

Reiner Tosstorff

Ursprünge der ILO

Die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation
und die Rolle der Gewerkschaften

VSA:



Reiner Tosstorff
Ursprünge der ILO
Die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation
und die Rolle der Gewerkschaften

Reiner Tosstorff ist apl. Professor für Neueste und Zeitgeschichte am Historischen Seminar der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Arbeitsschwerpunkte: Geschichte der internationalen Arbeiterbewegung (Gewerkschaften, Kommunismus) und spanische Sozialgeschichte.

Reiner Tosstorff

Ursprünge der ILO

Die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation
und die Rolle der Gewerkschaften

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2020, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Alle Rechte vorbehalten

Umschlagfoto: Oktober 1921, Delegierte der dritten Sitzung der Internationalen
Arbeitskonferenz vor dem Kursaalgebäude in Genf (© ILO Archives, Geneva)

Druck- und Buchbindearbeiten: CPI books GmbH, Leck

ISBN 978-3-96488-035-2

Inhalt

1. Einleitung	7		
2. Mitten im Weltkrieg: Die internationale Gewerkschaftsbewegung und die Idee einer weltweiten Organisation zum Arbeiterschutz	13		
Das Programm der Konferenz von Leeds (Juli 1916)	13		
Internationale Gewerkschaftsarbeit seit der Jahrhundertwende	13		
Auswirkungen des Ersten Weltkriegs	16 Die internationale Gewerkschaftskonferenz in Leeds	18 Carl Legiens Reaktion auf das Leedser Programm	21
... und Bern (Oktober 1917)	25		
Vorbereitungen – verhärtete Fronten entlang der Kriegsparteien	25		
Verbindung der Lager in Bern?	29		
Reaktionen der Regierungen	32		
3. Nach Kriegsende: Die ILO wird Wirklichkeit	39		
Die Berner Konferenz der internationalen Gewerkschaftsbewegung (Februar 1919)	39		
Die »Kommission für Arbeiterschutz« der Friedenskonferenz entwirft eine Institution (Februar bis April 1919)	46		
Der Wiedergründungskongress des IGB in Amsterdam (28. Juli bis 2. August 1919)	57		
Die erste Internationale Arbeitskonferenz in Washington (29.10. bis 29.11.1919)	62		
Tauziehen um die deutsche Teilnahme	62 Inhaltliche und organisatorische Vorbereitung	66 Die eigentliche Tagung	69
Der Verwaltungsrat – eine fast europäische Angelegenheit	74		
Und die Einflussnahme des IGB?	77		

4. Albert Thomas als erster Direktor der ILO: Sachwalter der Gewerkschaften?	84
Der IGB setzt seinen Kandidaten durch	84
Exkurs: Albert Thomas und der französische Sozialismus: Vom Mitarbeiter von Jean Jaurès zum Rüstungsminister	87
Thomas' erste Schritte: Aufbau eigener Strukturen der ILO	90
... und die Einbeziehung des Internationalen Gewerkschaftsbundes	92
Eine Beziehung nicht ohne Konflikte	99
Weiterentwicklung der Sozialstandards? Die Kluft zwischen Erwartungen und Ergebnissen	105
5. Schlussbemerkungen	111
Abkürzungen	118
Quellen und Literatur	119

1. Einleitung

Im Jahr 2019 feiert die Internationale Arbeitsorganisation (engl. International Labour Organization/ILO)¹ ihren hundertsten Geburtstag. Diese internationale sozialpolitische Institution war bei ihrer Gründung im Jahr 1919 dem ebenfalls neugeschaffenen Völkerbund zugeordnet und ist seit Ende des Zweiten Weltkriegs eine Sonderorganisation der an die Stelle des Völkerbunds getretenen UNO. Mit ihrer Tätigkeit soll die ILO sicherstellen, dass die erreichten Sozialstandards der entwickelten Länder durch die internationale Konkurrenz, wie sie sich auf dem kapitalistischen Weltmarkt verwirklicht, nicht im Gefolge von »Sozialdumping« ins Bodenlose sinken bzw. dass sich dort, wo wirtschaftliche Entwicklung einsetzt, langfristig eben höhere Sozialstandards durchsetzen. Beabsichtigt ist somit, dass sich mit dem Mittel von tatsächlich verbindlichen Normen über die Zeit eine internationale soziale Angleichung einstellt.

Soweit die Theorie. In der Praxis wurde dieser Anspruch allenfalls in Ansätzen verwirklicht. Die internationalen Handelsabkommen enthalten heutzutage zwar viele Absichtserklärungen, doch wenig Verbindliches. In diesem Zusammenhang wird auch immer die Frage aufgeworfen, welche Rolle dabei die ILO spielt oder genauer, welche sie dabei spielen könnte oder sollte. Doch diese aktuelle Diskussion ist nicht das unmittelbare Thema dieses Buchs. Es geht um die Entstehung der ILO vor hundert Jahren, die damaligen Akteure, vor allem um die Rolle, die die internationale Gewerkschaftsbewegung spielte, damit aber auch um Hoffnungen und Erwartungen dabei und somit um die Frage, inwieweit sie sich realisieren ließen. Dieser historische Blick führt dann vielleicht auch dazu, ihre heutige Tätigkeit, die Ansprüche an sie und ihre realen Möglichkeiten besser einzuschätzen.

Die der ILO zugrunde liegenden und späterhin nur unwesentlich abgeänderten Prinzipien und Organisationsstrukturen waren ab Februar 1919 von einer bei den Pariser Friedensverhandlungen nach dem Ersten Weltkrieg eingesetzten Kommission erarbeitet und im April dann als Teil XIII in den Versailler Friedensvertrag mit Deutschland aufgenommen worden. Der offizielle Auftakt zu den »Geburstags«-Feiern in Deutschland kam von der Bundesregierung jedoch bereits im März 2019 in Gestalt einer Feierstunde

¹ Diese Abkürzung wird im Weiteren wegen ihrer heutigen Gebräuchlichkeit verwandt.

des Arbeitsministeriums mit Arbeitgebern und Gewerkschaften, unter Einchluss einer Rede des Bundespräsidenten,² als wollte man die – unpatriotische? – Nähe zum Versailler Vertrag in den Hintergrund rücken. Doch hierzulande ist es nicht nur ganz allgemein erinnerungspolitisch um »Versailles«, also den Rahmen für die Gründung der ILO, verhältnismäßig still geblieben. Das war nach der Aufregung um Christopher Clarks Bemühungen um die Neudeutung des Kriegsbeginns von August 1914 in seinem 2013 auf Deutsch erschienenen Werk »Die Schlafwandler« nicht unbedingt zu erwarten gewesen. Wenn auch die Verbindung zwischen Versailler Vertrag und Gründung des Völkerbunds, dem eigentlichen zentralen Element des Friedensvertrags zur Neugestaltung der internationalen Ordnung, einigermaßen bekannt ist, so gilt dies nicht in gleichem Maße für den sozialpolitischen Aspekt des Vertrags, eben die Gründung der ILO.

Dabei kann man diskutieren, ob diese bereits im April 1919 mit der Aufnahme in den Friedensvertrag vollzogen wurde (den Deutschland auch erst zwei Monate später unterzeichnete). Viel bedeutender dafür war eigentlich die erste Internationale Arbeitskonferenz der ILO, die im November 1919 in Washington stattfand. Hier wurden – über die in Versailles vorgenommenen allgemeinen Festlegungen hinaus – die eigentlichen Grundlagen für die Organisation gelegt sowie eine Reihe erster Übereinkommen verabschiedet, die den Weg zur Bestimmung international verbindlicher sozialpolitischer Normen weisen sollten.

Doch viel interessanter ist der Blick darauf, wie sich konkret der Weg zu ihrer Gründung darstellte, wer die Initiatoren und Träger waren, welche Erwartungen an sie geknüpft wurden und was die konkreten Ergebnisse waren. Und dies natürlich nicht, ohne den historischen Zeitbezug zu vergessen: den Ersten Weltkrieg und insbesondere die Zusammenarbeit großer Teile der Arbeiterbewegung mit den Regierungen ihrer Länder im Zeichen des »Burgfriedens«. Dagegen formierten sich schließlich die revolutionären Bewegungen gegen den Krieg, beginnend in Russland, und mündeten in eine allgemeine Revolte gegen den Kapitalismus.

Das war der unmittelbare Zusammenhang, in dem 1919 die Internationale Arbeitsorganisation als Antwort auf die revolutionäre Welle seit Kriegsende geschaffen wurde. Ihre Perspektive war eine permanente Reform zur Bewältigung der immerhin breit anerkannten sozialen Probleme. Dabei verknüpfte sich hier das Vorgehen verschiedener Akteure: Die Suche von Poli-

² www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/100-jahre-internationale-arbeitsorganisation.html; www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2019/03/190312-ILO-Festakt.html (19.9.2019).

tikern nach einer Antwort auf die aktuellen Erschütterungen wäre zunächst zu nennen. Oftmals war dies verbunden mit jahre-, vielleicht sogar jahrzehntelangen Bemühungen sozialreformerischer Intellektueller, zumeist Ökonomen oder Vertreter der entstehenden Soziologie.³

Doch vor allem ging es um eine gewerkschaftliche Initiative. Denn maßgebliche Gewerkschaftsorganisationen verlangten bereits während des Krieges, dass nach seinem Ende im Rahmen von Friedensverträgen auch eine international verbindliche Festlegung von sozialpolitischen Normen erfolgen sollte: Damit sollte Sozialdumping infolge einer verschärften Konkurrenz verhindert werden, die nun durch die Bewältigung der Kriegsfolgen erwartet wurde. Dies war gewissermaßen die verlangte Gegenleistung für die Unterstützung ihrer jeweiligen Regierungen im Rahmen des »faustischen Pakts«, den die große Mehrheit der Führungsgruppen der europäischen Arbeiterbewegung im August 1914 eingegangen war. In Deutschland hieß dies die Politik des »Burgfriedens«, in Frankreich »Union sacrée« usw., aber immer ging es um dasselbe, die Absage an die vor 1914 von der europäischen Arbeiterbewegung proklamierte Anti-Kriegs-Politik.⁴

Wie im Folgenden versucht wird auszuführen, waren es im Wesentlichen diese gewerkschaftlichen Bemühungen während des Weltkriegs, die die Bewegung hin zur Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation in Gang setzten. Und zwar auf den beiden Seiten, in die die Gewerkschaftsbewegung seit 1914 zerfallen war, als sie sich gemäß den kriegführenden Lagern formierte und ihre Initiativen entsprechend in Konkurrenz untereinander entwickelte. Ausgangspunkt war eine Konferenz der alliierten Gewerkschaftsorganisationen im Juli 1916 im britischen Leeds, die dann auch auf der Gegenseite zahlreiche weitere Bemühungen auslöste. Daraus entstand eine Dynamik, die schließlich im Frühjahr 1919 als Teil der Ausarbeitung der Pariser Friedensverträge, die den Verlierern des Weltkriegs vorgelegt wurden, zur Errichtung der Internationalen Arbeitsorganisation führte.

³ Wenn hier die männliche Form benutzt wird, dann folgt das nicht nur den lange Zeit dominierenden Sprachtraditionen, sondern bildet auch ab, dass, sofern diese sozialreformerischen Bemühungen ein bestimmtes institutionelles Niveau erreichten, hier fast ausschließlich Männer agierten, was allerdings in den Bemühungen »vor Ort« in den bekannten »Problemzonen« oft ganz anders aussah. Das soll andererseits aber auch nicht die herausragende Rolle bestimmter Frauen unterschlagen (um als Beispiel nur Beatrice Webb zu erwähnen). Dazu demnächst Mona L. Siegel, *Peace on Our Terms: The Global Battle for Women's Rights after the First World War*, New York 2020.

⁴ Dazu jetzt neu und umfassend: Horst Lademacher, *Die Illusion vom Frieden. Die Zweite Internationale wider den Krieg 1889-1919*, Münster 2019.

Darunter war der Versailler Vertrag mit Deutschland nur einer, wenn auch der bekannteste und folgenreichste.

Zwar stehen in den aus Anlass des hundertsten Jahrestags der Pariser Friedenskonferenz erschienenen Darstellungen aus durchaus guten Gründen die »klassischen« Themen wie Kriegsschuldfrage, Reparationen, Grenzziehungen, Gründung des Völkerbundes usw. im Vordergrund, doch ist dieser sozialpolitische Aspekt, wenn auch vielleicht nicht sehr ausführlich behandelt, keineswegs unter den Tisch gefallen. Zumindest gilt dies für die umfassende Darstellung von Eckart Conze, der auch den neuartigen Charakter der ILO in den internationalen Beziehungen unterstreicht.⁵ Dagegen ist sie in der Publikation von Klaus Schwabe ganz traditionell hinter den das öffentliche Bild von Versailles beherrschenden Themen verschwunden.⁶ Wo allerdings die Schilderung der Ereignisse in Paris stärker in den weltweiten Kontext eingebettet ist, wie dies für die monumentale Studie von Jörn Leonhard gilt, ist sie erwartungsgemäß eigenständig gewürdigt.⁷ Dies gilt auch für die wesentlich gedrängtere Darstellung des Krisen- und Umbruchjahrs 1919 durch Birte Förster, die der Bildung der ILO einen Abschnitt widmet, in dem allerdings die Rekonstruktion des widersprüchlichen, nicht ohne Auslassungen und Irrtümer geschilderten Gründungsprozesses hinter allgemeinen Fragestellungen an ihr Wirken stark zurücktritt.⁸

Dieses Interesse ist vielleicht auch einem aktuellen Kontext geschuldet, in dem angesichts zunehmender weltwirtschaftlicher Krisenmomente und wachsender sozialer Ungleichheit die Aufmerksamkeit verstärkt auf Fragen einer internationalen sozialpolitischen Regulierung gerichtet ist. Immerhin hat auch das Jahrhundert-Jubiläum der ILO selbst einige Publikationen

⁵ Eckart Conze, *Die große Illusion. Versailles 1919 und die Neuordnung der Welt*, München 2018, S. 250f.

⁶ Klaus Schwabe, *Versailles. Das Wagnis eines demokratischen Friedens 1919-1923*, Paderborn 2019.

⁷ Jörn Leonhard, *Der überforderte Frieden. Versailles und die Welt 1918-1923*, München 2018, S. 665, 703-705, 1269. – Überraschend ist, dass in der schon etwas länger zurückliegenden umfassenden Arbeit von Adam Tooze (*Sintflut. Die Neuordnung der Welt 1916-1931*, München 2015), in der die Gestaltung der Nachkriegsordnung noch mit einem viel breiteren Fokus in den Blick genommen wird, nämlich auch auf die unmittelbare Vorgeschichte wie auf die Folgen gerichtet, statt »nur« auf das Jahr 1919 bezogen, die ILO praktisch abwesend ist. Da Tooze nichts dazu schreibt, bleibt es müßig zu spekulieren, ob sich darin für den Autor nur ihre Bedeutungslosigkeit, jedenfalls gemessen an ihrer Wirkung, widerspiegelt, weil sie eben gar nicht wahrnehmbar wurde.

⁸ Birte Förster, 1919. Ein Kontinent erfindet sich neu, Ditzingen 2019, S. 107-112.

angestoßen, in denen allerdings die aktuelle Aufgabenstellung im Vordergrund steht. Das gilt vor allem für die Arbeit von Eva Senghaas-Knobloch.⁹

Die meisten dieser Darstellungen knüpfen dabei an der in der bisherigen wissenschaftlichen Literatur vorherrschenden Tendenz an, die Schaffung der Internationalen Arbeitsorganisation vor allem als eine Fortsetzung der bereits vor dem Ersten Weltkrieg von Sozialreformern und Intellektuellen unternommenen Bemühungen darzustellen. Das ist zwar auch nicht falsch, aber rückt das Moment der letztlich entscheidenden gewerkschaftlichen Initiative im Krieg doch zu sehr in den Hintergrund. So beschrieb etwa Markku Ruotsila die Bildung der ILO im Rahmen der Pariser Friedenskonferenz als Ergebnis einer Interaktion sozialreformerischer Intellektueller und Politiker vor allem in den Monaten nach dem Kriegsende.¹⁰ In ähnlicher Weise strich Jasmien Van Daele den netzwerkartigen Zusammenhang heraus, in dem sich zwei wichtige belgische Akteure bei der Gründung, ein sozialreformerischer Intellektueller und ein sozialistischer Politiker, bewegten.¹¹ All das sind zweifellos wichtige Momentaufnahmen.

Zwar liegt mit dem Werk von James T. Shotwell,¹² der selbst auf US-amerikanischer Seite an den Verhandlungen im Jahr 1919 beteiligt war, bereits seit 1934 eine breite Darstellung der Vor- und Entstehungsgeschichte vor, die nicht zuletzt aufgrund der Fülle der darin abgedruckten Dokumente und der Berichte einer Reihe von Beteiligten noch immer grundlegend ist. Doch dabei erscheinen vor allem die Regierungen als die wesentlichen Protagonisten und stehen die Beratungen in Paris und die Konstituierung der ILO auf der ersten Arbeitskonferenz in Washington im November 1919 im Mittelpunkt.

In der hier vorgelegten Darstellung soll dagegen der Blick auf die initiative Rolle der internationalen Gewerkschaftsbewegung gerichtet werden, auf ihre kontinuierlichen Aktivitäten dafür seit der erwähnten Konferenz von Leeds im Jahr 1916 und auf die Frage, wie sich diese in den Anfangsjahren der

⁹ Eva Senghaas-Knobloch, »Arbeit ist keine Ware«. 100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Wiesbaden 2019. Die erst nach Manuskriptabschluss erschienene Geschichte von Daniel Maul (The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy, Berlin 2019) konnte hier noch nicht näher einbezogen werden.

¹⁰ Markku Ruotsila, »The Great Charter for the Liberty of the Workingmen: Labour, Liberals and the Creation of the ILO«, in: Labour History Review, 2002, Nr. 1, S. 29-47.

¹¹ Jasmien Van Daele, »Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization«, in: International Review of Social History, Nr. 3, Dezember 2005, S. 435-466.

¹² James T. Shotwell (Hrsg.), The Origins of the International Labor Organization, 2 Bde., New York 1934.

Organisation widerspiegeln. Die internationale Gewerkschaftsbewegung stellte den eigentlichen »Kolben« dar, von dem der Druck auf die Regierungen zur Aufnahme eines sozialpolitischen Programms in den Friedensvertrag ausging. Dies markierte in dieser Form eine Neuheit in den internationalen Beziehungen, auch wenn es an erste internationale Sozialabkommen vor dem Ersten Weltkrieg anknüpfte. Dabei stießen diese gewerkschaftlichen Initiativen bei vielen sozialreformerischen Intellektuellen, die selbst schon lange auf diesem Feld aktiv gewesen waren, auf offene Ohren. Durch das Zusammentreffen dieser verschiedenen Faktoren kam so die Schaffung dieser Institution als Teil der Nachkriegsordnung zustande. Dabei waren die Gewerkschaften über das konkrete Ergebnis angesichts der hohen Erwartungen in der politischen Konjunktur des Jahres 1919 nicht recht glücklich, machten es sich jedoch sehr schnell zu eigen und wurden die wesentlichen Träger der ILO. Dies war auch ein Ausdruck eines gegenüber der Zeit vor 1914 veränderten Selbstverständnisses, bei dem sich nicht nur reformistische Vorstellungen durchgesetzt hatten, sondern die Gewerkschaften sich auch nicht mehr mit einem Informationsaustausch begnügen, sondern selbst internationaler Akteur werden wollten.

Die hier vorliegende Darstellung greift auf zwei kleinere, nur auf Englisch in einer Zeitschrift bzw. in einem Tagungsband erschienene Aufsätze des Verfassers zurück.¹³ Das durch den Jahrestag erweckte Interesse ergab dann die Möglichkeit zu zwei darauf aufbauenden Vorträgen,¹⁴ die wiederum eine etwas umfassendere Veröffentlichung nahelegten. Der hier vorgelegte historische Rückblick auf die Ursprünge der ILO soll zudem erlauben, zum Schluss den Bogen zu einer aktuellen Bilanz anlässlich ihres hundertsten Jahrestags zu ziehen, wie sie jüngst in der Zeitschrift *Labor* geführt wurde.

¹³ Reiner Tosstorff, »The International Trade-Union Movement and the Founding of the International Labour Organization«, in: *International Review of Social History*, Nr. 3, Dezember 2005, S. 399-433; ders., »Albert Thomas, the ILO and the IFTU: A Case of Mutual Benefit?«, in: Jasmien Van Daele/Magaly Rodríguez García/Geert Van Goethem/Marcel van der Linden (Hrsg.): *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Bern u.a. 2010, S. 91-114.

¹⁴ Im Forschungsseminar »Travail – Work – Arbeit – Il lavoro« an der Sciences Po (April 2019) und an der vom Deutschen Historischen Institut Paris organisierten Tagung »Die Pariser Friedenskonferenz 1919. Die Herausforderung einer neuen Weltordnung« (Juni 2019).