

Internationale Arbeitsorganisation

Die acht Staaten von größter wirtschaftlicher Bedeutung im Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitsorganisation ¹⁾

Der Eintritt der Vereinigten Staaten in die internationale Arbeitsorganisation sowie die automatische Mitgliedschaft der Sowjetunion als Folge der Aufnahme dieses Landes in den Völkerbund haben erneut ein Problem aufgeworfen, das in den ersten Jahren des Bestehens der Arbeitsorganisation viele Schwierigkeiten verursacht hatte, seit 1922 aber zur Ruhe gekommen war, nämlich die Frage der Bestimmung der acht Staaten von größter wirtschaftlicher Bedeutung, denen ohne weiteres ein Sitz im Verwaltungsrat zukommt, während dessen übrige Mitglieder auf 3 Jahre gewählt werden. In gleicher Weise, wie es für den Völkerbundsrat vorgesehen war — und zwar aus denselben Gründen —, haben die Verfasser der Friedensverträge auch im Verwaltungsrat der I. A. O. das Prinzip der formalen Gleichheit der Staaten durchbrochen und eine Kategorie von bevorzugten Mitgliedern geschaffen, denen eine dauernde Vertretung zugesichert werden sollte. Die Wichtigkeit der Aufgaben und Befugnisse des Verwaltungsrates, den Scelle ²⁾ treffend als »organe régulateur de toute l'Organisation et son tuteur moral« bezeichnet, der allen Arbeiten die Richtung gibt und das Internationale Arbeitsamt beaufsichtigt, läßt es durchaus verständlich und gerechtfertigt und im Interesse der Effektivität dieses Organs sogar notwendig erscheinen, daß große, stark bevölkerte bzw. besonders mächtige Staaten von hoher wirtschaftlicher Bedeutung dort einen maßgebenden Einfluß ausüben können. Fraglich kann nur sein, unter welchen Gesichtspunkten die bevorzugten Staaten bestimmt werden sollen. Der englische Entwurf, der auf der Friedenskonferenz der Kommission für Arbeitsfragen vorgelegt wurde, hatte sich für vorwiegend politische Gesichtspunkte entschieden und dementsprechend vorgesehen, daß die 5 Alliierten und Assoziierten Hauptmächte (Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan und die Vereinigten Staaten) je einen ständigen

¹⁾ Vgl. darüber: Guerreau, *L'Organisation Perm. Internat. du Travail*, Thèse, Paris 1923, p. 403 ss. — Mahaim, *L'Organisation Perm. du Travail*, Rec. d. Cours (Acad. de la Haye), vol. 4, 1924, p. 158 ss. — v. Tilly, *Int. Arbeitsrecht*, Berlin 1924, S. 57 ff. — Behrens, *The Int. Labour Office*, London 1924, p. 40 ss. — Périgord, *The Int. Labor Organization*, New York 1926, p. 116 ss. — Industry, Governments and Labor, Record of the I. L. O., 1919—1928 (World Peace Foundation Pamphlets, vol. XI, No. 4—5, p. 64 ss.). — Scelle, *L'Organisation Int. du Travail et le B. I. T.*, Paris 1930, p. 129 ss. — Cremer, *Die Verfassung der Int. Arbeitsorganisation*, Berlin 1930, S. 26 ff. — Berger-Kuttig, *Int. Arbeitsrecht*, Berlin 1931, S. 50 ff. — *The Internat. Labour Organisation. The first Decade*, London 1931, p. 61. — Wilson, *Labor in the League System*, London 1934, p. 64, 145 ss. —

²⁾ l. c., p. 125.

Delegierten in den Verwaltungsrat entsenden sollten¹⁾. Der starke Widerspruch der Vertreter kleinerer Staaten, insbesondere des Belgiers Vandervelde, brachte diesen Vorschlag zu Fall. Die Ansicht der kleinen Mächte ging dahin, daß wenn schon privilegierte Sitze im Verwaltungsrat geschaffen werden sollten, so doch nur zugunsten solcher Staaten, deren Bedeutung im direkten Zusammenhang mit den Aufgaben der Arbeitsorganisation stehe, und nicht zugunsten derjenigen, die in militärischer und politischer Hinsicht als die mächtigsten erschienen. Nach längerer Diskussion war es schließlich die englische Delegation, die statt ihres ursprünglichen Antrages die Formel von den 8 Staaten »of chief industrial importance (huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable)« in Vorschlag brachte, die dann auch in den endgültigen Wortlaut des Art. 393 V. V. aufgenommen wurde²⁾. Da diese

¹⁾ Vgl. die Anmerkung zum Art. 7 des engl. Entwurfes und die sich darauf beziehende Diskussion in den Procès-verbaux de la Commission de la Législation internat. du Travail (B. I. T., Bulletin Officiel, vol. 1, p. 15, 17, 85 ss.).

²⁾ Art. 393 des Vers. Vertrages, der die Zusammensetzung des Verwaltungsrates bestimmt, lautet in der neuen, bereits auf der vierten Arbeitskonferenz (1922) angenommenen, aber erst am 4. Juni 1934 in Kraft getretenen Fassung folgendermaßen:

»Le Bureau international du Travail sera placé sous la direction d'un Conseil d'administration composé de trente-deux personnes:

seize représentant les Gouvernements;

huit représentant les patrons, et

huit représentant les ouvriers.

Sur les seize personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable, et huit seront nommées par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres susmentionnés. Sur les seize Membres représentés, six devront être des Etats extra-européens.

Les contestations éventuelles sur la question de savoir quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations.

Les personnes représentant les patrons et les personnes représentant les ouvriers seront élues respectivement par les délégués patronaux et les délégués ouvriers à la Conférence. Deux représentants des patrons et deux représentants des ouvriers devront appartenir à des Etats extra-européens.

Le Conseil sera renouvelé tous les trois ans.

La manière de pourvoir aux sièges vacants, la désignation des suppléants et les autres questions de même nature pourront être réglées par le Conseil, sous réserve de l'approbation de la Conférence.

Le Conseil d'administration élira un Président dans son sein et établira son règlement. Il se réunira aux époques qu'il fixera lui-même. Une session spéciale devra être tenue chaque fois que douze personnes faisant partie du Conseil auront formulé une demande écrite à cet effet»

Die vorgenommenen Änderungen beziehen sich auf die Erhöhung der Zahl der gewählten Mitglieder und die stärkere Heranziehung außereuropäischer Mitglieder. Die Bestimmung betreffend die acht Staaten von größter industrieller Bedeutung ist in unveränderter Form übernommen worden.

acht Staaten durch ihre bevorzugte Stellung im Verwaltungsrat jederzeit ihren Einfluß zur Geltung bringen können, wenn es sich um die Behandlung sie interessierender Fragen handelt, war von vornherein zu erwarten, daß das Bestreben, zu diesen Bevorzugten zu gehören, sehr stark sein würde. Da Art. 393 keinen Aufschluß darüber gibt, welchen Staaten die größte wirtschaftliche Bedeutung zukommt, wurde es von Anfang an als notwendig empfunden, feste Kriterien zu finden, um den Kreis der Berechtigten festzustellen und das freie Ermessen bei der Auswahl der acht Staaten nach Möglichkeit auszuschließen. Der Organisationsausschuß der ersten Arbeitskonferenz, der im Jahre 1919 in London tagte, wählte sieben ihm am zweckmäßigsten erscheinende Kennzeichen¹⁾ und errechnete auf Grund dieser Merkmale als die acht bedeutendsten Staaten die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Japan und die Schweiz²⁾. Dänemark durfte provisorisch bis zur Ratifikation des V. V. durch die Ver. Staaten dessen Sitz einnehmen. Auf der Konferenz von Washington selbst wurden jedoch sowohl die Kriterien wie die Auswahl der Staaten stark umstritten, und eine Reihe von Bewerbern legte Protest ein. Eine Entscheidung des Völkerbundsrates gemäß Art. 393 Abs. 4 konnte nicht herbeigeführt werden, da der Völkerbund noch nicht konstituiert war. Es gelang, die betreffenden Staaten zur Zurücknahme ihres Protestes zu bewegen; nur Indien brachte am 13. Januar 1920 seine Beschwerde vor den Rat. Seinem Beispiel folgte noch Polen, das seinen Protest in Washington nur provisorisch zurückgezogen hatte. Am 5. August faßte der Völkerbundsrat den Beschluß, daß eine Entscheidung in der Sache nicht vor Ablauf der Amtsperiode des in Washington gewählten Verwaltungsrates getroffen werden könne³⁾. Indiens Versuch, die Sache vor die Bundesversammlung zu bringen, scheiterte daran, daß die zweite Kommission am 20. Nov. 1920 sich für unzuständig erklärte. Inzwischen hatte der Völkerbundsrat angeordnet, daß die Bedeutung des Begriffes »importance industrielle« und die ihn kennzeichnenden Merkmale von einer Kommission geprüft würden. Ein gemischter Ausschuß aus 4 Mitgliedern des Verwaltungsrates und 2 Vertretern des Generalsekretariats des Völkerbundes hielt 1921-22 5 Tagungen ab und erstattete am 31. Mai 1922 einen ausführlichen Be-

¹⁾ 1) Die Gesamtzahl der gewerbetätigen Bevölkerung einschließlich Bergwerke und Transportwesen; 2) Verhältnis dieses Teiles der Bevölkerung zur Gesamtbevölkerung; 3) Gesamtzahl der motorischen Triebkräfte (Wasser- und Dampfkraft, Lokomotiven und Schiffe nicht einbegriffen); 4) motorische Triebkraft auf den Kopf der Bevölkerung; 5) Gesamtlänge der Eisenbahnlinien; 6) Länge der Eisenbahnlinien pro 1000 Quadratkilometer; 7) Bedeutung der Handelsmarine. Vgl. J. O. 1922, p. 1344 ss.

²⁾ Vgl. Conf. Int. Travail, 1^{re} sess., p. 10.

³⁾ Vgl. J. O. 1920, N. 6, p. 323, 324.

richt¹⁾. Dieser gipfelte in der Empfehlung, die bisherigen Kriterien trotz ihrer zugegebenen Unzulänglichkeit beizubehalten. Zwar erklärte sich die Kommission prinzipiell zugunsten des Systems, das eines ihrer Mitglieder, der Italiener Gini, in einer besonderen Denkschrift begründet hatte²⁾ und welches 4 absolute und 4 relative — erst durch das Verhältnis zwischen 2 Zahlen zu ermittelnde — Kriterien vorsah, indem sie dieses als die vernünftigste, wissenschaftlichste Lösung bezeichnete. Doch hielt sie die Kriterien von Gini bei den damals obwaltenden schwankenden wirtschaftlichen Verhältnissen und mangelhaften statistischen Ermittlungen für praktisch unanwendbar. Infolge dessen sollten die 7 Kennzeichen von 1919 in der von der Kommission etwas verbesserten Form bis auf weiteres gelten.

Der gemischte Ausschuß hatte sich nur abstrakt zur Frage der Kriterien der »importance industrielle« zu äußern und nicht über die industrielle Bedeutung einzelner Mitglieder des Verwaltungsrates nach diesen Maßstäben zu entscheiden. Dies war vielmehr die Aufgabe des Rates, der auf Grund eines Berichtes von Ishii am 30. September 1922 eine neue Liste der acht Staaten aufstellte, auf welche in alphabetischer Reihenfolge Deutschland, Belgien, Kanada, Frankreich, Großbritannien, Indien, Italien und Japan gesetzt wurden³⁾. Im Vergleich zu der vor drei Jahren in Washington aufgestellten Liste wies sie einige Veränderungen auf. Indien gelang es, den beanspruchten Sitz zu erhalten, und auch Kanada wurde den acht bevorzugten Staaten zugerechnet; andererseits büßte die Schweiz ihren Sitz ein, und auch die Ver. Staaten wurden, nachdem ihre ablehnende Haltung endgültig klargestellt war, in die neue Liste nicht mehr aufgenommen. Infolgedessen mußte auch Dänemark, das nur provisorisch den für die Ver. Staaten reservierten Sitz hatte besetzen dürfen, jetzt ausscheiden. Gleichzeitig mit der Erneuerung der Zusammensetzung des Verwaltungsrates im Oktober 1922 auf Grund der neuen vom Völkerbund gebilligten Liste wurde auf der 4. Arbeitskonferenz aus Anlaß der Revision des Art. 393 der Versuch unternommen, in Zukunft den Schwierigkeiten der Auslese der acht Staaten von größter industrieller Bedeutung dadurch aus dem Wege zu gehen, daß ständige Sitze nur sechs namentlich bezeichneten Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan und den Ver. Staaten) zustehen sollten, während alle übrigen durch Wahl zu besetzen wären. Infolge des heftigen Widerstandes Indiens und Kanadas, die in solchem Falle ihre mühsam erworbenen Sitze verloren hätten, wurde dieser Vor-

¹⁾ Rapport de la Commission chargée de rechercher les critères à adopter en vue de la désignation des huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable, Völkerbundsdrucksache C. 410. M. 316. 1922. V., abgedr. auch im J. O. 1922, p. 1343.

²⁾ Vgl. J. O. 1922, p. 1350.

³⁾ Vgl. J. O. 1922, p. 1387.

schlag von der Konferenz verworfen und die Bestimmung betreffend die acht Staaten von größter industrieller Bedeutung auch in die neue Fassung des Art. 393 übernommen¹⁾). Seitdem behielten alle auf der Liste von 1922 aufgezählten Staaten ihren Sitz im Verwaltungsrat, bis im Herbst 1934 der Eintritt zweier Großmächte in die Internat. Arbeitsorganisation eine Revision der ständigen Vertretung und der alten Liste nötig machte.

Da über die Zugehörigkeit der Ver. Staaten und der Sowjetunion zu den Staaten von größter industrieller Bedeutung — von welchen Kriterien man auch ausgehen wollte — kein Zweifel möglich war, handelte es sich nicht so sehr um den Eintritt dieser Mächte in den Verwaltungsrat, als um die Frage, welche von den acht Staaten, die zur Zeit über ständige Sitze verfügten, von nun an als von minderer wirtschaftlicher Bedeutung anzusehen wären und infolgedessen ihre Sitze zu räumen hätten.

Eine Neubewertung der ständigen Mitglieder im Lichte der sieben Kriterien von 1922 führte aber zu dem überraschenden Ergebnis, daß als solche wirtschaftlich schwächeren Staaten zur Zeit Indien und Italien zu betrachten wären und daß somit diese beiden Länder aus dem Verwaltungsrat auszuschneiden hätten.

Ein solches Ergebnis erscheint allerdings nur als die natürliche und logische Folge aus der Formel des Art. 393 V. V. Diese stellt einen elastischen Begriff auf, der der Internationalen Arbeitsorganisation in viel größerem Maße als dem Völkerbund die Möglichkeit gibt, allen Schwankungen in der Machtstellung eines Staates Rechnung zu tragen. Die objektiv feststellbare Tatsache, daß ein Staat, dem zu einem gegebenen Zeitpunkt eine große industrielle Bedeutung zukam, diese entweder absolut, infolge einer effektiven Verschlechterung seiner wirtschaftlichen Lage, oder nur relativ, im Verhältnis zu anderen Staaten, die ihn überflügelt haben, eingebüßt hat, kann nicht ohne Rückwirkung auf seine Stellung im Verwaltungsrat bleiben, falls die im Art. 393 enthaltene Formel irgend einen Sinn haben soll. Infolgedessen darf, streng genommen, von ständigen Sitzen im Verwaltungsrat gar nicht gesprochen werden und ebensowenig davon, daß diese etwa für Großmächte, die darauf einen Rechtsanspruch hätten, reserviert worden sind. Ein solcher Sachverhalt hätte dem englischen Antrag auf der Friedenskonferenz entsprochen, der ausdrücklich abgelehnt wurde. Wenn auch, wie Scelle sagt (l. c., p. 126), »en fait, les plus grandes Puissances ont aussi la plus grande importance industrielle, sont toutes au Conseil d'administration et y jouissent d'une permanence de fait«, so ist durchaus die Betonung auf das rein Tatsächliche in dieser Feststellung zu

¹⁾ Vgl. Conférence internat. du Travail, 4^e session, Genève 1922, I, p. 244 ss., 500 ss.

legen. Aus politischen Gründen aber wurde das Ergebnis der vom Arbeitsamt vorgenommenen Abschätzungen dort sowie in den offiziellen Kreisen des Verwaltungsrates mit größtem Mißbehagen aufgenommen. Schon bei Indien ließen sich politische Rücksichten nicht ganz ausschalten, denn das Ausscheiden dieses Landes hätte für Großbritannien den Verlust einer Zusatzstimme, über welche es praktisch nach Belieben verfügen kann, bedeutet. Ganz untragbar wegen der unübersehbaren politischen Folgen erschien aber die Vorstellung, daß Italien als Großmacht, die im Völkerbundsrat einen ständigen Sitz innehat, eines solchen im Verwaltungsrat der I. A. O. für verlustig erklärt werden könnte. Um solchen unliebsamen Möglichkeiten aus dem Wege zu gehen, entschloß man sich kurzerhand, die alten Kriterien von 1922 unter Berufung auf ihre auch in der Literatur oft behauptete Unzulässigkeit zu beseitigen und sie durch neue zu ersetzen, die leicht in einer Weise ausgewählt werden könnten, durch die das Ausscheiden von Italien und Indien verhindert würde. In der Tat wurden vom Int. Arbeitsamt vier solche Kriterien ausgearbeitet (ihre Aufzählung s. unten, Anlage 1, Ziff. 6) mit dem Erfolg, daß bei ihrer Zugrundelegung nicht Italien und Indien, sondern andere Mitglieder, nämlich Belgien, das bei dieser Methode plötzlich auf die 13. Stelle zurückgedrängt wurde, und Kanada zum Ausscheiden verurteilt werden mußten. Diese Kriterien wurden zusammen mit Denkschriften des Int. Arbeitsamtes¹⁾ über die Vorgeschichte der Frage und die verfassungsrechtliche Seite des Problems dem Bureau des Verwaltungsrates vorgelegt, das sich aus dem Präsidenten der Gruppe der Regierungsvertreter (De Michelis, Italien), dem Vize-Präsidenten dieser Gruppe (Riddell, Kanada), dem Dänen Oersted, Vorsitzenden der Arbeitgeber, und dem Belgier Mertens, Vorsitzenden der Arbeitnehmergruppe, zusammensetzt. Das Bureau tagte am 7. und 8. Dezember 1934 in Genf; sein Bericht (s. unten, Anlage 1) schloß sich dem Standpunkt des Int. Arbeitsamtes an. Der kanadische Vertreter fügte einen abweichenden Bericht (s. unten, Anlage 2) bei. Nachdem noch auf Anregung des Bureaus statistische Experten die neuen Kriterien geprüft hatten, versammelte sich das Bureau erneut am 9. Januar 1935 in Paris, um von den Bemerkungen der Experten Kenntnis zu nehmen.

Die unter Heranziehung der neuen Kriterien entworfene Liste, die als 8 Staaten von größter industrieller Bedeutung der Wichtigkeit nach die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Indien, die Sowjetunion, Italien und Japan bezeichnete, wurde von der Mehrheit des Bureaus gebilligt. Der kanadische Vertreter legte in seinem

¹⁾ Dieses Material ist als streng vertraulich behandelt und nicht einmal auszugsweise der Öffentlichkeit bekannt gegeben worden.

Minderheitsvotum dagegen Verwahrung ein, was er teils mit der Unzulänglichkeit der neuen Kriterien, teils mit formaljuristischen Gründen motivierte, indem er die Zuständigkeit des Verwaltungsrates verneinte. Daraufhin erstattete die Rechtsabteilung des Int. Arbeitsamtes ein Gutachten, das eingehend die Zuständigkeit des Rates zur Aufstellung neuer Kriterien und zur Abänderung der Liste der 8 Staaten zu begründen versuchte. Während seiner 69. Session, die am 29. Januar 1935 eröffnet wurde, hat sich der Verwaltungsrat mit dem ganzen ihm vorgelegten Material beschäftigt und es in zwei Geheimsitzungen am 31. Januar erörtert. Während in der Diskussion ¹⁾ der belgische Vertreter Mahaim in bewegten eindrucksvollen Worten die Bereitschaft seiner Regierung aussprach, im höheren Interesse der Organisation auf ihren Sitz zu verzichten, ergriff der kanadische Delegierte Riddell das Wort, um im Anschluß an sein früheres Minderheitsvotum gegen die geplante Änderung in der Liste der 8 Staaten drei Argumente ins Feld zu führen, nämlich: 1. Die Unzuständigkeit des Verwaltungsrates, diese Änderung vorzunehmen, die in erster Linie der Arbeitskonferenz und im Falle etwaiger Streitigkeiten dem Völkerbundsrat obliege; 2. die Unzulässigkeit der Vornahme von Änderungen in der Liste im augenblicklichen Zeitpunkt, da vor dem Ablauf des dreijährigen Mandats der gewählten Mitglieder, also vor dem Sommer 1937, die Zusammensetzung des Verwaltungsrates überhaupt nicht geändert werden dürfe; 3. die Unzulänglichkeit mancher der neuen Kriterien. Nach einer längeren Debatte wurde zur Abstimmung geschritten. Der Verwaltungsrat befand sich in einer schwierigen Lage. Er konnte die Entscheidung nicht bis zur Mitglie­derwahl im Jahre 1937 verschieben, denn damit hätte er auf die Vorteile der Mitarbeit der Vereinigten Staaten noch über 2 Jahre verzichten müssen, ganz abgesehen davon, daß dadurch letztere Macht, die mit einem sofortigen Eintritt in den Rat rechnete, verstimmt worden wäre und sich möglicherweise von der Arbeitsorganisation zurückgezogen hätte. Es ging auch nicht an, für eine so lange Zeit einen Zustand der Unsicherheit aufrechtzuerhalten. Da an eine Vermehrung der ständigen Sitze ohne Verfassungsrevision, die übrigens infolge des umständlichen Ratifikationsverfahrens für ihr Inkrafttreten Jahre braucht, nicht zu denken war, blieb dem Rat nichts anderes übrig, als die Vorschläge seines Bureaus zu billigen, sich mit dem Ausschluß Belgiens und Kanadas einverstanden zu erklären und die neue Liste der 8 Staaten zu genehmigen. Dies geschah mit einer Mehrheit von 24 Stimmen gegen diejenige von Kanada. Ohne Widerspruch wurde dann ein zweiter Beschluß angenommen, dem zufolge die beiden ausgeschiedenen Staaten bis zur nächsten Wahl des Verwaltungsrates im Jahre 1937 im Rat

¹⁾ Vgl. die kurze amtliche Mitteilung über die Geheimsitzung im *Résumé mensuel des travaux de l'O. I. T.*, 1935, n° 1, p. 3—4.

in einer den Ersatzmitgliedern (membres adjoints gouvernementaux) analogen Lage, also ohne Stimmrecht, verbleiben durften, was als eine gewisse Entschädigung gelten sollte. Diese Beschlüsse ¹⁾ kamen bereits in der 70. Session im April 1935 zur Anwendung.

Zweifelhaft erscheint allerdings, ob man bereits von einer rechtskräftigen Entscheidung sprechen kann, denn Art. 393 Abs. 3 ²⁾ sieht in Fällen etwaiger Streitigkeiten ausdrücklich das Recht des Völkerbundsrates vor, die Liste der acht Staaten von sich aus, wie es auch im Jahre 1922 geschehen war, endgültig festzulegen. Nicht zutreffend ist allerdings die in dem Leitartikel des Journal des Nations vom 1. Februar 1935 vertretene Ansicht, daß sobald der Widerspruch eines Delegierten eines Staates vorliege, der Völkerbundsrat als automatisch mit der Angelegenheit befaßt anzusehen sei ³⁾. Im Gegenteil, um eine Meinungsverschiedenheit im Sinne des Art. 393 Abs. 3 zu begründen, muß der Widerspruch von der Regierung selbst ausgehen ⁴⁾. So sah auch der Delegierte Kanadas die Lage an, der nach der Abstimmung erklärte, erst die Instruktionen seiner Regierung einholen zu müssen. Kanada hat es aber insofern nicht so eilig, als die Sowjetunion ihren Sitz noch nicht eingenommen hat und sich im Verwaltungsrat vorläufig durch einen Beobachter vertreten läßt ⁵⁾; nicht unwahrscheinlich ist ferner, daß es ebenfalls eine Klärung der Frage des Verbleibens Deutschlands im Rat abwarten möchte, ehe es weitere Schritte beim Völkerbundsrat unternimmt.

Die geschilderten Vorgänge müssen in verschiedener Hinsicht als recht bedenklich bezeichnet werden. Ohne auf die Zweckmäßigkeit und den inneren Wert der neuen Kriterien einzugehen (da es sich hier um eine technische Frage handelt), lohnt es sich immerhin, darauf hinzuweisen, daß es im Verwaltungsrat selbst an Stimmen nicht gefehlt hat, die sich mit diesen Kriterien und mit der Methode ihrer Aufstellung nicht befreunden konnten. Nicht nur wurden sie von den Vertretern der von der neuen Regelung betroffenen Staaten, Belgien und Kanada, kritisiert, sondern, soweit man sich auf nicht-amtliche Mitteilungen aus Genf verlassen kann, sind sie von den Delegierten Polens, Großbritanniens, Indiens angezweifelt worden. Zwar waren auch die Londoner Kriterien 1919 von dem Gemischten

¹⁾ Vgl. den Text der Beschlüsse im *Résumé mensuel*, p. 4.

²⁾ Abs. 4 der alten Fassung.

³⁾ »Le vote contraire du Canada crée incontestablement cette contestation dont parle le traité de Versailles. Si on se plaçait donc au point de vue strictement juridique on devrait considérer que la question n'est pas tranchée et que le Conseil est saisi d'une façon automatique.«

⁴⁾ Vgl. z. B. Cremer, *Die Verfassung der internationalen Arbeiterorganisation*, 1930, S. 28.

⁵⁾ Vgl. *Zeitschr.* Bd. V, S. 53 f.

Ausschuß im Jahre 1922 mit großen Vorbehalten angenommen und erwiesen sich im Laufe der Zeit als dem gesamten »Potentiel économique et social« des Landes nicht genug Rechnung tragend, indem sie insbesondere die Interessen der Landwirtschaft nicht berücksichtigten, obwohl diese nach dem Gutachten der Haager Cour¹⁾ auch zum Kompetenzkreis der Internationalen Arbeitsorganisation gehört. Von den neuen Kriterien darf dagegen gesagt werden, daß sie die stark bevölkerten Länder, selbst solche, die in ihrer industriellen Entwicklung rückständig sind, zu sehr begünstigen. Auffallend ist es, daß bei der neuen Regelung alle relativen Kriterien fallen gelassen worden sind und nur absolute Zahlen in Betracht gezogen werden. Indessen kommt die größte industrielle Bedeutung nicht notwendigerweise dem Lande zu, das die höchste Zahl der Betriebe, der Arbeiter usw. aufweist. »Le volume n'est pas tout«, bemerkt Scelle (l. c., p. 129), »c'est l'Etat qui est proportionnellement le plus industrialisé qui est le plus important industriellement.« Wichtiger als die technische Frage nach der Güte und Berechtigung der neuen Kriterien ist die verfassungsrechtliche Frage der Zuständigkeit. Trotz aller Versuche des Int. Arbeitsamtes, das Vorgehen des Verwaltungsrates rechtlich zu begründen, muß es doch als sehr zweifelhaft bezeichnet werden, ob wirklich der Verwaltungsrat und nicht vielmehr die Arbeitskonferenz das Recht in Anspruch nehmen darf, Umgruppierungen in der Liste vorzunehmen und Sitze neu zu besetzen²⁾. Es sei in diesem Zusammenhang nur daran erinnert, daß seinerzeit Ishii in seinem vom Völkerbundsrat am 30. September 1922 angenommenen Bericht ausdrücklich folgendes festgestellt hat: »Je tiens à faire ressortir que cette décision n'implique pas que nous considérons le Conseil³⁾ comme l'autorité chargée par le Traité de Versailles du soin de dresser la liste des huit Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable, soit la première fois, soit en toutes circonstances. C'est là, sans aucun doute et essentiellement, la fonction de la Conférence internationale du Travail« (J. O. 1922, p. 1385). Noch zweifelhafter erscheint das Recht des Verwaltungsrates, neue Kriterien selbst festzulegen.

Am bedenklichsten ist aber die politische Seite der Angelegenheit. Zwar läßt sich überhaupt kaum vermeiden, daß politische Organe, wenn sie ihren Entscheidungen technische Kriterien zugrunde legen müssen, durch eine geschickte Handhabung dieser Kriterien und durch ihre Kombination auch die sich darauf aufbauende Entscheidung in

¹⁾ Vom 12. August 1922, Série B 2/3.

²⁾ Vgl. auch Cremer, a. a. O., S. 28, der sich entschieden für die Kompetenz der Konferenz, und zwar der gesamten Konferenz und nicht der Gruppe der Regierungsvertreter, einsetzt.

³⁾ de la Société des Nations.

einem ihren Absichten entsprechenden Sinne beeinflussen können¹⁾. Was sich aber bei der Aufstellung einer neuen Liste der acht Staaten im Int. Arbeitsamt und im Verwaltungsrat abgespielt hat, geht weit über solche Praktiken hinaus. Denn aus allen Umständen des Falles geht deutlich hervor, daß dort ad hoc eine neue Grundlage nur geschaffen wurde, um einen anderen politischen Effekt herbeizuführen als denjenigen, der normalerweise eingetreten wäre, hätte man den Dingen ihren Lauf gelassen. Mag auch der Beweggrund dazu der Überzeugung entsprungen sein, damit wichtige Interessen der Arbeitsorganisation gerettet zu haben, so kann doch eine solche Methode, die jedes Vertrauen zu untergraben droht, nicht scharf genug verurteilt werden. Infolgedessen ist es auch nicht verwunderlich, wenn diese Vorgänge im Verwaltungsrat weit über Genf hinaus Aufsehen erregt und einen ungünstigen Eindruck hinterlassen haben. Insbesondere soll dies in den Vereinigten Staaten der Fall gewesen sein, wo sie, wie von verschiedenen Seiten berichtet wird²⁾, von den Gegnern des Beitrittes zur Haager Cour für ihre Zwecke reichlich ausgenutzt worden sind. Um der Wiederholung solcher Vorkommnisse möglichst vorzubeugen, wäre in erster Linie zu wünschen, daß künftig die Auswahl und Ermittlung von Kriterien nicht in dieselben Hände gelegt wird, wie die auf der Grundlage solcher Kriterien zu fällende Entscheidung, sondern einem unabhängigen Sachverständigen-Gremium anvertraut werde, das ohne Ansehen des Einzelfalles allgemeingültige Richtlinien aufzustellen hätte.

v. Gretschaninow.

Anhang

1. Bericht des Büros des Verwaltungsrates der Internationalen Arbeitsorganisation, vom 10. Dezember 1934³⁾

Le Bureau du Conseil d'administration s'est réuni en Commission à Genève, les 7 et 8 décembre 1934, pour examiner la question de la détermination des huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable, en vue de la préparation du rapport demandé par le Conseil lors de sa 68^e session.

¹⁾ Vgl. in diesem Sinne Scelle, l. c., p. 130: »L'appréciation de tant d'éléments juxtaposés est d'une complication qui permet de substituer aux solutions mathématiques des considérations d'opportunité diplomatique. Cela peut arriver surtout lorsque le juge est... un organe politique.«

²⁾ Vgl. z. B. Journal des Nations v. 1. Februar und insbesondere die Märznummer der von der englischen Liga für Völkerbund herausgegebenen Zeitschrift »Headway«. Trotz des Dementis des Vertreters des internationalen Arbeitsamtes in London in der Aprilnummer, hält die Zeitschrift an dem Bericht ihres Genfer Korrespondenten fest, den sie nachgeprüft zu haben erklärt, und will nichts davon zurücknehmen, wenn sie sich auch aus begrifflichen Gründen weigert, ihre Gewährleute zu verraten.

³⁾ Journal des Nations Nr. 1036 vom 31. Jan. 1935.

La Commission a procédé à cet examen sur la base d'une note du Bureau international du Travail, dans laquelle étaient exposés les aspects constitutionnels, historiques et statistiques du problème.

La Commission a abouti aux conclusions suivantes:

1° Le Conseil d'administration est l'autorité compétente pour constater les changements de fait intervenus dans la liste des huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable.

2° Le Conseil d'administration se prononce sur la question des huit Etats, chaque fois que se produit un fait nouveau appréciable ou à la demande d'un Etat qui se croit en droit de réclamer l'une des huit places.

3° La liste établie par le Conseil d'administration est, en principe, immédiatement applicable. Toutefois, en établissant cette liste, le Conseil d'administration doit fixer la date à laquelle, dans la pratique, elle portera ses effets.

4° En cas de contestation, c'est au Conseil de la Société des Nations qu'il appartient de statuer, conformément à l'article 393 § 3, du Traité de Versailles, sans que le recours au Conseil de la Société des Nations ait un effet suspensif quant à l'application de la liste.

5° Dans le cas où des Etats représentés au Conseil au titre des huit Etats les plus industriels perdraient ce privilège par application de la nouvelle liste établie par le Conseil d'administration, la Commission, tenant compte notamment du fait que ces Etats n'ont pas pu courir leur chance lors de la dernière élection de membres gouvernementaux du Conseil d'administration, se permet d'exprimer le vœu que ces Etats soient mis en mesure de continuer leur collaboration aux travaux du Conseil d'administration par l'attribution de sièges de membres-adjoints pour la durée du mandat du Conseil en exercice.

6° La Commission a constaté que les critères retenus en 1922 donnent lieu à de nombreuses objections et ne permettent pas d'aboutir à une solution du problème non sujette à contestation.

La commission a, en conséquence, envisagé l'application d'un certain nombre de critères, de caractère plus général que celui des critères de 1922, et fondés sur des données suffisamment sûres et comparables pour ne pas prêter raisonnablement à la critique.

Ces critères, qui seraient destinés à remplacer les critères de 1922, sont les suivants:

- 1) Le barème des contributions à la Société des Nations établi par l'Assemblée sur la base du montant de la fortune publique;
- 2) Le tableau de l'importance industrielle des Etats, élaboré par l'*Institut für Konjunkturforschung* sur la base de la population industrielle *stricto sensu*, de la force motrice et de la valeur de la production industrielle;
- 3) Le tableau de la valeur du commerce extérieur (exportations et importations) dressé d'après les statistiques établies par la Société des Nations;
- 4) Le chiffre total de la population active.

7° Le directeur s'entourera de l'avis d'experts autorisés auxquels il soumettra les chiffres élaborés par le Bureau international du Travail quant

à l'indice N° 4 et auxquels il demandera des suggestions quant à la méthode de combinaison et de pondération éventuelles des quatre indices mentionnés ci-dessus.

8° Après cette consultation d'experts la Commission se réunira à nouveau et soumettra au Conseil d'administration un rapport complémentaire.

* * *

La Commission a décidé de joindre à son rapport, sous forme d'annexe et, pour l'information des membres du Conseil, la documentation qui lui avait été soumise par le Bureau international du Travail quant à l'historique du problème, à la critique des critères de 1922 et au choix de nouveaux critères.

Genève, le 10 décembre 1934

2. Sondervotum des kanadischen Mitgliedes zu dem Bericht vom 10. Dezember 1934 ¹⁾

Je tiens à déclarer que je ne puis me rallier au rapport des autres membres du Bureau, étant donné que les conclusions de ce rapport ne sont pas conformées à la constitution de l'Organisation internationale du Travail et à l'interprétation autorisée qui en a été donnée.

Je considère que la Conférence internationale du Travail est la seule autorité qui ait le pouvoir de déterminer en première instance quels sont les huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable et que, en évaluant l'industrialisation d'un pays, on doit tenir compte des totaux relatifs comme des totaux absolus, comme il est indiqué dans le rapport du Comité des experts de 1922 et dans le premier rapport du vicomte Ishii, au Conseil de la Société des Nations.

D'autre part, je ne suis pas convaincu que les critères choisis en 1922 ne permettent pas de résoudre le problème en discussion et qu'il soit nécessaire de leur substituer de nouveaux critères d'un caractère plus général relatif à l'importance économique, sociale et politique autant qu'à l'importance industrielle des Etats mentionnés dans l'article 7 (393) de la Constitution.

Enfin, il me semble que si le Conseil d'administration n'a pas compétence pour modifier la situation *de jure* des huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable, il s'ensuit qu'il ne peut pas adopter, pour le calcul et la pondération des données relatives à l'importance industrielle de ces Etats, des méthodes qui auraient pour effet de modifier leur situation *de jure*.

W. Riddell.

3. Gutachten der Rechtsabteilung des Internationalen Arbeitsamtes, vom 17. Januar 1935 ¹⁾

En vertu de l'article 7 (393) de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, le Bureau international du Travail est placé sous la direction d'un Conseil d'administration composé de trente-deux personnes,

¹⁾ Journal des Nations Nr. 1037 vom 1. Febr. 1935.

dont seize représentent les gouvernements, huit représentent les patrons, huit représentent les ouvriers. Le groupe de seize membres gouvernementaux est lui-même formé d'après deux origines: d'une part, les gouvernements des huit Etats Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable nomment chacun un représentant; d'autre part, les délégués des autres gouvernements à la Conférence désignent huit autres Etats qui nomment chacun un représentant.

Le conseil d'administration est renouvelé tous les trois ans. Le dernier renouvellement a eu lieu au mois de juin 1934.

Tel est le régime établi par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Dès lors, une question se pose lorsque des Etats de grande importance industrielle sont admis dans l'Organisation et se trouvent qualifiés, à ce titre, pour désigner un représentant au Conseil d'administration. Le nombre des Etats jouissant d'un siège en qualité de principale puissance industrielle étant fixé à huit, il en résulte que certains Etats dont les représentants siégeaient précédemment au Conseil d'administration en raison de leur importance industrielle perdent, du fait de l'admission de ces nouveaux Membres, la qualité à laquelle leur siège était attaché et doivent, en conséquence, cesser d'être représentés au Conseil d'administration.

Il est évident, en effet, qu'en attribuant huit sièges aux huit pays dont l'importance industrielle est la plus considérable, la Constitution de l'Organisation internationale du Travail a institué une limitation numérique qui s'impose d'une façon absolue. Il est impossible, à moins de recourir à un amendement de la Constitution, d'éviter cette limitation et toute combinaison qui tendrait à cette fin serait frappée de nullité juridique.

La question qui se pose pratiquement, dans un tel cas, est donc la suivante: Comment déterminer quels sont les Etats qui doivent céder, aux Etats nouvellement admis, leur siège au Conseil d'administration?

* * *

La réponse à la question qui vient d'être exprimée suppose évidemment des éléments de fait qui devront être appréciés en eux-mêmes et sur lesquels nous n'avons pas à nous prononcer ici. Mais, au point de vue juridique, certaines considérations de procédure doivent être précisées. En effet, les textes, sur ce point, sont extrêmement concis. Après avoir établi le droit des huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable, l'article 7 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail se borne à déclarer en français: « Les contestations éventuelles sur la question de savoir quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations » et, en anglais: « Any question as to which are the Members of chief industrial importance shall be decided by the Council of the League of Nations. »

De ce texte laconique on doit au moins retenir ceci: c'est que le Conseil de la Société des Nations constitue, en l'occurrence, une instance de recours. Ce n'est pas à lui qu'il appartient de définir, normalement, quelles sont les huit principales puissances industrielles. Il ne se prononce que sur les « con-

testations éventuelles » (any question as to which are the Members of chief industrial importance).

Si le Conseil de la Société des Nations constitue l'instance de recours, quelle est l'instance normale qui doit statuer sur la liste des huit principales puissances industrielles ? A cet égard, aucun texte positif ne règle la question. Toutefois, comme les organes de l'Organisation internationale du Travail sont peu nombreux, on ne peut imaginer que deux instances possibles : la Conférence internationale du Travail ou le Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

En faveur de la compétence de la Conférence, on peut alléguer un argument constitutionnel en faisant valoir que le Conseil d'administration est renouvelé tous les trois ans par la Conférence elle-même, que celle-ci constitue l'organe dont émane le Conseil d'administration et qu'elle est, par conséquent, compétente pour arrêter la liste des huit principales puissances industrielles.

Cet argument, toutefois, est bien loin d'être péremptoire et procède, en réalité, d'une confusion. En effet, ce n'est pas la Conférence qui élit le Conseil d'administration, mais des collègues distincts, constitués à l'occasion de la réunion de la Conférence. En particulier, c'est un collège électoral spécial, formé par les délégués gouvernementaux des Etats ne figurant pas parmi les huit principales Puissances industrielles, qui procède aux choix des huit gouvernements désignés par élection. Les gouvernements des huit principales Puissances industrielles sont tenus hors de cette élection à laquelle ils ne participent ni activement, ni passivement. En réalité, les huit principales Puissances industrielles détiennent leur mandat, non en vertu d'un scrutin, mais en vertu d'une situation de fait et pour autant que dure cette dernière. La Conférence, à cet égard, n'intervient d'aucune manière.

A la vérité, le seul argument juridique sérieux qui pourrait être invoqué pour justifier la compétence de la Conférence consisterait plutôt dans le caractère universel de sa composition qui comprend, en principe, les représentants de tous les Etats Membres. Mais, en admettant même que par là on puisse justifier, le cas échéant, une certaine compétence de la Conférence, il ne s'ensuit évidemment aucune raison de contester la compétence que paraît posséder le Conseil d'administration pour apprécier l'importance industrielle des Etats appelés à siéger dans son sein.

Car, le Conseil d'administration, au rebours de la Conférence, semble détenir une compétence naturelle et primordiale en cette matière. En quoi consiste, en effet, la question ? Elle consiste à définir la qualité à laquelle s'attache la possession d'un siège au Conseil d'administration. Il s'agit de la composition du Conseil d'administration lui-même. Il est évidemment conforme à la logique et aux faits que ce dernier soit compétent pour régler, au moins en premier ressort, une question de ce genre. Si, donc, il appartient au Conseil de la Société des Nations de trancher définitivement les contestations éventuelles sur l'importance industrielle des Etats appelés à siéger au Conseil d'administration, c'est à ce dernier lui-même qu'il convient de s'adresser d'abord pour déterminer, sous réserve d'une décision contraire de l'instance compétente, quels sont les Etats qui ont l'importance industrielle la plus considérable.

Cette solution se justifie, en outre, par des arguments qui pour être accessoires, n'en sont pas moins déterminants. On peut alléguer notamment que la décision éventuelle du Conseil de la Société des Nations interviendra plus normalement à l'égard d'une décision préliminaire émanant du Conseil d'administration qu'à l'égard d'une décision émanant de la Conférence, c'est-à-dire d'un organe plus important par son rôle et par sa composition. On peut faire valoir également que la Conférence ne siège que pendant quelques semaines tous les ans et qu'à moins de la convoquer spécialement on est contraint de s'adresser, au Conseil d'administration, qui siège fréquemment, pour obtenir une décision en temps opportun.

Enfin, à l'appui de tous les arguments théoriques qui justifient la compétence du Conseil d'administration, on doit mentionner un fait concret qui paraît de nature à confirmer cette solution: c'est la décision expressément formulée par la Conférence elle-même. On se souvient, en effet, qu'au cours de sa dernière session, la Conférence a adopté, le 22 juin 1934, une résolution relative à l'adhésion des Etats-Unis à l'Organisation internationale du Travail. Dans cette résolution, la Conférence décide « pour le cas où le gouvernement des Etats-Unis accepterait la qualité de Membre, que le Conseil d'administration est autorisé à régler avec le gouvernement des Etats-Unis toutes questions résultant de son acceptation de la qualité de Membre... » Si l'en était besoin, cette résolution leverait tous les doutes qui pourraient se manifester au sujet de la compétence du Conseil d'administration pour résoudre ce problème. Ajoutons que la décision de la Conférence, en raison de sa date, ne vise que le cas d'un Etat déterminé mais qu'il y a toutes raisons d'en étendre l'effet à tous les cas analogues.

De ce qui précède, nous croyons donc pouvoir conclure que le Conseil d'administration possède, sans aucun doute, la compétence nécessaire pour arrêter la liste des huit Etats qui ont droit à un siège en raison de leur importance industrielle. L'exercice de cette compétence suppose, inévitablement, que certaines puissances précédemment représentées au Conseil d'administration doivent abandonner leur siège. C'est au Conseil d'administration lui-même qu'il appartient de les désigner et, quels que soient les critères employés à cette fin, ils doivent recevoir leur application sans délai superflu.

Quant au recours devant le Conseil de la Société des Nations, il demeure ouvert à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail qui viendraient à s'estimer lésés par la décision que prendra le Conseil d'administration. Mais il convient de préciser qu'un tel recours ne saurait s'exercer que postérieurement à la décision contre laquelle il serait dirigé. Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail doit être à tout moment en état de fonctionner, et sa constitution ne saurait demeurer suspendue à la décision d'un autre organisme. En cette matière, on n'aperçoit guère la possibilité d'un recours préventif et, encore moins, d'un recours suspensif. La décision éventuelle du Conseil de la Société des Nations ne peut donc pas faire obstacle à la décision préalable que le Conseil d'administration a non seulement le droit, mais le devoir de prendre.

* * *

Telle nous paraît être, d'une façon générale, la solution que doit recevoir la question soulevée par l'admission, dans l'Organisation internationale du Travail, d'Etats ayant une importance industrielle considérable. Peut-être, cependant, convient-il encore de mentionner rapidement certaines observations, relatives à l'application pratique de cette solution.

A ce propos, trois procédés ont été évoqués pour réaliser la modification de la composition du Conseil d'administration. Soit que le Conseil d'administration demeure en fonctions jusqu'au terme de son mandat et qu'alors seulement sa composition soit modifiée. Soit que le Conseil d'administration soit renouvelé dans son ensemble dès la plus prochaine session de la Conférence. Soit que le Conseil d'administration demeure en fonctions mais que sa composition soit automatiquement modifiée en apportant à la liste des huit principales puissances industrielles les changements exigés par l'admission de nouveaux Membres.

De ces trois procédés les deux premiers paraissent inacceptables.

Maintenir le Conseil dans sa composition actuelle, jusqu'à son renouvellement aurait pour résultat de fausser le mécanisme de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail en conservant les effets d'une situation ne correspondant plus ni aux faits, ni au droit. Au surplus, il convient d'observer que le renouvellement des Membres du Conseil, tous les trois ans, ne concerne, pratiquement, que les Membres non gouvernementaux et les gouvernements qui détiennent un siège par élection: les Gouvernements pourvus d'un siège en raison de leur importance industrielle occupent ce siège automatiquement sans intervention des délégués de la Conférence. L'article 7 (393) de la Constitution, en disposant que « le Conseil sera renouvelé tous les trois ans », correspond au système d'élections qui confère un mandat à 24 des membres du Conseil; mais la désignation des huit autres Membres résulte d'une circonstance qui est complètement étrangère à ce système d'élections et qui n'est autre que l'importance industrielle respective des Etats. Les modifications dûment constatées dans cette importance industrielle doivent, en principe, entraîner *ipso facto* leurs conséquences juridiques sans que des délais puissent leur être arbitrairement opposés.

Quant au renouvellement du Conseil, dans son ensemble, lors de la plus prochaine session de la Conférence, il constituerait une solution ouvertement contraire aux textes. Le Conseil d'administration est renouvelé tous les trois ans et ses Membres élus n'ont aucune raison de renoncer — même théoriquement — à leur mandat, en raison des modifications qui peuvent survenir dans la répartition des Membres non élus.

Le troisième procédé consiste à amender la liste des huit principales puissances industrielles et à modifier, en conséquence et sans délai, la composition du Conseil d'administration. A cette fin, il convient évidemment d'introduire dans le Conseil d'administration les nouveaux Etats qui doivent y figurer en raison de leur importance industrielle et d'en exclure, en nombre égal, ceux dont l'importance industrielle est moindre. Seul ce dernier procédé paraît de nature à résoudre le problème d'une façon rapide et correcte.

17 janvier 1935.

(Signé) Jean Morellet.