

Ein politisches Trauerspiel

Fast 30 Jahre nach der Unterzeichnung hat die Schweiz die Europäische Sozialcharta noch immer nicht ratifiziert

Die Schweiz hat die Europäische Sozialcharta 1976 unterzeichnet, aber bis heute nicht ratifiziert. Daran wird sich in absehbarer Zeit kaum etwas ändern.

JON A. FANZUN*

Die Schweiz trat 1963 dem Europarat bei. Bereits im Vorfeld dieses Beitritts beschäftigte sich die Bundesverwaltung mit der Frage des Beitritts zur Sozialcharta. Wegen der Möglichkeit der partiellen Ratifizierbarkeit und der geringen Verpflichtungskraft erachteten die zuständigen Stellen die Charta anfänglich als rechtlich und politisch unproblematischer als die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Weil deren Ratifikation Priorität genoss, kam man im Dossier Sozialcharta während über einem Jahrzehnt dennoch nicht vom Fleck.

Im Laufe der Jahre wuchsen zudem die verwaltungsinternen Differenzen betreffend der Beitrittsfrage. Während das Aussenministerium an der aussenpolitischen Notwendigkeit und der rechtlichen Unbedenklichkeit des Beitritts festhielt, äusserte vor allem das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Biga) zunehmend Souveränitätsbedenken. Allein schon die Vorstellung, dass die nationale Sozialgesetzgebung durch ein internationales Gremium beurteilt werden sollte, galt geradezu als inakzeptabel.

1976 unterzeichnet

Als der Bundesrat 1976 den politischen Grundsatzentscheid zur Unterzeichnung der Sozialcharta fällte, schien es, als gehöre das Hickhack zwischen den Ämtern der Vergangenheit an. Dem war allerdings nicht so. Unter dem Eindruck der massiven Kritik der Arbeitgeberverbände stemmte sich das Biga mit dem Argument der rechtlichen Unvereinbarkeit einzelner Chartabestimmungen mit dem schweizerischen Recht mit aller Kraft gegen die vom Aussenministerium angestrebte rasche Verabschiedung einer Ratifikationsbotschaft. Bis die verwaltungsinternen Querelen einigermaßen beigelegt waren, vergingen sieben Jahre. Erst 1983 konnte eine Botschaft an das Parlament verabschiedet werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ratifikation hatte allerdings weder im Ständerat (1984) noch im Nationalrat (1987) eine Chance. Das Dossier verschwand in der Folge wieder von der politischen Agenda, bis die SP 1991 mittels einer parlamentarischen Initiative den Beitritt zur Charta forderte.

Endlose Abklärungen

1993 stimmte der Nationalrat der Initiative überraschend zu und beauftragte seine Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) mit der Ausarbeitung eines Beschlussentwurfs. Die SGK sprach sich im November 1995 mehrheitlich für die Ratifikation aus. Der Nationalrat war allerdings anderer Meinung und wies das Geschäft in der Herbstsession 1996 zur Überarbeitung an die Kommission zurück. Seither wurde die Behandlungsfrist der Initiative dreimal verlängert, eine Vernehmlassung bei den Kantonen durchgeführt und eine Reihe weiterer juristischer Abklärungen vorgenommen. In all den Jahren scheint man allerdings

nicht viel weiter gekommen zu sein, beantragt doch die Mehrheit der SGK eine nochmalige Fristverlängerung. Gemäss Christine Goll (SP/ZH), Präsidentin der Kommission, ist diese zum Schluss gekommen, dass die von der Verwaltung erarbeiteten Grundlagen für einen Entscheid nicht ausreichten. So bedürfe namentlich die Frage, ob die Schweiz nicht die revidierte Sozialcharta von 1996 anstelle derjenigen von 1961 ratifizieren sollte, der vertieften Prüfung. Am 17. Dezember wird der Nationalrat darüber befinden, ob die Behandlungsfrist nochmals verlängert oder die Initiative definitiv abgeschrieben werden soll, wie es eine starke Minderheit der SGK verlangt. Wie auch immer die Abstimmung ausgeht, ist die Prognose, dass die Schweiz 2006 die 30-jährige Unterzeichnung der Charta wird «feiern» können, ohne diese ratifiziert zu haben, wenig verwegen. Die minutiösen juristischen Abklärungen zur Vereinbarkeit von Sozialcharta und innerstaatlicher Rechtsordnung sind mit Blick auf den von der Schweiz hochgehaltenen Grundsatz der Vertragstreue lobenswert. Wenn diese Überprüfung allerdings Jahrzehnte dauert, ist dies nicht glaubwürdig und hat mit juristischer Redlichkeit wenig, mit Politik dagegen sehr viel zu tun.

Europapolitische Bedeutung

Bis auf den Sankt-Nimmerleins-Tag wird sich die Beitrittsfrage allerdings nicht verschieben lassen. Denn die Sozialcharta gehört zum *Acquis communautaire* der EU. Obwohl der EU-Beitritt zurzeit kein Thema ist, wird diese Frage früher oder später wieder aktuell werden und mit ihr auch diejenige des Beitritts zur Sozialcharta. Neben dieser europapolitischen Dimension hat die Charta auch eine menschenrechtliche Bedeutung. Das Abseitsstehen von einer der wichtigsten Menschenrechtskonventionen des Europarats wirkt dabei ein schales Licht auf die Menschenrechtspolitik der Schweiz. Der von ihr oft propagierte Grundsatz, wonach die klassischen Freiheitsrechte und die sozialen Grundrechte gleichwertig seien, bleibt zumindest mit Blick auf die Nichtratifikation der Sozialcharta ein Lippenbekenntnis.

*Jon A. Fanzun ist Politikwissenschaftler. Er hat an der Universität St. Gallen eine Dissertation zur Geschichte der schweizerischen Menschenrechtspolitik verfasst, die im Herbst 2005 im NZZ-Buchverlag erscheinen wird.

Die Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta von 1961 ist das sozialpolitische Pendant zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Sie schützt 19 grundlegende soziale und wirtschaftliche Menschenrechte. Im Unterschied zur Europäischen Menschenrechtskonvention gelten die meisten der von der Sozialcharta postulierten Rechte als nicht unmittelbar anwendbar und können auch nicht vor einer gerichtlichen Entscheidungsinstanz eingeklagt werden.

Eine Eigenart der Charta besteht zudem darin, dass ein Staat deren Bestimmungen nicht integral akzeptieren muss, sondern sie partiell annehmen kann. Die Vertragsstaaten müssen insbesondere fünf von sieben Artikeln des so genannt «harten Kerns» ratifizieren.

Drei Zusatzprotokolle

Es handelt sich hierbei um das Recht auf Arbeit, das Vereinigungsrecht, das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Fürsorge, das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz sowie das Recht der Wanderarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Beistand. Die Sozialcharta wurde im Lauf der Jahre um drei Zusatzprotokolle ergänzt, die den Geltungsbereich der Charta erweiterten und den Überwachungsmechanismus stärkten. Im Jahr 1996 verabschiedete der Europarat die revidierte Sozialcharta.

Revidierte Sozialcharta

Diese fasst die bisherigen Änderungen der Sozialcharta zusammen und gewährt eine Reihe neuer Rechte, etwa im Bereich der Beschäftigungsbedingungen und der sozialen Kohäsion. Die revidierte Sozialcharta trat 1999 in Kraft.

Jon A. Fanzun

Copyright © St.Galler Tagblatt

Eine Publikation der Tagblatt Medien