

Die Internationale Arbeitsorganisation und Deutschland 1919 bis 1933

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.)
durch die Philosophische Fakultät der
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

vorgelegt von Lutz Viehweger
aus Düsseldorf

Betreuer:
Prof. Dr. Christoph Nonn

Düsseldorf Januar 2013

Inhaltsverzeichnis

1.	<u>Einleitung</u>	5
2.	<u>Die Vorgeschichte der IAO</u>	11
2.1	Grundlagen der modernen Sozialpolitik von Robert Owen bis Daniel Legrand	11
2.2	Internationalisierung und der Zuwachs an Einfluss auf die Politik	15
2.3	Der Erste Weltkrieg als Hemmschuh oder Beschleuniger?	31
3.	<u>Die Gründung der IAO</u>	39
3.1	Ausschuss für internationale Arbeitsgesetzgebung	39
3.2	Teil XIII des Versailler Vertrages	60
3.3	Diskussionen um die frühzeitige Aufnahme Deutschlands in die IAO	65
3.4	Die Washingtoner Konferenz	70
3.4.1	Vorbereitungen	70
3.4.2	Verlauf der Konferenz	75
3.4.2.1	Delegationen und Offizielle	76
3.4.2.2	Diskussionen um die deutsche Aufnahme	77
3.4.2.3	Arbeitsrechtliche Agenda	81
3.4.2.4	Wahl des Direktors Albert Thomas	82
3.5	Aufbau der IAO	84
4.	<u>Deutschland und die IAO</u>	91
4.1	Die Integration Deutschlands in die IAO	91
4.2	Die deutsche Sozialgesetzgebung um 1919 im Vergleich	97

	mit den frühen Übereinkommen der IAO	
4.2.1	Die Geschichte der nationalen Sozialgesetzgebung	97
4.2.1.1	Von den Anfängen bis zur Reichsgründung	97
4.2.1.2	Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkriegs	101
4.2.2	Der Vergleich von Sozialstandards in Deutschland und der IAO um 1919	115
4.3	Die Geschichte der deutschen IAO-Vertretung in Berlin und deren Sozialberichte	120
4.3.1	Die Geschichte der nationalen IAO-Vertretung von 1921 – 1934	120
4.3.2	Sozialpolitik der Weimarer Republik von 1921 – 1932 anhand der Berichte der IAO-Vertretung in Berlin	125
5.	<u>Übereinkommen der IAO und das Ziel der Umsetzung auf nationaler Ebene in der Weimarer Republik</u>	168
5.1	Die Übereinkommen und Empfehlungen der IAO zwischen 1919 – 1933	168
5.1.1	Übereinkommen	169
5.1.2	Empfehlungen	170
5.2	Der Weg von Übereinkommen und Empfehlungen in nationales Gesetz	172
5.2.1	Übereinkommen	173
5.2.2	Empfehlungen	183
5.3	Die kritische innenpolitische Auseinandersetzung mit Internationalen Übereinkommen am Beispiel des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens	189

6.	<u>Der Rechtsruck in Deutschland und die Konsequenzen für die IAO Mitgliedschaft</u>	205
6.1	Der Austritt des Deutschen Reiches aus der IAO	205
6.2	Nationalsozialistischer Gegenentwurf	209
7.	<u>Bewertung der Forschungsergebnisse</u>	211
8.	<u>Verzeichnis der Literatur und gedruckter Quellen</u>	215
9.	<u>Archivalische Quellen</u>	239
10.	<u>Anhang: Reisen Albert Thomas´ nach Deutschland</u>	242
11.	<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	248
12.	<u>Danksagungen</u>	249
13.	<u>Erklärung über die Eigenständigkeit</u>	250
14.	<u>Lebenslauf</u>	251

1. Einleitung

Die „Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts“, der Erste Weltkrieg, wurde durch den Vertrag von Versailles für beendet erklärt.¹ Durch dieses Vertragswerk wurde aber auch ein neuer Keim für die folgenden Zerwürfnisse in Europa und der ganzen Welt gelegt. Der in Deutschland als „Schand-Edikt“ verunglimpfte Vertrag barg zahlreiche Quellen neuen Unheils in sich. Hier soll nur auf die eindeutige Beantwortung der Kriegsschuldfrage, Gebietsverluste und die wirtschaftliche Destabilisierung Deutschlands hingewiesen werden, die den Werdegang der Weimarer Republik negativ beeinflussen sollten. Aus heutiger Sicht werden die Geschehnisse, die bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs führten, häufig von Versailles ausgehend nachgezeichnet. Dabei wird vergessen, dass der Versailler Vertrag nicht nur einen Ausgangspunkt für politische Unruhen der Zukunft bildete, sondern auch eine völlig neue Form des Friedensvertrages darstellte. Die Gründung des Völkerbundes im Rahmen des Versailler Vertrages, als ständige diplomatische Austauschebene zwischen den Staaten der Welt, sollte eine stabile Friedenspolitik garantieren. Im Teil XIII des Versailler Vertrages wurde ebenso die Gründung einer Behörde unter der Schirmherrschaft des Völkerbundes beschlossen, die sich für die globale Hebung und Angleichung der sozialen Arbeitsstandards einsetzen sollte. In der Präambel der Satzung heißt es, dass ein allgemeiner und andauernder Friede nur auf der Grundlage der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut werden könne.²

Diese neue Behörde, die in Genf etablierte Internationale Arbeitsorganisation (IAO), sollte durch eine global koordinierte Sozialpolitik dazu beitragen, kommende Konflikte zu vermeiden. Das Ziel der Internationalen Arbeitsorganisation war primär darauf ausgerichtet, Ungerechtigkeiten zwischen den internationalen Arbeitsmärkten zu glätten, um durch eine

¹ Vgl.: Mommsen, Wolfgang J.: Die Urkatastrophe Deutschlands. Der Erste Weltkrieg 1914 – 1918, Stuttgart 2002.

² Siehe: Wortlaut des Teil XIII in: International Labour Office (Hrsg.): Official Bulletin, Volume 1, Genf 1923, S. 332 – 345, hier: S. 332.

Harmonisierung der sozialen Rahmenbedingungen den Frieden mitzusichern.

Um die Leitfrage nach der Relevanz der IAO in Deutschland beantworten zu können, muss zunächst eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Geschichte der internationalen und nationalen Sozialpolitik erfolgen. Wo lagen die Anfänge der Sozialpolitik und wie vieler kleiner Schritte bedurfte es, um bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts eine auch von staatlicher Seite aus getragene soziale Sicherung der Arbeitnehmer in Deutschland zu implementieren? Im Nachhall des Ersten Weltkriegs kam es dann zur Gründung mehrerer multinationaler Organisationen. Diese wurden in dem Willen beschlossen, neuerliche Konflikte auf globaler oder auch zwischenstaatlicher Ebene auf dem diplomatischen Parkett zu schlichten und die Voraussetzungen für einen lang anhaltenden Frieden durch präventive Maßnahmen zu schaffen. Die daraus resultierenden Fragen für die Geschichte der IAO lauten:

Wer initiierte die Gründung der IAO? Waren es die Gewerkschaften, die der Politik diesen Schritt aufzwangen, oder kam die Initiative aus der Politik selbst? Welche anderen Ziele gab es neben der Friedenssicherung? Die Globalisierung der Wirtschaftsmärkte war vor dem Ersten Weltkrieg weit fortgeschritten. Sollte die Gründung der IAO die Wettbewerbsgleichheit auf den Märkten der Welt ermöglichen oder als Puffer die Distanz zu bestimmten Märkten erhalten? Neben diesen grundsätzlichen Fragen wird die Arbeitsweise der IAO am Beispiel der sozialpolitischen Geschehnisse in der Weimarer Republik nachgezeichnet. Wie groß waren die konkreten Einflussmöglichkeiten auf die politischen Entscheidungsprozesse und inwieweit konnte das offizielle Ziel der Friedenserhaltung als Maxime des Handelns aufrechterhalten werden?

Die Fragestellungen, unter denen die sozialpolitischen Bemühungen der IAO und der Weimarer Republik betrachtet werden, beginnen bei der Arbeitsweise der IAO und erstrecken sich bis zur politischen Streitkultur über die Übernahme von IAO-Übereinkommen in nationale Gesetze der Weimarer

Republik. Wie verlief der Weg eines Übereinkommens der IAO von der ersten Vorlage eines Entwurfs bis hin zum Beschluss der Konferenz? Es wird nachgezeichnet, warum nationale Interessen Vorrang erhielten und von welcher Seite – Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Regierungsvertreter – dieses primär ausging. Um nicht ein zu weites Feld abzudecken, empfiehlt es sich hierbei, den Fokus auf ein Kernthema zu legen. Das erste Übereinkommen der IAO zur Regelung der Arbeitszeit war annähernd über die ganze Zeit der Weimarer Republik Gegenstand innenpolitischer Auseinandersetzungen und dient daher als Untersuchungsschwerpunkt. An diesem Beispiel werden für die Sozialpolitik der Weimarer Republik die Fragen nach den Einflüssen der Arbeit der IAO auf die nationale Sozialpolitik und nach dem Verhalten der Politik beantwortet: Gab es eigene Sozialgesetzbemühungen oder war die IAO der Initiator? Wurde trotz der Mitgliedschaft in der IAO auf nationaler Ebene gegen IAO-Übereinkommen gearbeitet? Wie rege und ernstgemeint fiel der Austausch mit den IAO-Vertretern aus?

Die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen wird durch die Quellenlage begünstigt. Das Hauptarchiv der IAO in Genf beherbergt einen umfassenden Bestand an unveröffentlichten Quellen über die Gründungsjahre bis hin zum Austritt des Deutschen Reiches 1933. Ebenso liegen die Quellen zu den Verhandlungen im Rahmen des Arbeitsausschusses zur internationalen Arbeitsgesetzgebung der Versailler Friedenskonferenz in veröffentlichter Form vor. Darüber hinaus ist im Besonderen die Korrespondenz von Albert Thomas, dem ersten Leiter der IAO von 1919 – 1932, mit den Vertretern der neuen Mitgliedstaaten hervorzuheben. Dazu zählen die Reiseberichte seiner Besuche in Deutschland und Aufzeichnungen von Gesprächen mit nationalen Entscheidungsträgern. In der Weimarer Republik gab es, wie in allen Mitgliedstaaten von industrieller Bedeutung, eine nationale Vertretung der IAO, diese sendete sämtliche relevanten Quellen nach Genf. Dazu zählen Tätigkeitsberichte, Gesprächsnotizen und die Korrespondenz zwischen den nationalen Regierungen und den IAO-Vertretern. Des Weiteren kann auf die Sozialberichte der Vertretung in Berlin zugegriffen werden, die eine sehr genaue Abbildung der sozialpolitischen Rahmenbedingungen in

der Weimarer Republik erlauben. In diesen Berichten werden die tagespolitischen Ereignisse und die Stimmung in der Öffentlichkeit anhand eines Pressespiegels und der persönlichen Eindrücke der IAO-Mitarbeiter geschildert. Die Protokolle der Tagungen und Ausschusssitzungen der IAO, die digitalisiert sind und online vorliegen, ermöglichen es, den Weg eines Übereinkommens von der ersten Idee bis zum Beschluss der Konferenz nachzuzeichnen. Die Gesetzestexte der Weimarer Republik (ab 1922) und die Texte der Übereinkommen und Empfehlungen der IAO sind ebenfalls komplett digitalisiert und online abrufbar. Insbesondere ist auf ALEX hinzuweisen.³ Für die Quellen auf Seiten der nationalen Politik in Deutschland sei auf die folgenden Archivbestände verwiesen: Die stenografischen Berichte über die Sitzungen des Norddeutschen Bundes, des Zollparlamentes und des Reichstages sind durch die Bayerische Staatsbibliothek online verfügbar.⁴ Akten der Reichskanzlei und die Kabinettsprotokolle sämtlicher Weimarer Regierungen sind digitalisiert und über das Bundesarchiv Koblenz online zugänglich.⁵ Ebenso über das Bundesarchiv ist online ein digitalisierter Aktenbestand des Reichsarbeitsministeriums abrufbar, der bis 1879 zurückreicht.⁶

Zur Literaturlage über die Gründungszeit der IAO muss gesagt werden, dass die Autoren der frühen Veröffentlichungen keinen uneingeschränkten Zugang zu den Quellen hatten, da die archivierten Berichte der nationalen Niederlassungen und die Korrespondenz von Albert Thomas in Genf unter Verschluss lagen. Ab 1924 gab es die ersten Veröffentlichungen, die die Geschichte der IAO zu beleuchten versuchten. Dr. Paul Eckardt und Ewald

³ Die österreichische Nationalbibliothek hat mit ALEX zahlreiche historische Rechts- und Gesetzestexte online gestellt und mit sehr variablen Suchoptionen die wissenschaftliche Bearbeitung vereinfacht. Siehe dazu die Onlineadresse: alex.onb.ac.at/cgi-content/alexiv.pl?aid=dra abgerufen am 27. Juli 2012.

⁴ Siehe: www.reichstagsprotokolle.de/index.html abgerufen am 25. Juni 2013.

⁵ Siehe: www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/0000/index.html abgerufen am 24. Juni 2013.

⁶ Siehe: www.argus.bundesarchiv.de/R3901-22053/index.htm abgerufen am 23. Juni 2013.

Kuttig behandeln „das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage“, veröffentlicht in Berlin 1931, und befassen sich mit den Grundlagen der IAO im Teil XIII des Versailler Vertrages, stellen aber keine weiterreichenden Fragen zu den Gründen der Einsetzung der IAO, sondern geben die Texte der IAO-Beschlüsse bis 1931 wieder. Hans Fehlinger geht mit der Veröffentlichung „Internationale Sozialpolitik“ auf die Gründungskonferenz der IAO ein und zeichnet die Arbeitsweise der Organisation grob nach (Berlin 1924). Er unterlässt es jedoch, die Auswirkungen der IAO-Beschlüsse auf nationaler Ebene zu verfolgen. Friedrich Ritzmann bietet 1925 eine Darstellung der internationalen Sozialpolitik vom 19. Jahrhundert bis zur Gründung der IAO (Internationale Sozialpolitik, Mannheim 1925). In dem einführenden Werk in die Sozialgeschichte geht er nicht auf die Arbeitsweise der IAO ein. Die bekannteste und umfassendste Veröffentlichung stammt von James T. Shotwell, der „The origins of the International Labour Organisation“, New York 1934, herausbrachte und darin alle Ansätze der vorher genannten Werke verbindet. In seinem zweibändigen Werk vereint er die Geschichte der IAO mit den ihm zugänglichen Quellen und bietet dadurch eine greifbare Abbildung der globalen Arbeitsweise der Organisation. Als Ausschussmitarbeiter der Versailler Konferenz bietet sein veröffentlichter Quellenband neben dem ersten Bulletin der IAO das beste Abbild der Verhandlungen zur Gründung der IAO. Durch die globale Betrachtung fällt die Ebene der Nationalstaaten völlig weg.

Die bisher veröffentlichten historischen Betrachtungen bieten einen oberflächlichen Abriss der Geschichte der IAO oder befassen sich explizit mit sozialpolitischen Fragestellungen auf nationaler Ebene. Veröffentlichungen zur europäischen Sozialpolitik und der Etablierung von Sozialpartnern bestimmten die vergangenen Jahre. Im Jahr 2010 erschien „Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat, Deutschland und Frankreich im Vergleich, (1918 – 1933/39)“, München 2010, von Petra Weber, die sich mit der gesamten Breite der Sozialpolitik befasst. Sie schreibt international vergleichend und legt ihren Schwerpunkt wesentlich mehr auf den Vergleich

der deutschen und französischen Gewerkschaften als auf die Arbeit der IAO und tangiert daher den Schwerpunkt dieser Arbeit kaum. Reiner Tosstorff hat in den letzten Jahren über die Gründung der IAO und deren kritischer Auseinandersetzung mit dem aufkommenden Nationalsozialismus in Deutschland veröffentlicht. Zum einen „The International Trade-Union Movement and the founding of the International Labour Organization“ und zum anderen „Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley“.⁷ Ebenso auf die Gründung der IAO und darüber hinaus auf die daraus resultierenden Folgen für die globale Sozialpolitik hat Jasmien van Daele ihr Augenmerk gerichtet. Als Mitherausgeberin der „ILO Histories“ und Verfasserin diverser Aufsätze verbindet Sie durch ihre Betrachtungen sozialpolitische Aspekte mit globalpolitischen Folgen.⁸ Die hauseigenen IAO-Veröffentlichungen weisen genau im Untersuchungszeitraum bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges eine Lücke auf. Anzumerken ist auch, dass die Veröffentlichungen ehemaliger oder noch aktiver Mitarbeiter der IAO mit Vorsicht zu betrachten sind, um einen neutralen Mehrwert für die hier vorgelegte Untersuchung generieren zu können.

Für die Übernahmebemühungen von IAO-Übereinkommen in der Zeit der Weimarer Republik ist die Literaturlage angespannt. Betrachtungen einzelner Übereinkommen stechen heraus und dort Stephan Grabherr, der die innenpolitischen Kämpfe um „das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen von 1919“ in Europa analysiert (Berlin 1992). Durch diese enge Betrachtung konnte es bisher zu keiner generellen Bewertung der Einflüsse der IAO auf Deutschland zwischen 1919 und 1933 kommen. Im Gegensatz zu Petra Webers internationaler Methode vergleicht die hier vorgelegte Arbeit die sozialpolitischen Bemühungen einer internationalen Behörde auf der einen mit den realpolitischen Gegebenheiten der Weimarer Republik auf der

⁷ Tosstorff, Reiner: The International Trade-Union Movement and the founding of the International Labour Movement, in: International Review of Social History 50 (2005), S. 399-433 und Tosstorff: Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley, Frankfurt a.M. 2007.

⁸ Daele van, Jasmien; García, Magaly Rodríguez; Goethem van, Geert; Linden van der, Marcel (Hrsg.): ILO Histories, essays on the ILO and its impact on the world during the twentieth century, Bern 2010 und Daele: Engineering social peace: Networks, ideas and the founding of the ILO, in: International Review of Social History 50 (2005), S. 435-466.

anderen Seite, um die Arbeitsweise und Relevanz der IAO für Deutschland nachzuvollziehen. Durch diese neue Betrachtungsweise kann die Wirkung der IAO auf die Sozialpolitik in der Weimarer Republik herausgestellt werden.

2. Die Vorgeschichte der IAO

2.1 Grundlagen der modernen Sozialpolitik von Robert Owen bis Daniel Legrand

Bereits die Definition des Begriffes Sozialpolitik bereitet Probleme. Im weitläufigen „Allgemeinen“ werden darunter die Bemühungen der Politik und anderer Träger um die soziale Ausgewogenheit verstanden. Dazu kommen aber auch die Bemühungen der Arbeitnehmerschaft um eine Möglichkeit der Verhandlung auf Augenhöhe mit den Arbeitgebern, seien es öffentliche oder private. Diese Definition gilt nicht nur für die Gegenwart, sondern kann in gewisser Weise bis auf die Einführung der Knappschaftskassen im 14. Jahrhundert zurückgeführt werden. In Teilen der Literatur des frühen 20. Jahrhunderts werden aber auch ganze Sozialbefunde von Ländern unter dem Begriff der Sozialpolitik mitbearbeitet. Demographie, ökonomische Struktur und die daraus resultierende „Widerstandskraft“ des jeweiligen Landes werden im Zuge des falsch interpretierten darwinistischen Sozialbegriffes als Kern der Sozialpolitik angesehen.⁹

⁹ Siehe: Zur Begriffsdefinition der Sozialpolitik: Brusatti, Alois; Haas, Wilhelm; Pollak, Walter (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik; Linz 1962, S. 9 f.; Hentschel, Volker: Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Frankfurt a.M. 1983, S. 7 f.; Rassow, Peter (Gründer); Born, Karl Erich; Brunner, Otto; Köllmann, Wolfgang; Schieder, Theodor; Vogt, Joseph (Hrsg.): Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, Wiesbaden 1966, S. 11 ff.

Um eine Übersicht der sozialpolitischen Gesetze, Abkommen und Rahmenbedingungen vom Beginn der Industrialisierung bis Bismarck bieten zu können, muss eine gültige Definition von Sozialpolitik vorausgesetzt werden. Diese soll an der heutigen Sichtweise angelehnt sein und alle sozialpolitischen Entscheidungen von Seiten des Staates sowie sämtliche sozialpolitischen Bemühungen aus den verschiedenen Schichten der Bevölkerung mit einbeziehen. Gesetze zur Regelung von Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten, Versicherungen von Arbeitnehmern, Rentenregelungen und Löhnen zählen genauso wie die Gründungen und Bemühungen von Gewerkschaften und sozialpolitisch aktiven Gruppierungen zum Begriff der Sozialpolitik.

Die Grundlagen für ein erfolgreiches Streben nach geregelter sozialer Sicherung liegen im späten 18. Jahrhundert. Das parallele Auftreten von intellektueller Emanzipation durch die Aufklärung und industrieller Revolution durch Dampfmaschine und mechanischen Webstuhl sowie die allmählich daraus resultierende Massenerarbeit stellten die Gesellschaften am Wechsel vom 18. zum 19. Jahrhundert vor gänzlich neue soziale Fragen und Spannungen, die sich zum ersten Mal nicht nur auf Regionen bezogen, sondern auf ganze Nationen.¹⁰ Die Antworten, die darauf gefunden wurden, werden im weiteren Verlauf anhand herausragender Entscheidungen und handelnder Personen dargestellt. Das hier vorgelegte Kapitel bietet eine Übersicht zur Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland, damit im weiteren Verlauf der Arbeit die Bedeutung der IAO richtig eingeordnet werden kann.

„Das liberale Zeitalter brachte dem einzelnen Individuum persönliche Freiheit und formale Gleichberechtigung, doch keine wirtschaftliche und soziale Sicherheit. Die Industrielle Revolution, die von England ausgehend das Bild der von Europa her bestimmten Welt grundlegend wandelte, ließ das Problem der sozialen Gerechtigkeit bald zu einer entscheidenden Schicksalsfrage der modernen menschlichen Gesellschaft werden.“¹¹ Boris Meissner

¹⁰ Vgl.: Metz, Karl Heinz: Industrialisierung und Sozialpolitik, Göttingen 1988, S. 13 f.

¹¹ Meissner, Boris: Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), Frankfurt 1952, S. 1.

Die von Meissner beschriebene Schicksalsfrage erschien nicht spontan auf der politischen Agenda, sondern entwickelte sich im Verlauf von Jahrzehnten.¹² Feudalgesellschaften und absolutistische Regime wurden erst allmählich durch langwierige und größtenteils blutige Prozesse von der politischen Landkarte verdrängt. Diese Verdrängungsprozesse verliefen selten stringent, was sich am besten durch die Entwicklungen vor und nach dem Wiener Kongress nachvollziehen lässt.¹³

Ein kontinuierlicher Begleiter und unzweifelhaft auch Initiator in der Entwicklung der sozialen Frage waren die Folgen der aufkommenden Massenarbeit. Durch den Beginn der industriellen Revolution, der Begriff wurde von Jerome Adolph Blanqui erst gegen 1827 geprägt, begann die massenhafte Anstellung von Arbeitern und völlig neue Fragen der Versorgung entstanden.¹⁴

Die Entwicklung Englands zu einer industrialisierten Wirtschaft war wegweisend und beispielgebend für die kontinentaleuropäischen Länder. Durch den zeitlichen Entwicklungsvorsprung der englischen Wirtschaft drängten sich auch dort zuerst soziale Fragen auf. 1802 war das erste britische Kinderschutzgesetz erlassen worden, welches sich indirekt auf die neuen Entwicklungen stützte, jedoch waren Kinder im Bergbau schon weit vor der industriellen Revolution eingesetzt worden.¹⁵ Der englische

¹² Zur Entstehung der „Sozialen Frage“ sei verwiesen auf: Gottschalch, Wilfried; Karrenberg, Friedrich; Stegmann, Franz Josef: Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland, München 1969 und zur Haltung der Kirchen: Kouri, E.I.: Der deutsche Protestantismus und die Soziale Frage, Berlin 1984 und zur allgemeinen Einführung: Nipperdey, Thomas: Deutsche Geschichte 1866 – 1918, Band I Arbeitswelt und Bürgergeist, München 1998, S. 335 – 373.

¹³ Hier sei nur auf die restauratorischen Beschlüsse des Kongresses hingewiesen. Exemplarisch: Die Wiedereinsetzung eines französischen Königs, die Einschränkung der Pressefreiheit und die Rücknahme oder zumindest Verlangsamung aller demokratischen Grundtendenzen in Deutschland, die bis in den März 1848 führten. Zur genaueren Darstellung: Fehrenbach, Elisabeth: Vom Ancien Régime zum Wiener Kongress, München 2008 und Doering-Manteuffel, Anselm: Vom Wiener Kongress zur Pariser Konferenz, Göttingen 1991.

¹⁴Vgl.: Burghardt, Anton: Lehrbuch der allgemeinen Sozialpolitik, Berlin 1966, S. 88.

¹⁵ Vgl.: Meissner, Boris: IAO, S. 1.

Unternehmer Robert Owen begann 1818 international für seine Idee hinsichtlich der Regelungen einer Sozialpolitik zu werben.¹⁶ Im Mittelpunkt standen Arbeitsschutzregelungen und die Rechte von Frauen und Kindern in Großbetrieben.¹⁷ Seine Vorschläge überreichte Owen der Aachener Konferenz der Heiligen Allianz mit dem Hinweis darauf, dass sich vor allem die Wirtschaftlichkeit der Betriebe durch sozialen Frieden in der Arbeiterschaft steigern lasse.¹⁸ Owen ging aber noch weit über diese Forderungen hinaus und wies schon ca. 100 Jahre vor der IAO-Gründung auf die internationalen Zusammenhänge zwischen der Wirtschafts- und Sozialpolitik hin.¹⁹ Owens Ideen wurden auf einer internationalen Ebene gehört, jedoch gab es keine konkreten Erfolge für die Arbeitnehmer zu verbuchen.

Die nächsten erfolgversprechenden Versuche, Sozialpolitik zu begründen, kamen aus Frankreich. 1839 machte Rene Villermé auf die unhaltbaren Zustände in der französischen Textilindustrie aufmerksam. Er war der Erste, der deutlich darauf hinwies, dass eine wirkungsvolle Vorsorge und Versorgung für die Arbeitnehmer nur durch eine Zusammenarbeit aller Betriebe unter der Einflussnahme des Staates zu erreichen seien. Er kam zu dem desillusionierenden Schluss, dass dies unmöglich sei.²⁰ Zeitgleich ging der liberale Ökonom Jérôme Blanqui einen Schritt weiter und erkannte, dass eine Sozialreform lediglich auf internationaler Ebene Erfolg haben könne. Durch die zeitgleiche Einführung von Sozialstandards in allen auf dem freien

¹⁶ Vgl.: Grabherr, Stefan: Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen von 1919, Berlin 1992, S. 18.

¹⁷ Vgl.: Mahaim, Ernest: The historical and social importance of international labor legislation, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the international labor organization, Volume one: History, New York 1934, S. 1 – 18, hier S. 1.

¹⁸ Vgl.: v. Hauff, Michael: Gegenstand internationaler Sozialpolitik, in: v. Hauff, Michael; Pfister-Gaspary, Brigitte (Hrsg.): Internationale Sozialpolitik, Stuttgart 1982, S. 3 – 14, S. 5.

¹⁹Vgl.: Mahaim, Ernest: historical importance, S. 1.

²⁰ Vgl.: Rasch, Ernst: Das Verhältnis der Internationalen Arbeitsorganisation zu den Mitgliedstaaten, Heidelberg 1960, S. 12.

Markt konkurrierenden Ländern könne es schließlich für keinen Wettbewerber Nachteile geben.²¹ Diese grundsätzliche Annahme würde eine der Kernfragen dieser Arbeit fast achtzig Jahre vor der Gründung der IAO beantworten. Die Einführung internationaler Sozialstandards wird hier erstmalig als Grundvoraussetzung angesehen, um auch auf nationaler Ebene soziale Entwicklungen fördern und fördern zu können.

Dem elsässischen Industriellen Daniel Legrand gelang es zwischen 1838 und 1859, die Idee einer Sozialpolitik auf das politische Tableau zu heben. Er verband dafür die Grundideen von Owen und Villermé mit dem internationalen Ansatz von Blanqui und schlug dieses Konzept wiederholt nicht nur der französischen, sondern auch der britischen und preußischen Regierung vor.²² Spätestens durch den unermüdlichen Einsatz Legrands, der 1859 verstarb, war die Diskussion um internationale Sozialstandards nicht mehr aufzuhalten.

2.2 Internationalisierung und der Zuwachs an Einfluss auf die Politik

Von 1860 bis 1890 verbreitete sich die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufgekommene Idee internationaler Sozialstandards. Diese Entwicklung war weder stringent noch frei von Rückschlägen. Um ein Bild aus der Natur zu bemühen, sei hier auf einen wachsenden Baum verwiesen, der zunächst feine und verästelte Wurzeln schlagen muss, bevor ein stabiler Stamm mit einer mächtigen Krone wachsen kann.

Auf kontinentaleuropäischer Ebene blieben zunächst Franzosen und Deutsche am aktivsten. Der französische Publizist Audiganne und die

²¹ Vgl.: Heyde, Peter: Internationale Sozialpolitik, Heidelberg 1960, S. 17.

²² Vgl.: Alcock, Antony: History of the International Labour Organisation, London 1971, S. 6.

deutschen Kathedersozialisten Adolf Wagner und Lujo Brentano versuchten in den 1860er und 1870er Jahren durch Vorträge und publizierte Texte die Bedeutung einheitlicher Sozialstandards zu unterstreichen.²³ 1868 übernahm der liberale französische Wirtschaftspolitiker Louis Wolowski die Ideen und hielt am 5. Februar 1873 eine Rede über die Möglichkeiten der Internationalisierung von Sozialstandards vor dem französischen Parlament.²⁴ 1876 wurde der Schweizer Nationalratsvorsitzende Emil Frey durch einen Vortrag Wagners zur Einberufung einer internationalen Konferenz inspiriert.²⁵ Sieben führende europäische Industriestaaten sollten teilnehmen und Papst Leo XIII. unterstützte den Versuch. Von den eingeladenen Staaten sagten die drei wichtigsten, Frankreich, Preußen und England, ab.²⁶ Frey blieb aber weiterhin ein großer Verfechter der sozialen Idee und sorgte 1877 mit dafür, dass ein schweizerisches Fabrikgesetz in Kraft trat, welches die Arbeitnehmerrechte stärkte.²⁷

An dieser Stelle wird Blanquis Annahme umgedreht: Nicht die internationale Sozialpolitik bedingt die nationale, sondern genau entgegengesetzt. Durch das nationale Fabrikgesetz sahen sich die Schweizer Arbeitgeber und linksliberalen Politiker im internationalen Wettbewerb benachteiligt und engagierten sich nun verstärkt für eine Angleichung der Sozialstandards.²⁸ Von 1887 an wurden im Schweizer Parlament durch die beiden Nationalräte Favon und Decurtins Verhandlungen über die Ausrichtung einer

²³ Vgl.: Ritzmann, Friedrich: Internationale Sozialpolitik, Mannheim 1925, S. 21.

²⁴ Vgl.: Mahaim: historical importance, S. 5.

²⁵ Vgl.: Grabherr: Washingtoner Arbeitsübereinkommen, S. 18: Die Anfänge der internationalen Bewegung gingen vom Wirtschafts- und Bildungsbürgertum aus und wurden auch von diesem auf die Ebene internationaler Konferenzen gehoben.

²⁶ Vgl.: Herren, Madeleine: Internationale Sozialpolitik vor dem Ersten Weltkrieg, Berlin 1993, S. 55 f.

²⁷ Vgl.: Berger, Ernst; Kuttig, Ewald; Rhode, Herbert: Internationales Arbeitsrecht, Berlin 1931, S. 2.

²⁸ Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 55.

internationalen Konferenz zu Sozialstandards initiiert. Diese wurde am 15. März 1889 beschlossen und auf den 5. Mai 1890 terminiert.²⁹

Der zweite Versuch einer internationalen Konferenz auf Schweizer Boden scheiterte dieses Mal nicht am Unwillen der großen europäischen Staaten, sondern am Machtanspruch des neuen deutschen Kaisers Wilhelm II. Dieser musste sich in der Gunst der Öffentlichkeit gegen Bismarck behaupten und versuchte das durch den Schein einer arbeitnehmerfreundlichen oder zumindest aktiveren Sozialpolitik zu erreichen. Daher schwang sich Wilhelm II. zum Initiator der Berliner Konferenz auf.³⁰

Die Ablösung Bismarcks als Handelsminister im Januar 1890 und dessen eingereichtes Rücktrittsgesuch als Reichskanzler zum 18. März 1890 sind natürlich nicht nur mit der Sozialpolitik in Verbindung zu bringen.³¹ Insbesondere die Koinzidenz von Rücktritt und Berliner Konferenz entbehrt aber nicht einer gewissen Bedeutungsschwere: Ein sich sozialpolitisch emanzipierender Kaiser nahm während einer von allen europäischen Großmächten besuchten Konferenz den selbst provozierten Rücktritt des ehemals mächtigsten Politikers Europas an. Die Wirkkraft der Berliner Konferenz soll hier nicht überzeichnet werden, dennoch muss auf diese Begleiterscheinungen hingewiesen werden. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird im Rahmen der Geschichte der nationalen Sozialgesetzgebung näher darauf eingegangen.

Mit dem Zustandekommen der Berliner Konferenz hatte es die Idee einer internationalen Sozialpolitik geschafft, der politischen Realität sehr nah zu kommen. Die Konferenz dauerte vom 15. – 25. März 1890 und wurde von

²⁹ Vgl.: Mahaim: historical importance, S. 6.

³⁰ Vgl.: Delevingne, Malcom: The Pre-War history of international labor legislation, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): History, S. 19 – 54, hier S. 22 f.

³¹ Vgl.: Ritter, Gerhard: Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland, Opladen 1998, S. 53 f.

Delegierten aus 13 europäischen Ländern besucht.³² Um deutlich zu machen, wie wichtig diese Konferenz Wilhelm II. aus den oben erwähnten Gründen war, setzte er den Nachfolger Bismarcks im Amt des Handelsministers, den Freiherrn von Berlepsch, als Tagungsleiter ein.³³ Zum Abschluss der Konferenz wurde ein Schlussprotokoll von den Vertretern aller teilnehmenden Staaten unterzeichnet. Dieses Protokoll enthielt nicht bindende Empfehlungen für sechs sozialpolitische Bereiche:

Teil 1 befasste sich mit dem Bergbau und empfahl ein Mindestalter für die Beschäftigung (14 Jahre) und das Verbot von Frauenarbeit unter Tage. Bei erschwerten Arbeitsbedingungen wurden Arbeitszeitverkürzungen nahegelegt. Darüber hinaus sprach sich die Konferenz für die generelle Einführung von Arbeitsschutzregelungen aus und empfahl allgemeine sozialpolitische Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitskämpfen. In Teil 2 des Protokolls wurde eine Reglementierung der Sonntagsarbeit angeregt. Teil 3 – 5 beschäftigte sich mit dem generellen Wunsch, die Arbeit von Kindern, Jugendlichen und Frauen einzuschränken. Der abschließende Teil 6 empfahl die Bereitstellung von Fabrikinspektoren, die oben genannte Empfehlungen überwachen und aus der praktischen Erfahrung konkrete Gesetzentwürfe erarbeiten sollten. Abschließend wurde im Protokoll auf die Möglichkeit hingewiesen, dass es weitere internationale Konferenzen geben könne.³⁴

Die reale Wirkung der Ergebnisse der Berliner Konferenz auf die Arbeitsbedingungen in den teilnehmenden Staaten kann und muss kritisch hinterfragt werden. Eine so unverbindliche Form des Ergebnisses zeigte konkret keine unmittelbar spürbaren Auswirkungen, denn Empfehlungen sind

³² Vgl.: Delevingne, Malcom: Pre-War history, S. 22: Die Teilnehmerstaaten: Deutschland, Österreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Schweden, Norwegen und der Schweiz. Vgl. zur Dauer der Konferenz: Rassow: Quellensammlung, S. 86. Dort wird die Dauer vom 15. – 28. März angegeben.

³³ Vgl.: Berger; Kuttig; Rhode: Arbeitsrecht, S. 3.

³⁴ Vgl.: Heyde: Internationale Sozialpolitik, S. 19 f.

weder verpflichtend noch bindend. Dennoch muss die längerfristige Wirkung bedacht werden. Die Berliner Konferenz hatte zumindest dazu geführt, dass von staatlicher Seite aus erstmalig Sozialstandards formuliert wurden, deren Unterschreitung in kommenden konkreten Gesetzen oder Regelungen von der Arbeiterschaft nicht mehr toleriert werden würde. Weit mehr wog der direkte internationale Vergleich der nationalstaatlichen Sozialpolitik. Madeleine Herren kam zu dem Schluss, dass dieser Vergleich die liberalen Noninterventionen gegenüber dem obrigkeitstaatlichen Sozialversicherungsmodell unter Legitimationsdruck setzte.³⁵ Ernest Mahaim brachte den moralischen Mehrwert der Berliner Konferenz auf den Punkt: „Nevertheless, the Conference itself produced an immense moral effect; it attracted attention, and made people think.“³⁶

Dieser Denkanstoß führte in kleinen Schritten von der schon angesprochenen Akzeptanz der Forderungen nach internationalen Regelungen zu konkreten Abkommen. Im direkten Nachklang der Berliner Konferenz waren es erneut Schweizer Politiker und Diplomaten, die auf transnationaler Ebene eine Internationalisierung der Sozialstandards erreichen wollten und konkrete Maßnahmen in die Wege leiteten.³⁷ Der dabei verfolgte Ansatz bestand in der Einrichtung eines internationalen Komitees für sozialpolitische Fragen. Sämtliche Delegierten der Berliner Konferenz erhielten ein Rundschreiben, in dem sie aufgefordert wurden, in ihren jeweiligen Ländern nationale Komitees zu gründen und von diesen ausgewählte Gesandte zu einer kommenden Konferenz in Bern zu schicken. Da diese Konferenz aber keinen gänzlich offiziellen Charakter tragen sollte, scheiterte ihre Ausrichtung und auch schon die Einsetzung nationaler Komitees an den zu schwammig formulierten Rahmenbedingungen. Offizielle

³⁵ Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 63.

³⁶ Mahaim: historical importance, S. 7.

³⁷ Vgl.: Alcock, Antony: History of ILO, S. 11. Durch das Fabrikgesetz sahen sich die Schweizer an einen zu hohen, wirtschaftlich benachteiligenden Sozialstandard gebunden und wollten durch die Internationalisierung eine Angleichung bei den Wettbewerbern erreichen.

Regierungsvertreter sahen die Relevanz einer nicht offiziellen Konferenz als zu gering an und wehrten sich gegen die Einbindung sozialdemokratischer Kräfte. Die französischen Sozialdemokraten hingegen waren durch innenpolitische Spannungen und instabile Mehrheitsverhältnisse nicht in der Lage, sich auf passende Repräsentanten zu einigen. Anfang 1891 kamen die Bemühungen um eine Konferenz zum Erliegen.³⁸

Verschiedene Initiativen von staatlicher und privater Seite führten innerhalb der nächsten Jahre zu immer konkreter werdenden Absichtserklärungen, aber nicht zu konkreten Ergebnissen.³⁹ Erst 1897 wurden zwei Konferenzen ausgerichtet, die den stockenden Internationalisierungsprozess endgültig in Schwung brachten.

Die erste Konferenz fand vom 23. – 28. August 1897 in Zürich statt und wurde von Sozialpolitikern, Gewerkschaftern und Vertretern der katholischen Sozialreform mitgetragen. Die Einbeziehung der Kirchen, die auf der Zweiten Internationalen ausgebrochenen Konflikte innerhalb der Sozialisten und die Weigerung der teilnehmenden Staaten, der Konferenz einen auch nur halboffiziellen Charakter einzuräumen, führten zum Scheitern der Züricher Konferenz.⁴⁰

Im Rahmen der Brüsseler Weltausstellung fand vom 27. – 30. September 1897 die zweite Konferenz statt. Zum ersten Mal wurden in Brüssel Forderungen zum Verbot der Verwendung von Phosphor und Bleiweiß in der Industrie gestellt. Des Weiteren wurde der deutsche Regierungsvertreter von Berlepsch mit der Ausarbeitung einer Satzung für die Internationale

³⁸ Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 69 – 71.

³⁹ Zu den erfolglosen Bemühungen siehe: v. Hauff, Michael: Gegenstand internationaler Sozialpolitik, S. 6 f.

⁴⁰ Die Verfassung eines Forderungskatalogs, der nicht signifikant über die Wünsche der Berliner Konferenz hinausreichte, kann sechs Jahre später nicht als Erfolg gesehen werden.

Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz (IVGA) betraut.⁴¹ Sowohl in Brüssel als auch in Zürich fanden keine Konferenzen statt, die wie die Berliner Konferenz als Staatenkonferenz bezeichnet werden könnten. Die Brüsseler Konferenz schaffte es aber, eine kommende Staatenkonferenz vorzubereiten.⁴²

In Paris kam es vom 25. – 27. Juli 1900 zur ersten Staatenkonferenz seit Berlin 1890. Ähnlich wie 1890 führten auch in Paris innenpolitische Spannungen des Gastgeberlandes zu einer ausführlichen und ernstgemeinten Beschäftigung mit den Zielen der Konferenz. Die Regierung Waldeck-Rousseau und der erste Sozialist in einem bürgerlichen Kabinett, Alexandre Millerand, mussten die Folgen der Dreyfus-Affäre überstehen und versuchten dies mit sozialpolitischen Maßnahmen.⁴³ Als entscheidender Durchbruch der Pariser Konferenz gilt die Gründung der IVGA (Internationale Vereinigung f. gesetzlichen Arbeiterschutz). Das ständige internationale Arbeitsamt der IVGA wurde 1901 in Basel errichtet. Die IVGA war in ihrem Aufbau in vielen Bereichen maßgebend für die spätere IAO und kann als der direkte Vorgänger dieser gesehen werden. Die beiden möglichen Ausrichtungen der IVGA wurden auf der Pariser Konferenz diskutiert. Auf der einen Seite stand das Interesse an medialer Aufmerksamkeit für die Mobilisierung der politisierten Arbeiterschaft auf der Straße. Auf der anderen Seite stand der Wille zur wissenschaftlichen Erarbeitung der Ist-Zustände der sozialen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten. Die Ergebnisse der Konferenz sollten die IVGA so aufstellen, dass Regierungen durch die Arbeit der IVGA zum Handeln bewegt werden konnten. Diese Quadratur des Kreises musste im Spannungsfeld zwischen der Mobilisierung weiter Teile der Arbeiterschaft auf der einen und der fundierten, wertneutralen und wissenschaftlichen Betrachtung von Sozialstandards gefunden werden.⁴⁴

⁴¹ Vgl.: Alcock: History of ILO, S. 11.

⁴² Vgl.: Berger, Kuttig; Rhode: Arbeitsrecht, S. 4.

⁴³ Zur Dreyfus-Affäre siehe: Schoeps, Julius: Dreyfus und die Folgen, Berlin 1995.

⁴⁴ Vgl.: Alcock: History of ILO, S. 11.

Es war das größte Verdienst der Pariser Konferenz, die Argumentationen der Gegner einer internationalen Sozialpolitik zu entkräften. Durch die internationale Ausrichtung der IVGA und den wissenschaftlichen Ansatz konnte mit dem Ist-Zustand der Sozialpolitik im fortschrittlichsten Mitgliedstaat konkret dargelegt werden, dass sozialpolitische Forderungen nicht utopisch und unrealistisch waren, sondern in Teilen gelebte Realität. Als es 1901 in Basel zur Festlegung einer Satzung kam, wurde nochmals darauf hingewiesen, dass die IVGA ein wissenschaftliches Institut sei und sich im Rahmen strengster politischer Neutralität bewegen würde.⁴⁵

Durch die IVGA führte eine wissenschaftlich fundierte und von den Staaten akzeptierte Sozialforschung zu den Konferenzen von Bern 1905 und 1906. Diese Staatskonferenzen wurden nach einem neuen und wesentlich effektiveren Muster aufgebaut und endeten zum ersten Mal mit konkreten Ergebnissen.⁴⁶

Die Konferenz vom 8. – 17. Mai 1905 war als wissenschaftliche Vorbesprechung von Experten der fünfzehn Teilnehmerstaaten und der IVGA konzipiert.⁴⁷ Es wurde schnell deutlich, dass ein Erfolg nur bei der Einigung auf einige wenige Regelungen zu erwarten war. Es wurden zwei Regelungen für Verbote angestrebt: das Verbot der Verwendung von weißem Phosphor und das Verbot der gewerblichen Nachtarbeit von Frauen.⁴⁸ Bezüglich der Verwendung von weißem Phosphor einigte man sich auf einen Konventionsentwurf, der ein Einfuhr-, Verkaufs- und

⁴⁵ Vgl.: IVGA (Hrsg.): Reglement fürs das internationale Arbeitsamt, Basel 1902, Beilage 7, S. 79.

⁴⁶ Vgl. zu den Zusammenhängen von internationaler Ausrichtung und erfolgreicher nationaler Sozialpolitik: Fehlinger, Hans: Erfolge der Internationalen Arbeitsorganisation, Leipzig 1924, S.1f.

⁴⁷ Vgl.: IVGA (Hrsg.): Internationale Konferenz für Arbeiterschutz, Basel 1906, S. 628 f. Es nahmen teil: Schweiz, Deutschland, Österreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Norwegen, Niederlande, Portugal und Schweden.

⁴⁸ Vgl.: Rasch: Verhältnis der IAO, S. 15.

Herstellungsverbot für Zündhölzer, die schädlichen weißen Phosphor enthielten, vorschlug.⁴⁹ Die Experten aller teilnehmenden Länder waren sich der Gesundheitsrisiken der Arbeit mit weißem Phosphor bewusst, verfügten aber dennoch zu Teilen über eigene Nischenregelungen, die in bestimmten Fällen die Verwendung erlaubten. In Deutschland wurde weißer Phosphor in den Zündbändern der Grubenlampen verwendet und nach wie vor geduldet. Für Österreich-Ungarn kam eine Ratifikation der Konvention nur in Frage, wenn auch Export-Konkurrent Japan beitreten würde. Einzig die französische Delegation war bereit, einem generellen Verbot von phosphorhaltigen Zündwaren zuzustimmen.⁵⁰

Die angestrebte Konvention zum Verbot der Nacharbeit für Frauen wich ebenfalls stark von den im Vorlauf der Konferenz lautgewordenen Erwartungen ab. Aus einer uneingeschränkten zwölfstündigen Nachtruhe in allen Betrieben, gleich welcher Größe, wurde im Laufe der Beratungen ein elfstündiges Arbeitsverbot, das die Zeit zwischen 22:00 Uhr und 5:00 Uhr einschließen musste und nur für Arbeiterinnen in der Industrie galt. Dazu kamen noch zwei weitere Artikel, die sich mit Ausnahmeregelungen und der Saisonindustrie befassten.⁵¹

Das Ergebnis der wissenschaftlichen Vorkonferenz war wegen des nur erzielten Minimalkonsenses eine Enttäuschung. Die hohen Ziele der Vertreter aus der Schweiz und Frankreich kollidierten auf der Konferenz mit den realen Gegebenheiten in den anderen Staaten. Auf belgischer Seite sah man zum Beispiel die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährdet und wollte nur einer zehnstündigen Ruhezeit zustimmen, aber auch lediglich, wenn diese nicht für die Wollindustrie gelten würde. Von deutscher Seite wurde durchgesetzt, dass die geforderten Kontrollorgane zur Durchsetzung des Verbotes und der Austausch von jährlichen Berichten nur als Wunsch in

⁴⁹ Vgl.: Heyde: Internationale Sozialpolitik, S. 23 f.

⁵⁰ Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 153.

⁵¹ Vgl.: Alcock: History of ILO, S. 12.

die Konvention eingefügt werden sollten. Aufgrund der Wirkungslosigkeit eines solchen Absatzes wurde er letztendlich gar nicht mehr in die Konvention aufgenommen.⁵²

Bei der Vorbereitung beider Konventionen wurde deutlich, wie weit ein benötigter und ein realisierbarer Arbeiterschutz auseinanderliegen können. Nationale Partikularinteressen kollidierten zu stark mit einem international egalisierenden Sozialstandard. Die Konferenz der kleinen Schritte und des Minimalkonsens machte vor allem zwei Dinge deutlich: Die Vorkonferenz von Bern zeigte erstmalig, dass eine Internationalisierung der Sozialpolitik möglich war, denn hier wurde auf politisch relevantem Terrain bewiesen, dass eine Konsensfindung, wie minimal diese auch ausgefallen sein mag, im internationalen Rahmen möglich war. Darüber hinaus wurde aber auch die große Schwäche einer internationalen Sozialpolitik greifbar. Ein Minimalkonsens wird in den seltensten Fällen den sozialen Realitäten in allen Mitgliedstaaten gerecht und birgt die Gefahr, fortgeschrittene Sozialpolitik in einzelnen Ländern eher zu hemmen, als zu fördern. Dieses Problem zieht sich von Bern 1905 durch die gesamte Geschichte der internationalen Sozialpolitik.

Die Diplomatenkonferenz von Bern fand vom 17. – 26. September 1906 statt.⁵³ Die zur Verabschiedung stehenden Konventionen wurden separat beraten und beschlossen:

Die Nacharbeit von Frauen stellte ein Thema dar, das in den Mitgliedstaaten über eine Millionen Arbeiterinnen betraf und deswegen schon Gegenstand einiger nationaler Sozialgesetze war. In Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich-Ungarn, den Niederlanden und in der Schweiz gab es zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Berner Konvention bereits Verbote der Nacharbeit. Diese Staaten wollten ein solches Verbot auf internationaler Ebene als Wettbewerbsangleichung durchsetzen. Um die Vertreter der anderen Staaten von einer Unterzeichnung zu überzeugen,

⁵² Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 153 f.

⁵³ Vgl.: Ritzmann: Internationale Sozialpolitik, S. 27.

wurden die Minimalkompromisse der Vorbereitungskonferenz teilweise über die Schmerzgrenze hinaus ausgehöhlt. Belgien willigte erst ein zu unterzeichnen, als ein ergänzender Absatz zur Konvention hinzugefügt wurde. Dieser setzte die Frist bis zur Umsetzung in nationales Recht für den Bereich der belgischen Wollindustrie auf zwölf Jahre fest. Durch diese erneute Kompromissfindung wurde erreicht, dass sämtliche Mitgliedstaaten die Konvention zur Frauenarbeit unterzeichneten.⁵⁴

Die Konvention zum Verbot von weißem Phosphor betraf nur wenige Fabriken in einigen Mitgliedstaaten. Ein Phosphorverbot war aber durch die öffentlich bekannten erheblichen Berufsverletzungen ideal, um politisch daraus Kapital zu schlagen. Hoffnungen, dass dies zur breiten Unterstützung der Konvention führen würde, hatten sich nicht zuletzt durch die Weigerung Japans, ebenfalls beizutreten, zerschlagen. Österreich-Ungarn, Großbritannien, Schweden und Belgien hatten bereits im Nachklang der Konferenz von 1905 deutlich gemacht, dass kein Interesse daran bestünde, die Phosphor verarbeitende Exportwirtschaft einzustellen und den Japanern den Markt zu überlassen. Japan hielt die ablehnende Position bis zur Konferenz 1906 bei und sorgte damit für die Weigerung der oben genannten Staaten, die Konvention zu unterzeichnen.⁵⁵ Wie schon beim Nachtarbeitsverbot für Frauen unterzeichneten Staaten, die bereits nationale Regelungen erlassen hatten, die Konvention sofort. Dazu zählten Deutschland, die Niederlande und die Schweiz. Frankreich verfügte über ein staatliches Monopol auf die Herstellung von Zündhölzern und hatte schon Jahre zuvor die Verwendung von weißem Phosphor eingestellt.⁵⁶ Luxemburg stellte keine Zündhölzer her und unterzeichnete genau wie Dänemark. Das einzige Land, für das es eine Verbesserung der Arbeitnehmer gab, war Italien. Nach einigen bekannt gewordenen Unfällen bei der Produktion von

⁵⁴ Vgl.: Mahaim: historical importance, S. 10 f.

⁵⁵ Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 154.

⁵⁶ Ebd., S. 155.

Zündhölzern mit weißem Phosphor zogen ab 1908 Großbritannien und Österreich-Ungarn nach.⁵⁷

Auf der Berner Diplomatenkonferenz wurden die Grundlagen für die spätere IAO in einem Entwurf erstmalig greifbar. Das Prinzip eines ständigen Kontrollgremiums, das die Umsetzung internationaler Konventionen zur Sozialpolitik in nationales Recht überwachen und auswerten sollte, wurde von den Briten eingebracht. Durch die harte Gegenwehr aus Deutschland, Belgien und Österreich-Ungarn wurde der Vorschlag lediglich als Wunsch zur Wiedervorlage in das Sitzungsprotokoll aufgenommen. Insbesondere die deutschen Gesandten machten deutlich, dass eine solche Kontrollinstanz die Souveränität einzelner Staaten gefährden könnte.⁵⁸

Eine Bewertung der Berner Diplomatenkonferenz muss beide Konferenzen einbeziehen. Die Ergebnisse der vorbereitenden und der Diplomatenkonferenz stellten einen großen Fortschritt für die Internationalisierung der Sozialpolitik dar. Es kam zur Unterzeichnung der ersten zwei Konventionen, die sich auf die wichtigsten Staaten Europas bezogen, Kontakte und Abläufe waren eingeführt und kommende Konferenzen in Planung. Die greifbaren und neuen Ergebnisse für die arbeitende Bevölkerung in den Unterzeichnerstaaten beschränkten sich jedoch auf die Einstellung der Verwendung von Phosphor in italienischen Zündholzfabriken. Das Verbot der Nachtarbeit von Frauen sollte in den entscheidenden, personalintensiven Industrien teilweise erst zwölf Jahre später und in den mittelständischen und kleinen Betrieben gar nicht anlaufen. Der schwierige Weg zu einer institutionalisierten und internationalen Sozialpolitik wurde aber mit den Konferenzen von Bern in Angriff genommen.⁵⁹

⁵⁷ Vgl.: Mahaim: historical importance, S. 11.

⁵⁸ Vgl.: Delevingne, Malcom: Pre-War history, S. 45.

⁵⁹ Siehe für schon vorher erzielte zwischenstaatliche Regelungen: Schregle, Johannes: Die Bundesrepublik Deutschland und die Internationale Arbeitsorganisation, Bonn 1950, S. 5; hier wird auf die schon 1904 erzielten Einigungen zwischen Italien und Frankreich

In der Zeit nach der Berner Konferenz konzentrierten sich die Bemühungen der IVGA und der Sozialpolitiker der Unterzeichnerstaaten auf die Umsetzung der erzielten Konventionen.⁶⁰ Diese Bemühungen machten auf der Konferenz nicht einkalkulierte Probleme deutlich. Das Verbot der Nachtarbeit für Frauen fiel in einer ersten Abstimmung des schwedischen Parlaments durch, da zahlreiche Politiker eine Diskriminierung von Frauen in den Auswirkungen der Konvention sahen. Sie befürchteten durch die Abwanderung weiblicher Arbeitskräfte aus der Nachtarbeit eine Zunahme der Arbeitslosigkeit und dadurch die Unterminierung der weiblichen Arbeitsfähigkeit.⁶¹ Darüber hinaus kam es auch in anderen Staaten zu Verzögerungen im Ratifikationsprozess. Das Nachtarbeitsverbot wurde erst zum 14. Januar 1910 ratifiziert. Spanien kam auf Grund innenpolitischer Diskussionen erst zwei Jahre später hinzu. Zum 14. Januar 1912 trat die Konvention in Kraft. Die Ratifikation und das Inkraftsetzen der Phosphor-Konvention zogen sich bis 1915 hin. Als Letztes trat die Konvention in Italien in Kraft, in dem Land, in dem die Konvention die einzige wirkliche Verbesserung erzielen konnte.⁶²

Parallel zum Bemühen um die Umsetzung der Konventionen wuchs die IVGA von neun auf vierzehn Mitgliedstaaten.⁶³ Insbesondere die Einbindung der USA vor dem Ersten Weltkrieg war, wie sich im weiteren Verlauf zeigen wird, maßgeblich für die Etablierung der IAO danach. Ab 1909 bemühte sich die IVGA darum, einen Ersatz für die nicht genehmigten Kontrollgremien zu etablieren. Als Lösung wurde ein „vergleichender Bericht über die getroffenen Maßregeln zur Durchführung der Arbeiterschutzgesetze, verfasst

in Bezug auf die Wanderarbeiter und deren Ansprüche aus Versicherungen auch bei Heimkehr hingewiesen.

⁶⁰ Vgl.: Rasch: Verhältnis der IAO, S. 17.

⁶¹ Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik: S. 163.

⁶² Vgl.: Delevingne: Pre-War history, S. 47.

⁶³ Vgl.: Rasch: Verhältnis der IAO, S. 17.

vom Bureau⁶⁴ in Arbeit gegeben. Dieser Bericht erschien 1911 und strebte dabei nicht danach, die große Öffentlichkeit zu mobilisieren, sondern wandte sich vor allem an die sozialpolitischen Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten. Dies bildete auch die einzige Möglichkeit, eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu erreichen und einen genauen Bericht anfertigen zu können. Die Institutionalisierung eines jährlichen Berichtes der IVGA kam vor dem Ersten Weltkrieg nicht mehr zustande.

Beim jährlichen Treffen der Mitgliedstaaten der IVGA in Lugano wurden im September 1910 zwei weitere Konventionen angestoßen – zum einen das Nachtarbeitsverbot für Kinder und Jugendliche und zum anderen die Einführung eines Zehnstudentages für Frauen und Jugendliche.⁶⁵ Die Vorbereitungen zogen sich lange hin und es wurden erst auf einer Sondersitzung in London im Juni 1912 konkrete Schritte eingeleitet. Dort kam es zur einschränkenden Festlegung auf nur eine Konvention bezüglich der Arbeitszeit. Vorweg sei darauf hingewiesen, dass die Londoner Konferenz keine bestehenden Gesetze aufgriff, um nachzuziehen, sondern erstmals eine gänzlich neue Idee im internationalen Arbeitsalltag durchsetzen wollte. Von der angedachten Zehnstundenregelung für Frauen und Jugendliche kam man auf die Forderung nach dem noch heute üblichen Achtstudentag für alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Diese Forderung wurde auf die ununterbrochen arbeitenden Betriebe begrenzt, womit ein Wechsel vom Zwei- zum Dreischichtbetrieb erreicht werden sollte. Zu den betroffenen Betrieben zählten u. a. Hütten-, Stahl- und Walzwerke sowie Hochöfen.⁶⁶

Auch auf der folgenden IVGA-Versammlung in Zürich wurde an den Vorhaben von London festgehalten, es wurden jedoch noch keine konkreten und offiziellen Schritte auf Regierungsseite der Mitgliedstaaten vorbereitet. Auch ein Vorstoß von französischer Seite für die Einführung eines freien

⁶⁴ Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 165.

⁶⁵ Vgl.: Delevingne: Pre-War history, S. 48.

⁶⁶ Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 165 f.

Samstagnachmittags wurde mit dem Verweis auf den zu raschen Fortschritt der Forderungen seit London gebremst.⁶⁷

Auf Betreiben der IVGA und unter Mithilfe der Schweizer Regierung wurde ab Anfang 1913 eine neue internationale Regierungskonferenz vorbereitet.⁶⁸ Identisch mit dem Ablauf der Berner Konferenzen von 1905 und 1906 sollten zunächst auf einer technischen Vorkonferenz die groben Absprachen getroffen werden und dann eine Diplomatenkonferenz den konkreten Abschluss der internationalen Regelungen herbeiführen.⁶⁹

Die technische Vorkonferenz wurde vom 15. – 25. September 1913 in Bern abgehalten.⁷⁰ An ihr nahmen Deutschland, Frankreich, Österreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Spanien, Großbritannien, Griechenland, Italien, Norwegen, die Niederlande, Portugal, Russland, Schweden und die Schweiz teil.⁷¹ Das Ergebnis der letzten Vorkriegskonferenz waren zwei Konventionentwürfe für die geplante Diplomatenkonferenz 1914. Abweichend von den Ergebnissen der Londoner Konferenz von 1912 sah die Arbeitszeitkonvention eine Beschränkung der Arbeitszeit für Frauen und Jugendliche auf zehn Stunden pro Tag vor und entfernte sich damit wieder vom angedachten Achtstundentag. Ergänzend wurde eine zweite Konvention ausgearbeitet, die ein Nachtarbeitsverbot für männliche Jugendliche in der Industrie vorsah.⁷²

⁶⁷ Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 167 f.

⁶⁸ Vgl.: Sitzler, Friedrich: 40 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, in: Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Band 10, Berlin 1959, S. 15 - 24, hier S. 17.

⁶⁹ Vgl.: Heyde: Internationale Sozialpolitik, S. 24.

⁷⁰ Vgl.: Born; Brunner; Köllmann; Schieder; Vogt (Hrsg.): Quellensammlung deutsche Sozialpolitik, Einführungsband, S. 144.

⁷¹ Vgl.: Herren: Internationale Sozialpolitik, S. 168.

⁷² Ebd. Die Zehnstundenregelung wurde auf englischen Druck hin aufgeweicht und durch 60 Stunden in der Woche bei nicht mehr als 10,5 Stunden pro Tag ersetzt.

Durch die erstmalige Ausdehnung der Forderungen nach Reglementierungen auch für männliche Arbeitnehmer wurde eine Stärkung der Internationalisierungsbewegung greifbar. Hatten die Konventionen von Bern 1906 primär Frauen, Kinder und körperlich lebensbedrohliche Berufe im Blick, erfolgte innerhalb von sieben Jahren eine Ausdehnung zumindest bis auf männliche Jugendliche. In diesem Fall ging es nicht mehr um einige Sparten, die betroffen waren, sondern um große Teile der Arbeitnehmerschaft. Diese unerwartet weite Ausdehnung führte auf der Konferenz zu großen Diskussionen. Im Konventionsentwurf der IVGA, der als Diskussionsgrundlage gewählt wurde, sollte das Nachtarbeitsverbot alle Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr einbeziehen. Durch eine deutsch-österreichische Intervention wurde dieses Alter auf 16 reduziert.⁷³

Um die Ergebnisse der technischen Vorkonferenz zu bewerten, muss einbezogen werden, dass die Vorhaben der Londoner Konferenz zum Teil massiv abgemildert und dennoch um eine neue Nuance ergänzt wurden. Diese Ambivalenz wird durch das Ausfallen der Diplomatenkonferenz aufgrund des Ausbruchs des Ersten Weltkriegs nicht aufgelöst. Es fällt ins Reich der Spekulation, inwieweit die Konventionsvorschläge abgemildert oder verschärft worden wären. Die geplante Ausdehnung von Arbeitsschutzregelungen auf männliche Arbeitnehmer stellt einen nicht zu unterschätzenden Fortschritt dar. Auch die Tatsache, dass es wiederholt zu internationalen Konferenzen mit Regierungsbeteiligung kam, macht die wachsende Bedeutung von vergleichbaren Sozialstandards deutlich. Die zumindest geplanten Abschlüsse waren erstmalig eigenständige Entwürfe und gingen über die nationalen Sozialstandards hinaus. Nicht zuletzt durch dieses Novum bezeichnet die Entwicklung ab der Jahrhundertwende den Beginn einer neuen Epoche der Sozialgeschichte.

Der Wandel in der Auseinandersetzung um internationale Sozialstandards kann spätestens nach der zweiten technischen Vorkonferenz von Bern 1913

⁷³ Vgl.: Heyde: Internationale Sozialpolitik, S. 24.

nicht mehr geleugnet werden. Die zaghaften ersten Versuche aus dem Bürgertum und die Bestrebungen von Gewerkschaften mit dem Rückhalt der immens anwachsenden Arbeiterschaft hatten die Grundlagen bis zum Ende des 19. Jahrhundert gelegt. Der entscheidende Schritt konnte aber nur durch die erfolgreiche Einbindung der Regierenden und die Institutionalisierung der Idee gelingen. Hierbei spielten die Gründe für die willentliche Einbindung der Regierungen eine untergeordnete Rolle, denn nur das Ergebnis einer international reglementierten Sozialpolitik zählte.⁷⁴ Die Einsetzung der IVGA und die Akzeptanz der von ihr gemachten Vorschläge als Diskussionsgrundlage erlaubten einen von politischen Strömen freigehaltenen Umgang mit dem, was wirklich wichtig war. Diese neue Sachlichkeit in der Auseinandersetzung bildete den wohl entscheidenden Faktor für die erreichten Fortschritte bis 1914.

2.3 Der Erste Weltkrieg als Hemmschuh oder Beschleuniger?

Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs, der sich aus der Ermordung des österreichischen Thronfolgers Franz Ferdinand und der daraus resultierenden Julikrise ergab, führte zu einem Abbruch aller multinationalen Bemühungen um gemeinsame Sozialstandards.⁷⁵ Es ging nicht mehr um Parteien oder Klassen, sondern nur noch um Nationen und Völker.⁷⁶ Anstelle der angestrebten multinationalen Lösungen wurden nun vermehrt bilaterale

⁷⁴ Hier sei exemplarisch auf das weiter oben erwähnte Interesse Wilhelms II. bei der Einberufung der Berliner Konferenz 1890 hingewiesen, die französischen Regierungszugeständnisse parallel zur innenpolitischen Krise und die Schweizer Sorgen in Bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

⁷⁵ Zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs sei verwiesen auf: Mommsen, Wolfgang J.: Die Urkatastrophe Deutschlands, Der Erste Weltkrieg 1914 – 1918, Stuttgart 2002; Dülfer, Jost: Der Weg in den Krieg, in: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hrsg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Paderborn 2004, S. 233 – 241.

⁷⁶ Vgl.: Kershaw, Ian: „Volksgemeinschaft“, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 59. Jahrgang, München 2011, S.1 – 17, hier: S. 3.

Gespräche geführt und einige Abschlüsse erzielt.⁷⁷ Die vor dem Ersten Weltkrieg gewonnene Erkenntnis, dass eine erfolgreiche Einführung von Sozialstandards nur gelingen kann, wenn mehrere oder am besten alle Wettbewerbsstaaten eine bindende Konvention ratifizieren, ging nicht verloren. Schon kurz nach Kriegsausbruch 1914 machte die American Federation of Labor, die größte amerikanische Gewerkschaft, auf eine zwingend einzuberufende Arbeitnehmerkonferenz aufmerksam. Diese sollte parallel zur sicherlich kommenden Friedenskonferenz tagen und die Rechte der Arbeitnehmer auf einer multinationalen Ebene stärken.⁷⁸

Mit dem andauernden Fortgang des Krieges und einer immer wichtiger werdenden Kriegswirtschaft wuchsen die Einflussmöglichkeiten der Arbeitnehmerschaft. Auf der einen Seite wurden bereits erreichte Sozialstandards außer Kraft gesetzt, um die Produktion kriegswichtiger Güter am Laufen zu halten, auf der anderen Seite aber wurden die Belange der Arbeitnehmerschaft unter dem Druck des Krieges erstmalig ernst genommen und sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer in Verhandlungen über Sozialstandards eingebunden.⁷⁹ In Großbritannien wurde 1916 erstmalig ein Ministerium für Arbeit eingerichtet und ein Vertreter dieses Ministeriums ins Kriegskabinett berufen.⁸⁰ Über diese nationalen Fortschritte und Neuerungen hinaus war es eine Folge des Krieges, dass die Alliierten der beiden Seiten untereinander in engem Kontakt standen oder besser stehen mussten, um der Bedrohung durch den Krieg mit einer koordinierten und effizient organisierten Wirtschaft entgegentreten zu können. Diese international koordinierten Wirtschafts- und Gewerkschaftsbeziehungen ließen vor dem Krieg herrschende nationale Unterschiede schnell verblassen. Auf Ebene der

⁷⁷ Vgl.: Alcock: History of ILO, S. 13: „Up to 1915 over twenty such treaties had been signed in addition to the two 1906 Conventions. Thirteen countries (twelve European and the US) were involved, with the subjects covered including migration and social insurance.“

⁷⁸ Vgl.: Meissner: IAO, S. 2.

⁷⁹ Vgl.: Delevingne: Pre-War history, S. 53.

⁸⁰ Ebd.

Gewerkschaftsvertreter der einzelnen Konfliktparteien kam es zu zwei Konferenzen während des Ersten Weltkrieges. Gewerkschaftsvertreter von Staaten auf Seiten der Entente trafen sich 1916 in Leeds. Auf Seiten der Mittelmächte und neutralen Staaten kam es 1917 in Bern zu einem Treffen von Gewerkschaftsvertretern die über die Möglichkeiten einer sozialen Nachkriegsordnung verhandelten.⁸¹

Die Konferenz von Leeds am 6. und 7. Juli 1916 wurde von französischer und britischer Gewerkschaftsseite ab dem Frühjahr desselben Jahres vorbereitet.⁸² Vertreter aus Belgien, Italien, Großbritannien und Frankreich nahmen an den Gesprächen teil.⁸³ Im Rahmen der Konferenz sollte vor allem auf die schon 1914 geforderte Parallelität einer Friedens- und Arbeiternehmerkonferenz am Ende des Krieges hingearbeitet werden. Auf britischer Seite überwog jedoch die Skepsis, dass eine solche Konferenz kurz nach dem Ende eines Krieges Erfolg haben könne, da die Animositäten zwischen den ehemaligen Kriegsparteien ein effektives Arbeiten unmöglich machen würden.⁸⁴ Darüber hinaus forderte die französische Seite nicht nur eine parallele Arbeiterkonferenz und die Einbindung arbeitsrechtlicher Regelungen in den kommenden Friedensvertrag, sondern auch die Einrichtung eines Arbeitsamtes, das weitreichendere Kompetenzen bekommen sollte, als es bei der IVGA der Fall war.⁸⁵ Die Schlussakte des Kongresses wurde auch mit den britischen Stimmen angenommen und

⁸¹ Vgl.: Schregle: BRD und IAO, S. 7.

⁸² Vgl.: Riegelman, Carol: War-Time Trade-Union and socialist proposals, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): History, S. 55 – 79, S. 59 f.

⁸³ Vgl.: Alcock: History of ILO, S. 16.

⁸⁴ Vgl.: Riegelman, Carol: War-Time labor proposals, S. 61 – 64. Sie beschreibt die Diskussion an Hand eines Briefwechsels zwischen den englischen und amerikanischen Gewerkschaftsführern Appleton und Gompers.

⁸⁵ Vgl.: Rasch: Verhältnis der IAO, S. 18f.

sowohl eine parallele Arbeiter- und Friedenskonferenz als auch ein internationales Arbeitsamt auf die politische Agenda gesetzt.⁸⁶

Es bleibt anzumerken, dass die politische Tragweite aufgrund der beschränkten Anzahl an teilnehmenden Staaten zu hinterfragen ist. Die Teilnahme und intensive Kompromissfindung von britischer und französischer Seite legten aber bereits 1916 nahe, dass die oben beschriebene Nähe von Regierung und Arbeitnehmerschaft spürbar war und die Ergebnisse der Konferenz mehr werden sollten als nur fixe Ideen. Nicht mehr lediglich der Machterhalt des einen, oder der Gebietsverlust des anderen Monarchen sollte im Mittelpunkt stehen. Eine neue Art von Frieden auf der Basis der sozialen Ausgeglichenheit zwischen potenziellen Konfliktgegnern rückte erstmalig in den Fokus.

In Vorbereitung auf die Konferenz der Mittelmächte und neutralen Staaten im Oktober 1917 in Bern wurde auf Grundlage der Abschlüsse von Leeds 1916 gearbeitet. Der deutsche Vorsitzende des internationalen Gewerkschaftsbundes Legien ging abweichend von den Ergebnissen in Leeds davon aus, dass die IVGA als durchsetzendes Organ ausreichen würde.⁸⁷ Alle anderen Verhandlungspunkte wurden von Leeds übernommen. Die einzelnen Punkte der erreichten Berner Resolution hielten sich dann auch an die sozialpolitischen Forderungen von Leeds oder gingen gar darüber hinaus.⁸⁸ In der Schlussakte der Konferenz wurde ein Vermerk eingefügt, der die Unterzeichnerstaaten dazu anhielt, möglichst alles für die Umsetzung der Forderungen der Konferenz zu unternehmen.⁸⁹ Eine

⁸⁶ Siehe: Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume two, Documents: Document 4, Resolutions of the International Labor Conference at Leeds, July, 1916, S. 23 – 26.

⁸⁷ Siehe: Shotwell: Documents, Document 6, Circular letter by Carl Legien, commenting on Leeds resolutions and proposing counter-resolutions, February, 1917, S. 30 – 43, S. 42, IX (e).

⁸⁸ Siehe: Shotwell: Documents, Document 7, Resolutions of the international conference of trade unions, Berne, October 4, 1917, S. 44 – 49.

⁸⁹ Vgl.: Alcock: History of ILO, S. 17.

schwächere Formulierung für einen angestrebten rechtsverbindlichen Abschluss war kaum zu finden, dennoch machten die nahezu identischen Ergebnisse der Kriegskonferenzen es den Regierungen beider Kriegsparteien unmöglich, diese zu ignorieren. Eine kommende Friedens- und Arbeitnehmerkonferenz wurde spätestens mit dem Ausbruch der russischen Revolution unausweichlich, denn die Gefahr, welche von einer nicht ernst genommenen und unterdrückten Arbeitnehmerschaft ausging, konnte kein Staat mehr ignorieren.

Spätestens ab dem Sommer 1918 war die kommende Niederlage der Entente absehbar. Das immer stärkere Eingreifen der USA und der Einsatz von Panzerkräften auf der einen Seite und das Scheitern der Michael-Offensive auf der anderen seien hier exemplarisch angeführt.⁹⁰ Parallel zu den Entwicklungen an den Fronten des Ersten Weltkrieges begannen die Sozialpolitiker und Vertreter der Gewerkschaften der Alliierten konkrete Schritte für die kommende Friedenskonferenz in die Wege zu leiten.

Im Februar 1918 kam von sozialpolitischer Seite aus der Vorschlag für die Teilnahme von Albert Thomas (ehemaliger französischer Munitionsminister), Émile Vandervelde (belgischer Kriegsminister und ehemaliger Vorsitzender der Zweiten Internationalen) und Arthur Henderson (Brite und Generalsekretär der Labor Party) als Vertreter der Arbeitnehmer auf der Friedenskonferenz.⁹¹ Die Gefahr, eine zu geringe Akzeptanz in der Arbeiterschaft zu erzielen, lag nicht nur im Fehlen einer gewissen Volksnähe der erfolgreichen Berufspolitiker, sondern auch in den weiteren Verhandlungspunkten der Konferenz von London.⁹² Eine dezidierte Darlegung der Folgen des Krieges für die einzelnen Staaten förderte den

⁹⁰ Auch die Wirkung des Verschiebens von neuen Divisionen, das durch den Frieden von Brest-Litowsk möglich wurde, an die Westfront verpuffte schnell. Siehe zu den Gründen für die Niederlage der Entente u. a.: Becker, Jean-Jaques; Krumeich, Gerd: Der Große Krieg, Essen 2010 und Schwabe, Klaus: Das Ende des Ersten Weltkriegs; in: Hirschfeld; Krumeich; Renz (Hrsg.): Enzyklopädie, S. 293 – 303.

⁹¹ Vgl.: Riegelman: War-Time labor proposals, S. 68 f.

⁹² Siehe: Shotwell: Documents, Doc. 9, Memorandum on War Aims adopted by the Inter-Allied labour and socialist conference, London, February 24, 1918, S. 52 – 69.

Verdacht, dass nicht Arbeitnehmerrechte im Mittelpunkt einer Friedenskonferenz stehen würden, sondern einmal mehr die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten von Siegern und Besiegten. Dieser nicht ungerechtfertigte Anfangsverdacht sollte auf einer vor allem von den amerikanischen und britischen Gewerkschaften initiierten Konferenz im September 1918 in London entkräftet werden.⁹³

Die Kernforderung der Konferenz wurde von amerikanischer Seite eingebracht und zielte darauf ab, dass im kommenden Friedensvertrag die Rechte der Arbeitnehmerschaft explizit aufgeführt werden sollten.⁹⁴ In der verabschiedeten Resolution stehen unter anderem die seit dem Krieg politisch akzeptanzfähig gewordenen Forderungen nach einem Achtstundentag und dem generellen Verbot von Kinderarbeit unter 16 Jahren.⁹⁵ Darüber hinaus wird die Forderung nach einem parallelen Arbeiterkongress zum Friedenskongress unterstrichen und auf die Teilnahme aller Staaten gepocht.⁹⁶ Diese Bereitschaft zur breiten Teilnahme stand in direktem Zusammenhang mit der Idee eines umfassenden Friedens auf globaler Ebene, der auf sozialer Gerechtigkeit basieren sollte. Die frühzeitige Einbindung der besiegten Staaten war in diesem Sinne schlüssig, denn erhöhte Sozialstandards konnten nur dann langfristige Verbesserungen für die Arbeiterschaft erreichen, wenn diese auf einer möglichst breiten, sprich globalen Ebene eingeführt wurden. Ebenso nahm die Konferenz erstmalig Bezug zum 14-Punkte-Plan des amerikanischen Präsidenten Wilson und unterstützte diesen insbesondere in den Bereichen der Aufhebung

⁹³ Vgl.: Riegelman: War-Time labor proposals, S. 69.

⁹⁴ Siehe: Shotwell: Documents, Doc. 13, Proposals of the American federation of labor to the inter-allied labour and socialist conference, September, 1918, concerning the peace conference, S. 75 – 76.

⁹⁵ Siehe: Shotwell: Documents, Doc. 14, Resolution of the allied labour and socialist conference, September 19, 1918, concerning war aims and the peace conference, S. 77 – 80, S. 79, 5 (f).

⁹⁶ Ebd., S. 78.

wirtschaftlicher Schranken, gerechter Ausgleich territorialer Fragen und in der Einführung eines internationalen Staatenbundes.⁹⁷

Mit dem bulgarischen Waffenstillstandsgesuch vom 29. September 1918 war das endgültige Ende des Krieges nahezu greifbar geworden.⁹⁸ Spätestens ab dem 11. November 1918 wurden mit der Unterzeichnung des Waffenstillstands in Compiègne die Bemühungen um die kommende Arbeitnehmerkonferenz sowohl von politischer Seite aus als auch von Seiten der Gewerkschaften massiv vorangetrieben. Zu den diversen Strömungen im Vorlauf des Ausschusses für internationale Arbeitsgesetzgebung auf der Versailler Friedenskonferenz ab dem 25. Januar 1919 formulierte Carol Riegelman sehr treffend:

„During the closing months of 1918,(...), the labor groups, instead of uniting to present a single platform, drifted farther apart and acted individually to press their own particular suggestions. While this undoubtedly weakened the movement as a whole, it had one great advantage in that it increased the amount of interest and publicity. There were evident differences in plans and in emphasis both between nations and between factions within the nations.“⁹⁹

Trotz aller Differenzen verliefen die Entwicklungen einer internationalen Sozialpolitik zwischen November 1918 und Januar 1919 eng entlang den bereits getroffenen Übereinkünften auf den vorangegangenen Konferenzen. Die grundsätzlichen Neuerungen bezogen sich auf den Ausschluss der Mittelmächte von den Verhandlungen und die Entscheidung, nicht die IVGA, sondern eine neu zu gründende Behörde mit der Ausarbeitung, Einführung und Überprüfung der Umsetzung kommender Arbeitsschutzkonventionen zu beauftragen.¹⁰⁰ Eine weitere Neuerung bildete die auch von Regierungsseite

⁹⁷ Siehe: Shotwell: Documents, Doc. 14, Resolution of the allied labour and socialist conference, September 19, 1918, concerning war aims and the peace conference, S.77f.

⁹⁸ Vgl.: Alcock: History of ILO, S. 18.

⁹⁹ Riegelman: War-Time labor proposals, S. 70 f.

¹⁰⁰ Siehe: Shotwell: Documents: Doc. 21, Letter from the french minister of labor to the minister of foreign affairs, sending proposals for labor legislation at the peace conference, December 14, 1918, S. 97 – 106, S. 106.

geforderte Einführung nationaler Kontrollgremien zur Überwachung der Umsetzung der internationalen Konventionen. Hiergegen gab es noch vor dem Krieg laute Stimmen, da die Beschneidung nationaler Souveränität angemahnt wurde.¹⁰¹

Mit den direkten Vorbereitungen für eine parallele Arbeiterkonferenz zur Versailler Friedenskonferenz im Dezember und Januar 1918/1919 wurde eines endgültig klar: Das Streben nach internationalen Regelungen zur Arbeit hatte es aus einem Nischendasein hinausgeschafft und war nun Teil der politischen Agenda. Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs hatte zunächst die Bestrebungen der IVGA und der Vorkriegskongresse ausgebremst. Durch den regen Austausch internationaler Sozialpolitiker und Gewerkschafter versiegten die Bemühungen aber nie. Mit dem weiteren Verlauf des Krieges wurde die Macht der Arbeiterschaft immer größer und die Regierenden konnten sich nicht mehr lapidar über deren Ansinnen hinwegsetzen. Die beiden großen Konferenzen in Leeds 1916 und Bern 1917 machten deutlich, dass ein kommender Frieden nur unter Einbeziehung der Rechte von Arbeitnehmern und nicht länger auf deren Kosten Bestand haben konnte. Ebenso stellt das Auflösen der Zweiten Internationalen einen unerwarteten hilfreichen Nebeneffekt des Krieges dar. Durch die aufgezwungene Nähe der nationalen Linken zu ihren jeweiligen Regierungen wurde eine sozialpolitische Kompromissfindung im Nachklang des Krieges erleichtert. Die von Regierungsseite als radikal empfundenen Forderungen der Internationalen wichen im Krieg realpolitischen Notwendigkeiten, denen sich keine politische Richtung mehr widersetzen konnte.

Entscheidend für die großen Fortschritte der sozialpolitischen Internationalisierungsbemühungen war von Beginn an deren Pluralität. Begonnen bei reichen Arbeitgebern über Sozialromantiker aus dem Bürgertum und vorgeschobenen Bemühungen von Königen und Kaisern führte die Einmischung von Gewerkschaften zu einer Stärkung der Bewegung aus der Arbeitnehmerschaft selbst. Der beginnende Austausch

¹⁰¹ Vgl.: Delevingne: Pre-War history, S. 45.

von Regierenden und Gewerkschaften sowie die aufkommende Institutionalisierung (Internationaler Gewerkschaftsbund, IVGA etc.) in der Zeit der Konferenzen legten die Grundlagen, welche sich während des Ersten Weltkrieges bezahlt machten. Die Bewegung brach nicht völlig ein, sondern bediente sich der vorhandenen Kontakte und schöpfte aus der gestärkten Arbeitnehmerschaft die Selbstverständlichkeit, mit der sie auf der Versailler Konferenz für die Rechte von Arbeitnehmern antrat. Bei dem zeitlichen Abstand, welcher vor dem Krieg zwischen den einzelnen Konferenzen und konkreten Fortschritten lag, fällt es leicht, dem Krieg einen quantitativ beschleunigenden Faktor in der Internationalisierung der Sozialpolitik einzuräumen. Qualitativ muss diese Frage genauso beantwortet werden, da die sozialpolitischen Friedensverhandlungen auf Augenhöhe, inklusive der Einbeziehung von Gewerkschaftsvertretern, einen nicht zu unterschätzenden Fortschritt darstellten.

3. Die Gründung der IAO

3.1 Ausschuss für internationale Arbeitsgesetzgebung

Bei der Benennung des Ausschusses für internationale Arbeitsgesetzgebung im Rahmen der Versailler Friedenskonferenz am 25. Januar 1919 benannten die damals so genannten großen Fünf, Amerika, Großbritannien, Frankreich, Italien und Japan, je zwei Abgesandte, fünf weitere wurden von anderen Teilnehmerstaaten der Konferenz ernannt.¹⁰² Belgien wurde erlaubt, ebenfalls zwei Abgesandte zu stellen und mit je einem Vertreter aus Kuba,

¹⁰² Siehe: Shotwell: Documents: Doc. 31, Festlegung der Einberufungsformulierung für den Ausschuss mit den großen Fünf: Wilson, George, Clemenceau, Orlando und Makino.

Polen und der Tschechoslowakischen Republik war der Ausschuss mit 15 Personen komplett. Hinzu kamen die Assistenten der Abgesandten. Die amerikanische Delegation wurde von Samuel Gompers, Vorsitzender der American Federation of Labour, dem wichtigsten Gewerkschaftsdachverband, vertreten. Gompers wurde auch zum Präsidenten des Ausschusses gewählt. Bei den Briten wurde der Minister des Kriegskabinetts, George Barnes, zum Delegationsleiter bestimmt. Arbeitsminister Colliard und der Minister für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Loucheur vertraten die französischen Interessen.¹⁰³

Die erste Sitzung am 1. Februar 1919 wurde von Arbeitsminister Colliard mit dem Hinweis auf die originären Aufgaben des Ausschusses eröffnet:

*„Its first duty would appear to be to review and complete the work of the previous conferences held with similar aims, then to examine the most urgent problems connected with the condition of employment and the protection of the workpeople, and boldly to devise the necessary measures for dealing with these matters.“*¹⁰⁴

Wie in der Übersicht der Entstehungsgeschichte der internationalen Sozialpolitik dargelegt, wurde hier die Bedeutung der vorangegangenen Konferenzen unterstrichen. Gleichzeitig wies Colliard aber auch darauf hin, dass die Handlungsspielräume des Ausschusses auf die Lösung der dringendsten Probleme begrenzt waren. Im Zusammenhang dieser Äußerung mit der Einberufungsverlautbarung der Konferenz, in der es vor allem um die Einsetzung einer ständigen Arbeitsschutzorganisation unter der Führung des Völkerbundes ging, wird deutlich, dass von vornherein die Schaffung neuer Strukturen im Mittelpunkt stand und nicht die Lösung konkreter arbeitsrechtlicher Probleme.¹⁰⁵

¹⁰³ Siehe: International Labour Office (Hrsg.): Official Bulletin, Volume 1, Genf 1923, S. 1 f.

¹⁰⁴ International Labour Office: Bulletin, Vol. 1, Proceedings of the commission, Minutes of proceedings No. 1, S. 3 f.

¹⁰⁵ Vgl.: International Labour Office: Bulletin, Vol. 1, Proceedings of the commission, Minutes of proceedings No. 1, S. 1.

Um diese neuen Strukturen zu finden und die Ergebnisse der Konferenz doch mit konkreten sozialpolitischen Inhalten zu füllen, kam es parallel zu den Regierungsverhandlungen in Paris zu einem Gewerkschafts- und Sozialistenkongress in Bern vom 3. – 9. Februar 1919. Beide Kongresse fanden im selben Hotel statt und verabschiedeten ein gemeinsames Manifest.¹⁰⁶ Obwohl Amerikaner und Belgier eine Teilnahme verweigerten, waren gerade durch die Einbeziehung deutscher Gewerkschafter große Teile der Arbeitnehmervertreter zugegen.¹⁰⁷

Dies bildete bis zur Einreichung von Änderungsvorschlägen für den Teil XIII des Versailler Vertrages am 10. Mai 1919 die einzige Möglichkeit, von deutscher Seite aus aktiv in den Prozess der IAO-Gründung einzugreifen. Da die politische Relevanz der Tagung und ihrer Ergebnisse auch von Seiten des Ausschusses in Versailles nicht geleugnet werden konnte, wurden in dem späteren Teil XIII des Versailler Vertrages einige Vorschläge und Formulierungen übernommen. Dies geschah jedoch nicht auf offiziellem Weg, sondern durch Absprachen zwischen der britischen Regierungsdelegation in Versailles und der britischen Gewerkschaftsdelegation auf dem Weg über Paris nach Bern.¹⁰⁸

In 35 Sitzungen des Ausschusses wurde vom 1. Februar bis zum 24. März 1919 über die Formulierungen und Ausgestaltungen eines arbeitsrechtlichen Teils des Versailler Vertrages verhandelt.¹⁰⁹ Die Grundlage für die Verhandlungen boten Vorschläge sowohl aus Frankreich als auch aus Großbritannien. Der britische Vorschlag zur Einrichtung einer internationalen Arbeitsorganisation diente als Verhandlungsbasis für die organisatorischen

¹⁰⁶ Siehe: Shotwell: Documents: Doc. 39, Manifesto of the international Trade Union Conference at Berne, February 10, 1919, on international Labor Legislation, S. 336 – 340.

¹⁰⁷ Vgl.: Riegelman: War-Time labor proposals, S. 74 f.

¹⁰⁸ Vgl.: Riegelman: War-Time labor proposals, S. 75.

¹⁰⁹ Siehe: International Labour Office: Bulletin, Vol. 1, Proceedings of the commission, Minutes of proceedings No. 1. – No. 35., S. 3 – 224.

Fragen im Teil XIII.¹¹⁰ Die inhaltlichen Diskussionen um bereits bestehende, oder noch zu erweiternde Arbeitsrechtskonventionen wurden anhand eines französischen Entwurfs geführt.¹¹¹ Eine erfolgreiche Einbindung sozialpolitischer Schritte in den Teil XIII blieb insofern aus, als dass die französischen Vorschläge nur in den Ablaufplan der kommenden ersten Internationalen Arbeitskonferenz in Washington eingebunden wurden.¹¹²

Entscheidender waren die Verhandlungen um die Installation der IAO unter dem Völkerbund. Von der zweiten Sitzung an - die erste diente nur organisatorischem Vorgeplänkel - ging es um die Rahmenbedingungen und die Wirkungsmöglichkeiten der künftigen IAO. Im folgenden Abschnitt wird auf die zahlreichen strittigen Punkte des englischen Vorschlags eingegangen und die Verhandlungen bis zum verabschiedeten Teil XIII des Versailler Vertrages werden nachgezeichnet. Durch diese Übersicht wird es möglich, evtl. Geburtsfehler der IAO zu erkennen und die Gründe dafür nachvollziehen zu können. Als Grundlage dieser Untersuchung dienen sowohl die Ausschuss-Protokolle, die im ersten Jahresbericht (Bulletin) der IAO abgedruckt sind, als auch die einzelnen Entwürfe für den Teil XIII mit den jeweiligen Änderungen, veröffentlicht in Shotwells erstem Band (History).¹¹³

Von belgischer (Vandervelde) und französischer (Colliard) Seite wurde die Terminierung der Gründungskonferenz der IAO nach der Unterzeichnung des Friedensvertrages kritisiert. Es müsste bedacht werden, dass dann keine Änderungen mehr übernommen werden könnten (Vandervelde), aber zum

¹¹⁰ Siehe: International Labour Office: Bulletin, Vol. 1, Proceedings of the commission, Minutes of proceedings No. 2, S. 9 – 16.

¹¹¹ Siehe: Shotwell: Documents: Doc. 35, S. 323 – 326.

¹¹² Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, Draft convention creating a permanent organisation for the promotion of the international regulation of labour conditions, S. 269 – 283, S. 281.

¹¹³ Siehe: Ausschussprotokolle: International Labour Office: Bulletin, Vol. 1, Proceedings of the commission, Minutes of proceedings, S. 3 – 224. Textversionen des Teils XIII: Shotwell: History, Drafts of the labor convention, S. 371 – 423.

anderen eine Vorverlegung vor Vertragsabschluss die besiegten Mächte ausschließen würde (Colliard).¹¹⁴ In der zweiten Sitzung wurde somit bereits deutlich, dass die Sorge um eine möglichst breite Akzeptanz der neu zu gründenden Organisation bei erfahrenen Sozialpolitikern tief verwurzelt war. Das immer wieder angesprochene Mantra, dass der Erfolg internationaler Sozialpolitik von einer möglichst breiten Umsetzung abhing, wurde auch hier wieder zur Triebfeder. Von amerikanischer Seite aus (Gompers) wurde auf die Forderungen der nationalen Gewerkschaft hingewiesen, wonach im Friedensvertrag der Achtstundentag, das Verbot der Hausarbeit, die Erlaubnis der Bildung von Betriebsräten und Gewerkschaften und die Presse- sowie Versammlungsfreiheit explizit aufgeführt werden müssten.¹¹⁵ Die erste Sitzung des Ausschusses wurde zur Grundsatzdebatte.

Da es zu viele offene Fragen gab, wurde diese Debatte auch in der zweiten Sitzung fortgeführt. Der belgische Vertreter (Mahaim) wies darauf hin, dass die fehlende Beteiligung der Mittelmächte und neutralen Staaten den Ergebnissen des Ausschusses einen vorläufigen Charakter verleihen würde. Die allgemeingültige Relevanz der generellen Strukturentscheidungen für die Einführung der IAO wurde aber von allen Ausschussmitgliedern begrüßt.¹¹⁶ Ebenso wurde von britischer Seite aus zugestimmt, die erste Internationale Arbeitskonferenz (IAK) baldmöglichst stattfinden zu lassen und provisorisch einen Direktor zu benennen. Darüber hinaus unterstrichen die Briten den festen Willen, konkrete Inhalte wie den Achtstundentag aus dem Friedensvertrag herauszuhalten. Eine Diskussion über die Adaption von bekannten oder die Aufnahme von neuen Konventionen solle auf der kommenden IAK stattfinden.¹¹⁷ Mit Abschluss der zweiten Sitzung wurde

¹¹⁴ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, Minutes of Preeceding (MoP) No. 2, S. 8.

¹¹⁵ Ebd.

¹¹⁶ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 3, S. 17.

¹¹⁷ Ebd., S. 18.

beschlossen, die Artikel des englischen Vorschlags einzeln zu diskutieren und die Präambel zu einem späteren Zeitpunkt anzufügen.¹¹⁸

Die Entwicklungen hin zum verabschiedeten Teil XIII des Versailler Vertrages aus den britischen Entwürfen lassen sich durch die Änderungen an den wichtigsten Artikeln im Laufe der Verhandlungen nachvollziehen. Es gab mehrere Lesungen im Ausschuss. In erster Lesung wurden in einer offenen Debatte auffällige Streitpunkte eruiert. Die zweite Lesung hangelte sich an den Artikeln des britischen Vorschlags entlang und änderte diesen Entwurf ab. In der dritten Lesung wurden nach Rücksprache der Abgesandten mit ihren Regierungen letzte Änderungen besprochen. Der fertige Entwurf des Ausschusses für die internationale Arbeitsgesetzgebung wurde dann an die Friedenskonferenz übergeben.¹¹⁹

Artikel 1 regelt die Mitgliedschaft. Sämtliche Mitglieder des Völkerbundes zählen automatisch zu den Mitgliedern der IAO.¹²⁰ Hierbei wurde von britischer Seite aus darauf hingewiesen, dass damit explizit neutralen Staaten und ehemaligen Kriegsgegnern der Schritt in die Weltgemeinschaft erleichtert werden sollte.¹²¹ Dieser Artikel blieb vom ersten Entwurf an unverändert. Auch der Artikel 2, welcher sich auf die Organisationsform der IAO bezieht, blieb unverändert.¹²² Die Dreigliedrigkeit der IAO, die ein möglichst großes Maß an Mitsprache für alle Beteiligten (Regierungen, Arbeitnehmer, Arbeitgeber) und Kontrolle bieten sollte, stand von Anfang an fest und außerhalb jeder Diskussion. Eine jährliche Internationale Arbeitskonferenz (IAK) sollte von einem Internationalen Arbeitsamt (IAA) vor- und nachbereitet werden, welches dabei durch den Verwaltungsrat

¹¹⁸ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 3, S. 19.

¹¹⁹ Siehe: Shotwell: History, Drafts of the labor convention, S. 425 – 450.

¹²⁰ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 375 f.

¹²¹ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 4, S. 26.

¹²² Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 374 f.

überwacht werden sollte.¹²³ Genauere Regelungen wurden im Artikel 3 ausgeführt.

Diese Regelungen zogen die ersten größeren Debatten über die Gewichtung des Stimmrechtes nach sich. Im britischen Entwurf war die Rede von drei Abgesandten der Mitgliedstaaten auf der jährlichen IAK, je einem Arbeitgeber-, einem Arbeitnehmer- und einem Regierungsvertreter. Da es unter Einbeziehung der Gewichtung des Stimmrechts in Artikel vier zu einem Ungleichgewicht kam, der Regierungsvertreter sollte mit zwei Stimmen ausgestattet werden, wurde dies in den folgenden Entwürfen abgeändert.¹²⁴ Es wurden nunmehr zwei Regierungsvertreter mit je einer Stimme ausgestattet, um dadurch die individuelle und unabhängige Wahl zu stärken. Der belgische Vertreter Vandervelde ging bei diesem Vorschlag davon aus, dass Regierungsvertreter nicht immer und grundsätzlich gegen die Belange der Arbeitnehmer stimmen würden. Er sah somit die individuelle Stimmenaufteilung unter zwei Regierungsvertretern als größere Chance der Akzeptanz von IAO-Konventionen auf nationaler Ebene, da die arbeiterfreundlichen Stimmen von Regierungsvertretern in den nationalen Parlamenten einen großen Widerhall finden würden.¹²⁵ Wesentlich näher an der Wahrheit lag der französische Abgesandte Colliard, der auf die Möglichkeit der Desillusionierung der Arbeiterklasse hinwies, die durch die Übermacht der Regierungs- und Arbeitgeberstimmen entstehen würde.¹²⁶

Zu diesem frühen Zeitpunkt in der Geschichte der IAO wurde deutlich, dass sich die kommenden Konventionen im Bereich von Minimalkompromissen bewegen mussten, um die Stimmenmehrheit zu erhalten. Selbst wenn ein

¹²³ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 374 f.

¹²⁴ Zur Entwicklung des Artikel 3: Shotwell: History, labor conventions, S. 376 – 379.

¹²⁵ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 4, S. 26 f.

¹²⁶ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 4, S. 27. Auch der Ausschussvorsitzende Gompers wies auf das Stimmverhältnis von drei zu eins gegen die Arbeitnehmer hin: MoP No. 5, S. 29.

Regierungsvertreter für die Belange der Arbeitnehmer stimmen würde, wäre maximal ein Patt zu erreichen, da Arbeitgeber- und ein weiterer Regierungsvertreter immer noch für die Seite der Arbeitgeber stimmen konnten. Die endgültige Festlegung auf die oben beschriebene Aufteilung der Stimmen erfolgte in der Debatte um den Artikel 19, der die finale Abstimmung über eine Konvention oder Empfehlung regelt.¹²⁷ In Artikel 3 hingegen kam es aber auch zu fortschrittlichen Entschlüssen. Frauen mussten, zumindest in Arbeitsrechtfragen die Frauen betrafen, zwingend als eine von zwei zugelassenen Experten an den Verhandlungen teilnehmen.¹²⁸

Für die Verortung der jährlichen IAK wurde im Artikel 5 eine flexible Lösung gefunden, indem immer auf der Vorjahreskonferenz mit einer Zweidrittelmehrheit über den neuen Tagungsort entschieden werden konnte.¹²⁹ Diese variierenden Sitzungsorte sollten die Akzeptanz sozialer Entwicklungen in verschiedenen Staaten fördern.¹³⁰

In Artikel 6 wurde die enge Bindung an den Völkerbund deutlich. Der Sitz der IAO sollte am Sitz des Völkerbundes angesiedelt werden, um die Zugehörigkeit der IAO zu den Organisationen des Völkerbundes zu verdeutlichen.¹³¹

Die Artikel 7 – 9 beziehen sich auf die Struktur der IAO. In Artikel 7 wird die Zusammensetzung des Verwaltungsrates festgelegt. Insgesamt 24 Mitglieder setzen sich aus zwölf Regierungs- und je sechs Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammen. Von den zwölf Regierungsvertretern sollten mindestens acht von den wirtschaftlichen Großmächten entsandt

¹²⁷ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 9 / No. 10, S. 43 – 53.

¹²⁸ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 377.

¹²⁹ Ebd., S. 381.

¹³⁰ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 7, S. 37.

¹³¹ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 381.

werden.¹³² Artikel 8 bezieht sich auf die Wahl eines Direktors der IAO durch den Verwaltungsrat und die Teilnahme dieses Direktors an allen Sitzungen.¹³³ Der Direktor der IAO wurde in Artikel 9 als Leiter des IAA vor allem mit der Benennung der Mitarbeiter unter der möglichst breiten Einbindung aller Nationalitäten und Frauen beauftragt.¹³⁴ Die Einbeziehung möglichst vieler Nationalitäten sollte den Eindruck vermitteln, dass die Arbeit des IAA für alle Mitgliedstaaten vollkommen transparent abläuft.¹³⁵

Die ausführenden Regelungen für das IAA wurden im Artikel 10 festgelegt und gingen ohne größere Diskussionen durch den Ausschuss. Als Hauptaufgabe des IAA wurde die direkte Kommunikation mit den Regierungen der Mitgliedstaaten gesehen.¹³⁶ Darüber hinaus sollte das IAA die IAK vorbereiten und in der Folge die Umsetzung von Beschlüssen überprüfen. Ebenso gehört die Feststellung des Ist-Zustandes der sozialen Rahmenbedingungen auf internationalem und nationalem Boden zu den Aufgaben. Die Veröffentlichung von Jahresberichten zur internationalen Industrie und Beschäftigung und die explizit aufgeführte Möglichkeit, dass noch weitere Aufgaben durch die IAK auf das IAA übertragen werden können, beenden Artikel 10.¹³⁷

In Artikel 12 wurde erneut die enge Bindung an den VB betont. Mit einem gesunden Selbstbewusstsein wurde auf die jederzeit mögliche Hilfestellung des IAA für die sozialpolitischen Belange des Völkerbundes hingewiesen.¹³⁸

¹³² Vgl.: Berger; Kuttig; Rhode: Internationales Arbeitsrecht: S. 51. Für die ausführliche Darstellung des Verwaltungsrates und seiner Arbeitsweise: S. 46 – 59, Benennung eines Vorsitzenden, Festlegung der Sitzungstermine etc.

¹³³ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 383.

¹³⁴ Ebd.

¹³⁵ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP, No. 8, S. 40.

¹³⁶ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP, No.8, S. 40, dort bezogen auf den Artikel 11.

¹³⁷ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 385.

¹³⁸ Ebd., S. 387.

Die Finanzierung der IAO wurde in Artikel 13 geregelt. Ausgaben für Reise und Unterkunft der Abgesandten und Aufsichtsräte sollten von den jeweiligen Mitgliedstaaten übernommen werden. Alle anderen Ausgaben der IAO, wie die Finanzierung des IAA und die Ausrichtung der IAK, sollten aus dem Budget des Völkerbundes gedeckt werden.¹³⁹ Hierüber herrschte im Ausschuss sehr schnell Klarheit, da man jedwede direkte Einmischung nationaler Financiers vermeiden wollte, um die Unabhängigkeit der IAO nicht zu gefährden.¹⁴⁰

Die ersten 13 Artikel zeichneten den organisatorischen Rahmen der IAO. Um dieses Gerüst mit Leben zu füllen, beginnen mit Artikel 14 die ablauftechnischen Regelungen.

Artikel 14 legt dar, dass die Festlegung einer Tagesordnung für die IAK Aufgabe des Aufsichtsrates ist. Dieser kann von jeder Regierung der Mitgliedstaaten und Vertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer Vorschläge aufnehmen und diese einbinden.¹⁴¹ Hier sei auf einen weiteren Geburtsfehler der IAO hingewiesen. Durch die Entscheidungshoheit des Aufsichtsrates, dessen Zusammensetzung sehr arbeitgeberfreundlich gestaltet wurde, konnten von vornherein allzu kritische Themen aus dem Prozess gefiltert werden.¹⁴²

In Artikel 16 wurde ein weiterer Notfallmechanismus eingebaut, der es Regierungen erlaubte, ungewünschte Tagesordnungspunkte durch formales Widersprechen und Scheitern einer Zweidrittelmehrheit für den jeweiligen Ordnungspunkt auf der IAK zu streichen. Auf französischen Druck wurde dieser Mechanismus erweitert und die einzige Möglichkeit, jeden Punkt auf

¹³⁹ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 387 f.

¹⁴⁰ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP, No. 8, S. 41.

¹⁴¹ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 389.

¹⁴² Siehe die Ausführungen zu Artikel 7: Bei zwölf Regierungs- und sechs Arbeitgebervertretern blieben nur noch sechs Arbeitnehmerstimmen übrig.

die Tagesordnung zu bekommen, extrem klein gehalten.¹⁴³ Die Einbringung neuer Punkte konnte nur noch durch eine Zweidrittelmehrheit auf der IAK gelingen. Für den eingebrachten Punkt galt jedoch, dass er erst auf der nächsten IAK besprochen werden konnte.¹⁴⁴ Es ist kaum erforderlich zu erwähnen, dass eine Zweidrittelmehrheit für die Belange der Arbeiterklasse bei der Zusammensetzung der IAK kaum zu erreichen war. Durch die oben erwähnte Gewichtung der Stimmen in der IAK konnte die Arbeitnehmerseite, wenn überhaupt, nur auf einfache Mehrheiten hoffen. Artikel 17 ist diesem Umstand geschuldet, da dort für die Abstimmungen der IAK, ausgenommen Sonderregelungen wie die Festlegung der Tagesordnungspunkte, eine einfache Mehrheit vorgesehen wurde, und das bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Delegierten.¹⁴⁵

Dieser scheinbar gerechte Kompromiss wurde im Artikel 19 direkt wieder aufgeweicht, da die entscheidende Abstimmung über Übereinkommen oder Empfehlungen mit einer Zweidrittelmehrheit gewonnen werden musste.¹⁴⁶ Die Zweiteilung der Entschlussmöglichkeiten der IAK wurde hier festgelegt. Eine Empfehlung soll die Mitgliedstaaten dazu bringen, die nationalen Regelungen in dem betreffenden Punkt zu überprüfen oder auf eigene Initiative hin neue einzuführen. Ein verabschiedetes Übereinkommen hingegen soll in den zuständigen gesetzgebenden Körperschaften der Mitgliedstaaten vorgestellt und baldmöglichst ratifiziert werden.¹⁴⁷ Diese Zweiteilung stellte eine herbe Aufweichung von dem ersten britischen Vorschlag dar, der einzig bindende Übereinkommen vorsah. In den Ausschussverhandlungen wurde von amerikanischer Seite alles unternommen, um die Verbindlichkeit der verabschiedeten Entschlüsse der

¹⁴³ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 8, S. 42, Arthur Fontaine brachte diesen Vorschlag ein.

¹⁴⁴ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 390 f.

¹⁴⁵ Ebd., S. 391.

¹⁴⁶ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 393.

¹⁴⁷ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 393.

IAK zu verhindern. Zunächst wurde gefordert, dass es nur zur Verabschiedung von Empfehlungen kommen sollte, die erst durch eine erneute Abstimmung auf der IAK zu Übereinkommen aufgewertet werden können. Diese Übereinkommen sollten keinen bindenden Status erhalten, solange sie nicht ratifiziert wurden. Darüber hinaus sollten eventuelle Strafen für die Verschleppung des Ratifizierungsprozesses nur durch den Völkerbund verhängt werden können. Als Grund für diese massive Entmachtung der IAO wurde das föderale Staatengebilde der USA angeführt, in welchem die Arbeitsrechte in die Verantwortung der Bundesstaaten fielen. Es war den amerikanischen Delegierten daher unmöglich, einem Entwurf zuzustimmen, der die hoheitlichen Rechte des eigenen Staates einschränken würde. Dieser Umstand führte auch bei den Verhandlungen über die Einsetzung des Völkerbundes zu Schwierigkeiten.¹⁴⁸

Als Kompromiss wurde der finale Entwurf des Ausschusses dahingehend umgeändert, dass sowohl Übereinkommen als auch Empfehlungen von der IAK verabschiedet werden konnten. Die nationalstaatliche Beschäftigung mit Empfehlungen griff nicht direkt in die Souveränität ein und ermöglichte eine breite Befassung mit den vorgeschlagenen Themen auf den verschiedenen Ebenen der Legislative. In Bezug auf Übereinkommen wurde die Formulierung so gewählt, dass die vom IAK verabschiedete Fassung den jeweils zuständigen gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt werden müsse. Durch diesen Schachzug wurde es möglich, dass in Föderalstaaten, wie den USA, mit vielgliedrigen Zuständigkeiten die jeweiligen

¹⁴⁸ Siehe zu den langwierigen Diskussionen um Artikel 19: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 9, S.44 – 50, hier wurde in zweiter Lesung über die Eingriffsmöglichkeiten in nationalstaatliche Souveränität verhandelt und erstmalig die großen Bedenken der amerikanischen Delegierten deutlich (S. 47 f.); MoP No. 10, S. 50 – 53, die Ausklammerung nationaler Parlamente bei der Umsetzung von IAO-Übereinkommen wird aufgenommen und durch die Formulierung der Zuständigkeit der betreffenden nationalen Autoritäten ersetzt; MoP No. 11, S. 54 – 58, der amerikanische Delegierte Robinson machte klar, dass die USA den Artikel 19 in Anbetracht des föderalstaatlichen Systems nicht akzeptieren könnten; MoP No. 25, S.149 – 155, der oben beschriebene amerikanische Gegenentwurf wird vorgestellt und die Verhandlungen über den Artikel 19 werden auf die 28. Sitzung vertagt.

Bundesstaaten autark über die Übereinkommen entscheiden konnten.¹⁴⁹ Eine weitere Abschwächung des ersten britischen Entwurfs stellte die eingeräumte Möglichkeit der Umwandlung einer Konvention zu einer Empfehlung dar. Diese Transformation sollte in Föderalstaaten eine Beschäftigung mit den Themen möglich machen, auch wenn eine legislative Übernahme einer Konvention nicht möglich war.¹⁵⁰ Die Zuständigkeit für unter Umständen zu verhängende Strafen wurde in dem Kompromiss zurück in die IAO verlagert. Dies gelang jedoch nur durch die Einbindung des folgenden Absatzes:

„If on a recommendation no legislative or other action to make such recommendation effective is taken, or if the draft convention fails to obtain the consent of the authority or authorities within whose competence the matter lies, no further obligation shall rest upon the High Contracting Party.“¹⁵¹

Mit dieser Formulierung wurde nicht nur ein politisches Schlupfloch aufgemacht, sondern das gesamte Fundament der IAO schon vor der offiziellen Einführung nahezu untergraben. So lange ein Staat darauf hinweisen konnte, dass er das Übereinkommen vor die zuständigen Autoritäten gebracht hatte und dieses dort abgewiesen wurde, blieb dies ohne Konsequenzen. Lediglich im Falle des kompletten Verzichts auf Maßnahmen für die versuchte Umsetzung eines Übereinkommens oder Empfehlung wurden Strafmaßnahmen vorgesehen, die nach dem Kompromiss durch die IAO verhängt werden konnten und in den Artikeln 23 – 34 aufgeführt sind.¹⁵² Diese widersprüchlichen Formulierungen griffen bereits mit der Gründung der IAO den Kern der Einwirkungsmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten an und schwächten jede mögliche Strafe schon weit vor der Androhung ab.

¹⁴⁹ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 28, S.176 – 179.

¹⁵⁰ Ebd., S. 180.

¹⁵¹ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 395. Article 19.

¹⁵² Die finale Annahme des Artikels 19 durch den Ausschuss erfolgte erst in der vorletzten Sitzung und macht deutlich, wie sehr um die genauen Formulierungen gerungen wurde. Siehe dazu: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 34, S. 215 – 217.

Artikel 20 weist in Übereinstimmung zu Artikel 19 darauf hin, dass ein von der IAK verabschiedetes und zur Ratifikation anstehendes Übereinkommen beim Generalsekretär des Völkerbundes angezeigt werden muss, die Regelungen des Übereinkommens aber nur für die ratifizierenden Staaten gelten.¹⁵³ Der Vorschlag von britischer Seite, die Gültigkeit eines Übereinkommens von der Anzahl der ratifizierenden Staaten abhängig zu machen, wurde im Ausschuss abgewiesen.¹⁵⁴ Wie weiter oben beschrieben, war dieser Vorschlag von der Annahme geleitet, dass die Einführung von erhöhten Sozialstandards in nur einzelnen Mitgliedstaaten eine unmittelbare Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit für eben diese darstellt.

Dem Prinzip der bilateralen Arbeitsübereinkommen während des Ersten Weltkriegs wurde in Artikel 21 Rechnung getragen. Trotz einer erfolglosen Abstimmung auf der IAK sollte eine dort durchgefallene Konvention Bestandteil einer bilateralen Regelung werden können, wenn einzelne Staaten dies wünschten.¹⁵⁵

Um die Bemühungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umsetzung von Konventionen und Empfehlungen einschätzen zu können und um eine Grundlage für eventuelle Strafverfahren bei ausbleibendem Vollzug zu erhalten, fordert Artikel 22 in Anlehnung an die Erfahrungen mit dem IVGA das Verfassen von Jahresberichten.¹⁵⁶

Die Regelungen für Strafverfahren aus den Artikeln 23 – 34 sind im Folgenden zusammengefasst. Ein Strafverfahren gegen einen Mitgliedstaat kann dann gefordert werden, wenn nach der in Artikel 19 festgelegten Zeitspanne von einem Jahr nach der IAK kein Fortschritt bei der Umsetzung oder Beratung eines Übereinkommens oder einer Empfehlung zu erkennen

¹⁵³ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 397.

¹⁵⁴ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 10, S. 53.

¹⁵⁵ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 397.

¹⁵⁶ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 398 f.

ist. Den Antrag dürfen primär Delegierte der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite stellen.¹⁵⁷ Des Weiteren kann der Verwaltungsrat der IAO selbstständig eine Untersuchung anordnen, wie auch auf Hinweise von Mitgliedstaaten und einzelner Delegierter der IAK aktiv werden.¹⁵⁸ Sämtliche Untersuchungsschritte werden dann von der IAO getragen und in Abweichung zum früheren amerikanischen Vorschlag kommt es nur in letzter Instanz zur Anrufung des Internationalen Gerichtshofs in den Haag. Die einzige Möglichkeit, das Prozedere der IAO-Untersuchung abzukürzen, bietet die letzte Art der Anzeige: Auf Initiative eines Mitgliedstaates, der eine Empfehlung oder ein Übereinkommen unterzeichnet hat, kann der zögernde Mitgliedstaat direkt beim Internationalen Gerichtshof angezeigt werden. Die Entscheidung des Gerichts in den Haag gilt als final und nicht berufungsfähig.¹⁵⁹

Der Verlauf des IAO-Strafverfahrens beginnt mit der Forderung einer Stellungnahme zu den Vorwürfen und einer Anhörung von Vertretern des beschuldigten Staates. Sollten die Vorwürfe dann nicht entkräftet worden sein, wird ein Untersuchungsausschuss einberufen.¹⁶⁰ Die Ergebnisse des Ausschusses können von Empfehlungen zur Beilegung der Streitigkeit bis zur Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen reichen.¹⁶¹ Im Ausschuss an die Arbeitsgesetzgebung wurden alle Artikel zur Regelung des IAO-Strafverfahrens ohne große Diskussionen akzeptiert, nur der Punkt der wirtschaftlichen Sanktionen war umkämpft.¹⁶² Der britische Vorschlag sah ungenau formulierte Wirtschaftssanktionen vor, die aber von Seiten der Franzosen und Belgier genauer gefasst und von Seiten der Amerikaner am

¹⁵⁷ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 399, Artikel 23.

¹⁵⁸ Ebd., S. 401 f., Artikel 25.

¹⁵⁹ Ebd., S. 409, Artikel 31.

¹⁶⁰ Ebd., S. 399 – 405, Artikel 23 – 27.

¹⁶¹ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 405 – 407, Artikel 28.

¹⁶² Siehe zu den Diskussionen um die Verfahrensregelung der IAO-Strafen: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 11 – 14, S. 54 – 68.

besten ganz gestrichen werden sollten.¹⁶³ Die bereits mehrfach angeführte Befürchtung der Amerikaner, dass ein Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten zum Scheitern des gesamten Teils XIII des Versailler Vertrages führen könnte, prallte hier auf die realpolitischen Ansichten der Belgier und Franzosen, denen die große Bedeutung von Zwangsmechanismen für die erfolgreiche Einführung internationaler Sozialstandards bewusst war.

*„It was of supreme importance that sanctions should be provided, for without them all attempts to reach uniformity in international labour legislation would be in vain.“*¹⁶⁴

Der gefundene Kompromiss in Artikel 28 gewährt dem Untersuchungsausschuss die Festlegung von Wirtschaftssanktionen in einem Rahmen, den auch andere Mitgliedstaaten mittragen würden.¹⁶⁵ Als juristisch letzte Instanz kann der Internationale Gerichtshof von allen an den Untersuchungen beteiligten Staaten angerufen werden, der dann die Entscheidungen des Untersuchungsausschusses bestätigen, variieren oder zurücknehmen kann.¹⁶⁶ Sollte ein Staat trotz eines Urteils des Internationalen Gerichtshofs oder der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses nicht in angemessener Zeit zu weiteren Fortschritten im Ratifizierungs- oder Beratungsprozess bereit sein, erlaubt Artikel 33 die Anwendung von Wirtschaftssanktionen. Diese können von allen anderen Staaten gegenüber dem beschuldigten Staat im Rahmen der Vorgaben aus den Haag oder des Untersuchungsausschusses verhängt werden.¹⁶⁷ Im Ausschuss für internationale Arbeitsgesetzgebung wurde dieser sehr hart wirkende Punkt

¹⁶³ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 13, S. 65 f.

¹⁶⁴ ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 13, Die zusammengefasste Äußerung des französischen Delegierten Jouhaux.

¹⁶⁵ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 407. Artikel 28: „(...) indicate the measures, (...), of an economic character against a defaulting state which it considers to be appropriate, and which it considers other states would be justified in adopting.“

¹⁶⁶ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 407 – 409, Artikel 29 und 32.

¹⁶⁷ Ebd., S. 409, Artikel 23.

ohne jede Diskussion durchgewunken.¹⁶⁸ Da es hier um die allerletzte Maßnahme geht, zu der es im Regelfall und in der Erwartungshaltung der Ausschussmitglieder, nicht zuletzt aufgrund der oben beschriebenen Möglichkeiten einem Verfahren zu entgehen, in den seltensten Fällen kommen würde, ist auch die scheinbare Härte des Artikels 33 nachzuvollziehen. Als gewünschte Folge der Strafmaßnahmen führt Artikel 34 die Einstellungsbedingungen des Verfahrens nach der Behebung der angezeigten Missstände aus.¹⁶⁹

Durch Artikel 36 wurde die zukünftige Aufnahme von Mitgliedstaaten an die Unterzeichnung des Teils XIII des Versailler Vertrages geknüpft, damit eine generelle Zustimmung der neuen Mitglieder zu den Prinzipien der IAO gewährleistet war.¹⁷⁰ In direktem Zusammenhang dazu stehen die Diskussionen des Ausschusses um den Artikel 39, die die Rahmenbedingungen für die erste IAK in Washington im Oktober 1919 festlegen sollten.¹⁷¹ Von französischer, italienischer und belgischer Seite wurde mit einigem Drängen auf die notwendige Einbindung der neutralen Staaten und ehemaligen Feindstaaten hingewiesen.¹⁷² In Bezug auf die Schweiz kam es schnell zu einem Kompromiss, der eine Einbeziehung auf der ersten IAK im Protokoll zum Artikel 39 festlegte.¹⁷³ Damit wurde nicht nur dem Schweizer Einsatz für die Sozialpolitik vor dem Krieg Rechnung getragen, sondern ebenso ein Zeichen für die generelle Öffnung der IAO nach außen gesetzt. Die Diskussionen um eine Aufnahme oder zumindest Partizipation deutscher oder anderer Abgesandter ehemaliger Feindstaaten bei der IAK wurde unter den bekannten Vorgaben geführt. Die Briten

¹⁶⁸ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 14, S. 68.

¹⁶⁹ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 411. Artikel 34.

¹⁷⁰ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 413. Artikel 36.

¹⁷¹ Ebd., S. 415 f., Artikel 39.

¹⁷² Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 16, S.80 und MoP No. 22, S. 133.

¹⁷³ Ebd., S. 132 f.

bestanden auf der Festlegung, dass nur Mitglieder des Völkerbundes in die IAO aufgenommen werden könnten.¹⁷⁴ Demgegenüber stand die Angst um die Wirkungsmöglichkeiten einer globalen Behörde, die auf die Beteiligung einiger der größten Wirtschaftsmächte verzichten müsste. Um diesen Makel zu beheben, waren die italienische und französische Gesandtschaft bereit, Staaten die Aufnahme in die IAO anzubieten, selbst wenn diese nicht Mitglieder des Völkerbundes waren.¹⁷⁵ Als Kompromiss wurde eine Formulierung gewählt, die es dem zuständigen Organisationskomitee der ersten IAK in Washington überließ, weitere Delegierte anderer Staaten einzuladen. Im Protokoll zu Artikel 39 heißt es:

„The International Organising Committee will consist of seven members, appointed by the United States of America, Great Britain, France, Italy, Japan, Belgium and Switzerland. The Committee may, if it thinks necessary, invite other States to appoint representatives.“¹⁷⁶

Die letzten beiden Artikel des Entwurfs des Internationalen Arbeitsgesetzgebungsausschusses zum arbeitsrechtlichen Teil des Versailler Vertrages befassten sich mit den provisorischen Regelungen zur Kommunikation und Verfahrensweise bei Beschwerden bis zur endgültigen Konstituierung des Völkerbundes und des Internationalen Gerichtshofs.¹⁷⁷

Zu den Aufgaben des Ausschusses gehörten sowohl die Abstimmung der Agenda für die erste IAK als auch die Festlegung einer Charta der Arbeit. Wie zuvor beschrieben, sollten die genauen Regelungen zur Arbeit originäre Aufgabe der IAO sein, die Festlegung von groben Leitlinien sollte aber als Zugeständnis an die Arbeiterschaft im kommenden Friedensvertrag verankert werden.

¹⁷⁴ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, Mop No. 16, S. 79 f.

¹⁷⁵ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 16, S. 133.

¹⁷⁶ Shotwell: History, labor conventions, S. 421, Protokoll zu Artikel 39.

¹⁷⁷ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 417.

Für die Agenda der geplanten IAK im Oktober 1919 wurden von britischer Seite drei Punkte vorgeschlagen und an zwei Sitzungstagen noch zwei weitere hinzugefügt.¹⁷⁸ Im Laufe der Diskussionen wurde vor allem deutlich, dass eine genaue Festlegung von Maxima und Minima von englischer Seite aus nicht gewünscht war. Die Engländer wehrten sich gegen die Formulierung eines maximalen Achtsturentages und gegen die Festlegung eines Mindestalters in auch nur einer Wirtschaftsform.¹⁷⁹ Als Begründung wurde die breitere Verhandlungsbasis auf der kommenden IAK angeführt.¹⁸⁰ Auch gegen die in der Agenda erwähnte Wiederaufnahme des Ratifikationsprozesses bezüglich der Konventionen von Bern 1906 (Verbot von weißem Phosphor und Nachtarbeit von Frauen) auf globaler Ebene wehrten sich die Briten mit dem Hinweis darauf, dass in den Verhandlungen über das Verbot von Kinderarbeit genügend Spielraum für eine Befassung damit vorliegen würde.¹⁸¹ Dieser Punkt wurde dennoch aufgenommen, da am ehesten davon auszugehen war, hierbei einen Erfolg vermelden zu können und somit die IAK zu stützen.¹⁸² Letztlich einigte man sich auf fünf Punkte, die sich aus dem Achtsturentag, dem Kampf gegen Arbeitslosigkeit, der Beschäftigung von Frauen, der Beschäftigung von Kindern und dem Ausbau und der Übernahme der Berner Konventionen von 1906 zusammensetzten.¹⁸³

Der erste Vorschlag einer Charta der Arbeit für den Teil XIII des Versailler Vertrages wurde im Hintergrund des Ausschusses von einem Unterausschuss aus den Vorschlägen aller Delegationen zusammengestellt

¹⁷⁸ Zu den Diskussionen um die Agenda siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 23 und No. 24, S. 134 – 144.

¹⁷⁹ Ebd., S. 137 f. (Arbeitszeit), S. 142 (Mindestalter).

¹⁸⁰ Ebd., S. 138.

¹⁸¹ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 24, S. 142.

¹⁸² Ebd., S. 143; Die Ausführungen des belgischen Delegierten Mahaim.

¹⁸³ Siehe: Shotwell: History, labor conventions, S. 423, Zeitplan in Bezug auf Artikel 39, Agenda der IAK.

und enthielt 19 Punkte.¹⁸⁴ Ein Kommentar von englischer Seite stellt am besten dar, wie die Einfügung dieser Charta in den Versailler Vertrag zu sehen ist:

*„It might not be possible to convert some of them into legislation, but they would nevertheless create a moral atmosphere favourable to the development of labour legislation.“*¹⁸⁵

Im Laufe der Verhandlungen wurde die Liste immer kürzer und umfasste in der finalen Version neun Punkte.¹⁸⁶ Passend zu den englischen Äußerungen fanden sich allgemeine, aber dennoch neue und weitreichende Formulierungen in dieser Charta der Arbeit. Als herausragend sei hier Punkt 5 erwähnt, der die Lohngleichstellung von Mann und Frau einforderte.¹⁸⁷

Mit der Fertigstellung des Entwurfs für den arbeitsrechtlichen Teil XIII des Versailler Vertrages, der Festlegung einer Agenda für die erste IAK, der Abfassung der Charta der Arbeit und der einstimmigen Annahme aller Ergebnisse endete die Ausschussarbeit mit der 35. Sitzung am 24. März 1919.¹⁸⁸

Die Ergebnisse des Ausschusses müssen unter dem Vorbehalt bewertet werden, dass es noch zu weiteren Verhandlungen im Rahmen der großen Friedenskonferenz kam und die Ausarbeitung des Ausschusses nicht den

¹⁸⁴ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 24, S. 144.

¹⁸⁵ Ebd., S. 145; Der Kommentar des britischen Delegierten Barnes.

¹⁸⁶ Zu den einzelnen Schritten der Verhandlungen siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 24, S.141 – 149: Generelle Aussprache; MoP No. 26, S. 156 – 160: Beginn der Abstimmungen über die einzelnen Punkte; MoP No. 27, S. 161 – 175: Mit der Teilnahme von 13 Frauen aus verschiedenen Vereinigungen (Suffragetten/ Internationales Frauenkomitee) erneute Grundsatzdebatten; MoP No. 30, S. 196 – 203: Fortsetzung der Abstimmungen über die einzelnen Punkte. MoP No. 31/32/33/34: S. 204 – 221; Abstimmungen, während der 34. Sitzung wurde jeder Vorschlag der weiblichen Gesandten abgelehnt oder erst gar nicht zur Wahl gestellt.

¹⁸⁷ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, S. 282 f.; Clauses proposed for insertation in the Treaty of Peace.

¹⁸⁸ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, MoP No. 35, S. 221 – 224.

finalen Teil XIII darstellte. Dennoch konnten schon zu diesem Zeitpunkt mehrere Strömungen herausgestellt werden:

Anfänglich war die Idee der IAO extrem nah an den Völkerbund gebunden, mit Zunahme an Selbstbewusstsein der Ausschussmitglieder wurde sie dann aber zu einer immer stärkeren und eigenständigeren Behörde ausgebaut. Exemplarisch sei hier auf die autarken Strafverfahrensmethoden hingewiesen, die nur in letzter Instanz vor den Internationalen Gerichtshof führen sollten. Eben in dieser Entwicklung wurde aber auch das schwierige Momentum der Verhandlungen deutlich. Die Grabenkämpfe um die Souveränität der IAO auf der einen und der Einzelstaaten auf der anderen Seite konnten nur auf Kosten des Durchsetzungszwangs von Übereinkommen beendet werden und bargen das Risiko einer amerikanischen Verweigerung der Mitgliedschaft. Durch die Aufweichung des Ratifizierungszwangs wurden der IAO von vornherein einige Zähne gezogen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Kompromisslösung zu einer einstimmigen Annahme des Gesamtentwurfs geführt hat und die Gründung der IAO ermöglichte. Des Weiteren wurde in den Verhandlungen auch die Problematik des zu geringen Kreises an potentiellen Mitgliedern erkannt. Im ersten Entwurf der Briten wurde nur von der Teilnahme der Alliierten gesprochen, im weiteren Verlauf konnte man sich aber auch auf die konkrete Einbindung der Schweiz einigen und räumte Optionen ein, die die Einbindung weiterer neutraler und auch ehemaliger Feindstaaten vorsah. Auch die Einigung auf neun generelle Prinzipien der Arbeit, die in den Versailler Vertrag mit einfließen sollten, muss als Erfolg des Ausschusses angesehen werden.

Die ambivalente Bewertung der Ergebnisse gründet auf der Tatsache, dass aus den hohen Hoffnungen der Arbeiterschaft auf die Festlegung konkreter Maßnahmen im Versailler Vertrag und der geringen Bereitschaft der Regierungen, nationalstaatliche Entscheidungsgewalten auf internationale Behörden zu übergeben, der kleinstmögliche gemeinsame Nenner gefunden wurde. In Anbetracht der Situation nach dem Ersten Weltkrieg und den Entwicklungen der internationalen Sozialpolitik innerhalb der

vorangegangenen 20 Jahre muss die gefundene Schnittmenge zumindest als diplomatischer Erfolg gewertet werden.¹⁸⁹ Inwieweit die darin enthaltenen Geburtsfehler im Verlauf der IAO-Historie zu Problemen führten, wird im weiteren Verlauf aufgezeigt.

3.2 Teil XIII des Versailler Vertrages

Mit dem Ende der Arbeit des Ausschusses für internationale Arbeitsgesetzgebung am 24. März 1919 wurde der finale Entwurf des Teils XIII an die Friedenskonferenz weitergeleitet. Zunächst wurde innerhalb des Rates der Fünf – USA, Großbritannien, Frankreich, Italien und Japan – um die richtige Form des Verhandeln gerungen. Es war zunächst nicht unbedingt geplant, eine öffentliche Sitzung der großen Versailler Friedenskonferenz mit dem Thema zu befassen. Auf britischen Druck hin wurde aber eine zweigeteilte Diskussion um den Teil XIII und die Charta der Arbeit erreicht.¹⁹⁰

In zwei Sitzungen, am 11. und 28. April 1919, wurde über die Eingliederung des Teils XIII in den Versailler Friedensvertrag diskutiert.¹⁹¹ Diese Verhandlungen fanden, wie alle anderen im Rahmen der Verhandlungen nach dem Ersten Weltkrieg, ohne deutsche Beteiligung statt und erlaubten erst nach der Entscheidung der Beteiligten für die Annahme des Teils XIII eine Stellungnahme von deutscher Seite. In die Verhandlungen waren

¹⁸⁹ Zur Bewertung der Ausschussergebnisse siehe auch:

Alcock: History of ILO, S. 35 f.; Phelan, Edward J., The commission on international labor legislation, in: Shotwell (Hrsg.), History, S. 127 – 198, hier: 196 ff.; Meissner: IAO, S. 2 f.; Weddigen, Walter: Sozialpolitik, Jena 1933, S. 154 f.; Grabherr, Stephan: Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen von 1919, Berlin 1992, S. 23 – 25.

¹⁹⁰ Siehe: Shotwell: History, Document 49, Notizen der Gespräche innerhalb des "Council of five" vom 1. April 1919, S. 379 – 386.

¹⁹¹ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, Chapter III, The proceedings at the preliminary peace conference, S. 284 – 308, S. 284.

Vertreter von 30 Staaten eingebunden, die Änderungen und Ergänzungen hinsichtlich des vorliegenden Vorschlags einbringen konnten. Angeführt von den drei wichtigsten Verhandlungsführern – Woodrow Wilson, David Lloyd George und Georges Clemenceau – erhoffte man sich durch die offene Diskussion vor der großen Runde der Versailler Friedenskonferenz eine möglichst breite Akzeptanz der IAO.¹⁹²

Die Quellenlage lässt es zu, sich unabhängig von epochal geprägter Literatur, die das Ringen um die IAO wenn überhaupt nur am Rande behandelt, mit den Verhandlungen in Versailles zu befassen. Durch die enge Bindung an die vorliegenden Protokolle der Sitzungen wird ein genaues Bild der Verhandlungen nachgezeichnet.

In der ersten Sitzung wurden die Ergebnisse des Ausschusses vom britischen Vorsitzenden Barnes vorgestellt. Er fasste die Verhandlungen zusammen und machte auf die schwierigsten Punkte aufmerksam. Dazu zählte für Barnes die generelle Anerkennung dessen, dass es im Nachklang des Ersten Weltkrieges nicht mehr zu einer Revidierung der schon erreichten Arbeitsschutzregelungen kommen dürfe und dass darüber hinaus weitere Regelungen erstrebenswert sein müssten, um den Frieden auf einer sozialen Ebene zu sichern.¹⁹³ Ebenso gab Barnes die zwei größten Schwachpunkte des gefundenen Kompromisses freimütig zu. Zum einen verwies er auf die Akzeptanz von entwicklungs-technischen Unterschieden, die in zahlreichen Staaten zu einer abgeschwächten Annahme von IAO-Regelungen führen würde, und zum anderen machte Barnes deutlich, dass es durch die Föderalstaatlichkeit einiger Mitglieder keinen einheitlichen Zwang zur Annahme von IAO-Regelungen geben könne:

¹⁹² Des Weiteren waren Vertreter folgender Staaten anwesend: Kanada, Australien, Süd-Afrika, Neuseeland, Indien, Italien, Japan, Belgien, Bolivien, China, Kuba, Ecuador, Griechenland, Guatemala, Haiti, Hedschas (westlicher Teil des heutigen Saudi-Arabien), Honduras, Liberia, Nicaragua, Panama, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Serbien, Siam, Tschechoslowakei und Uruguay.

¹⁹³ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, Chapter III, The proceedings at the preliminary peace conference, Redeprotokoll Barnes, S. 287 – 292, S. 287 f.

„And therefore we had perforce to give up ideas of uniformity or coercion, and to rely mainly upon the goodwill of States to accept advice and guidance which might be given to them.“¹⁹⁴

Als das wirkungsvollste Instrument der IAO betrachtete Barnes den Aufbau einer informierten und mobilisierenden öffentlichen Meinung, die den Druck zur Veränderung in den einzelnen Staaten erzeugen könnte.¹⁹⁵

Trotz der Schwierigkeiten, die in den USA bei der Zustimmung zu übernationalen Regelungen zu erkennen waren, äußerte sich direkt danach Woodrow Wilson sehr positiv zur Entscheidung für die Ausrichtung der ersten IAO-Konferenz in Washington.¹⁹⁶ Von französischer Seite machte Colliard deutlich, dass auch er die größte Schwäche des gefundenen Kompromisses im Bereich der Sanktionsmöglichkeiten sah.¹⁹⁷ Im Einklang mit dem Belgier Vandervelde wurde darauf hingewiesen, dass ein internationales Super-Parlament wünschenswert wäre, um die globale Gesetzgebung zu koordinieren. Beide waren sich aber dessen bewusst, dass dies eher einer Utopie als einer realistischen Zukunftsaussicht glich.¹⁹⁸ Vandervelde wies direkt auf die Notwendigkeit einer deutschen Teilnahme an der kommenden Washingtoner Konferenz hin, damit von vornherein ein Aufspalten der sozialen Bemühungen verhindert werden könne. Er befürchtete, dass es zu einem Gegenkongress der ehemaligen Mittelmächte kommen könnte, wenn sie ausgeschlossen blieben.¹⁹⁹

¹⁹⁴ ILO: Bulletin, Vol. 1, Chapter III, The proceedings at the preliminary peace conference, Redeprotokoll Barnes, S. 288.

¹⁹⁵ Ebd., S. 289.

¹⁹⁶ Ebd., S. 292.

¹⁹⁷ Ebd., S. 293 f.

¹⁹⁸ ILO: Bulletin, Vol. 1, Chapter III, The proceedings at the preliminary peace conference, S. 296.

¹⁹⁹ Ebd., S. 297.

An die Ausführungen von Barnes anknüpfend wiesen Vertreter mehrerer Staaten auf die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von IAO-Regelungen in nationales Recht hin. Dazu zählten Bolivien, Ekuador, Kuba und Panama.²⁰⁰ Die von Barnes eingebrachten Ergänzungen in Bezug auf Toleranzen bei der Umsetzung in nationales Recht wurden einstimmig angenommen.²⁰¹

In der zweiten Sitzung am 28. April 1919 wurde über die neun Punkte der Charta der Arbeit diskutiert. Abgesehen von Wortklaubereien, die nichts an der Aussage änderten, wurde der Entwurf des Ausschusses einstimmig angenommen.²⁰²

Der fertige Entwurf für den Teil XIII des Versailler Vertrages wurde aufgeteilt in Teil 1, der die Einsetzung und die Arbeitsweise der IAO darlegte, und Teil 2, in dem die Charta der Arbeit mit neun Punkten aufgeführt ist.²⁰³ Dieser Entwurf wurde am 7. Mai 1919 der deutschen Delegation zur Verfügung gestellt. Innerhalb einer Frist von 14 Tagen konnten sich die deutschen Delegierten zu den Entwürfen äußern und schriftliche Nachfragen stellen.²⁰⁴ Im weiteren Verlauf wird die Auseinandersetzung um den Teil XIII zwischen der deutschen Delegation und den Siegermächten auf der Versailler Konferenz nachgezeichnet, um weitere Anhaltspunkte für eine schnelle Aufnahme in die IAO aufzuzeigen. In aller gebotenen Kürze zusammengefasst lässt sich in den deutschen Gegenentwürfen auf der einen Seite ein deutlicherer Hang zur Verbindlichkeit der gefassten Entschlüsse feststellen, aber auf der anderen Seite eben auch die Formulierung, dass

²⁰⁰ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, Chapter III, The proceedings at the preliminary peace conference, S. 301 f.

²⁰¹ Ebd., S. 292, zu diesen Ergänzungen zählten: Die Fristverlängerung zur Umsetzung nach Ratifikation von zwölf auf 18 Monate und die Möglichkeit der Anpassung einzelner Regelungen an nationale Gegebenheiten (klimatisch, an den vorherrschenden Wirtschaftstyp).

²⁰² Ebd., S. 308.

²⁰³ Vgl.: Alcock: History of ILO, S. 35.

²⁰⁴ Vgl.: Kuttig, Ewald: German preparations and proposals, in: Shotwell: History, S. 221 – 234, hier: S. 231.

eine IAO-Konferenz innerhalb von fünf Jahren ausreichend wäre und Abstimmungsergebnisse mit einer Mehrheit von vierfünftel gewonnen werden müssten.²⁰⁵ Diese herben Gegensätze machten es den Siegermächten leicht, sämtliche deutschen Vorschläge vom Tisch zu wischen. Die schriftliche Auseinandersetzung zwischen dem deutschen Außenminister Ulrich von Brockdorff-Rantzau und dem französischen Ministerpräsidenten Georges Clemenceau machte auf der höchsten politischen Ebene wenig Hoffnung auf eine baldige Aufnahme Deutschlands in die IAO. Es war Clemenceau, der nicht ansatzweise daran dachte, die prodeutschen französischen, belgischen und italienischen Stimmen aus dem Ausschuss für internationale Arbeitsgesetzgebung mit einzubeziehen. Er beharrte auf dem Standpunkt, dass eine Aufnahme Deutschlands in die IAO erst mit dem Beitritt zum Völkerbund erfolgen könne.²⁰⁶ In der letzten schriftlichen Mitteilung Clemenceaus an die deutsche Delegation vom 16. Juni 1919 wird nochmals deutlich darauf hingewiesen, wie groß das deutsche Mitspracherecht in den Versailler Verhandlungen war: Clemenceau führt darin die bereits erfolgten ausführlichen Antworten auf die deutschen Eingaben an und macht zum Ende klar, dass dies alles gewesen sei, was er zu geben bereit war.²⁰⁷

Hier soll nicht näher auf die innenpolitischen Folgen der deutschen Unterzeichnung des Versailler Vertrages eingegangen werden.²⁰⁸ De facto wurde aber mit der Unterzeichnung des Versailler Vertrages am 28. Juni

²⁰⁵ Vgl.: Kuttig, Ewald: German preparations and proposals, in: Shotwell: History, S. 221 – 234, hier: S. 233, und die ausführliche Quelle mit dem gesamten deutschen Gegenentwurf: ILO: Bulletin, Vol. 1, Chapter IV, the proposals of the german peace delegation, S. 309 – 326.

²⁰⁶ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, Chapter IV, the proposals of the german peace delegation, S. 315 f., Brief vom 14. Mai 1919.

²⁰⁷ Siehe: Shotwell: History: S. 254f. Final reply 16. Juni 1919.

²⁰⁸ Siehe zu den innenpolitischen Folgen des Versailler Vertragsabschlusses u. a.: Krüger, P.: Versailles. Deutsche Außenpolitik zwischen Revisionismus und Friedenssicherung, München 1986; Schwabe, Klaus (Hrsg.): Quellen zum Friedensschluss von Versailles, Darmstadt 1997; Krumeich, Gerd (Hrsg.): Versailles 1919. Ziele – Wirkung – Wahrnehmung, Essen 2001.

1919 auch der Teil XIII in seiner Fassung vom 28. April akzeptiert. Die Inhalte des Teil XIII wurden ebenso in die anderen Pariser Vorortverträge übernommen.²⁰⁹

3.3 Diskussionen um die frühzeitige Aufnahme Deutschlands in die IAO

In den vorangegangenen Kapiteln der Ausschuss- und Friedensverhandlungen wurde immer wieder die Notwendigkeit einer raschen Einbeziehung der ehemaligen Feindstaaten thematisiert. Diese Thematisierung erfolgte nicht nur von deutscher Seite in den Anmerkungen zu Teil XIII ab dem 10. Mai 1919, sondern wurde auch schon vorher von einigen Delegierten verschiedener Staaten erwogen. Zu den Gründen, die für eine Aufnahme vor allem Deutschlands sprachen, zählen die oben ausgeführten historischen Kontinuitäten, die Deutschland in einer entscheidenden Rolle für die Arbeitsgesetzgebung sahen. Von belgischer, französischer und italienischer Seite wurde immer wieder auf die Relevanz der Einbindung einer der größten europäischen Wirtschaftsmächte hingewiesen. Nicht zuletzt die Befürchtung, dass es zu einer sozialpolitischen Gegenbewegung der ehemaligen Mittelmächte kommen könnte, führte zu einer baldigen Befassung mit dem Thema der Aufnahme Deutschlands in die IAO.

Die scheinbar harte Ablehnung einer Aufnahme Deutschlands in die IAO von Seiten Clemenceaus in seinem Schreiben vom 14. Mai 1919 verliert einiges an Glaubwürdigkeit, wenn die Gesprächsnotizen eines Treffens vom selben

²⁰⁹ Vgl.: Schwabe, Klaus: Versailler Vertrag, in: Enzyklopädie, S. 945 – 947, hier: S. 946. Die Annahme der anderen „Vorort-Verträge“ erfolgte durch Österreich in St. Germain am 10. September 1919, durch Bulgarien in Neuilly-sur-Seine am 27. November 1919, durch Ungarn in Trianon am 4. Juni 1920 und durch das Osmanische Reich in Sèvres am 10. August 1920.

Tag hinzugezogen werden.²¹⁰ Ebenfalls am 14. Mai 1919, mehr als vier Wochen vor der Unterzeichnung des Versailler Vertrages, baten die „Großen Vier“ (Wilson, Lloyd George, Clemenceau und Orlando) den übrig gebliebenen „Rumpf-Arbeitsausschuss“ um James T. Shotwell, Arthur Fontaine, George N. Barnes und G. de Grunne aus Belgien um eine Einschätzung zur frühzeitigen Aufnahme Deutschlands in die IAO. Explizit in die Fragestellung mit eingeschlossen war die Formulierung einer Aufnahme in die IAO, bevor die Mitgliedschaft beim Völkerbund zu Stande kommen würde.²¹¹ Daraus resultiert die Frage, wie es innerhalb eines Tages zu solch unterschiedlichen Aussagen kommen konnte.

Im Laufe der Ausschusssitzungen wurde immer wieder deutlich gemacht, wie wichtig die Einbeziehung Deutschlands in die Arbeit der IAO wäre. Aus politischen und vor allem diplomatischen Erwägungen – so kurz nach dem bis dahin verlustreichsten Krieg der Geschichte – wurde die Einbeziehung Deutschlands und der anderen Verlierermächte nicht thematisiert, um keine Belastung der Verhandlungen hervorzurufen und den einstimmigen Abschluss nicht zu gefährden. Nach dem Abschluss der Verhandlungen mit der letzten Sitzung am 28. April 1919 konnten die Befürworter einer Aufnahme ihre Argumente bei den „Großen Vier“ vortragen. Zum einen ist dort auf die Stimmen aus der Arbeiterschaft hinzuweisen, wie Léon Jouhaux für Frankreich. Als Generalsekretär der Confédération Générale du Travail (CGT) war Jouhaux maßgeblich am Zustandekommen der Union Sacrée im Ersten Weltkrieg beteiligt. Parallel zu seiner Arbeit im Rahmen der Gründung der IAO wurde er zum Vizepräsidenten des Internationalen Gewerkschaftsbundes gewählt.²¹² Zum anderen muss auf die Stimmen der

²¹⁰ Siehe: ILO: Bulletin, Vol. 1, Chapter IV, the proposals of the german peace delegation, S. 315 f., Brief vom 14. Mai 1919.

²¹¹ Vgl.: Phelan, Edward: The admission of the central powers to the ILO, in: Shotwell: History, S. 259 – 282, hier: S.259 – 262. Phelan berichtet über die Tagebucheinträge Shotwells, der an dem Treffen teilgenommen hat.

²¹² Siehe zum Einfluss der internationalen Gewerkschaften im Allgemeinen und zur Rolle Jouhauxs im Speziellen auf die Gründung der IAO: Tosstorff: The international Trade-Union Movement and the founding of the ILO, in: International Review of Social History 50 (2005), S. 399-433.

Regierungsseite, wie Émile Vandervelde für Belgien, hingewiesen werden die ebenso Zugang zu den „Großen Vier“ fanden wie Jouhaux und als Ersten Clemenceau überzeugen mussten.²¹³

Die spannendere Frage ist bis heute nicht eindeutig zu beantworten: Steht hinter der konkreten Befassung mit der Aufnahme Deutschlands in die IAO nicht viel mehr als eine reine sozialpolitische Erwägung? Faktisch lässt sich ein Zusammenhang zwischen dem Stand der Verhandlungen über den Versailler Vertrag, der innenpolitischen deutschen Reaktion darauf und dem Gespräch der „Großen Vier“ vom 14. Mai 1919 herstellen. In den Äußerungen des deutschen Regierungschefs Philipp Scheidemann vom 12. Mai 1919 konnte ein Wille zum Rücktritt, wenn auch nicht fix erwartet, zumindest interpretiert werden.²¹⁴ Die zunächst harsche Ablehnung des deutschen Beitrittsgesuchs von Seiten Clemenceaus und die am selben Tag stattfindende spontane Befassung mit der deutschen Aufnahme in die IAO durch die „Großen Vier“ kann eben auch in Zusammenhang mit dem Eintreffen der Nachricht über Scheidemanns Äußerungen stehen. Dafür spricht die komplette Ausklammerung des Themas aus allen Diskussionen bis zu diesem Tag. Leider fehlen Gesprächsprotokolle des Treffens der „Großen Vier“ vom 14. Mai 1919. Die Annahme wird aber wesentlich mehr als eine Theorie, wenn der weitere Verlauf des Vorstoßes der „Großen Vier“ betrachtet wird. Nach dem Gespräch vom 14. Mai kam es bereits am 15. Mai zu einer Stellungnahme des Arbeitsausschusses, die direkt an den Generalsekretär der Versailler Friedenskonferenz weitergeleitet wurde. Am 19. Mai ging diese Stellungnahme als Empfehlung der gesamten Versailler Konferenz an die deutsche Delegation und das Vorbereitungskomitee für die Washingtoner Konferenz, damit dort die Aufnahme Deutschlands vorbereitet

²¹³ Vgl.: Phelan, Edward: The admission of the central powers to the ILO, S. 262 f. Phelan führt nur die Ausschusskommentare einiger Mitglieder an und gibt sich selbst ratlos ob weiterer Überlegungen.

²¹⁴ Vgl.: Winkler, Heinrich August: Weimar 1918 – 1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, München 1998, S. 91. Scheidemanns Äußerung: „Welche Hand müsse nicht verdorren, die sich und uns diese Fessel legt?“

werden konnte.²¹⁵ In dieser Empfehlung wurde der Artikel 387 des Versailler Vertrages über die Aufnahme von Mitgliedstaaten noch vor der Unterzeichnung bis kurz vor dem Zerbrechen gedehnt und Deutschland ein Platz im Verwaltungsrat der IAO freigehalten.²¹⁶ Dieser gesamte Prozess wurde innerhalb von fünf Tagen abgewickelt, nachdem es in über 35 Sitzungen der verschiedenen Beschlussebenen zu keiner konkreten Befassung mit der deutschen Aufnahme kam.

Es ist nur eine Indizienkette, die aber durch die Wucht der vorliegenden Erkenntnisse den Schluss nahelegt, dass es sich um einen versuchten Kuhhandel von alliierter Seite handelte. Die zeitnahe Aufnahme Deutschlands in die internationale Gemeinschaft über den Umweg IAO wurde im Tausch gegen die Akzeptanz der Regelungen im Versailler Vertrag angeboten. Eine Bewertung des Erfolges dieses versuchten Handels gestaltet sich mehr als schwierig, da es eine neue deutsche Regierung war, die den Vertrag mit der Rückendeckung einer Parlamentsmehrheit unterzeichnete, und da die Stimmen für eine Aufnahme Deutschlands auch ohne diesen Schnellschuss der „Großen Vier“ vorhanden waren. Zusammenfassend lässt sich aber sagen, dass die Fürsprache der Versailler Konferenz eine Aufnahme Deutschlands definitiv nicht verlangsamt hat.

Um den Verlauf der Aufnahmebemühungen bis zur Washingtoner Konferenz nachzuzeichnen, sei hier genauer auf die Inhalte der Empfehlung von Seiten der Versailler Konferenz eingegangen. Primär ging es um den Artikel 387 des Teils XIII, der den Artikel 1 des Entwurfs des Ausschusses für internationale Arbeitsgesetzgebung ersetzte – die Bindung der IAO-Mitgliedschaft an die Mitgliedschaft im Völkerbund.²¹⁷ In diesem Punkt sah der „Rumpfausschuss“ das größte Problem. Sollte eine Satzungsänderung noch vor der finalen Signatur des Versailler Vertrages nötig werden, würde

²¹⁵ Vgl.: Phelan, Edward: The admission of the central powers, S. 266 f.

²¹⁶ Vgl.: Phelan, Edward: The admission of the central powers, S. 266 f.

²¹⁷ Siehe: ILO Bulletin 1: Chapter VI, Part XIII of the treaty of peace of Versailles, S. 333.

man sich selbst unglaubwürdig machen. Von französischer Seite aus machte Arthur Fontaine deutlich, dass er, und damit auch der „Rumpfausschuss“, keine Notwendigkeit für eine Änderung des Artikels 387 sehen würde, sondern eine Ausnahmeregelung für alle Beteiligten das Beste sei.²¹⁸ Dadurch kam es zu keiner Neuformulierung und eventuell aufkeimenden Diskussionen und eine zu frühe Aufnahme wurde ausgeschlossen. Die Stimmungslage zahlreicher Ausschussmitglieder wurde in den 35 Sitzungen deutlich und sprach, aus den immer wieder erwähnten Gründen, für die rasche Aufnahme des wirtschaftlich potenten Deutschlands.²¹⁹ Daher empfahl der „Rumpfausschuss“ die Aufnahme Deutschlands vollumfänglich, führte aber zeitliche Fristen ein, die eine Aufnahme nach der Washingtoner Konferenz vorsahen.²²⁰ Mit dem Begriff vollumfänglich soll hier nicht nur die reine Aufnahmewilligkeit beschrieben werden, sondern auch die geplante Berufung deutscher Delegierter in den Verwaltungsrat der IAO:

„We are of opinion, however, that she might be admitted immediately after the Washington Conference. The further question arises as to the terms of admission. Unless otherwise provided for she would be entitled as one of the eight chief industrial countries to a place on the Governing Body. We should give her such place if she came in.“²²¹

Diese Empfehlung und die dazugehörige Stellungnahme der Versailler Konferenz wurden dem Organisationsausschuss der Washingtoner Konferenz am 19. und 27. Mai 1919 zugestellt.²²² Weitere Schritte zur Aufnahme und arbeitstechnischen Integration Deutschlands in die IAO lagen nun in den Händen des Organisationsausschusses und der kommenden Washingtoner Konferenz. Durch die turbulenten Tage zwischen dem 14. und

²¹⁸ Siehe: ILO Bulletin 1: Chapter VI, Part XIII of the treaty of peace of Versailles, S. 266.

²¹⁹ Vgl.: Grabherr, Stephan: Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen von 1919, S. 26.

²²⁰ Siehe: Stellungnahme des „Rumpfausschusses“ vom 15. Mai 1919, in: Phelan, Edward: The admission of the central powers, S. 263 f.

²²¹ Ebd., S. 264. Stellungnahme „Rumpfausschuss“.

²²² Siehe: Shotwell: Documents: Organizing committee report, Doc. 61, S. 453 – 468, S. 464f. Schreiben des Generalsekretärs der Versailler Konferenz Dutasta an George N. Barnes vom 19. und 27. Mai 1919.

19. Mai, wovon auch immer sie letztlich ausgelöst worden sein mögen, kam es zu einer überraschend frühen Chance zur Wiedereingliederung Deutschlands in die internationale Gemeinschaft.²²³ In Anbetracht der Kriegsschuldfrage, horrender Reparationsforderungen und empfindlicher Gebietsverluste mag dieser kleine Erfolg verblasen, dennoch verhinderte er die totale sozialpolitische und diplomatische Isolation.

3.4 Die Washingtoner Konferenz

3.4.1 Vorbereitungen

Die Vorbereitungen der Washingtoner Konferenz begannen mit der Benennung eines Organisationsausschusses im Rahmen der Versailler Friedensverhandlungen. Neben den „Großen Vier“ stellten auch Japan, Belgien und die im Ersten Weltkrieg neutrale Schweiz adäquates Personal zur Verfügung. Alle Mitglieder des Ausschusses, mit Ausnahme des Schweizlers, waren auch schon an den Verhandlungen in Versailles beteiligt und konnten sich somit sicher in der Materie bewegen.²²⁴ Dieses siebenköpfige Gremium übernahm von Mai bis Oktober 1919 drei Hauptaufgaben.

Erstens mussten die Grundlagen für Diskussionen über die verabschiedeten fünf Tagesordnungspunkte der Konferenz gelegt und somit zahlreiches Material für Stellungnahmen gesammelt werden. Zweitens waren die Aufnahme Deutschlands und die genaue Verfahrensform Gegenstände der Arbeit. Drittens mussten geeignete Rahmenbedingungen für die Konferenz geschaffen werden.

²²³ Vgl. dazu auch: Kott, Sandrine: Germany globalized? German social policy and the ILO 1900 – 1950, unveröffentlichter Aufsatz, soll erscheinen in: Sabrow, Martin (Hrsg.); German Zeitgeschichte, New York 2012/13, S. 1 des Aufsatzes.

²²⁴ Vgl.: Delevingne, Malcolm: The organizing committee, in: Shotwell: History, S. 285 – 304, hier S. 287 f.: Für Amerika: Dr. James T. Shotwell, für Großbritannien: Sir Malcolm Delevingne, für Frankreich: Arthur Fontaine, für Italien: Castiglione di Palma, für Japan: Dr. Oka, für Belgien: Ernest Mahaim und für die Schweiz: W.E. Rappard.

Die Beschaffung der Materialien zu den in Versailles festgelegten fünf Hauptpunkten der Konferenz,

- Achtstundentag/48-Stundenwoche
- Schutz vor Arbeitslosigkeit
- Frauenarbeit
- Kinderarbeit
- Übernahme der Berner Konventionen von 1906

gestaltete sich aus zeitlichen Gründen schwierig.²²⁵ In einem Anschreiben des Organisationsausschusses an alle 45 Gründungsmitglieder des Völkerbundes vom 10. Mai 1919 wurde ein Fragenkatalog zu den Punkten der Agenda angefügt und auf eine Beantwortung bis spätestens 30. Juni 1919 gedrängt.²²⁶ Nach vorbereitenden Treffen in Paris (28. und 29. Juni 1919) und in London (31. Juli und 5. August 1919) fasste der Ausschuss den Stand der Vorbereitungen in einem weiteren Schreiben an die zukünftigen Mitglieder zusammen.²²⁷ Mit Stand vom 20. August 1919 waren Stellungnahmen aus 27 Staaten eingegangen und vier weitere auf dem Weg.²²⁸ Aus den Stellungnahmen der Staaten zu den einzelnen Punkten der Agenda erarbeitete der Organisationsausschuss Empfehlungs- und Übereinkommensvorschläge, die auf der Konferenz als Diskussionsgrundlage dienen sollten.²²⁹ Des Weiteren empfahl der Ausschuss ein Programm für die Konferenz. Dieses umfasste 16 Punkte, wobei die ersten acht die Organisation der Konferenz betrafen und die Punkte neun bis 13 auf die bereits bekannten Themen der Agenda verwendet wurden. Punkt 14 sah die Befassung mit der Aufnahme

²²⁵ Siehe: ILO Bulletin 1: Part II, Chapter 1: Chapter VI. Part XIII of the treaty of peace of Versailles, S. 332 – 345, S. 344, die im Anhang festgelegten fünf Tagesordnungspunkte.

²²⁶ Ebd., Part II, Chapter 1: Circular letter addressed by the organizing committee to the governments, S. 350 – 361.

²²⁷ Ebd., Part II, Chapter IV.: Report of the chairman of the organising committee, S. 394 – 407, S. 396.

²²⁸ Ebd., Part II, Chapter III.: Reports prepared by the organising committee, S. 361 – 393, S. 362.

²²⁹ Ebd., S. 366 – 386.

Deutschlands vor und passend dazu sollte in Punkt 15 der Verwaltungsrat bestimmt werden.²³⁰

Als zweite Aufgabe des Organisationsausschusses wurde die Festlegung einer Verfahrensweise für die Aufnahme Deutschlands in die IAO angesehen. Mit dem vorliegenden Schreiben der „Großen Vier“ und den dazugehörigen Ausarbeitungen des „Rumpfausschusses“ wurde nur die generelle Bereitschaft zur Aufnahme Deutschlands nach der Washingtoner Konferenz signalisiert. Von Seiten der internationalen Gewerkschaften wurde aber auf eine Teilnahme deutscher Delegierter bestanden. Auf dem Internationalen Gewerkschaftskongress in Amsterdam am 2. August 1919 wurde deutlich, dass die Arbeitnehmervertreter die IAO-Konferenz boykottieren würden, wenn nicht allen Länder gestattet werden würde, Delegierte zu entsenden. Karl Legien verstand es, als Vorsitzender des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB), Druck auf den Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) auszuüben, indem er mit einem Fernbleiben der deutschen Gewerkschaften vom IGB drohte. Ob zuletzt dieser Druck Legiens oder das Wissen um die größere Wirkmacht der IAO mit deutscher Beteiligung zum Einsatz des IGB für die Aufnahme führten, ist nicht eindeutig nachzuweisen. Letztlich bekräftigte der IGB auf einer Sitzung am 23. August 1919 seine prodeutsche Position.²³¹

Die zeitliche Abfolge spricht für einen erfolgreichen Versuch von Seiten der Gewerkschaften, denn mit einem Schreiben vom 28. August 1919 erinnerte der Generalsekretär der Friedenskonferenz den Organisationsausschuss daran, möglichst rasch eine Lösung nicht nur für die Aufnahme Deutschlands, sondern auch für Österreich zu präsentieren.²³²

²³⁰ Siehe: ILO Bulletin 1: Part II, Chapter IV.: Report of the chairman of the organising committee, S. 394 – 407, S. 398.

²³¹ Vgl.: Grabherr, Stephan: Arbeitszeitübereinkommen 1919, S. 27.

²³² Siehe: ILO Bulletin 1: Part II, Chapter IV.: Report of the chairman of the organising committee, S. 394 – 407, S. 405.

Ohne eine Reaktion des Ausschusses abzuwarten, entschied der Hohe Rat der Versailler Konferenz, dass die Entscheidung über eine Aufnahme Deutschlands und Österreichs nur von der Washingtoner Konferenz getroffen werden könne. Auf einem Treffen des Organisationsausschusses am 6. September 1919 wurde aber einer generellen Teilnahme deutscher und österreichischer Delegierter nicht widersprochen. Abschließend verkündete der Hohe Rat am 11. September 1919 einen Beschluss, der die Entscheidung über die Aufnahme der Konferenz überließ, aber deutschen und österreichischen Delegierten die Reise nach Washington ermöglichen sollte, um im Falle des Beitritts an der Konferenz teilnehmen zu können.²³³

Durch zeitliche Verzögerungen wurde dieser Beschluss erst am 30. September 1919 an die deutsche Regierung weitergeleitet.²³⁴ Die deutsche Reaktion erfolgte am 4. Oktober mit einem Schreiben von Baron von Lersner, der als Nachfolger Brockdorff-Rantzau Vorsitzender der deutschen Friedensdelegation war, an den Leiter der amerikanischen Delegation in Versailles Frank Polk. Lersner wies auf die Schwierigkeiten hin, die durch die Bindung der deutschen Gewerkschafter an den IGB-Beschluss zur Teilnahme aller Staaten an der IAO-Konferenz auftraten.²³⁵ Als einziges Entgegenkommen wurde Baron von Lersner am 11. Oktober 1919 vom Hohen Rat zugesichert, dass die Tagesordnung der Konferenz geändert werden würde und als erster Punkt die Aufnahme Deutschlands und Österreichs auf die Agenda käme.²³⁶ Der designierte Konferenzvorsitzende William Wilson, amerikanischer Arbeitsminister, setzte sich noch am 22. Oktober 1919 für eine Ablehnung einer aktiven Teilhabe Deutschlands auf der IAK ein. Er sprach sich zwar für die Aufnahme einer deutschen Delegation aus, wollte dieser aber kein Stimmrecht einräumen, da dies in

²³³ Siehe: ILO Bulletin 1: Part II, Chapter IV.: Report of the chairman of the organising committee, S. 394 – 407, S. 405 f.

²³⁴ Siehe: Shotwell: Documents: Doc. 61, Brief vom 30. September, S. 467.

²³⁵ Ebd., Doc. 62, S. 469.

²³⁶ Siehe: Shotwell: Documents: Doc. 63, S. 470.

seinen Augen nur im Zusammenhang mit einer Mitgliedschaft beim Völkerbund einhergehen könne.²³⁷

Ohne dem Verlauf der Konferenz zu weit vorgreifen zu wollen, sei hier auf die Aufnahme Deutschlands und Österreichs in die IAO am 30. Oktober 1919 hingewiesen.²³⁸ Da die deutsche Delegation die Abreise bis zur endgültigen Entscheidung abwartete und dann in Göteborg Probleme beim Einschiffen bekam, war die nächste Möglichkeit für eine Seereise nach Washington erst am 18. November 1919 gegeben. Das Ende der Konferenz war für den Zeitraum um den 30. November 1919 geplant, was dazu führte, dass die deutsche Delegation in Europa blieb.²³⁹

Der Organisationsausschuss musste sich ebenfalls um geeignete Rahmenbedingungen kümmern. Dazu zählten die räumlichen, personellen und nicht zuletzt finanziellen Eckpunkte der Konferenz. Durch die Weigerung des amerikanischen Kongresses, den Friedensvertrag von Versailles zu ratifizieren, konnten die USA weder dem Völkerbund noch der IAO beitreten.²⁴⁰ Wilson konnte kein Geld bereitstellen und keine offizielle amerikanische Delegation benennen. Darüber hinaus musste er dem Kongress zugestehen, dass es keine internationale Konferenz geben würde, sondern nur einen informellen Austausch. Die amerikanische Phobie vor europäischer Einflussnahme trieb wüste Blüten, die sogar bis zur

²³⁷ Siehe: IAO – Archiv: D601/401: Stellungnahme Wilsons zur deutschen Aufnahme, 22. Oktober 1919, S. 1 – 3. Die daraus resultierenden rechtlichen Schwierigkeiten wurden durch den Verwaltungsrat ausgeschaltet, indem dieser die IAK offiziell erst nach der Einrichtung des Völkerbundes (10. Januar 1920) am 27. Januar 1919 schloss. Dadurch erhielten die Beschlüsse der IAK juristische Verbindlichkeit. Siehe dazu: IAO-Archiv: D601/2101: Schreiben des Verwaltungsrates der IAO an den Völkerbund mit der Mitteilung über die offizielle Schließung der IAK vom 28. Januar 1920.

²³⁸ Siehe: Shotwell: Documents: Doc. 64, S. 471.

²³⁹ Siehe zu den Reiseschwierigkeiten der deutschen Delegation: Shotwell: Documents Doc. 66, S. 473. Vgl. auch: Grabherr, Stephan: Arbeitszeitübereinkommen 1919, S.28. Die österreichische Delegation konnte die Reise aus Geldmangel nicht antreten.

²⁴⁰ Zum Beitritt Amerikas kam es erst 1934. Siehe dazu: Shotwell: Documents: Doc. 81, 82, 83, S. 560 – 562.

Verunglimpfung der Konferenzteilnehmer als Bolschewiken, die deportiert werden müssten, führte. Erst durch eine britische Finanzspritze in Höhe von 50.000 Dollar sah sich der amerikanische Kongress genötigt, 65.000 Dollar zur Verfügung zu stellen. Der damalige Vize-Marineminister Franklin D. Roosevelt stellte Räumlichkeiten in einem Marinegebäude zur Verfügung. Immerhin – der Tagungsort stand fest. Eine Halle im „Pan American Union Building“ wurde von amerikanischer Gewerkschaftsseite zur Verfügung gestellt.²⁴¹

3.4.2 Verlauf der Konferenz

Trotz aller politischen und organisatorischen Unwägbarkeiten fand am 29. Oktober 1919 die erste Sitzung der Gründungskonferenz der IAO statt. Der Verlauf und die Ergebnisse der ersten IAK können in mehreren Abschnitten nachvollzogen werden. Zunächst werden die Zusammensetzungen der Delegationen und die Offiziellen der Konferenz aufgeführt. Durch die Beschlüsse der „Großen Vier“ und die gewerkschaftlichen Bemühungen des Sommers 1919 rutschte der Punkt einer deutschen Aufnahme in die IAO auf der Agenda ganz nach oben. Die Diskussionen um die Aufnahme und das Abstimmungsverhalten werden in einem zweiten Schritt analysiert. Als originäre Aufgabe der IAK wurde die Befassung mit den fünf festgelegten Punkten der arbeitsrechtlichen Agenda angesehen. Welche Ergebnisse wie zu Stande kamen und wie diese zu bewerten waren, wird im vorletzten Schritt aufgezeigt. Als Letztes, auch im zeitlichen Ablauf der Konferenz, geht es um die Wahl des ersten Vorsitzenden des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) der IAO.

²⁴¹ Vgl.: Die ausführliche Beschreibung der organisatorischen Probleme: Alcock, Antony: History of ILO, S. 37 f.

3.4.2.1 Delegationen und Offizielle

Ungeachtet der Schwierigkeiten, die durch den amerikanischen Kongress und dessen Weigerung, den Versailler Vertrag zu ratifizieren, entstanden, wurde der amerikanische Arbeitsminister William Wilson Vorsitzender der IAK.²⁴² Durch die schwere Erkrankung des amerikanischen Präsidenten Wilson oblag es dem amerikanischen Außenminister Lansing, William Wilson als Vorsitzenden vorzuschlagen, ohne eine aktive Mitwirkung amerikanischer Delegierter gestatten zu können.²⁴³ Der amerikanische Gewerkschaftsführer Gompers wurde zwar als Teilnehmer akkreditiert, durfte aber nicht an Abstimmungen und Diskussionen teilnehmen. Um dieser unbefriedigenden Situation zu entgehen, zog sich Gompers nach nur einer Sitzung von der Konferenz zurück.²⁴⁴ Wilson machte mit seinem Eröffnungsstatement am 29. Oktober 1919 deutlich, dass er lediglich Vorsitzender der Konferenz werden konnte, weil die Einsetzung des Völkerbundes und damit die davon abhängige IAO nur eine inoffizielle IAK ausrichten konnte. Dadurch sah er sich in keinem Konflikt zur Haltung des amerikanischen Kongresses, der die Ratifizierung des Versailler Vertrages und daraus resultierend die offizielle Mitgliedschaft und auch Mitarbeit amerikanischer Delegierter in der IAO untersagte.²⁴⁵

Als Vizepräsidenten der IAK wurden, dem paritätischen Gedanken der IAO folgend, der Brite George N. Barnes als Regierungsvertreter, der Belgier Jules Carlier als Arbeitgebervertreter und der Franzose Leon Jouhaux als Arbeitnehmervertreter benannt. Harold Butler wurde zum Generalsekretär bestimmt und damit verdeutlicht, dass die Briten eine Vorreiterrolle

²⁴² Vgl.: Butler, Harold: The Washington conference, in: Shotwell: History, S. 305 – 330, hier S. 308.

²⁴³ Vgl.: Alcock: History of ILO, S. 38.

²⁴⁴ Vgl.: Butler: Washington conference: S. 312 f.

²⁴⁵ Ebd., S. 329.

einnehmen wollten.²⁴⁶ Diese Namen kamen nicht von ungefähr und die Personen wurden durch den Organisationsausschuss wegen ihrer im Laufe der Versailler Verhandlungen gewonnenen Erfahrungen eingesetzt.

Mit Beginn der Konferenz waren Delegationen aus 40 Ländern anwesend.²⁴⁷ Diese stellten insgesamt 123 Delegierte, die sich aus 73 Regierungs-, 25 Arbeitgeber- und 25 Arbeitnehmervertretern zusammensetzten. Hinzu kamen noch 155 technische Berater der Delegierten. Durch die Anzahl an Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern wären nur 50 Regierungsvertreter zu erwarten gewesen, da das Verhältnis auf zwei zu zwei ausgelegt war. Die Differenz von 23 beruht auf der Tatsache, dass einige Staaten nur Regierungsvertreter entsandten.²⁴⁸ Mit Teilnehmern aus 40 Staaten und der indirekten Beteiligung der USA durch den Vorsitz waren aber die Grundlagen gelegt, dass die Ergebnisse der Washingtoner Konferenz repräsentativen Charakter erreichen konnten. Die Nicht-Einbeziehung der Russischen Sowjetrepublik und der ehemaligen Mittelmächte muss zumindest als Dämpfer mit angeführt werden.

3.4.2.2 Diskussionen um die deutsche Aufnahme

Am 29. Oktober 1919 fanden die ersten beiden Sitzungen der IAK statt. In der ersten Sitzung kam es zu allgemeinen Danksagungen an die

²⁴⁶ Siehe: League of Nations (Hrsg.) International Labour Conference (ILC), First Annual Meeting, 29. October – 29. November 1919, Washington 1920, S. 3. Aufstellung der Delegierten.

²⁴⁷ Siehe: ILO Bulletin 1, S. 408: Die Nationen der Gründungskonferenz: Argentinien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, China, Kolumbien, Kuba, Tschechoslowakei, Dänemark, Ekuador, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Guatemala, Haiti, Indien, Italien, Japan, Niederlande, Nikaragua, Norwegen, Panama, Persien, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Salvador, Serbien, Kroatien und Slowenien, Siam, Südafrika, Spanien, Schweden, Schweiz, Uruguay und Venezuela.

²⁴⁸ Ebd. S. 402: Aufstellung der anwesenden Delegierten. Mit Stand vom 29. August 1919 und der Zusage von 32 Staaten wurde in einer Abfrage des Organisationsausschusses deutlich, dass zwölf Staaten nur 17 Regierungsvertreter entsenden würden: Bolivien, Brasilien, Kolumbien, Ekuador, Guatemala, Haiti, Nikaragua, Panama, Paraguay, Rumänien und Uruguay.

Organisatoren und die amerikanischen Gewerkschafter, die das Gebäude zur Verfügung stellten.²⁴⁹ In der zweiten Sitzung des Tages wurde von Arthur Fontaine zunächst auf die Benennung Deutschlands als eines der Verwaltungsratsmitglieder hingewiesen, die logischerweise nur dann ausbleiben würde, wenn die Aufnahme Deutschlands in die IAO nicht erfolgen würde. Darüber hinaus forderte er die Konferenz auf, die Aufnahme Deutschlands und Österreichs in die IAO als ersten Punkt abzuarbeiten, da dann noch die Chance bestünde, dass eine Delegation der betreffenden Länder an der IAK teilnehmen könnte.²⁵⁰ Im weiteren Verlauf der Sitzung wurden nur organisatorische Fragen wie die Anzahl der technischen Delegierten in der Konferenzhalle und die verschiedenen Übersetzungen der Protokolle und Vorschläge diskutiert.²⁵¹

Die dritte Sitzung fand am 30. Oktober 1919 statt und führte mit weiteren Ausführungen Fontaines über die Arbeit des Organisationsausschusses zur Frage der sofortigen Aufnahme Deutschlands und Österreichs in die IAO. Fontaine verwies dafür auf die weiter oben aufgezeigte Entscheidung des Hohen Rates der Versailler Friedenskonferenz, die eine Aufnahme empfahl, aber die Einzelheiten der ersten IAK überließ.²⁵² Der niederländische Regierungsvertreter sprach sich trotz aller Bedenken ob der Schmerzen des vergangenen Krieges für eine Übernahme des Vorschlags des Hohen Rates aus, der eine Aufnahme Deutschlands und Österreichs nach der IAK in Washington vorsah.²⁵³ Für die französischen Arbeitgeber übernahm Louis Guerin das Wort und verwies ebenfalls auf die geplante Aufnahme nach der IAK.²⁵⁴ Des Weiteren beschwerte er sich darüber, dass er von dem

²⁴⁹ Siehe: League of Nations: ILC, First Annual Meeting, S. 11 f.

²⁵⁰ Siehe: League of Nations: ILC, First Annual Meeting, S. 13 – 16. Die Ausführungen Fontaines zur Dringlichkeit einer Aufnahme Deutschlands.

²⁵¹ Ebd., S. 17 – 19.

²⁵² Ebd., S. 21.

²⁵³ Ebd.

²⁵⁴ Ebd.

Entschluss des Hohen Rates keine Kenntnis gehabt hätte und erst kurz vor der Sitzung der IAK die entsprechenden Unterlagen einsehen konnte.²⁵⁵ In seinen weiteren Ausführungen wies er auf den aus seiner Sicht andauernden Kriegszustand mit Deutschland hin und machte auch auf seine persönliche Leidensgeschichte während des Krieges aufmerksam.²⁵⁶ Deswegen könne er der Aufnahme Deutschlands weder jetzt noch später zustimmen:

„(...) make this people (...) understand that treaties do still count for something in the life of peoples and that we must really establish a line of demarcation between those who have violated them, who have violated Belgium, who have stamped this war with characteristics of unprecedented barbarity, and ourselves, who have after all fought only in defense of right and liberty.“²⁵⁷

Guerin direkt entgegend, wies der französische Arbeitnehmervertreter Jouhau auf die veränderte Situation hin. Seit der Vorlage des Hohen Rates habe sich von gewerkschaftlicher und politischer Seite aus einiges weiterentwickelt. Darüber hinaus führte Jouhau die Diskussionen im Ausschuss für internationale Arbeitsgesetzgebung an, in denen die baldige Aufnahme Deutschlands insbesondere von Arbeitnehmerseite aus immer wieder anklang.²⁵⁸ Gegen die persönlichen sentimental Eindrücke Guerins setzte Jouhau die Logik:

„We have been consistent and logical. It may be that at times logic conflicts with sentiment, but is there any reason for abandoning a logical path for a sentimental one? I think not! (...) I will cite one example, that of the 8 – hour day. We are going to discuss the 8 –hour day at the meetings of the conference from an international point of view. Do you think that you will be able to apply this particular legislation to Germany and Austria to –morrow if you have not allowed them to be present at the conference, nor allowed them to take part in discussions of the question?“²⁵⁹

²⁵⁵ Siehe: League of Nations: ILC, First Annual Meeting, S. 22.

²⁵⁶ Ebd.

²⁵⁷ Ebd., S. 23. Guerins Äußerung über die deutsche Aufnahme.

²⁵⁸ Ebd.

²⁵⁹ Ebd., S. 23. Jouhau's Äußerung über die Notwendigkeit einer deutschen Aufnahme.

Jouhaux unterstrich im weiteren Verlauf seiner Rede, dass es um die unbedingte Vermeidung sozialer Unruhe gehen würde, denn dies seien die zu erwartenden Konsequenzen, wenn im Nachbarland Frankreichs mehr gearbeitet werden dürfte und dadurch wirtschaftliche Nachteile entstünden.²⁶⁰ Er schloss mit dem Hinweis darauf, dass alle Arbeitnehmersvertreter für die schnellstmögliche Aufnahme Deutschlands stimmen würden.²⁶¹

Der spanische Arbeitgebervertreter Sala unterstrich im Gegensatz zu Guerin, dass es nicht um die Aufnahme an sich gehen dürfe, sondern nur um den Zeitpunkt. Ähnlich äußerte sich der italienische Regierungsvertreter Mayor des Planches.²⁶² Mit dem nahenden Ende der Debatte entzündete sich ein Streitgespräch zwischen Guerin und dem Vorsitzenden Wilson. Im Zuge dieses Gesprächs ging es vordergründig um Verfahrensfragen bei wiederholten Wortmeldungen, was aber nur als Vorwand Guerins gesehen werden darf, die Abstimmung zu torpedieren.²⁶³ Von belgischer Seite wurde vor der entscheidenden Abstimmung Verständnis für die empfindsame Haltung Guerins geäußert, aber die Entscheidung zu Gunsten Deutschlands getroffen, da die wirtschaft- und sozialpolitischen Erwägungen überwogen.²⁶⁴ Die Abstimmung über die Annahme der Resolution für die frühzeitige Aufnahme Deutschlands und Österreich und die damit verbundene vollumfängliche Antizipation der Delegationen an der ersten IAK wurde mit 71 Ja-Stimmen, einer Gegenstimme und einer Enthaltung klar gewonnen.²⁶⁵

²⁶⁰ Siehe: League of Nations: ILC, First Annual Meeting, S. 23.

²⁶¹ Ebd., S. 24.

²⁶² Ebd.

²⁶³ Ebd., S. 25. Guerins Antwort auf die Bestrebungen Wilsons und des niederländischen Delegierten Dr. Nolens, zügig zu einer Abstimmung zu kommen: „You have attacked me twice with your guns, so it is right that you should help me now. The doctor supports me as the rope supports a man being hanged, but anyway, he supports me, and I am very glad.“

²⁶⁴ Ebd., S. 26: Äußerungen Mahaims und Carliers.

²⁶⁵ Ebd.

3.4.2.3 Arbeitsrechtliche Agenda

Grundlegend für die Arbeit der IAO waren die erstmaligen arbeitsrechtlichen Bemühungen auf globaler Ebene. Durch die Festlegung auf fünf Punkte während der Ausschussverhandlungen in Versailles wurde der IAK ein Rahmen vorgegeben. Im Laufe der Vorbereitungen der IAK erarbeitete der Organisationsausschuss aus den Stellungnahmen der Mitgliedstaaten Vorschläge, über die die IAK zu entscheiden hatte. Im Verlauf der IAK wurden Unterausschüsse gebildet, die dem Grundsatz der IAO folgend paritätisch besetzt waren und über die Vorschläge des Organisationsausschusses zu beraten hatten. Durch diese vorbereitenden Verhandlungen wurden aus den Vorschlägen sechs Übereinkommen und sechs Empfehlungen für eine Abstimmung vorbereitet. Die sechs Übereinkommen waren:

1. Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben auf acht Stunden täglich oder achtundvierzig Stunden wöchentlich
2. Verhütung und Bekämpfung der Folgen von Arbeitslosigkeit
3. Schutz von Frauen vor und nach der Niederkunft
4. Verbot der Nachtarbeit von Frauen
5. Verbot von Kinderarbeit
6. Verbot der Nachtarbeit bei Jugendlichen unter 18²⁶⁶

Jedes dieser Übereinkommen wurde mit einer überwältigenden Mehrheit von der IAK verabschiedet.²⁶⁷ Wie ein roter Faden ziehen sich aber auch die Einschränkungen bei der Verabschiedung von Arbeitsschutzregelungen durch die Geschichte der internationalen Sozialpolitik. Die Arbeitszeitregelungen wurden für den Schichtdienst bis auf 56 Stunden pro Woche ausgedehnt und für Indien galt die Einführung einer 60-Stundenwoche als Erfolg.²⁶⁸ Ebenso wurde Indien und Siam zugestanden,

²⁶⁶ Siehe: ILO Bulletin 1: S. 409 – 437. Für die Vorschläge in deutscher Sprache siehe.: Berger, Ernst; Kuttig, Ewald; Rhode, Herbert: Internationales Arbeitsrecht, Berlin 1931, S. 254 – 273.

²⁶⁷ Siehe: ILO Bulletin 1: S. 408: 1. 82 zu 2 dafür; 2. 88 zu 4 dafür; 3. 67 zu 10 dafür; 4. 94 zu 1 dafür; 5. 92 zu 3 dafür; 6. 93 zu 0 dafür.

²⁶⁸ Vgl.: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht: S. 255 – 257. Hier sind die Texte der verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen aufgeführt.

die Regelungen über das Verbot der Nachtarbeit von Frauen außer Kraft setzen zu dürfen.²⁶⁹ Für die Beschäftigung von zwölfjährigen Kindern wurden Ausnahmen für Japan und Indien eingefügt.²⁷⁰ Bei dem Verbot der Nachtarbeit von Jugendlichen wurden ebenfalls Indien und Japan Sonderregelungen zugestanden, die es weiterhin ermöglichten, dass Jugendliche ab 14 (Indien) und 16 (Japan) Nachtarbeit leisteten.²⁷¹

Wie in allen Verhandlungen über die internationale Sozialgesetzgebung, die Gegenstand dieser Untersuchung waren, wurde der möglichst große Kompromiss bei Abstimmungen mit zahlreichen Sonderregelungen erkaufte. Die Übernahme der Berner Konventionen von 1906 erfolgte dementsprechend nicht als Übereinkommen, sondern mit dem wesentlich schwächeren Mittel der Empfehlung.²⁷² Die Kompromissbereitschaft der delegierten Arbeitnehmervertreter auf der Konferenz beruhte in erster Linie auf der Hoffnung des größtmöglichen Nachhalls. Mit der Annahme von Übereinkommen und Empfehlungen, die für große Teile der Welt nach Sensation klangen, wie den Regelungen zum Achtstundentag, erhofften sich die Gründerväter der IAO eine souveräne Implementierung ihrer Organisation in den Köpfen der Arbeiterschaft. Nur durch diese internationale Bekanntheit konnte ausreichender Druck aufgebaut werden, der zu einer Ratifikation der Übereinkommen auf staatlicher Ebene führen würde.

3.4.2.4 Wahl des Direktors Albert Thomas

Um den Kampf für soziale Gerechtigkeit auf Augenhöhe mit staatlichen Entscheidungsträgern führen zu können, wurde die Einsetzung eines Internationalen Arbeitsamtes (IAA) bereits im Teil XIII des Versailler

²⁶⁹ Vgl.: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht: S. 266.

²⁷⁰ Ebd., S. 270.

²⁷¹ Ebd., S. 272.

²⁷² Ebd., S. 273.

Vertrages vorgesehen. Die Befugnisse dieses Amtes liegen bis heute in der Vor- und Nachbereitung der IAK und der Korrespondenz mit den Vertretern der Mitgliedstaaten. Ebenso werden wissenschaftliche Arbeiten erstellt, eingeholt und veröffentlicht, um auf einem aktuellen Stand der sozialpolitischen Entwicklungen zu bleiben und die Mitgliedstaaten in arbeitsrechtlichen Fragen beraten zu können.²⁷³ Im Zuge der Washingtoner Konferenz wurde zunächst ein Verwaltungsrat gewählt, der dann in seiner ersten Sitzung über die Benennung des ersten Direktors des IAA zu entscheiden hatte. Nach der Wahl von Arthur Fontaine zum Vorsitzenden des Verwaltungsrates wurde über die provisorische oder endgültige Wahl des Direktors des IAA diskutiert. In einem ersten Wahlgang für eine endgültige Festlegung enthielten sich sechs von 18 Stimmberechtigten.²⁷⁴ Da es wie so häufig auf der Gründungskonferenz der IAO um das Ausstrahlen von Einigkeit ging, wurde ein zweiter Wahlgang durchgeführt. In diesem Fall sollte die Wahl des Direktors bis zur nächsten Tagung des Verwaltungsrates einen vorläufigen Charakter aufweisen. Mit zwei Stimmen Vorsprung setzte sich der Kandidat der Arbeitnehmervertreter, Albert Thomas, gegen den Generalsekretär der Konferenz, Harold Butler, durch.²⁷⁵ Diese Wahl wurde nicht zuletzt durch die eindringlichen Worte Jouhauxs gewonnen, der es mit dem Hinweis auf den Glaubwürdigkeitserfolg der IAO schaffte, Stimmen der Regierungs- und Arbeitgebervertreter für die Nominierung Thomas zu gewinnen. Jouhaux unterstrich in seinen Ausführungen, dass der Erfolg der IAO von der Akzeptanz in der Masse abhing, und stellte Albert Thomas als bekannten Sozialpolitiker vor, der eben diese erreichen könne.²⁷⁶ Umso

²⁷³ Zu den Aufgaben des IAA vgl.: Maul, Daniel: Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation; Die Internationale Arbeitsorganisation 1940 – 1970, Essen 2007, S. 14 – 16.

²⁷⁴ Siehe: IAO – Archiv Online: Minutes of the first session of the Governing Body of the International Labour Office, First Sitting, S. 1 – 3. [www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1919 – 1\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1919-1).pdf) abgerufen am 15. April 2012.

²⁷⁵ Ebd.

²⁷⁶ Siehe: IAO-Archiv Online: Minutes Governing Body first session, First Sitting, S. 3. [www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1919 – 1\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1919-1).pdf) abgerufen am 15. April 2012. Jouhauxs Ausführungen über Thomas: „(...) the Workers wished to declare that the International Labour Office should appear in the eyes of the working classes as a new

bemerkenswerter ist diese Wahl, da Albert Thomas nicht in Washington anwesend war.

Zum Zeitpunkt seiner Wahl konnte niemand absehen, wie prägend Thomas für die ersten 13 Jahre der IAO werden sollte. Dass er mit sozialpolitischem Können gesegnet war, konnte ihm aber schon damals niemand absprechen. Albert Thomas war zu Beginn des 20. Jahrhunderts Mitglied in der Führungsriege der französischen Partei Section Française de l'Internationale Ouvrière. Mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges und der innenpolitischen Einigung auf die Union Sacrée wurde Thomas als sozialistischer Politiker für die Organisation der Kriegsgüterproduktion zuständig und stieg dann zum Unterstaatssekretär auf. Nach seiner Benennung zum Rüstungsminister 1916 war es vorwiegend sein Verdienst, die soziale Ruhe während des Kriegszustandes zu erhalten. Unter seiner Ägide wurden Regelungen über kollektive Arbeitsverträge, innerbetriebliche Mitbestimmung und die Schlichtung von Tarifkonflikten eingeführt. Die Forderung Jouhauxs nach einem nicht Regierungsoffiziellen auf dem Posten des Direktors konnte Thomas seit seinem Ausscheiden aus dem Ministerium im September 1917 erfüllen.²⁷⁷

3.5 Aufbau der IAO

Um die verschiedentlich angeklungenen Bereiche der IAO zu ordnen und eine Übersicht der Handlungsspielräume aufzustellen, wird die Zusammensetzung der IAO im Folgenden dargestellt. Als Sitz der IAO mit

organism untrammelled by administrative traditions and capable of effective international work. Hence it was necessary that the post of Director should be filled by a man acquainted with the Workers' international movement, who would not be an official, and for that reason the workers proposed Mr. Albert Thomas."

²⁷⁷ Vgl.: Mollenhauer, Daniel: Thomas, Albert, in: Enzyklopädie, S. 921. Zum politischen Leben Albert Thomas vor 1919: Shaper, B. W.: Albert Thomas, Trente Ans de Réformisme social, Assen 1959, S. 1 – 200.

ihren Organen wurde der Sitz des Völkerbundes bestimmt und somit im Laufe des Jahres 1920 von der provisorischen Einrichtung in London nach Genf übergesiedelt.²⁷⁸

Mit den Verhandlungen auf der ersten IAK wurde die Aufteilung der IAO endgültig festgelegt und besteht in dieser Grundform bis heute:

- Die Internationale Arbeitskonferenz (IAK)
- Der Verwaltungsrat
- Das Internationale Arbeitsamt (IAA)²⁷⁹

Der IAK und dem Verwaltungsrat gemein ist die drittelparitätische Besetzung in dem Verhältnis von zwei Regierungsvertretern auf einen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter pro Mitgliedstaat.²⁸⁰ Das IAA sollte zwar nach einem Länderschlüssel, aber vor allem nach sozialpolitischer Kompetenz und internationaler Ausrichtung besetzt werden.

Die IAK findet mindestens einmal im Jahr statt, kann aber unter bestimmten Umständen häufiger einberufen werden.²⁸¹ Innerhalb der ersten zehn Jahre der IAO kam es zu zwei Sonderkonferenzen neben der jährlichen IAK. 1926 und 1929 befassten sich diese ausschließlich mit Arbeitsschutzfragen für Seeleute.²⁸² Den vier verschiedenen Vertretern der Mitgliedstaaten können pro Tagesordnungspunkt bis zu zwei technische Delegierte zur Seite gestellt werden.²⁸³ Besonders hervorzuheben ist die Entscheidung für die vorgeschriebene Teilhabe weiblicher technischer Delegierter bei Fragen zu

²⁷⁸ Siehe: Vorwärts, 8. Mai 1920, Morgenausgabe (Nr. 235, 37. Jahrgang) S.1, die Ausführungen Albert Thomas über den Umzug nach Genf.

²⁷⁹ Siehe: ILO Bulletin 1: Part XIII of the treaty of peace of Versailles, S. 332 – 343, S. 333, Article 388.

²⁸⁰ Ebd., Artikel 389 und S. 334, Article 393.

²⁸¹ Siehe: ILO Bulletin 1: Part XIII of the treaty of peace of Versailles, S. 333, Article 389.

²⁸² Vgl.: Henseler, Hermann: Das Internationale Arbeitsamt, Darstellung und Betrachtung vom Standpunkt der christlichen Gewerkschaften, Duisburg 1930, S. 22.

²⁸³ Zu den Schwierigkeiten der Benennung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern vgl.: Henseler: Das Internationale Arbeitsamt, S. 23 – 26.

Arbeitsrechten von Frauen.²⁸⁴ Nach außen hin wurde die IAK als wichtigstes Organ der IAO angelegt. Durch die primäre Aufgabe der abschließenden Diskussion und Verabschiedung von Empfehlungen und Übereinkommen steht die IAK an der Schnittstelle der IAO zur nationalstaatlichen Sozialpolitik. Die von der IAK angenommenen Empfehlungen und Übereinkommen werden an die zuständigen gesetzgebenden Körperschaften der Mitgliedstaaten übergeben und im Falle deren Zustimmung ratifiziert und in das nationale Gesetzgebungsverfahren übernommen.²⁸⁵ Durch die drittelparitätische Besetzung übernahm die IAK nach dem Ersten Weltkrieg einen Vorbildcharakter für die Erneuerung der bis dahin vorherrschenden Diplomatenkonferenzen. Mit der Stimmengleichheit von Regierungsvertretern auf der einen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern auf der anderen Seite wurde die größtmögliche Partizipation aller Entscheidungsebenen der Sozialpolitik gewährleistet.²⁸⁶ Darüber hinaus erhofften sich die Gründungsväter der IAO durch das hohe Maß an Teilhabe ein ebenso hohes Maß an Akzeptanz und Unterstützung der IAO-Beschlüsse auf nationalstaatlicher Ebene.²⁸⁷

Der Verwaltungsrat übernimmt die im Artikel 393 des Teils XIII festgelegte Aufgabe, die Arbeit des IAA zu kontrollieren. In seiner grundsätzlichen Zusammensetzung von 1919 glich der Verwaltungsrat der IAK:

- Zwölf Regierungsvertreter
- Sechs Arbeitgebervertreter
- Sechs Arbeitnehmervertreter²⁸⁸

Die Benennung der Regierungsvertreter wurde zweigeteilt. Acht wurden durch die wirtschaftspolitische Relevanz ihres Landes fix benannt und waren

²⁸⁴ Siehe: ILO Bulletin 1: Part XIII, S. 333, Article 389.

²⁸⁵ Vgl.: Maul: Menschenrechte, S. 15.

²⁸⁶ Vgl.: Bauer, Heinz: Die Internationale Arbeitsorganisation, Kulmbach 1931, S. 35 f.

²⁸⁷ Vgl.: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht, S. 32.

²⁸⁸ Siehe: ILO Bulletin 1: Part XIII, S. 334, Article 393.

dadurch ständige Mitglieder im Verwaltungsrat, die vier weiteren wurden aus den Regierungsdelegierten der IAK gewählt.²⁸⁹ Die zunächst geplante Festlegung der acht wirtschaftlich wichtigsten Staaten wurde durch die deutsche Aufnahme und die Absage der US-amerikanischen Mitgliedschaft früh verworfen.²⁹⁰ Als Lösung wurde in der Folge vom Völkerbund ein Bewertungsschlüssel für die wirtschaftliche Bedeutung eines Landes entwickelt. Daraufhin wurden Indien und Kanada anstelle der USA und der Schweiz in den Verwaltungsrat berufen.²⁹¹ Die Wahl der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter wird von der IAK vorgenommen.²⁹²

Zu den Aufgaben des Verwaltungsrates gehört die Festlegung einer Tagesordnung für die IAK. Alle eingegangenen Themenvorschläge von Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern werden mit einem Hinweis des Direktors des IAA versehen und dem Verwaltungsrat vorgelegt. Da auf der IAK zunächst die zweite Lesung der Vorjahresbeschlüsse abgehalten werden muss, kommt es selten zur Aufnahme von mehr als zwei neuen Themen.²⁹³ Der Direktor des IAA wird vom Verwaltungsrat benannt und bleibt diesem zur Rechenschaft über die Arbeitsschritte des IAA verpflichtet.²⁹⁴ Ebenso wird der Haushaltsentwurf für die IAO vom Direktor des IAA zur endgültigen Festlegung an den Verwaltungsrat übergeben.²⁹⁵ In der fachlichen Arbeit des Verwaltungsrates stehen neben dem Aufstellen der

²⁸⁹ Siehe: ILO Bulletin 1: Part XIII, S. 334, Article 393.

²⁹⁰ Ebd., Brief des Organisationsausschusses an die Mitgliedstaaten, 20. August 1919, S. 362 – 365, S. 364: Festlegung auf die USA, Deutschland, Japan, Großbritannien, Italien, Schweiz, Frankreich, Belgien und Spanien als Nachrücker, falls Deutschland nicht aufgenommen worden wäre. Zur Entwicklung während der IAK: IAO-Archiv: D601/401, Stand der Verhandlungen vom 25. November 1919.

²⁹¹ Vgl.: Henseler: Das Internationale Arbeitsamt, S. 35.

²⁹² Siehe: ILO Bulletin 1: Part XIII, S. 334, Article 393.

²⁹³ Vgl.: Henseler: Das Internationale Arbeitsamt, S. 36 f.

²⁹⁴ Siehe: ILO Bulletin 1: Part XIII, S. 335, Article 394.

²⁹⁵ Vgl.: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht, S. 49: Die finale Entscheidung über den Haushaltsplan liegt bei der IAK, die darüber abzustimmen hat.

Tagesordnung die Überarbeitung und Überwachung von Übereinkommen in deren weiterem Verlauf an erster Stelle. Entscheidet sich der Verwaltungsrat, gewisse Änderungsvorschläge an Übereinkommen oder Empfehlungen nicht in die Tagesordnung aufzunehmen, wird deren Realisierung nahezu ausgeschlossen. Die Problematik der Strafmaßnahmen im Falle von Verzug bei der Umsetzung von Übereinkommen oder Empfehlungen in nationales Recht wurde schon aufgezeigt. Der Verwaltungsrat überprüft die jährlichen Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten und kann auf Antrag und Beschwerde hin die im Teil XIII, Artikel 408 – 420, dargelegten Möglichkeiten des Strafverfahrens in Gang bringen.²⁹⁶

Es ist der zentralen Position des Verwaltungsrates an der Schnittstelle zwischen IAA und IAK geschuldet, dass er durch seine weitreichenden Befugnisse richtungsweisende Schritte initiieren, aber auch torpedieren kann. In der Ausgangsbesetzung des Gremiums waren überproportional viele europäische Staaten vertreten. Durch eine Satzungsänderung, die 1922 von der IAK angenommen wurde, wuchs der Verwaltungsrat auf sechzehn Regierungsvertreter und je acht Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter an. Durch diesen Schritt kam man den Ansprüchen der nichteuropäischen Staaten entgegen und ermöglichte deren Teilhabe an der Schnittstelle innerhalb der IAO.²⁹⁷

Sowohl der Verwaltungsrat als auch die IAK greifen für ihre Arbeit auf die Ausarbeitungen und Stellungnahmen des IAA zurück. Am einfachsten lässt sich die Arbeit des IAA in drei Teile gliedern:

1. Das Zusammenstellen von Informationen über die arbeitsrechtlichen Verhältnisse und die wirkliche Lage der Arbeiterschaft in den Mitgliedstaaten und die Weiterleitung dieser Analysen an den Verwaltungsrat und die IAK.

²⁹⁶ Siehe: ILO Bulletin 1: Part XIII, S. 339 – 342, Article 408 – 420.

²⁹⁷ Vgl.: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht: S. 51 f.

2. Die inhaltliche Vorbereitung der IAK durch die Bereitstellung von Berichten und Ausarbeitungen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten.
3. Sekretariatsarbeit für die IAK.²⁹⁸

In den ersten Jahren kam durch die unermüdliche Reisepolitik des ersten Direktors Albert Thomas die Schaffung der internationalen Akzeptanz der IAO zu den Aufgaben hinzu.²⁹⁹

Um die Aufgaben angemessen erledigen zu können, wurde das IAA in vier Abteilungen aufgeteilt, die dem Direktor und seinem Kabinett unterstanden:

1. Verwaltungsabteilung
2. Diplomatische Abteilung
3. Wissenschaftliche Abteilung
4. Abteilung für Verbindung und Auskünfte

In der Verwaltungsabteilung wurde der innere Betrieb des IAA gesichert und die Veröffentlichungen koordiniert. Die diplomatische Abteilung wurde mit der amtlichen Korrespondenz mit den Mitgliedstaaten, der Sekretariatsarbeit für die IAK und juristischen Ausarbeitungen betraut. Darüber hinaus unterstand auch die Überprüfung der Übernahme von Übereinkommen in Kolonien, Schutz- und Mandatsgebieten der diplomatischen Abteilung. In der wissenschaftlichen Abteilung wurde der Hauptaufgabe des IAA nachgegangen. Zehn Unterabteilungen waren mit der Feststellung des arbeitsrechtlichen Ist-Zustandes in den Mitgliedstaaten und auch weiteren Staaten betraut. Besonders hervorzuheben ist hier die Untersektion 1, die mit der Aufstellung und Auswertung der Lohn-, Preis- und Lebenshaltungsstatistiken für eine globale Angleichung der Arbeitsstatistiken Sorge trug. Die Abteilung für Verbindung und Auskünfte sorgte für die Kommunikation mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und hielt

²⁹⁸ Vgl.: Henseler: Das Internationale Arbeitsamt, S. 30.

²⁹⁹ Siehe: Archiv-IAO: Répertoire chronologique des voyages d'Albert Thomas, en tant que Directeur du Bureau international du Travail, Catalogue Albert Thomas (CAT) 1 – 20 bis 1 – 32, 124 Reisen zwischen 1920 und 1932. Im Anhang dieser Arbeit ist eine Aufstellung seiner 22 Besuche in Deutschland abgedruckt: S. 213.

den Kontakt zu den auswärtigen Vertretern der IAO.³⁰⁰ Während des Aufbaus des IAA wurden bis 1921 262 Beamte aus 19 Nationen eingestellt. Diese Zahl wuchs bis 1930 auf 399 Beamte aus 35 Nationen an.³⁰¹

„Er ist im vollen Sinne des Wortes ein ‚internationaler Beamter‘ und verpflichtet sich bei seiner Anstellung nach dem Wortlaute der Personalsatzung, ‚seine dienstliche Tätigkeit und seine Führung ausschließlich dem Wohle des Völkerbundes zu widmen‘. ‚Er darf‘, heißt es in der Satzung weiter, ‚von keiner Regierung oder sonstigen Behörde außerhalb des Internationalen Arbeitsamtes Weisungen einholen oder entgegennehmen.“³⁰² Albert Thomas

Die Unabhängigkeit des IAA von Regierungen und Interessensverbänden bildete die Grundvoraussetzung für die Glaubwürdigkeit bei allen Verhandlungspartnern und wurde durch die Mitarbeiterstruktur gewährleistet. Mit der endgültigen Wahl von Albert Thomas zum Direktor der IAO und der Sicherstellung der Finanzierung durch die Arbeitsaufnahme des Völkerbundes im Januar 1920 wurde ein weltweites Netz von Auslandsvertretungen und Korrespondenten aufgebaut.³⁰³ In den ersten zehn Jahren der IAO wurden Vertretungen in Berlin, Paris, London, Rom, Washington, Delhi und Tokio eröffnet und Korrespondenten in alle Hauptstädte relevanter Länder entsandt.³⁰⁴

Der Aufbau der IAO bot neben der Erneuerung der bisher bekannten Diplomatenkonferenzen und der Steuerung und Überwachung durch den Verwaltungsrat das erste, mit globalen Mitteln ausgestattete und global agierende Organ zur statistischen Erhebung von Arbeitsmarktdaten. Die

³⁰⁰ Vgl. zum Aufbau des IAA: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht: S. 60. Bauer, Heinz: Die Internationale Arbeitsorganisation, Kulmbach 1931, S. 28 f. Er sah eine andere Struktur, die aber mit denselben Aufgaben bestückt war.

³⁰¹ Vgl.: Thomas, Albert (Hrsg.): 10 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Genf 1931, S. 60.

³⁰² Ebd.: Albert Thomas über die Anforderungen an einen IAA-Beamten.

³⁰³ Siehe: ILO Bulletin 1: Minutes of the second session of the governing body, 26. – 28. January 1920, second sitting: S. 475: „ Mr. Albert Thomas was appointed permanent Director of the International Labour Office by a unanimous vote.“

³⁰⁴ Vgl.: Henseler: Das Internationale Arbeitsamt, S. 33.

dadurch gelungene Loslösung von einseitig gefärbten Erhebungen der Regierungsseiten oder Interessensverbänden stellte das Fundament der künftigen Arbeit der IAO dar.³⁰⁵

4. Deutschland und die IAO

4.1 Die Integration Deutschlands in die IAO

Mit dem Abstimmungsergebnis für eine deutsche Aufnahme in die IAO am ersten Sitzungstag der Washingtoner Konferenz hätte die aktive Teilhabe an den Beschlüssen der ersten IAK beginnen können. Wie schon dargelegt war es der deutschen Delegation jedoch nicht gelungen, die Reise nach Washington rechtzeitig anzutreten. Somit begann die Integration Deutschlands in die IAO ohne eigenes Zutun, denn die Reservierung eines ständigen deutschen Sitzes im Verwaltungsrat bildete eine der ersten Maßnahmen der IAK. Im Nachgang der Washingtoner Konferenz lässt sich die Einbindung Deutschlands durch die unveröffentlichten Reiseberichte und Korrespondenz Albert Thomas' von einer bisher unbekanntem Seite aus beleuchten. Hinzu kommen die Analyse deutscher Teilnehmer an der Nachfolge-IAK von Washington und die Analyse der Einbindung Deutscher in die Arbeit des IAA.

Nach seiner endgültigen Benennung zum Direktor des IAA am 27. Januar 1920 konnte Thomas mit dem Aufbau des IAA beginnen und die

³⁰⁵ Madeleine Herren sieht die aufkommenden internationaler Organisationen nach dem Ende des Ersten Weltkrieges eher als Möglichkeit mit der kleineren Staaten Zuwachs an Bedeutung suggeriert werden sollte, ohne dass dieses wirklich der Fall gewesen wäre: Herren Madeleine: Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung, Darmstadt 2009, S. 56f.

Korrespondenz mit den Mitgliedstaaten aufnehmen. Neben der Verlegung des provisorischen Sitzes des IAA von London nach Genf im Juni und der Ausrichtung der zweiten IAK in Genua vom 15. Juni bis 10. Juli reiste Thomas 1920 zehnmal in verschiedene Mitgliedstaaten.³⁰⁶ Seine erste Reise führte ihn über Belgien nach Berlin. Die Eindrücke seines Besuchs in Berlin am 6. und 7. Mai fasste er in zwei Berichten ab.³⁰⁷ Eine Auswahl seiner Gesprächspartner macht die vereinigende Rolle Albert Thomas deutlich: Von Seiten der Sozialdemokraten traf er Scheidemann, Noske und Kanzler Müller. Die Gewerkschafter Legien, Baumeister und Schlieke gehörten ebenso zu seinen Gesprächspartnern wie die Arbeitgebervertreter Stinnes und Siemens. Sogar mit seinem durch den ehemaligen Munitionsministerposten im Weltkrieg bedingt deutschen Gegenstück, dem Reichswehrminister Geßler, traf sich Thomas, um über die Situation der Kriegsgefangenen zu reden. Da er in der Besetzung des Rheinlandes eine große Gefahr auch für den allgemeinen, aber speziell den sozialen Frieden sah, traf er sich mit dem französischen General Nollet und dem englischen General Malcolm, um über Regelungsmöglichkeiten der Arbeit in den entsprechenden Gebieten zu beraten. Die Gesprächsthemen mit den Regierungsvertretern beinhalteten die Übernahme der Übereinkommen der ersten IAK und die Vorbereitungen der kommenden IAK in Genua, die sich ausschließlich mit den Problemen der Seeleute befassen sollte. Mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern wurden die konkreten Probleme und daraus resultierende Forderungen für den arbeitstechnischen Schutz der Seeleute besprochen. Abschließend lotete Thomas die möglichen Unterstützungen für eine Außenstelle der IAO in Berlin aus und besprach diese Vorstellungen mit den Arbeitnehmervertretern.³⁰⁸

³⁰⁶ Zur Verlegung des Sitzes vgl.: Schaper: Albert Thomas, S. 221.

Zur Datierung der zweiten IAK: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht, S. 273.

Zu den Reisen Albert Thomas: IAO-Archiv: CAT 1 – 20: Belgien, Deutschland, Italien, Großbritannien, Polen und Tschechoslowakei.

³⁰⁷ Siehe: IAO-Archiv: CAT 1-20-2.

³⁰⁸ Siehe: IAO-Archiv: CAT 1-20-2. Die Berichte seiner Reise fasste er am 11. und 12. Mai 1920 nach seiner Rückkehr in London ab.

Für eine Bewertung der ersten Reise Albert Thomas' nach Deutschland müssen die Gesprächspartner, Gesprächsthemen und der Zeitpunkt mit einbezogen werden. Selbst als ehemaliger französischer Munitionsminister wurde Thomas von allen Seiten offen empfangen. Seine Bemühungen auf zahlreichen Feldern der Sozialpolitik brachten ihm und damit der IAO bereits mit dem ersten Besuch den Ruf eines zuverlässigen Partners auf Augenhöhe ein.³⁰⁹ Sein Wille zur direkten und vollen Integration Deutschlands in die IAO wurde von den Regierungsvertretern wohlwollend vernommen und brachte ihm auch dort Kredit ein. Durch die vorbereitenden Gespräche zur IAK in Genua wurde Deutschland der Weg zurück in die internationale Gemeinschaft geebnet.

Vom 15. Juni bis zum 10. Juli 1920 wurde die zweite IAK in Genua mit dem Schwerpunkt auf seemännischen Arbeitsregelungen abgehalten.³¹⁰ Da die Seefahrt das internationalste Thema der Arbeit darstellte und dies auch in den Versailler Verhandlungen Anklang fand, wurde die zweite IAK ausschließlich damit betraut.³¹¹ Die Agenda der Seemannskonferenz umfasste vier Punkte:³¹²

1. Adoption der Washingtoner Arbeitszeitregelung (Achtsturentag/48 – Stundenwoche) für die See- und Binnenschifffahrt
2. Adoption der Washingtoner Ergebnisse zum Schutz vor Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenunterstützung
3. Adoption der Washingtoner Regelungen zum Verbot der Kinderarbeit unter 14 Jahren

³⁰⁹ Siehe: Vorwärts, 8. Mai 1920, Morgenausgabe (Nr. 235, 37. Jahrgang) S. 1, die euphorische Beschreibung des Besuchs durch das sozialdemokratische Urmedium.

³¹⁰ Siehe: Minutes of the governing body, Second Meeting, January 1920, third sitting, 27th of January 1920, S. 11 f.
[www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1920-2\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1920-2).pdf) abgerufen am 17. April 2012.

³¹¹ Vgl.: Thomas, Albert (Hrsg.): 10 Jahre IAO, S. 80.

³¹² Siehe zu den Diskussionen, ob die Seemannskonferenz als IAK zählen durfte und die nächste IAK erst 1921 ausgerichtet werden brauchte: Minutes of the governing body, Second Meeting, January 1920, third sitting, 27th of January 1920, S. 14.
[www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1920-2\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1920-2).pdf) abgerufen am 17. April 2012.

4. Eigenständige Verhandlungen über die Aufstellung eines internationalen Seemannsrechts³¹³

Von deutscher Seite aus waren alle Punkte von Interesse, da nicht nur die global agierende Handelsmarine betroffen war, sondern auch die deutsche Binnenschifffahrt. Erwähnenswert ist der Fakt, dass sich in den Diskussionen des Verwaltungsrats über die Festlegung der Themen kein deutsches Verwaltungsratsmitglied – Hermann Leymann als Regierungsvertreter und der Gewerkschaftsvertreter Carl Legien waren erstmalig dabei – zu Wort meldete.³¹⁴

An der zweiten IAK nahmen von deutscher Seite teil:

- Regierungsvertreter: Hermann Leymann (Arbeitsministerium)
Arthur Werner (Wirtschaftsministerium)
- Arbeitgebervertreter: Karl Holm (Verwaltungsratsmitglied der deutschen Reedervereinigung)
- Arbeitnehmervertreter: Rudolf Wissell (Ex-Wirtschaftsminister und Vorstandsmitglied des ADGB)

Hinzu kamen 14 technische Berater aller drei Delegierten.³¹⁵ An den Verhandlungen um die weiter oben umrissenen Punkte der Agenda nahmen die deutschen Delegierten im vollen Umfang teil und stellten auch in den Ausschüssen und Unterausschüssen einen Anteil der Mitglieder.³¹⁶ Die erste Teilnahme deutscher Delegierter war durch eine große Ernsthaftigkeit gezeichnet, die sich in der Benennung hochrangiger Beamter und Vertreter der Verbände widerspiegelte.

³¹³ : Minutes of the governing body, Second Meeting, January 1920, third sitting, 27th of January 1920, S. 13.
[www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1920-2\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1920-2).pdf) abgerufen am 17. April 2012.

³¹⁴ Siehe: Minutes of the governing body, Second Meeting, January 1920, third sitting, 27th of January 1920, S. 3 – 22.
[www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1920-2\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1920-2).pdf) abgerufen am 17. April 2012.

³¹⁵ Siehe: Record of Proceeding ILC, Delegates, Second Annual Meeting, 15. June – 10. July 1920, Genoa, S. 4 f.
[www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1920-2\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1920-2).pdf) abgerufen am 17. April 2012.

³¹⁶ Ebd., S.21 – 25.

Die Ergebnisse der zweiten IAK fielen trotzdem ernüchternd aus. Aus dem Übereinkommen zur Arbeitszeit wurde eine Empfehlung und auch das geplante Seemannsrecht wurde nur als Empfehlung auf den Weg gebracht.³¹⁷ Im Bereich der Arbeitslosenunterstützung wurden zwei Übereinkommen und eine Empfehlung verabschiedet. Die Empfehlung bezog sich auf die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung für Seeleute und die beiden Übereinkommen auf Entschädigungen im Falle eines Schiffsbruchs und die Einführung einer Arbeitsvermittlung für Seeleute.³¹⁸ Einzig das Übereinkommen zum Mindestalter von Kindern in der Seefahrt wurde ohne Änderungen und Einschränkungen übernommen.³¹⁹

Die Integration Deutschlands in die IAO war zum Ende des Jahres 1920 nahezu abgeschlossen, nur die angemessene Beteiligung an der Arbeit des IAA stand noch aus. Durch die verspätete Aufnahme Deutschlands in die IAO hatte sich das IAA bereits zu Teilen formiert und war mit geringer deutscher Beteiligung aktiv geworden. Nach den Verhandlungen von Versailles war der provisorische Sitz der IAO von Paris nach London verlegt worden. Daraus resultierte eine hohe Zahl an französischen und britischen Mitarbeitern im IAA.³²⁰ Im Laufe des Jahres 1920 bemühte sich Thomas darum, deutsche Mitarbeiter zu integrieren, und führte diesen Prozess bis 1932 fort.³²¹

Durch seinen zweiten Besuch binnen eines Jahres in Berlin unterstrich Thomas im Oktober die Bedeutung der deutschen Beteiligung an der IAO.³²² In den Notizen seiner Reise spielt die Aufnahme Deutschlands in die IAO

³¹⁷ Vgl.: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht, S. 273 – 275.

³¹⁸ Vgl.: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht, S. 276 – 280.

³¹⁹ Ebd., S.275 f.

³²⁰ Vgl.: Bauer, Heinz: Die Internationale Arbeitsorganisation, S. 24.

³²¹ Vgl.: Henseler: Das Internationale Arbeitsamt, S. 30.

³²² Siehe: IAO-Archiv: CAT 1-20-5.

keinerlei Rolle mehr. Wie schon bei seinem ersten Besuch deckte er mit Gesprächspartnern der Regierung und Verbände alle Bereiche der Sozialpolitik ab und bemühte sich um eine adäquate Vorbereitung der dritten IAK. Ohne dem weiteren Verlauf vorgreifen zu wollen, sei hier kurz auf seinen Besuch im Dezember 1921 hingewiesen. Durch die ein Jahr lange Pause zwischen seinen Besuchen und die Themensetzung, die er wählte, ist die Betrachtung der Integration Deutschlands mit diesem Besuch abzuschließen. Er besprach vier sozialpolitische Themenblöcke und bemühte sich in Gesprächen mit dem deutschen Außenminister Simons um die Lösung der oberschlesischen Frage. Über die Chancen einer Ratifikation der bisher verabschiedeten Übereinkommen beriet er mit Arbeitsminister Brauns. Besonders hervorzuheben ist sein erneuter Einsatz für die Einschränkung der alliierten Reparationsforderungen, für die er mit dem französischen Botschafter in Berlin, Charles Laurent, und dem SPD-Abgeordneten Hermann Silberschmidt zusammentraf.³²³

Die schnelle und nahezu reibungslose Integration Deutschlands in die IAO ruhte auf zwei Säulen. Durch die Ernsthaftigkeit, mit der die deutschen Delegierten ihre Chance zur Rückkehr in die internationale Gemeinschaft nutzten, und die zunächst zurückhaltende Art ihres Auftretens im Verwaltungsrat legten sie selbst den ersten Grundstein. Die vermittelnde Arbeit Albert Thomas´ rundete durch die vollkommene Ausklammerung von Rückblicken auf die Jahre 1914 – 1918 die erfolgreichen Bemühungen ab.

³²³ Siehe: IAO-Archiv: CAT 1-21-8: Resultats de la visite a Berlin, 8. Dezember 1921.

4.2 Die deutsche Sozialgesetzgebung um 1919 im Vergleich mit den frühen Übereinkommen der IAO

4.2.1 Die Geschichte der nationalen Sozialgesetzgebung

Parallel zu den Bemühungen um eine Internationalisierung der Sozialgesetzgebung entwickelte sich in Deutschland eine nationale Sozialgesetzgebung, die im Folgenden umrissen wird. Hierbei geht es nicht um eine komplette historische Darstellung der deutschen Sozialpolitik, sondern um die Herleitung des Standes der Sozialgesetzgebung in der Weimarer Republik parallel zur Gründung der IAO. Ziel ist es, durch die Darlegung der nationalen Sozialgesetzgebung um 1919 eine Vergleichsmöglichkeit mit den ersten IAO-Übereinkommen herzustellen.

4.2.1.1 Von den Anfängen bis zur Reichsgründung

Die Wurzeln der modernen deutschen Sozialpolitik lagen wie in England in der Industrialisierung. Durch den zeitlich späteren Beginn der Industrialisierung in Deutschland kam es auch erst später zum Aufbau eines wirkungsvollen Arbeiterschutzes.³²⁴ Dieser begann, parallel zur englischen Entwicklung, mit dem Schutz von Kindern. Auf englischer Seite gingen die ersten Impulse für einen Arbeiterschutz von Seiten der Industrie aus. Im Gegensatz dazu musste eine Umwälzung der herrschenden Verhältnisse in Deutschland von staatlicher Seite aus initiiert werden. 1818 machte der preußische Kultusminister Karl von Altenstein auf die Beschäftigung von Kindern in rheinischen Fabriken aufmerksam. Seine Bemühungen zur Auflösung dieser Zustände scheiterten am Veto des Innenministeriums.³²⁵ Als wäre es ein mahnendes Zeichen für die Zukunft gewesen, sorgte ein Militär für den weiteren Antrieb hin zur ersten sozialpolitischen Gesetzesregelung. Generalleutnant von Horn prangerte 1828 die

³²⁴ Vgl.: Weddigen: Sozialpolitik, S. 145.

³²⁵ Vgl.: Nölting, Ernst: Grundlegung und Geschichte der Sozialpolitik, Berlin 1927, S. 66 f.

zunehmenden Schwierigkeiten bei der Aufstellung von Rekrutenkontingenten an. Diese führte er auf die Kinderarbeit zurück und erreichte innerhalb kürzester Zeit eine Kabinettorder Friedrich Wilhelms III., in der von Altenstein und das Innenministerium zur Behebung dieser Missstände angewiesen werden.³²⁶ Durch eine bürokratische Verschleppung im Innenministerium bedurfte es 1837 der Initiative des Fabrikanten Johann Suchard, um den Durchbruch zum ersten sozialpolitischen Gesetz zu schaffen.³²⁷ Zum 9. März 1839 trat die Regelung über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken in Kraft. Diese sah ein generelles Arbeitsverbot für Kinder unter neun Jahren vor und beschränkte die Arbeitszeit auf zehn Stunden pro Tag bei endgültiger Abschaffung der Sonntags- und Nachtarbeit für unter Sechzehnjährige.³²⁸ Die Einhaltung des Gesetzes sollte ab 1853 durch die Einführung von Gewerbeaufsichtern überwacht werden, diese waren aber erst 1878 voll einsatzbereit.³²⁹

Von einer allgemeinen Sozialpolitik konnte nach diesem ersten Erfolg noch keine Rede sein. Die anwachsende soziale Schieflage in den Fabriken führte jedoch zu immer heftigeren Reaktionen aus der Arbeiterschaft. Durch die Weberunruhen von 1831 und 1840 wurde die Neuordnung der Gewerbeordnung forciert.³³⁰ In der preußischen Gewerbeordnung von 1845 spielten dennoch Arbeiterschutzregelungen keine Rolle. Erst mit der Novellierung der Gewerbeordnung 1849 wurde den Arbeitnehmern eine Lohnzahlung in bar garantiert und Sozialkassen wurden von den Arbeitgebern mitgetragen.³³¹ Die Vielgliedrigkeit der Arbeiterschaft

³²⁶ Vgl.: Frerich, Johannes; Frey, Helmut: Handbuch der Sozialpolitik. Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reichs, München 1993, S. 43.

³²⁷ Vgl.: Gladen, Albin: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden 1974, S. 16 f.

³²⁸ Vgl.: Frerich; Frey: Handbuch der Sozialpolitik, S. 43ff.

³²⁹ Vgl.: Brusatti, Alois; Haas, Wilhelm; Pollak, Walter (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik; Linz 1962, S. 20.

³³⁰ Vgl.: Nölting: Grundlegung der Sozialpolitik, S. 68.

³³¹ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 22 ff.

verhinderte bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts ein geschlossenes Vorgehen für die Erreichung besserer Arbeitsbedingungen:

„(...) vor allem in Deutschland bildete die Arbeiterschaft noch eine chaotische, zusammenhangslose Masse, die in ihrer Ideologie noch durchaus abhängig von kleinbürgerlich-handwerklichen Vorstellungen ist und die besondere Situation der eigenen Klassenlage in keiner Weise erfaßt [sic] hat.“³³²

Die politischen und sozialen Umwälzungen ab 1848 bildeten nicht zuletzt wegen des Kommunistischen Manifests von Marx und Engels den Ausgangspunkt einer allmählichen Vereinigung zahlreicher Strömungen der Arbeiterschaft.³³³ Als Folge der revolutionären Ereignisse der Jahre 1848 und 1849 wurden jedoch zunächst das Versammlungsrecht eingeschränkt und das Streikrecht ausgesetzt. Darüber hinaus wurden den bisherigen Arbeitervereinigungen strengste Auflagen erteilt, die ein effektives Handeln nahezu ausschlossen.³³⁴ Eine Entspannung dieser Haltung trat erst durch den wirtschaftlichen Aufschwung und die veränderte politische Lage in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts ein.³³⁵ Noch vor der Gründung des Arbeitervereins Lassalles im Jahre 1863 wurde von preußischer Seite an dem einzig vorhandenen Sozialgesetz nachgebessert. Bis 1855 wurde das Mindestalter für Kinder in Fabriken auf zwölf Jahre hochgesetzt und die Arbeitszeit für Kinder bis zum vollendeten vierzehnten Lebensjahr auf sechs Stunden pro Tag begrenzt.³³⁶

Noch 1864 bekannte der preußische Ministerpräsident Bismarck freimütig, dass ihn diese sozialpolitischen Themen nicht kümmerten. Sein Gespür für zielorientierte Lösungen brachte ihn ab Januar 1865 dennoch dazu, für die

³³² Nölting: Grundlegung der Sozialpolitik, S. 68 f.

³³³ Vgl.: Brusatti; Haas; Pollak: Geschichte der Sozialpolitik, S. 26 f.

³³⁴ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 41 f.

³³⁵ Vgl. zur wirtschaftlichen Entwicklung von 1848 – 1870: Tennstedt, Florian: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981, S. 79 f.

³³⁶ Vgl.: Rassow, Peter (Gründer); Born, Karl Erich; Henning, Hans Joachim; Schick, Manfred (Hrsg.): Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, Wiesbaden 1966, S. 47.

Aufhebung des Koalitionsverbotes zu werben, damit sich die erstarkte Arbeiterschaft dem Staat gegenüber weiterhin loyal verhalten würde.³³⁷ Die Wahlen zum norddeutschen Reichstag zeigten Bismarck aber auf, dass die „Soziale Frage“ einer gründlicheren Antwort bedurfte.³³⁸ Erstmals wurden vier sozialistische Abgeordnete gewählt und eine liberale Mehrheit errungen.³³⁹ Durch den Konflikt mit Österreich kam es darüber hinaus zu zeitlichen Verzögerungen, die erst 1869 zur Aufhebung des Koalitionsverbotes führten.³⁴⁰

Parallel zum Übergang ins Kaiserreich entwickelte sich aus der Arbeiterschaft eine starke politische Vertretung ihrer Interessen. Der allgemeine deutsche Arbeiterverein und die 1868 gegründete Sozialdemokratische Arbeiterpartei vereinten sich 1875 auf dem Gothaer Gründungsparteitag zur Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands.³⁴¹ Die staatliche Sozialpolitik hatte spätestens durch die Vereinigung der beiden SPD-Vorläufer einen Gegenspieler auf Augenhöhe gewonnen. Für einen Ausbau der Sozialgesetzgebung sprach nach 1871 nicht nur die politische Gegenstimme, sondern auch die Entwicklung der Fabrikarbeit, die mit für eine Bevölkerungsexplosion im Deutschen Reich verantwortlich war.³⁴²

³³⁷ Vgl.: Rassow: Quellensammlung, S. 48.

³³⁸ Vgl.: Ritter, Gerhard: Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland, Opladen 1998, S. 1: „Soziale Frage“ bezeichnete dabei zunächst die sozialen und politischen Konsequenzen einer allmählichen Transformation der ständisch-absolutistischen Gesellschaft, die von der Dominanz des Agrarsektors und der Regelung der Gewerbe durch Zünfte geprägt wurde, in eine liberal-kapitalistische Markt- und Industriegesellschaft.“

³³⁹ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 46.

³⁴⁰ Vgl.: Hennock, Ernest P.: The origin of the welfare state in England and Germany, 1850 – 1914, Cambridge 2007, S. 79f.

³⁴¹ Vgl.: Nölting: Grundlegung der Sozialpolitik, S. 71 f.

³⁴² Vgl. zur Bevölkerungsentwicklung: Tennstedt, Florian: Sozialgeschichte der Sozialpolitik, S. 80.

Bis zur Reichsgründung kam es zum Abschluss zweier gesetzlicher Regelungen, die sich auf den Arbeiterschutz bezogen. Die erste Regelung war auf die Initiative des Militärs und der Politik zurückzuführen. Durch die rasanten politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen zeigte die Entstehungsgeschichte der zweiten Regelung auf, wie stark die soziale Frage in den Fokus rücken würde.

4.2.1.2 Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkriegs

Die aus dem kleinstaatlichen Flickenteppich resultierenden Unterschiede in der deutschen Sozialpolitik wurden erst durch die Reichsgründung einer einheitlichen Befassung zugeführt. In den ersten 20 Jahren des Deutschen Reiches war Bismarck der entscheidende Faktor für die sozialpolitische Ausrichtung im Spannungsfeld zwischen seinem Kampf gegen die Sozialdemokraten und dem Willen zur Einbindung der Arbeiterklasse in die Interessen des Reiches.³⁴³ Bei den ersten Wahlen zum deutschen Reichstag überwog dem Ergebnis nach die nationale Euphorie aufgrund des Sieges über den damals als Erbfeind titulierten Gegner Frankreich. Die Nationalliberalen errangen 30 Prozent der Stimmen und 125 Mandate. Auf Seiten der Sozialdemokratie waren nur 3,2 Prozent und zwei Mandate zu verzeichnen.³⁴⁴ Für den Verlauf der Sozialgesetzgebung bis zum Ersten Weltkrieg ist ein Blick auf die Bevölkerungsentwicklung unerlässlich. Zwischen 1871 und 1910 wuchs die deutsche Bevölkerung um mehr als 23 Millionen auf 64,568 Millionen Einwohner bei gleichzeitigem Anstieg der Arbeiter in der Industrie von unter fünf Millionen auf 15,427 Millionen 1907.³⁴⁵

³⁴³ Vgl. zur Rolle Bismarcks in der sozialpolitischen Ausrichtung zum Beginn des Kaiserreiches: Rimlinger, Gaston V.: *Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia*, New York 1971, S. 105ff.

³⁴⁴ Vgl.: Rassow: *Quellensammlung*, S. 55.

³⁴⁵ Vgl. zur Bevölkerungsentwicklung: Tennstedt, Florian: *Sozialgeschichte der Sozialpolitik*, S. 136.

Die Lösung sozialer Spannungen wurde durch diese Entwicklungen zu einer der entscheidenden innenpolitischen Aufgaben des Deutschen Reiches.

Bismarck machte 1872 in einem Schreiben an Kaiser Wilhelm I. deutlich, dass für ihn eine vom Staat durchgeführte Sozialpolitik nur das Ziel der Besitzstandwahrung und Erhaltung der öffentlichen Ordnung haben könne.³⁴⁶ Die nahezu euphorische Stimmung durch den Sieg über Frankreich und den wirtschaftlichen Aufschwung kippte 1873 mit dem Ausbruch der Gründerkrise.³⁴⁷ Durch die daraus resultierende Massenarbeitslosigkeit und die depressive Lage des Arbeitsmarktes konnten die sozialistischen Parteien bei der Reichstagswahl 1874 massiv zulegen. Ein Stimmenzuwachs von 184 Prozent und die Steigerung der Mandate von zwei auf neun stellten die „Soziale Frage“ wieder stärker in den Mittelpunkt.³⁴⁸ Bismarck blieb weiter davon überzeugt, Sozialpolitik ohne Sozialisten betreiben zu können, und sorgte 1878 für die Verabschiedung des Sozialistengesetzes, das einem Parteiverbot gleichkam.³⁴⁹ Den Kampf gegen die Sozialdemokratie wollte Bismarck durch eine staatliche Arbeiterversicherungspolitik gewinnen. Indem er den Staat mit Aufgaben der sozialen Sicherung betraute, hoffte er auf eine Eindämmung der sozialistischen Bewegung.³⁵⁰ Mit der Übernahme des Handelsministeriums zum 13. August 1880 zeigte Bismarck deutlich, dass er die Sozialpolitik, die originär im Handelsministerium verankert war, zu seinem Steckenpferd machen wollte.³⁵¹ Durch eine Stellungnahme von Kaiser Wilhelm I. vom 17. November 1881 wurde die künftige staatliche Sozialpolitik umrissen. Er versprach Gesetzesvorlagen für Versicherungen, die sich um die Unterstützung der Arbeitnehmerschaft kümmern sollten:

³⁴⁶ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 51.

³⁴⁷ Vgl.: Tennstedt: Sozialgeschichte der Sozialpolitik, S. 140.

³⁴⁸ Siehe: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 46. Jahrgang 1927, Berlin 1927, S. 496 f.

³⁴⁹ Vgl.: Weddigen: Sozialpolitik, S. 147.

³⁵⁰ Vgl.: Brusatti; Haas; Pollak: Geschichte der Sozialpolitik, S. 44.

³⁵¹ Vgl.: Ritter: Soziale Frage, S. 33.

- Krankenversicherung
- Unfallversicherung
- Invaliditäts- und Altersversicherung³⁵²

In einem erstaunlich schnellen parlamentarischen Verfahren kam es 1883 zur Einführung des Gesetzes zur Krankenversicherung. Der Aufbau dieser Versicherungen ähnelte in den Bereichen der paritätischen Teilung der Kosten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer den heutigen.³⁵³ Eingebunden wurden zunächst nur die gewerblichen Arbeiter und nicht die Familienangehörigen. Auch die gewährten Unterstützungen stellten einen großen Sprung in der staatlichen Sozialgesetzgebung dar:

- Freie ärztliche Behandlung und Arzneimittel
- Hälfte des durchschnittlichen Tageslohns ab dem dritten Tag als Krankengeld für 13 Wochen
- Krankenhauspflege inkl. Krankengeld (ein Viertel des Durchschnittslohns)
- Sterbegeld
- Frauen bekamen für die drei Wochen nach der Niederkunft Krankengeld³⁵⁴

Organisatorisch knüpfte diese allgemeine Krankenversicherung an die schon vorhandenen Orts- und Betriebskrankenkassen an, jedoch wurden alle unter staatliche Aufsicht gestellt.³⁵⁵

Die Unfallversicherung wurde 1884 verabschiedet und sollte durch von Unternehmerseite neu zu gründende Berufsgenossenschaften getragen werden. Zu den Leistungen der Unfallversicherungen zählten:

³⁵² Vgl.: Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2005, S. 21.

³⁵³ Zur Bewertung der sozialpolitischen Bemühungen vgl.: Kott, Sandrine: Der Sozialstaat, in: Francois, Etienne; Schulze, Hagen (Hrsg.): Deutsche Erinnerungsorte Bd. II, München 2009, S. 485 – 501, hier S. 486.

³⁵⁴ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 60 – 62.

³⁵⁵ Zu den Diskussionen im Vorfeld der Gesetzesvorlage vgl.: Ritter: Soziale Frage, S. 37 – 39.

- Nach dem Ablauf der 13-wöchigen Krankengeldauszahlung
Übernahme der Lohnfortzahlung (bis zu Zweidrittel des Arbeitslohnes)
- Sterbegeld
- Hinterbliebenen-Rente

Ergänzt wurde die Unfallversicherung durch das Reichsversicherungsamt, das als übergeordnete Behörde die letzte Berufungsinstanz darstellte. Eine Berufung konnte dann erforderlich werden, wenn ein Unfall oder ein Versicherungsanspruch näher zu hinterfragen war. Auf der lokalen Ebene hatte sich die Polizei mit Arbeitsunfällen zu beschäftigen. Ebenfalls wurden mit der Unfallversicherung Unfallverhütungsvorschriften eingeführt, die von einem Gremium aus Arbeitnehmer- und Berufsgenossenschaftsvertretern überwacht werden sollten.³⁵⁶

Zum 22. Juni 1889 verabschiedete das Parlament das Gesetz zur Regelung der Invaliditäts- und Altersversicherung.³⁵⁷ Im Unterschied zu den vorangegangenen Gesetzen wurden hier erstmalig auch die Erwerbstätigen außerhalb der Industrie und des Gewerbes mit einbezogen.³⁵⁸ Die Mitgliedschaft in der Versicherung wurde verpflichtend eingeführt und betraf alle Arbeitnehmer ab 16 Jahren unterhalb einer bestimmten Lohngrenze. Für die Inanspruchnahme der Invaliditätsrente mussten fünf Beitragsjahre geleistet worden sein. Diese wurde dann mit einem Grundbetrag, einem Zuschuss von staatlicher Seite und einem Verteilungsschlüssel nach den geleisteten Einzahlungen berechnet. Bis zur Auszahlung der Rente wurde eine Sperrfrist von 30 Beitragsjahren eingeführt. Ein Berechnungsschlüssel nach Lohngruppen regelte den Versichertenbeitrag des Arbeitnehmers.

³⁵⁶ Zur Unfallversicherung vgl.: Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen 1988, S. 22. Zu den Auseinandersetzungen zwischen Bismarck und Theodor Lohmann, Beamter im Handelsministerium, um die Ausrichtung der Sozialversicherungen vgl.: Ritter: Soziale Frage, S. 34 – 39.

³⁵⁷ Vgl. zu den Auswirkungen der Einführung: Ritter, Gerhard A.: Sozialpolitik im Deutschen Kaiserreich, in: HZ 282, München 2006, S. 97-147, hier S. 115f.

³⁵⁸ Vgl.: Hentschel: Geschichte der deutschen Sozialpolitik, S. 12.

Durch einen staatlichen Zuschuss und die Versicherungsbeiträge aus 30 Arbeitsjahren wurde die Höhe der Rente festgelegt.³⁵⁹

Zwischen den gesetzlichen Regelungen wurde 1884 die Produktion von Phosphorzündhölzern in Heimarbeit verboten, um die Phosphornekrose, eine Erkrankung des Unterkieferknochens, einzudämmen.³⁶⁰ Diese arbeitsschutztechnische Regelung wurde auch zur Argumentation für einen staatlichen Arbeiterschutz in Form von Sozialversicherungen verwendet. Durch den Wegfall der Heimarbeit verloren ganze Dörfer im deutschen Mittelgebirge ihren Broterwerb und waren auf staatliche Hilfe angewiesen. Diese Rufe konnte Bismarck argumentativ für die Einführung der Sozialversicherungen ausnutzen.

Die Sozialversicherungen Bismarcks bildeten die Grundlagen des deutschen Sozialstaates und wirken bis in unsere Zeit fort, darüber hinaus waren sie für zahlreiche andere Staaten und Grundzüge der internationalen Bemühungen um Sozialstandards Vorbild.³⁶¹ Der Wandel von privater und gewerblicher Vorsorge hin zur öffentlich-rechtlichen Versicherung gelang nur durch den von Bismarck eingeführten Versicherungszwang.³⁶² Durch den Wechsel auf Wilhelm II. geriet Bismarck nicht zuletzt auf Grund der Sozialpolitik und des Umgangs mit den Arbeiterorganisationen immer mehr in Bedrängnis. Im Januar 1890 kam es nach Bergarbeiter Unruhen im Saarland, dem Rheinland, Schlesien und Sachsen zu einer Kronratssitzung in deren Verlauf Wilhelm II. seine sozialpolitischen Vorschläge erstmals unterbreitete.³⁶³

³⁵⁹ Zur Invaliditäts – und Rentenversicherung vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 67 – 70.

³⁶⁰ Vgl.: Tennstedt: Sozialgeschichte der Sozialpolitik, S. 193.

³⁶¹ Zur Einordnung der Sozialversicherungen Bismarcks im internationalen Vergleich vgl.: Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias: Der Aufbau staatlicher Sozialpolitik im deutschen Kaiserreich, in: Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias; Siegel, Nico A.; Zolnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden 2007, S. 123 - 130, hier S. 123ff.

³⁶² Vgl.: Ritter: Soziale Frage, S. 44.

³⁶³ Vgl.: Tennstedt: Sozialgeschichte der Sozialpolitik, S. 194.

Diese reichten wesentlich weiter ins sozialistische Lager, als es Bismarcks Gesetzesvorlagen je getan hätten. Der Kaiser sprach sich für die Einführung weiterer gesetzlicher Regelungen zum Arbeiterschutz und Arbeitsrecht aus:

- Verbot der Sonntagsarbeit
- Verbot der Nachtarbeit für Frauen und Kinder
- Verbot der Arbeit von Frauen und Kindern im Bergbau
- Mutterschutz drei Wochen vor und nach der Geburt
- Betriebliche Mitsprache der Arbeitnehmer ³⁶⁴

Des Kaisers Plan, als gutmütiger Landesvater auftreten zu wollen, wurde dennoch eingeschränkt, da er einen zu weiten Ausbau des Arbeiterschutzes mit dem Hinweis auf die Wettbewerbsfähigkeit ablehnte.³⁶⁵

Des Weiteren war sein Plan eher auf das Anraten des späteren Handelsministers von Berlepsch zurückzuführen, der sich nicht zuletzt dadurch für die Ministerrolle empfahl. Mit einem weiteren Erlass wurde die Ausrichtung einer internationalen Arbeitsschutzkonferenz für Mitte März angeregt, von der sich der Kaiser eine Internationalisierung der Regelungen und damit die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen erhoffte.³⁶⁶

Die Tage nach der Kronratssitzung waren durch turbulente Entwicklungen geprägt, an deren Ende das Rücktrittsgesuch Bismarcks als Handelsminister stand. Durch eine verlorene Reichstagsabstimmung über die Verlängerung der Sozialistengesetze sah sich Bismarck in Bezug auf seine innenpolitischen Vorhaben in die Enge gedrängt und parallel dazu bei seinen sozialpolitischen Vorhaben durch den „Volkskaiser“ konterkariert. Als Konsequenz beschloss er, sich auf die Außenpolitik zu konzentrieren und einem offenen Konflikt mit dem Kaiser auszuweichen.³⁶⁷

³⁶⁴ Vgl.: Born, Karl Erich: Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz, Wiesbaden 1957, S. 11 f.

³⁶⁵ Vgl.: Ritter: Soziale Frage, S. 53.

³⁶⁶ Vgl.: Frerich; Frey: Handbuch der Sozialpolitik, S. 130f.

³⁶⁷ Zu den Ereignissen vom 24. – 26. Januar vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik, S. 13 ff.

Von Berlepsch übernahm zum 1. Februar das Handelsministerium und war in der Endphase doch nicht mehr an der Ausarbeitung der Februarerlasse beteiligt. Diese wurden noch von Bismarck ausgearbeitet, aber am 4. Februar 1890 nur von Wilhelm II. unterzeichnet.³⁶⁸ Der von Bismarck gefürchtete Aufschwung der Sozialdemokraten wurde durch die Februarerlasse noch weiter unterstützt und bescherte eben diesen bei den Reichstagswahlen am 20. Februar den größten Stimmenanteil.³⁶⁹

Die weitere politische Ausnutzung der „Sozialen Frage“ erhoffte sich Wilhelm II. im Rahmen der schon angesprochenen internationalen Arbeitsschutzkonferenz in Berlin vom 15. – 25. März 1890.³⁷⁰ Dass es gerade während der Konferenz zum Rücktrittsgesuch Bismarcks und auch zu dessen Annahme durch den Kaiser kam, macht deutlich, als was Wilhelm II. die Sozialpolitik zu Beginn seiner Regentschaft begriff. Es war seine Möglichkeit, Angriffspunkte bei Bismarck zu finden und diesen immer weiter in eine Ecke zu drängen. Der letztlich angeführte Grund zur Entlassung, die Fragen zum Umgang mit den Immediatsvorträgen, erscheint als eine Nichtigkeit im Vergleich zu vorherigen Konflikten. Dieses zeigte aber eins ganz klar auf: Für beide Akteure war die Sozialpolitik die Bühne für den letzten großen Kampf, aus dem nur einer siegreich hervorgehen konnte. Wilhelms Umgang mit sozialen Fragen in den weiteren Jahren seiner Regentschaft machte dies mehr als deutlich.³⁷¹

Als Träger des „neuen Kurses“ in der Sozialpolitik etablierten sich in den folgenden Jahren der neue Reichskanzler Caprivi und Handelsminister von

³⁶⁸ Zu den tieferen Hintergründen der fehlenden Bismarck Unterschrift vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik, S. 19 f.

³⁶⁹ Vgl.: Ritter: Soziale Frage, S. 54.

³⁷⁰ Zu den Inhalten dieser Konferenz siehe Seite 17 ff. in dieser Arbeit.

³⁷¹ Zu den Gründen für den Rücktritt Bismarcks vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik, S. 30 f., er sieht die Sozialpolitik als kaiserlichen Hebel, um Bismarck loszuwerden. Nölting: Grundlegung der Sozialpolitik, S. 77 f., weist auf die Enttäuschung Bismarcks über die geringen sozialpolitischen Fortschritte auf der Konferenz hin und sieht seinen Rücktritt als direkte Folge.

Berlepsch.³⁷² Noch 1890 reichte von Berlepsch zwei Gesetzesvorlagen ein. Beide bezogen sich auf die Februarerlasse und sollten zum einen die Novellierung der Gewerbeordnung und zum anderen die Einsetzung von Gewerbegerichten erreichen. Gewerbegerichte sollten in Städten über 20.000 Einwohner in gleicher Weise von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt sein und als Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Konfliktfälle dienen. Dieser Entwurf wurde am 29. Juli 1890 angenommen. Die Novellierung der Gewerbeordnung zog sich bis zum 1. Juni 1891 hin, beinhaltete aber Fortschritte beim Arbeitsschutz. Das Mindestalter für Beschäftigte wurde auf 13 Jahre festgelegt und für Kinder ab 14 ein maximaler Sechs- und für Kinder ab 16 ein maximaler Zehnstundentag eingeführt. Nachtarbeit wurde für Kinder, Jugendliche und Frauen verboten, zudem wurde eine verbindliche Nachtruhe von 20:30 – 5:30 Uhr eingeführt. Die Arbeitszeit für Frauen wurde auf elf Stunden begrenzt.³⁷³ Wie in den Februarerlassen angekündigt wurden innerbetriebliche Arbeiterausschüsse eingeführt, die die Interessen der Arbeiter vor den Arbeitgebern vertreten und für ein ausgeglichenes Betriebsklima eintreten konnten.³⁷⁴

Als negative Seite der novellierten Gewerbeordnung wurde die Verschärfung des § 153 durchgesetzt. Dieser regelte im Falle eines betrieblichen Streiks die Strafen für den Zwang zum Mitmachen und die Behinderungen von Streikbrechern. Vormalig standen „nur“ die ausgeführte Gewalt gegen Streikbrecher und die körperlich erzwungene Teilnahme am Streik unter Strafe. Die maximale Strafe von drei Monaten wurde mit der Novellierung zur

³⁷² Vgl.: Frerich; Frey: Handbuch der Sozialpolitik, S. 131.

³⁷³ Zu den sozialpolitischen Gesetzen 1890/1891 vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 81 f. Zur umfassenden Analyse der historischen Entwicklung von Sozialversicherungen siehe: Alber, Jens: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a.M./New York 1982.

³⁷⁴ Vgl.: Kott: Der Sozialstaat, S. 487.

Mindeststrafe und alleine die Androhung von Gewalt reichte für die Verhängung dieser aus.³⁷⁵

Auf den ersten Meilen bemühte sich der „neue Kurs“ in der Sozialpolitik um ein gemäßigtes Auftreten.³⁷⁶ Die Reform der Gewerbeordnung schaffte keine Neuheiten, brachte aber dennoch weiter ausgedehnte Arbeiterschutzeinrichtungen. Der Einführung der Gewerbegerichte hängt der Charakter eines Testballons an. Sie bildeten zwar einen ersten Schritt zur betrieblichen Mitbestimmung der Arbeiter, trugen aber den Makel, dass in gerichtlichen Auseinandersetzungen die juristische Vertretung durch Anwälte nur für die Arbeitgeber erschwinglich war und es sich erst zeigen musste, ob die Schiedssprüche von beiden Seiten eingehalten werden würden.

Am 24. Juni 1892 wurde die Novelle des Berggesetzes vom preußischen Abgeordnetenhaus angenommen. Diese Novellierung regelte die Einführung von Arbeitsordnungen und die Mitwirkung der Arbeitnehmer daran, die Möglichkeit zur Verhängung von Konventionalstrafen wurde den Arbeitgebern eingeschränkt und die staatliche Aufsicht über die Bergwerke gestärkt.³⁷⁷ Ebenfalls 1892 konnte von Berlepsch Regelungen für Betriebe mit schweren Arbeitsbedingungen einführen, die allerdings auf Frauen und Jugendliche beschränkt waren. Nach diesen ersten Erfolgen für die Sozialpolitik begann sich der industrielle Widerstand zu formieren und schaffte es, von Berlepsch im Handelsministerium zu isolieren. Seine letzte sozialpolitische Regelung war 1895 die Einführung der Maximalarbeitszeit für Bäckergehilfen von zwölf Stunden pro Tag.³⁷⁸

³⁷⁵ Vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik, S. 101 ff.

³⁷⁶ Zu den Reaktionen auf den „Neuen Kurs“ vgl.: Machtan, Lothar: Der Arbeiterschutz als sozialpolitisches Problem im Zeitalter der Industrialisierung, in: Pohl, Hans (Hrsg.): Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Stuttgart 1991, S. 111 – 136.

³⁷⁷ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 82 f.

³⁷⁸ Vgl.: Ritter: Soziale Frage, S. 55f.

Mit der Annahme des Entlassungsgesuchs von Berlepsch zum 27. Juni 1896 wurde eines deutlich: Des Kaisers Sozialpolitik war zu Beginn seiner Amtszeit Mittel zum Zweck, Bismarck zu entmachten, und wurde danach immer abgeschwächer. Ab der Mitte der 90er Jahre trat sie zu Gunsten der Großindustrie noch weiter zurück und bildete nicht länger das volksanbiedernde Steckenpferd des Kaisers.

„Wilhelm II., bei seiner Arbeiterpolitik stark emotionell determiniert, wird nicht der danküberhäufte Volkskaiser. Die Arbeiterbevölkerung versagt sich seinen Beglückungswünschen, und die Agitation der Sozialdemokratie nimmt nicht ab. Nun setzt Wilhelm II. auf die Industrie.“³⁷⁹

Sozialpolitische Regelungen wurden gegen Ende des 19. Jahrhunderts eher zum Spielball innenpolitischer Machtkämpfe als zu realpolitischen Entscheidungen. Die Verabschiedung der „lex Hohenlohe“ im Dezember 1899 über die Aufhebung des Verbindungsverbotes zwischen Vereinen stand im direkten Zusammenhang mit dafür erwarteten Stimmen aus den gemäßigten Lagern für die Flottenvorlage und den Bau des Nord-Ostsee-Kanals.³⁸⁰ In diesem innenpolitischen Rahmen aus machtpolitischen Überlegungen und Auseinandersetzungen mit der Sozialdemokratie bewegte sich die Sozialpolitik in den Jahren bis zum Ersten Weltkrieg eher in die Breite, als entscheidende Schritte nach vorne zu erzielen. Von 1899 bis 1903 kam es unter der Federführung von Posadowsky, dem stellvertretenden Reichskanzler und Staatssekretär im Innenministerium, zur Reform der Sozialversicherungen.³⁸¹ 1899 wurde die Rentenversicherung auf breitere Füße gestellt und eine reichsweite Vereinheitlichung der auszahlenden Sätze erreicht. In der Unfallversicherung wurde 1900 der Kreis der Versicherten erweitert und 1903 die Krankenversicherung verbessert. Die 13 Wochen Versicherungsschutz wurden auf 26 Wochen erhöht, um das Loch zur Invaliditätsrente, die erst nach 26 Wochen ausgezahlt wurde, zu

³⁷⁹ Tennstedt: Sozialgeschichte der Sozialpolitik, S. 196.

³⁸⁰ Vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik, S. 164.

³⁸¹ Vgl.: Ritter: Soziale Frage, S. 57.

schließen.³⁸² 1901 wurden die paritätisch besetzten Gewerbegerichte in Städten über 20.000 Einwohner obligatorisch.³⁸³ 1902 erfolgte die Novellierung der Seemannsordnung von 1872 und die Arbeitsverhältnisse der Seeleute wurden neu geregelt.³⁸⁴ 1903 wurde das Kinderschutzgesetz erweitert und die gewerbliche Heimarbeit für Kinder unter zwölf Jahren verboten.³⁸⁵ Die Verwendung des weißen Phosphors wurde ebenfalls 1903 verboten, was den Realitäten hinterherhinkte, da die Zündholzproduktion überwiegend auf Schwefelgebrauch umgestellt war.³⁸⁶

Als letzte von Posadowsky geprägte Regelung gilt die 1905 erfolgte Novellierung des Berggesetzes, die nach großen Streikbewegungen im Ruhrgebiet zu Beginn des Jahres erfolgte. In der Novelle wurde den Sorgen der Arbeiter um eine gerechte Anrechnung der geleisteten Arbeit Rechnung getragen und die betriebliche Mitbestimmung erstmalig gewährt. Auch Arbeitszeitregelungen wurden genauer definiert, was durch längere Ein- und Ausfahrzeiten in die immer tiefer reichenden Flöze nötig geworden war.³⁸⁷

Posadowskys Nachfolger wurde Theobald von Bethmann Hollweg, der 1908 die Gewerbeordnung novellierte und damit den maximalen Zehnstudentag für Frauen einführte, die Wirkung der Gewerbeordnung auf alle Betriebe ab zehn Mitarbeitern ausdehnte und eine Pflichtpause von zwei Stunden bei einer Arbeitszeit von über acht Stunden gewährte.³⁸⁸ Dem grundsätzlichen Streben der Gewerkschaften nach dem Achtstudententag wurde durch die Einführung der zweistündigen Pause weitere Nahrung gewährt. Es muss aber auch hier, wie bei vielen anderen sozialpolitischen Regelungen, darauf

³⁸² Vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik, S. 177 f.

³⁸³ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 85.

³⁸⁴ Vgl.: Frerich; Frey: Handbuch der Sozialpolitik, S. 138.

³⁸⁵ Vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik, S. 183 f.

³⁸⁶ Vgl.: Tennstedt: Sozialgeschichte der Sozialpolitik, S. 197.

³⁸⁷ Vgl.: Frerich; Frey: Handbuch der Sozialpolitik, S. 138.

³⁸⁸ Vgl.: Machtan: Der Arbeiterschutz als sozialpolitisches Problem, S. 135f.

hingewiesen werden, dass diese Novelle den Realitäten der arbeitszeitlichen Gestaltung und der Nacharbeit von Frauen hinterherlief. Nichtsdestotrotz bildete die gesetzliche Verankerung eine Sicherheit, die die gelebten Realitäten zur Gewissheit werden ließen.³⁸⁹

Ebenfalls 1908 gelang Bethmann Hollweg die Neuregelung des Vereinswesens, das sich vor allem auf die Gewerkschaften bezog und an deren Novellierung Posadowsky gescheitert war. Das Versammlungsrecht wurde auf Jugendliche über 18 Jahre und Frauen ausgedehnt und diesen die Mitgliedschaft in Vereinen gewährt.³⁹⁰ Die Zusammenlegung der einzelnen Sozialversicherungen in der Reichsversicherungsordnung im Mai 1911 wurde durch die Inklusion der Angestellten ergänzt. Im Vorjahr der Wahlen zum Reichstag im Januar 1912 hofften die konservativen Kräfte so auf den positiven Nebeneffekt der Eindämmung der sozialdemokratischen Kräfte.³⁹¹ Die Reichsversicherungsordnung wurde am 30. Mai 1911 und die ergänzende Inklusion der Angestellten am 28. Dezember 1911 vom Reichstag verabschiedet.³⁹² Einzig die erhoffte Eindämmung der Sozialdemokratie scheiterte grandios: Bei den Wahlen zum Reichstag erhielt die SPD über vier Millionen Stimmen und damit 110 Mandate.³⁹³

Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges stagnierte die nationale Sozialpolitik und die scheinbare Annäherung des Staates an die Belange der Arbeiterschaft kühlte merklich ab. Anders als noch 1905 führten Bergarbeiterstreiks im Frühjahr 1912 nicht zu neuen gesetzlichen Regelungen, sondern zum Einsatz des Militärs und zu zahlreichen Gerichtsverhandlungen gegen die Streikenden. Der Ressortleiter der

³⁸⁹ Vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik S. 213 f.

³⁹⁰ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 86 f.

³⁹¹ Siehe dazu: Bichler, Barbara: Die Formierung der Angestelltenbewegung im Kaiserreich und die Entstehung des Angestelltenversicherungsgesetzes von 1911, Frankfurt a.M. 1997.

³⁹² Vgl.: Rassow: Quellensammlung, S. 140 f.

³⁹³ Vgl.: Nölting: Grundlegung der Sozialpolitik, S. 85.

sozialpolitischen Interessen des Deutschen Reiches, Delbrück, verkündete in einer Reichstagsrede am 20. Januar 1914, dass die sozialpolitische Gesetzgebung für ihn abgeschlossen sei und es nur noch um die volle Ausschöpfung dieser gehen könne, denn die Sozialpolitik müsse sich in den Grenzen des wirtschaftlich Möglichen bewegen.³⁹⁴

Der Erste Weltkrieg ermöglichte es der Arbeiterschaft, in einem ganz anderen Maße mit der Politik zu verhandeln. Durch den mit dem Krieg einhergehenden Mangel an Arbeitern war nicht mehr die Arbeitslosigkeit das Problem der Sozialpolitik, sondern die Vollbeschäftigung. Um dieser Entwicklung gerecht zu werden, kam es zu einem Burgfrieden der Sozialpartner, der im Hilfsdienstgesetz von 1916 gipfelte. Auf der einen Seite wurde jeder männliche Deutsche vom 17. bis zum 60. Lebensjahr zu Hilfsdiensten in der unmittelbaren und mittelbaren Kriegswirtschaft herangezogen. Auf der anderen Seite bekamen die Arbeitnehmer ein Mitspracherecht im innerbetrieblichen Rahmen und durften erstmals außerhalb des Bergbaus Betriebsräte stellen.³⁹⁵ Auch andere sozialpolitische Regelungen in der Kriegszeit bestanden aus einem Nehmen und Geben. Das Renteneintrittsalter wurde von 70 auf 65 Jahre gesenkt, dafür wurde aber der Arbeiterschutz in kriegswichtigen Betrieben auf ein Minimalmaß zurückgefahren.³⁹⁶

Bis zum Ende des Ersten Weltkrieges waren die Bemühungen um die Sozialpolitik von einzelnen Gruppen auf die bis heute aktiven Sozialpartner übergegangen. In den Anfängen der deutschen Sozialpolitik kamen die ersten Vorschläge zu Arbeitsschutzregelungen von Beamten und Militärs, im weiteren Verlauf aus der Politik und spätestens ab der Reichsgründung aus den Gewerkschaften und sozialen Parteien. Durch die umfassende Zwangslage des Krieges waren die verschiedenen Parteien gezwungen

³⁹⁴ Vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik, S. 242 – 246.

³⁹⁵ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 88.

³⁹⁶ Vgl.: Ritter: Soziale Frage, S. 64.

zusammenzuarbeiten. Mit dem Ende des Krieges und den damit einhergehenden Umstürzen des November 1918 vergrößerte sich diese Zwangslage zumindest für die Arbeitgeber noch weiter, da erstmals eine sozialdemokratische Regierung in der Verantwortung stand und den Zielen der Arbeiterschaft Nachdruck verleihen konnte. Diesen Entwicklungen während und am Ende des Ersten Weltkrieges wurde im Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918 Rechnung getragen. Die innerbetriebliche Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, die Akzeptanz der Gewerkschaften und die Zulassung von Kollektivvereinbarungen zum Arbeitsschutz wurden darin festgehalten. Ebenso einigte man sich vorübergehend auf eine Beschränkung der Arbeitszeit auf acht Stunden täglich, deren langfristige Gültigkeit aber von den Arbeitgebern an ein internationales Übereinkommen geknüpft wurde. Hugo Stinnes unterzeichnete stellvertretend für die Arbeitgeber und Karl Legien stellvertretend für die Gewerkschaftsseite.³⁹⁷

Für die deutsche Sozialpolitik zum Ende des Ersten Weltkrieges 1918 lässt sich feststellen, dass sie sich durch einen annähernd einhundert Jahre langen Prozess mit vielen Rückschlägen und aus teilweise fragwürdigen Motivationen heraus zu einem der modernsten Sozialsysteme der Welt entwickelt hatte. Durch verschiedene Träger aus dem Bürgertum, den Kirchen, der Industrie, der Politik und den Gewerkschaften entwickelten sich die Errungenschaften der Sozialpolitik in einer breiten Form, die ihr auch in schwierigen Zeiten Standfestigkeit und Flexibilität zusicherten. Es steht aber auch außer Frage, dass zahlreiche Entwicklungsschritte den gesellschaftlichen und arbeitstechnischen Entwicklungen hinterherhinkten und nur durch die schon praktische Anwendung zu bindenden Regelungen wurden. Im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher Benachteiligung des Standortes Deutschland und arbeitsschutztechnischen Wünschen musste sich die Sozialpolitik immer an den Grenzen des wirtschaftlich Machbaren orientieren. Einschneidende Veränderungen wie der Achtstundentag waren zwar immer wieder angeklungen, aber nicht durchgesetzt worden. Für die

³⁹⁷ Vgl.: Hentschel: Geschichte der deutschen Sozialpolitik, S. 66 – 68.

Zeit nach dem Ersten Weltkrieg standen daher größere Änderungen der Arbeitsbedingungen auf dem Wunschzettel der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie.

4.2.2 Der Vergleich von Sozialstandards in Deutschland und der IAO um 1919

Durch die vorangegangene Darlegung der aktuellen Sozialgesetzgebung zum Ende des Ersten Weltkriegs sollte eine Vergleichsmöglichkeit mit den IAO-Übereinkommen der ersten IAK 1919 erreicht werden. Wo hätte eine Verbesserung für die deutsche Arbeitnehmerschaft erreicht werden können und wo war die deutsche Gesetzgebung auf Augenhöhe oder sogar fortschrittlicher? Durch den Vergleich der Sozialstandards in Deutschland und den Vorhaben der IAO um 1919 lässt sich für den Untersuchungszeitraum bis 1933 ein gemeinsamer Startpunkt festlegen, von dem aus der nationale Umgang mit internationalen sozialpolitischen Regelungen der nächsten 14 Jahre nachvollzogen werden kann.

Auf der ersten IAK in Washington wurden 1919 sechs Übereinkommen mit großer Mehrheit verabschiedet. Die deutsche Delegation war aus den oben erläuterten Gründen nicht anwesend und konnte daher nicht an den Beratungen und der Abstimmung teilnehmen. Von Seiten des IAA wurden die Übereinkommen im Nachgang der Konferenz an die Mitgliedstaaten gesendet, um dort den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt zu werden. Im Folgenden werden die sechs Übereinkommen mit den 1919 vorherrschenden nationalen Regelungen verglichen.

1. Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben auf acht Stunden täglich oder achtundvierzig Stunden wöchentlich.³⁹⁸

Wie im Kapitel der nationalen Sozialpolitik dargelegt kam es bis zum Ende des Krieges 1918 nur zu einer Regelung, die in der novellierten Gewerbeordnung von 1908 nach über acht Stunden Arbeit eine mindestens zweistündige Pause vorschrieb.³⁹⁹ Schon am 15. November 1918 wurde im Stinnes-Legien-Abkommen eine temporäre Regelung über den Achtsturentag zwischen den Sozialpartnern festgelegt.⁴⁰⁰ Von Seiten der Politik wurde in den Demobilmachungsverordnungen vom 23. November und 17. Dezember 1918 die Arbeitszeit auf acht Stunden täglich begrenzt.⁴⁰¹ Laut dem Stand 1919 gab es in Deutschland Regelungen, die sich mit den IAO-Vorgaben messen konnten. Der weitere Verlauf der Diskussionen über das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen wird im Kapitel 5.3. „Die kritische innenpolitische Auseinandersetzung mit internationalen Übereinkommen am Beispiel des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens“ dargestellt.

2. Verhütung und Bekämpfung der Folgen von Arbeitslosigkeit.⁴⁰²

Das verabschiedete Übereinkommen sah die Einsetzung von Arbeitsvermittlungsstellen vor, die aus paritätisch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzten Ausschüssen beraten werden sollten.

Auf deutscher Seite waren zwar die Sozialversicherungen eingeführt worden, aber die Arbeitslosenvorsorge und -betreuung wurde bis 1919 eher stiefmütterlich behandelt. Das Reichsamt für Arbeitsvermittlung wurde erst 1920 eingeführt und erfüllte mit seiner Struktur, die über die gesamte Weimarer Republik ausgedehnt wurde, und Arbeitsweise die Forderungen im

³⁹⁸ Übereinkommen 1: Der Wortlaut des Übereinkommens unter: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001 abgerufen am 25. April 2012.

³⁹⁹ Vgl.: Born: Staat und Sozialpolitik, S. 184 – 188.

⁴⁰⁰ Vgl.: Hentschel: Geschichte der deutschen Sozialpolitik, S. 67 f.

⁴⁰¹ Vgl.: Grabherr: Arbeitszeitübereinkommen, S. 38.

⁴⁰² Vgl.: Übereinkommen 2: Der Wortlaut des Übereinkommens unter: https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C002.htm abgerufen am 26. April 2012.

zweiten Übereinkommen der IAO. Deutschland ratifizierte daher am 6. Juni 1925 das Übereinkommen.⁴⁰³

3. Schutz von Frauen vor und nach der Niederkunft.⁴⁰⁴

Im Übereinkommen der IAO wurde die Zeit des bezahlten Mutterschutzes auf sechs Wochen nach der Geburt festgelegt und eine Möglichkeit zur ärztlich bescheinigten Abwesenheit von der Arbeit ab sechs Wochen vor dem errechneten Geburtstermin eingeräumt. Ebenso gewährt das Übereinkommen einen Kündigungsschutz in der oben umschriebenen Zeitspanne. In Deutschland waren die drei Wochen nach der Geburt finanziell durch das Krankenversicherungsgesetz von 1883 abgedeckt.⁴⁰⁵ Durch die Februarerlasse Wilhelms II. wurde die Zeit auf drei Wochen vor und nach der Geburt ausgedehnt. In diesem Fall reichte das Übereinkommen der IAO wesentlich weiter, als es die deutsche Sozialgesetzgebung getan hätte. Zur Ratifikation kam es erst am 31. Oktober 1927.⁴⁰⁶

4. Verbot der Nachtarbeit von Frauen.⁴⁰⁷

Das IAO-Übereinkommen definiert die Nacht als einen Zeitraum von elf Stunden, der die Zeit von 22:00 – 5:00 Uhr einschließen muss. Einzige Ausnahmen wurden bei der Verarbeitung verderblicher Waren und unvorhergesehenen Ereignissen eingeräumt.

⁴⁰³ Für die Aufstellung der von Deutschland ratifizierten Übereinkommen siehe: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:3294211330319009:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4
Letztmalig abgerufen am: 17. September 2012.

⁴⁰⁴ Vgl.: Übereinkommen 3: Der Wortlaut des Übereinkommens unter: https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C003.htm
abgerufen am 28. April 2012.

⁴⁰⁵ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 62.

⁴⁰⁶ Für die Aufstellung der von Deutschland ratifizierten Übereinkommen siehe: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:3294211330319009:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4
Letztmalig abgerufen am: 17. September 2012.

⁴⁰⁷ Siehe: Übereinkommen 4: Der Wortlaut des Übereinkommens unter: https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C004.htm
abgerufen am 28. April 2012.

Durch die novellierte Gewerbeordnung vom 1. Juni 1891 wurde die Nachtarbeit von Frauen in Deutschland in der Zeit von 20:30 – 5:30 Uhr verboten.⁴⁰⁸ Durch diese frühe Regelung der Nachtarbeit bei Frauen stellte das Übereinkommen der IAO keine Verbesserung dar und wurde nicht ratifiziert.⁴⁰⁹

5. Verbot von Kinderarbeit.⁴¹⁰

Für Kinder unter 14 Jahren wurde die Arbeit in nicht familiär geführten gewerblichen Betrieben verboten. Ausnahmen stellten nur Japan und Indien dar, wo die Arbeit schon für zwölf Jahre alte Kinder erlaubt wurde.

Die Geschichte der deutschen Sozialpolitik begann 1839 mit einer Regelung über die Kinderarbeit. Diese sah ein generelles Arbeitsverbot für Kinder unter neun Jahren vor. 1855 wurde das Mindestalter für Kinder in Fabriken auf zwölf Jahre hochgesetzt und durch die Novellierung der Gewerbeordnung vom 1. Juni 1891 wurde das Mindestalter für Beschäftigte auf 13 Jahre festgelegt und die Arbeitszeit der 14-Jährigen auf sechs Stunden pro Tag begrenzt.⁴¹¹ Das IAO-Übereinkommen reichte ein Jahr weiter, enthielt dafür aber keine näheren Vorgaben zur Arbeitszeit von Kindern und stellte Deutschland im globalen Wettbewerb hinter Japan. Auch dieses Übereinkommen wurde von deutscher Seite nicht ratifiziert.⁴¹²

⁴⁰⁸ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 82.

⁴⁰⁹ Für die Aufstellung der von Deutschland ratifizierten Übereinkommen siehe: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:3294211330319009:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4

Letztmalig abgerufen am: 17. September 2012.

Diese Liste ist die genaueste für die frühen Übereinkommen und muss nach dem Ausschlussprinzip gelesen werden. Wurde ein Übereinkommen nicht ratifiziert, fehlt es in dieser Liste, taucht aber nicht automatisch in der nicht ratifizierten Liste wieder auf. Für die unvollständige Liste der nicht ratifizierten Übereinkommen siehe: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:3923102390674006:::P11210_INSTRUMENT_SORT:4

Letztmalig abgerufen am: 17. September 2012.

⁴¹⁰ Siehe: Übereinkommen 5: Der Wortlaut des Übereinkommens unter: https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C005.htm abgerufen am 30. April 2012.

⁴¹¹ Siehe zur ausführlicheren Darstellung: Kapitel 4.2.1.

6. Verbot der Nachtarbeit bei Jugendlichen unter 18 Jahren.⁴¹³

Das Übereinkommen sollte die Nachtarbeit Jugendlicher generell verhindern und barg dennoch zahlreiche Ausnahmen. In Familienbetrieben, Eisen- und Stahlwerken, Glashütten, Papierfabriken, Rohrzuckerfabriken und Betrieben zur Reduktion des Golderzes wurde Jugendlichen über 16 die Nachtarbeit weiterhin gestattet. Japan und Indien konnten Sonderregelungen erwirken, die auch 14- bis 16-jährige zur Nachtarbeit zuließen. Die festgelegte Zeitspanne der Nachtruhe wurde wie beim Verbot der Nachtarbeit von Frauen auf die Zeit von 22.00 – 5:00 Uhr festgelegt. Die deutschen Regelungen begannen schon 1839, als die industrielle Nachtarbeit für Jugendliche unter 16 Jahren zumindest in Preußen generell verboten wurde. Mit der novellierten Gewerbeordnung vom 1. Juni 1891 wurde jede Form der Nachtarbeit für Jugendliche verboten und die Nachtruhe auf die Zeit von 20:30 – 5:30 Uhr ausgedehnt.⁴¹⁴ Mit Stand von 1919 reichte die IAO-Regelung in den Jahrgängen weiter, beinhaltete dafür aber wesentlich mehr Ausnahmeregelungen. Das IAO-Übereinkommen Nr. 6 wurde nicht von Deutschland ratifiziert.⁴¹⁵

Der Vergleich zwischen den deutschen und IAO-Regelungen legte für den Ist-Zustand 1919 offen dar, dass die Sozialpolitik in Deutschland auf eine lange und breite Tradition zurückblicken konnte und mehrheitlich die fortschrittlichsten Regelungen im internationalen Vergleich hervorgebracht hatte. Dass diese Regelungen noch weiter ausgebaut werden konnten, steht außer Frage, aber der IAO-Ansatz zur sozialpolitischen Erziehung der

⁴¹² Siehe dazu die Liste der ratifizierten Übereinkommen: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:3294211330319009:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4
Letztmalig abgerufen am: 17. September 2012.

⁴¹³ Siehe: Übereinkommen 6: Der Wortlaut des Übereinkommens unter: https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C006.htm
abgerufen am 30. April 2012.

⁴¹⁴ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 81 f.

⁴¹⁵ Siehe dazu die Liste der ratifizierten Übereinkommen: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:3294211330319009:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4
Letztmalig abgerufen am: 17. September 2012.

Mitgliedstaaten griff in den ersten Übereinkommen nicht in Bezug auf Deutschland. Abgesehen von der Forderung nach Arbeitsvermittlungen befanden sich die sozialpolitischen Bemühungen bei den fünf anderen Übereinkommen auf Augenhöhe oder fielen sogar fortschrittlicher aus. Dieser Umstand begründet aber nur zum Teil die fehlenden Ratifikationen von vier der ersten sechs Übereinkommen. Welche die genaueren Umstände waren, die eine Ratifikation verhinderten, wird im weiteren Verlauf anhand des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens exemplarisch dargelegt.

4.3. Die deutsche IAO-Vertretung in Berlin und deren Blick auf die nationale Sozialpolitik

4.3.1. Die Geschichte der nationalen IAO-Vertretung von 1921 – 1934

Um die Entwicklungen des Arbeitsmarktes nachvollziehen zu können und die Umsetzung von Übereinkommen auf nationaler Ebene zu überprüfen, war es bereits mit der Gründung der IAO vorgesehen, nationale Niederlassungen einzurichten. Die dort erbrachte wissenschaftliche Grundlagenarbeit sollte dem IAA in Genf helfen, kommende Übereinkommen und Empfehlungen an den realen Bedürfnissen der Arbeitsmärkte zu orientieren. Auf Drängen Albert Thomas' wurde ein bekannter Kopf gesucht, der für ein ausgewogenes sozialpolitisches Verständnis stehen sollte, um die IAO auf keiner politischen Seite ihrer Glaubwürdigkeit zu berauben.⁴¹⁶ Daraufhin wurde Alexander Schlicke, der ehemalige Arbeitsminister und Vorsitzende des Metallarbeiterverbandes der freien Gewerkschaften, als erster Leiter gewonnen.⁴¹⁷ Parallel zu seiner Tätigkeit für die IAO behielt Schlicke sein

⁴¹⁶ Siehe: IAO-Archiv: CAT 1-20-5.

⁴¹⁷ Siehe: IAO-Archiv Online: Minutes of the seventh session of the governing body of the ILO, Genf 1921, S. 48.
[www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1921-7\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1921-7).pdf) abgerufen am 20. April 2012.

Mandat als Reichstagsabgeordneter für die Sozialdemokraten.⁴¹⁸ Zum 1. März 1921 nahm die Niederlassung in Berlin ihre Arbeit auf und bezog Räumlichkeiten im Arbeitsministerium an der Scharnhorststraße. Die erste Personalbesetzung bestand aus Schlicke, einem Assistenten und zwei Sekretärinnen.⁴¹⁹

Zu Beginn lag die Hauptaufgabe der Niederlassung im Aufbau von Netzwerken. Kontakte zu den verschiedenen Verbänden und Parteien mussten geknüpft und der Ruf der IAO verbreitet werden. Die Nähe zur Politik war durch das Beziehen der Räumlichkeiten im Arbeitsministerium gegeben und beeinträchtigte die Unabhängigkeit der Niederlassung zumindest bis 1933 trotzdem nicht. Auch die Kontakte zu Gewerkschaften und Verbänden waren durch die Nominierung Schlickes nicht gänzlich neu aufzubauen. Als wesentlich größeres Problem in der täglichen Arbeit stellte sich die ungeklärte Mitgliedschaft Deutschlands zum Völkerbund dar. Häufig wurden Korrespondenzen original verschlossen zurückgesandt und mit dem Hinweis versehen, dass man keinen Kontakt mit einer mit dem Völkerbund verknüpften Behörde wünsche. Auch die Inflation verhinderte bis 1923 eine angemessenen innenpolitische Beschäftigung mit der Umsetzung von IAO-Übereinkommen. Durch die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund 1926 entspannte sich die Frage nach der Akzeptanz der IAO und ihrer Niederlassung.⁴²⁰

⁴¹⁸ Siehe zur Vita Alexander Schlickes auf den Seiten der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften: Neue Deutsche Biographie (NDB), online abrufbar unter: <http://www.deutsche-biographie.de/sfz112974.html> abgerufen am 20. Juli 2013.

⁴¹⁹ Siehe: IAO-Archiv: In einem nicht katalogisierten Ordner mit der Aufschrift: ILO-Branch-Office Berlin (ILO-BOB) sind mehrere Quellen zusammengefasst: 1. Eine Zusammenfassung über die verschiedenen Niederlassungen in Deutschland von 1921 – 2004, von Remo Becci, dem Leiter des Archives, und verschiedene Berichte zur historischen Entwicklung der Beziehungen zwischen Deutschland und der IAO. 2. Ein 17-seitiger Bericht von 1929, der die ersten acht Jahre der Niederlassung zusammenfasst. 3. Ein Brief vom 11. Februar 1939, in dem der Korrespondent der IAO in Berlin, Claussen, die offizielle Auflösung des Büros bekannt gibt. Hier: ILO-BOB 2: S. 1.

⁴²⁰ Siehe: ILO-BOB 2, S.2 f.

In der Zwischenzeit wurde das Berliner Büro herausgebend tätig und veröffentlichte ab 1923 die Internationale Rundschau der Arbeit. In diesen monatlichen Veröffentlichungen kam das Berliner Büro der Aufgabe des Bekanntmachens von sozialpolitischen Bemühungen der IAO nach.⁴²¹ Zur Wirkung dieser Veröffentlichung muss auf die Zahl der Abonnenten eingegangen werden. Von anfänglich 50 steigerte sich die abonnierte Auflage 1927 auf 941 und bis 1930 auf 1358 Stück. Dazu kamen die im IAA ausliegenden Ausgaben und Kopien, die frei erhältlich waren. Die Anzahl der Kopien überschritt zu keinem Zeitpunkt des Untersuchungszeitraums mehr als 2.100 Exemplare. Wirtschaftlich lohnte sich die Veröffentlichung ab 1927, da jährlich bis zu 25.000 SFR eingenommen wurden, was durchschnittlich einem Viertel des Gesamtbudgets entsprach.⁴²²

Zum 30. April 1925 ging Alexander Schlicke in den Ruhestand und wurde durch Willy Donau, Oberregierungsrat im Arbeitsministerium, ersetzt.⁴²³ Durch diese Umbesetzung blieben zwar die hervorragenden Anbindungen an die nationale Sozialpolitik unberührt, aber die Gewerkschaftskontakte mussten neu aufgebaut werden. Ab 1926 wurde das Berliner Büro mit dem Vertrieb sämtlicher deutschsprachiger IAO-Veröffentlichungen betraut und wuchs daher personell weiter an.⁴²⁴ Der Status der IAO als internationale Behörde war bis in die Mitte der zwanziger Jahre so gefestigt, dass es Donau in Verhandlungen mit dem Finanzministerium gelang, diplomatische Vorteile für das Berliner Büro zu sichern. Dazu zählten die Einkommenssteuerbefreiung für die Mitarbeiter, die allgemeine Steuerbefreiung für sämtliche Tätigkeiten des Büros und die Deklarierung des Postverkehrs als Diplomatenpost.⁴²⁵

⁴²¹ Siehe: Online-Angebot der IAO: Alle Ausgaben der Internationalen Rundschau der Arbeit von 1923 – 1940 in digitalisierter Form: Siehe: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09667/> abgerufen am 26. August 2012.

⁴²² Siehe: ILO-BOB 2, S. 12 f.

⁴²³ Siehe: ILO-BOB 1, S. 2.

⁴²⁴ Siehe: ILO-BOB 2, S. 4. Neben dem Leiter des Büros waren 1926 zwölf weitere Mitarbeiter angestellt.

⁴²⁵ Siehe: ILO-BOB 2, S. 5.

Die Budgetierung des Berliner Büros begann 1921 in der Höhe von 16.000 Goldfranken.⁴²⁶ Da die Vergleichbarkeit mit den folgenden Budgets, die nur noch in Franken angegeben sind, schwerfällt, ist hier die Budgetentwicklung ab 1922 aufgeführt.

1922	30.000 SFR
1923	30.000 SFR
1924	40.000 SFR
1925	50.000 SFR
1926	62.500 SFR
1927	89.500 SFR
1928	115.100 SFR
1929	115.416 SFR
1930	115.375 SFR ⁴²⁷

Der sprunghafte Anstieg des Budgets ab 1926 geht einher mit der Aufstockung des Personals und der Aufgabenerweiterung um den Vertrieb der deutschsprachigen IAO-Veröffentlichungen.

Durch die Aufstockung der Belegschaft und den Wegfall von Vorurteilen konnte die Niederlassung ab 1926 ihren originären Aufgaben vollumfänglich nachgehen. Auf Anfragen aus Genf oder von Seiten der deutschen Sozialpartner untersuchten Mitarbeiter des Berliner Büros allgemeine Arbeitsbedingungen und die Einhaltung von Arbeiterschutzmaßnahmen. Im Schnitt wurden jährlich 50 Anfragen behandelt und bis zu 100 Berichte über die soziale Lage in Deutschland an das IAA gesendet. Darüber hinaus wurden regelmäßig veröffentlichte Zeitschriften zusammengestellt und ebenfalls an das IAA weitergereicht. Bis ins Jahr 1929 steigerte sich die Anzahl dieser übermittelten Veröffentlichungen auf über 200.⁴²⁸ Auf die

⁴²⁶ Siehe: IAO-Archiv Online: Minutes of the sixth session of the governing body of the ILO, Genf 1921, S. 81.
[www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1921 – 6\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1921-6).pdf) abgerufen am 20. April 2012.

⁴²⁷ Siehe: ILO-BOB 2, S. 6.

⁴²⁸ Siehe: ILO-BOB 2, S. 7 – 9.

Einzelheiten der Arbeitsweise der deutschen IAO-Vertretung wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

Die steigende Akzeptanz und Relevanz der deutschen Niederlassung können anhand der Entwicklung der Ein- und Ausgangszahlen der postalischen Sendungen nachgezeichnet werden. Bis 1924 wurden nur knapp 300 Sendungen pro Jahr an das Büro zugestellt. Diese Zahl explodierte parallel zur Aufnahme in den Völkerbund 1926 und stieg auf 3.555 an. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums stabilisierte sich der Posteingang bei durchschnittlich 4.000 Sendungen per Anno. Gesendet wurden im Jahresdurchschnitt bis 1924 1.800 und ab 1926 6.000 Sendungen.⁴²⁹

Nach der Reichstagswahl im Januar 1933 und Hitlers erfolgreichem Weg an die Macht provozierte der Vorsitzende der deutschen Arbeiterfront, Robert Ley, den Austritt Deutschlands aus der IAO. Dieser wurde zusammen mit dem Austritt aus dem Völkerbund am 21. Oktober 1933 bekanntgegeben. Der neue Direktor des IAA, Harold Butler, beschloss daraufhin, die deutsche Niederlassung der IAO zum 1. April 1934 zu schließen, aus den Räumlichkeiten im Arbeitsministerium auszuziehen und Willy Donau als Hauptverantwortlichen für die deutschen IAO-Veröffentlichungen nach Genf zu holen. Um nicht gänzlich den Kontakt zur deutschen Sozialpolitik zu verlieren, wurde der stellvertretende Leiter des Berliner Büros, Wilhelm Claussen, zum Korrespondenten der IAO in Deutschland ernannt.⁴³⁰

In der Vorkriegszeit wurde es immer schwieriger, den Aufgaben eines Korrespondenten nachzugehen. Die Zusammenarbeit mit den ehemaligen Sozialpartnern war auf Grund der diktatorischen Umgestaltung Deutschlands nicht mehr möglich. Im Februar 1939 entschied sich der Verwaltungsrat der IAO zur Abberufung Claussens aus finanziellen Erwägungen, da in Berlin

⁴²⁹ Siehe: ILO-BOB 2, S. 16.

⁴³⁰ Siehe: ILO-BOB 1, S. 2.

keine weiteren Ergebnisse oder Veröffentlichungen zu erwarten waren.⁴³¹ Claussen erläuterte in einem Schreiben an das IAA vom 11. Februar seine Eindrücke eines Gespräches mit dem Ministerialdirektor Engel im Arbeitsministerium. Ihm sei deutlich gemacht worden, dass sich das Arbeitsministerium nicht um eine eventuelle Aufrechterhaltung der Berliner Niederlassung bemühen werde. Des Weiteren sei es dem Ministerium mit dem Wegfall einer IAO-Vertretung nicht mehr möglich, Arbeitsmarktdaten an die IAO zu übermitteln.⁴³² Zum 30. Juni 1939 stellte die IAO ihre Tätigkeiten in Deutschland ein und nahm diese erst nach der erneuten Eingliederung Deutschlands 1951 wieder auf.⁴³³

4.3.2. Deutsche Sozialpolitik von 1921 – 1932 anhand der Berichte der IAO-Vertretung in Berlin

Für die sozialpolitische Betrachtung der deutschen Zwischenkriegsgeschichte tat sich bei der Quellensuche in den Archiven der IAO eine neue Blickweise auf. Die Berichte der nationalen IAO-Vertretung in Berlin setzen mit der Eröffnung der Niederlassung ein und bieten durch die „Wochenberichte“ des Jahres 1921 einen tiefen und sehr feingliedrigen Einblick in die sozialpolitischen Realitäten im Nachkriegsdeutschland. Ebenso werden die sozialpolitischen Bemühungen der Sozialpartner aufgeführt und die Auswirkungen des Ersten Weltkriegs für die Wirtschaft und Arbeiterschaft detailliert nachgezeichnet. In den ab 1925 folgenden Jahresberichten liegt der Fokus der IAO-Betrachtungen auf den

⁴³¹ Siehe: IAO-Archiv Online: Minutes of the eighty-sixth session of the governing body of the ILO, Genf 1939, S. 43.
[www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1939 – 86\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1939-86).pdf) abgerufen am 20. April 2012.

⁴³² Siehe: ILO-BOB 3, S.1.

⁴³³ Siehe: ILO-BOB 1, S.3. Deutschland wurde zum 12. Juni 1951 wieder aufgenommen und die nationale Vertretung der IAO am 10. März 1953 in Bonn eröffnet.

herausragenden sozialpolitischen Entwicklungen und bietet genau dadurch einen Blick auf die Prioritätensetzung der IAO. Die politischen Schwierigkeiten der Weimarer Republik werden nur in Verbindung mit der Übernahme von IAO-Beschlüssen behandelt.⁴³⁴

In den Berichten wurden die sozialpolitischen Realitäten und die dazugehörige Reaktion in den Medien und der öffentlichen Meinung von den jeweiligen Direktoren der IAO-Vertretung zusammengefasst. Da es schon zahlreiche Veröffentlichungen zur Sozialgeschichte der Weimarer Republik gibt, erscheint die Herangehensweise über die Berichte, mit ihren eigenen Schwerpunkten, als Neubetrachtung.⁴³⁵ Die Authentizität der Berichte ist dabei vor allem durch die Autoren und die Qualität der Quellen gewährleistet. Ein in Gewerkschaften und Politik gut vernetzter ehemaliger Minister und ein ehemaliger Oberregierungsrat aus dem Arbeitsministerium beschreiben nicht in einer Jahrzehnte später veröffentlichten Autobiographie geschönte Fakten, sondern orientieren sich an tagesaktuellen Veröffentlichungen und Gesprächen mit den Entscheidungsträgern. Darüber hinaus war die Zielgruppe der Berichte nicht die breite Öffentlichkeit, sondern das IAA und damit eine internationale Institution, die an einer größtmöglichen Faktentreue und Quellenbasis verschiedener Couleur interessiert war.

Im ersten Jahr wurden „Wochenberichte“ nach Genf gesendet, für 1922 liegen dann leider nur zwei ausgedehnte Berichte vor, die den zeitlichen Rahmen der „Wochenberichte“ bei weitem übertreffen. Die Archivunterlagen der Jahre 1923 und 1924 sind verloren gegangen. In den Jahren ab 1925

⁴³⁴ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-1 – 1932-12.

⁴³⁵ Für die Geschichte der Sozialpolitik in der Weimarer Republik siehe neben den schon Aufgeführten auch: Preller, Ludwig: Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949; Hartwich, Hans-Hermann: Arbeitsmarkt Verbände und Staat 1918 – 1933, Berlin 1967; Timm, Helga: Die deutsche Sozialpolitik und der Bruch der großen Koalition im März 1930, Düsseldorf 1952; Ritter, Gerhard A.: Der Sozialstaat, Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 2010; Weber, Petra: Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat, Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918-1933/39), München 2010.

wurden aus den „Wochenberichten“ Jahresberichte, die in knapper Form die oben erwähnte Prioritätensetzung der IAO erkennbar werden lassen und einen Abriss der sozialpolitischen Ereignisse in der Weimarer Republik bieten. Diese Entwicklung der quanti- und qualitativen Eigenschaften der Berichte wird abschließend bewertet.

Für den Untersuchungszeitraum dieser Arbeit von 1919 bis 1933 liegen folgende Berichte vor:

1921:	36 „Wochenberichte“ (Vom 25. März – 25. Dezember) ⁴³⁶
1922:	Berichte vom 29. Mai – 11. Juni und vom 26. September – 3. Dezember
1925 – 1932	Jahresberichte

Exemplarisch wird der erste vorliegende „Wochenbericht“ in seiner Gänze wiedergegeben, bevor im weiteren Verlauf die sozialpolitischen Entwicklungen im Mittelpunkt stehen. Da Sozialgesetze selten im Wochenrhythmus erlassen werden und auch in der Weimarer Republik nicht wurden, fokussiert die Betrachtung in den Berichten auch auf andere sozialpolitische Entwicklungen.

1921

„Wochenbericht“ 2, 25. März – 5. April⁴³⁷

I. Arbeitergesetzgebung: Aufgrund der Osterferien des Reichstages wurden keine Regelungen verabschiedet. Der Reichsrat und der Reichswirtschaftsrat berieten über die Arbeitszeit im Kohlenbergbau, dabei ging es nicht um den Achtstundentag, sondern um die Anerkennung der in Arbeitsverträgen festgelegten Stunden.⁴³⁸

⁴³⁶ Die „Wochenberichte“ 1 und 27 fehlen.

⁴³⁷ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-2. Der erste „Wochenbericht“ 1921 ging leider verloren.

⁴³⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-2, S. 2.

II. A. Arbeiterbewegung:

1. Gewerkschaftliche: Vom 22. – 23. März tagte der Ausschuss des allgemeinen Gewerkschaftsbundes in Berlin. Die Gewerkschaften beschlossen aus politischen Gründen, Streikende nicht zu unterstützen und diese Streiks gar nicht erst anzuerkennen.
2. Politische: Der durch kommunistische Parteien inszenierte Putschversuch durch einen daran angekoppelten Generalstreik brach in sich zusammen. Die Ordnungskräfte differenzierten zwischen wirtschaftlichen und politischen Streiks. Nur die politischen wurden aufgelöst. In Berlin kam es durch die Erschießung des aus der Haft flüchtenden Führers der Elektroarbeiter zu einem sehr stark frequentierten Trauerzug, jedoch nicht zu offenen Protesten, da die Gewerkschaften mäßigend Einfluss nahmen.

Die Mehrheits-SPD (MSPD) traf sich am 25. März in Dresden zu einem Kulturtag, auf dem die Bildungsarbeit der Partei im Mittelpunkt stand. Ebenso wurde im Bericht die Regierungsbildung im preußischen Landtag behandelt. Insbesondere die Verteilung der Ministerien des Inneren und der Landwirtschaft zwischen Sozialdemokraten und bürgerlichen Parteien barg ein großes Streitpotential.⁴³⁹

II. B. Wirtschaftsleben: Der versuchte kommunistische Putsch wirkte sich negativ auf die Absatzzahlen aus. Darüber hinaus wurden vom Reichkohlenrat am 31. März die Tonnenpreise für Kohle um 23 Mark erhöht, um die Kosten zu decken. Von Arbeitgeberseite wurde die Ursache für die unrentabel arbeitenden Betriebe in der Weigerung der Bergarbeiter, Überstunden zu leisten, gesehen. Bergrat Herbig ging von einer Unterförderung von 14 Millionen Tonnen per Anno aus. Die Knappschaftsvereine wiesen ihrerseits darauf hin, dass durch die Weigerung, Überstunden zu leisten, die Krankenstände, Unfälle und Todesfälle auf einen historischen Tiefpunkt gefallen waren.

⁴³⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-2, S. 3 f.

Schlicke analysierte in seinem Bericht, dass die hundertprozentige Lohnzahlung bei Überstunden die Bergarbeiter gegen besseres Wissen wieder in die Überstunden locken würde. Ihr Lebensstandard sei ohne die Mehrzahlungen der Überstunden nicht aufrechtzuerhalten.⁴⁴⁰

C. Arbeitsmarkt: Die im Bericht dargelegten Arbeitsmarktzahlen beziehen sich auf Orte über 10.000 Einwohner und geben die Arbeitsmarktentwicklungen im wöchentlichen Vergleich wieder. Gegenüber der Vorwoche gab es damit ca. 8.000 Arbeitslose weniger, insbesondere die Frühlingsnachfrage nach Arbeitern in der Landwirtschaft trug zur Entspannung bei. Im Vergleich zum Vormonat waren es sogar 33.000 Arbeitssuchende weniger.⁴⁴¹

D. Arbeitsbedingungen: Schlicke schilderte in diesem Bericht die inflationsbedingte Steigerung der Löhne von 1913 bis 1921. Eine Übersicht des statistischen Reichsamtes gab für zahlreiche Berufsgruppen Steigerungen um 600 Prozent an. Nur im Bergbau wurden Steigerungen bis zu 1.000 Prozent registriert.⁴⁴²

E. Sozialversicherung: Hier wurde in einer Statistik die Zahl der Vollerwerbslosen (275.830) und Zuschlagsempfänger (278.757) angegeben.⁴⁴³

Die weiteren Punkte des Berichtes blieben ganz ohne oder ohne nennenswerte Eintragung:

F. Gewerbehygiene

G. Lebensbedingungen

H. Genossenschaften

⁴⁴⁰ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-2, S. 5 – 7.

⁴⁴¹ Ebd., S. 8 f.

⁴⁴² Ebd., S. 10 – 13. Diese Zahlen müssen mit Vorsicht gesehen werden, da sie nicht der Inflationssteigerung angepasst wurden.

⁴⁴³ Ebd., S. 14.

I. Frauen und Kinder

J. Erziehung

K. Landwirtschaft⁴⁴⁴

In den folgenden Berichten des Jahres 1921 wurden noch einige Punkte hinzugefügt, auf die zu entsprechender Zeit gesondert eingegangen werden soll.

Die in den Berichten getroffenen Aussagen wurden durch einen riesigen Wulst an mitgesendeten Quellen belegt. Sämtliche Zahlen in den Berichten werden mit den Quellen aus Presse und wissenschaftlichen oder politischen Veröffentlichungen untermauert. Für zahlreiche dieser Quellen gilt jedoch, dass sie entweder auf dem Postweg oder im Laufe der letzten 95 Jahre verschollen sind. An der Authentizität der in den Berichten angeführten Zahlen wurde von IAO-Seite jedoch nie gezweifelt.⁴⁴⁵ Die Grundaufgabe der IAO, die Vertrauensbildung zwischen ihr und den Sozialpartnern, konnte nur gelingen, wenn sie unabhängig und exakt über soziale Entwicklungen informiert war.

„Wochenbericht“ 3, 6. – 23. April⁴⁴⁶

In der Arbeitsgesetzgebung gab es keine weiteren Entwicklungen.⁴⁴⁷ Dafür beschäftigten sich die Gewerkschaften mit der Fortführung der Verhandlungen um die Abschaffung oder Besserbezahlung der Überstunden im Bergbau. Einzelne Tarifabschlüsse in Oberbayern und im Rheinland stellten nur vorläufige Zwischenstände dar.⁴⁴⁸

Politisch hinterfragt wurde die Arbeitsweise von Sondergerichten zur Verhandlung von Fällen, die mit dem kommunistischen Putschversuch im Zusammenhang standen. Zwischen der MSPD auf der einen und USPD

⁴⁴⁴ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-2, S. 15 – 17.

⁴⁴⁵ Vgl.: Thomas: 10 Jahre IAO, S. 14 f.

⁴⁴⁶ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-3.

⁴⁴⁷ Ebd., S. 1.

⁴⁴⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-3, S. 2 – 5.

(Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands) und Kommunisten auf der anderen Seite wurde dies stark diskutiert. Besonders die nicht berufungsfähigen Urteile und die zu späte Zustellung der Anklageschrift an die Angeklagten führten zu Auseinandersetzungen. Der Verzicht der MSDP auf eine Regierungsbeteiligung im preußischen Landtag stieß im Bericht auf sehr wenig Verständnis, da dadurch jedweder Einfluss auf die Sozialpolitik verloren gegangen sei.⁴⁴⁹

Im Weiteren führte Schlicke die globalen Wirtschaftszusammenhänge bei der Produktion und dem Verbrauch von Kohle aus und verwies auf die angespannte Lage durch neue Sanktionsdrohungen der Entente.⁴⁵⁰

„Wochenbericht“ 4, 24. – 30. April⁴⁵¹

In Berlin drohte in der ersten Mai-Woche ein Streik des Einzelhandels. Die Verfahren zur Streikherbeiführung ähnelten den heutigen. Nach einer Mitgliederbefragung in der Gewerkschaft sollte der Entschluss dafür oder dagegen gefasst werden. Auslöser waren die von den Arbeitgebern abgelehnten Gehaltserhöhungen in der kommenden Tarifrunde. Dazu kam ein von den verschiedenen Berliner Verkehrsbetrieben (Kutscher, Omnibusfahrer, U- und Hochbahnfahrer) geplanter Arbeitsstillstand am 1. Mai. Parallel dazu stritten die USPD und MSPD um die Einführung einer besseren Erwerbslosenhilfe, dass aber eher aus politischem Kalkül der Profilschärfung als aus sozialem Ansporn.⁴⁵²

Die politische Krise der Kommunisten setzte sich laut Schlicke nach dem gescheiterten Putsch in Mitteldeutschland unverändert fort. Von den Sondergerichten ergingen hunderte Urteile und der kommunistische Reichstagsabgeordnete Wendelin Thomas wurde nach hetzerischen Reden in München zu zwei Jahren Gefängnis verurteilt.⁴⁵³

⁴⁴⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-3, S. 5 – 7.

⁴⁵⁰ Ebd., S .8 f.

⁴⁵¹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-4.

⁴⁵² Ebd., S. 2-6.

⁴⁵³ Ebd., S7f.

„Wochenberich“ 5, 1. – 7. Mai⁴⁵⁴

Deutsche Gewerkschaftsvertreter versuchten durch Kontakt zu internationalen Gewerkschaften die Reparationsbedingungen zu verbessern, um der deutschen Wirtschaft und damit den Arbeitnehmern mehr Chancen einzuräumen. Der geplante Streik im Berliner Einzelhandel konnte durch eine Tarifeinigung abgewendet werden.⁴⁵⁵

In Oberschlesien kam es zu Unruhen in Verbindung mit Streiks in den Bergbau- und Hüttenbetrieben, die laut Schlicke von polnischen Nationalisten angeheizt wurden. Die Weigerung der MSDP, sich an der Regierung zu beteiligen, schien sich langsam in Wohlgefallen aufzulösen, da konkrete Forderungen für eine Beteiligung gestellt wurden: Die deutsche Volkspartei sollte sich zur Republik bekennen und die bayerischen Einwohnerwehren entwaffnet werden.⁴⁵⁶

Um die Breite der „Wochenberichte“ darzulegen und die Schwierigkeiten einer kurzen Wiedergabe zu erläutern, sei hier auf die weiter behandelten Industrien im 5. „Wochenbericht“ hingewiesen:

- Eisenindustrie
- Bergbau
- Kaliindustrie
- Papierindustrie
- Rohhäuteindustrie
- Chemische Industrie
- Getreideverarbeitende Industrie
- Textilindustrie
- Binnenschifffahrt und die Behinderungen durch den niedrigen Wasserstand des Rheines im Ruhrgebiet
- Schiffswerften im Norden und ihre Auslastung
- Banken und das Volumen des Bankenkaptals⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-5.

⁴⁵⁵ Ebd., S. 4 f.

⁴⁵⁶ Ebd., S. 2 f.

⁴⁵⁷ Ebd., S. 6 – 12.

„Wochenbericht“ 6, 8. – 14. Mai⁴⁵⁸

Der ADGB hielt seine Bemühungen um die Abschwächung der Reparationszahlungen aufrecht und die MSDP blieb bei ihrer Zustimmung zur Regierungsbeteiligung unter den oben aufgeführten Bedingungen. Ergänzend kam hinzu, dass auch die Auslieferung deutscher Kriegsverbrecher an die Gerichtsbarkeit der Entente vorausgesetzt wurde.⁴⁵⁹ Die Akkuratess des Berichtes wird anhand der auf vier Seiten ausführlich beschriebenen Milchdebatte deutlich. Zum 1. Juni 1921 sollte die Milch- und Butterwirtschaft wieder freigegeben werden. Schlicke beschreibt die Beschränkungen: Eine gewerbliche Verwendung der Milch wurde nur für die Käse- und Butterherstellung erlaubt, wobei sich die zuständigen Behörden vorbehalten konnten, die Herstellung einzelner Käsesorten zu beschränken. Konditoreien und Gaststätten durften Milch nicht verbacken oder zu Sahne weiterverwerten. Die Zwangswirtschaft bei den Erzeugerbetrieben wurde unter strengen Vorgaben gelockert, um die Versorgung von Milchversorgungsberechtigten (Kleinkinder etc.) weiterhin sicherzustellen. Das Strafmaß bei Nichtbeachtung dieser Verordnungen konnte bis zu einem Jahr Haftstrafe oder die Zahlung von bis zu 10.000 Mark betragen.⁴⁶⁰

„Wochenbericht“ 7, 15. – 21. Mai⁴⁶¹

Durch die Annahme der Reparationsforderungen erhoffte sich die deutsche Wirtschaft eine Steigerung der Exporte, auch wenn diese mit 26 Prozent Strafabgaben an die Entente versehen wurden. Zum Ausgleich wurde den exportierenden Unternehmen Papiermark versprochen, was nicht unwesentlich zur weiteren Verschärfung der Inflation beigetragen hat. Dazu kamen die Unruhen und Aufstände in Oberschlesien, die in der dritten

⁴⁵⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-6.

⁴⁵⁹ Ebd., S. 2 f.

⁴⁶⁰ Ebd., S.16 – 19.

⁴⁶¹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-7.

Woche in Folge anhielten und allmählich durch eine Verknappung der Kohle in den Industriegebieten deutlich spürbar wurden.⁴⁶²

Schlicke verwies im politischen Teil seines Berichtes auf den rapiden Mitgliederschwund in der USPD am Beispiel Bayerns und betonte erneut, wie sehr sich der ADGB um eine Milderung der Reparationsansprüche bemüht habe.⁴⁶³

„Wochenbericht“ 9, 29. Mai – 6. Juni⁴⁶⁴

Ab dem neunten Bericht wurde der Bereich der Arbeitergesetzgebung auf einen internationalen Rahmen ausgedehnt, auch wenn es in diesem Bericht noch keine neuen Entwicklungen zu vermelden gab.⁴⁶⁵

Neben einigen Tarifabschlüssen in der Reichsverwaltung und bei den Zieglern im Lahn-, Sieg-, Dillkreis wurde im Reichswirtschaftsrat über die Verkürzung der Öffnungszeiten im Einzelhandel auf 18:00 Uhr diskutiert. Auf Druck der Arbeitgeber wurde ein Kompromiss erreicht, der die Öffnungszeiten prinzipiell bei 19:00 Uhr beließ und in Absprache mit den Sozialpartnern und Gemeinden in Einzelfällen die Möglichkeit für Verkürzungen einräumte.⁴⁶⁶

Der IGB versuchte auf Anregung durch den ADGB auf internationaler Ebene die Wirren in Oberschlesien durch Druck auf die Interalliierte Kommission zu beenden. Parallel dazu überstand die Regierung Wirth ein Misstrauensvotum der Deutschnationalen und Wiederaufbauminister Rathenau stellte seine neuen Steuerpläne vor, die in erster Linie Großindustrielle belasten sollten.⁴⁶⁷

⁴⁶² Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-7, S. 5 – 7.

⁴⁶³ Ebd., S. 2 – 4.

⁴⁶⁴ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-9.

⁴⁶⁵ Ebd., S. 1.

⁴⁶⁶ Ebd., S. 2 f.

⁴⁶⁷ Ebd., S. 3 – 7.

Besonders hervorzuheben ist ein Satz Schlickes zu den Bemühungen Münchener Arbeiter gegen die Agitation von rechts. Schlicke beschrieb dies „ähnlich dem Treiben der Faszisten [sic] in Italien“.⁴⁶⁸

„Wochenbericht“ 10, 7. – 13. Juni⁴⁶⁹

Mit dem zehnten „Wochenbericht“ wurde die Gliederung geändert und die folgenden Punkte hinzugefügt:

- Das Internationale Arbeitsamt
- Allgemeine und technische Fortbildung
- Handelsmarine
- Russische Fragen
- ehemalige Soldaten und Kriegsgeschädigte⁴⁷⁰

Im Falle relevanter Informationen unter diesen Punkten werden diese im weiteren Verlauf in die Zusammenfassung der Berichte eingebunden.

Inhaltlich standen in diesem Bericht die Folgen der als unangemessen empfundenen wirtschaftlichen Sanktionen des Versailler Vertrages im Mittelpunkt. Zunächst wurde auf ein Treffen zwischen Wiederaufbauminister Rathenau und dem französischen Minister für den industriellen Wiederaufbau Loucheur hingewiesen, bei dem eventuelle Erleichterungen angesprochen wurden. Da Loucheur aber einer der Mitverfasser des Versailler Vertrages war, konnten keine Fortschritte erzielt werden.⁴⁷¹ Schlicke fasste im Weiteren die Stimmung in Deutschland zusammen und schloss mit einem Satz, der vieles von dem vorweg nahm, was später zum Scheitern des Versailler Vertrages beitrug:

„In allen Kreisen des deutschen Volkes wird das Weiterbestehen der Sanktionen als grosse [sic] Ungerechtigkeit empfunden, und diese Politik der Entente ist tatsächlich nicht dazu angetan, den Willen des deutschen Volkes zur Erfüllung der Sanktionen zu stärken, sondern das Gegenteil wird gezeitigt. Das Vertrauen zu dem

⁴⁶⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-9, S. 4.

⁴⁶⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-10.

⁴⁷⁰ Ebd., S. 1.

⁴⁷¹ Ebd., S. 5.

*Gerechtigkeitssinn der Entente schwindet, und wo kein Vertrauen sein kann, kann auch kein guter Wille sein.*⁴⁷²

„Wochenbericht“ 11, 14. – 19. Juni⁴⁷³

Die deutschen Gewerkschaften einigten sich auf einen Zehnpunkteplan gegen Arbeitslosigkeit, der den betroffenen Ministerien und Behörden vorgelegt wurde. Gleichzeitig kam es zu regionalen Tarifabschlüssen für die Waldarbeiter in Hessen und die Vermessungstechniker in Preußen.⁴⁷⁴

Der stellvertretende IGB-Vorsitzende Jouhau, gleichzeitig Verwaltungsratsmitglied der IAO, sprach sich auf einer Reise in die Unruheregion Oberschlesien für den Verbleib eben dieser in Deutschland aus. Gegen eine Teilung Schlesiens zwischen Deutschland und Polen führte er historisch gewachsene geographische und wirtschaftliche Faktoren an.⁴⁷⁵

Als Kuriosum der deutschen Kohle-Reparationslieferungen nannte Schlicke die Entwicklungen im Bergbau. Auf deutscher Seite mussten die Arbeiter Überstunden fahren, um die geforderten Mengen zu fördern, und konnten trotzdem den nationalen Bedarf kaum decken. Auf Seiten der Entente führten die deutschen Kohlelieferungen zu Lohndumping und rasant steigenden Arbeitslosenzahlen im Bergbau, da die Nachfrage größtenteils mit deutscher Kohle gedeckt werden konnte.⁴⁷⁶

„Wochenbericht“ 12, 20. – 26. Juni⁴⁷⁷

Dieser Bericht enthielt in erster Linie eine Presseschau über die Auswirkungen der Sanktionen auf die deutsche Wirtschaft. Als Beispiel führte Schlicke die Folgen der Kohle-Förderausfälle in Oberschlesien für die

⁴⁷² Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-10, S. 4.

⁴⁷³ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-11.

⁴⁷⁴ Ebd., S. 4.

⁴⁷⁵ Ebd., S. 6.

⁴⁷⁶ Ebd., S. 8.

⁴⁷⁷ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-12.

Stahlindustrie im Ruhrgebiet an, die ohne die Kohlelieferungen an die Entente leicht ausgeglichen hätten werden können.⁴⁷⁸

„Wochenbericht“ 13, 26. Juni – 2. Juli⁴⁷⁹

Wie in den Vorwochen stand die Kohlen-, Währungs- und oberschlesische Krise im Mittelpunkt des Berichts. Als neue Entwicklung sei hier der Verzicht des Reichstages auf neue Steuern angeführt, den Schlicke für eine steigende Inflationsquote verantwortlich machte, da dadurch die positiven Effekte eines niederländischen Kredites augenblicklich zerfielen.⁴⁸⁰

Auf Gewerkschaftsebene wurde das Annehmen und Geben von Trinkgeldern im Gaststätten- und Hotelgewerbe abgelehnt, da dadurch Arbeitgeber in Versuchung geführt werden konnten, die Löhne mit den Trinkgeldern zu verrechnen und diese somit kleinzuhalten.⁴⁸¹

„Wochenbericht“ 14, 3. – 9. Juli⁴⁸²

Im sozialpolitischen Ausschuss des Reichstages wurden zwei Gesetzesvorhaben, ohne konkrete Ergebnisse zu erreichen, besprochen. Die lange diskutierte Schlichtungsordnung und eine Regelung zur Unfallverhütung wurden zumindest wieder auf die politische Agenda gesetzt.⁴⁸³

Wie ein roter Faden ziehen sich die Hauptthemen Währung, Oberschlesien und Reparationen durch die Berichte. Wie Schlicke so treffend formulierte:

„Auf politischem Gebiet ist nichts besonderes [sic!] zu verzeichnen, da nach der Lage Deutschlands im Verhältnis zu anderen Völkern alle politischen Massnahmen [sic!] von wirtschaftlichen Notwendigkeiten diktiert sind.“⁴⁸⁴

⁴⁷⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-12, S. 5.

⁴⁷⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-13.

⁴⁸⁰ Ebd., S. 5 – 7.

⁴⁸¹ Ebd., S. 4.

⁴⁸² Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-14.

⁴⁸³ Ebd., S. 3.

⁴⁸⁴ IAO – Archiv: C 24-2-1, 1921-14, S. 5.

Um dieses Diktat aufzuweichen, bemühte sich der Reparationsausschuss des Reichstages um die Abschaffung oder zumindest die Abschwächung der 26-prozentigen Exportabgabe an die Entente und begann mit der Ausarbeitung eines Kompromissvorschlages.⁴⁸⁵

„Wochenbericht“ 15, 10. – 16. Juli⁴⁸⁶

Neben einer ausführlichen Presseschau über die Vorberichte zur IAK 1921 in Genf befasste sich dieser Bericht mit einer Tagung im Reichsarbeitsamt, auf der die von Gewerkschaftsseite vorgelegten zehn Punkte gegen Arbeitslosigkeit diskutiert wurden.⁴⁸⁷

Die Problematik der Währungs-, Reparations- und oberschlesischen Krise blieb unverändert.⁴⁸⁸

„Wochenbericht“ 16, 17. – 23. Juli⁴⁸⁹

Der Besuch Albert Thomas in Berlin und die Reaktion der Presse leiteten diesen Bericht ein. In den meisten überregionalen Zeitungen wurde darüber berichtet, nur der Süden verweigerte sich hinsichtlich einer Übernahme der von Schlicke gesendeten Pressemitteilung.⁴⁹⁰

Sozialpolitisch am wichtigsten war der geplante Beitritt des Deutschen Beamtenbundes in den ADGB.⁴⁹¹

⁴⁸⁵ IAO – Archiv: C 24-2-1, 1921-14, S. 6 f.

⁴⁸⁶ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-15.

⁴⁸⁷ Ebd., S. 3.

⁴⁸⁸ Ebd., S. 6 – 8.

⁴⁸⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-16.

⁴⁹⁰ Ebd., S. 2.

⁴⁹¹ Ebd., S. 5.

„Wochenbericht“ 17, 24. – 30. Juli⁴⁹²

Als ersten größeren Erfolg des Schlichtungswesens markierte der Bericht den Schiedsspruch des Arbeitsministeriums in den Tarifstreitigkeiten der Buchdrucker und Schriftgießer. Die Arbeitgebervertretungen der Brauereien, Mühlen, Bäcker, Konditoren und Fleischer sahen daraufhin ihre Chancen in Tarifstreitigkeiten und bei Schiedssprüchen in einem geschlossenen Verband größer an und begannen Sondierungen über die Gründung eines Lebens- und Genussmittelverbandes.⁴⁹³ Die aktuellen Arbeitsmarktdaten spiegelten die schwierige Nachkriegssituation in Deutschland wider und verzeichneten besonders für die Industrie ansteigende Arbeitslosenzahlen. Sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Baubranche herrschte im Vergleich dazu Aufwind.⁴⁹⁴

„Wochenbericht“ 18, 31. Juli – 6. August⁴⁹⁵

Auf dem Görlitzer Parteitag der MSPD wurden weitreichende Befugnisse für die IAO als wünschenswert in das Parteiprogramm mit aufgenommen, da die Internationalität der Regelungen eine möglichst breite Akzeptanz in der Wirtschaft fördern würde.⁴⁹⁶

Der Umgang mit den IAO-Übereinkommen der Washingtoner Konferenz in der deutschen Politik führte allerdings bis 1921 zu keiner Ratifikation. Als Begründung führte Schlicke die Äußerungen von Mitgliedern des Reichswirtschaftsrates an, die vor allem die Arbeitszeitregelung als überholt ansahen, da der Achtsturentag in Deutschland schon durch die Demobilmachungsverordnung im November 1918 zumindest theoretisch eingeführt wurde.⁴⁹⁷

⁴⁹² Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-17.

⁴⁹³ Ebd., S. 3.

⁴⁹⁴ Ebd., 8 f.

⁴⁹⁵ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-18.

⁴⁹⁶ Ebd., S. 3.

⁴⁹⁷ Ebd., S. 2.

Der ADGB rief zur Geschlossenheit der Arbeiterschaft auf, um Lohnerhöhungen und Inflationsanpassungen erreichen zu können. Sich damit solidarisiert zogen ca. 35.000 Beamte streikend durch Hamburg.⁴⁹⁸

„Wochenbericht“ 19, 7. – 13. August⁴⁹⁹

Die Forderung der Gewerkschaften nach einem Soziallohn, der nicht leistungsbezogen dem Prinzip „gleiche Arbeit, gleicher Lohn“ folgt, wurden immer lauter vorgetragen. Diese trafen aber nicht den Nerv aller Arbeitnehmer und gestalteten auch die Gespräche über einen Beitritt des Beamtenbundes zum ADGB schwieriger.⁵⁰⁰

Allgemein wurde die Stimmung in der Wirtschaft von Seiten des Wiederaufbauministeriums, neben den bekannten Störungen in Oberschlesien, in der Kohlenwirtschaft und in Reparationsfragen, als positiver angesehen, da ein Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu den USA erwartet wurde. Schlicke sah die Lage kritischer, da es in der Kaliindustrie zu Stilllegungen kam und das „Loch im Westen“ nun in beide Richtungen diffundierbar wurde. Nicht nur billige Exportschlager wie die Kohle wurden aus Deutschland herausgeschafft, sondern auch teure Luxusgüter über die Entente nach Deutschland hinein. Beides verschlimmerte die Lage des Geldmarktes.⁵⁰¹

„Wochenbericht“ 20, 14. – 20. August⁵⁰²

Angeregt durch die Themensetzung der 3. IAK in Genf im Oktober befasste sich der ADGB mit der Bleiweißverwendung im Malerhandwerk, was von Schlicke als immer weiter anwachsende Akzeptanz der IAO gewertet wurde. Im Weiteren räumte er dann jedoch ein, dass von Seiten der Rheinisch-Westfälischen-Zeitung (RWZ Nr. 688, 20. August 1921) die 48-

⁴⁹⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-18, S. 5.

⁴⁹⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-19.

⁵⁰⁰ Ebd., S. 3.

⁵⁰¹ Ebd., S. 5 – 7.

⁵⁰² Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-20.

Stundenwoche als Auslöser für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten angeführt wurde. Von Seiten der Arbeitnehmer in der chemischen Industrie Mitteldeutschlands sei auf die Wiedereinführung der 56-Stundenwoche gedrängt worden.⁵⁰³

In der gleichen Ausgabe der RWZ wurde die vollständige Wiederaufnahme der Kohlenproduktion in Oberschlesien mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten Frankreichs in Verbindung gebracht. Unter dem Leitspruch „Versailles, das Grab der französischen Industrie“ analysierte die RWZ das, was auch schon in den vorherigen Berichten Anklang fand: Bedingt durch die Reparation kamen zu viel billige Kohle und weitere Exportgüter nach Frankreich. Dies führte zu einer binnenwirtschaftlichen Destabilisierung, die Frankreich durch Einfuhrzölle auszugleichen versuchte. Auf deutscher Seite profitierte der Arbeitsmarkt allmählich von den steigenden Exporten und die Arbeitslosenzahlen sanken im August auf einen Tiefstand von 269.424 Voll-Erwerbslosen.⁵⁰⁴

„Wochenbericht“ 21, 21. – 28. August⁵⁰⁵

Die Ermordung des Zentrumspolitikers Matthias Erzberger am 26. August 1921 stand im Mittelpunkt dieses Berichtes. Schlicke beschrieb die einsetzende Solidarisierungswelle von großen Teilen der Politik und Gewerkschaften als „Treuebekenntnis zur Republik, zur Demokratie und zur Verfassung“⁵⁰⁶.

Sozialpolitisch standen die zunehmenden Forderungen verschiedenster Berufsgruppen (Binnenschiffer, Hamburger Beamte, Berliner Metallarbeiter, Bergarbeiter, Bochumer Schwerindustriearbeiter, Arbeiter in der Schuhindustrie) nach Inflationsausgleich im Mittelpunkt. Ergebnisse dieser Forderungen wurden zunächst nur für die Beamten erreicht. Auf Vermittlung

⁵⁰³ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-20, S. 2 – 4.

⁵⁰⁴ Ebd., S. 8 – 10.

⁵⁰⁵ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-21.

⁵⁰⁶ Ebd., S. 6.

des Reichskanzlers Wirth wurde ein Kompromiss erzielt, der den Reichsbeamten eine geringe Teuerungszulage einräumte.⁵⁰⁷

„Wochenbericht“ 22, 29. August – 4. September⁵⁰⁸

Das Wirtschaftsministerium erarbeitete einen Gesetzentwurf für die Einführung von reichsweiten Lohnstatistiken, die der Reichswirtschaftsrat erstmalig beriet.⁵⁰⁹

In Oberschlesien verhandelten deutsche und polnische Gewerkschaften zusammen mit den Arbeitgebern über Lohnerhöhungen und setzten damit die Entspannung fort. Wie stark der Einbruch der Kohleförderung während der Aufstände ausgefallen war, zeigten die Zahlen der aktuellen Fördermengen nochmals deutlich. Schlicke wies in diesem Zusammenhang auf die Gefahren einer geplanten Besteuerung der Kohle hin, die Auswirkungen auf sämtliche Branchen haben würde.⁵¹⁰

Positiv herausgehoben wurde die immer regere Tätigkeit des Arbeitsministeriums auf der Ebene der Schiedssprüche. Innerhalb einer Woche konnten so Lohnabschlüsse in der Metallindustrie in Dortmund und Berlin erreicht werden.⁵¹¹

„Wochenbericht“ 23, 4. – 10. September⁵¹²

Die Mitglieder des Reichswirtschaftsausschusses berieten über eine einheitliche Regelung zur Arbeitszeit im Steinkohlebergbau. Parallel dazu vermittelte Reichsarbeitsminister Brauns eine reichsweite Lohnregelung im

⁵⁰⁷ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-21, S. 3 f.

⁵⁰⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-22.

⁵⁰⁹ Ebd., S. 3.

⁵¹⁰ Ebd., S. 4 – 6.

⁵¹¹ Ebd., S. 5.

⁵¹² Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-23.

Kohle- und Erzbergbau, die auf einer Reichskonferenz der Bergarbeiter zur Abstimmung gestellt werden sollte.⁵¹³

Als Folge der Ermordung Erzbergers erließ das Kabinett Wirth eine Republikschutz-Verordnung, die gegen staatsfeindliche Kräfte gerichtet war und das Erscheinen rechter Zeitungen untersagte. Darüber hinaus konnte in begründeten Fällen das Vereins- und Versammlungsrecht außer Kraft gesetzt werden. Dies wurde in allen Ländern gut aufgenommen, nur in Bayern weigerte sich Ministerpräsident von Kahr, die Verordnung umzusetzen, und trat zum 11. September mit seinem Kabinett zurück.⁵¹⁴

„Wochenbericht“ 24, 11. – 17. September⁵¹⁵

Durch den in Bayern ausgerufenen Ausnahmezustand kam es bei den dortigen Lohntarifverhandlungen zu Problemen, da das Versammlungsrecht eingeschränkt wurde.⁵¹⁶

In Berlin kam es im Zuge eines Warnstreiks der Angestellten der Städtischen Werke zu einem nahezu 24-stündigen Ausfall der Strom-, Licht- und Verkehrsversorgung. Durch Vermittlung des Reichsarbeitsministeriums konnte ein Kompromiss erzielt werden. Ebenso wurde der reichsweite Kompromissvorschlag für den Kohle- und Erzbergbau von der Arbeiterschaft akzeptiert.⁵¹⁷

„Wochenbericht“ 25, 18. – 24. September⁵¹⁸

Neben den Problemen beim Export deutscher Waren wurde auch die Diskussion um Teuerungszuschläge in zahlreichen Gewerben fortgesetzt.⁵¹⁹

⁵¹³ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-23, S. 3 f.

⁵¹⁴ Ebd., S. 6.

⁵¹⁵ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-24.

⁵¹⁶ Ebd., S. 5.

⁵¹⁷ Ebd., S. 3.

⁵¹⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-25.

⁵¹⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-25, S. 3.

Auf dem Parteitag der MSPD wurde ebenfalls die Stabilisierung der Mark und damit die Stabilisierung der Löhne thematisiert. Politisch heikel war der Antrag des Parteivorstandes für die Koalitionsfreiheit im Reichstag. Dieser wurde von den Delegierten angenommen, aber von der Arbeiterschaft skeptisch betrachtet, da theoretisch auch eine Koalition mit der Deutschen Volkspartei (DVP) möglich gewesen wäre. Zur Stabilisierung der Währung und Bezahlung der Reparationsforderungen sollten private Goldwerte erfasst und versteuert werden. Diesem Plan stellte sich die Wirtschaft entgegen, indem Vertreter der Finanzwirtschaft und Schwerindustrie einen Kredit anboten, mit dem die Reparationszahlungen gedeckt hätten werden können. Um diesen Vorschlag nicht annehmen zu müssen, appellierte der Parteitag an die internationale Arbeiterschaft, sich für die Revision des Versailler Vertrages einzusetzen. Von der Versteuerung der Goldwerte war in den Augen der Delegierten langfristig wesentlich mehr zu erwarten als von kurzfristigen und einmaligen Krediten.⁵²⁰

„Wochenbericht“ 26, 25. September – 1. Oktober⁵²¹

Im unter die Verwaltung des Völkerbundes gestellten Saargebiet brachen Unruhen aus. Die Einführung des Francs ließ die Unternehmer und die Arbeiterschaft befürchten, vollständig von der deutschen Wirtschaftszone abgetrennt zu werden. Nahezu sämtliche Wirtschaftsverbindungen bestanden nach Deutschland und wären durch eine wesentlich teurere Währung belastet worden. Auch die Teuerung der Lebenshaltungskosten mobilisierte die Arbeiterschaft. Abordnungen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Vertretern der französischen Regierungskommission wurden zum Völkerbund und zum IAA entsandt, um eine Lösung herbeizuführen.⁵²²

⁵²⁰ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-25, S. 6 f.

⁵²¹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-26.

⁵²² Ebd., S. 4.

Schlicke beschrieb im Weiteren seinen Besuch auf der Tagung des Allgemeinen freien Angestelltenbundes (AfA), der sich mit den Zielen des ADGB solidarisierte.⁵²³

In der Diskussion um eine mögliche Abtretung Oberschlesiens an Polen wurden mehrere Gesandtschaften vor dem Reichstag gehört, die Informationsmaterial für die Unteilbarkeit Deutschlands und Oberschlesiens vortrugen. Insbesondere die Gewerkschaften wiesen auf die wirtschaftlich engen Verflechtungen hin.⁵²⁴

„Wochenbericht“ 28, 9. – 15. Oktober⁵²⁵

Das beherrschende Thema bildete der Beschluss des Völkerbundes vom 10. Oktober dar, Ostoberschlesien, den wirtschaftlich bedeutenderen Teil Oberschlesiens, zukünftig unter polnische Verwaltung zu stellen. Damit verlor Deutschland einen sehr wichtigen Rohstoff- und Industriestandort. Als dementsprechend heftig beschrieb Schlicke die Reaktionen. Der ADGB und deutsche Gewerkschaften in Oberschlesien sendeten Protestnoten und Denkschriften an den Völkerbund. In Breslau und Frankfurt a.M. fanden große Solidaritätsdemonstrationen statt. Die Industrie drohte das Angebot, mit Hilfe eines Kredites, die Reparationszahlungen zu decken, zurückzuziehen, da der Wegfall der östlichen Produktionsstätten ein wirtschaftliches Desaster darstellte. Von Seiten der Sozialdemokraten wurde in erster Linie auf die schweren Auswirkungen für die Arbeiterschaft hingewiesen und erst danach auf die drohenden Kohleförderausfälle und die damit zusammenhängenden Folgen für die Industrie.⁵²⁶

⁵²³ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-26, S. 5.

⁵²⁴ Ebd., S. 7.

⁵²⁵ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-28.

⁵²⁶ Ebd., S. 4 – 7.

„Wochenbericht“ 29, 16. – 22. Oktober⁵²⁷

Wie in zahlreichen anderen Berichten wies Schlicke in diesem auf die Lohnstreiks in verschiedenen Regionen Deutschlands hin. In Berlin streikten die Verlagsangestellten, was zum Ausfall zahlreicher Tageszeitungen führte. Die Solinger Arbeiter in der Feder- und Taschenmesserfertigung streikten ebenso wie die Arbeiter in der Tabakindustrie, die sich gegen Massenentlassungen und die Einführung von Kurzarbeit infolge der Steuererhöhungen auf Tabak zur Wehr setzten.⁵²⁸

Gegen den Völkerbundentschluss vom 10. Oktober setzten sich weiterhin die verschiedensten deutschen Kreise ein. Herauszustellen war die Einigkeit aller deutschen Gewerkschaften, Verbände und Organisationen, die einzelne Protesttelegramme an den Völkerbund sendeten.⁵²⁹

„Wochenbericht“ 30, 23. – 29. Oktober⁵³⁰

Die Eröffnung der dritten IAK in Genf vom 25. Oktober – 19. November 1921 zog ein großes Medienecho in Veröffentlichungen sämtlicher politischen Couleur nach sich. Sowohl die Zielsetzungen der Konferenz als auch die Arbeitsweise wurden dort besprochen.⁵³¹

In den vorherigen Berichten wahrte Schlicke stets die Neutralität, im Zusammenhang mit den Gebietsverlusten in Oberschlesien ließ er sich jedoch zur Äußerung über die „Vergewaltigung von Lublinitz“ (Das heutige Lubliniec) hinreißen und zog dann die Verbindung zum Rücktritt des Reichskanzlers Wirth und dessen Kabinett. Wirth begründete den Rücktritt mit der Aussichtslosigkeit, die Reparationsforderungen ohne die oberschlesische Industrie erfüllen zu können, und sah damit seine

⁵²⁷ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-29.

⁵²⁸ Ebd., S. 3 f.

⁵²⁹ Ebd., S. 5.

⁵³⁰ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-30.

⁵³¹ Ebd., S. 1.

Erfüllungspolitik als gescheitert an. Dies hinderte ihn aber nicht an der erneuten Regierungsbildung, bekannt als Wirth II.⁵³²

„Wochenbericht“ 31, 30. Oktober – 5. November⁵³³

Neben den Beschreibungen der Tarifverhandlungen in verschiedenen Regionen und den Ausführungen über streikende Arbeiter im Berliner Gastwirt- und im Bochumer Metallverarbeitungsgewerbe wurde auch das geplante Vermögenssteuergesetz behandelt. Dieses wurde von der Arbeiterschaft als nicht weitreichend genug empfunden.⁵³⁴

Der ADGB machte mit mehreren Veröffentlichungen auf die „sozialpolitische Kehrseite der Vergewaltigungsmaßnahmen“ in Ostoberschlesien aufmerksam. Dazu verwies er ebenfalls auf die zu erwartenden Einbrüche in der Wirtschaft, den Anstieg der Arbeitslosenzahlen und die Unmöglichkeit, den Reparationsforderungen ohne die oberschlesische Industrie nachkommen zu können.⁵³⁵

„Wochenbericht“ 32, 6. – 13. November⁵³⁶

Die beherrschenden Themen des Jahres, die Reparation, die Inflation und Oberschlesien, bestimmten in dieser Woche das Handeln der Akteure. Der verzeichnete Markteinbruch führte zu einer Explosion der Exportzahlen und erhöhte damit den Druck auf die Mark noch weiter. Um den Folgen für die Arbeiterschaft entgegenzuwirken, empfahl der Städtetag der Reichsregierung eine Teuerungszulage als Reichshilfe für alle Arbeiter und Angestellten.⁵³⁷

⁵³² Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-30, S. 7 f.

⁵³³ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-31.

⁵³⁴ Ebd., S. 4 – 6.

⁵³⁵ Ebd., S. 8.

⁵³⁶ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-32.

⁵³⁷ Ebd., S. 6 – 10.

Im sozialpolitischen Ausschuss des Reichswirtschaftsrates wurde die Einführung einer Regelung zur reichsweiten Arbeitsstatistik erörtert.⁵³⁸ Die vorliegenden Zahlen über Voll-Erwerbslose aus Städten über 10.000 Einwohnern ließen eine Trendwende erahnen. Zum saisonbedingten Einbruch kamen auch die Folgen der Währungskrise und die Unsicherheiten in Bezug auf Oberschlesien. Schlicke sprach von einer Stagnation, die dem kommenden Einbruch vorweggehen würde.⁵³⁹

„Wochenbericht“ 33, 14. – 21. November⁵⁴⁰

Der Reichsrat nahm weitere Beratungen über das Gesetz zur Regelung der Arbeitsstatistik vor. Darin wurde die Erfassung der Arbeitslosen, der Arbeitnehmer und der freien Arbeitsstellen auf örtlicher, Landes- und Reichsebene geregelt. Ziel dieser Neuregelung war die bessere Ausschöpfung vorhandener Ressourcen.⁵⁴¹

Die Industrie versuchte über das Kreditversprechen zur Bezahlung der Reparationsforderungen eine Privatisierung verschiedener Staatsbetriebe zu erzwingen. Vor allem die Reichsbahn stand im Mittelpunkt des Interesses. Daraufhin reagierten die Gewerkschaften, inklusive des Beamtenbundes, mit Großdemonstrationen und die Eisenbahner versprachen einen unbefristeten Generalstreik für den Fall der Privatisierung.⁵⁴² Reichskanzler Wirth und sein Kabinett sprachen sich gegen den Kredit und damit gegen eventuelle Privatisierungen aus.⁵⁴³

⁵³⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-32, S. 5.

⁵³⁹ Ebd., S. 10 – 14.

⁵⁴⁰ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-33.

⁵⁴¹ Ebd., S. 4.

⁵⁴² Ebd., S. 6.

⁵⁴³ Ebd., S. 9.

„Wochenbericht“ 34, 21. – 27. November⁵⁴⁴

Im Nachgang der dritten IAK kam es zu zahlreichen Veröffentlichungen über den Verlauf und die Ergebnisse. Besonders von ganz linker Seite wurden diese im Fall der vorgeschlagenen Regelungen für die Landwirtschaft als stark antiproletarisch kritisiert.⁵⁴⁵

In der Wirtschaft sorgten die anhaltenden Materialkostensteigerungen und die Kohlenknappheit für einen weiteren Konjunkturdämpfer, da Aufträge nicht angenommen geschweige denn bearbeitet werden konnten.⁵⁴⁶

„Wochenbericht“ 35, 28. November – 4. Dezember⁵⁴⁷

Eine Novellierung der Schlichtungsordnung wurde vom Reichswirtschaftsrat an den sozialpolitischen Ausschuss zurückverwiesen, um dort einen Kompromiss auszuarbeiten, der den Vorstellungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gerecht werden würde. Der Gesetzentwurf des Arbeitsministers zur Neuregelung der gewerblichen Arbeitszeit wurde dem Reichswirtschaftsrat zur Beratung vorgelegt und orientierte sich im weitesten Sinne am IAO-Übereinkommen über den Achtstundentag. Ausnahmen zur Ausdehnung der Arbeitszeit wurden allerdings in einem weiteren Rahmen zugelassen, als es im IAO-Übereinkommen vorgesehen gewesen wäre.⁵⁴⁸

Als kleine Randnotiz verwies Schlicke auf die Papierknappheit und die drohenden Konsequenzen für die Zeitungen, die beim aktuellen Stand der Versorgung davon ausgingen, dass ein geregeltes Erscheinen der Ausgaben nicht lange aufrechterhalten werden könnte.⁵⁴⁹

⁵⁴⁴ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-34.

⁵⁴⁵ Ebd., S. 2 f.

⁵⁴⁶ Ebd., S. 9.

⁵⁴⁷ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-35.

⁵⁴⁸ Ebd., S. 4.

⁵⁴⁹ Ebd., S. 10.

„Wochenbericht“ 36, 5. – 11. Dezember⁵⁵⁰

Der Kompromissvorschlag der Schlichtungsordnung wurde am 10. Dezember 1921 nach weiteren Diskussionen und einer Ablehnung im Reichswirtschaftsrat mit 80 zu 76 Stimmen angenommen.⁵⁵¹

Die Abtrennung des Saargebietes war zumindest sozialpolitisch annähernd vollzogen, da sich die Arbeitervertreter für bessere Lohnbedingungen nicht mehr nach Berlin, sondern nach Paris wandten.⁵⁵²

Spekulationen mit den großen Währungsschwankungen brachten mit der Pfälzischen Bank ein renommiertes Geldhaus zur Pleite. Es war nicht der Staat, der einschritt, um die Gläubiger und Anleger zu schützen, sondern ein privates Bankenconsortium, das die Pfälzische Bank und die Deckung der ausstehenden Forderungen übernahm.⁵⁵³

Die Kohlenkrise spitzte sich durch die polnische Übernahme weiterer deutscher Betriebe zu. Besonders der süddeutsche Raum litt unter dem Kohlenmangel und fürchtete, dass die geplante Kohlensteuererhöhung die Krise noch weiter verschärfen würde.⁵⁵⁴

„Wochenbericht“ 37, 11. – 17. Dezember⁵⁵⁵

Arbeitsminister Brauns legte dem Reichstag den Entwurf einer Ergänzung des Betriebsrätegesetzes vor, in dem Betriebsräten ein Platz im Aufsichtsrat eingeräumt wurde. Die Ergänzung sollte zum 1. Januar 1922 in Kraft treten.⁵⁵⁶

⁵⁵⁰ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-36.

⁵⁵¹ Ebd., S. 4.

⁵⁵² Ebd., S. 8.

⁵⁵³ Ebd., S. 10.

⁵⁵⁴ Ebd., S. 11 – 14.

⁵⁵⁵ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-37.

⁵⁵⁶ Ebd., S. 3.

Der Kohlenmangel erreichte erstmals ein Ausmaß, das auch die Nahrungsmittelindustrie tangierte. Den Fischern in Cuxhaven war es unmöglich, mit ihren kohlebetriebenen Booten auf Fischfang zu gehen.⁵⁵⁷

Schlicke berichtete abschließend über die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die errungenen sozialpolitischen Erfolge. Die Gewerkschaften und Arbeiter sahen sich ständigen Versuchen der Arbeitgeber ausgesetzt, den Achtstundentag, das Verbot von Überstunden im Bergbau oder auch das Verbot der Nacharbeit in Bäckereibetrieben zu kippen. Als Begründung wurden immer wieder die außerordentlichen Umstände angeführt.⁵⁵⁸

„Wochenbericht“ 38, 19. – 25. Dezember⁵⁵⁹

Im letzten Bericht des Jahres wurden die bekannten Themen behandelt. Dazu zählten neben den Konflikten im Saargebiet und Oberschlesien ebenso die Kohlenknappheit und die Inflationskrise. Auch die Versuche der Industrie, Errungenschaften der Sozialpolitik bis zum Ende des Ersten Weltkrieges wieder rückgängig zu machen, spielten eine große Rolle.⁵⁶⁰

Als positiven Jahresabschluss legte der Verkehrsminister einen Gesetzentwurf über die Arbeitszeitregelung der Eisenbahner vor. Dieser orientierte sich am Washingtoner IAO-Übereinkommen und sah die Einführung des Achtstundentages vor.⁵⁶¹

In den 36 vorliegenden Berichten Alexander Schlickes wurde ein zerrissenes Bild der Gesellschaft skizziert. Die sozialpolitischen Fortschritte bis zum Ende des Ersten Weltkrieges drohten unter dem Druck der Reparationsforderungen, der Inflation und der allgemeinen Wirtschaftslage weggewischt zu werden. Als Mittel der Gegenwehr griffen immer mehr

⁵⁵⁷ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-37, S. 11.

⁵⁵⁸ Ebd., S. 18.

⁵⁵⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 1921-38.

⁵⁶⁰ Ebd., S. 6 – 11.

⁵⁶¹ Ebd., S. 4.

Gewerkschaften und Verbände zu Arbeitsniederlegungen, deren Umfang hier nur exemplarisch aufgezeigt werden konnte. Diese Streiks dienten nicht primär einer elementaren Verbesserung der Lebenssituation, sondern vielmehr dem Erhalt des Status quo, der durch die anhaltende Inflation in Gefahr geriet. Vielfach wurden Streiks während eines laufenden Tarifvertrages durchgeführt, um einen inflationsbedingten Lohnausgleich zu erzielen. In der Sozialpolitik ging es vor allem um die Übernahme von Regelungen der Demobilmachungsverordnungen von 1918 und die Berücksichtigung, wenn auch nicht die Ratifizierung, der IAO-Übereinkommen. Der Druck der Industrie auf die Reichsregierung und die Arbeiterschaft in Bezug auf die Kreditfrage führte zum Aufbrechen neuer Gräben in den frisch eingeführten Sozialpartnerschaften der Betriebe. 1921 wurde Sozialpolitik zur Wirtschaftspolitik und damit marktabhängig.

In den Beschreibungen der politischen Konflikte um das Saargebiet und Oberschlesien formulierte Schlicke dem Zeitgeist entsprechend sehr harsch. Dass dies ein Ausdruck mangelnder Objektivität war, lässt sich durch die Breite der Quellen, die er zur Verfügung hatte, aber nicht belegen. Fragwürdig ist jedoch bei der sonstigen Fülle an Fakten und der Detailverliebtheit seiner Berichte die Ausklammerung der militärischen Bemühungen deutscher Freikorps um den Beibehalt Oberschlesiens. Dass es sich bei den Berichten nicht um eine Zusammenfassung der politischen Ereignisse handelte, wurde durch die Nüchternheit der Kommentierung politischer Morde (Erzberger, Gareis) deutlich. Die beschriebene Zerrissenheit wurde einzig durch die Darstellung der sozialen Lage in der Weimarer Republik geschildert. Weder die Agitation der extremen Linken noch die der extremen Rechten spiegelte sich in Schlickes Berichten.

1922

Die sozialpolitische Betrachtung des Jahres 1922 kann nicht im gleichen Ausmaß anhand der „Wochenberichte“ erfolgen, da diese nur fragmentarisch erhalten geblieben sind. Für Mai, Juni und September – Dezember liegen

Berichte vor.⁵⁶² Diese sollen zunächst wiedergegeben werden, bevor mit Hilfe der Sekundärliteratur der Überblick über das sozialpolitische Jahr abgeschlossen werden soll.

„Wochenberichte“ 22 und 23, 29. Mai – 11. Juni⁵⁶³

Die Besteuerung der Kohle führte zu hohen Kohlepreisen, die zeitweise importierte englische Kohle günstiger als deutsche werden ließ. Um dem Trend entgegenzuwirken, verweigerten deutsche Arbeitgeber eine Anpassung der Bergarbeiterlöhne. Als Reaktion darauf berichtete Schlicke von einer Bewegung innerhalb der Ruhrbergarbeiter, die ins französische Lorraine (Lothringen) auswandern wollten, um dort gerechtere Löhne zu erhalten.⁵⁶⁴

In der Sozialgesetzgebung beriet der Reichswirtschaftsrat über einen Gesetzentwurf des Arbeitsministeriums zur Regelung der Arbeitszeit in den nicht handwerklichen Berufen, der sich an den Vorgaben des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens orientierte.⁵⁶⁵

„Wochenbericht“ 41 – 48, 26. September – 3. Dezember⁵⁶⁶

In der Nachbetrachtung der 4. IAK kam es in der deutschen Presselandschaft zu zahlreichen negativen Kommentaren. Die Ablehnung eines deutschen Antrages, dass Deutsch die dritte Sprache der IAO werden sollte, wurde von allen Seiten scharf kritisiert. Schlicke führte 109 Quellen aus Zeitungen Partei- und Verbandszeitschriften an.⁵⁶⁷ Von Seiten der freien Gewerkschaften wurde ein möglicher Ausstieg Deutschlands aus der IAO

⁵⁶² Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 05-22 – 12-22.

⁵⁶³ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 05-22. Die zweiseitige Zusammenfassung des Berichtes durch Hans Fehlinger wurde an den Referatsleiter im IAA di Palma weitergeleitet.

⁵⁶⁴ Ebd., S. 1 f.

⁵⁶⁵ Ebd., S. 2.

⁵⁶⁶ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 09 – 12-22.

⁵⁶⁷ Ebd., S. 3 – 5.

angeregt, da die Mitarbeit der deutschen Arbeiterschaft scheinbar nicht erwünscht wurde. Schlicke persönlich kommentierte die Ablehnung mit großem Unverständnis, da diese „einer sachlichen Kritik durchaus nicht standhalten“ würde.⁵⁶⁸

Wirtschaftlich verschlimmerten sich die Zustände immer weiter. Tarifverhandlungen wurden monatlich oder sogar vierzehntägig geführt, damit die Löhne halbwegs mit den inflationsbedingten Teuerungsraten mithalten konnten. Lohnsteigerungsforderungen von 100 Prozent bildeten eher die Regel als die Ausnahme. Im Steinkohlebergbau wurde eine Tarifeinigung von 50 Prozent auf vierzehn Tage beschränkt, was von anderen Branchen um maximal vierzehn Tage überboten wurde. Exemplarisch kam es in der Berliner Hoch- und Tiefbahn, im deutschen Buchdruckgewerbe, bei den Bankbeamten, den Holzarbeitern und den Reichsbeamten zu monatlichen Tarifverträgen.⁵⁶⁹

Schlicke beschrieb die Zustände folgendermaßen:

„In Düsseldorf streikten etwa 4.000 Metallarbeiter, desgleichen in Köln und anderen rhein. [sic] Städten. Die verzweifelte Lage der Arbeiterschaft, die trotz der dauernden Lohnsteigerung das Wettrennen mit der Preissteigerung nicht aufnehmen können, hat sich in diesen Städten durch Streiks [sic!] Plünderungen und Krawalle verzweiflungsvoll Platz gemacht.“⁵⁷⁰

Der Rücktritt des Kabinetts Wirth II und die Ernennung Cunos zum Reichskanzler machten Hoffnung auf eine Annäherung zwischen Industrie und Arbeiterschaft. Cuno war als Generaldirektor der HAPAG (Hamburg – Amerikanische Packetfahrt-Actien-Gesellschaft [sic]) hervorragend in der Wirtschaft vernetzt und schaffte es durch die Beibehaltung einiger Minister, unter anderem Brauns als Arbeitsminister, auch in der Arbeiterschaft Vertrauen zu generieren.⁵⁷¹

⁵⁶⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 09 – 12-22, S. 3.

⁵⁶⁹ Ebd., S. 8 – 12.

⁵⁷⁰ Ebd., S. 21.

⁵⁷¹ Ebd., S. 16 f.

Das Jahr 1922 war von der Hyperinflation gezeichnet und brachte neben den oben exemplarisch beschriebenen Entwicklungen eine Gesetzesvorlage zur staatlichen Fürsorgepflicht hervor, die aber erst 1925 in Kraft trat. Darin wurden die Grundlagen der öffentlichen Fürsorge gelegt, indem das Verhältnis von staatlicher und privater Fürsorge geregelt wurde.⁵⁷²

1923

Politisch war das Jahr 1923 von der Rheinlandbesetzung und dem Hitler-Ludendorff-Putsch geprägt. Diese politische Unruhe lässt sich auch an den vier Regierungen des Jahres ablesen (Cuno, Stresemann I und II, Marx I). Der passive Widerstand gegen die Rheinlandbesetzung führte zu einer vorübergehenden Einstellung sozialpolitischer Tätigkeiten, da wirtschaftliche Notwendigkeiten von der Regierung Stresemann in den Mittelpunkt gestellt wurden. Unter der Regierung Marx I kam es zum Ausstieg des Staates aus dem Schlichtungswesen und mit dem Ermächtigungsgesetz vom 8. Dezember 1923 zur Abkehr vom in den Demobilmachungsverordnungen eingeführten Achtstundentag. Dagegen stärkte Arbeitsminister Brauns die Position des Staates in der Sozialpolitik mit einer Verordnung vom 29. Dezember 1923, in der er die Schlichtungsrolle des Staates in Tarifgesprächen wieder einführte.⁵⁷³ Mit der Ausgabe der Rentenmark im November begann die Stabilisierung des Geldmarktes und nachfolgend ein wirtschaftlicher Aufschwung.⁵⁷⁴

⁵⁷² Vgl.: Ritter: Der Sozialstaat, S. 106 f.

⁵⁷³ Vgl.: Gladen: Sozialpolitik in Deutschland, S. 95 f.

⁵⁷⁴ Für das „Wunder der Rentenmark“ vgl.: Preller, Ludwig: Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949, S. 296 f.

1924

Das bestimmende Thema des Jahres 1924 mit Auswirkungen auf die Wirtschaft und damit auch auf die Arbeiterschaft waren die Verhandlungen über und der Abschluss des Dawes-Planes zu Regelungen über den Abbau der Reparationsforderungen der Entente. Dieser unterstützte die durch die Einführung der Rentenmarkt begonnene Phase wirtschaftlicher Erholung, die bis zum Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 1929 zur Stabilisierung der sozialpolitischen Rahmenbedingungen führte.⁵⁷⁵

1925⁵⁷⁶

Die vom neuen Direktor der Berliner IAO-Niederlassung Willy Donau ab dem 1. Mai 1925 verfassten Berichte über die sozialpolitischen Ereignisse des Jahres 1925 liegen nicht mehr im Wochenrhythmus vor. Sämtliche Veröffentlichungen von Interesse wurden direkt nach Genf gesendet.⁵⁷⁷ Donau begriff seine Tätigkeit zu Beginn viel eher als Öffentlichkeitsarbeit denn als wissenschaftlich begründet. Sein Jahresbericht enthielt Aufstellungen über die Zahl der Pressemitteilungen, in denen über die IAO berichtet wurde, und genaue Aufstellungen über die Werbetätigkeiten des Berliner Büros. Den Umfang des betriebenen Aufwandes beschrieb er dabei als möglichst groß, damit er in seiner Schlussfolgerung neue Mitarbeiter verlangen konnte.⁵⁷⁸

⁵⁷⁵ Zum Dawes-Plan und dem wirtschaftlichen Aufschwung 1923/1924 vgl.: James, Harold: Die Währungs- und Wirtschaftsstabilisierung 1923/24 in internationaler Perspektive, in: Abelshauser, Werner (Hrsg.): Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, Stuttgart 1987, S. 63 – 79.

⁵⁷⁶ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-25.

⁵⁷⁷ Ebd., S. 4.

⁵⁷⁸ Ebd., S. 5 – 7.

Über die Sozialpolitik berichtete er in wenigen Sätzen, dass es durch die Stabilisierung der Währung zu einem ruhigeren Wirtschaftsleben gekommen sei und die Zusammenarbeit der Sozialpartner, auch durch die Vermittlung der IAO-Vertretung, vertrauensvoll ausgebaut werden konnte.⁵⁷⁹

Donau setzte mit der Art seines Berichtes eigene Akzente, die aber auf Seiten des IAA keine große Unterstützung fanden. Sein auf Marketing getrimmter Ton und das Wegfallen der ausführlichen „Wochenberichte“ standen im krassen Gegensatz zur Arbeit seines Vorgängers. In den folgenden Jahresberichten wurde den sozialpolitischen Ereignissen wesentlich mehr Platz eingeräumt, da das IAA auf den wissenschaftlichen Mehrwert mindestens ebenso großen Wert legte wie die auf Werbung in eigener Sache.⁵⁸⁰

1926⁵⁸¹

Im Gegensatz zu 1925 erläuterte Donau im Jahresbericht 1926 ausführlich die sozialpolitischen Ereignisse. Die Zahlen der unterstützten Erwerbslosen sanken im Verlauf des Jahres von 2.030.646 (Januar) auf 1.308.293 (Oktober). Von den Fachverbänden wurde daraus in einer gemeinsamen Statistik eine Erwerbslosenquote von 19,4 Prozent im Januar und 14,2 Prozent im Oktober errechnet.⁵⁸² Die Regierung steuerte mit gesetzlichen Regelungen gegen eine weitere Verarmung der Arbeiterschaft, indem sie die Kurzarbeiterunterstützung wieder einführte, die Erwerbslosenunterstützung

⁵⁷⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-25, S. 2 f. Die ab 1925 erfolgten Ratifikationen von Übereinkommen und die Übernahme von Empfehlungen sind im Kapitel 5.1. aufgeführt. Im Kapitel 5.2. wird auf das Verfahren zur Übernahme exemplarisch eingegangen.

⁵⁸⁰ In Fragen des Arbeiterschutzes verfasste Donau themenbezogene Berichte. Dem IAA war aber darüber hinaus an einer Gesamteinschätzung der sozialpolitischen Situation in Deutschland gelegen. Dafür bedurfte es zumindest eines ausführlicher gestalteten Jahresberichts.

⁵⁸¹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-26.

⁵⁸² Ebd., S. 6 f.

erhöhte und Angestellte mit höherem Gehalt in die Erwerbslosenfürsorge aufnahm.⁵⁸³

Zum 2. Juli 1926 wurde ein Gesetz zum Schutz älterer Angestellter verabschiedet, das längere Kündigungsfristen vorsah. Ebenso wurde innerhalb der Sozialversicherungen die Reichsknappschaftsversicherung novelliert und eine größere Mitsprache der Arbeitnehmer und eine Verbesserung der Pensionsversicherung erreicht. Das am 23. Dezember 1926 verabschiedete Arbeitsgerichtsgesetz führte einheitliche Gerichtsstände für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Arbeitsverbände ein. Für die wissenschaftliche Betrachtung der Arbeit war die Einführung des Gesetzes über die Einrichtung eines Ausschusses zur Untersuchung der realen Erzeugungs- und Absatzbedingungen von Bedeutung. Dadurch erhoffte sich das IAA, einen faktisch untermauerten Eindruck der realen Arbeitsbedingungen in Deutschland zu erhalten.⁵⁸⁴

Für die erhoffte Ratifikation des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens sprach die Vorlage des Arbeitsschutzgesetzes im Reichswirtschaftsrat. Der Entwurf orientierte sich stark an den IAO-Vorgaben und dessen Annahme wäre einer Ratifikation der IAO-Übereinkommen unmittelbar vorausgegangen. Gleiches ergab sich bei der Verabschiedung der novellierten Reichsversicherungsordnung, in der das IAO-Übereinkommen zum Schutz von Frauen vor und nach der Niederkunft faktisch übernommen wurde.⁵⁸⁵ Abschließend listete Donau alle sozialpolitischen Gesetze des Jahres 1926 auf.⁵⁸⁶

⁵⁸³ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-26, S. 7.

⁵⁸⁴ Ebd., S. 8.

⁵⁸⁵ Ebd., S. 8 f.

⁵⁸⁶ Ebd., Anlage, S. 1 f.

1927⁵⁸⁷

Donau stellte in seinem Jahresbericht die Übersicht der Sozialpolitik weiter in den Mittelpunkt und ließ die Darstellung der Öffentlichkeitsarbeit des Berliner IAO-Büros erst danach folgen.

Die positive Entwicklung des Arbeitsmarktes hielt an und ermöglichte ein Absinken der Erwerbslosenzahlen von 1,8 Millionen im Januar auf 340.000 im Oktober. Hilfreich dabei war ein Kohlenarbeiterstreik in England, der eine Einstellungswelle in deutschen Bergwerken nach sich zog, um die in England wegfallenden Fördermengen auszugleichen. Spürbar wurde dies an den höchsten Förderzahlen, die im Kohlebergbau seit dem Ersten Weltkrieg registriert wurden.⁵⁸⁸

Als einzige, aber gleichzeitig große Unsicherheit für die deutsche Wirtschaft und den Arbeitsmarkt führte Donau die hohen Zinsen auf Investitionskapital an, die durch die Angst vor den immer noch akuten Reparationsforderungen bedingt wurden. Um den Lebensstandard mit der allgemeinen Preissteigerung auf Augenhöhe halten zu können, kam es in zahlreichen Industriezweigen zu Lohnstreiks. In der Textil-, Metall-, Tabak- und Braunkohleindustrie fielen die Tarifabschlüsse zur Zufriedenheit der Arbeitnehmer aus.⁵⁸⁹

Die Arbeitsgesetzgebung wurde 1927 stark von IAO-Übereinkommen geprägt. Nach der Novellierung der Reichsversicherungsordnung 1926 wurde am 31. Oktober 1927 das IAO-Übereinkommen Nr. 3 über die Beschäftigung von Frauen vor und nach der Niederkunft ratifiziert. Darüber hinaus wurden vier weitere IAO-Übereinkommen zur Beratung der Ratifikation an den Reichstag weitergereicht.⁵⁹⁰

Das herausragende sozialpolitische Ereignis 1927 stellte die Einführung der gesetzlichen Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit und zur staatlichen

⁵⁸⁷ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-27.

⁵⁸⁸ Ebd., S. 1.

⁵⁸⁹ Ebd., S. 2.

⁵⁹⁰ Ebd., S. 3.

Arbeitsvermittlung vom 16. Juli 1927 dar.⁵⁹¹ Die Inhalte dieses Gesetzes fußen auf den Grundlagen der ersten Empfehlung der IAK 1919 in Washington über den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit.⁵⁹² Am 25. Oktober 1926 wurde die Empfehlung im Reichstag angenommen und innerhalb eines Jahres mit Inkrafttreten des Gesetzes vom 16. Juli 1927 umgesetzt.⁵⁹³

1928⁵⁹⁴

Im Jahresbericht 1928 verwies Donau auf die immer reger werdende Beratertätigkeit seines Büros und die Anfragen zu Arbeiterschutzthemen sowohl aus dem Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberlager. Insbesondere die Intensität der Tarifverhandlungen im konjunkturschwachen Jahr 1928 führte zu zahlreichen Hintergrundfragen der Sozialpartner.⁵⁹⁵

Die Zahl der Erwerbslosen spiegelte am ehesten die konjunkturelle Entwicklung wider. Im Dezember 1928 waren ungefähr 500.000 Erwerbslose mehr registriert als im Vorjahr. Donau bezog die konjunkturelle Delle auf die Folgen des Dawes-Planes. Dieser wurde hier erstmalig in den vorliegenden Berichten der IAO-Vertretung angeführt. Die Kopplung der Reparationsforderungen an die reale Wirtschaftskraft der Weimarer Republik half in den ersten Jahren nach Abschluss des Dawes-Planes 1924 den wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern, aber auch in der Mäßigung der ursprünglichen Reparationsforderungen waren Steigerungen vorgesehen. Von der Zahlung einer Milliarde Goldmark 1924 stieg die Summe bis 1928

⁵⁹¹ Siehe: Österreichische Nationalbibliothek, ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online: Reichsgesetzblatt, Jahrgang 1927, Teil I, S. 186 – 220. alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1927&size=45&page=271 abgerufen am 10. Juli 2013.

⁵⁹² Zu den Inhalten des Gesetzes vom 16. Juli 1927: Kluge, Ulrich: Die Weimarer Republik, Paderborn u.a. 2006, S. 250ff.

⁵⁹³ Zu den Inhalten der Empfehlung siehe Kapitel 5.2.2 Empfehlungen, Empfehlung 1, S.183f.

⁵⁹⁴ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-28.

⁵⁹⁵ Ebd., S 1f.

auf 2,5 Milliarden Goldmark an. Von 1928 an sollte diese Summe konstant bleiben. Eben in dieser erhöhten Last sah Donau die Gründe für den Konjunkturrückgang.⁵⁹⁶

In der Phase der schwächelnden Konjunktur kam es 1928 zu 301 Tarifverhandlungen, in denen die Interessen von über 4,5 Millionen Arbeitnehmern gewahrt werden sollten. Im Gegensatz zu den ruhigen und erfolgreichen Verhandlungen 1927 setzten 1928 harte Tarifikämpfe ein. Die Arbeitgeber nutzten die Konjunkturkrise für ihre Zwecke und griffen häufig zum Mittel der Aussperrung. Donau wies in diesem Zusammenhang auch auf die Krise im Schlichtungswesen hin, da sich das Arbeitsministerium in den Augen der Arbeitnehmer zu häufig auf die Arbeitgeber zubewegte.⁵⁹⁷

Das Betriebsrätegesetz wurde novelliert und die Unfallversicherung erweitert. Feuerwehrleute, Krankenpflegepersonal und Bühnenarbeiter wurden mit aufgenommen. Die Arbeitslosenhilfe wurde ausgebaut und die Zeitspanne der Unterstützung von 26 auf 39 Wochen erhöht. Für ältere Arbeitnehmer über 40 Jahren konnte die Spanne auf bis zu 52 Wochen ausgedehnt werden.⁵⁹⁸

1929⁵⁹⁹

Trotz der Börsenunruhen und der Folgen für die Weltwirtschaft analysierte Donau das Jahr 1929 überraschend ruhig. Die durch ausländische Anleihen „geborgte Konjunktur“ musste in seinen Augen notwendigerweise mit einem Rückschlag rechnen, dieser sei aber nicht plötzlich gekommen. De facto konnte Donau nur das Ende des konjunkturellen Aufschwungs seit 1925 feststellen.⁶⁰⁰

⁵⁹⁶ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-28, S. 2.

⁵⁹⁷ Ebd., S. 4.

⁵⁹⁸ Ebd., S. 2 f.

⁵⁹⁹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-29.

⁶⁰⁰ Ebd., S. 1.

Am Arbeitsmarkt wirkten sich die Rückschläge für die Wirtschaft in steigenden Erwerbslosenzahlen aus, die im Durchschnitt um 250.000 höher ausfielen als im Vorjahr. Die finanziellen Folgen für die Arbeitslosenversicherung strahlten auf die Politik aus, wo die Rechten und ähnlich gelagerte Interessensgruppen aus der Industrie und Wirtschaft versuchten die sozialpolitischen Errungenschaften zurückzudrehen. Es blieb jedoch bei verbalen Versuchen.⁶⁰¹

In der Sozialgesetzgebung kam es zu Anpassungen in der Kranken-, Invaliden-, Angestellten- und Unfallversicherung. Ein Gesetzentwurf zur Übernahme und dann folgenden Ratifikation des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens wurde dem Reichsrat vorgelegt und sollte 1930 ratifiziert werden. Die Ratifikation vier weiterer IAO-Übereinkommen wurde bereits 1929 vorgenommen. Dazu zählten die Übereinkommen der Seerechtstagung (2. IAK 1920 in Genua) zum Mindestalter für die Arbeit auf See, zum Mindestalter zur Arbeit als Heizer und Trimmer und zur verpflichtenden ärztlichen Untersuchung bei der Arbeit auf See. Dazu kam das Übereinkommen zum Regelungsverfahren bei der Festsetzung von Mindestlöhnen.⁶⁰²

1930⁶⁰³

Im Jahresbericht 1930 führte Donau die Quellengrundlage seiner Berichte an. Neben dem Berliner IAO-Archiv, in dem sozialpolitische Veröffentlichungen mit Bezug zur IAO gesammelt wurden, beruhten seine Berichte auf Artikeln aus 21 Tageszeitungen und 84 Wochenzeitungen, die von Mitarbeitern seines Büros nach sozialpolitisch bedeutsamen Veröffentlichungen durchgearbeitet wurden.⁶⁰⁴

⁶⁰¹ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-29, S. 3 f.

⁶⁰² Ebd., S. 6.

⁶⁰³ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-30.

⁶⁰⁴ Ebd., S. 19.

Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise machten sich im vollen Umfang 1930 bemerkbar. Der Import brach um 22,7 Prozent und der Export um 10,7 Prozent ein, nicht zuletzt daraus resultierte ein massiver Anstieg der Erwerbslosenzahlen. Diese stiegen von 2.851.000 (Januar) auf 4.384.000 (Dezember). Verschlimmert wurde die Situation durch den Ausgang der Wahlen zum Reichstag im September. Durch den rasanten Stimmenzuwachs der NSDAP (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei) zogen zahlreiche ausländische Investoren ihr Anlagekapital ab und brachten die deutsche Wirtschaft stärker ins Wanken.⁶⁰⁵

Donau führte den Rücktritt des Kabinetts Müller II und die Neuwahlen des Reichstags auch auf die Diskussionen um die Reform der Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung zurück. Das Anwachsen der Erwerbslosenzahlen hatte die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe in enorme Höhen getrieben. Als Versuch des Gegensteuerns schlug Reichskanzler Müller eine Anhebung der Beitragssätze und die Reduktion der Leistungen vor. Auf die Ablehnung dieses Vorschlags erfolgte der Rücktritt des Kabinetts Müller II.⁶⁰⁶

Sein Nachfolger, Reichskanzler Brüning, erweiterte den Vorschlag Müllers um die Einbeziehung aller Arbeitnehmer in die Arbeitslosenversicherung und konnte durch zwei Notverordnungen des Präsidialkabinetts eine Erhöhung der Beiträge um zwei Prozent und eine Kürzung der Arbeitslosenhilfeleistungen erreichen.⁶⁰⁷

Eine bis dahin unbekannte Besonderheit stellten Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern dar, deren Ziel in einer Lohnreduktion lag. Die Verhandlungen in der Metallindustrie Nord-West führten zu einer Lohnabsenkung um bis zu acht Prozent und dienten großen Teilen der Industrie als Vorbild. Mit der Absenkung der Lohnkosten wurde eine allgemeine Kürzung der Produktionskosten eingeleitet, die es der deutschen

⁶⁰⁵ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-30, S. 1 – 3.

⁶⁰⁶ Ebd., S. 3.

⁶⁰⁷ Ebd., S. 4 f.

Wirtschaft ermöglichen sollte, leistungsfähiger zu werden und den Folgen der Weltwirtschaftskrise besser standzuhalten.⁶⁰⁸

In der sozialpolitischen Gesetzgebung kam es zu kleineren Änderungen an bestehenden Regelungen und zu einer Neufassung des Ladenschlussgesetzes. Die Öffnungszeiten am 24. Dezember wurden reglementiert und sahen für alle Geschäfte, Restaurants und Hotelbetriebe eine frühere Schließung vor. Drei weitere IAO-Übereinkommen mit seemannsrechtlichem Schwerpunkt wurden ratifiziert.⁶⁰⁹

1931⁶¹⁰

Der Jahresbericht für 1931 ist mit 37 Seiten der umfangreichste, der vom IAO-Büro in Berlin verfasst wurde. Die Quellenbreite wurde noch weiter ausgebaut und bot einen Überblick der sozialpolitischen Artikel von 25 Tageszeitungen und 133 Zeitschriften.⁶¹¹

Das Stichwort des Jahres 1931 war die wirtschaftliche Depression. Donau beschrieb den Zusammenbruch der österreichischen Kreditanstalt im Mai, durch den die deutsche Bankenkrise ausgelöst wurde. Ausländische Investoren zogen Kapital in Milliardenhöhe aus Deutschland ab. Dies führte zu einem massiven Kapitalverlust der Banken und zur zeitweisen Einstellung des Börsenhandels. Als Beispiel für die Kapitalvernichtung verwies Donau auf den Kurswert der an der Berliner Börse gehandelten Aktien. Im Juni betrug dieser noch 9,04 Milliarden Reichsmark, Anfang September 6,2 Milliarden und Mitte September 5,9 Milliarden.⁶¹²

⁶⁰⁸ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-30, S. 3.

⁶⁰⁹ Ebd., S. 5.

⁶¹⁰ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-31.

⁶¹¹ Ebd., S. 35.

⁶¹² Ebd., S. 1 f.

Die Auswirkungen der Depression auf den Arbeitsmarkt waren deutlich zu spüren. Von 4.384.000 Erwerbslosen zum Ende 1930 stieg die Zahl auf 5.666.000 zum 31. Dezember 1931. Der eingeschlagene Weg der Lohnsenkungen wurde fortgesetzt und eine durchschnittliche Absenkung der Löhne um annähernd sieben Prozent erreicht. Versuche der Arbeiterschaft, sich mit Streiks zu wehren, gab es mit Zunahme der Arbeitslosigkeit kaum noch. Im Vergleich zum Vorjahr nahm sowohl die Anzahl der Streiks ab als auch die der beteiligten Betriebe und Arbeiter.⁶¹³

In der Sozialpolitik wurden lang geplante Gesetzentwürfe zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, wie das Arbeiterschutzgesetz mitsamt den Regelungen zum Achtstundentag, weiter aufgeschoben. Über diese Stagnation hinaus kam es in den Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheiten sogar zum Abbau sozialer Leistungen des Staates. In mehreren Notverordnungen wurden die sozialen Errungenschaften der Vergangenheit konterkariert. Im Juni wurde die Erwerbslosenhilfe für einige Berufsgruppen eingestellt, obwohl diese Beiträge einbezahlt hatten. Der Leistungsumfang der Knappschaftskassen wurde ebenfalls eingeschränkt. Im Dezember wurden die Leistungen der Unfall- und Krankenversicherung auf das Mindestmaß reduziert und Regelungen für Tarifverträge aufgelockert. Diese sollten der Industrie flexiblere Lösungen auf Kosten der Arbeitnehmer ermöglichen. Um den Ergebnissen dieser Tarifeinigungen politisch nicht im Weg zu stehen, wurde in weiteren Verordnungen das Schlichtungswesen dahingehend geändert, dass der Arbeitsminister Schiedssprüche ohne Anhörung der Sozialpartner ändern konnte.⁶¹⁴

Übereinkommen der IAO wurden nur der Fristen wegen dem Reichstag vorgelegt und nicht weiterverfolgt. Donau erklärt dies mit der sowohl politisch als auch wirtschaftlich angespannten Lage, in der nicht einmal nationale Regelungen ausgebaut wurden. Die Akzeptanz internationaler Regelungen stieß in diesem Rahmen noch schneller an Grenzen.⁶¹⁵

⁶¹³ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-31, S. 8 – 10.

⁶¹⁴ Ebd., S. 4 – 6.

⁶¹⁵ Ebd., S. 7.

1932⁶¹⁶

Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise blieben auch 1932 spürbar und beeinträchtigten den deutschen Arbeitsmarkt. Besonders die hohe Zahl der langfristig Erwerbslosen drückte in den Augen Donaus die tiefgreifende wirtschaftliche Krise aus. Zum Ende des Jahres 1932 waren 5.772.852 Erwerbslose registriert, ungefähr 100.000 mehr als im Vorjahr.⁶¹⁷

Mit der fortschreitenden Ausschaltung des Reichstages durch die Präsidialkabinette unter Papen und dessen Notverordnungen wurde die Rücknahme sozialpolitischer Regelungen zum Nachteil der Arbeiterschaft wesentlich erleichtert. Die Dauer der Arbeitslosenunterstützung wurde auf sechs Wochen reduziert und erstmalig die Hilfsbedürftigkeit des Empfängers mit einbezogen. Waren Haus, Hof oder Rücklagen vorhanden, konnte die Arbeitslosenversicherung Zahlungen verwehren. Auf sozialpolitischem Gebiet wurde die Notverordnung zur Belebung der Wirtschaft vom 4. September 1932 am stärksten diskutiert. Darin wurde der Regierung unter dem Begriff „Sozialpolitische Maßnahmen“ eine Blankovollmacht für die Änderung sozialpolitischer Verordnungen erteilt. Nach heftigem Widerstand von Gewerkschaften und Sozialdemokraten wurde diese Notverordnung zum 17. Dezember 1932 zurückgezogen.⁶¹⁸

Für die Übernahme von IAO-Übereinkommen galten 1932 die gleichen Rahmenbedingungen wie 1931. Das IAO-Übereinkommen über die Arbeitszeit im Kohlenbergbau wurde dem Reichstag zwar vorgelegt, jedoch mit der Bemerkung versehen, dass es nur um die Einhaltung der Vorlagefrist ging.⁶¹⁹

Bemerkenswert an diesem letzten vorliegenden Bericht des IAO-Büros in Berlin ist die Tatsache, dass mit keinem Wort die rasanten Zuwächse der NSDAP und die Radikalisierung in der Politik und Gesellschaft Erwähnung

⁶¹⁶ Siehe: IAO-Archiv: C 24-2-1, 01 – 12-32.

⁶¹⁷ Ebd., S 4.

⁶¹⁸ Ebd., S. 1 – 3.

⁶¹⁹ Ebd., S. 4.

fanden. Die Frustration Donaus über die negative Entwicklung der Sozialpolitik bezog sich einzig auf die Präsidialkabinette.

Die Sozialpolitik in der Weimarer Republik spiegelt die verschlungenen Wege der ersten deutschen Demokratie. In einem Geflecht aus wirtschaftlichen Abhängigkeiten und politischen Unruhen wurden sozialpolitische Entscheidungen zum Spielball der vorherrschenden Windrichtung. Mit den Berichten der IAO-Vertretung in Berlin ist es möglich, den Schwerpunktsetzungen der Politik und von Seiten der Sozialpartner gleichermaßen zu folgen. Die gesamte Breite und Tiefe der Berichte konnte hier nicht gänzlich wiedergegeben werden, da es möglich ist, insbesondere in den „Wochenberichten“ 1921, Tarifentwicklungen in Branchen mit wenigen hundert Arbeitern ebenso detailliert zu folgen wie den Gesetzgebungsverfahren des Reichstages.

Gerade der Wandel der Berichte von den ausführlichen „Wochenberichten“ hin zu knappen jährlichen Analysen macht deutlich, wie verworren die Entwicklungen der Zeit verliefen. Für die internationalen Regelungsbemühungen der IAO war es nicht unbedingt notwendig, wöchentliche Tarifentwicklungen zu kennen, sondern die groben Leitlinien der Sozialpolitik mussten im Auge behalten werden. Die Seitenflut der ersten Jahre führte eher zu Schwierigkeiten bei der Beibehaltung des Überblicks. Die Jahresberichte Donaus dienten dem IAA als Leitfäden und wurden durch themenbezogene Berichte zu konkreten Arbeiterschutzfragen ergänzt. Dies vermischte Schlicke in den „Wochenberichten“ 1921. Die Vielzahl an sozialpolitischen Begebenheiten brachte es mit sich, dass Donaus Herangehensweise für die Bedürfnisse des IAA die zeitgemäßere war.

In den Berichten wurde vor allem das Bemühen der IAO um Neutralität in politischen Fragen deutlich. Am ehesten wird noch eine Abgrenzung gegenüber kommunistischen Ideen erkennbar, die sich nicht zuletzt an der personellen Struktur der deutschen Vertretung, hauptsächlich Sozialdemokraten, ablesen ließ. Einzig während der Krisen in Oberschlesien

und im Saargebiet wurde Schlicke zu nationalistisch gefärbten Äußerungen hingerissen. Weder Regierungswechsel noch der Aufstieg der NSDAP wurden kritisch kommentiert. Das Hauptaugenmerk lag immer auf den sozialpolitischen Entwicklungen. Durch diese Neutralität behielt die IAO ihre Glaubwürdigkeit bei allen demokratisch legitimierten Akteuren der Sozialpolitik bis 1933.

5. Übereinkommen der IAO und das Ziel der Umsetzung auf nationaler Ebene in der Weimarer Republik

5.1 Die Übereinkommen und Empfehlungen der IAO zwischen 1919 – 1933

Von der ersten IAK 1919 bis zur letzten IAK im Untersuchungszeitraum 1933 wurden 40 Übereinkommen und 43 Empfehlungen verabschiedet. Um eines der bereits angeklungenen Probleme der IAO zu verdeutlichen, soll die folgende Auflistung der Themen der verabschiedeten internationalen Arbeitsschutzregelungen die Breite des Betätigungsfeldes der IAO aufzeigen. Im Falle einer deutschen Ratifikation ist neben den einzelnen Übereinkommen das Datum verzeichnet. Die Jahreszahl hinter der Bezeichnung des Übereinkommens bezeichnet das Jahr der IAK. Empfehlungen dienten, wie bereits beschrieben, als sozialpolitische Leitfäden. Auch hier wird im Fall einer Übernahme in nationales Gesetz das Datum mit angegeben.

5.1.1 Übereinkommen⁶²⁰

Ü (Übereinkommen) 1 Arbeitszeit in der Industrie, 1919	
Ü2 Arbeitslosigkeit, 1919	06.06.1925
Ü3 Mutterschutz, 1919	31.10.1927
Ü4 Nachtarbeit (Frauen), 1919	
Ü5 Mindestalter (Industrie), 1919	
Ü6 Nachtarbeit Jugendlicher (Industrie), 1919	
Ü7 Mindestalter (Arbeit auf See), 1920	11.06.1929
Ü8 Arbeitslosenentschädigung (Schiffbruch), 1920	04.03.1930
Ü9 Arbeitsvermittlung für Schiffsleute, 1920	06.06.1925
Ü10 Mindestalter (Landwirtschaft), 1921	20.03.1957
Ü11 Vereinigungsrecht (Landwirtschaft), 1921	06.06.1925
Ü12 Betriebsunfall Entschädigung (Landwirtschaft), 1921	
Ü13 Bleiweißverbot (Malerbetriebe), 1921	
Ü14 Wöchentlicher Ruhetag, 1921	
Ü15 Mindestalter (Trimmer und Heizer), 1921	11.06.1929
Ü16 Medizincheck Jugendlicher (Schifffahrt), 1921	11.06.1929
Ü17 Entschädigung bei Betriebsunfällen, 1925	14.06.1955
Ü18 Entschädigung bei Berufskrankheiten, 1925	18.09.1928
Ü19 Gleichbehandlung ausländischer Arbeitnehmer bei Betriebsunfällen, 1925	18.09.1928
Ü20 Nachtarbeit (Bäckereien), 1925	
Ü21 Beaufsichtigung der Auswanderer, 1926	
Ü22 Heuervertrag der Schiffsleute, 1926	20.09.1930
Ü23 Heimschaffung der Schiffsleute, 1926	14.03.1930
Ü24 Krankenversicherung (Gewerbe), 1927	23.01.1928
Ü25 Krankenversicherung (Landwirtschaft), 1927	23.01.1928
Ü26 Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928	30.05.1929

⁶²⁰ Siehe zur Auflistung der Übereinkommen:
www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000::7180084102742367:::P12000_INSTRUM_ENT_SORT:4 abgerufen am 26. Oktober 2012. Zu den Ratifikationsdaten siehe:
www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:3310202641562430:::P11200_INSTRUM_ENT_SORT:4 abgerufen am 26. Oktober 2012.

Ü27 Gewichtsbezeichnungen an Schiffsfracht, 1929	05.07.1933
Ü28 Unfallverhütung (Hafenarbeiter)	
Ü29 Zwangsarbeit, 1930	13.06.1956
Ü30 Arbeitszeit (Handel/Büroangestellte), 1930	
Ü31 Arbeitszeit (Kohlenbergbau), 1931	
Ü32 überarbeitet Ü28 zur Unfallverhütung (Hafenarbeiter), 1932	
Ü33 Mindestlohn (nicht industrielle Beschäftigung), 1932	
Ü34 Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung, 1933	
Ü35 Verpflichtende Altersvorsorge (Industrie), 1933	
Ü36 Verpflichtende Altersvorsorge (Landwirtschaft), 1933	
Ü37 Verpflichtende Invaliditätsversicherung (Industrie), 1933	
Ü38 Verpflichtende Invaliditätsversicherung (Landwirtschaft), 1933	
Ü39 Verpflichtende Lebensversicherung (Industrie), 1933	
Ü40 Verpflichtende Lebensversicherung (Landwirtschaft), 1933	

5.1.2 Empfehlungen⁶²¹

E (Empfehlung) 1 Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, 1919	25.10.1926
E2 Umgang mit ausländischen Arbeitnehmern, 1919	25.10.1926
E3 Verhütung von Milzbrand, 1919	
E4 Schutz vor Bleivergiftung (Frauen/Kinder), 1919	
E5 Medizinische Arbeitsaufsicht, 1919	09.08.1926
E6 Verwendung des weißen Phosphors, 1919	
E7 Arbeitszeit (Fischerei), 1920	
E8 Arbeitszeit (Binnenschifffahrt), 1920	
E9 Nationale Seemannsordnungen, 1920	12.08.1926
E10 Arbeitslosenversicherung (Seefahrt), 1920	12.08.1926

⁶²¹ Siehe zur Auflistung der Empfehlungen der IAO: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:0::NO:: abgerufen am 28. Oktober 2012. Die Daten über die deutsche Zustimmung zu den Empfehlungen entsprechen der Mitteilung an den Völkerbund und sind entnommen: Berger; Kuttig; Rhode: Int. Arbeitsrecht, S. 262 – 338.

E11 Kampf gegen die Arbeitslosigkeit (Landwirtschaft), 1921	
E12 Mutterschutz (Landwirtschaft), 1921	
E13 Nachtarbeit von Frauen (Landwirtschaft), 1921	
E14 Nachtarbeit von Kindern und Jugendlichen (Landwirtschaft), 1921	
E15 Beruflicher Unterricht (Landwirtschaft), 1921	09.04.1927
E16 Unterkunftsbedingungen (Landwirtschaft), 1921	
E17 Sozialversicherung (Landwirtschaft), 1921	09.08.1926
E18 Wöchentlicher Ruhetag (Handel), 1921	
E19 Statistische Erhebungen über Migration, 1922	
E20 Arbeitsaufsicht, 1923	
E21 Benutzung der Freizeit, 1924	06.01.1927
E22 Entschädigung bei Betriebsunfällen, 1925	
E23 Rechtsprechung bei Entschädigungen von Betriebsunfällen, 1925	31.08.1928
E24 Entschädigungen bei Berufskrankheiten, 1925	31.08.1928
E25 Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeiter bei Entschädigungen von Betriebsunfällen, 1925	31.08.1928
E26 Schutz auswandernder Frauen und Mädchen auf Schiffen, 1926	
E27 Heimschaffung von Schiffsführern und Schiffslehrlingen, 1926	30.04.1930
E28 Arbeitsaufsicht (Schifffahrt), 1926	10.09.1930
E29 Krankenversicherung, 1927	
E30 Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928	10.06.1929
E31 Unfallverhütung (Industrie), 1929	
E32 Schutzvorrichtungen an Maschinen, 1929	
E33 Unfallverhütung (Hafenarbeiter), 1929	
E34 Aufstellen von Vorschriften zur Unfallverhütung (Hafenarbeiter) durch Berufsverbände, 1929	

- E35 Vermeidung durch wirtschaftlichen Druck erzwungener Arbeit, 1930
- E36 Regelung der Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930
- E37 Arbeitszeit (Hotelgewerbe), 1930
- E38 Arbeitszeit (Theater), 1930
- E39 Arbeitszeit (Krankenhäuser), 1930
- E40 Beschleunigung der Regelungen zur Unfallverhütung (Hafenarbeiter), 1932
- E41 Mindestalter (nicht industrielle Arbeit), 1932
- E42 Büros für Arbeitsvermittlung, 1933
- E43 Grundsätze der Invaliditäts-, Renten- und Lebensversicherung, 1933

5.2 Der Weg von Übereinkommen und Empfehlungen in nationales Gesetz

Trotz der politischen Schwierigkeiten der Weimarer Republik wurden von 40 Übereinkommen 16 in nationales Gesetz übernommen.⁶²² Ebenso wurde 14 Empfehlungen vollumfänglich zugestimmt. Von insgesamt 83 Übereinkommen und Empfehlungen zwischen 1919 und 1933 wurden damit knapp 35 Prozent im nationalstaatlichen Rahmen umgesetzt. Im Rahmen der Berichte des Berliner IAO-Büros klangen einige ratifizierte Übereinkommen und übernommene Empfehlungen an. Die folgenden Ausführungen sollen die Inhalte der übernommenen IAO-Vorschläge verdeutlichen.

Den meisten übernommenen Vorschlägen gemein war die große zeitliche Verzögerung zwischen der verabschiedenden IAK und der Ratifikation. Die Fristen zur Vorlage vor den gesetzgebenden Körperschaften wurden immer eingehalten. Diese kamen meist zu dem Schluss, dass es noch weiteren Beratungsbedarf gäbe. Durch die den IAO-Regularien entsprechende

⁶²² Von den zwanzig Ratifizierungen der Übereinkommen im Untersuchungszeitraum wurden die Übereinkommen 10, 17 und 29 erst nach dem Zweiten Weltkrieg und der deutschen Wiederaufnahme in die IAO ratifiziert.

Vorlage vor den gesetzgebenden Körperschaften konnte der Gesetzgebungsprozess im Weiteren in aller Ruhe fortgeführt werden.

5.2.1 Übereinkommen

Übereinkommen 2 über die Verhütung und Bekämpfung der Folgen von Arbeitslosigkeit von 1919, ratifiziert am 6. Juni 1925

Das verabschiedete Übereinkommen sah die Einsetzung von Arbeitsvermittlungsstellen vor, die von durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter paritätisch besetzten Ausschüssen beraten werden sollten. Die staatlichen Vermittlungsstellen sollten für die Arbeitnehmer kostenfrei sein und die privat tätigen Arbeitsvermittler mit einbeziehen.⁶²³

Am 25. Mai 1925 übernahm der Reichstag das Übereinkommen ohne Änderung ins Reichsgesetzblatt.⁶²⁴

Übereinkommen 3 über den Mutterschutz im Gewerbe von 1919, ratifiziert am 31. Oktober 1927

Im IAO-Vorschlag über die Beschäftigung der Frauen vor und nach der Niederkunft von 1919 war die Zeit des bezahlten Mutterschutzes auf sechs Wochen nach der Geburt festgelegt und eine Möglichkeit zur ärztlich bescheinigten Abwesenheit von der Arbeit ab sechs Wochen vor dem errechneten Geburtstermin eingeräumt worden. Ebenso gewährt das

⁶²³ Siehe: Übereinkommenstext der IAO: https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C002.htm abgerufen am 10. November 2012.

⁶²⁴ Siehe: Österreichische Nationalbibliothek, ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online: Reichsgesetzblatt, Jahrgang 1925, Teil I, S. 162 – 166. alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1927&size=45&page=236 abgerufen am 10. November 2012.

Übereinkommen einen Kündigungsschutz in der oben umschriebenen Zeitspanne und Stillpausen von täglich zweimal dreißig Minuten während der Arbeitszeit.⁶²⁵

Am 16. Juli 1927 wurde im Reichsgesetzblatt ein Gesetz mit allen Vorgaben des IAO-Übereinkommens eingebracht. Einzig die Stillzeiten konnten auch auf eine Stunde pro Arbeitstag zusammengefasst werden. Die Fristsetzung der maximalen Abwesenheit vom Arbeitsplatz, die keine Kündigung nach sich ziehen durfte, wurde auf zwölf Wochen festgelegt.⁶²⁶ Dieses Gesetz wurde zum 29. Oktober 1927 geändert und durch einen Paragraphen zur Aufsicht über die Ausführung des Gesetzes ergänzt.⁶²⁷

Nach dieser Ergänzung wurde das Gesetz als abgeschlossen betrachtet und das Übereinkommen am 31. Oktober 1927 ratifiziert.

Übereinkommen 7 über das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur Arbeit auf See von 1920, ratifiziert am 11. Juni 1929

Für Kinder unter 14 Jahren wurde die Arbeit auf See durch dieses Übereinkommen verboten. Jugendliche bis 16 mussten in den Musterunterlagen gesondert aufgeführt werden. Einzige Ausnahme stellten Schul- und Familienschiffe dar.⁶²⁸

Die Übernahme in nationales Gesetz erfolgte durch die Änderung der Seemannsordnung von 1902 und die Übernahme des

⁶²⁵ Siehe: Übereinkommenstext der IAO: https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C003.htm abgerufen am 28. April 2012.

⁶²⁶ Siehe: ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online: Reichsgesetzblatt, Jahrgang 1927, Teil I, S. 184 f. alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1927&size=45&page=236 abgerufen am 10. November 2012.

⁶²⁷ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1927, S. 325. alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1927&size=45&page=377 abgerufen am 10. November 2012.

⁶²⁸ Siehe: Übereinkommenstext der IAO: https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C007.htm abgerufen am 28. April 2012.

Übereinkommenstextes. Ergänzend wurde für Jugendliche bis 16 Jahren die Erlaubnis des gesetzlichen Vertreters zur Arbeit auf See eingefordert.⁶²⁹

Übereinkommen 8 über die Gewährung einer Entschädigung für Arbeitslosigkeit infolge von Schiffbruch von 1920, ratifiziert am 4. März 1930

Mit diesem Übereinkommen wurde Seeleuten im Falle eines Schiffsbruchs die Bezahlung von Arbeitslosengeld in gleicher Höhe wie die vereinbarte Heuer gewährt. Die Zahlungen wurden auf die Höhe zweier Monatsgehälter beschränkt.⁶³⁰

Zum 24. Dezember 1929 beschloss der Reichstag die Änderung der Seemannsordnung von 1902 und ergänzte das IAO-Übereinkommen um eine Verlängerung der Zahlungspflicht für den Arbeitgeber im Falle einer längeren Rückreise des Seemanns in die Heimat. Dauerte diese länger als zwei Monate, war für jeden weiteren Tag die halbe Heuer auszuführen.⁶³¹

Übereinkommen 9 über Arbeitsvermittlung für Schiffsleute von 1920, ratifiziert am 6. Juni 1925

Die entgeltliche Arbeitsvermittlung für Seeleute sollte mit diesem Übereinkommen abgeschafft werden. Gewerbliche Vermittlungen durften in einer Phase des Übergangs nur unter behördlicher Aufsicht tätig bleiben. Als langfristiges Ziel wurde eine unentgeltliche Arbeitsvermittlung für Seeleute

⁶²⁹ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1929, S. 383.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1927&size=45&page=377 abgerufen am 10. November 2012.

⁶³⁰ Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C008.htm
abgerufen am 28. April 2012.

⁶³¹ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil II, 1929, S. 759.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drb&datum=00000759 abgerufen am 10. November 2012.

angestrebt, die entweder unter staatlicher Aufsicht oder der Führung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände entstehen sollte.⁶³²

In einer ersten nationalstaatlichen Gesetzesregelung kam es am 30. Oktober 1924 zur Verordnung über die Fürsorge für erwerbslose Seeleute. Im Paragraph sechs dieser Verordnung wurde die Arbeitsvermittlung zwischen den allgemeinen Arbeitsnachweisen (Arbeitsämter) und den gewerblichen seemännischen Heuerstellen aufgeteilt. Die Gültigkeit der Verordnung war bis auf den 31. März 1925 ausgelegt.⁶³³ Am 27. März 1925 strich der Reichstag die Befristung.⁶³⁴ Am 25. Mai 1925 nahm der Reichstag das IAO-Übereinkommen an und wandelte es in nationales Gesetz um.⁶³⁵

Übereinkommen 11 über das Vereinigungs- und Koalitionsrecht der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer von 1921, ratifiziert am 6. Juni 1925

Damit sollte eine Angleichung an bestehende Regelungen in Gewerbe und Handel erfolgen. Das Koalitions- und Vereinigungsrecht bildete die Grundlage für Sozialpartnerschaften auf Augenhöhe.⁶³⁶

Der Reichstag übernahm das Übereinkommen zum 25. Mai 1925.⁶³⁷

⁶³² Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C009.htm
abgerufen am 16. November 2012.

⁶³³ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1924, S. 722 – 724. alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1924&size=45&page=744 abgerufen am 10. November 2012.

⁶³⁴ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1925, S. 31.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=19250004&seite=00000031 abgerufen am 10. November 2012.

⁶³⁵ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil II, 1925, S. 166 – 171.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drb&datum=1925&size=45&page=190 abgerufen am 10. November 2012.

⁶³⁶ Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C011.htm
abgerufen am 16. November 2012.

⁶³⁷ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil II, 1925, S. 171 – 173.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drb&datum=1925&size=45&page=197 abgerufen am 10. November 2012.

Übereinkommen 15 über das Mindestalter für die Zulassung von Jugendlichen zur Beschäftigung als Kohlenzieher (Trimmer) oder Heizer von 1921, ratifiziert am 11. Juni 1929

Jugendlichen unter 18 Jahren durften in der Folge dieses Übereinkommens nicht als Trimmer oder Heizer beschäftigt werden. Die einzige auf Deutschland zutreffende Ausnahme konnte ein Mangel an passenden Heizern oder Trimmern darstellen. In diesem Fall war es erlaubt, eine Stelle mit zwei Jugendlichen ab 16 Jahren zu besetzen.⁶³⁸

Die Übernahme in nationales Gesetz erfolgte durch die Änderung der Seemannsordnung von 1902 und die Übernahme des Übereinkommenstextes parallel zur Übernahme der Übereinkommen 7 und 16.⁶³⁹

Übereinkommen 16 über die pflichtmäßige ärztliche Untersuchung der in der Seeschifffahrt beschäftigten Kinder und Jugendlichen von 1921, ratifiziert am 11. Juni 1929

Für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren wurde mit diesem Übereinkommen eine verpflichtende ärztliche Untersuchung vor dem Antritt einer Seefahrt gefordert. Ohne das daraus resultierende Gesundheitszeugnis war eine Mitfahrt nur in Ausnahmefällen bis zum nächsten Hafen möglich, in dem die Untersuchung nachgeholt werden musste.⁶⁴⁰

⁶³⁸ Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C015.htm
abgerufen am 16. November 2012.

⁶³⁹ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1929, S. 383.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1927&size=45&page=377 abgerufen am 10. November 2012.

⁶⁴⁰ Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C016.htm
abgerufen am 16. November 2012.

Die Übernahme in nationales Gesetz erfolgte durch die Änderung der Seemannsordnung von 1902 und die Übernahme des Übereinkommenstextes parallel zur Übernahme der Übereinkommen 7 und 15.⁶⁴¹

Übereinkommen 18 über die Entschädigung bei Berufskrankheiten von 1925, ratifiziert am 18. September 1928

Als Berufskrankheit wurden eng umfasste gesundheitliche Schädigungen aus dem Umgang mit Blei, Quecksilber und Milzbrand bezeichnet. Das Übereinkommen forderte die Gleichsetzung der Entschädigung für Berufsunfälle und die obigen Berufskrankheiten.⁶⁴²

Noch während der laufenden IAK 1925 befasste sich der Reichstag mit dem Vorschlag. In Form einer Verordnung wurde die Unfallversicherung am 12. Mai 1925 auf die obigen Berufskrankheiten ausgedehnt und der Beginn einer Krankheit mit dem Tag eines Unfalls gleichgesetzt.⁶⁴³ Einer Ratifikation stand somit nichts im Wege, jedoch führte ein längeres Verfahren bei der Übernahme der Vorschläge des Übereinkommens 19 zur Gleichbehandlung ausländischer Arbeitnehmer bei Betriebsunfällen zu Verzögerungen. Beide wurden gemeinsam am 18. September 1928 ratifiziert.

⁶⁴¹ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1929, S. 383.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1927&size=45&page=377 abgerufen am 10. November 2012.

⁶⁴² Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C018.htm
abgerufen am 16. November 2012.

⁶⁴³ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1925, S. 69 f.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=19250004&seite=00000069 abgerufen am 10. November 2012.

Übereinkommen 19 über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung bei Betriebsunfällen von 1925, ratifiziert am 18. September 1928

Die ratifizierenden Staaten versichern sich mit diesem Übereinkommen gegenseitig, den Staatsangehörigen des jeweils anderen Staates nach einem Betriebsunfall die gleichen Entschädigungen wie den eigenen Staatsbürgern zukommen zu lassen. Der Wohnsitz der Betroffenen spielt dabei keine Rolle.⁶⁴⁴

Nach Anpassungen in der Reichsversicherungsordnung nahm der Reichstag das Übereinkommen zum 21. Juli 1928 an und adaptierte den Text ins Reichsgesetzblatt.⁶⁴⁵

Übereinkommen 22 über den Heuervertrag der Schiffsleute von 1926, ratifiziert am 20. September 1930

In 16 inhaltlich wichtigen Artikeln wird das Arbeitsverhältnis der Schiffsleute geregelt. Rechte sowie Pflichten des Reeders in Bezug auf den Verwaltungsaufwand werden dargelegt und eine für andere Berufe undenkbare Regelung als Erfolg miteingebracht. Eine Kündigungsfrist von mindestens 24 Stunden soll mit der Ratifikation des Übereinkommens nach dem Erreichen eines Hafens gelten.⁶⁴⁶

Die Übernahme in nationales Recht erfolgte mit der Änderung der Seemannsordnung von 1902 am 24. Juli 1930. Bereits vor den Ergänzungen aus dem Übereinkommen befand sich diese im Bereich des Heuervertrages

⁶⁴⁴ Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C019.htm
abgerufen am 16. November 2012.

⁶⁴⁵ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil II, 1928, S. 509 ff.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drb&datum=19250004&seite=00000069 abgerufen am 10. November 2012.

⁶⁴⁶ Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C022.htm
abgerufen am 16. November 2012.

annähernd auf dem danach gewünschten Niveau. Kleinigkeiten wie die Formulierung der Kündigungsfrist wurden geändert. Aus einer Kündigungsfrist von 24 Stunden wurde eine Kündigungsfrist von mindestens 24 Stunden.⁶⁴⁷

Übereinkommen 23 über die Heimschaffung der Schiffsleute von 1926, ratifiziert am 14. März 1930

Das Übereinkommen regelt die Abläufe, die Bezahlung und die Definition der Heimschaffung von Schiffsleuten. Heimschaffung bezieht sich nicht zwangsläufig auf den Heimathafen, sondern kann auch auf den Auslaufhafen der aktuellen Reise ausgerichtet werden. Ebenso zählt eine Heuer in Richtung Heimat als Heimschaffung, welche gesondert zu entlohnen ist.⁶⁴⁸

Der Reichstag stimmte dem Übereinkommen am 14. Januar 1930 zu und regelte die Durchführung mit der Seemannsordnung von 1902 und dem „Gesetz betreffend der Verpflichtung der Kauffahrteischiffe zur Mitnahme heimzuschaffender Seeleute“ vom 2. Juni 1902.⁶⁴⁹

Übereinkommen 24 über die Krankenversicherung der Arbeitnehmer in Gewerbe und Handel und der Hausgehilfen
und

Übereinkommen 25 über die Krankenversicherung der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, beide von 1927, beide ratifiziert am 23. Januar 1928

⁶⁴⁷ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil II, 1930, S. 987.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drb&datum=19300004&seite=00000987 abgerufen am 10. November 2012.

⁶⁴⁸ Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C023.htm
abgerufen am 16. November 2012.

⁶⁴⁹ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil II, 1930, S. 12.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drb&datum=19300004&seite=00000012 abgerufen am 10. November 2012.

Die Vorgaben der beiden Übereinkommen orientierten sich stark an der deutschen Gesetzgebung von 1883 und 1903. Eine Auszahlung des Krankengeldes wurde für 26 Wochen vorgesehen und die Bereitstellung von ärztlicher Versorgung, medizinischen Hilfsmitteln und Arznei garantiert.⁶⁵⁰ Im Reichstag kam es zu keinerlei Diskussionen und die Übereinkommen wurden zum 28. Oktober 1927 angenommen.⁶⁵¹

Übereinkommen 26 über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen von 1928, ratifiziert am 30. Mai 1929

Die aktuelle Diskussion um Mindestlöhne spielte bereits 1928 eine so große Rolle, dass von Seiten der IAO ein Übereinkommen erarbeitet wurde. Für Gewerbe ohne einheitliche Tarifverträge, sollten nationalstaatliche Verfahren eingeführt werden, die in Absprache mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern gerechte Mindestlöhne vereinbaren. Staatliche Vorkehrungen zur Wahrung der Mindestlöhne sollten ebenso eingeführt werden.⁶⁵²

Das Übereinkommen wurde ins Reichsgesetzblatt übernommen und zum 10. Mai 1929 rechtskräftig.⁶⁵³

⁶⁵⁰ Siehe: Übereinkommenstexte der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C024.htm und
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C025.htm
beide abgerufen am 16. November 2012.

⁶⁵¹ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil II, 1927, S. 887.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drb&datum=19270004&seite=00000887 abgerufen am 10. November 2012.

⁶⁵² Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C026.htm
abgerufen am 16. November 2012.

⁶⁵³ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1929, S. 375.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1929&size=45&page=403 abgerufen am 10. November 2012.

Übereinkommen 27 über die Gewichtsbezeichnung an schweren, auf Schiffen beförderten Frachtstücken von 1929, ratifiziert am 5. Juli 1933

Dieses Übereinkommen behandelt ausschließlich die Markierung von Frachtstücken über 1.000 Kilogramm im Seefrachtverkehr und sollte die Überlastung von Kränen verhindern.⁶⁵⁴ Dennoch handelt es sich um ein besonderes Übereinkommen.

Unter der Diktatur der Nationalsozialisten stellt dies die einzige Ratifikation dar. Noch verwunderlicher ist das Datum der Verabschiedung durch die Reichsregierung. Zum 19. Juni 1933 hatte Deutschland seinen Austritt aus der IAO inoffiziell angekündigt. Auf die näheren Umstände wird jedoch zu einem späteren Zeitpunkt eingegangen. Im Gegensatz zu den demokratischen Gesetzgebungsprozessen in der Weimarer Republik kommt es im Reichsgesetzblatt am 28. Juni 1933 nur zur Veröffentlichung des verabschiedeten Gesetzes.⁶⁵⁵ Auch der sonst stets hergestellte Bezug zum IAO-Übereinkommen fehlt völlig. Erst mit der Bekanntmachung der Ratifikation des Übereinkommens im Reichsgesetzblatt vom 31. Oktober 1933 wurde der Bezug hergestellt.⁶⁵⁶

Die Übernahme von IAO-Übereinkommen stellte in der großen Mehrheit keine Verbesserung der sozialpolitischen Gegebenheiten dar. Leichte Änderungen an der Seemannsordnung von 1903 oder die Übernahme von Regelungen, deren Niveau schon Jahre zuvor erreicht wurden, wie im Fall

⁶⁵⁴ Siehe: Übereinkommenstext der IAO:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C027.htm
abgerufen am 16. November 2012.

⁶⁵⁵ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1933, S. 412 f.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1933&size=45&page=538 abgerufen am 10. November 2012.

⁶⁵⁶ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil II, 1933, S. 940.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drb&datum=19330004&seite=00000940 abgerufen am 10. November 2012.

der Krankenversicherung, nahmen kaum Einfluss auf das Niveau der deutschen Sozialgesetzgebung. Insgesamt zeigten 13 der 16 ratifizierten Übereinkommen keine Auswirkungen. Im Fall des Schutzes niederkommender Frauen kam es zu einer großen Erweiterung der bestehenden Regelung. Auch die Regelungen zur Verhütung von Arbeitslosigkeit stellten einen Fortschritt dar.

In weiten Teilen orientierten sich die frühen Übereinkommen der IAO an der deutschen Sozialgesetzgebung und konnten somit kaum große Sprünge für die nationale Sozialgesetzgebung darstellen. Eher markieren diese deutschen Einflüsse die Fortschrittlichkeit der sozialpolitischen Vor- und Nachkriegsregelungen.

5.2.2 Empfehlungen

Die Übernahme von Empfehlungen oder Teilen der darin behandelten Vorgaben war und ist ein besonderer Vorgang. Es gibt bis heute keinerlei Verpflichtungen zur Befolgung von IAO-Empfehlungen. Für Staaten mit einem gering entwickelten oder gar nicht existenten sozialen Sicherungssystem stellen zahlreiche Empfehlungen Leitlinien dar, die Grundsätze sozialer Sicherung umreißen sollen.

In Deutschland war ein Großteil der übernommenen Empfehlungen als Ergänzung zu den ratifizierten Übereinkommen zu verstehen. Darüber hinaus deckte geltendes nationales Recht die Inhalte der Empfehlungen ab. Um die inhaltlichen Parallelen der 14 zugestimmten Empfehlungen zwischen 1919 und 1932 zu den ratifizierten Übereinkommen aufzuzeigen, werden im Folgenden die Inhalte kurz umrissen.

Empfehlung 1 über den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit von 1919, die Zustimmung erfolgte am 25. Oktober 1926

Mit dem Verbot von gewerblichen Arbeitsvermittlungen, dem Einführen einer Arbeitslosenversicherung und Regelungen zur internationalen Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurden Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit empfohlen. Ebenso sollten öffentliche Arbeiten in Zeiten großer Arbeitslosigkeit und in den davon am schwersten betroffenen Regionen ausgeführt werden.⁶⁵⁷ Zum 16. Juli 1927 wurde das Gesetz über die Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit und zur staatlichen Arbeitsvermittlung in Kraft gesetzt.⁶⁵⁸ Damit waren die Inhalte der ersten Empfehlung der IAK sieben Jahre nach dem Erscheinen auf dem sozialpolitischen Tableau in nationales Gesetz umgesetzt worden.

Empfehlung 2 betreffend die Gegenseitigkeit in der Behandlung der ausländischen Arbeitnehmer von 1919, die Zustimmung erfolgte am 25. Oktober 1926

Ausländischen Arbeitnehmern und deren Angehörigen wurde die Arbeiterschutzgesetzgebung des Staates zugesprochen, in dem sie arbeiten. Das Vereinigungsrecht wurde ihnen ebenfalls gewährt.⁶⁵⁹

Empfehlung 5 betreffend die Schaffung eines öffentlichen Gesundheitsdienstes von 1919, die Zustimmung erfolgte am 9. August 1926

⁶⁵⁷ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R001.htm
abgerufen am 23. August 2012.

⁶⁵⁸ Siehe: Österreichische Nationalbibliothek, ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online: Reichsgesetzblatt, Jahrgang 1927, Teil I, S. 186 – 220.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1927&size=45&page=271 abgerufen am 10. Juli 2013.

⁶⁵⁹ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R002.htm
abgerufen am 23. August 2012.

Der zu schaffende nationale Gesundheitsschutz sollte die Gewerbeaufsicht ergänzen und speziell die Gesundheit der Arbeitnehmer überwachen. Für die wissenschaftliche Erfassung der Auswirkungen von Arbeit auf die Gesundheit wurde den zu schaffenden Behörden die Korrespondenz mit dem IAA auferlegt.⁶⁶⁰

Empfehlung 9 betreffend den Erlass von Seemannsordnungen in den einzelnen Staaten von 1920, die Zustimmung erfolgte am 12. August 1926

Um die einzelnen Regelungen über Rechte und Pflichten für die Seeleute überschaubarer zu gestalten, sollten diese in nationalstaatlichen Ordnungen zusammengefasst werden. Auf lange Sicht sollte dies zu einer internationalen Seemannsordnung führen.⁶⁶¹

Empfehlung 10 betreffend Arbeitslosenversicherung für Schiffsleute von 1920, die Zustimmung erfolgte am 12. August 1926

Die Schaffung einer nationalen Arbeitslosenversicherung für Schiffsleute wurde gefordert. Mit der Betreuung und Versorgung der Arbeitslosen sollten entweder staatliche Einrichtungen oder von staatlicher Seite unterstützte private Vereinigungen betreut werden.⁶⁶²

⁶⁶⁰ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R005.htm
abgerufen am 23. August 2012.

⁶⁶¹ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R009.htm
abgerufen am 23. August 2012.

⁶⁶² Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R010.htm
abgerufen am 23. August 2012.

Empfehlung 15 betreffend die Förderung des beruflichen Unterrichtes in der Landwirtschaft von 1921, die Zustimmung erfolgte am 9. September 1927

Durch die Empfehlung erhoffte sich die IAK eine bessere Einbeziehung der landwirtschaftlichen Lohnarbeiter in den beruflichen Unterricht, um eine soziale Abspaltung eben dieser zu verhindern. Um eventuelle Fortschritte nachvollziehen zu können, sollten regelmäßige Berichte der Mitgliedstaaten an das IAA gehen.⁶⁶³

Empfehlung 17 betreffend die Sozialversicherung in der Landwirtschaft von 1921, die Zustimmung erfolgte am 9. August 1926

Kranken-, Unfall-, Renten- und sonstige Versicherungen innerhalb der staatlichen Sozialversicherungen sollten vom Handel und Gewerbe auf die Lohnarbeiter in der Landwirtschaft ausgedehnt werden.⁶⁶⁴

Empfehlung 21 betreffend die Benützung der Freizeit der Arbeitnehmer von 1924, die Zustimmung erfolgte am 6. Januar 1927

Im Zusammenhang mit den Arbeitszeitübereinkommen sollte die Empfehlung über die Nutzung der Freizeit den „Fortschritt der Kultur“ unterstützen. Arbeitnehmer müssen demnach mit einer Arbeitsstelle in der Lage sein, ihren Lebensstandard zu halten, und dürfen keiner weiteren Arbeit in ihrer Freizeit nachgehen. Die Freizeit sollte durch einen in Ruhe durchgeführten Wechsel der Betätigungen für die Wiederherstellung der Anspannung durch den Achtstundentag dienen, damit dieser durch eine gesteigerte

⁶⁶³ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R015.htm
abgerufen am 23. August 2012.

⁶⁶⁴ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R017.htm
abgerufen am 23. August 2012.

Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers auch für den Arbeitnehmer zum Erfolg werden könne.⁶⁶⁵

Empfehlung 23 betreffend die Rechtsprechung in Streitigkeiten über Entschädigung bei Betriebsunfällen von 1925, die Zustimmung erfolgte am 31. August 1928

Im Idealfall sollten Schiedsausschüsse oder Sondergerichte, paritätisch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt, eingerichtet werden und unter Vorsitz eines Berufsrichters über Entschädigungen verhandeln. Bei der Einschaltung von ordentlichen Gerichten sind zwingend Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Sachverständige zu hören.⁶⁶⁶

Empfehlung 24 betreffend die Entschädigungen bei Berufskrankheiten von 1925, die Zustimmung erfolgte am 31. August 1928

Mit dieser Empfehlung sollte ein Verfahren eingeführt werden, das es auf nationalstaatlicher Ebene ermöglicht, die Liste der Berufskrankheiten zu überprüfen. Ziel dieser Überprüfungen war es, die Aktualität der Liste zu gewährleisten, um auf eventuelle Entwicklungen in der Arbeitswelt, die gesundheitliche Folgen nach sich ziehen könnten, reagieren zu können.⁶⁶⁷

⁶⁶⁵ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R021.htm
abgerufen am 23. August 2012.

⁶⁶⁶ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R023.htm
abgerufen am 23. August 2012.

⁶⁶⁷ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R024.htm
abgerufen am 23. August 2012.

Empfehlung 25 betreffend die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung bei Betriebsunfällen von 1925, die Zustimmung erfolgte am 31. August 1928

Wenn Arbeitnehmer in einem Staat ohne Unfallversicherung arbeiten, aber aus einem Staat mit Unfallversicherung stammen, soll diesen im Falle eines Unfalls eine Entschädigung in der Höhe der in der Heimat gewährten zustehen. Ist der Arbeitnehmer nach einem Unfall in einem Staat in einen anderen verzogen, steht ihm trotzdem die Entschädigungsleistung des ersten Staates zu. Zwei weitere Punkte regeln die Vereinfachung der Klage- und Kommunikationsmöglichkeiten im Streitfall und nach Verzug in einen anderen Staat.⁶⁶⁸

Empfehlung 27 betreffend die Heimschaffung der Schiffsführer und Schiffslehrlinge von 1926, die Zustimmung erfolgte am 30. April 1930

Im Übereinkommen über die Heimschaffung von Schiff sleuten von 1926 (Ü23) wurden Schiffsführer und Schiffslehrlinge nicht explizit mitaufgeführt. Durch diese Empfehlung sollten die aus dem Übereinkommen resultierenden nationalen Regelungen ausgebaut werden und auch die Heimschaffung der Schiffsführer und Schiffslehrlinge beinhalten.⁶⁶⁹

Empfehlung 28 betreffend die allgemeinen Grundsätze über die Arbeitsaufsicht zum Schutze der Seeleute von 1926, die Zustimmung erfolgte am 10. September 1930

⁶⁶⁸ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R025.htm
abgerufen am 23. August 2012.

⁶⁶⁹ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R027.htm
abgerufen am 23. August 2012.

Die staatliche Arbeitsaufsicht der Seeleute soll die Arbeitsbedingungen überprüfen und diese in jährlichen Berichten veröffentlichen. Um die Durchführung der Überprüfung zu ermöglichen, dürfen Aufsichtsbeamten unangemeldet jedes nationale Wasserfahrzeug im In- und Ausland betreten. In Härtefällen darf die Weiterfahrt des Fahrzeugs untersagt werden. Sowohl Schiffsführern als auch Besatzungen wird das Recht eingeräumt, auf eine Überprüfung zu bestehen, damit Verstöße gegen geltendes Arbeitsrecht akut nachgewiesen werden können.⁶⁷⁰

Empfehlung 30 betreffend die Anwendung der Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen von 1928, die Zustimmung erfolgte am 10. Juni 1929

In dieser Empfehlung werden Grundsätze für die Einführung von Verfahren zur Bestimmung von Mindestlöhnen aufgeführt, die das Übereinkommen zum selben Thema ergänzen sollen (Ü26). Herauszuheben ist hier die Feststellung der wünschenswerten Lohngleichheit zwischen Mann und Frau.⁶⁷¹

5.3 Die kritische innenpolitische Auseinandersetzung mit internationalen Übereinkommen am Beispiel des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens (WAÜ)

Das erste Übereinkommen der IAO war gleichzeitig auch das bedeutendste. Eine Umsetzung in nationales Recht hätte die weitreichendsten Folgen für die internationale Arbeiterschaft nach sich gezogen. Auch in Deutschland reichten die von Gewerkschaften erkämpften Arbeitszeitregelungen vor dem

⁶⁷⁰ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R028.htm
abgerufen am 23. August 2012.

⁶⁷¹ Siehe: Text der Empfehlung:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R030.htm
abgerufen am 23. August 2012.

Ersten Weltkrieg nicht weiter.⁶⁷² Erst mit den im Kapitel 4.2.2 dargelegten Entwicklungen nach dem Ende des Ersten Weltkrieges kam es 1918 zu einer provisorischen Einführung des Achtsturentages durch das Stinnes-Legien-Abkommen und die Demobilmachungsverordnungen. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Konflikte auf nationalstaatlicher Ebene, die beim Versuch einer Übernahme des IAO-Übereinkommens und der provisorischen Nachkriegskompromisse in geltendes Arbeitsrecht eine Rolle spielten.

Um die Streitpunkte darlegen zu können, die eine Übernahme des WAÜ verhinderten, sind im Folgenden die für die deutsche Arbeitszeitregelung relevanten Artikel aufgeführt.

Artikel 1

1. Als „gewerbliche Betriebe“ im Sinne dieses Übereinkommens gelten insbesondere

a) Bergwerke, Steinbrüche und andere Anlagen zur Gewinnung von Bodenschätzen,

b) Gewerbe, in denen Gegenstände hergestellt, umgeändert, gereinigt, ausgebessert, verziert, fertiggestellt oder verkaufsbereit gemacht oder in denen Stoffe umgearbeitet werden, einschließlich des Schiffsbauwes, der Abbruchunternehmungen, der Erzeugung, Umformung und Übertragung von Elektrizität und sonstiger motorischer Kraft irgendwelcher Art,

c) der Bau, der Wiederaufbau, die Instandhaltung, die Ausbesserung, der Umbau oder der Abbruch von Bauwerken, Eisenbahnen, Straßenbahnen, Häfen, Docks, Hafendämmen, Kanälen, Anlagen für die Binnenschifffahrt, Straßen, Tunneln, Brücken, Straßenüberführungen, Abwasserkanälen, Brunenschächten, Telegraphen- und Telephonanlagen, elektrischen Anlagen, Gas- und Wasserwerken und andere Bauarbeiten sowie die dazu nötigen Vor- und Fundierungsarbeiten,

d) die Beförderung von Personen oder Gütern auf Straßen, Eisenbahnen, Binnengewässern oder zur See, einschließlich des Verkehrs mit Gütern in Docks, auf Ausladeplätzen, Werften und in Lagerhäusern, jedoch mit Ausnahme der Handbeförderung.

2. Die Bestimmungen über die Beförderung zur See und auf Binnengewässern werden durch eine besondere Konferenz zur Regelung der Arbeitsverhältnisse der Schiffsleute und der Binnenschiffer getroffen werden.

3. In jedem Lande bestimmt die zuständige Stelle die Grenze zwischen Gewerbe einerseits, Handel und Landwirtschaft andererseits.

⁶⁷² Zur Position der Gewerkschaften zum Achtsturentag vor und in der Zeit der Weimarer Republik vgl.: Kranold, Albert: Das Problem des Achtsturentages, Jena 1925; Vleugels, Wilhelm: Der Achtsturentag in Deutschland, Berlin 1924.

Artikel 2

Die Arbeitszeit der in allen öffentlichen oder privaten gewerblichen Betrieben oder ihren Nebenbetrieben beschäftigten Personen darf **acht Stunden täglich und achtundvierzig Stunden wöchentlich nicht überschreiten**. Dies gilt nicht für Betriebe, in denen lediglich Mitglieder derselben Familie beschäftigt sind. Ferner gelten folgende Ausnahmen:

a) Die Bestimmungen dieses Übereinkommens finden keine Anwendung auf Personen, die mit der Aufsicht oder Leitung beauftragt sind oder eine Vertrauensstellung bekleiden.

b) **Beträgt** nach Gesetz, Gewohnheit oder Vereinbarung zwischen Berufsverbänden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (oder, in Ermangelung solcher Verbände, zwischen Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer) **die Arbeitszeit an einem oder mehreren Tagen der Woche weniger als acht Stunden**, so kann durch Verfügung der zuständigen Stelle oder durch Vereinbarung zwischen den genannten Verbänden oder Vertretern der Beteiligten eine **Überschreitung der achtstündigen Arbeitszeit** an den übrigen Tagen der Woche zugelassen werden. Diese Überschreitung darf indessen **nicht mehr als eine Stunde täglich betragen**.

c) Bei Schichtarbeit kann die Arbeitszeit an einzelnen Tagen über acht Stunden täglich und in einzelnen Wochen über achtundvierzig Stunden wöchentlich verlängert werden; in diesem Falle darf jedoch der Durchschnitt der Arbeitszeit, berechnet auf einen Zeitraum von drei Wochen oder weniger, acht Stunden täglich und achtundvierzig Stunden wöchentlich nicht überschreiten.

Artikel 3

Die nach Artikel 2 begrenzte Arbeitszeit kann überschritten werden, wenn eine Betriebsstörung eingetreten ist oder droht, wenn dringliche Arbeiten an den Maschinen oder den Betriebseinrichtungen vorzunehmen sind oder wenn höhere Gewalt vorliegt, jedoch nur, soweit es erforderlich ist, um eine ernstliche Störung des regelmäßigen Betriebes zu verhüten.

Artikel 4

Die nach Artikel 2 begrenzte Arbeitszeit kann bei Arbeiten, die ihrer Natur nach einen ununterbrochenen Fortgang mit Schichtenwechsel erfordern, unter der Bedingung überschritten werden, dass die Arbeitszeit durchschnittlich sechsundfünfzig Stunden wöchentlich nicht übersteigt. Durch diese Bestimmung wird der Anspruch der Arbeitnehmer auf die Ruhezeit nicht berührt, die ihnen etwa nach der innerstaatlichen Gesetzgebung als Ersatz für den wöchentlichen Ruhetag zugesichert ist.

Artikel 5

1. Erweisen sich die Bestimmungen des Artikels 2 über die Arbeitszeit ausnahmsweise als nicht anwendbar, aber nur in diesem Falle, kann durch **Vereinbarungen zwischen Berufsverbänden von Arbeitnehmern und Arbeitgebern** die tägliche Arbeitszeit auf der Grundlage eines für einen längeren Zeitraum aufgestellten Arbeitsplanes geregelt werden, sofern jenen

Vereinbarungen, die der Regierung mitzuteilen sind, die Geltung von Verordnungen gegeben ist.

2. Die **durchschnittliche Arbeitszeit**, berechnet auf die Zahl der im Plan festgesetzten Wochen, darf unter **keinen Umständen achtundvierzig Stunden wöchentlich überschreiten**.

Artikel 6

1. Die Behörden können durch Verordnungen für einzelne Gewerbe oder Berufe zulassen

a) dauernde Ausnahmen für Vorbereitungs- und Ergänzungsarbeiten, die notwendigerweise außerhalb der für den Betrieb allgemein festgesetzten Arbeitszeit vorgenommen werden müssen, oder für gewisse Gruppen von Personen, deren Arbeit in besonderem Maß Unterbrechungen mit sich bringt, b) vorübergehende Ausnahmen bei außergewöhnlicher Häufung der Arbeit.

2. Derartige Verordnungen dürfen erst nach Anhörung der beteiligten Berufsverbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, falls solche bestehen, erlassen werden. Sie müssen für jeden einzelnen Fall die Höchstzahl der zulässigen Überstunden vorschreiben. Diese **Überstunden müssen mindestens um 25 vom Hundert höher bezahlt werden**.

Artikel 8

1. Um die Durchführung der Bestimmungen dieses Übereinkommens zu erleichtern, wird jeder Arbeitgeber verpflichtet,

a) durch Anschläge an gut sichtbarer Stelle im Betrieb oder an einem anderen geeigneten Ort oder auf sonst eine von der Regierung genehmigte Weise Beginn und Schluß der Arbeitsstunden oder bei Schichtarbeit Beginn und Schluß jeder Schicht bekanntzugeben, wobei die Arbeitsstunden so festgesetzt werden müssen, daß sie die in diesem Übereinkommen vorgeschriebenen Grenzen nicht überschreiten, und, einmal bekanntgemacht, nur in der von der Regierung genehmigten Art und Weise abgeändert werden dürfen,

b) in gleicher Weise die während der Arbeit gewährten Ruhepausen, die nicht als Arbeitszeit gelten, bekanntzugeben,

c) alle auf Grund der Artikel 3 und 6 dieses Übereinkommens geleisteten Überstunden in ein Verzeichnis einzutragen, dessen Form die innerstaatliche Gesetzgebung oder die Verordnungen der zuständigen Stelle bestimmen.

2. **Die Beschäftigung einer Person außerhalb der nach a) festgesetzten Arbeitsstunden oder während der nach b) festgesetzten Ruhepausen gilt als ungesetzlich.**

Artikel 14

Die Bestimmungen dieses Übereinkommens können in jedem Staate durch die Regierung im Fall eines **Krieges oder anderer Ereignisse, welche die Landessicherheit gefährden, außer Kraft gesetzt werden**.⁶⁷³

⁶⁷³ Siehe zum vollständigen Wortlaut des WAÜ:

https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C001.htm
abgerufen am 23. November 2012.

Nach den Entwicklungen 1918 kam es am 18. März 1919, noch vor der Washingtoner Konferenz, durch das Inkrafttreten der Demobilmachungsverordnung zur gesetzlichen Einführung des Achtsturentages.⁶⁷⁴ Um die Wirkung dieser gesetzlichen Arbeitszeitregelung nachverfolgen zu können, führte der ADGB 1922 eine empirische Studie unter annähernd 1,5 Millionen Arbeitern durch. Dabei wurde festgestellt, dass ein Drittel exakt 48 Stunden in der Woche arbeitet und zwei Drittel sogar weniger.⁶⁷⁵

Den ersten gesetzgeberischen Versuch zur Übernahme des WAÜ initiierte unerwarteterweise keine SPD-Regierung, sondern die Regierung Fehrenbach (Zentrum) am 24. Januar 1921 mit der Vorlage des WAÜ vor dem Reichswirtschaftsrat und dem Reichsrat.⁶⁷⁶ Hier wirkte sich, wie bei zahlreichen anderen Übereinkommen auch, vor allem die Vorlagefrist des Übereinkommens vor den nationalen gesetzgebenden Körperschaften zum 26. Januar 1921 aus.⁶⁷⁷ Bereits im Vorlauf zu dieser erzwungenen Vorlage einigte sich das Kabinett auf eine Sprachregelung zur Begründung der verweigerten Ratifikation:

- Kaum vorhandene Ratifikationen anderer IAO-Mitglieder
- Deutschland am fortschrittlichsten in der Arbeitszeitfrage
- Nachteile im internationalen Wettbewerb (insbesondere gegenüber USA)⁶⁷⁸

Ausschlaggebend für den politischen Umgang mit dem WAÜ in den ersten Jahren der Weimarer Republik war jedoch die nicht geklärte Frage der

⁶⁷⁴ Zu den Inhalten der Verordnung vgl.: Herzog, Hans-Henning, *Ökonomie und Politik des Achtsturentages in der Weimarer Republik*, Marburg a.d. Lahn 1975, S. 21 – 26.

⁶⁷⁵ Vgl.: Fischer, Joachim; Rhode, Herbert; Weber, Walter: *Das Übereinkommen von Washington über den Achtsturentag 1919 – 1929*, Berlin 1929, S. 63 f.

⁶⁷⁶ Vgl.: Leuchten, Alexius: *Der Kampf um den Achtsturentag*, Augsburg 1978, S. 61 f.

⁶⁷⁷ Die IAK von Washington wurde erst am 27. Januar 1920 offiziell vom Verwaltungsrat geschlossen. Von da an galt die einjährige Vorlagefrist bis zum 26. Januar 1921. Vgl. dazu: IAO Archiv: D601/2101 Schreiben des Verwaltungsrates der ILO an den Völkerbund mit der Mitteilung über die offizielle Schließung der IAK, datiert auf den 28. Januar 1920.

⁶⁷⁸ Vgl.: Grabherr: *Arbeitszeitübereinkommen*, S. 69.

wirtschaftlichen Verpflichtungen durch die Reparationszahlungen. Wie konnte Beschränkungen zugestimmt werden, die einen eventuellen Einfluss auf die wirtschaftliche Leistungskraft des Landes ausgeübt hätten, wenn gleichzeitig Forderungen in damals unvorstellbarer Höhe abzuleisten waren? Die Vorschläge des Arbeitsministers zur Regelung der Arbeitszeit im Gewerbe trugen diesem Umstand Rechnung.

Der Gesetzentwurf Brauns sah im Juni 1921 eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten vor. Eine tägliche Arbeitszeit von bis zu neun Stunden sollte ausgefallene Stunden ausgleichen und in wirtschaftlichen Hochphasen die Kapazität der Betriebe steigern. Im Gegenzug blieb die 48-Stundenwoche gewährleistet. Darüber hinaus setzte Brauns für die durchgehend produzierenden Gewerbe auf eine Normalarbeitszeit von 56 Stunden in der Woche und für die nächsten drei Jahre bis 1924 auf Ausnahmeregelungen für das Gemeinwohl. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Industrie waren mit dem Entwurf unzufrieden. Bis 1923 zogen sich die Diskussionen hin, auf deren Höhepunkt Hugo Stinnes im November 1922 die Rückkehr zur Vorkriegsregelung der Arbeitszeit forderte (Zehnstundentag) und keinerlei Ausgleichs- oder Sonderzahlungen gewähren wollte.⁶⁷⁹

Neben den politischen Problemen durch die Ruhrgebietsbesetzung Anfang 1923 und dem fortschreitenden Verfall der Währung wirkte der Kampf um den Achtstundentag deplatziert. Seine Auswirkungen sind jedoch nicht zu unterschätzen. Durch ständige Arbeitskämpfe wurde die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eingeschränkt und die Lage nicht entspannt. Zum 6. Februar 1923 setzte das Kabinett Cuno die Beratungen aus, da sich nach wie vor kein Kompromiss abzeichnete.⁶⁸⁰

⁶⁷⁹ Vgl.: Steinisch, Irmgard: Arbeitszeitverkürzung und sozialer Wandel, Berlin 1986, S. 440 – 446.

⁶⁸⁰ Vgl.: Grabherr: Arbeitszeitübereinkommen, S. 82.

Mit dem Ende des passiven Widerstandes bei der Ruhrgebietsbesetzung und dem anhaltenden Verfall der Währung kam es zu einem weiteren Arbeitszeitgesetzentwurf von Brauns. Dieser fiel den Umständen entsprechend sehr arbeitgeberfreundlich aus. Zwar galt die generelle Beibehaltung des Achtstundentages noch, allerdings musste die Frage gestellt werden, ob dieser Regel oder Ausnahme darstellte. Überstundenmöglichkeiten wurden ausgebaut, eine generelle Verlängerung der Arbeitszeit konnte durch Tarifverträge beschlossen werden und die freiwillige Mehrarbeit über acht Stunden hinaus sollte nicht mehr unter Strafe stehen.⁶⁸¹

Parallel zu Brauns Vorschlag wagten die Arbeitgeber den Alleingang und erließen in Unna für den Bergbau neue Arbeitszeitrichtlinien, die Untertage 8,5 Stunden und zehn bis zwölf Stunden über Tage vorsahen. Trotz gewerkschaftlicher Gegenwehr und einer Rüge des Arbeitsministeriums kam es am 29. November 1923 zu einem Überstundenabkommen, das unter Vermittlung des Arbeitsministeriums die oben erwähnten Arbeitszeiten vorübergehend wieder einführte. Die Befristung galt bis zum 1. Mai 1924 und zum 1. Februar 1924 sollten die Arbeitsleistungen überprüft werden, um über eine Fristverlängerung oder das Aufheben des Abkommens zu entscheiden.⁶⁸²

Zum 17. November 1923 lief die Demobilmachungsverordnung aus und damit auch die Nachkriegsregelung der Arbeitszeit. Faktisch war der Achtstundentag außer Kraft gesetzt. Um diese legislative Lücke zu schließen, wurde der oben erwähnte Vorschlag Brauns als Verordnung zum 21. Dezember 1923 von der Regierung Stresemann II erlassen. Durch Inkrafttreten am 1. Januar 1924 war der Achtstundentag prinzipiell wieder eingeführt. Die Erhebungen des ADGB vom Mai 1924 zeigen eine deutliche Antwort auf die aufgeworfene Frage, ob der Achtstundentag Regel oder

⁶⁸¹ Vgl.: Fischer; Rhode; Weber: Das Übereinkommen über den Achtstundentag, S. 73.

⁶⁸² Vgl.: Leuchten, Alexius: Kampf um den Achtstundentag, S. 122 – 125.

Ausnahme darstellte. Von 2,5 Millionen befragten Arbeitnehmern arbeiteten, in gerundeten Zahlen, 150.000 unter 48 Stunden, 970.000 genau 48 Stunden, 200.000 bis zu 51 Stunden, 830.000 bis zu 54 Stunden und 320.000 über 54 Stunden in der Woche.⁶⁸³

Durch die Arbeitszeitverordnung vom Dezember 1923 war die Annahme des WAÜ vorübergehend ad acta gelegt worden. Eine rein plakative Beibehaltung des Achtstundentages, in dessen Schutz sich härtere Arbeitszeitregelungen als in der Vorkriegszeit einstellen konnten, war nicht mit dem IAO-Übereinkommen in Einklang zu bringen. Am stärksten waren die Auswirkungen der neuen Arbeitszeitverordnung in den ehemaligen Dreischichtbetrieben zu spüren, die nun wieder auf zwei Schichten umstellen konnten. Teilweise zog dies Arbeitszeitverlängerungen von unter acht Stunden auf bis zu elf Stunden täglich nach sich.⁶⁸⁴

Auf der internationalen Ebene weckte die deutsche Arbeitszeitregelung großen Argwohn, da die wirtschaftliche Stärke durch flexiblere Arbeitszeitregelungen gestützt wurde. Allerdings unterschätzten viele Staaten die Belastungen der Reparationsforderungen und ignorierten geflissentlich ihre eigene fehlende Ratifikation des WAÜ. Um die Abhängigkeit der sozialpolitischen Fortschritte von der Höhe der Reparationsforderungen zu verdeutlichen, bestand Brauns bei einer Aussprache mit Albert Thomas am 19. Januar 1924 in Berlin auf einer Beschränkung der Forderungen, damit er innenpolitisch ausreichend argumentativen Spielraum hätte, die Ratifikation des WAÜ zu forcieren.⁶⁸⁵ Diese Aussprache führte dazu, dass sich Albert Thomas ab dem Frühjahr 1924 für eine Senkung der deutschen Reparationen aussprach, da er hoffte,

⁶⁸³ Vgl.: Fischer; Rhode; Weber: Das Übereinkommen über den Achtstundentag, S. 73 f.

⁶⁸⁴ Vgl. Herzog, Hans-Henning, Ökonomie und Politik des Achtstundentages, S. 461.

⁶⁸⁵ Siehe: IAO-Archiv: CAT 1-24-1-1, Bericht über Thomas Aufenthalt in Berlin.

dadurch eine deutsche Ratifikation des WAÜ zu erreichen.⁶⁸⁶ Auf der IAK 1924 wurde die Reparationskommission des Dawes-Planes durch eine verabschiedete Note zur Berücksichtigung sozialer Fragen bei der Festsetzung der Reparationshöhe angehalten.⁶⁸⁷

Um die Chancen auf Ratifikationen mehrerer Industriestaaten zu erhöhen, kam es am 8. und 9. September 1924 auf Einladung des IAA zu einem informellen Ministertreffen in Bern. Die Arbeitsminister aus England, Deutschland, Frankreich und Belgien sowie Albert Thomas als Vertreter des IAA nahmen daran teil. Es wurden alle Artikel des WAÜ besprochen, damit ausgelotet werden konnte, was einer Ratifikation im internationalen Vergleich im Wege stand und wie dies ausgeräumt werden konnte. Ein entscheidender Durchbruch wurde nicht erzielt, aber die Sorge um ein komplettes Einschlagen der Bemühungen um die Ratifikation des WAÜ entkräftet. Im politischen Betrieb stellte die Teilnahme eines deutschen Regierungsvertreters als gleichberechtigter Verhandlungspartner von Anfang an eine Zäsur in den Nachkriegszeiten dar. Innenpolitisch nutzte Brauns die Berner Gespräche, um für eine Ratifikation einzutreten. Die Gefährdung Deutschlands durch die Reparationsforderungen könne nicht Artikel 14 des WAÜ auslösen, womit ein Außerkraftsetzen des Übereinkommens erreicht worden wäre, sondern gerade die Ratifikation wäre Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Begleichung der Reparationsforderungen.⁶⁸⁸

Nach den Reichstagswahlen vom Dezember 1924 übernahm das Kabinett Marx I die Regierung und Brauns blieb Arbeitsminister. Am 25. Januar 1925 wurde mit einer Verordnung die Dreischichtenregelung in Kokereien und

⁶⁸⁶ Siehe: IAO-Archiv: CAT 7-215, Gespräch zwischen Brauns und Thomas in Genf am 13. Juni 1924. Kurz vor der IAK 1924 bestärkt Brauns den Zusammenhang von Reparation und der Unmöglichkeit des Achtsturentages. Thomas stimmt zu diesen Fakt auf der IAK zu unterstreichen.

⁶⁸⁷ Vgl.: Grabherr: Arbeitszeitübereinkommen, S. 150.

⁶⁸⁸ Ebd.: Grabherr geht ausführlich auf die Inhalte des Ministertreffens, die Folgen für die deutsche Innenpolitik und die immer stärker werdende Person Albert Thomas ein, S. 173 – 229.

Hochofenwerken wieder eingeführt, was einer teilweisen Rückkehr zum Achtstundentag gleichkam.⁶⁸⁹ Diese gefühlte Niederlage der Arbeitgeber prägte das Jahr 1925 und führte zu heftigen Agitationen gegen das WAÜ. Der Arbeitgeberflügel war dabei keineswegs geschlossen, sondern teilte sich in gemäßigte und radikale Kräfte auf. Albert Thomas beschrieb diese Entwicklung in seinem Bericht der Januarreise 1925. Dabei traf er in Berlin auf Ernst von Borsig, den Vorsitzenden der Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, und seinen Geschäftsführer Fritz Tänzler. Thomas gewann den Eindruck, dass es innerhalb des Verbandes gemäßigte Stimmen gab, die unter geringen Änderungen zu einer Ratifikation bereit wären. Jedoch war von Borsig strikt gegen eine die Wirtschaftskraft einschränkende Arbeitszeitgesetzgebung.⁶⁹⁰

Wirtschaftliche Probleme im britischen Schiffs- und Bergbau führten ab Mitte 1925 zu größeren Anstrengungen, eine erneute internationale Konferenz zum WAÜ einzuberufen. Großbritannien erhoffte sich durch eine internationale Angleichung der Arbeitszeit einen ausgeglichenen Wettbewerb, da die britische Arbeitszeitregelung am engsten an den Vorgaben des WAÜ angelehnt war. Am 10. Juni 1925 trafen sich Brauns und der englische Arbeitsminister Steel-Maitland in Frankfurt a.M. und berieten über die strittigen Punkte des WAÜ. Im Besonderen wurde erneut über Artikel 14 und die Definition einer Gefährdung der Landessicherheit diskutiert.⁶⁹¹ Nach weiteren schriftlichen Vorabsprachen lud der englische Arbeitsminister seinen deutschen, italienischen, französischen und belgischen Amtskollegen und Albert Thomas vom 15. – 19. März 1926 nach London ein.⁶⁹²

⁶⁸⁹ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1925, S. 5.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=19250004&seite=00000005
abgerufen am 3. Dezember 2012.

⁶⁹⁰ Siehe: IAO-Archiv: CAT 1-25-1-1.

⁶⁹¹ Vgl.: Fischer; Rhode; Weber: Das Übereinkommen über den Achtstundentag, S. 84 f.

⁶⁹² Vgl.: ADGB, Die Denkschrift der englischen Arbeitgeberverbände: England und der Achtstundentag, Berlin 1928, S.18.

Von vornherein wurde deutlich gemacht, dass es nicht um eine Revision des WAÜ gehen sollte, sondern auf internationaler Ebene Regelungen zur Umsetzung auf nationaler Ebene gefunden werden mussten. Durch die Ratifikationen durch Frankreich (8. Juli 1925) und Italien (6. Oktober 1924), die noch nicht rechtskräftig waren, weil sie an Bedingungen wie die Ratifikation anderer Staaten gebunden waren, war eine Revisionskonferenz faktisch ausgeschlossen. Ähnlich dem Berner Ministertreffen gingen die Teilnehmer die Artikel des WAÜ einzeln durch und glichen ihre Positionen ab. In allen Punkten konnte Einigkeit erzielt werden, einzig Großbritannien stimmte den Ausführungen zu Artikel 14 nur vorläufig zu. In den Diskussionen um Artikel 14 kam es fast zum Scheitern der Konferenz. Brauns verzichtete auf die deutschen Ausnahmeregelungen für die zu erbringenden Reparationsleistungen, bestand aber darauf, dass es, dem Wortlaut des Artikel 14 entsprechend, unter extremen wirtschaftlichen Bedingungen auch zur Anwendung kommen könne. Nach heftiger Gegenwehr der Franzosen und Italiener wurde die Anwendung des Artikels 14 unter die Kontrolle des Artikels 409 des Versailler Vertrages gestellt, womit eine Untersuchung des Vorgangs gewährleistet war und eine zu leichte Anwendung verhindert wurde.⁶⁹³

Die Ergebnisse der Konferenz wiesen keinen bindenden Charakter auf und erinnern in Grundzügen an die Arbeitskonferenzen vor dem Ersten Weltkrieg. Zu unterstreichen ist jedoch der einigende Faktor, der es den wirtschaftlichen Großmächten ermöglichen sollte, eine baldige Ratifikation vorzunehmen, da keinerlei Wettbewerbsnachteile mehr zu erwarten waren. Diese Hoffnung unterstrich Albert Thomas in seinem Jahresbericht für die IAK 1926.⁶⁹⁴

Zunächst schien sich Thomas' Hoffnung, zumindest in Bezug auf Deutschland, zu bewahrheiten. Arbeitsminister Brauns hatte das geplante

⁶⁹³ Vgl.: Grabherr: Arbeitszeitübereinkommen, zu den Londoner Verhandlungen, S. 319 – 339. Hier: S. 337 f.

⁶⁹⁴ Siehe: Bericht des Direktors für die IAK 1926, Genf 1926, S. 225. Abgerufen auf [www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1926-8\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1926-8).pdf) am 13. Dezember 2012.

Arbeiterschutzgesetz hinausgezögert, um die Ergebnisse aus London mit einzuflechten. Im Entwurf vom 16. April 1926 wurden die 25-prozentige Lohnzuzahlung bei Überstunden und der Artikel 14 im Wortlaut übernommen. Dazu orientierten sich auch alle anderen Arbeitszeitregelungen an den Londoner Kompromissen. Einzig der Bergbau unter Tage wurde ausgeklammert und sollte durch ein gesondertes Gesetz geregelt werden.⁶⁹⁵

In Formulierungsnuancen fiel der Entwurf Brauns arbeitgeberfreundlicher aus als das WAÜ, dennoch war es im Vergleich zur Arbeitszeitverordnung vom Dezember 1923 ein großer Schritt in Richtung Ratifikation und auf die Arbeitnehmer zu. Diese Bewegung in Richtung Arbeitnehmer brachte die Industrie und weite Teile der Konservativen gegen die Neufassung des Arbeiterschutzgesetzes auf. Argumentative Munition lieferten die internationalen Entwicklungen zum WAÜ. Sowohl in England als auch in Italien waren längere Arbeitszeiten erlassen worden, die die Bemühungen Brauns um eine Kompromisslösung konterkarierten. Diese Sorgen drückte der Arbeitsminister in einer Rede vor dem ADGB in Nürnberg aus und wurde daraufhin von Thomas in einem Schreiben vom 21. Oktober 1926 dahingehend unterstützt, dass der deutsche Vorschlag am ehesten den Kern des WAÜ abdecken würde. Die Vorreiterrolle Deutschlands würde die anderen Staaten in der Zukunft veranlassen nachzuziehen.⁶⁹⁶

Auf nationaler Ebene kam es dennoch zum offenen Konflikt zwischen Arbeits- und Wirtschaftsministerium. Wirtschaftsminister Curtius setzte sich vehement gegen die 56-Stundenwoche in durchgehenden Betrieben ein, da diese zur automatischen Wiedereinführung des Dreischichtbetriebs in allen Industrien geführt hätte. Sein Gegenvorschlag sah eine 65-Stundenwoche, die Streichung des 25-prozentigen Lohnzuschlags bei Überstunden und die Streichung der Höchstzahl von Überstunden vor. Im November 1926 fasste

⁶⁹⁵ Vgl.: Grabherr: Arbeitszeitübereinkommen, S. 354 – 356.

⁶⁹⁶ Siehe: IAO-Archiv: CAT 7-215

das Kabinett Marx II einen Kompromiss, der Curtius entgegenkam und Fristverlängerungen für die Umsetzung in der Industrie, eine tarifliche Einigung über die Höhe der Lohnzuschläge und eine unbegrenzte Leistung von Mehrarbeit vorsah. Zum 1. Dezember 1926 wurde der Gesetzentwurf an den Reichswirtschaftsrat und den Reichsrat übergeben.⁶⁹⁷

Mit den von Curtius eingebrachten Änderungen war die Grundlage für eine Ratifikation entfallen. Nach dem Dezember 1926 kam es zu einzelnen Bemühungen um arbeitszeitliche Verbesserungen, die aber von keiner Kopplung an das WAÜ gehindert wurden. Im Februar 1927 wurden drei Verordnungen erlassen, in denen Brauns die Wiedereinführung des Dreischichtbetriebes in Gaswerken, Metallhütten, Glashütten und Glasschleifereien auch ohne eine internationale Regelung fortsetzte.⁶⁹⁸ Abgeschlossen wurde dieser Prozess durch die Verordnung über den Dreischichtbetrieb für Stahl-, Walzwerke und andere Anlagen der Großindustrie am 16. Juli 1927.⁶⁹⁹ Diese Einzelverfahren zur Einführung von dem WAÜ entsprechenden Regelungen wurde mit dem Arbeitszeitnotgesetz vom 14. April 1927 fortgesetzt. Darin wurden die bestehenden Regelungen der Arbeitszeitverordnung vom Dezember 1923 geändert und sowohl die 25-prozentigen Lohnzuschläge bei Überstunden eingeführt als auch die freiwillige Mehrarbeit verboten.⁷⁰⁰

⁶⁹⁷ Vgl.: Grabherr: Arbeitszeitübereinkommen, S. 363 – 366.

⁶⁹⁸ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1927, S. 59 f.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1927&size=45&page=111 abgerufen am 3. Dezember 2012.

⁶⁹⁹ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1927, S. 221.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=19270004&seite=00000221 abgerufen am 3. Dezember 2012. Zu den Diskussionen zwischen Arbeitgebern und Minister Brauns um die Wiedereinführung des Dreischichtbetriebes vgl.: Leuchten: Kampf um den Achtstundentag, S. 193 – 198.

⁷⁰⁰ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1927, S. 109 f.
alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=19270004&seite=00000109 abgerufen am 3. Dezember 2012.

Durch die Straffung der Arbeitszeitregelungen kam es zu einer Abnahme der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit, wie eine Studie des ADGB belegt. Demnach sank die Quote der erfassten Arbeitnehmer, die über 48 Stunden in der Woche arbeiteten, von 48 (1927) auf 26,6 Prozent (1928). Auch die Quote der über 54 Stunden Arbeitenden sank von 12,3 (1927) auf 3,4 Prozent (1928). Am erstaunlichsten sind die Ergebnisse einer Erhebung des statistischen Reichsamtes über die tägliche Arbeitszeit vom 1. Januar 1926 bis zum 1. Januar 1927. Von über zehn Millionen erfassten Arbeitnehmern arbeiteten nur 13 Prozent mehr als acht Stunden täglich.⁷⁰¹ Der Achtstundentag war faktisch die Regel geworden. Einzig die Arbeitszeiten für Zweischichtbetriebe mussten so angepasst werden, dass es in einem Dreischichtbetrieb auf eine Arbeitszeit in der Nähe des Achtstundentages hinauslief.

Mit der Reichstagswahl 1928 und dem Sieg der Sozialdemokratie wurden die Bemühungen um das Arbeitsschutzgesetz und die Ratifikation des WAÜ wieder verstärkt. Der neue Arbeitsminister Rudolf Wissel arrangierte sich mit dem Gesetzentwurf von 1926 und trieb den Reichswirtschaftsrat zu schnelleren Verhandlungen an, da von einer sozialdemokratischen Regierung die Ratifikation des WAÜ erwartet werden würde.⁷⁰² Bis Februar 1929 hatte Wissel das Kabinett zur Billigung des Entwurfs von 1926 gebracht und diesen an den Reichstag weitergeleitet. Ebenso hatte er das Ratifikationsgesetz für das WAÜ vorbereitet.⁷⁰³

Durch ein englisches Revisionsbegehren gegen das WAÜ kam es zu weiteren Verzögerungen, da sich das Kabinett nicht zu weit aus dem Fenster lehnen und ein bald wieder geändertes Übereinkommen ratifizieren wollte. Darüber hinaus tauchte erneut die Reparationsfrage als Argument auf, da es im Frühling 1929 zu Verhandlungen der Kommission für Reparationsfragen

⁷⁰¹ Vgl.: Fischer; Rhode; Weber: Das Übereinkommen über den Achtstundentag, S. 91.

⁷⁰² Vgl.: Leuchten: Kampf um den Achtstundentag, S. 220 f.

⁷⁰³ Vgl.: Fischer; Rhode; Weber: Das Übereinkommen über den Achtstundentag, S. 106.

kam. Nachdem auch noch innenpolitische Manöver das Gesetzgebungsverfahren verzögerten, wurde das Ratifikationsgesetz im Oktober an den Reichsrat übergeben.⁷⁰⁴

Die Gesetzesvorhaben der sozialdemokratischen Regierung wurden von den Entwicklungen der Weltwirtschaftskrise überholt. Um eine möglichst große Flexibilität beizubehalten, wurden die Gesetzentwürfe nicht weiterverfolgt. Bei seiner Deutschlandreise im Oktober 1930 kam Albert Thomas mit dem neuen Arbeitsminister Stegerwald, dem ADGB-Vorsitzenden Leipart und Arbeitgebervertretern zusammen, um über die mit dem radikalen Anstieg der Zahl der Arbeitslosen verbundenen, immer lauter werdenden Forderungen nach einer 40-Stundenwoche zu diskutieren.⁷⁰⁵ Eine Gutachterkommission des neuen Reichskanzlers Brüning sollte ab Januar 1931 unter dem Vorsitz des ehemaligen Arbeitsministers Brauns sozialpolitische Lösungen für die extrem schweren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausloten. Schon in der ersten Sitzung kam die 40-Stundenwoche zur Sprache.⁷⁰⁶ Ebenso wurde unter dem Präsidialkabinett Brüning I am 17. März 1931 ein Beschluss des Parlamentes gefasst, der die Einführung der 40-Stundenwoche forderte. Wie schwer die parlamentarische Demokratie bereits angeschlagen war, zeigt der Umgang der Regierung mit dieser EntschlieÙung. Es gab keinen.⁷⁰⁷ Erst zum 5. Juni 1931 wurde mit der Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen die Möglichkeit eingeräumt, dass die Reichsregierung die wöchentliche Arbeitszeit auf vierzig Stunden reduzieren konnte. Ebenso waren tariflich vereinbarte Mehrarbeiten zustimmungspflichtig.⁷⁰⁸ In der Notverordnung waren keine Mechanismen aufgeführt, die bei

⁷⁰⁴ Vgl.: Grabherr: Arbeitszeitübereinkommen, S. 413 – 415.

⁷⁰⁵ Siehe: IAO-Archiv: CAT 1-30-3-7, der Reisebericht von Thomas.

⁷⁰⁶ Vgl.: Leuchten: Kampf um den Achtsturentag, S. 252.

⁷⁰⁷ Ebd., S. 250 f.

⁷⁰⁸ Siehe: ALEX, Reichsgesetzblatt, Teil I, 1931, S. 297 f.
alex.onb.ac.at/cgi-bin/alex?aid=dra&datum=1931&size=45&page=395 abgerufen am 3. Dezember 2012.

Arbeitszeitverkürzungen für einen Lohnausgleich gesorgt hätten. Dieser Umstand führte zu einer starken Gegenwehr der Gewerkschaften, da Lohnausfälle soziales Elend nach sich ziehen würden. Brüning bekannte am 23. Mai 1932, dass er keinerlei Maßnahmen zur Begrenzung der Arbeitszeit durchführen würde.⁷⁰⁹ Spätestens zu diesem Zeitpunkt war die Übernahme des WAÜ gescheitert. Auf Seiten der IAO kam es 1935 zu einer Adaption der 40-Stundenwoche, indem diese in ein Übereinkommen eingebracht wurde. Deutschland war zu diesem Zeitpunkt schon zwei Jahre nicht mehr Mitglied.⁷¹⁰

Die innenpolitischen Auseinandersetzungen um das WAÜ beschreiben exemplarisch die Schwierigkeiten bei der Übernahme von IAO-Übereinkommen in der Weimarer Republik. Das Ringen zwischen den Sozialpartnern und die wirtschaftlichen Folgen des Ersten Weltkrieges schlossen eine vorurteilsfreie Diskussion nahezu aus. Streitigkeiten über Sonderregelungen für Überstunden, freiwillige Mehrarbeit oder Lohnzuschläge zeigen die Vielgliedrigkeit der Übereinkommen. In der Industrie fürchtete man die Folgen einer rigorosen Umsetzung, da dadurch ein flexibles Reagieren auf Marktentwicklungen behindert würde. Auch das schwammig formulierte Strafverfahren der IAO, das durch eine Vorlage vor den gesetzgebenden Körperschaften ausgeschaltet werden konnte, führte nicht zu einem stringenten Gesetzgebungsprozess. Nach mehr als zehn Jahre anhaltenden Debatten wurde das WAÜ von den Realitäten überholt und durch das Streben nach der 40-Stundenwoche ersetzt. Positiv zu vermerken sind die indirekten Auswirkungen des WAÜ auf Teile der sozialpolitischen Gesetzgebung und auf die Realitäten in der deutschen Arbeitswelt. Alleine die Verhandlungen über eine Übernahme nahmen Einfluss auf die Sozialpolitik. Exemplarisch sei hier nochmals auf die

⁷⁰⁹ Vgl.: Leuchten: Kampf um den Achtstundentag, S. 255 f.

⁷¹⁰ Siehe zum vollständigen Text des Übereinkommens:
https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C047.htm
abgerufen am 3. Dezember 2012.

Einführung der Lohnzuschläge für Überstunden und die realen Arbeitszeitentwicklungen hingewiesen.

Wenn auch die Mehrzahl von Übereinkommen nicht ratifiziert wurde, lässt sich doch feststellen, dass die ursprüngliche Zielsetzung der IAO nicht gänzlich falsch war. Durch die nationalen Verhandlungen über IAO-Vorschläge wurde die Arbeiterschaft zu eigenen Anstrengungen motiviert und Druck auf die Regierungen ausgeübt. Nicht selten führte dieser Druck zu sozialpolitischen Verbesserungen außerhalb von ratifizierten IAO-Übereinkommen.

6. Der Rechtsruck in Deutschland und die Konsequenzen für die IAO-Mitgliedschaft

6.1 Der Austritt des Deutschen Reiches aus der IAO

Hitlers Weg führte 1933 über die Ernennung zum Reichskanzler, die Auflösung und Neuwahl des Reichstages und die Abstimmung über das Ermächtigungsgesetz am 24. März 1933 zur diktatorischen Macht.⁷¹¹ Der Austritt des Deutschen Reiches aus der IAO begann im Rahmen der nationalen Gleichschaltungen. Am 2. Mai 1933 wurden Gewerkschaftsbüros besetzt, die Vermögen beschlagnahmt und die freien Gewerkschaften aufgelöst. Am 6. Mai 1933 wurde die Gründung der Deutschen Arbeitsfront (DAF) als nationalsozialistischer Einheitsverband der Arbeitnehmer und

⁷¹¹ Für eine genaue Darstellung der Ereignisse rund um die forcierte Machtübergabe siehe: Broszat, Martin: Die Machtergreifung. Der Aufstieg der NSDAP und die Zerstörung der Weimarer Republik, München 1984; Jasper, Gotthard: Die gescheiterte Zähmung, Wege zur Machtergreifung Hitlers, Frankfurt a.M. 1986; Turner, Henry: Hitlers Weg zur Macht, München 1996; Hillgruber, Andreas: Die Last der Nation, Düsseldorf 1984.

Arbeitgeber bekannt gegeben. Deren erster Vorsitzender wurde der Reichsorganisationsleiter Robert Ley. Dieser bekannte freimütig, dass er über den Aufbau und die Ziele der DAF keine Pläne habe und diese ihre Rolle in Deutschland erst noch finden müsse.⁷¹²

Die Auswirkungen der politischen und gewerkschaftlichen Gleichschaltung auf die in über einem Jahrzehnt gewachsenen Beziehungen zur IAO waren verheerend. Das Berliner IAO-Büro arbeitete zwar weiter, hatte dabei aber den wichtigen Kontakt zum Arbeitsministerium verloren und stellte innerhalb eines Jahres den Dienst ein. Bereits im März und April wurden zwei Debatten im Kabinett geführt, die Vorboten der kommenden Ereignisse darstellten. Zum einen wurde nach dem Tod von Albert Thomas (7. Mai 1932) eine finanzielle Beteiligung am Denkmal des IAO-Direktors behandelt. Diese wurde vom Außen-, Finanz- und Arbeitsministerium befürwortet, aber mit der Mehrheit des restlichen Kabinetts abgelehnt.⁷¹³ Zum Zweiten wurde der deutsche Arbeitgebervertreter im Verwaltungsrat, der Bundesvorstand des ADGB und hessische Innenminister Wilhelm Leuschner, kaltgestellt, indem eine Teilnahme Deutschlands an den Verwaltungsratssitzungen ausgesetzt wurde. Eine Entlassung Leuschners war nicht möglich, da er von den Arbeitnehmervertretern gewählt wurde und somit unabhängig von den nationalen Regierungen arbeiten konnte. Sogar im Dritten Reich schützte ihn dieses Wahlverfahren der IAO zunächst. Erst mit seiner Inhaftierung auf der Heimreise von der IAK im Juni 1933 und einem längeren Aufenthalt in „Schutzhaft“ reichte er seinen Rücktritt vom Verwaltungsrat ein.⁷¹⁴

Als wichtigste Entwicklung vor der IAK kam es zu einer folgenschweren Umbesetzung der deutschen Delegation, die ausschlaggebend für den vorzeitigen Austritt Deutschlands aus der IAO werden sollte. Leuschner

⁷¹² Vgl.: Mason, Timothy W.: Sozialpolitik im Dritten Reich, Opladen 1977, S. 99 ff.

⁷¹³ Vgl.: Grabherr: Arbeitszeitübereinkommen, S. 422.

⁷¹⁴ Siehe: Minutes of the sixty-sixth session of the Governing Body, Genf 1934, S. 73: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1934-66\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1934-66).pdf) abgerufen am 16. Dezember 2012. Zur Person Wilhelm Leuschner siehe: Leithäuser, Joachim Gustav: Wilhelm Leuschner, Köln 1962.

wurde als Berater des neuen Arbeitnehmervertreters für die IAK, Robert Ley, mit nach Genf genommen und musste diesem dort zuarbeiten.⁷¹⁵ Ley trat auf der Konferenz viel eher als Regierungsgesandter denn als Arbeitgebervertreter auf und machte durch seine Äußerungen klar, dass in Deutschland ein gänzlich neuer Wind wehte.⁷¹⁶ Diesem Umstand und einer langen Arbeitnehmervertretertradition der IAK folgend, nach der auch die Legitimation des Arbeitgebervertreters des faschistischen Italiens immer wieder bestritten wurde, kam es zum Widerstand gegen Ley. Jouhaux sprach offen von einer Beleidigung der internationalen Arbeiterschaft, die die Teilnahme Leys darstelle. Die Konferenz übertrug einem Ausschuss die Aufgabe, über die Zulassung Leys als Arbeitnehmer zu beraten.⁷¹⁷ Ley wertete dieses Verfahren als Affront und ging zu immer provozierenderen Aussagen über. Neben Beleidigungen anderer Arbeitnehmervertreter und einem sehr martialischen Auftreten stellten seine Äußerungen auf einer Pressekonferenz den Höhepunkt dar. Er verglich die Delegierten der südamerikanischen Staaten mit Affen, die mit Hilfe von Bananen aus dem Urwald gelockt worden seien.⁷¹⁸ Als direkte Konsequenz wurde Ley von allen weiteren Beratungen der Arbeitnehmervertreter ausgeschlossen. Sowohl das Außen,- als auch das Arbeitsministerium baten Hitler um eine sofortige Abberufung Leys. Da die rassistischen Äußerungen Leys auch in der Presse erschienen, bildete die Aberkennung seiner Legitimation als Arbeitnehmervertreter nur noch eine Formsache. Um diesem öffentlichen Debakel zu entgehen, wurde die gesamte Delegation zur Rückkehr

⁷¹⁵ Für die Liste der deutschen Delegierten und Berater siehe: Protokoll der IAK 1933, S. 17f. [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1933-17\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1933-17).pdf) abgerufen am 16. Dezember 2012.

⁷¹⁶ Ebd., S. 46 f. Ley ergriff bereits beim ersten Tagesordnungspunkt, der Benennung eines IAK-Präsidenten, immer wieder das Wort und wurde von Jouhaux entlarvt, der Ley als Reichsarbeitsnehmerüberwacher titulierte. Von Seiten anderen DAF-Vertreter wurde dies mit einem „Halt die Schnauze“ quittiert.

⁷¹⁷ Vgl.: Schregle: BRD und IAO, S. 37.

⁷¹⁸ Zu den provozierenden Äußerungen Leys und den damit verbundenen Konsequenzen siehe: Protokoll der IAK, S. 515 – 525. [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1933-17\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1933-17).pdf) abgerufen am 16. Dezember 2012.

aufgefordert.⁷¹⁹ Der taktische Schachzug wurde in einer Erklärung der Delegation vom 19. Juni 1933 mit Anfeindungen und dem unbegründeten Ausschluss Leys von den Arbeitnehmersitzungen erklärt. Ebenso wurde betont, wie sehr man die Beziehungen zu anderen Staaten, gerade zu den lateinamerikanischen, freundschaftlich weitergestalten wollte. Die Äußerungen Leys seien so nie gefallen und nur eine Verschwörung der Presse.⁷²⁰ Mit der vorzeitigen Abreise der deutschen Delegation am 21. Juni 1933 endete die Zusammenarbeit zwischen der IAO und Deutschland.⁷²¹

Der Austritt aus der IAO war damit noch nicht vollzogen. Erst mit dem Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund am 19. Oktober 1933 wurde das Austrittsverfahren eingeleitet. Das IAA bekam am 26. Oktober eine Mitteilung über die Absicht, den Austritt aus dem Völkerbund mit dem Rückzug aus der IAO zu verbinden.⁷²² Als Austrittsdatum für die IAO galt der 21. Oktober 1933. Da für Mitglieder des Völkerbundes bei einem bekannt gegebenen Austritt eine zweijährige Kündigungsfrist in Kraft trat, galt diese auch für die IAO-Mitgliedschaft. Rechtlich wurde der deutsche Austritt daher erst mit dem 21. Oktober 1935 wirksam.⁷²³ Noch im September 1935 hatte der Verwaltungsrat Hoffnungen auf einen Wiedereintritt Deutschlands, da die internationale Wirkung der IAO ohne die deutsche Mitgliedschaft reduziert wurde. Auch begannen erst mit diesem Bericht die Überlegungen, wie ehemals deutsche Positionen im Verwaltungsrat dauerhaft neu besetzt werden könnten.⁷²⁴

⁷¹⁹ Siehe: ILO-BOB 1, Annexe 1.

⁷²⁰ Siehe: Protokoll der IAK, S. 524. Die Stellungnahme der deutschen Delegation. [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1933-17\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1933-17).pdf) abgerufen am 16. Dezember 2012.

⁷²¹ Vgl.: Tosstorff, Reiner: Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley, Frankfurt a.M. 2007, S. 33ff.

⁷²² Vgl.: Schregle: BRD und IAO, S. 37.

⁷²³ Siehe: IAO-Archiv: D773/0/100/1, S. 1. Bericht des Verwaltungsrates vom 16. September 1935 über den endgültigen Austritt Deutschlands aus der IAO.

⁷²⁴ Ebd., S. 2 f.

Die Hoffnung hatte den Verwaltungsrat getrogen. Mit der Abreise der deutschen Delegation von der IAK am 21. Juni 1933 war die Mitgliedschaft faktisch beendet worden.⁷²⁵ Nach der Aufnahme im Nachgang des Ersten Weltkrieges kam es mit Beginn der Diktatur, die den Zweiten Weltkrieg verschuldete, zum Austritt. Bezeichnenderweise wurde Deutschland bereits am 12. Juni 1951 wieder in die IAO aufgenommen.⁷²⁶ Damit war es nach dem Zweiten Weltkrieg erneut die IAO, die es Deutschland frühzeitig ermöglichte, in der internationalen Gemeinschaft mitzuarbeiten. Deutschland wurde erst 1973 UN-Mitglied.

6.2 Nationalsozialistischer Gegenentwurf

Die Sozialpolitik in der Diktatur zwischen 1933 und 1945 ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.⁷²⁷ Dennoch ist herauszuheben, dass es nach dem Austritt Deutschlands aus der IAO zu Entwicklungen kam, die stark an Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit der IAO erinnerten. Das Berliner IAO-Büro war während seiner Existenz unter anderem für die Veröffentlichung der Internationalen Rundschau der Arbeit zuständig. In diesem periodisch erscheinenden Werk wurden die sozialpolitischen Bemühungen der IAO aufgelistet und die Relevanz internationaler Sozialpolitik beworben.

⁷²⁵ Siehe zur Einschätzung der Vorkommnisse um den Austritt Deutschlands aus der IAO: Tosstorff: Leuschner gegen Ley, S. 51f.

⁷²⁶ Siehe zur Wiederaufnahme nach dem Zweiten Weltkrieg: Protokoll der IAK 1951, S. 37 – 57. [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1951-34\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1951-34).pdf) abgerufen am 16. Dezember 2012.

⁷²⁷ Siehe zur Sozialpolitik im Dritten Reich: Mason, Timothy: Sozialpolitik im Dritten Reich, Opladen 1977; Recker, Marie-Luise: Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg, München 1985; Hansen, Eckhard: Wohlfahrtspolitik im NS-Staat, Augsburg 1991; Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Soziale Arbeit und Faschismus, Bielefeld 1986.

Robert Ley gründete das Arbeitswissenschaftliche Institut der DAF und versuchte die Grundidee der Rundschau der Arbeit zu kopieren. Im Januar 1941 erschien die erste Ausgabe der „Neuen internationalen Rundschau der Arbeit“. Die behandelten Themen deckten alle Bereiche der Sozialpolitik ab und waren von den sozialpolitischen Vorgaben des Dritten Reiches geprägt.⁷²⁸ Bis hierhin handelt es sich um ein weiteres Propagandamittel, das die soziale Seite der Diktatur für die deutschen Leser unterstreichen sollte. Bemerkenswert wird die Veröffentlichung erst durch die Übersetzung ins Französische, Italienische und Niederländische. Als Herausgeber war weithin ein Organ des Dritten Reiches zu erkennen und dennoch muss sich Ley einen durchschlagenden Erfolg erhofft haben. Wie kann es sonst mitten im Krieg zu einer solchen Veröffentlichung in gerade erst eroberten und besetzten Staaten kommen?

Ley war auf seiner ersten und letzten IAK im Sommer 1933 nicht entgangen, wie geschlossen die internationale Arbeiterschaft auftrat. Durch eine Veröffentlichung, wie der „Neuen internationalen Rundschau der Arbeit“, erhoffte sich Ley das Aufbrechen der internationalen Arbeiterschaft. Durch die Überhöhung der sozialpolitischen Gewinne des nationalsozialistischen Staates wollte er die Aussichten auf ein gerechteres Miteinander unter der Besatzung des Dritten Reiches schönerfärben. Gleichzeitig bemühte sich Ley um eine Demontierung der ehemals vorherrschenden sozialen Leitbilder. In der ersten französischen Ausgabe schrieb er selbst die Einleitung mit dem Titel: *L'esprit de 1789 et son déclin*.⁷²⁹

Zum März 1944 wurde die Rundschau eingestellt. Es ist nicht zu leugnen, dass sich die Ideen der IAO für eine möglichst breite und internationale Befassung mit der Sozialpolitik bis in die NSDAP und die DAF ausgedehnt haben. Allerdings waren die Zielsetzungen gänzlich verschieden. Die IAO

⁷²⁸ Vgl.: Arbeitswissenschaftliches Institut der DAF (Hrsg.): Neue internationale Rundschau der Arbeit, Berlin 1941, Jahrgang 1, Januar.

⁷²⁹ Vgl.: Arbeitswissenschaftliches Institut der DAF (Hrsg.): Nouvelle Revue Internationale du Travail, Berlin 1941, S. 1 – 9.

wollte ein sozialpolitisches Bewusstsein in der Arbeiterschaft erschaffen und unterstützen, das dann den Anstoß zu nationalen Änderungen geben sollte. Dem entgegen stehen die Befriedigungsansprüche des NS-Regimes. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Diktatur des Dritten Reiches 1945 untergegangen ist und die IAO kurz vor ihrem 100. Geburtstag steht. Damit ist die IAO dem eintausendjährigen Anspruch des Dritten Reiches wesentlich nähergekommen als das NS-Regime selbst.

7. Bewertung der Forschungsergebnisse

Durch die Betrachtung der Entstehungsgeschichte internationaler Sozialpolitik wurde deutlich, dass die Voraussetzungen für die Gründung der IAO von verschiedensten Akteuren geschaffen wurden. Eine emanzipierte und organisierte Arbeiterschaft trug ebenso dazu bei wie Vertreter der Industrie und der Politik. Die politischen und industriellen Umwälzungen im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts schafften den Nährboden, der es ermöglichte, dass sozialpolitische Bemühungen auf internationaler und nationaler Ebene fruchteten. Der Erste Weltkrieg spielte dabei die Rolle des Katalysators, der die Prozesse hin zur Gründung der IAO beschleunigte und erst die globale Akzeptanz einer solchen Organisation schuf.

Auch wenn es mit der IVGA vorher Entwicklungen in diese Richtung gab, war es die IAO, die durch die Beteiligung von Staaten aus aller Welt im Zuge der Versailler Vertragsverhandlungen globale Relevanz und Neutralität ausstrahlte. Trotz der Einschränkungen, die sich aus dem Fernbleiben der USA und der Distanz zur Sowjetunion ergaben, stellte die IAO die lauteste Stimme der globalen Arbeiterschaft dar. Die Einbindung aller Sozialpartner und die neutrale wissenschaftliche Analyse der Arbeitsbedingungen ermöglichten es den Arbeitnehmervertretern, erstmalig international

vergleichend und auf Augenhöhe mit Regierungen und Arbeitgebern zu verhandeln. Dass die Vorgaben zur Stimmverteilung im Aufbau der IAO weiterhin eine Vormachtstellung der Regierungen und Arbeitgeber unterstützten, mag als Gegenargument angeführt werden. Es bleibt jedoch ein großer Erfolg für die Arbeitnehmer, dass mit der IAO eine globale Projektionsfläche für die idealen Arbeitsbedingungen geschaffen wurde, an denen sich Regierungen und Arbeitgeber von dort an zu messen hatten.

Diese neuen Möglichkeiten voll ausnutzend, kam es in den ersten Jahren der IAO bis 1933 zu einer Flut von Regelungsvorschlägen. Mit 40 Übereinkommen und 43 Empfehlungen schoss man über das Ziel einer grundsätzlichen Angleichung der Arbeitsbedingungen hinaus. Eine Fokussierung auf wenige Punkte wäre mit einer größeren Wahrscheinlichkeit, zu scheitern, belastet gewesen, hätte aber gleichzeitig eine Erhöhung des Ratifikationsdrucks auf die Mitgliedstaaten bewirkt. Der Erkenntnis folgend wurde die Frequenz der Verabschiedungen reduziert. Bis 2012 wurden insgesamt 189 Übereinkommen und 202 Empfehlungen von der IAK verabschiedet. Dabei wurde der Jahresschnitt von 14, dem Untersuchungszeitraum entsprechend, hinsichtlich der Verabschiedungen auf knapp über zehn reduziert.

Die Einflüsse der IAO auf Deutschland von 1919 bis 1933 zeigten sich erstmalig auf dem diplomatischen Parkett im Rahmen der Verhandlungen um den Versailler Vertrag. Mit dem Angebot der frühzeitigen Rückkehr in die internationale Gemeinschaft über die Mitgliedschaft in der IAO sollten zuerst die Erfolgsaussichten der neuen Organisation erhöht werden. Es stellte eine informelle Zugabe für Deutschland dar, dass dadurch auch die innenpolitischen Argumentationen für die Unterzeichnung des Versailler Vertrages erträglicher gestaltet werden sollten. Die überaus harten Forderungen und Einschnitte die im Versailler Vertrag festgelegt wurden, konnten durch die direkte Wiedereingliederung in die internationale Gemeinschaft zumindest in der Argumentationslinie der Politik etwas abgemildert kommuniziert werden.

In den ersten Nachkriegsjahren standen die Bemühungen Albert Thomas' um eine Abmilderung der Reparationsforderungen und eine Annäherung der ehemaligen Kriegsgegner als Mittel zur Vertrauensbildung der politischen Eliten der Weimarer Republik zur IAO im Fokus. Darüber hinaus verstand Thomas es, die kritischen Gewerkschaften von den großen Möglichkeiten zu überzeugen, die der Arbeiterschaft durch die IAO neu zur Verfügung standen.

Sozialpolitisch führte die Auseinandersetzung mit den IAO-Vorschlägen weit vor den ersten Ratifikationen zu lebhaften Diskussionen, die zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der Politik einen der wichtigsten Grundgedanken bei der Gründung der IAO aufzeigten. Durch die Verabschiedung von Übereinkommen und Empfehlungen sollte der nationalstaatliche Diskurs um Arbeitsbedingungen angeregt und durch den Druck der Arbeiterschaft eine Verbesserung erreicht werden. Erst 1925 kam es parallel zum Beitritt Deutschlands in den Völkerbund zu ersten Ratifikationen von Übereinkommen. In der großen Mehrzahl führten diese jedoch nicht zu spürbaren Verbesserungen in der Arbeitsgesetzgebung. Es wäre ein Fehler, der IAO vorzuwerfen, dass die verabschiedeten Sozialstandards nicht weitreichend genug ausfielen. Vielmehr zeigt sich durch die geringe Ratifikationsquote der hohe Standard der deutschen Sozialgesetzgebung. Insbesondere auf dem Gebiet der Sozialversicherungen und Seemannsordnung war Deutschland Vorbild für die IAO. Diesem Gedanken entsprechend wurde die Einbindung Deutschlands in die IAO erweitert und erreichte mit der IAK-Präsidentschaft des ehemaligen Arbeitsministers Brauns 1929 ihren Höhepunkt.

Der größte Geburtsfehler der IAO wurde in den Verhandlungen über die Gründung als unvermeidbar bezeichnet. Mit dem äußerst schwach formulierten Strafverfahren wurde zwar die Souveränität der Mitgliedstaaten gewahrt, aber auch die Möglichkeit zum laschen Umgang mit IAO-Übereinkommen eingeräumt. Allein die Vorlage vor den zuständigen

gesetzgebenden Körperschaften reichte aus, um einem Strafverfahren zu entgehen. Die IAO steht damit in einer langen Tradition internationaler Behörden, die den Begriff der Verbindlichkeit auf dem Altar des Kompromisses opfern mussten.

Diesem Minimalkompromiss gegenüber stand der maximale Anspruch auf Friedenserhaltung durch soziale Gerechtigkeit. Auf globaler Ebene wirkte dieser durchaus nachvollziehbar, aber von Anfang an leicht vermessen. In der Weimarer Republik waren es dann die Kämpfe um sozialen Ausgleich zwischen der extremen Linken und der extremen Rechten, die in Zeiten größter wirtschaftlicher Probleme mit zum Zerbersten der Demokratie führten. Wären die sozialen Schwierigkeiten in der Nachkriegs- und Wirtschaftskrisenzeit frühzeitig geglättet worden, hätte es wohl keine Chancen für den Aufstieg der NSDAP und den Zweiten Weltkrieg gegeben. Da Geschichte aber nicht im Konjunktiv geschrieben wird, muss für den Gründungsanspruch der IAO festgehalten werden, dass die Einflussmöglichkeiten auf der Ebene der Nationalstaaten dafür zu gering waren. Die staatliche Souveränität schreckte immer wieder vor den globalen Marktzusammenhängen und den aus steigenden Sozialstandards resultierenden Wettbewerbsnachteilen zurück. Für den Anspruch der IAO als globale Organisation war es fatal, dass Übereinkommen nicht von allen Mitgliedern übernommen werden mussten, da so Argumentationen der Nationalstaaten aufkamen, die völlig gegen den Sinn der IAO liefen.

Die politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Weimarer Republik ließen IAO-Vorschläge teilweise zum Spielball im Wind verschiedener Parteien und Interessensgruppen werden. Doch egal, wie stark der Wind blies, die von Seiten der IAO eingebrachten Forderungen ließen sich nicht mehr gänzlich von der politischen Bühne wehen. Mit der Wirkungskraft einer internationalen Behörde im Rücken stellte dies den wohl größten Einfluss auf die Sozialpolitik der Weimarer Republik dar.

8. Verzeichnis der Literatur und gedruckter Quellen

Abelshauser, Werner (Hrsg.): Deutsche Sozialgeschichte 1914 – 1945, München 1985.

Abelshauser, Werner (Hrsg.): Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft, Stuttgart 1987.

Abelshauser, Werner (Hrsg.): Konflikt und Kooperation. Strategien europäischer Gewerkschaften im 20. Jahrhundert, Essen 1988.

Abelshauser, Werner: Verelendung der Handarbeiter? Zur sozialen Lage der deutschen Arbeiter in der großen Inflation der frühen zwanziger Jahre, in: Hans Mommsen/Winfried Schulze (Hrsg.), Vom Elend der Handarbeit. Probleme historischer Unterschichtenforschung, Stuttgart 1981, S. 445 - 476.

ADGB (Hrsg.), Die Denkschrift der englischen Arbeitgeberverbände: England und der Achtsturentag, Berlin 1928.

Adler, Georg: Der internationale Schutz der Arbeiter, in: Hirth, G.; Seydel, M. (Hrsg.): Annalen des deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, Leipzig 1888, S. 465-577.

Agulhon, Maurice: Blanquies le blanquisme, Paris 1986.

Alber, Jens: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/New York 1982.

Albrecht, Thomas: Für eine wehrhafte Demokratie. Albert Grzesinski und die preußische Politik in der Weimarer Republik, Bonn 1999.

- Alcock, Antony: History of the International Labour Organisation, London 1971.
- Aldcroft, Derek H.: Die zwanziger Jahre von Versailles zur Wallstreet, 1919-1929, München 1978.
- Ambrosius, Gerold/Hubbard, William H.: Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Europas im 20. Jahrhundert, München 1986.
- Arbeitswissenschaftliches Institut der DAF (Hrsg.): Neue internationale Rundschau der Arbeit, Berlin 1941, Jahrgang 1, Januar.
- Arbeitswissenschaftliches Institut der DAF (Hrsg.): Nouvelle Revue Internationale du Travail, Berlin 1941.
- Audouin-Rouzeau, Stéphane/Becker, Jean-Jaques (Hrsg.): Encyclopédie de la Grande Guerre 1914-1918, Paris 2004.
- Balderston, Theo: Economics and Politics in the Weimar Republic, Cambridge 2002.
- Balderston, Theo: The Origins and Course of the German Economic Crisis 1923-1932, Berlin 1993.
- Bär, Johannes: Entstehung und Folgen des Arbeitsgerichtsgesetzes von 1926. Zum Verhältnis von Arbeiterschaft, Arbeiterbewegung und Justiz zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus, in: Klaus Tenfelde (Hrsg.): Arbeiter im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991, S. 507-533.
- Bär, Johannes: Staatliche Schlichtung in der Weimarer Republik. Tarifpolitik, Korporatismus und industrieller Konflikt zwischen Inflation und Deflation 1919-1932, Berlin 1989.

- Bauer, Heinz: Die Internationale Arbeitsorganisation, Kulmbach 1931.
- Becker, Jean-Jacques: L'Europe dans la Grande Guerre, Paris 1996.
- Becker, Jean-Jacques; Krumeich, Gerd: Der Große Krieg, Essen 2010.
- Berger, Ernst; Kuttig, Ewald; Rhode, Herbert: Internationales Arbeitsrecht, Berlin 1931.
- Berghahn, Volker R./Unger, Stefan/Ziegler, Dieter (Hrsg.): Die deutsche Wirtschaftselite im 20. Jahrhundert. Kontinuität und Mentalität, Essen 2003.
- Berghahn, Volker R.: Der Stahlhelm. Bund der Frontsoldaten 1918-1935, Düsseldorf 1966.
- Berlepsch, Hans-Jörg von: "Neuer Kurs" im Kaiserreich?, Bonn 1987.
- Berringer, Christian: Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise. Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland und Großbritannien im Vergleich 1928-1934, Berlin 1999.
- Bessel, Richard: Germany after the First World War, Oxford 1993.
- Bessel, Richard: Unemployment and Demobilisation in Germany after the First World War, in: Richard J. Evans/Dick Geary (Hrsg.), The German Unemployed. Experiences and Consequences of Mass Unemployment from the Weimar Republic to the Third Reich, New York 1987, S. 23-43.
- Bieber, Hans-Joachim: Gewerkschaften in Krieg und Revolution. Arbeiterbewegung, Industrie, Staat, Militär in Deutschland 1914-1920, 2 Bde. Hamburg 1981.

Bischoff, Sabine: Arbeitszeitrecht in der Weimarer Republik, Berlin 1987.

Blaich, Fritz: "Garantierter Kapitalismus". Subventionspolitik und Wirtschaftsordnung in Deutschland zwischen 1925 und 1932, in: ZUG 22, 1977, S. 50-80.

Blaich, Fritz: Der schwarze Freitag. Inflation und Wirtschaftskrise, München 1985.

Blaich, Fritz: Die Wirtschaftskrise 1925/1926 und die Reichsregierung. Von der Erwerbslosenfürsorge zur Konjunkturpolitik, Kallmütz 1977.

Blasius, Dirk: Weimars Ende. Bürgerkrieg und Politik 1930-1933, Göttingen 2005.

Boelcke, Willi A.: Die deutsche Wirtschaft 1930 – 1945, Düsseldorf 1983.

Boll, Friedhelm: (Hrsg.), Arbeiterkulturen zwischen Alltag und Politik. Beiträge zum europäischen Vergleich, Wien/München/Zürich 1986.

Borchard, Knut: Wirtschaftliche Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik in: ders.; Wachstum Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Studien zur Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Göttingen 1982, S. 183-205.

Borchard, Knut: Zwangslage und Handlungsspielräume in der großen Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre. Zur Revision des überlieferten Geschichtsbildes, in: ders.; Wachstum Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Studien zur Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Göttingen 1982, S. 105-182.

- Born, Karl Erich: Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz, Wiesbaden 1957.
- Broszat, Martin: Die Machtergreifung. Der Aufstieg der NSDAP und die Zerstörung der Weimarer Republik, München 1984.
- Bruckner, Heike: Lohn- und Tarifpolitik in der Metallindustrie. Ein Vergleich zwischen rheinisch-westfälischer Stahlindustrie und südwestdeutscher Metallindustrie, Diss. Universität Bochum 1992.
- Brusatti, Alois; Haas, Wilhelm; Pollak, Walter (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik; Linz 1962.
- Buchheim, Christoph: Das NS-Regime und die Überwindung der Weltwirtschaftskrise in Deutschland, in VfZ 56, 2008, S. 381-414.
- Buchheim, Christoph: Die Erholung von der Weltwirtschaftskrise 1932/1933 in Deutschland, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2003, S. 13-26.
- Burghardt, Anton: Lehrbuch der allgemeinen Sozialpolitik, Berlin 1966.
- Butler, Harold: The Washington conference, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume one: History, New York 1934, S. 305-330.
- Büttner, Ursula: Weimar. Die überforderte Republik 1918-1933, Stuttgart 2008.
- Cole, Joshua: The Transition to Peace 1918-1919 in Jay Winter/Jean-Louis Robert (Hrsg.), Capital Cities at War. Paris, London, Berlin 1914-1919, Cambridge 1997, S. 196-226.

- Crew, David F: Germans on Welfare. From Weimar to Hitler, New York/Oxford 1998.
- Daele van, Jasmien: Engineering social peace: Networks, ideas and the founding of the ILO, in: International Review of Social History 50 (2005), S. 435-466.
- Daele van, Jasmien; García, Magaly Rodríguez; Goethem van, Geert; Linden van der, Marcel (Hrsg.): ILO Histories, Bern 2010.
- Delevingne, Malcolm: The organizing committee, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume one: History, New York 1934, S. 285-304.
- Delevingne, Malcolm: The Pre-War history of international labor legislation, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume one: History, New York 1934, S. 19 – 54.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Vom Wiener Kongress zur Pariser Konferenz, Göttingen 1991.
- Domansky, Elisabeth: Arbeitskampf und Arbeitsrecht in der Weimarer Republik, in: Gewerkschafts-Zeitung 34, 1924, Reprint Berlin/Bonn 1984, S. 31-80.
- Drechsel, Max: Le Traité de Versailles et le mécanisme des conventions internationales du travail, Brüssel 1926.
- Dülfer, Jost: Der Weg in den Krieg; in: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hrsg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Paderborn 2004, S. 233 – 241.

- Evans, Richard J.: The German Working Class 1888-1933. The Politics of Everyday Life, London-Ottawa 1982.
- Falter, Jürgen W.: Wahlen und Bestimmungen in der Weimarer Republik. Materialien zum Wahlverhalten 1919-1933, München 1986.
- Fehlinger, Hans: Die Internationale Arbeitsorganisation und ihre Ergebnisse, Berlin 1924.
- Fehlinger, Hans: Erfolge der Internationalen Arbeitsorganisation, Leipzig 1924.
- Fehlinger, Hans: Internationaler Arbeitsschutz, Berlin 1931.
- Fehrenbach, Elisabeth: Vom Ancien Régime zum Wiener Kongress, München 2008.
- Feldmann, Gerald D.: Armee, Industrie und Arbeiterschaft in Deutschland 1914 bis 1918, Berlin/Bonn 1985.
- Feldmann, Gerald D.: Das deutsche Unternehmertum zwischen Krieg und Revolution. Die Entstehung des Stinnes-Legien-Abkommens, in: ders., Vom Weltkrieg zur Weltwirtschaftskrise. Studien zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Göttingen 1984, S. 100-127.
- Feldmann, Gerald D.: Die Demobilmachung und die Sozialordnung der Zwischenkriegszeit in Europa, in GG 9, 1983, S. 156-177.
- Feldmann, Gerald D.: Wirtschaftliche und sozialpolitische Probleme der deutschen Demobilmachung 1918/1919, in: ders., Vom Weltkrieg zur Weltwirtschaftskrise. Studien zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Göttingen 1984, S. 84-99.

- Feldmann, Gerald D.; Kolb, Eberhard; Rürup, Reinhard: Die Massenbewegung der Arbeiterschaft in Deutschland am Ende des Ersten Weltkrieges (1917-1920), in: PVS 13, 1972, S. 84-105.
- Feldmann, Gerald D.; Steinisch, Irmgard: Die Weimarer Republik zwischen Sozial- und Wirtschaftsstaat. Die Entscheidung gegen den Achtstundentag, in AfS 18, 1978, S. 353-439.
- Feldmann, Gerald D.; Steinisch, Irmgard: Industrie und Gewerkschaften 1918-1924. Die überforderte Zentralarbeitsgemeinschaft, Stuttgart 1985.
- Fischer, Joachim; Rhode, Herbert; Weber, Walter: Das Übereinkommen von Washington über den Achtstundentag 1919-1929, Berlin 1929.
- Flemming, Jens; Krohn, Claus-Dieter; Stegmann, Dirk; Witt, Peter-Christian (Hrsg.): Die Republik von Weimar, Bd. 1 Das politische System und Bd. 2 Das sozialökonomische System, Düsseldorf/Königstein 1979.
- Follows, J.W.: Antecedents of the International Labour Organization, London 1951.
- Frerich, Johannes; Frey, Helmut: Handbuch der Sozialpolitik. Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reichs, München 1993.
- Geary, Dick: Arbeiterprotest und Arbeiterbewegung in Europa 1848-1939, München 1983.
- Gladen, Albin: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden 1974.
- Gorges, Irmela: Sozialforschung in der Weimarer Republik 1918 – 1933, Frankfurt a.M. 1986.

- Gottschalch, Wilfried; Karrenberg, Friedrich; Stegmann, Franz Josef: Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland, München 1969.
- Grabherr, Stefan: Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen von 1919, Berlin 1992.
- Graf, Günter: Das Arbeitsgerichtsgesetz von 1926. Weimarer Verfassungsvollzug auf justizpolitischen Irrwegen des Kaiserreichs?, Goldbach 1993.
- Guldimann, Tim: Die Entwicklung der Sozialpolitik in England, Frankreich und Schweden bis 1939, in: ders./Marianne Rodenstein/Ulrike Rödel/Frank Sille (Hrsg.), Sozialpolitik als soziale Kontrolle, Frankfurt a.M. 1978, S. 57-122.
- Haas, Ernst B.: Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization, Stanford 1964.
- Hachtmann, Rüdiger: Arbeitsmarkt und Arbeitszeit in der deutschen Industrie 1929 bis 1939, in: AfS 27, 1987, S. 177-228.
- Hansen, Eckhard: Wohlfahrtspolitik im NS-Staat, Augsburg 1991.
- Hartwich, Hans-Hermann: Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918-1933, Berlin 1967.
- Harvey, Elizabeth: Youth and the welfare state in Weimar Germany, Oxford 1993.
- Hauff v., Michael: Gegenstand internationaler Sozialpolitik, in: v. Hauff, Michael; Pfister-Gaspary, Brigitte (Hrsg.): Internationale Sozialpolitik, Stuttgart 1982, S. 3 – 14.

- Henning, Friedrich-Wilhelm: Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Teil 1: Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte im Ersten Weltkrieg und in der Weimarer Republik 1914 bis 1932, Paderborn u.a. 2003.
- Hennock, Ernest P.: The origin of the welfare state in England and Germany, 1850 – 1914, Cambridge 2007.
- Henseler, Hermann: Das Internationale Arbeitsamt, Darstellung und Betrachtung vom Standpunkt der christlichen Gewerkschaften, Duisburg 1930.
- Hentschel, Volker: Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, Frankfurt a.M. 1983.
- Herren, Madeleine: Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung, Darmstadt 2009.
- Herren, Madeleine: Internationale Sozialpolitik vor dem Ersten Weltkrieg, Berlin 1993.
- Herzog, Hans-Henning, Ökonomie und Politik des Achtstundentages in der Weimarer Republik, Marburg a.d. Lahn 1975.
- Heyde, Peter: Internationale Sozialpolitik, Heidelberg 1960.
- Hillgruber, Andreas: Die Last der Nation, Düsseldorf 1984.
- Hirschfeld, Gerhard (Hrsg.): Studien zur Sozial- und Mentalitätsgeschichte des Ersten Weltkriegs, Essen 1997.
- Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hrsg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Paderborn 2004.

Hong, Young-Sun: Welfare, modernity and the Weimar state, 1919-1933, Princeton 1998.

Horne, John: Der Schatten des Kriegs. Französische Politik in den zwanziger Jahren, in: Hans Mommsen (Hrsg.): Der erste Weltkrieg und die europäische Neuordnung. Sozialer Wandel und Formveränderung der Politik, Köln 2000, S.145-184.

Internationales Arbeitsamt: Die Internationale Arbeitsorganisation, Wesen und Wirken, Genf 1937.

Internationales Arbeitsamt: Dreißig Jahre Kampf für soziale Gerechtigkeit, Genf 1950.

Internationales Arbeitsamt: Zehn Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Genf 1931.

International Labour Office (Hrsg.): Official Bulletin, Volume 1, Genf 1923.

IVGA (Hrsg.): Internationale Konferenz für Arbeiterschutz, Basel 1906.

IVGA (Hrsg.): Reglement fürs das internationale Arbeitsamt, Basel 1902.

James, Harold: Deutschland in der Weltwirtschaftskrise 1924-1936, Stuttgart 1988.

James, Harold: Die Währungs- und Wirtschaftsstabilisierung 1923/24 in internationaler Perspektive, in: Abelshäuser, Werner (Hrsg.): Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, Stuttgart 1987, S. 63-79.

Jasper, Gotthard: Die gescheiterte Zählung, Wege zur Machtergreifung Hitlers, Frankfurt a.M. 1986.

- Kaiser, Claudia: Gewerkschaften, Arbeitslosigkeit und politische Stabilität. Deutschland und Großbritannien in der Weltwirtschaftskrise seit 1929, Frankfurt a.M. u.a. 2002.
- Keiler, Marianne: Die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation auf dem Gebiete der Sozialversicherung, Berlin 1929.
- Kershaw, Ian: „Volksgemeinschaft“; in: Altrichter, Helmut; Möller, Horst; Schwarz, Hans-Peter; Wirsching, Andreas (Hrsg.): Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 59. Jahrgang 2011, München 2011, S.1-17.
- Kluge, Ulrich: Die Weimarer Republik, Paderborn u.a. 2006.
- Kocka, Jürgen: Klassengesellschaft im Krieg. Deutsche Sozialgeschichte 1914-1918, Göttingen 1973.
- Kott, Sandrine: Der Sozialstaat, in: Francois, Etienne; Schulze, Hagen (Hrsg.): Deutsche Erinnerungsorte Bd. II, München 2009, S. 485-501.
- Kott, Sandrine: Germany globalized? German social policy and the ILO 1900-1950, unveröffentlichter Aufsatz, soll erscheinen in: Sabrow, Martin (Hrsg.); German Zeitgeschichte, New York 2012/13.
- Kouri, E.I.: Der deutsche Protestantismus und die Soziale Frage, Berlin 1984.
- Kranold, Albert: Das Problem des Achtsturentages, Jena 1925.
- Krüger, P.: Versailles. Deutsche Außenpolitik zwischen Revisionismus und Friedenssicherung, München 1986.
- Krumeich, Gerd (Hrsg.): Versailles 1919. Ziele-Wirkung-Wahrnehmung, Essen 2001.

Krumeich, Gerd; Schröder, Joachim (Hrsg.): Der Schatten des Weltkrieges. Die Ruhrbesetzung 1923, Essen 2004.

Kuttig, Ewald: German preparations and proposals, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume one: History, New York 1934, S. 221-234.

Landwehr, Rolf: Funktionswandel der Fürsorge vom Ersten Weltkrieg bis zum Ende der Weimarer Republik, in: ders.; Rüdiger Baron (Hrsg.), Geschichte der Sozialarbeit. Hauptlinien ihrer Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert, Weinheim/Basel 1983, S. 78-138.

League of Nations (Hrsg.): International Labour Conference (ILC), First Annual Meeting, 29. October – 29. November 1919, Washington 1920.

Leithäuser, Joachim Gustav: Wilhelm Leuschner, Köln 1962.

Leuchten, Alexius: Der Kampf um den Achtstundentag, Augsburg 1978.

Lewek, Peter: Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, Stuttgart 1992.

Machtan, Lothar: Der Arbeiterschutz als sozialpolitisches Problem im Zeitalter der Industrialisierung, in: Pohl, Hans (Hrsg.): Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Stuttgart 1991, S. 111 – 136.

Mahaim, Ernest: The historical and social importance of international labor legislation, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the international labor organization, Volume one: History, New York 1934, S. 1 – 18.

- Mai, Gunther: „Wenn der Mensch Hunger hat, hört alles auf.“ Wirtschaftliche und soziale Ausgangsbedingungen der Weimarer Republik (1914-1924), in: Werner Abelshauser (Hrsg.): Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft, Stuttgart 1987, S. 33-62.
- Mason, Timothy W.: Sozialpolitik im Dritten Reich, Opladen 1977.
- Maul, Daniel: Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation; Die IAO 1940-1970, Essen 2007.
- Meissner, Boris: Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), Frankfurt 1952.
- Meister, Reiner: Die große Depression. Zwangslagen und Handlungsspielräume der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Deutschland 1929-1932, Regensburg 1991.
- Metz, Karl Heinz: Industrialisierung und Sozialpolitik, Göttingen 1988.
- Metzler, Gabriele: Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall, Stuttgart/München 2003.
- Miller, Susanne: Die Bürde der Macht. Die deutsche Sozialdemokratie 1918-1920, Düsseldorf 1978.
- Mollenhauer, Daniel; Thomas, Albert, in: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hrsg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Paderborn 2004, S. 921.
- Möller, Horst; Kittel, Manfred (Hrsg.): Demokratie in Deutschland und Frankreich 1918-1933/40. Beiträge zu einem historischen Vergleich, München 2002.

- Mommsen, Hans (Hrsg.): Arbeiterbewegung und industrieller Wandel. Studien zu gewerkschaftlichen Organisationsproblemen im Reich und an der Ruhr, Wuppertal 1980.
- Mommsen, Hans: Aufstieg und Untergang der Republik von Weimar 1918-1933, München 2001.
- Mommsen, Wolfgang J.: Die deutsche Revolution 1918-1920. Politische Revolution und soziale Protestbewegung, in: GG 4, 1978, S. 362-391.
- Mommsen, Wolfgang J.: Die Urkatastrophe Deutschlands. Der Erste Weltkrieg 1914-1918, Stuttgart 2002.
- Mommsen, Wolfgang: Der Erste Weltkrieg. Anfang vom Ende des bürgerlichen Zeitalters, Frankfurt a.M. 2004.
- Morgan, David W.: The Socialist Left and the German Revolution. A History of the German Independent Social Democratic Party 1917-1922, Ithaca 1975.
- Nipperdey, Thomas: Deutsche Geschichte 1866-1918, Band I Arbeitswelt und Bürgergeist, München 1998.
- Nolte, Ernst: Der Europäische Bürgerkrieg 1917-1945. Nationalsozialismus und Bolschewismus, Frankfurt a.M. 1987.
- Nölting, Ernst: Grundlegung und Geschichte der Sozialpolitik, Berlin 1927.
- Nonn, Christoph: Das 19. und 20. Jahrhundert, Paderborn 2009.
- Nonn, Christoph: Sozialer Konflikt und politische Reform in Sachsen, Preußen und Deutschland 1914-1918, in: James Retallack (Hrsg.), Sachsen in Deutschland. Politik, Kultur und Gesellschaft 1830-1918, Bielefeld/Gütersloh 2000, S. 207-218.

Nonn, Christoph: Verbraucherprotest und Parteiensystem im wilhelminischen Deutschland, Düsseldorf 1996.

Opielka, Michael: Sozialpolitik, Hamburg 2004.

Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Soziale Arbeit und Faschismus, Bielefeld 1986.

Patton, Craig D: Flammable Material. German Chemical Workers in War, Revolution, and Inflation 1914-1924, Berlin 1998.

Petzina, Dietmar: Die deutsche Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit, Wiesbaden 1977.

Phelan, Edward J., The commission on international labor legislation, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume one: History, New York 1934, S. 127-198.

Phelan, Edward: The admission of the central powers to the ILO, in: Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume one: History, New York 1934, S. 259-282.

Pohl, Hans (Hrsg.): Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Stuttgart 1991.

Popp, Wilhelm: Unterschiede in der rechtlichen Struktur und der Bedeutung zwischen den bisherigen Staatsverträgen und den Übereinkommensentwürfen nach Teil XIII des Versailler Vertrags, Würzburg 1931.

Potthoff, Heinrich: Freie Gewerkschaften 1918-1933. Der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1987.

Preller, Ludwig: Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949.

Pribram, Karl: Internationale Wirtschaftspolitik und internationale Sozialpolitik, Antrittsvorlesung an der Universität Frankfurt a.M. am 14. November 1928, Frankfurt a.M. 1928.

Rasch, Ernst Dieter: Das Verhältnis der Internationalen Arbeitsorganisation zu den Mitgliedstaaten, Heidelberg 1960.

Rassow, Peter (Gründer); Born, Karl Erich; Brunner, Otto; Köllmann, Wolfgang; Schieder, Theodor; Vogt, Joseph (Hrsg.): Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, Wiesbaden 1966.

Recker, Marie-Luise: Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg, München 1985.

Riegelman, Carol: War-Time Trade-Union and socialist proposals, in: S Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume one: History, New York 1934, S. 55 - 79.

Rimlinger, Gaston V.: Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia, New York 1971.

Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): Das Deutsche Kaiserreich (1871-1914). Ein historisches Lesebuch, Göttingen 1992.

Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): Der Aufstieg der deutschen Arbeiterbewegung. Sozialdemokratie und freie Gewerkschaften im Parteisystem und Sozialmilieu des Kaiserreichs, München 1990.

- Ritter, Gerhard A.: Der Sozialstaat, Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 2010.
- Ritter, Gerhard A.: Die sozialdemokratische Arbeiterbewegung bis zum Ersten Weltkrieg, in: ders., Arbeiterbewegung, Parteien und Parlamentarismus. Aufsätze zur deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Göttingen 1976, S. 21-54.
- Ritter, Gerhard A.: Die sozialistischen Parteien in Deutschland zwischen Kaiserreich und Republik, in: ders., Arbeiter, Arbeiterbewegung und soziale Ideen in Deutschland. Beiträge zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, München 1996, S. 253-291.
- Ritter, Gerhard A.: Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland, Opladen 1998.
- Ritter, Gerhard A.: Sozialpolitik im Deutschen Kaiserreich, in: HZ 282, München 2006, S. 97-147.
- Ritter, Gerhard A.: Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983.
- Ritter, Gerhard A.: Staat, Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung in Deutschland, Berlin/Bonn 1980.
- Ritter, Gerhard A.; Tenfelde, Klaus: Arbeiter im Deutschen Kaiserreich 1871-1914, Bonn 1992.
- Ritzmann, Friedrich: Internationale Sozialpolitik, Mannheim 1925.
- Rosenberg, Arthur: Entstehung der Weimarer Republik, Hamburg 1991.

Rosenberg, Arthur: Geschichte der Weimarer Republik, Hamburg 1991.

Rouette, Susanne: Sozialpolitik als Geschlechterpolitik. Die Regulierung der Frauenarbeit nach dem Ersten Weltkrieg, Frankfurt/New York 1993.

Rudischhauser, Sabine: Fairer Lohn und freier Wettbewerb. Nachfrage der öffentlichen Hand und Entstehung eines nationalen Arbeitsmarktes 1890-1914, in: Wagner, Peter; Didry, Claude; Zimmermann, Bénédicte (Hrsg.), Arbeit und Nationalstaat. Frankreich und Deutschland in europäischer Perspektive, Frankfurt a.M. 2000.

Rudischhauser, Sabine: Vertrag, Tarif, Gesetz. Der politische Liberalismus und die Anfänge des Arbeitsrechtes in Frankreich 1890-1902, Berlin 1999.

Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2005.

Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen 1988.

Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias: Der Aufbau staatlicher Sozialpolitik im deutschen Kaiserreich, in: Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias; Siegel, Nico A.; Zolnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden 2007, S. 123 – 130.

Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias; Siegel, Nico A.; Zolnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden 2007.

Schoeps, Julius: Dreyfus und die Folgen, Berlin 1995.

Scholz, Robert: Ein unruhiges Jahrzehnt. Lebensmittelunruhen, Massenstreiks und Arbeitslosenkrawalle in Berlin 1914-1923, in:

Manfred Gailus (Hrsg.), Pöbelexzesse und Volkstumulte in Berlin. Zur Sozialgeschichte der Straße (1830-1980), Berlin 1984, S. 79-124.

Schönhoven, Klaus: Die deutschen Gewerkschaften, Frankfurt a.M. 1987.

Schregle, Johannes: Die Bundesrepublik Deutschland und die Internationale Arbeitsorganisation, Bonn 1950.

Schulz, Günther u.a. (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Arbeitsgebiete – Probleme – Perspektiven. 100 Jahre Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Wiesbaden 2004.

Schulz, Günther: Betriebliche Sozialpolitik in Deutschland seit 1850, in: Hans Pohl (Hrsg.), Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Referate der 13. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte vom 28.3. – 1.4.1989 in Heidelberg, Stuttgart 1991, S. 137-176.

Schulz, Matthias: Deutschland, der Völkerbund und die Frage der europäischen Wirtschaftsordnung 1925-1933, Hamburg 1997.

Schwabe, Klaus (Hrsg.): Quellen zum Friedensschluss von Versailles, Darmstadt 1997.

Schwabe, Klaus: Das Ende des Ersten Weltkriegs, in: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hrsg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Paderborn 2004, S. 293-303.

Schwabe, Klaus: Versailler Vertrag, in: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hrsg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Paderborn 2004, S. 945-947.

- Shaper, B.W.: Albert Thomas, Trente Ans de Réformisme social, Assen 1959.
- Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume one: History, New York 1934.
- Shotwell, James T. (Hrsg.): The origins of the International Labor Organization, Volume two: Documents, New York 1934.
- Smith, Timothy B.: Creating the Welfare State in France 1880-1940, Montreal 2003.
- Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 46. Jahrgang 1927, Berlin 1927.
- Steinisch, Irmgard: Arbeitszeitverkürzung und sozialer Wandel, Berlin 1986.
- Stolleis, Michael: Historische Grundlagen: Sozialpolitik bis 1945, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd.1, Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 199-332.
- Tenfelde, Klaus/Volkman, Heinrich (Hrsg.): Streik. Zur Geschichte des Arbeitskampfes in Deutschland während der Industrialisierung, München 1981.
- Tennstedt, Florian: Der Ausbau der Sozialversicherung in Deutschland 1890 bis 1945, in: Hans Pohl (Hrsg.), Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Referate der 13. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte vom 28.3. – 1.4.1989 in Heidelberg, Stuttgart 1991, S. 225-244.
- Tennstedt, Florian: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981.

- Thomas, Albert (Hrsg.): 10 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Genf 1931.
- Tilly, Stephanie: Arbeit – Macht – Markt. Industrieller Arbeitsmarkt 1900-1929. Deutschland und Italien im Vergleich, Berlin 2006.
- Timm, Helga: Die deutsche Sozialpolitik und der Bruch der großen Koalition im März 1930, Düsseldorf 1952.
- Titmuss, Richard Morris: Social policy, London 1974.
- Tosstorff, Reiner: The International Trade-Union Movement and the founding of the International Labour Movement, in: International Review of Social History 50 (2005), S. 399-433.
- Tosstorff, Reiner: Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley, Frankfurt a.M. 2007.
- Trischler, Helmuth: Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten im Bergbau 1851 bis 1945. Bergbehördliche Sozialpolitik im Spannungsfeld von Sicherheit und Produktionsinteressen, in: AfS 28, 1988, S. 111-132.
- Turner, Henry: Hitlers Weg zur Macht, München 1996.
- Ullmann, Hans-Peter: Tarifverträge und Tarifpolitik in Deutschland bis 1914. Entstehung und Entwicklung, interessenspolitische Bedingungen und Bedeutung des Tarifvertragswesens für die sozialistischen Gewerkschaften, Frankfurt a.M. 1977.
- Urmoneit, Alexander: Internationale Kontrolle mitgliedstaatlicher Verpflichtungen im Bereich des Sozialrechts, Bonn 1998.
- Vleugels, Wilhelm: Der Achtstundentag in Deutschland, Berlin 1924.

Vorwärts, 8. Mai 1920, Morgenausgabe (Nr. 235, 37. Jahrgang).

Weber, Petra: Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat, Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918-1933/39), München 2010.

Weddigen, Walter: Sozialpolitik, Jena 1933.

Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3: 1849-1914; Bd. 4: 1914-1949, München 1995/2003.

Welskopp, Thomas: Die deutsche und amerikanische Eisen- und Stahlindustrie in der Zwischenkriegszeit, in: Klaus Tenfelde (Hrsg.), Arbeiter im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991, S. 142-193.

Wiechec, Alfons: Internationale und supranationale Sozialpolitik, Stuttgart 1962.

Willard, Claude: Geschichte der französischen Arbeiterbewegung. Eine Einführung, Frankfurt a.M./New York 1981.

Winkler, Heinrich August: Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik (3 Bde.), Berlin/Bonn 1984ff.

Winkler, Heinrich August (Hrsg.): Die Deutsche Staatskrise 1930-1933. Handlungsspielräume und Alternativen, München 1992.

Winkler, Heinrich August: Der Schein der Normalität. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918-1924, Berlin/Bonn 1984.

Winkler, Heinrich August: Der Weg in die Katastrophe. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1930-1933, Berlin/Bonn 1987.

Winkler, Heinrich August: Die Revolution von 1918/19 und das Problem der Kontinuität in der deutschen Geschichte, in: HZ 250, 1990, S. 303-319.

Winkler, Heinrich August: Klassenkampf versus Koalition. Die französischen Sozialisten und die Politik der deutschen Sozialdemokraten 1928-1933, in: GG 17, 1991, S. 182-219.

Winkler, Heinrich August: Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918-1924, Berlin/Bonn 1984.

Winkler, Heinrich August: Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, München 1998.

Wirsching, Andreas: Die Weimarer Republik, München 2008.

Ziemann, Benjamin: Germany after the First World War – a Violent Society? Results and Implications of Recent Research on Weimar Germany, in: Journal of Modern European History¹, 2003, S. 80-95.

Zollitsch, Wolfgang: Arbeiter zwischen Weltwirtschaftskrise und Nationalsozialismus, Göttingen 1990.

9. Archivalische Quellen

ALEX historische Rechts- und Gesetzestexte online, Österreichische Nationalbibliothek. Reichsgesetzblatt Teil I und Teil II unter alex.onb.ac.at/cgi-content/alex-iv.pl letztmalig abgerufen am 10. Januar 2013.

Bayerische Staatsbibliothek, Reichstagsprotokolle (1867-1942): Online abrufbar unter: www.reichstagsprotokolle.de/index.html letztmalig abgerufen am 25. Juni 2013.

Bundesarchiv Koblenz, Kabinettsprotokolle der Regierungen der Weimarer Republik: Online abrufbar unter: www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/0000/index.html letztmalig abgerufen am 24. Juni 2013.

Bundesarchiv Koblenz, Reichsarbeitsministerium, Aktenbestand R 3901 (1879-1970): Online abrufbar unter: www.argus.bundesarchiv.de/R3901-22053/index.htm letztmalig abgerufen am 23. Juni 2013.

IAO-Archiv: Berichte der nationalen Vertretung Berlin: C 24-2-1, 1921-1 – 1932-12.

IAO-Archiv: Briefwechsel Albert Thomas, Catalogue Albert Thomas (CAT) 7.

IAO-Archiv: D601/401;
D601/2101;
D773/0/100/1.

IAO-Archiv: ILO-Branch-Office Berlin (ILO-BOB 1-3).

IAO-Archiv: Répertoire chronologique des voyages d'Albert Thomas, en tant que Directeur du Bureau international du Travail, Catalogue Albert Thomas (CAT) 1-20 bis 1-32.

IAO-Archiv Online: Empfehlungen der IAO sind einzusehen unter: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:0::NO:: letztmalig abgerufen am 10. Januar 2013.

IAO-Archiv Online: Internationalen Rundschau der Arbeit von 1923-1940 in digitalisierter Form abrufbar unter: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09667/> letztmalig abgerufen am 10. Januar 2013.

IAO-Archiv Online: Jahresberichte des Direktors des IAA für die IAK (1919-1999), abrufbar unter: www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/ letztmalig abgerufen am 10. Januar 2013.

IAO-Archiv Online: Minutes of the sessions of the Governing Body of the International Labour Office (1919-2012), abrufbar unter: www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/ letztmalig abgerufen am 10. Januar 2013.

IAO-Archiv Online: Record of proceedings of the International Labour Conferences (1919-2011), abrufbar unter: www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/ letztmalig abgerufen am 10. Januar 2013.

IAO-Archiv Online: Übereinkommen der IAO sind einzusehen unter: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:0::NO:: letztmalig abgerufen am 10. Januar 2013.

Neue Deutsche Biographie (NDB): Online abrufbar über die Bayerische Akademie der Wissenschaften unter: <http://www.deutsche-biographie.de/sfz112974.html> letztmalig abgerufen am 20. Juli 2013.

10. Anhang: Reisen Albert Thomas nach Deutschland

Im Folgenden werden die herausragenden Gesprächspartner Thomas' auf seinen 22 Reisen nach Deutschland aufgeführt und die Kernthemen seiner Gespräche wiedergegeben. Die Archivnummern vor den Reisen geben die Standorte der Reiseberichte und der dazugehörigen Quellen im Archiv der IAO an (Aufstellungen der Gesprächspartner, Buchungsbelege, Hotelquittungen).

- CAT 1-20-2 Berlin Mai 1920
- Ziele und Rahmenbedingungen der Sozialpolitik in Deutschland
 - Einrichtung der IAO-Vertretung in Berlin
- Treffen mit Scheidemann (SPD), H. Müller (Reichskanzler), Hilferding (Chefredakteur Freiheit), Rathenau (DDP), Stinnes, Legien, Militärvertreter Frankreichs und Großbritanniens (Nollet, Malcolm).
- CAT 1-20-5 Berlin Oktober 1920
- Vorbereitung der IAK 1921
- Treffen mit Ebert (Reichspräsident), Brauns (Arbeitsminister), Giesberts (Postminister), Simons (Außenminister), Legien, Baltrusch (christliche Gewerkschaft), Manes (Deutsche Liga für Völkerbund).
- CAT 1-21-8 Berlin Dezember 1921
- Ratifikation der Washingtoner Übereinkommen (Mutterschutz/Achtstundentag)
 - Oberschlesische Frage
 - Reparationsforderungen als Hemmnis der Sozialbemühungen

Treffen mit Ebert, Wirth (Kanzler), Severing (Preuss. Innenminister), Siemens, Nathan (Dresdner Bank), von Mendelsohn (Bank Mendelsohn & Co.), Löbe (Reichstagspräsident), Leipart (ADGB Vorsitz), Robert Schmidt (Reichsminister für Wiederaufbau).

CAT 1-22-4

Berlin März 1922

- Ergebnisse der Wiederaufbaukonferenz in Genua

Treffen mit Ebert, Simons, Rathenau, Lord d`Abernon (engl. Botschafter), Laurent (franz. Botschafter), General Walsch, General Nollet.

CAT 1-22-8

Berlin November 1922

- Etablierung der Rundschau der Arbeit
- Zusammenhang zwischen Inflation und Reparation
- Sozialpolitische Bemühungen in der Weimarer Republik

Treffen mit Stegerwald (Zentrum), Wels (SPD), Stresemann (DVP), Wissell (ADGB).

CAT 1-24-1-1

Düsseldorf/Berlin Januar 1924

- Achtstundentag
- Finanzierungsfragen der IAO
- Arbeiterschutzfragen (Gewichtsmarkierungen)
- Persönliche Reiseeindrücke

Treffen mit Leipart, Wissell, Paul Bonn (Deutsche Bank), Nollet, Walsch, Brauns, Ebert, Stinnes.

G 900/1/3

(Quittung der Übernachtungen im Breidenbacher Hof)

CAT 1-24-1-3

Berlin Februar 1924

- Achtstundentag
- Oberschlesien
- Deutsche Revanchegegedanken nach Versailles

Treffen mit Sitzler (Arbeitsministerium), Baumeister (IAO-Vertretung Berlin).

- CAT 1-25-1-1 Berlin Januar 1925
- Politische Situation in Deutschland
 - Begrenzung der Militärstärke
 - Rheinlandbesetzung
 - Achtstundentag
 - Öffnung der Wirtschaftsmärkte für deutsche Produkte
- Treffen mit Stresemann (Außenminister), Laurent, Schlicke, von Borsig (Vorsitzender der Vereinigung der Arbeitgeberverbände), Brauns, Bonn.
- CAT 1-25-1-2 Bericht Schlickes über:
- Budgetdebatte des Reichsarbeitsministeriums
 - Die Diskussionen um den IAO-Beitrag
- CAT 1-26-1 Berlin 20.-23. Januar 1926
- Achtstundentag
 - Besatzungsfrage
 - Dawes Plan und die Folgen
 - Alkoholismusproblematik
- Treffen mit Schlesinger (Nord Deutscher Lloyd), Ott (ADGB), Schacht (Reichsbank), Bonn, Luther (Reichskanzler), Wilhelm (Wirtschaftsattache Frankreich), Stresemann.
- G 900/1/8 (Reisebuchung Adlon)
- CAT 1-26-4 Berlin 17.-19. Mai 1926
- Achtstundentag in der Schifffahrt
 - Seeordnungsübereinkommen
 - Deutsch als Sprache in der IAO
 - Organisation der nationalen IAO-Vertretung

Treffen mit Brauns, Brauweiler (Arbeitgeberverband), Falkenberg (Beamtenbund), Leipart, Bonn, Otte, Donau.

CAT 1-26-5

Düsseldorf 13.-15. September 1926

- Unfallverhütung
- Besuch der GeSoLei (Ausstellung für Gesundheitspflege, soziale Fürsorge und Leibesübungen)

Treffen mit Lehr (Oberbürgermeister), Bergemann (Regierungspräsident), Poensgen (Verband der Industrie)

CAT 1-26-7

Kiel/Berlin Dezember 1926

- Automatische Kupplung bei Bahnen als Themenvorschlag für die IAK 1928.

Treffen mit Gustav Hartmann (Vorstand Gewerkschaftsring), Erkelenz (Reichstagsmitglied), Leipart, Gustav Schneider (Reichstagsmitglied), Ernst Lemmer (Gewerkschaftsring).

CAT 1-27-4-15

Hamburg 4.-6. April 1927

- Unfallgefahren in Fahr- und Hafengebieten

Treffen mit Schramm (Bürgermeister), Lorenz (Deutscher Konsumverein), Hähnel (Deutscher Verkehrsbund).

Es gab Überlegungen die Reise abzusagen. Donau erwähnt in einem Brief an Thomas vom 4. März 1927 den rein repräsentativen Charakter der Reise und bemängelt das Fehlen harter Themen.

CAT 1-27-8-1

Berlin 29. August 1927

- Situation der Gewerkschaften
- Achtstundentag
- Deutschlands Rolle nach dem Ersten Weltkrieg

Treffen mit Leipart, Braun (preußischer Ministerpräsident).

CAT 1-27-8-2 bis

CAT 1-27-8-7

und G 900/1/19

Rheinland im Dezember 1927 (Köln, Düsseldorf, Essen, Duisburg, Frankfurt)

- Eher eine Repräsentativreise
- Lokale Organisationsformen der Gewerkschaften
- Rede Thomas auf einer Düsseldorfer Kulturveranstaltung über den Arbeiterschutz, die Geschichte und die Erfolge der IAO

Treffen mit Adenauer (Oberbürgermeister in Köln), Imbusch (Verein christlicher Bergarbeiter), Bracht (Oberbürgermeister Essen)

CAT 1-28-1-1

Oberschlesien/Berlin Januar 1928

Bericht unvollständig, nur der Bericht über Polen erhalten.

CAT 1-28-4-1

Köln/Düsseldorf/Hamburg/Berlin 29. 9.–4. 10. 1928

- Repräsentativreise

Treffen mit Adenauer, Wissel, lokalen Größen.

G 900/1/20

(Danksagung an Adenauer)

Berlin zur freien Verfügung ab dem 3. Oktober, nur Treffen mit Minister Wissel. Weiterreise nach Polen am 5. Oktober.

CAT 1-30-2-5

Berlin, 29. März 1930

Rede vor dem Reichstag über:

- die Erfolge der IAO
- Problemstellungen bei der Übernahme von Übereinkommen

- Entwicklung der internationalen Gemeinschaft

CAT 1-30-3-7

Dresden/Berlin 20.-22. Oktober 1930

- Internationale Wirtschaftsverknüpfungen und deren Einfluss auf Ratifikationen
- Wirtschaftskrise und Dumpinglöhne
- Vierzigstundenwoche als Heilmittel

Treffen mit Stegerwald (Arbeitsminister), Curtius (Außenminister), Leipart, Siemens.

CAT 1-31-3-3

Berlin 21.-22. August 1931

- Ausländisches Kapital als Marktstütze
- Reduktion der Arbeitszeit
- Kritik an den Methoden der IAO zur Krisenbewältigung

Treffen mit Brüning (Reichskanzler), Stegerwald.

CAT 1-32-2

Berlin 12.-14. März 1932

- Einschätzungen der politischen Lage
- Gefahr Hitler
- Reparationen als Stellschraube zur politischen Befriedung

Treffen mit Löbe (Reichstagspräsident), Bachem (Arbeiterbank), Brüning.

11. Abkürzungsverzeichnis

ADGB	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
AfA	Allgemeiner freier Angestelltenbund
AfS	Archiv für Sozialgeschichte
CAT	Catalogue Albert Thomas
CGT	Confédération Général du Travail
DAF	Deutsche Arbeiterfront
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DVP	Deutsche Volkspartei
E	Empfehlungen
GG	Geschichte und Gesellschaft
HAPAG	Hamburg-Amerikanische Packetfahrt-Actien-Gesellschaft
HZ	Historische Zeitschrift
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
ILO-BOB	Aktenbestand der IAO über das Branch Office Berlin
IVGA	Internationale Vereinigung f. gesetzlichen Arbeiterschutz
MoP	Minutes of Proceeding
MSPD	Mehrheits-SPD
NDB	Neue deutsche Biographie
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RWZ	Rheinisch-Westfälische-Zeitung
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VfZ	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
WAÜ	Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen
ZUG	Zeitschrift für Unternehmensgeschichte
Ü	Übereinkommen

12. Danksagungen

Für die Unterstützung bei der Erstellung dieser Arbeit möchte ich mich zuerst bei der Konrad-Adenauer-Stiftung bedanken, die mir perfekte Rahmenbedingungen ermöglicht hat. Darüber hinaus wäre eine intensive wissenschaftliche Befassung mit dem Thema ohne den Zugang zu Archivmaterial nicht möglich gewesen. Mein Dank gilt daher auch der IAO und den Mitarbeitern, die meinen Forschungsaufenthalt voll unterstützt haben. Meinem Doktorvater Prof. Dr. Christoph Nonn danke ich für eine Zügelführung, die mich trotz gelegentlicher Störfeuer immer auf dem direkten Weg zum Ziel gehalten hat. In meinem privaten Umfeld konnte ich mich bei Verwandten, Freunden und besonders bei meiner Freundin jederzeit auf die volle Unterstützung verlassen. Ebenfalls danke ich der Kreuzkirchengemeinde in Düsseldorf, die mir ein Schreibzimmer zur Verfügung gestellt hat.

13. Erklärung über die Eigenständigkeit

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit ohne Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe; die aus fremden Quellen (einschließlich des Internets) direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Lutz Viehweger M.A.

Düsseldorf, den 15. Januar 2013

14. Lebenslauf

Lutz Viehweger M.A.

geboren am 15. März 1984 in Düsseldorf, ledig

Bildungsweg

10/2009 – Frühling 2013	Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf Promotion im Fachgebiet Neueste Geschichte
10/2004 – 09/2009	Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf Studium der Geschichte, Germanistik und Philosophie, Magister Artium
09/1994 – 06/2003	Leibniz-Gymnasium, Düsseldorf Allgemeine Hochschulreife

Praktische Tätigkeiten

12/2011 – 05/2012	Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Marc Ratajczak MdL <ul style="list-style-type: none">• Erstellung von Reden und Vorträgen• Kampagnenorganisation Wahlkampf 2012
02/2011 – 05/2011	United Nations / International Labour Organization, Genf, Schweiz Forschungsaufenthalt für die Promotion
09/2008 – 07/2009	Europäisches Parlament, Brüssel, Belgien Praktikum bei MdEP Thomas Mann (EVP-Fraktion)