

Notiz für den designierten Vorsteher des Politischen Departements, P. Aubert¹

INTERNATIONALE ARBEITSORGANISATION (ILO): AMERIKANISCHER RÜCKTRITT
UND SEINE KONSEQUENZEN

Bern, 23. Januar 1978

I. Ende 1975 kündigten die Vereinigten Staaten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gemäss Artikel 1, Absatz 5 der ILO-Verfassung ihre Absicht an, sich nach Ablauf der vorgeschriebenen zweijährigen Frist aus der Organisation zurückzuziehen². In seinem Brief vom 5. November 1975³ an den Generaldirektor der ILO, Francis Blanchard, zählte der damalige amerikanische Aussenminister Henry Kissinger vier hauptsächliche Gründe für diesen Schritt auf:

1. Erosion der dreigliedrigen Vertretung
2. Selektive Behandlung der Menschenrechte
3. Nichtbeachtung des rechtlichen Verfahrens bei Verabschiedung gewisser Resolutionen
4. Zunehmende Politisierung der Organisation

An der letzten Arbeitskonferenz vor Ablauf der zweijährigen Frist im Juni 1977 stellten die Vereinigten Staaten zwei Minimalforderung für ein Verbleiben in der Organisation, nämlich die Abänderung von Artikel 17 der Geschäftsordnung der Konferenz sowie die endgültige Abschreibung der gegen Israel gerichteten Resolution von 1974⁴.

Der Vorschlag, Artikel 17 der Geschäftsordnung abzuändern, zielt darauf ab, dass in Zukunft politische Resolutionen untersagt würden. Als politisch hätten Resolutionen zu gelten, die gegen ein Land gerichtet sind in einem Bereich, der von keiner ILO-Konvention erfasst ist, oder die ein Land verurteilen, ohne dass eine Untersuchung stattgefunden hat oder ohne dass die Resolution sich auf die Schlussfolgerungen dieser Untersuchung abstützt.

Die schweizerische Delegation an der Konferenz von 1977 erhielt die Instruktion⁵, die Vereinigten Staaten soweit als möglich in ihren Forderungen

1. *Notiz (Kopie)*: CH-BAR#E2003A#1990/3#1682* (o.722.12). Verfasst von M. von Grünigen und unterzeichnet von F. Pometta. P. Aubert trat sein Amt per 1. Februar 1978 an.

2. Vgl. dazu die Notiz von A. Kramer vom 12. August 1976, dodis.ch/50597 sowie Doss. CH-BAR#E2003A#1988/15#1597* (o.722.13).

3. Schreiben von H. Kissinger an F. Blanchard, übermittelt von F. L. Dale, vom 5. November 1975, CH-BAR#E2003A#1990/352#975* (302.02).

4. *Resolution der Generalversammlung der ILO vom 20. Juni 1974*: Résolution concernant la politique de discrimination, de racisme et de violation des libertés et des droits syndicaux pratiquée par les autorités israéliennes en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés, in: Bureau international du travail (Hg.): Conférence internationale du travail cinquante-neuvième session Genève, 1974. Compte rendu des travaux, Genf 1975, S. 874 f.

5. BR-Prot. Nr. 881 vom 25. Mai 1977, dodis.ch/51066.



zu unterstützen. Desgleichen bemühten sich die andern westlichen Industriestaaten darum, den USA ein Verbleiben in der Organisation zu erleichtern.

Die Mehrheit der ILO-Mitglieder fühlte sich jedoch durch die amerikanischen Forderungen eher herausgefordert. Die Revision von Artikel 17 wurde zwar auf die Tagesordnung genommen, aber in Verbindung mit der gesamten Strukturreform der ILO⁶. Dieser wiederum widersetzten sich die USA, weil die angestrebte «Demokratisierung» ihre Vorrechte und jene anderer Industriationen einschränken würde (beispielsweise haben heute im ILO-Verwaltungsrat die zehn wichtigsten Industriestaaten, zu denen die Schweiz *nicht* gehört, einen ständigen Sitz!). Ein Nachgeben der USA bei der Strukturänderung war nicht zu erwarten; folglich wurde auch keine Revision von Artikel 17 erreicht.

Ebenso unmöglich erwies sich die Abschreibung der Resolution gegen Israel von 1974. Im Ausschuss, der die Durchführung der Arbeitsübereinkommen in den jeweiligen Vertragsstaaten überprüft, verliessen die arabischen Delegierten bei der Behandlung Israels den Saal. Im Plenum weigerten sie sich mit Unterstützung anderer Mitglieder, den gesamten Bericht des Ausschusses anzunehmen.

So blieb der Carter Administration nach Abschluss der ILO-Konferenz nur die Wahl, trotz der Nichterfüllung der amerikanischen Forderungen weiterhin in der Organisation zu bleiben, etwa im Zeichen des von Präsident Carter angekündigten vermehrten Engagements der USA für die Vereinten Nationen, oder konsequent den Austritt aus der Arbeitsorganisation zu beschliessen. Unter dem Druck der Arbeitnehmer unter ihrem Präsidenten George Meany die Initianten der Austrittsdrohung von 1975 – und der Arbeitgeber entschied sich Präsident Carter schliesslich für den Austritt, der zwei Jahre nach dem Kissinger-Brief am 6. November 1977 in Kraft trat⁷.

II.

Verschiedene Anzeichen sprechen dafür, dass die Vereinigten Staaten bereit sind, in absehbarer Zeit einen Wiedereintritt in die ILO zu erwägen⁸. Anlässlich der OECD-Konferenz über Jugendarbeitslosigkeit⁹ in Paris vom Dezember letzten Jahres hatte der amerikanische Delegationsleiter, Arbeitssekretär Ray Marshall, mit Vertretern aus EG-Ländern Fühlung aufgenommen, um die Frage eines allfälligen Wiedereintritts in die ILO zu besprechen. Offenbar sei dabei ein provisorischer Aktionsplan aufgestellt worden, der an der nächsten ILO-Konferenz im Juni 1978¹⁰ in die Tat umgesetzt werden sollte, um den USA den Weg für die Rückkehr in die Organisation zu ebnet. Mehr darüber ist vorläufig nicht bekannt.

III.

Vorderhand muss sich die ILO mit dem Problem befassen, wie sie das Fehlen des amerikanischen Mitgliederbeitrags, der 25% (42,3 Mio. Dollar) des gesamten Budgets in der Höhe von 169 Mio. Dollar ausmachte, auffangen kann.

6. Vgl. *ibid.*

7. Vgl. dazu die Mitteilung von E. Bizic vom 1. November 1977, dodis.ch/50637.

8. Vgl. dazu die Notiz von F. Pometta vom 29. März 1978, dodis.ch/50639.

9. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2129 vom 12. Dezember 1977, dodis.ch/51218.

10. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 820 vom 17. Mai 1978, CH-BAR#E1004.1#1000/9#855*.

Generaldirektor Blanchard hatte dem Verwaltungsrat (in dem die Schweiz zurzeit nicht Mitglied ist) in seiner November-Sitzung einen Kürzungsplan für die kommenden zwei Jahre vorgelegt, mit dem 19 Prozent des Budget-Programms hätten eingespart werden können. Dabei sollten die wichtigsten Tätigkeiten der ILO auf den Gebieten der Förderung der sozialen Gerechtigkeit und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen möglichst unangetastet bleiben und hauptsächlich die Verwaltungskosten gedrosselt werden. Mit in diesen Plan eingeschlossen war die Möglichkeit, die schweizerischen Behörden um einen zweijährigen Aufschub der Rückzahlungen der Darlehensraten für den ILO-Neubau an die FIPOI zu ersuchen¹¹.

Der Verwaltungsrat übernahm den Plan, erhöhte die Kürzungen aber auf 21,7 Prozent (36,6 Mio. Dollar).

Übrig bleiben somit 3,3 Prozent, d. h. 5,7 Mio. Dollar, die der Generaldirektor noch beschaffen muss. Mit einem Schreiben vom 2. Dezember 1977¹² hat er sich an die Mitgliedstaaten gewandt mit der Bitte, diesen Betrag durch freiwillige Beiträge zu decken. Verschiedene Staaten haben solche Beiträge angekündigt oder verhandeln zumindest intern über die Möglichkeit einer freiwilligen Beitragsleistung. So werden die Nordischen Staaten gemeinsam etwa eine Million Dollar aufbringen, die Niederlande kündigten vorläufig 400'000 Dollar an; kleinere Beträge sind von Belgien, Luxemburg und Zypern sowie von Venezuela in Aussicht gestellt worden. Frankreich, Italien und Iran haben noch kein konkretes Angebot gemacht. Unseres Wissens sind vor allem Grossbritannien, Australien und die Oststaaten gegen eine Zahlung freiwilliger Beiträge.

Wir haben unsere Botschaften in den wichtigen Beitragsländern gebeten, konkrete Informationen einzuholen¹³.

IV.

Die schweizerische Stellungnahme gegenüber dem Schreiben Generaldirektor Blanchards wurde am 22. Dezember 1977 an einer Sitzung unter dem Vorsitz von BIGA-Direktor J.P. Bonny beraten¹⁴. Man kam überein, dass die Schweiz sowohl als Gastland als auch als Mitgliedstaat der ILO einen freiwilligen Beitrag leisten sollte.

Als Gastland der Organisation¹⁵ könnte die Schweiz ihr Einverständnis dazu geben, dass die Rückzahlung der beiden nächsten Darlehensraten um zwei Jahre hinausgeschoben wird. Über die Modalitäten müsste noch verhandelt werden, wobei davon auszugehen wäre, dass Zinsen und Zinseszinsen geschuldet bleiben.

Der zusätzliche freiwillige Beitrag unseres Landes als Mitgliedstaat sollte innerhalb gewisser Grenzen gehalten werden, namentlich in einer Relation

11. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 639 vom 17. April 1978, dodis.ch/50640.

12. Schreiben von F. Blanchard an J.-P. Bonny vom 2. Dezember 1977, dodis.ch/51070.

13. Vgl. dazu Doss. CH-BAR#E2003A#1990/3#1701* (o.722.82) und sowie Doss. wie Anm. 2.

14. Vgl. dazu die Notiz von F. Pometta an P. Aubert vom 28. November 1977, dodis.ch/50638 sowie die Notiz von A. Zenger vom 29. Dezember 1977, dodis.ch/51067.

15. Zur Rolle der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen vgl. das BR-Prot. Nr. 1388 vom 31. August 1977, dodis.ch/49955 sowie die Notiz von A. Weitnauer an P. Aubert vom 10. April 1978, dodis.ch/49956.

zu dem von uns geschuldeten Jahresbeitrag stehen. Er könnte sich aus einem bedingungslos überwiesenen Betrag in der Höhe von etwa 150'000 Franken (= ca. 75'000 Dollar) und einer für bestimmte Programme technischer Zusammenarbeit im Rahmen der Kredite unserer Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zur Verfügung gestellten Summe (in der Grössenordnung von 400'000 Franken) zusammensetzen.

Das BIGA hat dem Generaldirektor vor wenigen Tagen mitgeteilt¹⁶, dass die Schweiz grundsätzlich bereit sei, zur Behebung der durch den amerikanischen Austritt entstandenen finanziellen Schwierigkeiten der ILO beizutragen. Dem BIGA fällt auch die Aufgabe zu, dem Bundesrat im Einvernehmen mit der Finanzverwaltung und unserem Departement demnächst einen Antrag¹⁷ betreffend unseren freiwilligen Beitrag zu unterbreiten.

16. Schreiben von J.-P. Bonny an F. Blanchard vom 25. Januar 1977, dodis.ch/51084.

17. Für den gemeinsamen Antrag des Politischen Departements und des Volkswirtschaftsdepartements vom 6. April 1978 vgl. Anm. 11.