

DEUTSCHLAND UND DIE INTERNATIONALE ARBEITERORGANISATION

Im Laufe der nächsten Zukunft, wird die Bundesrepublik einer Reihe von internationalen Organisationen beitreten, nachdem die Hohen Kommissare in den mit Bundeskanzler Adenauer im Herbst des vergangenen Jahres getroffenen so genannten Petersberger Abmachungen ihre Zustimmung hierzu erteilt haben. Unter diesen Organisationen befindet sich auch die Internationale Arbeitsorganisation (IAO)¹. Deutschland kann somit endlich wieder Anschluss gewinnen an die von dieser Institution mit so viel Kraft und Erfolg vorangetriebene soziale Entwicklung in der ganzen Welt und seinerseits aktiv am sozialen Fortschritt mitarbeiten.

Dass es notwendig ist, Sozialpolitik auch in einem überstaatlichen Rahmen zu treiben, wurde schon um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts erkannt. Man glaubte bei dem mit der damals einsetzenden Industrialisierung immer stärker entbrennenden Kampf um die Weltabsatzmärkte, dass eine fortschrittliche Sozialpolitik innerhalb eines einzelnen Staates dessen Produktion notgedrungen verteuern müsse und dass deshalb dieser Staat dann mit sozial weniger entwickelten Staaten, die eine hemmungslose Ausbeutung der menschlichen Arbeitskraft betreiben konnten, auf dem Markt nicht konkurrenzfähig sei. Deshalb forderten weite Kreise, dass die in Frage kommenden Staaten im Wege internationaler Abmachungen sich über eine möglichst gleichmäßige und gleichzeitige innerstaatliche Sozialgesetzgebung einigen sollten. Diese Bestrebungen führten jedoch zu keinem Erfolg, da die einzelnen Staaten keine Bindungen in dieser Richtung eingehen wollten. Anders wurde die Entwicklung erst, als sich die Arbeiterschaft ihrerseits international organisierte und soziale Maßnahmen auf überstaatlicher Ebene forderte, indem man dem Konkurrenzgedanken mit Recht entgegenhielt, dass eine soziale Gesetzgebung keine Belastung, sondern im Gegenteil durch die Schonung der menschlichen Arbeitskraft letztlich sogar eine Erhöhung der Produktion bedeute.

1 International Labour Organisation (ILO), Organisation Internationale du Travail (OIT).

Diesen mit revolutionärem Elan von der Arbeiterschaft vorgebrachten Forderungen konnte man sich auf Regierungsseite nicht länger verschließen, wenn man gewaltsame Erschütterungen vermeiden, wollte. So brachte eine von allen europäischen Industriestaaten im Herbst 1906 in Bern abgehaltene Konferenz den ersten, wenn auch bescheidenen Erfolg durch zwei Abkommen, die das Verbot der Nachtarbeit der in der Industrie beschäftigten Frauen und das Verbot der Verwendung weißen (gelben) Phosphors in der Zündholzindustrie zum Gegenstand hatten und von allen wichtigen europäischen Industriestaaten auch ratifiziert wurden. Ein damals in Basel gegründetes Internationales Arbeitsamt, das den Vorarbeiten für weitere internationale Abkommen dienen sollte, konnte wegen des Ausbruchs des Weltkrieges keine Erfolge mehr verzeichnen. Während des Krieges wurde es mehr und mehr klar, dass der Weltfriede im Grunde immer nur von sozialen Spannungen, die die interessierten Kreise aus imperialistischer Gewinnsucht dann immer auf die nationale Ebene verschoben, gefährdet werde und dass ein internationales Instrument zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit somit auch dem zwischenstaatlichen Frieden diene. Deshalb wurde bei den Beratungen zu den Friedensverträgen von 1919 auch die Gründung einer Internationalen Arbeitsorganisation beschlossen, deren Verfassung als Teil „Arbeit“ in die einzelnen Friedensverträge (z. B. Teil XIII des Versailler Vertrages) aufgenommen wurde. Die IAO hat alle weltpolitischen Erschütterungen überdauert. Eine im Jahre 1946 beschlossene Neuform ihrer Verfassung, die man dadurch aus dem hinfällig gewordenen Versailler Vertrag herausnahm, brachte keine wesentlichen Änderungen.

Die IAO hat es sich zur Aufgabe gemacht, in allen ihren Mitgliedstaaten (z. . sind es 60) eine möglichst gleichmäßige Regelung eines Mindeststandards der Arbeitsbedingungen herbeizuführen. In der 1944 gefassten berühmten Erklärung von Philadelphia wurden die Grundsätze der IAO erneut klar formuliert:

Arbeit ist keine Ware, Koalitionsfreiheit, Mindestlohn, Verbot der Kinderarbeit, gleicher Lohn für beide Geschlechter, Achtstundentag, Sonntagsruhe u. a. m. Eindeutig werden die Ziele in dem in der Erklärung enthaltenen Satz zum Ausdruck gebracht: „Solange noch irgendwo in der Welt Armut herrscht, ist der Wohlstand überall gefährdet“.

Zur Erreichung ihrer Ziele bedient sich die IAO, wie fast alle derartigen Organisationen, dreier Organe. Das wichtigste Organ ist die *Internationale Arbeitskonferenz (Konferenz)*, die im allgemeinen jährlich eine Tagung abhält, und die sich aus den Delegierten der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Das zweite Organ, der *Verwaltungsrat*, ist ein 32köpfiger Führungsausschuss und das dritte Organ ist das *Internationale Arbeitsamt*, ein ständiges Büro mit dem Sitz in Genf.²

Die *Konferenz* hat deshalb die entscheidendste Bedeutung, weil bei ihr die Beratung und Beschlussfassung über die durchzuführenden sozialen Maßnahmen liegt. In ihrer Zusammensetzung unterscheidet sie sich grundsätzlich von allen anderen internationalen Konferenzen. Gewöhnlich werden derartige Zusammenkünfte nur von Vertretern der einzelnen Regierungen beschickt, die an die Weisungen ihrer Absendestaaten gebunden sind und die offizielle Stellungnahme ihrer Regierung repräsentieren. Anders ist es bei der Internationalen Arbeitskonferenz. Zu ihr entsendet jeder Mitgliedstaat vier Delegierte, von denen aber *nur* zwei direkte Regierungsvertreter sind, die den amtlichen Standpunkt der Regierung ihres Staates ausdrücken. Von den beiden anderen Delegierten vertritt je einer die Arbeitnehmerschaft und die Arbeitgeberschaft des betreffenden Landes. Ihre Auswahl haben die Absenderegierungen im Einvernehmen mit den für das fragliche Land

2 An der 33. Internationalen Arbeitskonferenz, die vom 7. Juni bis zum 1. Juli in Genf tagt, nehmen außer den Vertretern der 60 Mitgliedstaaten zum erstenmal auch wieder Vertreter der Regierung, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber der Bundesrepublik Deutschland als Beobachter teil. Die deutschen Gewerkschaften werden durch Erich Bührig, Mitglied des DGB-Bundesvorstandes, vertreten.

maßgebenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu treffen. Diese beiden Nicht-Regierungsvertreter sind auch an die Weisung ihrer Regierungen nicht gebunden. Jeder der vier Delegierten verfügt bei den Abstimmungen über eine Stimme und hierbei tritt die Eigenart der Konferenz ganz besonders klar zu Tage. Meistens gaben die Arbeitnehmer-Vertreter aller Länder und in entsprechender Weise die Arbeitgeber-Vertreter aller Länder, geschlossen und übereinstimmend ihre Stimmen ab, während die Regierungsvertreter je nach Einstellung ihrer Regierung stimmten. So hat oft der Arbeitnehmer-Vertreter eines Landes gegen die Regierungsvertreter des eigenen Landes gestimmt oder in der Diskussion die Sozialpolitik seines eigenen Landes kritisiert. In dieser Zusammensetzung weicht die Konferenz von dem Typus der internationalen Zusammenkünfte so grundsätzlich ab dass sie mit Recht ein Weltparlament der Arbeit genannt wird. Vor allem auf der Seite der Arbeitnehmer-Vertreter der beteiligten Staaten, denen bei den Beratungen die Gleichartigkeit ihrer Interessen ohne Rücksicht auf die Staatszugehörigkeit des Einzelnen klar wird, haben die bisherigen 32 Tagungen der Konferenz schon viel zur Entwicklung eines internationalen Solidaritätsgefühls beigetragen.

Die Beschlüsse der Konferenz können in zwei verschiedenen Formen ergehen, entweder in der Form einer *Empfehlung* oder in der eines *Übereinkommens*. Die *Empfehlung* hat eine ziemlich schwache Wirkung, denn die Konferenz, die mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit eine Empfehlung beschlossen hat, will und kann den Regierungen der Mitgliedstaaten der IAO nur in Form von Ratschlägen nahe legen, diese oder jene soziale Maßnahme in ihrem Land durchzuführen. Ob die einzelne Regierung die Empfehlung beachten will, steht in ihrem Belieben. Anders sind die Wirkungen eines *Übereinkommens*. Wenn die Konferenz mit der dazu nötigen Zweidrittelmehrheit ein Übereinkommen angenommen hat, sind die Regierungen der Mitgliedstaaten der IAO auf Grund ihrer Mitgliedschaft *verpflichtet*, das Übereinkommen ihrem jeweiligen Parlament vorzulegen, das dann entscheiden kann, ob es das Übereinkommen ratifizieren will oder nicht. Wenn es das Übereinkommen ratifiziert hat, ist es rechtlich verpflichtet, die Bestimmungen des Übereinkommens durch Erlass von Gesetzen oder durch sonstige geeignete Maßnahmen innerhalb des betreffenden Landes durchzuführen. Da das Parlament die letzte Entscheidung über die Ratifikation hat, kann die Internationale Arbeitskonferenz nicht von sich aus einen Staat gegen dessen Willen zu einer Maßnahme zwingen. Für den Fall, dass ein Staat, der ein Übereinkommen ratifiziert hat, danach dessen Bestimmungen doch nicht durchführen sollte, gibt es die Möglichkeit eines komplizierten Beschwerdeweges, der unter gewissen Voraussetzungen bis zu einem Urteil des Internationalen Gerichtshofes beschritten werden kann. In der Praxis sind derartige Maßnahmen jedoch kaum notwendig geworden.

Das zweite Organ, der Verwaltungsrat, hat organisatorische Aufgaben; wie die Aufstellung des Haushaltplanes und die Festlegung der Tagesordnung der Konferenz. Seine 32 Mitglieder, von denen 16 Regierungsvertreter sind, während je acht der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberschaft angehören, werden von der Konferenz aus ihren eigenen Reihen gewählt. Das dritte Organ, das *Internationale Arbeitsamt*, das seinen Sitz in Genf hat, ist ein ständiges Büro. Es bereitet sachlich die Tagungen der Konferenz vor, sammelt Informationen und Statistiken über das soziale Geschehen in der ganzen Welt und gibt eine Reihe von Fachzeitschriften und anderen Veröffentlichungen heraus, die in verschiedenen Sprachen erscheinen.³ Das Amt, an dessen Spitze ein Generaldirektor steht, arbeitet mit einem Stab von mehreren hundert internationalen Beamten, die ohne Berücksichtigung ihres Herkunftslandes lediglich nach ihren fachlichen Qualifikationen ausgewählt und langfristig angestellt werden.

3 Das Internationale Arbeitsamt hat vor kurzem sein 30jähriges Bestehen feiern können und aus diesem Anlaß die Schrift „30 Jahre Kampf um soziale Gerechtigkeit“ herausgegeben, die (wie alle künftigen Veröffentlichungen) zum ersten male wieder in deutscher Sprache erschienen ist.

Die IAO, deren Arbeit auch durch den zweiten Weltkrieg keine Unterbrechung erfuhr, obwohl man zeitweilig das Amt von Genf nach Montreal in Kanada verlegt hatte, kann auf eine lange Reihe von Erfolgen zurückblicken. Im Verlaufe der 32 Tagungen der Konferenz, deren letzte im Sommer 1949 in Genf stattfand⁴, wurden 98 Übereinkommen und nahezu ebenso viele Empfehlungen beschlossen. Sie befassen sich mit fast allen Gebieten des Arbeitsschutzrechtes, wie Arbeitszeit, Frauenschutz, Jugendschutz, Sozialversicherung, Unfallverhütung, Koalitionsrecht, ärztlicher Betreuung, Mindestlohnfestsetzung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Sonderschutzbestimmungen für einzelne Berufe usw. Weit über 1000 Ratifikationen von Übereinkommen wurden von den Mitgliedstaaten beim Internationalen Arbeitsamt angemeldet. Unter den gegenwärtig 60 Mitgliedern, von denen auch mehrere den Ostblockstaaten angehören, befinden sich mit Ausnahme der Sowjet-Union, Deutschland und Japan, alle bedeutenden Staaten der Welt.

Schon auf ihrer ersten Tagung, die im Herbst 1919 in Washington, stattfand, hatte die Internationale Arbeitskonferenz *Deutschland* und *Österreich* in die IAO aufgenommen, da man sich darüber klar war, dass eine europäische Sozialpolitik ohne diese beiden Länder lückenhaft und damit unmöglich sein würde. Dieser Aufnahmebeschluss der beiden Staaten, der mit einer Mehrheit von 71 Stimmen gegen eine Stimme bei einer Stimmenthaltung erfolgte, war vor allem einer Rede zu verdanken, die M. Jouhaux, der damalige Generalsekretär des französischen Gewerkschaftsbundes CGT und als solcher der französische Arbeitnehmervertreter auf der Konferenz, zu Gunsten der Aufnahme der beiden bisherigen Feindstaaten gehalten hatte und in der er seine Solidarität mit der deutschen Arbeiterschaft bekundet hatte. Während seiner Mitgliedschaft in der IAO, also bis 1933, hat sich Deutschland tatkräftig an den Arbeiten der Organisation beteiligt und war auf jeder Tagung der Konferenz mit einer Delegation vertreten. Auf der Tagung von 1929 wurde sogar der damalige Reichsarbeitsminister Dr. Brauns zum Vorsitzenden der Konferenz gewählt. Außerdem hatte Deutschland einen ständigen Sitz im Verwaltungsrat und stellte eine Reihe der höheren Beamten des Internationalen Arbeitsamtes, dessen Veröffentlichungen regelmäßig auch in deutscher Sprache erschienen. Der entscheidendste Erfolg der deutschen Mitarbeit aber war die Tatsache, dass Deutschland während der Zeit seiner Mitgliedschaft 17 Übereinkommen ratifiziert hat.

Die Nazi-Regierung erklärte am 26. Oktober 1933 den Austritt Deutschlands aus der IAO. Es hat sich seither an den Bestrebungen der IAO nicht mehr aktiv beteiligt.

Wenn sich nun die Bundesrepublik bemüht, in die IAO wieder aufgenommen zu werden (eine solche Aufnahme müsste nach der Verfassung der IAO von der Konferenz mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden, wobei auch noch eine Zweidrittelmehrheit der bei der Konferenz anwesenden und stimmenden Regierungsvertreter erzielt werden müsste), so erhebt sich die Frage, ob Deutschland noch an die 17 seinerzeit ratifizierten Übereinkommen gebunden ist. Nach einer eingehenden völkerrechtlichen Prüfung, die hier jedoch nicht angestellt werden kann, ist die Weitergeltung zu bejahen, denn weder der damalige Austritt Deutsch-

⁴ Auf der Tagesordnung der 33. Internationalen Arbeitskonferenz (7. Juni bis Anfang Juli 1950) stehen u.a. Finanz- und Haushaltfragen und die Frage des gleichen Lohnes für Männer und Frauen bei gleichwertiger Arbeit. Weiterhin sollen die Verhältnisse in den Industrien der verschiedenen Länder sowie die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen erörtert werden.

lands aus der IAO noch der Krieg, noch der völkerrechtliche Status im Jahre 1939) die IAO verlassen hatten und ihr nach dem Kriege wieder beigetreten sind (Italien 1945 und Österreich 1947). Bei ihrer *von* der jeweiligen Tagung der Konferenz beschlossenen Neuaufnahme mußten sich beide Länder an die Übereinkommen, die sie während der Zeit ihrer ersten Mitgliedschaft ratifiziert hatten, ausdrücklich gebunden erklären. Es ist als sicher anzunehmen, dass dies auch bei einer deutschen Neuaufnahme eine von der Konferenz an die Deutsche Bundesrepublik gestellte Bedingung sein wird.

Wenn nun, wie wir hoffen, die Konferenz in absehbarer Zeit die Aufnahme der Bundesrepublik beschließen wird, erscheint es zweckmäßig, dass man sich vor allem auf deutscher Gewerkschaftsseite — denn die Arbeiterschaft ist ja der durch die Übereinkommen begünstigte Bevölkerungskreis — mit der Frage befaßt, ob in der gegenwärtigen westdeutschen Sozialgesetzgebung die Bestimmungen jener 17 Übereinkommen überhaupt eingehalten sind. Diese sich in juristische Einzelheiten verlierende Überprüfung, zu der in einigen Fällen auch die zu gewissen Übereinkommensbestimmungen ergangenen Auslegungen des Genfer Amtes herangezogen werden müssen, soll hier nicht angestellt werden; jedoch mag es von Interesse sein, mit welchen Sachgebieten sich die 17 Übereinkommen befassen. So behandeln sieben, das Arbeitsschutzrecht der Seeleute, drei die Unfallversicherung und die Berufskrankheiten, zwei die Krankenversicherung und je eines die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, den Schutz der werktätigen Frauen vor und nach der Niederkunft, das Koalitionsrecht der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, die Festsetzung von Mindestlöhnen für Heimarbeiter und den Unfallschutz der Hafendarbeiter. Die Untersuchung über die Einhaltung dieser Übereinkommensbestimmungen durch die derzeitige westdeutsche Gesetzgebung ergibt nun, dass im allgemeinen die deutschen Gesetze nicht gegen diese Übereinkommen verstoßen. In wenigen Fällen (z. B. Fehlen eines Heimarbeiterlohngesetzes, Aussetzung von § 7 des Mutterschutzgesetzes) ist dies jedoch der Fall, und es müßte mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass der Bundestag die entsprechenden Lücken durch seine Gesetzgebung schließt. Wenn die Bundesrepublik der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer diesjährigen Tagung von sich aus die Versicherung abgeben würde, dass sie sich an die seinerzeit von Deutschland ratifizierten 17 Übereinkommen gebunden fühlt, und den Nachweis erbringen könnte, dass diese Übereinkommen in allen ihren einzelnen Bestimmungen von der gegenwärtigen deutschen Gesetzgebung eingehalten sind, so könnte dies die Stimmung der Konferenz nur in einer für uns günstigen Richtung beeinflussen, denn schließlich hängt es von der Konferenz ab, ob sie mit der notwendigen Mehrheit die Aufnahme der Bundesrepublik in die IAO beschließen will.

Eine wichtige rechtliche Folge eines deutschen Wiedereintritts würde der Umstand sein, dass die IAO der Bundesregierung die Texte aller bisher von der Konferenz beschlossenen Übereinkommen, also auch derjenigen, die seit 1933 ohne deutsche Mitwirkung zustande kamen, unterbreiten wird. Die Bundesregierung hat dann auf Grund ihrer Mitgliedschaft die Verpflichtung, alle diese Übereinkommen dem Bundestag vorzulegen, der über ihre Ratifizierung zu entscheiden hat. Hier könnte von deutscher Gewerkschaftsseite in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit schon jetzt eine lohnende Vorarbeit insofern geleistet werden, als man im einzelnen überprüft, welche Übereinkommen von der derzeitigen deutschen Gesetzgebung an sich schon eingehalten sind, so dass sie sofort ratifiziert werden könnten, und bei welchen eine

Ergänzung oder Änderung der deutschen Sozialgesetzgebung erfolgen müsste, wenn man sie ratifizieren will.

Die Ziele und die bisherigen Erfolge der IAO zeigen ohne weiteres, wie wichtig und vorteilhaft für die Werktätigen Westdeutschlands eine Mitwirkung der Bundesrepublik in dieser Organisation sein würde, die sich mit Recht eine Vorkämpferin sozialen Fortschritts nennen kann.