

<b>Zeitschrift:</b>	Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz : Monatsschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>Band:</b>	36 (1944)
<b>Heft:</b>	4
<b>Artikel:</b>	Die Rolle der Schweiz in der Geschichte des internationalen Arbeiterschutzes : Vortrag, gehalten am 3. März 1944 im Historischen Verein des Kantons Bern
<b>Autor:</b>	Eichholzer, E.
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-353151">https://doi.org/10.5169/seals-353151</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 21.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

*hungen betreffen und die Interessen der Arbeiterschaft in lebenswichtiger Weise berühren ».*

Es ist zu hoffen, dass die nunmehr in USA. einberufene Internationale Arbeitskonferenz eine bessere Stimmung schaffen wird. Die Möglichkeit ist gegeben, wenn die für die Tagung vorgesehene Tagesordnung gründlich behandelt und entsprechende Beschlüsse nunmehr — wir stehen im fünften Kriegsjahr! — *s c h l e u n i g s t d u r c h g e f ü h r t w e r d e n*. Die Tagesordnung enthält folgende Punkte: 1. Zukünftige Politik, Programm und Status des IAA; 2. Empfehlungen an die Vereinten Nationen betr. die jetzige und die Nachkriegssozialpolitik; 3. Die Organisierung der Beschäftigung in der Uebergangszeit vom Krieg zum Frieden; 4. Soziale Sicherheit: Prinzipien und Probleme, die sich aus der Zeit des Krieges ergeben; 5. Mindeststand der Sozialpolitik in abhängigen Gebieten; 6. Berichte über die Durchführung von Konventionen; 7. Bericht des Direktors.

*Die Regierungen dürfen national und international nicht nur von weitgehendem sozialem und wirtschaftlichem Fortschritt reden, solange sie den Sieg nicht in Reichweite glauben und deshalb alles tun müssen, um die Völker bei der Stange zu halten. Wenn nicht mehr und bessere Beweise für den ernsten Willen zur Herbeiführung einer vernünftigen Organisation der Welt gegeben werden, können die führenden Mächte nicht mit jenen «Souveränitätsverzichten» rechnen, die diese Organisation nötig macht. Die meisten Länder der Welt werden sich in diesem Falle mit einem gewissen Recht in jeder Beziehung mehr als je an ihre absolute Selbständigkeit und Handlungsfreiheit halten!*

R.

---

## Die Rolle der Schweiz in der Geschichte des internationalen Arbeiterschutzes.

Vortrag, gehalten am 3. März 1944 im Historischen Verein des Kantons Bern, von Dr. Ed. Eichholzer.

Die Dinge, die ich hier behandeln möchte, liegen nicht sehr weit zurück; sie haben sich im 19. und 20. Jahrhundert, zum Teil erst vor wenigen Jahren begeben. Trotzdem scheint es mir, dass eine geschichtlich gehaltene Darstellung aus dem Bereiche des internationalen Arbeiterschutzes zulässig ist; denn der Beginn des gegenwärtigen Weltkrieges bedeutet hier, wie in so vielen andern Dingen, die 1939 noch im Flusse waren, eine derartig einschneidende Zäsur, ein derart deutliches Haltezeichen, dass man die bisherige Entwicklung des internationalen Arbeiterschutzes, so zeitlich wenig weit abgelegen sie auch sein mag, doch als etwas Abgeschlossenes,

als ein geschichtliches Ereignis, das von der Gegenwart losgelöst ist, betrachten und behandeln darf.

Um eine abschliessende Darstellung kann es sich hier unter keinen Umständen handeln. Ich muss mich damit begnügen, einzelnes nur kurz zu streifen, während ich anderes dann wieder etwas ausführlicher bringe.

Noch eine weitere Vorbemerkung sei hier angebracht.

Man versteht sonst unter «internationalem Arbeiterschutz» solche Arbeiterschutzbestimmungen, die international festgelegt wurden, auf einer internationalen staatlichen Vereinbarung beruhen. Ich möchte mich hier nicht nur mit diesem internationalen Arbeiterschutz im engern, formalen Sinne beschäftigen, vielmehr dazu zählen die über die Staatsgrenzen hinweg ziehenden Strömungen und Entwicklungen auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes, ganz unabhängig davon, ob sie ihren Ausdruck in internationalen Abkommen fanden oder nicht. Das Internationale am Arbeiterschutz, die internationalen Auswirkungen des Arbeiterschutzes mögen also Gegenstand dieser Betrachtung sein.

Verdient es die Schweiz, dass speziell ihre Rolle in der Geschichte des internationalen Arbeiterschutzes behandelt wird? Diese Frage darf unbedenklich mit Ja beantwortet werden. Unser Land ist seiner Kleinheit ungeachtet auf diesem Gebiete derart, und zwar zum Teil richtungsbildend, wirksam gewesen, dass es keinerlei Ueberheblichkeit bedeutet, wenn seine Tätigkeit hier in einer besonderen Darstellung gewürdigt wird.

Eine solche, und zwar ziemlich eingehende Darstellung hat seinerzeit schon der Berner Professor Rechesberg in dem von ihm vor dem letzten Weltkrieg herausgegebenen «Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung» gebracht. Rechesberg war selbst in der internationalen Arbeiterschutzbewegung auf wissenschaftlicher Seite aktiv tätig. Und es sei gleich an dieser Stelle angefügt, dass ein anderer Professor der Berner Universität, Philipp Lotmar, ein Zeitgenosse Rechesbergs, durch sein zweibändiges um die Jahrhundertwende herausgekommenes epochemachendes Werk «Der Arbeitsvertrag», wenn auch mehr nach der Seite des Arbeitsrechts als des eigentlichen Arbeiterschutzes, internationales Ansehen erhielt.

Ich gehe im folgenden von der Rechesbergschen Darstellung aus, indem ich sie da und dort ergänze — sie beschränkt sich auf den internationalen Arbeiterschutz als Institution des internationalen Rechts — und namentlich in zeitlicher Beziehung fortführe. Die gross und dann und wann vielleicht auch etwas äusserlich auftretende letzte Phase des internationalen Arbeiterschutzes, die auf das Jahr des Versailler Friedens zurückgehende «Internationale Arbeitsorganisation», werde ich allerdings nur ganz bruchstückweise behandeln.

## I.

In allen schweizerischen Darstellungen der Geschichte des Arbeiterschutzes — auch in den von amtlicher Seite gegebenen, unter anderem von Bundesrat Deucher 1905 bei Eröffnung der internationalen Konferenz, die dann zur Berner Uebereinkunft über das Verbot der Verwendung von weissem Phosphor bei der Zündholzfabrication führte, und dann von Minister Rüfenacht an der Internationalen Arbeitskonferenz in Washington von 1919 — kehrt der Elsässer Daniel Legrand wieder, der 1840/41 auf die Notwendigkeit internationaler Gesetze über den Arbeiterschutz hingewiesen hat und der auch später den Gedanken des internationalen Arbeiterschutzes verfocht. Diese Schweizer Darstellungen sind etwas zu bescheiden, denn Legrand entstammte einer Basler Familie, die, wie das ja verschiedentlich vorkam, ins Elsass ausgewandert war. Er war am 28. November 1783 in Basel geboren. Sein Vater war Mitglied des Direktoriums der Helvetischen Republik gewesen, verlegte aber schon Ende 1798 seinen Wohnsitz ins Elsass. Der Urvater der Idee des internationalen gesetzlichen Arbeiterschutzes darf also füglich als «Auslandschweizer», würden wir heute sagen, bezeichnet werden. Die Rolle der Schweiz auf unserem hier behandelten Gebiet geht aber noch weiter zurück. 1818 richtete der bekannte englische Fabrikant und Philanthrop Robert Owen einen Aufruf an die Regierungen betreffend den Erlass von Massnahmen zum Schutze der in der Industrie tätigen Frauen und Kinder, ein Ereignis, das in den bisherigen Darstellungen der Geschichte des internationalen Arbeiterschutzes herkömmlicherweise an den Anfang gestellt wird. Es sollte bei künftigen Darstellungen der Rolle der Schweiz in dieser Geschichte nicht mehr ausser acht gelassen werden, dass Owen diesen Aufruf in der Schweiz, und zwar in Lausanne verfasst hat.

Es darf in solchen Darstellungen fortan füglich auch die Stellung Bluntschlis zum internationalen Arbeiterschutz berücksichtigt werden, eines schweizerischen Juristen, der in der Zeit vor und nach 1870 die verschiedensten Rechtsgebiete befruchtete. In seinem elfbändigen «Deutschen Staats-Wörterbuch» bemerkte Bluntschli, das Verbot der Sonntagsarbeit könne wohl am sichersten durch internationale Verabredungen bewirkt werden. Bluntschli, der übrigens als erster Schweizer eine Darstellung des «Völkerrechts» herausgab, hat ohnehin für die Propagierung der Internationalität im Recht vieles getan. Er erklärte in seinen Lebenserinnerungen gegenüber Hilty, der für eine eigenartige schweizerische Nationalität eintrat, die politische Nationalität der Schweizer müsse in allen Kulturbeziehungen international bleiben. Das hat die Schweiz, auf den Arbeiterschutz übertragen, denn auch getan, und sie darf von sich sagen, dass sie ihre internationale Aufgabe auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes voll erfüllt hat. Da es auf diesem Gebiete der Anregungen über die eigenen Grenzen hinaus keine Vorherrschaften

geben, der kleine Staat den grossen ohne weiteres überflügeln kann, darf die Schweiz sich hier ruhig in den Vordergrund stellen, ohne sich von den Grossen in den Hintergrund drängen lassen zu müssen.

Am 29. November 1937 hat Dr. Hans Gustav Keller im Berner Historischen Verein einen bemerkenswerten Vortrag über das sogenannte «Junge Europa» 1834—1836 gehalten, und er stellte seinen Vortrag ein in die grosse Linie der Geschichte des Völkerbundsgedankens. Es ist anderseits sicher, dass das Milieu, aus dem heraus nach der Kellerschen Darstellung 1834 in Bern die «erste Internationale» gegründet wurde, namentlich die politischen Flüchtlinge und ferner damals die stets anwachsende Invasion ausländischer Arbeiter und Handwerker, die Ueberfremdung unserer Hochschulen, die sogenannte Fremdenindustrie, alles das nicht in die Linie der Geschichte des internationalen Arbeiterschutzes gestellt werden kann. Denn das Internationale im Arbeiterschutz war und ist durchaus nicht gleichbedeutend mit Internationalismus im politischen Sinn. Immerhin sind von diesen Ausländern in der Schweiz doch fruchtbare Gedanken ausgegangen, die auch für unser Gebiet Geltung haben. Ich erinnere nur an die Professoren Reichesberg und Lotmar sowie an das zeitlich weiter zurückliegende Wirken des Philosophen Friedrich Albert Lange, des Verfassers der «Arbeiterfrage», ein Werk, welches das Wort «Arbeiterfrage» zum seither geflügelten Worte werden liess.

Auch die spätere «Arbeiterfrage» Herkners, diesmal eine umfassende Schilderung der Sozialpolitik, die mehrere Auflagen erlebte und dem Namen Herkners internationalen Klang verschaffte, hat in der Schweiz ihre Prägung erhalten, war doch Herkner lange Jahre Inhaber eines nationalökonomischen Lehrstuhls an der Universität Zürich. Es liegt eine gewisse Tragikomik darin, dass Herkner, der durch sein Buch stark im Sinne der internationalen Gleichrichtung des sozialpolitischen Gedankengutes wirkte, in seinem Werk den internationalen Arbeiterschutz im Sinne von internationalem Recht ablehnte.

Ich darf hier, wo von ausländischen Wissenschaftern die Rede ist, die in der Schweiz sich literarisch mit sozialpolitischen Darstellungen abgaben, Viktor Böhmert nicht vergessen, den Nationalökonom am Polytechnikum, der später an die Universität Leipzig kam und in den sechziger und siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts in Zürich sich nicht nur wissenschaftlich, sondern auch mit praktischen volkswirtschaftlichen Fragen beschäftigte. Böhmert veröffentlichte für die Wiener Weltausstellung von 1873 eine zweibändige Darstellung, betitelt «Arbeiterverhältnisse und Fabrikeinrichtungen der Schweiz», die noch heute als Quellenwerk, als Inventar der Arbeiterschutzeinrichtungen in der Schweiz um 1870 herum bedeutsam sind.

Anderseits machte sich in der wissenschaftlichen Welt auch gegen den internationalen Arbeiterschutz eine Opposition geltend, die wiederum in einem ausländischen in der Schweiz wirkenden

Professor ihren Wortführer hatte. Es war der Nationalökonom Gustav Cohn, seinerzeit Professor am Polytechnikum, der anfangs der achtziger Jahre in drei wissenschaftlichen Publikationen mit Entschiedenheit gegen die internationale Fabrikgesetzgebung auftrat.

In ganz ausgeprägter Weise hat übrigens auch der erste schweizerische Fabrikinspektor, der Glarner Arzt Dr. Fridolin Schuler (1832—1903), der Schweiz ihren Platz im internationalen sozialpolitischen Schrifttum verschafft. Wie im Vaterlande, so hatte der Name Schuler auch im Ausland einen guten Klang. Wiederholt wurde sein Rat über gesetzgeberische Arbeiten von Abgesandten fremder Regierungen eingeholt. Schuler hat schon früh, bevor er sein eidgenössisches Amt erhielt, in reichsdeutschen wissenschaftlichen Zeitschriften Aufsätze sozialpolitischen Inhalts zu publizieren begonnen. So veröffentlichte er 1872 in der «Deutschen Vierteljahresschrift für öffentliche Gesundheitspflege» eine Darstellung über die Glarner Baumwollindustrie und ihren Einfluss auf die Gesundheit der Arbeiter, und zehn Jahre später brachte Schuler am selben Ort einen Aufsatz über die schweizerische Stickerei und ihre sanitären Folgen. Die von jeher international eingestellte Fachliteratur der Aerzte, an der Schuler rege mitarbeitete, tat besonders viel für die weltweite Verbreitung des arbeitsmedizinischen Wissens. Hier, auf dem Gebiete der medizinischen Wissenschaft — speziell Hygiene und Unfallkunde — ist eigentlich die Internationale schon lange uneingeschränkt vorhanden, und von jeher haben Schweizer, so Schuler, dann an diesem wissenschaftlichen «Völkerbund», der lange vor demjenigen von 1919 bestund, aktiv mitgearbeitet.

## II.

Nachdem ich im vorstehenden mich etwas über die internationales wissenschaftlichen Strömungen im Gebiete des Arbeiterschutzes, in denen die Schweiz in der Vergangenheit eine Rolle spielte, verbreitet habe, gehe ich nun im folgenden dazu über, einige Ausführungen darüber zu machen, wie die schweizerische Arbeiterschutzgesetzgebung anspornend auf das Ausland einwirkte, wie aber anderseits auch die Schweiz aus der einschlägigen Gesetzgebung des Auslandes lernte.

Da darf ich wohl an den Anfang ein Kuriosum stellen, nämlich, dass gestützt auf den 1923 zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossenen Zollanschlussvertrag die Arbeiterschutzgesetzgebung des Bundes im Fürstentum Liechtenstein Einzug gefunden hat. Das eidgenössische Fabrikgesetz und die weiteren Arbeiterschutzgesetze des Bundes sind vom Fürstentum übernommen worden entweder sofort auf Grund des Zollanschlussvertrages oder dann im Laufe der Zeit jeweilen nach Erlass der betreffenden Gesetze. Liechtenstein hat sich auch in den für den Vollzug dieser Gesetze bestehenden Behördenorganismus eingeord-

net; es kommt ihm hier die Rolle eines Kantons zu. Es ist das ein in der Geschichte ja schon oft vorgekommenes Beispiel der freiwilligen Unterziehung eines souveränen Staatswesens unter ausländisches Recht. Liechtenstein fühlt sich unter der schweizerischen Arbeiterschutzgesetzgebung anscheinend ganz wohl, ein Zeichen dafür, dass unsere nationale Gesetzgebung, so sehr sie auf unsere eigenen Gegebenheiten Bedacht nimmt, doch so gefasst wurde, dass ihr ohne Schwierigkeiten auch ausländische Verhältnisse unterworfen werden können.

Daneben weiss man, dass die schweizerische Gesetzgebung auf das Ausland in der Vergangenheit vielfach anregend gewirkt hat. Das gilt vor allem für das Fabrikgesetz von 1877. Ja man kann dieses Gesetz geradezu als Stamm für die Entfaltung entsprechender Arbeitszeitregelungen im Ausland bezeichnen; wenigstens weist Herkner in seiner «Arbeiterfrage» darauf hin, dass der im schweizerischen Fabrikgesetz verwirklichte 11-Stunden-Tag Oesterreich zur Nachahmung veranlasste und dass dann die von der Schweiz und Oesterreich gesammelten Erfahrungen mit dem 11-Stunden-Tag schliesslich Deutschland dazu bestimmten, wenigstens für die Arbeiterinnen den 11-Stunden-Tag ebenfalls einzuführen. Man kann übrigens seit langem die Beobachtung machen, dass die Arbeiterschutzgesetzgebung sich in einem die nationalen Grenzen übersteigenden einheitlichen Rhythmus fortgebildet hat. Hiefür folgendes Beispiel:

In der Schweiz wie anderswo stand die Einengung der Kinderarbeit im Vordergrund. Der gesetzliche Arbeiterschutz hat nicht nur bei uns, sondern auch in andern Staaten mit dem Schutz der Schwächsten und Kleinsten angefangen. Und wie England schon 1841/43 eine grossangelegte Enquête über die Kinderarbeit durchführte, um darauf seine Kinderschutzgesetzgebung weiter zu bauen, so ist ja auch in der Eidgenossenschaft die Arbeiterschutzgesetzgebung durch eine Erhebung über die Kinderarbeit begonnen worden. Sie wurde im Juli 1868 von der Bundesversammlung auf Grund einer Motion Joos beschlossen, und auf sie geht dann der Art. 34 der Bundesverfassung, wonach der Schutz der Kinderarbeit ausdrücklich im Vordergrund steht, und gestützt darauf das Fabrikgesetz von 1877, zurück. Diese Zeit um 1877/78 hat auch in England ein neues Fabrikgesetz gebracht, nachdem der 10-Stunden-Tag für Frauen und Kinder dort bereits 1847 gesetzlich eingeführt worden war. Und wieder ein so international bedeutsamer Zeitpunkt war 1890, wo in der Schweiz der Geltungsbereich des Fabrikgesetzes konsolidiert und in Deutschland ebenfalls die Arbeiterschutzgesetzgebung des Reiches einen wichtigen Schritt vorwärts gebracht wurde, von der 1890 abgehaltenen Berliner Arbeiterschutzkonferenz, auf die wir noch zu sprechen kommen werden, ganz abgesehen.

Bemerkenswert ist, wie in den verschiedenen Gesetzesbotschaften, die der Bundesrat im Laufe der Jahrzehnte auf dem Gebiete

des Arbeiterschutzes erliess, eingehende vergleichende Darstellungen über die entsprechende Regelung in den andern Ländern zu finden sind. Der Bundesrat hat es nie unterlassen, die von ihm vorgeschlagene eigene Sozialgesetzgebung in Beziehung zu bringen mit den ausländischen Verhältnissen. So lag stets in den eigenen Gesetzesvorschlägen des Bundesrates auch ein gewisser Wettbewerb mit dem Ausland. Auch in den parlamentarischen Beratungen sind die Verhältnisse im Ausland, ist die ausländische Gesetzgebung dann je und je herangezogen worden. Nationalrat Greulich hat auch etwa Zitate aus den Parlamentsverhandlungen anderer Länder gebracht, so 1919 bei Beratung der Einführung der 48-Stunden-Woche in unserer Industrie, wo er den Hinweis auf einen im englischen Unterhaus getanen Ausspruch brachte, der bemerkenswert genug ist, dass ich ihn hier wiedergebe:

« Das grösste und wichtigste Kapital des Landes ist die menschliche Arbeitskraft. Bei jeder Verkürzung der Arbeitszeit ruht dieses Kapital aus und bereitet sich wieder vor zu neuer und zu besserer Arbeit. »

So sind also auch etwa die Parlamente zum Zusammenspiel gebracht worden. Es fehlte anderseits im Nationalrat aber auch nicht der Hinweis darauf, dass man zu wenig davon wisse, was in andern Ländern bezüglich der Produktion, der Arbeitszeit vorgehe.

Indessen nicht nur um die ausländische Sozialgesetzgebung kümmerte man sich bei uns; auch z. B. Ausstellungen des Auslandes über soziale Dinge sind bei uns nachgemacht worden. So war z. B. 1906 eine epochemachende Ausstellung in Berlin über die Verhältnisse in der Heimarbeit, die tiefste Eindrücke hinterliess. 1907 fand eine solche Ausstellung in Frankfurt statt, und man gab 1909, als in Zürich die erste schweizerische Heimarbeitsausstellung ihre Tore öffnete, ganz unumwunden zu, dass die Anregung von den gleichartigen Veranstaltungen des Auslandes ausging. Man erklärte auch, dass diese schweizerische Ausstellung zu Vergleichen zwischen der schweizerischen und deutschen Heimarbeitsproduktion willkommenen Anlass geben werde.

Es darf als «historischer Augenblick» vom Standpunkt der internationalen Arbeiteraspirationen aus bezeichnet werden, als Greulich 1919 bei Beratung der Revisionsvorlage für das neue Fabrikgesetz im Nationalrat feierliche Worte ob des Anlasses fand, dass nun in der Schweiz die Verwirklichung des 8-Stunden-Tages, wofür gerade er und mit ihm die ganze Arbeiterschaft so lange gekämpft hatten, vor der Türe stand.

Zu notieren wäre hier auch noch, dass Bundesrat Numa Droz sich nicht scheute, 1889 in der «Bibliothèque universelle et Revue Suisse» einen Aufsatz zu veröffentlichen, betitelt «La législation internationale du travail». Er brach, als Bundesrat, mit seinem Namen in der Presse eine Lanze für die allmähliche Schaffung

einer internationalen Arbeitsgesetzgebung, bremste aber gleichzeitig auch, hier den vorsichtigen Staatsmann zeigend, die Bewegung und wies ihr die ruhigen Bahnen langamer Entwicklung.

### III.

Es brauchte indessen in der Schweiz keinen bundesrätlichen Ansporn, um den Gedanken des internationalen Arbeiterschutzes allgemein in Gang zu bringen. Der real denkende Schweizer ging auch hier wieder einmal zuerst vom Wirtschaftlichen aus. Es war die eingebildete oder reelle Benachteiligung der schweizerischen, an Arbeiterschutzbestimmungen gebundenen Industrie durch das unter freieren Bedingungen arbeitende Ausland, die in der Schweiz den Gedanken auf internationale Ausdehnung des Arbeiterschutzes so recht wach werden liess.

Das äusserte sich seinerzeit, als erst einzelne Kantone Fabrikgesetze hatten, schon im Wettbewerb unter den Kantonen. Die Industriellen, namentlich des Kantons Glarus, gingen in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts darauf aus, dass auf dem Konkordatsweg in allen Industriekantonen fabrikgesetzliche Bestimmungen aufgestellt werden. Wir haben hier innerhalb der Schweiz im kleinen die nämliche Entwicklung vor uns, wie sie sich dann kurz darauf international abzeichnete. Die Staaten, in diesem Fall die Kantone, hielten Konferenzen, es waren deren zwei, ab, um zu einem Staatsvertrag über den interkantonalen Arbeiterschutz zu gelangen. Diesen Bestrebungen war indessen kein Erfolg beschieden. Halten wir immerhin fest, dass die Glarner Regierung in ihrem an die Kantone gerichteten Schreiben vom 26. September 1855, mit welchem sie den Abschluss eines interkantonalen Konkordates über die Gesetzgebung in den Fabriken anregte, bereits erklärte, um die Konkurrenzverhältnisse unter den Baumwollspinndern in ganz befriedigender Weise zu regeln, müsste durch internationale Vereinbarung zwischen industriellen Staaten von ganz Europa ein einheitliches System geschaffen werden, was aber vorläufig noch in das Gebiet der frommen Wünsche gehört. Angefacht durch die Motion Joos, 1868, wurde dann die Bewegung in das Fahrwasser der Bundesgesetzgebung geleitet, um 1877 im eidgenössischen Fabrikgesetz ihre Verwirklichung zu finden. Aber dieses Fabrikgesetz hatte immer und auch heute noch, gewisse Anzeichen eines Staatsvertrages, denn sein Vollzug ist den Kantonen überlassen, der Grad der Durchführung des Fabrikarbeiterschutzes ist weitgehend ins Belieben der Kantone gestellt, im Gegensatz etwa zu der zum vornehmesten rein zentralistisch aufgezogenen obligatorischen Unfallversicherung für Arbeitnehmer. So hatte und haben wir auch heute noch vermöge unserer Staatsform eine Art internationaler Arbeiterschutz innerhalb der Schweiz selbst, und so ist uns denn auch der richtige internationale Arbeiterschutz eigentlich etwas unbewusst Vertrautes.

Ich will nun nicht jene Befürchtungen wirtschaftlicher Art hier wiederholen, die seinerzeit gegen das Fabrikgesetz von 1877 vorgebracht wurden. Ich will dafür aus der Zeit der Revision dieses Gesetzes einige Stimmen anführen.

Es wurde z. B. schon vom Vorentwurf für ein revidiertes Fabrikgesetz in «Wissen und Leben», Bd. 12, S. 644, behauptet, er habe bereits geschadet. In der Ostschweiz gebe es jetzt schon Leute mit mittlerem Vermögen von 40 000 bis 50 000 Franken, hiess es dort, die ihr Geld lieber nicht in schweizerischen Industrien anlegen, wo man doch an kein Ende sehe, sondern in ausländischen Unternehmen; die Gelegenheit sei ja so leicht zu finden. So treibe man die Leute dazu, unserer Volkswirtschaft direkt in den Rücken zu schießen. Dabei sah jener Gesetzesentwurf den zehnstündigen Arbeitstag vor!

Auch Professor Walter Burckhardt äusserte sich 1912 in dem von ihm während wenigen Jahren fortgeführten Hiltyschen Politischen Jahrbuch, S. 639, wie folgt:

« Die Fälle mehrten sich, wo schweizerische Etablissements ins Ausland verlegt werden mussten, weil an sich keineswegs unbegründete Anforderungen der Arbeiterschaft die Fortführung der Konkurrenz mit der Industrie des günstiger gestellten Auslandes verunmöglichten. Die Schweiz hat wie kaum ein zweites Land ein Interesse an der Förderung des Zusammenwirkens der verschiedenen Staaten auf dem Gebiete der Arbeiterschutzgesetzgebung... Wir können nur wiederholen, der Bundesrat würde sich ein hohes Verdienst erwerben, wenn er sich an die Spitze der Bewegung für die internationale Lösung der Arbeiterschutzgesetzgebung stelle. »

Burckhardt hat hier nur wiederholt, was fast 37 Jahre früher der nachmalige Bundesrat Frey im Hinblick auf das seinerzeitige Fabrikgesetz von 1877 auch empfunden und als Nationalratspräsident 1876 ausgesprochen hatte.

Die Bundesbehörden haben gegenüber solchen Strömungen, die den internationalen Arbeiterschutz im eigenen wirtschaftlichen Interesse des Landes und zur Stützung unserer eigenen fortgeschrittenen Sozialgesetzgebung wünschten, in einer Weise reagiert, die am besten in die Formel gekleidet werden kann: « Das Eine tun und das Andere nicht lassen. » Ich rücke an den Anfang folgende Stelle aus der bundesrätlichen Botschaft vom 11. April 1919 zum vom Volk dann verworfenen Bundesgesetz betreffend die Ordnung des Arbeitsverhältnisses:

« Es gilt heute als Dogma, dass wegen der Konkurrenz auf dem Weltmarkt ein rasches Vorgehen auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes, soll es die Industrie des eigenen Landes nicht lähmen, eine internationale Regelung voraussetze. Der Kriegsausbruch hinderte die Abhaltung der auf den 3. September 1914 angesetzten Konferenz, für die der Abschluss von Vereinbarungen betreffend das Verbot der Nacharbeit für Jugendliche und betreffend Festsetzung des Höchstarbeitstages für Frauen vorgesehen war. Auch heute noch sind die Aussichten für eine unmittelbar bevorstehende internationale Regelung nicht so sicher, dass jeder nationale Fortschritt bis dahin verschoben werden sollte. Es wird vielmehr ein Land den Mut haben müssen, wenn das Bedürfnis

als unabweisbar erkannt ist, im Rahmen des Möglichen vorauszugehen, in der Hoffnung, durch sein Beispiel eine zwischenstaatliche Regelung vorbereiten zu helfen. »

#### IV.

Diese würdige, nichts vom Ausland erhoffende Haltung traf gewiss das Richtige. Sie konnte aber die Bundesorgane nicht hindern, dem internationalen Arbeiterschutz sein aktives Interesse zuzuwenden, und nun wollen auch wir uns der Entwicklung dieses internationalen Arbeiterschutzes im engern Sinne, von der Schweiz aus gesehen, zuwenden.

Die Schweiz war und ist, als Bundesstaat, hier bei aller innern Bereitschaft und obwohl sie in sich selbst, wie schon erwähnt, internationalen Arbeiterschutz im kleinen geübt hat, etwas gehemmt. Denn natürlich konnte und kann der Bund nur internationale Verpflichtungen eingehen, die er auch selbst durchzuführen vermag. Er hatte und hat da auf die Kantone achtzugeben. Es ist allerdings interessant, zu sehen, dass schon früh die Auffassung vertreten wurde, dass der Bund in Staatsverträgen Bestimmungen einverleiben dürfe, die den Kantonen Beschränkungen bringen. So wurde bei Beratung des am 6. September 1855 mit Grossbritannien abgeschlossenen Staatsvertrages, der gewisse gegenseitige Beschränkungen der amtlichen Hausdurchsuchungen und der Durchsuchung von Geschäftsakten brachte, von der ständerätslichen Kommission der Standpunkt eingenommen:

« Die Mehrheit der Kommission kann nicht zugeben, dass in Staatsverträgen keinerlei Bestimmungen aufgenommen werden dürfen, die da oder dort den Kantonen gewisse Beschränkungen auferlegen, sogar gegenüber gesetzlichen Vorschriften. »

Man beschied sich dann aber doch dahin, dass Staatsverträge auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes nur geschaffen werden dürfen, soweit entsprechendes Bundesrecht zu ihrer Verwirklichung besteht. Namentlich gegenüber den zahlreichen Uebereinkommen, die auf Grund der Internationalen Arbeitsorganisation von 1919 geschaffen wurden, hat der Bundesrat immer konsequent diese Auffassung vertreten.

Seinen Einzug in das Bundeshaus hat der internationale Arbeiterschutz eigentlich in sehr feierlicher Weise gehalten. Man hätte sich gar keinen schöneren Anlass wünschen können. Es war zu Beginn der Juni-Session 1876, der Session, die im Nationalrat fast ausschliesslich der Durchberatung des Fabrikgesetzes, des ersten eidgenössischen Arbeiterschutzgesetzes, gewidmet war. Etwas wie eine frühe soziale Welle ging damals über Bern, denn gleichzeitig fand auch ein schweizerischer Arbeiterkongress statt. Am 5. Juni 1876 eröffnete Nationalratspräsident Emil Frey diese denkwürdige ordentliche Sommersession mit einer Rede, in welcher er selbstverständlich auf die bevorstehende Beratung des Fabrikgesetzes hinwies und dann ausführte:

« Ferner dürfte es sich empfehlen, die Frage in Erwägung zu ziehen, ob nicht seitens der Schweiz der Abschluss internationaler Verträge zum Zwecke möglichst gleichmässiger Regulierung der Arbeiterverhältnisse in allen Industriestaaten sollte angeregt werden. Liegt ja doch die grösste Schwierigkeit der Fabrikgesetzgebung in der Tatsache, dass durch das vereinzelte Vorgehen eines Staates im Sinne der Erleichterung der Arbeiter die Konkurrenzfähigkeit seiner Industrie unter Umständen schwer gefährdet werden kann. Die Gegensätze dürften nicht so gross sein, dass die Herstellung einer gewissen Gleichmässigkeit in den Arbeiterverhältnissen unter Belassung des nötigen Spielraumes sich als unausführbar erweisen sollte. »

Damit war der Gedanke des internationalen Arbeiterschutzes im schweizerischen Parlament heimisch geworden, er hat dieses seither nicht mehr verlassen.

Frey wollte mit obiger Bemerkung durchaus dem Fabrikgesetz die Wege ebnen, die Gefährdung, die aus diesem für die künftige Exportfähigkeit der schweizerischen Industrie entstehen könnte, aus dem Wege schaffen. Es hat keinen Sinn, es zu verkennen, dass eben wirtschaftliche Momente für das Aufkommen des internationalen Arbeiterschutzes in der schweizerischen Politik ausschlaggebend im Vordergrund standen. Man täte aber Emil Frey unrecht, wenn man bei ihm nicht auch ein soziales Empfinden als Triebfeder anerkennen wollte. Dass dem so war, zeigt doch auch der Umstand, dass Frey, als Basellandschaftler Regierungsrat, ein kantonales Fabrikgesetz schuf und später der Sache des internationalen Arbeiterschutzes stets zugetan blieb.

Es war damals, 1876, wohl das erste Mal, dass in einem Parlament der Gedanke des internationalen Arbeiterschutzes vorgebracht wurde. Emil Freys Name wird auf immer mit dieser Tat verbunden bleiben. Er war im übrigen nicht der Mann dazu, sich mit jener blossen Erwähnung in einer Präsidialrede zu begnügen. 1881 reichte er eine entsprechende Motion ein, durch welche der Bundesrat eingeladen werden sollte, mit den europäischen Staaten Verhandlungen zur Vereinbarung übereinstimmender Fabrikgesetze anzuknüpfen. Die Motion wurde denn auch angenommen. Bundesrat Ruchonnet nahm sie entgegen. Gut Ding will indessen Weile haben. Erst 1905, und zwar in Bern, kam es zu erstmaligen staatlichen Verhandlungen, die auf den Abschluss einer konkrete Gegenstände des Arbeiterschutzes behandelnden Konvention hinzielten. Aber der Gedanke des internationalen Arbeiterschutzes war nun wach geworden; Freys Motion brachte den Stein ins Rollen. Er war denn auch von Anfang an Präsident der 1900 gegründeten « Schweizerischen Vereinigung zur Förderung des internationalen Arbeiterschutzes » und hat deren konstituierende Versammlung mit einem programmatischen Vortrag « Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes » eröffnet. Er war auch der gebene Präsident der 1906 in Bern zusammengetretenen diplomatischen Konferenz zur Abfassung der auf Grund der 1905er technischen Konferenz zustandegekommenen Verträge über das Verbot

von weissem Phosphor in der Zündholzindustrie und das Verbot der industriellen Nachtarbeit der Frauen.

Am 27. Juni 1888 nahm der Nationalrat eine neue Motion der Herren Decurtins und Favon betreffend die internationale Arbeiterschutzgesetzgebung an, und nun kam der Stein wirklich ins Rollen. Der Bundesrat erklärte in seinem Geschäftsbericht pro 1888, zur Verwirklichung dieser Motion gedenke er « möglichst sorgfältig vorzugehen, um für den anzustrebenden Erfolg so viele Chancen, als es der gegenwärtige Stand der Dinge erlaubt, zu vereinigen ». Der Bundesrat liess sich durch Decurtins ein Memorial ausarbeiten, das 1889 fertig war. In dieser Denkschrift warf Decurtins als erster die Frage auf, ob nicht auch eine internationale Zentralstelle eingesetzt werden sollte, um die Berichte über die Handhabung der internationalen Vereinbarungen entgegenzunehmen und die Entwicklung der Arbeitergesetzgebung zu studieren. War es Nationalrat Emil Frey, der das Problem des internationalen Arbeiterschutzes als erster zu einer parlamentarischen Frage machte, so war es also ein anderer schweizerischer Nationalrat, Decurtins, dem die Ehre zukommt, die Idee des internationalen Arbeitsamtes zuerst aufgebracht zu haben.

Es kam nun auf Grund der Motion Decurtins-Favon nicht wie 1881 zu einem bloss an die diplomatischen Vertreter der Schweiz im Ausland gerichteten Rundschreiben des Bundesrates, sondern im März 1889 zu einem solchen an die Minister des Auswärtigen aller europäischen Staaten. Darin war eine Einladung zu einer internationalen Konferenz enthalten, die im September 1889 in Bern stattfinden sollte. Die Antworten waren in der Hauptsache zustimmend; immerhin liefen von Dänemark, Deutschland und Schweden-Norwegen überhaupt keine Antworten ein. Man weiss, dass damals wegen des Wohlgemuth-Handels eine Spannung mit Deutschland bestand, und das mag wohl mit ein Grund dafür gewesen sein, dass der Bundesrat die Konferenz nachträglich auf den März 1890 verschob. Es kam dann überhaupt nicht zu einer Berner Konferenz, wohl aber wurde zu jener Zeit in Berlin ein von Deutschland einberufener erster amtlicher internationaler Arbeiterschutzkongress abgehalten. War es Zufall oder mehr, dass am selben 5. Februar 1890, da der Bundesrat die Einladungen zur Berner Konferenz abgehen liess, die Kabinettsorder des Deutschen Kaisers publiziert wurde, wonach er den Reichskanzler angewiesen habe, « den Zusammentritt einer Konferenz anzuregen, um die Heranführung gleichmässiger internationaler Regelung der Grenzen für die Anforderung anzustreben, welche an die Tätigkeit der Arbeiter gestellt werden dürfen »?

Es war grosszügig vom Bundesrat, dass er sich nicht brüskiert zeigte, sondern dass es ihm um die Sache zu tun war und er schliesslich auf seine eigene Konferenz zugunsten derjenigen von Berlin verzichtete.

Der Bundesrat beschickte die Berliner Konferenz durch eine

namhafte Delegation, von welcher zuletzt, 1939, zur Zeit der letzten im Frieden stattgefundenen internationalen Genfer Arbeiterschutzkonferenz, Dr. Franz K a u f m a n n gestorben ist. Die 1890er Konferenz begnügte sich damit, zuhanden der Regierungen eine Anzahl von Wünschen hinsichtlich des Arbeiterschutzes zum Ausdruck zu bringen; weitere sichtbare Folgen hatte die Veranstaltung nicht. Insbesondere waren die Konferenzteilnehmer nicht zum Abschluss von Verträgen legitimiert gewesen.

In der Schweiz liess man sich durch ihre Misserfolge nicht entmutigen. Ueber die Berliner Konferenz erschien im Bundesblatt ein 282 Seiten umfassender Bericht. Damit waren die Probleme des internationalen Arbeiterschutzes im amtlichen Publikationsorgan des Bundes heimisch geworden. Der Bericht war gleichzeitig eine historische Abhandlung über die Geschichte des internationalen Arbeiterschutzes. Im bundesrätlichen Geschäftsbericht pro 1890 hielt auch der Titel: « Bestrebungen auf internationalem Gebiet » seinen Einzug. — Sehr interessante Pressestimmen zur Berliner Konferenz sind übrigens in Hiltys Politischem Jahrbuch 1890, S. 646 u. f., zu finden.

Am 21. Juni 1895 beschloss die Bundesversammlung, die Verhandlungen über eine internationale Regelung der Arbeiterschutzfragen seien wieder aufzunehmen. Daraufhin richtete der Bundesrat am 1. Juni 1896 eine Anfrage an die Regierungen verschiedener europäischer Staaten, ob nicht Verhandlungen zum Zwecke der Gründung eines internationalen Bureaus für Arbeiterschutz aufgenommen werden sollten. Die Antworten lauteten aber auch diesmal ablehnend.

## V.

Man darf ob solcher läblicher amtlicher Bemühungen die privaten Bestrebungen in der Schweiz nicht vergessen, waren jene doch nur ein Ausfluss der Strömungen, die im Volke oder doch bei den am internationalen Arbeiterschutz Interessierten bestanden. Wir werden noch sehen, wie ein entscheidender offizieller Fortschritt gerade der Privatinitiative entsprang. Das war gute Tradition. Auch die Union über das literarische und künstlerische Eigentum verdankt eigentlich der Privatinitiative, nämlich der « Association littéraire internationale » ihre Entstehung. Immerhin war Freys Präsidialrede von 1876 offenbar doch eine originale, ihm nicht etwa von aussen nahegelegte Tat. Eine grosse Publizität fand der Gedanke des internationalen Arbeiterschutzes erst 1879, als in der « Zürcher Post » Karl Hoechberg, ein deutscher Sozialist, für die internationale Arbeitsgesetzgebung eintrat. Der Titel seines Aufsatzes lautete « Ueberproduktion und Arbeitsgesetzgebung ». Interessant ist, dass auch hier die damals für die internationalen Einigungen im Verkehrswesen aufgekommenen internationalen Kongresse als Beispiele dafür angeführt wurden, wie leicht das Zustandekommen einer internationalen Vereinbarung

über den Arbeiterschutz, zu welcher der Bundesrat die Initiative ergreifen sollte, sein werde. Ich führe weiter an, dass Hilty, der grosse Kritiker, allgemein gesprochen durchaus sich positiv zum internationalen Arbeiterschutz einstellte. Er setzte sich in seinem Politischen Jahrbuch 1898 für die Einstellung der Güterzüge an Sonntagen durch internationales Abkommen ein und äusserte im gleichen Band, in bezug auf den sozialen Fortschritt könne ein kleines Land stets ein grosses Beispiel sein.

Die Abhaltung eines internationalen Sozialistenkongresses im Jahre 1893 in Zürich trug weiter dazu bei, das soziale Geschehen in der Schweiz international aufzuschliessen. Bemerkenswert ist, dass der Kongress in seiner Resolution über Massregeln zur internationalen Durchführung des 8-Stunden-Tages nicht etwa eine internationale Gesetzgebung vorschlug, sondern sich mit der Forderung begnügte, die sozialistischen Vertreter in den einzelnen Parlamenten sollen sich über ein gemeinsames Vorgehen zur internationalen Einführung des 8-Stunden-Tages durch die nationale Gesetzgebung verständigen. Vollends zur Verbreitung des Gedankens des internationalen Arbeiterschutzes in der öffentlichen Meinung trug dann der von Sozialpolitikern einberufene Internationale Arbeiterschutzkongress in Zürich, 23./28. August 1897, bei. Es handelte sich hier um eine rein private Veranstaltung. Durch sie wurde die Idee des internationalen Arbeiterschutzes in weite Kreise getragen, wurde sie propagandistisch bekraftigt. Um diese Veranstaltung haben sich besonders verdient gemacht Th. Curti, Advokat Heinrich Scherrer (späterer Ständerat), H. Greulich und Prof. Bauer.

An einem während der Weltausstellung in Paris im Juli 1900 abgehaltenen Kongress von Freunden des internationalen Arbeiterschutzes wurde die Gründung einer « Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz » und die Errichtung eines internationalen Arbeitsamtes beschlossen. Ständerat Scherrer war einer der Gründer der Vereinigung. Das genannte Arbeitsamt wurde am 1. Mai 1901 in Basel eröffnet. Es beruhte auf privater Grundlage, wurde jedoch durch verschiedene Staaten finanziell unterstützt.

Auf Anregung der eben genannten Vereinigung lud der Bundesrat im Dezember 1904 neuerdings zu einer internationalen Arbeiterschutzkonferenz ein, an welcher das Verbot des weissen Phosphors bei der Herstellung von Zündhölzern und das Verbot der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen zur Behandlung gelangen sollten. Dieser erneute Schritt hatte nun Erfolg. Im Mai 1905 tagte in Bern eine von 15 europäischen Staaten beschickte vorbereitende Expertenkonferenz, welcher im September 1906 die diplomatische Konferenz nachfolgte.

Das Ergebnis dieser beiden Veranstaltungen war der Abschluss zweier internationaler Uebereinkommen über die oben erwähnten Sachgebiete. Das war der erste nachhaltige Erfolg der Bemühungen für den gesetzlichen internationalen Arbeiterschutz. Die schwei-

zerische Delegation der diplomatischen Konferenz setzte sich zusammen aus den Herren Emil F r e y , Dr. F. K a u f m a n n , Adrien L a c h e n a l , J. S c h o b i n g e r , H. S c h e r r e r und John S y z . Die beiden Uebereinkommen vom 26. September 1906 über das Verbot der Verwendung von weissem Phosphor in der Zündholz-industrie und über das Verbot der industriellen Nachtarbeit der Frauen erschienen als erste internationale Abmachungen über den Arbeiterschutz in der eidgenössischen Gesetzesammlung.

Es bleibe an dieser Stelle nicht unerwähnt, dass es auch zu einer internationalen privaten Organisation gekommen ist, welche Ordnung und Verbesserung der Lage der Arbeiter in einer ganz bestimmten Branche anstrehte mit Selbsthilfe über die Grenzen eines Landes hinaus, ein Unikum in der Geschichte des internationalen Arbeiterschutzes. Ich meine damit den 1885 gegründeten « Zentralverband der Stickerei-Industrie der Ostschweiz und des Vorarlbergs ». Diese internationale Organisation, die unter anderem einen Maximalstundentag von elf Stunden ihren Mitgliedern beiderseits der Grenze vorschrieb, wirkte während einer Reihe von Jahren vortrefflich. Es kam dann später, nach dem Weltkrieg 1914/18, zu einem Staatsvertrag mit Oesterreich, der wiederum die Arbeitsverhältnisse in der Stickerei diesseits und jenseits des Rheines ordnete.

## VI.

Von internationalem Geschehen auf Schweizer Boden vor 1914 sei noch angeführt, dass am 4./10. Juli 1909 in Bern ein internationaler Kongress für Soziologie abgehalten wurde.

Vom 6. bis 12. September 1912 fanden in Zürich eine ganze Reihe von sozialpolitischen Kongressen statt, u.a. ein internationaler Kongress für Heimarbeit und die Delegiertenversammlung der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz.

1915 hätte in Bern eine internationale Konferenz für soziale Versicherung stattfinden sollen; also eine Parallelerscheinung zum Arbeiterschutz hätte international, und ebenfalls in der Schweiz, zur Behandlung kommen sollen. Der Krieg machte einen Strich durch diese Rechnung. Im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation von 1919 wurde dann aber die Sozialversicherung ebenfalls ausgiebig international behandelt; sie ist durch Genf international zu ihrem Rechte gekommen.

Auch auf dem ursprünglichen und bis zu Kriegsbeginn allein zur amtlichen Anerkennung gelangten Gebiet des internationalen gesetzlichen Arbeiterschutzes gebot der Kriegsbeginn Halt. Hierüber sei im einzelnen folgendes ausgeführt.

Im Jahre 1913 war die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz erneut an den Bundesrat herangetreten und regte bei ihm die Aufnahme internationaler Verhandlungen über das Verbot der industriellen Nacharbeit jugendlicher Arbeiter und über die Festsetzung einer Arbeitsdauer von höchstens zehn Stun-

den für die in der Industrie beschäftigten Frauen und jugendlichen Arbeiter an. Der Bundesrat machte daraufhin 19 europäischen Staaten den Vorschlag, es sei auf den September 1913 eine vorbereitende fachmännische Konferenz einzuberufen, um die Grundzüge von Uebereinkommen über die eben erwähnten beiden Punkte festzustellen. 15 dieser Staaten sagten die Teilnahme an einer solchen Konferenz zu. Der Bundesrat setzte den Zusammentritt der Konferenz auf Montag, den 15. September 1913, im Ständeratssaal des Parlamentsgebäudes in Bern an. Die Konferenz konnte dann nicht in diesem Saale abgehalten werden, weil gerade das Wandgemälde ausgeführt wurde. Sie fand im Nationalratssaal statt. Schweizerische Delegierte waren Bundesrat Schulthess, Emil Frey, F. Kaufmann, Adrien Lachenal, Otto Lang, Heinrich Scherrer, John Syz und Heinrich Walther. Von ihnen lebt heute noch der erste und der letzte.

Einzelne Delegierte dieser letzten Vorkriegskonferenz haben dann später auch noch an den Internationalen Arbeitskonferenzen in Genf teilgenommen, so Bundesrat Schulthess, der die letzte Konferenz in der Friedenszeit, 1939, präsidierte, und die einzige Dame der 1913er Konferenz, die schwedische Fabrikinspektorin Fräulein Hesselgren.

Die Konferenz dauerte zehn Tage. Sie schloss damit, dass der Bundesrat ersucht wurde, er möchte als Ergebnis der Beratungen der Konferenz den beteiligten Staatsregierungen behufs gutschreibender diplomatischer Verhandlung die von der Konferenz formulierten Vorschläge für abzuschliessende internationale Vereinbarungen betreffend das Verbot der industriellen Nachtarbeit der jugendlichen Arbeiter und betreffend Festsetzung einer Höchstarbeitszeit für die in der Industrie beschäftigten Arbeiterinnen und jugendlichen Arbeiter zustellen.

Der Bundesrat gab den an der Konferenz beteiligten Staaten durch Zirkularschreiben vom 29. September 1913 von der Schlussakte der Konferenz Kenntnis. Eine für den September 1914 in Aussicht genommene diplomatische Konferenz hätte zu den beiden Uebereinkommensentwürfen endgültig Stellung nehmen sollen. Der Krieg verhinderte ihre Abhaltung und damit die Ausführung der Berner Beschlüsse von 1913.

In der Schweiz, in Zürich, fand auch der letzte internationale Gewerkschaftskongress vor dem ersten Weltkrieg, 1913, statt; zufälligerweise war 1939 ebenfalls der letzte dieser Kongresse vor dem neuen Weltkriege in Zürich.

## VII.

Der Weltkrieg 1914/18 hat zwar die Entwicklung der internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung unterbrochen; zugleich aber barg er die Keime für eine Entfaltung des internationalen Arbeiterschutzes, wie es nie zuvor sich jemand hätte träumen lassen. Im

Zusammenhang mit dem Friedensschluss kam eine internationale Arbeitsorganisation zustande, diesmal als ständige überstaatliche Organisation, nicht mehr nur als Verein; und es kam zur Niederlassung des Bureaus dieser amtlichen überstaatlichen Organisation in Genf. Diese Dinge alle liegen nun schon sehr nahe an der Gegenwart. Ich will mich daher auf weniges beschränken, das sich speziell auf das Internationale Arbeitsamt bezieht. Dabei muss ich nochmals etwas zurückgreifen.

Wie schon gesagt, war es Decurtins, der 1889 zum erstenmal eine solche Stelle gefordert hat. Der internationale Arbeiterschutzkongress von 1897 in Zürich sprach sich dann ausdrücklich für die Errichtung eines internationalen Arbeiterschutzamtes aus und umschrieb bereits dessen Aufgaben, interessanterweise ziemlich genau schon so, wie sie dann das Genfer Internationale Arbeitsamt auf breitesten Grundlage ausführte. Es war kein Geringerer als Theodor Curti, damals noch St.-Galler Regierungsrat, der 1899 in den von Rechesberg herausgegebenen « Schweizerischen Blättern für Wirtschafts- und Sozialpolitik » ausführlich für die Errichtung eines solchen Amtes eintrat.

Im Mai 1899 kam es in Berlin wiederum zu einem von Freunden des Arbeiterschutzes veranstalteten privaten Kongress, an welchem man die Schaffung einer internationalen Vereinigung diskutierte. Hier wurde nun ausdrücklich der Wunsch geäussert, der Sitz des kommenden internationalen Arbeitsamtes sollte in der Schweiz sein. Hierfür traten unter anderem von Berlepsch und Professor Sombart ein.

Dass dann die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz in Paris 1900 ins Leben trat, habe ich bereits erwähnt, ebenso, dass als ihr Bureau ein internationales Arbeitsamt, mit Sitz in Basel, geschaffen wurde. Der Bundesrat bewilligte noch im gleichen Jahre einen jährlichen Beitrag an die Kosten dieses Amtes von Fr. 8000.—. Voraussetzung war unter anderem, dass dem Bundesrat alljährlich Budget, Rechnung und Rechenschaftsbericht zugestellt werde, dass das Institut einen neutralen Charakter habe und dass die Funktionäre ihre Zeit ausschliesslich dem Amt widmen. Der Bundesrat ging hier erfreulich grosszügig vor. Er sah, wenn auch mehr in Form eines Vereinssekretariats, das Postulat verwirklicht, das er zehn Jahre vorher seinen Delegierten für die Berliner Konferenz von 1890 auf den Weg gab, nämlich die Gründung eines internationalen Arbeitsamtes vorzuschlagen.

Das Internationale Arbeitsamt hat dann 1919 seine Art gewandelt. Es ist von einem Vereinssekretariat mit lediglich wissenschaftlich-informativen Aufgaben zur öffentlichen Institution des Völkerrechts geworden. Aus einem blossen Laboratoriumsversuch ist das praktische Experiment im grossen geworden. Das Genfer Arbeitsamt war nicht etwa die organische Weiterführung der Berner Institution. An der Internationalen Arbeitskonferenz in Washington im Jahre 1919 wurde das Basler internationale Arbeitsamt meines

Wissens überhaupt nicht weiter erwähnt. Doch hat die Internationale Arbeitsorganisation die seinerzeit in Bern geschaffenen oder vorgesehenen gewesenen internationalen Uebereinkommen in Washington unter den ersten Traktanden behandelt.

### VIII.

Nun das Genfer Werk. Es kann sich selbstverständlich nicht darum handeln, auch nur irgendwie auf Einzelheiten seiner Entwicklung einzutreten.

Vorausgeschickt sei, dass in der Internationalen Arbeitsorganisation von 1919 die Betätigung der Schweiz auf dem Gebiete des internationalen Arbeiterschutzes sich nicht erschöpft hat. Es kam noch verschiedentlich zu besondern von Genf unabhängigen Verträgen mit einzelnen Staaten über bestimmte Gebiete des Arbeitsrechts.

Vorausgeschickt sei weiter, dass eine Konferenz von Gewerkschaften neutraler Staaten und der Zentralmächte, die im Oktober 1917 stattfand, ebenfalls bereits Forderungen bezüglich des internationalen Arbeiterschutzes aufgestellt hatte. Somit war auch bezüglich der Aera von 1919 die Schweiz wenigstens örtlich irgendwie am Aufbau beteiligt.

Leitmotiv war, dem Versailler Frieden seine volle Bedeutung dadurch zu verschaffen, dass durch internationale Uebereinkommen die Würde und Freiheit der gesetzlichen Arbeit geschützt werde. Dieser ideale, den Forderungen der Ethik entsprechende Gedanke ist es denn auch, welcher der 1919 zustandegekommenen Internationalen Arbeitsorganisation in erster Linie Begründung und Inhalt gab. Daneben hatte sie zum Zwecke, Schaffung gleichmässiger wirtschaftlicher Konkurrenzbedingungen in den einzelnen Staaten. Diese historisch mit am Anfang stehende Triebfeder des internationalen Arbeiterschutzes liess und lässt sich auch heute nicht gänzlich ausser acht lassen.

Wie ging die Gründung dieser Arbeitsorganisation vor sich?

Die Friedenskonferenz hatte am 25. Januar 1919, nachdem die Gewerkschaften nachdrücklich die Erfüllung der gegebenen Versprechungen gefordert hatten, beschlossen, einen sozialpolitischen Ausschuss von 15 Mitgliedern zur Prüfung der internationalen Arbeitsgesetzgebung einzusetzen. Es kam auch zur Einsetzung eines Comité international d'organisation. Die Schweiz wurde durch die Friedenskonferenz eingeladen, sich in diesem Komitee vertreten zu lassen. Die schweizerischen Delegierten waren zuerst Prof. R a p - p a r d , dann Minister Dr. Hans Sulzer (beide heute noch rüstig am Werk). Dieses Comité international d'organisation ist die eigentliche Geburtsstätte der dann aus der Taufe gehobenen Internationalen Arbeitsorganisation. Im Sommer 1919 bereitete der Organisationsausschuss die Washingtoner Konferenz vor, in deren Verlauf der erste Verwaltungsrat ernannt wurde. Mit Eröffnung der ersten

Arbeitskonferenz, 29. Oktober 1919, begann die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation. An dieser Konferenz war die Schweiz durch Dr. Hans Sulzer und Minister Rüfenacht als Regierungsvertreter, Fabrikdirektor Schindler als Arbeitgebervertreter, Nationalrat Ilg als Arbeitervertreter und Fabrikinspektor Dr. Wegmann als Sachverständiger vertreten. Minister Rüfenacht hat, wie schon erwähnt, an der Konferenz das frühere Wirken der Schweiz auf dem Gebiete des internationalen Arbeitsschutzes einlässlich geschildert. Auch Ilg ergriff häufig und, nach dem Protokoll zu schliessen, recht temperamentvoll das Wort. Fabrikinspektor Wegmann kam in das an der Konferenz gebildete Komitee der Fabrikinspektoren und wurde auch deren Sekretär. Im ganzen hat die Schweiz an dieser Internationalen Arbeitskonferenz von 1919, die naturgemäß von dem kurz vorher erfolgten Friedensschluss und der durch diesen erfolgten Machtverlegung beeinflusst wurde, eine bescheidene, aber würdige Figur gemacht. Die Konferenz hatte angelsächsischen Zuschnitt, und dieses ausländische Gepräge ist denn auch dem Internationalen Arbeitsamt (IAA.) in Genf geblieben. Es hatte wohl zahlreiche schweizerische Funktionäre, zumal in den untern Kategorien, aber es war keine schweizerische Institution mehr.

Das BIT der neuen Ordnung war übrigens nicht von Anfang an in der Schweiz. Es hatte seine Zelte zuerst in Paris und darauf in London aufgeschlagen. Am 14. Juli 1920 wurde dann in Genf der Betrieb in Pregny im ehemaligen Erziehungsinstitut Thudichum aufgenommen. Das Haus wurde später zum Hotel Carlton und dient heute dem Roten Kreuz. Für die Uebersiedelung nach Genf war massgebend, einen besseren Kontakt mit den verschiedenen Institutionen und Organisationen des Kontinents zu besitzen. Durch Art. 392 des traité de Versailles war übrigens festgelegt: « Le Bureau doit en effet être établi au siège de la Société des Nations. » (Das IAA. soll am Sitz des Völkerbundes errichtet werden.)

Das neue eigene Gebäude des IAA. war dann im Februar 1926 fertig bezogen. Die erste Internationale Arbeitskonferenz in Genf hatte übrigens im Herbst 1921 stattgefunden. Seither folgten sich dort diese Konferenzen in ununterbrochener Jahresfolge bis und mit 1939. Es sind 67 Uebereinkommens-Entwürfe aufgestellt worden, von denen die Schweiz 14 ratifizierte. Die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre hatte das Internationale Arbeitsamt nicht nur ohne Zittern überstanden, sondern sie hatte ihm eine noch deutliche Erhöhung seiner Aktivität gebracht. Die Schweiz hat überall tapfer, wenn auch vorsichtig mitgemacht. Sie hat vor allem darauf gehalten, in formeller Beziehung sich korrekt zum Genfer Werk zu stellen. 1939, wie schon angeführt, war Altbundesrat Schulthess noch Präsident der letzten Konferenz zur Friedenszeit. Er konnte den Konferenzteilnehmern mit berechtigtem Stolz die Landesausstellung in Zürich zeigen.

Nun ist der Hauptteil des IAA. in Montreal, und in Genf ist nur

ein Rumpf geblieben. Die Entfernungen, die früher kein Problem waren, spielen heute eine grosse Rolle. Es wird sich zeigen, ob und wann das Werk von Genf an seinem angestammten Ort wieder fortgeführt werden könne.

Die Schweiz hat ihre Aufgabe in der Internationalen Arbeitsorganisation von 1919 immer ernst aufgefasst. Für die Institution des sogenannten «Contrôle mutuel» hat sie sich z. B. stets stark eingesetzt. Für die Schweiz war eben diese Arbeitsorganisation nicht einfach eine internationale Institution mehr, sondern Erfüllung dessen, was auf ihrem Boden herangereift war, etwas, mit dem sie gesinnungsmässig verbunden gewesen ist. Wie die Schweiz ihre Eigenart als zentraleuropäisches Gebirgsland besitzt, in dem die grossen europäischen Flusssysteme ihren Hauptursprung haben, so sind dem Schweizer Volk auch grosse eigentümliche Lebensaufgaben gestellt, denen nicht bloss eine lokale, sondern eine europäische Bedeutung zukommt.

Abschliessend darf gewiss zu dieser kurzen geschichtlichen Betrachtung gesagt werden, dass, so lückenhaft sie auch erscheinen mag, sie doch gezeigt haben dürfte, wie die Schweiz ihren Beitrag zur internationalen Arbeitspflege in stärkstem Masse geleistet hat. Der geschichtliche Rückblick hat hier einen unmittelbaren praktischen Wert, belegt er der Schweiz doch den durch ihr bisheriges Wirken erworbenen moralischen Anspruch darauf, auch inskünftig in einer allen Völkern offen stehenden Internationalen Arbeitsorganisation ein gewichtiges Wort mitreden zu dürfen.

---

## Gewerkschaftliche Beziehungen zwischen England, USA. und der UdSSR.

### I.

Es untersteht keinem Zweifel, dass, wenn die Alliierten den Krieg gewinnen, sie dies der militärischen und wirtschaftlichen anglo-russisch-amerikanischen Zusammenarbeit zu verdanken haben werden. Inwieweit dabei auch — wie es gelegentlich in schönen Erklärungen heisst — ideologische Siege errungen, d. h. die «Freiheit», die «Demokratie», die «Soziale Sicherheit» usw. verwirklicht sein werden, wollen wir hier nicht untersuchen. Diese Frage lässt sich erst nach dem Kriege beantworten. Es wird dabei nicht — wie während des Krieges — das gemeinsame militärische und wirtschaftliche Potential entscheiden, sondern gerade umgekehrt das Potential bzw. das übriggebliebene Potential der einzelnen Partner (auf was schon heute in der Kriegsführung da und dort Bedacht genommen zu werden scheint!).

Wenn wir die ideologische Seite der Frage hier überhaupt