

Die Dreigliedrigkeit der IAO

Autor(en): **Waline, Pierre**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **61 (1969)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-354398>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Dreigliedrigkeit der IAO

Unter den Delegierten, die aus allen Weltteilen zusammenkommen, um in Genf das fünfzigjährige Bestehen der Internationalen Arbeitsorganisation zu feiern, gibt es wohl keinen, der den dreigliedrigen Aufbau, der das kennzeichnende Merkmal dieser Organisation ist, als Nachteil empfindet. Selbst die Vertreter von Ländern, in denen es fraglich erscheint, ob es sich bei ihren Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden um echte, von ihrer Regierung unabhängige Interessenvertretungen handelt, dürften es bei der Feststellung bewenden lassen, dass die Dreigliedrigkeit der IAO ihrer Universalität keinen Abbruch tun darf, und im übrigen behaupten, dass sie dreigliedrige Delegationen nach Genf entsenden können.

Diese wenigstens nach aussen hin einhellige Haltung bezeugt den Weitblick jener, die 1919 die Verfassung der IAO ausarbeiteten: Wenn es die Dreigliedrigkeit nicht schon gäbe, man müsste sie erfinden. Aber kann man sich heute – fünfzig Jahre später – überhaupt noch vorstellen, wie umwälzend der Gedanke einer solchen internationalen Organisation – die auch seither die einzige ihrer Art geblieben ist – zu jener Zeit war?

Gewiss waren schon vorher internationale Konferenzen abgehalten worden, die sich mit Arbeitsproblemen befassten, so zum Beispiel 1905 und 1906 in Bern auf Betreiben der Schweizer Regierung und später im Jahre 1913. Die Entscheidungen dieser Konferenzen wurden aber ausschliesslich von Regierungsvertretern getroffen. Sofern Fachleute aus interessierten Kreisen an der Vorbereitung der Texte mitwirkten, so taten sie dies entweder im Rahmen einer Privatorganisation, der «Internationalen Vereinigung für den gesetzlichen Arbeiterschutz», oder auf vorbereitenden Konferenzen, wie etwa der Tagung von 1905, die der diplomatischen Konferenz von 1906 vorausging.

Die grundlegende Neuerung, die 1919 durch Teil XIII des Versailler Vertrags – der Gründungscharta der Internationalen Arbeitsorganisation – geschaffen wurde, bestand darin, dass erstmalig die nicht-regierungsvertretenden Delegierten (d.h. die Arbeitnehmer- und die Arbeitgebervertreter) in den nationalen Delegationen zur Konferenz von ihrer Regierung unabhängig waren und die gleichen Rechte hatten wie ihre beiden Kollegen von der Regierungsseite. Die gleiche Regelung findet sich im Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes. Dazu kam eine nicht minder spektakuläre Neuerung: Die Arbeitnehmervertreter und die Arbeitgebervertreter im Verwaltungsrat (und zwar nicht nur die ordentlichen, sondern auch die Ersatzmitglieder) werden von der Gesamtheit der Arbeitnehmer- bzw. der Arbeitgeberdelegierten auf der Konferenz gewählt; somit beschränkt sich ihr Mandat nicht mehr auf den Berufsverband ihres eigenen Landes, sondern trägt internationalen Charakter.

Es ist wohl kaum erstaunlich, dass ein solches System damals lebhaft Reaktionen hervorrief und die Gemüter bewegte. Manche beklagten die Aufsplitterung der einzelstaatlichen Vertretung auf diesen internationalen Konferenzen; andere bedauerten wiederum, dass man sich nicht dazu durchgerungen hatte, ein echtes Weltparlament mit gesetzgeberischen Befugnissen für alle Mitgliedstaaten zu schaffen, – eine Forderung, die auch heute noch ziemlich utopisch erscheint.

Wie konnte aber nun das gewagte Konzept von 1919 zur Wirklichkeit werden? Zwar gab es schon vor 1914 in einigen grossen Industriestaaten wie dem Vereinigten Königreich und Deutschland Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die genügend repräsentativ waren, um Gesamtarbeitsverträge auszuhandeln, doch vermochte im Grunde erst der Weltkrieg das Klima und die Voraussetzungen zu schaffen, in denen die IAO in der ihr eigenen Gestaltung zustandekommen konnte. In den kriegführenden Ländern hatte die Zusammenarbeit der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei der Fabrikation des Kriegsmaterials den Zusammenschluss der bestehenden sozialen Kräfte in verschiedenen Formen beschleunigt. Andererseits hatte der Einsatz der Arbeitnehmer zur Verteidigung ihrer Länder dazu geführt, dass ihre Gewerkschaften in der wieder aufzubauenden Welt eine massgebendere Rolle forderten, und niemand machte ihnen den Dank ihrer Nationen streitig. So nahm die zuerst in Russland und dann im revolutionären Deutschland vom November 1918 erhobene Forderung nach dem Achtstundentag immer konkretere Gestalt an und rückte bald in allen Ländern in den Vordergrund der Aktualität.

Nun handelte es sich bei einer so weitgehenden Reform in noch viel stärkerem Masse als bei den 1905 und 1906 in Bern erörterten Themen – die Verwendung des weissen Phosphors in der Zündholzindustrie und die Nacharbeit der Frauen in der Industrie – um einen Gegenstand von internationaler Tragweite, der einer Einigung der miteinander in Wettbewerb stehenden Länder bedurfte. Anschauungsmässig und in den Verhandlungen standen daher, wie nicht anders zu erwarten war, die Gründung der IAO und die Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens über die Arbeitszeit in der Industrie in enger Verbindung. Als die deutschen Gewerkschaften mit den Arbeitgebern am 16. November 1918 die Vereinbarung über die Arbeitsgemeinschaft abschlossen, die u. a. die Begrenzung des Arbeitstags auf acht Stunden vorsah, schwebte ihnen sicherlich eine Internationalisierung dieser Reform vor. Kennzeichnend ist auch, dass die französische Regierung am 1. März 1919 der Kommission für internationale Arbeitsverträge, die sie zur Vorbereitung der Sozialbestimmungen des Friedensvertrags eingesetzt hatte, zehn Gewerkschaftsvertreter und zehn Arbeitgebervertreter beigab, um ihnen gerade zu dem Zeitpunkt, als das Gesetz betreffend den Achtstundentag im französischen Parlament vor der Abstimmung stand, die Gewähr zu geben,

dass diese Frage als erster Punkt auf die Tagesordnung der Washingtoner Konferenz gesetzt werden sollte. Tatsächlich stand damals eben diese Frage im Brennpunkt des öffentlichen Interesses, und es erschien nur recht und billig, den im innerstaatlichen Rahmen zu Rate gezogenen Beteiligten auch die Möglichkeit zu geben, an der Internationalisierung dieses Grundsatzes mitzuwirken.

In Washington wurde der Grundsatz der Dreigliedrigkeit zunächst mit Begeisterung aufgenommen. Das Übereinkommen über die 48-Stunden-Woche wurde mit Ausnahme von zwei Stimmen einmütig angenommen. Der hervorragende Arbeitgeber-Vizepräsident der Konferenz, *Jules Carlier*, ein weissbärtiger belgischer Industrieller und ein typischer Vertreter der besten Arbeitgeber seiner Zeit – einer Zeit, in der sein Land vier Kriegsjahre über sich ergehen lassen musste – wandte sich damals mit folgenden Worten an seine Kollegen von der Arbeitnehmerseite:

Jeder von uns trägt in seiner Fabrik, in seinen Geschäften eine geradezu erdrückende Verantwortung, die ihm stets gegenwärtig sein muss. Aus dieser Verantwortung erwächst ihm die Pflicht, sich – nicht nur um seiner selbst willen, sondern auch im Interesse seiner Arbeiter – für die Erhaltung seines Betriebs einzusetzen. Unsere Ziele sind die gleichen... und unsere gemeinsamen Bestrebungen lassen sich nur dann verwirklichen, wenn wir gemeinsam vorgehen. Wir wünschen dies von ganzem Herzen und fordern Sie auf: Reichen Sie uns die Hand – wir reichen Ihnen in Treu und Glauben die unsere...

In den folgenden Jahren wurde aber dieses günstige Klima in Frage gestellt. Die Seeschiffahrtstagung, die 1920 in Genua abgehalten wurde, befasste sich unter anderem mit dem Entwurf eines Übereinkommens, das die 48-Stunden-Woche in der Handelsschiffahrt vorgesehen hätte – und lehnte ihn ab. Es wurde auch bis heute noch kein solcher Text angenommen – was aber Reeder und Seeleute nicht daran hinderte, einen paritätischen Seeschiffahrtsausschuss einzusetzen, der auch heute nur zweigliedrig, d.h. aus Vertretern der Sozialpartner, ohne Mitwirkung der Regierungen, zusammengesetzt ist. Im Jahre 1921 kam es in Genf zu einer heftigen Debatte, in der die Zuständigkeit der IAO für die landwirtschaftliche Arbeit in Frage gestellt wurde. Vor allem aber liessen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Rivalitäten nur allzu deutlich erkennen, auf welcher schwankenden Grundlage die in Washington gefassten Hoffnungen auf eine baldige Ratifizierung des Übereinkommens über die 48-Stunden-Woche in Wirklichkeit beruhten.

Dazu kamen noch andere Konflikte, und es bedurfte der dynamischen Persönlichkeit und des brillanten Geistes eines *Albert Thomas*, des ersten Direktors des IAA, um die Wogen der Erregung auf den manchmal sehr stürmischen Versammlungen zu glätten, wo neben den Regierungsvertretern einander Männer gegenüberstanden, die – auf beiden Seiten – davon überzeugt waren, im Interesse der Allgemeinheit zu handeln, wenn sie die Tätigkeit des Internationalen Arbeits-

amtes zu beschleunigen oder abzubremesen trachteten. Ich werde niemals die nützliche Rolle des damaligen schweizerischen Arbeitnehmerdelegierten *Charles Schürch* vergessen, der höflich, taktvoll und geschickt zwischen den Leitern der Arbeitgebergruppe, *Jules Carlier* und *Robert Pinot*, und seinen eigenen Kollegen *Léon Jouhaux*, *Mertens* und *Dudegeest* zu vermitteln wusste.

Im Grunde ist es ja auch nicht anders zu erwarten, als dass gelegentlich – oder sogar ziemlich oft – zwischen den beiden Interessenvertretungen auf der Konferenz oder im Verwaltungsrat Meinungsverschiedenheiten auftreten. In der Auseinandersetzung mit ihren Kollegen von der Gewerkschaftsseite, die im allgemeinen als Fordernde auftreten, sind die Arbeitgebervertreter auf zweierlei bedacht: Sie müssen achthaben, dass die zur Annahme vorgelegten Texte auch wirtschaftlich und praktisch durchführbar sind, denn es wird von ihnen zu Recht erwartet, dass sie aufzeigen, was ihnen bedenklich erscheint, und sachkundige Vorschläge erbringen; und sie müssen bedenken, dass eine Billigung dieser Texte für sie – zumindest moralisch – verbindlich ist und von ihren eigenen Regierungen ihren Landesorganisationen, die die Rückwirkungen besser abschätzen können, als Argument für eine Ratifizierung des betreffenden Übereinkommens entgegengehalten werden kann. Eine ehrliche und aufrichtige Konfrontation der Standpunkte der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebervertreter kann aber der Konferenz nur zum Nutzen gereichen. Nur totalitäre Staaten kennen eine von vornherein festgelegte Orchestrierung zwischen sozialen Gruppen, eine Harmonie, die nichts anderes sein kann als die äussere Erscheinungsform einer beidseitigen Abhängigkeit vom Staat.

Hierzu sei sogleich ergänzt, dass vor allem seit Kriegsende die Einverständnisse zwischen den beiden Gruppen viel auffälliger sind als die Konflikte. Ob es nun um die Ausbildung und Fortbildung, um die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten – oder ganz allgemein um den Arbeitsschutz –, um die Entwicklungshilfe, und vor allem um bestimmte grundlegende Freiheiten – Vereinigungsfreiheit, Kampf gegen Zwangsarbeit oder Diskriminierung – geht, beide Gruppen verfolgen im Grunde das gleiche Ziel, und gelegentlich auftretende Meinungsverschiedenheiten sind nicht ideologisch, sondern rein methodologisch begründet.

Zur Frage der Entscheidungen über gewisse Arbeitsbedingungen und ihre sozialen Korrelate glaube ich, dass die Schwierigkeit, zu einer Einigung zu gelangen, heute eher darin begründet ist, dass das Handlungspotential von Ländern mit ganz ungleichem Entwicklungsstand so unterschiedlich ist; dementsprechend liegt die Trennungslinie zwischen den Anschauungen oft gar nicht mehr zwischen den beiden Gruppen, sondern verläuft innerhalb der Gruppen selbst.

Über eines sind wir uns aber alle einig, oder sollten es wenigstens sein: Die rechtliche und moralische Verpflichtung aller Regierungen,

die Bestimmungen der Übereinkommen, deren Ratifikation sie für möglich erachtet haben, genauestens einzuhalten. Diese Forderung gilt nicht nur für die Texte, die Mindestnormen für die Arbeitsbedingungen festlegen, sondern gleichermassen – oder noch mehr – für die Vertragswerke, die die grundlegenden Rechte des arbeitenden Menschen, wie die Vereinigungsfreiheit, bekräftigen. Gerade wie sich gewisse Regierungen über diese Rechte hinwegsetzen, selbst wenn sie die Verantwortung auf sich genommen haben, unsere Übereinkommen zu ratifizieren, hat uns – die wir als Arbeitgeber und Arbeitnehmer diesen Grundfreiheiten verschrieben sind – bewusst werden lassen, wie sehr wir uns über das Wesentliche einig und von einem gemeinsamen Ideal beseelt sind. Ich denke hier etwa an den Konferenzausschuss, der über die Durchführung der ratifizierten Übereinkommen zu wachen hat, oder an den Verwaltungsratsausschuss für Vereinigungsfreiheit, dem ich, ebenso wie mein geschätzter Kollege *Jean Möri*, schon seit vielen Jahren angehöre und in dem es uns stets gelungen ist, zu einstimmigen Schlussfolgerungen über die uns vorgetragenen Beschwerden zu kommen.

Die Gründung der dreigliedrig aufgebauten Internationalen Arbeitsorganisation wirkte sich aber auch entscheidend auf die Entwicklung der Berufsverbände im innerstaatlichen Rahmen aus. Wenn ihren Vertretern eine offizielle Funktion auf internationaler Ebene übertragen wurde, so hatte dies naturgemäss zur Folge, dass auch in ihren eigenen Ländern diesen Verbänden mehr Gewicht beigemessen und ihr Wachstum gefördert wurde. So wurde in Frankreich der erste echte Arbeitgeberverband zu einem grossen Teil aus der Erwägung heraus gegründet, eine Arbeitgeberdelegation an die Konferenz von 1919 zu entsenden; einige Jahre später setzte die französische Regierung den ersten Wirtschafts- und Sozialbeirat ein, dem Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber angehörten.

Der wichtigste Vorteil des dreigliedrigen Aufbaus der Genfer Organisation liegt aber meines Erachtens darin, dass wir dadurch auf den vielen Tagungen, die alljährlich vom Internationalen Arbeitsamt einberufen werden, regelmässig Gelegenheit erhalten, einander besser kennenzulernen und neben der offiziellen Tagungsarbeit von unseren Kollegen aus anderen Ländern Näheres über die Verfahrensweisen und Leistungen der verschiedenen Systeme zur Regelung der sozialen Beziehungen zu erfahren und sie über unsere eigenen Systeme zu informieren. Ein Franzose kann zum Beispiel vieles aus den Systemen lernen, die in den skandinavischen Ländern, in der Bundesrepublik Deutschland und natürlich auch in der Schweiz zum Vorteil aller erprobt werden.

Solche Gespräche lassen im übrigen erkennen, dass die Rolle des «Dritten», die dem Staat zukommt, in der IAO durchaus nicht die gleiche ist wie im sozialen Geschehen der einzelnen Länder. Wenn auch *Paul Ramadier* in seiner Abschiedsrede anlässlich seines Aus-

scheidens aus dem Verwaltungsrat geistvoll und mutig erklärte, die Regierungen sollten «stets in Demut erkennen, dass sie in den Beratungen des Internationalen Arbeitsamtes eine zweitrangige Rolle zu spielen haben und dass die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer als Träger und Gegenstand dieser Beratungen im Vordergrund stehen», und dabei den Wunsch aussprach, dass sich die Sozialpartner untereinander einigen mögen, haben bei der Erörterung von Texten, die ja später zur Ratifizierung vorgelegt werden und dann ohne Abänderung in die innerstaatliche Gesetzgebung eingehen, selbstverständlich auch die Regierungen eine massgebliche Rolle zu spielen.

Anders beurteile ich die Rolle des Staates im sozialen Geschehen der einzelnen Länder. Hier sollte den Kollektivverhandlungen zwischen den Sozialpartnern ein möglichst breiter Raum zukommen, wobei sich die staatlichen Behörden darauf beschränken sollten, den Sozialpartnern nötigenfalls gewisse wirtschaftliche und staatspolitische Gegebenheiten ins Gedächtnis zu rufen, um sie vor gewissen Gefahren zu warnen oder auch um sie einer Einigung näher zu bringen. Hingegen sollte die Inanspruchnahme der staatlichen Schiedsgewalt nur ein letztes Hilfsmittel sein, von dem ebenso ausnahmsweise wie von der Streikwaffe Gebrauch gemacht werden sollte.

Offensichtlich setzt dies voraus, dass sich beide Seiten – Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbände – nach besten Kräften um eine Einigung bemühen. Gerade in unserer Welt von 1969, wo der Protest etwas zu sehr zur Mode geworden ist (als ob plötzlich neue Wahrheiten entdeckt worden wären, die das Los des Menschen von Grund auf verändern könnten) – gerade in dieser Welt von heute erscheint uns die dreigliedrige IAO als eine Schule des gegenseitigen Verständnisses für alle Menschen, die guten Willens sind.

Pierre Waline,
Arbeitgeber-Vizepräsident
des Verwaltungsrates des IAA