement contraignant, une incitation au bien-être intégral de tous les hommes, malgré les divisions et les frontières. Ces règles sont aujourd'hui le patrimoine commun de notre conscience et font partie de l'image par laquelle l'Europe se projette au-delà des frontières. Efforçons-nous justement d'éviter de ternir notre image face à l'Europe.

C'est en ce sens que je vous demande de faire cet effort de raison et de faire preuve de sens politique. Je vous prie d'éviter un non fracassant à ce document fondamental du droit social européen et de renvoyer le message au Conseil fédéral pour les raisons que je vous ai exposées.

Humbel: Ich habe den Auftrag, den Standpunkt der CVP-Fraktion hier darzulegen. Unsere Fraktion beantragt Ihnen, nach längeren Beratungen, den Mehrheitsbeschlüssen der Kommission zuzustimmen. Was der Europarat ist, was er bezweckt, welche Ziele er hat, muss ich Ihnen hier nicht erläutern. Ich gestatte mir dennoch, an zwei wichtige Punkte zu erinnern: einerseits an die Aufgaben des Europarates: eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen, das gemeinsame Erbe zu erhalten, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern; andererseits an die Mittel dazu: Abschluss von Abkommen, gemeinschaftliches Vorgehen auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet, auch auf den Gebieten des Rechts und der Verwaltung sowie durch den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die wichtigen drei Säulen des Europarates wurden hier bereits erwähnt: die Europäische Menschenrechtskonvention, die Europäische Kulturkonvention – beide von unserem Land (von diesen beiden Räten) ratifiziert – und schliesslich die Europäische Sozialcharta, die heute in unserem Rat zur Diskussion steht. In den Richtlinien der Regierungspolitik hat der Bundesrat immer wieder auf die Bedeutung der Ratifikation der Sozialcharta hingewiesen. Auch im bundesrätlichen Bericht von 1982 über die schweizerische Menschenrechtspolitik sind wichtige Feststellungen enthalten.

Wie steht es nun mit den Verpflichtungen für den Gesetzgeber? Das muss uns ja ganz besonders interessieren. Es steht fest, dass die Bestimmungen der Sozialcharta nicht unmittelbar anwendbar sind, wie es bei der Menschenrechtskonvention der Fall ist. Bei der Menschenrechtskonvention – sie wurde vor bald zwanzig Jahren von unserem Parlament ratifiziert – kann der Schweizer den Entscheid aus Lausanne bis nach Strassburg weiterziehen; Fälle kennen Sie. Die in der Charta formulierten Rechte müssen also eine Präzisierung durch die ordentliche schweizerische Gesetzgebung erfahren. Die Charta-Bestimmungen können nicht direkt durch Schweizer Gerichte angewendet werden. Dies alles wird von der Charta in Teil III des Anhangs unterstrichen, das ist doch bedeutsam.

Bevor ich zu zwei wichtigen Bestimmungen im harten Kern der Charta zu sprechen komme, möchte ich noch auf Teil I mit den 19 Rechten und Grundsätzen verweisen. Das ist die politische Absichtserklärung, die Anerkennung von Zielen für die Sozialpolitik der Vertragsparteien. Bei der Ueberprüfung des harten Kerns hat sich unsere Kommission die Arbeit wirklich nicht leicht gemacht. Von den Kommissionsberichterstatern haben Sie dies bereits gehört. Aufgrund der detaillierten Ueberprüfung können einerseits Artikel 6, Recht auf Kollektivverhandlungen, mit allen vier Absätzen (also auch Absatz 4 bezüglich Streikrecht), und andererseits Artikel 13, Recht auf Fürsorge, auch alle vier Absätze (also auch inklusive Absatz 4 bezüglich Unterstützung der Ausländer), genehmigt werden.

Zum ersten Punkt bezüglich Streikrecht: Es muss festgestellt werden, dass hier kein subjektives Streikrecht garantiert wird. Weder die Bundesverfassung noch die kantonalen Verfassungen (mit Ausnahme des Kantons Jura) noch die Gesetzgebung enthalten ein ausdrückliches Recht auf Kollektivmassnahmen inklusive Streikrecht. Dieses wird gewöhnlich aus der Garantie der Vereinigungsfreiheit gemäss unserer Bundesverfassung abgeleitet. Streiks sind in unserem Land grundsätzlich erlaubt und nur ausnahmsweise verboten. Das Friedensabkommen ist Ihnen ja bekannt.

Von Bedeutung ist auch der Hinweis auf Seite 52 der bundesrätlichen Botschaft. Hier wird auf eine auslegende Erklärung unseres ständigen Vertreters beim Europarat in Strassburg gegenüber den anderen Mitgliedstaaten hingewiesen.

Dies war vor bald zehn Jahren der Fall. Keiner der Delegierten der anderen Staaten hat dagegen einen Einwand ausgesprochen. Einer Minderheit unserer Fraktion genügt dies nicht. Sie ist der Ansicht, diese abgegebene Erklärung reiche eben nicht aus, weil die Kontrollorgane in Strassburg gegenteiliger Meinung sind.

Zum zweiten Punkt: Die Umfrage über Artikel 13 Absatz 4 betreffend Unterstützung der Ausländer ist doch positiv ausgefallen. Das heisst, die Antworten der Kantone, welche übrigens alle geantwortet haben, sprechen für eine Ratifizierung auch dieses Absatzes. Auch hier meldet eine Fraktionsminderheit Bedenken an.

Bei der Beurteilung dieser Charta ist natürlich vieles subjektiv. Hier eine persönliche Bemerkung. Ich habe feststellen müssen, dass bei der Beurteilung der gesamten Vorlage eigentlich zuwenig Objektivität an den Tag gelegt wird. Man sucht immer nach dem Wenn und Aber, um diese Vorlage zu Fall zu bringen.

Noch einige Bemerkungen zum Kontrollmechanismus der Charta. Herr Kollege Weber als Sprecher der Minderheit hat hier natürlich allzu stark auf negativ gemacht. Man muss das wieder ins richtige Licht rücken. Die Organe der Charta sind Ihnen bekannt. Die Vertragsstaaten reichen alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung der von ihnen angenommenen Bestimmungen ein. Diese Berichte unterliegen dem bekannten Prüfungsverfahren. Die letzte Instanz in diesem politischen Kontrollmechanismus der Charta ist das Ministerkomitee.

Als schwerste Sanktion gegen einen Staat, der seinen Verpflichtungen aus der Charta nicht nachkommt, kann das Ministerkomitee mit einer Empfehlung einen solchen Staat auffordern, gewisse Vorkehren zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen. Empfehlungen des Ministerkomitees entwickeln keine obligatorische Rechtskraft. Die Regierungen sind rechtlich gehalten, mindestens die Möglichkeit der Anwendung der Empfehlungen in Treu und Glauben zu prüfen, also eine recht schwache Wirkung solcher Empfehlungen. Das Ministerkomitee hat bis heute noch keinen Gebrauch davon gemacht. Das wurde von den Berichterstattern der Kommission bereits bestätigt. Sie können somit einen gewaltigen Unterschied zum gerichtlichen Kontrollsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention feststellen. Bei der Sozialcharta wird kein übernationaler Gerichtshof für Sozialrechte geschaffen, auch kein übernationales Entscheidungsgremium für nationale Sozialpolitik.

Noch eine kurze politische Würdigung: Mit Zustimmung der Sozialcharta kann die Grundhaltung unseres Landes im sozialen Bereich auf europäischer Ebene zum Ausdruck gebracht werden, also Solidarität mit den europäischen Staaten. Mit den internationalen Bestrebungen können soziale Sicherheit und Frieden gefördert werden. Mit der Sozialcharta steht auch der Schutz der Familie im Vordergrund, das Einstehen für Invalide und Behinderte, für Kinder und Jugendliche, für Arbeiter und Angestellte.

Die Gegner des Uno-Beitrittes haben immer wieder darauf verwiesen, dass die Schweiz die Zusammenarbeit mit den europäischen Staaten stärken soll. «Wir müssen vermehrt europäische Politik betreiben», hat es damals vor der Uno-Abstimmung geheissen. Ich frage Sie: Wird nun der Scheck der Uno-Beitrittsgegner eingelöst? Ich frage Sie weiter: Kann es sich der Sozial- und Wohlfahrtsstaat Schweiz überhaupt leisten, diese Europäische Sozialcharta nicht zu ratifizieren, erst recht zum jetzigen Zeitpunkt, wo die europäischen Integrationsbestrebungen noch verstärkt werden müssen? Es ist doch anzunehmen, dass das nationale Recht in den nächsten Jahren noch mehr dem multinationalen Recht angepasst werden muss. Denken Sie doch auch an die Wirtschaft, an den Verkehr, an die so wichtige Zusammenarbeit auf diesen zwei Gebieten, an das Leben überhaupt!

Ich schliesse mit einem Zitat von Herrn Professor Zanetti, der nun seit 13 Jahren aktiv als Mitglied des Sachverständigenausschusses tätig, also ein anerkannter Experte ist. Herr Kollege Weber hat ihn negativ zitiert. Ich möchte ihn nun positiv zitieren: «Die Europäische Sozialcharta ist nichts

anderes als konstruktiver Dialog der freiheitlichen Staaten Europas über ihre Sozialpolitik mit der Zielsetzung, soweit als möglich eine Harmonisierung herbeizuführen und somit einen gemeinsamen Nenner zu finden. Von einer Einschränkung der einzelstaatlichen Souveränität kann nicht die Rede sein.» Und dann weiter: «Die Schweiz soll näher zu Europa. Sie trägt eine Mitverantwortung für die Sache Europas.» Namens der Mehrheit der CVP-Fraktion bitte ich Sie um Zustimmung zur Charta und zu den Beschlüssen der Kommissionsmehrheit.

Hösli: Die SVP-Fraktion hat sowohl in ihrer früheren als auch in der heutigen Zusammensetzung zum Bundesbeschluss über die Genehmigung der Europäischen Sozialcharta Stellung bezogen. Man ist dabei eindeutig zum Entscheid gelangt, dass dieser 1961 in Zeiten der Euphorie geschaffene Forderungskatalog nicht genehmigt werden kann. In diesem Sinne beantrage ich namens meiner Fraktion Zustimmung zum Beschluss des Ständerates respektive zum Minderheitsantrag Weber-Schwyz.

1976, also 15 Jahre nach den Erstunterzeichnern, hat der Bundesrat unseren damaligen Aussenminister, Herrn Bundesrat Pierre Graber, zur Unterzeichnung ermächtigt, dies unter dem Vorbehalt der Ratifikation. Herr Bundespräsident Aubert hat nun die undankbare Aufgabe, uns diese «versalzene Pastete» zu verkaufen. Offensichtlich tat sich schon der Bundesrat mit der Botschaft schwer. Es wollte nicht gelingen, mindestens fünf der insgesamt sieben Artikel des sogenannten harten Kerns der Sozialcharta zu übernehmen. So kann man auf die fragwürdige Idee einer auslegenden Erklärung zu Artikel 6 Absatz 4 betreffend das Streikrecht der Bundesbeamten. Angesichts des erklärermassen dynamischen Charakters der Europäischen Sozialcharta ist eine solche Gesetzgebung nicht zu verantworten.

Auf Veranlassung unserer Kommission hat der Bundesrat einen Zusatzbericht je zu den Absätzen 4 der Artikel 12 und 13 verfasst. Beim Artikel 12 handelt es sich vor allem um Belange des Bundes, nämlich um Leistungsexport von Sozialversicherungen. Hier unterstreicht der Bundesrat zu Recht seine ablehnende Haltung. Anders beim Artikel 13, welcher das Recht auf Fürsorge und damit die Kantone und Gemeinden betrifft. Hier erscheint dem Bundesrat die Annahme von Artikel 13 Absatz 4 möglich.

Aufgrund meiner Intervention in der Kommissionssitzung vom 18. Februar 1986 hat das EDA eine erneute Umfrage bei den Kantonen über Artikel 13 Absatz 4 durchgeführt, die ich bestens verdanken möchte. Ich muss feststellen, dass das Ergebnis dieser Umfrage eigentlich für die Sanktionierung von Absatz 4 spricht. Die Kantone leisten offensichtlich im Fürsorgebereich freiwillig mehr als ihnen rechtlich vorgeschrieben ist. Dies gilt aber nur für normale Verhältnisse. Wenn aussergewöhnliche Umstände eintreten, haben die Kantone zurzeit die Möglichkeit, ihre Praxis den veränderten Verhältnissen anzupassen. Diese wichtige Möglichkeit entfällt dann, wenn wir Artikel 13 integral annehmen. Dem Bundesrat erscheint die Annahme von Artikel 13 Absatz 4 möglich.

In diesem Zusammenhang verweise ich noch auf Seite 61 der Botschaft. Dort wird ausgeführt: «Artikel 48 der Bundesverfassung gilt für alle Bedürftigen, die sich in der Schweiz aufhalten», also für Schweizer und Ausländer. Freilich wurde der Artikel im Zusammenhang mit Artikel 45 der Bundesverfassung revidiert. Dieser gewährleistet die Niederlassungsfreiheit nur für Schweizer Bürger. Auch spricht Artikel 48 in Absatz 2 nur von einem allfälligen Rückgriff auf den Heimatkanton, nicht von einem Rückgriff auf den Heimatstaat des Unterstützten. Diesen Rückgriff haben wir in Artikel 48 Absatz 2 der Bundesverfassung geregelt.

Artikel 48 Absatz 1, welcher in der Botschaft zitiert wird, lautet: «Bedürftige werden von dem Kanton unterstützt, in dem sie sich aufhalten. Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton.» Dies wäre, wie in der Botschaft ausgeführt, das reine Wohnortsprinzip. Aber dieser Artikel hat einen Absatz 2, und der legt fest: «Der Bund kann den

Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton regeln.»

Der Bund hat 1977 im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und bestimmt, dass zurzeit der Heimatkanton dem Wohnkanton für die ersten zwei Jahre die Unterstützungsleistungen voll, danach bis zur Hälfte zurückerstatten muss. Erst nach zehn Jahren ist der Heimatkanton von der Rückerstattungspflicht befreit.

Dies verschweigen die Botschaft des Bundesrates und ebenso der verlangte Zusatzbericht. Innerhalb der Schweiz können also Kantone von anderen Kantonen Unterstützungsleistungen zurückfordern, aber die Kantone können ihre an Ausländer erbrachten Fürsorgeleistungen nicht vom Heimatstaat zurückfordern. Ich frage mich, ob es der Wille des Schweizervolkes ist, dass wir – solange das Wohnsitzprinzip innerhalb der Schweiz nicht voll verwirklicht ist – gegenüber Ausländern weiter gehen sollen? Nein, ich meine, das dürfen wir nun wirklich nicht.

Der Vollständigkeit halber mache ich Sie noch darauf aufmerksam, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vor mehreren Monaten eine Umfrage gestartet hat, um abzuklären, ob die Kantone Artikel 48 Absatz 2 der Bundesverfassung revidieren wollen. Ich weiss, dass vor allem die grossen Zuwandererkantone gegen eine Aenderung eintreten, während die Berg- und die Abwandererkantone eine Streichung von Artikel 48 Absatz 2 eher befürworten. Die meisten Kantone haben sich – soviel ich weiss – für eine Uebergangsregelung ausgesprochen, welche die Fristen halbieren würde. Der Heimatkanton würde noch ein Jahr voll und vier Jahre halb zahlen.

Zurzeit ist es aber eine unumstössliche Tatsache, dass die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, das Wohnortsprinzip, nicht vollständig verwirklicht ist, sondern dass das Heimatprinzip für zwei Jahre voll und für acht weitere Jahre halb zum Tragen kommt.

Aus diesem Grunde sind wir nicht bereit, gegenüber ausländischen Fürsorgebedürftigen weiterzugehen als gegenüber Einwohnern von anderen Schweizer Kantonen. Ich bin überzeugt, dass wir darum Artikel 13 Absatz 4 nicht akzeptieren dürfen.

Der Bundesrat erwähnt zwar in der Botschaft, dass er die Gründe der Kantone gegen die Annahme von Artikel 13 Absatz 4 anerkennt, und führt aus: «Angesichts der Bedeutung, die wir der Ratifikation der Sozialcharta für unsere Politik gegenüber dem Europarat beimessen, erscheint uns die Annahme dieser Bestimmung als möglich und notwendig.» Dazu mein Kommentar: Ja, notwendig vor allem, damit wir die Bedingungen des harten Kerns erfüllen. Der Bundesrat wird dann noch offener, wenn er nach einem Hinweis auf die rechtliche Unbedenklichkeit fortfährt: «Ueberdies entspricht es der in den Mitgliedstaaten des Europarates vorherrschenden Tendenz, das Wohnortsprinzip in der Fürsorge auf europäischer Ebene durchzusetzen. Dieser Entwicklung wird sich unser Land über kurz oder lang ohnehin anschliessen müssen.» Da könnte man resignieren. Das tun wir aber nicht, halten für die Kantone und Gemeinden aber fest: So geht es nicht.

Aus all diesen Gründen wird die Fraktion der SVP dem Ständerat beipflichten und gegen die Genehmigung des Bundesbeschlusses stimmen. Sie erreichen dieses Resultat auch, wenn Sie meinem Minderheitsantrag oder jenem von Herrn Kollege Allenspach, oder noch besser, wenn Sie beiden Minderheitsanträgen I und III zustimmen, was ich Ihnen empfehle.

Noch ein Wort zu den Rückweisungsanträgen Braunschweig und Pini. Ich glaube, es hat keinen Sinn, diese Angelegenheit nochmals zurückzuweisen. Was wird passieren? Man wird alles zusammentragen, um den Drohfinger erheben zu können, was passieren könnte, wenn wir nein sagen. Wenn ich daran denke, kommt mir die Uno-Abstimmung in den Sinn. Damals ist auch an die Wand gemalt worden, was für negative Folgen ein Nein haben könnte. Der Volksentscheid ist gefällt, und die negativen Folgen sind weitgehend ausgeblieben.

Also bitte ich Sie: Keine Rückweisung, damit auch keine weitere Verschleppung, die ja Herr Kollege Braunschweig selber bedauert. Lehnen Sie den Beitritt zur Sozialcharta bitte ab.

Frau Stocker: Die grüne Fraktion befürwortet einstimmig die Ratifizierung der Sozialcharta. Es sind vor allem drei Gründe, die sie dazu motivieren: ein sehr selbstbewusster, ein ökologischer und ein innenpolitisch-sozialpolitischer. Der selbstbewusste Grund: Die Schweiz, die einzelnen Kantone und die Gemeinden kennen eine fortschrittliche Sozialgesetzgebung, auch die Praxis zeigt dies. Sie entspricht den modernen Erfordernissen. Die Sozialcharta schafft da weder neue Prioritäten noch setzt sie Maximalforderungen. Vielmehr regelt und hält sie gewisse minimale Sozialstandards fest, hinter die uns weder der Zeitgeist noch eine wirtschaftliche Entwicklung je zurückführen dürfen. Wir haben also diese Sozialcharta nicht zu fürchten, sondern die Schweiz kann sie mit gutem Selbstbewusstsein ratifizieren.

Der wirtschafts- und sozialpolitische Punkt: Die in der Botschaft des Bundesrates und jetzt in der Diskussion bereits angesprochenen strittigen Punkte sind tatsächlich Diskussionspunkte. Sie sollen für uns ja auch Anlass sein, innenpolitisch und in den Vertragsverhandlungen zwischen Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern und Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern je auch wieder traktandiert zu werden. Zudem glaube ich, dass ein Ausbau nicht immer ein Mehr bedeuten kann, sondern dass eben auch ein qualitativer Ausbau gerechtfertigt wäre, was gerade bei dem, was vorhin der Kollege von der SVP-Fraktion beantragt hat, beim Unterstützungsmodell mit dem Prinzip Wohnort, noch einiges an Revision bezüglich Effizienz und Effektivität verlangen könnte.

Wir möchten also, dass diese Punkte, die jetzt noch offen sind und die wir in der Detailberatung diskutieren werden, auch als Anlass und Impuls verstanden werden, unser soziales Netz noch effizienter zu gestalten.

Der ökologische Punkt, der dritte Beweggrund für unser klares Ja: Die Schweiz ist keine Insel. Schweizerinnen und Schweizer arbeiten in anderen europäischen Ländern. Europäerinnen und Europäer anderer Länder arbeiten bei uns – die moderne Wirtschaft fordert, dass unsere Grenzen durchlässig sind. Dies aber nicht nur für Produktion und Handel, sondern auch für die soziale Verantwortung.

In der Botschaft des Bundesrates wird explizit darauf hingewiesen, dass die sozialen Folgen in diesem Transfer der Arbeitskräfte nicht zuletzt auch mit Umweltfragen gekoppelt sind, dass Konsequenzen im Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerschutz heute durchaus auch aus dieser ökologischen Sicht betrachtet werden müssen.

Die grüne Fraktion befürwortet deshalb die Ratifizierung der Charta jetzt, aus einem guten Selbstbewusstsein heraus, als Impuls für die innen- und sozialpolitische Diskussion und im Hinblick auf die noch nähere Annäherung der Schweiz an die EG, wie sie kürzlich auch Herr Bundesrat Delamuraz vehement vertreten hat.

Wir bitten Sie also, die Sozialcharta heute zu ratifizieren.

Bonny: Die freisinnig-demokratische Fraktion hat nach eingehender Debatte mit 37 zu 1 Stimme beschlossen, Ihnen zu beantragen, es sei auf die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta zu verzichten. Es gibt ein Sprichwort: «Was lange währt, wird endlich gut.» Bei der Sozialcharta trifft dies leider nicht ganz zu. Ich würde abgewandelt eher sagen: «Was lange währt, wird nicht immer gut.» Wir müssen uns bewusst sein, dass auch die Zeit gewisse grundsätzliche und rechtliche Mängel nicht zu heilen vermag.

Die Vorlage – das wissen wir alle – stand von Anfang an unter einem etwas unglücklichen Stern. Der Bundesrat benötigte nach zähem Ringen sieben Jahre, um dem Parlament eine Ratifikationsbotschaft zu unterbreiten. Der Ständerat hat die Vorlage dann speditiv behandelt und im Jahre 1984 eindeutig abgelehnt.

Im Frühjahr 1984 nahm dann die nationalrätliche Kommission unter der Leitung des Sozialdemokraten Renschler ihre

Arbeiten auf und brauchte über drei Jahre dazu. Wegen der Uno-Abstimmung wurden die Arbeiten von den Befürwortern verzögert. Dem Departement gegebene Fristen wurden nicht eingehalten.

Herr Braunschweig: Ohne Druckversuche von gewissen Gegnern mit dem Ziel, endlich vorwärts zu machen, würden wir vielleicht auch heute noch nicht über diese Vorlage befinden können. Es war jedermann in der Kommission klar, dass an der Verzögerung einer Vorlage, die unter sozialdemokratischem Präsidium stand und durch ein Departement behandelt wurde, dem ebenfalls ein Sozialdemokrat vorsteht, nicht deren Gegner schuld sind. Nun liegen schon wieder Anträge der Herren Braunschweig und Pini vor, die noch einmal den Entscheid über die Ratifikation der Sozialcharta aufschieben würden. Auch das ist nicht unsere Schuld.

Zum Wesen der Sozialcharta: Eine Ratifikation der Sozialcharta ist nicht irgendein unverbindlicher Akt, wie man es in dieser Debatte darzustellen versucht hat. Es wurde uns in Strassburg von Vertretern des Europarates gesagt, dass die Sozialcharta – ich zitiere aus dem Kommissionsprotokoll – «ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag ist». Sie erteilt den ratifizierenden Staaten «soziale Gestaltungsaufträge». Es gelten dabei «Gestaltungspflichten, welche auf der völkerrechtlichen Ebene verbindlich sind». Daher hat der Europarat auch ein klares Kontrollsystem eingeführt, das im Teil IV der Sozialcharta geregelt ist. Es ist absolut in Ordnung, dass im Falle einer Ratifikation die Einhaltung der Charta kontrolliert wird.

Die Schweiz ist dafür bekannt, dass sie ihre Verpflichtungen auf internationaler Ebene gerade im Zusammenhang mit Ratifikationen ernst nimmt. Der Bundesrat hat richtigerweise immer wieder gesagt, dass wir bei der Ratifikation strenge Kriterien anwenden müssen. Waren wir bei einer Ratifikation ausnahmsweise einmal large, bekamen wir postwendend Schwierigkeiten.

Ich möchte hier die «Europäische Ordnung für soziale Sicherheit» zitieren, mit der wir in Widerspruch stehen, weil in unserem Sozialversicherungsrecht die Möglichkeit von Kürzungen bei grobfährlichem Verhalten des Versicherten besteht. Hier wird uns von den Experten des Europarates in Strassburg laufend an den Karren gefahren – ich besitze entsprechende Unterlagen. Diese Problematik gab letztes Jahr Anlass zu einer Motion von Herrn Nationalrat Rechsteiner. Der Bundesrat musste in seiner Antwort auf die internationalen Schwierigkeiten hinweisen, die wir jetzt in diesem Zusammenhang haben.

Der Hauptstreitpunkt liegt zweifelsohne beim Streikrecht der Beamten. Um überhaupt auf die nötige Anzahl von fünf Artikeln des harten Kerns zu kommen, beantragt der Bundesrat die Ratifikation von Artikel 6, der in Absatz 4 das Recht der Arbeitnehmer auf kollektive Massnahmen – einschliesslich des Streikrechtes – ausdrücklich vorsieht. Beamte, Bedienstete der öffentlichen Hand sind zweifellos Arbeitnehmer. Somit will Artikel 6 auch das Streikrecht der Beamten gewährleisten und damit steht es in Widerspruch mit Artikel 23 des Beamtengesetzes, das ein Streikverbot für Beamte statuiert. Der Widerspruch besteht auch zu zahlreichen kantonalen Erlassen, welche ebenfalls solche Streikverbote beinhalten.

Nun wollen sich der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission mit einem juristischen Kunstgriff aus der Schlinge ziehen, indem sie eine einseitige Erklärung abgeben, wonach die Ratifikation von Artikel 6 das Beamtenstreikverbot nicht berühre. Was ist von diesem Vorbehalt zu halten? Nach eingehendem Studium bin ich der Meinung: recht wenig! Der zuständige Sachverständigenausschuss des Europarates hat zu solchen Vorbehalten im Zusammenhang mit dem Beamtenstreikrecht negativ Stellung genommen. Ich zitiere, was uns in Strassburg von einem Vertreter des Europarates gesagt wurde:

«Le comité d'experts indépendants a estimé que, compte tenu de l'article 31, les restrictions pourraient affecter le droit de grève de certaines catégories de fonctionnaires tandis qu'une suppression de ce droit pour l'ensemble des

fonctionnaires publics ne saurait être considérée comme compatible avec la Charte.»

Genau das, was der Sachverständigenausschuss als unzulässig erklärt, verlangen wir nun mit unserer Vorbehaltserklärung – soweit die Aussage des zuständigen Sachverständigenausschusses. Demgegenüber trifft es zu, dass der Ministerrat in den Fällen von Deutschland und Holland gegen Vorbehaltserklärungen aus politischen Gründen nicht eingeschritten ist. Es ist nun aber wichtig zu wissen, dass beide Ländern nicht nur fünf, sondern mehr als fünf Artikel des harten Kerns zur Ratifikation empfehlen konnten. Damit ist auch klar, dass diese Vorbehalte eine viel weniger weittragende Bedeutung hatten, weil die Ratifikation auch ohne einen Artikel 6 mit Vorbehalt zustande gekommen wäre.

Interessant ist übrigens auch die Aussage von Herrn Hans Wibringhaus, Chef – ich glaube immer noch – der Abteilung für soziale Angelegenheiten des Europarates. Er hat in einer Festschrift für Aubin zu dieser Frage folgendes geschrieben: «Im Falle Dänemarks und der BRD haben der unabhängige Sachverständigenausschuss der Sozialcharta und zum Teil die Parlamentarische Versammlung des Europarates generelle Streikverbote für alle Beamten als unzulässig angesehen.» Nach einem Hinweis auf den deutschen Fall schliesst er mit folgendem Satz: «Der Wert dieser Erklärung der BRD ist aber umstritten.»

Es wurde uns in der Kommission gesagt, dass der Bundesrat – ich habe das Protokoll der letzten Kommissionssitzung vor mir – eine «déclaration formelle» beim Europarat eingeholt habe. Wir werden das sicher auch noch von Herrn Bundespräsident Aubert hören. Es heisst da: «Nous avons obtenu du Conseil de l'Europe une déclaration formelle, selon laquelle lorsque la déclaration interprétative serait déposée, le cas échéant, par la Suisse, elle serait acceptée et communiquée aux autres Etats ainsi qu'aux organes du Conseil.» Mit anderen Worten, das Sekretariat wäre bereit, mitzumachen, keine Schwierigkeiten zu bereiten, aber die ganze Zusage besteht in der Aussage, man teile das dann den zuständigen Organen mit. Das ist doch überhaupt keine Garantie! Das muss hier einmal im Klartext festgehalten werden. Was konnten die Organe des Europarates anderes machen, nachdem ja der Sachverständigenausschuss in dieser Frage eine klare negative Haltung eingenommen hatte. Ich möchte noch eine andere Frage aufwerfen: Was geschieht eigentlich, wenn ein schweizerisches Gericht sich über den Vorbehalt hinwegsetzt und von einem Beamtenstreikrecht ausgeht? Wir haben einen solchen Fall im Jahr 1985 gehabt; ein jurassisches Gericht hat im Zusammenhang mit der erwähnten europäischen Ordnung für soziale Sicherheit eben dieses Recht direkt angewandt. Wir können somit trotz des Vorbehaltes noch in Schwierigkeiten kommen.

Ferner sagt der Bundesrat selber – das ist auch ein wichtiger Punkt –, dass bei einer Ratifikation die schweizerische Gerichtspraxis im Zusammenhang mit dem Streikrecht sich künftig mehr von der Suspensionstheorie leiten lassen müsse und nicht mehr von der Trennungstheorie. In der schweizerischen Praxis ging man bisher bei Streikfällen in der Regel von der Trennungstheorie aus, wonach jeder Streik ohne vorherige Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitnehmer eine Rechtsverletzung darstellt, während die Suspensionstheorie diesen Vertrag bloss suspendiert.

Zu Artikel 13 möchte ich mich nicht mehr äussern. Ich kann mich hier vollumfänglich den Ausführungen von Herrn Kollega Hösli anschliessen. Er hat das Nötige gesagt.

Ich komme zu meinen Schlussfolgerungen: Die FDP-Fraktion ist für eine ehrliche, offene Ratifikationspraxis. Glauben Sie mir: Unserem internationalen Ansehen ist besser gedient, wenn wir nur das ratifizieren, was wir ratifizieren können, und das dann freilich auch konsequent anwenden. Hier müssen wir uns selbst gegenüber hart sein. Wenn wir nicht ratifizieren können, sollten wir auf jegliche juristische Tricks verzichten und ehrlicherweise sagen, dass wir von einer Ratifikation absehen.

In bezug auf diese Sozialcharta sind noch zwei andere Überlegungen am Platz. Zum einen müssen internationale Probleme durch internationale Lösungen erledigt werden. Aber ein nationales Problem wie die Frage des Beamtenstreikverbots soll auch national gelöst und nicht im Rahmen einer internationalen Charta geregelt werden können. Zweitens sollten soziale Probleme – mit dieser Praxis sind wir gut gefahren – in unserem demokratischen System von unten nach oben und nicht einfach durch Einwirkung von aussen gelöst werden.

Schliesslich komme ich nochmals auf den schwächsten Punkt zurück: Irgendwie scheint mir das Vorgehen mit diesem Vorbehalt nämlich fast schizophoren zu sein. Auf der einen Seite erklären wir diesen Artikel 6 als verbindlich, und damit erklären wir eben auch diese Streikmöglichkeit der Beamten im Prinzip als verbindlich; auf der anderen Seite bringen wir dann einen Vorbehalt an, indem wir erklären: «Nein, es ist eben doch nicht verbindlich für uns.»

Vor allem frage ich mich da: Bleiben wir so gegen innen und aussen noch glaubwürdig? Und ist es nicht vielleicht ein Auftakt zu Forderungen, die auf diesen Widerspruch aufbauen und sagen, wir müssten nun konsequenter sein und beispielsweise Artikel 23 des Beamtengesetzes revidieren? Aus all diesen Gründen sagt unsere Fraktion nein zu dieser Ratifikation.

Zum Schluss noch ein Wort zu den Rückweisungsanträgen der Herren Pini und Braunschweig.

Ich frage Sie: Sind 12 Jahre Behandlung der Sozialcharta eigentlich nicht genug? Wird uns diese Zeitspanne letztlich nicht als Entscheidungsschwäche ausgelegt werden? Wir von der freisinnig-demokratischen Fraktion nehmen den Europarat ernst. Wir nehmen auch die Europäische Gemeinschaft ernst. Wir nehmen die Problematik Schweiz-EG ernst. Das hat eine grosse Priorität, aber Europarat und EG – das weiss auch unser Kommissionspräsident – sind eben verschiedene Institutionen.

Gerade wenn wir das schwierige Dossier EG-Schweiz mit Intensität, mit Seriosität und auch mit einer grundsätzlich positiven Einstellung angehen wollen, dürfen wir die Problematik der Sozialcharta nicht ewig vor uns herschieben. Das wird uns bei der Behandlung des Problems in Brüssel nicht nur nicht helfen, sondern es wird sogar zu einer Hypothek. In diesem Sinne lehnt die freisinnig-demokratische Fraktion diese beiden Rückweisungsanträge ab.

Zuletzt noch etwas Grundsätzliches zu unserer Aussenpolitik: Eine Aussenpolitik, die diesen Namen verdient, kann nicht ständig mit Halbheiten, mit Vorbehalten, mit Vorschiebemanövern operieren. Wenn diese Aussenpolitik im Ausland, aber auch von unserem Volk verstanden werden soll, gibt es eben auch in einer Demokratie nichts anderes, als ab und zu einen klaren Entscheid zu treffen, klare Ziele zu formulieren und klare Aussagen zu machen.

Frau Grendelmeier: Die LdU-EVP-Fraktion stimmt dezidiert für die Ratifizierung der Sozialcharta. Frau Morf hat es zu Beginn gesagt: Die Europäische Sozialcharta ist letztlich nichts anderes als ein Bekenntnis zu Europa, ein Bekenntnis unseres Landes, der Schweiz, die nicht müde wird, andere Länder auf die Mustergültigkeit unserer demokratischen Institutionen hinzuweisen, unser Land gewissermassen als Modell für ein Europa im Kleinen darzustellen.

Sie haben es gehört, seit 1976, also wieder einmal über ein Jahrzehnt, verträdeln wir wertvolle Zeit. Herr Bonny hat gesagt: «Was lange währt, wird endlich gut.» Es gibt eine Abwandlung dieses Spruches: «Was lange gärt, wird endlich Wut.» Auch darüber könnte man einmal reden. Auf jeden Fall scheinen mir zehn Jahre zu lang, um nun einfach wieder auszusteiern und dagegen zu stimmen. Seit 1976 liegt dieses Geschäft, unterschrieben vom Bundesrat, vor und wartet auf unsere Ratifizierung. Dabei handelt es sich um nichts anderes als eine Art Parallelforderung zur Menschenrechtskonvention, und die haben wir ja ratifiziert, wobei es bei der Sozialcharta lediglich um eine Empfehlung geht, aus welcher keine Individualrechte erwachsen. Selbst beim umstrittenen Streikrecht für Beamte, das hier so oft

angeführt wurde, behält sich der Bundesrat ein Verbot vor. Es ist schon seltsam, dass die bürgerlichen Parteien nun mehrheitlich gegen diese Sozialcharta Front machen und Europa zutiefst zu misstrauen scheinen. 1986 wollten Sie sich gewissermassen aus der Welt stellen, als Sie sich gegen unseren Beitritt zur Uno stellten. Die SVP zum Beispiel, allen voran Herr Blocher, wurde nicht müde zu betonen, dass man sich im Zusammenhang mit der Uno aus der Sicht der feinen Schweizer nicht an einen Tisch mit Diktatoren, unterentwickelten Farbigen und sonst korrupten Potentaten setzen könne. Nun, Herr Blocher, der Uno-Beitritt ist abgelehnt worden; wir stehen zu diesem Entscheid des Volkes, wir sind gute Verlierer.

Aber, Herr Blocher, wir erinnern uns, wie Sie der schlechten Welt der Uno das gute Europa entgegengesetzten und hier diesem unserem Kontinent Demokratie attestierten. Und nun wollen Sie noch nicht einmal eine demokratische Europäische Sozialcharta ratifizieren. Ja, wollen sie jetzt auch noch aus Europa aussteigen?

Aber auch die FDP kann eigentlich nur erstaunen, wenn sie nun Ablehnung empfiehlt, eine Partei, die einst aus der Revolution von 1847/48 hervorging und einen Bundesstaat Schweiz mitgründete, voller Weisheit, voller Idealismus und voller Innovationsfreude, aber auch voller sozialer Gesinnung. Wo sind denn nun die Erben, Herr Bonny, jener hohen Ideale? Sind wir nun plötzlich ganz kleine, mickrige und missgünstige Menschen geworden? Die CVP schliesslich müsste ja eigentlich dafür stimmen, schon rein aus ihrem christlich-sozialen Parteiprogramm heraus, und wenn ich richtig herausgehört habe, tut sie es auch, mindestens grossmehrheitlich.

Wir schauen voller Stolz dem Jahre 1991 entgegen, dem angeblich siebenhundertsten Geburtstag unseres Landes. Dabei ist unendlich viel entscheidender, was 1992 passieren wird, mindestens für Europa und somit auch für die Schweiz; wir gehören nun einmal dazu und sind, geografisch mindestens, sozusagen das Herzstück oder die Mitte dieses Kontinents.

Es bedarf heute also von unserer Seite sehr viel Fingerspitzengefühl, um diese subtile Entwicklung nicht zu stören. Die Sozialcharta heute nicht zu ratifizieren wäre ein unverzeihlicher Fehler; es wäre, wie ein berühmter Mann einmal gesagt haben soll, «plus qu'un crime, ce serait une faute», ein Fehltritt, ein Stolpertritt gleich zu Beginn der Verhandlungsphase, und den können wir uns nicht leisten.

Was wir nun brauchen, ist ein bisschen Mut – kein Heldenmut à la Winkelried, nur ein bisschen Ehrlichkeit, ein bisschen Zivilcourage –, einen Hauch von praktischer Intelligenz und schliesslich viel Verantwortungsgefühl gegenüber der Zukunft unseres Landes.

Ruf: Die Nationale Aktion lehnt einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Sozialcharta seit jeher mit aller Entschiedenheit ab! Ein solcher Schritt ist weder aus sozialpolitischen Gründen nötig noch in staatspolitischer Hinsicht erwünscht. Im Gegenteil, ein Beitritt wäre ein weiterer verantwortungsloser und verhängnisvoller Ausverkauf unserer nationalen Souveränität und Selbstständigkeit mit schwerwiegenden Folgen für unser Land!

Nach dem überwältigenden Nein von Volk und Ständen zum Uno-Beitritt sollte eigentlich jedermann, auch dem Bundesrat, endlich klar geworden sein, dass der Souverän von weiteren multilateralen Bindungen grösseren Ausmasses, vor allem von solchen, die unsere schweizerische Unabhängigkeit und Identität beschneiden und bedrohen, nichts wissen will.

Wir stellen fest, dass die Schweiz – im internationalen Vergleich – im sozialen Bereich einen hohen Stand erreicht hat, der nur noch punktuell der Verbesserung bedarf, wofür es sicherlich keine Sozialcharta braucht; dass unser Land stets bestrebt ist, eingegangene vertragliche Verpflichtungen tatsächlich zu erfüllen, was nicht von allen Signatarstaaten im gleichen Umfang festgestellt werden kann; dass es unserer integralen schweizerischen Neutralität und politischen Unabhängigkeit diametral zuwiderläuft, einerseits auf die

inneren Verhältnisse anderer Staaten Einfluss zu nehmen, andererseits uns selbst der Kontrolle einer internationalen Organisation zu unterwerfen; dass es schliesslich nicht die Politik des schweizerischen Kleinstaates sein kann, für eine gefährliche internationale Nivellierung und Angleichung der ordnungs- und sozialpolitischen Verhältnisse einzustehen. Das eine Ziel der Charta, die allgemeine Stellung des Arbeitnehmers in Europa zu vereinheitlichen, ist zweifellos der Absicht entsprungen, einen einheitlichen europäischen Arbeitsmarkt mit voller Freizügigkeit nach EG-Muster zu schaffen – eine Zielsetzung also, der die Schweiz unter keinen Umständen zustimmen kann, wenn sie ihre Existenz als selbständiger Kleinstaat nicht aufgeben soll!

Nach der Auffassung der Befürworter soll die Sozialcharta ein sogenannt «dynamisches Instrument» werden, um den sozialen Fortschritt in unserem Lande voranzutreiben. Tatsächlich bedeuten verschiedene Formulierungen der Charta eine Fahrt ins Ungewisse. Sozialer Fortschritt, verstanden als dauernde Bewegung in Richtung weniger Arbeit, mehr materielle Güter und Existenzsicherung, wird unter verschiedenen Aspekten zu einem Unternehmen, das durch seine Unbegrenztheit in einem Kollaps enden muss. Die Charta will doch letztlich jeden Vertragspartner quasi zu einem totalen Sozial- und Versorgerstaat machen, der dem einzelnen Individuum möglichst wenig – statt möglichst viel – Eigenverantwortung abverlangt! Solchen Tendenzen in Richtung eines sozialistischen Fürsorgestaates können wir nicht zustimmen.

Wir werden nicht zulassen, dass im Zuge dieses sozialistischen und internationalistischen Kuckucks-Eis die Attraktivität der Schweiz auf ausländische Arbeitskräfte und ihre Angehörigen noch weiter zunimmt, dass die einheimische Bevölkerung ständig mehr konkurrenziert und benachteiligt wird und dass die bereits gravierende Uebervölkerung und Uebervölkerung in der Schweiz auf diesem Wege noch mehr verschärft werden!

Die Charta soll offensichtlich dazu dienen, den prioritären Schutz der schweizerischen Arbeitskräfte abzubauen. Dies würde zwangsläufig zu neuen innenpolitischen Spannungen führen. Die Anwesenheit von heute bereits gegen 800 000 ausländischen Arbeitskräften bedeutet ein Konfliktpotential, das nicht übersehen werden darf. Es ist unseres Erachtens eine hohe und prioritäre Pflicht eines jeden Staates, in erster Linie für das Wohl seiner eigenen Bürger zu sorgen; dazu steht dieses internationale Vertragswerk in eindeutigem Gegensatz!

Wir bitten Sie eindringlich, der Kommissionsminderheit und dem Ständerat zu folgen und die Sozialcharta heute endgültig bachab zu schicken. Ich kann Ihnen bereits hier und jetzt ankündigen, dass wir im Falle einer Annahme durch beide Räte nötigenfalls das Referendum ergreifen werden!

Vergessen Sie bitte nicht, was Sie gestern geschworen bzw. gelobt haben, nämlich «die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren» und «die Unabhängigkeit des Vaterlandes zu schützen». Zu diesem Bekenntnis steht die Europäische Sozialcharta doch in einem Widerspruch, wie er krasser nicht sein könnte!

Müller-Meilen: Soziale Fragen werden in unserem Land zum Teil vertraglich, zum Teil gesetzlich auf den Stufen Bund und Kanton geregelt. Sie sind insgesamt gut geregelt, dezentral, in verschiedenen Wirtschaftsbranchen ungleich, je nach den verschiedenen Bedürfnissen in den einzelnen Kantonen, teilweise auch mit Nuancen je nach den Voraussetzungen.

International sind die Möglichkeiten und die Bedürfnisse noch viel verschiedener als national. Alles über einen internationalen Einheitsleisten zu schlagen, ist wohl doch unsinnig. Nationale Probleme sollten auf nationaler Ebene, internationale auf internationaler Ebene gelöst werden. Europa kann und darf kein «Einheitsgericht» werden. Aus dem Ja oder Nein zur Sozialcharta ein Ja oder Nein zu Europa zu machen, würde wohl heissen, wegen eines Haars in der Suppe nicht nur die Suppe, sondern das ganze vierteilige Menu zurückzuweisen. Aengstlichkeit ist auch gegenüber

Europa, gegenüber der EG, ein schlechter aussenpolitischer Ratgeber. Deshalb muss auch die Rückweisung abgelehnt werden.

Die Unterzeichnung der Sozialcharta wäre mehr als eine Absichtserklärung. Auch die Sozialcharta unterliegt dem Dynamisierungsprozess, der das internationale Recht und auch abgeschlossene Verträge erfasst hat. Ende April 1978 hat das Ministerkomitee in Strassburg eine Erklärung verabschiedet, die eine Erweiterung der klagbaren Individualrechte der Menschenrechtskonvention durch soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte fordert.

Es fehlt nicht an Juristen, die erklären, es sei der Schweiz nicht möglich, genügend Bestimmungen des harten Kerns zu ratifizieren, ohne eidgenössisches oder kantonales Recht zu tangieren. Professor Etienne Grisel von der Universität Lausanne etwa hat klar und deutlich das Dilemma eines Beitritts aufgezeigt: «Entweder müssen wir über unser internes Recht hinweggehen oder wir könnten unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen.» Er hat deshalb die eidgenössischen Räte aufgefordert, die Sozialcharta nicht zu ratifizieren.

Ich will nicht in die Details gehen. Das ist ja schon geschehen. Die Nichtratifikation der Sozialcharta hindert uns nicht, aufgrund nationalen Rechts für die Schweiz einen sozialpolitischen Standard zu haben und zu behalten, der über dem europäischen Durchschnitt liegt, aber doch unsere Eigenheiten berücksichtigt. Und sie hindert uns auch nicht, uns auf den möglichen Gebieten aus eigener Kompetenz dem europäischen Sozialrecht anzupassen oder anzunähern. Aber wir sollten uns nicht nochmals eine Abfuhr in der Volksabstimmung leisten, wie sie Bundesrat und Parlament bei der Uno erlebt haben.

Dass der Landesring, der vor den Wahlen einen «Demokratietarif» aufstellte, diese Abstimmung verhindern will, spricht Bände – nicht nur über den Landesring, sondern auch über seine Einschätzung der Volksstimmung. Es gilt, bereits hier im Rat die Weichen mit einem Nein richtig zu stellen.

Ott: Als Ihre Kommission diese Vorlage zu beraten begann, war noch nichts zu spüren von der Unruhe der Aussenseiter oder Nichtmitgliedstaaten angesichts der Bewegung, die in die Zwölfer-Gemeinschaft der EG gekommen ist. Heute ist eine Unruhe, eine gewisse Nervosität, da, und sie hat in der letzten Amtsperiode auch schon hier in diesem Saal ihre Reperkussionen gefunden. Kein Zweifel, dass die Frage der europäischen Integration das aussenpolitische Problem Nummer 1 der angefangenen Legislaturperiode darstellen wird.

Das Problem der Ratifizierung oder Nichtratifizierung der Europäischen Sozialcharta muss heute im Gesamtrahmen der Europapolitik gesehen werden. Eben dies ist in der Kommission noch nicht geschehen. Es muss nachgeholt werden. Die europapolitische Diskussionslage hat sich seit 1983 geändert. Wir haben es darum nicht mehr nur mit dieser isolierten Einzelvorlage zu tun, sondern müssen alle Folgen nach allen Seiten bedenken. Darum bitte ich Sie, die Rückweisungsanträge Braunschweig und Pini zu unterstützen.

Wir waren heute vor zwei Wochen mit einer zehnköpfigen Parlamentarierkommission in Wien und haben im Gespräch mit unseren österreichischen Kollegen etwas von der Unsicherheit gespürt, die einem neutralen Staat angesichts der neugewonnenen Dynamik der Zwölf überkommen kann.

In unserem Nachbarland verlaufen die Linien in dieser Frage noch keineswegs klar. Wir haben unsererseits den österreichischen Freunden recht eindeutig und einmütig klargemacht, dass für die Schweiz ein EG-Vollbeitritt nicht aktuell ist: mit ihm müssten wir zuviel von unserer nationalen Identität aufgeben. Wir haben aber auch klargemacht, dass wir es begrüssen würden, wenn eine gemeinsame Linie einzelner oder aller Nicht-EG-Staaten bei der künftigen Integrationspolitik möglich würde. Wir haben ferner festgestellt: Wenn heute aus Brüssel verlautet, es gäbe keine Sonderregelungen für Nichtmitgliedstaaten, so können sich ja solche

Standpunkte im Laufe der Jahre ändern, wenn sich die politischen Realitäten ändern oder neue Personen in verantwortliche Stellungen aufrücken. Die Hoffnung ist nicht ganz abwegig, dass eines Tages doch noch eine Formel gefunden werden kann, die den Nichtvollmitgliedern das notwendige Mass an Teilnahme ermöglicht.

Es ist ein Denkprozess, eine Denkaufgabe, das Europa von morgen zu gestalten; für die Schweiz ist es in ihrem eigenen Interesse, mitzudenken. Darum wäre es vielleicht sehr unklug, wenn wir uns selber im voraus disqualifizieren würden, indem wir eine Vorlage ablehnen, die von allen EG-Staaten ratifiziert ist und im Grunde nichts weiter will, als einen Dialogmechanismus im Interesse einer harmonischen sozialpolitischen Entwicklung im europäischen Raum zu etablieren. Wer multilateral – unsere Politik ist dies nun einmal – etwas erreichen, wer seine Interessen wahren will, darf dem Dialog nicht ausweichen. Die Sozialcharta ist nichts anderes als ein Instrument des Dialogs.

Auch die derzeit im EVD geltende Philosophie, dass wir der EG gegenüber beitragsfähig bleiben müssen, um ihr nicht beitreten zu müssen, hat sich ihr Ziel hoch gesteckt; es ist schwer zu erreichen. Wir dürfen jetzt keine Fehler machen. Herr Braunschweig hat richtig gesagt: Wir müssen europafähig bleiben.

Ich fasse zusammen. Das Bewusstsein, das ganze Umfeld hat sich in letzter Zeit erheblich geändert. Die Kommission hat keine Gelegenheit gehabt, all diese neuen Implikationen mitzubedenken. Sie soll diese Gelegenheit noch erhalten. Darum verdienen die Rückweisungsanträge der sozialdemokratischen Fraktion und des Herrn Kollegen Pini Zustimmung. Ich danke Ihnen.

Allenspach: Es geht im Grunde um zwei Ueberlegungen auf verschiedenen Ebenen: erstens einmal um die Frage, ob wir rechtlich ratifizieren können, dann aber auch darum, ob wir aus politischen Gründen ratifizieren wollen.

Der Ständerat hat klargestellt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Ratifikation der Sozialcharta nicht gegeben sind. Unser soziales Niveau ist höher als in den meisten anderen europäischen Industriestaaten. Aber wir haben die Sozialbeziehungen anders aufgebaut und anders geordnet, entsprechend unserer schweizerischen Tradition und unserer schweizerischen Staatsauffassung. Weil wir sie anders geordnet haben, erfüllen wir die rechtlichen Bedingungen für die Ratifikation der Sozialcharta nicht.

Selbst wenn die rechtlichen Voraussetzungen vorhanden wären, sollten wir die Sozialcharta aus staatspolitischen Gründen nicht ratifizieren. Die Sozialcharta enthält behördenverbindliche Gesetzgebungsaufträge. Die Schweiz würde sich beispielsweise verpflichten, die Arbeitswoche fortlaufend zu verkürzen oder das System der sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen usw. Gesetzgebungsaufträge erteilt bei uns das Volk und das Parlament. Wir können es nicht zulassen, dass eine internationale Organisation uns Gesetzgebungsaufträge erteilt.

Es besteht sodann eine internationale Aufsichtsbehörde, der sogenannte Sachverständigenausschuss. Diese Aufsichtsbehörde prüft, ob die Gesetzgebungsaufträge erfüllt werden, und erstattet darüber Bericht: Berichte, die Frau Morf zu Recht als Kontrollberichte bezeichnet hat. Diese Oberaufsicht bezieht sich auf die Sozialcharta als Ganzes. Sie verlangt immer wieder Begründungen, weshalb wir diese oder jene Bestimmung der Sozialcharta noch nicht ratifiziert hätten. Die Oberaufsicht kann zwar keine rechtlichen Sanktionen verhängen, sie kann aber unser Land beispielsweise vor der europäischen Öffentlichkeit anklagen und moralisch verurteilen. Frau Morf hat eingeräumt, dass uns der Sachverständigenausschuss Rügen erteilen könnte.

Wollen wir – das ist die politische Frage – einem internationalen Gremium die Kompetenz einräumen, unsere Gesetzesarbeit zu überwachen und uns – das heisst dem Bundesrat, dem Parlament und auch dem Volk – Rügen zu erteilen? Wollen wir uns verpflichten, jedesmal zu begründen, warum wir den hohen Empfehlungen nicht gefolgt sind, und uns

dafür zu entschuldigen, wenn Volk und Parlament anders entscheiden?

Wir haben in der Schweiz eine eigenständige Sozialordnung aufgebaut, eine Sozialordnung von unten nach oben. Wir sind nicht bereit, diese schweizerische Sozialordnung einer bürokratischen europäischen Einheitsordnung zu opfern, einer Einheitsordnung, die nicht von unten nach oben aufgebaut, sondern von oben diktiert wird. Es ist auch nicht annehmbar, dass wir durch die Ratifikation unseren eigenen Bewegungsspielraum bei der Gestaltung unserer Sozialbeziehungen und unserer Sozialpartnerschaft in wichtigen Belangen preisgeben.

Aus diesen politischen Gründen wollen wir die Ratifikation ablehnen. Ich bitte Sie, der Kommissionsminderheit zuzustimmen und auch die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Reimann Fritz: Gestatten Sie mir, zur Sozialcharta aus gewerkschaftlicher Sicht Stellung zu nehmen.

Wir nähern uns mit Riesenschritten einer enger werdenden europäischen Einigung, einem noch näheren Schliessschluss der EG-Länder anfangs der neunziger Jahre.

Ich habe nach dem Besuch von Bundesrat Delamuraz in der Brüsseler EG-Zentrale den Eindruck gewonnen, dass die Landesregierung die Zeichen der Zeit erkannt hat und das Terrain abklärt, das unter dieser neuen Entwicklung für die Schweiz bedeutsam wird. Ich denke auch, dass die Schweizer Wirtschaft sich Gedanken darüber macht, welche Folgerungen für sie daraus zu ziehen sind. Und ich denke schliesslich, dass die Schweiz ein grosses Interesse daran haben muss, den sozialen Standard von Europa einzuhalten.

Die Menschenrechtskonvention, die die Schweiz schon 1974 ratifiziert hat, und die Sozialcharta bilden eine Einheit. Auf ihrer Grundlage ist eine Harmonisierung der europäischen Sozialgesetzgebung in den verschiedenen Mitgliedsländern möglich. Da die Sozialcharta im übrigen als Empfehlung an die Gesetzgebungsinstanzen gilt, kann das Argument der fremden Richter, das hier gebracht wurde, nicht überzeugen. Gerade weil sich die Wettbewerbsverhältnisse möglicherweise durch eine noch intensiver werdende europäische Integration zu Ungunsten der Nichtmitglieder verschlechtern könnten, muss schon jetzt alles getan werden, damit die Schweiz in Europa in jeder Hinsicht marktfähig bleibt.

Übrigens ist daran zu erinnern, dass die Schweiz Ende des letzten Jahrhunderts zu den Pionieren einer europäischen Sozialrechtsharmonisierung gehört hat. Wollen wir diese Tradition einfach verraten, Herr Allenspach? Und wollen wir uns in Zukunft noch mehr von der Aussenwelt abkapseln? Einer der wichtigsten Streitpunkte ist das Streikrecht, das laut Sozialcharta auch für das Personal der öffentlichen Dienste gelten muss. Ich gehe davon aus, dass sich alle hier im Saal einig sind, dass das Streikrecht zu den Menschen- und Grundrechten gehört. Deshalb können wir durchaus damit leben, dass dieses heute nicht in der Verfassung steht, obgleich uns ein solcher Verfassungsartikel gut anstehen würde.

Lassen Sie mich auch an die besonderen schweizerischen Formen der Konfliktledigung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern mittels unserer Vertragspolitik erinnern. Wir alle sind stolz auf den Arbeitsfrieden in unserem Lande. Daran liessen anlässlich des 50jährigen Bestehens der Vertragspolitik in der Maschinen- und Metallindustrie und in der Uhrenindustrie auch die Arbeitgeberorganisationen keinen Zweifel aufkommen. Um so weniger begreifen wir deshalb den kleinmütigen Widerstand, der nun gegenüber der Unterzeichnung der Europäischen Sozialcharta wach wird.

Weil ich davon überzeugt bin, dass eine europäische Vereinheitlichung der Soziallasten auch im Interesse der schweizerischen Wirtschaft ist, weil ich der Meinung bin, dass man Menschenrechtskonvention und Europäische Sozialcharta als siamesische Zwillinge betrachten kann, die beide einem fortschrittlichen Industriestaat und der ältesten Demokratie gut anstehen würden, weil die tatsächliche Regelung der Sozialgesetzgebung durch die gesetzgeber-

den Behörden des Unterzeichnerstaates und nicht durch fremde Richter zu regeln sind, wäre ich gerne dem Antrag der vorberatenden Kommission gefolgt, der Vorlage zuzustimmen.

So wie die Dinge allerdings liegen – es ist auch von Sprechern der sozialdemokratischen Fraktion begründet worden –, schliesse ich mich aber dem Antrag auf Rückweisung an die Kommission an.

M. Maitre: Débattre de la Charte sociale européenne est une entreprise assez délicate car elle peut nous conduire en toute bonne foi à des considérations, à des attitudes qui, à certains égards, peuvent être contradictoires.

Nous n'avons pas, effectivement, en Suisse un goût modéré pour les programmes sociaux-cadres, surtout s'ils empruntent une forme assez déclamatoire. Nos préférences, en effet, retiennent notre attention sur des textes concrets, aux contours immédiatement saisis, à la portée clairement définie. Or, la Charte sociale européenne ne fait naître aucun droit subjectif qui pourrait être directement invoqué – cela a été dit déjà à plusieurs reprises. Cette Charte reste donc un programme-cadre à l'usage du législateur.

Dès lors, dans le débat que nous avons à aborder aujourd'hui, ce qui pourrait être perçu comme un inconvénient, puisque nous aimons bien le concret, peut aussi devenir un avantage, dans la mesure où cela peut nous conduire à un certain recul par rapport au texte même que nous avons à débattre.

A propos du contenu de la Charte, respectivement de son noyau dur, il faut reconnaître que nous ne satisfaisons que de justesse au programme minimum prévu, et encore il s'en faut d'une déclaration interprétative. Certains ont cru pouvoir dire que si la Suisse adhérerait à la Charte sociale européenne ce serait, dès lors, par la toute petite porte.

Nous pouvons donc avoir des hésitations à propos de ce texte, cela est parfaitement compréhensible, je dirais même que c'est dans la nature même d'un texte de ce type et, dans nos conceptions législatives, cela ne va pas de soi. Mais, ce qui pourrait être déterminant – et pour ma part, c'est ce qui est déterminant – c'est de situer aujourd'hui ce texte dans une perspective européenne d'ensemble. L'Europe en construction est pour nous un défi majeur sur le plan économique, culturel mais aussi sur le plan social. De toute part nous entendons des voix réclamant que la Suisse ne se marginalise point. Même si c'est un phénomène relativement nouveau, chaque jour sont plus nombreux ceux qui estiment que, faute de pouvoir adhérer à la Communauté économique européenne – aujourd'hui nous savons bien que c'est impossible – nous devons veiller à un rapprochement européen approprié.

Dans cette perspective, le refus d'adhérer à la Charte sociale européenne serait certainement ressenti comme l'expression d'une volonté de se singulariser, si ce n'est pas celle d'un isolationnisme un peu suffisant. M. Delamuraz, conseiller fédéral soulignait d'ailleurs, à juste titre, il y a de cela quelques jours à peine, que nous devions avoir véritablement le «réflexe européen». Le débat d'aujourd'hui est une bonne occasion de vérifier, dans ce Parlement, la pénétration de ce type de considération. Certes nous n'avons pas à ratifier des textes qui nous paraîtraient insupportables simplement parce qu'ils sortent du moule européen; c'est absolument clair. Mais la Charte que nous avons sous les yeux, précisément par son caractère relativement général, demeure un texte assez modéré, pour reprendre le qualificatif utilisé devant le Conseil des Etats par M. Jean-François Aubert.

Parce qu'à propos de l'Europe on ne peut pas tenir deux types de discours, c'est donc en fonction de ce réflexe européen, du contenu général et modéré de la Charte sociale européenne que, pour ma part, je voterai l'entrée en matière.

Leuenberger Moritz: 1992 soll es ein Europa ohne Grenzen geben. Nicht nur die Industrieprodukte, sondern auch die Dienstleistungen, der Kapitalmarkt, das Aktienrecht, Univer-

sitätsdiplome usw. sollen vereinheitlicht werden. Schon heute ist die Schweizer Wirtschaft darob etwas nervös, sie schielt nach Brüssel, und sie weiss genau: sie wird dereinst keine andere Möglichkeiten haben als diejenigen, die sie heute hat, nämlich mit Einzelabkommen, mit Spezialregelungen, mit Spezialverträgen für sich ihren Teil herauszuholen. So wie sie heute bei jedem einzelnen Projekt, wie etwa Eureka, Euram, Cost, Esprit, Race und wie sie alle heissen, unsere Handelsdiplomatie einschaltet, wird sie dies künftig in viel zahlreicheren Fragen tun müssen. Dazu wird sie auf das Entgegenkommen der europäischen Partner angewiesen sein.

Die Frage für unsere Wirtschaft wird sein: Kann sie auf dieses Verständnis zählen, wenn wir heute hier die Sozialcharta ablehnen? Kaum, denn eine solche Ablehnung wäre einäugig, und sie wäre widersprüchlich.

Sehen Sie, Herr Hösli, einerseits wollen unsere Unternehmen ein Recht auf internationalen Austausch, auf europäischen Handel, das nehmen sie für sich in Anspruch, aber andererseits sagen sie dann nein zum Recht auf Arbeit.

Oder Herr Müller-Meilen: Unsere Wirtschaft will Preisbindungen, sie fordert grosszügige Preise, sie wehrt sich zum Beispiel gegen die Medikamentenaufsicht in Frankreich. Sie fordert den Rücktransfer des Gewinnes unserer ausländischen Filialen in die Schweiz. Für all das wird unsere Handelsdiplomatie engagiert.

Was ist das alles? Ein Recht auf Erwerb. Das ist die Einkommensgarantie der Unternehmer. Aber dieselben Unternehmer kommen heute und sagen nein zum Recht auf Lohn. Herr Bonny, die Schweiz ist das kartellreichste Land. Es gibt Mindestpreisvorschriften für Bier, für Zement, die Banken kartellieren die Gebühren für Börsengeschäfte, die Versicherungsprämien sind kartelliert; dieselben, die sich auf diese Art und Weise zusammmentun, sagen jetzt plötzlich nein zu Kollektivverhandlungen der Arbeitnehmer.

Und wie ist es, Herr Allenspach, wenn ein Unternehmer mal auf die Nase fällt? Dazu haben wir die Exportrisikogarantie geschaffen. Steuergelder in Milliardenbeträgen werden gegeben, wenn man im Ausland scheitert. Aber dieselben Leute kommen heute und sagen nein zu einem Recht auf Fürsorge. Wenn's die anderen trifft, dann ist es nicht so schlimm.

Auch die Einfuhr von Schnittblumen ist kontingentiert, der Schrotthandel ist kontingentiert. Letzthin kam ein freisinniger Kollege zu mir und wollte, dass ich einen Vorstoss unterzeichne zur Kontingentierung des Importes von Katzenfutter. Warum? Damit die Katzenfutterhersteller in der Schweiz geschützt sind. Die Schnittblumenproduzenten sind geschützt. Wir betreiben einen Artenschutz für die Unternehmer. Aber wer in einem Fall profitiert, sagt heute kalt nein zum Familienschutz.

Was für uns Arbeitgeber gilt, soll nicht für unsere Partner, die Arbeitnehmer, gelten. Man will vom Internationalismus profitieren, aber man ist zu keinem Zugeständnis in sozialer Hinsicht bereit, selbst wenn es nichts kostet. Diese Politik des Fünfers und des Weggglis ist nicht vorausschauend, sondern es ist scheuklappenbewehrtes Kleinkrämerertum. Sie spannen sich damit die Stolperdrähte gegen eine europäische Handelspolitik von morgen; denn unsere Nachbarn werden für solchen Egoismus kein Verständnis aufbringen.

M. Béguelin: Je voudrais vous exposer également le point de vue d'un syndicaliste.

Il y a maintenant onze ans que la ratification de la Charte sociale se fait attendre. Bien sûr, à l'époque, l'Europe se construisait lentement, avec grandes difficultés, dans la douleur, et nous observions ce processus, non sans une certaine condescendance, en gens chargés d'une longue histoire communautaire. On croyait aussi que nos atouts, par exemple la place financière suisse, étaient en granit des Alpes, donc éternels, et nous permettaient toujours de parler de haut. Mais les choses ont changé en Europe. Le processus d'unification s'est brutalement accéléré et a pris une tournure quasiment irréversible. Dès 1992, avec l'Acte unique européen, nous allons nous retrouver, nous Suisses,

6 millions et demi de personnes, au coeur d'un marché de 320 millions d'habitants. Il est dorénavant vital pour notre économie de se rapprocher au maximum de la Communauté européenne. Le fait est incontestable. De nombreux industriels parlent même d'une indispensable adhésion.

Notre économie ce n'est pas seulement la composante des affaires, c'est également la composante sociale. Les deux éléments sont indissociables. Face à l'Europe, notre économie doit se présenter unie. Or, si la Charte sociale ne devait pas être approuvée, les salariés et les syndicats suisses auraient toutes les raisons de craindre le rapprochement avec l'Europe. Les déclarations des représentants de la minorité de la commission – celle de M. Jeanneret, par exemple – sont éclairantes à cet égard. A leur sens et tous comptes faits, le rapprochement avec l'Europe ne serait finalement qu'un rapprochement affairiste. Cette Europe-là à sens unique ne peut que susciter l'opposition déterminée des salariés et des syndicats. Nous voulons que notre marche vers l'Europe soit aussi une marche vers le progrès social et la Charte sociale, sans d'ailleurs être la panacée en la matière, en est un bon cadre.

En conclusion, pour l'Europe, la Suisse est intéressante dans le meilleur des cas. Mais pour la Suisse l'Europe est vitale. Ce fait domine toutes les autres considérations. L'intérêt évident de notre économie dans son ensemble – patronat et salariés – commande d'accepter la Charte sociale européenne. Par conséquent je vous invite, non seulement à suivre mais à pousser la recommandation favorable de la commission et du Conseil fédéral.

M. Longet: Nous sortons d'une campagne électorale qui a été marquée en Suisse romande tout spécialement par la mise en discussion de la nécessité de nous situer par rapport à l'enjeu européen, par le souci aussi, exprimé assez largement, de ne pas rester sur le quai et de voir partir le train de l'Europe sans nous. Cette discussion, ce souci, ont été notamment le fait des milieux économiques. Nous avons entendu des porte-parole des milieux économiques nous parler même d'adhésion. Ce sont eux qui ont mis l'Europe sur la table. Et maintenant nous constatons que ce sont ces mêmes milieux qui refusent la Charte sociale européenne. Je n'ai pas besoin de rappeler longuement ce dont il s'agit, je voudrais simplement dire qu'elle est en vigueur depuis vingt-deux ans, elle a été signée voici onze ans, elle ne contient pas de droits individuels comme par exemple la Convention européenne des droits de l'homme, elle implique simplement qu'en la ratifiant un Etat s'engage à développer sa législation en direction d'un standard européen minimum. Cela, nous Suisses qui voudrions participer pleinement à l'Europe, nous ne voudrions pas l'atteindre – c'est ce que signifie le refus de cette Charte sociale. Nous estimons que l'Europe doit marcher sur deux pieds, elle doit être économique mais elle doit aussi être sociale. Une Europe qui ne serait qu'économique ne nous intéresse guère. Nous n'admettrions pas l'existence d'une Europe à grande vitesse pour l'économie et d'une Europe à petite vitesse – voire à marche arrière – pour le social.

Lorsqu'on examine le contexte dans lequel cette Charte sociale a été élaborée et signée, et lorsqu'on voit ce qui se passe aujourd'hui, on mesure toute l'importance, avec l'insécurité économique croissante, d'une harmonisation européenne du minimum du standard social, de donner des garanties pour un espace économique aussi important que celui que constituera l'Europe. Nous n'admettrions pas que l'Europe soit l'Europe de la sous-enchère, de la loi du plus fort. Nous pensons qu'il est nécessaire, aujourd'hui encore plus qu'hier, que les travailleurs aient des garanties en Europe en général.

Je rappellerai encore que sur les douze Etats de la Communauté européenne, seuls trois n'ont pas encore ratifié la Charte sociale et que tous nos voisins directs l'ont non seulement signée mais ratifiée. En restant à l'écart, notre standard se distinguerait effectivement, mais par le bas et non par le haut.

En conclusion, refuser de ratifier la Charte sociale européenne, ce serait très mal entamer le débat sur l'Europe, ce serait donner à ce débat un ton qui démobiliserait d'emblée ce que nous représentons et les milieux que nous représentons ici. J'ai été tout spécialement choqué, tout comme mon préopinant, M. Béguelin, de l'intervention de M. Jeanneret. Je crois qu'il a manifesté là une mentalité d'épicier, qui voudrait toujours avoir le beurre et l'argent du beurre. Il représente en fait ces milieux qui veulent adhérer à la Communauté, afin que notre pays soit partie prenante de la communauté, et qui en même temps ne veulent absolument pas en payer le prix, c'est-à-dire améliorer un certain nombre de choses et atteindre le niveau européen aussi sur le plan social. C'est cette attitude-là que nous retrouvons à tous les niveaux de notre politique étrangère où l'on veut toujours prendre et ne jamais rien donner, qui à la longue nous paraît totalement indéfendable. Si ce conseil devait refuser la Charte sociale européenne, ce serait cette image-là que nous donnerions de la Suisse, cette volonté-là que nous montrerions face à l'Europe. Nous c'est la volonté contraire que nous voulons manifester, une Europe qui soit à la fois économique et sociale, c'est la seule qui nous intéresse.

Sager: Einerseits bin ich überzeugter Verfechter des Europarates als einer für unser Land und unseren Kontinent sehr wichtigen Institution. Andererseits bin ich stolz darauf, in einem Lande zu leben, das die soziale Frage im Rahmen heutiger Möglichkeiten optimal gelöst hat. Trotzdem bin ich Gegner der Sozialcharta.

Meine Zustimmung zum Europarat verpflichtet mich nicht dazu, auch Fehlleistungen, vor denen keine von Menschen gegründete Organisation gefeit ist, zu akzeptieren. Weil ich diese Charta als Fehlleistung ansehe, habe ich ausnahmsweise keine Schwierigkeiten, dem Charme meiner Kollegin Morf zu widerstehen.

Es sind nicht juristische oder wirtschaftliche, sondern staatspolitische Ueberlegungen, die meine Haltung bestimmen. Wegleitend scheint mir der Umstand, dass sich alle Lebewesen einer Herausforderung stellen müssen. Was dem Kranken die Krankheit und dem Leidenden das Leiden, sollte dem Gesunden die Fürsorge für den Mitmenschen sein. Wenn aber der Staat als anonyme Institution das Individuum vor allem und jeglichem schützen möchte, beginnt der Mensch zu verkümmern. Wir bedürfen nicht zusätzlicher allgemeiner Regelungen, sondern der Fürsorge in Notfällen. Dazu sind nicht der Staat und die Gemeinschaft aufgerufen, sondern der Einzelne.

Wer soll und will sich noch für den Mitmenschen einsetzen, wenn das Kollektiv angehalten wird, allemal einzuspringen? Die Aussicht, dass soziale Rechte als Ansprüche an den Staat langsam festgeschrieben werden sollen – das ist heute schon voraussehbar –, erweckt in mir grosse Bedenken. Entweder bleiben sie Fiktion, was der Rechtssicherheit abträglich ist. Kollege Darbellay hat dazu eine Illustration geliefert: er hat festgestellt, dass das Recht auf Arbeit in der Sozialcharta im Grunde genommen gar kein Recht ist. Warum nennt man es dann aber so?

Oder diese Ansätze rufen nach einer zentral gelenkten Verwaltungswirtschaft. Wir wissen, dass in Osteuropa, wo diese Schiffbruch erlitten hat, just die sozialen und wirtschaftlichen Rechte in der Verfassung garantiert sind, nicht aber unsere fundamentalen Rechte, die wir nach wie vor als prioritär betrachten müssen.

Ich lehne die Ratifizierung der Sozialcharta nicht aus mangelnder sozialer Einstellung ab, sondern im Gegenteil: Ich lehne sie aus einer Sorge um das Absterben der sozialen Einstellung des Einzelnen ab. Zur Selbstverwirklichung des Menschen gehören die Arbeit als prüfende Herausforderung und als sinnvolle Strukturierung der Zeit sowie das Gefühl für Verantwortung – nicht nur für die Menschheit, sondern in erster Linie für den Mitmenschen.

Müller-Aargau: Ich habe einen vom 9. November dieses Jahres datierten Brief in den Händen. Er stammt vom Präsi-

ten der Kommission für Wanderarbeiter und Flüchtlingsfragen im Europarat, von Herrn Dejardin, einem belgischen Parlamentarier. Er weist mich als Mitglied dieser Kommission darauf hin, dass Nummer 78, das «Europäische Uebereinkommen über soziale Sicherheit und Zusatzvereinbarung zur Durchführung des europäischen Uebereinkommens über soziale Sicherheit» von 1972, aber ebenso Nummer 93, das «Europäische Uebereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer von 1977» nicht von der Schweiz ratifiziert worden sind. Im weiteren empfindet er es als besonders schmerzlich, dass die Europäische Sozialcharta noch nicht ratifiziert worden sei. Er schliesst seinen Brief mit den Worten: «Je voudrais vous demander de bien vouloir intervenir auprès du gouvernement suisse par le moyen que vous jugerez le plus opportun, afin qu'il ratifie au plus tôt lesdites conventions.»

Der gute Dejardin glaubt, dass unser Parlament fortschrittlich, der Bundesrat aber ein Bremser sei. Dabei wissen wir alle, dass es umgekehrt ist! Sie – vor allem die Chauvinisten in diesem Rat – können nun sagen: Der Müller ist von allen guten Geistern verlassen, hier so etwas aus einem Brief zu zitieren; jetzt kommen neben den fremdländischen Richtern auch noch die fremdländischen Instrukturen. Ich habe es nicht deswegen vorgelesen und auch keine taktischen Ueberlegungen angestellt, statt dessen wollte ich Ihnen zeigen, dass man im Ausland vom Tun und Lassen der Schweiz in dieser Beziehung Kenntnis nimmt; ja, man sorgt sich sogar darum, welche Konventionen die Schweiz unterschreibt und welche nicht.

Im weiteren kann ich auch sagen, dass ich mit Herrn Dejardin weitgehend einverstanden bin und daher gar keine Instruktionen seinerseits brauche. Wir waren nämlich miteinander in Taormina auf Sizilien. Nicht zu Ferienzwecken, sondern wir haben Dörfer besucht, aus denen sizilianische Gastarbeiter zu uns arbeiten kommen.

Wir haben Dörfer besucht, in denen etwa 50 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung in den 20 anderen Staaten des Europarates arbeiten; viele der übrigen dort lebenden Personen sind bereits zurückgekehrt und sind Rentner; sie stehen irgendwie in Beziehung zu «ihren» früheren Ländern, in denen sie gearbeitet haben. Somit gibt es eine ganz andere Perspektive, die heute überhaupt noch nicht eingebracht worden ist. Nehmen Sie ein Dorf in Sizilien, wo Leute beheimatet sind, die an verschiedensten Orten in Europa arbeiten oder gearbeitet haben, und stellen Sie sich die verschiedensten Bedingungen und Verfahren vor, die nötig sind, um die entsprechenden Versicherungsleistungen zu erwirken. Da kann man doch nur dafür sein, dass man sich im europäischen Sozialrecht annähert und vielleicht sogar einmal zu einer Vereinheitlichung kommt, im Dienste jener Menschen, die das alles erleiden und erdulern müssen.

Weil auch in der Botschaft diese Charta als ein Planungs- und Zielsetzungsinstrument bezeichnet wird, finde ich, dass alle Details, die hier aufgeführt und diskutiert werden, eigentlich unwichtig sind; denn wenn es ein Planungs- und Zielsetzungsinstrument ist, können wir – wenn ein Wille da ist – auch einen Weg finden. Ich finde, alle Einwände sind Ausflüchte und Mätzchen.

Ich will nicht wiederholen, was Herr Moritz Leuenberger schon gesagt hat. Aber es gibt diese gleichmacherische Heckenschere in Europa gar nicht, die da als furchterregendes Werkzeug dargestellt wird. Diese gleichmacherische Heckenschere kann und will man in einem so vielgestaltigen Europa gar nicht anwenden. Wenn Differenzen bleiben, werden wir deswegen noch lange keine Rüge erteilt bekommen. Sie finden das in den Akten, auch in der Botschaft des Bundesrates, dass ganz selten einmal das Instrument der Rüge – so schlimm das auch ist – angewandt wird. Aber wir können uns doch diesen Zielsetzungen nicht entziehen. Ich bitte Sie, der Sozialcharta zuzustimmen.

Rechsteiner: Ich hatte vor wenigen Tagen an einer Kommissionssitzung des alten Parlamentes teilzunehmen. Dort hat eine Mehrheit beschlossen, in Zukunft auf unseren Strassen breitere Lastwagen zuzulassen. Ein massgebendes Argu-

ment dafür war, der EG müsse entgegengekommen werden. Seltsamerweise schickt sich nun fast dieselbe politische Mehrheit gleichzeitig an, die Ratifikation der Sozialcharta zu verweigern. Im motorisierten Strassenverkehr soll die Kooperation mit Europa also gut sein, in der Sozialpolitik schlecht. Dabei müsste es doch genau umgekehrt sein. Gefördert werden muss die europäische Zusammenarbeit dort, wo es um die Menschen geht, die hier leben und arbeiten, wo es um die soziale Sicherheit derjenigen geht, die darauf angewiesen sind, der Arbeiterinnen und Arbeiter, der Mütter, der Kinder und Jugendlichen, der Fürsorgeabhängigen und der Wanderarbeiterinnen und -arbeiter. Kein Grund zum Ausbau der europäischen Zusammenarbeit besteht aber dort, wo mit dem motorisierten Schwerverkehr nur die Umweltzerstörung beschleunigt wird.

Die Europäische Sozialcharta ist bekanntlich eine sehr milde Konvention. Sie schafft keine einklagbaren Individualrechte, obwohl auch solche Sozialrechte durchaus denkbar und gerechtfertigt wären, zum Beispiel das Recht auf ein gesichertes Existenzminimum oder Mindesteinkommen. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf sozialpolitische Programmsätze. Sie richtet sich nicht an den Richter, sondern an die politischen Instanzen, an die Regierungen und Parlamente. Die schärfste überhaupt vorgesehene Sanktion ist die Empfehlung, und selbst von dieser wurde bekanntlich noch nie Gebrauch gemacht.

Wovor haben die Arbeitgeberorganisationen denn Angst? Etwa davor, dass der Sozialstaat nach einer Ratifikation der Sozialcharta sprunghaft ausgebaut würde? Doch nicht mit einer Konvention, mit der im wesentlichen nur das genehmigt werden soll, was heute schon verwirklicht ist! Doch nicht mit einem Parlament, bei dem wir aus Erfahrung nur zu gut wissen, wie mühsam ihm auch kleinste sozialpolitische Fortschritte abgerungen werden müssen! Richtig ist, dass durch die Ratifikation der Sozialcharta ein sanfter politischer Druck entstehen könnte, die vorhandenen Lücken des sozialen Netzes zu schliessen – und das wäre gut so. Richtig ist auch, dass ein massiver Sozialabbau in Zukunft nicht mehr möglich wäre, ohne dass gleichzeitig die Sozialcharta gekündigt werden müsste. Aber auch das wäre gut so.

Eigentlich müssten ja auch die Arbeitgeber – wenigstens diejenigen, die daran interessiert sind, dass in der Schweiz noch Werte produziert werden und nicht nur im Finanzbereich spekuliert wird – ein Interesse daran haben, dass über ein internationales Vertragswerk ein sanfter Druck auf die Sozialpolitik anderer Vertragsstaaten ausgeübt werden kann, dies gerade dann, wenn unser soziales Netz – bei allen Mängeln – im internationalen Vergleich aus Konkurrenzgründen verhältnismässig gut ist.

Zum Schluss noch zwei juristisch gefärbte Bemerkungen: Bei mehreren Artikeln der Charta sollen in der Detaildiskussion gewissermassen Haare in die Suppe gestreut werden, damit die fünf Artikel des sogenannten harten Kerns nicht erreicht werden, mit anderen Worten: damit die Suppe dann endgültig nicht mehr gegessen werden kann. Falls der Bundesrat an einer Ratifikation der Charta wirklich interessiert ist – und ich spreche ihm diesen Willen nicht ab –, begreife ich nicht, weshalb er die Opposition gegen die Genehmigung des Artikels 12 Absatz 4 nicht endlich aufgibt; denn nicht nur gemäss Meinung namhafter Experten, sondern auch sonst spricht alles dafür, dass er genehmigt werden kann.

Wenn es heute um die Ratifikation der Sozialcharta geht, dann muss man sich schliesslich generell auch an die guten Erfahrungen erinnern, die wir seit 1974 mit der Europäischen Menschenrechtskonvention gesammelt haben. Aus der Anwendung der Menschenrechtskonvention haben zwar nur relativ wenige europäische Urteile resultiert, die bei der Sozialcharta zudem von vorneherein ausgeschlossen wären. Die Menschenrechtskonvention hat aber da und dort zu einer Verfeinerung des grundrechtlich orientierten Denkens bei unseren Gerichten geführt, die sonst kaum eingetreten wäre. Das darf nicht unterschätzt werden.

Ich bitte Sie deshalb, die Sozialcharta zu ratifizieren.

M. Houmard: Même si chacun le sait, il n'est pas inutile de le répéter, la situation de notre pays, au centre de l'Europe, sa position géographique, comme sa configuration topographique et sa pauvreté naturelle nous condamnent à développer une activité économique intense. Grâce à une valeur ajoutée sous forme d'usinage et de matière grise, les matières premières importées sont réexportées comme produits finis. Nos prédécesseurs ont tellement bien compris cette situation particulière de la Suisse qu'ils ont conclu très tôt des accords liant les partenaires sociaux. Ces contrats basés sur la bonne foi réciproque ont permis, entre autres, de résoudre les conflits de travail et de fêter cette année un cinquantenaire hors du commun, celui de la paix du travail. Lors du débat au Conseil des Etats, le Conseil fédéral rappelait cette particularité en ces termes: «Nous avons développé dans notre pays, avec un succès incontestable, et il faut féliciter les partenaires sociaux, des méthodes de travail assez extraordinaires sur le plan conventionnel et sur le plan juridique.» Dans le but de préparer l'avenir au mieux, les mêmes partenaires sociaux sont, sans relâche, en perpétuelle recherche de synthèses entre le progrès technique et le maintien de notre statut social.

Dans cette situation particulièrement heureuse pour l'ensemble de notre peuple, voilà que l'Etat voudrait nous imposer la ratification de la Charte sociale européenne. Je vous engage à ne pas la ratifier, ceci pour trois raisons: nos particularités dans les rapports entre partenaires sociaux, comme dans le caractère fédéraliste de notre Etat, ne nous permettent pas d'approuver pleinement cinq dispositions du noyau dur. Deuxièmement, je rejette la proposition du Conseil fédéral visant à déposer une déclaration interprétative du paragraphe 4 relatif au droit de grève des fonctionnaires et employés. Si le droit de grève n'est en principe pas interdit en Suisse et si les partenaires sociaux ne l'ont utilisé que très parcimonieusement, nous connaissons dans notre législation deux interdictions spécifiques de recours à la grève: celle de l'article 357a, deuxième alinéa, du code des obligations, c'est-à-dire l'interdiction de la grève pendant la durée d'une convention collective et ceci selon le principe de la bonne foi réciproque évoquée au début de mon intervention, deuxièmement l'interdiction de la grève pour les fonctionnaires, découlant de l'article 23 de la loi sur le statut des fonctionnaires.

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention – nous en sommes certains – de nous recommander ni le droit de grève ni même le droit de grève partiel. Nous-mêmes, nous n'en voulons pas davantage. Il s'agit, pour les uns comme pour les autres, d'assurer le bon fonctionnement des institutions de notre Etat démocratique. Soyons donc logiques, ne ratifions pas l'article 6, le droit de grève sera ainsi réglé sans équivoque par notre loi et il ne sera plus nécessaire de faire une déclaration interprétative, et nous n'aurons pas besoin de demander à Strasbourg l'accord du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

La troisième raison qui m'incite à vous demander de ne pas ratifier cette Charte est très simple. Le peuple, celui qui nous a élus récemment, ne veut pas de cette Charte européenne. Il n'en veut pas davantage qu'il n'a pas voulu que notre pays adhère à l'ONU. Le peuple applaudit aux accords bilatéraux, aux accords concrets, mais il refuse de prendre des engagements qu'il ne pourrait respecter pleinement. Cette attitude n'est pas à rechercher dans un manque de confiance en nos institutions ou dans la volonté de mettre le Conseil fédéral en difficultés face aux engagements pris par lui le 6 mai 1976. La raison est plus simple, plus directe, le peuple n'aime pas les textes interprétatifs, il l'a dit lorsqu'on a voulu jouer sur la notion de neutralité de notre pays. Si d'aventure le Parlement ratifiait la Charte européenne, la voie référendaire serait utilisée, c'est certain. Evitons que le peuple ne nous désavoue, il en va vraiment de la crédibilité du Parlement.

Je vous demande d'entrer en matière et de ne pas approuver la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961.

Frau **Stamm:** Die Schweiz liegt nicht auf dem Mond; die

Schweiz liegt in Europa. Wir Schweizer sind nicht Bewohner eines fernen Planeten, die niemandem etwas schuldig sind. Wir sind vielfältig mit den Menschen und Staaten Europas verhängt. 1963 sind wir dem Europarat beigetreten. Wir haben versprochen, aufrichtig und tatkräftig an der Erfüllung der Aufgaben des Europarates mitzuarbeiten, wie es in den Satzungen heisst.

Es werden in diesem Haus so hohe Töne angeschlagen, wie gewissenhaft wir einmal eingegangene Verpflichtungen einhalten. Hier liegt eine solche Aufgabe vor uns: uns mit anderen Staaten Europas dafür einzusetzen, dass sich gute soziale und wirtschaftliche Bedingungen für die Menschen Europas gleichmässig weiterentwickeln. Das liegt auch in unserem Interesse. Adressat der Sozialcharta ist der nationale Gesetzgeber. Das kann nicht genug betont werden. Wir im Parlament verpflichten uns, unsere Sozialgesetzgebung im Sinne der Sozialcharta weiterzuentwickeln, natürlich im Rahmen unserer wirtschaftlichen und politischen Möglichkeiten. Es stimmt daher nicht, dass die Sozialcharta die Gesetzgebung unseres Landes direkt verändert, wie etwa behauptet wird. Es besteht auch kein Diktat, das uns von oben zwingt. Es entstehen keine direkt einklagbaren Rechte. Wir können die Verpflichtungen, die uns die Sozialcharta überträgt, ruhig übernehmen. Unsere Sozialgesetzgebung steht auf einem hohen Stand. Was die umstrittenen Punkte betrifft, bin ich der Meinung, dass diese einer Ratifizierung nicht entgegenstehen. Ich verweise im Zusammenhang mit dem Streikrecht insbesondere auf Artikel 31 der Sozialcharta, welcher Einschränkungen oder Begrenzungen vorseht.

Wir müssen aber noch eines besonders bedenken: Die Integrationsbestrebungen in Europa schreiten fort; davor können und dürfen wir die Augen nicht verschliessen. Die Sozialcharta ist ein Teil dieser Integrationsentwicklung. Auch unser Land, das wirtschaftlich mit Europa eng verflochten ist, muss der Harmonisierung des europäischen Rechtes vermehrt Beachtung schenken. Dies hat auch Kollega Auer in seinem Bericht über das Efta-Parlamentarierkomitee am Schluss aufgeführt. Sonst werden wir später gezwungen sein, Recht, das andere entwickelt haben, sogenannte «autonom» einfach nachzuvollziehen. Das bedeutet dann aber nur noch scheinbare Unabhängigkeit. Ich bitte Sie deshalb, der Ratifizierung der Sozialcharta zuzustimmen.

M. Segond: Je pense personnellement qu'il faut ratifier la Charte sociale et qu'il faut le faire pour des raisons qui sont plus politiques que juridiques. Pourquoi? Parce que face à la réalité de la construction de l'Europe, nous devons avoir, nous le savons tous, une approche des questions européennes plus dynamique et plus imaginative que par le passé. Pour ne pas nous laisser enfermer dans la seule problématique de nos relations avec la Communauté européenne, dont tous les Etats membres ne nous sont pas toujours favorables, nous devons renforcer les autres institutions européennes auxquelles nous appartenons, tels l'AELE ou le Conseil de l'Europe.

Or, ce Conseil de l'Europe a élaboré dès sa création deux conventions, la Convention européenne des droits de l'homme – qui porte sur les droits civils et politiques – et la Charte sociale européenne – qui porte sur les droits économiques et sociaux. La Suisse a adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme mais elle se demande depuis plus de dix ans si elle va adhérer à la Charte sociale européenne.

Comparons donc un instant ces deux conventions. La Convention des droits de l'homme contient des dispositions qui s'adressent aux personnes et qui sont directement applicables. La Charte sociale contient des dispositions qui s'adressent aux législateurs nationaux et qui ne sont pas directement applicables. En cas d'inobservation, la Convention des droits de l'homme prévoit des sanctions par des juridictions supranationales. En cas d'inobservation, la Charte sociale ne prévoit ni sanction ni juridiction supranationale.

Cette comparaison démontre que la Suisse a adhéré à la convention la plus rigoureuse, celle des droits de l'homme. Elle a donc franchi l'étape la plus délicate. Elle doit faire maintenant le pas suivant, celui de l'adhésion à la Charte sociale européenne. La rigueur intellectuelle des opposants, qui se fondent sur des motifs juridiques, les honore, mais ces scrupules respectables ne doivent pas l'emporter face aux enjeux politiques auxquels nous sommes confrontés. Politiquement, la ratification de la Charte sociale européenne est une question de solidarité avec l'Europe en construction et, en particulier, avec le Conseil de l'Europe. C'est aussi une question de cohérence et de bonne foi. En adhérant au Conseil de l'Europe, la Suisse s'est engagée, selon l'article 3 du statut, à collaborer «sincèrement et activement» à son oeuvre qui est incarnée en particulier par la Charte sociale européenne. Limiter nos efforts de coopération européenne à des domaines économiques ou monétaires, en rejetant tout aménagement de nature sociale, serait vraiment une manière dérisoire d'accomplir nos obligations de membre du Conseil de l'Europe.

On ne peut pas toujours tenir un double discours et avoir le beurre et l'argent du beurre. On ne peut pas vouloir signer avec la CEE des accords économiques qui nous soient favorables et refuser de ratifier des conventions sociales du Conseil de l'Europe. On ne peut pas être à l'origine des premières conventions internationales du travail de l'OIT et refuser de ratifier la Charte sociale. On ne peut pas vouloir renforcer le Conseil de l'Europe et, dans le même temps, refuser de ratifier la Charte sociale.

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, le dossier qui dominera la législature qui s'ouvre sera celui des modalités de notre participation à la construction de l'Europe. Aujourd'hui, nous sommes au début de cette législature européenne. C'est la première session. C'est la première semaine, et c'est le premier sujet européen. Ne commençons donc pas cette législature européenne en cherchant davantage à nous protéger qu'à nous engager. Sachons passer de la coopération économique à la coopération sociale, soyons cohérents et courageux, ouverts et confiants en disant oui aux droits économiques et sociaux du Conseil de l'Europe, comme nous avons su dire oui aux droits civils et politiques. Je vous invite donc à entrer en matière et à dire oui à l'adhésion de la Suisse à la Charte sociale européenne.

Euler: In der letzten Herbstsession diskutierte der Nationalrat den Bericht des Bundesrates über den Europarat. Es war eine überraschend lange Debatte mit dem Akzent, den Europarat aufzuwerten. Dieses Interesse zur Aufwertung kam nicht von ungefähr. Unser Ratskollege Widmer, ein langjähriger aussenpolitischer Spezialist, hat dies in der Debatte so umschrieben: «Heute ist zum ersten Mal deutlich ersichtlich, dass sich neue Leute zur Ansicht bekennen, der Europarat sei etwas ausserordentlich Wichtiges, das man unterstützen müsse. Hinter dieser Wende steckt etwas sehr Bemerkenswertes: die Befürchtung vieler schweizerischer Kreise, nicht zuletzt auch der Wirtschaftskreise, dass mit dem Jahre 1992, mit der verstärkten Integration in der Europäischen Gemeinschaft, für die Schweiz ganz neue Situationen entstehen können. Man hegt nun die Hoffnung, dass man mit einer mehr oder weniger harmlosen Verstärkung des Europarates diesen drohenden Gefahren aus dem EG-Raum begegnen könnte.»

In der gleichen Debatte sagte Frau Eppenberger für die Freisinnig-Demokratische Partei unter anderem folgendes: «... hat die Aussenpolitik dafür zu sorgen, dass unser Land unter Vermeidung politischer Integrationszwänge ein fruchtbares Verhältnis und offenen Zugang zu den für uns besonders wichtigen Ländern des europäischen Kontinentes behält. Es gilt, politischer und wirtschaftlicher Isolierung der Schweiz in Europa durch umsichtige Zusammenarbeit vorzubeugen. Gerade deshalb kommt der Zusammenarbeit auf der Ebene des Europarates aus schweizerischer Sicht eine besondere Bedeutung zu.»

Nun sollte sich aber dieser Lobgesang auf die besondere Bedeutung des Europarates auch auf den Europarat als

Ganzes beziehen. Das wurde verschiedentlich bereits gesagt. Nicht nur auf die wirtschaftspolitischen Aspekte mit der Angst der EG-Integration im Nacken. Der Europarat als Ganzes hat gewichtige Anliegen im menschlichen Bereich – Menschenrechte, Rechtsharmonisierung, Sozialrechte –, über die wir heute diskutieren.

Noch vor zwei Monaten wurde der Europarat gelobt – im Unverbindlichen. Heute bekämpfen die Freisinnigen und die SVP die Sozialcharta. Beide wollen den Eindruck erwecken, gute Europäer zu sein, die die rechte Hand auf's Herz legen und beteuern: «Wir sind für Europa; wir nehmen Europa ernst.» Herr Bonny beteuerte an diesem Pult das gleiche – nur liegt meistens zwischen der Hand und dem Herzen die Geldbrieftasche; darin liegt das Hauptproblem.

Wo bleibt solchermassen die Glaubwürdigkeit der Schweiz? Die Sozialcharta gehört zum Europarat. Wir können sie nicht beiseite schieben. Der neue EG-Integrationsmechanismus wird zweifellos grosse Probleme auch für unser Land bringen, das sei zugegeben, über die unser Parlament noch zu sprechen hat. Wahrscheinlich wird sich unser Land der-einst nicht nur mit wirtschaftspolitischen Forderungen aus Brüssel konfrontiert sehen, sondern auch mit sozialpolitischen Forderungen. Deshalb meine ich, dass eine Rückweisung der Vorlage an die Kommission durchaus am Platz ist, damit vorhandene Bedenken ausgeräumt werden können. In der Grundhaltung ist es doch nicht anständig, «ein bisschen» für den Europarat zu sein, «ein bisschen» vermehrte Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft zu suchen – in der Hoffnung, möglichst viele Vorteile herauszuschinden, die Nachteile aber anderen zu überlassen. Alles hat zugegebenermassen seinen Preis. Lassen wir diesen in der Kommission nochmals abklären.

Ich ersuche um Rückweisung der Vorlage an die Kommission.

Frau Fetz: Für uns ist die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta die logische Konsequenz aus dem seinerzeitigen Beitritt der Schweiz zum Europarat. Wir können doch nicht einfach einem Gremium beitreten, dessen Rechte und Pflichten unterschreiben und uns nachher bei jeder Gelegenheit Sonderrechte herausnehmen und machen, was uns passt. Mit dieser Haltung macht sich die Schweiz ungläubwürdig. Ihr wird zu Recht von den Unterzeichnerstaaten reiner Egoismus vorgeworfen.

Die Sozialcharta ist das sozialpolitische Pendant zur Menschenrechtskonvention; das ist in diesem Zusammenhang sehr wichtig für uns. Die Schweiz macht sich auch hier in hohem Grade ungläubwürdig, wenn sie sich nach aussen immer wieder für die Menschenrechte einsetzt, nach innen aber nicht einmal bereit ist, die Sozialrechte zu garantieren. Immer wieder wurde ein Schreckensbild zur Verbindlichkeit der Charta an die Wand gemalt: Der Bundesrat verlegt sich unserer Meinung nach in seinem Zusatzbericht allzu sehr auf die Unverbindlichkeit der Charta. Wir haben das wohl auch als Taktik verstanden, meinen aber, dass die Inhalte dieser Sozialcharta doch auch mehr Inhalt für unsere Sozialpolitik aufweisen müssen. Natürlich – das stimmt – hat sie keinen unmittelbaren Gesetzescharakter, ist also nicht «self executing» gemeint. Darum ist es auch unrichtig, wenn von den Gegnern die Angst vor Souveränitätsverlust und vor dem fremden Richter in Strassburg an die Wand gemalt wird.

In diesem Zusammenhang ist es sehr bezeichnend, woher der Widerstand gegen die Ratifizierung der Sozialcharta kommt. Vor allem aus fremdenfeindlichen Kreisen und von seiten der Arbeitgeber. Die formaljuristischen Argumente, die sowieso falsch sind, können nur schlecht darüber hinwegtäuschen, worum es wirklich geht. Der Widerstand, wie wir ihn heute von verschiedener Seite gegen die Ratifizierung der Sozialcharta gehört haben, bildet für diese Kreise einen Teil der Aufmarschachse gegen eine menschenwürdige Ausländerpolitik und im Kampf gegen die sozialen Errungenschaften in der Schweiz: Darum geht es beim Widerstand gegen die Ratifizierung der Sozialcharta.

Es sind die gleichen Kreise, die im Moment aus allen Rohren

auf eine gemässigte Mutterschaftsversicherung schiessen, die sich mit Händen und Füßen gegen eine Totalrevision der Bundesverfassung, die wirklich einen Inhalt gebracht hätte, gewehrt haben. Und es sind die gleichen Kreise, die seit Jahren eine fortschrittliche 10. AHV-Revision blockieren. Es sind die gleichen Kreise, die sich immer wieder nach dem grossen Vorbild in den USA, nach Reagan, für eine Gesellschaft stark machen, in der die Individualgeismen der Einzelnen überall entstehen, in der das Wort Solidarität bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt wird.

Die Ratifizierung der Sozialcharta ändert an der schweizerischen Praxis vorläufig wenig. Dessen sind wir uns auch bewusst. Sie ist aber im Zeitalter der multilateralen Unternehmen und im Hinblick auf die Oeffnung des EG-Binnenmarktes von 1992 ein wichtiger Gradmesser für den sozialen Mindeststandard. Wer sie ablehnt, ist für den Abbau der sozialen Errungenschaften in der Schweiz, sagt auch klar nein zur Solidarität mit den Schwächeren in unserer Gesellschaft.

Eine Ablehnung bestätigt den berechtigten Ruf, den die Schweiz im internationalen Rahmen geniesst: dass sie nur dort Solidarität übt, wo sie wirtschaftlich profitieren kann. Dort, wo es aber darum ginge, auch einmal für die sozialen Rechte der Menschen etwas zu tun, übt man sich in vornehmer Zurückhaltung.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Ratifizierung der Sozialcharta zuzustimmen, und zwar heute.

Carobbio: Permettetemi di aggiungere a questo dibattito due considerazioni.

Una, di ordine generale, riguardante il contesto e il momento in cui avviene questa nostra discussione relativa alla ratifica della carta sociale. La seconda riguardante invece il contenuto del documento che siamo chiamati a ratificare, con particolare riguardo alle obiezioni di chi si oppone alla ratifica.

Il momento e il contesto:

Nessuno può negare – diversi oratori l'hanno sottolineato – che è sempre più evidente, anche a livello d'opinione pubblica, che la soluzione di molti problemi che ci riguardano – anche come Svizzeri – supera il contesto nazionale per inserirsi almeno in un contesto europeo.

Gli esempi non mancano. Da quelli economici: la necessità di aggiornare, d'inserirsi nei cambiamenti tecnologici in atto, a quelli sui trasporti, a quelli relativi alla difesa dell'ambiente.

Se si leggono molte pubblicazioni degli ambienti economici, anche di quelli che oggi si oppongono alla carta sociale, si trovano insistenti richiami ad una Svizzera che sul piano economico si apra alla realtà europea.

Ebbene, appare veramente contraddittorio che quello che vale per il settore economico, per la ricerca, per la tecnologia, per l'ambiente, non debba valere per il settore sociale. Gli oppositori, in particolare i due relatori della minoranza, hanno detto che non ratificare la carta sociale non equivale a un no ad un rafforzamento dei legami con l'Europa.

Permettetemi di contestare questa tesi. Vorrei che si ragionasse un istante sull'immagine all'estero di un Parlamento – e quindi di una Svizzera – che vorrebbe trattare sul piano degli affari economici che la interessano, ma non intende assumere nessun impegno su un campo specifico come quello della politica sociale.

In ogni caso, le nostre delegazioni, del Consiglio federale, del Parlamento, che saranno chiamate a trattare determinati accordi, anche bilaterali, riguardanti gli altri settori, non si troveranno certo in una buona posizione.

Quindi, nel quadro del discorso generale, credo che ci siano innumerevoli ragioni politiche per non seguire gli oppositori.

Veniamo adesso al contenuto del documento, ma soprattutto alle affermazioni degli oppositori.

Si è detto che questa carta sociale contiene delle norme molto imperative che arrischiano di cambiare il quadro sociale, la nostra politica sociale.

Permettetemi di dubitare, soprattutto pensando a chi ha «messo a punto» la carta sociale? Se penso al fatto che tutti i Paesi che ci circondano l'hanno firmata e ratificata, non penso si possa parlare di pericoli per la nostra politica sociale. Semplicemente aggiorneremo questa politica a quelli che sono degli standard ormai accettati in tutta l'Europa e, credo, questo nell'interesse non soltanto dei lavoratori, ma anche della stessa industria.

Quando si parla di problemi di concorrenza, credo che è solo anche unificando la politica sociale che si creano basi di concorrenza uguali.

Gli argomenti giuridici portati contro la ratifica della carta sociale, come diceva prima la collega Fetz, in realtà mascherano la volontà di opporsi a una politica sociale che si situi sugli standard europei.

Quindi, concludendo, direi che anche ammettendo che ci siano possibili limitate questioni giuridiche che possono sollevare qualche dubbio circa la portata di alcune norme della carta sociale rispetto alla nostra costituzione, gli argomenti politici sono decisivi per una scelta a favore della ratifica, oggi e subito.

Io credo che non ci siano ulteriori ragioni di ritardare una scelta: essa avrebbe dovuto già essere fatta da anni.

Frau Fankhauser: Zahlreiche Redner haben sich bis heute leider gegen das Mittragen einer minimalen internationalen sozialen Vernetzung gewehrt. Warum, meine Herren – keine Frau hat sich bis jetzt in diesem Sinn geäussert –, haben Sie so Angst und wehren sich gegen die Idee einer fortschreitenden Sozialpolitik? Wollen wir tatsächlich europäische Politik nur dann mittragen, wenn es etwas einbringt? Ist nicht die Sozialpolitik ein tragender Teil der Wirtschaft? Können Sie sich, meine Herren, unsere Wirtschaft ohne eine tragfähige Sozialpolitik überhaupt vorstellen? Die einen wollen offensichtlich eine Schweiz des Profits. Die anderen – und dazu zähle ich mich – wünschen sich eine Heimat der Solidarität.

Haben Sie sich schon genügend Gedanken gemacht, was das Nicht-Mittragen der Fürsorge heisst, nicht nur für das Ansehen der Schweiz, nicht nur global und theoretisch – das wäre viel zu einfach –, sondern ganz konkret für die einzelnen betroffenen Menschen, Menschen, die bereits in einer mitmenschlichen Vernetzung leben?

Ich betone noch einmal: Zu jeder wirtschaftlichen Entwicklung gehört die soziale Verantwortung, in diesem Falle die Vernetzung der Sozialcharta. Absprachen, Verträge fördern den Frieden. Das wissen wir alle. Wir haben das im eigenen Land erlebt.

Weil grenzüberschreitende Absprachen und Vereinbarungen uns den Weg zum Frieden ebnen, bitte ich Sie dringend um Unterstützung dieser Sozialcharta.

Fischer-Sursee: Eine beachtliche Minderheit der CVP-Fraktion hat Bedenken, die Sozialcharta zu genehmigen. Wir richten uns damit keineswegs gegen eine Weiterentwicklung der Sozialrechte. Ohne selbstgefällig zu sein, dürfen wir festhalten, dass wir in der Schweiz einen hohen Sozialstand erreicht haben, der sich sehen lassen kann und einem Vergleich mit jenem der Signatarstaaten standhält, ohne dass uns internationale Verpflichtungen dazu zwingen. Wir haben in diesem Sozialbereich eine hohe Eigenverantwortung wahrgenommen und werden sie auch künftig wahrnehmen.

Wenn eine Minderheit der CVP-Fraktion trotzdem Bedenken gegenüber der Genehmigung hat, so deshalb, weil wir die rechtlichen Voraussetzungen zur Genehmigung in formeller Hinsicht nicht erfüllen können. Wir sind uns gewohnt, dass wir internationale Verträge gewissenhaft einhalten.

Dass wir Mühe haben, die erforderliche Mindestzahl von fünf Artikeln vollumfänglich zu genehmigen, geht schon aus der Botschaft des Bundesrates hervor. Mit etwelcher Akrobatik versucht der Bundesrat, die erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, um die benötigte Mindestzahl zu erreichen. Beim Streikrecht des Artikels 6 Ziffer 4, das der Bundesrat für Beamte ebenfalls ablehnt, versucht er sich mit

einer sogenannten auslegenden Erklärung aus der Schlinge zu ziehen. Diese Möglichkeit ist sehr umstritten. Mit Ausnahme von Herrn Professor Zanetti lehnt der unabhängige Sachverständigenausschuss dieses Vorgehen als unzulässig ab. Das Ministerkomitee hat sich dazu nicht geäußert. Die Frage ist daher, von Strassburg aus gesehen, zum mindesten offen. Meines Erachtens aber ist dieses Vorgehen nicht zulässig.

Die gleichartige Erklärung der Bundesrepublik Deutschland und Hollands kann nicht als Präjudiz herangezogen werden, da sich das Ministerkomitee dazu gar nicht geäußert hat und auch nicht äussern musste, da beide Staaten mehr als fünf Artikel vollumfänglich genehmigen konnten.

Der Bundesrat widerspricht sich übrigens auch in der Botschaft selber, indem er auf Seite 53 wörtlich erklärt: «Unserer auslegenden Erklärung kommt völkerrechtlich der Wert eines Vorbehaltes zu.» Vorbehalt ist aber nicht nur eine auslegende Erklärung, sondern bedeutet, dass wir Artikel 6 Ziffer 4 nicht voll genehmigen bzw. ihn nicht als voll bindend betrachten. Damit entfällt aber dieser Artikel und zählt nicht. Die Bedenken gegen die Genehmigung der Fürsorgepflicht von Artikel 13 wurden eingehend dargelegt. Ich möchte nicht mehr weiter darauf eingehen. Ohne Zweifel enthält die Charta verbindliche Gesetzgebungsaufträge an Bund und Kantone. Die Sozialcharta greift somit in unser föderalistisches System ein und bewirkt Souveränitätsbeschränkungen. Die Einwendungen der Kantone gegen die Genehmigung dürfen wir daher nicht leichtfertig in den Wind schlagen. Hier geht es um einen staatspolitischen Grundsatz, den wir nicht über einen internationalen Vertrag still und heimlich umgestalten dürfen.

Die Sozialcharta ist zwar nicht direkt anwendbar, sie wird aber eine gewisse Eigendynamik entwickeln. Wohin sie führt, ist nicht recht absehbar. Auch der Bundesrat weist derartige Befürchtungen nicht von vorneherein von der Hand. Auf Seite 28 der Botschaft schreibt er selbst: «Es könnte gleichwohl versucht werden, die unmittelbare Anwendbarkeit gewisser Bestimmungen zu behaupten, insbesondere von Artikel 6 Absatz 4 und Artikel 18 Absatz 4, die von einem kleinen Teil der Rechtslehre als direkt anwendbar angesehen werden.»

Ich beantrage Ihnen daher, die Sozialcharta nicht zu genehmigen, da wir die Voraussetzungen nicht erfüllen können.

Frau Uchtenhagen: Ich habe hier die letzte Ausgabe der Handelszeitung, die unter dem Titel «Die Schweiz gehört in die EW» davon spricht, dass die Schweiz ein EG-Land par excellence ist und dass wir uns die Kielwasserpolitik nicht mehr lange leisten können.

Der Artikel fängt an: «Angst breitet sich plötzlich in Managernstuben aus, ein riesenhaftes Damoklesschwert hängt nämlich über der Schweizer Wirtschaft, das Jahr 1992» – wir wissen wieso. Der Artikel fährt weiter: «Es scheint, als hole die Zeit nicht die EG, sondern ihre Kritiker ein. Zu ihnen gehörte auch die Schweiz. Das könnte sich ändern. Bereits macht sich nämlich eine Art Torschlusspanik unter Nichtmitgliedern breit.»

In der Tat, seit dem Beschluss der erweiterten EG, einen einheitlichen europäischen Markt zu schaffen – ob das nun im Jahre 1992, 1995 oder noch später gelingt, spielt im Augenblick keine Rolle –, hat sich die Situation für unser Land verändert. Ich habe sehr grosse Mühe zu begreifen, wieso die Vertreter der Wirtschaft nicht sehen, was hier zur Diskussion steht.

Botschafter Blankart vom Bawi hat einmal sehr richtig gesagt: «Wir können einen Beitritt zur EG nur vermeiden, wenn wir beitragsfähig bleiben.» Um diese Beitragsfähigkeit geht es auch im Augenblick. Wir können nicht so tun, als ob nichts passiert wäre. Wir wissen, es ist für die Schweiz – zumindest vorläufig – kaum möglich, der EG beizutreten. Andererseits können wir uns nicht leisten, dass da ein grosses Wirtschaftsgebiet geschaffen wird und wir immer mehr ins Abseits geraten und isoliert werden. Also müssen wir beitragsfähig bleiben, indem wir zum Teil eben freiwillig, «autonom», wie man so schön sagt, nachvollziehen, was in

den anderen europäischen Ländern an wirtschafts- und sozialpolitischen Regelungen und Gesetzen geschaffen wird. Und ausgerechnet zu diesem Zeitpunkt, wo wir mit dieser Frage konfrontiert sind, leisten wir uns eine solche Diskussion, gehen wir das Risiko ein, uns ins Abseits zu begeben und unsere europäischen Partner zu desavouieren. Sehen Sie, wir können nicht damit rechnen, überall dort, wo wir profitieren, wie bei der technologischen Zusammenarbeit oder wenn es darum geht, die Nachteile wegzuschieben, als Partner ernstgenommen zu werden, wenn wir sonst immer und überall betonen, dass wir als eigenständiges und selbständiges Land machen, was wir wollen. Es ist in der Diskussion ganz klar geworden, dass die Ratifizierung der Sozialcharta praktisch keine Probleme bringt. Das sind juristische Spitzfindigkeiten, die man ohne weiteres in den Griff bekommen kann.

Es geht also um eine grundsätzliche Frage. Wir können natürlich nur beitragsfähig bleiben, wenn das Europa-Bewusstsein in der breiten Bevölkerung etwas grösser wird, wenn unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger begreifen, dass unser Land ganz stark mit der Weltwirtschaft, mit der europäischen Wirtschaft verflochten ist; dass eben auch unser Wohlergehen von der Weltwirtschaft und der Europawirtschaft abhängt.

Wir als Parlamentarier geben ein ganz schlechtes Beispiel, wenn wir im jetzigen Zeitpunkt eine solche Diskussion vom Stapel lassen und immer wieder Schulmeister und Besserwisser sind, obwohl wir eine durchaus vergleichbare Sozialgesetzgebung und soziale Sicherheit haben. Nach meinem Dafürhalten leisten wir uns hier einen Schildbürgerstreich, den wir eines Tages vielleicht bitter bereuen.

Ich möchte Sie daher sehr eindringlich bitten, jetzt der Ratifizierung zuzustimmen. Wir vergeben uns nichts dabei, es ist ja alles schon da. Es werden keine neuen Individualrechte geschaffen, es gibt keine fremden Richter, sondern es geht darum, zu zeigen, dass auch wir ein Bestandteil dieses Europas sind, dass wir nicht nur Profiteure von, sondern auch Mitarbeiter, Mitkonstrukteure an diesem neuen Europa sein wollen.

Ich bitte Sie, der Ratifikation zuzustimmen oder das Ganze an den Bundesrat zurückzuweisen, damit wir uns durch eine Ablehnung wenigstens nicht noch unmöglich machen.

Engler: Sozial und Europa, diese beiden Argumente gegen eine Genehmigung vermögen mich persönlich nicht zu überzeugen. Ich kann auch nicht verstehen, wieso man eine soziale von einer wirtschaftlichen Integration abkoppeln will.

Es trifft zu: Für eine attraktive Integrations- und Europapolitik ist die politische Wetterlage unfreundlich. Das Klima ist eisig, düstere Wolken ziehen auf; am Horizont steht der einheitliche Wirtschaftsraum Europa – ohne Schweiz. Wichtige Wirtschaftskreise – so Industrie- und Dienstleistungsbetriebe – drängen auf eine Integration hin. Das wissen wir. Was wollen wir nun in diesem Bereich handeln – grenzüberschreitend –, wenn uns der Wind ins Gesicht bläst, wenn es sich um soziale Rechte handelt? Handeln kann man von uns wahrscheinlich nicht erwarten. Wir können uns auf den sozialen Frieden seit Jahrzehnten berufen und ihn rühmen. Mag dieser soziale Friede nach aussen vielleicht eine ältliche Blässe aufweisen, so haben wir nach innen zudem noch juristische Vorwände, um uns rechtfertigen zu können.

Seit der Uno-Abstimmung hängt die Stimmungsfahne schlaff. Im Bereich Aussenpolitik bewegt sich nichts mehr. Es herrscht eine unheimliche Ruhe, Beleg für Schockzustand oder für Resignation? Der Volkswille ist klar, und fast ebenso wahrscheinlich ist es, dass wir die wirtschaftliche und soziale Integration verschlafen, verpassen. Wir, das Parlament, wollen hier unsere Führungsrolle nicht übernehmen und wollen die Situation nicht wahrhaben. Es ist nicht zu leugnen, dass unsere Neutralität und unsere Demokratie einen Beitritt in die EG nicht zulassen. Aber denken wir doch zumindest nach, erlauben wir Differenzierungen, suchen wir nach Zwischenlösungen – stimmen wir doch da zu, wo es überhaupt möglich ist.

Sinn und Zweck unserer Demokratie wird dereinst nicht sein, einfach das zu übernehmen, was vorher schon die EG beschlossen hat. Damit erreichen wir noch keine Freiheit. Demokratie setzt voraus, dass Entscheidungsprozesse ablaufen, Entscheidungsmechanismen spielen können. Lassen wir sie doch spielen! Misstrauen wir doch dem Volk nicht, und fürchten wir uns nicht vor einem Referendum! Natürlich können wir uns in unserer vorteilhaften Lage halten und in unserem Dämmerzustand verharren. Aber dessen ungeachtet wird uns einmal ein Schock aufwecken, werden sich die Gewitterwolken am Horizont weiter zusammenbrauen. Noch hat das Abseitsstehen seine Vorteile. Welche Kosten sind wir aber wirklich für ein Nicht-Europa zu zahlen bereit? Zu einfach ist es, nichts zu tun und sich auf die Brust zu klopfen; zu billig, sich hinter der Mehrheitsmeinung des Volkes zu sonnen; zu behaglich, sich einzuigeln!

Politik hat mit Interessen und mit Interessenausgleich zu tun. Wir haben über Jahrzehnte davon profitiert, dass wir die sozialen Interessen, Interessen der Schwächeren, berücksichtigten. Tun wir dies auch in Zukunft! Nicht berücksichtigte, übergangene Interessen haben in der Zukunft oft überschüssende negative Auswirkungen.

Berücksichtigen wir alle Interessen nicht nur kurzfristig, sondern langfristig. Bewegen wir uns in Richtung Europa, auch wenn es um soziale Interessen geht. Die Bewegung wird dann auch der wirtschaftlichen Integration nützlich sein. Wer auf das Prinzip des Verharrens baut, darf später nicht darüber jammern, dass sich der Mehrheitswille nicht mehr bewegen, nicht mehr ändern lässt. Kommen wir unserer Aufgabe nach, gestalten wir die Zukunft, ein Referendum nutzend und nicht fürchtend.

Ich bitte Sie: Treten Sie auf die Sozialcharta ein!

Seiler Rolf: Es zeigt sich wieder einmal deutlich, dass die Frage, ob es der heutige Stand der schweizerischen Sozialgesetzgebung erlaubt und ob es staatspolitisch richtig sei, der Sozialcharta beizutreten, recht kontrovers ist. Jede Seite kann für ihre Meinung namhafte Experten in Anspruch nehmen. Auch die Juristen hier im Saal sind sich nicht einig. Aber das ist ja bei Juristen nichts Aussergewöhnliches. Persönlich schliesse ich aber daraus, dass die juristische Beurteilung nicht zwingend zu einem Nein führen muss. Es ist vielmehr so: Ob man dafür oder dagegen votiert, ist letztlich eine Frage der politischen Grundhaltung. Ein Rückzug auf den Rechtsstandpunkt vermag diese Tatsache höchstens zu verstecken, nicht aber zu beseitigen. Die Ratifikation ist wirklich keine Frage des Könnens, sondern eindeutig eine Frage des Wollens.

Ein Nein zu dieser Ratifikation wäre ein weiteres Zeichen des helvetischen Igel-Reflexes gegen alles, was von aussen kommt. Das würde ich als Fehlleistung bezeichnen – nicht die Charta an sich. Ein Nein wäre – das wiegt für mich noch viel schwerer – ein weiteres Zeichen der Aversion gegen Sozialrechte schlechthin.

Die Ratifikation ist aber auch ein Akt der Solidarität. Bereits in seinem Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik im Juli 1982 schrieb der Bundesrat, dass die Ratifikation der Sozialcharta uns erlauben würde, unsere Solidarität mit den Mitgliedstaaten des Europarates zu bekräftigen. Ein Ja bedeutet somit ein Ja zur verstärkten europäischen Zusammenarbeit, und ein Nein – Herr Kollega Weber – kann sehr wohl als Absage an diese europäische Zusammenarbeit interpretiert werden.

Ein Ja aber heisst auch Solidarität der Schweiz mit Europa. Europa ist auf unsere Solidarität weniger angewiesen als wir selbst auf die Solidarität Europas. Zelebrieren wir etwa den Sonderfall Schweiz gerade darum, weil wir wissen, wie abhängig, wie empfindlich wir sind? Wir sollten es nicht soweit kommen lassen, dass wir einmal bei den Europäern um Solidarität betteln müssen. Es ist zu befürchten, dass diese Zeit, wenn wir mit dieser Isolationspolitik weiterfahren, gar nicht mehr so weit weg ist. Es liegt an uns, eine solche für uns alle negative Entwicklung zu verhindern.

Daher stimme ich mit Ueberzeugung für die Ratifikation

dieser Charta. Wenn Sie das heute nicht können, stimmen Sie wenigstens einem der Rückweisungsanträge zu.

Bäumlin Richard: Einige Argumente, die heute von gegnerischer Seite vorgebracht wurden, haben mich in der Tat erstaunt oder zumindest befremdet. Etwa, wenn Herr Sager die Sozialrechte mit der These bekämpft, es gehe vor allem um die soziale Gesinnung des Einzelnen. Das wäre ja ein Zurück zur Armenfürsorge und würde vom modernen Sozialstaat wegführen. Ich nehme an, dass es Herr Sager nicht so konsequent meint, wie er es formuliert hat. Die Gefährdungen des Einzelnen in der modernen Industriegesellschaft sind oft gesamtgesellschaftlich bedingt – beispielsweise die strukturelle Arbeitslosigkeit als Gefahr, Umweltschäden usw. Wie will man diesen Gefahren begegnen? Indem man an individuelle Verantwortung appelliert? Individuelle Verantwortung in Ehren; ich bin auch dafür! Aber sie braucht einen Kontext, in dem sie möglich ist. Die grossen Probleme unserer Zeit können wir nur durch gemeinsame gesellschaftliche Lösungen bewältigen, bei denen auch der Staat gefordert ist. Das ist völlig klar.

Ich halte es auch für problematisch, bürgerliche, liberale Freiheitsrechte den sozialen polemisch gegenüberzustellen. Das ist falsch, das ist doktrinär. Wenn man sagt, es komme nur auf Sozialrechte an, ist das gewiss ein einseitiger Standpunkt. Ich nehme aber nicht an, dass dieser Standpunkt von irgend jemandem in diesem Rat geteilt wird. Man soll auch nicht das Gespenst der zentralistischen Planwirtschaft an die Wand malen. Keiner der Befürworter der Sozialrechte in diesem Saal möchte so etwas.

Herr Sager hat weiter gefragt, warum man von Sozialrechten spräche; es würden ja keine unmittelbar einklagbaren subjektiven Rechte begründet. Darüber sind wir uns einig. Subjektive Rechte werden durch diese Sozialcharta nicht begründet. Es handelt sich vielmehr um Gesetzbearbeitungsaufträge. Wenn man doch von «Rechten» spricht, so meint man Rechte, die im Begriff sind, sich mehr oder weniger zu entwickeln. Die Gesetzgebung soll dann gewisse subjektive Rechte, einklagbare Ansprüche schaffen.

Man kann sagen, diese Terminologie sei zweifelhaft. Wenn es zunächst im wesentlichen nur Programme seien, solle man sie nicht Rechte nennen. Das ist eine terminologische Frage, über die man sich streiten kann. Aber ich möchte darauf aufmerksam machen, dass diese terminologische Unpräzision immerhin nicht neu ist. Sie galt auch für die liberalen Freiheitsrechte, die zunächst als Programme verstanden worden sind. Die rechtsgeschichtliche Forschung sieht das nicht anders.

Am deutlichsten ist es beim Grundrecht, das die französische Menschenrechtsdeklaration als einziges «inviolable et sacré» nannte, beim Eigentum. Das Eigentum wurde erst Realität mit der Gesetzgebung, die das moderne individualistische Eigentum definieren musste. Die Wirtschaftsfreiheit, die proklamiert wurde, inbegriffen in der persönlichen Handlungsfreiheit, erheischte z. B. die Abschaffung der Zünfte und weitere Abänderungen bisher geltenden Rechts. Es galt ein ganzes Rechtssetzungsprogramm zu bewältigen. Wir Sozialdemokraten hoffen heute in der Tat, es werde einigermassen gelingen, auch berechnete soziale Ansprüche in Zukunft noch besser zu eigentlichen subjektiven Rechten zu gestalten, eben auf dem Weg der Gesetzgebung, den die Sozialcharta weisen will.

Völlig unhaltbar sind die Argumente, die eine Souveränitätseinbusse an die Wand malen. Es ist z. B. gesagt worden, eine internationale Instanz würde uns Gesetzgebungsaufträge erteilen. Nein, das ist ganz anders! Wenn wir beitreten, dann treten wir einem gemeinsamen Werk aus freien Stücken bei. Wir sind dann solidarisch! Aber wir gehorchen nicht einer internationalen Instanz, wenn wir uns bereit erklären, in Gemeinsamkeit etwas zu bewerkstelligen.

Es ist auch das Wort vom internationalen Einheitsleuten gefallen; Herr Müller-Meilen hat es in die Diskussion geworfen. Nein, die Gesetzgebungsaufträge, die sich aus der Sozialcharta ergeben, sind jeweils in den einzelnen Ländern wahrzunehmen. Auch entsprechend den Auffassungen in

einzelnen Ländern kann im Detail so oder so konkretisiert werden. Bei uns gibt es dann schliesslich immer noch das Referendum.

Für Aenderungen der Charta gemäss Artikel 36 – das ist schon gesagt worden – ist Einstimmigkeit nötig. Wenn die Schweiz einer Aenderung zustimmt, kann sie das nur, wenn das Geschäft zuerst im Parlament behandelt worden ist.

Ich bitte Sie, nicht nur stillschweigend das Europa des Geschäfts zu bejahen, sondern auch ja zu sagen zu einem Europa mit einer minimalen sozialen Solidarität.

Cincera: Wir haben bei der Beurteilung der Ratifikation der Sozialcharta sowohl die rechtlichen wie die politischen Tragweiten zu beurteilen. Es geht nicht einfach um einige juristische Spitzfindigkeiten, wie Frau Uchtenhagen es nannte.

Herr Bäumlín, in rechtlicher Hinsicht entscheiden wir tatsächlich über die Grundsatzfrage, ob wir im Falle einer Abweichung zwischen Sozialcharta und innerstaatlichem Recht uns jeweils zur Aenderung des innerstaatlichen Rechtes drängen lassen wollen. Es handelt sich um Rechte, die zwar durch schweizerische Gerichte nicht direkt angewendet werden können, welche die Charta aber immerhin als rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters bezeichnet und deren Durchführung ausschliesslich der im Teil IV vorgesehenen Kontrolle unterliegt.

Mehrere Redner haben darauf hingewiesen, dass die Sozialcharta gewissermassen das Pendant zur Europäischen Menschenrechtskonvention sei. Sie ist aber gerade dadurch, dass sie im Gegensatz zur Menschenrechtskonvention keinen rechtssetzenden Charakter hat und einem dynamischen Prozess unterworfen ist, von einer ganz anderen Qualität. Sie schafft im Unterschied zur Menschenrechtskonvention auch keine Individualrechte, welche von natürlichen oder juristischen Personen durch Anwendung eines nationalen oder internationalen Gerichtshofes durchgesetzt werden könnten. Das sind immerhin einige markante und wichtige Unterschiede.

Auch die Gegner einer Ratifikation sind sich einig, dass Sozialpolitik eine wichtige Aufgabe ist. Wir betreiben und betreiben sie gemäss unserer Staatsauffassung bis jetzt immer von unten nach oben. Die Sozialcharta würde diese Entwicklungsrichtung um 180 Grad drehen: in eine solche von oben nach unten.

Relativ neu kam heute in dieser Debatte auf, dass die Ratifikation gewissermassen als Vorausleistung zu empfehlen sei, um ein Hindernis auf dem Weg zur EG wegzuräumen. Unlogisch ist allerdings, gleichzeitig eine Rückweisung an Kommission oder Bundesrat zu beantragen. Allerdings verwischt diese neue Sicht dann umgekehrt wieder den Blick auf Wesen und Inhalt der Sozialcharta, auf ihre rechtlichen und politischen Auswirkungen auf unsere Gesetzgebungen, die ich Ihnen eingangs dargestellt habe. Ueber diese Auswirkungen entscheiden wir aber mit unserem Ja oder Nein. Unser Nein ist das einer rationalen Beurteilung; es hat nichts mit Igelstellung und auch nichts mit mangelnder Solidarität zu tun.

Ich beantrage Ihnen, die Vorlage und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Blocher: Drei wesentliche Argumente, weswegen man die Sozialcharta ratifizieren sollte, wurden hier genannt: 1. Das erste ist ein sozialrechtlicher, innerstaatlicher Grund. Man solle der Charta zustimmen, um die angeblichen sozialen Errungenschaften, die in dieser Charta stecken, bei uns endlich zu übernehmen, um auch aus unserem Staat einen fortschrittlichen Staat zu machen.

Ich kann nicht verstehen, dass diejenigen Damen und Herren, die das beantragen, diese Verbesserung mit unseren eigenen Mitteln nicht schon lange in die Wege geleitet haben. Sie haben ja die Möglichkeit, im innerschweizerischen Recht hier dafür zu sorgen, dass es einen so «wunderbaren Staat» gibt.

Bis heute sind sie mit ihren sogenannten Errungenschaften nicht durchgekommen, und jetzt versucht man es auf dem

internationalen Parkett, weil man dann dem Volk sagen kann: Leider sind wir durch internationale Verträge verpflichtet, das einzuführen; wir können nicht mehr anders.

2. Es wird nun hier die grosse europäische Einigkeit beschworen, und es wird so getan, als würde mit der Unterzeichnung dieser Sozialcharta ein grossmütiges, grenzüberschreitendes, solidarisches Werk in Gang gesetzt.

3. Es wird gesagt, man müsse wegen der Wirtschaft beitreten, weil diese sonst ins Abseits gedrängt werde. Ich danke all denjenigen, die sich hier so für die Wirtschaft einsetzen und von den zitternden Managern gesprochen haben. Ich habe ein Unternehmen, das 80 Prozent der Produkte exportiert. Ich kann Ihnen sagen: Wir zittern noch vor ganz anderem als vor diesem Jahr 1992.

Was hat es mit dieser Solidarität auf sich? Was heisst denn eigentlich Solidarität? Herr Ott sagte, man dürfe in unserem Land nicht zu viele Sonderregelungen haben. Ich verstehe dies so, dass wir nicht zu viele Sonderregelungen haben sollten, welche zum Nachteil – zum Schaden – unserer europäischen Partner angelegt sind. Das sollen wir nicht tun!

Aber was stört denn eigentlich heute die europäischen Staaten? Herr Ott, das sind z. B. Vignette, Schwerverkehrsabgabe, Lastwagenbreite, Lastwagenhöhe, Abgasnormen, die die europäische Autoindustrie als diskriminierend empfunden. Wenn Sie also keine Sonderregelungen wollen, müssten Sie hier Hand bieten.

Eine Nichtunterzeichnung der Sozialcharta wird nicht als Hindernis für eine Einigung innerhalb Europas empfunden. Regelungen, die in verschiedenen Staaten verschieden sind, müssen doch nicht von Nachteil sein!

Ob das Streikrecht für Beamte in der Bundesrepublik Deutschland gilt, bei uns aber nicht, in einem anderen Land so oder anders geregelt ist, hat überhaupt nichts mit Einigung in Europa zu tun. Es scheint mir also recht pharisäisch zu sein, hier mit dem Argument der Solidarität Europas zu spielen und so zu tun, als käme man einer vernünftigen Einigung auch nur einen Schritt weiter entgegen. Machen Sie das dort, wo es etwas bringt! Dort stehen Sie aber plötzlich auf der anderen Seite, obwohl Europa dort vielleicht darauf angewiesen wäre, eben beim Verkehr.

Die Schweiz hat als kleines, rohstoffarmes Binnenland ihre Eigenständigkeit bewahrt und ihre besonderen Verhältnisse berücksichtigt, aber ohne das Ausland auszunutzen; das werden wir auch weiterhin tun. Aber diese Sozialcharta zu unterzeichnen und sich diesem Druck auszusetzen, das ist nicht nötig. Es bringt für die Solidarität gar nichts.

Ich bitte Sie um Ablehnung.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.40 Uhr
La séance est levée à 12 h 40*

Dritte Sitzung – Troisième séance**Mittwoch, 2. Dezember 1987, Vormittag**
Mercredi 2 décembre 1987, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Reichling

83.049

Europäische Sozialcharta
Charte sociale européenne*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1560 hiervor – Voir page 1560 ci-devant

Frau **Morf**, Berichterstatterin der Mehrheit: Für Parlamentarier, die sich noch nicht oft mit dem Thema Sozialcharta auseinandergesetzt hatten, gab es gestern wahrscheinlich viel Ungewohntes und Frappantes, ja sogar Ungereimtes zu hören. Wenn ich meine Notizen durchblättere, fällt mir ein Begriffswirrwarr auf, zum Beispiel, dass Aufgaben des Ministerkomitees des Europarates mit jenen des Expertenkomitees der Sozialcharta verwechselt wurden, von Leuten, die es eigentlich besser wissen sollten. Es wurde auch behauptet, aus Strassburg werde Druck auf die Schweiz ausgeübt und es werde nur die Absicht zu einer gewissen Harmonisierung erwartet.

Vor allem aber fällt mir auf, dass die meisten Gegner der Ratifizierung nicht zur Kenntnis genommen haben, dass wir als Schweiz dem Europarat beigetreten sind, weil wir mit anderen europäischen Staaten zusammen ein gemeinsames Ideal haben, das Ideal der politischen und individuellen Freiheit und einer freiheitlichen Grundordnung auf der Basis der Menschenrechte und Menschenwürde, also ein demokratisches Ideal; wenn sich die 21 Mitgliedstaaten Europas in der Nachkriegszeit zusammengeschlossen haben, dann war es, um dieses Ideal zu fördern und eines Tages vielleicht auch zu verwirklichen. Nichts könnte also verfehlt sein, als zu behaupten, ausgerechnet der Europarat wolle via Sozialcharta etwas über einen Einheitsleuten schlagen, wie das gestern mindestens zweimal hier behauptet wurde. Das genaue Gegenteil ist der Fall.

«Erfreut Euch eurer Vielfalt» hiess erst im November sogar eine der Europaratskonferenzen in Strassburg. Falls jemand Angst hat vor supranationalen Verpflichtungen, vor Zwängen von auswärts, zu denen Volk und Parlament nichts zu sagen hätten, dann muss er nach Brüssel schauen und nicht nach Strassburg.

Es ist jedenfalls gestern sicher vielen Ratsmitgliedern ähnlich ergangen wie der Kommissionmehrheit, deren Sprecherin ich bin. Sie konnten feststellen, dass manche der gegnerischen Redner den Sinn der Sozialcharta nicht zur Kenntnis genommen haben oder ihn aus ganz bestimmten Gründen – nämlich weil er zu ihren Absichten querliegt – nicht zur Kenntnis nehmen wollen. Unser französischsprachiger Sprecher der Kommissionminderheit, Herr Jeaneret, hat selber gesagt, es sei nicht so, dass wir nicht ratifizieren könnten, sondern so, dass wir nicht ratifizieren wollten. Es ist natürlich schwer, dazu Gegenargumente zu finden. Angesichts einer solchen Haltung fällt es auch schwer, in der Detailberatung auf alle juristischen Spitzfindigkeiten der vorliegenden Anträge einzugehen. Ich bin aber sicher, dass die Mehrheit dieses Rates für den Schutz nicht nur der

Menschenrechte, sondern auch der Sozialrechte ist, und zwar im Hinblick auf die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und zum Schutz der sozial Schwächeren, die mit dem Wort «Eigenverantwortung», mein lieber Herr Sager, nicht sehr viel anfangen können. Dies kam gestern bei der Mehrzahl der Redner zum Ausdruck, dreiundzwanzig Redner sprachen sich für, neun gegen die Ratifizierung aus.

Die Sozialcharta ist kein gewerkschaftlicher Forderungskatalog, sondern die Option für ein Europa, das die aktuellen Herausforderungen nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet, sondern auch auf sozialer Ebene sieht und solidarisch zu handeln versucht. All jenen, die sich gestern zu dieser Solidarität bekannt haben, möchte ich auch im Namen der Kommissionmehrheit danken und sie dazu ermuntern, heute entsprechend zu reagieren, wenn es um die Abstimmung geht.

M. Darbellay, rapporteur de la majorité: La Charte sociale a soulevé quelques objections. Il fallait s'y attendre après les résultats connus des délibérations en commission. Je ne vais pas répondre à toutes ces objections, je me dois cependant de relever un certain nombre de points.

Par exemple, quand les rapporteurs de la minorité relèvent les longueurs et hésitations qui ont accompagné ces délibérations, ils semblent nous faire un reproche. Je crois que c'est à eux-mêmes qu'ils devraient l'adresser. Les longueurs et hésitations ne sont guère venues des personnes qui soutenaient la Charte sociale.

On nous dit ensuite que cette Charte sociale répond à une idéologie et à une philosophie qui nous sont complètement contraires. J'ai relu tous les droits qu'elle reconnaît et je ne vois pas en quoi cette philosophie nous serait contraire, à moins qu'on n'accepte pas que l'Etat fasse son possible pour que chacun ait du travail, pour que chacun ait droit à l'assistance sociale et médicale. M. Allenspach, entre autres, nous dit que nous n'avons de mandat à recevoir que du peuple, et que nous n'avons ni conseil ni mandat à recevoir de l'étranger. Mais alors c'est tout le problème des traités internationaux que l'on remet en question, puisque chaque fois que l'on signe une convention, un traité, une charte, on renonce à une petite parcelle de souveraineté. La souveraineté s'exerce lorsqu'on étudie la convention, lorsqu'on la discute et lorsqu'on la ratifie, ensuite on accepte de l'exercer conjointement avec d'autres. C'est le problème de tous les traités. C'est aussi le problème des lois. Dès que nous légiférons, nous nous attaquons également à certaines libertés.

On craint également le contrôle de l'extérieur au moment où l'on signe des chartes, il faut bien admettre qu'elles aient un sens, et nous acceptons de nous y tenir. Nous devons par conséquent accepter également les recommandations qui pourraient nous être faites. Mais quel risque prenons-nous ici, puisque seul le Comité des ministres est habilité à faire des recommandations et il a fait preuve jusqu'à ce jour d'une prudence que je qualifierai d'extrême puisqu'il n'a fait aucune recommandation.

M. Bonny nous dit qu'on ne peut pas déclarer deux choses contradictoires l'une après l'autre. Tout d'abord, nous autorisons nos fonctionnaires à faire la grève et dans la phrase suivante, nous la leur interdisons. Non, Monsieur Bonny, nous ne disons pas que nous autorisons les fonctionnaires à faire la grève, nous disons simplement qu'avec l'article 6 nous lisons aussi l'article 31 et nous exprimons notre manière de voir les choses. Je vous relis un extrait de l'article 31, qui me paraît très clair: «Les droits et principes énoncés dans la partie I ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique.» Certes, l'interdiction de grève aux fonctionnaires, que nous estimons nécessaire à notre société démocratique, est prescrite par la loi, ce que nous disons au Conseil de l'Europe. Si le Conseil de l'Europe devait ne pas être d'accord, il nous le dirait. Quel risque prenons-nous en ce domaine? Le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas en ont fait la même lecture et le Comité des ministres ne leur a fait ni recommandation

ni remarque. Comment croyez-vous que ce même Comité des ministres pourrait nous adresser des remarques lorsque nous faisons la même lecture?

Non, le problème qui se pose à nous aujourd'hui est un problème européen, plusieurs orateurs l'ont répété à cette tribune. Durant cette législature, nous devons affronter de nombreux problèmes, et notamment celui de nos relations avec la CEE. Chaque fois que nous en parlons, nous disons qu'il n'est pas possible, pour l'heure, d'y adhérer, les inconvénients seraient trop graves. Mais nous devons faire tous les pas possibles dans cette direction. Or aujourd'hui c'est un petit pas, mais un pas qui sera sensible à l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe. Ce pas, nous pouvons le faire et nous devons le faire.

On a proposé un renvoi. Je ne peux pas me prononcer au nom de la commission qui n'a pas eu l'occasion d'en discuter. Personnellement, je pense que nous avons déjà tergiversé longuement et, vis-à-vis de l'Europe, nous devons aujourd'hui nous manifester et dire ce que nous voulons. Je comprends qu'on puisse avoir le souci de mieux informer les soixante-huit nouveaux membres du Conseil national et aussi de voir avancer les négociations avec la CEE, mais ce problème date de onze ans puisque c'est en 1976 que le Conseil fédéral a signé la Convention. Il me semble qu'en 1987, il est temps de la ratifier.

Präsident: Das Wort zu einer kurzen Erklärung hat Herr Braunschweig.

Braunschweig: Ich teile Ihnen mit, dass die sozialdemokratische Fraktion den Antrag auf Rückweisung an die Kommission zurückzieht zugunsten des Antrags Pini: Rückweisung an den Bundesrat. Einerseits, weil wir es für richtig halten, diese beiden Anträge zusammenzulegen, und andererseits, weil der Bundesrat ohnehin Bericht erstatten und Stellung nehmen muss zu unseren Beziehungen zur EG. Wir haben ursprünglich die Rückweisung an die Kommission vorgesehen, weil wir es für richtig hielten, diese Frage in unserem Rat autonom zu behandeln – unabhängig vom Ständerat. Aufgrund einer Revision der gesetzlichen Grundlage wird der Ständerat nur gerade zur Frage «Rückweisung» einen Beschluss fassen. Wir können selbst dann an unserem Beschluss festhalten, wenn der Ständerat nicht mitmachen sollte. Wir berufen uns dabei auf zwei Präjudizien aus jüngster Zeit: die Behandlung des Urheberrechtsgesetzes und des Bundesbeschlusses über die Beteiligung der Kantone an der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB im regionalen Personenverkehr. Schon damals war die gleiche Rechtslage vorhanden, die sich möglicherweise jetzt wiederholt.

Deshalb können wir uns mit der Rückweisung an den Bundesrat einverstanden erklären, und ich bitte Sie, in diesem Sinne zu entscheiden.

Weber-Schwyz, Berichterstatter der Minderheit: Ich möchte darauf verzichten, auf alle Voten von gestern einzugehen. Ich beschränke mich auf einige kurze Feststellungen. Wenn man gestern die Argumente der Befürworter der Ratifikation angehört hat, so muss man eigentlich zusammenfassend sagen, dass es sich hier um eine Bagatellisierung und um eine Vernebelung der entstehenden Folgewirkungen handelt. Man tut so, als ob dieses Vertragswerk in seiner Rechtswirkung so unbedeutend sei, dass man überhaupt keine Angst haben müsse, die Ratifikation zu beschliessen. Ich frage Sie: Warum beraten wir denn überhaupt über eine solche Ratifikation, wenn so unbedeutende Folgewirkungen zu erwarten sind?

Aus der Sicht der Gegner der Ratifikation muss ich hier einfach festhalten, dass die Zielsetzungen der Charta in unserem Land weitgehend und längst erreicht sind. Die Ratifikation hiesse also, ein schweizerisches Sozialniveau in den Vertragsstaaten zu fordern, welches diese vermutlich noch lange nicht gewähren können. Wir wecken mit einer Mitratifikation nur falsche Hoffnungen.

Wenn man das Verzeichnis der Signatarstaaten durchsieht –

zu diesen Signatarstaaten gehören zum Beispiel Italien, die Niederlande, Spanien, Frankreich –, stellt man fest, dass diese Staaten 70 und mehr Normen unterzeichnet haben. Wenn man das aber mit der sozialen Realität in diesen Staaten vergleicht, dann muss man sich fragen, wo die Wirkung einer Sozialcharta noch liegen kann.

Die Europäische Sozialcharta ist ausgerichtet auf Staaten mit parlamentarischen Demokratien. Darum schafft sie Probleme für einen Bundesstaat mit drei bis vier Entscheidungsebenen, wie sie die Schweiz hat. Die Einhaltung der Bestimmungen wird unweigerlich Aufträge an unseren Gesetzgeber auslösen, denen sich dann unter Umständen der Souverän widersetzt.

Vergleiche mit der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat sind mindestens verzerrt. Hier werden falsche Zuständigkeiten miteinander verglichen. Solidarität mit Europa können wir anders und besser unter Beweis stellen. Die Schweiz hat es mit verschiedensten zwischenstaatlichen Sozialabkommen und auch anderen Staatsverträgen getan. Bedürfnisgerechte und gezielte Vereinbarungen, das Angebot unserer Guten Dienste, das sind schweizerische Wege unserer künftigen Europapolitik. Das Grundsystem der Europäischen Sozialcharta samt seinem ausländisch bestimmten Kontrollorgan widerspricht unserer schweizerischen Staatsidee.

Erlauben Sie mir noch einige Gedanken zum Rückweisungsantrag. Ich tue das in meinem persönlichen Namen, weil die Kommission hiezu nicht Stellung genommen hat. Der Antrag hätte eine gewisse Berechtigung gehabt, wenn der Nationalrat Erstrat wäre, wenn die Abklärungen und Dokumentationen in der Kommission ungenügend gewesen wären. Wir haben ja in Strassburg und in Bern eine Grosszahl von Experten und Staatsrechtlern angehört, wir haben Zusatzbotschaften und -berichte eingefordert. Wir hätten Grund zur Rückweisung, wenn tatsächlich neue Erkenntnisse und Entwürfe vorliegen würden. Die Wirklichkeit ist anders.

Tendenzen zur dynamischen Fortentwicklung und zur Durchsetzung der Normen sind unverkennbar. Die Zukunft bringt nur Verschärfungen. Die Rückweisung wäre ein Zeichen mangelnder Mutes, ein Zeichen von Entscheidungsschwäche. Ein Ja oder ein Nein im Nationalrat ist jederzeit besser als Rückweisung. Es wäre zudem ein Auftrag ohne Inhalt an den Bundesrat oder an die Kommission.

Diese erneute Verzögerungstaktik, die sich hier nun anbahnt, hat System. Ich bin überzeugt, dass unser Aussenminister diesen von ihm herbeigewünschten Antrag mit Wohlwollen entgegennehmen wird. In den letzten vier Jahren hatten wir den Eindruck, dass man ständig die Hand nach solchen Rettungsringen ausgestreckt hat. Als 1984 von der Kommission ein Ergänzungsbericht eingefordert wurde, wurde dieser auf vier Monate versprochen, diese 25 Seiten wurden aber erst nach 17 Monaten geliefert. Damit war auch glücklich die Abstimmungsphase vor dem Uno-Entscheid überbrückt. Für einen zweiten Bericht mit Zusatzfragen an die Kantone, der nur zehn Seiten umfasst, hat dieses Departement wiederum 16 Monate benötigt. Dieses üble Spiel des Taktierens und Verzögerns muss nun endlich ein Ende haben.

Wie bereits erwähnt, hätte zudem der Ständerat zu diesem Rückweisungsbeschluss Stellung zu beziehen. Solche Schachzüge werden die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes, unsere Wähler, nicht verstehen. Es wäre die Flucht aus der Verantwortung dieses Rates. Tun Sie endlich etwas Tapferes, sagen Sie ja oder nein zur Sozialcharta, verzichten Sie auf eine Rückweisung.

M. Jeanneret, rapporteur de la minorité: Il convient de répondre, même brièvement, à certains des problèmes qui ont été soulevés hier ainsi qu'aux propositions déposées, même si l'une a été retirée, et de rappeler la quintessence de la position, sur le plan latin, de la minorité, qui est aussi la grande majorité du Conseil des Etats.

Je voudrais tout d'abord rappeler que le système institutionnel helvétique, qui repose essentiellement sur le fédéralisme

et la démocratie directe, est tout autre chose qu'une démocratie parlementaire et ne permet pas de dire oui sans autres à une adhésion, alors qu'au surplus celle-ci est juridiquement difficile et politiquement inopportune. On ne peut pas comparer la Confédération à d'autres pays qui préfèrent signer en adhérant formellement à tous les articles, mais qui matériellement ne leur accordent qu'une importance mineure. On a l'air de passer sous la jambe une question aussi essentielle que le droit de grève des fonctionnaires, ce qui nous apparaît incorrect vis-à-vis de l'extérieur en Europe et vis-à-vis de l'intérieur en Suisse.

La Suisse se sent plus à l'aise lors d'accords bilatéraux portant sur des points concrets qu'autour de programmes politiques, dont la philosophie profonde lui est souvent contraire dans sa conception et ses retombées.

M. Braunschweig ayant retiré sa proposition, je ne reviens pas sur le renvoi. En ce qui concerne le renvoi au Conseil fédéral, on pourrait y être tenté mais que signifie-t-il exactement? Ou bien que le Conseil fédéral remet le projet dans le tiroir, alors dira-t-on pourquoi l'a-t-on sorti? Ou bien de nouvelles longueurs et de nouvelles hésitations. Il y a eu des années de travail, d'analyses, ce serait un aveu que le dossier est mal plaidable. Nous croyons qu'il faut en finir ici: s'il y a une majorité, l'affaire retournera au Conseil des Etats. Mais nous pensons que ces propositions qui n'apportent rien de nouveau, et nous le disons à titre personnel puisque la commission ne s'est pas prononcée, doivent être rejetées. Il nous appartient maintenant, comme Romands, de dire encore un mot sur nos rapports avec l'Europe. Il ne faut pas confondre deux choses totalement différentes, soit la délicate approche de la CEE qui exige du tact, de la ténacité, de l'ouverture, de la lucidité, avec la participation à une déclaration sur une philosophie sociale pour le moins discutable. La ratification n'est aucunement un texte lié à notre intérêt pour l'Europe au lendemain des élections fédérales où l'on a beaucoup parlé de cette préoccupation. Ce n'est pas là que l'on jugera de votre intérêt, du nôtre, pour l'Europe de demain. Dire non maintenant n'est pas être en contradiction avec une préoccupation permanente à l'égard de l'Europe que nous devons avoir. La Suisse ratifie beaucoup de conventions. Elle en ratifie plus que d'autres pays. Le niveau social, chez nous, est aussi élevé si ce n'est pas plus qu'ailleurs, ce texte n'apporte rien d'autre à notre ordre social helvétique.

Nous avons besoin d'énergie, de temps et d'hommes pour négocier avec les Douze des échéances délicates et précises. Ne galvaudons pas ces mêmes forces à des débats peu concluants. La Suisse devra maintenir son identité politique mais en même temps être ouverte économiquement et touristiquement. Plutôt que d'utiliser nos énergies à cet exercice de la Charte, faisons tout pour que le commerce des hommes et des marchandises puisse se faire par la Suisse sans obstacle dommageables. Que l'on cesse de mélanger deux questions, de prêter un réflexe non européen à ceux qui, au contraire, vous proposent de se concentrer avec vigueur et détermination sur les vrais problèmes, et non de faire croire que l'on aurait fait un pas réel en adhérant à un texte discutable juridiquement, inadéquat sur le plan institutionnel et qui ne tient pas compte de l'évolution de la situation politique et économique.

Pour toutes ces raisons, nous vous confirmons l'avis de la minorité de la commission en vous proposant, comme le Conseil des Etats, de ne pas adhérer à la Charte et de ne pas renvoyer ce problème au Conseil fédéral.

M. Pini: Je remercie M. Braunschweig d'avoir retiré sa proposition. En substance, nous suggérons la même chose, mais avec une autre méthode. Tout en répondant à M. Karl Weber, j'affirme que nous ne pouvons pas, en nous appuyant sur de nouveaux faits, nous permettre d'exprimer une réponse négative définitive à l'égard de ce document qui évoluera.

Les nouveaux faits sont les suivants. Premièrement, nous devons prendre en considération une nouvelle approche de la Suisse, du point de vue politique, vers l'Europe des

Douze, dans le cadre de sa réalité économique. La politique sociale y est automatiquement incluse. Ce nouvel élément est extrêmement important. Deuxièmement, cette charte sera révisée à partir de l'année prochaine avec le concours de la Suisse. Ce que nous n'avons pas pu accomplir en 1961, au début des travaux, puisque notre pays n'était pas encore membre, le gouvernement et ses spécialistes pourraient le faire prochainement.

Ce sont les raisons pour lesquelles, étant donné les nouveaux faits précités, je vous prie encore une fois de suivre cette proposition opportune de renvoi au Conseil fédéral, afin de lui permettre de mieux maîtriser cette opération d'approche de la Communauté économique européenne, d'une part, et de mieux approfondir la révision de la Charte sociale en fonction des avis exprimés par ce Parlement et des préoccupations de la Suisse, d'autre part.

Ce sont les motifs pour lesquels j'espère véritablement que la majorité du Parlement ne s'engage pas dans la voie excluant la possibilité de reconsidérer les nouveaux faits que notre conscience politique appelle.

Frau **Morf**, Berichterstatterin der Mehrheit: Wie gesagt: Wir haben diese Rückweisungsanträge nicht behandelt. Ideal wäre es gewesen, wir hätten jetzt und heute grünes Licht geben können für die Ratifikation der Sozialcharta, nach so langer Zeit und mit so guten Gründen, die für die Ratifizierung sprechen. Aber es gibt auch in der Politik und vor allem in der schweizerischen Politik Situationen, in denen es abzuschätzen gilt, ob man mit dem Durchstieren einer Sache oder mit etwas mehr Geduld – und in diesem Fall wohl auch Information – als sonst schon üblich mehr erreicht. Wir wollen ja keinen Scherbenhaufen. Wir würden dabei alle zu viel verlieren, nicht nur Gesicht. Da es ohnehin immer wichtiger wird, die aktuellen Entwicklungen hinsichtlich der EG in unsere Überlegungen zum weiteren Vorgehen punkto Sozialcharta einzubeziehen, ist es wahrscheinlich tatsächlich die Wahl zwischen einem Scherbenhaufen und der langen Bank. In einer solchen Situation würde ich mich persönlich für die lange Bank entscheiden und hoffen, dass bei der nächsten Runde – wie ich nach der gestrigen Diskussion doch abzuschätzen wage – der Mehrheit der Erfolg zugute kommen würde und wir dann die Ratifikation durchführen könnten.

M. **Darbellay**, rapporteur de la majorité: Comme je l'ai dit tout à l'heure, la commission n'a pas eu à se prononcer sur ces renvois. Il n'y a plus désormais que le renvoi au Conseil fédéral. On peut le concevoir en vertu des problèmes nouveaux qui se posent, notamment la volonté de réviser la Charte sociale. Ces modifications en cours pourraient amener le Conseil fédéral à nous présenter d'autres conclusions. Personnellement, je ne m'opposerai pas à ce renvoi, mais je préfère que le problème soit traité immédiatement.

M. **Aubert**, président de la Confédération: Vous vivez, aujourd'hui, et vous avez vécu, hier, votre premier débat d'entrée en matière. Je vis, pour ma part, mon dernier débat d'entrée en matière. Ce ne sont donc pas des préoccupations électorales qui vont dicter les propos que je vais vous adresser, mais bien davantage une certaine expérience – je ne dirai pas une expérience certaine – des institutions européennes et, en particulier, du Conseil de l'Europe où j'ai achevé, la semaine dernière, ma quatorzième année de présence.

Depuis le message du Conseil fédéral de 1983, depuis la décision du Conseil des Etats, depuis l'établissement de la plupart des papiers qui vous ont été remis pour votre information, il y a eu un fait nouveau qui doit nous préoccuper tous: l'«Acte unique européen» est en vigueur depuis cinq mois et un jour, soit le 1er juillet 1987. Cet «Acte unique européen» va ouvrir pour demain – au lendemain de la fin de votre législature – en 1992, le marché unique européen, qui signifiera un espace économique européen ouvert, sans frontières. Notre économie, nos industries, notre commerce,

nos banques – que vous représentez aussi dans cette enceinte – en sont parfaitement conscients. Ils n'ignorent pas l'enjeu qui se joue là et qui va se jouer pendant les quatre années de la législature que vous venez de commencer.

Contrairement à l'interprétation qui a été faite de certains propos tenus, le Conseil fédéral en est conscient. A la demande d'une de vos commissions, il établira pour l'an prochain un rapport sur le problème de la Suisse et l'Europe. Le Conseil de l'Europe, la Communauté économique européenne, l'AELE et la Suisse, Monsieur Jeanneret, sont indissociables, comme le sont les trois premières institutions européennes. Chacun dans notre pays est aujourd'hui convaincu que nous devons nous préparer au changement qui va s'opérer à nos portes. Quelles sont nos portes et quelle est notre «Vorzimmer» dans cette enceinte européenne? La Suisse n'est membre que d'un seul forum politique, le Conseil de l'Europe. Nous sommes membres de l'AELE qui est une association qui a tendance à se rétrécir depuis le départ du Portugal dans la Communauté économique européenne. Elle s'est réduite d'un septième. La Communauté économique européenne, à Bruxelles, elle, bouge: Acte unique européen, marché unique européen. De cette Europe, nous ne sommes pas membre. Je ne pense pas, personnellement, que nous pourrions, demain ou après-demain, adhérer à la Communauté économique européenne, pour des raisons que vous connaissez aussi bien que moi. Je n'en citerai que trois: notre neutralité, notre fédéralisme et notre droit référendaire qui sont à eux seuls des arguments qui nous empêcheraient de devenir membre de la Communauté économique européenne sans modifications profondes de toute notre vie politique et de notre constitution. Mais, je suis convaincu que nous devons faire des efforts particuliers de rapprochement de la Communauté et que nous devons mieux coordonner certaines de nos politiques. Nous n'avons pas attendu l'Acte unique européen pour prendre de telles précautions. Vous le savez – je l'ai déjà dit – nous sommes l'Etat au monde qui a conclu avec la Communauté économique européenne le plus grand nombre d'accords bilatéraux. Nous en avons, à ce jour, signé cent treize. Mais nous ressentons dans la population et dans les milieux économiques, chez les uns, une certaine angoisse et, chez d'autres, une appréhension ou une préoccupation par ce qui est devenu un mot très à la mode, la «marginalisation» éventuelle de la Suisse dans le concert européen. Or, coordonner nos politiques sur le plan européen, c'est aussi accepter un certain nombre de contraintes et d'obligations sur le plan économique et social. Voulons-nous ouvrir cette législature, qui sera placée sous le signe de l'Europe, en refusant de nous associer à un texte tel que celui que vous avez sous les yeux – à savoir la Charte sociale européenne – qui n'est pas contraignant, que je qualifierai même d'inoffensif, un texte «révolutionnaire» qui va jusqu'à prévoir le droit à chacun à deux semaines de vacances par année? Pourtant, à entendre M. Jeanneret, pourquoi ratifier un texte dépourvu de signification, inoffensif, et qui ne serait pas contraignant? Eh bien cette Charte sociale – et je me permets d'en parler en connaissance de cause – a, dans les milieux européens, valeur de symbole. Elle est, ne l'oublions pas, avec la Convention européenne des droits de l'homme, qui a donné naissance à la Commission et à la Cour européennes des droits de l'homme, le texte le plus important du Conseil de l'Europe, de cette Europe démocratique des Vingt et un que nous voulons défendre et dont nous sommes membres à part entière. Cette Convention européenne et cette Charte sociale, Messieurs Jeanneret et Weber, sont citées dans l'Acte unique européen dont vous acceptez que nous nous occupions. Nous lisons, en effet, dans le préambule, sous le nom des douze Etats signataires: «décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres, dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale». La Charte sociale européenne

est mentionnée expressément dans ce préambule de l'Acte unique européen.

Je comprendrais que certains d'entre vous aient des hésitations s'il fallait modifier notre législation. Or tel n'est pas le cas et certains l'ont rappelé hier encore, la Charte sociale ne crée aucun droit subjectif en faveur de personnes ou d'individus. Elle ne définit que des objectifs que les législateurs nationaux doivent s'efforcer de réaliser. De plus, ces objectifs sont définis de manière très large et ont, tout au plus, valeur de programme, non contraignant, que nous nous engagerions à mettre en oeuvre progressivement.

Or, le Conseil fédéral ne prend aucun risque. Les articles de la Charte qu'il vous propose d'approuver ont déjà tous été réalisés. Notre législation est d'ores et déjà conforme à la Charte sociale. Certains l'ont dit: socialement, nous ne devons rien à personne et nous pensons que notre législation sociale est plutôt à l'avant-garde qu'à l'arrière-garde de celle des pays européens.

D'aucuns ont reproché au Conseil fédéral d'avoir pris encore trop de risque. Or, le risque que nous prenons aujourd'hui est d'un tout autre ordre. Un membre de votre conseil l'a exprimé, hier, avec extrêmement de clarté, c'est un risque politique et non pas un risque juridique que nous prenons. Ce risque est de dire «non» à une Europe dont nous sommes pourtant partie, même si nous ne sommes pas membre de la Communauté économique européenne, de dire «non» à une Charte sociale que tous nos partenaires ont pourtant acceptée, une Charte que notre politique sociale et notre législation nous permettent parfaitement d'accepter. L'un d'entre vous a rappelé, hier, les propos que tenait dernièrement à Bruxelles M. Delamuraz, conseiller fédéral, qui disait: «Nous ne pourrions pas toujours avoir le beurre et l'argent du beurre.»

Nous rapprocher de l'Europe, bénéficier des avantages du marché européen, c'est aussi accepter certaines contraintes et certaines obligations. Nous avons toujours été convaincus que notre législation sociale n'était ni différente ni surtout moins favorable que celle de tous les Etats qui ont déjà ratifié la Charte sociale européenne. Nous ne devons pas aujourd'hui nous déjuger en refusant cette Charte sociale qui est faite précisément pour tenir compte des approches différentes des uns et des autres.

On a parlé de «solidarité». C'est vrai, la solidarité européenne est mise en cause aujourd'hui, elle ne peut rester un slogan dépourvu de tout contenu. De plus, il est dans l'intérêt d'un petit pays tel que le nôtre d'accepter le principe fondamental du Conseil de l'Europe, un de ses chapitres de programme, à savoir l'harmonisation du droit. Il s'agit là, à notre avis, de la seule chance pour notre pays, enclavé au centre de l'Europe, deuxième client de la Communauté économique européenne, troisième fournisseur de cette même Communauté sur le plan économique, de continuer à participer à la construction de cette Europe qui, de surcroît, doit être une Europe libre et démocratique.

Je suis convaincu que vous êtes tous, aujourd'hui, suffisamment sensibles à l'importance de l'enjeu pour accepter d'entrer en matière dans ce débat sur le texte le plus important que le Conseil de l'Europe ait jamais élaboré après la Convention européenne des droits de l'homme. C'est ce que vous propose votre commission ainsi que le Conseil fédéral. En ce qui concerne la proposition de renvoi dont vous êtes saisis, je ne voudrais pas revenir ici sur ce qui a été excellemment dit par les deux rapporteurs. Un grand nombre d'entre vous l'ont dit tout à l'heure, et je le répète, nous sommes au troisième jour d'une législature où l'Europe va jouer un rôle essentiel non seulement pour notre économie mais aussi pour nos emplois. Je suis de ceux qui pensent – c'est aussi l'avis du Conseil fédéral – que notre attitude quant à la Charte sociale européenne va constituer pour beaucoup de nos partenaires européens un signal de ce que sera notre attitude vis-à-vis de l'Europe en train de se construire. Beaucoup de choses ont changé depuis le rapport du 13 juin 1983, depuis le message du Conseil fédéral et la décision du Conseil des Etats, la construction de l'Europe, l'Acte unique européen, l'augmentation de cette Europe qui

de six membres est passée à neuf, puis à dix et à douze, cette «Europe qui bouge». Je constate aussi que l'interprétation du Conseil fédéral sur cette Charte sociale européenne a aussi évolué et en particulier sur l'article 12, alinéa 4, lettre b, pour laquelle vous avez reçu un rapport complémentaire.

La Charte sociale a été et reste, pour un certain nombre de pays européens, une sorte de programme législatif. La Charte sociale européenne que nous vous proposons aujourd'hui n'entraîne aucune obligation de modifier notre législation. Devrions-nous dans ces conditions, et pourrions-nous accepter d'autres articles ou d'autres paragraphes? C'est peut-être aussi un point que le Conseil fédéral pourrait réexaminer, comme il devra réexaminer, si vous acceptez le renvoi au Conseil fédéral tel qu'il vous l'a été demandé, dans quelle mesure cet arrêté fédéral pourrait être complété, comme le proposait Mme Josi Meier, par une clause précisant expressément que la Charte sociale européenne ne pourrait pas être «self-executing», directement applicable.

En conclusion, le Conseil fédéral continue de penser que notre pays peut et doit ratifier la Charte sociale européenne. Nous sommes en mesure d'accepter cinq, voire six, articles du noyau dur de cette charte, sans nous engager à un quelconque changement de notre législation sociale, simplement parce que nos dispositions législatives et notre pratique actuelle répondent non seulement aux objectifs de la Charte mais aussi à la lettre de ceux des articles et des paragraphes que nous vous proposons d'accepter. Le Conseil fédéral est aussi d'avis que cette Charte sociale est un élément de nos relations avec l'Europe, et permettez-moi de vous faire part ici de ma conviction personnelle: je suis personnellement convaincu que notre ratification de cette Charte sociale européenne est un élément de nos relations avec l'Europe. Si vous le jugez utile, le Conseil fédéral est prêt, cependant, à reprendre l'examen de ce dossier, dans le contexte de notre politique européenne, au regard de l'Acte unique européen. Si vous avez des hésitations, plutôt que de prendre une décision telle que celle qui vous est proposée par la minorité de la commission et de commencer la législation, qui sera une législature placée sous le signe de l'Europe, par un «non», acceptez alors le renvoi au Conseil fédéral.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Präsident: Herr Braunschweig hat im Namen der sozialdemokratischen Fraktion seinen Rückweisungsantrag zugunsten des Rückweisungsantrages Pini zurückgezogen. Wir stimmen ab über den Rückweisungsantrag Pini.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Pini	78 Stimmen
Dagegen	86 Stimmen

Bundesbeschluss über die Genehmigung der Europäischen Sozialcharta
Arrêté fédéral approuvant la Charte sociale européenne

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1 Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit I

(Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Hösli, Jeanneret, Nef, Röthlin, Sager, Weber-Schwyz)

....; Artikel 5; Artikel 6 Absätze 1, 2 und 3; Artikel 7

Minderheit II

(Morf, Braunschweig, Carobbio, Fankhauser, Meizoz, Renschler, Robbiani, Zehnder)

... Artikel 11, 12, 13, ...

Minderheit III

(Hösli, Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Jeanneret, Nef, Röthlin, Sager, Weber-Schwyz)

....; Artikel 13 Absätze 1, 2 und 3; Artikel 14,

Minderheit IV

(Weber-Schwyz, Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Hösli, Jeanneret, Nef, Röthlin, Sager)

Die Europäische Sozialcharta wird nicht genehmigt.
(= Zustimmung zum Beschluss des Ständerates)

Art. 1 al. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité I

(Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Hösli, Jeanneret, Nef, Röthlin, Sager, Weber-Schwyz)

....; article 5; article 6 paragraphes 1, 2 et 3; article 7,

Minorité II

(Morf, Braunschweig, Carobbio, Fankhauser, Meizoz, Renschler, Robbiani, Zehnder)

... articles 11, 12, 13, ...

Minorité III

(Hösli, Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Jeanneret, Nef, Röthlin, Sager, Weber-Schwyz)

.... article 13, paragraphes 1, 2 et 3; article 14,

Minorité IV

(Weber-Schwyz, Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Hösli, Jeanneret, Nef, Röthlin, Sager)

La Charte sociale européenne n'est pas acceptée.

(= Adhérer à la décision du Conseil des Etats)

Allenspach, Sprecher der Minderheit I: Ich spreche zu Artikel 6 der Sozialcharta. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft klar zugegeben, dass das schweizerische Streikrecht den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta nicht entspricht; denn dieser Absatz 4 setzt ein uneingeschränktes und integrales Streikrecht in der Schweiz voraus. Im Bereich der öffentlichen Dienste ist aber das Streikrecht in der Schweiz sehr eingeschränkt. Aus diesen Gründen können wir Artikel 6 Absatz 4 für die Schweiz, weil im Widerspruch zu unserer Rechtsordnung, nicht als bindend erklären. Mein Antrag geht dahin, dass wir von Artikel 6 zwar die ersten drei Absätze als bindend erklären, Absatz 4 aber nicht.

Die Sozialcharta geht von einer anderen rechtstheoretischen Grundlage des Streikrechtes aus als in der Schweiz bis anhin üblich. Mit der Ratifikation von Artikel 6 Absatz 4 müssten – ich unterstreiche: müssten – sich unsere Gerichte diesen anderen Rechtsüberlegungen beugen, weil – so steht es in der Botschaft – die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta den bisherigen Ueberlegungen in der Schweiz zum Streikrecht nicht zu genügen vermögen. Die Sachverständigen und Experten des Europarates, mit denen wir gesprochen haben, sind sich einig, dass ein

gänzliches Verbot von Beamtenstreiks mit der Charta vereinbar sei. Dieser Auffassung des Sachverständigenausschusses hat sich auch die parlamentarische Versammlung angeschlossen. Das schweizerische Beamtenstreikrechtverbot ist deshalb mit Artikel 6 Absatz 4 nicht vereinbar.

Der Bundesrat will nun die Auffassung des Sachverständigenausschusses und der Europäischen Versammlung umstossen, wenigstens für die Schweiz. In der Schweiz soll Absatz 4 von Artikel 6 kein Widerspruch zum Beamtenstreikverbot sein, dank einer auslegenden Erklärung. Diese einseitige auslegende Erklärung vermag aber an der Tatsache nichts zu ändern, dass Artikel 6 Absatz 4 ein Beamtenstreikverbot nicht zulässt. Es ist viel ehrlicher zu sagen, dass wir von Artikel 6 nur die ersten drei Absätze annehmen können; es ist unredlich, so zu tun, als ob wir den Streikrechtartikel der Sozialcharta vollumfänglich annähmen, und uns dann dieser Verpflichtung durch einen einseitigen Vorbehalt wieder grösstenteils entziehen zu wollen.

Wieso, muss man sich fragen, dieses unredliche und missbrauchensäende Verfahren? Darauf gibt es meines Erachtens zwei Antworten: Es gibt Kreise, die mittels der Ratifikation von Artikel 6 Absatz 4 das geltende Beamtenstreikverbot aus den Angeln heben wollen. Dieses Streikverbot für Beamte ist geltendes Recht. Es gibt viele Gründe, die dieses Verbot rechtfertigen. Wer das Beamtenstreikverbot aufheben möchte, der soll die vorhandenen parlamentarischen Instrumente anwenden. Es kann aber nicht hingenommen werden, dass diese parlamentarischen Instrumente und die Referendumsrechte des Volkes durch eine direkte oder durch eine indirekte internationale Verpflichtung ausgeschaltet werden. Ich bitte Sie aus diesem Grunde, die Anwendbarkeit von Artikel 6 Absatz 4 abzulehnen; wir dürfen nicht die Gefahr laufen, dass die Gerichte gelegentlich das Beamtenstreikverbot wegen der Sozialcharta aufheben oder stark einschränken. Der Bundesrat schätzt zwar diese Gefahr als gering ein. Er kann sie aber nicht vollständig ausschliessen.

Wir sollten uns in dieser Frage nicht einem ausländischen Druck beugen müssen. Wenn wir Artikel 6 Absatz 4 als anwendbar erklären, werden wir von den Sachverständigen immer wieder den Vorwurf hören, wir würden die eingegangenen Verpflichtungen nicht ernst nehmen und würden ihnen nicht nachkommen, da die Sachverständigen den bundesrätlichen Vorbehalt, diese interpretierende Erklärung, für unerheblich halten. Sie haben dies auch schon deutlich zum Ausdruck gebracht. Der Vorwurf, wir seien nicht vertragstreu, wiegt schwer, gerade in unserem Lande, das international den guten Ruf, vertragstreu zu sein, genießt. Deshalb dürfen wir die Absätze 1 bis 3 für anwendbar erklären, nicht aber Absatz 4.

Der Hauptgrund, weshalb der Bundesrat den ganzen Artikel 6 als anwendbar erklären will, obwohl Absatz 4 zu unserer Rechtsordnung im Widerspruch steht, liegt wohl darin, dass ohne diesen Artikel 6 die Bedingungen für die Ratifikation nicht erfüllt sind. Der Bundesrat möchte den offenkundigen Widerspruch zwischen dem geforderten integralen Streikrecht gemäss Sozialcharta und dem Beamtenstreikverbot in der Schweiz durch eine interpretierende Erklärung aus der Welt schaffen. Es ist richtig, dass auch andere Länder, beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland oder die Niederlande, solche interpretierende Erklärungen zu Artikel 6 Absatz 4 abgegeben haben. Der Sachverständigenausschuss hat aber deutlich unterstrichen (so steht es auch in der bundesrätlichen Botschaft), dass die beiden Vorbehalte nur deshalb geduldet worden seien, weil beide Länder mehr als das erforderliche Minimum von Artikeln des harten Kerns angenommen hätten und daher auch ohne Artikel 6 den Mindestanforderungen genügen würden. Da wir ohne Artikel 6 den Mindestanforderungen nicht genügen, wird der Sachverständigenausschuss den Vorbehalt nicht annehmen können und auf die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen drängen.

Es wäre ehrlicher, auf juristische Pirouetten zu verzichten. Stellen wir klar: das gegenwärtige Beamtenstreikrecht steht im Widerspruch zu Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta.

Solange wir dieses Streikverbot der Beamten nicht aufgehoben haben, können wir ehrlicherwise diesen Absatz 4 nicht als anwendbar erklären. Alle Versuche, diesen Tatbestand durch einseitige Vorbehalte oder interpretative Erklärungen zu verschleiern, müssten als politische Manipulationen gewertet und zurückgewiesen werden.

Aus diesen Gründen können wir nur den Absätzen 1 bis 3 von Artikel 6 zustimmen und sie als anwendbar erklären, nicht aber Absatz 4. Tun Sie dies, indem Sie meinem Minderheitsantrag zustimmen.

Braunschweig, Sprecher der Minderheit II: Mit diesem Antrag wünscht die Minderheit II, dass Sie dem Artikel 12 integral die Genehmigung erteilen und diese Genehmigung nicht nur auf die Absätze 1, 2 und 3 beschränken, sondern ausdrücklich auch Absatz 4 einschliessen.

Die Minderheit II steht damit im Gegensatz zum Bundesrat; wir hoffen immer noch, dass der Bundesrat hier einschwenken könnte. In diesem Artikel geht es um die soziale Sicherheit, genauer um die Gleichbehandlung in- und ausländischer Arbeitnehmer im Bereich der sozialen Sicherheit. Grundsätzlich steht unsere Gesetzgebung auf dieser Basis. Diese Gleichstellung wünschen wir aus unserem Verständnis von Gerechtigkeit und Gleichheit heraus. In vielen Bereichen der sozialen Sicherheit ist sie erreicht, mit der Ausnahme der Arbeitslosenversicherung. Artikel 12 der Europäischen Sozialcharta geht von der Möglichkeit des Leistungsexportes an Wanderarbeiter aus, die in ihr Heimatland zurückgekehrt sind. Es geht um die Totalisation, das heisst um das Zusammenrechnen von Beschäftigungs- und Versicherungszeiten.

Weswegen wir in der Schweiz mit unserer Gesetzgebung über die Arbeitslosenversicherung bis heute der Sozialcharta nicht folgen können, geht auf die Absicht der Missbrauchsbekämpfung zurück. Wir wünschen keinen Missbrauch mit der Arbeitslosenversicherung und haben deshalb gewisse Möglichkeiten nicht vorgesehen, die international verlangt werden.

Aus folgenden Gründen sind wir der Meinung, dass wir diesem Absatz 4 trotzdem zustimmen können:

1. Es ist ausdrücklich festgehalten und durch die Praxis abgesichert, dass es nicht auf den Stand der Gesetzgebung im Zeitpunkt der Ratifikation entscheidend ankommt, sondern auf unsere Bereitschaft, die Ziele der Sozialcharta zu erreichen. Die Frage richtet sich an Sie, ob die Bereitschaft zur Erlangung der Gleichbehandlung im Bereich der Arbeitslosenversicherung vorhanden ist. Ich bitte Sie, sich zu dieser Bereitschaft zu bekennen. Dann können wir Absatz 4 von Artikel 12 der Europäischen Sozialcharta akzeptieren. Es braucht nicht den Abschluss der Gesetzgebung oder der internationalen Vereinbarungen; es genügt ausdrücklich das Wollen, und dies wird vom Sachverständigenrat akzeptiert. Erst wenn diese Bemühungen nach Jahren nicht zum Erfolg führen, wird allenfalls die Frage an uns zurückkommen – ich sage ausdrücklich die Frage –: Wie steht es mit diesen Lücken und mit ihrer Ausfüllung?

Es geht also nicht um Vorwürfe des Sachverständigenrates, sondern um eine gemeinsame Weiterführung und -entwicklung der Sozialversicherung.

Bereits früher habe ich vor einem schweizerischen Perfektionismus gewarnt, vor der Auffassung, dass wir im Bereich der europäischen Konventionen und auch in anderen Gebieten des internationalen Rechts die Vollkommenheit schon am ersten Tag erreichen müssten. Dies widerspricht dem internationalen Recht. Wir wissen alle, wie schwierig seine Entwicklung und die gegenseitige Anpassung sind. Es geht um Rechtsordnungen, die aus verschiedenen geschichtlichen Epochen und Kulturkreisen kommen und unter einen Hut gebracht werden müssen. Das ist die zusätzliche Schwierigkeit des Völkerrechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht. Deswegen bitte ich Sie, nicht ein schlechtes Gewissen zu haben oder sogar zu züchten, wenn wir nicht vom ersten Tag an jeden Buchstaben der Konvention erfüllt haben. Weichen Sie von diesem Perfektionismus ab! Er

entspricht auch nicht der Praxis anderer Staaten und wird im Ausland sehr häufig gar nicht verstanden.

2. Wir haben ein politisches Interesse daran, dass dieser Artikel 12 Absätze 1 bis 4 in Europa möglichst in allen Ländern durchgesetzt werden. Gerade heute nach der Süd-Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft ist es besonders wichtig, dass in jenen Ländern, aus denen viele ausländische Arbeitnehmer in unser Land kommen, teilweise auch in unser Land drängen, ein soziales Mindestniveau erreicht wird. Das bringt für uns eine Einwanderungs-Entlastung. Von diesem Standpunkt her ist es unser eigenes Interesse, dem Artikel 12 integral zustimmen.

3. Der Ausweg, der sich anbietet, sind bilaterale Abkommen. Wir haben bilaterale Abkommen dieser Art beinahe mit allen Staaten abgeschlossen. Es gibt nur drei Ausnahmen: Zypern, Irland und Island. Eine Vereinbarung mit Irland könnte rasch und ohne Schwierigkeiten getroffen werden und würde unserer Praxis entsprechen. Die beiden anderen Länder stehen weniger zur Diskussion, weil es in unserem Land kaum isländische oder zyprische Arbeitnehmer gibt. Diese Bevölkerungsgruppen sind für unser Land nicht von Bedeutung.

4. Man befürchtet immer wieder den Druck, der von aussen auf uns ausgeübt werden kann. Aber gerade in diesem Punkt erinnere ich daran, dass wir schon bisher – ohne Europäische Sozialcharta – unter Druck stehen, vor allem von seiten Italiens in bezug auf italienische Arbeitnehmer in unserem Land. Hier ändert sich also nichts Wesentliches. Im Gegenteil, dieser Druck könnte etwas gemildert werden.

5. Die Europäische Sozialcharta kostet auch uns einen Preis, den wir für die internationale Zusammenarbeit bezahlen müssen. Jede Form der internationalen Zusammenarbeit kostet ihren Preis. Es gibt keine Gratiszusammenarbeit. Aber wir bekommen ein Entgelt: Wir wollen ja dabei sein, wir wollen diese Gemeinschaft mit ihren Vorteilen. Wir können nicht den Fünfer und das Weggli haben. Wir können nicht alle Vorteile haben und dafür keinen Preis bezahlen. Deshalb bitte ich Sie, dem Artikel 12 und allen Absätzen, auch dem Absatz 4 und damit dem Minderheitsantrag II, zuzustimmen.

Weber-Schwyz, Sprecher der Minderheit IV: Der Antrag der Minderheit IV, der Kommissionsminderheit, richtet sich grundsätzlich gegen die Ratifikation der Sozialcharta. Es gibt tatsächlich zwei Motive, um die Sozialcharta nicht zu ratifizieren, nämlich: Entweder man findet keinen Konsens bei der Festlegung der zu ratifizierenden Kernartikel, oder man hat auch grundsätzliche Bedenken gegen die Ratifikation.

Sie haben zu mindestens zwei Kernartikeln die Minderheitsanträge gehört.

Vom Bundesrat wird Ihnen vorgeschlagen, den Artikel 6 Absatz 4 zu ratifizieren, oder mit anderen Worten: Man glaubt, das Problem des Beamtenstreikrechts mit einer auslegenden Erklärung lösen zu können. Wir wissen aber, dass es sich hier höchstens um eine briefliche Erklärung handeln kann, die bestenfalls nicht einmal zur Kenntnis genommen wird. Irgendeinmal muss – vor oder nach Ratifikation der Sozialcharta – Klarheit geschaffen werden, sonst ist die Zustimmung zu Artikel 6 ungültig, weil wir nur integral ratifizieren können.

Bei Artikel 12 Absatz 4 – der Antrag wurde von Kollege Braunschweig begründet – geht es um das Recht auf soziale Sicherheit. Konkret geht es um Fragen unserer Sozialversicherungen und um Fragen des Vollzugs. Was heisst das? Es geht um den sogenannten Leistungsexport der Sozialversicherungen und um die Kontrolle in diesen ausländischen Staaten. Wir kennen das Problem, und wir wissen, welche Mühe man beispielsweise bei der Invalidenversicherung in Italien und anderswo hat, Kontrollen durchzuführen oder allenfalls den sogenannten Bestätigungen Glauben zu schenken. Sie kennen auch die Probleme, die sich derzeit beim Vollzug der Arbeitslosenversicherung präsentieren. Als jüngstes Beispiel seien hier die sonderbaren Zustände in der Provinz Novara genannt, wo einige Berechtigte immer

noch auf die Auszahlung der Arbeitslosengelder warten. In diesem Partnerstaat funktioniert tatsächlich etwas nicht, um nicht mehr zu sagen.

Bei Artikel 13 Absatz 4 geht es um den Fürsorgeartikel. Bei diesem Recht auf Fürsorge würden wir Bezug nehmen auf das Europäische Fürsorgeabkommen, das der Bundesrat bis heute sonderbarerweise, oder vermutlich zu Recht, nicht unterzeichnet hat. Auch hier ein offensichtlicher Widerspruch!

Ich wiederhole: Das ist doch Auslegungsakrobatik, was hier getan wird! Im besten Fall wird man etwa vier, meiner Meinung nach nur drei Kernartikel mit gutem Gewissen ratifizieren und einhalten können.

Aus all diesen Gründen wäre es ehrlicher zu sagen: Diese fünf Kernartikel sind nicht zu finden. Demzufolge ist die Charta nicht ratifizierbar. Und was beizufügen ist: Die Denkweise, die dieser Charta innewohnt, läuft unseren schweizerischen Staatstraditionen zuwider.

Sie widerspricht unserer Staatsführung, die verschiedene Ebenen und verschiedene Zuständigkeiten aufweist, und man vergisst, dass wir in unserem Lande noch die direkte Demokratie zu beachten haben. Der Souverän hat hier ein gewichtiges Wort zu sprechen, im Gegensatz zu den parlamentarischen Demokratien. Seien wir ehrlich und sagen wir nein zu dieser Sozialcharta. Es gibt andere, bessere Wege, europäische Solidarität unter Beweis zu stellen.

Hösl, Sprecher der Minderheit III: Ich habe meinen Antrag bereits gestern vertreten und möchte nur noch unterstreichen und ergänzen. Sie alle haben dieses grüne Büchlein erhalten, und in diesem grünen Büchlein befindet sich vorne unser wichtigstes Gesetz respektive unsere Verfassung. In dieser Verfassung steht bei Artikel 48: «Bedürftige werden von dem Kanton unterstützt, in dem sie sich aufhalten. Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton.» So ist der Grundsatz, er wird in der Botschaft erwähnt. Dann haben wir aber einen zweiten Abschnitt zu diesem Artikel – bitte lesen Sie nur nach! –: «Der Bund kann den Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton regeln.» Dieser Rückgriff ist geregelt. Ich betone: Im entsprechenden Zuständigkeitsgesetz ist enthalten, dass während der ersten zwei Jahre der Heimatkanton hundert Prozent der Unterstützung dem Wohnkanton zurückerstatten muss. Während weiterer acht Jahre muss der Heimatkanton die Hälfte zurückerstatten und erst nach zehn Jahren kommt das Wohnsitzprinzip voll zum Tragen. Es ist also eine Tatsache, die keine Geiss wegschleckt, dass wir mit dieser Regelung in der Sozialcharta den Schweizer Bürger schlechter stellen als den Ausländer, und ich glaube, dass das im Volk zu Recht nicht verstanden würde. Bitte lehnen Sie also die Sanktionierung von Abschnitt 4 dieses Artikels ab.

Stappung: Ich spreche zu Artikel 6 respektive zum Minderheitsantrag I. Bei Artikel 6 handelt es sich um einen der sogenannten Kernartikel. Wenn es uns mit der Ratifizierung der Sozialcharta tatsächlich ernst ist, gilt es, darauf zu achten, dass wir am Ende unserer Beratungen die Mindestzahl der zur Ratifikation notwendigen Artikel, die zum Kern gehören, auch nachweisen können. Wir haben es gehört: bei Artikel 6 ist der Absatz 4 umstritten. Die Minderheit will von diesem Artikel nur die ersten drei Absätze genehmigen. Nach meiner Meinung ist es bedenklich, dass offenbar die Arbeitgeber wieder einmal eine unwahrscheinliche Angst vor ihren Sozialpartnern, wie sie die Vertragspartner schmeichelhaft nennen, haben. In diesem Jahr wird nicht zuletzt auch von Arbeitgeberseite ein Vertragswerk zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, das sogenannte Friedensabkommen, das sich während fünfzig Jahren bestens bewährt habe, gelobt. Heute gilt es, Farbe zu bekennen. Herr Allenspach, setzen Sie sich bei Ihren Verbänden auf Arbeitgeberseite dafür ein, dass in allen nur möglichen Bereichen Gesamtarbeits- beziehungsweise Kollektivverträge ausgehandelt und abgeschlossen werden. Solche Gruppenabsprachen beinhalten ja gemäss Praxis mindestens die relative Friedenspflicht, das heisst, dass im Zusam-

menhang mit den im Vertrag geregelten Fragen überhaupt nicht gestreikt werden darf. Leider – und das muss auch einmal gesagt werden – gibt es in der Schweiz immer noch allzu viele Arbeitgeber, die sich weigern, mit den Vertretern ihres Personals, das heisst mit den zuständigen Gewerkschaften, zu verhandeln und Gesamtarbeitsverträge abzuschliessen. In solchen Fällen bleibt den Lohnabhängigen nur der Schritt zu Kampfmassnahmen. Solche Massnahmen sind ein Grundrecht und gehören zu den Menschenrechten. Absatz 4 gehört notwendig zu den Absätzen 1 bis 3. Ich beantrage Ihnen, den ganzen Artikel 6, also ohne jede Einschränkung, gemäss Vorlage des Bundesrates zu genehmigen.

Im übrigen handelt es sich bei Absatz 4 nicht um eine einseitige Bestimmung. Allfällige Massnahmen stehen sowohl den Arbeitnehmern als auch den Arbeitgebern zu. Dazu kommt, dass der Bundesrat mit seiner auslegenden Erklärung das Streikrecht der Beamten im öffentlichen Dienst ausklammern will. Auch die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande haben in ähnlicher Weise Erklärungen zum Beamtenstreik beschlossen und deponiert, wobei festzuhalten ist, dass zum Beispiel das Beamtengesetz der Bundesrepublik Deutschland nicht wie bei uns alle Beamten abdeckt, sondern nur diejenigen, die auf Lebzeiten gewählt sind. Die präzisierende Erklärung des Bundesrates ist aber praktisch überflüssig. Einschränkungen im Streikrecht sind nach Artikel 31 durchaus möglich, sofern sie gesetzlich abgestützt sind. Ich verweise auf das im Beamtengesetz des Bundes verankerte Streikverbot für das Bundespersonal. Das, was der Bundesrat vorschlägt, ist eine zusätzliche Absicherung.

Ich bitte Sie daher, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Herr Allenspach hat die Botschaft zitiert und auf den Sachverständigenausschuss respektive auf dessen Stellungnahme hingewiesen. Ich verweise ebenfalls auf die Botschaft und darauf, dass unser ständiger Vertreter im Europarat an der 306. Sitzung der Ministerdelegierten im Juni 1979 den andern Mitgliedstaaten des Europarates den Wortlaut der Erklärung des Bundesrates zur Kenntnis brachte und dass niemand vom Ministerkomitee darauf negativ reagiert hat.

Bonny: Ich möchte mich kurz zu den beiden Minderheitsanträgen zu Artikel 6 und Artikel 12 äussern.

Zu Artikel 6 habe ich gestern schon meine Bedenken vorgebracht. Ich möchte in diesem Zusammenhang nur das sehr eindrückliche Votum von Jean-François Aubert im Ständerat in Erinnerung rufen. Er hat im wesentlichen gesagt: Wir haben fünf Artikel des harten Kerns zu ratifizieren, aber den fünften Artikel, d. h. Artikel 6, ratifizieren wir und nehmen ihn gleichzeitig in einem wesentlichen Punkt wieder zurück. Damit sinken wir eigentlich unter die erforderlichen fünf Artikel. Ich weise nochmals darauf hin: Der Sachverständigenausschuss hat verlauten lassen, man könne beim Beamtenstreikrecht für bestimmte Kategorien des öffentlichen Personals einen Vorbehalt anbringen, aber niemals für alle Beamte. Diese Inkonsequenz bleibt bestehen.

Zu Artikel 12: Hier geht es vor allem um zwei entscheidende Probleme. Die Konsequenzen bei der Annahme des Minderheitsantrages von Herrn Braunschweig wären sehr gravierend. Deshalb hat der Bundesrat auch in seiner zweiten Stellungnahme vor der Kommission Ablehnung beantragt. Betreffend Artikel 12 Absatz 4 ist in der Botschaft auf Seite 57 zu lesen: «Die Praxis der Kontrollorgane macht aber deutlich, dass nebst der Totalisation», also der Versicherungsanspruchszeiten, «auch der Export von Leistungen aus der Sozialen Sicherheit ein Mittel zur Gewährung der Ansprüche aus der Sozialen Sicherheit ist.» Wir würden also gezwungen, zum Beispiel auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung Exporte zu tätigen. Praktisch würde das zu einer Besserstellung der ausländischen Anspruchsberechtigten gegenüber den Einheimischen führen, weil die Kontrolle in der Schweiz richtigerweise sehr streng ist. Sie wird

konsequent durchgeführt. Missbräuche sind fast ausgeschlossen, während eine Ueberprüfung im Ausland – beispielsweise Beitragszahlungen in die Arbeitslosenversicherungskasse in Sizilien – praktisch unmöglich ist. Wie wollen wir beispielsweise verhindern, dass ein Arbeitsloser, der nach Italien zurückgekehrt ist und dort schweizerische Arbeitslosentaggelder bezieht, doch arbeitet – in einem Land, das einen ausserordentlich grossen grauen Arbeitsmarkt hat? Mit andern Worten: Wir würden auch grosse Probleme finanzieller Art schaffen.

Ich möchte Sie also dringend davor warnen, dem Minderheitsantrag zu Artikel 12 zuzustimmen.

M. Béguelin: En ce qui concerne le droit de grève des fonctionnaires fédéraux, il est bon que vous connaissiez leur point de vue à propos de cette question qui les touche si directement.

Au pays de la paix du travail, le fait que l'interdiction légale de la grève pour les fonctionnaires fédéraux puisse constituer un obstacle à la ratification de la Charte sociale apparaît comme un non-sens total. En effet, ou bien la paix du travail est une institution dynamique et vivante, capable de s'adapter à toutes les situations, y compris celle des fonctionnaires fédéraux et, dans de telles conditions, il n'est pas nécessaire d'avoir des dispositions légales interdisant la grève, ou il s'agit d'un gadget patronal pour amuser le bon peuple et certains ont besoin de se sécuriser avec une loi anti-grève. Je crois à la paix du travail, la vraie, celle qui est négociée à armes égales entre partenaires sociaux, avec une instance d'arbitrage obligatoire, reconnue mutuellement. Dans la fonction publique fédérale, cette paix du travail-là est parfaitement applicable. Les partenaires sociaux sont représentatifs; le degré d'organisation syndicale est de 70 pour cent en moyenne, soit un taux bien supérieur à celui qui existe dans l'industrie privée. Les partenaires sociaux sont prêts à jouer le jeu honnêtement – là j'engage les syndicats – et les pourparlers pourraient commencer rapidement. Il n'y a donc aucune raison de s'accrocher à nos dispositions légales anti-grèves, restes de la grande peur de 1918. Elles peuvent être supprimées quand on le voudra. De plus, nous offririons ainsi à Monsieur Allenspach et à ses amis, qui ne cessent de dénoncer l'excès d'articles de lois, la possibilité d'en supprimer un. En attendant ce moment béni, je vous invite à accepter l'article 6, alinéa 4 de la Charte sociale européenne et, simultanément, je propose au Conseil fédéral, s'il le juge utile, de prendre contact avec les organisations du personnel fédéral pour négocier un accord de paix du travail en bonne et due forme.

Reimann Fritz: Herr Allenspach begründet seinen Antrag auf Nichtunterzeichnung und Ablehnung der Sozialcharta mit dem Streikverbot für Beamte im Beamtenrecht des Bundes und der Kantone. Ich bin zwar nicht Jurist, aber ich glaube kaum, dass diese Behauptung juristisch haltbar ist. Wenn wir ehrlich sein wollen, geht es hier doch vielmehr um eine politische Grösse. Ich habe gestern schon gesagt, dass das Streikrecht ein Grundrecht und ein Menschenrecht ist, das in der Schweiz nicht bestritten wird. Das Streikrecht ist zwar in der Bundesverfassung nicht enthalten. Es gibt aber in der Schweiz auch kein grundsätzliches Streikverbot. Wenn wir in der Schweiz seit der Zeit des Zweiten Weltkrieges im Vergleich zu andern Industriestaaten nur recht wenige Arbeitstage durch Streikaktionen verloren haben, liegt das nicht daran, dass wir im Gegensatz zu andern Ländern ein Streikverbot haben. Ganz im Gegenteil. In der Vergangenheit, als man auch in der Schweiz von Staates wegen mit dem Militär gegen Streikende vorging, als der Streik beinahe als Landesverrat galt, hatten wir die höchsten Verluste an Arbeitstagen durch Streik zu verzeichnen. Auch in der Privatindustrie gibt es kein Streikverbot. Es gibt nur freiwillige Verzichtse auf Kampfmassnahmen aufgrund von gesamtarbeitsvertraglichen Abmachungen. Und weil die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Bereich gesetzlich und nicht vertraglich geregelt sind, ist auch die Friedenspflicht im Gesetz enthalten. Daraus kann man nicht ein allgemeines

Streikverbot in unserem Lande ableiten. Das kann uns deshalb nicht hindern, Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta zu unterzeichnen, wie das auch der Bundesrat begründet und vorschlägt.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag I abzulehnen und dem Minderheitsantrag II zuzustimmen.

Frau Morf, Berichterstatterin der Mehrheit: Ich muss zuerst einmal feststellen, dass ich mit diesem Vorgehen sehr unzufrieden bin. Ich will es nicht dem Herrn Präsidenten anlasten, sondern dem üblichen Zeitdruck, der es uns eigentlich verunmöglicht, dieses Geschäft und die verschiedenen Minderheitsanträge, die in der Kommission übrigens alle abgelehnt wurden, so sorgfältig zu behandeln, wie es sich gebühren würde.

Ich glaube nicht, dass jene, die nicht in der Kommission waren, jetzt noch zwischen den verschiedenen Artikeln unterscheiden können. Ich will versuchen, noch einmal eine Art Round-up zu machen.

Es gibt ja immer zwei Aspekte: den grundsätzlichen und den formalistischen. In der Kommission wurde jeweils zu beiden gesprochen, und wir sollten das hier auch tun.

Zur Minderheit I. Der Antrag von Herrn Allenspach, der in der Kommission abgelehnt wurde, betrifft Artikel 6 Absatz 4, nämlich das Streikrecht. Dazu wurde bereits gesprochen. In der Kommission wurde auch festgestellt, dass die Schweiz ein streikarmes Land sei. Die Arbeiter- und Beamenschaft seien ja verantwortungsbewusst, wie man so schön sagt. Es wurde allerdings auch festgestellt, dass bei uns oft gejubelt wird, wenn in einem Ostblockland gestreikt wird; der feine Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern spielt dort keine so grosse Rolle, in kommunistischen Ländern gibt es sowieso fast nur öffentliche. Aber die Opposition oder der Streik gegen die Staatsgewalt seien unverbrüchliche Menschenrechte eines liberalen Staates. Das wurde in unserer Kommission sogar auch von bürgerlicher Seite festgestellt.

Die Ausgangslage war folgende – man muss immer beide Ausschüsse zitieren, die zuständig sind –: Zwischen dem unabhängigen Sachverständigenausschuss im Europarat und dem Regierungsausschuss besteht betreffend der Auslegung von Absatz 4 eine nicht bereinigte Meinungsverschiedenheit. Der Sachverständigenausschuss behauptet, dass es nicht möglich sei, gemäss Artikel 6 Absatz 4 den Beamten in einer allgemeinen Form den Streik zu verbieten. Der Regierungsausschuss hingegen ist der Meinung, dass dies in Zusammenhang mit Artikel 31 der Charta für alle Beamten des öffentlichen Dienstes möglich sei.

Eigentlich müsste dazu weder der eine noch der andere Ausschuss Stellung nehmen, sondern dies müsste durch das Ministerkomitee geschehen. Nachdem das Ministerkomitee das nicht getan hat und wahrscheinlich auch nicht tun wird, haben wir auch noch Experten befragt; ich zitiere hier einen, da andere auch schon zitiert wurden. Professor Zanetti hält fest, dass die Auslegung der Erklärung des Bundesrates nicht notwendig sei. Er verweist auf Artikel 31 der Sozialcharta, der Einschränkungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zulässt; darunter fällt nach seiner Meinung auch das Streikrecht der Beamten. Er führt auch Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention an, dessen Text über die Verbands- und Vereinsfreiheit praktisch mit Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta identisch ist. Sie werden sich vielleicht daran erinnern – es ist eine ganze Weile her –: die Menschenrechtskonvention haben wir ratifiziert.

Ich komme zur Minderheit II. Diesen Antrag habe ursprünglich ich eingebracht, als ich noch nicht Präsidentin der Kommission war. Es steht mir nicht mehr zu, dazu Stellung zu nehmen, mein Kollege Braunschweig hat ihn hier sehr gut vertreten. Ich will nur noch unseren Experten, Professor Berenstein, zitieren, der der Ueberzeugung war, dass Artikel 12 Absatz 4 der Sozialcharta nach der herrschenden Rechtsauffassung keinen zwingenden Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber darstelle, wie das hier immer wieder behauptet wurde, sondern nur einen Anreiz bedeute, durch

den Abschluss internationaler Abkommen oder durch andere Mittel die in den Buchstaben a und b geforderten Massnahmen zu ergreifen – ein ganz anderes Bild als das, welches hier von den Gegnern der Sozialcharta an die Wand gemalt wurde.

Ich komme bereits zur Minderheit III, zu Herrn Hösli's Antrag. Ich erinnere daran, dass die Kommission einen Ergänzungsbericht dazu verlangt hat, basierend auf einer neuen Vernehmlassung unter den Kantonen. Diesen Ergänzungsantrag hat Herr Hösli anlässlich der Sitzung vom Februar 1986 selber gestellt, nach Kenntnisnahme des bereits vorliegenden Zusatzberichtes zu Artikel 13 Absatz 4. Er hatte den Antrag gestellt, diesen sowie die Ergebnisse der verschiedenen Hearings den Kantonen zur Stellungnahme zuzustellen. Er hat damals gesagt, er könne sich vorstellen, dass inzwischen eine Entwicklung stattgefunden habe, die es den Kantonen erlaube, einer Ratifizierung von Artikel 13 Absatz 4 zuzustimmen. Die Antworten ergaben ein recht klares Bild. Sie zeigen, dass die Forderungen von Artikel 13 Absatz 4 in der Praxis schon fast vollständig verwirklicht sind. Die Meinung der befragten Experten war dann geteilt. Professor Berenstein sah überhaupt kein rechtliches Problem, Professor Grisel hingegen gewisse Einschränkungen der Kantonskompetenzen. Aber nachdem die Kantone selber in ihrer Mehrheit ursprünglich für die Ratifizierung der Sozialcharta waren, dürfte auch hier kein Hinderungsgrund für die Ratifikation mehr bestehen.

Ich komme zum Minderheitsantrag IV. Dieser betrifft nicht die verschiedenen Artikel, sondern es geht um einen politischen Entscheid, und zwar um die Nichtgenehmigung der Sozialcharta, wie sie die beiden Minderheitssprecher der Kommission beantragt haben. Es geht um den politischen Entscheid, um unsere Präsenz und Rolle in Europa. Wir haben darüber des langen und breiten gesprochen. Ich glaube, ich muss mich nicht wiederholen. Ich bitte Sie sehr, diesen Antrag abzulehnen.

M. Darbellay, rapporteur de la majorité: Je ne reprendrai pas les arguments pour ou contre les divers articles puisqu'ils ont été très largement exposés ici. Je pense par contre qu'il est utile de rappeler ce que signifie chaque vote. Le noyau dur comprend les sept articles: 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19. Les articles 1, 5 et 16 ne sont combattus par personne.

L'article 19 n'est soutenu par personne. Le problème se pose donc sur les articles 6: Droit à la négociation collective, 12: Droit à la sécurité sociale, et 13: Droit à l'assistance. De ces trois articles, il faut absolument en avoir deux à ajouter aux trois qui ne sont pas combattus si l'on veut pouvoir ratifier la Charte. Deux sont proposés à la suppression: l'article 6, par la proposition de minorité I. Cela veut dire que si cette proposition est acceptée, l'article 6 n'entre plus en ligne de compte pour les articles reconnus du noyau dur. De même, la proposition de minorité III consiste en la suppression de la reconnaissance de l'article 13. Cela ferait donc une diminution de deux par rapport à la proposition du Conseil fédéral et de la commission. Il n'en resterait donc plus que trois.

La minorité II propose, elle, de retenir l'article 12: Droit à la sécurité sociale, qui n'a pas été retenu par le Conseil fédéral. A lui seul, il ne suffirait pas à compenser les deux suppressions proposées par la minorité I et par la minorité III.

La minorité IV ne fait qu'entériner ce qui est prévu par la proposition de minorité I et de minorité III. Cela signifie qu'elle propose purement et simplement de refuser la Charte, ce qui est déjà fait si l'on accepte les deux autres propositions.

Je vous invite, par conséquent, à refuser aussi bien la proposition de minorité I que la proposition de minorité III de manière à avoir au moins cinq articles du noyau dur pour pouvoir ratifier la Charte.

Weber-Schwyz, Berichterstatter der Minderheit: Aus der Sicht der Kommissionsminderheit gilt es, folgendes festzuhalten: Unbestritten ist die Annahme der Artikel 1, 5 und 16. Ich will hierüber keine weiteren Worte verlieren.

Bedenken äussern wir zu folgenden Artikeln: Hinsichtlich Artikel 6 Absatz 4, Beamtenstreikrecht, ist genügend dargelegt worden, welche Hindernisse sich dadurch ergeben. Vor allem haben wir zur Fragwürdigkeit der auslegenden Erklärung Ausführungen gemacht.

Bei Artikel 12 Absatz 4 ist in Erinnerung zu rufen, dass selbst der Bundesrat die Ratifizierbarkeit von Artikel 12 Absatz 4 in Frage stellt. Sie haben gehört, dass es bei Artikel 12 Absatz 4 vor allem um die Praxis und um die Anwendbarkeit des Leistungsexports der Sozialversicherungen ins Ausland wie auch um die Frage der Kontrolle geht. Hier staune ich ob der Sorglosigkeit der Gewerkschaftsvertreter. Es scheint, dass sie die Stimmen der Basis nicht mehr hören, denn da und dort kann man sehr wohl zur Kenntnis nehmen, wie sich gerade Arbeiterkreise an der grosszügigen Handhabung des Leistungsexports stossen.

Bei Artikel 13 Absatz 4, beim Recht auf soziale Fürsorge, ist nochmals in Erinnerung zu rufen, was die Kantone in der Zusatzumfrage eigentlich bestätigt haben: dass sie heute freiwillig alle Normen erfüllen, die gemäss Sozialcharta gewünscht werden. Aber eben, sie erfüllen diese Normen in normalen Zeiten freiwillig; bei anwachsenden Zuwandererströmen müssten sie sich die Praxisänderung vorbehalten. Etwas ganz Wesentliches, das hier nicht gesagt wurde: Die Umfrage ergab, dass die Kantone – mit Ausnahme des Kantons Luzern – auf der Rückforderung der Leistungen beharren. Gerade die Sozialcharta würde dazu führen, dass man auf die Rückerstattung von Leistungen verzichten würde.

All das sind Gründe genug, um zur Einsicht zu gelangen, dass die Charta nicht ratifizierbar ist. Eine Uebereinstimmung mit diesen fünf Kernartikeln ist mit gutem Gewissen nicht zu finden.

Alle diese Gründe bewegen mich, Sie nochmals aufzufordern, die Charta nicht zu genehmigen.

M. Jeanneret, rapporteur de la minorité: Je ne reprendrai pas le problème des sept articles du noyau dur et des cinq qui doivent être adoptés, mais en deux mots vous rappellerai la position de la minorité face à ces quatre propositions. Nous vous proposons de suivre la minorité I, c'est un point cardinal, droit de grève des fonctionnaires. Je l'ai dit hier, je l'ai redit ce matin, nous n'avons pas le droit vis-à-vis de l'étranger et à l'intérieur de la Suisse de laisser un doute à ce sujet. Le Conseil fédéral avait proposé une solution intermédiaire: l'article 6 et la déclaration interprétative. Nous vous proposons d'être transparents, de supprimer l'alinéa 4, donc l'article 6, alinéas 1, 2 et 3, tel qu'il est mentionné dans la minorité Allenspach

En ce qui concerne la minorité II la situation change car le Conseil fédéral est d'accord avec cette dernière. Le Conseil fédéral lui-même n'avait pris que les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 12 – je vous le rappelle – c'est le domaine de la sécurité sociale et de notre assurance-chômage. Là nous nous opposons à la proposition d'introduire complètement cet article. Nous vous invitons donc à rejeter la proposition qu'a développée M. Braunschweig et à soutenir la position du Conseil fédéral exposée dans son message.

En ce qui concerne la minorité III, il s'agit de l'article 13, problème de l'assistance sociale et médicale. Nous nous rallions sans autre aux thèses fédéralistes rappelées par M. Hösli tout à l'heure; il ne peut y avoir que les paragraphes 1, 2 et 3 et non pas l'article 13 au complet.

Enfin, la minorité IV c'est le problème central, c'est notre débat de fond, nous vous confirmons que la minorité vous demande de ne pas accepter de suivre la proposition du Conseil des Etats.

En résumé nous sommes d'accord avec les minorités I, III et IV et nous repoussons la minorité II.

M. Aubert, président de la Confédération: Je ne voudrais pas non plus allonger le débat puisque vous avez un train qui va bientôt partir, mais je regrette beaucoup qu'une décision de cette importance pour l'avenir de la Suisse en Europe soit prise dans de telles conditions. C'était une des

raisons pour lesquelles nous ne nous opposons pas au renvoi de la question au Conseil fédéral.

Article 6, alinéa 4 de la Charta: Droit de grève des fonctionnaires. L'article 23 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires interdit le droit de grève. La ratification de la Charta n'y changera rien. Pour être encore plus clair, le Conseil fédéral a prévu une déclaration interprétative que vous trouverez dans le message et qui précise: «Le Conseil fédéral considère que l'acceptation de l'article 6, paragraphe 4, n'affecte pas les dispositions de législation fédérale et cantonale, notamment celles de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires qui interdisent aux agents de la fonction publique de recourir à la grève». On oppose l'avis des «experts indépendants» qui auraient jugé que cette déclaration interprétative ne correspondait pas à l'esprit de l'article 6, alinéa 4. Tout à l'heure, il vous a été rappelé que le «Comité gouvernemental» a considéré qu'une telle interdiction pouvait être imposée sans enfreindre la Charta sociale. Les travaux préparatoires qui ont précédé sa signature, en 1961, donnent raison au Comité gouvernemental et non pas aux experts indépendants.

Une pratique internationale admet que les Etats, lorsqu'ils ratifient un traité international, fassent des déclarations sur la façon dont ils interprètent une disposition particulière. Je suis un peu étonné qu'aucun orateur n'ait fait allusion à la deuxième partie de l'annexe de la Charta sociale qui figure dans le message qui vous a été présenté. Elle déclare *ad article 6, paragraphe 4*: «Il est entendu que chaque Partie Contractante peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31». Tout à l'heure, M. Darbellay, rapporteur, a rappelé cet article 31 en disant que l'on pouvait interdire le droit de grève pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique et les bonnes moeurs. Nous avons donc simplement appliqué la charte et son annexe. D'ailleurs – certains d'entre vous l'ont relevé – la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas ont fait de même. Si nous avons interdit, Monsieur Allenspach, le droit de grève des fonctionnaires dans notre pays, c'est précisément pour protéger l'ordre public au sens de l'article 31, qui n'existait pas encore lors de la rédaction de la loi de 1927. D'autre part, je relève encore que le seul organe décisionnel du Conseil de l'Europe s'appelle le «Comité des ministres». Je viens de le quitter, le 26 novembre 1987. Or, il n'a pas soulevé la moindre objection à notre déclaration interprétative. Par conséquent, l'article 6 peut être accepté *in extenso* avec son dernier paragraphe, et notre déclaration interprétative. Il est vain de chercher une querelle juridique pour tenter de résoudre un problème politique sur la gravité et l'importance duquel j'aimerais à nouveau attirer votre attention.

Article 12, alinéa 4 de la Charta. Au début de 1986, nous avons procédé à des expertises complémentaires, qui nous ont d'ailleurs été reprochées. Nous avons effectué des auditions d'experts et un réexamen des accords et des lois concernant ce domaine. En lisant le rapport complémentaire sur l'article 12, paragraphe 4, que le Conseil fédéral a adressé à votre commission, vous constaterez qu'il n'y a plus aucun argument sérieux s'opposant à l'acceptation intégrale dudit article.

Dans sa séance d'avant-hier, le gouvernement m'a autorisé, Monsieur Jeanneret, à vous faire part de son accord et à vous confirmer, aujourd'hui, que nous pouvions accepter cet article 12, alinéa 4. Les opposants, notamment M. Bonny, prétendent qu'il exige l'exportation des prestations d'assurance (paiement des prestations à l'étranger), ainsi que la totalisation des périodes d'assurance. Or, l'exportation des prestations de l'assurance-chômage n'est exigée nulle part. La Charta elle-même ne pose pas une telle exigence et les organes de contrôle ne l'ont jamais requise. Quant au deuxième point, la totalisation des périodes d'assurance, elle n'est pas incompatible, en ce qui concerne l'assurance-chômage, avec la législation suisse. J'en veux pour preuve qu'elle figure dans notre accord avec la Répu-

blique fédérale d'Allemagne et pour les Suisses de l'étranger qui rentrent au pays. La totalisation des périodes d'assurance est donc admise, acceptée, consignée dans des accords bilatéraux que nous avons conclus.

Les adversaires de la Charte sont opposés à l'alinéa 4 de l'article 13, soit l'application du principe de l'instance au domicile à des étrangers également. Nous avons procédé à une enquête dans tous les cantons, et cette enquête a démontré que tous les cantons appliquent actuellement ce principe aux étrangers qui sont sur leur territoire. On reproche aussi à cet article 13, alinéa 4, de renoncer à demander le remboursement des prestations d'assistance fournies à des étrangers. Or l'enquête fait apparaître que la plupart des cantons se limitent à présenter des demandes de remboursement à la République fédérale d'Allemagne et à la France, deux pays avec lesquels la Suisse a conclu un accord bilatéral prévoyant le droit à un tel remboursement. Ici encore les objections ne sont pas valables. C'est pourquoi nous vous demandons d'accepter de considérer que le minimum de cinq articles du noyau dur est réalisé pour vous permettre d'accepter la Charte sociale européenne.

Les arguties juridiques – MM. Segond et Maître l'ont relevé hier – ne masqueront pas le danger politique, en cette législature qui va nous conduire au marché unique européen, qu'un «non» représenterait pour la position de la Suisse en Europe.

Präsident: Wir kommen zur Entscheidung. Die Mehrheit beantragt in allen Fällen Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates. Die Minderheiten I, II, III und IV beantragen eine Aenderung des Artikels 1. Es betrifft aber vier verschiedene Sachgegenstände. Aus diesem Grunde wird jeder Minderheitsantrag der Mehrheit gegenübergestellt. Auch wenn die Abstimmungen über die Anträge der Minderheiten I, II und III ergeben sollten, dass zu wenige Artikel genehmigt werden, werde ich die Abstimmung über den Antrag der Minderheit IV trotzdem durchführen.

Abstimmung – Vote

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I	102 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit II	55 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	110 Stimmen

Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit III	91 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit IV	104 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen

Präsident: Damit entfällt die Beratung der restlichen Artikel.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 10.20 Uhr

La séance est levée à 10 h 20