

E 2200 Paris 1/1561

*Le Professeur E. Röthlisberger
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

R

Bern, 22. April 1919

Am 25. Januar 1919 wurde in Paris durch den obersten Rat der Alliierten eine 15gliedrige «Kommission für internationale Arbeitsgesetzgebung» zum Studium der Weltfrage der Arbeitsverhältnisse eingesetzt, die nach 35 Sitzungen am 24. März ihren Bericht abgab. Neben 9 allgemeinen, in den Friedensvertrag aufzunehmenden Hauptgrundsätzen wird der Abschluss einer internationalen Über-



einkunft in Aussicht genommen, welche die Gründung einer internationalen Arbeiterschuttkonferenz und eines internationalen Arbeitsamtes vorsieht. Die erste Session dieser wenigstens einmal im Jahre zusammentretenden Konferenz soll im Oktober nächsthin in Washington stattfinden. Gemäss Art. 39 des Konventionsentwurfes wird mit der Vorbereitung dieser Session eine Siebnerkommission betraut, in welcher ausnahmsweise auch die neutrale Schweiz in Anbetracht ihrer frühern führenden Stellung in dieser Frage einen Vertreter zugestanden bekam. Diese Kommission hielt Montag, den 14. April nachmittags im Ministère du Travail eine erste kurze, nicht beschlussfähige Orientierungssitzung ab, an der Herr Prof. Rappard ad audiendum et informandum teilnahm, da die erst Sonntag den 13. April benachrichtigte Schweiz noch keinen amtlichen Delegierten hatte absenden können. Mit dieser Mission am Sonntag den 13. abends betraut, reiste ich am Montag nachmittag mit Herrn Minister Dunant nach Paris, kam dort am 15. April mittags an, wurde von Herrn Prof. Rappard rasch über die Situation verständigt und fand mich am gleichen Nachmittag um 3 Uhr gerade noch rechtzeitig genug zu der ersten konstituierenden Sitzung der Siebnerkommission im genannten Ministerium ein.

Das Programm der ersten Session der künftigen «Conférence du Travail» war laut Zusatzprotokoll des Konventionsentwurfes folgendermassen festgestellt worden:

1. Anwendung des Grundsatzes des Achtsturentages oder der 48-Stundenwoche;
2. Frage der Verhütung der Arbeitslosigkeit und daherige Massnahmen;
3. Verwendung der Frauen: a. vor und nach der Entbindung (nebst der Frage der Niederkunftsentschädigung); b. während der Nacht; c. in ungesunden Betrieben;
4. Verwendung von Kindern: a. Zulassungsalter; b. Nachtarbeit; c. Ungesunde Arbeiten;
5. Ausdehnung und Anwendung der 1906 in Bern angenommenen internationalen Übereinkünfte betr. Verbot der Nachtarbeit der in der Industrie beschäftigten Frauen und betreffend Verbot des weissen (gelben) Phosphors in der Zündhölzchenindustrie.

Die Sitzung vom 15. April wurde präsiert von Herrn Staatsrat Fontaine. Anwesend waren noch Sir Malcolm Delavigne, die Herren Prof. Mahaim (Liège), de Castiglione (Italien) und Oka (Japan); der Vertreter der Vereinigten Staaten, Prof. Shotwell, traf erst am Schlusse ein. Alles wickelte sich sehr rasch ab, da Sir Malcolm früher weggehen zu müssen erklärte, weil noch andere wichtige Schwierigkeiten zu überbrücken seien.

Die Kommission hatte in der ersten Sitzung, weil nur zwei Delegierte Mandate hatten, den Sitz der vorbereitenden Kommission nicht festsetzen können. Der belgische Vertreter hatte ihn in seinem Lande haben wollen, Sir Malcolm ihn energisch für London beansprucht. Zuerst erhob sich nun eine Vorfrage: wer ist legitimiert zur Stimmabgabe? Der italienische Delegierte war es nicht; der Japaner noch nicht da; auf Anfrage erklärte ich, als Delegierter der schweizerischen Regierung, ein Mandat zu besitzen. Mit den vier Stimmen Belgiens, Englands, Frank-

reichs und der Schweiz wurde London als Sitz der Kommission bezeichnet. Von einer Erweiterung der Kommission durch Delegierte anderer Staaten sprach niemand. Präsiert wird die Kommission werden durch Herrn Harold Butler, C.B. Assistant Secretary, Ministry of Labour, der als Secrétaire général adjoint den Bericht der Commission de législation internationale du travail unterzeichnet hat. Die definitiven Ernennungen der Mitglieder der Kommission sind Herrn Butler zu senden, der sie der amerikanischen Regierung übermitteln wird.

Die Regierung der Vereinigten Staaten ist nach Art. 39 des Konventionsentwurfes¹ mit der Einladung und Organisation – gemeint ist nach Ansicht der Kommission die materielle Organisation – betraut, allein die eigentliche Konferenzvorbereitung, die dokumentarische Vorberatung, gehört der Siebnerkommission. Auf meine direkte Anfrage, ob man die Schweizer Methode von 1906 und 1907, also technische und diplomatische Konferenz, anwenden und welches der eigentliche Charakter der Konferenz von Washington sein werde – die daherigen Ausführungen im Bericht Seite 6 und in Art. 19 des Entwurfs ermangeln meiner Ansicht nach der nötigen Klarheit betr. die zeitliche Folge – erhielt ich zur Antwort, dass man sich zum Grundsatz der Conférence unique bekannt habe; es werden zuerst die Fragen technisch beraten und dann gleich darauf das oder die neuen Abkommensentwürfe unterzeichnet; es wird also eine einzige Konferenz in zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden Akten veranstaltet, was bei der Bezeichnung der Delegierten und der Vollmachterteilung wohl ins Auge zu fassen sein wird.

Zur ersten auf dem Programm der Konferenz stehenden Frage des Achtstundentages lag der Kommission ein Fragebogen des Herrn Prof. Mahaim vor. Aus der Diskussion ergibt sich, dass es nur ein Vorentwurf ist und dass diese erste Frage nur vorgenommen wurde, um an einem Beispiel das weitere Vorgehen zu illustrieren. Denn es wird dieser Entwurf noch umgearbeitet und sodann werden durch England ähnliche Entwürfe unter den Mitgliedern der Siebnerkommission in Zirkulation gesetzt werden und zwar so rasch, dass sie sich dieselben anschauen und darüber in der nächsten Sitzung diskutieren können; zu diesem Zweck wurde die Adresse der Delegierten notiert. Die erste Sitzung wird nun auf Dienstag den 6. Mai morgens in London angesetzt.

Eine weitere Vorfrage war die: Wem soll das in London auszuarbeitende Fragenschema zugesandt und in welchen Staaten sollen die Erhebungen gemacht werden? Aus dem interessanten Meinungsaustausch erhellt deutlich, dass London hiebei von den bisherigen Feinden nichts wissen will. Man spricht von der Zusendung an die 31 Nationen, die bei der Liga jetzt als Kriegsführende und ohne diplomatische Beziehungen zu den Zentralmächten stehende Staaten angemeldet sind und als künftige Mitglieder der Liga angesehen werden können. Dazu käme noch Colombien. Dann wird von 13 neutralen Staaten gesprochen; die Unsicherheit ist gross. In den Blättern wurde gleichzeitig eine Liste derjenigen Staaten veröffentlicht, deren Bezeichnung als bevollmächtigte Parteien im Friedensinstrument in Aussicht genommen ist; sie ist ganz anders zusammengesetzt als man vorher glaubte und enthält mit den 5 Grossmächten noch 18, also im Ganzen 23

1. Cf. E 2200 Paris 1/1561.

Staaten. Schliesslich herrscht aber die Ansicht vor, dass man bis zum 6. Mai wohl Abklärung darüber erhalten werde, wer für die Einberufung nach Washington in Betracht komme. Ganz sicher scheint aus den Äusserungen hervorzugehen, dass die bisherigen feindlichen Mächte trotz des Wunsches No. II der Kommission² nicht vertreten sein werden. Herr Fontaine bemerkte richtig, dass man grosses Interesse hätte, auch zu wissen, was z. B. Deutschland tue. Aber Sir Malcolm geht darauf nicht speziell ein. Bemerkte wird, dass man dann wohl durch anderweitige Quellen Aufschlüsse erhalten werde; ich füge bei, dass z. B. in der eben fertig gewordenen Botschaft des Bundesrates vom 11. April³ solche Zusammenstellungen über andere Länder zu finden seien.

Man geht auf das Questionnaire summarisch ein. Zwei Hauptgesichtspunkte treten in den Vordergrund. Den Engländern scheint der Fragebogen viel zu breit angelegt; es entstehe dadurch eine viel zu ausführliche unnötige Dokumentierung und es würden massenhaft Auskünfte gesammelt, die im nächsten Oktober schon wieder keinen Wert haben dürften und gänzlich nutzlos seien. Die Engländer möchten einzig und allein klipp und klar Antwort auf die Frage: Ist die 48-Stunden-Woche schon in einem Lande eingeführt? Wenn ja, welches sind die verschiedenen Ausnahmen und Anwendungsmodalitäten und etwa noch, welches sind die verschiedenen Etappen, in denen ein Land diese Reformen zu verwirklichen gedenkt? Nichts als dies. Herr Mahaim verteidigt seinen Entwurf. Speziell wird die Wünschbarkeit betont, die sogen. Accords betreffend Achtstundentag unter grossen Korporationen, wie sie in Italien angenommen worden sind, kennen zu lernen, was Sir Malcolm durchaus nicht gefallen will. Herr Fontaine bemerkt, dass sich diese Accords alle in der nämlichen Richtung der 48-Stunden-Woche bewegen und kaum je rückgängig gemacht werden können, dass sie also hinsichtlich grosser Industrieverbände unbedingt Beachtung verdienen würden. Ferner soll nicht sklavisch am Begriff der 48 Stunden festgehalten werden, da z. B. Frankreich in gewissen Betrieben die 49-Stunden-Woche (10 Minuten jeden Tag mehr) einführt. Jedenfalls ist der Eindruck der, dass nicht zu viele Einzelheiten, keine Vorgeschichten usw. von der englischen Kommission gewünscht werden, sondern praktische, präzise, positive Tatsachen und Aktenstücke, wie z. B. der Entwurf des Bundesgesetzes betr. die Arbeitszeit in den Fabriken, den ich Sir Malcolm zeigte. Hervorgehoben wurde noch insbesondere, dass diejenigen Vorschriften grosse Beachtung verdienen, die verhindern sollen, dass die 48-Stunden-Woche durch freiwillige Überzeitarbeit illusorisch gemacht werde (vgl. Art. 45 des genannten schweizerischen Entwurfes).

2. II. Vœu présenté par les Délégations belge, française et italienne, *cf.* Annexe I du Rapport présenté à la Conférence des Préliminaires de Paix par la Commission de législation internationale du Travail [*adopté par la commission*]:

La Commission, considérant qu'une législation internationale du Travail vraiment efficace ne peut être établie sans le concours de tous les pays industriels, émet le vœu qu'en attendant que la signature du Traité de paix permette de faire appel à tous ces pays, le Conférence de la Paix communique aux Puissances neutres, à titre d'information, le présent projet de convention avant de l'adopter définitivement. (E 2200 Paris 1/1561).

3. *Cf.* Feuille fédérale suisse, 1919, vol. 2, pp. 1-50.

Sehr bezeichnend war dann eine folgende Rencontre; Sir Malcolm wollte unbedingt den Grundsatz gewahrt wissen, dass nur über den Achtsturentag in der Industrie diskutiert und nur darüber ein Abkommen geschlossen werde; es schien mir dies eine *conditio sine qua non* der Engländer zu sein; weder Handel noch Landwirtschaft sollen hineingezogen werden dürfen. Für die Landwirtschaft schien dies selbstverständlich. Allein Herr Fontaine bemerkte, es sei unzweifelhaft, dass auf der nächsten Konferenz auch noch von Erweiterungen gesprochen und daherige Anträge gestellt werden würden. So werde es unvermeidlich sein, dass mit Bezug auf den Handel die Angestellten der grossen Warenhäuser, die einen viel aufreibenderen Dienst hätten als die Fabrikangestellten, und das grösste Kontingent zur Tuberkulose stellten, unbedingt auch den Achtsturentag verlangen würden (z.B. auf eine Einwendung der Schwierigkeit der Abgrenzung hin, solche Warenhäuser, wo über 200 Angestellte arbeiten). Dieser Punkt wurde nicht genügend beleuchtet. Mir kam vor, dass Sir Malcolm, der weggehen zu müssen erklärte, eher ein diplomatisches Ausweichen in dieser Frage bezweckte, in der übrigens die beiden Berner Arbeitskonferenzen vom letzten Februar eher den englischen Standpunkt eingenommen zu haben scheinen.

Weitere Punkte wurden gar nicht angeschnitten. Insbesondere kam ich nicht dazu, die Bedenken gegen eine internationale Regelungsmöglichkeit der Arbeitslosenfrage anzubringen und darauf hinzuweisen, dass eine solche höchstens auf dem Boden der Versicherung und des positiven Ausbaues des Arbeitsnachweises liegen dürfte. Auch konnte ich nicht fragen, ob auch hier, entgegen dem Vorgehen der Schweiz, nur der Arbeitslosigkeit in der Industriearbeit gesteuert werden solle. Dieser Punkt bedarf der Feststellung.

Noch war aber ein für die Schweiz sehr wichtiger Punkt nicht abgeklärt, nämlich das Verhältnis zu den frühern Berner Konventionen (Programm No.5)⁴. Daher blieb ich nach der Sitzung noch da und befrag hierüber Herrn Fontaine. In aller Kürze wurde mir der Bescheid zuteil: Die Verträge von 1906 müssen wieder vorgenommen werden, weil die Vertragsstaaten geändert haben: «So existiert kein Österreich mehr.» Von Deutschland kein Wort. Auf meine Frage, welches das Schicksal der beiden Verträge, welche die technische Konferenz von 1913 vorbereitet hat, sein werde, wurde von Herrn Fontaine darauf hingewiesen, dass, da die Sachlage durch Annahme des Achtsturentages ein ganz anderes Gesicht bekomme, auch die daherigen Entwürfe anders gefasst werden müssten und dass z.B. bei Art.3 Ziff.b des Programms (Verwendung der Frauen in der Nacht) hierüber zu reden sei. Die Zeit war zu kurz, um darauf aufmerksam zu machen, dass ein Widerspruch zwischen der erneuten Spezialdiskussion dieser Programmpunkte 3 b und der einfachen im Programm vorgesehenen Ausdehnung der Übereinkunft von 1906 bestehe. Dass die zweite 1913 vorbereitete Übereinkunft betreffend die Tagesarbeit der Frauen und Industriearbeiter durch die Proklamierung des Achtsturentages eine ganz radikale Umwandlung erfährt, ist selbstverständlich, und diese Umwandlung kann dann bei Nr.3 und 4 des Programms zur Behandlung gelangen.

4. Voir le programme mentionné au début du présent document.

Endlich wird neben der idealen Leistung, welche die Schweiz hier zu geben be-rufen ist und die mir wichtiger erscheint als materielle, oft allzu menschlich von der Schweiz ausgenutzte Vorteile, auch die Sitzfrage des in Aussicht genomme-nen Zentralorgans, des amtlichen internationalen Arbeiterschutzbureaus, eine wesentliche Rolle spielen. Es wurde allerdings hierüber kein Wort verloren. Allein die ganz tiefgehende Erbitterung der Gruppe, die für Brüssel als Sitz der Liga der Nationen eingetreten ist, trat indirekt deutlich zutage, und der belgische Delegier-te weiss sie auszunutzen. Der Sitz dieses Organs in Genf ist denn auch nichts weniger als sicher trotz Art. 23 des Entwurfs zu einer Völkerbundsliga, und doch, sollte Genf wirklich Weltkapitale werden, darf die Schweiz eine derartige Position ja nicht etwa leichtfertig dahin fahren lassen, geht es doch um ihre Ehre, um die Vermeidung einer *capitis diminutio*, um die Anerkennung ihrer lobenswerten In-itiative in Sachen des Arbeiterschutzes.

Nach wie vor bin ich aber der Meinung, dass man in den Vorarbeiten zu den Berner Konferenzen von 1905, 1906 und 1913 eine Fülle von Punkten beleuchtet und begutachtet hat, die der Präzisierung durch ein Frageschema und der Doku-mentierung auf die Washingtoner Konferenz hin wert wären. Die Schweiz sollte gerade die Kontinuität mit diesen Arbeiten betonen. Freilich wird dann genau ab-zuwägen sein, welche Fragen hervorgehoben werden sollen. Wenn z. B. Auslegun-gen deutscher Delegierten zu stark hervortreten sollten, müsste mit aller Behut-samkeit davon gesprochen werden, da sie sonst von vornherein eine vielleicht un-verdiente Ablehnung erfahren würden, was im Interesse der Sache da und dort zu bedauern wäre. Die Konferenz von Washington wird eben noch unter den Nachwirkungen des dann erst abgeschlossenen Hauptfriedens alle die Erschütte-rungen nachzittern fühlen, denen nun während der Kriegsjahre und den ausseror-dentlich nervösen Debatten zur Vorfriedensverhandlung die Geister im Lager der Sieger ausgesetzt waren; sie wird neben einer sozialen eine hochpolitische sein.

Das Vertrauen des Bundesrates für diese kurze Mission, die ich in den beiden nachfolgenden Tagen, welche mir bis zur Rückreise mit Herrn Minister Dunant blieben, zu Informationszwecken für unsere Unionen intensiv benutzt habe, ver-danke ich aufrichtig.

Indem ich mich über die Durchführung der der Schweiz gestellten Aufgabe in einem Begleitbriefe ausspreche, erkläre ich gerne, hier in Bern für eine eventuell gewünschte weitere Beleuchtung der Sachlage, wie ich sie erfassen durfte, und ins-besondere für die Herausarbeitung der aus den Vorlagen von 1913 zu rettenden Bestimmungen Ihrer Behörde zur Verfügung stehen zu wollen.

Es scheint mir immerhin aus dem obigen Bericht hervorzugehen, dass die Orientierung trotz ihres momentphotographieartigen Charakters doch wirklich wertvolle Fingerzeige für die nächsten Monate darbietet, so sehr der Fluss der Er-eignisse einem Sturzbache gleicht.