



Internationalisierung des Arbeitsrechts – Bewegungen, Interessen und Motive

Wiss. Mitarbeiter Alexander Pionteck und Hagen Trübenbach, LL.M., Bonn/Gießen¹

I. Einleitung

Mit Inkrafttreten ihrer Verfassung am 28. Juni 1919 erlebte die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) ihre (rechtliche) Geburtsstunde.² In dem der Arbeit gewidmeten Teil XIII. des Versailler Friedensvertrags wurde sie als ständige Einrichtung des Völkerbundes vorgesehen. Tatsächlich begann die IAO ihre Tätigkeit sogar bereits am 11. April 1919 auf der Friedenskonferenz in Versailles.³ 1919 ist damit ein in jeder Hinsicht geschichtsträchtiges Jahr. Zum ersten Mal in der Menschheitsgeschichte haben sich Staaten auf die Gründung einer internationalen Organisation verständigt, deren Hauptaufgabe darin besteht, arbeitsrechtliche Mindeststandards zu schaffen, um auf diese Weise dem aufkommenden Pauperismus entgegenzutreten. Dieses Ereignis jährt sich nun zum 100. Mal.⁴ Die nachfolgende Abhandlung nimmt dieses Jubiläum zum Anlass, um den Interessen und Beweggründen nachzuspüren, die die Internationalisierung des Arbeitsrechts in der Vergangenheit vorantrieben. Flankierend wird danach gefragt, inwieweit die jeweiligen Motive ihren Ausdruck in politischen Erklärungen oder gar unmittelbar in der Verfassung der IAO gefunden haben. Schlaglichtartig werden verschiedene zeitgenössische Strömungen und Bewegungen (wirtschafts-)wissenschaftlicher und politischer Art in den Fokus genommen und jeweils nach dem spezifischen Beitrag zur Internationalisierung des Arbeitsrechts gefragt.

II. Christlich-humanitäre Motive

Eine der ersten Quellen für Internationalisierungsbestrebungen auf dem Gebiet der Arbeit war die christlich-humanitäre Gedankenwelt. Diese war aufgrund ihres absoluten Anspruchs prädestiniert für eine Lösung der sozialen Frage auf internationaler Ebene. Christliche Glaubenssätze gelten universell, sie sind auf jedermann anwendbar und kennen keine Landesgrenzen.⁵ Den christlichen Geistlichen des 19. Jahrhunderts waren insbesondere drei Übel der Industrialisierung ein Dorn im Auge: Das wachsende Leid der Arbeiterschaft, vor allem im Hinblick auf ihre schwächsten Glieder – Frauen, Kinder und Invaliden.⁶ Darüber hinaus die Zersetzung der von Gott als Institution eingesetzten Familie, die in erster Linie auf die übermäßige Arbeit von Frauen und Kinder zurückgeführt wurde.⁷ Und schließlich sah man die unbeschränkte Sonntagsarbeit als unvereinbar mit der christlichen Glaubenslehre an, da sie ebenfalls den Zusammenhalt der Familie störte und außerdem die Erfüllung grundlegender religiöser Pflichten unmöglich machte.⁸

Zunächst waren es allerdings nicht die Glaubensgemeinschaften, sondern einzelne bürgerliche Sozialreformer, die diesen Gedanken eine Stimme verliehen. Vorreiter waren der schottische Spinnereibesitzer Robert Owen und der elsässische Industrielle Daniel Legrand. Owen richtete bereits im Jahr 1818 eine Denkschrift an die Regierungen Europas und Nordamerikas, in der er – vornehmlich von humanitären Motiven geleitet – ein Zusammenwirken der Staaten zum Schutz der Arbeiter vorschlug.⁹ Der tiefgläubige Katholik Legrand nahm diese Idee in den 1840er Jahren wieder auf. Angetrieben von

einem religiösen Pflichtbewusstsein (»Une loi internationale, sanctionnée par le sceau du Christianisme«)¹⁰ warb er in den Herrscherhäusern Europas intensiv für internationale Regeln und legte diesen sogar – allerdings erfolglos – mehrere Entwürfe für internationale Arbeiterschutzgesetze vor.¹¹

Die Kirchen gingen in der Folge mit der sozialen Frage sehr unterschiedlich um. Die evangelische Kirche war stark gehemmt, da der König von Preußen auch Oberhaupt der altpreußischen evangelischen Landeskirche war. Die Vorgaben der Kirchenleitung zur sozialen Frage waren eindeutig: Die Kirche solle sich um das Seelenheil ihrer Gemeinden kümmern und soziale Forderungen an die Regierung unterlassen.¹² Dieser Anordnung widersetzten sich nur wenige Anhänger,¹³ mit der Folge, dass von evangelischer Seite kaum Impulse für eine internationale Regulierung der Arbeit ausgingen.¹⁴

Die katholische Kirche begann zum Ende der 1840er Jahre angeführt von dem Kölner Priester Adolph Kolping und dem Mainzer Bischof Wilhelm Emmanuel von Ketteler der sozialen Frage vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken.¹⁵ Internationale Regelungen zum Schutz der Arbeiter lehnten ihre Vertreter allerdings zunächst ab. Die ablehnende Haltung richtete sich jedoch nicht gegen eine internationale Vorgehensweise, sondern gegen die Regulierung der Arbeit an sich. Man war der Ansicht, dass die Sicherung der Existenz des Einzelnen nicht Aufgabe

¹ Der Autor Alexander Pionteck ist Wiss. Mitarbeiter am Institut für Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherheit der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (Prof. Dr. Stefan Greiner); der Autor Hagen Trübenbach ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Rechtsgeschichte der Justus-Liebig-Universität Gießen (Prof. Dr. Thorsten Keiser).

² RGLB 1919, S. 689 ff.

³ Siehe dazu mwN. Ghebalí, The International Labour Organisation, 1988, S. 9 ff.

⁴ Siehe zu diesem Anlass jüngst auch Lörcher AuR 2019, 216 ff.

⁵ Siehe hierzu Pribram Soziale Praxis 1926, 1 f.; Schnorr, Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtssetzung, 1960, S. 41 f.

⁶ Thiersch, Ueber den christlichen Staat, 1875, S. 117, 127; Häfner, Motive der internationalen Sozialpolitik, 1922, S. 133.

⁷ Siehe von Ketteler, Die Arbeiterfrage und das Christentum, 1864, S. 111 ff.; Hitze, Verhandlungen der XXIX. Generalversammlung der Katholiken Deutschlands, 1882, S. 91–102.

⁸ Carl August von Brentano, Verhandlungen der achten Generalversammlung des katholischen Vereins Deutschlands, 1856, S. 85 f.; Papst Leo XIII., Enzyklika Rerum Novarum, Rn. 32, abgedruckt in: Schmitt (Hrsg.), Die Rundschreiben Leos XIII. und Pius' XI., 1946, S. 11, 40 ff.; Bauer Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte (VSWG) 1903, 79, 88 f., 101.

⁹ Owen, Two memorials on behalf of the working class, 1818, S. 23 f.

¹⁰ Legrand, Appel respectueux d'un industriel de la vallée des Vosges, 1848, S. 1.

¹¹ Siehe Bauer, VSWG 1903, 79, 86 ff.

¹² Siehe etwa die Ansprache des Evangelischen Oberkirchenrats Ottomar Hermes an die Geistlichen und Gemeindeglieder der evangelischen Landeskirche vom 20. 2. 1879, in: Kirchliches Gesetz- und Verordnungsblatt 1879, S. 25 (30–35); Brakelmann, Kirche, Soziale Frage und Sozialismus, I. Band, 1977, S. 18 ff.

¹³ Gemeint sind in erster Linie die Aktivitäten des preußischen Hofpredigers Adolf Stoecker. Siehe dazu Frank, Hofprediger Adolf Stoecker und die christlichsoziale Bewegung, 1928, S. 39 ff.

¹⁴ Born, Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz, 1957, S. 55.

¹⁵ Siehe von Ketteler, Verhandlungen der ersten Versammlung des katholischen Vereines Deutschlands, 1848, S. 51–53; Kolping, Der Gesellen-Verein, 1849, S. 5 ff.

des Staates, sondern der kirchlichen Gemeinschaft und der Familie sei.¹⁶ Die fortschreitende Industrialisierung brachte diese Einstellung allerdings ins Wanken:¹⁷ Zum einen erkannte man, dass die Kirche allein die Verelendung einer ganzen gesellschaftlichen Schicht nicht aufzuhalten vermochte. Zum anderen gewann für die überwiegend monarchistisch geprägten europäischen Staaten mit der kommunistischen Bewegung eine Gefahr an Auftrieb, die eine Lösung der sozialen Frage virulent machte. Mit dem Beginn der 1880er Jahre setzten sich schließlich die Befürworter eines (internationalen) staatlichen Arbeiterschutzes entscheidend durch. Mangels Affiliation mit der Staatsleitung waren die katholische Kirche und ihre Vertreter auch nicht gehemmt, sozialpolitische Forderungen an die Regierung zu stellen. In Deutschland waren es vor allem die Zentrumsparlei und die 1885 gegründete freie Vereinigung katholischer Sozialpolitiker, die sich politisch fortan für eine internationale Regulierung der Arbeit einsetzten. Katholische Organisationen verfolgten dieses Ziel auch in Österreich, der Schweiz, Belgien und vor allem – unter Führung der *assemblée d'industriels chrétiens* – in Frankreich.¹⁸ Unterstützung erfuhr die Bestrebung zudem aus dem Vatikan. *Papst Leo XIII.* war der Idee äußerst zugetan und warb in der Enzyklika *Rerum Novarum*¹⁹ sowie in verschiedenen Schreiben an Geistliche, Anhänger und Staatsoberhäupter für Arbeiterschutzgesetze und ein internationales Vorgehen auf diesem Gebiet. So drückte er etwa seine Sympathie für die Idee gegenüber Kaiser Wilhelm II. anlässlich der ersten Internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1890 in Berlin aus.²⁰

Auch während des Ersten Weltkriegs bemühten sich katholische Politiker aus verschiedenen Ländern für einen internationalen Arbeiterschutz nach Kriegsende.²¹ In den Verhandlungen des Ausschusses für internationale Arbeitsgesetzgebung der Pariser Friedenskonferenz, der mit der Erstellung des Gründungsdokuments der IAO betraut war, waren christliche Glaubenssätze jedoch kein grundlegendes Thema.²² Es überrascht somit nicht, dass in Teil XIII. des Versailler Vertrags – dem Gründungsdokument der IAO – die christlich-humanitäre Gedankenwelt als Quelle des Arbeiterschutzes nicht besonders hervorgehoben wurde. Mit den »Gefühlen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit« stellte man in der Präambel vielmehr die weltanschauungsoffene Ausrichtung der Organisation klar.²³ Mit der Festsetzung einer Höchstdauer des Arbeitstags und der Arbeitswoche, dem Schutz der Kinder, Jugendlichen und Frauen sowie der Alters- und Invalidenunterstützung fanden – wohl nicht zuletzt aufgrund ihres allgemeinen Charakters – aber zumindest die Hauptziele der christlich-humanitären Bewegung Ausdruck im Gründungsdokument der IAO.

III. Ökonomische Motive

Neben den christlich-humanitären Motiven haben vor allem auch Erwägungen ökonomischer Art die Debatte zur Internationalisierung des Arbeitsrechts geprägt. Die immer offener zutage tretende Verelendung der Arbeiterschaft rief die führenden Nationalökonominnen des 19. Jahrhunderts auf den Plan, die vor allem um die Wirksamkeit des sog. »Warenkonkurrenzarguments« stritten.²⁴

1. Warenkonkurrenzargument versus Produktivitätsthese

So wurde vielfach die These vertreten, dass nationale Arbeitsschutzgesetzgebung die Konkurrenzfähigkeit inländischer Unternehmen im internationalen Warenwettbewerb vermindert.²⁵ Grundlage für

diese Annahme ist der mit der industriellen Revolution des 19. Jahrhunderts²⁶ in Gang gesetzte globalisierte Konkurrenzkampf: »Die wirtschaftliche Tätigkeit des Gewerbetreibenden musste jetzt, nach ihrer Entfesselung, geradezu potenziert werden. Einmal konnte der Gewinn im Falle des Erfolges eine enorme Steigerung erfahren; andererseits drohte Jedem, der nicht alle seine Kräfte anspannte, der Ruin durch seine Konkurrenten, nachdem einmal im Laufe der Zeit an die Stelle der einstigen lokalen, durch allerhand Vorschriften und Rücksichten eingeeengten, ja förmlich von der Obrigkeit und den Berufsgenossen überwachten Konkurrenz die ungehinderte nationale, ja oft internationale Konkurrenz getreten war.«²⁷ Allen voran der Nationalökonom *Georg Adler* arbeitete in einer groß angelegten Untersuchung »Zur Frage des internationalen Arbeiterschutzes« heraus, dass ein korrelativer Zusammenhang zwischen dem Niveau der nationalen Arbeitsbedingungen und den unternehmerischen Produktionskosten besteht.²⁸ Eine Steigerung der (Produktions-)Kosten aufgrund einzuhaltender Arbeitsschutzbestimmungen und abzuführender Sozialbeiträge²⁹ wirke sich notwendigerweise auf den Preis der angebotenen Waren aus. Jede Verbesserung der nationalen Arbeitsbedingungen vermindert danach die Konkurrenzfähigkeit nationaler Unternehmen im internationalen Warenhandel. Als Beleg für diese These verwies *Adler* auf den Bericht einer von England einberufenen Kommission aus dem Jahr 1876, in dem eine verminderte Wettbewerbsfähigkeit englischer Unternehmen infolge der bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Gang gesetzten Arbeitsschutzgesetzgebung³⁰ festgestellt werden konnte.³¹ Vor diesem Hintergrund forderten Vertreter des »Warenkonkurrenzarguments« internationale Arbeitsschutzbestimmungen, auf deren Einhaltung sich die maßgeblichen

16 *Von Ketteler* (Fn. 6), S. 97 ff.; *Rogall*, Verhandlungen der achten Generalversammlung des katholischen Vereines Deutschlands, 1856, S. 204 ff.

17 Siehe zu den verschiedenen Ansichten innerhalb der katholischen Kirche: *Born* (Fn. 13), S. 48.

18 Siehe *Häfner* (Fn. 5), S. 133; *Bauer*, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, I. Band, 4. Aufl., 1923, S. 688.

19 *Papst Leo XIII.*, Enzyklika *Rerum Novarum*, Rn. 30 ff., abgedruckt in: Schmitt (Fn. 7), S. 11, 39 ff.

20 Siehe zu den Bemühungen des Papstes *Häfner* (Fn. 5), S. 133.

21 Siehe *Heyde*, Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund, 1919, S. 10.

22 Siehe zu den Ausschussprotokollen: International Labour Office, Official Bulletin, Vol. I, 1923, S. 3 ff.

23 *Berger/Kuttig/Rhode*, Internationales Arbeitsrecht, 1931, S. 20.

24 Siehe für eine Übersicht zum zeitgenössischen Meinungsstand: *Schönberg*, in: Schönberg (Hrsg.), Handbuch der politischen Oekonomie, Zweiter Band, Zweiter Halbband, 4. Aufl. 1898, S. 1, 59 Fn. 154.

25 *Schönberg*, in: Schönberg (Fn. 23), S. 1, 59; *Schönberg*, Arbeitsämter, 1876, S. 25 ff.; *Adler*, Der internationale Schutz der Arbeiter, in: Annalen des Deutschen Reiches, 1888, S. 465, 485 ff.; *Wagner*, Rede »Über die soziale Frage«, abgedruckt in: Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, I. Abteilung: Von der Reichsgründungszeit bis zur Kaiserlichen Sozialbotschaft (1867–1881), 8. Band: Grundfragen der Sozialpolitik in der öffentlichen Diskussion: Kirchen, Parteien, Vereine und Verbände, 2006, Nr. 29, S. 190, 211 ff.

26 *Brinkmann*, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit, 1994, S. 13 f.

27 *Adler* (Fn. 24), S. 465, 466.

28 *Adler* (Fn. 24), S. 465, 486 f.

29 Siehe eine Aufstellung unternehmerischer Lasten infolge verbesserter Arbeitsstandards: *Häfner* (Fn. 5), S. 4 und *Schnorr* (Fn. 4), S. 239 f.

30 Da in England die Industrialisierung bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts begonnen hat, verwundert es nicht, dass auch die Frage nach nationaler Arbeitsschutzgesetzgebung deutlich früher als in Deutschland auf den Plan trat, vgl. *Adler* (Fn. 24), S. 465, 496 ff.; *Bauer* VSWG 1903, S. 79, 81 ff.

31 Siehe dazu *Adler* (Fn. 24), S. 465, 493 ff., 495.

Industriestaaten jeweils völkerrechtlich verpflichten sollten. Nur auf diese Weise könne die Situation der Arbeiter verbessert werden, ohne damit die Konkurrenzfähigkeit der jeweils nationalen Unternehmerrschaft zu gefährden. Allerdings waren die Ansichten in der Wissenschaft über die Notwendigkeit und Möglichkeit einer solchen internationalen Verständigung geteilt. Nicht länger auf die Ratifizierung eines internationalen Arbeitsschutzabkommens warten wollend, forderten die Vertreter der sog. »Produktivitätsthese« eine umgehende nationale Arbeitsschutzgesetzgebung. Dem Warenkonkurrenzargument entgegneten vor allem die als »Kathedersozialisten« bezeichneten und im Verein für Socialpolitik³² vereinigten Nationalökonominnen, dass verbesserte Arbeitsbedingungen schließlich auch die Leistungsfähigkeit der Arbeiter steigern.³³

2. Die IAO als Resultat internationaler Warenkonkurrenz?

Die vorstehende Debatte hat die Frage nach der Internationalisierung des Arbeitsrechts im 19. Jahrhundert bis zur Gründung der IAO 1919 beherrscht. Aber hat sie auch nachhaltige Spuren hinterlassen, die auf dem Weg zur Konstitution der IAO sichtbar sind? Obgleich sich das Warenkonkurrenzargument in der nationalökonomischen Wissenschaftsszene großer Beliebtheit erfreute, kann auf der einen Seite gleichwohl festgestellt werden, dass nationale Arbeitsschutzgesetzgebung in den europäischen Industriestaaten stattgefunden hat,³⁴ noch bevor eine internationale Verständigung gelingen konnte. Insofern hat sich die Unnachgiebigkeit der Kritiker des Warenkonkurrenzarguments ausgezahlt. Das änderte auf der anderen Seite aber nichts daran, dass sich das Warenkonkurrenzargument wie ein roter Faden durch alle jene Bestrebungen gezogen hat, die auf die Internationalisierung des Arbeitsrechts gerichtet waren. Dafür lassen sich verschiedene Belege anführen. So verwiesen bereits *Owen* und *Legrand* auf die Gefahren der internationalen Konkurrenz für den Arbeiterschutz.³⁵ Ferner liegt das Warenkonkurrenzargument den Februarerlassen *Kaiser Wilhelms II.* vom 4. Februar 1890 zugrunde. Darin heißt es etwa: »Ich bin entschlossen, zur Verbesserung der Lage der deutschen Arbeiter die Hand zu bieten, soweit die Grenzen es gestatten, welche Meiner Fürsorge durch die Notwendigkeit gezogen werden, die deutsche Industrie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu erhalten (...).«³⁶ Ebenso lassen sich in den einschlägigen Verhandlungsprotokollen derartige wettbewerbsökonomische Argumentationsmuster erkennen.³⁷ Schließlich findet das Warenkonkurrenzargument seinen unmittelbaren Ausdruck in der am 28. Juni 1919 in Kraft getretenen Verfassung der IAO. So heißt es im – bis heute unverändert gebliebenen – Abs. 3 der Präambel: »Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch ein Volk die Bemühungen anderer Völker um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen.« Diese Belegstellen zeigen, dass die von der Politik unternommenen Schritte auf dem Weg zur Internationalisierung des Arbeitsrechts vom Gedanken des Warenkonkurrenzarguments angeleitet waren. Die kartellierende Wirkung eines internationalen (materiellen) Arbeitsrechts, die einen Unterbietungswettbewerb zulasten der Arbeiter in die Schranken weist, war damit (politisch) zutage gefördert.

IV. Sicherung der inneren politischen Stabilität

Die soziale Frage wurde nicht nur von Christen, traditionellen Nationalökonominnen und Kathedersozialisten behandelt. Auch die kommunistische bzw. marxistische Bewegung hatte zu Beginn des 20. Jahrhunderts Hochkonjunktur. Die marxistische Theorie ist – anders als die bislang vorgestellten Ansätze – im Umgang mit der sozialen Frage auf eine vollständige Umwälzung der bestehenden Gesellschafts- und Herrschaftsverhältnisse ausgerichtet.³⁸ Daher verwundert es nicht, dass die dominierenden – und überwiegend noch monarchisch geprägten – europäischen Staaten in der kommunistischen Bewegung eine Bedrohung erkannten.³⁹ Die zeitliche Koinzidenz des erfolgreichen politischen Umsturzes in Russland 1917 und der Gründung der IAO 1919 lässt vor diesem Hintergrund geradezu auf eine initialzündende Wirkung der bolschewistischen Oktoberrevolution schließen. Die zuvor vorgestellten Motive lassen sich in politischen Erklärungen attraktiv vermarkten. Das gilt nicht in gleicher Weise für das mit der Internationalisierung des Arbeitsrechts beschriebene strategisch-politische Kalkül: das Verhindern einer kommunistischen Revolution. Daher ist es nicht verwunderlich, dass es an offiziellen politischen Erklärungen und an entsprechenden Anhaltspunkten in der Verfassung der IAO fehlt, die genau hierauf rekurrieren. Gleichwohl unterstreichen verschiedene Äußerungen ehemaliger Funktionäre der IAO, dass eine drohende kommunistische Revolution den Gründungsprozess zumindest beschleunigt hat. Besonders deutlich zum Ausdruck brachte dieses politische Motiv vor allem *Robert Cox*, langjähriger Direktor des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen, der in der Gründung der IAO sogar *expressis verbis* »Versailles Antwort auf den Bolschewismus« erblickte.⁴⁰ Gleiches belegen auch Äußerungen von *James Shotwell*, der seinerzeit den Gründungsprozess der IAO als Teil einer hierfür einberufenen Expertengruppe begleitete: »Man darf nie vergessen, daß damals, als die IAO geschaffen wurde und ihre Tätigkeit aufnahm, die revolutionäre Bewegung, die in Rußland gesiegt hatte, die gesamte erschütterte Struktur der europäischen Staaten zu erfassen drohte. Die vorbereitenden Diskussionen zur Schaffung der IAO

32 Siehe den Aufruf zur Gründung eines Vereins für Socialpolitik vom 31. Mai 1973, abgedruckt in: Quellensammlung (Fn. 24), Nr. 120, S. 463 ff.

33 Allen voran *Lujo Brentano*, in: Schönberg (Hrsg.), Erster Band, 1882, Handbuch der politischen Oekonomie, S. 905, 976 f.; auf anderer Ebene gegen internationale Arbeitsgesetzgebung argumentierend: *Cohn*, Ueber internationale Fabrikgesetzgebung, abgedruckt in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1881, S. 313, 321 ff.; teilweise aber auch *Adler* (Fn. 24), S. 465, 496 f.

Adler vertritt aber im Ergebnis eine differenzierende Beantwortung der Arbeiterfrage, die in der hybriden Forderung auf nationale Mindestschutzgesetzgebung (soweit die Konkurrenzfähigkeit nationaler Unternehmen allenfalls marginal beeinträchtigt wird) und (!) einer forcierten internationalen Verständigung der maßgeblichen Industrie-staaten ihren Ausdruck findet, siehe *Adler* (Fn. 24), S. 488 f.

34 Siehe dazu mwN. *Bauer*, in: Elster/Weber/Wieser (Hrsg.), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Erster Band, 4. Aufl. 1923, S. 401 ff.

35 *Owen* (Fn. 8), S. 14; *Legrand* (Fn. 9), S. 13.

36 Abgedruckt bei *Maute*, Die Februarerlasse Kaiser Wilhelms II. und ihre gesetzliche Ausführung, 1984, S. 233.

37 International Labour Office, Official Bulletin, Vol. I, 1923, S. 120, 154, 166, 209, 218, 227, 249, 255, 288, 528.

38 *Marx/Engels*, Manifest der kommunistischen Partei, MEW Band 4, 1959 [1848], S. 459, 493: »Die Kommunisten verschmähen es, ihre Ansichten und Absichten zu verheimlichen. Sie erklären es offen, daß ihre Zwecke nur erreicht werden können durch den gewaltsamen Umsturz aller bisherigen Gesellschaftsordnung.«

39 *Tänzler*, Internationale Sozialpolitik, 1926, S. 80; *Häfner* (Fn. 5), S. 109.

40 *Cox/Jacobsen*, The Anatomy of Influence, 1973, S. 102.

begannen in Paris zu einer Zeit, als in den Straßen von Berlin, Wien und Budapest Kämpfe tobten.«⁴¹ Nicht zuletzt zeigen auch einschlägige Verhandlungsprotokolle, dass die kommunistische Bewegung im Allgemeinen und konkret die bolschewistische Oktoberrevolution als Gefahr für die innere politische Stabilität angesehen wurden: »Was it not a fact that Governments had been, very often opposed to this same legislation, and that it had only been after a bitter struggle and by the danger of revolutions that it had been possible to secure from them little by little the measures which had been obtained up to present?«⁴² Vor dem Hintergrund all dieser Belegstellen liegt die Annahme nahe, dass auch die drohende kommunistische Revolution einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den Prozess der Internationalisierung des Arbeitsrechts genommen hat.⁴³

V. Friedenssicherung

Der Erste Weltkrieg rückte ein weiteres Motiv in das Zentrum der Gründung der IAO: die Sicherung des Weltfriedens. Bereits während des Krieges waren sich Regierungen und Arbeitnehmervertreter aller Seiten einig, dass der internationale Arbeiterschutz zumindest ein »friedenssichernder Charakter« zukommt und ein Friedensvertrag dieses Thema aufgreifen muss.⁴⁴ Dabei wurde auf verschiedene Begründungsansätze zurückgegriffen: In Anknüpfung an die politische Stabilität wurde angeführt, dass nur durch einen inneren Frieden ein äußerer Frieden möglich sei.⁴⁵ Das Hauptargument war jedoch, dass man dem Wirtschaftskrieg bzw. den »grössten Schärfen des industriellen Wettbewerbs« zwischen den Staaten nur durch vergleichbare Arbeiterschutzregeln Herr werden könne.⁴⁶ In Teil XIII. des Versailler Vertrags selbst räumte man der Friedenssicherung einen herausragenden Platz ein. Sie wurde sowohl zu Beginn als auch zum Schluss der Präambel hervorgehoben: »Da der Völkerbund die Begründung des Weltfriedens zum Ziele hat (...) haben die Hohen vertragsschließenden Teile, geleitet (...) von dem Wunsche einen dauernden Weltfrieden zu sichern, folgendes vereinbart:«

Dass die Friedenssicherung das tragende Motiv der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Arbeit war, ist allerdings zweifelhaft. Dagegen spricht vor allem, dass weder der Erste Weltkrieg noch frühere Auseinandersetzungen zwischen Staaten ihren Ursprung in sozialen Protesten hatten. Ganz im Gegenteil. Im Weltkrieg hatten sich die Arbeiter in allen kriegsbeteiligten Staaten, teilweise sogar unter

Aufgabe bereits erworbener sozialer Rechte, hinter die Kriegsbemühungen ihrer Regierungen gestellt.⁴⁷ Außerdem wurde die Friedenssicherung in den Ausschussverhandlungen kaum thematisiert. Allein der belgische Abgesandte *Émile Vandervelde* betonte an einer Stelle, dass eine stärkere Stimmkraft der Abgesandten der Großmächte in der »friedvollen Welt von morgen« unangebracht sei.⁴⁸ Die prominente Stellung der Friedenssicherung erscheint dementsprechend mehr wie ein »künstlich(es)« Produkt der Stimmung des Augenblicks als wie ein Ausdruck der wahren Bedeutung bei der Errichtung der IAO.⁴⁹

VI. Fazit

Zwar haben alle vorgestellten Motive auf dem langen Weg zur Gründung der IAO zweifellos einen Beitrag zur Internationalisierung des Arbeitsrechts geleistet. Die tatsächliche Relevanz der Beweggründe scheint jedoch im Widerspruch zu ihrer Platzierung im Gründungsdokument zu stehen. Mit der politischen Stabilität und dem Warenkonkurrenzargument wurden Aspekte nicht bzw. nur beiläufig erwähnt, die in den Verhandlungen auf der Friedenskonferenz sowie in der Debatte um die soziale Frage schon sehr früh eine herausragende Bedeutung einnahmen. Als Leitmotiv fand und findet man hingegen auch heute noch in der Präambel die Friedenssicherung. Dabei handelte es sich allerdings um einen Beweggrund, der zwar dem Zeitgeist voll und ganz entsprach und der Organisation ein erhabenes Ziel stiftete, der aber in den Verhandlungen und in der Diskussion vor Kriegsausbruch nahezu keine Rolle spielte.

⁴¹ Shotwell, in: Shotwell (Hrsg.), *The Origins of the International Labour Organization*, Band I, 1934, S. XIX, XXI.

⁴² International Labour Office, *Official Bulletin*, Vol. I, 1923, S. 45.

⁴³ Ebenso Lörcher AuR 2019, 216, 217.

⁴⁴ Bauer, *Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft*, 1918, S. 125. Siehe zu den Bemühungen während des Kriegs Berger/Kuttig/Rhode (Fn. 22), S. 6.

⁴⁵ Manes, *Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund*, 1919, S. 36.

⁴⁶ Siehe Lammasch, *Das Völkerrecht nach dem Kriege*, 1917, S. 53 f.; Umbreit, *Völkerbund und Internationales Arbeitsrecht*, 1919, S. 9.

⁴⁷ Siehe Art. 231 des Friedensvertrags von Versailles.

⁴⁸ Siehe International Labour Office, *Official Bulletin*, Vol. I, 1923, S. 82.

⁴⁹ Siehe hierzu Schnorr (Fn. 4), S. 50.