

Vom Achtstundentag zum Weltbeschäftigungsprogramm

50 Jahre Internationale Arbeitsorganisation (IAO)

Im Abschnitt „Allgemeine Grundsätze“ der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation heißt es: „Die Arbeitskraft soll nicht bloß als Ware oder Handelsartikel angesehen werden.“ Im *Kommunistischen Manifest* heißt es dagegen: „Diese Arbeiter, die sich stückweis verkaufen müssen, sind eine Ware wie jeder andere Handelsartikel.“ So wäre also die IAO illusionär? Keineswegs. Der Satz von Marx und Engels gehört genauso zu ihrem gedanklichen Bestand, auch wenn er anders formuliert wird; denn die Forderung der IAO ist auch zu sehen auf dem Hintergrund der Analyse der kapitalistischen Gesellschaftsordnung, die Marx vor 120 Jahren anstellte. Was bedeutet sie als Grundlage für die Aktivität einer internationalen Organisation, in der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungsvertreter für den internationalen sozialen Fortschritt wirken?

Der Satz bedeutet zweierlei. Erstens ist es ein ethisch-moralischer Anspruch; es wird davon ausgegangen, daß es unmoralisch und der zivilisatorischen Errungenschaften unserer modernen Technik unwürdig ist, Menschen als Ware zu behandeln.

Zweitens geht er davon aus, daß die modernen Industriegesellschaften Massengesellschaften sind. Ihre Bürger sind zu mehr als vier Fünfteln abhängig beschäftigt, das heißt, sie sind „Ware Arbeitskraft“. Die Regierungen und herrschenden Klassen sind, je komplizierter die technischen und gouvernementalen Apparate werden, abhängig von Produktivitätssteigerung, Arbeitsfrieden usw., das heißt, sie brauchen eine organisierte Arbeitnehmerschaft, um funktionieren zu können, auch, wenn ihnen das unangenehm ist und sie zuweilen alles tun, um das zu verhindern. Einer solchen Klasse muß man menschliche Qualitäten zugestehen. Die Nützlichkeitserwägung gebietet zu kaschieren, daß Arbeit eigentlich eine Ware ist. Diese beiden Gründe, der moralisch-ethische, der als Utopie in Karl Marxens Analyse enthalten ist, und der militaristische zur Stabilisierung der jeweils herrschenden Zustände stehen gleichberechtigt nebeneinander, und aus der

realistischen Einsicht in ihren Widerspruch hat die Organisation ihre bisherige Funktionsweise — in Erfolg und Mißerfolg — entwickelt.

I

Die Vorgeschichte der Internationalen Arbeitsorganisation beginnt mit der Industrialisierung und der kapitalistischen Konkurrenzwirtschaft. Der jetzige Direktor des Internationalen Arbeitsamtes, das die Aufgaben des Sekretariats der IAO versieht, *David A. Morse*, skizziert diese Geschichte wie folgt:

„Durch ein merkwürdiges historisches Zusammentreffen wurden fast genau hundert Jahre vor der Pariser Friedenskonferenz zum ersten Mal einer internationalen Konferenz Vorschläge zur Regelung der Arbeitsbedingungen in jeder Nation unterbreitet, und zwar auf dem Kongreß von Aachen durch den wallisisch-schottischen Industriellen *Robert Owen*. Damals war Owen ein Prediger in der Wüste, aber in den folgenden Jahren befürworteten andere Fabrikanten Maßnahmen zu dem gleichen Zweck, *Hindley* in England und *Legrand* in Frankreich. Sie erkannten, daß die Bestrebungen in Richtung auf eine nationale Gesetzgebung zur Regelung der Arbeitsbedingungen durch den Mangel an koordinierter internationaler Aktion auf diesem Gebiet behindert wurden. Diese Erkenntnis bewog sowohl *Hindley* als auch *Legrand*, internationale Arbeitsverträge oder Übereinkommen zu befürworten. Von Seiten der Arbeitnehmer wurden ebenfalls auf verschiedene Weise die internationalen Bestrebungen zum Ausdruck gebracht, das Los der arbeitenden Menschen überall in der Welt zu verbessern: durch die Erste Internationale von 1864, der Internationalen Arbeiterassoziation, durch die Zweite Internationale von 1889 und durch den 1913 gegründeten Internationalen Gewerkschaftsbund.

Auch die Regierungen rührten sich, ebenso beeinflusst von Strömungen ökonomischer und sozialer Gedankengänge im 19. Jahrhundert wie vom Druck, den die Arbeiter ausübten. Nach vorangegangenen Initiativen von Oberst *Frey*, dem schweizerischen Bundespräsidenten, wurde 1890 von Reichskanzler *Bismarck* eine internationale Arbeiterschutzkonferenz nach Berlin einberufen. So spielten Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierungen, obwohl getrennt, bei der Entstehung des Konzepts internationaler Aktion für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen eine Rolle.“¹⁾

In der Inaugural-Adresse der Internationalen Arbeiterassoziation von 1864 sagt Marx:

„Nach einem dreißigjährigen Kampf, der mit bewunderungswürdiger Ausdauer geführt ward, gelang es der englischen Arbeiterklasse, durch Benutzung eines augenblicklichen Zwiespalts zwischen Landlords und Geldlords, die Zehnstundenbill durchzusetzen.“

Dieser Satz kennzeichnet das Ziel aller, ob marxistischen oder nichtmarxistischen, revolutionären oder Reformbewegungen zur Verbesserung der Lage der arbeitenden Klasse: die Verkürzung der Arbeitszeit. Der Erste Mai wird seit 1890 internationaler Kampftag der Arbeiterklasse für den Achtstundentag. Die fast gleichzeitig in Berlin tagende erste internationale Arbeiterschutzkonferenz europäischer Regierungsvertreter verlief zwar ohne greifbare Augenblicksergebnisse, zeitigte aber doch eine allgemeine Bereitwilligkeit zu internationaler Zusammenarbeit auf sozialpolitischem Gebiet. Gelegentlich der Weltausstellung in Paris wird 1901 eine Internationale Vereinigung für gesetz-

1) David A. Morse: *The Origin and Evolution of the I.L.O. and Its Role in the World Community*. Cornell University 1969, 125 S. — Am 15., 16. und 17. Oktober 1968 hielt der Direktor des Internationalen Arbeitsamtes in Genf, David A. Morse, Vorlesungen im Rahmen der *Pierce Memorial Lectureship series* an der New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University. Morse skizziert dort die Geschichte der IAO von ihren Anfängen bis heute aus profunder Kenntnis und dem Engagement eines in Roosevelts New Deal geschulten Beamten. In den drei Vorlesungen behandelt er vor allem die Wachstumsprobleme, die sich daraus ergeben haben, daß die IAO bei ihrem Entstehen eine wesentlich europäisch bestimmte Organisation war, so daß auch ihre Internationalist diesen innereuropäischen ideologischen Charakter hatte. Aus der Existenzbedrohung durch den Faschismus konnte sie sich befreien, indem sie die Universalität einer Weltorganisation annahm, die sich unideologisch als Plattform zur Klärung von Sachfragen versteht. Daß das für die Aktionen einen schwerfälligen bürokratischen Apparat nach sich zog, erscheint bei Morse nur am Rande. — Das Zitat ist der ersten Vorlesung „Origins and Development of the I.L.O.: 1919—1948“, S. 6 ff., entnommen.

lichen Arbeiterschutz gegründet, an der sich Sozialreformer aus Deutschland, Österreich, Italien, der Schweiz, Holland, Belgien und Frankreich beteiligen. Dies führt zur Gründung des Internationalen Arbeitsamtes in Basel, das von den Regierungen aller Kulturstaaten finanziell unterstützt wird. Die Berner Konvention von 1906 gegen die Verwendung des weißen Phosphors in der Zündholzindustrie und gegen die Nachtarbeit der Frauen ist die erste internationale sozialpolitische Übereinkunft und direkter Vorläufer der späteren Konventionen und Empfehlungen der IAO.

Die Entwicklung wurde durch den Ersten Weltkrieg unterbrochen, aber nicht aufgehoben. Verschiedene Gewerkschaftskonferenzen finden während des Krieges statt. Bereits 1914 hat die *American Federation of Labour* unter ihrem Präsidenten *Samuel Gompers* beschlossen, daß parallel der dem Krieg folgenden Friedenskonferenz ein Arbeiterkongreß einberufen und über die Aufnahme der Forderungen der Arbeiter in den Friedensvertrag beraten werden solle. Gewerkschaftskongresse in Leeds (1916), Bern (1917), London (1918) und wieder in Bern (Februar 1919) fordern die Ausarbeitung einer internationalen Arbeitsgesetzgebung, die auf internationalen Konferenzen vorbereitet werden und für die beteiligten Staaten bindend sein soll.

Auf der Friedenskonferenz von Versailles wird ein Sonderausschuß aus Vertretern von zehn Staaten unter dem Vorsitz von Samuel Gompers eingesetzt, der in 35 Sitzungen die Grundzüge über die Errichtung der Internationalen Arbeitsorganisation erarbeitet. Sie sind als Teil XIII in den Versailler Friedensvertrag und entsprechend in die anderen Friedensverträge von 1919 und 1920 eingegangen²⁾.

II

Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) ist als einzige Völkerbundsorganisation mit völkerrechtsgebender Befugnis nicht nur aus Regierungsvertretern, sondern dreiparteilich zusammengesetzt; jede nationale Delegation besteht aus einem Arbeitnehmer-, einem Arbeitgeber- und zwei Regierungsvertretern. Diese Zusammensetzung ist vielfacher Kritik ausgesetzt gewesen, aber sie hat sich bewährt. Im nationalen Rahmen sind ja diese drei Kräfte bei der sozialen Gesetzgebung beteiligt, und auch das Kräfteverhältnis entspricht in etwa den Realitäten. Dies dreiparteiliche System ist mit einigen wenigen Ausnahmen auf allen Ebenen der Organisation durchgeführt.

Die Organe der IAO sind die *Internationale Arbeitskonferenz*, der *Verwaltungsrat* und das *Internationale Arbeitsamt*. Die Internationale Arbeitskonferenz wählt den Verwaltungsrat und verabschiedet die Übereinkommen und Empfehlungen. Der Verwaltungsrat wählt den Direktor des Internationalen Arbeitsamtes, bestimmt die Tagesordnung für die Konferenzen, Art und Zusammensetzung der Ausschüsse, überwacht Arbeitsgang und -weise des Arbeitsamtes, nimmt also die Interessen der Internationalen Arbeitskonferenz zwischen den Tagungen wahr. Das Internationale Arbeitsamt (IAA) ist die Verwaltung, die die Beschlüsse der Konferenzen durchzuführen hat. Der Direktor gibt jeder Konferenz einen Bericht über ein Hauptthema, das von der Konferenz diskutiert wird. Er bereitet die Tagesordnung vor und gibt Veröffentlichungen heraus.

Die Verfassung der IAO bestimmte, daß die acht größten Industriestaaten Anspruch auf Sitze im Verwaltungsrat hätten. Da weder die USA noch die UdSSR Mitglied des Völkerbundes wurden, gingen diese Sitze an Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, Indien und Japan.

Die 1. Konferenz wählte zum Direktor des IAA *Albert Thomas*, der die Organisation mit Leidenschaft, Geschick und Konsequenz bis zu seinem unerwarteten Tode im

2) S. auch Dr. Bernt Heise: Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und ihre Bedeutung für die Arbeitnehmer. Herausgeber: Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Sozialpolitik. Düsseldorf, Mai 1969, 104 S.

Jahre 1932 leitete. 1878 als Sohn eines Bäckers geboren, wurde er Universitätsprofessor und im Ersten Weltkrieg französischer Munitionsminister:

„Er war mehr als der erste Direktor des Amtes, er war sein eigentlicher Führer und in hohem Grade sein Schöpfer. Als er auf der ersten Sitzung des Verwaltungsrates von diesem gewählt wurde, hing es von seiner Entscheidung ab, ob die neue Einrichtung nur ein Apparat zur Feststellung von Tatsachen sein würde, eine riesige Enzyklopädie statistischen Materials aus der Arbeitswelt, oder eine dynamische Vertretung, die die Welt veränderte, indem sie die Rechte der Arbeitnehmer überall verteidigte und ausdehnte. Er wählte letzteres.“³⁾

Seine Ideen, Erfahrungen und die Tätigkeit der Organisation hat Thomas, der der beste und eifrigste Propagandist der IAO war, mehrfach beschrieben. Eines seiner Worte, das noch heute zutrifft, sei zitiert:

„Das ‚soziale‘ Element muß gegenüber dem wirtschaftlichen den Vorrang erhalten. Es muß im Interesse der Gerechtigkeit das wirtschaftliche Element regeln und leiten. Gewiß wird es noch Jahrhunderte dauern und noch mancher Kompromisse, mancher Versuche bedürfen, ja auch Mißerfolge und Fehlschläge werden nicht ausbleiben, bis die Wirtschaft endlich nach den Gesichtspunkten des allgemeinen Wohles geregelt und organisiert sein wird.“⁴⁾

III

Das 1. Übereinkommen der IAO über den 8-Stunden-Tag und die 48-Stunden-Woche ist auf der Grundlage der „Allgemeinen Grundsätze“ abgeschlossen worden. Hier wird „die Annahme des 8-Stunden-Tages oder der 48-Stunden-Woche als zu erstrebendes Ziel überall da, wo es noch nicht erreicht ist“ genannt. Nach der ersten Internationalen Arbeitskonferenz in Washington (1919) heißt dieses Übereinkommen das „Washingtoner Abkommen“. Obwohl es fast einstimmig angenommen worden war, beweist sein Schicksal, wie schwer es im internationalen Rahmen ist, sozialpolitische Forderungen durchzusetzen. Im Jahrbuch des ADGB von 1928 steht darüber:⁵⁾

„Das Übereinkommen über den 8-Stunden-Tag ist das wichtigste aller Übereinkommen. Es ist leider nicht in dem Maße ratifiziert worden, wie bei seiner Formulierung angenommen wurde. Die Ursachen dieses Mißerfolges liegen vor allem darin, daß seit 1919 der Einfluß der Arbeiter auf die gesetzgebenden Körperschaften ihres Landes fast überall geringer geworden ist, als er nach Beendigung des Krieges war, und der moralische Einfluß des Arbeitsamtes reichte nicht aus, dieses Manko auszugleichen. Auch sozialpolitische Fragen sind eben Machtfragen. Es hat keinen Sinn, die Sache anders anzusehen.

Das zeigen klar und deutlich die Dinge in England. Dort war eine konservative Regierung am Ruder, und diese stellte durch ihren Vertreter in Genf den Antrag auf vorzeitige Revision des 8-Stunden-Tag-Übereinkommens. Auf der Konferenz von 1929 ließ die inzwischen von der Arbeiterpartei gestellte Regierung erklären, daß sie das Übereinkommen ratifizieren werde.“

Gewiß hat sich die Regelung der Arbeitszeit inzwischen durchgesetzt, aber in der Bundesrepublik wird immer noch nach der Arbeitszeitordnung von 1938 (!) gehandelt. Die 40-Stunden-Woche, Gegenstand eines Übereinkommens der IAO von 1935 (Nr. 47), hat bei uns noch keine gesetzliche Regelung erfahren. Obwohl sie sich in vielen Bereichen der Wirtschaft durchgesetzt hat (s. z. B. das Homburger Abkommen zwischen der IG Metall und dem Gesamtverband Metallindustrieller Arbeitgeberverbände), gibt es keinen gesetzlichen Anspruch der westdeutschen Arbeitnehmer darauf, eine Tatsache, die auch auf dem letzten DGB-Kongreß im Juli 1969 bedauernd vermerkt wurde.

3) The ILO in the Service of Social Progress, International Labour Office, Geneva 1969, 209 S. In diesem Werk, einer Neufassung des 1965 erschienenen „Labour Faces the New Age“, wird Entstehung, Geschichte und Bedeutung der Weltorganisation zu ihrem fünfzigjährigen Bestehen dargestellt. Die Veröffentlichung ist ein neuerlicher Beweis für die große Tradition auf publizistischem Gebiet, begründet durch Albert Thomas, s. S. 86.

4) Zehn Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Internationales Arbeitsamt Genf 1931, S. XV f.

5) Dr. Berat Heise a.a.O., S. 28.

Dieses Beispiel eines der wichtigsten Übereinkommen macht deutlich, wie realistisch Albert Thomas die Tätigkeit der IAO beurteilte, als er von Jahrhunderten sprach, die benötigt werden, um dem Menschen in der Wirtschaft den ersten Platz zu sichern. Das sollte jedoch den Blick für die Tatsache nicht trüben, daß die Existenz der IAO als Zentrum internationaler Sozialgesetzgebung zu allgemeinerer und breiterer Aktivität auf diesem Gebiet geführt hat. Die ununterbrochene Diskussion sozialpolitischer Fragen im Weltmaßstab und die Verpflichtung der Mitglieder, Erfolge aufzuweisen, ist ein starker Anreiz. Wir können durchaus davon ausgehen, daß keine Regierung der 120 Mitgliedsstaaten der IAO sich gerne sagen läßt, sie vernachlässige ihre Pflichten. Der Sachverständigenausschuß für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen gibt jeder Internationalen Arbeitskonferenz einen Bericht über den Stand der Ratifikationen und die Haltung der einzelnen Regierungen zu bestimmten Fragen. Diese Prozedur ist eines der wirksamsten Mittel, um sicherzustellen, daß nationale Gesetzgebung und Gesetzgebungspraxis mit den Konventionen und Empfehlungen übereinstimmen.

Das gilt auch noch von einem anderen Ausschuß, nämlich dem für Vereinigungsfreiheit, der beim Verwaltungsrat besteht. Wenn eine bei der IAO akkreditierte Organisation Klage führt über Behinderung der Rechte der Gewerkschaften in ihrem oder in einem anderen Land, behandelt der Ausschuß die Beschwerde mit dem Ziel, sie, wenn berechtigt, dem Verwaltungsrat vorzulegen und der betreffenden Regierung zur Kenntnis zu geben. Ist der Fall wichtig genug, dann holt der Ausschuß die Zustimmung der betreffenden Regierung ein, die Klage einem gemeinsamen Ausschuß von UN und IAO für die Fragen der Vereinigungsfreiheit vorzulegen. Wird das abgelehnt, geht der Fall zurück an den Verwaltungsrat, der erneut berät usw. Dieses Verfahren mutet schwerfällig an, aber dank der weitesten Publizität auf jeder Stufe der Beschwerde ist es gewöhnlich erfolgreich. Nicht als ob keine Verletzungen der Koalitionsfreiheit in den Mitgliedsländern vorkommen (es laufen Verfahren gegen Griechenland und Spanien), aber die Regierungen werden immerhin gezwungen, sich zu äußern, da die Prozedur im Statut vorgeschrieben ist. Der Austritt der Südafrikanischen Union ist eine Folge davon.

Es sollte noch erwähnt werden, daß das IAA bahnbrechend tätig geworden ist, um die Grundlagen einer vergleichenden Sozialstatistik im Weltmaßstab zu schaffen. Es wurden Verfahren entwickelt, um Preis- und Lohnindizes international vergleichbar zu machen, aber auch in einzelnen Ländern Statistiken einzurichten, um zu erfahren, welches Lohn- und Preisgefälle existiert. Dies ist bereits eine Aktivität, die in die weltweite Arbeit der IAO einführt, die nicht so sehr mit der Verabschiedung von Übereinkommen und Empfehlungen zu tun hat, sondern mit der Inangsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung eines Grund Übels der *Entwicklungsländer*: der *Unterbeschäftigung*.

IV

Während in den hochindustrialisierten Staaten eher Überbeschäftigung besteht, leiden die Entwicklungsländer an Arbeitslosigkeit, die zumeist ein Mangel an gelernter Arbeitskraft im Verein mit rückständiger landwirtschaftlicher Bodennutzung ist. Die nachkoloniale Infrastruktur tut ein übriges, um bei steigenden Bevölkerungsziffern zu fallender Lebenshaltung zu führen. Da hier gebietsweise vorgegangen werden muß, ist unter dem Direktariat von *Harold Butler* 1936 die Einrichtung der Regionalkonferenzen geschaffen worden. Hier werden die wirtschaftlichen und sozialen Probleme unterentwickelter Regionen — 1936 war es Lateinamerika — diskutiert und registriert, um im Verein mit anderen Organisationen der UN — der FAO, der WHO, der UNESCO, UNICEF, dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, der Weltbank usw. — Entwicklungsprogramme zu entwerfen und Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen.

In diesen Rahmen gehört auch das von der Jubiläumssitzung (1969) der IAO verabschiedete Weltbeschäftigungsprogramm:

„Die Entwicklung in den letzten Jahren hat den Wirtschaftstheoretikern und den Wirtschaftsplanern, den Soziologen und Staatsmännern keinen Zweifel daran gelassen, daß nur eine Hilfsaktion in ganz großem Maßstab die Entwicklungsländer aus dem Würgegriff der Millionenarbeitslosigkeit und der Lähmung des Wirtschaftsaufbaus durch den Mangel an Ausbildungsmöglichkeiten zu befreien vermag. Diese Erkenntnis tritt in den Beschlüssen der Internationalen Arbeitskonferenz klar zutage: Eine Entschließung der Internationalen Arbeitskonferenz aus dem Jahre 1967 fordert einen ‚Weltplan zur Entwicklung der Beschäftigung und zur Erschließung der Arbeitskraftreserven‘. Diesem Beschluß waren ähnliche Schritte der Konferenz der amerikanischen Mitgliedstaaten in Ottawa — die sich zugunsten eines gleichen Plans für Lateinamerika und den karibischen Raum aussprach — und des Beratenden Ausschusses der IAO für Afrika — der die Aufstellung eines afrikanischen Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramms empfahl, das in diesem Jahr der Afrikanischen Regionalkonferenz vorgelegt werden soll — vorausgegangen. Ein asiatischer Arbeitskraftplan wurde im September 1968 von der Asiatischen Regionalkonferenz angenommen.“⁶⁾

Das Weltbeschäftigungsprogramm soll den Entwicklungsländern helfen: *„Die Ziele ihrer Beschäftigungspolitik zu einem integrierenden Bestandteil ihrer Wirtschaftspläne zu machen; für die gegenwärtigen und kommenden Generationen produktive Beschäftigung und Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen; der gesamten Bevölkerung einen Anteil an den Früchten des wirtschaftlichen Fortschritts zu sichern . . .*

Die Rolle der IAO bei der Bewältigung dieser Aufgabe wird darin bestehen, in jeden der drei Erdteile, auf die sich das Programm erstreckt: Asien, Afrika und Lateinamerika, ein Sachverständigen-Team zu entsenden, das sich aus Fachleuten auf den Gebieten der Arbeitskraftplanung und Arbeitsstatistik, der Berufsausbildung und der Fortbildung von ‚Betriebsführungskräften‘ (Direktoren, technische Leiter, Aufsichtspersonal), die Entwicklung ländlicher Gemeinwesen und anderen für die beabsichtigte Expansion erheblichen Förderungsbereichen zusammensetzen wird...“

Aber in dem gleichen Bericht ist die Einschränkung gemacht:

„Keine internationale Organisation kann den Menschenmassen der Dritten Welt Arbeit verschaffen oder ihnen die Möglichkeit geben, Fertigkeiten und Befähigungen zu erwerben. Ihre Aufgabe muß sich notwendigerweise darauf beschränken, den Entwicklungsländern ‚zu helfen, sich selbst zu helfen.‘“⁷⁾

Angesichts eines Rüstungsetats der Industrieländer von jährlich über 500 Milliarden Dollar muten diese Worte fast wie Hohn an, erreicht das zweijährige Budget der IAO doch noch nicht einmal 100 Millionen Dollar. Es bleibt einem dennoch nichts weiter übrig, als davon auszugehen, daß die Völker in einem langwierigen Prozeß lernen müssen, ihre Regierungen nach Kriterien echter Wohlfahrt zu bestallen und nicht nach nationalem Prestige und Ressentiment. Wir sollten die Entwicklungsländer wegen ihrer vorläufigen Unfähigkeit, mit ihren Problemen fertig zu werden, nicht verurteilen.

Vor fast zwanzig Jahren rief auf einer internationalen Konferenz der Arbeitsminister eines schwarzafrikanischen Staates den Delegierten zu: *Brethren help us to organise* — Brüder helft uns, uns zu organisieren. Diesen Ruf hatte die IAO damals schon aufgenommen. Vom 8-Stunden-Tag ausgehend hat sie sich für die Rechte der Arbeitnehmer, sich zu organisieren, eingesetzt, sie hat den Schutz der Schwachen: der Frauen und Kinder, der Kranken und der alten Arbeitnehmer organisiert und steht jetzt in ihrem sechsten Jahrzehnt vor der Aufgabe, die Vergeudung von Arbeitskraft verhindern zu helfen:

6) "Das Weltbeschäftigungsprogramm der IAO" in ILO Nachrichten, Genf, Jahrgang 5, Nr. 2/1969, S. 4 ff.

7) Ebenda.

„Der Preis für den Erfolg, in Geld und Energie ausgedrückt, ist nicht abzuschätzen. Ein Scheitern wird die Welt noch viel teurer zu stehen kommen. Unvorstellbares Elend, Verzweiflung und soziale Zerrüttung aber erwarten in naher Zukunft die Menschheit, wenn nicht sofort eine mit größtem Weitblick und Wirklichkeitssinn geplante Aktion im Weltmaßstab unternommen wird.“⁸⁾

V

Ist die IAO für diese immense Aufgabe überhaupt gerüstet?

Als sie 1919 ihre Tätigkeit aufnahm, begann das IAA mit 200 Angestellten. Heute hat es fast 2000. Nicht alle arbeiten in Genf, dem Sitz der IAO. Die Dezentralisierung der Arbeit in die Kontinente hat es mit sich gebracht, daß viele Angestellte in den Regionalbüros in allen fünf Kontinenten residieren. Verschiedene Informations- und Forschungszentren ergänzen diese Arbeit und dienen der Grundlagenforschung. In Montevideo arbeitet CINTERFOR, ein Institut, das sich hauptsächlich mit Ausbildungsfragen beschäftigt. Ähnlichen Zielen dient CIRF in Genf, das gemeinsam von der IAO, dem Europarat, der OECD und der EWG getragen wird. 1960 entstand das Institut für Arbeitsfragen in Genf, und 1963 wurde das Internationale Zentrum für berufliche und fachliche Fortbildung in Turin ins Leben gerufen.

Auch der Verwaltungsrat ist erweitert worden. Von 20 Mitgliedern 1919 ist er auf nunmehr 48 angewachsen. Von den neun Industrieausschüssen, die 1945 ihre Arbeit aufnahmen, war schon die Rede, ebenso von den Regionalkonferenzen, die die Nähe der IAO zu den Problemen einer Region garantieren sollen. Die Technischen Hilfsprogramme haben bereits während des Zweiten Weltkrieges ihren Anfang genommen. Nach der ersten Regionalkonferenz in Santiago de Chile 1936 reisten mehrere Expertenkommissionen des IAA in verschiedene Länder, um dort Sozialversicherungssysteme einzurichten, übrigens auch in die Türkei und nach Indien. So ist die IAO nicht ohne Erfahrung, was die Arbeit in diesen Ländern anlangt. David A. Morse, der jetzige Direktor des IAA, wies unlängst darauf hin, daß die IAO zwischen 1920 und 1939 in den abhängigen Ländern mit Kolonial- oder ähnlichem Status nicht unbeträchtlich dazu beigetragen hat, ihren Weg in die endliche Freiheit pflastern zu helfen:

„Die IAO nahm in beratender Eigenschaft an der Arbeit der Ständigen Mandatskommission teil und stellte Untersuchungen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den abhängigen Gebieten an. Die Internationale Arbeitskonferenz nahm vier Konventionen und fünf Empfehlungen an, die sich mit der Zwangsarbeit, der Anwerbung eingeborener Arbeiter, den Arbeitsverträgen und Strafsanktionen befassen, alle mit besonderem Bezug auf den Schutz der Arbeiter in abhängigen Gebieten.“⁹⁾

Auf der Konferenz von Philadelphia 1944 wurde die Arbeit der IAO auf neue Füße gestellt. Den Völkerbund gab es nicht mehr, so mußten Beziehungen zu den Vereinten Nationen hergestellt werden. Das geschah 1946 in einem Vertrag, der der IAO größere Selbständigkeit gegenüber der UN gab, als sie gegenüber dem Völkerbund gehabt hatte. Sie erhielt eigene Finanzhoheit, sie kann Mitglieder aufnehmen, die nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind; sie kann vertraglich Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen regeln usw.

Über die *Erklärung von Philadelphia* sagt David Morse:

„Der ursprüngliche Auftrag der IAO wurde in mehr empfehlenden und positiven Ausdrücken formuliert. Das bisherige Konzept, den Arbeitnehmer gegen das Risiko der Krankheit, des Unfalls, des Alters zu schützen, wurde ersetzt durch eine mehr bejahende Zielvorstellung der

8) Ebenda.

9) David A. Morse a.a.O., S. 22 f.

sozialen Sicherheit, wo es darum geht, ein Grundeinkommen, umfassende ärztliche Versorgung und wirksame Förderung der Gesundheit und des Wohlergehens zu garantieren. Das Ziel, Arbeitslosigkeit zu verhindern, wurde bestätigt in der Form, daß Vollbeschäftigung anzustreben sei und so ein höherer Lebensstandard erreicht wird. Das Problem der Arbeitsbedingungen wurde nicht mehr allein unter dem Gesichtspunkt der Beseitigung besonderer Härten gesehen, sondern in den größeren Zusammenhang der Lohnpolitik, der Arbeitszeitpolitik und verwandter Materien eingebettet, die bestimmt waren, einen gerechten Anteil an den Früchten ökonomischen und sozialen Fortschritts zu sichern. Andere Vorkriegsziele wurden bestimmter ausgedrückt. Das Konzept der Vereinigungsfreiheit schloß nun die Anerkennung des Rechtes, Kollektivverträge abzuschließen, ein ..." ¹⁰⁾

Damit ist die IAO aus ihrer Tätigkeit als Arbeiterschutzorganisation herausgetreten und hat die Förderung der Menschenrechte in der modernen technologischen Massengesellschaft mit ihren sozial ungerechten Unterschieden zwischen entwickelten und unentwickelten Ländern zu ihrer Aufgabe gemacht. Wenn sie erfolgreich arbeiten will, muß Universalität ihr Ziel sein. — Seit 1954 ist auch die UdSSR Mitglied, was Probleme hinsichtlich der Arbeitgeberdelegation aufgeworfen hat, aber seit 1966 ist sie nun sogar im Verwaltungsrat.

Belastungen sind nicht ausgeblieben und sie werden auch weiterhin nicht ausbleiben. Denn die IAO ist eine Organisation, die wesentlich im Dienste des Weltfriedens arbeitet und wie allen Friedensorganisationen fehlt es ihr nicht an Anfeindungen. Für ihre Tätigkeit hat sie den Friedensnobelpreis 1969 erhalten.

10) Ebenda S. 29.