

E 1004.1 1/443

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 14 mars 1944*¹

480. Internat. Arbeitskonferenz, 26. Session in Philadelphia

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 7. März 1944
Politisches Departement. Mitbericht vom 10. März 1944

An seiner Sitzung vom Dezember 1943 in London hat der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes beschlossen, die Internationale Arbeitskon-

1. *Absent: Pilet-Golaz.*



ferenz auf den 20. April 1944 nach Philadelphia zu ihrer 26. Session einzuberufen, unter gleichzeitiger Festsetzung der Traktanden für diese Tagung. Dieser Beschluss ist dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit bekanntgegeben worden.

«I.

[...]²

II.

Als Mitglied des Völkerbundes gehört die Schweiz ipso iure auch der Internationalen Arbeitsorganisation an und sie ist denn auch – wie die übrigen Mitgliedstaaten, wenn wir richtig orientiert sind – in aller Form zur XXVI. Tagung der Konferenz eingeladen worden. Massgebend für die Teilnahme ist nach wie vor Art. 3 der Constitution, der bestimmt, dass die Delegationen der einzelnen Länder bestehen aus vier Personen, wovon zwei die Regierung und je eine die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer vertreten; jedem der vier Abgeordneten können technische Ratgeber in bestimmter Zahl beigegeben werden. Vor dem Krieg hat die Schweiz jede Arbeitskonferenz mit einer vollzähligen Delegation beschickt. Heute stellt sich die Frage, ob unser Land unter den gegenwärtigen Verhältnissen an der Konferenz teilnehmen kann.

Ganz allgemein ist festzustellen, dass die Schweiz an der Aufrechterhaltung und Förderung ihrer Beziehungen zum Völkerbund und zur Internationalen Arbeitsorganisation nach wie vor das grösste Interesse hat, vorab aus ideellen Motiven, dann auch aus Gründen unserer sozialpolitischen Tradition, aber ebenso sehr aus andern Erwägungen wie dem Wunsch, unserem Land den Sitz des Völkerbundes und des Internationalen Arbeitsamtes zu erhalten³. Es darf wohl auch gesagt werden, dass die Anwesenheit der Schweiz von den andern an der Konferenz vertretenen Mächte lebhaft begrüsst würde, hat sie sich doch durch ihre bisherige Haltung ein starkes Ansehen erworben. Schwierigkeiten entstehen nun aber daraus, dass die Internationale Arbeitsorganisation politisch in das Fahrwasser der Alliierten geraten ist. Dabei ist weniger von Bedeutung die Tatsache, dass die Achsenstaaten ihr nicht angehören, denn Deutschland, Italien und Japan beispielsweise gehörten schon vor dem Kriege nicht mehr dazu als der Umstand, dass sie offensichtlich unter der Flagge der Alliierten segelt. Dies gilt auch für den Völkerbund als solchen, was dazu führte, dass im eidgenössischen Voranschlag seit dem Jahre 1941 kein Beitrag mehr an den Völkerbund vorgesehen ist, mit der Begründung: «Angesichts der Umstände scheint es nicht am Platze, irgendeinen Posten in den Kostenvoranschlag aufzunehmen». Man muss sich allerdings heute ernstlich fragen, ob es klug und wichtig ist, diese Stellungnahme aufrechtzuerhalten, wenn auch die Beitragsleistung nur als «suspendiert», nicht als eingestellt gelten soll. Trotzdem wird man uns eine gewisse Einseitigkeit vorwerfen und uns vorhalten können, es

2. *Suit l'exposé des différents points qui seront à l'ordre du jour de la Conférence qui devra en particulier et dans un premier temps définir les statuts de l'organisation et établir un programme pour la fin de la guerre et surtout en vue de l'après-guerre.*

3. *Cf. DDS, vol. 7, tomes I et II, Tables méthodiques: La législation internationale du travail, La Suisse et la Société des Nations.*

läge ein gewisser Widerspruch darin, wenn wir einerseits immer wieder diese internationalen Institutionen für die Schweiz beanspruchen, andererseits aber unseren Beitrag als Mitglied und dazu noch als Sitzstaat nicht bezahlen. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass im Budget der Eidgenossenschaft (beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit) in den letzten Jahren für die Internationale Arbeitsorganisation, d.h. für die Teilnahme an der Internationalen Arbeitskonferenz, regelmässig noch ein Kredit vorgesehen wurde, seit einiger Zeit allerdings mehr nur pro forma (Fr. 2000.—).

Es mag nun die Teilnahme beschlossen oder abgelehnt werden – die Lösung wird in jedem Fall unbefriedigend sein.

Bleibt die Schweiz der Konferenz fern, wird dies bei den Alliierten Missfallen erregen, weil wir – so würde uns dies zum Teil ausgelegt – der Achse wegen nicht mitmachen. Wie sich dies praktisch auswirkt, lässt sich schwer sagen, sicher ist aber, dass eine völlige Ignorierung der Konferenz unsere Stellung zu den angelsächsischen Mächten nach dem Krieg nicht erleichtern würde und auch sonst das Verhältnis zwischen ihnen und uns nachteilig beeinflussen könnte. Es ist auch denkbar, dass beispielsweise England die Teilnahme eines Landes wie der Schweiz und anderer europäischer Staaten deswegen besonders erwünscht wäre, um ein gewisses Gegengewicht gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika zu haben, deren Tendenz anscheinend dahin geht, die auf amerikanischem Boden entstandenen neuen Gebilde (wie die United Nations Relief and Rehabilitation Administration und die Konferenz von Hot Springs) unter ihren Einfluss zu nehmen, während England offenbar die alten internationalen Institutionen mehr oder weniger unverändert in die Nachkriegszeit hinüberretten und beispielsweise auch Genf als Völkerbundssitz (damit auch als Sitz des Internationalen Arbeitsamtes) beibehalten möchte. Besonders unerfreulich sodann ist, dass wir keinerlei Einwirkung auf die Beratung und Beschlussfassung hätten, was um so schwerwiegender ins Gewicht fällt, als an der Konferenz neben den Sachfragen grundlegende Probleme behandelt werden sollen, so vor allem das Aktionsprogramm, die Richtlinien für die künftige Tätigkeit und das Statut der Internationalen Arbeitsorganisation, welche unser Land sehr stark berühren. Wenn auch nicht erwartet werden darf, dass wir dabei in entscheidender Weise mitreden könnten, so hätten wir doch immerhin die Möglichkeit, unsere Stimme, und vielleicht nicht ganz ohne Erfolg, zu Gehör zu bringen, wobei wir selbstverständlich für die baldige Wiederaufnahme einer vernünftigen und fruchtbaren Zusammenarbeit aller Staaten eintreten würden. Bleiben wir abseits, dann müssen wir damit rechnen, dass wir vor vollendete Tatsachen gestellt werden, und es für uns unter Umständen schwierig sein wird, nach dem Krieg auf der in Philadelphia beschlossenen Marschroute mitzugehen. Ferner ist zu bedenken, dass wir uns vollständig der Möglichkeit begeben würden, allein und in Verbindung mit anderen Delegierten für die Rückkehr des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf zu wirken – eine Rückkehr, die nicht ohne weiteres gegeben ist, sind doch der Staaten genug, die den Sitz gerne bei sich haben möchten, und es an Anstrengungen nicht werden fehlen lassen, um dieses Ziel zu erreichen; allerdings müsste wohl die Schweiz, wenn sie sich den Sitz sichern will, ihre Beitragsleistung wieder aufnehmen. Endlich könnten wir von vorneherein nicht damit rechnen, in den

Verwaltungsrat gewählt zu werden, obwohl unsere Chancen vor dem Krieg nicht ungünstig waren.

Nimmt die Schweiz an der Konferenz teil, bedeutet das, dass sie sich mehr oder weniger ins Schlepptau der Alliierten begibt, und die Reaktion auf der Achsenseite bliebe denn auch bestimmt nicht aus; man würde in der Beschickung der Tagung eine neutralitätswidrige Haltung erblicken und wahrscheinlich die für eine Entsendung einer Delegation aus der Schweiz nötigen Visa gar nicht ausstellen. Die Konferenz wird sicher sehr einseitig zusammengesetzt sein und eine entschieden achsenfeindliche Note aufweisen: ganz Amerika, alles was zum englischen Imperium gehört, China neben andern Staaten Asiens, eventuell Russland, die mit den Angelsachsen verbündeten oder ihnen nahestehenden Länder Europas (vertreten durch ihre diplomatischen Vertreter in Washington oder die Exilregierungen, Frankreich im Fall der Teilnahme durch das Algierkomitee). Was die neutralen Staaten betrifft, so haben Anfragen bei unseren Gesandtschaften in Lissabon, Stockholm und Ankara ergeben, dass Portugal wahrscheinlich niemanden oder dann höchstens einen Beobachter abordnet, während Schweden eine vollzählige Delegation entsenden will (wobei daran zu erinnern ist, dass dieses Land es mit seiner Neutralität nicht immer so streng genommen hat wie die Schweiz); über die Absichten der Türkei liegt noch kein Bericht vor. Vor allem aber muss man sich darüber im Klaren sein, dass die bevorstehende Konferenz einen stark politischen Charakter hat und zum Teil ganz offenbar Zwecke verfolgt, welche den politischen Interessen der Alliierten dienen, wie schon aus Ziffer 2 der Tagesordnung: *Recommandations «aux Nations unies» pour la politique sociale de l'heure actuelle et de l'après-guerre* hervorgeht, obwohl gesagt wird, dass die allgemeinen Empfehlungen, die von den Grundsätzen der Demokratie inspiriert sein würden, für alle Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation gelten sollen. Auch ist ja deutlich zu erkennen, dass das Internationale Arbeitsamt zurzeit mehr oder weniger eine «*politique de guerre*» betreibt, was übrigens angesichts dessen, dass es gegenwärtig vor allem von England, den Vereinigten Staaten und Kanada erhalten wird und seinen Sitz in einem kriegführenden Land hat, nicht verwunderlich ist. Wenn man auch nicht zum voraus weiss, wie die Konferenz verlaufen wird – denkbar ist alles von einer rein sachlichen Behandlung bis zur politischen Manifestation gegen die Achsenmächte – so muss man sich doch auf allerhand gefasst machen. Man würde sich in Philadelphia unter Umständen vor höchst schwierige und heikle Situationen gestellt sehen, Zumutungen sind nicht ausgeschlossen, und aller Voraussicht nach würde die Teilnahme der Schweiz an der Konferenz von den Alliierten auch in einer ihrem Interesse dienenden Weise propagandistisch ausgewertet.

III.

Beim Entscheid über die Frage der Teilnahme der Schweiz an der XXVI. Internationalen Arbeitskonferenz ist davon auszugehen, dass das Prinzip der strengen Einhaltung unserer Neutralität unter allen Umständen gewahrt werden muss. Wägt man das pro et contra, wie es in Ziffer II auseinandergesetzt wurde, gegeneinander ab, so kommt man zum Schluss, dass unter den gegeb-

nen Umständen die Entsendung einer eigentlichen Delegation mit den Pflichten unserer Neutralitätspolitik sich nicht gut vereinbaren lässt, wenn auch gewichtige Gründe für eine Beteiligung sprechen. Andererseits sollte unser Land aus wohlerwogenen realpolitischen Gründen die Konferenz nicht völlig ignorieren, da hieraus bei den Alliierten, auf die wir jetzt und nach dem Krieg in hohem Masse angewiesen sind, eine unliebsame Verstimmung mit allen ihren Folgen auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet eintreten könnte. Es scheint deshalb geboten, zum mindesten «faire acte de présence» und zu diesem Zweck einen Vertreter abzuordnen, der dem leitenden Gesandtschaftspersonal in Washington zu entnehmen wäre. Durch eine solche Vertretung könnte ein Risiko für uns nicht entstehen; die Neutralität bleibt gewährleistet, da wir keine eigentliche Delegation abordnen und andererseits wird vermieden, dass die Schweiz an dieser wichtigen Tagung durch Abwesenheit glänzt, ihre Stellung im Völkerbund schwächt und die Angelsachsenmächte vor den Kopf stösst. Wir haben zudem ein Interesse daran, durch einen eigenen Vertreter über die Vorgänge an der Konferenz genau orientiert zu werden. In diesem Zusammenhang sei übrigens noch erwähnt, dass voraussichtlich die Herren Tzaut und Schürch, die beide dem Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes angehören – der erste als Arbeitgeberdelegierter, der zweite als Arbeitnehmervertreter – an einer der Arbeitskonferenz vorangehenden Verwaltungsratssitzung teilnehmen und nachher in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Verwaltungsrates auch der Konferenz beiwohnen werden, was vom Standpunkt der Schweiz nur erwünscht sein kann.

Es ist noch zu überlegen, wie unsere Haltung dem Internationalen Arbeitsamt gegenüber begründet werden soll. So wie die Dinge liegen, ist es wohl das Gegebene, wenn auf die praktischen Schwierigkeiten der Beschickung der Konferenz mit einer eigentlichen Delegation hingewiesen und die Antwort etwa folgendermassen formuliert wird:

«Conseil fédéral vous remercie de votre invitation pour XXVI^e Session Conférence Internationale du Travail. En raison des inconvénients qu'elles comportent, les circonstances présentes ne permettent malheureusement pas d'envoyer une délégation. Un membre de la Légation de Suisse à Washington sera toutefois présent. Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.»»

Das Politische Departement erklärt sich mit dem Antrag des Volkswirtschaftsdepartements vom 7. März 1944 an den Bundesrat betreffend die auf den 20. April 1944 nach Philadelphia einberufene 26. Session der Internationalen Arbeitskonferenz grundsätzlich völlig einverstanden.

Mit Bezug auf das Telegramm an den Direktor des Internationalen Arbeitsamtes schlägt das Politische Departement vor, den Text durch den folgenden zu ersetzen:

«Monsieur Phelan, Directeur par intérim du Bureau International du Travail, *Montréal*.

Le Conseil fédéral suisse vous remercie de votre aimable invitation à la 26^e session de la conférence internationale du travail. Il a décidé d'accepter en principe cette invitation. Toutefois, en raison des circonstances, il se trouve, à son regret, dans l'impossibilité matérielle d'envoyer à Philadelphie une déléga-

14 MARS 1944

259

tion complète. Néanmoins, désireux de marquer son intérêt envers l'organisation internationale du travail, il chargera un membre de la Légation de Suisse à Washington de représenter le gouvernement suisse.»

Es wird daher

beschlossen:

Der Bundesrat nimmt in zustimmendem Sinn Kenntnis vom vorstehenden Bericht.

Das Telegramm an den Direktor des Internationalen Arbeitsamtes als Antwort auf die Einladung zur 26. Internationalen Arbeitskonferenz wird nach dem Entwurf des Politischen Departements genehmigt.

Das Politische Departement wird beauftragt, die Schweizerische Gesandtschaft in Washington anzuweisen, einen leitenden Beamten zu bestimmen, der als Vertreter der Schweiz an der Konferenz anwesend ist⁴.

4. Cf. E 2001 (D) 4/74.