

83.049

Botschaft betreffend die Europäische Sozialcharta

vom 13. Juni 1983

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung der am 18. Oktober 1961 zu Turin abgeschlossenen und von der Schweiz am 6. Mai 1976 unterzeichneten Europäischen Sozialcharta mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen ferner, folgende Postulate abzuschreiben:

- | | | |
|------|----------|---|
| 1970 | P 10.762 | Voraussetzungen für die Unterzeichnung der Sozialcharta des Europarats (S 8. 12. 70, Kommission für auswärtige Angelegenheiten) |
| 1971 | P 10.785 | Sozialcharta des Europarats (N 11. 3. 71, Muheim) |
| 1980 | P 79.554 | Europäische Sozialcharta (N 19. 12. 80, Müller-Bern) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

13. Juni 1983

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Aubert
Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Am 6. Mai 1976 wurde die Europäische Sozialcharta von der Schweiz unterzeichnet. Ein im Jahre 1978 im Hinblick auf die Ratifizierung der Charta durchgeführtes Vernehmlassungsverfahren kam zum Ergebnis, dass die Mehrzahl der befragten Kantonsregierungen, Parteien und interessierten Verbände diesen Schritt befürworteten. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung wurden am 15. Oktober 1980 veröffentlicht.

Der Bundesrat hat verschiedene Male die Bedeutung der Ratifikation der Sozialcharta für die politische und rechtliche Zusammenarbeit innerhalb des Europarates sowie für unsere Politik zugunsten des Schutzes der Menschenrechte unterstrichen. Im Rahmen der im Europarat vertretenen 21 demokratischen Staaten bildet die Sozialcharta das grundlegende Übereinkommen zum Schutz der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte.

Die Europäische Sozialcharta ist ein internationales Übereinkommen, das im wesentlichen auf eine schrittweise Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Angehörigen der Vertragsstaaten abzielt. Es schafft keine Individualrechte. Seine Bestimmungen richten sich an den nationalen Gesetzgeber und werden daher von den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden der Vertragsstaaten nicht direkt angewendet. Das Überwachungssystem der Charta schafft keine supranationale Gerichtsbarkeit. Es räumt indessen den Sozialpartnern – d. h. den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen – ein nicht zu unterschätzendes Mitspracherecht ein.

Die Annahmebedingungen der Charta sehen vor, dass sich ein Vertragsstaat durch eine Mindestzahl von ihm aus den 19 Artikeln des Teils II ausgesuchter Artikel und numerierter Absätze bindet, wobei seine Wahl durch die Bestimmung eingeschränkt wird, wonach aus dem sieben besonders wichtige Artikel umfassenden obligatorischen Vertragskern – dem sogenannten «harten Kern» – fünf Artikel vollumfänglich angenommen werden müssen. Die Erfüllung dieser Bedingung wirft für die Schweiz einige rechtlich und politisch schwierige Fragen auf, die diese Botenschaft in ihrem besonderen Teil zu klären versucht.

Die 19 Grundsätze von Teil I und die entsprechenden 19 Artikel von Teil II der Charta verlangen von den Vertragsstaaten gesetzliche Massnahmen auf den verschiedensten Gebieten der Sozialpolitik. Der überwiegende Teil dieser Postulate ist in der Schweiz bereits eindeutig erfüllt. Unser Land ist daher in der Lage, im Rahmen der Annahmebedingungen diejenigen Chartabestimmungen auszuwählen, die mit unserer Gesetzgebung im weitesten Masse vereinbar sind und nur ausnahmsweise in begrenzten Bereichen gewisse Anpassungen erfordern.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Einleitung

Der am 5. Mai 1949 ins Leben gerufene Europarat umfasst heute 21 Staaten des demokratischen Europa. Die Mitgliedschaft im Europarat wird durch die Ratifizierung von dessen Satzung erworben, die in den beiden ersten Absätzen des ersten Artikels die Aufgabe dieser Organisation wie folgt umschreibt:

- (a) der Europarat hat zur Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.
- (b) Diese Aufgabe wird von den Organen des Rates erfüllt durch Beratung der Fragen allgemeinen Interesses, durch den Abschluss von Abkommen und durch gemeinschaftliches Vorgehen auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet und auf den Gebieten des Rechts und der Verwaltung sowie durch den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Durch die Ratifizierung der Satzung des Europarates vom 6. Mai 1963 hat sich die Schweiz verpflichtet, an der Erfüllung dieser Aufgaben «aufrichtig und tatkräftig mitzuarbeiten» (Art. 3).

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates hat bereits in 114 europäischen Verträgen Ausdruck gefunden. Davon hat die Schweiz bisher 49 ratifiziert. Unter den Zielen, deren Verwirklichung die Strassburger Organisation sich zur Aufgabe gesetzt hat, nimmt der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den demokratischen Staaten Europas eine hervorragende Stellung ein. Der Schutz und die Verbreitung der klassischen d. h. staatsbürgerlichen und politischen Menschenrechte und Grundfreiheiten wird im Rahmen des Europarates durch ein Vertragswerk gewährleistet, dessen Grundpfeiler die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 und ihre Zusatzprotokolle bilden.

In diesem Bereich hat unser Land fast alle Verträge ratifiziert. Die Ausnahmen bilden das Erste Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das von der Schweiz am 19. Mai 1976 unterzeichnet wurde, und das Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind. In seinem Bericht vom 16. Januar 1980 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 (BBl 1980 I 620) vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass die Schweiz diese beiden Rechtsinstrumente in absehbarer Zeit ratifizieren sollte. Im ersten Ergänzungsbericht vom 2. Juni 1980 zum Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 16. November 1977 rief er zudem in Erinnerung, dass die Ratifikation dieser beiden Protokolle zu den vordringlichen Vorhaben der laufenden Legislaturperiode gehöre (BBl 1980 II 1532). Diese Auffassung bekräftigte er im Zwi-

schenbericht vom 5. Oktober 1981 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 (BBl 1981 III 665) sowie im Bericht vom 2. Juni 1982 über die schweizerische Menschenrechtspolitik (BBl 1982 II 729). In der Folge hat der Bundesrat allerdings beschlossen, im gegenwärtigen Zeitpunkt von der Ratifikation des Protokolls Nr. 4 abzusehen.

Der Schutz der Menschenrechte auf europäischer Ebene beschränkt sich seit der Unterzeichnung der Sozialcharta am 18. Oktober 1961 in Turin aber nicht mehr nur auf die staatsbürgerlichen und politischen Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die heute als unumgänglich geltende Ergänzung zur Gewährung der klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten ist die Garantie von Rechten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Charakters. Das grundlegende europäische Abkommen zum Schutze dieser Rechte ist die Europäische Sozialcharta. Angesichts des Grundsatzes der Unteilbarkeit der Menschenrechte, der sich auf internationaler Ebene weitgehend durchgesetzt hat, gelten in bezug auf den Schutz dieser Rechte die Menschenrechtskonvention und die Sozialcharta als gleichwertig. Die Verwirklichung der in der Sozialcharta verankerten Rechte folgt ihrer Natur entsprechend mehr politischen als rein rechtlichen Regeln.

Einerseits bedeutet die Ratifikation der Sozialcharta, dass unser Land den durch den Beitritt zum Europarat eingegangenen Verpflichtungen in einem grundlegenden Aufgabenbereich dieser Organisation nachzukommen gewillt ist. Dieser Schritt bringt uns zudem dem Ziel unserer Politik gegenüber dem Europarat, so wie wir es im Bericht vom 16. Januar 1980 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der laufenden Legislaturperiode umschrieben haben, nämlich «die Bande zwischen den demokratischen Staaten des Kontinents enger zu knüpfen», näher (BBl 1980 I 620). Andererseits könnte ein weiteres Abseitsstehen unseres Landes von diesem Abkommen auf längere Sicht zur Folge haben, dass wir zusehends bei der Mitarbeit an der Weiterentwicklung der Menschenrechte auf europäischer Ebene benachteiligt werden. Dieses Abseitsstehen stünde zudem im Widerspruch zu der gewünschten engeren Bindung an das demokratische Europa.

12 Die Sozialcharta: Werdegang, Inhalt und Anwendung

Die Europäische Sozialcharta wurde, wie bereits erwähnt, am 18. Oktober 1961 in Turin den damaligen Mitgliedstaaten des Europarates zur Unterzeichnung aufgelegt. Da die Schweiz erst am 6. Mai 1963 der Strassburger Organisation beitrug und somit an der Ausarbeitung dieses Übereinkommens keinen unmittelbaren Anteil hatte, soll vor der allgemeinen Beschreibung der Sozialcharta kurz deren Entstehungsgeschichte dargestellt werden.

121 Die Entstehungsgeschichte der Sozialcharta

Die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 4. Juli 1776 sowie deren Verfassung vom 17. September 1787, auf dem europäischen Kontinent gefolgt von der französischen Menschenrechtserklärung vom 26. Au-

gust 1789, erhoben die staatliche Garantie der sogenannten staatsbürgerlichen und politischen Grundrechte zu einer der Grundlagen der westlichen Demokratien. Die industrielle Revolution des 19. Jahrhunderts löste die Entwicklung in Richtung einer Anerkennung sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte aus. Die Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts zwischen diesen beiden Grundrechtsbereichen gehört namentlich seit 1945 auf internationaler Ebene zu den vordringlichen Anliegen in der Entwicklung und Verbreitung der Menschenrechte.

Die Charta der Vereinten Nationen von 1945 setzt sich die Entwicklung der Menschenrechte zum Ziel. Aufgrund dieser Zielsetzung erliess die Generalversammlung der UNO in Form einer nicht bindenden Resolution am 10. Dezember 1948 die «Allgemeine Erklärung der Menschenrechte», die nicht mehr nur einen umfangreichen Katalog von Freiheitsrechten enthält.¹⁾ Vielmehr führt sie ebenfalls diejenigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf (Art. 23–27), die jedem Menschen «als Mitglied der Gesellschaft» zustehen und die «für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich» sind (Art. 22). Diese Rechte umfassen namentlich das Recht auf Soziale Sicherheit, das Recht auf Arbeit, das Recht auf angemessene und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, den Anspruch auf Erholung und Freizeit, das Recht auf Bildung und das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen.

Damit stand die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO sowohl am Anfang der Bemühungen um den Schutz der klassischen Grundfreiheiten wie auch derjenigen um die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte auf europäischer Ebene. In Europa wurde dann allerdings zuerst der Schritt zum effektiven und verbindlichen Schutz der Menschenrechte vollzogen. Der Schutz der klassischen Grundfreiheiten wurde durch die am 3. September 1953 in Kraft getretene europäische Menschenrechtskonvention gewährleistet. Kurz zuvor hatte die Beratende Versammlung (Parlamentarische Versammlung) in ihrer Empfehlung Nr. 14 vom 7. Dezember 1951 die Ansicht vertreten, der Europarat müsse sich ebenfalls mit der Verbreitung der sozialen Rechte befassen.

Im Gegensatz zu den staatsbürgerlichen und politischen Grundrechten, über welche unter den Mitgliedern des Europarates breite Übereinstimmung herrschte, zeigten sich über die Diskussion der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte beträchtliche Meinungsverschiedenheiten. Der Gedanke eines europäischen Abkommens zum Schutz des Einzelnen im wirtschaftlichen und im sozialen Bereich tauchte deshalb erst 1953, im Jahr des Inkrafttretens der Europäischen Menschenrechtskonvention, wieder auf.

Die Vorbereitungsarbeiten für dieses Abkommen gingen in zwei deutlich getrennten Phasen voran, im Verlaufe derer nacheinander die beiden Organe des Europarats federführend waren: zuerst die Beratende Versammlung und anschliessend das Ministerkomitee. Zwischen 1953 und 1956 gab vor allem die

¹⁾ Siehe dazu: *Bleckmann Albert, Allgemeine Grundrechtslehren*. Köln – Berlin – Bonn – München, Heymann, 1979; 1. Kapitel. Für den Text der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vgl. BBl 1982 II 791.

Versammlung den Anstoss zur Vorbereitung der Charta. In der zweiten Phase von 1956 bis 1961 war es dann hauptsächlich der Regierungssozialausschuss, der den Entwurf weiterentwickelte.²⁾

In einem am 16. April 1953 vorgelegten Memorandum (Dok. SG(53)1) stellte der Generalsekretär des Europarats fest, dass die Sozialpolitik bis anhin fast ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Regierungen gehörte, einmal abgesehen von den im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) erarbeiteten Abkommen. Ihm schwebte eine Harmonisierung der sozialpolitischen Gesetze der Mitgliedstaaten des Europarats vor; die Grundsätze des Sozialrechts sollten seiner Ansicht nach in einem einzigen Dokument vereinigt werden: in der Europäischen Sozialcharta. Der Ausschuss für soziale Angelegenheiten der Beratenden Versammlung, dem dieses Memorandum unterbreitet wurde, verdeutlichte:

... Diese Charta sollte die sozialen Aufgaben der Mitgliedstaaten festsetzen und als Leitfaden für jede zukünftige Aktion des Europarats im sozialen Bereich gelten. Sie sollte im Bereich der Sozialpolitik eine Ergänzung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten darstellen ...

Zwischen Oktober 1955 und Februar 1958 hatte der Ausschuss für soziale Angelegenheiten der Beratenden Versammlung zusammen mit dem Regierungssozialausschuss nacheinander drei Chartaentwürfe ausgearbeitet. Während der ganzen Ausarbeitungphase bestand eine ausgeprägte Rivalität zwischen der Beratenden Versammlung und dem Ministerkomitee. Beide Organe legten ihre eigenen Entwürfe vor. Schliesslich war es der Entwurf des Regierungssozialausschusses, der als Grundlage für die endgültige Fassung der Charta diente.

Von den Gründen für das langsame Vorankommen seien namentlich folgende aufgeführt:

Die Autoren der verschiedenen Entwürfe standen vor verhältnismässig neuartigen juristischen Aufgaben. Mit Ausnahme der verschiedenen IAO-Normen, einiger interamerikanischer Texte³⁾ und der ersten Entwürfe des später (1966) entstandenen «Internationalen Pakts der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte»⁴⁾ gab es keine Versuche zur systematischen Kodifizierung der Sozialrechte, zumindest nicht auf europäischer Ebene.

²⁾ Das Ministerkomitee wurde in seinen Aufgaben zur Erarbeitung der Sozialcharta von einem aus hohen Regierungsbeamten zusammengesetzten Ausschuss unterstützt, der später zu einem ständigen Organ wurde: dem Regierungssozialausschuss. Der Unterausschuss des Regierungssozialausschusses wurde zu einem Kontrollorgan der Sozialcharta (Art. 27). Siehe auch Ziffer 124.

³⁾ Siehe z. B. die «Erklärung über die sozialen Grundsätze Amerikas», die beim Abschluss der Konferenz von Chapultepec von 1945 verabschiedet wurde; am 2. Mai 1948 hat die IX. Interamerikanische Konferenz von Bogota zwei Texte angenommen: «Die amerikanische Erklärung der Rechte und der Pflichten des Menschen» und eine «Interamerikanische Charta der sozialen Schutzrechte».

⁴⁾ Dieser Pakt wurde von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen erarbeitet. Er ist am 3. Januar 1976, nach der Hinterlegung der 35. Ratifikationsurkunde, in Kraft getreten. Gegenwärtig haben ihn 77 Staaten ratifiziert. (Die Schweiz hat den Pakt nicht unterzeichnet.) In seiner Antwort auf die Interpellation Crevoisier vom 2. Juni 1981 hat der Bundesrat eine Botschaft an die Räte über die Genehmigung dieses Pakts wie auch des Pakts über bürgerliche und politische Rechte für das Ende

Im sozialen Bereich unterschieden sich die Vorstellungen über die rechtliche Gestaltung des Sozialbereichs ziemlich stark von Land zu Land, oder gar von einer Region zur andern. Dies erleichterte keineswegs die Aufgabe der Charta-Autoren, allgemein gültige und für alle in Strassburg vertretenen Staaten anwendbare rechtliche Grundsätze zu erarbeiten. Die demographische, politische und wirtschaftliche Struktur, vor allem der Industrialisierungsgrad und die Produktivität jedes Staates bestimmten nämlich zu einem guten Teil das Ausmass an Schutz und Sozialleistungen, das den verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmern gewährt werden konnte. Anhand der Unterschiede, die zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats in verschiedenen Belangen auch heute noch vorhanden sind, ermisst man das Ausmass der Schwierigkeiten und der Interessenkonflikte, die überwunden werden mussten, um auf eine Art «gemeinsamen Nenner» zu kommen.⁵⁾

122 Übersicht über den Inhalt der Sozialcharta

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: Sicherstellung der Ausübung der sozialen Rechte ohne Diskriminierung und Förderung des sozialen Wohls der Bevölkerung in Stadt und Land mit geeigneten Einrichtungen und Massnahmen.

Teil I enthält 19 Rechte und Grundsätze, welche die Vertragsparteien als Ziele ihrer Sozialpolitik anerkennen und die sie mit allen geeigneten Mitteln sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu verwirklichen suchen. Diese 19 Bestimmungen des ersten Teils bilden die eigentlichen Grundprinzipien des Vertrags. Die Vertragsparteien sollten keine gesetzlichen oder verwaltungstechnischen Massnahmen treffen, welche diesen Zielen widersprechen.⁶⁾

Teil II enthält 19 Artikel, welche die neunzehn Zielbestimmungen von Teil I in konkrete international bindende Verpflichtungen der Vertragsstaaten umwandeln. Jeder einzelne der 19 Artikel zielt darauf ab, die Ausübung eines bestimmten Rechts zu gewährleisten, ohne jedoch eigentliche Individualrechte zu begründen. Die in diesem Teil aufgeführten Rechte lassen sich in fünf Gruppen aufgliedern.

1. *Das Arbeitsrecht*: Die allgemeinen arbeitsrechtlichen Normen umfassen die Artikel 1–4 des Vertrags; sie dienen folgenden Zielen: Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsgrades, Sicherstellung von gerechten Arbeitsbedingungen, Gewährleistung des Rechts auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen sowie Sicherstellung eines gerechten Arbeitsentgelts.

dieser Legislaturperiode in Aussicht gestellt. Im Bericht vom 2. Juni 1982 über die schweizerische Menschenrechtspolitik (BBl 1982 II 729) wurde diese Absicht bekräftigt.

⁵⁾ Näheres in *Marmier Pierre-A., Le droit de négociation collective*, Diss. Lausanne 1975, Kapitel 1: «La genèse de la Charte sociale européenne», und bei anderen dort genannten Autoren.

⁶⁾ Ausser den in Artikel 31 der Charta vorgesehenen Ausnahmen («Einschränkungen»).

2. Die *gewerkschaftlichen Rechte* werden in den Artikeln 5 und 6 garantiert. Artikel 5 betrifft das eigentliche Gewerkschaftsrecht, in anderen Worten das Vereinigungsrecht (Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber Vereinigungen zum Schutze ihrer Interessen zu bilden). Das Recht auf Kollektivverhandlungen ist in Artikel 6 enthalten.
3. Die folgenden Artikel haben den *sozialen Schutz* der Arbeitnehmer zum Inhalt: das Recht der Kinder und Jugendlichen auf besonderen Schutz, namentlich die Verpflichtung der Vertragsparteien, das Mindestalter für die Zulassung zu einer Beschäftigung auf 15 Jahre festzusetzen (Art. 7); das Recht der Arbeitnehmerinnen auf besonderen Schutz (Art. 8); das Recht auf Schutz der Gesundheit (Art. 11); das Recht auf Soziale Sicherheit (Art. 12); das Recht auf Fürsorge (Art. 13); das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste (Art. 14); schliesslich enthält Artikel 16 das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz, während Artikel 17 darauf abzielt, das Recht der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz zu garantieren.
4. die *Rechte*, welche die *Berufsbildung* betreffen, sind in den Artikeln 9, 10 und 15 aufgeführt. Sie halten fest: das Recht auf Berufsberatung, das Recht auf berufliche Ausbildung und das Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung.
5. Die fünfte und letzte Gruppe der Bestimmungen des zweiten Teils setzt sich einen verbesserten *Schutz der ausländischen Arbeitnehmer* zum Ziel: Artikel 18 sieht das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien vor, während Artikel 19 das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand festhält.

Teil III umfasst den Artikel 20, in welchem die Mindestanforderungen bestimmt werden, welche die Mitgliedstaaten erfüllen müssen, um die Sozialcharta ratifizieren zu können. Bei der Ausarbeitung des Vertrags hatte man es nämlich kaum für möglich erachtet, dass der zweite normative Teil der Charta voll und ganz akzeptiert werden könnte. Deshalb wurde die Möglichkeit der teilweisen Annahme offengelassen. So müssen die Vertragsstaaten u. a. die wichtigsten Bestimmungen des zweiten Teils annehmen, darunter vor allem diejenigen, die zum obligatorischen («harten») Kern des Vertrags gehören. Von den insgesamt sieben Artikeln des «harten» Kerns müssen die Vertragspartner mindestens fünf als für sich bindend ansehen. Es handelt sich um die Artikel 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19. Nebst diesem obligatorischen 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 10 Artikel oder 45 nummerierte Absätze beträgt.» (Art. 20 Ziff. 1 Bst. c).

Im übrigen sieht Artikel 20 Absatz 3 vor, dass die Vertragsparteien zu einem späteren Zeitpunkt den materiellen Anwendungsbereich des Vertrages allmählich ausdehnen können.

Teil IV (Art. 21–28) umschreibt das System zur Kontrolle der Anwendung der Charta. Angesichts der Komplexität des Kontrollverfahrens wird seiner Beschreibung ein besonderer Abschnitt (Ziff. 124) gewidmet.

Teil V der Charta (Art. 30–37) enthält neben den in internationalen Verträgen üblichen Schlussklauseln Bestimmungen über mögliche Einschränkungen, welche die Vertragsparteien vornehmen können «in Kriegszeiten oder bei einem anderen öffentlichen Notstand, der das Leben der Nation bedroht» (Art. 30). Gemäss Artikel 31 können die Vertragsparteien die Anwendung der Charta einschränken oder begrenzen. Im Prinzip sind Einschränkungen nur zulässig:

... wenn diese gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Sicherheit des Staates, der Volksgesundheit und der Sittlichkeit notwendig sind.

Artikel 32 stellt im übrigen klar, dass die Charta-Bestimmungen innerstaatliches Recht und zwei- oder mehrseitige Übereinkünfte unberührt lassen, «... die den geschützten Personen eine günstigere Behandlung einräumen». Artikel 33 anerkennt die wichtige Rolle der Gesamtarbeitsverträge bei der Verwirklichung der in der Charta enthaltenen Ziele. Eine gewisse Zahl von Verpflichtungen werden in der Tat als erfüllt betrachtet, wenn diese Bestimmungen aufgrund derartiger Gesamtarbeitsverträge oder auf andere Weise auf die überwiegende Mehrheit der betreffenden Arbeitnehmer Anwendung finden.

Schliesslich erläutert ein *Anhang*, der Bestandteil der Charta ist, die Tragweite gewisser Vertragsbestimmungen, so u. a. den persönlichen Geltungsbereich der im zweiten Teil enthaltenen Normen.

123 Der Geltungsbereich der Sozialcharta

Im Prinzip ist die Sozialcharta nur auf Staatsangehörige der Vertragsparteien anwendbar. Im Anhang heisst es diesbezüglich u. a.: «der durch die Artikel 1 bis 17 erfasste Personenkreis schliesst Ausländer nur insoweit ein, als sie Staatsangehörige anderer Vertragsparteien sind und ihren rechtmässigen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der betreffenden Vertragspartei haben oder dort ordnungsgemäss beschäftigt sind, mit der Massgabe, dass die genannten Artikel im Sinne der Artikel 18 und 19 auszulegen sind». Vorbehalten jedoch sind die Bestimmungen von Artikel 12 Absatz 4 (Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien hinsichtlich der Ansprüche aus der Sozialen Sicherheit) und von Artikel 13 Absatz 4 (Gleichbehandlung hinsichtlich des Rechts auf Fürsorge). Diese beiden Bestimmungen gewähren unter besonderen Voraussetzungen die darin genannten Rechte auch Staatsangehörigen der Vertragsstaaten, die nicht sämtliche genannten Bedingungen erfüllen.

Die Artikel 18 und 19 über die Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien gelten ebenfalls nur für Staatsangehörige der Vertragsstaaten.⁷⁾

Der Anhang (vgl. Teil I, Ziff. 1) sieht vor, dass die Vertragsstaaten die gewährleisteten Rechte auch auf «andere Personen» erweitern können. Es handelt sich hier also nur um eine Möglichkeit, die dem freien Ermessen der Vertragsstaaten

⁷⁾ Siehe die Grundsätze 18 und 19 des ersten Teils der Charta.

überlassen wird. Dagegen sind die Vertragsparteien verpflichtet, den Flüchtlingen im Sinne des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge «eine Behandlung zu gewähren, die so günstig wie möglich, in keinem Fall aber weniger günstig ist, als in Verpflichtungen der Vertragspartei aus dem obenerwähnten Abkommen oder aus anderen gültigen internationalen Übereinkommen vorgesehen ist, die auf solche Flüchtlinge anwendbar sind.»

Vom so festgelegten persönlichen Geltungsbereich ist prinzipiell keine Bevölkerungsgruppe ausgeschlossen. Diese Regel unterliegt aber Einschränkungen, die in den verschiedenen Bestimmungen ausdrücklich festgehalten sind oder sich aus dem Zusammenhang ergeben.

So stellt man fest, dass die Charta generell die gesamte Bevölkerung und vor allem die Arbeitnehmer im weitesten Sinne des Wortes umfasst. Nach einzelnen Bestimmungen erstreckt sich der Schutz auf einzelne Gruppen wie z. B. auf die Jugendlichen, die Wanderarbeiter, die Familie und die Arbeitgeber. In gewissen Bestimmungen bezieht sich der Ausdruck «Arbeitnehmer» nur auf die Lohnempfänger, jedoch nicht auf die Selbständigerwerbenden. Schliesslich wird der Kreis der erfassten Personen in einigen Fällen, die in Artikel 33 (Gesamtarbeitsverträge) aufgeführt sind, noch dadurch eingeschränkt, dass es in diesen Fällen genügt, wenn die «überwiegende Mehrheit» in den Genuss des einen oder anderen Rechts kommt, damit die entsprechenden Verpflichtungen als erfüllt gelten.

124 Das System der Kontrolle über die Anwendung der Sozialcharta

Bei der Suche nach einem Überwachungsverfahren liessen sich die Autoren der Charta von den in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) angewandten Mechanismen leiten.⁸⁾ Aus ihren Überlegungen ist ein relativ komplexes Kontrollsystem entstanden, an dem nacheinander vier Organe beteiligt sind.

In der IAO wurde dieses Kontrollverfahren in der Verfassung der Organisation festgehalten, zumindest was die allgemeinen Grundsätze der Anwendung betrifft. Aus diesem Grund sind die vorgesehenen Mechanismen nicht nur für alle Mitgliedstaaten verbindlich, sondern verleihen dem ganzen System ein besonderes Gewicht.

Die Satzung des Europarates enthält keine vergleichbaren Bestimmungen; die Rechtsgrundlage für eine Kontrolle musste deshalb im Text eines jeden Instruments, das den Mitgliedstaaten zur Annahme offensteht, erst geschaffen werden. So sieht die Menschenrechtskonvention ein Kontrollsystem vor, das sich auf die Einreichung von Beschwerden stützt, während das Kontrollverfahren

⁸⁾ Siehe dazu: *Valticos Nicolas*. «Mise en parallèle des actions et des mécanismes de contrôle au niveau du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale du travail», in: *La Charte sociale européenne. Dix années d'application*. (Actes du Colloque organisé les 14 et 15 octobre 1976 par l'institut d'études européennes). Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1978; S. 237-265 (zitiert: *Actes du Colloque*, Bruxelles, 1978).

der Sozialcharta auf der Überprüfung von Berichten beruht, welche die Vertragsstaaten alle zwei Jahre dem Generalsekretär des Europarats unterbreiten.

In Anlehnung an die in der IAO üblichen Verfahren sind die Vertragsparteien der Sozialcharta nämlich verpflichtet, dem Generalsekretär des Europarats alle zwei Jahre einen Bericht vorzulegen, der Aufschluss über die ergriffenen Massnahmen zur Verwirklichung der von ihnen angenommenen Bestimmungen des Teils II der Charta geben soll (Art. 21). Die Staaten übermitteln Abschriften dieser Berichte den interessierten nationalen Kreisen – Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände – und bitten diese um Stellungnahmen, die auf Wunsch der nationalen Organisationen ebenfalls an den Generalsekretär weitergeleitet werden (Art. 23). Die genannten Organisationen müssen Mitglieder der internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sein, die gemäss Artikel 27 Absatz 2 eingeladen werden, sich auf den Tagungen des Regierungsausschusses, dessen Funktion weiter unten beschrieben wird, vertreten zu lassen.

Die Berichte der Regierungen der Vertragsstaaten werden aufgrund eines vom Ministerkomitee genehmigten Fragebogens (*Formular* genannt) erstellt und werden vom Generalsekretär des Europarates an die beiden durch die Charta selbst eingesetzten Kontrollorgane weitergeleitet: zuerst an den *Sachverständigenausschuss* und dann an den *Unterausschuss des Regierungsozialausschusses*, kurz *Regierungsausschuss* genannt.⁹⁾

Der *Sachverständigenausschuss* (Art. 25) ist aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt, die vom Ministerkomitee ernannt werden. Dieses stützt sich bei seiner Wahl auf eine «Liste unabhängiger, von den Vertragsparteien vorgeschlagener Sachverständiger von höchster Integrität und anerkannter Sachkenntnis in internationalen sozialen Fragen». (Art. 25 Abs. 1). Die Dauer ihres Mandats ist auf sechs Jahre festgelegt und kann erneuert werden. Es können auch Bürger aus Staaten, die der Sozialcharta nicht beigetreten sind, in dieses Expertenkomitee gewählt werden.¹⁰⁾

Dem Sachverständigenausschuss obliegt es, die Bestimmungen, welche die Vertragsparteien binden, auszulegen und ihre Anwendung zu beurteilen. Zu diesem Zweck untersucht er die Regierungsberichte und allfällige Stellungnahmen der nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Innerhalb des Ausschusses werden die Beschlüsse mit einfachem Mehr gefasst. Die überstimmten Experten können jedoch verlangen, dass ihre Meinung ebenfalls in den an die anderen Organe der Charta weiterzuleitenden Schlussfolgerungen (*Conclusions*) aufgeführt wird, sofern sie sich auf wichtige Fragen bezieht. Ein hoher Beamter der IAO nimmt in beratender Funktion an den Verhandlungen des Ausschusses teil (Art. 26).

⁹⁾ In Artikel 27 wird der Regierungsausschuss «Unterausschuss des Regierungsozialausschusses» genannt. Um allfällige Verwechslungen mit anderen Arbeitsgruppen des Europarats zu vermeiden, erachtete es der Regierungsausschuss als nützlich, sich diesen neuen Namen zu geben. Der Sachverständigenausschuss wird oft Experten-ausschuss genannt; man spricht auch von den unabhängigen Sachverständigen oder Experten.

¹⁰⁾ So ist seit 1973 ein Schweizer, Bernardo Zanetti, ehemaliger Vizedirektor des BIGA und Professor für Arbeitsrecht an der Universität Freiburg, Mitglied dieses Ausschusses.

Die Schlussfolgerungen der unabhängigen Experten und die alle zwei Jahre einzureichenden Berichte der Vertragsstaaten werden dann an den *Regierungsausschuss* (Art. 27) weitergeleitet. Dieser Ausschuss setzt sich aus je einem Vertreter jeder Vertragspartei zusammen. Seine Mitglieder gehören in der Regel den nationalen für soziale Fragen zuständigen Verwaltungsstellen an. Der Regierungsausschuss tagt in Gegenwart von Beobachtern aus «höchstens zwei internationalen Arbeitgeberorganisationen und höchstens zwei internationalen Arbeitnehmerorganisationen». ¹¹⁾ Er kann zudem «in Fragen wie etwa des Wohlfahrtswesens und des wirtschaftlichen und sozialen Schutzes der Familie» zwei Vertreter nichtstaatlicher Organisationen, die beratenden Status beim Europarat haben, beiziehen (Art. 27 Abs. 2). Der Regierungsausschuss wurde ursprünglich als Beratungsorgan des Ministerkomitees in den die Sozialcharta betreffenden Fragen eingesetzt. Nach Artikel 27 Absatz 3 erarbeitet der Regierungsausschuss einen Bericht zuhanden des Ministerkomitees, dem die Schlussfolgerungen des Sachverständigenausschusses beigelegt werden.

Die Schlussfolgerungen der Sachverständigen gelangen noch über einen andern Weg zum Ministerkomitee; Artikel 28 sieht vor, dass die Beratungsergebnisse der Sachverständigen an die *Beratende Versammlung* (Parlamentarische Versammlung) weitergeleitet werden, die eine Stellungnahme zuhanden des Ministerkomitees verfasst. ¹²⁾

Nach Empfang der genannten Unterlagen (Bericht des Regierungsausschusses, Schlussfolgerungen der Sachverständigen und Stellungnahme der Versammlung zu den beiden erstgenannten Dokumenten) übt das *Ministerkomitee* seine in Artikel 29 umschriebenen Funktionen aus. Nach dieser Bestimmung kann einzig dieses Organ mit Zweidrittelsmehrheit der zur Teilnahme an seinen Sitzungen berechtigten Mitglieder darüber entscheiden, ob gegebenenfalls «an jede Vertragspartei alle notwendigen Empfehlungen» zu richten sind.

125 Die Kontrollorgane der Sozialcharta in der Praxis

Die Zeitspanne von zwei Jahren, über die sich jeweils die Berichte der Mitgliedstaaten der Sozialcharta erstrecken, wird als Kontrollzyklus bezeichnet. Da die Prüfung dieser Berichte durch die Kontrollorgane in der Regel länger als zwei Jahre dauert, ist der Kontrollmechanismus gegenüber den Kontrollzyklen zusehends ins Hintertreffen geraten. So sind in den 18 Jahren der Anwendung der Sozialcharta erst sieben Zweijahres-Zyklen völlig abgeschlossen worden. ¹³⁾

¹¹⁾ Gegenwärtig ist diese Teilnahme auf je einen Vertreter der Internationalen Arbeitgeberorganisation und des Europäischen Gewerkschaftsbundes beschränkt.

¹²⁾ Nach zwei Beschlüssen des Ministerkomitees vom Oktober 1970 und Juli 1974 (193. und 233. Zusammenkunft der Ministervertreter) gelangt auch der Bericht des Regierungsausschusses an die Beratende Versammlung. Die Stellungnahme der Versammlung wird durch den Ausschuss für soziale Angelegenheiten und für Gesundheit vorbereitet. Alt-Bundesrichter Prof. Alexandre Berenstein ist schon seit einigen Jahren beratender Experte der Kommission. Diese lädt auch Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu ihren Arbeiten ein.

¹³⁾ Die Sozialcharta ist am 26. Februar 1965, 30 Tage nach Hinterlegung der fünften Ratifikationsurkunde, in Kraft getreten. (Art. 35 Abs. 2). Der erste Zweijahres-Kontrollzyklus war 1971 abgeschlossen und erstreckte sich auf die Jahre 1966/67, der zweite

Die Anwendung der Sozialcharta gestaltete sich auch in anderer Hinsicht nicht immer reibungslos. Es gab Meinungsverschiedenheiten namentlich zwischen den beiden von der Charta eingesetzten Kontrollorganen, sowohl über die Konzeption ihrer eigenen Aufgabe und die Tragweite ihres Mandats als auch, in engerem Masse, über die eigentliche Auslegung einzelner Chartabestimmungen. Zwar ist zwischen dem Sachverständigenausschuss und dem Regierungsausschuss seit dem dritten Kontrollzyklus eine Annäherung der Standpunkte zu beobachten; die noch bestehenden Divergenzen werden jedoch in nächster Zukunft kaum überwunden werden können. Der Expertenausschuss wird richtigerweise als das treibende, dynamische Organ angesehen, das über den materiellen Geltungsbereich der Charta zu wachen und diesen wenn möglich auszubauen hat. Er hat deshalb verständlicherweise die Tendenz zu einer extensiven Auslegung der Chartabestimmungen. Seine namentlich in den ersten Kontrollzyklen extensiven Auslegungen werden wohl noch für einige Zeit weder vom Regierungsausschuss noch vom Ministerkomitee übernommen werden; sie bleiben somit völkerrechtlich ohne Wirkung.

Am Ende des dritten Kontrollzyklus vertraten die unabhängigen Experten die Auffassung, dass ihre Prüfungsergebnisse stärker ins Gewicht fallen sollten als diejenigen des Regierungsausschusses und dass ihre Meinung nur in Ausnahmefällen und nur aus zwingenden Gründen in Frage gestellt werden sollte. Obwohl dieser Ansicht in der Parlamentarischen Versammlung eine gewisse Unterstützung zuteil wurde, konnte sie sich in der Folge nicht durchsetzen. Der Regierungsausschuss konnte daher seine in der Praxis weitgehend politische Funktion, die Zweckmässigkeit dieser oder jener Interpretation der Experten zu prüfen, in grossem Masse aufrechterhalten; der Regierungsausschuss bildet sich seine Meinung in erster Linie nicht unmittelbar aufgrund der von den Mitgliedstaaten eingereichten Berichte über die Anwendung der Charta, sondern begutachtet gewissermassen die Schlussfolgerungen der unabhängigen Experten.

Die Charta selbst regelt die gegenseitige Stellung der beiden von ihr geschaffenen Kontrollorgane nicht ausdrücklich. Artikel 27 Absatz 1 der Charta bestimmt aber, dass die Beratungsergebnisse der unabhängigen Sachverständigen dem Regierungsausschuss zur Prüfung vorgelegt werden müssen. Gemäss Absatz 3 des gleichen Artikels erreichen die Beratungsergebnisse des unabhängigen Sachverständigenausschusses in der Form der *Conclusions* das Ministerkomitee lediglich als Beilage zum Bericht des Regierungsausschusses, in welchem dieses Kontrollorgan dem Ministerkomitee die Ergebnisse seiner eigenen Diskussionen mitteilt. Artikel 29 hält ausdrücklich fest, dass das Ministerkomitee ausschliesslich aufgrund des Berichts des Regierungsausschusses den Entscheid fällt, gegebenenfalls an die Vertragsparteien alle notwendigen Empfehlungen zu richten.

Die Charta verteilt unter die Kontrollorgane verschiedene Rollen. Dem Sachverständigenausschuss obliegt es, durch den Vergleich von Berichten der Ver-

(1974 abgeschlossen) bezog sich auf die Jahre 1968/69, der dritte von 1975 auf die Jahre 1970/71, der vierte, beendet im Jahre 1978 auf die Jahre 1972/73. Der fünfte Zyklus bezieht sich auf die Jahre 1974/75 und wurde 1980 abgeschlossen. Der sechste Zyklus, der sich auf die Jahre 1976/77 bezieht, wurde 1982 beendet. Der siebente Zyklus (1978/79) fand seinen Abschluss im März 1983.

tragsparteien und dem Text der Charta eine Art «rechtsfindende» Funktion auszuüben. Die Funktion des Regierungsausschusses ist eng mit der Stellung des Ministerkomitees im Kontrollmechanismus verbunden. Sein Bericht widerspiegelt die Reaktion der betroffenen Vertragsparteien auf die «unabhängige» und «objektive» Einschätzung der Experten. Trotz dieser Aufgabenverteilung ist nicht zu verkennen, dass aufgrund der erwähnten Chartabestimmungen den Äusserungen des Regierungsausschusses ein unmittelbarer Einfluss auf die Entscheidungen des Ministerkomitees und damit ein grösseres Gewicht im Kontrollmechanismus zusteht. Dies folgt auch aus der politischen Natur des von der Charta eingesetzten Kontrollsystems (vgl. Ziff. 141).

Diesem Umstand kommt grundlegende Bedeutung zu im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Kontrollorganen über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Charta, sofern diese Differenzen nicht durch einen Entscheid des Ministerkomitees geklärt worden sind. Wir halten uns in diesen Fällen folgerichtig an die Auslegung durch den Regierungsausschuss. Dies ist bei der Würdigung der Darstellung der Auslegungsarbeit der Kontrollorgane im besonderen Teil dieser Botschaft zu berücksichtigen. In einem Fall haben wir uns entschlossen, angesichts der politischen Tragweite der betreffenden Bestimmung, unser Einverständnis mit der bisherigen Auslegung durch den Regierungsausschuss mit einer auslegenden Erklärung ausdrücklich zu unterstreichen (vgl. Ziff. 223.5).

In den Schlussfolgerungen zum ersten und zweiten Kontrollzyklus schlugen die Sachverständigen dem Ministerkomitee vor, an die Mitgliedstaaten eine grössere Anzahl Empfehlungen (51 bzw. gegen 70) zu richten, um sie zu einer besseren Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen anzuhalten. Die Parlamentarische Versammlung setzte in der Folge diese Zahl zwar beträchtlich hinunter, der Regierungsausschuss hielt aber in beiden Fällen dafür, dass es verfrüht sei, irgendwelche Empfehlungen zu formulieren. Seit dem dritten Kontrollzyklus verzichten die Sachverständigen einstweilen auf Vorschläge für formelle Empfehlungen an die Vertragsstaaten.

Das Ministerkomitee selbst dürfte vorläufig in der Verabschiedung von Empfehlungen an bestimmte Regierungen über deren Anwendung der Sozialcharta in seiner bisherigen Zurückhaltung verharren, dies umso mehr als der Entscheid, Empfehlungen an die betroffenen Regierungen zu richten, mit der Zweidrittelmehrheit aller 21 in Strassburg vertretenen Staaten beschlossen werden müsste, ob diese nun Vertragsstaaten der Charta sind oder nicht.¹⁴⁾

126 Bedeutung der Empfehlungen, die das Ministerkomitee beschliessen kann

Gemäss Artikel 29 der Sozialcharta kann das Ministerkomitee mit Zweidrittelmehrheit der zur Teilnahme an seinen Sitzungen berechtigten Mitglieder aufgrund des Berichts des Regierungsausschusses, dem die Schlussfolgerungen der unabhängigen Experten als Anhang beigefügt sind, und nach Anhörung der

¹⁴⁾ Gegenwärtig haben weniger als zwei Drittel der Mitgliedstaaten des Europarates die Sozialcharta ratifiziert, nämlich 13 von 21.

Parlamentarischen Versammlung an jeden Vertragsstaat alle notwendigen Empfehlungen richten. Es handelt sich dabei lediglich um ein Recht, nicht um eine Verpflichtung, etwa im Gegensatz zur Aufgabe des Ministerkomitees im Kontrollmechanismus der Europäischen Menschenrechtskonvention. Gemäss Artikel 32 dieses Übereinkommens ist das Ministerkomitee verpflichtet, eine Entscheidung in der Frage, ob eine Verletzung der Konventionsverpflichtungen vorliegt oder nicht, zu treffen, falls der Bericht der Menschenrechtskommission nicht dem Gerichtshof übergeben wird.

Bisher hat das Ministerkomitee noch nie von seinem Recht gemäss Artikel 29 der Charta Gebrauch gemacht, an Vertragsparteien Empfehlungen zu richten. Es hat sich lediglich damit begnügt, am Ende jedes Kontrollzyklus eine Entschliessung zu verabschieden. In der Entschliessung ChS(80)1 vom 11. Juni 1980 über die Anwendung der Sozialcharta im 5. Kontrollzyklus (1974/75) hat das Ministerkomitee beschlossen, den Regierungen einiger Vertragsstaaten die 5. Schlussfolgerungen des Sachverständigenausschusses, den 5. Bericht des Regierungsausschusses sowie die Stellungnahme Nr. 95 der Parlamentarischen Versammlung zu übermitteln. Gleichzeitig hat es die Regierungen dieser Staaten zum erstenmal auf in diesen Dokumenten formulierten Bemerkungen zu einzelnen Chartabestimmungen aufmerksam gemacht und beigefügt, dass sich gewisse Massnahmen als notwendig erweisen könnten, um die nationalen Gesetzgebungen und Praktiken besser in Einklang zu bringen mit den Verpflichtungen aus der Charta. Die Entschliessung ChS(83)1 vom 23. März 1983, die den 7. Kontrollzyklus abschloss, enthielt eine ähnlich lautende Aufforderung.

Sollte sich das Ministerkomitee zu einem späteren Zeitpunkt entschliessen, gemäss Artikel 29 formelle Empfehlungen an Vertragsstaaten der Charta zu richten, so gälte es klarzustellen, welche rechtliche Tragweite diesen Entschlüssen zukommt.

Gemäss Artikel 20 der Satzung des Europarates erfordert die Verabschiedung von Empfehlungen die Einstimmigkeit der abgegebenen Stimmen. Als Ausnahme zu dieser grundsätzlichen Regelung genügt für Empfehlungen im Rahmen des Kontrollmechanismus der Charta die Zweidrittelmehrheit der Mitglieder. In bezug auf ihre rechtliche Wirkung sind aber die in beiden Fällen verabschiedeten Empfehlungen einander gleichzustellen.

In einer gemeinsam vom ständigen Vertreter Schwedens und dem Sekretariat des Europarates im Jahre 1975 ausgearbeiteten Studie über eine gezieltere Politik bezüglich der Wirkungen, die im einzelnen den Entschliessungen des Ministerkomitees beigemessen werden soll, wurde der Sinn der Empfehlungen ausführlich umschrieben (Dok. CM(75)10).

Demnach entwickeln die Empfehlungen des Ministerkomitees keine obligatorische Rechtskraft. Sie sind dennoch nicht ohne rechtliche Wirkung, da sie den Regierungen eine gewisse Haltung oder ein gewisses Vorgehen nahelegen. Die Regierungen sind rechtlich gehalten, die Möglichkeit der Anwendung der Empfehlungen in Treu und Glauben zu prüfen. Daher weisen diese ein moralisches und politisches Gewicht auf, das nicht unterschätzt werden sollte.

127 Ergebnisse der Anwendung der Sozialcharta und deren Kontrolle

Die vorangegangene Darstellung der Anwendungs- und Kontrollmechanismen zeigt klar einige der Beschränkungen auf, denen die Wirksamkeit der Sozialcharta unterliegt. Aus all dem sollte aber nicht geschlossen werden, dass der Vertrag unwirksam sei oder die Feststellungen der verschiedenen Kontrollorgane keine praktischen Auswirkungen hätten. Die Anwendung der Sozialcharta während nunmehr 18 Jahren zeigt im Gegenteil, dass eine gewisse Anzahl Staaten ihre Gesetze im Sinne der Schlussfolgerungen der Sachverständigen geändert haben.

Trotz der Unsicherheiten, die durch die Auslegung einiger Vertragsbestimmungen hervorgerufen wurden, haben die Vertragsparteien die Schlussfolgerungen der Sachverständigen in ihrer Gesetzgebung berücksichtigt, ohne formelle Empfehlungen des Ministerkomitees abzuwarten. Es lassen sich folgende Beispiele anführen:

Die Kontrollorgane waren sich von Anfang an darüber einig, dass Artikel 1 Absatz 2 jeden Rückgriff auf Zwangsarbeit ausschliesst. Sie stellten aber fest, dass einige Vertragsstaaten diese Bestimmung nicht beachteten und in ihren Gesetzen weiterhin Strafmassnahmen gegen Matrosen vorsahen, die ihren Arbeitsvertrag verletzen. Die erste Auswirkung dieser Feststellung zeigte sich im Vereinigten Königreich:

Das neue Handelsmarinegesetz, das 1970 in Kraft getreten ist, entspricht der Chartabestimmung voll und ganz. 1973 folgte Dänemark; es hat seine Gesetzgebung ebenfalls Artikel 1 Absatz 2 angepasst. Die Bundesrepublik Deutschland (1974), Norwegen (1975) und Zypern (1976) haben ihre Handelsmarinegesetze ebenfalls mit dieser Chartabestimmung in Einklang gebracht. In Österreich ist am 1. Januar 1975 ein Gesetz in Kraft getreten, das die Bestimmungen eines Gesetzes von 1885 über die Landstreicherei und den Artikel 305 des Strafgesetzbuches aufhob: Auch sie hatten in Widerspruch zu dem in Artikel 1 Absatz 2 garantierten Recht des Arbeitnehmers gestanden, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen.

Aus der Bundesrepublik Deutschland lassen sich zwei weitere Beispiele anführen. Das erste betrifft den Entscheid, für Staatsangehörige der Vertragsparteien der Charta das Verbot vom 23. November 1973, ausländische Arbeitskräfte anzuwerben, nicht anzuwenden; das zweite betrifft den Entscheid, die Wartezeit für den Familiennachzug für Wanderarbeiter aus Chartamitgliedstaaten von drei Jahren auf ein Jahr zu verkürzen. Diese Massnahme entspricht Artikel 19 Absatz 6 der Charta (Familiennachzug). In diesem Bereich hat auch Frankreich 1976 seine Gesetzgebung in Übereinstimmung mit dieser Chartabestimmung gebracht.

Diese Beispiele zeigen, dass die Vertragsstaaten in einigen Fällen bereit sind, entweder ihre innerstaatlichen Gesetze und deren Anwendung zu ändern, um sie mit dem Vertrag in Übereinstimmung zu bringen, oder die beim Beitritt zur Charta eingegangenen Verpflichtungen bei neuen innerstaatlichen Massnahmen zu berücksichtigen. Grundlegende Änderungen sind jedoch selten. Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre in den meisten Vertragsstaaten hat allerdings die Bereitschaft vieler Staaten, bei neuen innerstaatlichen Massnahmen die Chartabestimmung im gleichen Masse zu berücksichtigen, geschmälert; dies

ist ganz besonders der Fall in bezug auf die Bestimmungen über die Rechte der Wanderarbeitnehmer in ihrer Familien.

Trotz dieser Umstände, die einer Ausweitung der Sozialrechte wenig förderlich sind, haben die Ministerdelegierten des Europarats in ihrer 355. Sitzung (17.–21. Jan. 1983) den zuständigen Ausschuss beauftragt, einen Vorentwurf zu einem Zusatzprotokoll zur Sozialcharta auszuarbeiten. Darin sollen ein Recht auf Chancen- und Besoldungsgleichheit in Arbeit und Beruf ohne Diskriminierung in bezug auf das Geschlecht, ein Recht der Arbeitnehmer auf Information und Anhörung innerhalb des Unternehmens und ein Recht auf Mitwirkung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen formuliert werden. Zudem ist vorgesehen, diesen Rechten zu einem späteren Zeitpunkt ein Recht der Betagten auf sozialen Schutz und weitere noch zu umschreibende Sozialrechte beizufügen. In den Diskussionen, die zum erwähnten Entscheid des Ministerkomitees geführt haben, vertraten unsere Vertreter in den jeweiligen Gremien die Ansicht, dass die Verbreitung der Sozialrechte in den Mitgliedstaaten des Europarats in erster Linie dadurch erfolgen sollte, dass die Sozialcharta von allen genannten Staaten ratifiziert und zusehends in ihrem gesamten Umfange angenommen und angewendet wird. Unser Land wäre jedenfalls nicht verpflichtet, nach der Ratifikation der Charta auch einem etwaigen Zusatzprotokoll beizutreten.

Seit dem Inkrafttreten der Charta am 26. Februar 1965 und dem Einsetzen des Kontrollverfahrens kann man feststellen, dass die von den neuen Vertragsstaaten getroffene Auswahl der Verpflichtungen sehr stark durch die Auslegungen beeinflusst wird, welche die Überwachungsorgane den Vertragsnormen gegeben haben. So haben die extensiven Auslegungen einiger Bestimmungen durch den Sachverständigenausschuss die Vertragsparteien wohl davon abgehalten, die Anzahl der Verpflichtungen, die sie bei ihrem Beitritt übernommen haben, zu erhöhen. In diesem Zusammenhang ist auch die Haltung des Ministerkomitees zu sehen. Dadurch, dass es vorläufig auf das ihm aufgrund von Artikel 29 zustehende Recht verzichtet hat, hat es keineswegs den leichteren Weg gewählt. Es wollte vielmehr verhindern, dass der Wille der Vertragsparteien zum sozialen Fortschritt durch eine zu extensive Auslegung der Vertragsnormen gelähmt wird.

128 Der Stand der Beitritte zur Sozialcharta

Während der Europäischen Menschenrechtskonvention sämtliche Mitgliedstaaten des Europarats beigetreten sind, haben sich bisher 13 Staaten zu den Verpflichtungen der Sozialcharta bekannt.

Es sind dies in der Reihenfolge der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden:

das Vereinigte Königreich	(11. Juli 1962)
Norwegen	(26. Okt. 1962)
Schweden	(17. Dez. 1962)
Irland	(7. Okt. 1964)
die Bundesrepublik Deutschland.....	(27. Jan. 1965)
Dänemark	(3. März 1965)
Italien	(22. Okt. 1965)
Zypern	(7. März 1968)
Österreich	(29. Okt. 1969)
Frankreich	(9. März 1973)
Island	(15. Jan. 1976)
Niederlande	(22. Apr. 1980)
Spanien	(6. Mai 1980)

Die Charta unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert haben ausser unserem Land Belgien, Griechenland, Luxemburg, Portugal und die Türkei. Liechtenstein und Malta haben sie nicht unterzeichnet.

Die Ratifizierung durch Spanien ist insofern bemerkenswert, als dieses Land, das erst am 24. November 1977 dem Europarat beiträt, die vorläufige einzige Vertragspartei ist, die an der Ausarbeitung und beim Abschluss der Sozialcharta im Jahre 1961 nicht beteiligt gewesen war.

129 **Umfang der von den Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen**

Artikel 20 Absatz 1 der Sozialcharta legt den Umfang der Verpflichtungen fest, die von den Vertragsstaaten eingegangen werden müssen, um der Charta beitreten zu können. Buchstabe b führt die Artikel auf, die zum *harten Kern* der Charta gehören. Mindestens fünf der sieben dort aufgeführten Artikel müssen vollumfänglich angenommen werden. Einige Autoren sprechen auch von einem «doppelten fließenden Kern», da die Vertragsparteien einerseits durch mindestens fünf der sieben Artikel des «inneren» oder «harten» Kerns und andererseits nach Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c durch eine zusätzliche variable Anzahl von Artikeln oder Absätzen gebunden sein müssen. Nach Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c darf keine Partei weniger als zehn Artikel oder 45 nummerierte Absätze als für sich bindend ansehen. Der normative Teil der Charta zählt insgesamt 19 Artikel oder 72 Absätze. Wären alle der elf von Sachverständigenausschuss im 7. Kontrollzyklus geprüften Vertragsparteien sämtliche 72 Verpflichtungen eingegangen, beliefe sich das Total der angenommenen Bestimmungen auf 792¹⁵. Bis jetzt haben nur Italien, die Niederlande und Spanien alle Bestimmungen angenommen. Frankreich hat deren 70 als für sich bindend erklärt. Die

¹⁵ Der 7. Kontrollzyklus erstreckte sich auf die Jahre 1978/79. Die diesbezüglichen Schlussfolgerungen der Sachverständigen erschienen 1979. Die Niederlande und Spanien sind erst 1980 der Sozialcharta beigetreten. Die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Zahlen werden für diese Länder erst nach Abschluss des 8. Kontrollzyklus verfügbar sein.

geringste Anzahl Bestimmungen hat Zypern angenommen: mit 34 Verpflichtungen genügt es jedoch den Anforderungen der Buchstaben a, b und c, da dieser Staat zehn vollständige Artikel angenommen hat. Von den im 7. Kontrollzyklus 792 möglichen Verpflichtungen haben die damaligen Vertragsstaaten bis heute insgesamt 638 übernommen, d. h. 80,5 Prozent.

Die folgende Tabelle gibt Aufschluss anhand der 7. Schlussfolgerungen des Sachverständigenausschusses über die von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen und den Grad ihrer Erfüllung.

Vertragsparteien zur Zeit des 7. Kontrollzyklus (1978/79)	Anzahl der angenommenen Verpflichtungen (in Prozenten des Totals von 72)	Anzahl der erfüllten Verpflichtungen (in Prozenten der angenommenen Verpflichtungen)	Anzahl der nicht erfüllten Verpflichtungen (do.)	Anzahl der Verpflichtungen, über die sich die Sachverständigen nicht äussern konnten (do.)
Österreich	62 (86,1%)	54 (87,1%)	7 (11,3%)	1 (1,6%)
Zypern	34 (47,2%)	29 (85,3%)	5 (14,7%)	—
Dänemark	45 (62,5%)	38 (84,4%)	6 (13,3%)	1 (2,2%)
BRD	67 (93,1%)	59 (88%)	5 (7,5%)	3 (4,5%)
Frankreich	70 (97,2%)	55 (78,6%)	9 (12,8%)	6 (8,6%)
Irland	63 (87,5%)	44 (69,8%)	19 (30,2%)	—
Island ¹⁾	41 (56,9%)	—	—	—
Italien	72 (100%)	54 (75%)	14 (19,4%)	4 (5,6%)
Niederlande ²⁾	72 (100%)	—	—	—
Norwegen	60 (83,3%)	54 (90%)	6 (10%)	—
Spanien ²⁾	72 (100%)	—	—	—
Schweden	62 (86,1%)	51 (82,3%)	8 (12,9%)	3 (4,8%)
Vereinigtes Königreich	62 (86,1%)	44 (71%)	18 (29%)	—

¹⁾ Hat noch keinen Bericht vorgelegt. ²⁾ Erst 1980 beigetreten.

13 Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta

Die Frage der Ratifikation der Sozialcharta wurde bereits im Jahre 1962 im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zum Europarat geprüft. Damals musste aber auf ein weiteres Vorgehen in dieser Angelegenheit wegen des noch ungenügenden Ausbaus unserer Sozialversicherungen verzichtet werden. Die inzwischen durchgeführten Revisionen namentlich auf dem Gebiet der AHV/IV haben aber diese Unzulänglichkeiten unserer Gesetzgebung beseitigt. Ungeach-

tet dieser Hindernisse entsprach der in der Präambel der Sozialcharta niedergelegte Entschluss der ursprünglichen Unterzeichnerregierungen, «gemeinsam alle Anstrengungen zu unternehmen, um durch geeignete Einrichtungen und Massnahmen den Lebensstandard ihrer Bevölkerung in Stadt und Land zu verbessern und ihr soziales Wohl zu fördern», einem traditionellen Anliegen schweizerischer Sozialpolitik auf internationaler Ebene, dem namentlich mit unserer Mitarbeit in der Internationalen Arbeitsorganisation Ausdruck verliehen wurde.

131 Grundsätze der schweizerischen Haltung gegenüber den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

Während 50 Jahren, von 1920 bis 1969, war der Bundesrat dem Prinzip gefolgt, ein Übereinkommen der IAO nur dann zu ratifizieren, wenn dessen Anwendung bereits aufgrund der geltenden schweizerischen Gesetzgebung möglich war. In seinem Bericht vom 16. April 1969 über die 52. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (BBl 1969 I 713) hat der Bundesrat seine Haltung gegenüber den Übereinkommen der IAO neu umschrieben. Wenn demnach ein unmittelbar anwendbares Übereinkommen mit der geltenden schweizerischen Gesetzgebung im grossen und ganzen übereinstimmt, soll es den Räten zur Genehmigung unterbreitet werden in der Meinung, dass die Lücken in der schweizerischen Gesetzgebung automatisch durch die Bestimmungen des Übereinkommens, die nach der Ratifikation als Bundesrecht gelten, geschlossen werden. Bei nicht unmittelbar anwendbaren Übereinkommen, die etwas über das geltende schweizerische Recht hinausgehen, will der Bundesrat danach trachten, die Lücken in den nationalen Bestimmungen möglichst rasch zu schliessen, soweit es sich um Fragen handelt, für deren Regelung der Bund zuständig ist. Der Bundesrat hat unterstrichen, dass er nur solche unmittelbar anwendbare Übereinkommen zur Genehmigung unterbreiten werde, die in weniger wichtigen Punkten von unserer Rechtslage abweichen. Das letzte Wort darüber, ob solchen Abweichungen wesentliche Bedeutung zukommt, hat in jedem Fall das Parlament (BBl 1969 I 721).

Dieses veränderte Vorgehen hat den Rhythmus der Ratifizierungen etwas beschleunigt und vor allem die Ratifizierung einiger besonders gewichtigen Übereinkommen ermöglicht, so etwa diejenige des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes.¹⁶⁾

Der Bundesrat hat ausdrücklich die Ansicht vertreten, dass dieses weniger zurückhaltende Vorgehen besser den Bestrebungen unseres Landes zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit entspricht und an die Pionierleistungen anknüpft, die die Schweiz in der Anfangszeit der internationalen Arbeitsschutzbestrebungen vollbracht hat (BBl 1969 I 722). Diese Haltung wurde seither mehrmals bestätigt, so z. B. in der Botschaft vom 8. Mai 1974 zu zwei internationalen Arbeitsübereinkommen (BBl 1974 I 1633) und im Bericht vom 2. Juni 1982 über die schweizerische Menschenrechtspolitik (BBl 1982 II 729).

¹⁶⁾ Vgl. dazu: *Valticos* Nicolas. «L'attitude de la Suisse à l'égard des conventions internationales du travail», in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 1981, Halbband I, 2. Heft; S. 121–144.

132 Schweizerische Pionierleistungen auf dem Gebiet der internationalen Rechtsharmonisierung im sozialen Bereich

Wir haben bereits auf den entscheidenden Einfluss hingewiesen, den das Werk der IAO auf die Autoren der Sozialcharta ausübte (vgl. Ziffer 121). Im weiteren haben wir festgestellt, dass die Rolle der IAO bei der Anwendungskontrolle in der Charta verankert ist (vgl. Ziff. 124). In der Bewegung, aus der die IAO ihrerseits entstanden war, hatte die Schweiz eine entscheidende Rolle gespielt.

Die Industrialisierung und die Expansion der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten in unserem Land früh zur Erkenntnis geführt, dass die Schaffung gerechter Konkurrenzbedingungen zwischen den Industriestaaten die internationale Zusammenarbeit in der Sozialpolitik erfordert. Bereits im Jahre 1876 anlässlich der Beratungen zum ersten Fabrikgesetz wurde vorgeschlagen, dass die Schweiz die Initiative zum Abschluss von internationalen Übereinkünften ergreifen solle, um in den Industriestaaten zu möglichst einheitlichen Arbeitsbedingungen zu gelangen. Im Anschluss an eine entsprechende Motion veranlasste der Bundesrat im Jahre 1881 eine Umfrage bei den meisten europäischen Staaten. Sie führte vorerst zu keinem Erfolg. 1889 wurden die Sondierungen wieder aufgenommen. Sie verliefen vielversprechend, bis Kaiser Wilhelm II. 1890 der Schweiz mit der Einberufung einer Konferenz nach Berlin zuvorkam. Zu praktischen Ergebnissen führte diese Konferenz nicht.

1896 ergriff der Bundesrat wiederum die Initiative und wandte sich insbesondere an die europäischen Staaten mit der Anregung, ein internationales Amt zum Schutze der Arbeiter zu schaffen. Die konsultierten Staaten nahmen diesen Vorschlag nicht an. Doch die Idee lebte weiter. Sie wurde 1897 von zwei internationalen Kongressen für den Arbeiterschutz aufgegriffen, von denen der eine in Brüssel und der andere auf Initiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes in Zürich tagte. 1900 beschloss ein in Paris versammelter Kongress, eine «Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz» zu schaffen und ein internationales Arbeitsamt zu gründen. Diese Organisation privaten Charakters, die sich 1901 in Basel niederliess, kann als Vorläufer des Internationalen Arbeitsamtes betrachtet werden.

1904 lud der Bundesrat neuerdings zu einer internationalen Konferenz für den Arbeiterschutz ein. Der Weg war dieses Mal besser gebnet, so dass der Vorschlag gut aufgenommen wurde. Die Konferenz fand 1906 in Bern statt. Sie verabschiedete zwei internationale Übereinkommen, das eine über das Verbot des weissen Phosphors bei der Herstellung von Zündhölzern (BS 14 56) und das andere über das Verbot der gewerblichen Nacharbeit der Frauen (BS 14 19).

Von 1906 bis 1914 wurden kaum Fortschritte erzielt. Nach den Umwälzungen des Ersten Weltkrieges mit seinen einschneidenden Folgen in Politik und Wirtschaft kam es dann schliesslich zur Gründung der IAO, um, wie es hiess, den Arbeitnehmern angemessene und menschliche Arbeitsbedingungen zu sichern.

133 **Parlamentarische Vorstösse zugunsten eines Beitritts der Schweiz zur Sozialcharta**

Angesichts unserer sozialpolitischen Pionierstellung und des stetigen Ausbaus unserer sozialen Sicherheit, der unser Land seit seinem Beitritt zum Europarat zusehends der Erfüllung der Mindestanforderungen für die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta näherbrachte, ist es nicht verwunderlich, dass der Beitritt der Schweiz zu diesem Abkommen verschiedentlich Gegenstand parlamentarischer Vorstösse wurde. Den Anfang machte Nationalrat Anton Muheim mit einer Motion vom 19. März 1969 (M 10.225), die der Nationalrat am 16. Dezember 1970 auf Einladung des Bundesrates in ein Postulat (P 10.785) umwandelte, das von diesem am 11. März 1971 entgegengenommen wurde. Darin wurde der Bundesrat beauftragt, die Möglichkeit des Beitritts unseres Landes zur Sozialcharta zu prüfen und den Räten in dieser Sache einen Bericht vorzulegen. Im weiteren wurde der Bundesrat aufgefordert, die Charta zu unterzeichnen. Ein praktisch gleichlautendes Postulat (P 10.762) wurde am 8. Dezember 1970 von der aussenpolitischen Kommission des Ständerates vorgelegt.

Daraufhin wurde das Eidgenössische Politische Departement (heute Departement für auswärtige Angelegenheiten) als Verbindungsorgan zwischen allen von der Sozialcharta betroffenen Departementen bezeichnet und es wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe gebildet. Diese hatte zu prüfen, ob unsere Gesetzgebung und unsere wirtschaftlichen und sozialen Einrichtungen die Bedingungen für eine Ratifizierung der Sozialcharta erfüllten.

Auf eine Einfache Anfrage von Nationalrat Wyler vom 3. Oktober 1973 antwortete der Bundesrat, dass die Arbeiten, um den vorerwähnten zwei Postulaten Folge zu leisten, noch nicht abgeschlossen seien. Am 11. Dezember 1975 wurde der Bundesrat durch eine Einfache Anfrage Nationalrat Muheims (75.826) aufgefordert, den Stand der Arbeiten, die die Verwirklichung der vorerwähnten Vorstösse ermöglichen sollten, zu schildern. Die entsprechende Antwort erfolgte am 28. April 1976. Darin konnte der Bundesrat erklären, dass er aufgrund eines vorgelegten Berichts beschlossen habe, dieses Übereinkommen zu unterzeichnen. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass die Vorarbeiten für die Einleitung des Ratifikationsverfahrens eine längere Zeit in Anspruch nehmen würden.

Schliesslich reichte am 6. Dezember 1979 Nationalrat Müller – Bern eine Motion (79.554) ein, in welcher der Bundesrat eingeladen wurde, «bis zur Sommersession 1980 den eidgenössischen Räten eine Botschaft über die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta zu unterbreiten.» Diese Frist konnte nicht eingehalten werden, da vor der Unterbreitung dieser Botschaft verschiedene Kernbestimmungen noch näher geprüft werden mussten. In seiner Stellungnahme vom 13. November 1980 erläuterte der Bundesrat die Position der Charta in bezug auf die Regierungspolitik. Am 19. Dezember 1980 nahm er die obgenannte Motion in der Form eines Postulats entgegen.

134 **Der Bundesrat und die Frage der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta**

In seinem Bericht vom 13. März 1972 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 hatte sich der Bundesrat unter anderem zum Ziel gesetzt, den sozialen Rechtsstaat zu fördern und im aussenpolitischen Bereich die internationale Solidarität zu festigen (BBl 1972 I 1025). Vier Jahre später stellte der Bundesrat in seinem Bericht vom 28. Januar 1976 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979 in Aussicht, dem Parlament im Jahre 1977 die Ratifizierung der Charta zu empfehlen (BBl 1976 I 463). Auf der Grundlage der im Anschluss an die ersten parlamentarischen Vorstösse unternommenen interdepartementalen Vorarbeiten (vgl. Ziff. 133) wurde Bundesrat Pierre Graber ermächtigt, die Sozialcharta unter dem Vorbehalt der Ratifikation zu unterzeichnen. Gleichzeitig wurde das EPD (heute EDA) beauftragt, eine Botschaft über die Ratifizierung der Sozialcharta vorzubereiten. Die Unterzeichnung erfolgte am 6. Mai 1976 in Strassburg.

In Ausführung dieses Auftrags begann das EPD im Sommer 1976 mit der Ausarbeitung eines ersten Botschaftsentwurfs, der im darauffolgenden Jahr vorlag. Angesichts einiger im Zusammenhang mit diesen Arbeiten aufgeworfenen Fragen und der politischen, rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung der Ratifikation der Sozialcharta erachtete der Bundesrat es als zweckmässig, vor der Weiterführung des Beitrittsverfahrens ein Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen, Parteien und interessierten Verbänden durchzuführen. Am 25. Januar 1978 genehmigte der Bundesrat dieses Vorgehen und das ihm zugrunde gelegte Memorandum. Ein Jahr später waren das Vernehmlassungsverfahren und seine Auswertung abgeschlossen.

Im Bericht vom 16. Januar 1980 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 erklärte sich der Bundesrat durch die Vernehmlassung in der Absicht bestätigt, das Beitrittsverfahren weiterzuführen. Er fügte allerdings bei, dass vor der Unterbreitung einer Botschaft über die Ratifizierung der Charta die Tragweite einzelner Kernbestimmungen der Charta noch eingehend überprüft werden müsste (BBl 1980 I 620).

Am 10. September 1980 beauftragte der Bundesrat das EDA, die Resultate der 1978 durchgeführten Vernehmlassung zu veröffentlichen und eine Botschaft über die Ratifikation der Sozialcharta auszuarbeiten. Dabei behielt sich der Bundesrat eine Entscheidung über die noch umstrittenen Chartabestimmungen vor.

Im Zwischenbericht vom 5. Oktober 1981 über die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 (BBl 1981 III 665) und im Bericht vom 2. Juni 1982 über die schweizerische Menschenrechtspolitik (BBl 1982 II 729) unterstrich der Bundesrat erneut die Bedeutung der Ratifikation der Sozialcharta.

14 **Art und Tragweite der durch den Beitritt zur Sozialcharta für die Schweiz entstehenden Verpflichtungen**

Die Europäische Sozialcharta ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der zu Lasten der Staaten, die sie ratifizieren, völkerrechtliche Verpflichtungen schafft, wel-

chen gemäss der Regel *pacta sunt servanda* auf Treu und Glauben nachgekommen werden muss. Die Schweiz folgt der ständigen Praxis, die Bestimmungen der von ihr ratifizierten Verträge genau einzuhalten. In der Folge wird daher geklärt werden müssen, welcher Art die völkerrechtlichen Verpflichtungen sind, die unser Land mit der Ratifikation der Sozialcharta eingeht. Im weiteren wird dargelegt werden, welche Tragweite den Bestimmungen der Sozialcharta in der schweizerischen Rechtsordnung zukommt.

141 Völkerrechtliche Verpflichtungen

Gemäss Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a der Sozialcharta verpflichten sich die Vertragsparteien, «Teil I dieser Charta als eine Erklärung der Ziele anzusehen, die sie entsprechend dem einleitenden Absatz jenes Teiles mit allen geeigneten Mitteln verfolgen» werden. Dieser einleitende Absatz sieht seinerseits vor, dass die Vertragsparteien gewillt sind, mit allen zweckdienlichen Mitteln staatlicher und zwischenstaatlicher Art eine Politik zu verfolgen, die darauf abzielt, geeignete Voraussetzungen zu schaffen, damit die tatsächliche Ausübung der in Teil I der Sozialcharta aufgeführten 19 Rechte und Grundsätze gewährleistet ist. Diese Rechte und Grundsätze verpflichten die Vertragsstaaten, keine gesetzlichen Bestimmungen zu verabschieden, die mit ihrer Ausübung im Widerspruch stehen. Aus dem Wortlaut von Artikel 31 folgt zudem, dass sich die Vertragsparteien verpflichten, die bereits eingeleiteten oder durchgeführten Massnahmen des sozialen Fortschritts nicht wieder rückgängig zu machen. Gemäss dieser Bestimmung dürfen die in Teil I niedergelegten Rechte und Grundsätze nach ihrer Verwirklichung – ebenso wie ihre in Teil II vorgesehene wirksame Ausübung – nur dann anderen als den in diesen Teilen vorgesehenen Einschränkungen oder Begrenzungen unterliegen, «wenn diese gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer oder zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Sicherheit des Staates, der Volksgesundheit und der Sittlichkeit notwendig sind». Die in Artikel 30 enthaltene Notstandsklausel ermöglicht es den Vertragsstaaten «in Kriegszeiten oder bei einem anderen öffentlichen Notstand, der das Leben der Nation bedroht», Massnahmen zu ergreifen, die von ihren Verpflichtungen aus der Charta abweichen, «soweit es auf Grund der Lage unbedingt erforderlich ist». Diese Massnahmen dürfen nicht zu den anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsparteien im Widerspruch stehen und müssen dem Generalsekretär des Europarates innerhalb einer angemessenen Frist unter Angabe der Gründe, die zu ihrem Ergreifen geführt haben, mitgeteilt werden.

Die in Teil I aufgeführten Ziele der Charta, die sozialpolitischen Gesetze der Mitgliedstaaten zu harmonisieren, werden in Teil II präzisiert. Dieser Teil umschreibt die einzelnen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die ein Staat bei der Ratifikation der Sozialcharta eingeht. Nur die Bestimmungen des II. Teils der Charta unterliegen dem in Teil IV umschriebenen Kontrollmechanismus.

Der Wortlaut jedes der 19 Artikel des II. Teils der Charta beginnt mit der Formulierung: «Um die wirksame Ausübung des Rechts auf ... zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien ...» diese oder jene Massnahme des sozia-

len Fortschritts zu treffen, eine bestimmte Behandlung zu gewährleisten, gewisse Dienste zu fördern usw. Daraus ist eindeutig ersichtlich, dass die Chartabestimmungen sich nicht an den Einzelnen, sondern an den Gesetzgeber der Vertragsparteien richten, der verpflichtet ist, die betreffenden gesetzlichen Massnahmen zu ergreifen. In der Rechtslehre besteht daher grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die Sozialcharta Rechte formuliert, die eine Präzisierung durch die ordentliche interne Gesetzgebung nötig haben und daher *nicht* direkt anwendbar («*non self-executing*») sind.

Allerdings weist die Formulierung von zwei einzelnen Absätzen der 19. Artikel von Teil II der Charta einen von der Regel abweichenden Wortlaut auf. Gemäss Artikel 6 Absatz 4 *anerkennen* die Vertragsparteien das Recht auf kollektive Massnahmen einschliesslich des Streikrechts und gemäss Artikel 18 Absatz 4 das Recht ihrer Staatsangehörigen, das Land zu verlassen. Daraus schliessen einige Autoren, dass diese beiden Bestimmungen direkt anwendbar seien.¹⁷⁾ Die überwiegende Mehrheit der Rechtslehre teilt diese Ansicht aber nicht. Sie begründet die nicht direkte Anwendbarkeit der Chartabestimmungen in ihrer Gesamtheit mit dem Hinweis auf Teil III des Anhangs zur Sozialcharta, der folgendermassen lautet:

Es besteht Einverständnis darüber, dass die Charta rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters enthält, deren Durchführung ausschliesslich der in ihrem Teil IV vorgesehenen Überwachung unterliegt.

Dieser Teil des Anhangs wurde in einer späten Phase der Ausarbeitung des Chartatextes auf Verlangen einer Regierungsdelegation beigefügt mit dem sehr genau umschriebenen Ziel, jede Möglichkeit auszuschliessen, dass Privatpersonen vor nationalen Gerichten sich auf Chartabestimmungen berufen.¹⁸⁾ Andere Autoren haben diese Bestimmung bezeichnet «als ein *Verbot*, dass der Vertrag als solcher durch innerstaatliche Gerichte angewendet, insbesondere zu Erzwingungszwecken angewendet werde.»¹⁹⁾

Schliesslich soll auf den besonderen Charakter des unter Ziffer 124 beschriebenen Kontrollmechanismus der Anwendung der Sozialcharta hingewiesen werden, wobei dieser klar vom Überwachungsverfahren für die Europäische Menschenrechtskonvention unterschieden werden muss.

Im Falle der Menschenrechtskonvention, der die Schweiz am 28. November 1974 beigetreten ist, sichern die Vertragsstaaten, gestützt auf Artikel 1 der Kon-

¹⁷⁾ Vgl. Wasescha Luzius. *Le système de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne*. Sa genèse, sa mise en pratique, ses résultats et propositions d'amendement. Genève, Droz, 1980; s. 153–158 und die dort zitierte Literatur. Das schweizerische Mitglied im Sachverständigenausschuss der Sozialcharta, Professor Zanetti, betrachtet das Streikrecht im Sinne der Charta als eine logische Folge des Vereinigungsrechtes und somit als ein direkt anwendbares, subjektives Recht. Vgl. dazu seine «*opinion dissidente*» in *Conclusions IV*, Strasbourg, 1975; S. 136.

¹⁸⁾ Vgl. den Diskussionsbeitrag von H. Golsong, Directeur des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, am Symposium über die Sozialcharta vom 14./15. Oktober 1976 in der Freien Universität Brüssel. *Actes du Colloque*, Bruxelles, 1978; S. 208.

¹⁹⁾ Wengler Wilhelm. *Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta im Staat*. Ein Beitrag zu der Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht. Bad Homburg/Berlin/Zürich, Gehlen, 1969; S. 11.

vention «allen ihrer Jurisdiktion unterstehenden Personen die in Abschnitt I dieser Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu». Wir haben in unserem Bericht vom 9. Dezember 1968 über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten den «*self-executing*»-Charakter der Bestimmungen dieser Konvention erkannt und folgendermassen erklärt:

Aus den Vorstellungen der Urheber der Konvention über das angestrebte Konventionsziel, so wie sie sich aus den Vorarbeiten zur Konvention herauskristallisieren lassen, und aus der präzisen Formulierung, welche die meisten der Kollektivgarantie unterstehenden Rechte und Freiheiten gefunden haben, ergibt sich, dass grundsätzlich die Gesamtheit der im ersten Abschnitt der Konvention und in den Artikeln 1 und 2 des Zusatzprotokolls aufgestellten Vorschriften einer unmittelbaren Anwendung zugänglich sind. (BBl 1968 II 1075).

Das Bundesgericht hat die Gültigkeit dieser Ansicht in seiner Rechtsprechung oft bestätigt (vgl. BGE 101 Ia 69; 102 Ia 283–284, 381, 481; 103 V 192; 105 Ia 29; 106 Ia 35).

Es sind demnach Einzelpersonen, die unmittelbar von der Konvention angesprochen werden und die, gestützt auf Artikel 25 Absatz 1 behaupten können, im konkreten Fall «durch eine Verletzung der in dieser Konvention anerkannten Rechte durch einen der Hohen Vertragschliessenden Teile beschwert» zu sein. Zur Sicherung dieser klar umschriebenen Rechte sieht die Europäische Menschenrechtskonvention ein *gerichtliches Verfahren* vor, das von Einzelpersonen ausgelöst werden kann.

Im Gegensatz dazu wird die Einhaltung der Europäischen Sozialcharta durch ein *politisches Berichtssystem* sichergestellt. Die Sozialcharta schafft, ebenfalls im Unterschied zur Menschenrechtskonvention, keine Entscheidungsinstanz, an welche sich der Einzelne mit einer Beschwerde oder Klage wenden könnte.

Auf diese Weise wird dem allgemein anerkannten Umstand Rechnung getragen, dass die sozialen Rechte einem bestimmten Abschnitt der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung entsprechen und letztlich des positiven Eingriffs des Staates bedürfen.²⁰⁾ Aus diesen Ausführungen folgt ganz eindeutig, dass die Bestimmungen der Sozialcharta im *völkerrechtlichen Bereich* auf jeden Fall «non self-executing», d. h. nicht direkt anwendbar gedacht sind. Diese Schlussfolgerung, die unserer Meinung nach von grundlegender Bedeutung ist, wird von der überwiegenden Mehrheit der Rechtslehre bestätigt.²¹⁾

²⁰⁾ Vgl. Delpérée Albert. «Die Europäische Sozialcharta und das Recht auf soziale Sicherheit», in: *Die Europäische Sozialcharta. Weg zu einer europäischen Sozialordnung?* Baden-Baden, Nomos, 1978; S. 231–233. Wildhaber Luzius. «Soziale Grundrechte», in: *Der Staat als Aufgabe. Gedenkschrift für Max Imboden.* Basel-Stuttgart, Helbing + Lichtenhahn, 1972; S. 371–391.

²¹⁾ Ausser der bereits erwähnten Literatur, vgl. auch: Grisel Etienne. «Les droits sociaux», in: *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, Bd. 92, 1973; S. 63–64. Müller Jörg P. «Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta» in: *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern, Haupt, 1975; S. 390. Wildhaber Luzius «Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention», in: *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, Bd. 98, 1979, 2. Halbband; S. 273.

142 **Tragweite der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta in der schweizerischen Rechtsordnung**

Ein durch die Schweiz ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag wird im Zeitpunkt, in welchem er für unser Land in Kraft tritt, dem Bundesrecht eingegliedert und bindet, sofern er Rechtsnormen enthält, die Behörden. Ist der Vertrag unmittelbar anwendbar, verpflichtet und berechtigt er auch den Einzelnen (vgl. BBl 1971 II 1044; 1977 III 873).

Die Wirkungen der durch die Ratifikation der Sozialcharta entstehenden nicht unmittelbar anwendbaren völkerrechtlichen Verpflichtungen in unserer internen Rechtsordnung sollen im folgenden in zweifacher Hinsicht erläutert werden.

142.1 **Verpflichtungen für den Gesetzgeber**

Die Verpflichtungen, die aus dem Beitritt zur Sozialcharta für den schweizerischen Gesetzgeber entstehen, entsprechen den unter Ziffer 141 aufgeführten völkerrechtlichen Verpflichtungen. Demnach sind die eidgenössischen und kantonalen Behörden künftig verpflichtet, die Bestimmungen der Sozialcharta als Richtlinien ihrer gesetzgeberischen Arbeit zu betrachten. Im besonderen dürfen sie keine gesetzlichen Bestimmungen erlassen, die mit der Ausübung der in der Charta verankerten Rechte und Grundsätze in Widerspruch stehen, und sie müssen davon absehen, bereits eingeleitete oder durchgeführte Massnahmen des sozialen Fortschritts wieder rückgängig zu machen, unter Vorbehalt der in Artikel 30 und 31 vorgesehenen Einschränkungen.

142.2 **Anwendung der Chartabestimmungen im schweizerischen Recht**

Wie wir bereits unter Ziffer 141 dargelegt haben, enthält Teil III des Anhangs zur Sozialcharta die Bestimmung, wonach die Anwendung der Sozialcharta einzig der Überwachung der durch sie dafür eingesetzten Kontrollorgane unterliegt. Wir haben auch gezeigt, dass die Bestimmungen der Sozialcharta eindeutig nicht unmittelbar anwendbar sind und sich ausschliesslich an den nationalen Gesetzgeber richten. Mit diesen Ausführungen haben wir unmissverständlich und in vollem Einklang mit der überwiegenden Mehrheit der Rechtslehre ausgedrückt, welche Tragweite wir den Bestimmungen der Sozialcharta beimessen. Die Frage ist nun zu wissen, ob die nicht unmittelbare Anwendbarkeit der Chartabestimmungen intern in jedem Falle gewährleistet ist, d. h. die Gewähr zu haben, dass sich ein Gericht in seiner Rechtsprechung nicht dennoch auf einzelne Bestimmungen der Sozialcharta stützt.

Das Bundesgericht hat festgehalten, dass ein Einzelner sich vor der Verwaltung oder vor den Gerichten auf eine Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrages berufen könne, wenn diese genügend klar ist, um in diesem konkreten Fall angewandt werden und Grundlage eines konkreten Rechtsspruchs sein zu können.

Dies ist nicht der Fall, wenn eine Vertragsbestimmung lediglich ein Programm festsetzt oder Richtlinien setzt für die Gesetzgebung der Vertragsstaaten.²²⁾

In seinem Entscheid vom 12. Oktober 1977 in der Sache Loup gegen den Staatsrat des Kantons Neuenburg hat das Bundesgericht beispielsweise dafürgehalten, dass die beiden von der Schweiz ratifizierten IAO-Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 (über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit bzw. über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf) nicht unmittelbar anwendbar seien. Die in diesen beiden Übereinkommen aufgeführten Grundsätze können demnach nicht zur Unterstützung einer verwaltungs- oder staatsrechtlichen Beschwerde vor dem Bundesgericht angeführt werden.²³⁾

Im obgenannten Entscheid neigt das Bundesgericht im übrigen dazu, auch die Europäische Sozialcharta zu denjenigen nicht unmittelbar anwendbaren Übereinkommen zu zählen, auf deren Bestimmungen man sich vor dem Gericht nicht berufen kann.²⁴⁾ Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Richter bei der Auslegung eines Gesetzes sich nicht doch von einer Chartabestimmung leiten lassen kann.²⁵⁾

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. Von tatsächlicher Tragweite für unsere innere Rechtsordnung dürften lediglich die Unsicherheiten betreffend die Streikgarantie von Artikel 6 Absatz 4 sein. Wir beabsichtigen, durch eine Erklärung bei der Ratifikation klarzustellen, dass wir das Beamtenstreikverbot als mit Artikel 6 Absatz 4 vereinbar betrachten.²⁶⁾

Die eindeutigen und unmissverständlichen Willenskundgebungen des Bundesrates und des Gesetzgebers über den «*non self-executing*»-Charakter der Bestimmungen der Sozialcharta, die der Ansicht der Verfasser der Charta und der überwiegenden Mehrheit der Rechtslehre entsprechen, werden auch für die künftige Rechtsprechung von Bedeutung sein. Das Bundesgericht hat, wie erwähnt, bereits angedeutet, dass es die Sozialcharta als nicht unmittelbar anwendbar betrachtet. Damit dürfte das nicht vollkommen zu beseitigende Risiko einer unmittelbaren Anwendung einzelner Chartabestimmungen durch unsere Gerichte auf ein äusserst geringes Mass vermindert sein.

²²⁾ Siehe namentlich Entscheid vom 13. Oktober 1972 in der Sache Banque de Crédit international gegen Staatsrat des Kantons Genf, BGE 98 Ib 387, wo verwiesen wird auf: Koller Arnold. *Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG Vertrages im innerstaatlichen Bereich*. Bern, Stämpfli, 1971; S. 71–72. (Schweizerische Beiträge zum Europarecht, Bd. 8). Vgl. auch BGE 106 Ib 187, 105 II 57–58, 100 Ib 230, 94 I 672, 88 I 90–91 und die Ausführungen des Bundesrates in BBl 1971 II 1044.

²³⁾ BGE 103 Ia 524, im gleichen Sinne 106 Ib 187.

²⁴⁾ BGE 103 Ia 524.

²⁵⁾ Vgl. Berenstein Alexandre. «La Suisse et le développement international de la sécurité sociale», *Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung*, Heft 3, 1981, S. 184 f.

²⁶⁾ Zur Frage des Beamtenstreikrechts und der Wortlaut unserer auslegenden Erklärung zu Art. 6, Abs. 4 siehe Ziffern 223.4 und 223.5.

2 Besonderer Teil

Unter Ziffer 129 haben wir die Bedingungen dargelegt, die eine vertragsschliessende Partei erfüllen muss, um der Sozialcharta beitreten zu können. Um festzustellen, in welchem Masse unser Land diese Bedingungen erfüllt, vergleichen wir unser Recht und den derzeitigen Entwicklungsstand unserer sozialpolitischen Einrichtungen mit den einzugehenden Verpflichtungen. Zu diesem Zweck untersuchen wir der Reihe nach die Beitrittsbedingungen, wie sie aus Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben a, b und c der Charta hervorgehen.

21 Ziele der Charta (Teil I)

Bei der Untersuchung des Inhalts der Sozialcharta (siehe Ziff. 122) haben wir feststellen können, dass der erste Teil des Vertrags lediglich Ziele umschreibt, welche die Vertragsstaaten anerkennen und mit allen geeigneten Mitteln zu erreichen trachten. Die Überwachungsorgane der Charta können sich nur über die Verpflichtungen des zweiten Teils der Charta äussern. Die Formulierung der in Teil I aufgeführten Ziele ist genügend allgemein gehalten, um von der Schweiz ohne Schwierigkeiten angenommen werden zu können. Die darin enthaltenen Grundsätze entsprechen im übrigen dem Inhalt und den Zielen unserer Sozialpolitik.

22 Annahme von wenigstens fünf Kern-Artikeln aus dem zweiten Teil (harter Kern)

Buchstabe b des ersten Absatzes von Artikel 20 hat folgenden Wortlaut:

1. Jede der Vertragsparteien verpflichtet sich, ...
- b. mindestens fünf der folgenden sieben Artikel des Teils II dieser Charta als für sich bindend anzusehen: Artikel 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19; ...

In diesem Abschnitt sollen für jeden dieser Artikel die rechtlichen Grundlagen dargelegt werden, aufgrund derer die Schweiz die Verpflichtungen gemäss Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b erfüllen kann.

221 Artikel 1: Das Recht auf Arbeit

Der *erste Absatz* dieses Artikels bestimmt, dass sich die Vertragsparteien verpflichten, «zwecks Verwirklichung der Vollbeschäftigung die Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsstandes zu einer ihrer wichtigsten Zielsetzungen und Aufgaben zu machen». Konkret bedeutet dies, dass sich jeder Vertragsstaat bereit erklärt, alles zu tun, um den Arbeitssuchenden Arbeit zu beschaffen und die Anzahl vorhandener Arbeitsplätze im Rahmen des Möglichen zu erhalten. Aus dieser doppelten Zielsetzung heraus verpflichten sich die Vertragsstaaten, die Ursachen der Unterbeschäftigung oder der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Diese Bestimmung muss in ihrer dynamischen Tragweite verstanden werden: sie setzt voraus, dass sich die Regierung

gen im Rahmen ihrer globalen Wirtschaftspolitik stets für dieses Ziel verwenden. Nach Ansicht der Kontrollorgane handelt es sich weniger um eine Erfolgsobligation als um eine Verpflichtung, die geeigneten Mittel einzusetzen.²⁷⁾ Damit bildet dieser Absatz eine Ausnahme unter den Chartabestimmungen, da diese im allgemeinen Ergebnis- oder Zielverpflichtungen schaffen. Ausser den im allgemeinen Teil erwähnten Gründen geht auch aus dieser Auslegung deutlich hervor, dass das Recht auf Arbeit im Sinne der Sozialcharta kein Individualrecht ist und daher keinen Anspruch auf einen vom Staat zugesicherten und geschützten Arbeitsplatz begründet.

Die Überwachungsorgane sind sich darüber einig, dass die Vertragsstaaten dieser allgemein gehaltenen Bestimmung nachkommen, selbst wenn die betreffenden Regierungen einige Mühe bekunden, die Ursachen der Unterbeschäftigung oder der Arbeitslosigkeit, wie zum Beispiel die strukturellen Ungleichheiten oder die regionalen Ungleichgewichte, dauerhaft zu beseitigen. Selbst in Anbetracht der in den meisten Mitgliedstaaten festgestellten Zunahme der Arbeitslosigkeit haben die Kontrollorgane stets auf die Einhaltung von Artikel 1 Absatz 1 geschlossen, wenn die verantwortlichen Behörden konjunkturpolitische Massnahmen ergriffen hatten, um den Beschäftigungsrückgang zu verringern. Um überprüfen zu können, ob die zu diesem Zwecke gemachten Anstrengungen fortgeführt werden, verlangen die Sachverständigen von den Vertragsstaaten, dass sie in ihren Zweijahresberichten so ausführlich wie möglich über die Entwicklung des Beschäftigungsstandes sowie über die getroffenen oder geplanten Massnahmen zur Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze berichten. In diesem Zusammenhang hat der Regierungsausschuss anlässlich des 4. Kontrollzyklus festgehalten, dass von den Vertragsstaaten kaum erwartet werden dürfe, dass sie in der seit 1973 in Europa herrschenden wirtschaftlichen Rezession die Dynamik und den Rhythmus des andauernden Fortschritts, den der Artikel 1 der Charta postuliert, beibehalten. Der Regierungsausschuss hat aber betont, dass die Regierungen dennoch alle Anstrengungen unternehmen müssten, um den aus einem Konjunkturumbruch und aus veränderten Arbeitsmarktstrukturen entstehenden Schwierigkeiten Herr zu werden.²⁸⁾ Angesichts der heutigen Wirtschafts- und Beschäftigungslage dürften alle Mitgliedstaaten des Europarates ohnehin die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu einem Hauptanliegen ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik machen.

In der Bundesverfassung wird generell die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt als Bundeszweck formuliert (Art. 2), während im besonderen der Kampf

²⁷⁾ Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, *Conclusions I*, Strassburg 1969-1970; S. 13 (künftig zitiert: *Conclusions ...*, Strassburg ... [die römischen Ziffern bezeichnen den Kontrollzyklus, auf welchen sich die Schlussfolgerungen oder Conclusions beziehen]). Das Sekretariat des Europarates hat im Jahre 1982 einen *Recueil de jurisprudence relative à la Charte sociale européenne* veröffentlicht, der ausgewählte Zitate aus den Conclusions, Berichten und Meinungsäusserungen der Kontrollorgane enthält. Diese Sammlung ist aber nur provisorisch und dürfte nach Abschluss des 8. Kontrollzyklus wieder überarbeitet werden. Daher beziehen sich Referenzangaben in dieser Botschaft immer auf die etwas schwieriger zugänglichen Originaldokumente.

²⁸⁾ Bericht des Regierungsausschusses über den 4. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(76)6 déf, 13. August 1976; S. 4.

gegen die Arbeitslosigkeit und die Bemühungen zur Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten als wichtige Aufgaben des Staates bezeichnet werden (Art. 31^{bis} und 31^{quinquies}).²⁹⁾ Damit verfügt die Schweiz über genügende rechtliche Mittel, um den Ansprüchen von Absatz 1 von Artikel 1 zu genügen.

Durch die Annahme von Absatz 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, das Recht des Arbeitnehmers zu schützen, seinen Lebensunterhalt durch eine «frei übernommene» Tätigkeit zu verdienen. Nach der von den Sachverständigen gegebenen Auslegung enthält dieser zweite Absatz von Artikel 1 eigentlich zwei Aspekte: einerseits das Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit, andererseits die Abschaffung jeder Art Diskriminierung im Beruf.³⁰⁾ Der Regierungsausschuss hat diese Unterscheidung gutgeheissen, ohne allerdings im einzelnen, wie noch zu zeigen sein wird, den Ansichten der Sachverständigen ganz zu folgen.³¹⁾

Um den Begriff «Zwangsarbeit» genauer zu umschreiben, haben sich die Sachverständigen unter anderem auf die Übereinkommen Nr. 29 und Nr. 105 der IAO gestützt.³²⁾ In Anbetracht dieser Übereinkünfte und des zweiten Absatzes von Artikel 1 sind die Sachverständigen zum Schluss gekommen, dass einzelne Vorschriften in der Gesetzgebung über die Handelsmarine in gewissen Vertragsstaaten im Widerspruch zur Charta stehen, weil sie strafrechtliche Sanktionen bei Vertragsbruch oder ungenügender Einhaltung des Arbeitsvertrages vorsehen. Bevor die Bemerkungen der Sachverständigen zu den unter Ziffer 127 beschriebenen Änderungen der betreffenden innerstaatlichen Bestimmungen führen konnten, wurden sie vom Regierungsausschuss in einem wichtigen Punkt präzisiert. Aus der Sicht der Regierungsvertreter wären strafrechtliche Massnahmen nämlich dann zulässig, wenn das Verhalten der Seeleute Leben oder Gut von Drittpersonen gefährdet hat. In anderen Worten: schwerwiegende Verstösse gegen Arbeitsvertragsbestimmungen können zu strafrechtlichen Sanktionen führen, namentlich wenn die begangenen Fehler oder Unterlassungen die öffentliche Ordnung, die Gesundheit oder die öffentliche Sicherheit gefährden. Es handelt sich hier um einen Fall, in welchem der Regierungsausschuss die Ausle-

²⁹⁾ Siehe im besonderen auch das Bundesgesetz vom 22. Juni 1951 über die Arbeitsvermittlung (SR 823.11) und das Bundesgesetz vom 30. September 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (SR 823.31)

³⁰⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 6.

³¹⁾ Bericht über den 4. Kontrollzyklus. Dok. CG/Ch.Soc(76)6 déf.; S. 5.

³²⁾ Die Schweiz hat diese beiden Übereinkünfte der IAO, das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangs- oder Pflichtarbeit und das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit (BS 14 38 und AS 1958 485), ratifiziert. In unserem Land hat die Anwendung des Übereinkommens Nr. 29 zu Schwierigkeiten geführt, und zwar wegen einiger kantonaler Bestimmungen über die verwaltungsrechtliche Versorgung. Diese Gesetzesbestimmungen sind aber inzwischen so abgeändert worden, dass sie mit Artikel 4, Absatz 3a der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar sind. Demnach gilt nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit, jede Arbeit, die normalerweise von einer Person verlangt wird, die unter den von Artikel 5 EMRK vorgesehenen Bedingungen in Haft gehalten oder bedingt freigelassen worden ist.

Die erwähnten Gesetzesänderungen betreffen vor allem Artikel 397aff. ZGB. Der Rückzug des schweizerischen Vorbehaltes zu Art. 5 EMRK erfolgte mit Wirkung auf den 1. Januar 1982 (AS 1982 292).

gung des Sachverständigenausschusses, gestützt auf die in Artikel 31 der Charta enthaltenen Einschränkungen, nuanciert hat.³³⁾

Im Lichte dieser Präzisierung genügt die in Artikel 23 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung (ALVG) (SR 837.I) vorgesehene Möglichkeit von durch die Arbeitsämter an Versicherte gerichteten Weisungen zur Übernahme zumutbarer Arbeit, die in Artikel 9 der Verordnung vom 14. März 1977 über die Arbeitslosenversicherung (SR 837.II) umschrieben wird, den Anforderungen dieses Absatzes.

Zum zweiten Aspekt von Absatz 2 – Prinzip der Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz – meinen die Sachverständigen, dass den Vertragsstaaten vor allem die Pflicht zufalle, Anstrengungen auf dem Gebiet der Arbeiterbildung und -erziehung zu unternehmen. Sie vertreten weiter die Auffassung, dass jedes rechtliche oder tatsächliche Hindernis, das der Frau den Zugang zu gewissen Berufen versperrt oder zu ungleicher Behandlung führt, im Widerspruch zu diesem Absatz der Charta stehe.³⁴⁾ Demgegenüber ist der Regierungsausschuss der Ansicht, dass dem Arbeitgeber die gleiche Freiheit zustehe wie dem Arbeitnehmer. Die freie Auswahl unter verschiedenen gleichqualifizierten Bewerbern für eine gegebene Arbeit darf allein noch nicht als Akt der Diskriminierung betrachtet werden. Der Regierungsausschuss gesteht dennoch zu, dass ein missbräuchlicher Gebrauch dieser Freiheit der Arbeitgeber durch eine ungerechte Diskriminierung dem zweiten Aspekt von Artikel 1 Absatz 2 widersprechen würde.³⁵⁾ Im wesentlichen stimmen beide Ausschüsse überein, dass die Vertragsparteien den Grundsatz der Chancengleichheit im Zugang zu einer bestimmten Arbeit allmählich verwirklichen sollten. Dies gilt auch in bezug auf die Gleichbehandlung von Inhabern von Stellen, welche die gleichen Fähigkeiten erfordern. Die Sachverständigen haben in diesem Zusammenhang auf die Wichtigkeit des IAO-Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf hingewiesen. Dieses Übereinkommen verbietet gemäss der Ziffer 1 seines Artikels 1 «jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Bevorzugung, die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen.»

In unserem Land ist dieses Übereinkommen am 13. Juli 1962 in Kraft getreten (AS 1961 809). In seiner Botschaft vom 8. Januar 1960 betreffend die Ratifikation des Übereinkommens über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf hat der Bundesrat hervorgehoben, dass gemäss dem Übereinkommen «Unterscheidungen, die mit Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit gemacht werden, nicht als Diskriminierung gelten und vom Übereinkommen nicht berührt werden». (BBl 1960 I 35). Ebenso regelt auch Artikel 1 Absatz 2 der Sozialcharta

³³⁾ Die unabhängigen Sachverständigen haben sich in der Folge mit dieser Auffassung des Regierungsausschusses einverstanden erklärt; siehe *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 6.

³⁴⁾ Siehe namentlich *Conclusions I*, Strassburg, 1969/70; S. 15–16.

³⁵⁾ Bericht des Regierungsausschusses über den 4. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(76)6 déf., S. 5.

nicht die Frage der Zulassung der ausländischen Arbeitskräfte (vgl. Anhang zur Sozialcharta, ad Art. 18 Abs. 1). Deren Rechte werden in den Artikeln 18 und 19 umschrieben (vgl. auch Ziff. 123 dieser Botschaft).

Die präzisierende Auslegungsbestimmung zu diesem Absatz in Teil II des Anhangs zur Sozialcharta unterstreicht ausserdem, dass diese Bestimmung nicht so auszulegen sei, «als würden durch sie Schutzklauseln oder Schutzmassnahmen einer Gewerkschaft verboten oder erlaubt».

Unser Land genügt auch diesem Erfordernis, da unsere Gesetzgebung den Ausschluss von Personen von der Ausübung gewisser Berufe nur dann zulässt, wenn schutzwürdige Interessen, wie zum Beispiel die Sicherheit und Gesundheit von Personen oder die Qualität der Arbeit, dies rechtfertigen; der eigennützige Versuch jedoch, weitere Personen von einem Beruf fernzuhalten, ist nicht schutzwürdig. Artikel 356a OR garantiert mit den genannten Einschränkungen dem Arbeitnehmer die Freiheit der Berufsausübung und erklärt allfällige gewerkschaftliche Ausschlussklauseln als nichtig.

Die am 14. Juni 1981 in Kraft getretene Änderung von Artikel 4 BV (AS 1981/1243) hat die Gleichheit der Rechte von Mann und Frau verfassungsrechtlich verankert. Der Gesetzgeber hat damit den ausdrücklichen Auftrag erhalten, diese Gleichheit namentlich auch im Bereich der Arbeit zu gewährleisten. Die Annahme von Artikel 1 Absatz 2 der Sozialcharta bereitet unserem Land daher keine Schwierigkeiten.

Gemäss dem *dritten Absatz* von Artikel 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste für alle Arbeitnehmer einzurichten oder aufrechtzuerhalten. Diese Verpflichtung ist bereits in den IAO-Übereinkommen (Nr. 2) und (Nr. 88) begründet, welche von der Schweiz ebenfalls ratifiziert worden sind.³⁶⁾

Die erforderlichen Dienste können entweder direkt durch den Staat oder durch die Sozialpartner eingerichtet werden, sofern diese an Gesamtarbeitsverträge gebunden sind, die solche Leistungen vorsehen. Die unabhängigen Sachverständigen haben unterstrichen, dass diese Dienste auch für die Arbeitgeber unentgeltlich sein müssen, um zu verhindern, dass diese die bei der Einstellung erbrachten Kosten auf den Arbeitnehmer abwälzen.³⁷⁾

Die Bestimmungen, namentlich Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951 über die Arbeitsvermittlung (SR 823.11) genügen den in diesem Absatz gestellten Anforderungen.

Der *vierte Absatz* von Artikel 1 erlegt den Vertragsstaaten die Pflicht auf, «eine geeignete Berufsberatung, Berufsausbildung und berufliche Wiedereingliederung sicherzustellen oder zu fördern». Der Sachverständigenausschuss hat zu dieser allgemeinen Pflicht ausgeführt, dass ihr die spezifischen Verpflichtungen aus den Artikeln 9 (Recht auf Berufsberatung), 10 (Recht auf berufliche Ausbildung) und 15 (Recht der körperlich, geistig und seelisch Behinderten auf beruf-

³⁶⁾ Übereinkommen (Nr. 2) von 1919 über die Arbeitslosigkeit (BS 14 95), für die Schweiz am 9. Oktober 1922 in Kraft getreten.

Übereinkommen (Nr. 88) vom 9. Juli 1948 über die Organisation der Arbeitsmarktwirtschaft (AS 1952 121), für die Schweiz am 19. Januar 1953 in Kraft getreten.

³⁷⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 10.

liche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung) entsprechen. Die unabhängigen Sachverständigen halten dafür, dass ein Staat, der die Artikel 9, 10 und 15 der Charta angenommen hat, keine besonderen Angaben über die Anwendung von Artikel 1 Absatz 4 zu machen brauche, es sei denn, er komme den in den genannten Artikeln gestellten besonderen Forderungen nur teilweise nach.³⁸⁾

Der Regierungsausschuss ist seinerseits der Auffassung, dass man den vierten Absatz in erster Linie im Gesamtzusammenhang von Artikel 1, der im Gegensatz zu den oben genannten zum harten Kern des Vertrags gehört, sehen muss. Die Beziehung zu den Artikeln 9, 10 und 15, die spezifischere Massnahmen fordern und zusätzlich ausgewählt werden können, sei dagegen erst in zweiter Linie in Betracht zu ziehen.³⁹⁾ Beide Überwachungsorgane stimmen darin überein, dass ein Staat seinen Verpflichtungen nachkommt, wenn er die in Absatz 4 erwähnten geeigneten Einrichtungen schafft.

Am 23. Mai 1978 ist für die Schweiz das IAO-Übereinkommen (Nr. 142) betreffend die Berufsberatung und die Berufsbildung im Rahmen der Erschliessung des Arbeitskräftepotentials in Kraft getreten (AS 1978 561). Dieses Übereinkommen verpflichtet die Mitgliedstaaten, «umfassende und koordinierte Grundsatzmassnahmen und Programme für die Berufsberatung und Berufsbildung festzulegen und zu entwickeln» (Art. 1 Abs. 1).

Die Berufe, die der Gesetzgebung des Bundes nicht unterstellt sind (Kunst, Wissenschaft, Erziehung, paramedizinische Berufe), fallen in die Zuständigkeit der Kantone, die entsprechende Vorschriften aufgestellt haben. Die Ausbildung des Pflegepersonals (Krankenschwester und Krankenpflegerin) sowie der medizinischen Laborantinnen wird, gemäss Bundesbeschluss vom 13. Juni 1951 (SR 513.51), durch das Schweizerische Rote Kreuz geregelt. Regelungen über die Wiedereingliederung Behinderter werden im dritten Abschnitt (Art. 15ff.) des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, IVG (SR 831.20) und im Artikel 19 des Bundesgesetzes über die Berufsausbildung, BBG, vom 19. April 1978 (SR 412.10) getroffen. Damit genügt unsere Gesetzgebung den Anforderungen des 4. Absatzes von Artikel 1.

Im Lichte der Ausführungen zu den vier Absätzen von Artikel 1 kommen wir zum Schluss, dass einer vollumfänglichen Annahme dieses Artikels durch die Schweiz nichts im Wege steht.

222 Artikel 5: Das Vereinigungsrecht

Durch die Annahme dieses zum harten Kern der Charta gehörenden Artikels verpflichten sich die Vertragsparteien einerseits, «...die Freiheit der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu gewährleisten oder zu fördern, örtliche, nationale oder internationale Organisationen zum Schutze ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu bilden und diesen Organisationen beizutreten...». Andererseits sind die Vertragsstaaten gehalten, «diese Freiheit weder durch das innerstaatli-

³⁸⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 6.

³⁹⁾ Bericht des Regierungsausschusses über den 4. Kontrollzyklus, Dok. C6/Ch.Soc(76)6 déf.; S. 5.

che Recht noch durch dessen Anwendung zu beeinträchtigen». Die unabhängigen Sachverständigen haben die Doppelnatur der in dieser Bestimmung enthaltenen Verpflichtung unterstrichen. Ihrer Ansicht nach genügt es nicht, dass in den Vertragsstaaten keine rechtlichen Bestimmungen und administrativen Anordnungen bestehen, welche die Vereinigungsfreiheit der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer beeinträchtigen; die Vertragsstaaten sind überdies verpflichtet, auf rechtllichem oder anderem Wege Massnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Ausübung der gewerkschaftlichen Freiheiten zu sichern und im besonderen die Arbeitnehmerorganisationen vor Eingriffen der Arbeitgeber zu schützen. Die Sachverständigen haben im übrigen die Meinung vertreten, dass eine vom Gesetz vorgeschriebene Form gewerkschaftlicher Tätigkeit oder Zugehörigkeit mit Artikel 5 der Charta nicht vereinbar wäre.⁴⁰⁾

Arbeitnehmer und Arbeitgeber müssen den gewerkschaftlichen, berufsständischen oder technischen Rahmen, in dem sie sich organisieren möchten, frei bestimmen können. Nach Ansicht des Sachverständigenausschusses ist das Prinzip der obligatorischen Eintragung der Berufsverbände mit Artikel 5 der Charta unter der Bedingung vereinbar, dass es sich um eine reine verwaltungstechnische Massnahme handelt und dass die Mitglieder über ein wohlausgebautes Rekursrecht im Falle von missbräuchlichen Eintragungsverweigerungen verfügen. Die Vorschrift hingegen, dass zur Gründung eines Berufsverbandes eine Mindestzahl von Mitgliedern notwendig ist, widerspricht dem Prinzip der Gewerkschaftsfreiheit. Das gleiche gilt für den Fall, dass die Bewilligung zur Gründung eines Berufsverbandes an die Bedingung geknüpft wird, einen unangemessen hohen Geldbetrag aufzubringen oder zu hinterlegen.⁴¹⁾

Nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen hat die Gesamtheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Beamte eingeschlossen, einen Rechtsanspruch auf gewerkschaftliche Freiheit. Der Schlussteil des Artikels sieht jedoch Einschränkungen im persönlichen Geltungsbereich vor, den zu verdeutlichen die Sachverständigen sich bemüht haben. Ihrer Meinung nach kann die gewerkschaftliche Freiheit bei der Anwendung auf die Polizei gewissen Einschränkungen unterliegen; eine vollkommene Aufhebung der zur Gewährleistung dieser Freiheit vorgesehenen Garantien oder eine von den Behörden geschaffene Vorschrift, sich bestimmten Verbänden anzuschliessen, stünde jedoch im Widerspruch zu Artikel 5. Wenn den Angehörigen der Polizei das Recht, sich einer Gewerkschaft anzuschliessen, nicht zugestanden wird, so sollten sie mindestens die Möglichkeit haben, ihre Berufsinteressen über Vereinigungen geltend zu machen, die sie genügend repräsentieren.⁴²⁾

Der Regierungsausschuss hat den Auslegungen von Artikel 5 durch die Sachverständigen nicht widersprochen.

Zwischen den Kontrollorganen besteht auch Einigkeit darüber, dass die Vertragsstaaten frei sind, die gewerkschaftlichen Freiheiten für die Mitglieder der Streitkräfte zu beschränken oder gar aufzuheben.

⁴⁰⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 32.

⁴¹⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 39.

⁴²⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 22.

Mit Blick auf das schweizerische Recht kann festgestellt werden, dass das Vereinigungsrecht in der Form, in welcher es in Artikel 56 BV verankert und durch die Rechtsprechung der Strassburger Organe zu Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) konkretisiert wird, ohne Zweifel den Anforderungen von Artikel 5 der Charta genügt. Die Sozialcharta verlangt von den Vertragsstaaten Schutz und Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte. Ohne ihren eigenen Zweck zu gefährden, kann folglich die Sozialcharta nicht etwas wollen, das gegen die Interessen dieser Staaten gerichtet ist und ihre Existenz bedrohen könnte.

Die Garantie der Vereinsfreiheit nach Artikel 56 BV gilt grundsätzlich für jeden Bürger. Dieser Verfassungsgrundsatz kann nicht durch ein Gesetz in seinem Kern eingeschränkt oder für einzelne Kategorien von Bürgern ausser Kraft gesetzt werden. Dies trifft namentlich auch auf die Kategorie der Beamten zu, die ebenfalls das Recht haben, Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten, sofern diese die Voraussetzungen von Artikel 56 BV erfüllen, also weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Immerhin ist es für den Beamten unzulässig, gemäss Artikel 13 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Beamten (Beamtengesetz [BtG]) (SR 172.221.10), einer Vereinigung anzugehören, «... die den Streik von Beamten vorsieht oder anwendet ...».

Diese Einschränkung erklärt sich aus der Sorge des Staates, seine Aufgaben ordnungsgemäss erfüllen zu können. Demnach hat er das Recht und die Pflicht, von seinen Beamten zu verlangen, dass sie alles tun, was seine Interessen fördert, und alles unterlassen, was sie beeinträchtigt. Er muss also seinen Beamten jede Tätigkeit, auch in Vereinigungen, verbieten können, die der Erfüllung ihrer Amtspflichten hinderlich ist oder sie gefährdet. Wer sich in den Dienst des Staates stellt, muss auf die Ausübung derjenigen bürgerlichen Rechte verzichten, die mit dem Staatsdienst in Widerspruch stehen. Nur darf der Staat seine Beamten nicht willkürlich in ihrem Vereinsrecht einschränken, ohne dass ihre Staatspflichten es verlangen. Das tut er auch nicht. Die einzige Einschränkung in diesem Sinne ist das vorerwähnte Verbot in Artikel 13 Absatz 2 BtG.⁴³⁾

Dennoch stellt sich die Frage, ob diese Einschränkung des Vereinigungsrechts mit Artikel 5 der Sozialcharta vereinbar ist. Im Unterschied zu Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der ausdrücklich die Möglichkeit offenlässt, «... dass die Ausübung dieser Rechte durch Mitglieder der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung gesetzlichen Einschränkungen unterworfen wird», sieht Artikel 5 der Sozialcharta solche Einschränkungen nur für die Polizei und die Mitglieder der Streitkräfte vor.

Im Zusammenhang mit der Ratifikation zweier IAO-Übereinkommen haben wir uns bereits mit der Frage der Vereinbarkeit des Streikverbotes für Beamte mit der Vereinigungsfreiheit befassen müssen. Das IAO-Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes spricht den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Artikel 2 das Recht zu, «ohne vorherige Genehmigung Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Orga-

⁴³⁾ Vgl. *Burckhardt-Walther. Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*. Bern, Stämpfli, 1931, 3. Auflage; S. 522 ff.

nisationen beizutreten, wobei lediglich die Bedingung gilt, dass sie deren Satzungen einhalten». Gemäss Artikel 3 des Übereinkommens haben die Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer das Recht, «sich Satzungen und Geschäftsordnungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen», wobei sich die Behörden jeden Eingriffes zu enthalten haben, «der geeignet wäre, dieses Recht zu beschränken oder dessen rechtmässige Ausübung zu behindern». Da diese Bestimmungen auch auf die Beamten Anwendung finden, haben wir in unserer Botschaft vom 8. Mai 1974 über zwei Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (BBl 1974 I 1633) die Frage geprüft, ob das den Beamten und ihren Vereinigungen auferlegte Streikverbot (Art. 13 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 1 BtG), das auch auf kantonaler und kommunaler Ebene zu finden ist, nicht diesen im Übereinkommen Nr. 87 anerkannten Rechten widerspricht. Wir haben dabei auf die Vorbereitungsarbeiten zurückgegriffen. Daraus wird ersichtlich, dass nach Ansicht verschiedener Regierungen eine Anerkennung der Vereinigungsfreiheit der Beamten nicht zugleich auch die Anerkennung des Streikrechts derselben bedeute. Aus diesem Grunde verlangten die betreffenden Regierungen auch nicht einen ausdrücklichen Vorbehalt im Übereinkommen; denn dieses bezieht sich ja nur auf die Vereinigungsfreiheit und nicht auf das Streikrecht.

In der Folge wurde in der Anwendungskontrolle über dieses Übereinkommen zwar von der Annahme ausgegangen, dass dieses in einem gewissen Mass auch das Streikrecht berühre, wobei allerdings unterstrichen wurde, dass ein Streikverbot für Beamte dem Übereinkommen Nr. 87 nicht widerspreche, sofern die Beamten über angemessene Mittel verfügten, ihre gemeinsamen Interessen geltend zu machen. Dies ist aber in der Schweiz der Fall (paritätische Kommissionen, Personalkommissionen, Personalverbände usw.).

Wenn es also zutrifft, dass Artikel 3 des erwähnten Übereinkommens den Organisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Recht zusichern will, ihre Statuten ohne staatliche Eingriffe aufzustellen und ihre Tätigkeit ungehindert zu organisieren, so verpflichtet sie gleichzeitig Artikel 8, sich dabei an die Gesetze zu halten. So würde eine Vereinigung, die einen Beamten ausschliesse oder auf andere Weise benachteiligte, weil er nicht an einem Streik teilnimmt, gegen die erwähnten Bestimmungen des Beamtengesetzes und namentlich gegen dessen Artikel 23 Absätze 2 und 3 verstossen. Sie würde damit zweifellos rechtswidrig handeln. Sie könnte somit auch nicht den Schutz des Übereinkommens Nr. 87 beanspruchen. Die beiden letztgenannten Bestimmungen des Beamtengesetzes bezwecken letztlich also den Schutz des Beamten, indem sie Ausschluss- oder andere Massnahmen, deren Opfer er aufgrund der mit seinem Amt verbundenen Verpflichtungen werden könnte, verbieten. Diese Vorschriften stehen in voller Übereinstimmung mit den Zielen des Übereinkommens Nr. 87 der IAO und auch des Artikels 5 der Sozialcharta, die ja beide neben der Vereinigungsfreiheit den Arbeitnehmern auch die freie Ausübung ihres Vereinigungsrechtes garantieren wollen. Wir haben das IAO-Übereinkommen Nr. 87 am 25. März 1975 ratifiziert; ein Jahr später ist es für unser Land in Kraft getreten (AS 1976 689). Aus den gleichen Überlegungen heraus, die zu dieser Ratifikation führten, erachten wir auch Artikel 5 der Sozialcharta als annehmbar für unser Land.

Diese Aussage wird unterstrichen durch die folgenden Erwägungen: Auch im Zusammenhang mit der Ratifikation des *IAO-Übereinkommens (Nr. 151) über den Schutz des Vereinigungsrechts und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst* haben wir uns mit der Frage der Vereinbarkeit von Artikel 13 Absatz 2 BtG mit dem Vereinigungsrecht der Beamten befasst. Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b dieses Übereinkommens garantiert den Schutz der Koalitionsfreiheit, insbesondere bei der Beteiligung an der normalen Tätigkeit eines Verbandes der öffentlich Bediensteten. In unserer Botschaft vom 23. April 1980 über zwei Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (BBl 1980 II 436) haben wir unterstrichen, dass dieses Rechtsinstrument im Zusammenhang mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 87, zu welchem es eine Ergänzung bildet, geprüft und verstanden werden muss. Um in der Frage der Vereinbarkeit von Artikel 13 Absatz 2 BtG mit Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b des Übereinkommens Nr. 151 Klarheit zu haben, hatten wir damals das Internationale Arbeitsamt (IAA) um eine Stellungnahme gebeten. Die Antwort des IAA vom 29. Januar 1980 ist in der vorerwähnten Botschaft abgedruckt (BBl 1980 II 452). Daraus geht eindeutig hervor, dass dieses Instrument ebenso wenig wie das Übereinkommen Nr. 87 auf die Frage des Streikrechts eingeht. Dieses Übereinkommen, das also mit Artikel 13 Absatz 2 BtG vereinbar ist, ist am 3. März 1982 für die Schweiz in Kraft getreten (AS 1982 334).

Ein Vergleich des Textes von Artikel 5 der Sozialcharta mit denjenigen der beiden IAO-Übereinkommen ergibt, dass letztere wohl viel ausführlicher und detaillierter formuliert sind, dass sie jedoch nichts enthalten, was sich nicht auch aus Artikel 5 der Sozialcharta ableiten liesse. Namentlich ist die besondere Regelung für Polizei und Armee in beiden Abkommen in gleicher Weise vorbehalten. Beide Übereinkommen stützen sich ferner auf das Prinzip, wonach Einschränkungen nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig sind. Im übrigen kann aus der Interpretation des IAA von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b des Übereinkommens Nr. 151 geschlossen werden, dass der Streik nicht zu einer normalen Tätigkeit einer Beamtenorganisation gezählt werden kann.

Wir sind der Ansicht, dass das vom IAA in der obgenannten Stellungnahme angeführte, innerhalb der IAO anerkannte Prinzip der Kohärenz der internationalen Arbeitsnormen dafür spricht, die Auslegung der beiden IAO-Übereinkommen in bezug auf die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit gemäss Artikel 13 Absatz 2 BtG auch auf Artikel 5 der Sozialcharta anzuwenden, zumal da gemäss Artikel 26 der Sozialcharta Vertretern der IAO ein beratender Einfluss auf die Auslegung der Charta durch die unabhängigen Sachverständigen zusteht und die IAO-Übereinkommen wie die Sozialcharta den gleichen sozialen Schutzzweck anstreben.⁴⁴⁾

Schliesslich verweisen wir auf unsere Auslegung von Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta, wonach das Streikverbot für Beamte mit der Charta vereinbar ist

⁴⁴⁾ Vgl. Hohn Michael, *Streikrecht und Aussperrungsrecht*, im Rahmen der schweizerischen Arbeitsverfassung und im internationalen Konventionsrecht, insbesondere der Europäischen Sozialcharta. Diessenhofen, Ruegger, 1978; S. 286 ff. *Vaticos N.* in: *Actes du Colloque*, Bruxelles, 1978; S. 252 spricht von Koordinierung der Auslegungsarbeit zwischen den Kontrollorganen der IAO und derjenigen der Sozialcharta in bezug auf ähnliche Bestimmungen.

(vgl. Ziff. 223.5 dieser Botschaft); demnach muss es auch das Verbot nach Artikel 13 Absatz 2 BtG sein.

Gestützt auf diese Betrachtungen erachten wir Artikel 5 der Sozialcharta als annehmbar für die Schweiz.

223 Artikel 6: Das Recht auf Kollektivverhandlungen

Dieser Artikel zielt auf die Sicherung der Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen sowohl für die Arbeitnehmer wie für die Arbeitgeber ab. Er behandelt in seinen vier Absätzen die verschiedenen Aspekte der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern beziehungsweise zwischen ihren jeweiligen Organisationen und zeigt die Mittel auf, die angewendet werden sollen, um diese Beziehungen auszubauen und zu verbessern.⁴⁵⁾

Die Auslegung der ersten drei Absätze dieses Artikels durch die Sachverständigen hat den Eindruck erwecken können, dass den darin aufgeführten Verpflichtungen mit staatlichen Vorkehrungen nachgekommen werden müsse. Es muss jedoch unterstrichen werden, dass keine dieser Bestimmungen etwas darüber aussagt, wie die Vertragsparteien die verschiedenen Zusammenarbeitsformen zwischen den Sozialpartnern verwirklichen sollen. Im einzelnen Fall wird das Mass an staatlichen Vorkehrungen von der Fähigkeit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer abhängen, selbst die von der Charta vorgesehene Zusammenarbeit zu bewerkstelligen. In den Ländern, wo dieser Wille zur sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit sehr ausgeprägt ist, wird die Gesetzgebung über die Regelung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegenüber den Gesamtarbeitsverträgen oder anderen vertraglich geregelten Verfahren nur einen ergänzenden oder subsidiären Charakter aufweisen. Andererseits wird der Staat zur Förderung dieser Zusammenarbeit dort zu zwingenderen Formen greifen müssen, wo der Wille der Sozialpartner zu einer solchen Zusammenarbeit fehlt.

Der Regierungsausschuss hat festgestellt, dass in den verschiedenen Vertragsstaaten unterschiedliche Arten der Kollektivverhandlungen praktiziert würden und dass die Teilaspekte dieser Formen von den unabhängigen Sachverständigen im jeweiligen Zusammenhang eingeschätzt werden müssten. Die Regierungsvertreter haben daraus geschlossen, dass es nicht sinnvoll sei, allgemeingültige detaillierte Normen umschreiben zu wollen. Sie haben den unabhängigen Sachverständigen auch vorgeworfen, ihre Untersuchungen zu stark auf die rechtlichen Bestimmungen zu konzentrieren, obwohl diese bei weitem nicht den einzigen Weg darstellten, die verschiedenen Mittel zur Beilegung von Arbeitskonflikten zu fördern. Gleichzeitig hat der Regierungsausschuss den promotionellen Charakter der drei ersten Absätze von Artikel 6 unterstrichen. Demnach verlangen diese Bestimmungen von den Vertragsparteien die Förderung gewisser Mittel, die in der Folge von den Sozialpartnern autonom und auf freiwilliger Basis in die Tat umgesetzt werden.⁴⁶⁾

⁴⁵⁾ Vgl. *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 35.

⁴⁶⁾ Bericht über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(78)11 déf.; S. 7.

In der Schweiz sind die Verhältnisse dadurch gekennzeichnet, dass den Sozialpartnern bei den Kollektivverhandlungen volle Freiheit eingeräumt wird. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen, namentlich diejenigen im Obligationenrecht (Art. 356 ff.), gehen daher vom Grundsatz der Vertragsfreiheit aus. In der Form der kantonalen Einigungsämter und der eidgenössischen Einigungsstelle (vgl. Bundesgesetz vom 12. Feb. 1949 über die eidgenössische Einigungsstelle zur Beilegung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten [SR 821.42]) tritt der Staat im Bereich der Kollektivverhandlungen nur subsidiär in Erscheinung. Wie wir im Bericht vom 24. November 1982 über die 67. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz und Botschaft zum Übereinkommen (Nr. 154) über die Förderung von Kollektivverhandlungen (BB1 1983 I 25) dargelegt haben, stehen die schweizerischen Verhältnisse internationalen Verpflichtungen im Bereich der Kollektivverhandlungen nicht entgegen, solange diese, wie die Bestimmungen des IAO-Übereinkommens Nr. 154, promotionellen Charakter haben. Eine Bestimmung dieses Charakters ist auch Artikel 6 (Abs. 1–3) der Sozialcharta.

Gemäss *Absatz 1* verpflichten sich die Vertragsparteien, «gemeinsame Beratungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu fördern». Der Vertrag verlangt von den Mitgliedstaaten also keineswegs, dass sie gemeinsame Beratungen in allen sozialpartnerschaftlichen Bereichen veranlassen, ja nicht einmal, dass sie dies in bestimmten Bereichen tun. Die Sachverständigen haben zwar ursprünglich die Meinung vertreten, dass die Vertragsparteien besondere Massnahmen ergreifen müssen, um Beratungen in Bereichen wie der Produktivität, des Ertrags, der Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz und der sozialen Tätigkeiten zu begünstigen.⁴⁷⁾ Diese Meinung wird vom Regierungsausschuss nicht geteilt.⁴⁸⁾ Zu einem späteren Zeitpunkt hat der Sachverständigenausschuss unterstrichen, dass der Staat mithelfen müsse, Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder ihre entsprechenden Organisationen auf gleichberechtigter Basis zusammenzubringen zu gemeinsamen Beratungen über irgendwelche Fragen von gemeinsamem Interesse.⁴⁹⁾ Auch Beratungen innerhalb gemeinsamer Gremien, die von einem Vertreter der Regierung präsiert werden, sind nach Ansicht der Sachverständigen Massnahmen nach dem ersten Absatz von Artikel 6 der Sozialcharta.⁵⁰⁾

Gemäss Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe b BV ist der Bund befugt, Vorschriften zu erlassen über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (SR 822.11) regelt verschiedene Bereiche, in denen das Einverständnis oder die Anhörung der Arbeitnehmer zu einem Problem notwendig ist, z. B. in den Artikeln 10 Absatz 3, 13 Absatz 2, 34 Absatz 2, 48 usw. Im übrigen kann in Übereinstimmung mit dem Regierungsausschuss der Sozialcharta darauf hingewiesen werden, dass gesetzliche Bestimmungen bei weitem nicht das einzige Mittel zur Förderung gemeinsamer Beratungen zwischen den Sozialpartnern darstellen.⁵¹⁾

⁴⁷⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 36.

⁴⁸⁾ Bericht über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(78)11 déf.; S. 7.

⁴⁹⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 43.

⁵⁰⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 43.

⁵¹⁾ Vgl. Bericht über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG.Soc(78)11 déf.; S. 7.

Für das Personal des Bundes obliegt es der durch Artikel 65 des Beamtengesetzes (BtG) vom 30. Juni 1927 (SR 172.221.10) geschaffenen Paritätischen Kommission, auf Einladung des Eidgenössischen Finanzdepartements grundlegende allgemeine Personal- und Lohnfragen zu begutachten (Art. 66). Diese Kommission besteht aus einer gleichen Anzahl von Vertretern der Verwaltung und solchen des Personals. Ihr Präsident wird vom Bundesrat gewählt. Gremien dieser Art finden sich auch in verschiedenen kantonalen Verwaltungen. Das IAO-Übereinkommen (Nr. 151) über den Schutz des Vereinigungsrechts und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst, das für die Schweiz am 3. März 1982 in Kraft getreten ist (AS 1982 334), hat z. T. dieselben Fragen zum Gegenstand (u. a. Art. 7 und 8). Der paritätische Charakter der Beziehungen zwischen Verwaltungsleitung und Verwaltungspersonal dürfte im öffentlichen Bereich in der Regel ausgeprägter sein als derjenige der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in der Privatindustrie.

In Anbetracht der Verpflichtungen, die wir mit der Ratifikation des IAO-Übereinkommens Nr. 154 eingehen werden, genügt unsere Gesetzgebung den Anforderungen des ersten Absatzes von Artikel 6 der Sozialcharta.

Der *zweite Absatz* verlangt von den Vertragsstaaten die Förderung von Verfahren für freiwillige Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern, mit dem Ziel, die Beschäftigungsbedingungen durch Gesamtarbeitsverträge zu regeln. Gemäss der Auslegung des Sachverständigenausschusses fordert diese Bestimmung von den Vertragsstaaten positive Massnahmen zur Erleichterung des Zustandekommens von Gesamtarbeitsverträgen überall dort, wo eine spontane Bereitschaft zu solcher Zusammenarbeit seitens der Sozialpartner fehlt.⁵²⁾ Wie wir in der bereits erwähnten Botschaft betreffend die Ratifikation des IAO-Übereinkommens Nr. 154 erklärt haben, sind die schweizerischen Verhältnisse durch die Bereitschaft der Sozialpartner zu freiwilligen Verhandlungen und das Fehlen staatlicher Intervention beim Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen gekennzeichnet. Für das Bundespersonal sieht Artikel 67 BtG die Möglichkeit der Schaffung von Personalausschüssen vor. Diese dienen der Förderung von Zusammenarbeit zwischen leitenden Verwaltungsstellen und Personal. Im Lichte der Auslegung dieser Chartabestimmung durch die Kontrollorgane kann geschlossen werden, dass das schweizerische Konzept der Kollektivverhandlungen den Artikel 6 Absatz 2 zugrunde liegenden Vorstellungen entspricht.

Auf den *dritten Absatz* treffen die zu den beiden ersten Bestimmungen von Artikel 6 gemachten Bemerkungen weitgehend ebenfalls zu. Demnach verpflichten sich die Vertragsparteien, «die Einrichtung und die Benutzung geeigneter Vermittlungs- und freiwilliger Schlichtungsverfahren zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten zu fördern». Der unabhängige Sachverständigenausschuss hat präzisiert, dass dieser Absatz Arbeitsstreitigkeiten betrifft, die im Verlauf der Verhandlung oder des Abschlusses von Gesamtarbeitsverträgen auftreten.⁵³⁾ Der Regierungsausschuss hat sich mit dieser zu engen Auslegung nicht einverstanden erklärt. Er ist der Ansicht, dass diese Chartabestimmung sämtliche Arbeitskonflikte einschliesst, die Gegenstand von Kollektivverhandlungen sein oder

⁵²⁾ *Conclusions I*, Strassburg 1969–1970; S. 36.

⁵³⁾ *Conclusions V*, Strassburg 1977; S. 48.

daus entstehen können.⁵⁴⁾ Beide Kontrollorgane sind sich aber einig darüber, dass der Staat nicht einzugreifen braucht, wenn die gesamtarbeitsvertraglich geregelten Einigungsverfahren zufriedenstellend arbeiten.

Wir verweisen einmal mehr auf unsere Botschaft zum IAO-Übereinkommen Nr. 154 (BBl 1983 I 25) und auf unsere Ausführungen zu Artikel 4 dieses Übereinkommens. Die Einsetzung oder Vermittlung der kantonalen Einigungsämter oder der eidgenössischen Einigungsstelle (SR 821.42) kann erst verlangt werden, wenn die direkten Verständigungsversuche unter den Parteien gescheitert sind und keine vertragliche Einigungs- oder Schiedsstelle besteht. Die Intervention der Einigungsämter zielt unmittelbar darauf ab, Mittel zu finden, die den Parteien erlauben, die Verhandlungen wieder aufzunehmen oder fortzusetzen, wenn sie durch einen Konflikt blockiert oder unterbrochen worden sind. Der öffentliche Bereich verfügt nicht über diese Organe. Dennoch gehören die direkten Verhandlungen im Sinne der Absätze 1–3 dieses Chartaartikels zur üblichen Praxis der öffentlichen Verwaltung auf Bundes- und Kantonsebene, auch wenn sie nicht ausdrücklich im Gesetz vorgesehen sind.

Diese Praxis genügt den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 3 der Sozialcharta.

Gemäss dem *vierten Absatz* von Artikel 6 anerkennen die Vertragsparteien «das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Massnahmen *einschliesslich des Streikrechts* im Falle von Interessenkonflikten, vorbehaltlich etwaigen Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen». Damit wird zum ersten Mal ausdrücklich das Streikrecht im völkervertraglichen Arbeitsrecht anerkannt. Angesichts dieser Neuerung ist es nicht verwunderlich, dass diese Chartabestimmung in der Rechtslehre und in der Praxis einen besonderen Platz einnimmt.

Die Auslegung und Anwendung dieses Absatzes hat zu Meinungsverschiedenheiten nicht nur zwischen verschiedenen Vertretern der Rechtslehre, sondern auch zwischen den einzelnen Kontrollorganen der Sozialcharta geführt. Die Anwendung dieser Bestimmung wurde dadurch erschwert. Diese Uneinigkeit in bezug auf die Auslegung des vierten Absatzes von Artikel 6 kann zusammenfassend durch den Umstand erklärt werden, dass sich der Gebrauch kollektiver Massnahmen zur Regelung von Arbeitskonflikten in den Mitgliedstaaten des Europarates mit den ihnen eigenen geschichtlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten unterschiedlich entwickelt hat. So hat namentlich die hier ausdrücklich formulierte Streikgarantie im sozialen Zusammenhang der einzelnen Staaten jeweils ein unterschiedliches politisches Gewicht.

Die Widersprüchlichkeiten in der Auslegung dieser rechtlich komplexen und politisch umstrittenen Chartabestimmung veranlassen uns, die hauptsächlichsten Fragen, die mit der Annahme von Artikel 6 Absatz 4 verbunden sind, einzeln darzulegen. Es sind dies nach unserer Ansicht die Natur und Tragweite der Streikgarantie, die Zulässigkeit der hauptsächlichlichen Streikarten und -ziele und das Streikrecht der Beamten. In bezug auf die letztgenannte Frage werden wir darlegen, wie wir diese Chartabestimmung interpretieren und welche rechtliche Tragweite dieser Interpretation zukommt.

⁵⁴⁾ Bericht über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(78)11 déf.; S. 8.

223.1 Natur und Tragweite der Streikgarantie der Sozialcharta

Nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen schliesst das in Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta stipulierte Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf kollektive Massnahmen im Falle von Interessenkonflikten nicht nur das ausdrücklich erwähnte Streikrecht, sondern auch das Recht auf Aussperrung («lock out») ein. Dieser Ansicht wurde seitens der übrigen Kontrollorgane nicht grundsätzlich widersprochen. Angesichts der Art der unter anderem auch in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken über die Annahme dieser Chartabestimmung beschränken wir uns hier auf eine Darstellung der Frage des Streikrechts. Die folgenden Ausführungen gelten daher sinngemäss auch für das Recht auf Aussperrung.

Gemäss der Auslegung durch die unabhängigen Sachverständigen gewährleistet Artikel 6 Absatz 4 nur beschränkte Rechte; Streiks und andere kollektive Massnahmen sind nämlich nur dann von der Charta gedeckt, wenn sie als «wirksame Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen» angesehen werden können, wenn im Einzelfall ein «Interessenkonflikt» vorliegt und wenn etwaige Pflichten aus Gesamtarbeitsverträgen respektiert werden. Die Verwendung des Begriffs «Interessenkonflikte» bedeutet, dass gemäss der Charta nur die Schaffung neuer Regeln auf dem Verhandlungswege, nicht aber die Durchsetzung von Rechtsansprüchen Gegenstand von Arbeitskämpfmassnahmen sein soll.⁵⁵⁾ Streitigkeiten über die Existenz, die Gültigkeit oder die Auslegung eines Gesamtarbeitsvertrags sind dagegen grundsätzlich auf gerichtlichem Wege durchzusetzen. Die Verletzung des Gesamtarbeitsvertrags durch eine während seiner Laufzeit unternommene Aktion zum Zwecke seiner Revision ist nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen demnach ebenfalls nicht durch diese Chartabestimmung gedeckt. Ausdrücklich hat der Ausschuss Streiks mit politischem Beweggrund von der Streikgarantie des Artikels 6 Absatz 4 ausgeschlossen, da solche Streiks «der Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen ... offensichtlich gänzlich fremd» seien.⁵⁶⁾

Der Begriff «Kollektivverhandlungen» wird vom Sachverständigenausschuss sehr weit ausgelegt. Seiner Ansicht nach handelt es sich dabei nicht nur um Verhandlungen, die den Abschluss oder die Erneuerung eines Gesamtarbeitsvertrages zum Ziel haben, sondern um «jede Verhandlung zwischen einem oder mehreren Arbeitgebern und einer *de jure*- oder *de facto*-Gemeinschaft von Arbeitnehmern mit dem Ziel, irgendein Problem gemeinsamen Interesses zu lösen». ⁵⁷⁾ Nach Meinung der Sachverständigen brauchen Streiks nicht den Ab-

⁵⁵⁾ Vgl. Däubler Wolfgang. «Arbeitskampf und Sozialcharta», in: *Die Europäische Sozialcharta*, op. cit.; S. 116 und *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 39. Die «Rechtsprechung» des Sachverständigenausschusses ist allerdings nicht ganz eindeutig in dieser Frage, hat er doch einmal einen Streik als legal bezeichnet, der den Arbeitgeber dazu zwingt, Sicherheitsvorschriften zu beachten (*Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 28).

⁵⁶⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 29. Die Unterscheidung zwischen einem «politischen» und einem «nicht politischen» Streik dürfte allerdings in der Praxis nicht immer leicht fallen.

⁵⁷⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 50. Als Beispiel für so verstandene Kollektivverhandlungen bezeichnet der Sachverständigenausschuss Verhandlungen über den Verzicht auf geplante und die Rücknahme ausgesprochener Kündigungen sowie die allfällige Wiedereinstellung entlassener Arbeitnehmer.

schluss eines Gesamtarbeitsvertrages zum Ziele zu haben. Im weiteren erachten sie es auch nicht als zwingend, dass ein gesetzmässiger Streik in jedem Fall von einer Gewerkschaft getragen sein muss. Dies bedeutet, dass das Verbot eines Streikes, der nicht den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages zum Ziel hat, demnach ebenso unvereinbar mit dieser Chartabestimmung wäre wie das Verbot eines nicht-gewerkschaftlichen sog. *wilden Streikes*.⁵⁸⁾

Von Bedeutung ist schliesslich die Stellungnahme der unabhängigen Sachverständigen zur Frage, ob ein Streik die Auflösung des Arbeitsvertrages nach sich ziehe. Die Experten kamen hier zum Schluss, dass eine Regelung, wonach eine solche Auflösung erfolge, nicht vereinbar sei mit dem Streikrecht der Charta. Sie bemerkten allerdings gleichzeitig, dass eine solche Frage nicht abstrakt beantwortet werden könne, sondern dass im einzelnen Fall geprüft werden müsse, welche konkrete Wirkung der Arbeitsvertragsauflösung und einer etwaigen Wiedereinstellung am Streikende aufgrund der nationalen Gesetzgebung und Praxis zukomme. Würden nämlich am Streik beteiligte Arbeitnehmer am Streikende wieder eingestellt, ohne dass ihre vor dem Streik erworbenen Rechte namentlich in bezug auf die Altersvorsorge, die Ferien und das Dienstalter von der Streikbeteiligung berührt würden, so wäre die formelle Auflösung des Arbeitsvertrages während der Dauer des Streiks mit der Charta vereinbar.⁵⁹⁾ Der Regierungsausschuss hat in dieser Frage die Ansicht der Sachverständigen nur teilweise geteilt, indem er dafürgehalten hat, dass sich die Anerkennung des Streikrechts nur sehr schwer mit der Auflösung – nicht aber der Suspendierung – des Arbeitsvertrags vereinbaren lasse, wobei aber Artikel 6 den betroffenen Arbeitern kein ausdrückliches Recht auf eine Wiederbeschäftigung gewähre.⁶⁰⁾

Zu den übrigen hier erwähnten Schwerpunkten der Auslegungsarbeit der Sachverständigen hat der Regierungsausschuss bisher noch nicht ausdrücklich Stellung bezogen.

223.2 Der Streik im schweizerischen Recht

223.21

Im Gegensatz zu einigen westeuropäischen Ländern, in denen das Streikrecht in der Verfassung verankert ist⁶¹⁾, enthält das schweizerische Recht keine ausdrückliche Anerkennung des Streikrechts. Der in unserem Land weitgehend herrschende Arbeitsfriede hat bisher kein dringendes Bedürfnis nach einer rechtlichen Erfassung des Streiks geschaffen. Der in der Schweiz gesamtarbeitsvertraglich verankerte und durch die absolute Friedenspflicht gesicherte soziale

⁵⁸⁾ Vgl. *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 28 und *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 50–51.

⁵⁹⁾ Vgl. *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 40. *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 29. *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 41, *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 51.

⁶⁰⁾ Bericht über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(78)11 déf.; S. 8.

⁶¹⁾ Frankreich (Präambel der Verfassung), Italien (Art. 4 der Verfassung), Bundesrepublik Deutschland (Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes) und Luxemburg (Art. 11 der Verfassung).

Frieden bestimmt in weitestem Masse die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Auf dieser Grundlage gedieh auch die Streiterledigung.

Weder die Bundesverfassung noch die kantonalen Verfassungen noch die Gesetzgebung enthalten eine ausdrückliche Garantie des Arbeitskampfes einschliesslich des Streikrechts. Artikel 56 BV garantiert die Vereinsfreiheit, aus welcher auch auf die enger gefasste Koalitionsfreiheit geschlossen werden muss. Die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert die Koalitionsfreiheit in ihrem Artikel 11. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind bei der Konkretisierung der in der Bundesverfassung enthaltenen Grundrechte die Garantien der Konvention und die Rechtsprechung der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu berücksichtigen.⁶²⁾ Letzterer hat unterstrichen, dass die Konvention die aktive und passive Koalitionsfreiheit – d. h. das Recht einer Gewerkschaft anzugehören oder nicht anzugehören – garantiert und dass die Vertragsparteien der Menschenrechtskonvention, also auch die Schweiz, einer Koalition Tätigkeiten einschliesslich Kollektivmassnahmen erlauben müssen, die zur Verteidigung der Interessen der Arbeitnehmer notwendig sind.⁶³⁾ Da die Arbeitnehmer in der Schweiz das Recht haben, sich zum Schutze ihrer Interessen in Berufsvereinen im Sinne der Artikel 60 ff. ZGB zusammenzuschliessen, müssen sie gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte auch die Möglichkeit haben, zur Durchsetzung ihrer Interessen wirksam auf den Arbeitgeber Druck auszuüben. Angesichts der fehlenden gesetzlichen Regelung des Arbeitskampfes muss daher davon ausgegangen werden, dass Streiks grundsätzlich erlaubt und nur ausnahmsweise verboten sind.⁶⁴⁾

Unzulässig sind Streiks von Arbeitnehmern, denen diese Kampfhandlung aufgrund ihres öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses ausdrücklich verboten ist (vgl. Ziff. 223.5 dieser Botschaft). Aufgrund des Ultima ratio-Prinzips, dem der Streik nach schweizerischer Rechtsprechung und Lehrmeinung unterliegt, sind nicht erforderliche Kampfmassnahmen verboten.⁶⁵⁾ So hat das Bundesgericht Arbeitskampfmassnahmen für Ziele, die auf dem Rechtsweg geklärt werden können, als unzulässig erklärt (BGE 69 II 84). Dazu gehört auch der Grundsatz, dass vor einem Arbeitskampf bestehende Schlichtungsstellen anzurufen sind. Ein Streik ist demnach unzulässig, wenn solche gesetzlich oder vertraglich vorgesehene Stellen nicht in Anspruch genommen werden. Die schweizerische Praxis der Gesamtarbeitsverträge trägt der freiwillig vereinbarten Schlichtungsregelung in weitestem Masse Rechnung. Wo eine solche Regelung fehlt oder scheidet, stehen die kantonalen Einigungsämter und die eidgenössische Einigungs-

⁶²⁾ Vgl. BGE 102 I 284

⁶³⁾ Vgl. *Cour Eur. D. H. i. S. Syndicat national de la police belge*, Urteil vom 27. Oktober 1975, Serie A No. 19; S. 18 und *Cour Eur. D. H. i. S. Young, James und Webster*, Urteil vom 13. August 1981, Serie A No. 44; S. 22.

⁶⁴⁾ Vgl. *Rehbinder*, Manfred. *Schweizerisches Arbeitsrecht*. 6. neubearbeitete Auflage, Bern, Stämpfli, 1981; S. 184.

Die Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977 (SR 131.235) anerkennt in ihrem Art. 20 das Streikrecht, wobei dieses nicht als Grundrecht sondern als Sozialrecht zu betrachten ist. Das Streikrecht in der jurassischen Verfassung ist nur im durch das Bundesrecht gesetzten Rahmen justizabel.

⁶⁵⁾ Vgl. *Hohn*, M. *op. cit.* S. 261 ff.

stelle zur Verfügung. Gemäss Artikel 1 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 12. Februar 1949 über die eidgenössische Einigungsstelle zur Beilegung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten (SR 821.42) wird diese auf Ersuchen einer oder beider Parteien tätig, «sofern alle Verständigungsversuche der Parteien durch direkte Verhandlungen nicht zum Ziele geführt haben und keine vertragliche paritätische Schlichtungsinstanz besteht». Schliesslich sind Kampfmassnahmen, die sich unverhältnismässiger und/oder unlauterer Kampfmittel bedienen, verboten. Unter dieses Verbot fallen zweifelsohne auch Streiks mit politischen Zielen, da die staatlichen Hoheitsträger, denen in der repräsentativen Demokratie die staatliche Willensbildung übertragen ist, durch solche Arbeitskämpfe unter Druck gesetzt würden⁶⁶⁾.

Die hier aufgeführten Einschränkungen der Streikausübung folgen den durch die Kontrollorgane der Sozialcharta für zulässig erachteten und unter Ziffer 223.1 dieser Botschaft umschriebenen Kriterien. Sie sind in Einklang mit den in Artikel 31 der Charta aufgeführten Einschränkungen.

Im weiteren muss darauf hingewiesen werden, dass Artikel 6 Absatz 4 der Charta ausdrücklich das Recht auf kollektive Massnahmen einschliesslich des Streikrechts einschränkt, indem etwaige Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen vorbehalten werden. Gemäss Artikel 357 a Absatz 2 OR (SR 220) ist eine der Wirkungen des Gesamtarbeitsvertrages die für jede Vertragspartei geltende Verpflichtung, den Arbeitsfrieden zu wahren. Diese Friedenspflicht kann auch unbeschränkt gelten, wenn dies ausdrücklich bestimmt wird. Aufgrund des erwähnten Vorbehalts wird unser System des Arbeitsfriedens, was das Streikrecht in der privaten Wirtschaft betrifft, von der Annahme von Artikel 6 Absatz 4 der Charta nicht berührt.

223.22

In der Frage des nichtgewerkschaftlich geführten, sog. *wilden Streikes* stützen sich die wenigen Autoren, die sich dazu geäussert haben, weitgehend auf die herrschende Lehrmeinung und die Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland, wonach diese Art von Streik unzulässig und nicht vereinbar ist mit dem Recht auf Kollektivverhandlungen wie es die Charta umschreibt.⁶⁷⁾ In der Praxis dürften wilde Streiks, die sich in der Regel im gleichen Masse gegen den Arbeitgeber wie auch gegen die Arbeitnehmerorganisation richten, in vielen Fällen dem Ultima-ratio-Prinzip nicht genügen – sei es, weil ihr Ziel auch auf dem Rechtsweg erreicht werden könnte, sei es, weil nicht alle bestehenden Schlichtungsstellen angerufen wurden – und schon daher unzulässig sein. Angesichts des Fehlens gesetzlicher Grundlagen und grundsätzlicher und ausdrückli-

⁶⁶⁾ Reh binder, M. *op. cit.*, S. 187–188

⁶⁷⁾ Vgl. Marmier Pierre-André. *Le droit de négociation collective. Etude comparative des principes de l'article 6 de la Charte sociale européenne et du droit collectif du travail en Suisse*. Diss. Lausanne, 1975; S. 129; Hohn M. *op. cit.* S. 161 f.; Vischer Frank. «Der wilde Streik» in: *Recht des Arbeitskampfes*, Sonderheft von Wirtschaft und Recht, 1981; S. 20 ff.; Zweifel Ernst. *Der wilde Streik*. Diss. Zürich. Bern, Stämpfli 1977; S. 41 ff. (Schriften zum schweizerischen Arbeitsrecht SSA, Heft 3).

cher Äusserungen des Bundesgerichts zum Streik im allgemeinen und zum wilden Streik im besonderen kann in der Frage der Gesetzmässigkeit der wilden Streiks nicht endgültig Stellung genommen werden.

223.23

Schliesslich müssen wir prüfen, ob die Wirkungen des Arbeitskampfes auf das Arbeitsverhältnis nach der Regelung durch das schweizerische Recht den Anforderungen der Charta genügen. Obwohl in der Schweiz Streiks grundsätzlich erlaubt und nur ausnahmsweise verboten sind, geht die arbeitsrechtliche Doktrin und die Rechtsprechung in unserem Land vielfach von der strikten Trennung zwischen Arbeitskampf und Arbeitsvertrag aus (*Trennungstheorie*). Demnach gilt jeder Streik ohne vorherige Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitnehmer als Verletzung des Arbeitsvertrages. Diese schuldhaftige Verletzung des Einzelarbeitsvertrages durch den einzelnen Arbeitnehmer bildet dieser Theorie gemäss einen wichtigen Grund zur fristlosen Entlassung gemäss Artikel 337 OR und verpflichtet die Arbeitnehmer zu Schadenersatz nach Artikel 97 OR. Ein Recht des entlassenen Arbeitnehmers auf Wiederbeschäftigung am Streikende besteht nach dieser Ansicht nicht. In einem Urteil vom 18. Dezember 1981 hat sich die 2. Abteilung des Arbeitsgerichts Zürich auf diese Theorie berufen (Prozess Nr. 548/1979).⁶⁸⁾ Gegen dieses Urteil ist Berufung eingelegt worden.

In der neueren Literatur wird die *Trennungstheorie* kritisiert.⁶⁹⁾ So wird vorgebracht, dass aufgrund dieser Theorie der Arbeitnehmer tatsächlich zur Kündigung vor dem Streik gezwungen werde. Dies stehe insofern zum Wesen des Streiks und zum Willen der Arbeitnehmer im Widerspruch, als einerseits die Kündigung ohnehin die Arbeitspflicht aufhebe und andererseits der Arbeitskampf ja gerade darauf gerichtet ist, die Arbeit nach Beendigung des Streiks unter den durch den Arbeitskampf erreichten Bedingungen wieder aufzunehmen. Zudem steht der einzelne Arbeitnehmer vor einem unlösbaren Konflikt im Falle eines Aufrufs seiner Gewerkschaft zum Streik: seiner einzelvertraglichen Pflicht zur Arbeitsleistung steht die Verbandspflicht gegenüber, die ihn zur Teilnahme am rechtmässigen, gewerkschaftlichen Streik verpflichtet. Schliesslich wird von den Kritikern der *Trennungstheorie* die Ansicht vertreten, diese Theorie begreife den Streik weitgehend als individualrechtliches Phänomen, was zur grundsätzlich unbestrittenen kollektivrechtlichen Konzeption des Arbeitskampfes im schweizerischen Arbeitsrecht im Widerspruch stehe.

Aus dieser Kritik heraus schliesst die neuere Literatur auf die sog. *Suspensions-
theorie*⁷⁰⁾. Demnach wird das Arbeitsverhältnis durch rechtmässigen Streik (oder auch Aussperrung) nicht aufgelöst, sondern lediglich in seinen Hauptpflichten für die Dauer des Arbeitskampfes suspendiert. Dies bedeutet ein Ru-

⁶⁸⁾ In gleichem Sinne auch BGE 45 II 557.

⁶⁹⁾ Vgl. u. a. Fluehmann Adrian W. *Die Auswirkung von Arbeitskämpfen im Arbeitsvertragsrecht*. Diss. Zürich, Bern, Stämpfli 1976; S. 23 ff., 59 ff. (SSA, Heft 2); Vischer Frank. «Streik und Aussperrung in der Schweiz», in: *Recht des Arbeitskampfes* op. cit. S. 16 ff., Zweifel E. op. cit. S. 72.

⁷⁰⁾ Ausführlich bei Fluehmann A. W. op. cit. S. 25 ff., 61 ff.

hen der beidseitigen Hauptpflichten – Arbeitspflicht und Lohnzahlungspflicht – unter Aufrechterhaltung und Weiterlauf der auf die Dienstdauer ausgerichteten Anwartschaften wie Pension, Dauer der Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall usw.⁷¹⁾ In einem Fall hat das Bundesgericht diese Suspensivwirkung während eines Streiks teilweise anerkannt (BGE 47 II 299 f.).

Angesichts der Uneinigkeit der Doktrin und des Fehlens eindeutiger und ausdrücklicher Äusserungen des Bundesgerichts kann die Frage nach den Wirkungen des Arbeitskampfes auf das Arbeitsverhältnis gemäss schweizerischem Recht nicht klar beantwortet werden. Sicher ist, dass die Trennungstheorie den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta nicht zu genügen vermag. Dagegen deckt sich die Auslegung dieser Chartabestimmung durch die Kontrollorgane in dieser Frage weitgehend, wenn nicht völlig, mit der Aussage der Suspensionstheorie. Ein ausdrückliches Recht des Arbeitnehmers auf Wiederbeschäftigung am Streikende ist aus unserer Sicht im Einklang mit der Äusserung des Regierungsausschusses abzulehnen (vgl. Ziff. 223.1). Dieses Problem dürfte allerdings mehr theoretische als praktische Bedeutung haben. In der Praxis wird ein Streik – vor allem wenn er ein gewisses Ausmass angenommen hat – wohl in den meisten Fällen mit der Wiedereingliederung der streikenden Arbeitnehmer enden: einerseits wird nämlich die Wiedereingliederung von den Streikenden als Bedingung für den Abschluss ihres Arbeitskampfes gestellt werden, andererseits ist der Arbeitgeber ja auch auf seine Belegschaft angewiesen.

223.24

Die Annahme von Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta wird in bezug auf die zuletzt dargelegte Problematik dazu führen, dass die schweizerische Rechtsprechung sich künftig vermehrt von der Suspensionstheorie wird leiten lassen müssen. Ein Entscheid des Bundesgerichts (BGE 47 II 299 f.) zeigt, dass dies im Rahmen der geltenden Gesetze möglich ist.

Unter Ziffer 141 dieser Botschaft haben wir festgestellt, dass die Bestimmungen des Teils II der Sozialcharta nicht unmittelbar anwendbar sind. Dies gilt auch für Artikel 6 Absatz 4. Obwohl einige Autoren aus der abweichenden Formulierung dieser Bestimmung auf deren unmittelbare Anwendbarkeit schliessen⁷²⁾, teilt die überwiegende Mehrheit der Vertreter der Rechtslehre unsere Ansicht.

Die Annahme dieser Chartabestimmung würde uns folglich nicht verpflichten, ein subjektives Streikrecht zu garantieren, das dem einzelnen Arbeitnehmer zustünde. Wir wären lediglich verpflichtet zu gewährleisten, dass unsere Gesetzgebung dem Einzelnen als Mitglied des Kollektivs, der Gewerkschaft, und nur im Rahmen des der Gewerkschaft als anerkanntem Verhandlungspartner zustehenden Rechts zum Streik, die Ausübung des rechtmässigen Arbeitskampfes erlauben würde. Dies ist aufgrund der geltenden Gesetze bereits der Fall: einerseits fehlt in unserer Gesetzgebung ein ausdrückliches und generelles Verbot des Streiks, andererseits fehlt auch die gesetzliche Zwangsschlichtung von Arbeitsstreitigkeiten, die ein Streikverbot beinhalten würde.

⁷¹⁾ *Vischer* F. Streik und Aussperrung. *op. cit.* S. 17.

⁷²⁾ Vgl. *Wasescha*, L. *op. cit.* S. 153–158 und die dort erwähnte Literatur.

Was den wilden Streik betrifft, sind wir der Auffassung, dass seine Legalisierung die Grundlagen des kollektivrechtlichen Systems, das in unserem Land die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern mit grossem Erfolg geregelt hat, gefährden könnte. Wir streben daher diesbezüglich keine Veränderung des gegenwärtigen Rechtszustandes an, da wir der Auffassung sind, dass eine ausdrückliche, gesetzliche Garantie des wilden Streiks nicht vereinbar ist mit den Bestimmungen der Absätze 1–3 von Artikel 6 der Charta, welche die Förderung und den Ausbau von *Kollektivverhandlungen* zum Gegenstand haben.

223.3 Der Beamtenstreik in der Praxis der Kontrollorgane der Sozialcharta

Zu den umstrittensten Fragen, die die Anwendung der Sozialcharta bisher aufgeworfen hat, gehört die Zulässigkeit eines Verbots des Streiks für einen Teil oder die Gesamtheit der Beamten der öffentlichen Dienste. Die Meinungsverschiedenheiten in der Frage darüber, ob die Streikgarantie gemäss Artikel 6 Absatz 4 auch Beamten zugute kommen müsse, haben nicht nur die Kontrollorgane untereinander getrennt, auch innerhalb des Sachverständigenausschusses sind die Ansichten geteilt.

Der Sachverständigenausschuss hat in seinen ersten Schlussfolgerungen festgestellt, dass Artikel 31 der Charta die Möglichkeit schafft, für gewisse Kategorien von Bediensteten im öffentlichen Sektor das Streikrecht einzuschränken oder ganz aufzuheben. In diese Kategorie fallen nach Ansicht der Experten namentlich die Mitglieder der Polizei und der Streitkräfte, die Richter und hohen Beamten. Dagegen hat der Ausschuss die Ansicht vertreten, dass ein gänzlich Verbot des Streiks, das sich an die Gesamtheit der Beamten richtet, mit der Charta unvereinbar sei.⁷³⁾ Die Sachverständigen kamen daher zum Schluss, dass die Bundesrepublik Deutschland, deren Gesetzgebung den Beamten, Richtern und pensionsberechtigten Militärpersonen den Streik verbietet, die Bestimmungen des Artikels 6 Absatz 4 nicht erfüllt.⁷⁴⁾

Dieser Ansicht hat der Regierungsausschuss widersprochen. Er hat erklärt, dass die deutsche Bundesregierung bei der Ratifikation der Charta von der Voraussetzung ausgegangen sei, dass die Beamten aufgrund ihres öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses nicht als Arbeitnehmer im üblichen Sinn der Charta betrachtet werden könnten. Deshalb schliesse die deutsche Gesetzgebung für Beamte das Streikrecht aus. Dieses sei gemäss der Charta ohnehin ausdrücklich nur zum Zweck der tatsächlichen Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen gewährleistet; in der Bundesrepublik Deutschland gebe es weder Kollektivverhandlungen noch Kollektivverträge für Beamte, da deren Arbeitsverhältnis durch das Gesetz umschrieben wird.⁷⁵⁾ In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass am 28. September 1961, also noch vor der Unterzeichnung der Charta, die deutsche Bundesregierung dem Generalsekretär

⁷³⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 40.

⁷⁴⁾ *Ibid.*, S. 181–182.

⁷⁵⁾ Bericht des Regierungsausschusses über den 1. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc (70) 24 déf., S. 15–16.

des Europarates eine schriftliche Erklärung überwiesen hatte, wonach in der Bundesrepublik die Beamten aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der Staatssicherheit von der Streikgarantie des Artikels 6 Absatz 4 ausgenommen seien und diese Ausnahmeregelung vereinbar mit der Charta sei.⁷⁶⁾ Während der Regierungsausschuss sich dieser Ansicht, wie gesagt, anschloss, versagten die Sachverständigen der auslegenden Erklärung die Anerkennung und betrachteten Artikel 6 Absatz 4 als durch die Bundesrepublik Deutschland nicht erfüllt. Im Verlaufe von sechs Kontrollzyklen hat sich an dieser Meinungsverschiedenheit grundsätzlich nichts geändert; beide Kontrollorgane beharrten auf ihren Standpunkten. Die Parlamentarische Versammlung hat sich der Meinung der Sachverständigen angeschlossen; das Ministerkomitee als letztinstanzliches Kontrollorgan hat sich zu dieser Frage bisher nie geäußert.

Ein neues Element in der Auslegung dieser Kernbestimmung lieferte am Ende des 4. Kontrollzyklus die in den *Conclusions* abgedruckte abweichende Meinung (opinion dissidente) eines Mitgliedes des Sachverständigenausschusses, des Schweizer Prof. Bernardo Zanetti.⁷⁷⁾ Nach Ansicht von Zanetti ist ein Verbot des Streiks für Beamte nicht nur vereinbar mit Artikel 11 Absatz 2 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, EMRK (SR 0.101), auch die Sozialcharta schliesst ein solches Verbot nicht aus. Der Anhang zu Artikel 6 Absatz 4 sieht nämlich vor, «dass jede Vertragspartei für sich die Ausübung des Streikrechts durch Gesetz regeln kann, vorausgesetzt, dass jede weitere Einschränkung dieses Rechts aufgrund des Artikels 31 gerechtfertigt werden kann». Artikel 31 der Charta wiederum hält fest, dass solche Einschränkungen statthaft sind, «wenn diese gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer oder zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Sicherheit des Staates, der Volksgesundheit und der Sittlichkeit notwendig sind». Aufgrund dieser Chartabestimmungen rechtfertigt sich nach Ansicht Zanettis das Streikverbot für Beamte auch aus der Sicht des Schadens, der durch einen Streik entstehen kann. Ein solcher Schaden werde nur mittelbar vom Staat als Arbeitgeber getragen, der Geschädigte sei aber schliesslich der Bürger und Steuerzahler. Mit welcher Rechtsgrundlage die Zufügung eines solchen Schadens an Drittpersonen zu rechtfertigen wäre, sei wohl schwierig festzustellen. Zanetti gab auch zu bedenken, dass in einem demokratischen Staat durch einen Beamtenstreik in der Form seiner Regierung das Volk selbst unter Druck gesetzt werde; diese Massnahme stelle aber die demokratischen Einrichtungen, welche die Tätigkeit des Staates bestimmen, in Frage; dies wiederum sei mit der hauptsächlichen Aufgabe des Staates, die auf die Grundlage der Demokratie basierende Herrschaft des Rechts zu schützen, unvereinbar. Im übrigen seien die Arbeitsbedingungen der Beamten nicht durch Gesamtarbeitsverträge, sondern durch gesetzliche Bestimmungen geregelt, die nicht wie ein Gesamtarbeitsvertrag gekündigt werden könnten; Arbeitskämpfe, die die Durchsetzung von Rechtsansprüchen zum Ziel hätten, seien aber auch gemäss der Charta widerrechtlich. Schliesslich sei der

⁷⁶⁾ Vgl. *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970, S. 182.

⁷⁷⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 135 ff. Vgl. auch die Ausführungen Prof. Zanettis zu den Artikeln 5 und 6 der Sozialcharta in: *Actes du Colloque*, Bruxelles, 1978; S. 87–103.

Staat nicht in der Lage, wie ein anderer Arbeitgeber auf einen Streik mit einer Aussperrung zu reagieren.

Der Regierungsausschuss hat der Argumentation Zanettis implizit zugestimmt und den unabhängigen Experten zudem vorgeworfen, den Vorbereitungsarbeiten zum Abschluss der Sozialcharta nicht genügend Rechnung getragen zu haben, da aus diesen klar hervorgehe, dass einige Delegationen damals ständig um die Frage des Beamtenstreiks besorgt gewesen seien und vor der Ratifikation Versicherungen erhielten, die ihnen erlaubten anzunehmen, das Problem des Beamtenstreiks in der Charta werde durch deren Artikel 31 gelöst.⁷⁸⁾

Eine gewisse Klärung der durch die anhaltende Uneinigkeit der Kontrollorgane entstandenen schwierigen Situation brachte der Umstand, dass die Niederlande anlässlich ihrer am 22. April 1980 erfolgten Ratifikation den Artikel 6 zwar als Ganzes annahmen, gleichzeitig dessen Absatz 4 aber als nicht auf die Beamten der öffentlichen Dienste anwendbar erklärten. Da der niederländische Vorbehalt zu Artikel 6 Absatz 4 von allen Mitgliedstaaten des Europarates stillschweigend akzeptiert worden war, sahen sich die Sachverständigen am Ende des 7. Kontrollzyklus veranlasst, die Frage der Annehmbarkeit der deutschen Erklärung im Lichte des niederländischen Vorbehalts erneut zu prüfen. Sie gestanden der deutschen Erklärung den Wert eines Vorbehalts zu und beschlossen, in künftigen Schlussfolgerungen nicht mehr auf diese Frage zurückzukommen.⁷⁹⁾

Der Sachverständigenausschuss hat allerdings unterstrichen, dass der deutsche und der niederländische Vorbehalt zu Artikel 6 Absatz 4 nur geduldet werden könne, weil beide Länder mehr als das erforderliche Minimum von Artikeln des harten Kerns angenommen hätten und daher auch ohne Artikel 6 den Mindestanforderungen gemäss Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b der Charta genügen würden. Demnach dürften künftig Vertragsstaaten, welche ihren Beamten den Streik generell verbieten, von den Sachverständigen deswegen nicht mehr kritisiert werden, wenn sie ausser Artikel 6 wenigstens fünf Artikel des harten Kerns vollumfänglich angenommen haben.

223.4 Der Beamtenstreik im schweizerischen Recht

Die rechtlichen Verhältnisse bezüglich des Beamtenstreiks in unserem Land sind klar. Das Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (SR 172.221.10) enthält in seinem Artikel 23 ein uneingeschränktes Streikverbot für die Beamten (Abs. 1: «Der Beamte darf weder selbst in den Streik treten noch andere Beamte dazu veranlassen»). Dieses Verbot beruht auf der Überzeugung, dass zwischen Beamten und privaten Arbeitnehmern ein grundlegender Unterschied besteht, da die Nichterfüllung der mit dem Amt eines Beamten verbundenen Pflichten einen gegen die Allgemeinheit gerichteten Akt darstellt. Von dieser Überzeugung, die bereits in der Botschaft vom 18. Juli 1924 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (BBl 1924 III 1,4) geäussert wurde, beabsichtigen wir auch heute nicht

⁷⁸⁾ Bericht über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(78)11 déf.; S. 9–10.

⁷⁹⁾ *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 39.

abzuweichen. So haben wir in einer Antwort auf eine einfache Anfrage Ziegler (Genf) vom 22. Juni 1977 (77.722) ausdrücklich erklärt, dass wir nicht die Absicht haben, dem Parlament die teilweise oder vollständige Aufhebung des Streikverbots für Beamte und Angestellte des Bundes zu empfehlen. Im übrigen haben wir in unserem Kommentar zu Artikel 5 der Charta (Ziff. 222) darauf hingewiesen, dass das Verbot des Beamtenstreikes mit den Bestimmungen des IAO-Übereinkommens (Nr. 151) über den Schutz des Vereinigungsrechts und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst, das für die Schweiz am 3. März 1982 in Kraft getreten ist (AS 1982 334), vereinbar ist. Wir werden daher auch nach der Annahme von Artikel 6 Absatz 4 am Streikverbot für Beamte festhalten und bei der Ratifikation eine Erklärung darüber abgeben, wie wir diese Chartabestimmung auslegen.

223.5 Die auslegende Erklärung des Bundesrates zu Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta

Wie wir bereits dargelegt haben (Ziff. 223.3) bestehen zwischen den Kontrollorganen in der Frage des Beamtenstreikes gegensätzliche Ansichten. Da die im Ministerkomitee vertretenen Vertragsparteien der Sozialcharta sich bisher nicht dazu entschliessen konnten, eine authentische Interpretation dieser Bestimmung zu geben, und auch in absehbarer Zeit keine solche Auslegung zu erwarten ist, ziehen wir es vor, klarzustellen, dass gemäss unserer Auslegung von Artikel 6 Absatz 4 ein generelles Verbot des Beamtenstreikes nicht gegen die Sozialcharta verstösst. Wir werden dies mittels einer auslegenden Erklärung tun, die integrierender Bestandteil des Genehmigungsbeschlusses sein und folgenden Wortlaut haben soll:

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 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten, das den Beamten der öffentlichen Dienste den Streik verbietet, nicht berührt.

Unser Ständiger Vertreter beim Europarat in Strassburg hat in der 306. Sitzung der Ministerdelegierten vom 14. Juni 1979 den anderen Mitgliedstaaten des Europarates den Wortlaut dieser Erklärung zur Kenntnis gebracht. Keiner der Delegierten hat dagegen einen Einwand ausgesprochen. Am 7. November 1979 hat der Generalsekretär des Europarates unserem Ständigen Vertreter folgendes schriftlich mitgeteilt (in deutscher Übersetzung):

Gemäss Ihrer Anfrage und bestrebt, so weit wie möglich diese Ratifikation zu erleichtern, bestätige ich Ihnen, dass besagte Erklärung, welche die Tragweite präzisiert, die die schweizerische Regierung Artikel 6 Absatz 4 der Charta zu geben beabsichtigt, in Anwendung von Artikel 35 Absatz 4 allen Vertragsparteien, allen übrigen Mitgliedstaaten des Europarates sowie dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) übermittelt würde.

Ich werde sie auch allen gemäss Teil IV der Charta eingesetzten Organen zur Kenntnis bringen.

Ohne etwas über deren Inhalt auszusagen, bestätigt der Generalsekretär damit, dass unsere Erklärung ihn nicht daran hindern wird, unsere Ratifikation der

Charta ordnungsgemäss entgegenzunehmen und zu registrieren. Damit könnten weder die im Regierungsausschuss (Art. 27) vertretenen Vertragsparteien noch die Vertreter der Mitgliedstaaten des Europarates, die im Ministerkomitee (Art. 29) Einsitz nehmen, unseren Willen, diese Chartabestimmung auf eine bestimmte Art und Weise auszulegen, ignorieren. Unsere Erklärung schliesst diejenige Auslegung von Artikel 6 Absatz 4 aus, die ihm eines der Kontrollorgane geben will. Völkerrechtlich ist unsere Erklärung zu Artikel 6 Absatz 4 der Charta derjenigen gleichzusetzen, die wir bei der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention, EMRK, zu deren Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c und e (SR 0.101) abgegeben haben. Mit der Natur dieser Erklärung hat sich die Europäische Menschenrechtskommission befassen müssen. In ihrem Bericht in der Sache *Temeltasch gegen die Schweiz* vom 5. Mai 1982 hat sie die Ansicht geäussert, dass der schweizerischen Erklärung zu Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c und e EMRK völkerrechtlich tatsächlich die Bedeutung eines Vorbehalts zukommt. Das Ministerkomitee des Europarates hat dies in seiner Resolution DH (83)6 vom 24. März 1983 bestätigt.

Da unserer auslegenden Erklärung völkerrechtlich der Wert eines Vorbehalts zukommt, bleibt das Verbot des Beamtenstreikes auf eidgenössischer wie auch auf kantonaler und gegebenenfalls auf Gemeindeebene unberührt von der Annahme dieser Chartabestimmung. Dies ist auch der Fall, wenn irgendeinmal die Kontrollorgane der Charta sich wider Erwarten darauf einigen könnten, ein allgemeines Beamtenstreikverbot als unvereinbar mit der Sozialcharta zu bezeichnen.

Da wir, wie bereits gesagt, in der Frage des Beamtenstreiks an unserer gegenwärtigen Haltung festhalten werden, werden wir uns dagegen von den unabhängigen Sachverständigen den Vorwurf gefallen lassen müssen, dass wir wegen dieses Verbots Artikel 6 Absatz 4 nicht erfüllen. Dies wird zweifellos dann der Fall sein, wenn wir nur die Mindestanzahl an Artikeln des harten Kerns annehmen. Da weder der Regierungsausschuss, in welchem unser Land nach der Ratifikation ja vertreten sein wird, noch das Ministerkomitee sich der Meinung des Sachverständigenausschusses anschliessen werden, werden die Bemerkungen der Sachverständigen ohne jede völkerrechtliche Wirkung bleiben. Sollte allerdings künftig einmal ein schweizerisches Gericht entscheiden, dass Artikel 6 Absatz 4 unmittelbar anwendbar ist und gleichzeitig, in Anlehnung an die Auslegung der unabhängigen Sachverständigen, unsere auslegende Erklärung als mit Artikel 6 Absatz 4 der Charta unvereinbar betrachten, könnten wir uns veranlasst sehen, unsere Haltung gegenüber dieser Bestimmung im Lichte der in Artikel 37 der Charta vorgesehenen Kündigungsmöglichkeiten neu zu überprüfen. Wir würden damit dem Willen des Bundesrates und des Gesetzgebers Nachdruck verleihen, das Streikverbot für Beamte nicht durch die Annahme von Artikel 6 Absatz 4 einzuschränken.

Unter diesen Voraussetzungen können wir Ihnen die Annahme des Absatzes 4 von Artikel 6 empfehlen. Wir werden dadurch in die Lage versetzt, Artikel 6 gemäss der Bestimmung von Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b der Charta als für uns bindend anzusehen.

224 Artikel 12: Das Recht auf Soziale Sicherheit

Die vier Absätze dieses Artikels führen auf gestaffelte Weise Verpflichtungen auf, die den Vertragsparteien aus der Garantie des Rechts auf Soziale Sicherheit erwachsen.

Absatz 1 verpflichtet die Vertragspartei, die diese Bestimmung annimmt, «ein System der Sozialen Sicherheit einzuführen oder beizubehalten». Dieser sehr allgemein gehaltene Wortlaut legt nicht genau fest, welchen Umfang ein solches System aufweisen muss. Auch wird nicht verlangt, dass alle Arbeitnehmer und ihre Familien den Schutz aller Zweige der Sozialen Sicherheit geniessen. Im Falle einer neuen Sozialgesetzgebung in Zypern äusserten sich die Sachverständigen folgendermassen zum Problem des Umfangs des Systems: «Obwohl gewisse Risiken, wie Sachleistungen bei Krankheit und Mutterschaft und Familienbeihilfen noch nicht gedeckt sind, so kann doch das neue System... als echtes System der sozialen Sicherheit angesehen werden...».⁸⁰⁾ Daraus folgt, dass nach Ansicht der Sachverständigen der Begriff «System der Sozialen Sicherheit» voraussetzt, dass gesetzliche Einrichtungen vorhanden sind, die ein mehr oder weniger grosses Ganzes von Versicherungsmöglichkeiten umfassen. Es ist offensichtlich, dass die Anwendung dieses Absatzes der Schweiz keine Probleme schafft.

Der *zweite Absatz* enthält die Verpflichtung, «das System der Sozialen Sicherheit auf einem befriedigenden Stand zu halten, der zumindest dem entspricht, der für die Ratifikation des Übereinkommens (Nr. 102) der Internationalen Arbeitsorganisation über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit erforderlich ist».

Das erwähnte IAO-Übereinkommen führt neun Zweige auf, die den traditionellen Bereich der sozialen Sicherheit ausmachen:

- Ärztliche Betreuung
- Krankengeld
- Leistungen bei Arbeitslosigkeit
- Altersrenten
- Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten
- Familienleistungen
- Leistungen bei Mutterschaft
- Leistungen im Falle der Invalidität
- Leistungen an Hinterbliebene

Das Übereinkommen Nr. 102 kann von demjenigen Staat ratifiziert werden, der wenigstens für drei Zweige die vorgeschriebenen Mindestnormen akzeptiert, wobei einer dieser drei Zweige zu den folgenden fünf Bereichen gehören muss: Arbeitslosigkeit, Altersrenten, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Invalidität, Hinterbliebenenrenten.⁸¹⁾

Wie die Ratifikation des IAO-Übereinkommens Nr. 102 auf der Auswahl einer bestimmten Anzahl von Zweigen beruht, so bezieht sich die Verpflichtung des

⁸⁰⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 81.

⁸¹⁾ Vgl. Bericht vom 18. Dezember 1953 über die 35. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (BBl 1953 III 981).

Absatzes 2 von Artikel 12 der Sozialcharta, einen befriedigenden Stand aufrechtzuerhalten, nur auf die Mindestnormen einer Auswahl von Zweigen und nicht auf sie alle.

Die Schweiz hat das Übereinkommen Nr. 102 der IAO am 13. September 1977 ratifiziert. Es ist für unser Land am 18. Oktober 1978 in Kraft getreten (AS 1978 1626). Von den neun darin aufgeführten Zweigen der Sozialen Sicherheit hat die Schweiz fünf akzeptiert.⁸²⁾ Sie erfüllte damit mehr als die Mindestanforderung für eine Ratifikation. Gleichzeitig ratifizierte unser Land auch das Übereinkommen (Nr. 128) der IAO über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene. Dieses Übereinkommen setzt im Bereich der Invaliden-, Alters- und Hinterlassenenleistungen höhere Normen als das Übereinkommen Nr. 102. Das IAO-Übereinkommen Nr. 128 ist für die Schweiz am 13. September 1978 in Kraft getreten (AS 1978 1493). Aus diesen Ausführungen ist ersichtlich, dass die Schweiz in der Lage ist, Absatz 2 von Artikel 12 der Sozialcharta ohne Schwierigkeiten anzunehmen.

Die Verpflichtung, die im *dritten Absatz* enthalten ist, sieht vor, dass die Vertragsstaaten sich bemühen, «das System der Sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen». Der Sachverständigenausschuss hat diese Bestimmung dahingehend präzisiert, dass ein Vertragsstaat, um diesem Absatz von Artikel 12 zu genügen, sich bemühen muss, sein System der Sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen Stand zu bringen, der über dem für die Ratifikation des IAO-Übereinkommens Nr. 102 erforderlichen liegt, wobei die Fortschritte von einem Kontrollzyklus zum andern bemerkbar sein müssen.⁸³⁾ Nach Ansicht der Sachverständigen stellt eine Erhöhung der Leistungen aus der Sozialen Sicherheit, die die Zunahme der Lebenskosten übersteigt, eine Verbesserung des Systems der Sozialen Sicherheit im Sinne dieser Bestimmung dar.⁸⁴⁾ Die Anpassung der Leistungen an die Teuerung entspricht der teilweisen Erfüllung dieser Chartabestimmung.⁸⁵⁾ Der hier geforderte Ausbau ist nicht unbegrenzt. Den vorbereitenden Arbeiten zur Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit und deren Zusatzprotokoll ist nämlich zu entnehmen, dass letzteres einen zumutbaren nationalen Höchststand der Sozialen Sicherheit umschreibt. Dieses Zusatzprotokoll setzt höhere Normen als die Europäische Ordnung und das Übereinkommen Nr. 102 der IAO.⁸⁶⁾ Unser Land hat die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit, nicht aber das Zusatzprotokoll, am 16. September 1977 ratifiziert. Das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (AS 1982 1676) bringt in diesem Bereich weitere Verbesserungen.

Daraus folgt, dass das System der Sozialen Sicherheit, das unser Land einer internationalen Kontrolle unterstellen kann, den in Artikel 12 Absatz 2 der Charta

⁸²⁾ Nicht angewendet werden die Bestimmungen über die folgenden vier Zweige: Ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Mutterschaft. Vgl.: Botschaft vom 17. November 1976 betreffend drei Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarates über Soziale Sicherheit (BB1 1976 III 1341 ff.).

⁸³⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 68.

⁸⁴⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 83.

⁸⁵⁾ *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 74.

⁸⁶⁾ Vgl. dazu Villars, Charles. *Le Code européen de sécurité sociale et le Protocole additionnel*. Genève, Georg, 1979; 231 S.

verlangten Stand übersteigt. Es umfasst jedoch noch nicht das Maximum der im Sinne von Absatz 3 zumutbaren Sozialleistung. Dennoch kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die Schweiz die *Annahmebedingungen* für den dritten Absatz von Artikel 12 erfüllt, zumal da qualitativ wie auch quantitativ substantielle Fortschritte in zahlreichen Bereichen vorgesehen oder bereits erzielt worden sind, so z. B. durch das neue Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung, AVIG (AS 1982 2184), das voraussichtlich 1984 in Kraft treten wird.⁸⁷⁾ Immerhin sind künftige Bemerkungen der Kontrollorgane nicht völlig auszuschliessen, sollte der Ausbau des Systems der Sozialen Sicherheit in der Schweiz nicht schrittweise an das von den Kontrollorganen umschriebene Maximum der zumutbaren Sozialleistung angeglichen werden.

Im *vierten Absatz* des Artikels 12 geht es nicht mehr um Normen der Sozialen Sicherheit, sondern um deren Anwendung auf Staatsangehörige der anderen Vertragsstaaten und allenfalls auf Flüchtlinge (vgl. Ziff. 123). Mit der Annahme dieses Absatzes übernehmen die Vertragsparteien die Verpflichtung:

- i) Massnahmen zu ergreifen, damit die Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten hinsichtlich der Rechte aus der Sozialen Sicherheit gleich behandelt werden wie die eigenen Staatsangehörigen;
- ii) sich dafür einzusetzen, dass die Wanderarbeitnehmer ihre Leistungsansprüche aus der Sozialen Sicherheit behalten können.

Dies kann durch bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte erreicht werden.⁸⁸⁾

Nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen gilt die Verpflichtung unter Punkt i) als erfüllt, wenn die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien tatsächlich durch die nationale Gesetzgebung gesichert ist. Bei Punkt ii) sind *genügende Bemühungen* um den Abschluss und die Anwendung internationaler Abkommen, welche den Wanderarbeitnehmern ihre Leistungsansprüche sichern, Bedingungen für die Erfüllung.⁸⁹⁾

Buchstabe a des vierten Absatzes von Artikel 12 wirft die Frage des persönlichen Geltungsbereichs dieser Bestimmung auf, geht es doch darum zu wissen, welchen ausländischen Staatsangehörigen die Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen zugute kommt. Wie bereits unter Ziffer 123 dieser Botschaft erwähnt wurde, unterliegt der Geltungsbereich von Artikel 12 Absatz 4 einer für die ausländischen Staatsangehörigen etwas grosszügigeren Regelung als die Artikel 1–17 der Charta.

Der Anhang zur Sozialcharta regelt deren persönlichen Geltungsbereich in dem Sinne, dass die Gleichbehandlung denjenigen Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien zu gewähren ist, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates aufhalten oder dort ordnungsgemäss beschäftigt sind. Diese allgemeine Bestimmung gilt jedoch nicht für die Soziale Sicherheit, wird doch die Anwendung von Artikel 12 Absatz 4 ausdrücklich vorbehalten. Für die So-

⁸⁷⁾ Vgl. auch Botschaft vom 2. Juli 1980 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenz-Entscheidung (BBl 1980 III 489).

⁸⁸⁾ Vgl. *Conclusions I*, Strassburg, 1969/70; S. 63.

⁸⁹⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 70.

ziale Sicherheit gilt allein der Begriff der Gleichbehandlung, wie er in Artikel 12 Absatz 4 umschrieben wird. Die Gleichbehandlung muss demnach den Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien ohne Rücksicht auf Aufenthalt oder ordnungsgemässe Beschäftigung auf dem Gebiet des betreffenden Staates gewährt werden. Als massgebend werden aber durch Artikel 12 Absatz 4 die in bilateralen oder multilateralen Abkommen niedergelegten Bedingungen, unter welchen die Gleichbehandlung gewährt wird, bezeichnet.

Im Bereich der Sozialen Sicherheit hat die Schweiz mit 18 Staaten bilaterale Abkommen abgeschlossen, darunter – mit Ausnahme von Zypern, Irland und Island – mit allen Vertragsstaaten der Sozialcharta. Aufgrund dieser Abkommen werden die Ausländer mit den Schweizern in weitestem Masse gleichgestellt. Dies gilt ebenfalls für die Wanderarbeitnehmer, die praktisch nur in Ländern beheimatet sind, mit denen solche Abkommen bestehen.⁹⁰⁾ Diese Abkommen schliessen den Bereich der Arbeitslosenversicherung aus. Um auch künftigen Anforderungen seitens der Kontrollorgane der Charta genügen zu können, müssten wir uns verpflichten, mit den verbleibenden drei Staaten bilaterale Abkommen abzuschliessen. Im Falle Irlands wäre dies innert kürzerer Frist möglich. Was Island und Zypern betrifft, ist es fraglich, ob sich ein solches Vorgehen angesichts des geringen Bevölkerungsaustausches überhaupt lohnt. Die Kontrollorgane vergewissern sich lediglich über das Bestehen solcher Abkommen. Es steht ihnen nicht zu, sich auch über deren Inhalt zu äussern, da es den Staaten freistehen muss, welche Gegenstände sie im einzelnen einer gegenseitigen Regelung unterstellen wollen.

Soweit die Zweige der Sozialen Sicherheit in die Zuständigkeit des Bundes fallen, dürfte unser Land damit die Annahmebedingungen für Artikel 12 Absatz 4 Buchstaben a erfüllen. Die Familienzulagen sind allerdings kantonale geregelt mit Ausnahme derjenigen in der Landwirtschaft. Der Bund wird die Kantone auffordern müssen, noch bestehende Diskriminierungen gegenüber Kindern ausländischer Arbeitnehmer, die sich nicht in der Schweiz aufhalten, allmählich abzuschaffen. Die am 1. April 1980 in Kraft getretene Neufassung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.1) gibt in Artikel 1 Absatz 3 dem Bund die Kompetenz, in diesem Bereich die Ausrichtung von Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder vorzuschreiben. Wir erachten daher diese Chartabestimmung als annehmbar.

Buchstabe b des Absatzes 4 von Artikel 12 verpflichtet die Vertragsstaaten, dafür besorgt zu sein, dass den Angehörigen der anderen Vertragsstaaten, im besonderen den Wanderarbeitnehmern, «die Gewährung, die Erhaltung und das Wiederaufleben von Ansprüchen aus der Sozialen Sicherheit» gewährleistet werden. Die Charta sieht vor, dass dies beispielsweise mittels der Zusammenrechnung von Versicherungs- und Beschäftigungszeiten, die gemäss den Rechtsvorschriften jeder der Vertragsparteien zurückgelegt wurden, geschehen kann. Diese Zusammenrechnung bezeichnet man als Totalisation. Die Praxis der Kontrollorgane macht aber deutlich, dass nebst der Totalisation auch der Export von Leistungen aus der Sozialen Sicherheit ein Mittel zur Gewährung der Ansprüche aus der Sozialen Sicherheit ist.

⁹⁰⁾ Vgl. Botschaft vom 19. Juni 1978 zum Ausländergesetz (BBl 1978 II 196).

Der Leistungsexport ist in der Schweiz nicht in allen Zweigen der Sozialen Sicherheit gewährleistet. In der Krankenversicherung ist er nicht vorgesehen. Er ist hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung, die in der Schweiz als Mittel der Beschäftigungspolitik gilt, ausdrücklich ausgeschlossen. In diesem Bereich schliesst die gegenwärtig geltende Übergangsordnung vom 8. Oktober 1976 (SR 837.100) den Export von Leistungen der Arbeitslosenversicherung ins Ausland aus.⁹¹⁾ Auch Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c des neuen Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung, AVIG (AS 1982 2148) schliesst den Leistungsexport ausdrücklich aus. In gewissen Zweigen der Sozialen Sicherheit ist wie erwähnt ebensowenig vorgesehen, Leistungen an Schweizer, die im Ausland leben, zu entrichten. Unser Land erfüllt damit die Forderung nach Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit seinen eigenen Staatsangehörigen gemäss Buchstaben a des Absatzes 4 von Artikel 12. Der unabhängige Sachverständigenausschuss hat ausdrücklich erklärt, dass die Berufung auf den Grundsatz der Gleichbehandlung Einschränkungen des Leistungsexports von der Art, wie sie die schweizerische Gesetzgebung vorsieht, rechtfertige.⁹²⁾

Was die unter Buchstaben b des Absatzes 4 von Artikel 12 ausdrücklich erwähnte Totalisation betrifft, so wird diese gemäss der Botschaft vom 2. Juli 1980 zu einem neuen Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung (BBl 1980 III 546) wenigstens in diesem Bereich *expressis verbis* ausgeschlossen sein. Daraus folgt, dass unser Land wenigstens in bezug auf die Arbeitslosenversicherung die Verpflichtungen des Artikels 12 Absatz 4 Buchstaben b nicht vollumfänglich wird erfüllen können. Da in diesem Zweig auch künftig der Leistungsexport wegen der damit verbundenen Missbrauchsgefahr und des Erfordernisses der Vermittlungsfähigkeit gemäss Artikel 15 AVIG (AS 1982 2184) nicht gewährleistet werden wird, werden wir im Falle der Annahme dieser Bestimmung mit Bemerkungen des Sachverständigenausschusses rechnen müssen. Darüber hinaus eröffnet die Annahme von Artikel 12 Absatz 4 Buchstabe b die Möglichkeit, dass künftig diejenigen Vertragsstaaten der Sozialcharta, mit welchen unser Land bilaterale Abkommen im Bereich der Arbeitslosenversicherung abgeschlossen hat⁹³⁾ oder abzuschliessen beabsichtigt, vermehrt darauf drängen könnten, den Export und die Totalisation von Leistungen der Arbeitslosenversicherung in diesen Abkommen vorzusehen. In den Verhandlungen mit Italien kann ein gewisser Druck in diesem Sinne bereits festgestellt werden. Er dürfte nach der Annahme dieser Chartabestimmung zunehmen.

Im Lichte dieser Ausführungen erscheint uns Artikel 12 Absatz 4 nicht annehmbar für die Schweiz. Damit ist unser Land nicht in der Lage, Artikel 12 denjenigen Artikeln zuzurechnen, deren vollumfängliche Annahme für die Erfüllung der Ratifikationsbedingungen gemäss Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b der Charta notwendig ist.

⁹¹⁾ Vgl. Botschaft vom 11. August 1976 über die Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung (Übergangsordnung) (BBl 1976 II 1605).

⁹²⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/70; S. 197.

⁹³⁾ Es sind dies die Bundesrepublik Deutschland (BS 14 106). Österreich (AS 1979 2118), Frankreich (AS 1978 2126) und Italien (AS 1980 503).

225 Artikel 13: Das Recht auf Fürsorge

In vier Absätzen garantiert dieser Artikel das Recht auf soziale und medizinische Fürsorge von Personen, die über unzureichende Eigenmittel verfügen. Die Verfasser der Charta strebten dabei eine Art von Fürsorge an, die sich von der früher üblichen Konzeption der Wohltätigkeit unterscheidet.

Gemäss *Absatz 1* obliegt es den Vertragsparteien, «sicherzustellen, dass jedem, der nicht über ausreichende Mittel verfügt und sich diese auch nicht selbst oder von anderen, insbesondere durch Leistungen aus einem System der Sozialen Sicherheit verschaffen kann, ausreichende Unterstützung gewährt wird und im Falle der Erkrankung die Betreuung, die seine Lage erfordert».

Der Sachverständigenausschuss hat die Meinung vertreten, dass die Staaten, die diese Bestimmung annehmen, sich verpflichten, mittellosen Personen ein eigentliches subjektives Recht auf Fürsorge zuzuerkennen, das vor den Gerichten geltend gemacht werden kann.⁹⁴⁾ Nach Ansicht des Regierungsausschusses unterliegen die Vertragsparteien der Verpflichtung, Massnahmen zu ergreifen, um Bedürftige auf geeignete Weise zu unterstützen, wobei diese Verpflichtung aber nicht unbedingt ein subjektives Recht auf eine solche Unterstützung voraussetzt.⁹⁵⁾

Die materielle Regelung des Fürsorgewesens in der Schweiz ist, abgesehen von den eidgenössischen Vorschriften für bestimmte Gruppen (Auslandschweizer, Flüchtlinge und Staatenlose), Gegenstand der kantonalen Gesetzgebung. Die Bundesverfassung bestimmt, dass sich jeder Schweizer an jedem Ort des Landes niederlassen kann (Art. 45). Nach Artikel 48 BV sind Bedürftige von dem Kanton zu unterstützen, in dem sie sich aufhalten. Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton, jedoch kann der Bund den Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton regeln. Gestützt auf diesen Verfassungsartikel wurde das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1) erlassen, welches die Einzelheiten der Unterstützung im interkantonalen Bereich regelt. Die heute geltenden eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Fürsorge genügen den in Artikel 13 Absatz 1 der Sozialcharta gestellten Anforderungen.

Der *zweite Absatz* verpflichtet die Vertragsparteien sicherzustellen, dass unterstützte Personen nicht wegen ihrer Lage in ihren politischen oder sozialen Rechten beeinträchtigt werden. Nach Ansicht der Sachverständigen ist die Ablehnung dieser Art Ächtung der unterstützten Personen der Ausdruck des rein provisorischen Charakters der Fürsorge im Sinne der Charta.⁹⁶⁾ Personen, die nicht in der Lage sind, für ihren Unterhalt selber aufzukommen, sollen nicht als «Bürger zweiter Klasse» betrachtet werden.

Einige kantonale Gesetzgebungen sehen bei Bedürftigkeit heute noch Stimmrechtsentzug und Wirtshausverbot vor. Diese Massnahmen werden aber kaum mehr angewendet. In einem Kreisschreiben vom 31. Mai 1979 richtete die Kon-

⁹⁴⁾ Vgl. *Conclusions I*, Strassburg, 1969/70; S. 64.

⁹⁵⁾ Vgl. Bericht über den 3. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(74)14; S. 8.

⁹⁶⁾ *Conclusions I*, 1969/70; S. 64.

ferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren an die Kantonsregierungen die Empfehlung sicherzustellen, dass Personen, welche die Fürsorge in Anspruch nehmen, nicht aus diesem Grund in ihren politischen oder sozialen Rechten beeinträchtigt werden. Im weiteren wurde empfohlen, in Bestimmungen kantonaler Fürsorgegesetzgebungen enthaltene entsprechende Einschränkungen nicht mehr anzuwenden und bei der nächsten Gesetzesrevision aufzuheben. Unter diesen Voraussetzungen kann Artikel 13 Absatz 2 angenommen werden.

Der *dritte Absatz* postuliert die Schaffung von Einrichtungen, die der Beratung und der Leistung von persönlicher Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden, dienen sollen. Die Tragweite dieser Bestimmung ist beschränkter als diejenige von Artikel 14 der Charta, die sich mit sozialen Dienstleistungen im allgemeinen befasst. Nach Ansicht der Sachverständigen handelt es sich bei Artikel 13 Absatz 3 um eine besondere Formulierung des in Artikel 14 aufgeführten allgemeinen Grundsatzes des Rechts auf Inanspruchnahme sozialer Dienste. Die Erfüllung der Bestimmung von Artikel 13 Absatz 3 bedeutet daher nicht notwendigerweise die gleichzeitige Erfüllung von Artikel 14.⁹⁷⁾

Die kantonalen und kommunalen Fürsorgestellen gewähren, zusammen mit zahlreichen privaten Hilfsorganisationen, die in dieser Bestimmung erwähnten Hilfeleistungen. Die Schweiz kann daher die Verpflichtungen dieses Absatzes ohne Schwierigkeiten übernehmen.

Mit der Annahme des *vierten Absatzes* verpflichten sich die Vertragsparteien, die Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten in den von den ersten drei Absätzen dieses Artikels gedeckten Bereichen gleich zu behandeln. Der zweite Teil von Absatz 4 führt aus, dass diese Gleichbehandlung zu erfolgen habe «in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen, die sie [die Vertragsparteien] in dem am 11. Dezember 1953 zu Paris unterzeichneten Europäischen Fürsorgeabkommen übernommen haben». Der Teil II des Anhangs der Charta führt aus, dass auch die Regierungen, die nicht Vertragsparteien des Europäischen Fürsorgeabkommens sind, Absatz 4 annehmen können, «sofern sie den Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien eine Behandlung gewähren, die mit dem genannten Abkommen in Einklang steht». Diese Präzisierung schafft die grundsätzliche Möglichkeit für die Schweiz, die das Europäische Fürsorgeabkommen nicht ratifiziert hat, diesen Absatz anzunehmen. Es muss allerdings geprüft werden, ob die Gründe für unsere Haltung gegenüber dem Europäischen Fürsorgeabkommen nicht auch gegen die Annahme von Artikel 13 Absatz 4 sprechen. Als Hinderungsgründe für die Ratifikation des heute bereits von 16 Mitgliedstaaten des Europarates ratifizierten Fürsorgeabkommens wurden die Regelung der Fürsorge nach dem Wohnortsprinzip, der Verzicht auf die Rückerstattung der Fürsorgekosten und die beschränkten Heimschaffungsmöglichkeiten angeführt.⁹⁸⁾

Der am 1. Januar 1979 in Kraft getretene abgeänderte Artikel 48 BV, der am 7. November 1975 vom Volk und allen Kantonen gutgeheissen worden ist, begründet das Wohnsitzprinzip in der Fürsorge. Er bestimmt, dass Bedürftige von

⁹⁷⁾ Vgl. *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 64.

⁹⁸⁾ Vgl. unseren Bericht vom 16. November 1977 über die Schweiz und die Konventionen des Europarates (BB1 1977 III 886).

dem Kanton zu unterstützen sind, in dem sie sich aufhalten. Der Wohnkanton trägt die Kosten.

Diese Zuständigkeitsordnung gilt sinngemäss auch für die Unterstützung von Ausländern. In der Botschaft vom 17. November 1976 zu einem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger wird unter Ziffer 123.2 wörtlich ausgeführt:

Artikel 48 der Bundesverfassung gilt für alle Bedürftigen, die sich in der Schweiz aufhalten: also für Schweizer und Ausländer. Freilich wurde der Artikel in Zusammenhang mit Artikel 45 der Bundesverfassung revidiert, und dieser gewährleistet die Niederlassungsfreiheit nur für Schweizer Bürger. Auch spricht Artikel 48 in Absatz 2 nur von einem allfälligen Rückgriff auf den Heimatkanton, nicht auch von einem Rückgriff auf den Heimatstaat des Unterstützten. Daraus ist aber nicht zu schliessen, Artikel 48 gelte nur für die Unterstützung von Schweizern. Die Bundesverfassung will die Unterstützungszuständigkeit der Kantone lückenlos ordnen. Sie kann es nicht den Kantonen anheimstellen, auch über die Unterstützung bedürftiger Ausländer, die sich im Kanton aufhalten, Bestimmungen zu erlassen oder sich als zur Fürsorge für Ausländer überhaupt nicht zuständig zu betrachten. (BBl 1976 III 1200)

Damit sind in der Schweiz die Voraussetzungen für eine Anerkennung des Wohnsitzprinzipes in der Fürsorge gegeben.

Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1), das am 1. Januar 1979 in Kraft getreten ist, begründet keine Pflicht schweizerischer Behörden zur Unterstützung von Ausländern; es bezeichnet nur den für die Unterstützung zuständigen Kanton, soweit eine Unterstützung an Ausländer durch die kantonale Gesetzgebung, das Bundesrecht oder völkerrechtliche Verträge vorgesehen ist (Art. 20 Abs. 1). Die Sozialcharta ist ein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne dieser Bestimmung. Nach einer Ratifizierung der Sozialcharta wären die Kantone demnach verpflichtet, hilfsbedürftige Angehörige von Vertragsstaaten zu unterstützen. Gegensätzliche Bestimmungen früherer bilateraler Abkommen würden durch das neuere Recht in den Beziehungen zu den Vertragsparteien der Sozialcharten ersetzt.⁹⁹⁾

Vom Heimatstaat könnte keine Rückerstattung der Fürsorgekosten mehr verlangt werden. Das Europäische Fürsorgeabkommen, das die Rahmenbedingungen für die Annahme von Artikel 13 Absatz 4 der Sozialcharta formuliert, sieht in seinem Artikel 4 die Übernahme der Fürsorgekosten durch den Staat, der die Fürsorge geleistet hat, vor. Artikel 5 des gleichen Abkommens verpflichtet die Vertragsparteien lediglich, «die nach ihrer Gesetzgebung zulässige Hilfe zu gewähren, um den Ersatz der Fürsorgekosten durch Dritte, die dem Unterstützten gegenüber finanzielle Verpflichtungen haben oder durch Personen, die dem Beteiligten gegenüber unterhaltspflichtig sind, so weit wie möglich zu erleichtern».

Diese Bestimmung tangiert vor allem die Fürsorgeabkommen mit Frankreich (BS 14 128) und der Bundesrepublik Deutschland (AS 1953 423), welche auf dem Grundsatz des gegenseitigen Kostenersatzes beruhen.

⁹⁹⁾ Vgl. Bois, Philippe. «La Charte sociale européenne. Son influence sur le droit suisse», in *Schweiz. Jahrbuch des Völkerrechts*, Bd. XXXIII, 1977; S. 30-31.

Gemäss Artikel 7 Buchstabe a Ziffer (1) des Europäischen Fürsorgeabkommens kann im Falle der Beanspruchung öffentlicher Fürsorge die Heimschaffung erfolgen, wenn der Bedürftige weniger als fünf Jahre ununterbrochen auf dem Gebiet der Vertragspartei gewohnt hat, falls er vor seinem 55. Lebensjahr dort eingereist ist. Die Frist beträgt zehn Jahre, wenn er bei seiner Einreise älter als 55 Jahre war. Der Gesundheitszustand des Ausländers muss seine Heimschaffung erlauben. Zudem sollte er zu seinem Residenzland keine engen Beziehungen haben.

Gemäss Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) kann ein Ausländer jederzeit heimgeschafft werden, wenn er selbst oder eine Person, für die er zu sorgen hat, von der öffentlichen Fürsorge fortgesetzt und in erheblichem Masse unterstützt werden muss. Obwohl in der Praxis die Gleichbehandlung zwischen Schweizern und Ausländern in der Fürsorge weitgehend verwirklicht ist und Heimschaffungen aus fürsorgerischen Gründen selten sind, steht die rechtliche Regelung dieser Frage mit dem Europäischen Fürsorgeabkommen nicht in Einklang.

Nach einer von der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren im Jahre 1981 durchgeführten Erhebung sind die Auffassungen der Kantone hinsichtlich einer allfälligen Annahme von Artikel 13 Absatz 4 der Sozialcharta geteilt. Obschon die Kantone mehrheitlich bereit wären, auch Ausländer nach dem Wohnsitzprinzip zu unterstützen, auf den Kostenersatzanspruch gegenüber dem Heimatstaat zu verzichten und eine finanzielle Mehrbelastung in Kauf zu nehmen, sprechen sich fünfzehn gegen eine Annahme dieser Bestimmung aus. Neun Kantone befürworten sie, zum Teil aber mit Vorbehalten. Die Kantone, welche sich gegen eine Ratifizierung von Artikel 13 Absatz 4 der Sozialcharta aussprechen, machen unter anderem geltend, die Schweiz mit ihrem prozentual hohen Ausländerbestand würde, im Vergleich zu andern Ländern, finanziell stärker belastet. Es wäre damit zu rechnen, dass Ausländer, die bei drohender Hilfsbedürftigkeit bisher die Schweiz verliessen, nach einer Ratifizierung der Sozialcharta in unserem Lande bleiben und unsere Fürsorgeeinrichtungen in Anspruch nehmen würden. Allgemein werden Bedenken geäussert, ob gewisse Vertragsstaaten bereit und in der Lage wären, die eingegangenen Verpflichtungen im Bereiche der Fürsorge einzuhalten und Auslandschweizer im Falle von Bedürftigkeit ausreichend zu unterstützen. In verschiedenen europäischen Ländern sei der Anspruch auf Fürsorgeleistungen selbst für die eigenen Staatsangehörigen derart bescheiden, dass Schweizer nicht mit entsprechenden Gegenleistungen rechnen könnten. Eine Annahme von Artikel 13 Absatz 4 wird auch deshalb nicht befürwortet, weil sie eine Einschränkung der kantonalen Kompetenzen im Fürsorgewesen zur Folge hätte. Einzelne Kantone vertreten den Standpunkt, eine Annahme von Artikel 13 Absatz 4 würde den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Fürsorgeabkommen bedingen, weil es nur so möglich wäre, die Frist für die Heimschaffung von Ausländern gegebenenfalls auf zehn Jahre zu verlängern. Mehrheitlich wird jedoch eine gleichzeitige Ratifizierung des Europäischen Fürsorgeabkommens abgelehnt. Die Kantone setzen im übrigen voraus, dass der Bund notwendige Unterstützungen an Auslandschweizer auch nach einer allfälligen Ratifizierung der Sozialcharta aufgrund des Bun-

desgesetzes vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (SR 852.1) übernehmen würde. Eine allfällige Lastenverschiebung müsste bei der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen berücksichtigt werden.

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. Dieser Schritt ist rechtlich gesehen unbedenklich. Artikel 20 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1), das am 1. Januar 1979 in Kraft getreten ist, schafft ausdrücklich die Möglichkeit, das Wohnortsprinzip in der Fürsorge für Ausländer anzuerkennen. Überdies 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 auch anschliessen müssen.

Die Schweiz ist damit in der Lage, Artikel 13 der Charta vollumfänglich anzunehmen.

226 Artikel 16: Das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz

Mit der Annahme dieses Artikels verpflichten sich die Vertragsstaaten, mit geeigneten Mitteln jeglicher Art den wirtschaftlichen, gesetzlichen und sozialen Schutz des Familienlebens zu fördern.

Nach Meinung des Sachverständigenausschusses muss dieser Artikel im Zusammenhang mit einer Reihe anderer Bestimmungen der Charta betrachtet werden, die darauf abzielen, die Entfaltung des Menschen in einer veränderten Gesellschaft zu fördern. Zu diesen Bestimmungen gehören die Artikel 14 und 17. Artikel 16 will aber nicht, wie z. B. Artikel 13, reine Notlagen beheben. Die Bestimmungen von Artikel 16 gründen auf der Vorstellung, dass der moderne Staat seit der industriellen Revolution und den von ihr ausgelösten sozialen Umwälzungen dazu berufen ist, gewisse neue Aufgaben zu übernehmen und dadurch allmählich die Lebensbedingungen zu schaffen, die für die Entfaltung der Familie unentbehrlich sind. Die traditionelle Auffassung, wonach die Familie die Grundzelle der Gesellschaft bildet, wird in Artikel 16 beibehalten; sie wird jedoch ergänzt durch die Vorstellung, dass ihre Entwicklung fortan nicht mehr dem guten Willen des Einzelnen überlassen werden darf wie zur Zeit der ersten industriellen Revolution. Die allgemeine Anerkennung dieses Prinzips hat die Verfasser von Artikel 16 veranlasst, in dieser Bestimmung eine eigentliche Familienpolitik zu fordern, die sich insbesondere in jenen Bereichen auswirken soll, wo die Bedürfnisse der Familie umso dringender erscheinen als die Mittel, diese aus eigener Kraft zu befriedigen, beschränkt bleiben.

Aufgrund dieser allgemeinen Betrachtungen erwarten die unabhängigen Sachverständigen von den Vertragsstaaten, die diesen Artikel angenommen haben, konkrete Angaben über das System der Familienzulagen, gewisse Ausgaben-

und Steuererleichterungen zugunsten von Familien, soziale und kulturelle Einrichtungen, das Wesen der Beteiligung der Familien an ihrer Interessenvertretung, den rechtlichen Schutz namentlich im Falle von Ehekonflikten, den Bau familienfreundlicher Wohnungen und die wirtschaftliche und soziale Lage der Familie im nationalen Vergleich.¹⁰⁰⁾

Die Praxis der unabhängigen Sachverständigen zeigt, dass die Vertragsparteien, die Artikel 16 angenommen haben (alle ausser Zypern), stets seinen Anforderungen genügten.

In der Schweiz verlangt Artikel 34^{quinquies} Absatz 1 BV vom Bund, in der Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen. Der gleiche Artikel gibt dem Bund auch die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen (Abs. 2) und der Mutterschaftsversicherung (Abs. 4). Beim Vollzug der aufgrund dieses Artikels ergehenden Gesetze können die Kantone sowie private und öffentliche Vereinigungen zur Mitwirkung beigezogen werden. Aufgrund dieses Artikels hat der Bund die Bedürfnisse der Familie auf den verschiedensten Gebieten der Gesetzgebung berücksichtigt, so z. B. auf dem Gebiet der Sozialversicherungen, der Steuern (Abzüge bei der Wehrsteuer), der Stipendienzwendungen an die Kantone usw. Artikel 34^{sexies} Absatz 2 Buchstabe b BV überträgt dem Bund die Befugnis, Bestrebungen auf dem Gebiet des Siedlungs- und Wohnwesens zugunsten von Familien zu unterstützen. Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber Gebrauch gemacht.¹⁰¹⁾

Im Bereich der Familienzulagen haben alle Kantone Gesetze über Familienzulagen für Arbeitnehmer ausserhalb der Landwirtschaft erlassen, während das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.1) diese Materie gesamtschweizerisch regelt. Auch die kantonalen Gesetze über die direkten Steuern berücksichtigen die Bedürfnisse der Familie durch die Gewährung von Abzügen oder durch einen verschiedenen Steuertarif für Verheiratete und Ledige. Für weitere Bereiche, welche die Interessen der Familie wahren, wie z. B. die Erziehung und das öffentliche Gesundheitswesen, sind die Kantone zuständig.

Schliesslich dürfen wohl alle Gesetze und Verordnungen in den Bereichen des Umweltschutzes, der Raumplanung, der Gesundheit usw., die die Verbesserung der Lebensqualität zum Ziel haben, auch in den Rahmen einer Politik gestellt werden, die in weiterem Sinne das Leben und die Sicherheit der Familie bewahren und schützen will.

Diese allgemeinen Angaben zeigen, dass nach unserer Auffassung die Schweiz den Anforderungen von Artikel 16 der Sozialcharta genügen kann.

¹⁰⁰⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 75.

¹⁰¹⁾ Vgl. z. B. das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (SR 842) und das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (SR 843).

227 Artikel 19: Das Recht der Wanderarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Beistand

Dieser Artikel enthält eine Reihe von Bestimmungen, die zum Ziel haben, die rechtliche, soziale und materielle Lage der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien zu verbessern. Die Besonderheit dieses Artikels beruht nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen auf dem Umstand, dass die Tragweite dieser Bestimmung über die blossе Garantie der Gleichbehandlung hinausgeht. Demnach verlangt dieser Artikel von den Vertragsstaaten positivere Vorkehrungen für die Wanderarbeiter, da, immer nach Meinung der Sachverständigen, diese Kategorie von Personen ohnehin gegenüber den den Vertragsstaaten eigenen Staatsangehörigen grundsätzlich benachteiligt seien.¹⁰²⁾ Der Regierungsausschuss dagegen hat ausdrücklich festgestellt, dass die Verpflichtungen aus der Charta nicht über die Gleichbehandlung von eigenen Staatsangehörigen und Wanderarbeitnehmern hinausgehen können.¹⁰³⁾

Verschiedene Male haben die unabhängigen Sachverständigen darauf bestanden, dass die in den Zweijahresberichten der Vertragsstaaten gemachten Angaben über die im Rahmen von Artikel 19 getroffenen Massnahmen vollständig und detailliert sein sowie dem neuesten Stand entsprechen müssen und sich nicht auf die Aufzählung von Allgemeinheiten beschränken dürfen.¹⁰⁴⁾

Im weiteren haben die Sachverständigen erklärt, dass selbst Diskriminierungen, die nur eine geringe Anzahl ausländischer Arbeitnehmer treffen, zur Folge haben, dass ein Vertragsstaat den Anforderungen der Charta nicht genügt.¹⁰⁵⁾ Das bedeutet, dass Vorkehrungen im Sinne von Artikel 19 allen ausländischen Arbeitnehmern, die Staatsangehörige von Vertragsstaaten der Sozialcharta sind, zugute kommen müssen.

Im folgenden soll für jeden einzelnen Absatz dargelegt werden, ob und weshalb uns eine Annahme möglich erscheint.

227.1

Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Stellen zu unterhalten oder sich zu vergewissern, dass solche Stellen bestehen, die die Wanderarbeitnehmer unentgeltlich betreuen, insbesondere durch Erteilung genauer Auskünfte. Im weiteren sollen die Vertragsstaaten im Rahmen des innerstaatlichen Rechts geeignete Massnahmen gegen irreführende Werbung zur Auswanderung und Einwanderung treffen.

Nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen setzt die Erfüllung der Anforderungen dieses Absatzes voraus, dass tatsächliche Betreuungs- und Beratungsstellen für die Wanderarbeitnehmer geschaffen werden, die in Fragen des

¹⁰²⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 81.

¹⁰³⁾ Vgl. Bericht des Regierungsausschusses über den 3. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(74)14; S. 11 und Bericht des Regierungsausschusses über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(78)11 déf.; S. 16.

¹⁰⁴⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 64; *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 135; *Conclusions VI*, Strassburg, 1979; S. 126.

¹⁰⁵⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 135.

Arbeitsrechts und der sozialen Sicherheit beratend wirken.¹⁰⁶⁾ Im allgemeinen muss Betreuung und Beratung in allen Bereichen geleistet werden, sofern diese nicht Gegenstand eines anderen Absatzes von Artikel 19 sind. Als geeignete Massnahmen gegen irreführende Werbung zur Einwanderung wurden u. a. genannt: die Erteilung der Arbeitsbewilligung als Vorbedingung für die Einreise; strafrechtliche Sanktionen gegen Arbeitgeber, die illegale Einwanderer beschäftigen sowie die Aufklärung über irreführende Werbung über die Massenmedien.¹⁰⁷⁾

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) enthält keine Bestimmung betreffend Erteilung von Auskünften an Wanderarbeitnehmer, Betreuungs- und Beratungsstellen und Kampf gegen irreführende Werbung. Die bestehenden Informationsblätter, die von verschiedenen zuständigen Bundesämtern zur Verfügung gestellt werden und in den Sprachen der wichtigsten Herkunftsländer der Wanderarbeitnehmer vorliegen sowie die bisher nur nach Bedarf und im Rahmen bilateraler Verträge mit ausländischen Staaten vorgesehenen Massnahmen vermögen der Auskunftspflicht gemäss dieser Chartabestimmung noch nicht vollauf zu genügen. Neue, verbesserte Informationsblätter sind gegenwärtig in Vorbereitung. Zudem ist gemäss Artikel 6 Absatz 5 Buchstabe d der Vollzugsverordnung vom 1. März 1949 zum obgenannten Gesetz (ANAV; SR 142.201) das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement verpflichtet, die erforderlichen Weisungen zu erlassen, damit der Ausländer über seine Rechte und Pflichten belehrt wird. Der Bund ist allerdings nicht imstande, selber Betreuungsstellen für Wanderarbeiter zu schaffen oder sich zu verpflichten, die Schaffung von Stellen für die Beratung von Wanderarbeitern in den Bereichen des Arbeitsrechts und der Sozialen Sicherheit zu subventionieren, wie dies die unabhängigen Sachverständigen als notwendig zu erachten scheinen.¹⁰⁸⁾

Die Beratungs- und Betreuungsstellen beruhen auf der Initiative und dem Einsatz privater Organisationen und Institutionen, die mit den zuständigen Behörden eng zusammenarbeiten. Es wurden bereits Anstrengungen unternommen, diese Zusammenarbeit zu fördern, insbesondere durch die Schaffung von Arbeitsgemeinschaften auf kantonaler, regionaler und Gemeindeebene. Um den Anforderungen dieser Chartabestimmung zu genügen, müssten diese Anstrengungen indessen verstärkt und ausgeweitet werden.

Die Annahme von Artikel 19 Absatz 1 würde uns verpflichten, weitere Bestrebungen zur Verbesserung der Information und der Betreuung der Wanderarbeitnehmer zu unternehmen. Angesichts der bereits unternommenen Anstrengungen in diesem Sinne ist diese Annahme möglich.

¹⁰⁶⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973, S. 97; *Conclusions IV*, Strassburg, 1975, S. 116.

¹⁰⁷⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975, S. 115; *Conclusions V*, Strassburg, 1977, S. 129; *Conclusions VI*, Strassburg, 1979, S. 123.

¹⁰⁸⁾ Vgl. *Conclusions III*, Strassburg, 1973, S. 97; *Conclusions IV*, Strassburg, 1975, S. 116.

227.2

Absatz 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, in den Grenzen ihrer Zuständigkeit Massnahmen zu ergreifen zur Erleichterung von Abreise, Reise und Aufnahme der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien. Die Sachverständigen haben unterstrichen, dass es sich bei den Massnahmen zur Erleichterung der Aufnahme nicht nur um lediglich administrative Vorkehren handle, sondern dass diese auch konkreten sozialen und menschlichen Beistand einschliessen, der sich auch über eine gewisse Zeitspanne nach der unmittelbaren Ankunft erstrecken müsse.¹⁰⁹⁾ Darunter fallen namentlich sanitärische Untersuchungen bei der Einreise, Hilfe bei der Lösung des Wohnungsproblems vor allem bei individueller Einreise, sprachliche Erleichterungen usw. Die Sachverständigen haben präzisiert, dass die in diesem Absatz erwähnten sanitärischen und hygienischen Massnahmen auf Arbeitnehmer und/oder ihre Familien Anwendung finden, wenn sich diese auf der Einreise in ihr Gastland befinden. Dieser Absatz verpflichtet die Vertragsstaaten nicht, solche Massnahmen auch vor oder nach der Einreise zu ergreifen.¹¹⁰⁾

Das ANAG enthält keine Bestimmung über Massnahmen zur Unterstützung bei Abreise und Aufnahme sowie während der Reise. Die Frage der Hilfe bei der Wohnungsbeschaffung stellt sich grundsätzlich in der Schweiz nicht, da die Saisonbewilligungen und erstmaligen Aufenthaltsbewilligungen nur gewährt werden, wenn der Ausländer über eine Wohnung verfügt, die bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften entspricht.

Da die Rekrutierung der ausländischen Arbeitskräfte im wesentlichen durch die Arbeitgeber und ihre Verbände erfolgt, treten die Behörden durch keine spezifische Unterstützungstätigkeit zugunsten der Wanderarbeitnehmer bei Abreise oder Aufnahme sowie während der Reise in Erscheinung. Dennoch könnte unser Land den Anforderungen dieser Chartabestimmung in grösserem Masse genügen, wenn es seine Bemühungen um eine bessere Information und Aufnahme der Wanderarbeitnehmer fortsetzt (angemessene Wohnverhältnisse als Vorbedingung für die Erteilung der Arbeitsbewilligung, sanitärische Untersuchung an der Grenze, Beratung durch öffentliche Arbeitsvermittlungsstellen, Einschreibungen in die Schulen, Fremdenverbände in der Schweiz usw.). In diesem Sinne erscheint uns Absatz 2 von Artikel 19 annehmbar für die Schweiz.

227.3

Gemäss *Absatz 3* verpflichten sich die Vertragsstaaten, «soweit erforderlich, die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen und privaten sozialen Diensten der Auswanderungs- und der Einwanderungsländer zu fördern». Nach Ansicht der Sachverständigen genügt es nicht, wenn die Vertragsstaaten auf die Zusammenarbeit zwischen ihren Verwaltungen im Rahmen der Anwendung bilateraler

¹⁰⁹⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 83; *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 117.

¹¹⁰⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 83.

oder multilateraler Abkommen in bestimmten Bereichen verweisen. Diese Chartabestimmung verlangt eine organisierte Zusammenarbeit auf der Ebene der öffentlichen und privaten sozialen Dienste.¹¹¹⁾ Im weiteren sind die Vertragsstaaten, die diese Bestimmung annehmen, verpflichtet, über die getroffenen praktischen Massnahmen und die Häufigkeit der Zusammenarbeit zu berichten.¹¹²⁾ Angesichts des dynamischen Charakters dieser Bestimmung sind die Vertragsstaaten gehalten, genaue Angaben über die Vorkehren zu machen, mit Hilfe derer die Zusammenarbeit mit den sozialen Diensten der übrigen Vertragsstaaten aktiv und stetig ausgebaut wird.¹¹³⁾ Schliesslich genügt es nicht zu erklären, dass diese Zusammenarbeit zwischen den erwähnten interessierten Diensten nicht der Kontrolle durch die Regierung untersteht.¹¹⁴⁾

In der Schweiz werden die Wanderarbeitnehmer hauptsächlich von privaten, meist gemeinnützigen Vereinigungen, die mit den zuständigen Sozialdiensten der Kantone und Gemeinden zusammenarbeiten, betreut und unterstützt. Bemühungen zum Ausbau und zur Koordinierung dieser Zusammenarbeit wurden namentlich durch die bereits erwähnten Arbeitsgemeinschaften unternommen. Diese sind aber nicht ausreichend. Für die von den Sachverständigen geforderte Koordinierung besteht auf Bundesebene keine Rechtsgrundlage. Die Schweiz genügt den Anforderungen von Artikel 19 Absatz 3, wie sie von den Sachverständigen umschrieben werden, damit nicht.

227.4

Absatz 4 auferlegt den Vertragsstaaten die Verpflichtung sicherzustellen, dass die Wanderarbeitnehmer nicht weniger günstig behandelt werden als die eigenen Staatsangehörigen in bezug auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (Bst. a), den Beitritt zu Gewerkschaften (Bst. b) und die Unterkunft (Bst. c), «... soweit diese [Gegenstände] durch Rechtsvorschriften geregelt oder der Überwachung durch die Verwaltungsbehörden unterstellt sind». Die letztgenannte Einschränkung wurde von den Sachverständigen in dem Sinne präzisiert, dass ein Staat, in welchem die fraglichen Gegenstände nicht durch gesetzliche Vorschriften geregelt sind und keiner behördlichen Kontrolle unterstehen, nicht aus diesem Grund den Anforderungen dieser Bestimmung nicht genügt.¹¹⁵⁾

Die Vertragsstaaten müssen nicht nur beweisen können, dass keine rechtliche Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer besteht, sondern die Kontrollorgane auch über Massnahmen unterrichten, die getroffen wurden, um tatsächliche Diskriminierungen zu beseitigen oder zu verhindern.¹¹⁶⁾ Die Sachverständigen haben erklärt, dass Artikel 19 Absatz 4 auch Anwendung finde auf Diskriminierungen im Bereich des Zugangs zur beruflichen Ausbildung im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 der Charta. Der Regierungsausschuss erachtet eine solche Aus-

¹¹¹⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 84.

¹¹²⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 65; *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 99.

¹¹³⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 133; *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 107.

¹¹⁴⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 121.

¹¹⁵⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 67.

¹¹⁶⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 101.

legung als unannehmbar und im Widerspruch sowohl zum Wortlaut von Artikel 19 Absatz 4 als auch der Gesamtstruktur der Charta.¹¹⁷⁾

Unter *Buchstabe a* dieser Bestimmung erwächst den Vertragsstaaten nach Ansicht der Sachverständigen namentlich auch die Verpflichtung, Massnahmen gegen jegliche Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer in bezug auf geographische und berufliche Mobilität zu ergreifen und diese Mobilität zu erleichtern.¹¹⁸⁾

Das Fehlen gesetzlicher Bestimmungen über den Beitritt ausländischer Arbeitnehmer zu Gewerkschaften gemäss *Buchstabe b* dieses Absatzes bedeutet nicht, dass ein Vertragsstaat diese Chartabestimmung nicht erfüllt; dagegen würde eine gesetzliche Vorschrift, die ausländischen Arbeitnehmern die Übernahme leitender Funktionen in den Gewerkschaften verwehrt, diesen Anforderungen nicht genügen.¹¹⁹⁾

In bezug auf *Buchstabe c* dieser Chartabestimmung äusserten die unabhängigen Sachverständigen die Ansicht, dass die rechtliche Gleichbehandlung oft nicht ausreiche, um bei der Wohnungssuche auch die tatsächliche Gleichbehandlung des Ausländers mit den eigenen Staatsangehörigen zu gewährleisten. In diesem Fall verlangen die Sachverständigen eine tatsächliche Begünstigung der Ausländer. Dieser Meinung hat der Regierungsausschuss entschieden widersprochen mit dem Argument, dass die Charta nicht verlangen könne, über die Gleichbehandlung hinaus zu gehen.¹²⁰⁾ Schliesslich erachten die unabhängigen Sachverständigen gesetzliche Regelungen, die die Ausländer in bezug auf den Erwerb von Liegenschaften diskriminieren, als nicht vereinbar mit Artikel 19 Absatz 4 der Charta, wenn diese Diskriminierung den Zugang von Ausländern zum Wohnungsmarkt erschwert.¹²¹⁾

Die Schweiz erfüllt die Anforderungen von Buchstabe a betreffend das Arbeitsentgelt und die anderen Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen im üblichen Sinne, in dem wir diese verstehen. Die Gleichbehandlung von Schweizern und Ausländern ist sogar eine Vorbedingung für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an Ausländer. Die Schweiz genügt dagegen den Anforderungen in bezug auf die Beschäftigungsbedingungen, wie diese von den Sachverständigen ausgelegt werden, nicht, da die geographische und berufliche Mobilität der ausländischen Arbeitnehmer eingeschränkt ist.

Die Bestimmungen unter Buchstabe b von Artikel 19 Absatz 4 betreffend den Beitritt zu gewerkschaftlichen Organisationen und den Genuss der durch Gesamtarbeitsverträge gebotenen Vorteile sind in der Schweiz verwirklicht. Unser Land hat das IAO-Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes am 25. März 1975 ratifiziert; dieses ist am 25. März 1976 für die Schweiz in Kraft getreten (AS 1976 689). Artikel 56 BV,

¹¹⁷⁾ *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 109; Bericht des Regierungsausschusses über den 7. Kontrollzyklus, Dok. T-SG(82)3; S. 13.

¹¹⁸⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 126.

¹¹⁹⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 67; *Conclusions VI*, Strassburg, 1979; S. 127.

¹²⁰⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 127; Bericht des Regierungsausschusses über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(78)11; S. 16.

¹²¹⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 123-124.

konkretisiert durch Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) garantiert ebenfalls die Vereinigungsfreiheit der Ausländer.

Im Bereich der Zuteilung von Wohnungen an Ausländer gemäss Buchstabe c fehlt der öffentlichen Hand in der Schweiz eine unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit, da es sich gemäss der Praxis der Sachverständigen ja nicht nur darum handelt, rechtliche Diskriminierungen zu beseitigen, sondern auch tatsächliche Benachteiligungen, die ausländische Arbeitnehmer treffen. Was den Erwerb von Liegenschaften durch Ausländer betrifft, so ist dieser nach den Artikeln 4 Absatz 2 und 5 des Bundesbeschlusses vom 23. März 1961 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.41) der Zustimmung durch die kantonalen Behörden unterworfen. In diesem Punkt unterliegen Ausländer strengeren Bestimmungen als Schweizer. Diese Bestimmungen sind vereinbar mit dem Völkergewohnheitsrecht und der Praxis der Organe der EMRK in bezug auf die Eigentumsgarantie des Zusatzprotokolls zur EMRK, das wir Ihnen demnächst zur Genehmigung unterbreiten werden. Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wird diese rechtliche Ungleichheit beibehalten.¹²²⁾

Auch bei der Gewährung der Bundeshilfe zur Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungs-gesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) sind Ausländer einer Beschränkung unterworfen. Gemäss Artikel 37 der Verordnung vom 30. November 1981 zum WEG werden einzig niedergelassene Ausländer bei der Gewährung der erwähn-ten Hilfe den Schweizer Bürgern gleichgestellt. Daraus folgt, dass Ausländer ohne Niederlassung (Saisonniers) niedergelassenen Ausländern nicht gleichge-stellt sind.

Mit Blick auf die weitreichende Auslegung dieser Bestimmung durch die unab-hängigen Sachverständigen, die allerdings vom Regierungsausschuss in mehreren Punkten bestritten wird, erscheint Artikel 19 Absatz 4 nicht annehmbar für die Schweiz.

227.5

Absatz 5 verlangt von den Vertragsparteien sicherzustellen, dass die ausländi-schen Arbeitnehmer in bezug auf Steuern, Abgaben und Beiträge, die aufgrund der Beschäftigung zu entrichten sind, mit den eigenen Staatsangehörigen gleich-gestellt sind. Diese Bestimmung hat seitens der Kontrollorgane der Charta kaum zu Bemerkungen Anlass gegeben.

In unserem Land wenden die meisten Kantone bei der Besteuerung des Ein-kommens von Wanderarbeitnehmern das System der Verrechnungssteuer an. Die Steuersätze sind so angesetzt, dass keine höhere Belastung entsteht als bei ordentlicher Besteuerung; auch die Sozialabzüge werden mitberücksichtigt. Bei diesem System kann es sogar vorkommen, dass die verheirateten ausländischen Arbeitnehmer bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit von Mann und Frau in der

¹²²⁾ Vgl. die Botschaft vom 16. September 1981 zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» (BBl 1981 III 585), namentlich Ziff. 6.

Schweiz günstiger behandelt werden als die verheirateten Staatsangehörigen des Gastlandes, da die Einkommen der verheirateten ausländischen Arbeitnehmer getrennt besteuert werden. Die Schweiz genügt demnach den Anforderungen dieser Chartabestimmung.

227.6

Mit der Annahme von *Absatz 6* verpflichten sich die Vertragsparteien, soweit wie möglich die Zusammenführung eines zur Niederlassung berechtigten Wanderarbeitnehmers mit seiner Familie zu erleichtern. Der Anhang zur Sozialcharta präzisiert, dass der Ausdruck «Wanderarbeitnehmer mit seiner Familie» dahin auszulegen ist, dass er zumindest seine Ehefrau und seine Kinder unter 21 Jahren, für die er unterhaltspflichtig ist, umfasst. Im Falle einer Arbeitnehmerin umfasst die Familienzusammenführung deren Kinder unter 21 Jahren, nicht aber – nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen – deren Ehemann.¹²³⁾

Aus der Praxis der Kontrollorgane wird nicht klar ersichtlich, von welcher Dauer die Wartezeit, nach welcher ein Wanderarbeitnehmer seine Familie nachziehen lassen kann, sein darf, um noch den Anforderungen dieser Chartabestimmung zu genügen. In einem konkreten Fall haben die Sachverständigen wiederholt eine Wartezeit von drei Jahren als zu lange bezeichnet. Hingegen haben sie nicht eindeutig erklärt, dass die im gleichen Fall oft gewährte Verkürzung der Wartezeit auf ein Jahr dieser Bestimmung entspreche. Nach ihrer Ansicht ist diese Verkürzung jedenfalls insofern nicht zureichend, als sie nicht allen betroffenen Arbeitnehmern zugute kommt.¹²⁴⁾

Die Sachverständigen erachten es als widersprüchlich, wenn einerseits das Vorhandensein einer den Familienverhältnissen angemessenen Wohnung Voraussetzung für eine Familienzusammenführung ist und andererseits konkrete Massnahmen fehlen, die dem Wanderarbeitnehmer den Zugang zu solchen Wohnungen erleichtern. Nach Ansicht der Sachverständigen sind die Vertragsstaaten aber verpflichtet, dem Wanderarbeitnehmer durch konkrete Massnahmen bei der Suche nach geeigneten Wohnverhältnissen beizustehen, auch wenn sie Artikel 19 Absatz 4 (Bst. c) nicht angenommen haben, da eine angemessene Wohnung für die Familienzusammenführung von grundlegender Bedeutung ist. Gemäss der Auslegung der Sachverständigen verlangt Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe c lediglich Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierungen von Wanderarbeitnehmern in bezug auf den Zugang zum Wohnungsangebot, während Artikel 19 Absatz 6 von den Vertragsstaaten Massnahmen verlangt, die dem Wanderarbeitnehmer ermöglichen sollen, für sich und seine Familie eine angemessene Wohnung zu finden.¹²⁵⁾

Der Regierungsausschuss ist dieser Auslegung durch die Sachverständigen nur teilweise gefolgt. Obwohl auch er dem Vorhandensein einer angemessenen Wohnung im Rahmen der Familienzusammenführung eine grosse Bedeutung

¹²³⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 127.

¹²⁴⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 211; *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 69; *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 105.

¹²⁵⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 127–129.

beimisst, ist seiner Ansicht nach die Wohnungsfrage Gegenstand von Artikel 19 Absatz 4. Er äussert im weiteren die Meinung, dass die Behörden das Recht haben, die Zuteilung von mit öffentlichen Mitteln subventionierten Wohnungen gewissen Bedingungen (z. B. Wohnort) und Prioritäten zu unterwerfen, vorausgesetzt, dass sie den Grundsatz der Gleichbehandlung beachten. Schliesslich sei es vernünftig, dass die Vertragsstaaten Massnahmen zur Erleichterung der Familienzusammenführung trafen; man könne aber von den Einwanderungsländern nicht verlangen, dass sie zu diesem Zweck den Zugang zu angemessenen Wohnverhältnissen in jedem Falle gewährleisten.¹²⁶⁾

In der Schweiz ist der Familiennachzug in der Regel den folgenden zwei Bedingungen unterworfen: Einerseits der Dauerhaftigkeit von Aufenthalt und Arbeitsplatz, andererseits muss der Arbeitnehmer für seine Familie über eine Wohnung verfügen, die in dem Gebiet, in dem er beschäftigt ist, den für inländische Arbeitnehmer geltenden normalen Anforderungen sowie den bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Bestimmungen entspricht. Die Wartefrist für den Familiennachzug, d. h. für die Ehefrau und Kinder unter 20 Jahren, ist fünfzehn Monate im Falle von Arbeitnehmern. Spezialisten und Personen in gehobener und leitender Stellung können ihre Familien sofort oder nach einer Wartefrist von höchstens sechs Monaten zureisen lassen.¹²⁷⁾ Diese ungleiche Behandlung würde von den Kontrollorganen der Sozialcharta voraussichtlich kritisiert werden. Ist eine verheiratete Frau mit ihren Kindern in der Schweiz aufenthaltsberechtigt, wird dem Ehemann und Vater die Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen nicht verweigert. Diese Regelung ist günstiger als die von der Charta geforderte.

Durch die Annahme von Artikel 19 Absatz 6 würden wir uns verpflichten, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um den Familiennachzug zu erleichtern, namentlich durch die Heraufsetzung der Altersgrenze für nachzugsberechtigte Jugendliche von 20 auf 21 Jahre und voraussichtlich auch durch die Verkürzung und Angleichung der Wartefrist. Rechtlich stünde solchen Massnahmen nichts entgegen, da die gültigen einschlägigen Bestimmungen lediglich auf Verordnungsebene festgehalten sind. Sollte das Parlament der Annahme von Absatz 6 zustimmen, würde damit dem Bundesrat wohl ermöglicht, seine Ausländerpolitik in bezug auf den Familiennachzug zu lockern. Im gegenwärtigen Zeitpunkt dürfte dies nicht möglich sein; daher muss von einer Annahme von Artikel 19 Absatz 6 vorläufig abgesehen werden.

227.7

Absatz 7 verlangt von den Vertragsparteien sicherzustellen, dass die Wanderarbeitnehmer nicht weniger günstig behandelt werden als die eigenen Staatsangehörigen, wenn sie vor Gericht hinsichtlich der in diesem Artikel behandelten Angelegenheiten klagen. Die Auslegung dieser Chartabestimmung durch die Kontrollorgane gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

¹²⁶⁾ Bericht des Regierungsausschusses über den 3. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(74)14; S. 11.

¹²⁷⁾ Vgl. Artikel 4 der Verordnung des EJPD vom 17. Oktober 1979 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 142.210).

Die Schweiz gewährt generell die Gleichbehandlung im Klagerecht, die auch durch Artikel 6 EMRK (SR 0.101) gewährleistet wird. Hinsichtlich der in Artikel 19 der Sozialcharta behandelten Angelegenheiten besteht die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten, soweit diese Angelegenheiten in Verbindung mit den von der Schweiz angenommenen Bestimmungen stehen. Es soll hier aber daran erinnert werden, dass angesichts ihrer nicht unmittelbaren Anwendbarkeit keine Klage aufgrund von Chartabestimmungen geführt werden kann.

Diese Bestimmung ist daher annehmbar.

227.8

Mit der Annahme von Absatz 8 verpflichten sich die Vertragsparteien zu gewährleisten, dass Wanderarbeitnehmer, die auf ihrem Hoheitsgebiet rechtmässig Aufenthalt haben, nur ausgewiesen werden können, wenn sie die Sicherheit des Staates gefährden oder gegen die öffentliche Ordnung oder die Sittlichkeit verstossen.

Um dieser Bestimmung zu genügen, muss die Gesetzgebung die geeigneten Garantien gegen willkürliche Entscheidungen in diesem Bereich vorsehen. Dazu gehört nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen namentlich die Regelung, wonach der letztinstanzliche Entscheid über eine Ausweisung von einem Gericht oder einem anderen unabhängigen Organ getroffen werden muss.¹²⁸⁾ Demgegenüber hat der Regierungsausschuss erklärt, dass zwar eine Rekursmöglichkeit stets gewährleistet sein müsse, deren Modalitäten aber durch die Organisation von Verwaltung und Gerichtswesen des betreffenden Staates bestimmt würden. Im Falle der Gefährdung von Sicherheit, öffentlicher Ordnung und Sittlichkeit müsse der Entscheid über eine Ausweisung sofort ausgeführt werden können. Es sei ja jederzeit möglich, dass ein ausgewiesener Wanderarbeiter den Rekurs gegen diesen Entscheid vom Ausland aus einleite oder gegebenenfalls in sein Gastland zurückkehre.¹²⁹⁾

Im weiteren erachten die Sachverständigen als unvereinbar mit Artikel 19 Absatz 8 die Ausweisung von Familienmitgliedern ausgewiesener Wanderarbeitnehmer, die Ausweisung wegen Geisteskrankheit oder jeder anderen Krankheit, wenn nicht der Betroffene wegen einer Verweigerung der Behandlung eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt, und schliesslich die Ausweisung wegen Bedürftigkeit.¹³⁰⁾ Die Rückweisung eines Einreisenden an der Grenze aufgrund einer bestimmten schweren Krankheit scheint von den Sachverständigen nicht als Ausweisung betrachtet zu werden. Sie ist daher mit dieser Chartabestimmung vereinbar.¹³¹⁾

Gemäss Artikel 70 BV steht dem Bund das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, auszuweisen. Arti-

¹²⁸⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 86; *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 143–144.

¹²⁹⁾ Bericht des Regierungsausschusses über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(78)11 déf.; 16.

¹³⁰⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 132–133.

¹³¹⁾ *Conclusions VI*, Strassburg, 1979; S. 134.

kel 10 Absatz 1 ANAG (SR 142.20) umschreibt die Gründe für eine Ausweisung: gerichtliche Bestrafung für ein Verbrechen oder Vergehen, mit der geltenden Ordnung der Schweiz unvereinbares Verhalten, Geisteskrankheit, fortgesetzte Bedürftigkeit. Hinzu kommt die Ausweisung gemäss Artikel 70 BV oder aufgrund eines strafgerichtlichen Urteils (Art. 10 Abs. 4 ANAG). Gegen Ausweisungsentscheide von Bundes- und Kantonsbehörden kann Berufung eingelegt werden (Art. 19 ANAG). Die schweizerische Regelung der gerichtlichen und administrativen Ausweisung ist im Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 9 Absatz 5 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer aus dem Jahre 1977, das eine Rekursmöglichkeit vor einer gerichtlichen oder administrativen Behörde verlangt. Dieses Übereinkommen des Europarates, das die Schweiz nicht ratifiziert hat, formuliert genauer umschriebene Verpflichtungen im Bereich des Schutzes der Wanderarbeitnehmer als Artikel 19 Absatz 8 der Charta und klärt daher die erwähnte Meinungsverschiedenheit der Kontrollorgane der Charta im Sinne des Regierungsausschusses.

Die Ausweisungsgründe gemäss Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b, c und d ANAG (Nicht-Anpassung an die geltende Ordnung, Krankheit, Bedürftigkeit) genügen den Anforderungen von Artikel 19 Absatz 8 der Charta nicht. In der Praxis wird diese Bestimmung kaum mehr angewandt. Einer Annahme von Artikel 19 Absatz 8 der Charta steht daher eigentlich nichts entgegen. Wir müssen allerdings damit rechnen, dass die Kontrollorgane der Charta uns auffordern werden, die verfallenen Gesetzesbestimmungen ausser Kraft zu setzen.

227.9

Absatz 9 verpflichtet die Vertragsparteien, innerhalb der gesetzlichen Grenzen sicherzustellen, dass die Wanderarbeitnehmer Teile ihres Verdienstes und der Ersparnisse ins Ausland überweisen können. Zu dieser Bestimmung haben die Sachverständigen namentlich bemerkt, dass Staaten, welche die Geldüberweisungen ihrer eigenen Staatsangehörigen ins Ausland Beschränkungen unterwerfen, für die auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Wanderarbeitnehmer gewisse Erleichterungen schaffen müssten, um den Anforderungen der Charta zu genügen. Die blossе Gleichbehandlung wäre in diesem Falle demnach ungenügend.¹³²⁾

In der schweizerischen Gesetzgebung widersetzt sich nichts der Annahme dieser Chartabestimmung.

227.10

Absatz 10 verlangt von den Vertragsstaaten, den in Artikel 19 vorgesehenen Schutz und Beistand auf die aus- oder einwandernden selbständig Erwerbstätigen zu erstrecken, soweit solche Massnahmen auf diesen Personenkreis anwendbar sind.

¹³²⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 134.

Da die Sachverständigen die Prüfung dieses Absatzes mit jedem einzelnen der übrigen Absätze von Artikel 19 in Vergleich setzen, gilt Absatz 10 jeweils nur in bezug auf diejenigen Absätze von Artikel 19 als erfüllt, die bereits im Falle der Arbeitnehmer als erfüllt bezeichnet wurden.¹³³⁾

In der Schweiz sind die selbständig Erwerbstätigen in der Regel im Genuss der Niederlassungsbewilligung und damit in einer erheblich verbesserten Rechtsstellung. Soweit die Schweiz daher den Anforderungen der übrigen Absätze von Artikel 19 genügt, genügt sie auch denjenigen von Absatz 10.

227.11

Schlussfolgerungen betreffend Artikel 19: Aus politischen Erwägungen und wegen der weitreichenden Auslegung dieses Artikels durch die unabhängigen Sachverständigen gelangen wir zur Ansicht, dass namentlich auch unter Berücksichtigung des dynamischen Charakters seiner einzelnen Bestimmungen Artikel 19 für die Schweiz nicht in vollem Umfange annehmbar ist. Die Mehrzahl der Absätze, nämlich die Absätze 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10 sind annehmbar, nicht so die restlichen drei, nämlich die Absätze 3, 4 und 6.

Im Falle der Absätze 3 und 4 erscheint eine Annahme auf der Grundlage des Wortlautes der Charta zwar nicht ausgeschlossen; die weitreichende Auslegung, die die unabhängigen Sachverständigen diesen beiden Bestimmungen gegeben haben, zwingt uns aber, von einem solchen Schritt abzusehen. Einer Annahme von Absatz 6 stehen keine rechtlichen Hindernisse im Wege. Der Bundesrat wäre bei einer Annahme aber verpflichtet, wohl im Einverständnis mit dem Parlament, seine Ausländerpolitik in bezug auf den Familiennachzug zu liberalisieren. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint dies nicht möglich.

In bezug auf einige hier als annehmbar bezeichnete Absätze werden die unabhängigen Sachverständigen voraussichtlich Bemerkungen an die Schweiz richten, solange jedenfalls als wir nicht gewisse Anpassungen von gesetzlichen Bestimmungen oder Praktiken an die Sozialcharta vornehmen. Dies dürfte namentlich bei den Absätzen 1, 2 und 8 der Fall sein. Wir erachten diese Anpassungen als tragbar.

Artikel 19 kann demnach von der Schweiz nicht als Mittel zur Erfüllung der Annahmebedingungen gemäss Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b der Sozialcharta eingesetzt werden.

23 **Annahme zusätzlicher Artikel oder Absätze des zweiten Teils, die nicht zum harten Kern gehören**

Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c hat folgenden Wortlaut:

Jede der Vertragsparteien verpflichtet sich,

- c. zusätzlich zu den nach Massgabe des Buchstabens b ausgewählten Artikeln so viele Artikel oder nummerierte Absätze des Teils II der Charta auszuwählen und als für sich bindend anzusehen, dass die Gesamtzahl

¹³³⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969–1970; S. 87.

der Artikel oder nummerierten Absätze, durch die sie gebunden ist, mindestens 10 Artikel oder 45 nummerierte Absätze beträgt.

Die Charta verpflichtet also die Vertragsparteien, ausser dem Minimum von fünf der sieben Artikel des obligatorischen Kerns, die wir unter Ziffer 22 im einzelnen untersucht haben, noch eine Anzahl zusätzlicher Artikel oder nummerierter Absätze des zweiten Teils des Vertrags anzunehmen. Artikel mit einem Absatz können den nummerierten Absätzen zugezählt werden, ebenso die angenommenen Artikel und Absätze des obligatorischen Kerns.

Die Erfüllung dieser Verpflichtung bereitet der Schweiz im Gegensatz zu den Annahmebedingungen hinsichtlich des sogenannten harten Kerns keine Schwierigkeiten, da auf der Grundlage des geltenden Rechts und der gängigen Praxis die Mindestanzahl von 10 Artikeln oder 45 nummerierten Absätzen durchaus erreichbar ist. Bei den offensichtlich annehmbaren bzw. nicht annehmbaren Chartabestimmungen, die unter dieser Ziffer behandelt werden, soll daher der Kommentar so kurz wie möglich gehalten sein.

231 Artikel 2: Das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen

Die Anwendung aller Absätze dieses Artikels unterliegt Artikel 33 der Sozialcharta. Demnach können die Verpflichtungen aus diesen Absätzen übernommen werden und als erfüllt gelten, wenn diese Bestimmungen aufgrund von Gesetzen, Gesamtarbeitsverträgen oder auf andere Weise auf die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer Anwendung finden. Als überwiegende Mehrheit gelten etwa 80 Prozent der Arbeitnehmer.

Absatz 1 (angemessene tägliche und wöchentliche Arbeitszeit)

Die Kontrollorgane der Charta sind übereinstimmend der Ansicht, dass der Begriff «angemessene Arbeitszeit» zeitlichen und räumlichen Veränderungen unterworfen sein kann und vom Produktivitätsstand sowie anderen Faktoren abhängig ist.¹³⁴⁾ Es ist daher von den Kontrollorganen nie der Versuch unternommen worden, den Begriff «angemessene Arbeitszeit» in absoluter oder endgültiger Form zu definieren. Festgestellt wurde lediglich, dass wöchentliche Arbeitszeiten (einschliesslich Überstunden) bei bestimmten Arbeitnehmerkategorien in Italien und Irland (58–60 Stunden) nicht als «angemessen» im Sinne der Charta angesehen werden können, wogegen eine maximale Arbeitszeit von 50 Stunden bei einer mittleren Arbeitszeit von 46–48 Stunden im Falle von Frankreich als angemessen betrachtet wurde.¹³⁵⁾ Die in diesem Sinne angemessene Arbeitszeit muss gesetzlich, gesamtarbeitsvertraglich oder auf eine andere Weise verbindlich festgesetzt sein.¹³⁶⁾ Die Verpflichtung, die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit fortschreitend zu verkürzen, ist eingeschränkt durch die Bedingung, wonach Produktivitätssteigerung und andere mitwirkende Faktoren dies gestatten müssen.

¹³⁴⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970, S. 18. Bericht des Regierungsausschusses über den 3. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(74)14; S. 6.

¹³⁵⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 18; *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 13.

¹³⁶⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 168.

Im Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG; SR 822.11) ist die Höchstdauer der wöchentlichen Arbeitszeit für die unter Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a erwähnten Arbeitnehmerkategorien auf 45 Stunden festgesetzt, während sie für alle anderen diesem Gesetz unterstellten Arbeitnehmer, vor allem für diejenigen, die im Gewerbe tätig sind, auf 50 Stunden begrenzt ist (Art. 9 Abs. 1 Bst. b ArG). Die Überzeitarbeit darf, behördliche Bewilligung vorausgesetzt, im Kalenderjahr nicht mehr als 260 bzw. 220 Stunden betragen. Im Vergleich zu den Vertragsstaaten der Sozialcharta erscheinen die durch das Arbeitsgesetz festgesetzten Höchstgrenzen als verhältnismässig hoch, aber den Anforderungen der Charta genügend. Dabei ist zu bemerken, dass die von den Gesamt- und Einzelarbeitsverträgen vorgesehenen tatsächlichen Arbeitszeiten in der Regel tiefer liegen. Dies trifft ebenfalls zu für die im Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (AZG; SR 822.21) enthaltenen diesbezüglichen Normen. Die Gesetzgebung oder Gesamtarbeitsverträge regeln in der Schweiz die Arbeitszeit für die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer. Unser Land genügt daher den Anforderungen dieser Chartabestimmung.

Absatz 2 (bezahlte öffentliche Feiertage)

Der Sachverständigenausschuss hat sechs bezahlte Feiertage als angemessen bezeichnet. Ebenso erfüllt ein Land, das der Mehrheit seiner Arbeitnehmer «mehrere» Feiertage gewährt, die Anforderungen dieser Bestimmung.¹³⁷⁾

In der Schweiz ist die Regelung der Feiertage von einer Region zur anderen ziemlich unterschiedlich. In den öffentlichen Diensten ist dafür das Bundesrecht oder kantonales Recht massgebend. Diese internen Bestimmungen genügen den Anforderungen von Absatz 2.¹³⁸⁾ Für die anderen Arbeitnehmer im Sinne der Charta muss man sich auf den zweiten Absatz von Artikel 18 ArG stützen, der vorsieht, dass die Kantone jährlich bis zu acht Feiertage den Sonntagen gleichsetzen und je nach Region frei ansetzen können. Alle Kantone haben darüber Bestimmungen erlassen. Die Entlohnung für die Feiertage ist im Arbeitsgesetz nicht vorgesehen. Ausserhalb des öffentlichen Bereichs ist diese Frage vor allem durch die Gesamtarbeitsverträge geregelt. Ob die gesetzlich vorgesehenen Feiertage bezahlt werden oder nicht, hängt auch von der Entlohnungsart ab. Sie werden in der Regel bezahlt, wenn der Arbeitnehmer monatlich entlohnt wird. Den pro Stunde oder pro Stück entlohnten Arbeitnehmern werden sie bezahlt, wenn eine Übereinkunft oder ein Gesamtarbeitsvertrag dies vorsehen. In unserem Land dürften diese Voraussetzungen für die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer erfüllt sein, womit es den Anforderungen dieser Bestimmung genügt.

Absatz 3 (bezahlter Jahresurlaub von wenigstens zwei Wochen Dauer)

Sowohl Artikel 329a OR (SR 220) als auch Artikel 50 des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (BtG; SR 172.221.10), konkretisiert durch die entsprechenden Bestimmungen der Beam-

¹³⁷⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 19; *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 14.

¹³⁸⁾ Vgl. z. B. Art. 10 AZG (SR 822.21).

tenordnung 1 und 2 vom 10. November 1959 und der Beamtenordnung 3 vom 29. Dezember 1964 (BO [1]–[3]; SR 172.221.101–103), genügen dieser Anforderung.

Absatz 4 (verkürzte Arbeitszeit oder zusätzliche, bezahlte Urlaubstage für Arbeitnehmer, die gefährliche oder gesundheitsschädliche Arbeiten verrichten)

Diese Bestimmung sagt nicht, wer zuständig ist, Arbeiten als gefährlich oder als gesundheitsschädlich einzustufen. Die unabhängigen Sachverständigen verlangen von den Vertragsstaaten Auskunft darüber, welche Arbeiten in der internen Gesetzgebung als gefährlich oder gesundheitsschädlich bezeichnet werden. Sie sind daher der Ansicht, dass diese Bestimmung auch im Zusammenhang mit Artikel 3 der Charta gesehen werden muss.¹³⁹⁾ Sie erachten eine verkürzte Arbeitszeit für Arbeitnehmer, die solche Arbeiten verrichten, auch dann für erforderlich, wenn die allgemein gültige Arbeitszeit bereits verhältnismässig kurz ist.¹⁴⁰⁾ Der Regierungsausschuss ist dagegen der Ansicht, dass Bemühungen zur schrittweisen Beseitigung der mit diesen Arbeiten verbundenen Risiken sinnvoller sein als eine Verkürzung der Arbeitszeit oder eine Verlängerung des Urlaubs.¹⁴¹⁾

In der Schweiz beruhen die Vorschriften des Arbeitsgesetzes in bezug auf Gesundheit und Sicherheit auf dem Prinzip der Vorbeugung. Weder das Gesetz noch die Ausführungsverordnungen schreiben eine Beschränkung der Arbeitszeit oder eine Verlängerung des bezahlten Urlaubs aus Gesundheits- oder Sicherheitsgründen vor. Artikel 26 Absatz 2 ArG sieht zwar die Möglichkeit einer Arbeitszeitverkürzung für Arbeitnehmer, die gefährliche Arbeiten zu verrichten haben, vor. Von dieser Möglichkeit wurde bisher nur in vereinzelten Fällen Gebrauch gemacht.¹⁴²⁾ Überdies hat die Schweiz die IAO-Übereinkommen (Nr. 115) über den Schutz der Arbeitnehmer vor ionisierenden Strahlen (AS 1963 692), (Nr. 136) über den Schutz vor den durch Benzol verursachten Vergiftungsgefahren (AS 1976 703) und (Nr. 139) über die Verhütung und Bekämpfung der durch krebserzeugende Stoffe und Einwirkungen verursachten Berufsgefahren (AS 1977 1862) ratifiziert.

Unser Vorgehen in dieser Frage ist im Einklang mit der vom Regierungsausschuss geäusserten Ansicht. Wir sind daher der Ansicht, dass die Schweiz den Anforderungen von Absatz 4 genügt.

Absatz 5 (wöchentliche Ruhezeit)

Artikel 329 OR wie auch die Artikel 18 und 19 ArG genügen den Anforderungen dieser Chartabestimmung.

Wir kommen damit zum Schluss, dass unser Land Artikel 2 der Sozialcharta, ausgelegt in Verbindung mit Artikel 33, vollumfänglich annehmen kann.

¹³⁹⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 20; *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 17.

¹⁴⁰⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 17.

¹⁴¹⁾ Bericht über den 4. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(76)6 déf.; S. 7.

¹⁴²⁾ Z. B. Art. 15 der Verordnung des Bundesrates vom 20. Januar 1961 über die technischen Massnahmen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten bei Arbeiten unter Druckluft (SR 832.311.12).

232 Artikel 3: Das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen

Was den persönlichen Geltungsbereich dieser Bestimmung betrifft, so besteht zwischen den beiden von der Charta eingesetzten Kontrollorganen eine Meinungsverschiedenheit über die Einbeziehung der selbständigen Arbeitnehmer. Die unabhängigen Sachverständigen haben die Meinung vertreten, dass gesetzliche Regelungen im Bereich von Hygiene und Sicherheit bei der Arbeit, die nicht auf die selbständigen Arbeitnehmer in Landwirtschaft, Gewerbe, Industrie und Handel Anwendung finden, den Bestimmungen dieses Artikels nicht genügen.¹⁴³⁾ Nach wiederholt bestätigter Ansicht des Regierungsausschusses erstreckt sich der Anwendungsbereich nur auf Arbeitnehmer, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zu einem Arbeitgeber stehen und zwar unabhängig davon, ob dieses Verhältnis durch einen Arbeitsvertrag geregelt ist oder nicht.¹⁴⁴⁾

Absatz 1 (Verpflichtung zum Erlass von Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften)

Für den dem Arbeitsgesetz unterstehenden Bereich erfüllt die schweizerische Gesetzgebung die Voraussetzungen für die Annahme dieser Bestimmung.¹⁴⁵⁾ Die Ausführungsbestimmungen sind zahlreich (SR 822.113, 832.311.11 bis 832.323.112). Überdies erlassen die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt und die kantonalen Arbeitsaufsichtsämter ihre eigenen Sicherheits- und Gesundheitsrichtlinien.

In der Landwirtschaft fehlt ein umfassender Schutz, wie ihn das Arbeitsgesetz gewährleistet. Zahlreiche Gesetze und Vorschriften schützen aber das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen auch der in der Landwirtschaft Tätigen und zwar sowohl der selbständigen Bauern wie auch der Arbeitnehmer¹⁴⁶⁾. Im übrigen dürfte der durch die Normalarbeitsverträge gebotene Schutz, trotz fehlender staatlicher Kontrolle, in weitestem Masse ausreichen.

Im Lichte der Auslegung von Artikel 3 der Charta durch den Regierungsausschuss erachten wir daher Absatz 1 als annehmbar für unser Land.

Absatz 2 (Kontrollmassnahmen zur Einhaltung dieser Vorschriften)

Bei der Auslegung dieser Bestimmung haben die Sachverständigen präzisiert, dass diese Kontrolle ein Aufsichtssystem sowie «hinreichende» zivil- und strafrechtliche Sanktionen vorsehen muss, wenn sie den Anforderungen der Charta genügen soll. Diese Kontrollen müssen sich auch auf die Arbeitnehmer in der

¹⁴³⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 12.

¹⁴⁴⁾ Bericht über den 4. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(76)6 déf.; S. 7-8; Bericht über den 6. Kontrollzyklus, Dok. T-SG(80)9; S. 8.

¹⁴⁵⁾ Vgl. namentlich die Art. 6 und 7 ArG (SR 822.11), Art. 82ff. des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; AS 1982 1676), Art. 328 Abs. 2 OR (SR 220) und die Verordnung III zum ArG (SR 822.113).

¹⁴⁶⁾ Vgl. namentlich das Bundesgesetz vom 21. März 1969 über den Verkehr mit Giften (GG; SR 814.80), das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (SR 819.1), die Verordnung vom 27. August 1969 über den Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge (BAV; SR 741.41) sowie einzelne baupolizeiliche Vorschriften der Kantone.

Landwirtschaft erstrecken.¹⁴⁷⁾ Der Regierungsausschuss hat dagegen eingewendet, dass es kaum möglich sei, die gleichen Kontrollen über die Einhaltung von Sicherheits- und Gesundheitsnormen in der Industrie und in der Landwirtschaft anzuwenden. Vielmehr sei den tatsächlichen Möglichkeiten in jedem Sektor Rechnung zu tragen, u. a. durch den Umstand, dass die Arbeitnehmer in der Landwirtschaft nicht notwendigerweise durch die gleichen gesetzlichen Regelungen erfasst sein müssen wie die übrigen Arbeitnehmer.¹⁴⁸⁾

Artikel 50 ff. ArG sieht Kontrollmassnahmen für die entsprechenden Vorschriften vor. Im Falle von Widerhandlungen gegen die Bestimmungen des ArG über Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung sieht Artikel 61 ArG Strafen vor, die von Busse bis Haft reichen. Die Bestimmungen des UVG (AS 1982 1676) betreffend die Kontrolle über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten gelten für alle Arbeitnehmer (Art. 81 ff.) mit Ausnahme derjenigen in der Landwirtschaft. Die für diese Kategorie von Arbeitnehmern getroffenen Massnahmen ergeben sich vor allem aus den Normalarbeitsverträgen, welche die Kantone erlassen haben. Diese Verträge sind privatrechtlicher Natur, was ihre Durchsetzbarkeit erschwert. Zu den Bereichen, die in der Landwirtschaft nicht lückenlos durch eine gesetzliche Kontrolle abgedeckt sind, gehört namentlich die Arbeitszeit. Bei Verletzung der Vorschriften durch den Arbeitgeber hat der Arbeitnehmer die Möglichkeit, zu klagen oder den Dienstvertrag zu kündigen. Zusätzlich zu den im Kommentar zu Absatz 1 erwähnten gesetzlichen Regelungen bestehen weitere öffentlichrechtliche Vorschriften, die den Arbeitnehmern in der Landwirtschaft Schutz bieten und die gegebenenfalls noch ausbaufähig wären.¹⁴⁹⁾

Unter Berücksichtigung der Auslegung dieser Bestimmung durch den Regierungsausschuss erscheint diese als für die Schweiz annehmbar.

Absatz 3 (Anhören der Sozialpartner zu Gesundheits- und Sicherheitsfragen)

Diese Konsultationen sind in unserer Gesetzgebung vorgesehen (z. B. Art. 43 ArG und Art. 82 ff. UVG) und entsprechen der allgemeinen schweizerischen Praxis.

Artikel 3 der Sozialcharta erscheint im Lichte dieser Ausführungen für die Schweiz vollumfänglich annehmbar.

233 Artikel 4: Das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt

Nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen folgt dieses Recht notwendigerweise aus den in den ersten drei Artikeln der Charta postulierten Rechten.

¹⁴⁷⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/70; S. 24; *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 13.

¹⁴⁸⁾ Bericht über den 2. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc(72)40; S. 12–13.

¹⁴⁹⁾ Art. 98, 100 BG vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (LwG; SR 910.1). Siehe ebenfalls die Verordnung vom 9. März 1954 über die Versicherung der Betriebsunfälle und die Unfallverhütung in der Landwirtschaft (SR 917.1) und die Verfügung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 9. Februar 1970 über die Durchführung der Unfallversicherung in der Landwirtschaft (SR 917.11).

Demnach würden die Rechte auf Arbeit, auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen einen grossen Teil ihrer Bedeutung verlieren, wenn nicht auch das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt, das einen der vordringlichsten wirtschaftlichen Beweggründe menschlicher Tätigkeit bildet, gewährt wird. Ein gerechtes Arbeitsentgelt müsste gemäss der Umschreibung durch die Sachverständigen die grundlegenden sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familien decken; es müsste der in Überstunden geleisteten Arbeit wie auch dem Recht der männlichen und weiblichen Arbeitnehmer auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit Rechnung tragen.¹⁵⁰⁾

Absatz 1 (ausreichendes Arbeitsentgelt für einen angemessenen Lebensstandard)

Die unabhängigen Sachverständigen haben nach eigener Aussage stets Mühe bekundet, die Anwendung dieser Bestimmung durch die Vertragsparteien zu beurteilen. So hat namentlich die Festsetzung des Begriffs des «angemessenen Lebensstandards» Schwierigkeiten bereitet. Schliesslich haben die Sachverständigen eine untere Grenze für ein in diesem Sinne ausreichendes Arbeitsentgelt festgesetzt. Diese untere Lohngrenze sollte 68 Prozent des nationalen Durchschnittslohnes nicht unterschreiten.¹⁵¹⁾ Zur Überprüfung dieses Wertes haben die Sachverständigen von den Vertragsstaaten äusserst ausführliche und vollständige statistische Angaben verlangt. Von den Regierungen, in deren Ländern Arbeitnehmer Löhne unter dieser Grenze beziehen, haben die Sachverständigen Massnahmen zur Verbesserung der tiefsten Löhne verlangt.¹⁵²⁾ Daraus muss gefolgert werden, dass die Erfüllung dieser Bestimmung nach Ansicht der Sachverständigen wenigstens implizit die Schaffung eines Systems des garantierten Mindestlohnes erfordert.

Demgegenüber erachtet der Regierungsausschuss den Begriff des angemessenen Lebensstandards als subjektiv und als nicht geeignet, bestimmte gesetzliche Verpflichtungen zu schaffen.¹⁵³⁾ Der Regierungsausschuss sieht die Verpflichtungen der Vertragsparteien unter dieser Bestimmung in der Schaffung guter Bedingungen für die reibungslose Durchführung von Kollektivverhandlungen, da die Bemühungen der Gewerkschaften in Lohnfragen in der Regel von Erfolg gekrönt seien und auch den nichtorganisierten Arbeitnehmern zugute kämen.¹⁵⁴⁾ Die Regierungsvertreter haben wiederholt die Tendenz der Sachverständigen kritisiert, von den Vertragsstaaten überflüssige Angaben zu verlangen.¹⁵⁵⁾

In der Schweiz erfolgt eine gesetzliche Lohnfestsetzung in der Privatwirtschaft lediglich im Bereich der Heimarbeit, die sich allerdings gemäss Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über Heimarbeit (BBl 1981 I 839) nach den Löhnen für vergleichbare Arbeit in Unternehmen des gleichen Wirtschaftszweiges in der gleichen Region richtet. Dieses Gesetz ist am 1. April 1983 in Kraft getreten. In den übrigen Fällen wird der Lohn durch die Einzel- oder Gesamt-

¹⁵⁰⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 26.

¹⁵¹⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 25–26.

¹⁵²⁾ *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 23–26.

¹⁵³⁾ Bericht über den 3. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(74)14; S. 6.

¹⁵⁴⁾ Bericht über den 4. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(76)6 déf.; S. 8–9.

¹⁵⁵⁾ Bericht über den 7. Kontrollzyklus, Dok. T-SG(82)3; S. 6.

arbeitsverträge festgesetzt. Aufgrund des Bundesgesetzes vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG; SR 221.215.311), hat der Bundesrat die Möglichkeit, die in diesen Verträgen festgesetzten Arbeitsbedingungen – also auch die Lohnansätze – gesamtschweizerisch auf alle Arbeitnehmer – auch die nichtorganisierten – des betreffenden Wirtschaftszweiges auszudehnen.

Die Lohnansätze selbst werden mittels Kollektivverhandlungen fixiert. Im öffentlichen Bereich würde sich der Gesetzgeber durch die Annahme dieser Chartabestimmung verpflichten, die untersten Beamtengehälter anzuheben, sofern diese unter der von den Sachverständigen festgesetzten Mindestgrenze liegen.

Durch die Annahme dieser Chartabestimmung würden wir uns verpflichten, den unabhängigen Sachverständigen statistische Angaben über die Lohnsituation der Arbeitnehmer vorzulegen, die nach bisheriger Praxis sehr umfangreich und ausführlich sein müssten. Es ist nicht sicher, dass alle geforderten Daten verfügbar sind. Im weiteren könnte die Erfüllung der Anforderungen dieser Bestimmung staatliche Eingriffe in Kollektivverhandlungen nötig machen. Es ist fraglich, ob solche Eingriffe wünschbar wären.

Aufgrund dieser Betrachtungen und angesichts der erwähnten Unsicherheiten der Kontrollorgane in der Auslegung dieser Chartabestimmung erscheint es uns ratsam, von der Annahme von Artikel 4 Absatz 1 abzusehen.

Absatz 2 (erhöhte Lohnsätze für Überstundenarbeit)

Dieser Absatz geht aus dem Prinzip, wonach Arbeit, die ausserhalb der üblichen Arbeitszeit verrichtet wird, seitens des Arbeitnehmers einen zusätzlichen Aufwand verlangt und daher die Vergütung für diese zusätzliche Arbeit auch über dem üblichen Arbeitsentgelt liegen muss. Zeitliche Kompensation von Überstunden ist nach Ansicht der Kontrollorgane zulässig, wenn diese Kompensation ebenfalls einen Zeitzuschlag enthält.¹⁵⁶⁾

In der Schweiz sieht Artikel 321c OR (SR 220) die Entrichtung eines Lohnzuschlags von 25 Prozent für Überstundenarbeit vor, die nicht zeitlich kompensiert wird. Die zeitliche Kompensation muss wenigstens die Dauer der geleisteten Überzeitarbeit umfassen. Artikel 13 ArG (SR 822.11) sieht in seinem Geltungsbereich ebenfalls einen Lohnzuschlag von wenigstens 25 Prozent vor. Für Büropersonal sowie technische und andere Angestellte, mit Einschluss des Verkaufspersonals in Grossbetrieben des Detailhandels, gilt diese Regelung jedoch nur für Überzeitarbeit, die 60 Stunden im Kalenderjahr übersteigt. Den Bediensteten des Bundes, deren Dienstverhältnis durch das BtG (SR 172.221.10) geregelt wird, werden nicht alle Überstunden vergütet (vgl. Art. 10 BtG).

Absatz 2 von Artikel 4 der Charta erscheint im Lichte dieser Ausführungen nicht annehmbar für unser Land.

Absatz 3 (gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit)

Die Auslegung dieser Bestimmung hat zu einer recht heftigen Kontroverse zwischen den unabhängigen Sachverständigen, unterstützt von der Parlamentari-

¹⁵⁶⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 29.

schen Versammlung, und dem Regierungsausschuss geführt. Nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen schafft die Annahme dieser Bestimmung die Verpflichtung, nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich die Gleichheit männlicher und weiblicher Arbeitnehmer in bezug auf das Entgelt für gleichwertige Arbeit zu gewährleisten, wobei die Gleichwertigkeit der Arbeit durch objektive Kriterien, die aufgrund geeigneter Methoden festgesetzt werden, erwiesen werden sollte.¹⁵⁷⁾ Sollte sich die Ausübung des Rechts auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit auf dem Wege der Gesamtarbeitsverträge nicht als möglich erweisen, wäre nach Ansicht der Sachverständigen der Staat verpflichtet, mittels gesetzlicher Lohnfestsetzung korrigierend einzugreifen. Die Sachverständigen haben unterstrichen, dass in diesem Punkt die Sozialcharta weiter gehe als das IAO-Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, dessen Artikel 2 Absatz 1 die Vertragsstaaten lediglich verpflichtet, die Anwendung des Prinzips des gleichen Lohns für gleiche Arbeit zu gewährleisten, soweit dieses mit den geltenden Methoden der Lohnfestsetzung (z. B. mittels Gesamtarbeitsvertrag) vereinbar ist. Nach Ansicht der Sachverständigen hat die Verpflichtung, die Ausübung des Rechts auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit zu gewährleisten, in der Charta einen absoluten Charakter.¹⁵⁸⁾ Der Regierungsausschuss hat diesen Ansichten in jedem Punkte widersprochen. Demnach kann Artikel 4 Absatz 3 der Charta nicht so ausgelegt werden, dass er weitergehende Verpflichtungen enthalte als das IAO-Übereinkommen Nr. 100. Somit genügt die Regierung einer Vertragspartei dieser Bestimmung, wenn sie sich zum Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit bekennt und dieses innerhalb der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Betriebe anwendet. Auf keinen Fall könne eine Regierung gehalten sein, die Vertragsfreiheit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in bezug auf die Festsetzung der Löhne zu beeinträchtigen.¹⁵⁹⁾ Die Regierungen Norwegens und Schwedens haben die Schlussfolgerungen der Sachverständigen namentlich in bezug auf das Verhältnis zwischen Artikel 4 Absatz 3 der Sozialcharta und dem IAO-Übereinkommen Nr. 100 ebenfalls kritisch kommentiert. Dabei wurde auch auf den letzten, nicht nummerierten Absatz von Artikel 4 der Charta hingewiesen, gemäss welchem die Ausübung der in Artikel 4 enthaltenen Rechte «durch frei geschlossene Gesamtarbeitsverträge, durch gesetzliche Verfahren der Lohnfestsetzung oder auf jede andere den Landesverhältnissen entsprechende Weise zu gewährleisten» ist.

In der neuesten Praxis haben die Sachverständigen festgestellt, dass eine Vertragspartei, die das Recht der männlichen und weiblichen Arbeitnehmer auf ein gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit gesetzlich verankert hat, den Anforderungen von Absatz 3 genügt.¹⁶⁰⁾

Die Schweiz hat das IAO-Übereinkommen Nr. 100 am 25. Oktober 1972 ratifiziert; ein Jahr später ist es für unser Land in Kraft getreten (AS 1973 1602). Sie ist damit die Verpflichtungen eingegangen, die zur Erfüllung von Artikel 4 Ab-

¹⁵⁷⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 29.

¹⁵⁸⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 18–19.

¹⁵⁹⁾ Bericht über den 1. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(70)24 déf.; S. 4.

¹⁶⁰⁾ *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 26.

satz 3 der Charta genügen. Überdies gewährleistet Artikel 4 Absatz 2 BV ausdrücklich den Anspruch von Mann und Frau auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Die Schweiz genügt zweifellos den Anforderungen dieser Charta-abstimmung.

Absatz 4 verpflichtet die Vertragsparteien zu gewährleisten, dass dem Arbeitnehmer das Recht auf eine angemessene Kündigungsfrist bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses eingeräumt wird. Teil II des Anhangs zur Sozialcharta präzisiert diese Bestimmung in dem Sinne, dass sie eine fristlose Entlassung im Falle einer schweren Verfehlung nicht verbietet. Die Praxis der Kontrollorgane gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Bestimmungen von Artikel 335 ff. OR genügen den Anforderungen dieses Absatzes.

Absatz 5 verpflichtet die Vertragsstaaten zu gewährleisten, Lohnabzüge nur unter den Bedingungen und in den Grenzen zuzulassen, die in innerstaatlichen Rechtsvorschriften, in Gesamtarbeitsverträgen oder Schiedssprüchen vorgesehen sind. Teil II des Anhangs zur Sozialcharta präzisiert, dass diese Verpflichtung erfüllt wird, «wenn durch Gesetz, Gesamtarbeitsverträge oder Schiedssprüche Lohnabzüge für die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer verboten sind und Ausnahmen nur für diejenigen Personen gelten, die in diesen Gesetzen, Verträgen und Schiedssprüchen nicht erfasst sind».

Die unabhängigen Sachverständigen erachten aufgrund der Vorbereitungsarbeiten zum Abschluss der Sozialcharta diese Bestimmung als erfüllt, wenn Lohnabzüge für die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer nur dann möglich sind, wenn sie durch das Gesetz, die Gesamtarbeitsverträge oder Schiedssprüche erlaubt sind.¹⁶¹⁾

Im Lichte dieser Auslegung genügt die Regelung gemäss Artikel 323a OR dieser Bestimmung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Schweiz nicht in der Lage ist, Artikel 4 der Charta vollumfänglich anzunehmen, muss doch auf die Annahme der Absätze 1 und 2 verzichten werden.

234 Artikel 7: Das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz

Die unabhängigen Sachverständigen haben zu diesem Artikel generell bemerkt, dass die Absätze 1–9 den Schutz der Kinder und Jugendlichen gegen die Gefahren des Berufslebens regeln, während Absatz 10 Schutzgarantien gegen Gefahren verlangt, die nicht notwendigerweise an die Arbeit gebunden sind. Während Artikel 17 der Charta den Schutz der Kinder im Vorschulalter zum Gegenstand hat, befasst sich Artikel 7 mit den Kindern und Jugendlichen im Schulalter.¹⁶²⁾

Die Absätze 4, 6 und 7 dieses Artikels werden im Lichte von Artikel 33 der Charta ausgelegt. Dies bedeutet, dass die innerstaatlichen Bestimmungen in die-

¹⁶¹⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 36.

¹⁶²⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 42.

sen Bereichen den Bedingungen der Charta entsprechen, wenn sie auf die «überwiegende Mehrheit» der jugendlichen Arbeitnehmer Anwendung finden.

Obwohl wir in der 1978 durchgeführten Vernehmlassung nur eine teilweise Annahme dieses Artikels vorschlugen, sah eine grosse Anzahl von Vernehmlassern keinen Hinderungsgrund für eine vollumfängliche Annahme oder trat ausdrücklich dafür ein. Tatsächlich dürfte die Annahme einzelner Absätze dieses Artikels mit einer Ausnahme vertretbar sein, auch wenn die bestehende Gesetzgebung noch nicht vollständig den Anforderungen der Charta entspricht. Dies soll im folgenden für jeden der zehn Absätze kurz dargelegt werden.

Absatz 1 verpflichtet die Vertragsparteien, das Mindestalter für die Zulassung zu einer Beschäftigung auf wenigstens 15 Jahre festzusetzen. Ausnahmen sind zulässig für Kinder, die mit leichten Arbeiten beschäftigt werden, welche weder ihre Gesundheit noch ihre Moral noch ihre Erziehung gefährden. Der Sachverständigenausschuss hat dafürgehalten, dass Arbeiten in Landwirtschaft und Haushalt nicht *a priori* als «leichte Arbeiten» im Sinne dieses Absatzes bezeichnet werden dürfen.¹⁶³⁾ Später haben die Sachverständigen sogar verlangt, dass derartige «leichte Arbeiten» namentlich bestimmt sein müssen.¹⁶⁴⁾ Dem widersprach der Regierungsausschuss, indem er eine Einschätzung solcher Arbeiten von Fall zu Fall für den eigentlichen Zweck dieser Bestimmung, nämlich den Schutz von Gesundheit, Moral und Erziehung, als sinnvoller bezeichnete. Zudem sei die Entscheidung über die Zulassung von Kindern zu Anstellungen in der Regel die Sache von Arbeitsinspektoraten oder Jugendschutzdiensten, die im konkreten Fall am besten eine angebotene Arbeit einschätzen könnten.¹⁶⁵⁾

Trotz dieser Unsicherheit in der Auslegung dieser Chartabestimmung genügt Artikel 30 ArG (SR 822.11) den Anforderungen von Artikel 7 Absatz 1 der Charta. Auch in den Bereichen, die nicht durch das Arbeitsgesetz erfasst sind, dürfte es angesichts der üblichen Dauer der obligatorischen Schulzeit praktisch ausgeschlossen sein, dass Jugendliche unter 15 Jahren in den Arbeitsprozess eintreten.

Absatz 2 (höheres Mindestalter für gewisse Berufe)

Da die meisten gefährlichen oder gesundheitsschädigenden Erwerbstätigkeiten dem Arbeitsgesetz unterstellt sind, ist diese Bestimmung für die Schweiz annehmbar. Die Verordnung 1 vom 14. Januar 1966 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111) zählt in den Artikeln 54–56 Arbeiten auf, die für alle Jugendlichen verboten sind. Was die Erwerbstätigkeit betrifft, die nicht dem Arbeitsgesetz unterstellt ist, so werden die Jugendlichen durch die kantonalen Jugendschutzgesetze geschützt. Diese Chartabestimmung ist daher annehmbar.

Absatz 3 (Rücksicht auf die obligatorische Schulpflicht)

Die Auslegung dieser Bestimmung ist unter den Kontrollorganen kontrovers. So haben die unabhängigen Sachverständigen zum Beispiel die Ansicht vertreten, dass auch eine sechs- bis achtstündige tägliche Arbeitszeit während der Schulfre-

¹⁶³⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 43.

¹⁶⁴⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 55.

¹⁶⁵⁾ Bericht über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(78)11 déf.; S. 10.

rien die Ausbildung der Schulpflichtigen beeinträchtigen könne.¹⁶⁶⁾ Dem hat der Regierungsausschuss entschieden widersprochen; ebenso hat er die Tendenz der Sachverständigen kritisiert, allzu detaillierte Angaben über die Art der verrichteten Arbeiten zu verlangen. Er hat diesbezüglich auf seine Bemerkungen zu Absatz 1 verwiesen.¹⁶⁷⁾

Trotz dieser Auslegungsschwierigkeiten genügen die Artikel 29–32 ArG (SR 822.11) zusammen mit den kantonalen Jugendschutzbestimmungen dieser Chartabestimmung. Es werden nicht nur die Tätigkeiten eingeschränkt, für die Jugendliche im Schulalter beschäftigt werden dürfen, auch die Arbeitszeit ist begrenzt.

Absatz 4 (Berücksichtigung der Entwicklung und Berufsausbildung der Jugendlichen)

Diese Bestimmung verpflichtet die Vertragsparteien, die Arbeitszeit von Jugendlichen unter 16 Jahren entsprechend den vorgenannten Erfordernissen zu begrenzen.

Die bereits angeführten Artikel 29–32 ArG genügen dieser Anforderung für die dem Arbeitsgesetz unterstellten Jugendlichen. Artikel 30 des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10) garantiert den Lehrlingen das Zugeständnis der zum Besuch des Pflichtunterrichts nötigen Zeit ohne Lohnabzug. Es darf davon ausgegangen werden, dass damit, sowie auch in Anbetracht der in den vorherigen Absätzen des Artikels 7 erwähnten Bestimmungen, diese Regelung der «überwiegenden Mehrheit» der jugendlichen Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 33 der Charta zugute kommt.

Absatz 5 (gerechte Entlohnung der jugendlichen Arbeitnehmer und Lehrlinge)

Die unabhängigen Sachverständigen haben Gehaltsabschläge für jugendliche Arbeitnehmer in der Grössenordnung von 5–25 Prozent im Vergleich zu den üblichen Gehältern erwachsener Arbeitnehmer als den Anforderungen dieser Bestimmung genügend erachtet. Im weiteren haben sie Beispiele für Sätze für eine genügende Entlohnung der Lehrlinge gegeben. Deren Lohn sollte demnach im ersten Lehrjahr 30–40 Prozent des Lohnes eines erwachsenen Arbeitnehmers betragen, im zweiten Lehrjahr 40–60 Prozent, im dritten Lehrjahr 50–70 Prozent und im vierten Lehrjahr 50–65 Prozent.¹⁶⁸⁾ Der Regierungsausschuss hat diese Rechnungsmethode als interessant bezeichnet, gleichzeitig aber dagegen eingewendet, dass diese Sätze nicht im Verhältnis zu einem mittleren Lohn erwachsener Arbeitnehmer errechnet werden sollten, sondern gegebenenfalls zu einem Anfangslohn.¹⁶⁹⁾ Die Praxis beider Kontrollorgane deutet indessen darauf hin, dass ein gesetzliches System des Mindestlohnes für jugendliche Arbeitnehmer und Lehrlinge als notwendig erachtet wird, um den Anforderungen dieser Bestimmungen zu genügen.

In der Schweiz besteht keine gesetzliche Grundlage für die Festlegung eines Mindestlohnes für jugendliche Arbeitnehmer und Lehrlinge. Im Rahmen unse-

¹⁶⁶⁾ *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 45–46.

¹⁶⁷⁾ Bericht über den 7. Kontrollzyklus, Dok. T-SG(82)3; S. 9.

¹⁶⁸⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 63.

¹⁶⁹⁾ Bericht über den 7. Kontrollzyklus, Dok. T-SG(82)3; S. 10.

res Systems der Vertragsfreiheit wird deren Lohn im Einzelarbeitsvertrag, im Lehrvertrag gemäss Artikel 344a OR (SR 220) oder in Gesamtarbeitsverträgen durch die jeweiligen Vertragsparteien festgelegt. Wir wären daher wohl nicht in der Lage, den Kontrollorganen der Charta in jedem Fall die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Wir ziehen es deshalb vor, Absatz 5 von Artikel 7 der Charta nicht anzunehmen.

Absatz 6 (Zeit zur Berufsausbildung während der normalen Arbeitszeit)

Die Anwendung dieser Bestimmung unterliegt Artikel 33 der Charta. Sie gilt demnach als erfüllt, wenn für die überwiegende Mehrheit der Jugendlichen die für die Berufsausbildung verwendete Zeit als Teil der täglichen Arbeitszeit gilt.

Artikel 30 des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10), und Artikel 345a Absatz 2 OR genügen diesen Anforderungen klar. Die Lehrverträge für die Landarbeiter enthalten ähnliche Bestimmungen (Art. 5ff. des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 [LwG; SR 910.1]).

Absatz 7 (mindestens drei Wochen bezahlter Jahresurlaub für Arbeitnehmer unter 18 Jahren)

Artikel 329a Absatz 1 und 2 OR genügen klar dieser Anforderung, zumal auch die Anwendung dieser Bestimmung Artikel 33 der Charta unterliegt.

Absatz 8 (Verbot der Nacharbeit für Jugendliche unter 18 Jahren)

Teil II des Anhangs zur Sozialcharta präzisiert, dass diese Bestimmung als erfüllt gilt, wenn die überwiegende Mehrheit der Personen unter 18 Jahren kraft Gesetzes nicht zur Nacharbeit herangezogen werden darf. Die unabhängigen Sachverständigen ihrerseits haben erklärt, dass ein Vertragsstaat dieser Bestimmung genügt, wenn seine Gesetzgebung den Jugendlichen unter 16 Jahren die Arbeit zwischen 19 und 6 Uhr und den Jugendlichen unter 18 Jahren zwischen 22 und 5 Uhr verbietet und wenn Abweichungen von diesem Verbot nur in sehr wenigen Fällen zugelassen sind.¹⁷⁰⁾

Auch wenn man berücksichtigt, dass Artikel 31 ArG (SR 822.11) nicht auf alle jugendlichen Arbeitnehmer Anwendung findet und dass das ArG Ausnahmen zulässt (Art. 31 Abs. 4), erscheint diese Chartabestimmung für unser Land annehmbar.

Absatz 9 (regelmässige ärztliche Überwachung der Arbeitnehmer unter 18 Jahren in gewissen Berufen)

Gemäss der Auslegung dieser Bestimmung durch die unabhängigen Sachverständigen verlangt die Sozialcharta, dass die Periodizität dieser medizinischen Überwachung durch die Gesetzgebung vorgesehen ist.¹⁷¹⁾ Im weiteren verlangen die Sachverständigen, dass ihnen eine vollständige Liste der Berufe, in denen die Jugendlichen der obligatorischen medizinischen Überwachung unterliegen, zukommt.¹⁷²⁾

¹⁷⁰⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 36.

¹⁷¹⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 187.

¹⁷²⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 62.

In der Schweiz sind für das Gesundheitswesen grundsätzlich die Kantone zuständig. Nach Annahme von Artikel 7 Absatz 9 wären diese verpflichtet, sofern noch nicht vorhanden, die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und periodisch Bericht zu erstatten über die medizinische Überwachung der Jugendlichen in gesetzlich bestimmten Berufen. Die Annahme dieser Chartabestimmung könnte dazu führen, dass der Bund einzelne Kantone veranlassen müsste, in diesem Bereich neue Aufgaben zu schaffen. Trotz dieses grundsätzlich problematischen Aspekts erscheint uns eine Annahme dieser Bestimmung nicht nur vertretbar, sondern auch wünschbar.

Absatz 10 (Schutz der jugendlichen Arbeitnehmer vor körperlichen und sittlichen Gefahren)

Das Arbeitsgesetz verpflichtet den Arbeitgeber, auf die Gesundheit der Jugendlichen Rücksicht zu nehmen und dafür zu sorgen, dass die Sittlichkeit während der Arbeit gewahrt wird (Art. 29 Abs. 2 ArG). Im übrigen findet die allgemeine Verpflichtung des Arbeitgebers, die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu schützen (Art. 328 OR), auch Anwendung auf die jugendlichen Arbeitnehmer. Die Annahme dieses Absatzes bereitet keine Schwierigkeiten.

Im Lichte dieser Ausführungen ist Artikel 7 der Sozialcharta für unser Land nicht vollumfänglich annehmbar, muss doch auf die Annahme von Absatz 5 verzichtet werden.

235 Artikel 8: Das Recht der Arbeitnehmerinnen auf Schutz

Die Sachverständigen haben diesen Artikel dahingehend ausgelegt, dass er nur Arbeitnehmerinnen betrifft, die in einem Lohnverhältnis stehen. Sie haben sich dabei auf den eindeutigeren englischen Wortlaut gestützt, der von «employed women» spricht.¹⁷³⁾

Absatz 1 verpflichtet nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen die Vertragsstaaten, einerseits einen Mutterschaftsurlaub von wenigstens zwölf Wochen zu gewährleisten und andererseits sicherzustellen, dass die Frauen während dieser Zeit angemessen für den Erwerbsausfall entschädigt werden.¹⁷⁴⁾ Diese Auslegung ist unbestritten.

Die Bestimmungen des OR (Art. 324a) und des ArG (Art. 35) genügen im gegenwärtigen Zeitpunkt den Anforderungen dieser Chartabestimmung nicht. Wie wir in der Botschaft vom 17. November 1982 über die Volksinitiative «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» (BBl 1982 III 845) aber erneut erklärt haben, wird die Teilrevision der Krankenversicherung¹⁷⁵⁾ eine Verlängerung des Mutterschaftsurlaubes auf 16 Wochen und die obligatorische Versicherung eines Mutterschaftstaggeldes in Höhe von 80 Prozent des versicherten Verdienstes bringen. Diese neue Regelung würde den Anforderungen von Artikel 8 Absatz 1 der Charta genügen. Diese Bestimmung ist daher annehmbar.

¹⁷³⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 49.

¹⁷⁴⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 53.

¹⁷⁵⁾ Vgl. Botschaft vom 19. August 1981 über die Teilrevision der Krankenversicherung (KUVG; BBl 1981 II 1117).

Absatz 2 (Entlassungsverbot während des Mutterschaftsurlaubs)

Die unabhängigen Sachverständigen haben dieses Verbot als nicht absolut bezeichnet. So würden eine Kündigung aufgrund eines Fehlers der Arbeitnehmerin, der üblicherweise zur Entlassung führt, eine Kündigung wegen Betriebschliessung sowie eine Kündigung wegen Verfalls des Arbeitsvertrags nicht unter dieses Verbot fallen.¹⁷⁶⁾

Gemäss Artikel 336e Absatz 1 Buchstabe c OR ist die Auflösung eines Arbeitsvertrags im Laufe der acht Wochen vor und nach der Entbindung verboten. Wie wir in der oben erwähnten Botschaft vom 17. November 1982 (BBl 1982 III 845) darlegten, soll der durch das revidierte KUVG gewährte Schutz in Zukunft während der Schwangerschaft und in den 16 Wochen nach der Niederkunft wirken und somit in jedem Fall auch den gesamten Mutterschaftsurlaub erfassen.

Unser Land wird damit den Anforderungen dieser Chartabestimmung genügen.

Absatz 3 verlangt nach Ansicht der Sachverständigen von den Vertragsstaaten, dass diese auf gesetzlichem Wege täglich zwei Stillungspausen von je einer Stunde Dauer (falls das Unternehmen nicht über einen besonderen Raum zum Stillen verfügt, sonst eine halbe Stunde) sicherstellt. Diese Pausen zählen als Arbeitszeit und müssen als solche entlohnt werden.¹⁷⁷⁾ Der Regierungsausschuss hat die Ansicht der Sachverständigen geteilt. Er hat allerdings eingeräumt, dass die Einhaltung der von den Sachverständigen festgesetzten Modalitäten in vielen Fällen praktische Probleme aufwerfe.¹⁷⁸⁾ Die Bestimmung von Artikel 35 Absatz 3 ArG genügt dieser Anforderung.

Absatz 4 (Regelung der Nacharbeit und Verbot der gefährlichen, gesundheitsschädlichen oder beschwerlichen Arbeiten für Frauen)

Diese Bestimmung will, dass in Buchstabe a die Nacharbeit der Frauen geregelt wird und in Buchstabe b die Untertagarbeit sowie die gefährlichen, gesundheitsschädlichen oder beschwerlichen Arbeiten für Frauen verboten werden. Der französische Ausdruck «emplois industriels» ist nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen und des Regierungsausschusses aus dem Kontext so zu verstehen, dass «nichtgewerbliche Beschäftigungen in Gewerbebetrieben» nicht darunter fallen.¹⁷⁹⁾ Diese Bestimmung richtet sich somit nach dem IAO-Übereinkommen (Nr. 89) über Nacharbeit der Frauen im Gewerbe, das unser Land am 6. Mai 1950 ratifiziert hat (AS 1950 405).

Auch bezüglich des Buchstabens b genügt unsere Gesetzgebung den Anforderungen der Charta. Wir verweisen hier auf Artikel 33 Absatz 2 ArG sowie die Artikel 66 und 67 ArGV 1 (SR 822.111). Zudem hat die Schweiz bereits am 23. Mai 1940 das IAO-Übereinkommen (Nr. 45) über die Beschäftigung von Frauen bei Untertagarbeiten in Bergwerken jeder Art ratifiziert (BS 14 19).

¹⁷⁶⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 51.

¹⁷⁷⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 51–52.

¹⁷⁸⁾ Bericht über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(78)11 déf.; S. 14.

¹⁷⁹⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 189. Bericht über den 5. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(78)11 déf.; S. 14.

Der in Artikel 4 Absatz 2 BV enthaltene Auftrag an den Gesetzgeber könnte zur Folge haben, dass die oben erwähnten Bestimmungen ausser Kraft gesetzt werden. Da alle Vertragsstaaten der Sozialcharta die gleiche Entwicklung zur Gleichberechtigung von Mann und Frau in Arbeit und Beruf kennen, ist es denkbar, dass diese Chartabestimmung eines Tages revidiert werden muss. Im gegenwärtigen Zeitpunkt genügt aber unser Land den Anforderungen von Artikel 8 Absatz 4 der Charta, womit der Annahme dieser Bestimmung nichts entgegensteht.

Die Schweiz erfüllt damit die Voraussetzungen für eine vollumfängliche Annahme von Artikel 8 der Charta.

236 Artikel 9: Das Recht auf Berufsberatung

Durch die Annahme dieses Artikels, der nur einen Absatz zählt, verpflichten sich die Vertragsparteien, «keinen Dienst einzurichten oder zu fördern – soweit dies notwendig ist –, der allen Personen einschliesslich der Behinderten hilft, die Probleme der Berufswahl oder des beruflichen Aufstiegs zu lösen...». Dieser Dienst muss Erwachsenen, Jugendlichen und Kindern im Schulalter unentgeltlich zur Verfügung stehen. Nach Auslegung der unabhängigen Sachverständigen ist die Formulierung «soweit dies notwendig ist» so zu verstehen, dass Vertragsstaaten, die eine ziemlich grosse Zahl von Arbeitslosen aufweisen, besondere Bemühungen im Bereich der Berufsberatung unternehmen müssen. Im weiteren verlangen die Sachverständigen ausführliche Auskünfte über Aufgaben, Organisation und Funktion der öffentlichen und privaten Berufsberatungsstellen; über Massnahmen zur Koordinierung dieser Dienste, namentlich der Massnahmen zugunsten Behinderter; über Massnahmen, die von diesen Diensten zur Erleichterung der sozialen Mobilität getroffen werden; schliesslich über die Finanzierung dieser Dienste sowie die Zahl ihrer Bediensteten und Nutzniesser.¹⁸⁰⁾

Die Bestimmungen des zweiten Titels (Art. 2–5) des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10), genügen offensichtlich dieser Chartabestimmung. Die Berufsberatung ist freiwillig und unentgeltlich und steht allen Jugendlichen und Erwachsenen offen. Die Schweiz ist daher in der Lage, Artikel 9 der Charta anzunehmen.

237 Artikel 10: Das Recht auf berufliche Ausbildung

Die Erfüllung der Bestimmungen dieses Artikels ist gemäss Artikel 33 der Charta von ihrer Anwendung auf die «überwiegende Mehrheit», d. h. etwa 80 Prozent der betreffenden Arbeitnehmer abhängig. Die unabhängigen Sachverständigen verlangen genaue und auf dem neuesten Stand beruhende statistische Angaben über die Anzahl der Arbeitnehmer, die in den Genuss von Massnahmen kommen, die von diesem Artikel verlangt werden.¹⁸¹⁾ Im weiteren ha-

¹⁸⁰⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 53.

¹⁸¹⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 59.

ben die Sachverständigen die Wichtigkeit der beruflichen Ausbildung gerade in Zeiten wirtschaftlicher Rezession betont und unterstrichen, dass der Ausbildung Jugendlicher Priorität zukommen muss, da diese in der Regel in grösserem Masse der Gefahr der Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind.¹⁸²⁾

Absatz 1: Nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen enthält diese Bestimmung eine doppelte Verpflichtung: einerseits sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die technische und berufliche Ausbildung sämtlicher Personen zu fördern, andererseits den Zugang zu Universitäten und anderen höheren Lehranstalten nur aufgrund der persönlichen Fähigkeiten zu gewährleisten. Im weiteren haben sie den Aspekt der Demokratisierung des Zugangs zu den Universitäten hervorgehoben.¹⁸³⁾

Gemäss Artikel 27 des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10), sind die Berufsschulen verpflichtet, den Lehrlingen den zur Berufslehre gehörenden Pflicht- und gegebenenfalls Wahlunterricht zu erteilen. Nach Möglichkeit haben sie auch Stützkurse zur Vertiefung des Pflichtstoffes zu vermitteln. Artikel 16 BBG sieht überdies die Durchführung von Einführungskursen zu gewissen Berufsausbildungen vor. Der Bund gewährt den Kantonen gestützt auf Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (StipG; SR 416.0) zudem Beiträge, wenn sie Schüler stipendieren, die entsprechende Ausbildungsstätten besuchen. In der Landwirtschaft und anderem dem BBG nicht unterstellten Bereichen ist die Berufsbildung ebenfalls gesichert: einerseits durch die Verordnung vom 25. Juni 1975 über die landwirtschaftliche Berufsbildung (VLB; SR 915.1), andererseits durch kantonale Gesetze und Verordnungen. Auch die beruflichen Massnahmen der Artikel 15 ff. des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20), zugunsten Behinderter genügen den Anforderungen dieser Chartabstimmung.

Im Bereich der Hochschulbildung ist der Zugang zu den eidgenössischen und kantonalen Hochschulen allen Personen mit den notwendigen Qualifikationen offen. In der Botschaft vom 14. Juni 1982 zur Änderung des Bundesbeschlusses über die vierte Beitragsperiode nach dem Hochschulförderungsgesetz (BB1 1982 II 497) haben wir unterstrichen, dass die Einführung des *Numerus clausus*, auch wenn er auf bestimmte Studienrichtungen beschränkt bliebe, einen staats-, sozial- und bildungspolitisch sehr bedenklichen Bruch mit bewährten und wertvollen Traditionen des schweizerischen Bildungswesens bedeuten würde. Gemäss Artikel 5 StipG werden im übrigen keine Beiträge an Stipendiaufwendungen für Kantone gewährt, die die freie Studienwahl einschränken oder die Anforderung einer Mindestdauer des Wohnsitzes im Kanton einer anderen als der vorgesehenen Bedingung unterwerfen.

Obwohl es den Hochschulkantonen nach Bundesverfassung grundsätzlich nicht verwehrt ist, aus zwingenden sachlichen Gründen Zulassungsbeschränkungen einzuführen und dabei ihre eigenen Kantonsbewohner besser zu stellen (vgl.

¹⁸²⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 71.

¹⁸³⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 55.

Rechtsgutachten betreffend Fragen des Numerus clausus an kantonalen Hochschulen von Prof. Dr. Yvo Hangartner [BBl 1980 II 829]), genügt unser Land den Anforderungen dieser Chartabestimmung, die daher angenommen werden kann.

Absatz 2 (Sicherung und Förderung der Berufslehre)

Die unabhängigen Sachverständigen haben den Begriff «System der Lehrlingsausbildung» dahingehend umschrieben, dass die von der Charta geforderten Massnahmen nicht rein empirischen Charakters sein und nur der manuellen Ausbildung dienen sollten, sondern einem umfassenden, koordinierten und systematischen Bildungskonzept entsprechen müssen.¹⁸⁴⁾

Die im Kommentar zu Absatz 1 zitierten Gesetzesbestimmungen lassen auch eine Annahme dieser Bestimmung durch die Schweiz zu.

Absatz 3 verlangt von den Vertragsstaaten, soweit wie nötig Massnahmen sicherzustellen, die erwachsenen Arbeitnehmern geeignete und leicht zugängliche Ausbildungsmöglichkeiten eröffnen (Bst. a) und die als Folge des technischen Fortschritts oder neuer Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erforderlich werdende berufliche Umschulung erwachsener Arbeitnehmer ermöglichen (Bst. b). Die unabhängigen Sachverständigen haben wiederholt die Dringlichkeit besonderer Möglichkeiten dieser Art bei verbreiteter Arbeitslosigkeit unterstrichen.¹⁸⁵⁾ Die Sachverständigen verlangen von den Vertragsstaaten genaue Angaben zum Beispiel über die Anzahl Arbeitnehmer, die von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen, über Massnahmen zur Gleichbehandlung von Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien mit den eigenen, über Möglichkeiten der Weiterbildung der unabhängigen Arbeitnehmer usw.¹⁸⁶⁾

Gemäss Artikel 34^{novies} Absatz 3 BV hat die Arbeitslosenversicherung «durch finanzielle Leistungen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit» zu fördern. In unserer Botschaft vom 2. Juli 1980 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenz-Entschädigung (BBl 1980 III 489 536) haben wir allerdings den Anwendungsbereich dieser Verfassungsbestimmung dahingehend abgegrenzt, dass er nicht alle Anliegen der Arbeitslosigkeit, wie zum Beispiel die Bildungspolitik (éducation permanente), abzudecken vermag. Die Massnahmen zur Umschulung, Weiterbildung und Eingliederung gemäss Artikel 59 ff. AVIG (AS 1982 2184) gehen von der Voraussetzung unmöglicher oder stark erschwelter Vermittlung aus. Die Charta dagegen verlangt Umschulung, die durch den technischen Fortschritt oder neue Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erforderlich wird. Im Ergebnis dürften in beiden Fällen zu einem erheblichen Teil dieselben Arbeitnehmer betroffen sein. Dennoch bestehen wenigstens im Bereich der Arbeitslosigkeit, dem im Rahmen von Artikel 10 Absatz 3 der Charta eine besondere Bedeutung zukommt, in unserem Land keine genügenden gesetzlichen Grundlagen für eine Annahme dieser Chartabestimmung.

¹⁸⁴⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 57.

¹⁸⁵⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 58. *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 44. *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 73.

¹⁸⁶⁾ *Conclusions V*, Strassburg, 1977; S. 86–87. *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 65.

Absatz 4 verpflichtet die Vertragsparteien, zur vollen Ausnutzung der geschaffenen Möglichkeiten anzuregen, zum Beispiel durch die Herabsetzung oder Abschaffung aller Gebühren und Abgaben (Bst. a), durch finanzielle Hilfe in geeigneten Fällen (Bst. b), durch die Anrechnung auf die normale Arbeitszeit von Fortbildungslehrgängen, die der Arbeitnehmer auf Verlangen seines Arbeitgebers während der Beschäftigung absolviert (Bst. c) sowie durch geeignete Überwachung des Systems der Lehrlingsausbildung und jedes anderen Ausbildungssystems für jugendliche Arbeitnehmer in Beratung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (Bst. d). Um zu prüfen, ob ein Vertragsstaat den Anforderungen dieser Chartabestimmung genügt, verlangen die unabhängigen Sachverständigen ausreichende Auskünfte über Massnahmen, die zur Erfüllung aller vier Abschnitte dieses Absatzes getroffen werden.¹⁸⁷⁾

Die im Kommentar zu Absatz 1 dieses Artikels erwähnten gesetzlichen Grundlagen würden die Annahme der Buchstaben b und d erlauben. Die Erfüllung der Bestimmung unter Buchstabe a würde Eingriffe in den Zuständigkeitsbereich der Kantone notwendig machen und diese, wie auch den Bund finanziell zusätzlich belasten. Für die Annahme von Buchstabe c bestehen keine gesetzlichen Grundlagen. Von der Annahme von Absatz 4 des Artikels 10 der Charta müsste aus diesen Gründen abgesehen werden.

Zusammenfassend ist zu bemerken, dass von den Bestimmungen des Artikels 10 der Charta damit nur dessen Absätze 1 und 2 für die Schweiz annehmbar sind.

238 Artikel 11: Das Recht auf Schutz der Gesundheit

Nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen sind die in diesem Artikel enthaltenen Verpflichtungen sehr allgemeiner Art. Im besonderen erwähnt die Charta lediglich den Auftrag zur Schulung in Gesundheitsfragen und zur Bekämpfung epidemischer und endemischer Krankheiten. Im übrigen sind die Vertragsstaaten lediglich verpflichtet, soweit wie möglich Ursachen von Gesundheitsschäden zu beseitigen.¹⁸⁸⁾ Im Rahmen dieses Artikels verlangen die Sachverständigen auch Auskunft über Massnahmen zum Kampf gegen die Umweltverschmutzung.¹⁸⁹⁾

Absatz 1 (Massnahmen zur Beseitigung der Ursachen von Gesundheitsschäden)

Die unabhängigen Sachverständigen haben unterstrichen, dass eine Arbeitsmedizin, deren Rolle sich lediglich auf die Behandlung von Berufskrankheiten beschränkt, den Anforderungen dieser Bestimmung nicht genügt. Es gehe vielmehr darum, auch die Probleme in bezug auf die Anpassung des Menschen an seine Arbeitswelt, die Vorbeugung von Unfällen usw. zu erfassen.¹⁹⁰⁾

Das Ziel dieser Chartabestimmung ist zweifellos das grundsätzliche Anliegen jeglicher eidgenössischen und kantonalen Gesundheitspolitik und Gesetzgebung auf diesem Gebiet. Dazu gehören auch die zahlreichen Aufgaben, die dem

¹⁸⁷⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 58.

¹⁸⁸⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 59.

¹⁸⁹⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 75.

¹⁹⁰⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 64.

Bund auf den Gebieten des Umweltschutzes (Gewässerschutz, Kampf gegen die Luftverschmutzung, gegen die Abgase, gegen den Lärm, Strahlenschutz) und des Handels mit Giftstoffen übertragen worden sind. Sie ermöglichen ein wirksames Vorgehen zur Erhaltung und Förderung der Volksgesundheit. Im spezifisch arbeitsmedizinischen Bereich haben wir bereits im Kommentar zu Artikel 3 der Charta (Ziff. 232) darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt unserer Gesetzgebung auf der Vorbeugung liegt. Diese Bestimmung ist daher annehmbar.

Absatz 2 (Beratung und Schulung auf dem Gebiet der Gesundheit)

Die unabhängigen Sachverständigen verlangen Auskunft über die zu diesem Zweck eingesetzten finanziellen Mittel.¹⁹¹⁾

Die Wirkungsmöglichkeiten des Bundes sind begrenzt durch die Zuständigkeiten der Kantone im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens und der Schule, der zweifellos auf diesem Gebiet wichtige Aufgaben zufallen. Zahlreiche private Organisationen sind hier ebenfalls tätig. Die Kantone müssten nach einer Annahme dieser Bestimmung, der nichts entgegensteht, Bericht erstatten über getroffene Massnahmen in diesem Bereich.

Absatz 3 (Vorbeugung von epidemischen, endemischen und anderen Krankheiten)

Die unabhängigen Sachverständigen wünschen Angaben über die Anzahl obligatorischer oder fakultativer Schutzimpfungen gegen gewisse schwere epidemische Krankheiten.¹⁹²⁾

Die Bekämpfung übertragbarer, gewisser bösartiger oder rheumatischer Krankheiten fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Die bestehenden Gesetze stellen eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sicher.¹⁹³⁾ Obwohl die Bundesgesetze keine obligatorischen Impfungen vorschreiben, sind die Kantone gemäss der Verordnung vom 22. Dezember 1976 über die kostenlosen Impfungen (SR 818.138.1) verpflichtet, kostenlose Impfungen gegen Kinderlähmung und Tuberkulose anzubieten. Die Schweiz genügt damit den Anforderungen dieser Chartabestimmung.

Unser Land ist in der Lage, Artikel 11 der Charta vollumfänglich anzunehmen.

239 Artikel 14: Das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste

Die unabhängigen Sachverständigen bezeichnen als soziale Dienste einerseits solche, die die dem sozialen Dienst eigenen Methoden anwenden, und andererseits Dienste, die zum Wohlbefinden und der Entfaltung Einzelner und von

¹⁹¹⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 77.

¹⁹²⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 79.

¹⁹³⁾ BG vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz [EpG; SR 818.101]). BG vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose (SR 818.102). BG vom 22. Juni 1962 über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten (SR 818.21).

Gruppen in der Gemeinschaft beitragen und deren Anpassung an die soziale Umwelt fördern. Der Gegenstand von Artikel 14 ist demnach äusserst allgemein. Der persönliche Anwendungsbereich dieses Artikels ist weiter als derjenige von Artikel 13 Absatz 3 der Charta (vgl. Ziff. 225), der nur auf bedürftige Personen Anwendung findet. Die Sachverständigen gehen davon aus, dass die unter Artikel 14 angesprochenen sozialen Dienste ihren Arbeitsbereich stetig ausdehnen und dass ihre Anzahl ebenso zunehmen wird.¹⁹⁴⁾

Absatz 1 (Förderung oder Schaffung sozialer Dienste)

Die unabhängigen Sachverständigen verlangen von den Vertragsparteien genaue Angaben über die Zahl der hauptsächlichen Dienste im Sinne dieses Artikels, deren Aufgabenbereich, Organisation, Finanzierung, Personal, Arbeitsmethode usw.¹⁹⁵⁾ Sie erwarten, angesichts des dynamischen Charakters dieser Bestimmung, auch Angaben über die Entwicklung des Personalbestandes und der finanziellen Situation dieser Dienste.¹⁹⁶⁾ In ihrer neueren Praxis sind die Sachverständigen immer zum Schluss gekommen, dass alle Vertragsparteien, die diese Bestimmung angenommen haben, diese auch erfüllen.

Parallel zur Sozialen Sicherheit gibt es in der Schweiz ein weites Netz sozialer Dienste für Familien, Behinderte, Betagte, Jugendliche, Kinder und andere Gesellschaftsgruppen. Die öffentlichen sozialen Dienste sind in der Regel von den Kantonen oder von den Gemeinden abhängig (Jugendämter, Sozialfürsorgeämter usw.). Die neutralen oder konfessionellen privaten Organisationen spielen sowohl in der Fürsorge wie im sozialen Dienst eine sehr wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang seien die zahlreichen Gesellschaften, Vereine, Gewerkschaften, Genossenschaften, Stiftungen oder Verbände erwähnt, ganz besonders die Stiftungen Pro Juventute, Pro Infirmis, Pro Senectute, das Rote Kreuz, die kirchlichen Hilfswerke usw. Im allgemeinen dürften die sozialen Dienste nach den neuesten Methoden der Sozialarbeit vorgehen.

Nach einer Annahme dieser Bestimmung, die durchaus verantwortbar erscheint, wird die Schweiz zu den von den Sachverständigen aufgeworfenen Fragen ausführlich Stellung beziehen müssen.

Absatz 2 verlangt von den Vertragsparteien, dass sie Einzelne oder gemeinnützige Organisationen ermuntern, soziale Dienste einzurichten oder aufrechtzuerhalten.

In der Schweiz haben sich die privaten Hilfsorganisationen im sozialen Bereich so stark entwickelt, dass sie oft nicht mehr in der Lage sind, ihre Aufgaben aus eigenen Mitteln (Schenkungen, Sammlungen) zu bestreiten. Deshalb lässt die öffentliche Hand (Gemeinden, Kantone, Bund) den privaten Hilfswerken bedeutende finanzielle Unterstützung zugehen. Artikel 34^{quater} Absatz 7 BV ermöglicht dem Bund, öffentliche oder öffentlich anerkannte soziale Dienste finanziell zu unterstützen. Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber Gebrauch

¹⁹⁴⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 69.

¹⁹⁵⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 70.

¹⁹⁶⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 78.

gemacht.¹⁹⁷⁾ Im Lichte dieser Ausführungen erscheint auch Absatz 2 von Artikel 14 der Charta annehmbar für die Schweiz.

Damit ist unser Land in der Lage, Artikel 14 der Charta vollumfänglich anzunehmen.

2310 Artikel 15: Das Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung

Um feststellen zu können, ob eine Vertragspartei den Anforderungen dieses Artikels genügt, erachten die unabhängigen Sachverständigen es als unumgänglich, genaue Angaben zu besitzen über die Kriterien, nach welchen Personen als geistig oder körperlich behindert eingestuft werden.¹⁹⁸⁾

Absatz 1 (Massnahmen zur Förderung der Berufsbildung der Behinderten)

Die Sachverständigen wünschen ausreichende Auskünfte u. a. über die tatsächlich zur Verwirklichung der in diesem Absatz formulierten Ziele getroffenen Massnahmen, über die Art und Anzahl der auf die Bildung von Behinderten spezialisierten Einrichtungen, die Zahl der Behinderten im Genuss solcher Ausbildung, eine Schätzung der Zahl der Behinderten, namentlich der Schwerbehinderten.¹⁹⁹⁾

Artikel 15 und 16 IVG (SR 831.20), konkretisiert durch Artikel 5 der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV; SR 831.201), genügen den Anforderungen dieser Bestimmung.

Absatz 2 (Massnahmen für die Vermittlung Behinderter auf Arbeitsplätze)

Nach Ansicht der Sachverständigen verlangt die Erfüllung der Anforderungen dieser Bestimmung seitens der Vertragsparteien stetige Bemühungen um die Gewährleistung von deren Anwendung in der Praxis.²⁰⁰⁾

Die Artikel 8, 17, 18, 71 und 72 IVG sowie Artikel 6, 6^{bis} und 7 IVV schaffen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Annahme dieser Chartabestimmung.

Damit ist Artikel 15 der Charta für die Schweiz vollumfänglich annehmbar.

2311 Artikel 17: Das Recht der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz

Die unabhängigen Sachverständigen haben bestätigt, dass die sehr allgemein gehaltene Formulierung dieses Artikels weniger umfassend ist als diejenige des entsprechenden Grundsatzes 17 in Teil I der Charta. Letzterer postuliert ein

¹⁹⁷⁾ Vgl. z. B. Art. 101 AHVG (SR 831.10), Art. 72–75 IVG (SR 831.20) sowie Artikel 10 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG; SR 831.30).

¹⁹⁸⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 81.

¹⁹⁹⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 72–73. *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 97.

²⁰⁰⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. 99.

Recht von Mutter und Kind auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz «unabhängig vom Bestehen einer Ehe und von familienrechtlichen Beziehungen». Dieser Passus fehlt in Artikel 17. In ihrer Auslegung dieses Artikels haben die Sachverständigen grosses Gewicht gelegt auf den Schutz ausserehelicher Kinder und lediger Mütter. Dabei gehen sie davon aus, dass eine vollständige Gleichheit dieser Kinder mit anderen Kindern vor dem Gesetz im gegenwärtigen Zeitpunkt vielleicht noch nicht gewährleistet werden könne, wobei eine offensichtliche gesetzliche Diskriminierung der ersteren aber den Anforderungen dieses Artikels nicht genügen würde. Auch müsste ein Vertragsstaat über die Gewährung der Gleichbehandlung hinaus in Anbetracht der besonderen Situation ausserehelicher Kinder geeignete Massnahmen zu deren Schutz treffen. Sinngemäss müssten diese Prinzipien auch den ledigen Müttern zugute kommen.²⁰¹⁾ Wiederholt haben die Sachverständigen von den Vertragsparteien zahlreiche Auskünfte betreffend Massnahmen zum rechtlichen Schutz von Kindern und Müttern verlangt.²⁰²⁾ Demgegenüber hat der Regierungsausschuss erklärt, dass Artikel 17 im Gegensatz zu Artikel 16 (vgl. Ziff. 226) den gesetzlichen Schutz nicht erwähne und dass daher familien- und erbrechtliche Fragen von Artikel 17 nicht erfasst seien. Auch hat der Regierungsausschuss den Sachverständigen vorgeworfen, sich zu ausschliesslich mit den Problemen ausserehelicher Kinder und lediger Mütter zu beschäftigen, da Artikel 17 Massnahmen zugunsten aller Kinder und Mütter verlange.²⁰³⁾

Trotz dieser Unsicherheit in der Auslegung dieses Artikels erscheinen uns die Voraussetzungen für eine Annahme durch die Schweiz gegeben.

Sowohl die zivilrechtlichen Bestimmungen (Familienrecht) als auch die Artikel 324a Absatz 3 und Artikel 328a Absatz 3 OR gestatten es, den in diesem Artikel angestrebten Schutz zu sichern. Artikel 33 ff. ArG enthält verschiedene Regelungen betreffend den Schutz der Frau, insbesondere der werdenden Mutter und der Hausfrau. Die Teilrevision der Krankenversicherung wird, wie bereits im Kommentar zu Artikel 8 (vgl. Ziff. 235) erwähnt, erhebliche Verbesserungen des Mutterschaftsschutzes bringen. Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10), sieht in den Artikeln 35^{bis} ff. besondere Regelungen der Renten von Müttern, Kindern, Witwen und Waisen vor. Die Massnahmen für die Sonderschulung und die Betreuung hilfloser Minderjähriger im Sinne von Artikel 19 und 20 IVG (SR 831.20) helfen das Los behinderter Kinder und ihrer Eltern lindern.

Die Kantone und Gemeinden unterhalten verschiedene soziale Dienste für Mütter und Kinder. Dazu gehören Familienhilfestellen, Mütterberatungsstellen, Kinderkrippen, Kindergärten usw.

Nach der Annahme von Artikel 17, die zweifellos möglich ist, wäre unser Land verpflichtet, genaue Angaben über die erwähnten Massnahmen und Einrichtungen zu machen.

²⁰¹⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 87.

²⁰²⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 77. *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 87. *Conclusions VII*, Strassburg, 1981; S. 95.

²⁰³⁾ Berichte über den 3. und 7. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(74)14; S. 8–9 und Dok. T-SG(82)3; S. 12.

2312 Artikel 18: Das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien

Die Auslegung der ersten drei Absätze dieses Artikels durch die Kontrollorgane der Charta ist auf beträchtliche Schwierigkeiten gestossen. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den unabhängigen Sachverständigen und dem Regierungsausschuss in bezug auf einzelne Punkte konnten bisher nicht beigelegt werden.

In Übereinstimmung mit dem Anhang zur Sozialcharta (ad Teil I Abs. 18 und Teil II Art. 18 Abs. 1) haben die Sachverständigen die Tragweite dieses Artikels dahingehend präzisiert, dass dieser lediglich die Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch Ausländer auf dem Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, nicht aber die Einreise in dieses Hoheitsgebiet zum Gegenstand hat.²⁰⁴⁾ Der persönliche Anwendungsbereich dieses Artikels ist auf die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten beschränkt.²⁰⁵⁾ Nach Ansicht der Sachverständigen haben die Absätze 1–3 dieses Artikels einen ausgesprochen dynamischen Charakter. Demnach müssten die Regelungen betreffend die Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch Ausländer schrittweise derart liberalisiert werden, dass die Situation der Ausländer in diesem Bereich so stark wie möglich der Situation der eigenen Staatsangehörigen angeglichen wird. Als zum vornherein nicht genügend liberal im Sinne von Artikel 18 wären nach Ansicht der Sachverständigen Regelungen, die das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf eine bestimmte Beschäftigung im Dienste eines bestimmten Arbeitgebers beschränken und die den Arbeitnehmer verpflichten, bei Verlust seiner Stellung das Land zu verlassen. Eine flexible Regelung müsste vielmehr den ausländischen Arbeitnehmern zusehends den Zugang zu anderen Erwerbstätigkeiten öffnen als denjenigen, für welche ursprünglich die Einreise ins Gastland gewährt wurde; nach einer gewissen Zeit des Aufenthalts oder der Erwerbstätigkeit müsste dem ausländischen Arbeitnehmer diesbezüglich völlige Freiheit gewährt werden.²⁰⁶⁾

Die unabhängigen Sachverständigen legen diesen Artikel im Lichte des 18. Grundsatzes von Teil I der Charta aus, wonach die Staatsangehörigen einer Vertragspartei das Recht haben, im Hoheitsgebiet jeder anderen Vertragspartei gleichberechtigt mit deren Staatsangehörigen jede Erwerbstätigkeit aufzunehmen, vorbehaltlich von Einschränkungen, die auf triftigen wirtschaftlichen oder sozialen Gründen beruhen. Die Sachverständigen sind der Ansicht, dass eine Vertragspartei, die die völlige und tatsächliche Gleichbehandlung nicht gewährt, sich nicht auf die erwähnten Einschränkungen berufen könne, um den Anforderungen von Artikel 18 zu genügen.²⁰⁷⁾ Die Parlamentarische Versammlung, deren Ansichten meistens mit denjenigen der unabhängigen Sachverständigen übereinstimmen, hat in diesem Punkt den Sachverständigen widersprochen, da nach ihrer Meinung Artikel 18 weniger weit geht als der 18. Grundsatz des Teils I, da er lediglich die Liberalisierung und Vereinfachung interner Regelungen verlange und nicht die absolute Gleichbehandlung der ausländischen

²⁰⁴⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 59.

²⁰⁵⁾ *Conclusions I*, Strassburg, 1969/1970; S. 79.

²⁰⁶⁾ *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 59–60.

²⁰⁷⁾ *Conclusions IV*, Strassburg, 1975; S. XV (Introduction générale).

mit den eigenen Staatsangehörigen. Demnach finde die Einschränkung im 18. Grundsatz auch keine Anwendung auf Artikel 18.²⁰⁸⁾

Der Regierungsausschuss hat in verschiedenen Punkten die Auslegungspraxis der Sachverständigen kritisiert. So hat er sich gegen deren Tendenz gewehrt, von den Vertragsstaaten ausserordentlich umfangreiche und präzise Auskünfte über im Rahmen von Artikel 18 Absatz 1–3 zu treffende Massnahmen zu verlangen, da die Vorbereitungsarbeiten zur Charta zeigen, dass bewusst auf eine klare Definition der Begriffe «grosszügig» und «liberal» in diesen Bestimmungen verzichtet wurde, um den Vertragsparteien einen gewissen Spielraum zu lassen.²⁰⁹⁾ Der Regierungsausschuss gesteht diesen Bestimmungen (Abs. 1–3) zwar einen dynamischen Charakter zu, schränkt diesen aber ein, da von den Vertragsparteien namentlich in konjunkturell schwierigen Zeiten nicht verlangt werden könne, über einen gewissen Grad der Liberalisierung hinaus zu gehen. Die wirtschaftliche Lage eines Landes könne nämlich so sein, dass Verschärfungen der Vorschriften über Einwanderung und Erwerbstätigkeit von ausländischen Arbeitnehmern normal erscheinen. Schliesslich ist der Regierungsausschuss der Ansicht, dass solche Beschränkungen durchaus auch dem sozialen Schutz der Arbeitnehmer dienen, indem sie diesen vor illegalen und missbräuchlichen Praktiken der Anwerbung bewahren.²¹⁰⁾

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kontrollorganen in der Auslegung der ersten drei Absätze von Artikel 18 konnten bis zum heutigen Tag nicht beigelegt werden. Es ist daher schwierig, sich über die Tragweite dieser Bestimmungen ein klares Bild zu machen. Im folgenden soll daher nur kurz geprüft werden, ob die Schweiz den Anforderungen dieser Bestimmungen genügen könnte.

Absatz 1 (grosszügige Anwendung bestehender Vorschriften) und *Absatz 3* (Liberalisierung bestehender Vorschriften)

Im Lichte der obigen Ausführungen genügt unsere Gesetzgebung im jetzigen Zeitpunkt u. a. aus folgenden Gründen den Anforderungen dieser beiden Bestimmungen nicht: Unsere internen Regelungen verpflichten den Jahresaufenthalter in der Regel ein Jahr, den Saisonnier eine Saison, im Dienst des gleichen Arbeitgebers zu bleiben, was nach Ansicht der Sachverständigen nicht liberal im Sinne von Artikel 18 der Charta ist, ebensowenig wie die in der Schweiz gewährte Aufenthaltsdauer für Saisonniers.²¹¹⁾

Der ausländische Arbeitnehmer müsste im gleichen Sinne ein Recht auf die Erneuerung seiner Aufenthaltsbewilligung nach einem Jahr Aufenthalt besitzen.²¹²⁾ Diese Anforderung ist in der Schweiz nicht erfüllt, da Wanderarbeitnehmer kein Recht auf Erneuerung ihrer Aufenthaltsbewilligung haben mit Ausnahme der italienischen, denen nach Artikel 11 des Abkommens vom 10. Au-

²⁰⁸⁾ Bericht der Parlamentarischen Versammlung über den 3. Kontrollzyklus, 24. März 1975, Dok. 3592; § 21.

²⁰⁹⁾ Bericht über den 1. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(70)24 déf.; S. 5.

²¹⁰⁾ Bericht über den 3. Kontrollzyklus, Dok. CG/Ch.Soc.(74)14; S. 9–10.

²¹¹⁾ Vgl. *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 92.

²¹²⁾ Vgl. *Conclusions II*, Strassburg, 1971; S. 61.

gust 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548) nach fünf Jahren regelmässigen und ununterbrochenen Aufenthalts dieses Recht zuerkannt wird. In der Praxis kommen allerdings auch Staatsangehörige der anderen westeuropäischen Länder in den Genuss der gleichen Behandlung. Die Schweiz hat sich allerdings beim Beitritt zum Beschluss der OECE/OECD aus den Jahren 1953 und 1956 über die Beschäftigung von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten dieser Organisation aus demographischen Gründen die Möglichkeit vorbehalten, nach fünf Jahren Aufenthalt die Bewilligungen nicht zu verlängern. Die gleiche Klausel hat sich unser Land auch beim Beitritt zum Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandels-Assoziation (EFTA) (SR 0.632.31) gegenüber den unabhängigen Arbeitnehmern und dem leitenden Personal der Unternehmen der Produktion oder des Handels von Waren aus der EFTA-Zone vorbehalten. Schliesslich besteht auch keine Möglichkeit, den ausländischen Arbeitnehmern die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes und aus diesem Grund die Erneuerung der Jahresaufenthaltsbewilligung zu garantieren, wenn auf dem Arbeitsmarkt einheimische Arbeitnehmer verfügbar sind.

Absatz 2 (Vereinfachung bestehender Formvorschriften, Herabsetzung oder Abschaffung von Verwaltungsgebühren)

Der Umstand, dass die Saison- und Aufenthaltsbewilligung im gleichen Dokument auch die Arbeitsbewilligung enthält, würde gemäss dieser Bestimmung als Vereinfachung gelten. Auch die kantonale Gültigkeit der Bewilligungen würde wohl den Anforderungen der Charta genügen, da das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer aus dem Jahre 1977, dem die Schweiz nicht beigetreten ist, in seinem Artikel 8 Absatz 2 eine territoriale begrenzte Gültigkeit der Bewilligungen in Staaten mit föderativen Strukturen zulässt. Damit dürften die Formvorschriften in der Schweiz einfach im Sinne der Charta sein.

Was die Verwaltungsgebühren betrifft, sind Gebühren, die lediglich den administrativen Aufwand zu decken haben, als den Anforderungen dieser Bestimmung genügend zu betrachten.²¹³⁾ In diesem Sinne würden auch die in der Schweiz erhobenen Gebühren den Anforderungen von Artikel 18 Absatz 2 der Charta genügen. Es ist aber offensichtlich, dass die unabhängigen Sachverständigen im Einklang mit dem Wortlaut dieser Bestimmung letztlich die völlige Aufhebung dieser Gebühren verlangen.²¹⁴⁾ Die Annahme dieser Bestimmung würde demnach dem Bund letztlich die Verpflichtung auferlegen, von den Kantonen einen Verzicht auf die Einnahmen aus der Erhebung dieser Gebühren zu verlangen.

Durch die Annahme der Absätze 1, 2 und 3 von Artikel 18 würde das Parlament den Bundesrat beauftragen, seine Stabilisierungs- und Ausländerpolitik in wesentlichen Punkten entscheidend abzuändern. Die Tragweite der genannten Bestimmungen, soweit sie aus der Auslegungsarbeit der Kontrollorgane der

²¹³⁾ Bericht des Regierungsausschusses über den 1. Kontrollzyklus. Dok. CG/Ch.Soc.(70)24 déf.; S. 19.

²¹⁴⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 127.

Charta ersichtlich wird, ist nicht klar abgegrenzt. Angesichts dieser Umstände erscheint es ratsam, von einer solchen Annahme im gegenwärtigen Zeitpunkt abzusehen.

Absatz 4 verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie das Recht ihrer eigenen Staatsangehörigen anerkennen, ihr Land zu verlassen, um auf dem Hoheitsgebiet jeder anderen Vertragspartei eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Nach Ansicht der unabhängigen Sachverständigen sind Einschränkungen dieses Rechts aus Gründen im Bezug mit der öffentlichen Ordnung zulässig.²¹⁵⁾ Dieses Recht ist in Artikel 2 Absatz 2 und 3 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ebenfalls verankert. Im Gegensatz zur erwähnten Bestimmung des 4. Protokolls zur EMRK ist Absatz 4 von Artikel 18 der Charta aber trotz seines von den übrigen Bestimmungen abweichenden Wortlauts genau wie Artikel 6 Absatz 4 der Charta nicht unmittelbar anwendbar (vgl. Ziff. 223.24).

Nichts in der schweizerischen Gesetzgebung hindert uns daran, den Anforderungen von Artikel 18 Absatz 4 zu genügen. Wir sind daher in der Lage, diesen als einzigen der vier Absätze von Artikel 18 anzunehmen.

24 Zusammenfassung der Ergebnisse der Darlegungen im besonderen Teil dieser Botschaft

Unter den Ziffern 21, 22 und 23 haben wir ausführlich dargelegt, welche Bedeutung die Übernahme jeder einzelnen in Artikel 20 Absatz 1 der Charta enthaltene Verpflichtung für unser Land aufweist. Wir haben dabei feststellen können, dass wir die Verpflichtung unter Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a, dergemäss wir Teil I der Charta als eine Erklärung der Ziele ansehen, die wir mit allen geeigneten Mitteln verfolgen werden, eingehen können (vgl. Ziff. 21). Aus den Ausführungen unter Ziffer 23 geht hervor, dass wir in der Lage sind, auch die Verpflichtung unter Buchstabe c dieser Chartabestimmung zu erfüllen. Unsere Fähigkeit, wenigstens zehn Artikel oder 45 nummerierte Absätze ohne tiefgreifende Anpassungen unserer Gesetzgebung anzunehmen, dürfte kaum ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Die Darlegungen unter Ziffer 22 zeigen, dass die eigentliche Schwierigkeit in der Erfüllung der Verpflichtungen des Artikels 20 Absatz 1 Buchstabe b der Charta liegt. Nach eingehender Prüfung der sieben Artikel des sogenannten harten Kerns sind wir aber zum Schluss gekommen, dass wir Ihnen die vollumfängliche Annahme der Artikel 1, 5, 6, 13 und 16 empfehlen können.

Eine Gesamtübersicht über die Artikel und nummerierten Absätze, die von der Schweiz bei der Ratifikation der Charta angenommen werden können, vermittelt die nachstehende Tabelle:

²¹⁵⁾ *Conclusions III*, Strassburg, 1973; S. 94.

Artikel	Anzahl der nummerierten Absätze	Nummern der Absätze, die angenommen werden können	Anzahl der Absätze, die angenommen werden können	Artikel, die vollumfänglich angenommen werden können
1 K*	4	1, 2, 3, 4	4	×
2*	5	1, 2, 3, 4, 5	5	×
3*	3	1, 2, 3	3	×
4	5	3, 4, 5	3	–
5 K*	1	1	1	×
6 K*	4	1, 2, 3, 4	4	×
7	10	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10	9	–
8*	4	1, 2, 3, 4	4	×
9*	1	1	1	×
10	4	1, 2	2	–
11*	3	1, 2, 3	3	×
12 K	4	1, 2, 3	3	–
13 K*	4	1, 2, 3, 4	4	×
14*	2	1, 2	2	×
15*	2	1, 2	2	×
16 K*	1	1	1	×
17*	1	1	1	×
18	4	4	1	–
19 K	10	1, 2, 5, 7, 8, 9, 10	7	–
Total	72	60	13	

K = Artikel des harten Kerns der Charta.

* = Artikel, die für die Schweiz vollumfänglich annehmbar sind.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Finanzielle Auswirkungen

Die Anwendung der Bestimmungen der Sozialcharta, die weitgehend programmatischen Charakter haben, erfolgt, soweit erforderlich, durch schrittweise Massnahmen. Die Schweiz erfüllt den grössten Teil der durch die Ratifikation entstehenden Verpflichtungen bereits vollumfänglich aufgrund des geltenden Rechts.

Dem Bund werden daher aus der Ratifikation der Charta keine unmittelbaren Verpflichtungen zur Übernahme neuer Aufgaben, die finanzielle Auswirkungen haben, entstehen. Es ist immerhin denkbar, dass die Kontrollorgane in der Zukunft unser Land auffordern werden, solche Aufgaben zu übernehmen, sollten sie feststellen, dass wir sonst den Anforderungen bestimmter, angenommener Chartabestimmungen nicht genügen. Solche Aufforderungen hätten nur dann

eine rechtliche Wirkung, wenn sie in der Form einer Empfehlung des Ministerkomitees an uns gerichtet würden. In diesem Fall wären wir verpflichtet, in Anwendung dieser Empfehlung die Möglichkeit der Übernahme solcher Aufgaben mit der daraus erwachsenden finanziellen Belastung in Treu und Glauben zu prüfen (vgl. Ziff. 126). Diese finanzielle Belastung entstünde demnach durch unseren eigenen auf ordentlichem gesetzlichem Wege getroffenen Entschluss, der Empfehlung des Ministerkomitees Folge zu leisten.

Die Kosten für die Tätigkeit der Kontrollorgane werden dem Budget des Europarates belastet. Durch den Beitrag an das ordentliche Budget des Europarates trägt der Bund bereits heute einen Teil der Kosten für die Anwendung der Charta.

Abschliessend kann festgestellt werden, dass die Ratifikation der Sozialcharta für den Bund unmittelbar keine finanziellen Auswirkungen hat.

32 Personelle Auswirkungen

Im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der Anwendung der Charta (vgl. Ziff. 17) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem Generalsekretär des Europarates alle zwei Jahre einen Bericht vorzulegen.

Diese Zweijahresberichte werden auf der Grundlage eines vom Ministerkomitee genehmigten Fragebogens erstellt und erstrecken sich nur auf die vom Vertragsstaat angenommenen Bestimmungen. Artikel 22 sieht zudem vor, dass das Ministerkomitee die Vertragsparteien auffordern kann, dem Generalsekretär von Zeit zu Zeit Berichte zu einzelnen oder allen Bestimmungen, die beim Beitritt zur Charta nicht angenommen wurden, zukommen zu lassen. Die Erstellung des ersten Berichts über die angenommenen Bestimmungen wird den grössten Aufwand verursachen. Die späteren, alle zwei Jahre vorzulegenden Berichte werden nur noch zu ungefähr einem Drittel der angenommenen Bestimmungen verfasst. Zudem wird es möglich sein, in den späteren Berichten auf den ersten ausführlichen Bericht zu verweisen, es sei denn, unser Land hätte in der Zwischenzeit in den betreffenden Bereichen Gesetzesänderungen vorgenommen.

Trotz dieser nachträglich möglichen Vereinfachung wird das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, das von der Vertragsanwendung hauptsächlich betroffen sein wird, für die Erstellung der erwähnten Berichte einen zusätzlichen Mitarbeiter mit akademischer Ausbildung benötigen. Dieser hätte die Koordination mit den von der Anwendung der Charta betroffenen Stellen des Bundes und der Kantone sicherzustellen und mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die in Artikel 23 der Charta angesprochen sind, zusammenzuarbeiten.

33 Belastung der Kantone und Gemeinden

Ob und in welchem Masse für die Kantone und Gemeinden durch die Ratifikation der Charta neue Aufgaben entstehen, hängt in erster Linie von der Auswahl der Bestimmungen ab, die zum Zeitpunkt der Ratifikation angenommen

werden. In der Regel genügt unser Land den Anforderungen der ausgewählten Bestimmungen. Diese fallen vorwiegend in den Zuständigkeitsbereich des Bundes oder finden ihre Anwendung «auf anderem Wege als dem der Gesetzgebung» (Art. 33), das heisst vor allem über Gesamtarbeitsverträge. Die Kantone und Gemeinden werden bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus dem Beitritt zur Charta ergeben, ebenfalls mitzuwirken haben, namentlich bei der Sammlung der statistischen Daten oder der anderen Informationen, die für die Erstellung der Zweijahresberichte im Rahmen des Kontrollverfahrens benötigt werden. Diese Mitwirkung dürfte in der Regel ohne besonderen Mehraufwand möglich sein.

Unmittelbare Belastungen wird für die Mehrzahl der Kantone die Annahme von Artikel 13 Absatz 4 bringen, wie wir unter Ziffer 225 dieser Botschaft erläutert haben. Einige andere Bestimmungen, die wir zur Annahme vorschlagen, so etwa Artikel 7 Absatz 9 (vgl. Ziff. 234), können in begrenztem Rahmen von einer gewissen Anzahl von Kantonen die Übernahme neuer Aufgaben verlangen. Wie gross im einzelnen die entstehende Belastung der Kantone und Gemeinden ist, hängt vom Stand der kantonalen Gesetzgebung und der üblichen Praxis in den betroffenen Sachbereichen ab.

4 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 (BBl 1980 I 620) und im Zwischenbericht vom 5. Oktober 1981 (BBl 1981 III 665) vorgesehen.

5 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfs zu einem Bundesbeschluss, der die Europäische Sozialcharta genehmigt, beruht auf Artikel 8 der Bundesverfassung, der den Bund ermächtigt, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 85 Ziffer 5 der Verfassung.

Jede Vertragspartei kann die Sozialcharta nach Ablauf von fünf Jahren, nachdem die Charta für sie in Kraft getreten ist, oder in der Folge jeweils nach Ablauf von zwei Jahren kündigen; in jedem Fall ist die Kündigung sechs Monate vorher zu notifizieren (Art. 37 Abs. 1). Die Charta sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Es bleibt demnach zu prüfen, ob sie eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung im Sinne von Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c der Verfassung herbeiführt.

Der Ausdruck «multilaterale Rechtsvereinheitlichung» bezeichnet ein in der Rechtslehre allgemein anerkanntes Konzept. Man versteht darunter die Rechtsvereinheitlichung durch internationale Verträge, welche die Unterzeichnerstaaten verpflichten, das vereinbarte einheitliche Recht («loi uniforme») als integrierenden Bestandteil der nationalen Gesetzgebung anzuwenden. Gemäss diesem Begriff wird das nationale Recht in einem genau umschriebenen Rechtsgebiet (z. B. Wechselrecht, Kaufvertragsrecht, Urheberrecht oder Luftrecht) durch

ein einheitliches Recht gänzlich ersetzt oder zumindest ergänzt, wobei letzteres Gegenstand eines Übereinkommens ist, das Rechtsnormen enthält, die unmittelbar von den staatlichen Behörden oder von den Bürgern angewendet werden können (sogenanntes «self-executing»-Übereinkommen) (BBl 1981 I 1044).

Wie wir bereits dargelegt haben (vgl. Ziff. 141) sind die Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta und namentlich die in ihrem Teil II aufgeführten Rechte nicht «self-executing». Sie richten sich an den nationalen Gesetzgeber und können nicht unmittelbar vor staatlichen Gerichten angerufen werden. Die Charta führt demnach keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung im Sinne der vorerwähnten Verfassungsbestimmung herbei. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Charta untersteht daher nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung.

Bundesbeschluss über die Genehmigung der Europäischen Sozialcharta

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 13. Juni 1983¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 wird genehmigt, wobei die Schweiz die folgenden Artikel und Absätze des Teils II der Charta als für sich bindend ansieht: Artikel 1, 2, 3; Artikel 4 Absätze 3, 4 und 5; Artikel 5, 6; Artikel 7 Absätze 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 und 10; Artikel 8, 9; Artikel 10 Absätze 1 und 2; Artikel 11; Artikel 12 Absätze 1, 2 und 3; Artikel 13, 14, 15, 16, 17; Artikel 18 Absatz 4 und Artikel 19 Absätze 1, 2, 5, 7, 8, 9 und 10.

² Diese Genehmigung erfolgt mit folgender auslegenden Erklärung zu Artikel 6 Absatz 4:

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 1927²⁾ über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten, das den Beamten der öffentlichen Dienste den Streik verbietet, nicht berührt.

Art. 2

Der Bundesrat wird ermächtigt, die Europäische Sozialcharta gemäss Artikel 1 Absatz 1 und unter Abgabe der in Artikel 1 Absatz 2 angeführten auslegenden Erklärung zu ratifizieren.

Art. 3

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

9288

¹⁾ BBl 1983 II 1241

²⁾ SR 172.221.10

Europäische Sozialcharta

Übersetzung¹⁾

Die Unterzeichnerregierungen, Mitglieder des Europarats,

In der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu wahren und zu verwirklichen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern, insbesondere durch die Erhaltung und Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten,

In der Erwägung, dass die Mitgliedsstaaten des Europarats in der am 4. November 1950 zu Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in dem am 20. März 1952 zu Paris unterzeichneten Zusatzprotokoll übereingekommen sind, ihren Völkern die darin angeführten bürgerlichen und politischen Rechte und Freiheiten zu sichern,

In der Erwägung, dass die Ausübung sozialer Rechte sichergestellt sein muss, und zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Religion, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft,

In dem Entschluss, gemeinsam alle Anstrengungen zu unternehmen, um durch geeignete Einrichtungen und Massnahmen den Lebensstandard ihrer Bevölkerung in Stadt und Land zu verbessern und ihr soziales Wohl zu fördern,

Sind wie folgt übereingekommen:

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 folgenden Rechte und Grundsätze gewährleistet ist:

1. Jedermann muss die Möglichkeit haben, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen.
2. Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen.
3. Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen.

¹⁾ Übersetzung des französischen Originaltextes.

4. Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard sichert.
5. Alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht auf Freiheit zur Vereinigung in nationalen und internationalen Organisationen zum Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen.
6. Alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht auf Kollektivverhandlungen.
7. Kinder und Jugendliche haben das Recht auf besonderen Schutz gegen körperliche und sittliche Gefahren, denen sie ausgesetzt sind.
8. Arbeitnehmerinnen haben im Falle der Mutterschaft und in anderen geeigneten Fällen das Recht auf besonderen Schutz bei der Arbeit.
9. Jedermann hat das Recht auf geeignete Möglichkeiten der Berufsberatung, die ihm helfen soll, einen Beruf zu wählen, der seiner persönlichen Eignung und seinen Interessen entspricht.
10. Jedermann hat das Recht auf geeignete Möglichkeiten der Berufsausbildung.
11. Jedermann hat das Recht, alle Massnahmen in Anspruch zu nehmen, die es ihm ermöglichen, sich des besten Gesundheitszustandes zu erfreuen, den er erreichen kann.
12. Alle Arbeitnehmer und ihre Angehörigen haben das Recht auf soziale Sicherheit.
13. Jedermann hat das Recht auf Fürsorge, wenn er keine ausreichenden Mittel hat.
14. Jedermann hat das Recht, soziale Dienste in Anspruch zu nehmen.
15. Jeder Behinderte hat das Recht auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung ohne Rücksicht auf Ursprung und Art seiner Behinderung.
16. Die Familie als Grundeinheit der Gesellschaft hat das Recht auf angemessenen sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz, der ihre volle Entfaltung zu sichern vermag.
17. Mütter und Kinder haben, unabhängig vom Bestehen einer Ehe und von familienrechtlichen Beziehungen, das Recht auf angemessenen sozialen und wirtschaftlichen Schutz.
18. Die Staatsangehörigen einer Vertragspartei haben das Recht, im Hoheitsgebiet jeder anderen Vertragspartei gleichberechtigt mit deren Staatsangehörigen jede Erwerbstätigkeit aufzunehmen, vorbehaltlich von Einschränkungen, die auf triftigen wirtschaftlichen oder sozialen Gründen beruhen.
19. Wanderarbeitnehmer, die Staatsangehörige einer Vertragspartei sind, und ihre Familien haben das Recht auf Schutz und Beistand im Hoheitsgebiet jeder anderen Vertragspartei.

Teil II

Die Vertragsparteien erachten sich durch die in den folgenden Artikeln und Absätzen festgelegten Verpflichtungen nach Massgabe des Teils III gebunden.

Artikel 1 Das Recht auf Arbeit

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Arbeit zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. zwecks Verwirklichung der Vollbeschäftigung die Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsstandes zu einer ihrer wichtigsten Zielsetzungen und Aufgaben zu machen;
2. das Recht des Arbeitnehmers wirksam zu schützen, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen;
3. unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste für alle Arbeitnehmer einzurichten oder aufrechtzuerhalten;
4. eine geeignete Berufsberatung, Berufsausbildung und berufliche Wiedereingliederung sicherzustellen oder zu fördern.

Artikel 2 Das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf gerechte Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. für eine angemessene tägliche und wöchentliche Arbeitszeit zu sorgen und die Arbeitswoche fortschreitend zu verkürzen, soweit die Produktivitätssteigerung und andere mitwirkende Faktoren dies gestatten;
2. bezahlte öffentliche Feiertage vorzusehen;
3. die Gewährung eines bezahlten Jahresurlaubs von mindestens zwei Wochen sicherzustellen;
4. für die Gewährung zusätzlicher bezahlter Urlaubstage oder einer verkürzten Arbeitszeit für Arbeitnehmer zu sorgen, die mit bestimmten gefährlichen oder gesundheitsschädlichen Arbeiten beschäftigt sind;
5. eine wöchentliche Ruhezeit sicherzustellen, die, soweit möglich, mit dem Tag zusammenfällt, der in dem betreffenden Land oder Bezirk durch Herkommen oder Brauch als Ruhetag anerkannt ist.

Artikel 3 Das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften zu erlassen;
2. für Kontrollmassnahmen zur Einhaltung dieser Vorschriften zu sorgen;
3. die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in geeigneten Fällen bei Massnahmen zu Rate zu ziehen, die auf eine Verbesserung der Sicherheit und der Gesundheit bei der Arbeit gerichtet sind.

Artikel 4 Das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf ein gerechtes Arbeitsentgelt zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. das Recht der Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt anzuerkennen, welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern;
2. das Recht der Arbeitnehmer auf Zahlung erhöhter Lohnsätze für Überstundenarbeit anzuerkennen, vorbehaltlich von Ausnahmen in bestimmten Fällen;
3. das Recht männlicher und weiblicher Arbeitnehmer auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit anzuerkennen;
4. das Recht aller Arbeitnehmer auf eine angemessene Kündigungsfrist im Falle der Beendigung des Arbeitsverhältnisses anzuerkennen;
5. Lohnabzüge nur unter den Bedingungen und in den Grenzen zuzulassen, die in innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehen oder durch Gesamtarbeitsvertrag oder Schiedsspruch bestimmt sind.

Die Ausübung dieser Rechte ist durch frei geschlossene Gesamtarbeitsverträge, durch gesetzliche Verfahren der Lohnfestsetzung oder auf jede andere, den Landesverhältnissen entsprechende Weise zu gewährleisten.

Artikel 5 Das Vereinigungsrecht

Um die Freiheit der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu gewährleisten oder zu fördern, örtliche, nationale oder internationale Organisationen zum Schutze ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu bilden und diesen Organisationen beizutreten, verpflichten sich die Vertragsparteien, diese Freiheit weder durch das innerstaatliche Recht noch durch dessen Anwendung zu beeinträchtigen. Inwieweit die in diesem Artikel vorgesehenen Garantien auf die Polizei Anwendung finden, bestimmt sich nach innerstaatlichem Recht. Das Prinzip und gegebenenfalls der Umfang der Anwendung dieser Garantien auf die Mitglieder der Streitkräfte bestimmen sich gleichfalls nach innerstaatlichem Recht.

Artikel 6 Das Recht auf Kollektivverhandlungen

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Kollektivverhandlungen zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. gemeinsame Beratungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu fördern;
2. Verfahren für freiwillige Verhandlungen zwischen Arbeitgebern oder Arbeitgeberorganisationen andererseits zu fördern, soweit dies notwendig und zweckmässig ist, mit dem Ziele, die Beschäftigungsbedingungen durch Gesamtarbeitsverträge zu regeln;
3. die Einrichtung und die Benutzung geeigneter Vermittlungs- und freiwilliger Schlichtungsverfahren zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten zu fördern;

und anerkennen

Europäische Sozialcharta

4. das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Massnahmen einschliesslich des Streikrechts im Falle von Interessenkonflikten, vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen.

Artikel 7 Das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz

Um die wirksame Ausübung des Rechtes der Kinder und Jugendlichen auf Schutz zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. das Mindestalter für die Zulassung zu einer Beschäftigung auf 15 Jahre festzusetzen, vorbehaltlich von Ausnahmen für Kinder, die mit bestimmten leichten Arbeiten beschäftigt werden, welche weder ihre Gesundheit noch ihre Moral noch ihre Erziehung gefährden;
2. ein höheres Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung in bestimmten Berufen festzusetzen, die als gefährlich oder gesundheitsschädlich gelten;
3. die Beschäftigung Schulpflichtiger mit Arbeiten zu verbieten, die verhindern würden, dass sie aus ihrer Schulausbildung den vollen Nutzen ziehen;
4. die Arbeitszeit von Jugendlichen unter 16 Jahren entsprechend den Erfordernissen ihrer Entwicklung und insbesondere ihrer Berufsausbildung zu begrenzen;
5. das Recht der jugendlichen Arbeitnehmer und Lehrlinge auf ein gerechtes Arbeitsentgelt oder eine angemessene Beihilfe anzuerkennen;
6. vorzusehen, dass die Zeit, die Jugendliche während der normalen Arbeitszeit mit Zustimmung des Arbeitgebers für die Berufsausbildung verwenden, als Teil der täglichen Arbeitszeit gilt;
7. für Arbeitnehmer unter 18 Jahren die Dauer des bezahlten Jahresurlaubs auf mindestens drei Wochen festzusetzen;
8. für Personen unter 18 Jahren Nachtarbeit zu verbieten, mit Ausnahme bestimmter, im innerstaatlichen Recht festgelegter Arbeiten;
9. vorzusehen, dass Arbeitnehmer unter 18 Jahren, die in bestimmten, in dem innerstaatlichen Recht festgelegten Beschäftigungen tätig sind, einer regelmässigen ärztlichen Überwachung unterliegen;
10. einen besonderen Schutz gegen die körperlichen und sittlichen Gefahren sicherzustellen, denen Kinder und Jugendliche ausgesetzt sind, insbesondere gegen Gefahren, die sich unmittelbar oder mittelbar aus ihrer Arbeit ergeben.

Artikel 8 Das Recht der Arbeitnehmerinnen auf Schutz

Um die wirksame Ausübung des Rechtes der Arbeitnehmerinnen auf Schutz zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. sicherzustellen, dass Frauen vor und nach der Niederkunft eine Arbeitsbefreiung von insgesamt mindestens 12 Wochen erhalten, und zwar entweder in Form eines bezahlten Urlaubs oder durch angemessene Leistungen der sozialen Sicherheit oder aus sonstigen öffentlichen Mitteln;

2. es als ungesetzlich zu betrachten, dass ein Arbeitgeber einer Frau während ihrer Abwesenheit infolge Mutterschaftsurlaubs oder so kündigt, dass die Kündigungsfrist während einer solchen Abwesenheit abläuft;
3. sicherzustellen, dass Mütter, die ihre Kinder stillen, für diesen Zweck Anspruch auf ausreichende Arbeitsunterbrechungen haben;
4.
 - a) die Nacharbeit von Arbeitnehmerinnen in gewerblichen Betrieben zu regeln;
 - b) jede Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen mit Untertagarbeiten in Bergwerken und gegebenenfalls mit allen sonstigen Arbeiten zu untersagen, die infolge ihrer gefährlichen, gesundheitsschädlichen oder beschwerlichen Art für sie ungeeignet sind.

Artikel 9 Das Recht auf Berufsberatung

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Berufsberatung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, einen Dienst einzurichten oder zu fördern – soweit dies notwendig ist –, der allen Personen einschliesslich der Behinderten hilft, die Probleme der Berufswahl oder des beruflichen Aufstiegs zu lösen, und zwar unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Eigenschaften und deren Beziehung zu den Beschäftigungsmöglichkeiten; diese Hilfe soll sowohl Jugendlichen einschliesslich Kindern schulpflichtigen Alters als auch Erwachsenen unentgeltlich zur Verfügung stehen.

Artikel 10 Das Recht auf berufliche Ausbildung

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf berufliche Ausbildung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. die fachliche und berufliche Ausbildung aller Personen, einschliesslich der Behinderten, soweit es notwendig ist, zu gewährleisten oder zu fördern, und zwar in Beratung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, sowie Möglichkeiten für den Zugang zu Technischen Hochschulen und Universitäten nach alleiniger Massgabe der persönlichen Eignung zu schaffen;
2. ein System der Lehrlingsausbildung und andere Systeme der Ausbildung für junge Menschen beiderlei Geschlechts in ihren verschiedenen Berufstätigkeiten sicherzustellen oder zu fördern;
3. soweit notwendig, folgendes sicherzustellen oder zu fördern:
 - a) geeignete und leicht zugängliche Ausbildungsmöglichkeiten für erwachsene Arbeitnehmer,
 - b) besondere Möglichkeiten für die berufliche Umschulung erwachsener Arbeitnehmer, die durch den technischen Fortschritt oder neue Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erforderlich wird;
4. zur vollen Ausnutzung der geschaffenen Möglichkeiten durch geeignete Massnahmen anzuregen, zum Beispiel dadurch,
 - a) alle Gebühren und Kosten herabgesetzt oder abgeschafft werden;
 - b) in geeigneten Fällen finanzielle Hilfe gewährt wird;

Europäische Sozialcharta

- c) die Zeiten, die der Arbeitnehmer während der Beschäftigung auf Verlangen seines Arbeitgebers für den Besuch von Fortbildungslehrgängen verwendet, auf die normale Arbeitszeit angerechnet werden;
- d) durch geeignete Überwachung die Wirksamkeit des Systems der Lehrlingsausbildung und jedes anderen Ausbildungssystems für jugendliche Arbeitnehmer sowie ganz allgemein deren ausreichender Schutz gewährleistet wird, und zwar in Beratung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen.

Artikel 11 Das Recht auf Schutz der Gesundheit

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Schutz der Gesundheit zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, entweder unmittelbar oder in Zusammenarbeit mit öffentlichen oder privaten Organisationen geeignete Massnahmen zu ergreifen, die u. a. darauf abzielen,

1. soweit wie möglich die Ursachen von Gesundheitsschäden zu beseitigen;
2. Beratungs- und Schulungsmöglichkeiten zu schaffen zur Verbesserung der Gesundheit und zur Entwicklung des persönlichen Verantwortungsbewusstseins in Fragen der Gesundheit;
3. soweit wie möglich epidemischen, endemischen und anderen Krankheiten vorzubeugen.

Artikel 12 Das Recht auf Soziale Sicherheit

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Soziale Sicherheit zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. ein System der Sozialen Sicherheit einzuführen oder beizubehalten;
2. das System der Sozialen Sicherheit auf einem befriedigenden Stand zu halten, der zumindest dem entspricht, der für die Ratifikation des Übereinkommens (Nr. 102) der Internationalen Arbeitsorganisation über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit erforderlich ist;
3. sich zu bemühen, das System der Sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen;
4. durch den Abschluss geeigneter zwei- und mehrseitiger Übereinkünfte oder durch andere Mittel und nach Massgabe der in diesen Übereinkünften niedergelegten Bedingungen Massnahmen zu ergreifen, die folgendes gewährleisten:
 - a) die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit ihren eigenen Staatsangehörigen hinsichtlich der Ansprüche aus der Sozialen Sicherheit einschliesslich der Wahrung der nach den Rechtsvorschriften der Sozialen Sicherheit erwachsenen Leistungsansprüche, gleichviel wo die geschützten Personen innerhalb der Hoheitsgebiete der Vertragsparteien ihren Aufenthalt nehmen;
 - b) die Gewährung, die Erhaltung und das Wiederaufleben von Ansprüchen aus der Sozialen Sicherheit, beispielsweise durch die Zusam-

menrechnung von Versicherungs- und Beschäftigungszeiten, die nach den Rechtsvorschriften jeder der Vertragsparteien zurückgelegt wurden.

Artikel 13 Das Recht auf Fürsorge

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Fürsorge zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. sicherzustellen, dass jedem, der nicht über ausreichende Mittel verfügt und sich diese auch nicht selbst oder von anderen, insbesondere durch Leistungen aus einem System der Sozialen Sicherheit verschaffen kann, ausreichende Unterstützung gewährt wird und im Falle der Erkrankung die Betreuung, die seine Lage erfordert;
2. sicherzustellen, dass Personen, die diese Fürsorge in Anspruch nehmen, nicht aus diesem Grunde in ihren politischen oder sozialen Rechten beeinträchtigt werden;
3. dafür zu sorgen, dass jedermann durch zweckentsprechende öffentliche oder private Einrichtungen die zur Verhütung, Behebung oder Milderung einer persönlichen oder familiären Notlage erforderliche Beratung und persönliche Hilfe erhalten kann;
4. die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Bestimmungen auf die rechtmässig in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien anzuwenden, und zwar auf der Grundlage der Gleichbehandlung und in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen, die sie in dem am 11. Dezember 1953 zu Paris unterzeichneten Europäischen Fürsorgeabkommen übernommen haben.

Artikel 14 Das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Inanspruchnahme sozialer Dienste zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. Dienste zu fördern oder zu schaffen, die unter Anwendung der Methoden der Sozialarbeit zum Wohlbefinden und zur Entfaltung des Einzelnen und der Gruppen innerhalb der Gemeinschaft beitragen, sowie zu ihrer Anpassung an die soziale Umgebung;
2. bei der Bildung und Durchführung dieser Dienste Einzelpersonen und freie oder andere Organisationen zur Beteiligung anzuregen.

Artikel 15 Das Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung

Um die wirksame Ausübung des Rechtes der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

Europäische Sozialcharta

1. geeignete Massnahmen zu treffen für die Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten, erforderlichenfalls unter Einschluss von öffentlichen oder privaten Sondereinrichtungen;
2. geeignete Massnahmen zu treffen für die Vermittlung Behinderter auf Arbeitsplätze, namentlich durch besondere Arbeitsvermittlungsdienste, durch Ermöglichung wettbewerbsgeschützter Beschäftigung und durch Massnahmen, die den Arbeitgebern einen Anreiz zur Einstellung von Behinderten bieten.

Artikel 16 Das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz

Um die erforderlichen Voraussetzungen für die Entfaltung der Familie als einer Grundeinheit der Gesellschaft zu schaffen, verpflichten sich die Vertragsparteien, den wirtschaftlichen, gesetzlichen und sozialen Schutz des Familienlebens zu fördern, insbesondere durch Sozial- und Familienleistungen, steuerliche Massnahmen, Förderung des Baues familiengerechter Wohnungen, Hilfen für junge Eheleute und andere geeignete Mittel jeglicher Art.

Artikel 17 Das Recht der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz

Um die wirksame Ausübung des Rechtes der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz zu gewährleisten, werden die Vertragsparteien alle hierzu geeigneten und notwendigen Massnahmen treffen, einschliesslich der Schaffung und Unterhaltung geeigneter Einrichtungen und Dienste.

Artikel 18 Das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet jeder anderen Vertragspartei zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. bestehende Vorschriften grosszügig anzuwenden;
 2. bestehende Formvorschriften zu vereinfachen und Verwaltungsgebühren und andere von ausländischen Arbeitnehmern oder ihren Arbeitgebern zu entrichtende Abgaben herabzusetzen oder abzuschaffen;
 3. die Vorschriften über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer einzeln oder gemeinschaftlich zu liberalisieren;
- und anerkennen
4. das Recht ihrer Staatsangehörigen, das Land zu verlassen, um im Hoheitsgebiet anderer Vertragsparteien eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

Artikel 19 Das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand

Um die wirksame Ausübung des Rechtes der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand im Hoheitsgebiet jeder anderen Vertragspartei zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien,

1. geeignete Stellen zu unterhalten oder sich zu vergewissern, dass solche Stellen bestehen, die diese Arbeitnehmer unentgeltlich betreuen, insbesondere durch Erteilung genauer Auskünfte sowie im Rahmen des innerstaatlichen Rechts geeignete Massnahmen gegen irreführende Werbung zur Auswanderung und Einwanderung zu treffen;
2. in den Grenzen ihrer Zuständigkeit geeignete Massnahmen zur Erleichterung der Abreise, der Reise und der Aufnahme dieser Arbeitnehmer und ihrer Familien zu treffen, und ihnen in den Grenzen ihrer Zuständigkeit während der Reise notwendige Gesundheitsdienste, ärztliche Betreuung und gute hygienische Bedingungen zu verschaffen;
3. soweit erforderlich, die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen und privaten sozialen Diensten der Auswanderungs- und der Einwanderungsländer zu fördern;
4. sicherzustellen, dass diese Arbeitnehmer, soweit sie sich rechtmässig in ihrem Hoheitsgebiet befinden, nicht weniger günstig behandelt werden als ihre eigenen Staatsangehörigen in bezug auf die folgenden Gegenstände, soweit diese durch Rechtsvorschriften geregelt oder der Überwachung durch die Verwaltungsbehörden unterstellt sind:
 - a) das Arbeitsentgelt und andere Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen;
 - b) den Beitritt zu gewerkschaftlichen Organisationen und den Genuss der durch Gesamtarbeitsverträge gebotenen Vorteile;
 - c) die Unterkunft;
5. sicherzustellen, dass diese Arbeitnehmer, soweit sie sich rechtmässig in ihrem Hoheitsgebiet befinden, nicht weniger günstig behandelt werden als ihre eigenen Staatsangehörigen in bezug auf die Steuern, Abgaben und Beiträge, die für den Arbeitnehmer aufgrund der Beschäftigung zu zahlen sind;
6. soweit möglich, die Zusammenführung eines zur Niederlassung im Hoheitsgebiet berechtigten Wanderarbeitnehmers mit seiner Familie zu erleichtern;
7. sicherzustellen, dass diese Arbeitnehmer, soweit sie sich rechtmässig in ihrem Hoheitsgebiet befinden, nicht weniger günstig behandelt werden als ihre eigenen Staatsangehörigen in bezug auf die Möglichkeit, hinsichtlich der in diesem Artikel behandelten Angelegenheiten den Rechtsweg zu beschreiten;
8. sicherzustellen, dass diese Arbeitnehmer, soweit sie in ihrem Hoheitsgebiet ihren rechtmässigen gewöhnlichen Aufenthalt haben, nur ausgewiesen werden können, wenn sie die Sicherheit des Staates gefährden oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die Sittlichkeit verstossen;

Europäische Sozialcharta

9. innerhalb der gesetzlichen Grenzen die Überweisung der Teile des Verdienstes und der Ersparnisse zuzulassen, die diese Arbeitnehmer zu überweisen wünschen;
10. den in diesem Artikel vorgesehenen Schutz und Beistand auf die aus- oder einwandernden selbständig Erwerbstätigen zu erstrecken, soweit solche Massnahmen auf diesen Personenkreis anwendbar sind.

Teil III

Artikel 20 Verpflichtungen

1. Jede der Vertragsparteien verpflichtet sich,
 - a) Teil I dieser Charta als eine Erklärung der Ziele anzusehen, die sie entsprechend dem einleitenden Absatz jenes Teils mit allen geeigneten Mitteln verfolgen wird;
 - b) mindestens fünf der folgenden sieben Artikel des Teils II dieser Charta als für sich bindend anzusehen: Artikel 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19;
 - c) zusätzlich zu den nach Massgabe des Buchstabens b) ausgewählten Artikeln so viele Artikel oder nummerierte Absätze des Teils II der Charta auszuwählen und als für sich bindend anzusehen, dass die Gesamtzahl der Artikel oder nummerierten Absätze, durch die sie gebunden ist, mindestens 10 Artikel oder 45 nummerierte Absätze beträgt.
2. Die nach Massgabe des Absatzes 1 Buchstaben b) und c) ausgewählten Artikel oder Absätze sind dem Generalsekretär des Europarats gleichzeitig mit der Hinterlegung der Ratifikations- oder Genehmigungsurkunde durch die betreffende Vertragspartei zu notifizieren.
3. Jede Vertragspartei kann zu einem späteren Zeitpunkt durch eine an den Generalsekretär zu richtende Notifikation erklären, dass sie in Teil II der Charta einen anderen Artikel oder nummerierten Absatz als für sich bindend ansieht, den sie bisher noch nicht nach Absatz 1 dieses Artikels angenommen hatte. Diese später übernommenen Verpflichtungen gelten als Bestandteil der Ratifikation oder Genehmigung und haben vom dreissigsten Tag nach dem Zeitpunkt der Notifikation an die gleiche Wirkung.
4. Der Generalsekretär bringt allen Unterzeichnerregierungen und dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes jede Notifikation zur Kenntnis, die er aufgrund dieses Teils der Charta erhält.
5. Jede Vertragspartei hat ein den innerstaatlichen Verhältnissen entsprechendes System der Arbeitsaufsicht zu unterhalten.

Teil IV

Artikel 21 Berichte zu den angenommenen Bestimmungen

Die Vertragsparteien übersenden dem Generalsekretär des Europarats alle zwei Jahre in einer von dem Ministerkomitee festzulegenden Form einen Bericht

Europäische Sozialcharta

über die Anwendung der von ihnen angenommenen Bestimmungen des Teils II der Charta.

Artikel 22 Berichte zu den nicht angenommenen Bestimmungen

Die Vertragsparteien übersenden dem Generalsekretär des Europarats in angemessenen, vom Ministerkomitee zu bestimmenden Zeitabständen Berichte zu den Bestimmungen des Teils II der Charta, die sie weder im Zeitpunkt ihrer Ratifikation oder Genehmigung noch durch spätere Notifikation angenommen haben. Das Ministerkomitee beschliesst von Zeit zu Zeit, zu welchen Bestimmungen solche Berichte anzufordern und in welcher Form sie vorzulegen sind.

Artikel 23 Zustellung von Abschriften

1. Jede Vertragspartei übermittelt Abschriften ihrer in den Artikeln 21 und 22 bezeichneten Berichte an diejenigen nationalen Organisationen, die Mitglieder der internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sind, welche nach Artikel 27 Absatz 2 eingeladen werden sollen, sich auf den Tagungen des Unterausschusses des Regierungssozialausschusses vertreten zu lassen.
2. Die Vertragsparteien leiten auf Wunsch der nationalen Organisationen deren Stellungnahmen zu den genannten Berichten dem Generalsekretär zu.

Artikel 24 Prüfung der Berichte

Die dem Generalsekretär nach den Artikeln 21 und 22 übersandten Berichte werden von einem Sachverständigenausschuss geprüft, dem auch alle dem Generalsekretär nach Artikel 23 Absatz 2 zugeleiteten Stellungnahmen vorzulegen sind.

Artikel 25 Der Sachverständigenausschuss

1. Der Sachverständigenausschuss besteht aus höchstens sieben Mitgliedern, die das Ministerkomitee aus einer Liste unabhängiger, von den Vertragsparteien vorgeschlagener Sachverständiger von höchster Integrität und anerkannter Sachkenntnis in internationalen sozialen Fragen ernannt.
2. Die Mitglieder des Ausschusses werden auf sechs Jahre ernannt. Sie können wiederernannt werden. Für zwei der zuerst ernannten Mitglieder endet jedoch die Amtszeit nach Ablauf von vier Jahren.
3. Die Mitglieder, deren Amtszeit nach der Anfangsperiode von vier Jahren abläuft, werden von dem Ministerkomitee sofort nach der ersten Ernennung durch das Los bestimmt.
4. Ein Mitglied des Sachverständigenausschusses, das an Stelle eines Mitgliedes ernannt wird, dessen Amtszeit noch nicht abgelaufen ist, bleibt bis zum Ende der Amtszeit seines Vorgängers im Amt.

Europäische Sozialcharta

Artikel 26 Beteiligung der Internationalen Arbeitsorganisation

Die Internationale Arbeitsorganisation ist einzuladen, einen Vertreter namhaft zu machen, der in beratender Eigenschaft an den Verhandlungen des Sachverständigenausschusses teilnimmt.

Artikel 27 Unterausschuss des Regierungssozialausschusses

1. Die Berichte der Vertragsparteien und die Beratungsergebnisse des Sachverständigenausschusses werden einem Unterausschuss des Regierungssozialausschusses des Europarats zur Prüfung vorgelegt.

2. Dieser Unterausschuss besteht aus je einem Vertreter jeder Vertragspartei. Er lädt höchstens zwei internationale Arbeitgeberorganisationen und höchstens zwei internationale Arbeitnehmerorganisationen, die er bestimmt, ein, sich auf seinen Tagungen durch Beobachter in beratender Eigenschaft vertreten zu lassen. Er kann ausserdem in Fragen, wie etwa des Wohlfahrtswesens und des wirtschaftlichen und sozialen Schutzes der Familie, den Rat von höchstens zwei Vertretern internationaler nichtstaatlicher Organisationen in Anspruch nehmen; die beratenden Status beim Europarat haben und auf diesen Gebieten besonders sachkundig sind.

3. Der Unterausschuss legt dem Ministerkomitee einen Bericht mit seinen Beratungsergebnissen vor und fügt diesem den Bericht des Sachverständigenausschusses bei.

Artikel 28 Die Beratende Versammlung

Der Generalsekretär des Europarats übermittelt der Beratenden Versammlung die Beratungsergebnisse des Sachverständigenausschusses. Die Beratende Versammlung teilt dem Ministerkomitee ihre Stellungnahme hierzu mit.

Artikel 29 Das Ministerkomitee

Das Ministerkomitee kann mit Zweidrittelmehrheit der zur Teilnahme an seinen Sitzungen berechtigten Mitglieder aufgrund des Berichts des Unterausschusses und nach Anhörung der Beratenden Versammlung an jede Vertragspartei alle notwendigen Empfehlungen richten.

Teil V

Artikel 30 Notstandsklausel

1. In Kriegszeiten oder bei einem anderen öffentlichen Notstand, der das Leben der Nation bedroht, kann jede Vertragspartei Massnahmen treffen, die von ihren Verpflichtungen aus dieser Charta abweichen, soweit es aufgrund der Lage unbedingt erforderlich ist, vorausgesetzt, dass diese Massnahmen nicht zu ihren anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen im Widerspruch stehen.

2. Jede Vertragspartei, die von diesem Recht der Abweichung Gebrauch gemacht hat, hält den Generalsekretär des Europarats innerhalb einer angemessenen Frist vollständig auf dem laufenden über die getroffenen Massnahmen und die Gründe hierfür. Sie unterrichtet den Generalsekretär auch von dem Zeitpunkt, zu dem diese Massnahmen aufgehoben wurden und die von ihr angenommenen Bestimmungen der Charta wieder in vollem Umfang angewandt werden.

3. Der Generalsekretär setzt die anderen Vertragsparteien und den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes von allen nach Absatz 2 bei ihm eingegangenen Mitteilungen in Kenntnis.

Artikel 31 Einschränkungen

1. Die in Teil I niedergelegten Rechte und Grundsätze dürfen nach ihrer Verwirklichung ebenso wie ihre in Teil II vorgesehene wirksame Ausübung anderen als den in diesen Teilen vorgesehenen Einschränkungen oder Begrenzungen nur unterliegen, wenn diese gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer oder zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Sicherheit des Staates, der Volksgesundheit und der Sittlichkeit notwendig sind.

2. Von den nach dieser Charta zulässigen Einschränkungen der darin niedergelegten Rechte und Verpflichtungen darf für keinen anderen als den vorgesehenen Zweck Gebrauch gemacht werden.

Artikel 32 Verhältnis zwischen der Charta und dem innerstaatlichen Recht sowie internationalen Übereinkünften

Die Bestimmungen dieser Charta lassen geltende oder künftig in Kraft tretende Bestimmungen des innerstaatlichen Rechtes und zwei- oder mehrseitiger Übereinkünfte unberührt, die den geschützten Personen eine günstigere Behandlung einräumen.

Artikel 33 Erfüllung durch Gesamtarbeitsverträge

1. In Mitgliedsstaaten, in denen die Bestimmungen des Teils II Artikel 2 Absätze 1–5, Artikel 7 Absätze 4, 6 und 7 und Artikel 10 Absätze 1–4 Angelegenheiten sind, die üblicherweise durch Gesamtarbeitsverträge zwischen Arbeitgebern oder Arbeitgeberorganisationen und Arbeitnehmerorganisationen geregelt oder üblicherweise auf anderem Wege als dem der Gesetzgebung durchgeführt werden, können die Verpflichtungen aus diesen Absätzen übernommen werden und als erfüllt gelten, wenn diese Bestimmungen aufgrund derartiger Gesamtarbeitsverträge oder auf andere Weise auf die überwiegende Mehrheit der betreffenden Arbeitnehmer Anwendung finden.

2. In Mitgliedsstaaten, in denen diese Bestimmungen üblicherweise Gegenstand der Gesetzgebung sind, können die entsprechenden Verpflichtungen gleichfalls

Europäische Sozialcharta

übernommen werden und als erfüllt gelten, wenn diese Bestimmungen aufgrund der Gesetze auf die überwiegende Mehrheit der betreffenden Arbeitnehmer Anwendung finden.

Artikel 34 Räumlicher Geltungsbereich

1. Diese Charta gilt für das Mutterland jeder Vertragspartei. Jede Unterzeichnerregierung kann bei der Unterzeichnung oder der Hinterlegung ihrer Ratifikations- oder Genehmigungsurkunde in einer an den Generalsekretär des Europarats gerichteten Erklärung das Hoheitsgebiet bezeichnen, das in diesem Sinne als Mutterland gilt.

2. Jede Vertragspartei kann bei der Ratifikation oder Genehmigung dieser Charta oder zu einem späteren Zeitpunkt durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation erklären, dass die Charta ganz oder teilweise auf jedes nicht zum Mutterland gehörende in der Erklärung bezeichnete Hoheitsgebiet anzuwenden ist, dessen internationale Beziehungen sie wahrnimmt oder für das sie international verantwortlich ist. In dieser Erklärung hat sie die Artikel oder Absätze des Teils II der Charta anzugeben, die sie für die in der Erklärung bezeichneten Hoheitsgebiete als bindend anerkennt.

3. Die Charta findet in jedem in der vorgenannten Erklärung bezeichneten Hoheitsgebiet vom dreissigsten Tage an Anwendung, nachdem die Erklärung dem Generalsekretär notifiziert worden ist.

4. Jede Vertragspartei kann zu einem späteren Zeitpunkt durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation erklären, dass sie für ein Hoheitsgebiet, auf welches die Charta nach Absatz 2 Anwendung findet, bestimmte Artikel oder nummerierte Absätze als bindend annimmt, die sie für dieses Hoheitsgebiet noch nicht angenommen hatte. Derartige später eingegangene Verpflichtungen gelten als Bestandteil der ursprünglichen Erklärung für das betreffende Hoheitsgebiet und haben vom dreissigsten Tage nach dem Zeitpunkt der Notifizierung an die gleiche Wirkung.

5. Der Generalsekretär unterrichtet die anderen Unterzeichnerregierungen und den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes von jeder Notifikation, die ihm aufgrund dieses Artikels übermittelt wird.

Artikel 35 Unterzeichnung, Ratifizierung und Inkrafttreten

1. Diese Charta liegt für die Mitgliedsstaaten des Europarats zur Unterzeichnung auf. Sie bedarf der Ratifikation oder Genehmigung. Die Ratifikations- oder Genehmigungsurkunden sind bei dem Generalsekretär des Europarats zu hinterlegen.

2. Diese Charta tritt am dreissigsten Tage nach Hinterlegung der fünften Ratifikations- oder Genehmigungsurkunde in Kraft.

3. Für jeden Unterzeichner, der diese Charta in der Folge ratifiziert, tritt sie am

dreissigsten Tag nach Hinterlegung seiner Ratifikations- oder Genehmigungsurkunde in Kraft.

4. Der Generalsekretär notifiziert allen Mitgliedern des Europarats und dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes das Inkrafttreten der Charta, den Namen der Vertragsparteien, die sie ratifiziert oder genehmigt haben, sowie jede folgende Hinterlegung einer Ratifikations- oder Genehmigungsurkunde.

Artikel 36 Änderungen

Jedes Mitglied des Europarats kann in einer an den Generalsekretär des Europarats gerichteten Mitteilung Änderungen dieser Charta vorschlagen. Der Generalsekretär übermittelt den anderen Mitgliedern des Europarats alle Änderungsvorschläge, die dann vom Ministerkomitee geprüft und der Beratenden Versammlung zur Stellungnahme vorgelegt werden. Jede vom Ministerkomitee gebilligte Änderung tritt am dreissigsten Tage nach dem Zeitpunkt in Kraft, in dem alle Vertragsparteien den Generalsekretär von ihrer Annahme der Änderung unterrichtet haben. Der Generalsekretär notifiziert allen Mitgliedern des Europarats und dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes das Inkrafttreten dieser Änderungen.

Artikel 37 Kündigung

1. Eine Vertragspartei kann diese Charta erst nach Ablauf von fünf Jahren, nachdem die Charta für sie in Kraft getreten ist, oder in der Folge jeweils nach Ablauf von zwei Jahren kündigen; in jedem Falle ist die Kündigung sechs Monate vorher dem Generalsekretär des Europarats zu notifizieren; dieser unterrichtet die anderen Vertragsparteien und den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes. Die Kündigung berührt nicht die Gültigkeit der Charta für die anderen Vertragsparteien, solange ihre Zahl nicht unter fünf absinkt.

2. Eine Vertragspartei kann nach Massgabe des Absatzes I jeden von ihr angenommenen Artikel oder Absatz von Teil II der Charta kündigen, vorausgesetzt, dass die Zahl der für sie verbindlichen Artikel oder Absätze niemals unter zehn Artikel oder 45 Absätze absinkt und dass diese Anzahl von Artikeln oder Absätzen weiterhin die Artikel einschliesst, welche die Vertragspartei aus den in Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b bezeichneten ausgewählt hat.

3. Eine Vertragspartei kann diese Charta oder jeden Artikel oder Absatz des Teils II der Charta unter den in Absatz 1 dieses Artikels niedergelegten Voraussetzungen für jedes Hoheitsgebiet kündigen, in dem die Charta aufgrund einer Erklärung nach Artikel 34 Absatz 2 Anwendung findet.

Artikel 38 Anhang

Der Anhang dieser Charta ist Bestandteil derselben.

Europäische Sozialcharta

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten diese Charta unterschrieben.

Geschehen zu Turin am 18. Oktober 1961 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermassen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär übermittelt jedem Unterzeichner beglaubigte Abschriften.

(Es folgen die Unterschriften)

9288

Anhang zur Sozialcharta

Persönlicher Geltungsbereich der Sozialcharta

1. Vorbehaltlich des Artikels 12 Absatz 4 und des Artikels 13 Absatz 4 schliesst der durch die Artikel 1–17 erfasste Personenkreis Ausländer nur insoweit ein, als sie Staatsangehörige anderer Vertragsparteien sind und ihren rechtmässigen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der betreffenden Vertragspartei haben oder dort ordnungsgemäss beschäftigt sind, mit der Massgabe, dass die genannten Artikel im Sinne der Artikel 18 und 19 auszulegen sind.

Diese Auslegung hindert eine Vertragspartei nicht, auch anderen Personen entsprechende Rechte zu gewähren.

2. Jede Vertragspartei wird Flüchtlingen im Sinne des am 28. Juli 1951 zu Genf unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, die sich rechtmässig in ihrem Hoheitsgebiet gewöhnlich aufhalten, eine Behandlung gewähren, die so günstig wie möglich, in keinem Fall aber weniger günstig ist, als in Verpflichtungen der Vertragspartei aus dem oben erwähnten Abkommen oder aus anderen gültigen internationalen Übereinkünften vorgesehen ist, die auf solche Flüchtlinge anwendbar sind.

Teil I

Absatz 18

und

Teil II

Artikel 18 Absatz 1

Es besteht Einverständnis darüber, dass diese Bestimmungen weder die Einreise in die Hoheitsgebiete der Vertragsparteien betreffen noch die Bestimmungen des am 13. Dezember 1955 zu Paris unterzeichneten Europäischen Niederlassungsabkommens berühren.

Teil II

Artikel 1 Absatz 2

Diese Bestimmung ist nicht so auszulegen, als würden durch sie Schutzklauseln oder Schutzmassnahmen einer Gewerkschaft verboten oder erlaubt.

Artikel 4 Absatz 4

Diese Vorschrift ist dahin zu verstehen, dass sie eine fristlose Entlassung im Falle einer schweren Verfehlung nicht verbietet.

Europäische Sozialcharta

Artikel 4 Absatz 5

Es besteht Einverständnis darüber, dass eine Vertragspartei die in diesem Absatz geforderte Verpflichtung eingehen kann, wenn durch Gesetz, Gesamtarbeitsverträge oder Schiedssprüche Lohnabzüge für die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer verboten sind und Ausnahmen nur für diejenigen Personen gelten, die in diesen Gesetzen, Verträgen und Schiedssprüchen nicht erfasst sind.

Artikel 6 Absatz 4

Es besteht Einverständnis darüber, dass jede Vertragspartei für sich die Ausübung des Streikrechts durch Gesetz regeln kann, vorausgesetzt, dass jede weitere Einschränkung dieses Rechtes aufgrund des Artikels 31 gerechtfertigt werden kann.

Artikel 7 Absatz 8

Es besteht Einverständnis darüber, dass eine Vertragspartei die in diesem Absatz vorgesehene Verpflichtung eingehen kann, wenn sie dem Geist dieser Verpflichtung dadurch nachkommt, dass die überwiegende Mehrheit der Personen unter 18 Jahren kraft Gesetzes nicht zur Nacharbeit herangezogen werden darf.

Artikel 12 Absatz 4

Die Worte «und nach Massgabe der in diesen Übereinkünften niedergelegten Bedingungen» in der Einleitung zu diesem Absatz sollen unter anderem bedeuten, dass eine Vertragspartei hinsichtlich von Leistungen, die unabhängig von Versicherungsbeiträgen gewährt werden, die Zurücklegung einer vorgeschriebenen Aufenthaltsdauer vor der Gewährung derartiger Leistungen an Staatsangehörige anderer Vertragsparteien verlangen kann.

Artikel 13 Absatz 4

Regierungen, die nicht Vertragsparteien des Europäischen Fürsorgeabkommens sind, können die Sozialcharta hinsichtlich dieses Absatzes ratifizieren, sofern sie den Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien eine Behandlung gewähren, die mit dem genannten Abkommen im Einklang steht.

Artikel 19 Absatz 6

Für die Anwendung dieser Bestimmung ist der Ausdruck «Wanderarbeitnehmer mit seiner Familie» dahin auszulegen, dass er zumindest seine Ehefrau und seine Kinder unter 21 Jahren, für die er unterhaltspflichtig ist, umfasst.

Teil III

Es besteht Einverständnis darüber, dass die Charta rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters enthält, deren Durchführung ausschliesslich der in ihrem Teil IV vorgesehenen Überwachung unterliegt.

Artikel 20 Absatz 1

Es besteht Einverständnis darüber, dass als «numerierte Absätze» auch Artikel anzusehen sind, die aus einem einzigen Absatz bestehen.

Teil V*Artikel 30*

Der Ausdruck «in Kriegszeiten oder bei einem anderen öffentlichen Notstand» ist dahin zu verstehen, dass er auch den Zustand einer drohenden Kriegsgefahr umfasst.