



Simon Gerards Iglesias

WISSEN ÜBER ARBEIT IN KRISENZEITEN

Argentinien und die ILO, 1919-1950

[transcript] Global- und Kolonialgeschichte

Simon Gerards Iglesias
Wissen über Arbeit in Krisenzeiten

Simon Gerards Iglesias (Dr. phil.), geb. 1993, ist ein deutsch-spanischer Historiker und Ökonom. Er studierte an den Universitäten Heidelberg, Göttingen sowie Buenos Aires (UBA) und promovierte im Jahr 2022 an der Universität Bremen im Fach Geschichtswissenschaft bei Prof. Dr. Delia González de Reufels. Seine Forschungsschwerpunkte liegen insbesondere in den Bereichen der deutschen und internationalen Wirtschaftspolitik, der internationalen Wirtschaftsbeziehungen sowie der Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas, insbesondere Argentiniens.

Simon Gerards Iglesias

Wissen über Arbeit in Krisenzeiten

Argentinien und die ILO, 1919-1950

[transcript]

Diese Open-Access-Publikation wurde mit einem Zuschuss der Staats- und Universitätsbibliothek Bremen gefördert.

Qualifikationsnachweis: Die vorliegende Publikation wurde 2022 unter dem Titel »Argentinische Sozialpolitik und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), 1919-1943: Debatten, Konflikte und Kooperationen« beim Promotionsausschuss Dr. phil. des Fachbereichs Sozialwissenschaften an der Universität Bremen als Dissertation angenommen und für den Druck überarbeitet. Gutachterin war Prof. Dr. Delia Gonzalez de Reufels (Universität Bremen) und Gutachter Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Rinke (Freie Universität Berlin). Das Promotionskolloquium fand am 17. März 2022 an der Universität Bremen statt.

Im Jahr 2020 wurde das Forschungsprojekt durch ein Stipendium des Ibero-Amerikanischen Instituts Preußischer Kulturbesitz gefördert.

Das Forschungsprojekt wurde im Rahmen des Sonderforschungsbereichs SFB 1342: Global Dynamics of Social Policy an der Universität Bremen realisiert.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution 4.0 Lizenz (BY). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2024 im transcript Verlag, Bielefeld

© Simon Gerards Iglesias

Umschlaggestaltung: Jan Gerbach, Bielefeld

Druck: Elanders Waiblingen GmbH, Waiblingen

Print-ISBN 978-3-8376-7217-6

PDF-ISBN 978-3-8394-7217-0

<https://doi.org/10.14361/9783839472170>

Buchreihen-ISSN: 2701-0309

Buchreihen-eISSN: 2702-9328

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Meiner wunderbaren Familie

Inhalt

1. Argentinien zwischen Aufbruch und Stagnation.	
Ökonomie, Gesellschaft und Politik am Anfang des 20. Jahrhunderts	11
Ein Land im Umbruch	14
Die Konsolidierung des modernen Staates und die Anfänge moderner Sozialpolitik	23
Auf der Suche nach Lösungen: Die Transnationalisierung der Sozialpolitik	31
2. Institutionen, Akteure und Koordination der Sozialpolitik zwischen Europa und	
Amerika	43
Argentinien im Kontext transnationaler Politik	50
Die ILO zwischen Universalismus und Eurozentrismus	57
Konflikte, Kooperationen und Legitimation transnationaler Politik	75
3. Zur Messung von Sozialpolitik.	
Daten, Statistiken und die Ökonomie der Arbeit	103
Globales Wissen für eine globale Institution	107
Die Verzahnung von Arbeit und Wirtschaft	119
Sozialpolitik wird zu Wirtschaftspolitik	132
4. Von der Wissensgenerierung zur Regulierung der Arbeit. Drei Fallstudien	153
Arbeitsschutz für Frauen	158
Arbeiter auf hoher See	187
Migration und Sozialpolitik	220
5. Enttäuschte Erwartungen oder erfolgreiche Krisenbewältigung?	
Argentinien in der komplexen Welt der Nachkriegsjahre	247
Argentinien und die ILO nach 1945	248
Die transnationale Dimension von Sozialpolitik	254
Die geopolitische Bedeutung von globaler Sozialpolitik	260

Abkürzungsverzeichnis	267
Abbildungsverzeichnis	269
Tabellenverzeichnis	271
Literaturverzeichnis	273

Danksagung

Mein Dank gebührt in allererster Linie meiner Doktormutter Delia González de Reufels, die mich während meiner Promotionszeit von 2019 bis 2022 sowie während des Publikationsprozesses hervorragend wissenschaftlich beraten und betreut hat. Ohne ihre ständige Hilfsbereitschaft, ihren großen Wissensschatz über die Geschichte Lateinamerikas und ihre unablässige Motivationskraft wäre diese Arbeit so nicht möglich gewesen. Mein Dank gilt Stefan Rinke, der mich als Gutachter dieser Arbeit wohlwollend betreut hat und aus dessen lesenswerten Buch über Lateinamerika im Ersten Weltkrieg ich wichtige Inspirationen gezogen habe. Schließlich möchte ich mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen, Freundinnen und Freunden aus Bremen, Köln, Berlin, Buenos Aires und anderen Orten bedanken, mit denen ich während der Publikationszeit einen wertvollen und bereichernden Austausch hatte.

Köln, im März 2024

Simon Gerards Iglesias

1. Argentinien zwischen Aufbruch und Stagnation. Ökonomie, Gesellschaft und Politik am Anfang des 20. Jahrhunderts

*Hoy la guita anda de asalto
y el puchero está tan alto
que hay que usar el trampolín.
Si habrá crisis, bronca y hambre
que el que compra diez de fiambre
hoy se morfa hasta el piolín.*

*Vorbei ist es nun mit dem
Frühstücksspecke
Der Preis für ein Süppchen
Schießt schier durch die Decke.
Krise, Wut und Hunger sind groß
Der Schinken wird dünner
Fast durchsichtig schon.*

Auszug aus dem Tango »Al mundo le falta un tornillo« von José María Aguilar und Enrique Cadícamo (1933), freie Übersetzung

Abbildung 1-1: Amerikanischer Doppelkontinent



Lesehilfe: Lateinamerika (dunkelgrau hervorgehoben) und Argentinien (schwarz); Quelle: eigene Darstellung

Argentinien befindet sich in den südlichsten Regionen der Südhalbkugel der Erde (Abbildung 1-1). Nicht umsonst sprechen die Argentinier selbst vom Ende der Welt, an dem ihr Land liegt. Mit seiner nur von wenigen anderen Staaten übertroffenen Nord-Süd-Ausdehnung von 3.700 Kilometern umfasst das argentinische Territorium weite Teile des Südkegels auf dem südamerikanischen Kontinent und zählt damit hinter Brasilien zum zweitgrößten Land Südamerikas und zum achtgrößten Land der Erde. Große Teile des Hinterlandes der Hauptstadt Buenos Aires besitzen fruchtbare Böden und ausgedehnte Weidelandschaften, worauf sich sowohl in der Gegenwart als auch in der Vergangenheit der Wohlstand des Landes gegründet hat: Der Export von Getreide und Fleisch trug ab dem späten 19. Jahrhundert maßgeblich zum schnellen und konstanten Wachstum bei, sodass Argentinien einen zu westeuropäischen Ländern vergleichbaren Wohlstand erzielte, sofern man als Maßstab dafür das historisch zurückgerechnete Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nimmt.¹ Diese Zeit zwischen 1880 und 1930 wird *Belle Époque* oder Goldenes Zeitalter Argentiniens genannt.² Mit den Unterbrechungen der Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg kann man diese Epoche, in der der Reichtum der Nation maßgeblich mit Exportüberschüssen erwirtschaftet wurde, noch bis in die 1950er Jahre ausdehnen.

Doch Reichtum war in Argentinien nur wenigen vorbehalten. Ein Großteil der Bevölkerung Argentiniens konnte lange Zeit nicht vom Zufluss des Wohlstands nach Argentinien profitieren. Während in einigen Stadtteilen von Buenos Aires am Anfang des 20. Jahrhunderts prächtige Paläste und Boulevards gebaut wurden und im Jahr 1913 die erste U-Bahn in einem Land der südlichen Hemisphäre fuhr – Buenos Aires war moderner als die Hauptstadt der ehemaligen Kolonialmacht Spanien – herrschte in den *Villas de emergencia*, den Armenvierteln der Hauptstadt, große Not: Elend, Krankheit und extreme soziale Ungleichheit prägten den Alltag; extrem harte Arbeitsbedingungen der Arbeiterklasse kontrastierten das Bild einer reichen und fortschrittlichen Republik. Arbeitskämpfe wurden hart und gewalttätig geführt, und die Politik wurde von einer konservativ-liberalen Oligarchie aus Großgrundbesitzern und Reedern dominiert, die nur zögerlich zu Reformen bereit war. Die sozialen Missstände im ganzen Land waren dramatisch und greifbar.³

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen für den Großteil der Bevölkerung waren trotz starker Wirtschaft im internationalen Vergleich rückständig. Während in

1 Maddison Project Database Version 2020 et al. 2020.

2 Della Paolera und Taylor 2003.

3 Siehe die Zeitzeugenberichte aus dem Jahr 1970 aus dem Archiv Di Tella, etwa Francisco Pérez Leiros, Luis F. Gay, Alfredo Fianza, Lucio Bonilla, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella. Se agradece el material facilitado por la Biblioteca Di Tella para la realización de esta obra.

vielen Ländern Europas bereits im 19. Jahrhundert wichtige Arbeits- und Sozialgesetze erlassen wurden, um die sozialen Verwerfungen der Industrialisierung abzufedern, wie etwa verpflichtende Sozialversicherungen oder ein grundlegender Arbeitsschutz, wurden vergleichbare Regelungen in Argentinien erst Stück für Stück im Laufe des 20. Jahrhunderts geschaffen. Dies lag auch an den verspäteten Industrialisierungsprozessen in Argentinien. Dennoch führte der mangelnde sozialpolitische Ordnungsrahmen zu Unzufriedenheit innerhalb der aufkeimenden Arbeiterbewegung in Argentinien, die sich durch bereits bestehende demokratische Institutionen zunehmend gewerkschaftlich organisierte und sich ihrer Stimme größeres Gehör bei politischen Entscheidungsträgern verschaffen konnte. Der Staat musste handeln, um eine Antwort auf Krise, Wut und Hunger – wie im Eingangszitat beschrieben – zu finden.

Im Jahr 1919 wurde die Internationale Arbeitsorganisation, kurz ILO, im Rahmen der Versailler Friedensverträge als neue internationale Organisation ins Leben gerufen, was der Geschichte der Arbeit und der Sozialpolitik in Argentinien eine wichtige Wendung geben sollte.⁴ Denn zum ersten Mal war eine kooperative Abstimmung und eine rechtlich kodifizierte Durchsetzung internationaler Sozialpolitik möglich, die nationale Blockaden überwinden konnte. Die Organisation in Genf entfachte im fernen Buenos Aires eine Aufbruchstimmung in vielen sozialpolitischen Fragen, da Argentinien als Land der südlichen Hemisphäre erstmals aktiv internationale Politik mitgestalten konnte. Welche Erkenntnisse gewannen die Akteure über die modernen Formen der (Industrie-)Arbeit in dieser Zeit der wirtschaftlichen und sozialen Transformation und welche Politikmaßnahmen wurden daraus konkret für ein aufstrebendes Land wie Argentinien abgeleitet? Diesen Fragen wird in diesem Buch nachgegangen.

Ein Land im Umbruch

Im frühen 20. Jahrhundert fanden in Argentinien historische Umbrüche statt, die das politische System erneuern, die ökonomischen Grundlagen verändern und die gesellschaftliche Struktur transformieren sollten. Diese Umbrüche kamen teils aus dem Land selbst (endogen) oder gingen aus veränderten globalen Bedingungen hervor (exogen) (siehe Tabelle 1-1). Politisch fand eine Demokratisierung des Wahl- und Repräsentationssystems statt; ökonomisch setzte eine Industrialisierung ein, sodass die Fabrikarbeit eine relevante ökonomische Größe wurde; und gesellschaftlich bildete sich aus den veränderten ökonomischen Bedingungen eine neue soziale Gruppe heraus: die Arbeiterschaft. Argentinien war am Anfang des 20. Jahrhunderts auf dem Weg, eine prosperierende und moderne Nation zu werden.

4 Caruso und Stagnaro 2022.

Tabelle 1-1: Historische Umbrüche in Argentinien um die Jahrhundertwende

	Politisch	Ökonomisch	Gesellschaftlich
ca. 1880–1913	<p>República Conservadora</p> <p>Ein manipuliertes und ungleiches Wahlsystem zementiert die ökonomischen Machtverhältnisse aus der Kolonialzeit in der Politik (»oligarchische Republik«); Positivismus und Wirtschaftsliberalismus dominieren als politische Leitprinzipien (»Orden y Progreso«)</p>	<p>Modelo Agro-exportador</p> <p>Die zweite Globalisierungswelle integriert Argentinien in den Weltmarkt, den es mit Agrarexportgütern versorgt und dadurch ein rasantes Wirtschaftswachstum und Handelsüberschüsse erzielt. Der Erste Weltkrieg bildet einen Bruch im Geschäftsmodell Argentiniens, das fortan unter erschwerten globalwirtschaftlichen Bedingungen agieren muss.</p>	<p>Inmigración de masas europea</p> <p>Argentinien wird zum wichtigsten Ziel europäischer Auswanderer nach Lateinamerika, was dem Land einen enormen Bevölkerungszuwachs beschert. Buenos Aires wird zum politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Herz des Landes. Mit dem Ersten Weltkrieg kommt die Einwanderung zum Stillstand.</p>
ca. 1914–1929	<p>Radicalismo</p> <p>Die <i>Ley Sáenz Peña</i> demokratisiert das Wahlsystem, fortan regieren Präsidenten aus der bürgerlichen Mitte. Interventionismus setzt sich in der Wirtschaftspolitik zunehmend durch. Außenpolitisch wendet sich Argentinien nach dem Ersten Weltkrieg den amerikanischen Staaten zu, zulasten Europas.</p>	<p>Industrialización</p> <p>Das Ausbleiben von Industriewaren infolge des Krieges lässt neue Industriezweige entstehen. Unternehmen fusionieren und werden mächtiger. Nach dem Ersten Weltkrieg erschweren volatile Weltmarktpreise für Agrarrohstoffe das Geschäftsmodell Argentiniens. Öl-funde, ökonomischer Nationalismus, Protektionismus und steigende Militärausgaben fördern die Industrialisierung.</p>	<p>Sindicalismo</p> <p>Die Industriearbeiterschaft bildet sich als neue gesellschaftliche Gruppe heraus; der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital beginnt. Der Staat ist aufgrund sinkender Einnahmen fiskalisch jedoch nur eingeschränkt handlungsfähig. Zudem beginnt die Krise der Demografie aufgrund niedriger Geburten und weniger Einwanderung.</p>

Seit den 1880er Jahren stiegen die Ausfuhren von Fleisch, Wolle und Getreide in Argentinien nach Europa stark an und das sogenannte Agrar-Export-Modell besicherte dem Land einen nie dagewesenen Reichtum. Im Jahr 1893 übertrafen die Exporte Argentiniens erstmals die des großen Nachbarn Brasilien und erreichten einen Wert von 166 Millionen US-Dollar (im Preisniveau von 1913). Bis 1913 stammten etwa 35 Prozent aller lateinamerikanischen Exporte allein aus Argentinien.⁵ Insbesondere kurz vor dem Ersten Weltkrieg bekamen die Exporte nochmal einen Schub und führten zu einem üppigen Handelsüberschuss.⁶

Argentinien verzeichnete einen Zustrom an Kapital und Gold, was den Peso stark aufwerten ließ. Zwischen 1880 und 1914 wuchs das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf Argentiniens durchschnittlich um 3,3 Prozent, was deutlich über den Wachstumswerten von europäischen Ländern lag.⁷

All dies war möglich, weil durch die Transport- und Kommunikationsrevolution am Ende des 19. Jahrhunderts die Kosten des transatlantischen Handels massiv sanken und Argentinien einen Zustrom an Kapital und Einwanderern erlebte. Regelmäßige Schiffrouten von Hamburg und Bremerhaven, Genua und Triest sowie Barcelona und Vigo nach Buenos Aires rückten Argentinien ökonomisch, gesellschaftlich und kulturell näher an Europa heran. Im Jahr 1874 verband das erste Unterseekabel für Telegrafie Argentinien mit Europa. Die Passagierzahlen und Tonnagezahlen stiegen in den folgenden Jahrzehnten bis 1913 kontinuierlich an, sodass vormals rückständige und abgelegene Länder wie Argentinien durch technologische Innovationen ins Zentrum der globalisierten Welt des 19. Jahrhunderts rückten. Argentinien war mittendrin in der *zweiten Globalisierungswelle*, in der kulturelle, soziale und ökonomische Interaktionsräume und Vernetzungen entstanden und der Austausch von Menschen und Waren beschleunigt wurde.⁸ Das Rohstoffland Argentinien profitierte vom Bevölkerungswachstum und der großen Nachfrage nach Lebensmitteln, vor allem in Europa, und stieg folglich zur Getreidekammer der Welt auf. Gleichzeitig hatte dieser Aufstieg seine Schattenseite, denn er machte Argentinien beispiellos abhängig vom Exportmarkt: ab 1901 betrug der Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt mehr als 20 Prozent, was deutlich mehr war als bei anderen agrarisch geprägten Ländern wie Kanada (8 Prozent) oder Australien (12 Prozent).⁹

Der Erfolg Argentiniens im Agrar-Export sollte dem Land für einige Zeit einen exzellenten Ruf bescheren und nicht wenige erwarteten – wenn auch heute nahezu grotesk anmaßend – dass Argentinien einen ähnlichen Weg wie die USA neh-

5 Federico und Tena-Junguito 2019.

6 Bunge et al. 1924, S. 140.

7 Elena 2014.

8 Osterhammel und Petersson 2014, S. 24ff.

9 Federico und Tena-Junguito 2019.

men würde.¹⁰ Dies hing auch mit den institutionellen Ähnlichkeiten der politischen und rechtlichen Systeme Argentiniens und der Vereinigten Staaten zusammen, wohingegen Europa noch nahezu vollständig von Monarchien regiert wurde und vielen Menschen keine Zukunftsperspektive bot, was Hunderttausende in die Emigration nach Nord- und Südamerika trieb. Die Kosten für die Überfahrt sanken rapide, eine wichtige Voraussetzung für die Massmigration über den Atlantik. Dies lockte jährlich zehntausende Einwanderer aus Europa an, die sich in Argentinien niederließen und dem Land ein immenses Bevölkerungswachstum bescherten, das am Ausbruch des Weltkriegs seinen historischen Höhepunkt fand. Den größten Zuwachs erlebte das Land zwischen 1900 und 1913 mit einer jährlichen durchschnittlichen positiven Nettoeinwanderung von 67.000 Personen mit bis zu 200.000 in den letzten Jahren dieser Periode.¹¹ Dies waren bis zu 2,5 Prozent der 7,8 Millionen Einwohner Argentiniens, die in einem Jahr nach Argentinien dauerhaft einwanderten. Argentiniens Bevölkerung wuchs zwischen 1880 und 1910 aufgrund der Masseneinwanderung um das Eineinhalbfache. Vor allem Buenos Aires verzeichnete ein rasantes Wachstum von 312.000 Einwohnern im Jahr 1880 auf über 1,3 Millionen im Jahr 1910 und stieg somit zur größten Stadt Lateinamerikas und zur achtgrößten Stadt der Welt auf.¹²

Diese beeindruckende Entwicklung des Landes blieb international nicht unbeachtet, jedoch waren es zuallererst die Argentinier selbst, die ihr Land im baldigen Gleichschritt mit den großen europäischen Nationen sahen. Illustrativ dafür steht die Weltausstellung, die im Jahr 1910 in Buenos Aires während der Feierlichkeiten des einhundertjährigen Jubiläums der argentinischen Unabhängigkeitsbewegung stattfand und großen Enthusiasmus in der argentinischen Bevölkerung auslöste. Auf dem Werbeplakat der Ausstellung (Abbildung 1-2), das auf Italienisch verfasst ist, sind vier allegorische Figuren zu sehen, die vom argentinischen Festland die Ankunft imposanter europäischer Passagierschiffe erwarten. Im Hintergrund ist der argentinische Kongress erkennbar, als Sinnbild der Demokratie des südamerikanischen Landes. Ganz rechts stehend lässt sich eine Allegorie der Medizin erkennen, der zu diesem Zeitpunkt eine bedeutende Stellung in der Wissenschaft, im modernen Staat und für den sozialen Fortschritt zugewiesen wurde.¹³ Die Allegorie der Landwirtschaft davor symbolisiert den natürlichen Reichtum Argentiniens und das Selbstverständnis als Kornkammer der Welt. Den Vordergrund bespielen zwei Allegorien der Kunst und der Industrie. Beides sind zu diesem Zeitpunkt neue Zweige einer Nation, die sich in dem Glauben befindet, sich zu modernisieren. Gleichzeitig mit der Demokratisierung, der Urbanisierung und der beginnenden Industria-

10 Gerards Iglesias 2019.

11 Maurizio 2006, S. 8.

12 Comisión Nacional de la República Argentina 1916, S. 12.

13 Rodríguez 2006.

lisierung entstand in der Malerei eine eigene, originär lateinamerikanische Kunst-richtung, die diese Themen aufgriff.¹⁴ Die Schönen Künste sind als Ausdruck einer eigenständigen und modernen Nation zu sehen, die aber nicht als einzige für das neue Argentinien standen. Fortschritt und Eigenständigkeit spiegeln sich auch in der nationalen Industrie wider. Um die Jahrhundertwende herum entstanden immer mehr Fabriken und Manufakturen, was Argentinien auf dem Sprung zu den modernen führenden Industrienationen der Zeit erschienen ließ.

Die Anordnung der allegorischen Figuren auf dem Plakat mit der Hervorhebung der Industrie ist daher zentral für das Selbstverständnis Argentiniers, sich als moderne und fortschrittliche Republik zu präsentieren. Jedoch war dieses Selbstverständnis der modernen argentinischen Nation nicht unbedingt förderlich, um wirklichen wirtschaftlichen und vor allem sozialen Fortschritt zu erzielen, denn es blendete die gesellschaftlichen Disparitäten und sozialen Probleme großflächig aus. Die Arbeiterschaft und die politische Linke Argentiniers waren die großen Verlierer dieses Selbstverständnisses einer Nation, die sich einbildete, fortschrittlich und modern zu sein.¹⁵

Abbildung 1-2: Werbeplakat zur Weltausstellung in Buenos Aires, 1910



Quelle: Adriano Minardi, Buenos Aires Argentina, Esposizioni Internazionali 1910, gemein-
frei¹⁶

14 Haber 1985.

15 Hora 2023.

16 Entnommen aus: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Centenario_Argentina_1910_H_D.png [31.03.2024].

Die Industrialisierung Argentiniens begann bereits um 1890, als das starke Bevölkerungswachstum die lokale Nachfrage nach Konsumgütern stark ansteigen ließ. Genauso verhielt es sich mit Baumaterialien, Werkzeugen und Industriegütern, für die es durch die Urbanisierung des Großraums Buenos Aires einen hohen Bedarf gab. Vor allem der Zustrom an ausländischem Kapital sorgte für einen Industrialisierungsschub in Argentinien, der durch den Eisenbahnausbau auch das Hinterland erfasste.¹⁷ Der Erste Weltkrieg beschleunigte die Industrialisierung, da weniger Industrieprodukte auf dem Weltmarkt verfügbar waren und davon vor allem die nationalen Chemieunternehmen und die Papierindustrie profitierten. Die Textilindustrie und die verarbeitende Nahrungsmittelwirtschaft profitierten von steigender Exportnachfrage und konnten ihre Produktion expandieren.¹⁸ Auch die Schwerindustrie wie der Maschinenbau, die Automobilwirtschaft und die Rüstungsindustrie erlebten einen ersten Aufschwung in Argentinien, weil sie durch die Erdölförderung in Patagonien auf moderne Energiequellen zurückgreifen konnten, jedoch weiterhin von Vorprodukten wie Stahl abhingen, das aus Europa oder Nordamerika importiert wurde.¹⁹ Dennoch war Argentinien noch weit davon entfernt, einen ähnlichen Grad an Industrialisierung wie Europa oder Nordamerika zu erreichen und die Agrarwirtschaft blieb die wichtigste Branche für die Wertschöpfung des Landes.²⁰

Doch für das Land bedeuteten Fabriken und Manufakturen ein neues ökonomisches Standbein, das auch eine neue soziale Klasse entstehen ließ. Denn mit dieser anfänglichen Industrialisierung einhergehend entstand die Arbeiterschaft, die im Laufe der folgenden Jahrzehnte immer größer und politisch einflussreicher wurde.²¹ Laut dem argentinischen Zensus gab es bereits im Jahr 1914 über 840.000 Industriearbeiter in Argentinien, die mit 17 Prozent den größten Anteil an allen Arbeiterinnen und Arbeitern in Argentinien darstellten, noch vor den Erwerbstätigen in der Landwirtschaft.²² Argentinien war vor dem Ersten Weltkrieg nicht nur die größte Volkswirtschaft Lateinamerikas, sondern hatte auch einen mit 18 Prozent an

17 Barbero und Rocchi 2003.

18 Belini und Badoza 2014, S. 24.

19 Figallo und Lacunza 2022, S. 90.

20 In der Statistik weist der *Valor del patrimonio nacional* (etwa äquivalent zum heutigen volkswirtschaftlichen Kapitalstock) eine Ausweitung der landwirtschaftlich genutzten Fläche von 64 Prozent zwischen 1908 und 1918 aus. Der Wert der Nutztiere stieg um 117 Prozent auf 3 Milliarden Goldpesos. Die Industrieproduktion stieg ebenfalls, jedoch deutlich weniger stark. Industrieprodukte und Industriemaschinen werden mit einem Wert von 1,6 Milliarden bzw. 440 Millionen Goldpesos beziffert (+ 10 Prozent). Quelle: Bunge et al. 1929, S. 461.

21 Zur Entstehung der Arbeiterschaft in Argentinien siehe die Studien von Bergquist 1986; Galiani und Gerchunoff 2003; Adamovsky 2012.

22 Bunge et al. 1924, S. 134.

der Wirtschaftsleistung vergleichsweise hohen Anteil an industrieller Wertschöpfung.²³ Die Präsenz von Industrie und Industriearbeitern stellte zunehmend die bislang gewohnte Ordnung der Vorherrschaft der Großgrundbesitzer, noch aus der Kolonialzeit stammend, infrage. Die schicksalhafte Beziehung zwischen Arbeitern, Unternehmern und dem Staat oder – allgemeiner gesprochen – der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, der dem Land später tiefe gesellschaftliche und politische Gräben bescheren sollte, nahm in dieser Zeit seinen Anfang.²⁴

Neben der ökonomischen und sozialen Transformation fand auch politisch, wie in der obenstehenden Tabelle 1-1 skizziert, in Argentinien am Anfang des 20. Jahrhunderts eine wichtige Zäsur statt. Es handelte sich um einen bedeutenden institutionellen Umbruch, der das politische System Argentiniens veränderte. Dieser Umbruch lässt sich auf den 2. April 1916 datieren, dem Tag der Präsidentschaftswahl. Die *Unión Cívica Radical* (UCR) konnte die Wahl mit ihrem Kandidaten Hipólito Yrigoyen für sich entscheiden und löste damit den *Partido Autonomista Nacional* (PAN) als langjährige Hegemonialpartei ab. Der PAN hatte von 1874 bis 1916 alle Staatspräsidenten Argentiniens gestellt und stützte sich auf ein faktisch undemokratisches Wahlsystem, das keine faire, geheime und gleiche Wahl zuließ, weshalb diese Phase des politischen Systems auch als oligarchische Republik bezeichnet wird. Nur 1 bis 2 Prozent der Bevölkerung Argentiniens nahmen an den Wahlen zwischen 1874 und 1911 teil, wohingegen die Wahlrechtsreform (*Ley Sáenz Peña*) aus dem Jahr 1912 das allgemeine Wahlrecht – de facto nur für Männer – einführte, sodass die Wahlbeteiligung auf immerhin 9 Prozent im Jahr 1916 stieg. In den nachfolgenden Wahlen stieg die Wahlbeteiligung immer weiter graduell an.²⁵ Dies war ein politischer Epochenwechsel, denn zum ersten Mal ermöglichten faire, gleiche und freie Wahlen breiten Bevölkerungsschichten eine legitime politische Repräsentation, zumindest verglichen mit der Zeit unter dem PAN.

Der Wechsel an der Staatsspitze führte auch zu einer Neubewertung der Rolle des Staates in vielen ökonomischen und sozialen Fragen. Der PAN verfolgte eine Politik nach dem Prinzip *Laissez-faire*, was inmitten einer globalisierten und friedlichen Welt bis 1914 ökonomisch funktionierte aber offensichtlich nur wenige Nutznießer hatte. Bereits 1890 zeigte das System des *Laissez-faire* seine Fragilität, als eine Finanzblase in Folge von Bodenspekulation platzte und eine Pleitenwelle von Banken auslöste, was Argentinien in eine heftige ökonomische und soziale Krise stürzte. Die sogenannte *Revolución del Parque*, ein gemeinsamer Aufstand von Arbeitern und Intellektuellen in Buenos Aires, wurde gewaltsam niedergeschlagen und hinterließ tiefe politische Spuren mitsamt Rücktritt des Präsidenten Manuel

23 Belini und Badoza 2014, S. 24.

24 Llach und Lagos 2016.

25 Zablotzky 1991, S. 26.

Celman. Die sozialreformerischen Kräfte aus Arbeitervertretern und Intellektuellen wendeten sich offen gegen das oligarchische und korrupte System des PAN und gewannen trotz der gescheiterten Revolution von 1890 weiter an Einfluss. Die *Unión Cívica* entstand, wortwörtlich eine zivile oder bürgerliche Union, die später zur UCR wurde und somit eine unfreiwillige Folge der Politik des PAN war. Auf der politischen Bühne kamen infolgedessen immer mehr Akteure zusammen, die für soziale Reformen eintraten. 1896 wurde der *Partido Socialista* gegründet, der sich schnell zur wichtigsten sozialistischen Partei auf dem amerikanischen Doppelkontinent entwickeln sollte und im Jahr 1904 mit Alfredo Palacios den ersten sozialistischen Abgeordneten in Amerika stellte.²⁶ 1901 wurde die *Federación Obrera Argentina* als erster Zusammenschluss verschiedener Arbeitergruppierungen zu einer anarchistischen Gewerkschaft gegründet. Sie bekam großen Zulauf, stand aber in scharfer Konkurrenz zum *Partido Socialista* sowie erst recht zur staatstragenden UCR. Argentiniens Verfassung und Gesetze garantierten im zeitgenössischen Vergleich einige demokratische Freiheiten, wie umfassende Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, die Unverletzlichkeit der Wohnung, der Schutz vor willkürlicher Verhaftung sowie das Streikrecht, sodass sich die linken Kräfte in Argentinien besser organisieren konnten als in anderen Ländern. Im Vergleich zu Ländern wie Deutschland, Spanien oder den Vereinigten Staaten hatte die linke Bewegung in Argentinien deutlich mehr Bewegungsfreiheit, was sie rasch zu einer politisch einflussreichen Kraft aufstiegen ließ.²⁷ Dennoch, die bürgerliche UCR konnte sich in der Breite unter den neuen politischen Kräften zunächst durchsetzen, nicht zuletzt deswegen, weil die linke Bewegung alles andere als homogen und frei von Richtungskämpfen war.

Nach ihrem Wahlsieg im Jahr 1916 forcierte die UCR, ähnlich wie der PAN, den Agrar-Export als wichtigste Einnahmequelle des Landes. Allerdings war ihre Regierungszeit von anspruchsvollen globalwirtschaftlichen Bedingungen geprägt. Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs erschwerte die transatlantische Handelsschifffahrt erheblich und führte zu Rückgängen im Exportsektor, insbesondere bei wichtigen Massengütern wie Getreideprodukten. Die starke Abhängigkeit Argentiniens vom Export führte dazu, dass das Land erheblich unter den Einschränkungen des Welthandels während des Krieges und dem Abzug ausländischen Kapitals, insbesondere seitens der Briten, litt. Auch die Einwanderung kam während des Krieges zum Stillstand. Die argentinische Wirtschaft schlitterte in ihre bislang schlimmste Rezession und verzeichnete einen dramatischen Rückgang in der Wirtschaftsleistung: Das BIP pro Kopf sank um 34 Prozent zwischen 1913 und 1917.²⁸ Auch nach Ende des Ersten Weltkriegs blieb das globalwirtschaftliche Umfeld für

26 Hora 2023.

27 Ebd.

28 Belini und Badoza 2014, S. 22.

Argentinien ungünstig. Das globale Überangebot an Agrargütern nach dem Krieg sorgte für einen beispiellosen Preisverfall in sechs aufeinander folgenden Jahren ab 1918, was die Terms of Trade verschlechterte und in Argentinien zu ungewohnten Handelsbilanzdefiziten führte.²⁹ Infolgedessen schwenkte die Wirtschaftspolitik um und sorgte mit der Erhebung von Handelszöllen selbst für eine stärkere importsubstituierende Industrialisierung.³⁰

Es wird deutlich, dass der Erste Weltkrieg einen Bruch für das Land bedeutete. Das liberale Modell der Handels- und Wirtschaftspolitik Argentiniens, das während der zweiten historischen Globalisierungswelle bis 1914 getragen hatte, musste modifiziert oder gar ersetzt werden. Der Handel funktionierte nicht mehr reibungslos; die Einwanderung ließ auch nach dem Krieg spürbar nach; und der Staat musste aufgrund seiner interventionistischen Politik fiskalisch handlungsfähiger werden, allerdings sanken die Einnahmen, vor allem aus Zöllen generiert, zunehmend. Auch die Ausgaben stiegen, weil Energie und Infrastruktur nationalisiert und der Sozialstaat ausgebaut wurden. Der zunehmende Staatsinterventionismus ging zurück auf die Politik von Präsident Hipólito Yrigoyen, der einen starken Staat als Antwort auf die neuartigen Probleme sah. Er übernahm eine vermehrt nationalistische Rhetorik, auch in ökonomischen Fragen, um weniger anfällig für externe Schocks zu sein und den Einfluss und die Abhängigkeit von ausländischen Investoren zu verringern. Zugleich sollte das argentinische Militär modernisiert werden, um die Souveränität und Unabhängigkeit auch als Abgrenzung zur Monroe-Doktrin zu gewährleisten.³¹ Die Industrialisierung des Landes bot dabei eine Gelegenheit, eine zweigleisige Politik zu verfolgen, einerseits einen ökonomischen Nationalismus in Industrie- und Energiefragen und andererseits eine Fortführung des Agrar-Exports. Die wichtigsten Projekte dieses ökonomischen Nationalismus hierbei waren etwa die Gründung der staatlichen Erdölgesellschaft YPF im Jahr 1922 und das Veto des Präsidenten bei Privatisierungsvorhaben bei den staatlichen Eisenbahnen.³² Dem Staat wurde allgemein eine zentrale Rolle in der Wirtschafts- und Energiepolitik zugewiesen, was sich auch auf andere Bereiche auswirken sollte, insbesondere auf die Sozialpolitik. Hier fuhr Yrigoyen einen moderaten sozialreformerischen Kurs und machte zum ersten Mal wichtige Zugeständnisse an die Arbeiterbewegung.³³

29 Bunge et al. 1929, S. 455; Federico und Tena-Junguito 2019.

30 Cortina Escudero 2022.

31 Cornut 2017.

32 Mazo 1983, S. 73.

33 Hora 2023.

Die Konsolidierung des modernen Staates und die Anfänge moderner Sozialpolitik

In der Geschichte Argentiniens gab es gleich mehrere historische Zeitpunkte, an denen das Land sich als Republik (neu) gründete. Der Tag der Zusammenkunft der Unabhängigkeitsbewegung wird auf den 25. Mai 1810 datiert; am 9. Juli 1816 verließen die noch losen Regionen am Río de la Plata endgültig das spanische Kolonialreich; der Intellektuellenkreis *Generación del 37* installierte in der Folgezeit Demokratie und Bürgerrechte im Land; im Jahr 1853 fand Argentinien nach mehreren Bürgerkriegen zu einem föderal organisierten Staat mit eigener Verfassung zusammen. Und auch das Jahr 1880 war ein Schlüsseljahr für die Konsolidierung des argentinischen Nationalstaats. Nach Jahrzehnten politischer Konflikte zwischen den Provinzen und der föderalen Regierung errangen die Föderalisten schließlich die Oberhand. Buenos Aires wurde zur *Capital Federal* deklariert, was einen jahrzehntealten Konflikt zwischen den Provinzen auflöste. Denn Buenos Aires war aufgrund seiner geografischen Lage und seiner Bevölkerungsgröße zum wirtschaftlichen und finanziellen Zentrum des Landes aufgestiegen, was der damaligen eigenständigen Provinz Buenos Aires ein überproportionales politisches Gewicht verlieh. Lange Zeit verfügte Buenos Aires über den einzigen Überseehafen Argentiniens, was der Stadt das Privileg des Einfallstors des Landes mit Zoll- und Steuereinnahmen gab. Unter der Präsidentschaft von Julio. A. Roca wurde die Stadt Buenos Aires 1880 schließlich unter Verwaltung der föderalen Regierung gestellt, wodurch sie ihre Autonomie als Provinz verlor, was aber den Rest des Landes befrieden sollte.³⁴ Roca gehörte einer Gruppe aus Intellektuellen, Schriftstellern und Politikern an, die als *Generación del 80* umschrieben wird und die die republikanischen Ideen der Gründerväter aus der *Generación del 37* weiterentwickelte. Die Mitglieder dieses Zirkels, aus dem der PAN und alle Staatspräsidenten bis zum Jahr 1916 hervorgingen, gelten auch als Gründerväter des modernen Argentiniens. Argentinien stieg endgültig zur souveränen Nation auf, konsolidierte seine republikanische Verfassung und integrierte sich in den Weltmarkt.

Ein wesentlicher Aspekt bei der Etablierung funktionsfähiger staatlicher Strukturen in einem konservativen Staatsverständnis war aber auch die Entwicklung einer korporativen Sozialpolitik. Dazu wurden allmählich Pensionskassen für Staatsbedienstete (u. a. Militär, Justizbeamte, Lehrer, Diplomaten) eingerichtet, die zu den ersten bedeutenden zentralisierten Sozialpolitikmaßnahmen in Argentinien gehörten.³⁵ Die zugrundeliegende politische Philosophie der *Generación del 80* zeichnete

34 Erst mit einer Verfassungsänderung im Jahr 1994 wurde der autonome Status von Buenos Aires wieder hergestellt. Bis dahin wurde der Intendant der Stadt von der föderalen Regierung bestimmt.

35 Cortina Escudero 2022; Mesa-Lago 2008.

sich durch ein positivistisches Weltbild aus. Dieses Weltbild basiert auf der Überzeugung, dass Erkenntnisse in erster Linie aus nachprüfbarem und tatsächlich beobachtbarem Wissen gewonnen werden sollten. Im Gegensatz dazu steht das scholastische Weltbild, in dem Wissen durch Vernunft und göttlich gegebene, ewig gültige Tatsachen geschaffen wird. Der auf humanistischen und laizistischen Werten beruhende Fortschrittsglaube des Positivismus war zentral für das Ziel, die spezifischen ökonomischen und kulturellen Ideale der modernen argentinischen Nation zu verfolgen.³⁶ Vor diesem Hintergrund bekam die Produktion von Wissen, insbesondere messbarer, vergleichbarer und statistisch erfassbarer Daten eine herausragende Bedeutung. Bereits Mitte des 19. Jahrhunderts wurden in Argentinien regionale Zensus erhoben. 1869 wurde der erste nationale Zensus durchgeführt. In den Folgejahren wurden immer mehr Statistik-Sektionen in staatlichen Behörden eingerichtet, die für das Sammeln von Daten und die Produktion von Statistiken zuständig waren, etwa beim Zoll oder bei der Einwanderungsbehörde. Je komplexer die Welt wurde, desto komplexere Entscheidungen hatte die Politik zu treffen, für die es eine verlässliche empirische Grundlage brauchte, eine Entwicklung, die auch global stattfand.³⁷

Auch im sozialpolitischen Bereich wurde die Erhebung von Daten und die Generierung von Wissen immer wichtiger. Die Revolution von 1890 hatte der argentinischen Elite eindrücklich vor Augen geführt, dass die sozialen Missstände der *Laissez-faire*-Politik nicht mehr ignoriert werden konnten. Der politische Druck nahm zu, weil die sozialistischen, syndikalistischen, kommunistischen und anarchistischen Bewegungen in Argentinien Zulauf bekamen. Die liberale Verfassung und die garantierten bürgerlichen Freiheiten in Argentinien lockten zahlreiche aus Europa geflohene Dissidenten an, die der sozialistischen Bewegung enormen Anschlag gaben.³⁸ Infolge der sich zuspitzenden sozialen Lage in den Jahren nach 1890 und des politischen Drucks beauftragte die Regierung mehrere Experten, um empirische Studien über die Lage der Bevölkerung, vor allem der Arbeiterschichten oder *clases populares*, anzufertigen.³⁹ Es sollte jedoch noch bis 1907 dauern, bis eine staatliche Stelle eingerichtet wurde, die sich systematisch mit der Arbeits- und Sozialpolitik beschäftigte: Das *Departamento Nacional del Trabajo* (DNT) war eine dem Innenministerium unterstellte Abteilung für Arbeits- und Sozialfragen, die sich erstmals systematisch und kontinuierlich mit Arbeits- und Sozialgesetzen befasste, Studien anfertigte und Statistiken über die Arbeitswelt produzierte.⁴⁰ Das DNT entstand parallel zu den ersten sozialpolitischen Gesetzen und war ein weiterer Startpunkt für

36 Martínez Peroni 2002.

37 Horstmann 2020.

38 Hora 2023.

39 Haidar 2005; Plotkin und Zimmermann 2012.

40 Auza 1989; Soprano 2000.

die staatlich organisierte Sozialpolitik in Argentinien. Sie war der Vorläufer des späteren Arbeitsministeriums.

In den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts wurde der argentinische Staat merklich aktiver auf dem Feld der Sozialpolitik. Zuvor waren es karitative religiöse und philanthropische Organisationen, die als Ersatz für die ausgebliebene staatliche Sozialpolitik fungierten. Vor allem von Frauen aus der argentinischen Oberschicht geführt, beschränkte sich die privat organisierte Sozialhilfe jedoch mit karitativen Einrichtungen wie Asylheimen, Suppenküchen oder Behelfskrankenhäusern auf die Armen- und Gesundheitsfürsorge.⁴¹ Die *Sociedad de Beneficencia* ist eines der bekanntesten Beispiele dieser Einrichtungen speziell für Frauen und Kinder, jedoch waren die karitativen Einrichtungen nicht auf diese Gruppe begrenzt. Das *Museo Social Argentino* war beispielsweise eine von Mäzenen und Philanthropen gesponserte private Organisation, die als karitative Einrichtung, wissenschaftliches Institut, Debattierklub und Interessenvereinigung zugleich fungierte und wichtigen Einfluss auf politische Entscheidungsträger nahm.⁴² Aus dieser Gemengelage entstand am Anfang des 20. Jahrhunderts die staatlich organisierte argentinische Sozialpolitik, die für ihre weitere Entwicklung in dieser Zeit entscheidende Wegscheidungen nahm. Folgend sind die wichtigsten Entwicklungen zusammengefasst:

- Der Wandel von einer *Laissez-faire*-Mentalität zu einer **staatlich intervenierenden Politik** erfasst die sozialpolitischen Bereiche. In den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts erlässt der argentinische Staat erste sozialpolitische Gesetze wie zum arbeitsfreien Sonntag im Jahr 1904 (Ley 4661 »Descanso dominical«), dem Gesetz bezüglich des Arbeitsschutzes für Frauen und Kindern von 1907 (Ley 5291 »Trabajo de Mujeres y Menores«) und dem Gesetz zu Arbeitsunfällen von 1915 (Ley 9688 »Accidentes de trabajo«). Die staatlich durchgeführte Sozialpolitik beginnt systematisch, beschränkt sich aber auf einzelne Branchen und Bereiche der Erwerbsarbeit.⁴³
- Der Staat strafft die vormals unkoordinierte und auf verschiedene Akteure beruhende Sozialhilfe wie die Armen- und Gesundheitsfürsorge und **zentralisiert** die Organisation der Sozialpolitik bei der föderalen Regierung. Private und staatliche Organisationen bestehen weiterhin parallel nebeneinander und ergänzen sich.⁴⁴
- Ein positivistisches Weltbild führender Politiker sowie steigende Komplexität setzen die Produktion von Wissen voraus, das **messbar, vergleichbar und statistisch erfasst** werden soll. Wissen über Arbeit und Sozialpolitik wird institu-

41 Guy 2009; Mead 2001; Tossounian 2013.

42 Maier 2014.

43 Panettieri 1984, S. 25; Zimmermann 1995, S. 193f.

44 Siehe dazu analog den Fall Chile: Contreras Saiz und González de Reufels 2021.

tionalisiert und erlangt durch die Gründung des nationalen Amtes für Arbeit (Departamento Nacional del Trabajo) einen wichtigen Meilenstein.⁴⁵

- Die ersten sozialpolitischen Gesetze orientieren sich stark an Gesetzen in Europa, aber auch an einigen anderen lateinamerikanischen Ländern. Vor allem steht jedoch Europa Modell für zahlreiche Gesetzesvorhaben.⁴⁶ Zudem werden mit mehreren europäischen Ländern internationale Abkommen geschlossen zur Anrechnung von Schadenersatzzahlungen aus der Unfallversicherung. Es findet eine **Transnationalisierung der Sozialpolitik** statt.

Bei diesem Wandel steht die immer deutlich werdende zentrale Rolle des Staates in der Sozialpolitik im Vordergrund. Der Staat gewann als Akteur der Sozialpolitik an Kompetenzen, institutionalisierte die Sozialpolitik durch Gesetze und gründete sozialpolitische Einrichtungen und Behörden. Vormalig philanthropische und kirchliche Träger bestanden nach wie vor, wurden aber durch die staatlichen Aktivitäten zunehmend ergänzt und ersetzt. Die Fundamente für die staatliche Sozialpolitik wurden also bereits während der Zeit der PAN gelegt und die *Generación del 80* hatte dabei maßgeblich mitgewirkt. Hier ist insbesondere der Innenminister Joaquín V. González zu nennen, der die Politik des *Laissez-faire* in der Sozialpolitik kritisch hinterfragte und einige wichtige Gesetze auf den Weg brachte, auch wenn sein wichtigstes Projekt – die Einführung eines umfassenden Arbeitsgesetzbuches – im Jahr 1905 am Widerstand des Parlamentes scheiterte. Mit dem Einzug der *Unión Cívica Radical* ab 1916 in das Präsidentenamt sollte der Weg, den die PAN in der Sozialpolitik eingeschlagen hatte, zunächst weitergeführt werden. Punktuell wurden Sozialgesetze erlassen, zudem wendeten sich die UCR-Regierungen vermehrt der internationalen Sphäre zu, in dem sie Abkommen über die Anrechnung von Schadenersatzansprüchen bei Arbeitsunfällen mit einigen europäischen Ländern schlossen.⁴⁷

Die zaghaften Bemühungen der Regierungen reichten jedoch nicht aus, um die wachsenden sozialen Missstände in Argentinien angemessen zu lösen, die sich mit der verschärfenden ökonomischen Lage noch verschlimmerten. Die oftmals prekären Arbeits- und Lebensbedingungen für große Teile der Bevölkerung führten unausweichlich zur *sozialen Frage*, die in Argentinien am Anfang des 20. Jahrhunderts zum Schlüsselkonzept der politischen Debatten avancierte. Die *cuestión social* wurde zum zentralen innenpolitischen Problem in Argentinien. Streiks, Proteste und Wut, oftmals gewalttätig ausgetragen, setzten dem Land zu.⁴⁸ Schlechte, auch gesundheitsgefährdende und gefährliche Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne und eine eingeschränkte Gewerkschaftsfreiheit waren soziale Missstände, die Anlässe

45 Olaza Pallero 2014.

46 Suriano 2013; Ramacciotti 2014.

47 Gerards Iglesias 2023.

48 Suriano 2000.

für gesellschaftliche Spannungen boten. Die steigenden Lebenshaltungskosten und die verschlechterte wirtschaftliche Lage während und unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg spitzten die Lage zu. In den Jahren 1917 und 1918, den Tiefpunkten der Überseeverschiebung von Exportgütern, stiegen die Lebenshaltungskosten schlagartig um 17 und 18 Prozent im Jahresvergleich an.⁴⁹ Die Unzufriedenheit und Konfliktbereitschaft nahmen zu. Illustrativ für diese Situation steht eine Karikatur der beliebten Zeitschrift *Caras y Caretas* (Abbildung 1-3).

Abbildung 1-3: *Caras y Caretas*, 14.06.1919, Nr. 1080



Quelle: Biblioteca Nacional de España

»¿Quién aguanta a quién?«, bzw. wer hält hier wen aus, fragte diese Illustrierte in ihrer Ausgabe vom Juni des Jahres 1919. Zwei Personen, von denen die eine ikonografisch als einfacher Arbeiter, die andere als Unternehmer zu erkennen ist, schultern den jeweils anderen, offenbar unter großer Anstrengung. Beide Figuren

49 Bunge et al. 1924, S. 146.

klagen darüber, dass sie die Last des anderen nicht aushielten und ihre gegenseitige Abhängigkeit sie in den Ruin treiben würde. Die Unternehmer ächzten unter der herausfordernden wirtschaftlichen Lage und die Arbeiter sahen sich mit steigenden Lebenshaltungskosten konfrontiert. Der Unternehmer und der Arbeiter repräsentieren die schwelenden Konflikte zwischen Arbeit und Kapital, die in der Zeit der wirtschaftlichen Krise konfrontativer ausgetragen wurden. Die beginnende Organisation unter Arbeitern wurde von militanten Köpfen aus der anarchistischen und syndikalistischen Bewegung angeführt, die den revolutionären Arbeitskampf verfolgten und gegen das kapitalistische System kämpften, was zur Konfrontation mit den Unternehmern und dem Staat beitrug.⁵⁰ Die Fronten waren nach dem Ersten Weltkrieg verhärtet, da Unternehmen durch vorangegangene Fusionen von Unternehmen an Einfluss und Macht gewannen, das »Kapital« größer wurde. Gleichzeitig wurde der soziale Druck aufgrund steigender Lebenshaltungskosten größer.

In Argentinien entlud sich die soziale Frage mehrfach in gewaltsamen Aufständen von Arbeitern, die die argentinische Regierung unter Handlungsdruck setzten. Im Januar 1919 kulminierte die soziale Frage vorläufig in dem blutig niedergeschlagenen Aufstand in Buenos Aires, der als *Semana trágica*, tragische Woche, in die Geschichte eingehen sollte. Ausgehend von einem Arbeiterstreik in einer Metallfabrik eskalierte der Konflikt rasch, als sich anarchistische Gewerkschaftsgruppen und von Unternehmern organisierte paramilitärische Einheiten bekämpften. Die Regierung ließ die aufständischen Arbeiter niederschlagen. Der Begriff *La Semana trágica* stammte aus einem Artikel von *Caras y Caretas* und wurde schnell zum geflügelten Wort, das die Ereignisse in Buenos Aires im Januar 1919 durchaus euphemistisch zusammenfasste. María Fabiola di Mare hat aus einer linguistischen Perspektive den gesellschaftlichen Diskurs im Zuge der *Semana trágica* erforscht: Sie kommt zum Schluss, dass durch die Bezeichnung »tragische Woche« die staatlich verordnete Gewalt implizit legitimiert wurde, weil der Begriff der Tragik hier ein Scheitern der Akteure bezeichnete, nicht auf einem anderen, friedlichen Weg zu einer Lösung des Konfliktes gekommen zu sein. Die Gewalt erschien dennoch als *Ultima Ratio*, um die herrschende politische Ordnung wiederherzustellen. Das rechtfertigte – unter tragischen Gesichtspunkten – das vergossene Blut.⁵¹ Weniger im öffentlichen Gedächtnis präsent ist indessen der nicht minder blutige Aufstand von Arbeiterinnen und Arbeitern in der südlichen Provinz Santa Cruz, der vom November 1920 bis zum Januar 1922 anhielt. Auch dieser wurde gewaltsam niedergeschlagen, über die Opferzahlen ist man sich in der Forschung allerdings noch immer uneinig. Der Aufstand ist weithin bekannt unter dem Namen *Patagonia rebelde*, was erinnerungshistorische Fragen aufwirft. Der euphemistische Begriff zeigt,

50 Adamovsky 2012, S. 86ff.

51 Di Mare L. 2018, S. 254.

dass hier ein Narrativ gepflegt wurde, welches die Streikenden in Santa Cruz als Rebellen und politische Agitatoren bezeichnet. Dadurch wurde ihnen ein politischer Umsturzversuch angehängt, deren Niederschlagung legitim erschien.⁵²

Die kollektive Erinnerung von bewaffneten Aufständischen, deren Niederschlagung zwar tragisch, aber legitim erschien, lag nicht zuletzt auch an der Forschung einiger Historiker des 20. Jahrhunderts, die die anarchistisch und syndikalistisch geprägte Arbeiterbewegung per se delegitimierten, in dem sie ihr die Suche nach gewalttätiger und bewaffneter Auseinandersetzung vorwarfen.⁵³ Die Repression der Arbeiterschaft durch staatlich verordnete Gewalt war immer dann ein wiederkehrendes Muster, wenn Arbeitskämpfe zu größeren Protesten wurden und sich in teils gewalttätigen Aufständen auf die Straße verlagerten.⁵⁴ Doch war dies eine Entwicklung, die sich erst nach dem Ersten Weltkrieg und der verschärften Auseinandersetzung vermehrt zeigte. Auf die *Revolución del Parque* 1890 folgte zunächst eine relativ ruhige Phase des Klassenkampfes, in der die linke Bewegung sichtlich an Bedeutung gewann, ohne jedoch an den oberen Schaltzentralen der politischen Macht mitwirken zu können.⁵⁵ Doch die Gewalt vor allem von anarchistischen Gruppen, etwa in Form von Anschlagsversuchen gegen die Präsidenten Quintana und Figueroa Alcorta, nahm in den ersten Jahrzehnen des neuen Jahrhunderts sichtlich zu. Der Klassenkampf schien festgefahren zu sein und auf institutioneller Ebene nicht lösbar, sodass die Konflikte in tragische Gewalt mündeten. Der Begriff der Tragik, der im Zuge der Ereignisse im Januar 1919 in Buenos Aires aufkam, spiegelt die ganze Dramatik des Scheiterns der Akteure wider. So wie der Held im antiken griechischen Drama ein unverdientes Leiden aufgrund der Willkür der Götter erfahren muss, spürten die argentinischen Arbeiter die entfesselte Gewalt staatlicher Repression, die durchaus vermeidbar gewesen wäre.⁵⁶ Die Ereignisse in Buenos Aires und Santa Cruz fügten der Reputation von Yrigoyen, der sich als arbeiternah präsentierte, erheblichen Schaden zu. Die Gewerkschaften gingen auf Distanz zu der Regierung, die das Land eigentlich fortschrittlich regieren und modernisieren woll-

52 Bohoslavsky 2005.

53 Rock 1972, S. 186.

54 Adamovsky 2012, S. 83.

55 Hora 2023.

56 Im Begriff der Tragik soll im aristotelischen Drama die Macht des Schicksals verdeutlicht werden, die über den scheinbar unschuldigen, oder zumindest aufgrund seiner Tugendhaftigkeit bedingt schuldigen Helden ein unverdientes Leiden erbringt. Die Tragik liegt für die Zuschauer des antiken Dramas in der »Erkenntnis, dass das unerhört Schreckliche, welches vor [ihren] Augen sich abspielte und welches [sie] bei dem Charakter des Helden nicht für möglich gehalten hätte[n], im Gange der Handlung mit logischer Folgerichtigkeit nach dem Gesetze der Notwendigkeit oder Wahrscheinlichkeit sich entwickelt hat.« Weidenbach 1887, S. 12.

te, dafür aber auch die Unterstützung zentraler sozialer Gruppen, vor allem auch der Arbeiterschaft, brauchte.⁵⁷

Abbildung 1-4: *Caras y Caretas*, 13.12.1919, Nr. 1106



Quelle: Biblioteca Nacional de España

Aber nicht nur in Argentinien grassierte die soziale Frage. Auch Europa stand vor großen sozialpolitischen Herausforderungen. Obwohl Sozialpolitik in Europa bereits seit Jahrzehnten von Regierungen betrieben worden war, waren die europäischen Staaten im Jahr 1919 nach den Verwerfungen des Ersten Weltkriegs mit sozialen Problemen konfrontiert. Ein Beispiel für die historische Situation von 1919 lieferte *Caras y Caretas*, die im ironischen Ton unter eine Karikatur schrieb, dass die Argentinier es doch lediglich mit galoppierender Inflation zu tun hätten, wohingegen andere Länder sich in gesellschaftlichen Ausnahmezuständen in Folge des Krieges befänden (Abbildung 1-4). Die gesamte Welt schien in gesellschaftlicher und po-

57 Luis F. Gay, *Archivo Historia Oral*, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

litischer Unordnung zu sein. Die Lösung der sozialen Frage war für Europa wie für Südamerika nach dem Ersten Weltkrieg daher von zentraler Bedeutung.

Auf der Suche nach Lösungen: Die Transnationalisierung der Sozialpolitik

Für Lateinamerika war das Ende des Ersten Weltkriegs ein historischer Moment, an dem sich entscheiden sollte, ob der Kontinent zukünftig eine stärkere weltpolitische Geltung erlangen sollte als zuvor. Wie Stefan Rinke schreibt, hatte der Erste Weltkrieg eine tiefe Bedeutung für Lateinamerika, weil die entfesselte Gewalt, die von den europäischen Staaten ausging, in Lateinamerika die Regierungen, Eliten und Öffentlichkeit schockierte. Zudem bildete das Jahr 1919 eine Zäsur, denn in Lateinamerika sah man die Chance, selbst zum neuen zivilisatorischen Zentrum der Welt aufzusteigen.⁵⁸ Der Erste Weltkrieg war ein Zivilisationsbruch, der vom ehemals zivilisatorischen Zentrum der Welt ausgegangen war, mit desaströsen Folgen für alle Weltregionen. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs hatte es für Argentinien nur eine Richtung gegeben, in die geblickt wurde: nach Europa. Zwar bildete sich mit der Konsolidierung des Nationalstaats bereits eine eigene, dezidiert argentinische Identität heraus, die jedoch als eine europäische Identität auf südamerikanischem Boden zu verstehen war und auf dem europäischen Einwanderungsregime beruhte.⁵⁹

Der Erste Weltkrieg jedoch war der Katalysator für eine Stärkung der argentinischen und auch lateinamerikanischen Identität. Nicht nur zivilisatorisch, auch wirtschaftlich lag Europa nach dem Ersten Weltkrieg am Boden, sodass der alte Kontinent in der Welt sichtlich an Strahlkraft verlor. Vielmehr ging es den lateinamerikanischen Ländern darum, die eigene Identität zu stärken und eine einflussreichere Rolle im Konzert der Nationalstaaten zu spielen. Für den argentinischen Gewerkschaftsfunktionär Francisco Pérez Leiros war es offensichtlich, dass die sozialen Fortschritte, die nach 1919 erzielt wurden, hauptsächlich auf den Druck der amerikanischen Staaten zurückzuführen waren, insbesondere auf die Gewerkschaftsbewegung in den USA. Seiner Überzeugung nach wäre die Gründung der ILO im Rahmen des Versailler Vertrags ohne diese Akteure nicht möglich gewesen.⁶⁰ Die neu gegründeten Organisationen wie der Völkerbund und die ILO boten eine Chance, die internationalen Kräfteverhältnisse neu zu kalibrieren, sodass die lateinamerikanischen Staaten nicht mehr nur europäische Peripherie

58 Rinke 2015, S. 264.

59 Gerards Iglesias 2019.

60 Francisco Pérez Leiros, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

waren, sondern ernst genommen wurden als eigenständige Akteure. Die neuen weltpolitischen Konfigurationen nach dem Ersten Weltkrieg legten demnach Weichenstellungen für die Zukunft des Kontinents.⁶¹

Der Industriearbeit kam nach dem Ende des Ersten Weltkriegs eine entscheidende Bedeutung bei der Neuordnung der Welt zu.⁶² Dies lag daran, dass die Ursache des Ersten Weltkriegs mit der Unfähigkeit der Nationalstaaten zusammengebracht wurde, in der sozialen Frage adäquate Antworten zu finden. Die Nationalstaaten hatten es vor 1914 versäumt, auf nationaler Ebene für soziale Gerechtigkeit in ihren Gesellschaften zu sorgen, und nun sollten im Versailler Friedensvertrag verbindliche internationale Regeln für die Herstellung von globaler sozialer Gerechtigkeit festgelegt werden.⁶³ Hinzu kam, dass vor dem Hintergrund der Oktoberrevolution in Russland das Gespenst des Kommunismus präsent war und die Verhinderung seiner Ausbreitung auf andere Länder als unbedingtes Ziel der politischen Führung galt. Während der Völkerbund als internationales Schiedsgericht bei territorialen und völkerrechtlichen Streitigkeiten zwischen Staaten fungierte, sollte die ILO als konfliktlösende und übergeordnete Instanz zwischen Arbeit und Kapital vermitteln. Sozialpolitische Gesetze sollten gemeinsam und im Konsens in Form von internationalen Konventionen entwickelt werden. Diese Sichtweise stand im Einklang mit den Grundsätzen sozialistischer und sozialdemokratischer Ideale, die nach dem Ersten Weltkrieg in vielen europäischen Staaten aufwind hatten und schon seit dem 19. Jahrhundert diskutiert worden waren.⁶⁴ Mit David Lloyd George aus Großbritannien, Georges Clemenceau aus Frankreich und Vittorio Emanuele Orlando aus Italien standen linksgerichtete und liberale Politiker an der Spitze dreier großer europäischer Staaten, deren Handschrift der Vertrag von Versailles trug. Mit dem amerikanischen Präsident Woodrow Wilson, der den »Rat der Vier« komplettierte, war zudem ein einflussreicher Verfechter der neuen multilateralen Ordnung und internationaler Organisationen anwesend.⁶⁵ Die ILO nahm die zentralen Ziele der *Zweiten Internationalen* (1889–1916) auf und stand in Tradition der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung.⁶⁶ Der nahezu unantastbare Grundsatz der ILO war, Konsens zu erreichen und möglichst viele Interessengruppen in Entscheidungsprozesse einzubinden.⁶⁷ Der breite Konsens, auf dem das System der ILO fußte, wurde über das dreigliedrige System, auch *Tripartism* genannt, erreicht. Die Einbindung von Vertreterinnen und Vertretern

61 Rinke 2015, S. 15.

62 Maul 2019, S. 23.

63 Ebd., S. 6ff.

64 Ebd., S. 4.

65 Payk 2018, S. 246.

66 Johnston 1970; Alcock 1971; Fine 1977; Lespinet-Moret und Viet 2011; Maul 2019.

67 Maul 2019, S. 42; Alcock 1971, S. 36.

aus Regierungen bzw. Behörden, Unternehmen und Gewerkschaften sollte dafür sorgen, dass soziale Gerechtigkeit schnell und für alle Akteure tragbar durchgesetzt werden konnte.⁶⁸

Forschungsgegenstand und Thesen

Dieses Buch untersucht die Herausbildung und Entwicklung von Sozialpolitik in Argentinien im Kontext der Beziehungen zur ILO, die 1919 ihren Anfang nahmen. Mit der ILO gelangte 1919 zum ersten Mal in der Geschichte eine internationale Organisation auf die Weltbühne, die sich das Ziel setzte, für die Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern global einzustehen und mittels völkerrechtsbindender internationaler Konventionen, sozialpolitische Standardisierungen durchzusetzen. Die übergeordnete These der vorliegenden Studie lautet, dass Sozialpolitik eine dezidiert transnationale Dimension hat, die in der bisherigen Forschung immer noch fatalerweise von untergeordnetem Interesse ist.⁶⁹ Zwar findet Sozialpolitik primär im Nationalstaat ihren rechtlichen Handlungsrahmen, jedoch gab es seit dem 19. Jahrhundert internationale Kooperationen zwischen Staaten in der Ausarbeitung von Sozialgesetzen und über internationale Abkommen und Normen auch internationale Standardsetzung.⁷⁰ Die Aushandlung von Sozialpolitik fand schon seit jeher transnational statt, indem beispielsweise bestimmte Regelungen Modell standen für andere Länder, international Antworten auf die soziale Frage gefunden werden mussten und gewisse Bereiche, wie etwa die internationale Seefahrt oder Migration, genuin grenzüberschreitender Natur waren und internationale Lösungen erforderten. Seit den 1990er Jahren hat die historische Forschung zur Sozialpolitik verstärkt den transnationalen Charakter dieser Politik betont. Insbesondere Christoph Conrad und Daniel Rodgers haben dieses Konzept theoretisiert, obwohl sich die empirische Forschung stark auf europäische und nordamerikanische Fälle konzentriert hat.⁷¹ Conrad hat in diesem Zusammenhang eine Typologie mit neun Vektoren der Transnationalität in der Sozialpolitikforschung formuliert, die auch in der vorliegenden Studie am Beispiel Argentinien sichtbar werden⁷²:

- a) Die **Verbreitung von Modellen**, das heißt, Prozesse der Beobachtung, Aneignung und Ablehnung ausländischer Sozialpolitikmodelle in spezifischen nationalen Kontexten

68 Alcock 1971, S. 36

69 Nullmeier et al. 2022.

70 Ebd.

71 Conrad 2011; Rodgers 2014; Huhle 2021.

72 Conrad 2011, S. 223ff.

- b) Die transnationalisierende Rolle internationaler **Institutionen und Organisationen**
- c) Individuelle **Experten**, ihre Gemeinschaften und Netzwerke
- d) Die **Sprachen** der grenzüberschreitenden Kommunikation, wie **Statistiken und Recht**
- e) **Mobile Akteure**, allen voran Migranten, auf der fordernden, empfangenden und bereitstellenden Seite von Sozialpolitik
- f) **Grenzüberschreitende Probleme**, wie Gesundheitsrisiken
- g) Internationales und transnationales Recht
- h) Finanzielle Transfers
- i) Globale Sozialpolitik

Anders als die internationalen Beziehungen, die zwischenstaatliche Beziehungen in den Blick nehmen, umfasst der analytische Begriff »transnational« alle grenzüberschreitenden Beziehungen auch zwischen nichtstaatlichen Akteuren, was für eine sozialgeschichtliche Untersuchung hervorzuheben ist, da eine Vielzahl an Akteuren beteiligt war, die in grenzüberschreitenden Netzwerken operierten.⁷³

Die Epoche nach dem Ersten Weltkrieg markiert einen entscheidenden Wendepunkt in der staatlichen Sozialpolitik und ist daher der Anfang des Untersuchungszeitraums dieser Studie. Denn die soziale Frage wurde zu einem international relevanten Problem, für das transnationale Lösungen gefunden werden sollte. Das Lösen der sozialen Frage war auf nationalstaatlicher Ebene gescheitert, weswegen die übergeordnete Ebene gesucht wurde, um Lösungen zu finden und durchzusetzen. Gleichzeitig erlebte Argentinien einen Wandel seiner Wirtschaftsstruktur, denn große Unternehmen traten infolge von Fusionen während des Krieges in Erscheinung und gleichzeitig gewannen Gewerkschaften an Zulauf. Der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital nahm an Fahrt auf. In den 1920er Jahren lösten sich Krisen im engen Zeitablauf ab, was die soziale Frage verschärfte und den demokratischen Staat unter Druck setzte. Der Militärputsch von 1930 beendete die Phase der Demokratisierung in Argentinien und läutete eine Ära der politischen Agitation und Repression ein mit weitreichenden Folgen.⁷⁴ Demokratische Institutionen wurden geschwächt, dennoch wurde Sozialpolitik weiterhin betrieben. Wie wurde mit der sozialen Frage im Laufe der drei Jahrzehnte von 1919 bis 1950 umgegangen? Welche (transnationalen) Antworten fand der argentinische Staat darauf?

Zentral für die Ausgestaltung transnationaler Sozialpolitik, die sich in Gesetzen und Regelungen im Nationalstaat widerspiegelt, war die ILO. Sie konnte als supranationale Einheit, also eine den Nationalstaaten übergeordnete Instanz, international gültige Arbeits- und Sozialstandards ausarbeiten. Notwendigerweise führte

73 Zangl und Zürn 2008; González de Reufels und Nullmeier 2022; Conrad 2011.

74 Llach und Lagos 2016.

dies auch zu einem teilweisen Verlust der Souveränität im Bereich des Sozialstaats. Dieser Verlust war jedoch bewusst gewählt, da ein Argument gegen die Einführung von nationaler Sozialpolitik immer wieder lautete, ein Land verlöre an ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit. International gültige Regeln, die von einer supranationalen Einheit und zwischen nationalen Akteuren ausgehandelt wurden, traten diesem Argument entgegen. Wie veränderte sich dadurch die Sozialpolitik in Argentinien und wie wurde die Durchsetzung durch internationale Konventionen rechtfertigt? Welche (divergierenden) Interessen verfolgten die argentinischen Akteursgruppen auf transnationaler Ebene und wie konnten Konflikte gelöst werden?

Es geht in dieser Studie darum, Denkfiguren und Entscheidungsprozesse der Sozialpolitik in Argentinien nachzuzeichnen, indem der ILO als Institution eine zentrale Rolle in der Generierung von Wissen und bei der Entscheidungsfindung von Politik zugeschrieben wird. Gerade weil auf nationaler Ebene keine Lösungen für die soziale Frage gefunden wurden, sollte ein globales System der sozialen Sicherung und Rechte für die Befriedung von Arbeit und Kapital in allen Ländern sorgen. Das Sammeln und Generieren von spezifischem Wissen über Arbeit waren dafür zentral. Für die Historikerin Madeleine Herren haben internationale Organisationen multifunktionale Eigenschaften, die sich in ihrer Fähigkeit widerspiegeln, lokales Wissen über transnationale Verbindungen der Akteure zu zentralisieren und dieses Wissen in ihrer Funktion als Informationszentren weiter zu verarbeiten und global sichtbar zu machen.⁷⁵ Genau dies soll in der vorliegenden Studie am Beispiel Argentinien und der ILO gezeigt werden.

Wichtig ist auch, dass die ILO in der Forschung als lernende Organisation geendet wird, die ihren Platz in der Weltordnung als neu gegründete Institution zunächst einmal finden musste.⁷⁶ Zum ersten Mal in der Geschichte gab es ab 1919 mit der ILO eine Institution, die das weltweite Wissen über Sozialpolitik bündeln konnte, was sie zu einer wertvollen, und auch mächtigen Informationsquelle für die jeweiligen nationalen Akteure machte. Die ILO hatte den Anspruch, universalistische Werte zu vertreten, die sie aus den Zielen der *Zweiten Internationalen* ableitete. Doch wie konfigurierte sich dieser Universalismus im Konzert der verschiedenen Länder mit ihren Vertretern aus Politik, Unternehmen und Gewerkschaften? Wie verhielt sich die ILO insbesondere in Beziehung zu den Ländern auf der Südhalbkugel, zu denen auch Argentinien gehörte? Welche Werte wurden vertreten und welche Besonderheiten hatte Argentinien dabei? Auch dies gilt es in dieser Studie zu hinterfragen, wie die ILO im Spannungsfeld zwischen Eurozentrismus und Universalismus auftrat und welche geopolitischen Implikationen dies hatte.

Trotz zahlreicher Forschungsarbeiten zur transnationalen Dimension der Sozialpolitik besteht weiterhin eine Lücke hinsichtlich der südlichen Hemisphäre und

75 Herren 2014, S. 2.

76 Kott 2017; van Daele 2010.

außereuropäischer Länder.⁷⁷ Es ist seit Langem bekannt, dass enge transnationale Verflechtungen zwischen Europa und den Ländern im Südatlantik bestanden, dennoch führte die Region Latein- bzw. Südamerika lange Zeit ein Schattendasein in der transnationalen und globalen Geschichtsschreibung.⁷⁸ Daher sind Forschungsarbeiten, die sich mit südamerikanischen Ländern und anderen Regionen auf der Südhalbkugel beschäftigen, von besonderer Bedeutung für die historische Sozialpolitikforschung. Die Geschichte Lateinamerikas zeigt seit der Frühen Neuzeit eine starke globale Verflechtung mit anderen Weltregionen, sodass sich Transnationalität im Kontext lateinamerikanischer Geschichtsschreibung schon vor dem *New Global History Turn* durchsetzte.⁷⁹ Gerade das Beispiel eines sogenannten »(semi-)peripheren Staates«⁸⁰ ist dabei lohnenswert zu untersuchen, um die verschiedenen, zerstreuten Ausprägungen und Schattierungen von Einfluss, Macht und Entwicklung in mitten der zweiten Globalisierungswelle nachzuzeichnen. In anderen Worten:

»One likely outcome is that such a project will find that Argentina's (and other Latin American countries') history of international trajectories does not mirror the more coherent global reach or »outward shadow« typical of a world power, but more closely resembles disparate shadows and fragmented scattered resonances in different regions and areas of the world. Reconstructing these stories means filtering in such a way as to illuminate and make sense of their centrifugal forces, periodization, and their unsettled forms of influence and dissemination across the globe.«⁸¹

Vor diesem Hintergrund sollen in der vorliegenden Arbeit die Prozesse der gegenseitigen Wissensproduktion zwischen Argentinien und der ILO untersucht werden. Das heißt, es wird gezeigt, wie argentinische Akteure von der ILO gelernt haben und umgekehrt. Genau diese wechselseitige Beziehung, also die Ansichten, Motive und Handlungen der argentinischen Akteure und des ILO-Personals, sind von zentraler Bedeutung, um dem Anspruch an eine transnationale Geschichtsschreibung über Sozialpolitik gerecht zu werden und nicht in einen methodologischen Nationalismus zu verfallen.⁸² Dies sind die notwendigen Bedingungen für eine echte transnationale Perspektive, in der der vermeintlich periphere Raum selbst zum Betrachtungszentrum wird.

77 Huhle 2021.

78 Rodriguez 2004; Brown 2015.

79 Zimmermann 2021, S. 235.

80 Scarfi et al. 2023.

81 Ebd.

82 Siehe dazu die Studien von: van Daele 2005; Lespinet-Moret und Viet 2011; Kott und Droux 2013; Maul 2019.

Der Fokus auf Akteure und Akteursgruppen eröffnet den transnationalen Blickwinkel, der stärker noch als die internationalen Beziehungen die unterschiedlichen Ebenen der Kooperation und des Austauschs betrachtet und somit vielschichtig die Netzwerke, die Zirkulation von Wissen und die Entstehung von Politikmaßnahmen erklären kann.⁸³ Dennoch muss beachtet werden, dass der transnationale Zugang nicht dazu führen soll, dass der Nationalstaat vollständig ausgeblendet wird. Gerade auf dem Feld der Sozialpolitik, so argumentiert Christoph Conrad, ist die Einheit des Nationalstaats ein wichtiger Raum für die Durchsetzung von Rechtsvorschriften und -praktiken. Auch die Kritik von Hans-Ulrich Wehler an der transnationalen Forschung sollte ernst genommen werden, dass in einigen Bereichen eine unzureichende Berücksichtigung des weiterhin wichtigen Handlungsrahmens des Nationalstaats stattfindet.⁸⁴ Aus diesem Grund lässt sich eine transnationale Geschichte der Sozialpolitik am Beispiel eines Nationalstaates wie Argentinien im Austausch mit der ILO schreiben, wie sie im Rahmen der vorliegenden Studie vorgelegt wird.

Der Betrachtungszeitraum dieser Studie beginnt im Jahr 1919 mit der Gründung der ILO und endet in den Nachkriegsjahren während des ersten Peronismus und den Ratifikationen zahlreicher ILO-Konventionen durch den argentinischen Kongress im Jahr 1950. Im Jahr 1950 erreichte die argentinische Wirtschaft ihren Höhepunkt und stieg zur zwölftgrößten Volkswirtschaft der Welt auf;⁸⁵ ein Entwicklungsstand, dem das Land in den folgenden Jahrzehnten immer wieder nachtrauern wird. Ein Jahr zuvor, mit der Verfassungsreform von 1949, wurde der Sozial- und Wohlfahrtsstaat in die Verfassung aufgenommen («constitucionalismo social»). Gleichzeitig wurden die sogenannten Menschenrechte der zweiten Generation – darunter soziale Gerechtigkeit, Gleichheit von Mann und Frau, das Recht auf Wohnen, Bildung, Gesundheit und soziale Absicherungen – im Nachklang des Zweiten Weltkriegs und der Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die UN im Jahr 1948 zu integralen Bestandteilen der argentinischen Nation.⁸⁶

Damit fallen rund drei Jahrzehnte in den Betrachtungszeitraum dieser Studie, in denen die argentinische Wirtschaft stark wuchs und der Sozialstaat sich parallel zur Industrie- bzw. Arbeitergesellschaft bildete und graduell unter Einfluss transnationaler Entwicklungen erweitert wurde. Das Wissen um die Welt der (Industrie-)Arbeit war dabei zentral für den Politikprozess. Das Krisennarrativ im Titel

83 Beispielhaft für diesen Ansatz sei der Band von Scoop und Heath 2014 genannt, der mittels biografischer Fallstudien einen transnationalen Zugang zur Erklärung sozialpolitischer Entwicklungen wählt. Siehe auch konkret für den Fall ILO und Chile die Studie von Yáñez Andrade 2014.

84 Wehler 2010, S. 168.

85 Maddison Project Database Version 2020 et al. 2020.

86 Vasak 1977.

dieses Buches beginnt mit der Krise der Nachkriegsjahre nach dem Ersten Weltkrieg mit der sozialen Frage und verläuft in mehreren Schüben und Ausprägungen durch den gesamten Betrachtungszeitraum. Die Weltwirtschaftskrise sollte auch Argentinien hart treffen und infolgedessen bekam Sozialpolitik eine neue Bedeutung in der Sicherung des inneren Friedens. Auch die Krise der Einwanderung und der Demografie in den 1930er Jahren ist eng verbunden mit der Ausgestaltung argentinischer Sozialpolitik. Der Zweite Weltkrieg bildete eine erneute Katastrophe, denn auch wenn Argentinien nur peripher beteiligt war, bekam es dennoch die Auswirkungen des Krieges zu spüren. Für die interamerikanischen Beziehungen war dies entscheidend. Gleichzeitig fanden international wichtige sozialpolitische Wendungen statt, die – wie im Fall des Beveridge-Reports – zur Grundlage der späteren Wohlfahrtsstaaten wurden. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs im Jahr 1946 begann mit der Wahl von Juan Domingo Perón zum Staatspräsidenten der Peronismus in Argentinien. Die ersten Jahre des ersten Peronismus sind für das Gesamtverständnis der Studie wichtig, da in diesen Jahren die Gründung mehrerer sozialpolitischer Institutionen fällt, die das Ergebnis der Entwicklungen der Jahrzehnte zuvor waren. Insbesondere der Abschluss einer Reihe von ILO-Konventionen im Jahr 1950 zeigt, dass während dieser Zeit wichtige Schritte zur (transnationalen) Konsolidierung des argentinischen Sozialstaats unternommen wurden. Zur gleichen Zeit begann mit dem argentinischen Wohlfahrtsstaat eine neue Phase der Sozialpolitik in Argentinien wie auch in anderen Ländern, die ganz neue Herausforderungen mit sich brachte. Auch die Beziehungen zur ILO wurden schwächer und weniger bedeutsam, da sich die Organisation den neuen Gegebenheiten des Kalten Krieges anpasste und die erste Phase des Sozialstaats in vielen Staaten, einschließlich Argentinien, abgeschlossen war.⁸⁷ Die soziale Frage als Begriff bestand in ihrer ursprünglichen Form nicht mehr und der Kalte Krieg schuf einen neuen internationalen Kontext. Argentinien's schicksalhafte und oftmals dialektische Beziehung von Sozialpolitik trat in eine neue Epoche ein.

Im Buch rückt der analytische Blick in die transnationale Sphäre zwischen den Akteuren in Argentinien und den Akteuren bei der ILO, die sich unter anderem in Washington D.C., Genf, Santiago de Chile und Havanna aufhielten. Zentral in der Studie bleibt jedoch der Bezugspunkt zur Republik Argentinien. Hier ist vor allem der Ballungsraum Buenos Aires als politisches und institutionelles Zentrum relevant. Jedoch traten immer wieder auch die Provinzen und andere Städte in Erscheinung, in denen Prozesse der Sozialpolitik ihren Ausdruck fanden. Die in dieser Arbeit genannten Orte und Räume in der Republik Argentinien Abbildung 1-5 sind daher illustriert.

87 Caruso und Stagnaro 2022, S. 148.

Aufbau der Arbeit

Diese Arbeit ist wie folgt gegliedert: An diese Einleitung schließt sich das zweite Kapitel über die Institutionen und Akteure in den Beziehungen zwischen Argentinien und der ILO an. Hierbei wird die These der Existenz einer epistemischen Gemeinschaft (griechisch *episteme* = Wissen) nach dem Politikwissenschaftler Ernst Haas aufgestellt, die sich zwischen den argentinischen Akteuren und jenen der ILO herausbildete und maßgeblich zur Entwicklung wechselseitiger Wissensbildungsprozesse beitrug. Gleichzeitig werden in Kapitel 2 die zentralen Akteursgruppen, sowie ihre Konstellationen zueinander analysiert, Konfliktlinien identifiziert und ihr Auftreten auf internationaler Bühne interpretiert. Im dritten Kapitel soll die These der kollektiven Wissensproduktion über Sozialpolitik durch epistemische Gemeinschaften weiter ausgeführt werden, indem gezeigt wird, wie sich ein auf wissenschaftlichen Grundlagen basierter Diskurs bildete, der Einfluss auf die Ausrichtung von Sozialpolitik hatte. Hierbei wird deutlich, dass Studien und Statistiken den Diskurs über Sozialpolitik immer stärker in einen technisch-wissenschaftlichen Kontext rückten. Sozialpolitik wurde professionalisiert und zentralisiert, was ihr ein deutlich stärkeres politisches Gewicht verlieh. Dabei war Sozialpolitik immer auch verbunden mit Wirtschaftspolitik. Je nach historischem Kontext wurde Sozialpolitik als Gegenpart oder im Tandem mit Wirtschaftspolitik gesehen. Diese Unterschiede und Beziehungen zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik werden weiter in Kapitel 3 ausgeführt. Im vierten Kapitel sollen die Überlegungen zur Wissensgenerierung durch epistemische Gemeinschaften mit der Herausbildung spezieller Sozialpolitik analytisch verbunden werden. Es wird gezeigt, wie die Diskursivität bestimmter sozialer Gruppen, die sich aus den speziellen Akteurskonstellationen ergab, in tatsächliche Rechtsvorschriften mündete. Dies wird anhand dreier Fallbeispiele zu bestimmten sozialpolitischen Themen gezeigt, die im Untersuchungszeitraum für Argentinien und die ILO besonders wichtig waren. Erstens geht es um die Arbeit von Frauen und Kindern, zweitens um die Arbeit der Seeleute und drittens um Migrantinnen und Migranten. Diese Themenfelder decken einen großen Teil der frühen internationalen Konventionen der ILO ab, und zeigen auch, dass die ILO auf anderen Themenfeldern abseits der Regulierung von industrieller Fabrikarbeit tätig war.⁸⁸ Zudem bilden die drei Themen wichtige Teilbereiche der Sozialpolitik in Argentinien am Anfang des 20. Jahrhunderts ab. Der argentinische Historiker Juan Suriano hebt die Bedeutung zweier für Argentinien spezifische Aspekte in der sozialen Frage hervor: Erstens die Geschlechterrollen und die zentrale Rolle von Frauen und Müttern als Arbeiterinnen und zweitens die Bedeutung von Migranten in der Arbeiterklasse.⁸⁹ Als Einwanderungsland nahm Argentinien seit Ende des

88 Maul 2019, S. 65.

89 Suriano 2000, S. 2.

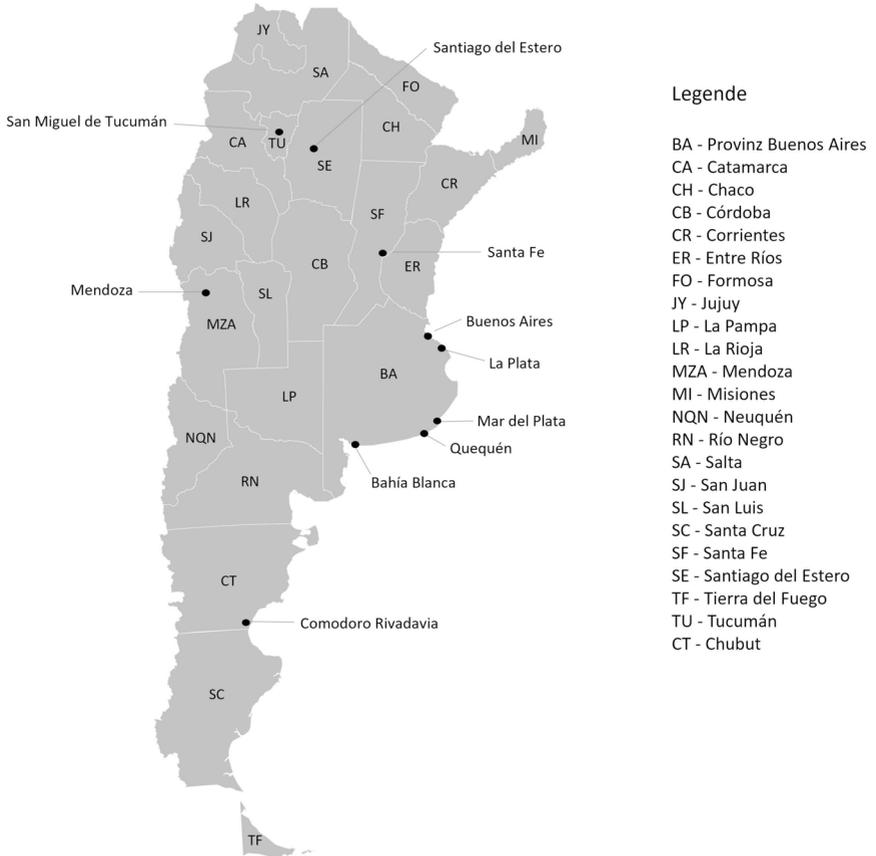
19. Jahrhunderts viele europäische Einwanderer und Einwandererinnen auf, deren Teilhabe an Sozialgesetzen geregelt werden musste. Ricardo Falcón spricht angesichts der europäischen Masseneinwanderung um die Jahrhundertwende von einer sozialen Frage in Argentinien, die sich zu einer »ethnischen Frage« entwickelte.⁹⁰ Die Seeleute bildeten eine Gruppe von Arbeitern, die sich bereits früher als andere Arbeitergruppen gewerkschaftlich organisieren konnte und somit zu Schlüsselfiguren in Arbeitskämpfen wurde.⁹¹ Und es war die Arbeit von Frauen und Kindern, die in Argentinien zu einem frühen Zeitpunkt restriktiv reguliert wurde. Hierbei spielte die Frage, inwiefern der Staat Sozialpolitik betrieb, die zur Förderung bestimmter Frauen- und Familienbilder führte, eine zentrale Rolle.⁹² An allen drei Politikfeldern wird die thematische Breite der sozialen Frage in Argentinien greifbar und es wird gezeigt, wie der argentinische Staat auf unterschiedliche Problemlagen der Sozialpolitik im Austausch mit der ILO aktiv wurde. In Kapitel 5 wird die Frage rekapituliert, ob die Erwartungen Argentiniens an die Transnationalisierung der Sozialpolitik sich erfüllen konnten und wie Sozialpolitik in einer krisenbehafteten Zeit betrieben wurde. Das Buch endet mit dem Anfang des Peronismus in Argentinien als Ende der ersten Phase des Sozialstaats in Argentinien.

90 Falcón 2011.

91 Del Campo 2012, S. 45f.; Caruso 2012, S. 93f.

92 Potthast und Carreras 2005, S. 9.

Abbildung 1-5: Politische Gliederung Argentiniens



Quelle: eigene Darstellung

2. Institutionen, Akteure und Koordination der Sozialpolitik zwischen Europa und Amerika

»La codificación en América tiene un peligro que no dudé en señalar a la Asamblea. Es el siguiente: los grandes juristas o los profesores que intervienen en las elaboraciones jurídicas de América vienen de Europa trayendo muchas veces en sus carteras repletas, los planos arquitecturales del mundo europeo, y el diseño de estructuraciones como la Sociedad de las Naciones.«¹

»Die Gesetzgebung in Amerika birgt eine Gefahr in sich, auf die ich die Konferenzteilnehmer hingewiesen habe. Sie besteht darin, dass die großen Juristen oder Professoren, die an der Rechtssetzung in Amerika beteiligt sind, aus Europa kommen und oft in ihren Aktenkoffern die architektonischen Pläne der europäischen Welt und den Entwurf von Strukturen wie dem Völkerbund mit sich führen.«

Carlos Saavedra Lamas, Jahrbuch des argentinischen Außenministeriums, 1938

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1938, S. 466.

Abbildung 2-1: Carlos Saavedra Lamas, 1878–1959, Außenminister Argentiniens 1932–1938, Friedensnobelpreisträger 1936 für seine Rolle im Chaco-Krieg



Gemeinfrei²

Am 18. Januar 1919, zwei Monate nachdem nach vier langen Kriegsjahren auf verschiedenen Kontinenten endlich die Waffen geschwiegen hatten, nahmen Vertreter aus aller Welt in mehreren Pariser Vororten Friedensverhandlungen auf. Obwohl die europäischen und nordamerikanischen Vertreter bei den Verhandlungen in der Mehrheit waren und aufgrund ihrer Kriegsbeteiligung federführend agierten, versammelten sich gleichzeitig Delegierte aus 20 außereuropäischen Ländern in Paris. Unter ihnen befanden sich Vertreter aus elf lateinamerikanischen Staaten.³

2 Entnommen aus: https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=File:Carlos_Saavedra_Lamas.jpg [31.03.2024].

3 Evans 2023.

Die lateinamerikanischen Länder waren nur peripher am Weltkrieg beteiligt gewesen. Dennoch nahmen jene von ihnen, die dem Deutschen Kaiserreich den Krieg erklärt hatten, an den Beratungen in Paris teil. Lediglich Brasilien, das im Oktober 1917 den Mittelmächten den Krieg infolge des uneingeschränkten U-Boot-Krieges erklärt hatte, war aktiv an Kampfhandlungen gegen die deutsche Marine beteiligt gewesen. Argentinien blieb trotz einiger Versenkungen seiner Handelsschiffe bis zum Ende des Krieges neutral.⁴ Aus dieser Neutralität heraus beteiligte sich Argentinien zunächst nicht an den Friedensverhandlungen, konnte sich aber bei der Schaffung der neugegründeten Organisationen wie dem Völkerbund und der ILO einbringen. Denn der Weltkrieg zog globale wirtschaftliche und soziale Verwerfungen – etwa beim Thema Migration – nach sich, die auch die nicht-kriegsteilnehmenden Länder massiv trafen. An der neuen Weltordnung, die geschaffen wurde, sollten nach dem Willen der Siegermächte möglichst viele Länder teilhaben, auch wenn dies aufgrund der Komplexität und der Vielzahl an divergierenden Interessen der Staaten letztlich scheiterte.⁵ Nie wieder, so der Tenor auf der Friedenskonferenz, sollte sich eine derartige Katastrophe wie der Erste Weltkrieg wiederholen, die territoriale Aneignung von Gebieten wurde daher allgemein geächtet.

In einem Moment des Friedens und der Reorganisation sowie der Demokratisierung zahlreicher Staaten sollte das Völkerrecht durch den Multilateralismus gestärkt werden. Ein zentrales Resultat dieser neuen Ordnung war die Gründung des Völkerbundes (Teil I, Völkerbundakte des VV) sowie der ILO, (Teil XIII, VV) als inhärente Bestandteile des Versailler Vertrags (VV). Der Versailler Friedensvertrag sollte nicht nur ein Friedensvertrag sein, in dem klassische Fragen wie territoriale Dispute, Waffenkontrolle, oder Reparationen geregelt wurden, sondern sollte durch die Einrichtung internationaler Organisationen ein System der kollektiven Sicherheit schaffen. Der Völkerbund sollte Streitigkeiten zwischen Staaten als eine Art Schiedsgericht schlichten und Kriege durch diplomatischen Ausgleich verhindern. Argentinien wurde im Jahr 1920 zur Mitgliedschaft eingeladen.

Ein viel weitreichenderes Friedensprojekt war die Gründung der ILO, mit der die Lösung des Konflikts zwischen Arbeit und Kapital gelingen sollte, um Kriege durch die Wahrung des inneren Friedens eines Landes vorzubeugen. Nur durch die Herstellung des inneren Friedens, so der Gedanke, könne ein Land auch international friedlich auftreten. Dies verdeutlicht der Gründungstext über die ILO im Versailler Vertrag:

4 Trotz argentinischer Neutralität setzte Argentinien im weiteren Verlauf des Krieges die Sanktionen von Großbritannien und den Vereinigten Staaten gegen das Deutsche Reich um. Sogenannte *Schwarze Listen* schränkten die Geschäftstätigkeit deutscher oder deutschstämmiger Unternehmen in Argentinien stark ein. Siehe dazu Gerards Iglesias 2019.

5 MacMillan 2015.

»Da der Völkerbund die Begründung des Weltfriedens zum Ziele hat und ein solcher Friede nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut werden kann, da ferner Arbeitsbedingungen bestehen, die für eine große Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, daß eine den Weltfrieden und die Welteintracht gefährliche Unzufriedenheit entsteht, haben die Hohen vertragschließenden Teile, geleitet sowohl von den Gefühlen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit als auch von dem Wunsche, einen dauernden Weltfrieden zu sichern, folgendes vereinbart: Es wird ein ständiger Verband begründet, der an der Verwirklichung des in der Einleitung dargelegten Planes zu arbeiten berufen ist.«⁶

Die ILO nahm als eigenständige Organisation ihre Arbeit bereits 1919 auf und hier gilt Argentinien als Gründungsmitglied, da es nicht nur um einen Friedensvertrag zwischen verfeindeten Mächten ging, sondern um die Schaffung einer neuen Weltordnung. Schnell jedoch stellten sich Zweifel ein, ob die neu geschaffenen Institutionen eine adäquate Repräsentanz der nicht-europäischen Staaten, vor allem der amerikanischen Staaten auch tatsächlich erlaubten. Anders als die noch großflächig kolonisierte Kontinente Afrika und Asien war Amerika ein Kontinent mit souveränen demokratischen Republiken, die in der neuen Weltordnung als Teilhaber auf Augenhöhe mitspielen sollten. Das Übergewicht der europäischen Staaten auf den Friedenskonferenzen war jedoch offensichtlich und führte schnell zu einer Ernüchterung bei den Argentinern und anderen Lateinamerikanern. Vor allem der Völkerbund war auf eine europäisch geprägte Welt zugeschnitten, was der eigentlichen Intention des Versailler Vertrages – der Gleichheit und Repräsentanz souveräner Nationen – widersprach.

Anders jedoch verhielt es sich bei der ILO, die als eigenständige Organisation in der Lage war, auf dieses Missverhältnis zwischen den geografischen Regionen Europas und Amerikas (sowie Asiens und Afrikas) zu reagieren, wodurch hier ein anderer Geist herrschte als beim Völkerbund, der letztendlich als Institution scheiterte, während die ILO die Zeit des Zweiten Weltkriegs überdauerte. Doch die Kritik, dass Europäer Regelungen für Amerika schufen, betraf sowohl den Völkerbund als auch die ILO, was im Eingangszitat dieses Kapitels deutlich wird. Daher gab es immer wieder Versuche, über die Schaffung amerikanischer Organisationen als Komplemente oder sogar Substitute der Genfer Institutionen nachzudenken, was das Selbstbewusstsein und die Unzufriedenheit der Amerikaner mit der weiterhin europäisch geprägten Ordnung verdeutlicht. Der Briand-Kellogg-Pakt zur Ächtung von Angriffskriegen wurde beispielsweise von Argentinien und Brasilien nicht unterzeichnet, da sie sich in ihrer Souveränität verletzt sahen. Dies lag daran, dass

6 Versailler Vertrag. Friedensvertrag zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten, Teil XIII, Abschnitt I Organisation der Arbeit, Kapitel I, Organisation.

der Pakt auf Druck der USA eine Ausnahme für den amerikanischen Doppelkontinent vorsah. Die USA strebten die Durchsetzung der Monroe-Doktrin an, welche die Vorstellung stärkte, dass die westliche Hemisphäre ein »amerikanisches System« sei und die Position der USA als dominierende Macht in der Region festigte. Dies führte zu einem gewissen Grad an Misstrauen seitens einiger lateinamerikanischer Staaten, da einige unter ihnen die Monroe-Doktrin als Manifestation von US-Interessen auf Kosten ihrer eigenen Souveränität ansahen. Die Tatsache, dass im Völkerbund den nordamerikanischen Interessen zu sehr nachgegeben wurde und die Monroe-Doktrin respektiert wurde, obwohl die USA nicht einmal Mitglied waren, missfiel den Lateinamerikanern.⁷ Sie beanspruchten das Recht, ihre Konflikte selbstständig zu lösen und gleichzeitig die internationalen Regeln mit lateinamerikanischen Interessen zu beeinflussen, was durch den Chaco-Krieg von 1932 bis 1935 auf eine Bewährungsprobe gestellt wurde, zeitgleich als sich der Völkerbund bereits in einer tiefen Krise befand.⁸ Der Konflikt zwischen Paraguay und Bolivien um unbewohntes Territorium im Chaco Boreal war eine Materialschlacht für beide Seiten und stellte eine Bedrohung für die politische Stabilität des gesamten Kontinents dar sowie nagte am Anspruch führender Länder wie Argentinien, ein friedvoller Kontinent zu sein. Daher investierte der argentinische Außenminister viel, um den Konflikt beizulegen, da der Einfluss und die Handlungsfähigkeit des Völkerbundes in diesem Konflikt ohnehin sehr begrenzt waren.

Die nachfolgende interamerikanische Friedenskonferenz von 1936 in Buenos Aires verdeutlichte, dass die amerikanischen Staaten sehr wohl in der Lage waren, internationale Konflikte beizulegen, ohne auf die Unterstützung Europas oder des Völkerbunds angewiesen zu sein. Ziel war es, aus den Erfahrungen des Krieges zu lernen und Sicherungsinstrumente zu etablieren, analog zum Briand-Kellogg-Pakt. Als Resultat zeigte der Saavedra-Lamas-Vertrag, dass die lateinamerikanischen Staaten ebenfalls eine friedensstiftende Rolle auf internationaler Ebene übernehmen konnten und dabei Standards setzen konnten.

Dies betraf auch die Herstellung des sozialen Friedens, der sowohl auf der Friedenskonferenz in Versailles 1919 als auch auf der Interamerikanischen Friedenskonferenz in Buenos Aires 1936 intensiv diskutiert wurde. Anders als der Völkerbund, war die ILO eine respektierte Organisation bei den Lateinamerikanern, mit der man bei dem drängenden Thema der sozialen Frage zusammenarbeiten wollte. Der Unterschied bestand darin, dass die ILO ein inklusiveres System darstellte, welches den südamerikanischen Staaten eine größere Beteiligung ermöglichte. Die ILO stand trotzdem in einem ständigen Spannungsverhältnis zwischen europäischer Dominanz und den Forderungen der (Latein-)Amerikaner nach mehr Inklusion und Repräsentation. Anders als beim Völkerbund war Argentinien ein deutlich

7 Nasser 2023.

8 Friede 1937, S. 346.

aktiverer Mitgliedsstaat bei der ILO, was nicht zuletzt auch daran lag, dass verbindliche Konventionen über Arbeit und Soziales geschaffen wurden und Argentinien hierbei handfeste ökonomische Interessen hatte, die soziale Frage international zu lösen. Ferner sahen die Argentinier international abgestimmte Sozialpolitik und die ILO als ein Vehikel, internationales Ansehen als souveräner und moderner Staat zu gewinnen und die Position der lateinamerikanischen Staaten auf dem internationalen Parkett zu stärken.

Insgesamt muss dies vor dem Hintergrund einer stärkeren Panamerikanisierung der argentinischen Politik und des transnationalen Austausches gesehen werden. Nach dem Ersten Weltkrieg intensivierte sich der transnationale Austausch zwischen den amerikanischen Staaten, die zunehmend fernab von Europa Fachkonferenzen veranstalteten, auf denen Themen speziell für den amerikanischen Doppelkontinent, vor allem für Mittel- und Südamerika, zum Teil mit rechtsverbindlichem Charakter diskutiert wurden.⁹ Ausgangspunkt dabei war die fünfte Interamerikanische Konferenz 1923, auf der der Panamerikanismus in Form fünfjähriger wiederkehrender Konferenzen fest institutionalisiert wurde.¹⁰ Diese verstärkte panamerikanische Organisation der Staaten Süd- und Mittelamerikas trug dazu bei, dass mit einem eurokritischen Blick auf die Institutionen in Genf geschaut wurde. Vor allem mit der Abkehr der USA von der Monroe-Doktrin zugunsten ihrer *Good-Neighbor-Policy* in den 1930er Jahren wurde die Grundlage für eine verstärkte Einheit unter den amerikanischen Ländern geschaffen, was den Kontinent auch in der internationalen Wahrnehmung stärkte.¹¹

In diesem Kapitel stehen die Akteure, die sich zwischen der ILO und Argentinien bewegten, im Vordergrund. Es soll darum gehen, ihre Interessen, Motive und Handlungen zu verstehen und zugleich den institutionellen Rahmen abzustecken, der die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Handlungsoptionen bestimmte. Als umspannende Klammer steht das Ziel Argentinien im Zentrum, in einer neuen Weltordnung eine Rolle zu spielen und zugleich Lösungen für die soziale Frage im eigenen Land zu finden. Es soll ferner gezeigt werden, wie die verschiedenen Akteursgruppen, also Experten, Politiker, Unternehmer und Gewerkschafter, auf Internationalen Arbeitskonferenzen zu einer eigenen Gemeinschaft wuchsen, was die Aushandlung von internationalen Arbeitsstandards ermöglichte. Das Konzept der epistemischen Gemeinschaft, vom Politikwissenschaftler Ernst Haas entwickelt, ist hierbei hilfreich, um die Dynamik der Akteure systematisch zu untersuchen und Politikmaßnahmen nachzuvollziehen. Haas definiert epistemische Gemeinschaften als ein Netzwerk von Fachleuten mit anerkanntem Fachwissen und Kompetenzen in einem bestimm-

9 Carnegie Foundation 1943.

10 Morgenfeld 2011.

11 Friede 1937, S. 346f.

ten Politikbereich, das politikrelevantes Wissen bündelt.¹² Für Haas besitzen Mitglieder einer epistemischen Gemeinschaft:

- erstens **gemeinsame Normen und Vorstellungen**, die ein wertebasiertes Handeln gemeinschaftlich möglich machen;
- zweitens **gemeinsame Vorstellungen kausaler Zusammenhänge**, die durch gemeinsame Erfahrungen und Praktiken gemacht werden;
- drittens **gemeinsame Vorstellungen über die Gültigkeit von speziellem Wissen** sowie **gemeinsamen Politikzielen**, die auf eine Verbesserung von sozialer Wohlfahrt abzielen.

Betrachtet man die Akteure in der Geschichte der ILO als epistemische Gemeinschaften, so wird deutlich, dass es sich bei der ILO um eine Institution gehandelt hat, die internationales Personal zusammenbrachte und das gemeinsam, bisweilen konfliktiv um ein gemeinsames Ziel rang: die Herstellung internationaler sozialpolitischer Standards.

Im ersten Teil dieses Kapitels wird zunächst die Vorgeschichte der transnationalen Politik in Argentinien untersucht, die der Beziehung zur ILO im sozialpolitischen Bereich voranging. Es ist wichtig zu betonen, dass Strukturen der internationalen und transnationalen Zusammenarbeit auch vor 1919 bestanden, auf denen das System ILO später aufbauen konnte. Auch für die Rezeption der ILO-Politik in Argentinien, waren die Erfahrungen vor 1919 mit international abgestimmter Sozialpolitik für Argentinien wichtig.

Im zweiten Teil des Kapitels wird das System ILO vorgestellt und auf die Zentrifugalkräfte innerhalb der Organisation eingegangen, die für die Beziehung der ILO zu Argentinien bedeutend waren. Die ILO hatte den Anspruch, universalistische Werte zu vertreten und globale Standards zu schaffen. Jedoch wurde sie immer wieder von den mächtigen europäischen Staaten beeinflusst, die eigene Interessen verfolgten, die oft denen der Argentinier und Lateinamerikaner entgegenstanden. Die ILO musste dieses Spannungsverhältnis im Austausch mit den Ländern auf der Südhalbkugel ständig neu austarieren. Schließlich wird im dritten Schritt der diskursive Prozess transnationaler Sozialpolitik zwischen der ILO und Argentinien analysiert. Dabei wird auf die Beziehungen der ILO, speziell ihres Generalsekretariats, dem *Bureau*, zu den argentinischen Akteursgruppen, gegliedert nach Politikern und Verwaltungsbeamten, Gewerkschaftern und Unternehmern eingegangen. Hierbei wird untersucht, wie die argentinischen Delegationen sich im System des *Tripartism* einfügten und welche Bilder und Erwartungen über die ILO nach Argentinien und umgekehrt transportiert wurden.

12 Haas 1992, S. 3.

Argentinien im Kontext transnationaler Politik

Bereits vor der Gründung der ILO gab es Formate des Austausches und internationale Abkommen über Sozialpolitik, die meist auf Expertenkonferenzen in Europa beschlossen wurden. Argentinische Juristen, Mediziner und Ökonomen, eine Gruppe von Akteuren, die seit Beginn des 20. Jahrhunderts eine zunehmend bedeutende Rolle als politische Berater spielte, waren zwar selten auf europäischen Kongressen vertreten. Dennoch verfolgten sie aufmerksam die neuesten Entwicklungen in der Arbeits- und Sozialpolitik anderer Länder. Der Blick ins Ausland war von Anfang an ein wichtiger Faktor bei der Entwicklung von Sozialreformen. Die Sozialpolitik bildete ein Handlungsfeld, auf dem viele argentinische Politiker und Experten ihr Land als fortschrittlich und gleichberechtigt mit anderen Nationen betrachteten.¹³ Von Beginn an hatte die Beschäftigung mit Sozialpolitik in Argentinien eine transnationale Dimension. Dies lag an der hohen Reputation, die europäische Nationen bei argentinischen Experten genossen und deren sozialpolitische Entwicklung immer wieder als Referenz für Argentinien galt.¹⁴ Die maßgeblichen Treiber dieses argentinischen Blicks nach Europa waren argentinische Experten, die Teile ihrer Ausbildung häufig in Europa absolviert hatten und auf Wissenschaftskongressen ständig mit Europäern in Kontakt traten. Dies bedeutete vor allem, dass Experten im *Departamento Nacional del Trabajo*, DNT, sozialpolitisch relevante Ereignisse und Neuerungen aus anderen Ländern beobachteten und kommentierten. Auch ausländische Sozial- und Arbeitsgesetze standen Modell für sozialpolitische Vorstöße aus dem DNT, die der Politik vorgelegt wurden. Argentinische Arbeitsrechtsexperten studierten die europäischen Sozialgesetzsysteme, aber entwickelten auch ein eigenes Verständnis von Sozialpolitik für die Länder des Cono Sur.¹⁵ Tendenzen einer Emanzipation der argentinischen und amerikanischen Sozialwissenschaft von der europäischen sind durchaus erkennbar, wenn man die Ausrichtung der internationalen Wissenschaftskongresse in dieser Zeit betrachtet. Der *Congreso de Ciencias Sociales de los Estados Americanos* fand im Jahr 1916 in Tucumán statt, einer historisch bedeutenden Stadt, die einhundert Jahre zuvor Schauplatz des *Congreso de Tucumán*, der ersten Unabhängigkeitsversammlung im Vizekönigreich Río de la Plata, gewesen war. Die Stadt diente 1916 als Konferenzort für Sozialwissenschaftler, die aus verschiedenen Ländern des amerikanischen Doppelkontinents kamen. Dies zeigt mit welchem Selbstverständnis die argentinischen Veranstalter den Wissenschaftskongress abhielten: Die Selbstständigkeit der amerikanischen, vor allem der lateinamerikanischen Länder wurde hier unter Beweis gestellt, da bei Wissenschaftskongressen in dieser Zeit fast immer die europäischen Staaten Gastgeber waren, bei

13 Panettieri 1984; Zimmermann 1995.

14 Plotkin und Zimmermann 2012, S. 21.

15 Suriano 2013.

denen nur sehr vereinzelt argentinische oder lateinamerikanische Experten auftraten.

Auf dem Kongress in Tucumán schlug der argentinische Arbeitsrechtsexperte Alejandro Unsain, Arbeitsrechtsexperte im DNT und zwischen 1920 und 1922 dessen Präsident, die Gründung einer zentralen Informationsstelle vor, die das Wissen einer genuin amerikanischen Sozialpolitik bündeln und stärken sollte. Eine erste Aufgabe sollte die damals noch nicht vorhandene Zusammenstellung sämtlicher Sozialgesetze in Lateinamerika sein, um Vergleichbarkeit zwischen den Ländern herzustellen. Denn Unsain war überzeugt, dass es neben den bekannten europäischen Spielarten von Sozialpolitik eine weitere Gruppe der Staaten in Lateinamerika gäbe, die eine eigene Form von Arbeits- und Sozialpolitik entwickelte. Um das eigene lateinamerikanische Verständnis von Sozialpolitik zu festigen und entsprechende Politikmaßnahmen besser zu gestalten, schlug Unsain die Gründung eines interamerikanischen Informationsbüros vor. Dieses Büro sollte den Informationsaustausch von Gesetzen und Statistiken über Arbeitspolitik zwischen den Ländern des amerikanischen Doppelkontinents intensivieren.¹⁶ Die Vorstellung einer globalen Wissensinstitution für Sozialpolitik wurde fortan zu einem ausdrücklichen Ziel, das die lateinamerikanische Sozialwissenschaft in die Politik einbrachte.

Vor diesem Hintergrund schien es, dass internationale Organisationen eine wirkliche Veränderung der Weltordnung bewirken könnten, und zwar, in dem die Lösung der sozialen Frage internationalisiert wurde, da sie viele Länder betraf. Die Präambel der Verfassung der ILO (Kapitel XIII der VV) führte aus, dass nur eine supranationale, also den Nationalstaaten übergreifende Organisation in der Lage sei, auf globaler Ebene »soziale Gerechtigkeit« durchzusetzen. Kein Land könne allein für menschenwürdige Arbeitsbedingungen sorgen, denn Sozialpolitik stünde immer der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit entgegen:

»Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries [...]«. ¹⁷

Eine internationale Organisation, so hieß es weiter, würde nicht dem ökonomischen Konkurrenzgedanken unterliegen, da sie länderübergreifend handeln konnte.¹⁸ Die ILO erschien hier als internationale moralische Autorität, die Sozialreformen ausarbeiten und global durchsetzen konnte. National verordnete Sozialpolitik war immer ein Abwägen zwischen sozialer Notwendigkeit und ökonomischer Effizienz, denn die Einführung von Sozialgesetzen wurde in der politischen Debatte mit der Gefahr

16 Ministerio de Justicia e Instrucción Pública 1917, S. 941f.

17 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 333.

18 Ebd.

verbunden, den ökonomischen Wettbewerb zu verlieren. Steigende Arbeitskosten würden zulasten der Wettbewerbsfähigkeit ausfallen, weshalb Nationalstaaten allein kaum größere Sozialreformen auf den Weg brachten.¹⁹ Die Erfahrung in Argentinien bestätigte diese Annahme, denn tatsächlich gab es schon vor 1919 Debatten über die ökonomischen Kosten von Sozialpolitik. So hatte sich der Sozialhygieniker und konservative Abgeordnete Augusto Bunge in einem Expertenbericht im Jahr 1910 für einen Beitritt Argentiniens in internationale Regelwerke der Sozialpolitik ausgesprochen, mit dem Ziel, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der argentinischen Unternehmen zu erhalten, die bei nationalen Alleingängen in Gefahr geraten könnte:

»Würde eine vorsorgliche Maßnahme die Güterproduktion in einem bestimmten Wirtschaftszweig erheblich verteuern, könnte dieser auf dem Weltmarkt nicht mehr mit Ländern konkurrieren, in denen diese Maßnahme nicht angewendet wird.«²⁰

Die Annahme, dass Sozial- und Arbeitsgesetze die internationale Wettbewerbsfähigkeit für argentinische Unternehmen beeinträchtigten, war ein Argument für eine internationale Abstimmung bei angedachten Arbeits- und Sozialreformen. Die kausale Verknüpfung von Sozialpolitik mit ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit machte die soziale Frage immer stärker zu einem wissenschaftlichen Problem. Für die Lösung der sozialen Frage wurde es immer wichtiger, die komplexen Interdependenzen einer modernen Industriegesellschaft zu berücksichtigen. Daher erlangten die Sozialwissenschaften eine neue Relevanz und entwickelten zunehmend positive wissenschaftliche Grundsätze. Viele Intellektuelle und Experten in Argentinien hofften, auf dieser Grundlage eine wissenschaftlich fundierte Lösung für die soziale Frage zu finden. Die Sozialwissenschaft wurde etwa seit der Jahrhundertwende immer stärker als exakte oder positive Wissenschaft betrieben, das heißt empirische Methoden nahmen verstärkt Einzug in die Sozialpolitikforschung und lösten die normativ orientierte historische Sozialwissenschaft ab. Reale soziale Probleme wurden durch staatlich durchgeführte Statistiken messbar in Zahlen ausgedrückt, die von der empirischen Wissenschaft verarbeitet werden konnten. Die akademischen Debatten führten zum Methodenstreit, der in der deutschsprachigen Sozialwissenschaft ausgetragen wurde und bei dem es im Kern

19 Die politikwissenschaftliche Forschung hat empirisch nachgewiesen, dass Staaten internationale Konventionen dann übernahmen, wenn möglichst viele Länder die Konventionen ratifizierten. Denn nur so wurde sichergestellt, dass die gleichen Regeln überall galten. Vgl. dazu Baccini und Koenig-Archibugi 2014.

20 Bunge 1910b, 310. Alle Quellen auf Spanisch und Französisch wurden in der vorliegenden Studie zur Transparenz ins Deutsche übersetzt.

darum ging, ob die Wissenschaft normative Grundsätze erlauben sollte oder Politikempfehlungen stets wissenschaftlich hergeleitet werden sollten.²¹ Zweifellos bot die Wendung zur positiven Wissenschaft vermehrt die Möglichkeit, empirische Methoden zum wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn zu nutzen.

Internationale Kongresse bildeten wichtige Foren des Wissensaustausches, so dass die Debatten um eine Neuausrichtung der Sozialwissenschaft auch international geführt wurden. In Argentinien ging es jedoch vor allem um die praktischen Anwendungen der Sozialwissenschaften und ihre politischen Implikationen. Angesichts der eskalierenden sozialen Frage befürworteten argentinische Arbeitsrechtsexperten eine international koordinierte Sozialpolitik, die auf den neuesten Ergebnissen internationaler Konferenzen basierte und dem Problem des Wettbewerbsverlustes Rechnung trug. Für Alejandro Ruzo, Abteilungsleiter im DNT, waren wissenschaftlich hergeleitete und international ausgehandelte Standardisierungen ein Ausdruck staatlichen Fortschritts im Bereich der Sozialgesetzgebung. In den Fokus geriet vor allem eine soziale Gruppe, die Ruzos Ansicht nach sozialpolitisch geschützt werden müsse und deren Schutz internationale Koordination erforderte: die Migranten. Länder standen im Wettbewerb um Einwanderer und Ruzo vertrat die Ansicht, dass eine gut entwickelte Sozialpolitik in Argentinien einen positiven Einfluss auf potenzielle Migranten haben könnte. Insbesondere sollte die argentinische Sozialpolitik Schritt halten mit der hohen transnationalen Mobilität von Arbeitern. Ruzo hatte auch hier europäische Vorbilder vor Augen, konkret bilaterale Abkommen zwischen europäischen Staaten, in denen die gegenseitige Anerkennung von Unfall- und Invalidenversicherung geregelt wurde, wie etwa in den Verträgen zwischen Frankreich und Italien 1904, Belgien und Luxemburg 1905 und Deutschland und Luxemburg 1905. Eine international geltende Arbeitsgesetzgebung bildete für ihn eine moderne staatliche Antwort auf die soziale Frage, die nicht nur Europa und Nordamerika, sondern eben auch Argentinien betraf.²² Einwanderung, auch temporär durch Saisonarbeiter, betraf Argentinien genauso wie europäische Staaten. Für viele argentinische Akteure, die wie Ruzo im Bereich der Arbeitspolitik aktiv waren, war die Partizipation Argentiniens an internationalen Kongressen daher einerseits ein Beweis für die Modernität und des sozialen Fortschritts, die der argentinische Staat vorweisen konnte. So berichtete Ruzo von dem viel beachteten Auftritt der argentinischen Vertreter auf dem internationalen Kongress für den Kampf gegen Arbeitslosigkeit, der 1910 in Paris stattgefunden hatte und vom anschließenden Beitritt Argentiniens zur *Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz* im Jahr 1913. Die Vereinigung bestand seit 1901 als privatrechtlicher internationaler Verein mit Sitz in Basel und wird als unmittelbare Vorläuferorganisation der

21 Vgl. dazu Albert 2009.

22 Ruzo 1918, S. 307.

ILO gesehen.²³ Andererseits bildeten die internationalen Kongresse auch Foren des Wissensaustausches, um von anderen Beispielen und der Best-Practice sozialpolitischer Intervention zu lernen, wie das folgende Zitat von Ruza zeigt:

»[...] diese internationalen Kongresse von Fachleuten oder Gelehrten [sind] Zusammenkünfte, auf denen nicht nur die Leistungen der einzelnen Nationen in ihrer Gesamtheit vorgestellt werden, sondern auch die geeignetsten Methoden des staatlichen Eingreifens in den Fragen der Arbeit und des Schutzes der Arbeitnehmer vermittelt werden.«²⁴

Die *Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz* war bereits eine verstetigte internationale Organisation, die nachhaltige Reformen in den internationalen Arbeitsstandards anstrebte und als ständiges Gremium mit internationalen Experten besetzt war. Vor allem wurden dort Regelungen zur Frauen- und Kinderarbeit sowie zum Gesundheitsschutz getroffen. Die Organisation traf internationale Absprachen auf ihren Kongressen, auf denen Experten über Probleme des Arbeitsschutzes diskutierten und Konventionen aushandelten, um nationale Gesetze international anzugleichen. Für Ruza waren diese Kongresse sowie die zahlreichen Publikationen der Vereinigung essenzielle Bausteine für eine internationale Arbeitspolitik, deren Studium in Argentinien auf hohes Interesse stieß.²⁵ Er charakterisierte die Vereinigung als ein transnationales Organ von Sozialpolitik, dessen Funktion nicht nur in der Koordinierung und Zusammenführung nationaler Gesetzgebung bestand, sondern auch die stetige Produktion von Wissen über Sozialpolitik war.

Sozialpolitik war demnach von Beginn an ein von Experten und Wissenschaftlern beeinflusstes Politikfeld, das der Sozialwissenschaft eine neue, politikrelevante Stellung einbrachte. Die argentinische Rechtswissenschaft konnte sich in diesem Kontext in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts durch einige Protagonisten ihres Faches international sichtbar positionieren, was eine wichtige Voraussetzung für das spätere Engagement Argentinien bei der ILO war. Dies lag nicht zuletzt an der modernen und international vernetzten Universitätslandschaft in Argentinien wie den staatlichen Universitäten in Buenos Aires und La Plata, an denen die Elite ausgebildet wurde.²⁶ Denn so wurde Expertise auf dem Rechtsgebiet bereits vorher international gesammelt, was später von Vorteil war. In der argentinischen Rechtswissenschaft wurde es als eine Art Ritterschlag wahrgenommen, als die *International Law Association* ihren Jahreskongress 1922 in Buenos Aires ausrichtete, zum ersten Mal überhaupt außerhalb Europas.²⁷ Die 1873 in Brüssel gegründete Organisation

23 LONSEA 2023a und weiterführend Gregarek 1995.

24 Ruza 1918, S. 314.

25 Ebd., S. 315.

26 Arellano Ortiz 2019; Deciancio 2016.

27 *International Labour Review*, 6 (6), 1922, S. 967f.

für internationales Recht diskutierte in Buenos Aires den Rechtsstatus von Staatenlosen und Ausgebürgerten. Der argentinische Rechtsexperte Alcides Calendrelli, der später auch an ILO-Konferenzen teilnahm, versuchte in seiner Gastgeberrolle, die argentinische Rechtswissenschaft auf eine Ebene mit den nordamerikanischen und europäischen Rechtswissenschaften zu stellen.²⁸

Es ist von Bedeutung zu betonen, welchen Einfluss internationale Foren wie Organisationen oder Vereinigungen auf argentinische Experten und Politiker hatten, indem sie die Relevanz des internationalen Expertenaustausches unterstrichen. Alejandro Ruza sprach über die internationalen Vereinigungen von prestigeträchtigen Institutionen, die ein vitales Beispiel für die neue transnationale Arbeitsrechtspolitik waren: »Sie stellen einen lebendigen Ausdruck des praktischen Internationalismus des Arbeitsrechts dar.«²⁹

Für die argentinischen Arbeitsrechtsexperten bildeten die transnationalen Aktivitäten ihrer Regierung, die sie auf Konferenzen und Kongressen vertraten, eine Chance in den Wissensaustausch mit internationalen Experten zu treten. Denn auch wenn einige sozialpolitische Konzepte in Argentinien als fortschrittlich und modern dargestellt wurden, hinkte das Land in vielen Bereichen der Verwaltung und Bürokratie hinterher, wie etwa bei den Methoden der statistischen Erhebung und des Zensus, die wiederum wichtige Werkzeuge in der Evaluierung von Sozialpolitik waren und deren Standardisierung ebenfalls in Expertennetzwerken seit dem 19. Jahrhundert international diskutiert wurde.³⁰ Experten diskutierten auf internationalen Kongressen über standardisierte statistische Erhebungs- und Darstellungsmethoden, die einerseits einen Universalitätsanspruch hatten und andererseits die Besonderheiten der Traditionen und Strukturen der Nationalstaaten berücksichtigen mussten. Alejandro Unsain schrieb in seinem Lexikon zu den Sozialgesetzen, dass der argentinische Zensus, der auch Daten zur Erwerbsbevölkerung erhob, aufgrund seiner Lücken und Ungenauigkeit kaum die Wirklichkeit der Arbeitern in Argentinien abbilden konnte.³¹ Die argentinischen Experten im DNT, die sich der Defizite der Politik und Verwaltung in Argentinien wohl bewusst waren, versprachen sich durch den Austausch mit internationalen Experten und dem Aushandeln von verbindlichen Standards auf internationaler Ebene einen Modernisierungsschub für Argentinien. Daher setzten sich diese Akteure dafür ein, dass Argentinien international kooperierte und sozialpolitische Initiativen offen gegenüberstand.

Akteure wie Alejandro Unsain oder Alejandro Ruza wiesen dabei stets auf die Besonderheiten Argentiniens und Lateinamerikas hin. Die häufig in den Quellen

28 Ebd., S. 968.

29 Ruza 1918, S. 315.

30 Horstmann 2020.

31 Unsain 1919, S. 46.

als »junge Nationen« beschriebenen Länder des südamerikanischen Kontinents würden, so die beiden Experten, im Bereich der sozioökonomischen Entwicklung Besonderheiten aufweisen, die der Entwicklung Europas zwar ähnelten, aber in einer ganz anderen Geschwindigkeit stattfänden.³² Denn mit der wirtschaftlichen und sozialen Transformation, wie sie seit Beginn des Jahrhunderts in Argentinien stattfand, musste die Sozialpolitik Schritt halten, um die ausufernde soziale Frage politisch zu beantworten. Unsain betonte, dass in nur einem Vierteljahrhundert in Argentinien Sozial- und Arbeitsgesetze eingeführt wurden, während in Europa dieser Prozess über einen viel längeren und graduelleren Zeitraum stattfand. Er unterstrich auch die enorme Herausforderung für staatliche Strukturen in Südamerika.³³ Zudem war es nicht möglich, die Gesetze einfach eins zu eins aus Europa zu übernehmen, sondern sie mussten den Strukturen und Besonderheiten Südamerikas angepasst werden. Unsain unterstrich die Beiträge amerikanischer Sozialwissenschaftler und Experten zur Entwicklung von Sozialgesetzen und wies darauf hin, dass bereits vor dem Ersten Weltkrieg in Amerika die Idee einer internationalen Arbeitsorganisation diskutiert wurde, um einen globalen Blick auf die Entwicklung von Arbeitsgesetzen zu ermöglichen und gleichzeitig regionale Besonderheiten, insbesondere in (Süd-)Amerika, zu berücksichtigen. Auf dem *Congreso de Ciencias Sociales* in Tucumán 1916 wurde beispielsweise gefordert, dass internationale Sozialpolitik die besonderen sozialen Strukturen der südamerikanischen Länder³⁴ beachten müsse, da diese sich stark von den Strukturen, die in Europa herrschten, unterschieden.³⁵ Welche Unterschiede dies waren, wird erst beim Blick auf die einzelnen sozialen Gruppen sichtbar (siehe dazu Kapitel 4).

In einem späteren Beitrag ging Unsain sogar noch weiter: Für ihn entstanden die Ideen zu Arbeitsreformen und Arbeitsrechte in Amerika aus christlicher Überzeugung unter dem Kampf um die Abschaffung der nordamerikanischen Sklaverei, von wo aus sich die egalitäre Bewegung in ganz Amerika ausbreiten konnte.³⁶ Der Drang nach Arbeitsreformen sei in Amerika geboren worden, wo sich unter republikanischen und christlich geprägten Regierungen ein neues Verständnis von sozialer Gerechtigkeit gebildet hätte. Die Erwartungen waren in Argentinien am Ende

32 Ruzo 1918, S. 336ff; Unsain 1925, S. 46f.

33 Unsain 1925, S. 47.

34 Der Begriff Südamerika ist hierbei ein Quellenbegriff. Tatsächlich ist auch in anderen Quellen argentinischer Akteure viel häufiger die Rede von südamerikanischen Ländern als von lateinamerikanischen Ländern. Die Vermutung liegt nahe, dass mit Südamerika vor allem die Länder des Cono Sur gemeint sind – Chile, Argentinien, Uruguay – die ähnliche sozioökonomische Entwicklungen vorwiesen und zeitgleich ähnliche Sozialpolitik betrieben.

35 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1923, S. 269f.

36 Unsain 1925, S. 52.

des Ersten Weltkriegs hoch, die eigenen durchaus fortschrittlichen Gesetze in einem internationalen Rahmen fortzuentwickeln.

Die ILO zwischen Universalismus und Eurozentrismus

Die ILO war eine internationale Organisation, die als transnationale Plattform zu verstehen ist, auf der der Austausch unter Expertinnen und Experten institutionalisiert, organisatorisch strukturiert und zeitlich verstetigt wurde. Denn zuvor waren es stets internationale Kongresse gewesen, die durchaus aufeinander aufbauen konnten und auch – wie das Beispiel der Haager Konventionen für die Regelung der Landkriegsordnung zeigt – internationale Wirkung hatten. Doch fehlte es an einem Forum, das in ähnlicher Form inklusiv für Länder der Südhalkugel war und verstetigtes Wissen über Sozialpolitik produzierte. Obwohl die ILO zunächst unter dem Dach des Völkerbunds organisiert werden sollte, stellte sich schnell heraus, dass eine eigenständige und unabhängige Organisation sinnvoller war.³⁷ Somit verfügte die ILO über ein eigenes Budget und Autonomie in ihren Entscheidungen. Die ILO setzt sich zusammen aus einem System dreier Organe: Das *International Labour Office* oder kurz *Bureau* als das ständige Sekretariat der ILO und die zentrale Schaltstelle für die Gesamtaktivitäten der ILO, die es unter der Aufsicht des Verwaltungsrats und unter der Leitung des Generaldirektors vorbereitet. Das *Bureau* fungiert als zentrales Nervensystem der Organisation sowohl intern als auch extern. Ebenso ist dort der wissenschaftliche Korpus der Organisation angesiedelt. Der *Governing Body* ist das Exekutivorgan der ILO und das Verwaltungsratsorgan des *Bureaus*. Es trifft Entscheidungen zur ILO-Politik allgemein, legt die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz fest, bereitet den Haushalt der Organisation vor und wählt den Generaldirektor. Die *Internationale Arbeitskonferenz* ist als internationales (nicht gewähltes) Parlament zu verstehen und vereint die Delegierten der nationalen Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Mitgliedsstaaten der ILO mit samt ihren Beraterinnen und Beratern. Die Konferenz tagt in der Regel einmal im Jahr, um internationale Konventionen zu beschließen, den Haushalt der Organisation zu verabschieden und den *Governing Body* zu wählen.³⁸ Viele Regierungsvertreter auf den Arbeitskonferenzen waren Beamte, die die Arbeits- und Sozialgesetze in ihren Ländern verantworteten, es handelte sich also um Expertendelegationen. Die Delegierten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wurden in Absprache mit den repräsentativsten nationalen Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer nominiert. Der wichtigste Grundsatz der ILO war und ist die paritätische Besetzung der Verfassungsorgane nach einer dreiteiligen Logik: Regierung, Arbeitnehmer und

37 Maul 2019.

38 International Labour Organization 2024b.

Arbeitgeber sollen sowohl als Delegierte auf den Internationalen Arbeitskonferenzen als auch als Mitglieder im *Governing Body* vertreten sein, wobei die Delegierten von den nationalen Regierungen nominiert werden und die Mitglieder im *Governing Body* von den jeweiligen Statusgruppen auf den Arbeitskonferenzen gewählt werden.³⁹ Die Dreiteilung oder, im Englischen *Tripartism*, war und ist der fundamentale Grundsatz für alle Politikentscheidungen der ILO, die durch die Einbindung aller drei Parteien in die Entscheidungsprozesse auf den breiten Konsens der Akteure setzte. Durch diesen Konsens sollte »soziale Gerechtigkeit« erreicht werden, der sich die ILO als Politikziel verschrieb. Der Grundsatz des Tripartismus war aber kein neues Konzept, er orientierte sich an den Traditionen und Erfahrungen der Arbeitskämpfe in vielen Ländern. Auch in Argentinien war dieses Konzept bereits bekannt. Denn schon vor 1919 gab es ein nationales dreigliedriges System mit Politikern und Verwaltungsautoritäten als Mediatoren im Arbeitskampf zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Auch schon in der Zeit der oligarchischen Republik vor 1916, als Arbeiter noch keine nennenswerten Repräsentanten in der Politik hatten, gab es diese Mediatoren, die von allen Konfliktparteien respektiert wurden. In der Stadt Buenos Aires nahm eine solche Mittlerposition beispielsweise der *Intendente municipal* – der Bürgermeister – ein, und in einigen Fällen sogar Minister der argentinischen Regierung, um zwischen Unternehmern und Arbeitern zu vermitteln.⁴⁰ Die ILO übernahm somit ein bereits etabliertes Konzept und baute es international aus.

Abbildung 2-2 zeigt die inhaltliche und thematische Breite der Verwaltungsstrukturen des *Bureaus* mitsamt seinen zahlreichen Subdivisionen mit Stand im Jahr 1930.⁴¹ Die Forschungsabteilung nimmt einen wichtigen Teil in der Struktur ein, genauso wie die Kommunikationsabteilungen und Korrespondenzbüros, die als Schnittstelle zu den Mitgliedsstaaten fungierten. In Buenos Aires wurde 1932 das erste Korrespondenzbüro der ILO auf lateinamerikanischen Boden gegründet. Für einige ausgewählte Sozialpolitikbereiche gab es eigene Kommissionen und Abteilungen wie etwa für Migration, Seefahrt, indigene Arbeiter, Arbeitssicherheit oder Arbeitslosigkeit. Die ersten drei genannten Bereiche unterschieden sich inhaltlich und strukturell deutlich von der industriellen Erwerbsarbeit und wiesen spezifische Anforderungen für die Ausgestaltung von Arbeitnehmerrechten und Arbeitsschutz auf, weshalb eigene Verwaltungssektionen eingerichtet wurden. Die letztgenannten Bereiche können zudem als eigenständige umfangreiche sozialpolitische Bereiche betrachtet werden, auf denen die ILO aktiv war, weswegen auch hierfür eigene Arbeitsgruppen eingerichtet wurden. Ebenso bildete die Konferenz

39 International Labour Office, *Official Bulletin*, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 334.

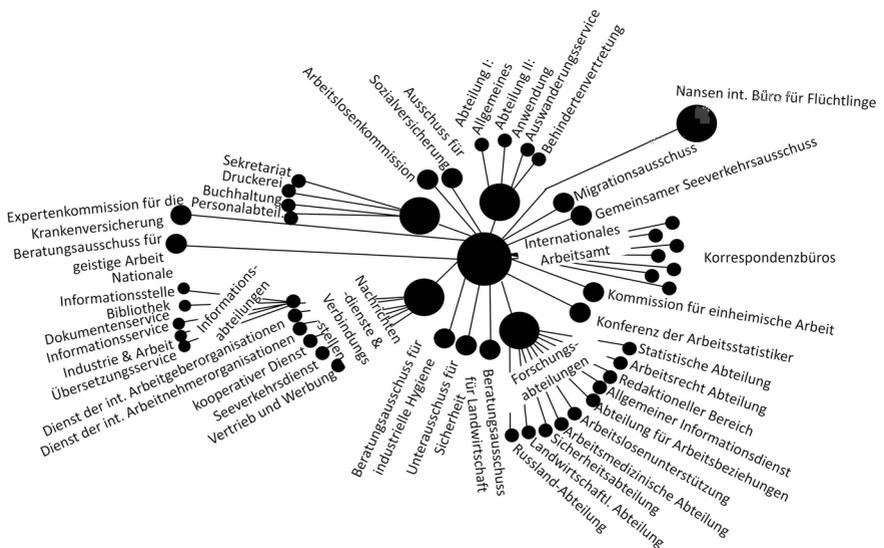
40 Hora 2023.

41 Vgl. dazu die Darstellung bei Grandjean 2017.

der Arbeitsstatistik eine eigene Abteilung und war aufgrund ihres wissenschaftlichen Schwerpunkts direkt beim *Bureau* angesiedelt.

Die vielschichtige und umfassende Struktur der ILO verdeutlicht, dass die Organisation einen ambitionierteren Anspruch hatte als nur ein Austragungsort für jährliche Konferenzen zu sein. Vielmehr fungierte sie als zentrale Instanz für die Generierung und Produktion von Wissen über Arbeit. Ihr Ziel bestand darin, die globalen Arbeitsrechte und Bedingungen in sämtlichen Sektoren und Branchen zu verbessern. Dies wurde erreicht, indem die Politik der ILO auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen basierte und den nationalen Regierungen eine objektive Arbeitsgrundlage vorgelegt wurde. Auf dieser Grundlage wurden dann politische Konventionen verabschiedet.

Abbildung 2-2: Verwaltungsstruktur des *Bureau* der ILO im Jahr 1930



Quelle: Grandjean 2017, modifizierte Darstellung

Vom Völkerbund war die ILO aufgrund ihrer unabhängigen und durch die Mitgliedsländer legitimierten verfassungsgebenden Organe inhaltlich, finanziell und personell unabhängig. Die Führungsfiguren der ILO, namentlich der erste Generaldirektor Albert Thomas konnten diese Autonomie vom Völkerbund graduell ausbauen, indem die Abteilungen im *Bureau* stetig ausgeweitet wurden und die Beziehungen

zu den Mitgliedsstaaten unabhängig vom Völkerbund geführt wurden.⁴² Das Verhältnis zwischen der ILO und dem Völkerbund war eine Mischung aus Zusammenarbeit und Wettbewerb, da beide Organisationen in bestimmten Bereichen ähnliche Themen abdeckten, wie beispielsweise bei der Gesundheitspolitik oder bei Hilfsmaßnahmen für die Unterstützung von Flüchtlingen. Zwar sollten die Ausgaben des *Bureaus* und der Internationalen Arbeitskonferenzen nach Artikel 399 der Verträge aus dem Budget des Völkerbundesekretariat finanziert werden, jedoch etablierte sich die Praxis, dass die Budgetplanungen zwischen dem Generaldirektor, dem *Governing Body* und einer Finanzkommission des Völkerbundes ausgehandelt wurden und schließlich von der Völkerbundkonferenz gebilligt wurden. Budgetdefizite wurden zwischen den Budgets der anderen beiden Organisationen des Völkerbundes, dem Internationalen Gerichtshof und dem Völkerbundsekretariat, ausgeglichen. Über die Ausgaben der Mittel konnte der *Governing Body* und das Generaldirektor jedoch unabhängig verfügen.⁴³ Eine wichtige Konsequenz hieraus war, dass die Mitgliedschaft eines Landes in der ILO unabhängig von der Teilnahme am Völkerbund möglich war, sodass sich die Instabilität in der Anzahl der Mitgliedsstaaten in den 1920er und 1930er Jahren und das endgültige Scheitern des Völkerbundes im Zweiten Weltkrieg nicht auf die Existenz der ILO auswirkte. So konnte ein Land auch nur bei der ILO Mitglied sein, ohne dem Völkerbund beizutreten, wie im Fall der Vereinigten Staaten, die 1934 Mitglied bei der ILO wurden, ohne jemals Mitglied des Völkerbundes gewesen zu sein.⁴⁴

Die erste Internationale Arbeitskonferenz fand im Jahr 1919 in Washington, D.C. statt, an der auch eine argentinische Delegation teilnahm. Mit Leonidas Anastasi und Alejandro Unsain an der Spitze der Delegation schickte die argentinische Regierung ausgewiesene Experten aus dem Arbeitsrecht, der sogenannten modernen Rechtsschule des *Nuevo Derecho* in die US-amerikanische Hauptstadt. Als *Nuevo Derecho* wird in der argentinischen Rechtsgeschichte die neu aufkommende rechtswissenschaftliche Praxis im frühen 20. Jahrhundert bezeichnet, in der dem Staat eine neue regulierende Rolle im Umgang mit der sozialen Frage zugewiesen wurde. Der Begriff geht weitestgehend auf den Sozialpolitiker Alfredo Palacios zurück.⁴⁵

Die ILO war ein innovatives internationales Gebilde, das sich durch die explizite Einbindung von außereuropäischen Staaten auszeichnete und in Argentinien die Hoffnung auf neue Partizipationsmöglichkeiten weckte.⁴⁶ Der Wille Argentiniens zur Partizipation an internationalen Strukturen machte sich auf den ersten

42 Van Ginneken 2006, S. 118f.

43 Oficina Internacional del Trabajo 1946, S. 3ff.

44 Van Ginneken 2006, S. 109.

45 Zimmermann 2013, S. 83.

46 Stagnaro 2017, S. 119f.

Konferenzen der ILO bereits bemerkbar. Es verwundert daher nicht, dass Argentinien von der ILO von Beginn an als aktives Mitglied wahrgenommen wurde und als einziges lateinamerikanisches Land einen Sitz im *Governing Body* erhielt. Für Argentinien war dies ein Prestigeerfolg. Der Historiker Andrés Stagnaro begründet die frühe Einbindung Argentiniens in den *Governing Body* damit, dass es als einziges Land aus Lateinamerika eine vollständige Delegation nach Washington entsandte und deren Partizipation durch zahlreiche Wortmeldungen und Debattenbeiträge einen positiven Eindruck bei anderen Delegierten hinterließ. Zudem war Argentinien das zweitgrößte Land in Lateinamerika mit einer existierenden Industrie und aufstrebenden Arbeiterschaft.⁴⁷ Auch der Status als größte Ökonomie des südlichen Teils des Doppelkontinents war ein Grund für die Sonderbehandlung Argentiniens in der ILO. Die Einbindung von souveränen Staaten außerhalb Europas sollte dem universellen Anspruch der ILO gerecht werden, den sie mit der Zuständigkeit für die Arbeitsrechte in allen Ländern begründete. Aber die Organisation fuhr tatsächlich eine stark auf Europa ausgerichtete Politik, was sich nicht nur in den Politikschwerpunkten, sondern auch in der Besetzung von Spitzenposten in den Anfangsjahren widerspiegelte.⁴⁸

Im Vorfeld der ersten Arbeitskonferenz 1919 überwog in Argentinien allerdings der Optimismus, Teil einer neuen Weltordnung zu sein. Die argentinische Regierung von Präsident Hipólito Yrigoyen begann die Zusammenarbeit mit den neu gegründeten internationalen Organisationen in Genf daher mit großem Enthusiasmus. In einer Rede vor dem argentinischen Kongress sprach Yrigoyen im Hinblick auf den Völkerbund und der ILO von einer »[...] Beziehung, mit der sich unsere Demokratie mit den anderen Demokratien des Universums vereint.«⁴⁹ Die Hoffnungen Yrigoyens beruhten auf der Erwartung eines Aufbruchs in eine neue Zeitrechnung der internationalen Politik, in der Argentinien als demokratische Nation mit einem modernen Staatswesen eine viel bedeutendere Rolle spielen sollte als je zuvor. Die ILO eröffnete den Argentinern von Beginn an die Möglichkeit, die Arbeits- und Sozialpolitik international zu vergleichen und auch die eigenen Fortschritte der argentinischen Sozialpolitik in Szene zu setzen, zumal die Argentinier ihr Land als beispiellos in ganz Lateinamerika sahen. Die internationale Perspektive machte die eigenen progressiven, aber auch defizitären Gesetzeslagen sichtbar.⁵⁰ Die argentinische Regierung strebte nach einer neuen weltpolitischen Bedeutung, die sich in dem historischen Momentum nach 1919 ergab und mit der das Engagement der argentinischen Regierung erklärt werden kann. Die innenpolitische Bedeutung des argentinischen Wirkens auf internationaler Bühne verdeutlicht die Karikatur von

47 Ebd., S. 121.

48 Maul 2019, S. 73.

49 Yrigoyen 1951, S. 164.

50 Stagnaro 2017, S. 121.

Caras y Caretas in Abbildung 2-3. Dargestellt sind Honorio Pueyrredón und Elpidio González, zwei konkurrierende Politiker, die sich Hoffnungen auf eine Kandidatur im anstehenden Präsidentschaftswahlkampf machten. In der Karikatur steht Pueyrredón kurz vor einer Reise nach Europa, die ihn zum Völkerbund und der ILO führen wird. Sein Widersacher Elpidio hegt dabei nicht uneingeschränkte Bewunderung für diese Unternehmung, da er selbst versucht, sich auf der nationalen Bühne zu profilieren. Im Hintergrund agiert ein deutlich verächtlicher Gaucho, der als Sinnbild für die argentinische Öffentlichkeit steht und die Szenerie kommentiert, dass die Herren ihre Reisen lediglich aus wahlpolitischen Überlegungen heraus unternehmen würden. Die ILO hatte sichtliche Strahlkraft für Politiker in Argentinien und das Engagement in der Organisation war mit entsprechend hohen Erwartungen verknüpft.

Abbildung 2-3: *Caras y Caretas*, 09.10.1920, Nr. 1149



Quelle: Biblioteca Nacional de España

Dies wird umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass nach dem Ersten Weltkrieg in vielen lateinamerikanischen Ländern der politische Gedanke vorherrschte, dass der Frieden auf dem amerikanischen Kontinent durch ein System des internationalen Ausgleichs gewährleistet werden müsse. Und dies sollte durch die allgemeine Anerkennung des internationalen Rechts erreicht werden. Der Anspruch, den die Lateinamerikaner immer wieder auf internationalen Konferenzen unter Beweis stellten, war, internationales Recht stetig, auch im eigenen Sinne, fortzuentwickeln.⁵¹

Als erster argentinischer Vertreter nahm im Jahr 1919 der Arbeitsrechtsexperte und Sozialpolitiker Leónidas Anastasi seine Arbeit im *Governing Body* auf, in der ersten Sitzung in Washington im Anschluss an die erste Internationale Arbeitskonferenz.⁵² In den folgenden Jahren verlagerte die ILO ihre Versammlungen nach Europa, was für die Argentinier größere logistische Herausforderungen bedeutete. Ab 1920 vertrat Marcelo T. de Alvear Argentinien im *Governing Body*. Alvear, der auch argentinischer Botschafter in Paris war und einige Jahr später Staatspräsident werden sollte, nahm allerdings nur an den ersten Sitzungen des Gremiums teil, die im Januar 1920 in Paris stattfanden. In den darauffolgenden Sitzungen, die im selben Jahr in London, Genua und Genf abgehalten wurden, war er nicht mehr anwesend oder ließ sich im Falle der Sitzung in Genua vertreten. Auch in den Jahren 1921 und 1922 nahm Alvear an keiner Sitzung des *Governing Body* teil und ließ sich nur in zwei Fällen vertreten, was in dem Gremium einmalig bleiben sollte. Kein anderes Mitglied war seltener anwesend als Alvear. Das dauerhafte Fehlen des Argentiniers bei den Sitzungen ist nicht mit der geografischen Distanz Argentiniens nach Genf zu erklären, zumal Alvear als Botschafter in Paris residierte. Persönlich war Alvear ein ausgesprochen Befürworter der Institution, stand aber damit der offiziellen Regierungslinie von Yrigoyen konträr gegenüber, die nach 1920 eine kritische Distanz zum Völkerbund und der ILO pflegte. Alvears Abwesenheit spiegelte somit das schwierige Verhältnis der argentinischen Regierung von Yrigoyen zur ILO wie auch zum Völkerbund am Anfang der 1920er Jahre wider. Denn Argentinien war trotz seiner offiziellen Mitgliedschaft bei der ILO nicht auf den Internationalen Arbeitskonferenzen von 1921 und 1922 vertreten, was auf eine zunehmende Entfremdung der Regierung mit Genf zurückzuführen ist.⁵³ Dass die ILO und der Völkerbund alles andere als Inszenierungsorte waren, wurde schnell klar. Auch Außenminister Honorio Pueyrredón musste diese Erfahrung machen, dass die Institutionen sich nur bedingt für eine gute Presse eigneten, wie *Caras y Caretas* verdeutlichte. Die argentinische Regierung hatte sich in Genf wortwörtlich verzettelt (Abbildung 2-4).

51 Carnegie Foundation 1943, S. 11.

52 International Labour Office : Minutes of the Governing Body, November 1919, S. 1.

53 Stagnaro und Caruso 2017; Landelius 1965, S. 26.

Abbildung 2-4: *Caras y Caretas*, 18.12.1920, Nr. 1159



Quelle: Biblioteca Nacional de España

Puyerrredón sei, so die Kritik in der Karikatur, von Pol zu Pol weltweit unterwegs und sein Name stünde in Argentinien synonymhaft für den Ort Genf. Doch ein sichtlich überforderter Puyerrredón weiß sich nicht mehr zu helfen und versinkt unter der Komplexität und Schwierigkeiten, die sich in Genf ergaben.

Die Argentinier mussten schnell feststellen, dass das Gravitationszentrum der internationalen Politik dort lag, wo beide Organisationen ihren Sitz hatten: in Europa. Dies wurde bereits während der Pariser Friedenskonferenz klar, als Argentinien und die andere lateinamerikanischen Staaten sich weitestgehend in der Zuschauerrolle wiederfanden.⁵⁴ Schnell zeigte sich, dass die Interessen zwischen den europäischen Staaten und den außereuropäischen Staaten auseinanderdrifteten. Präsident Yrigoyen war durch diese Haltung der Europäer derart desillusioniert, dass er die Vertreter Argentiniens gleich nach der ersten Konferenz nach der Gründung 1920 aus dem Völkerbund wieder zurückzog und auch der ILO zukünftig skeptisch gegenüberstand, wo die europäischen Staaten ebenfalls in der großen Mehrheit wa-

54 Rinke 2015, S. 225.

ren.⁵⁵ Diese Ernüchterung sollte als »Wilsonianische Enttäuschung« oder »decepción wilsonista« in die Geschichte eingehen, da die Hoffnungen zerstört wurden, mit den USA einen starken Partner für das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu haben, alles das – was Präsident Woodrow Wilson versprochen hatte.⁵⁶ Doch die Vereinigten Staaten zogen ihr Engagement gleich nach den Pariser Friedenskonferenzen in den neuen Institutionen zurück und so wurden sie von Europa dominiert, ohne dass die USA sich daran störten. Exemplarisch dazu illustrierte die populäre argentinische Zeitschrift *Caras y Caretas* auf ihrer Titelseite im Oktober 1920 das Machtgefälle zwischen Argentinien und den europäischen Staaten innerhalb der Strukturen des Völkerbundes (Abbildung 2-5). Sichtlich beeindruckt und überrascht wirkt dort die Figur des argentinischen Außenministers Honorio Pueyrredón angesichts der schieren Größe und Übermacht der anderen Staaten, die Argentinien gegenüberstehen. Die Karikatur bezieht sich auf die Ablehnung der von der argentinischen Delegation eingebrachten Resolution zur Aufnahme aller souveränen Staaten in die Genfer Institutionen durch die Völkerbundkonferenz (1920).⁵⁷ Der Karikaturist bewertete das selbstbewusste Handeln Argentiniens auf der Konferenz mit dem anschließenden Verlassen der Delegation unter Protest als hastig und überstürzt (»apuros«), hier dargestellt mit einer überforderten Figur des Honorio Pueyrredón, der mit großen Erwartungen, dargestellt als vollgepackte Koffer, zum Völkerbund gekommen war.

Genauso verhielt es sich mit der ILO, wo die internationalen Kräfteverhältnisse ähnlich verteilt waren, wie die Zusammensetzung des *Governing Body*s verdeutlicht. Denn dass einzig Argentinien die lateinamerikanischen Staaten im Leitungsgremium der ILO vertrat, rief Missmut hervor. Im Jahr 1920 legte Kuba eine offizielle Beschwerde beim Generaldirektor Albert Thomas ein, in der die Sitzverteilung im *Governing Body* als nicht repräsentativ genug und zudem als im Widerspruch zum Willen der Mitgliedsländer stehend kritisiert wurde. Konkret formulierten die kubanischen Beschwerdeführer, dass nur einer von 24 Sitzen die Lateinamerikaner repräsentierte und zudem die – so wörtlich – wichtigen Staaten des Commonwealth von Großbritannien repräsentiert wurden, ohne eigenständige Repräsentation.⁵⁸

55 Simonoff 1996.

56 Rinke 2015, S. 230.

57 Sánchez Román 2015, S. 216; Llairó und Siepe 1997, S. 99.

58 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 463.

Abbildung 2-5: *Caras y Caretas*, 23.10.1920, Nr. 1151



Quelle: Biblioteca Nacional de España

Die Beschwerde wurde durch zahlreiche lateinamerikanische Staaten, inklusive Argentinien, sowie weiteren außereuropäischen Staaten unterstützt. Sie bezogen sich auf eine Resolution der Internationalen Arbeitskonferenz aus dem Jahr 1919, in der sich die Delegierten zahlreicher Staaten mehrheitlich für eine modifizierte Zusammensetzung des *Governing Body*s ausgesprochen hatten, ohne dass dies allerdings Konsequenzen hatte.⁵⁹ Die lateinamerikanischen Staaten drängten auf eine stärkere Repräsentation, weil der *Governing Body* ein machtpolitisches Zentrum war, das federführend in der Vorbereitung und Durchführung der Konferenzen war. Die Beschwerde der Lateinamerikaner zeigte Wirkung: Eine Modifikation des Artikels 393 des Vertrages von Versailles, der die Zusammensetzung des *Governing Body*s regelte, wurde zwei Jahre nach der kubanischen Beschwerde von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1922 formell angenommen. Die neue Regelung vergab jeweils acht Sitze paritätisch an Staaten mit sogenannter hoher industrieller Relevanz

59 Ebd., S. 464; Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, 45, 1920, S. 184.

und an weitere Staaten mit geringerer industrieller Entwicklung, wobei von letzteren sechs Sitze an außereuropäische Staaten vergeben wurden.⁶⁰ Welche Staaten zu den sogenannten Staaten mit hoher industrieller Relevanz (»countries of chief industrial importance«) fielen, wurde vom Rat des Völkerbundes entschieden und sollte sich an allgemeinen wirtschaftlichen und strukturellen Indikatoren orientieren. Die lateinamerikanischen Länder hatten nun scheinbar ihr Ziel erreicht, denn diese Modifikation würde ihnen eine deutlich stärkere Repräsentation als zuvor garantieren. Es war auch im Interesse Argentiniens, dass der *Governing Body* eine stärkere lateinamerikanische Repräsentation bekam und somit das Gewicht zugunsten der Region verschoben würde. Denn die Länder Lateinamerikas, insbesondere des Südkegels, wiesen ähnliche sozioökonomische Strukturen auf, sodass häufig eine gemeinsame Position zu Arbeits- und Sozialgesetzgebungen bestand und ein Fehlen des argentinischen Repräsentanten verkräftet werden konnte. Die Repräsentation der lateinamerikanischen Staaten im *Governing Body* folgte nach einem in der Regel vierjährigen Rotationsprinzip, an dem Argentinien (1919–1922; 1925–1928; 1928–1931), Chile (1922–1925) und Brasilien (1931–1934) teilnahmen.⁶¹ Die Vertreter Argentiniens sind in Tabelle 2-1 aufgeführt.

Tabelle 2-1: Repräsentation Argentiniens im *Governing Body*

Zeitraum	Vertreter	Funktion
1919–1922	Marcelo T. de Alvear	Botschafter in Paris
1925–1926	Augustín Araya (Vertretung durch Carlos Brebbia)	Minister der Finanzen und Landwirtschaft in der Provincia de Santa Fe; Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium
1926–1927	Alejandro Unsain	Departamento Nacional del Trabajo; Professor für Arbeitsrecht an der Universidad de Buenos Aires
1927–1931	José María Cantilo	Botschafter beim Völkerbund
1934–1937	Enrique Ruíz Guiñazú (Vertretung durch Carlos Alberto Pardo)	Botschafter beim Völkerbund

Quelle: eigene Zusammenstellung, ILO

60 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 4, 1922; vgl. weiter: Landelius 1965, S. 137.

61 Bureau International du Travail: Représentation des pays de l'Amérique latine au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 19.12.1935, ILO-HA, L1/8/1.

Die Auswahl der argentinischen Vertreter im *Governing Body* zeigt, dass die spezifischen Interessen Argentiniens und Vorstellungen darüber, wie Sozialpolitik von der ILO aus gemacht werden sollte, zunehmend die Personalauswahl bestimmten. Unter Hipólito Yrigoyens Regierung hatte man lediglich einen Diplomaten in den *Governing Body* ohne fachliche Expertise bestellt, namentlich den Botschafter in Paris Marcelo T. de Alvear. Ausgerechnet Alvear war es, der ab 1922 argentinischer Präsident wurde und eine Professionalisierung hinsichtlich der Personalauswahl vorantrieb. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger Yrigoyen, beschloss Alvear eine vollständige Delegation zur siebten Arbeitskonferenz nach Genf zu schicken. Mit Augustín Araya und Carlos Brebbia wurden zwei Landwirtschaftsexperten in den *Governing Body* bestellt, was angesichts der gewichtigen Stellung der Landwirtschaft in Argentinien eine kluge Entscheidung war. Der Nachfolger, Alejandro Unsain, war wohl der bekannteste argentinische Arbeitsrechtsexperte, der auch nach seiner Tätigkeit im *Governing Body* eng mit der ILO verbunden blieb. Nach dem Intermezzo von José M. Cantilo, der Botschafter beim Völkerbund war und unter der zweiten Präsidentschaft Yrigoyens sowie während der kurzen Zeit der Militärregierung (1930–1932) der diplomatische Vertreter im *Governing Body* war, sollte mit Enrique Ruíz Guiñazú ab 1934 wieder ein ausgewiesener Experte den Posten übernehmen. Ruíz Guiñazú war nicht nur Jura-Professor an der Universidad de Buenos Aires, sondern auch Mitglied im Vorstand des *Museo Social Argentino*. Ruíz Guiñazú, Unsain und Araya waren – anders als Cantilo und Alvear – wirkliche Sozialpolitikexperten, die Argentinien im *Governing Body* vertraten. Dies fand während der Regierungszeiten von Alvear und später von Justo statt, die eine ILO-freundliche Politik fuhren, wohingegen Yrigoyen nur diplomatische Vertreter in die ILO entsendete. Die Besetzung mit Experten vollzog sich erst mit dem politischen Willen, aktiv mit der ILO zusammenzuarbeiten, wie es Präsident Alvear oder auch die Regierungen von Justo und Ortiz anstrebten.

Jedoch offenbarte sich ein Widerspruch zwischen Anspruch und Realität bei der argentinischen Regierung sowie vielen anderen lateinamerikanischen Ländern. Wie der Bericht des Regierungsdelegierten und Repräsentanten Argentiniens im *Governing Body*, Alejandro Unsain, von 1927 zeigt, hatten nur zwei lateinamerikanischen Staaten bis zu diesem Zeitpunkt die Resolution zur modifizierten Zusammensetzung des *Governing Body*s ratifiziert, obwohl es genau diese waren – darunter Argentinien – welche auf der Washingtoner Konferenz vehement protestiert hatten und mehr Mitspracherechte in der Organisation eingefordert hatten. Lateinamerika sei, so Unsain, gewisse Verpflichtungen gegenüber dem *Bureau* und der ILO eingegangen, denen Argentinien nun nachkommen müsse.⁶² Erst nach der achtzehnten Internationalen Arbeitskonferenz 1934 gelang es den entsprechenden

62 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1926, S. 242f.

Artikel 7 der ILO-Statuten anzuwenden, sodass in der anschließenden Periode 1934–1937 mit Argentinien, Brasilien und Mexiko, drei lateinamerikanische Länder im *Governing Body* vertreten waren.⁶³ Tatsächlich hatte sich die argentinische Regierung unter Hipólito Yrigoyen trotz der zu Beginn auftretenden Differenzen um eine rasche Normalisierung und Institutionalisierung der Beziehungen zum *Bureau* bemüht. Um die Verbindung zum *Bureau* zu festigen, richtete die Regierung im Oktober 1920 im argentinischen Außenministerium eine ständige Abteilung ein, die die Kommunikation zum *Bureau* koordinieren und die argentinischen Delegationen auf die Konferenzen vorbereiten sollte.⁶⁴ Die argentinische Regierung kam zudem stets ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung nach, dem Parlament im Nachgang der Internationalen Arbeitskonferenzen die beschlossenen Konventionen und Empfehlungen zur Ratifikation vorzulegen. Denn jede Konvention musste, um in einem Land rechtskräftig zu werden, durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden.⁶⁵ Doch darüber hinaus warb die Regierung Yrigoyen im Parlament explizit für die Ratifikation und Außenminister Honorio Pueyrredón entgegnete im argentinischen Parlament der Sorge einiger Parlamentarier, dass die ILO-Konvention die argentinische Gesetzgebung aufgrund zu strikter Regelungen aushebeln könnte. Pueyrredón argumentierte stattdessen, dass die Konventionen die bestehenden argentinischen Sozialgesetze nicht maßgeblich verändern würden und wies dabei auf die Bedeutung für die Beziehung Argentiniens zur ILO hin. Er appellierte an die Parlamentarier, welche Ehre es für Argentinien sei, neben den zwölf industriell am fortgeschrittensten Ländern einen Sitz im *Governing Body* einzunehmen, was in der raschen Ratifikation der Konvention Berücksichtigung finden müsse.⁶⁶ Die Regierung, allen voran das Außenministerium, war bestrebt beim *Bureau* das Bild eines zuverlässigen und engagierten Mitgliedsstaates abzugeben und wollte dies durch rasche Ratifikationen der Konventionen unter Beweis stellen. Die nationalen Parlamente waren zwar nicht dazu verpflichtet die Konventionen zu ratifizieren. Ein Ausbleiben der parlamentarischen Zustimmung jedoch, so auch die warnende Einschätzung von Alejandro Unsain, würde die Reputation Argentiniens bei der ILO

63 Bureau International du Travail: Représentation des pays de l'Amérique latine au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 19.12.1935, ILO-HA, L1/8/1.

64 Die Geschichte der Kommunikation in internationalen Organisationen ist recht unerforschtes Gebiet in der Geschichtswissenschaft. Arne Gellrich u.a. haben hier einige wichtige Pionierarbeit geleistet, in dem sie die Kommunikation des Völkerbundes zwischen Diplomatie-, Kommunikations-, und Kulturgeschichte verorten. Siehe dazu Gellrich et al. 2020.

65 Diesen Mechanismus sahen die Verträge der ILO vor, um die internationalen Verträge in nationales Recht zu überführen. Siehe: *Informaciones Sociales*, 1 (1), 1920, S. 9 sowie Unsain 1925, S. 72.

66 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1921, S. 100.

erheblich beschädigten.⁶⁷ Die Reputation wurde jedoch auch durch die indifferente Haltung des Präsidenten Hipólito Yrigoyens auf die Probe gestellt, der sich – anders als sein Außenminister und Vertreter im *Departamento Nacional del Trabajo* – nach der Washingtoner Konferenz von 1919 nicht mehr für ein stärkeres Engagement Argentiniens in Genf einsetzte. Im Gegenteil, Argentinien entsandte sowohl 1921 als auch 1922 keine Vertreter auf die Internationale Arbeitskonferenzen, was im *Bureau* mit Sorge betrachtet wurde.⁶⁸ Daher stimmte der Wechsel im argentinischen Präsidentenamt nach der Wahl 1922 von Yrigoyen zu Alvear das *Bureau* zunächst positiv.

»The election to the Presidency of the Republic of Mr. De Alvear, who attended the first Session of the *Governing Body* at Paris and who has always remained an avowed supporter of the International Labour Office, is a further reason for hoping for a development of the relations between the Office and this important South American Republic.«⁶⁹

In der Tat sollte unter Alvear erstes Tauwetter zwischen der ILO und Argentinien eintreten. Präsident Alvear machte den Rückzug Argentiniens aus dem Völkerbund zwar nicht rückgängig, versuchte aber die Beziehungen nicht ganz zu kappen. Die jährlichen Budgetzahlungen an Völkerbund und ILO wurden beibehalten und das *Bureau* verwies auf die engen Beziehungen, die zur argentinischen Alvear-Regierung geführt wurden, mit der ein regelmäßiger Briefwechsel stattfand. Das *Bureau* war sich sicher, dass sich Argentinien unter Alvear wieder stärker in der ILO und im Völkerbund engagieren würde, auch wenn seine Vertreter auf der Arbeitskonferenz von 1922 noch nicht anwesend waren:

»Friends of the League of Nations put great hope in the fact that a man who is enthusiastically in favour of the League of Nations has come into power in the Argentine, namely President Alvear.«⁷⁰

Die strukturellen Probleme hinsichtlich rechtlich-politischer Fragen blieben jedoch auch unter Alvear bestehen. In einer diplomatischen Note an Albert Thomas im Jahr 1923 brachte Außenminister Gallardo die Bereitschaft der argentinischen Regierung zur Unterstützung der ILO-Projekte zum Ausdruck, verwies aber gleichzeitig auf die ordnungsgemäße Prüfung der Konventionen durch den Kongress, die der Rati-

67 Unsain 1925, S. 72.

68 International Labour Office: Report of the Director General 1922, S. 630.

69 Ebd., S. 631.

70 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 4, 1922, S. 160.

fikationsprozess nehmen musste: »Es gibt einen unterschiedlichen Rhythmus zwischen den Fortschritten der Konferenz und den nationalen Parlamenten.«⁷¹

Die formelle Ratifikation des Versailler Vertrages und der damit einschließenden parlamentarischen Zustimmung zur ILO-Verfassung war eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die ILO-Instrumente wie Konventionen in den einzelnen Nationalstaaten Anwendung fanden. Doch die nationalen Parlamente taten sich häufig schwer den Empfehlungen ihrer Regierungen nach rascher Ratifikation zu folgen. Internationale Verträge wurden zwar schon zuvor geschlossen und durch das Parlament in nationales Gesetz gegossen. Die ILO aber als ständige internationale Organisation mit umfassenden Initiativen war ein völlig neues Element der transnationalen Sozialpolitik, an die sich die Parlamentarier erst gewöhnen mussten. Die rechtswissenschaftlichen Debatten liefen darüber in Argentinien und in vielen anderen Ländern auf Hochtouren. Denn es musste geklärt werden, ob eine Ratifikation durch das Parlament ausreiche, um die Konvention automatisch in Kraft zu setzen, oder die nationale Gesetzgebung diesbezüglich geändert werden musste, gerade dann, wenn Konvention und nationales Gesetz nicht deckungsgleich waren. Erst durch die Rechtsprechung des obersten argentinischen Gerichtshofs, der *Suprema Corte*, wurde letzteres rechtlich bestätigt, ein nicht unerhebliches Urteil, da dies eine exakte Prüfung für eventuelle erneute Gesetzesänderungen bedeutete.⁷² Ein weiteres rechtswissenschaftliches Problem bestand in der sogenannten *Ley Olmedo*, ein Gesetz, das vorsah, dass Gesetzesinitiativen nach einer gewissen Zeit ungültig wurden, wenn keine parlamentarische Abstimmung erfolgte. Die Regierung stellte die ILO-Konventionen zwar nach den Internationalen Arbeitskonferenzen dem Parlament zur Abstimmung, jedoch kam es vor, dass das Parlament sich nicht rechtzeitig mit den Konventionen beschäftigte, sodass sie nichtig wurden.⁷³

Dies war kein rein argentinisches Problem, sondern trat in vielen Demokratien auf, in denen die Zustimmung des Parlamentes bei internationalen Konventionen nötig war. Argentinien war in den 1920er Jahren kein Paradebeispiel für eine effektive Umsetzung der ILO-Konventionen, zumal es Kuba und Chile waren, die als erste lateinamerikanischen Länder Mitte des gleichen Jahrzehnts bereits eine Reihe von Konventionen erfolgreich durch die nationalen Parlamente brachten.⁷⁴ Der argentinische Kongress sollte einige Jahre länger brauchen, bis 1933 die ersten ILO-Konventionen ratifiziert wurden. Noch im Jahr 1925 zeigte sich der argentinische Re-

71 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1925, S. 188.

72 Marinelli 1970, S. 101.

73 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 253.

74 Kuba hatte bis zum Jahr bereits 16 Konventionen innerhalb kürzester Zeit ratifizieren können, Chile ratifizierte 1925 acht Konventionen.

gierungsdelegierte Augustín Araya auf sechsten Internationalen Arbeitskonferenz optimistisch, dass das argentinische Parlament im selben Jahr über die ersten ILO-Konventionen aus der Washingtoner Konferenz beraten würde und diese im darauffolgenden Jahr abgeschlossen sein würden. Er wies zudem den Vorwurf zurück, dass Argentinien sich zu wenig um Arbeitsschutz und Arbeitsreformen bemühe und verwies vielmehr auf die Besonderheit Argentiniens hin, ein großes Land mit einer kleinen Bevölkerung und Verwaltungsstruktur zu sein, sodass die politischen Institutionen etwas mehr Zeit benötigten als in Europa.⁷⁵

Um den Ratifikationen in Argentinien näher zu kommen, versuchte die Regierung bei der ILO günstige Bedingungen in den Konventionen auszuhandeln, mit denen sich das Parlament möglicherweise einfacher überzeugen ließ. Exemplarisch dafür ist das Auslösen eines Sonderparagrafen, das der argentinischen Regierung gemeinsam mit anderen Ländern auf der Konferenz von 1927 gelang. In der Verfassung von 1919 hatte die ILO mit einem wichtigen prozessualen Zusatz über die Anwendung von Konventionen in weniger industriell entwickelten Ländern Zugeständnisse an außereuropäische Länder gemacht, indem sie regionale Ausnahmen genehmigte, in denen ILO-Konventionen nicht gelten mussten.⁷⁶ Mit dem Zusatz sogenannter »dünn-besiedelter« Länder (»sparsely populated countries«) wurde eine Ausnahmeregelung getroffen, die besagte, dass Länder die Konventionen auf Antrag dort nicht umzusetzen hätten, wo die territorialen Gegebenheiten eine effektive Umsetzung gewisser Konventionen nicht möglich machte. Die argentinische Regierung erwirkte im Jahr 1927 gemeinsam mit Spanien, Südafrika und Australien diese Ausnahmegenehmigung für die Einrichtung von Krankenversicherungen in ihren Ländern. Die Ausnahme wurde mit der Größe von Territorien, mangelnder Erwerbsbevölkerung und fehlender Kommunikationskanäle begründet.⁷⁷ Diese Modifikation der Anwendung sollte eine einfachere Anwendung durch die nationale Regierung ermöglichen und die Hürden für eine Ratifikation senken, jedoch führten die Ausnahmeregelungen auch dazu, dass selektive Diskriminierung begünstigt wurde.⁷⁸ Die Bemühungen der argentinischen Delegation sollten trotz alledem nicht belohnt werden, denn die Konvention Nr. 24 wurde nie von Argentinien ratifiziert.

Ein nicht zu übersehender Aspekt, der maßgeblich den holprigen Beginn in den Beziehungen zwischen Argentinien und der ILO erklärt, ist die fehlende Kommunikation. Die ILO hatte es zunächst versäumt, breit aufgestellte Kommunikations-

75 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 7, 1925, S. 151.

76 Maul 2019, S. 74.

77 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 295.

78 Seekings 2010, S. 149.

kanäle in den Cono Sur aufzubauen, die über die diplomatische Korrespondenz mit dem Außenministerium hinausgingen und somit zur Verbreitung des Wissens über die ILO hätten beitragen können. Erst ab 1923 wurde eine spanischsprachige Zeitschrift von Seiten des *Bureaus* herausgegeben, mit dem Spanier Antonio Fabra Ribas als Herausgeber. Fabra Ribas war ebenso zuständig für die Kommunikationskanäle des *Bureaus* zu Lateinamerika, was nicht unumstritten blieb. Die Kritik der Argentinier und Lateinamerikaner blieb allerdings nicht ungehört. Ab Mitte der 1920er Jahre verstärkte das *Bureau* seine Versuche, einen besseren Zugang zu den lateinamerikanischen Staaten, vor allem den Ländern des Cono Sur, zu erhalten.

Die Reise von ILO-Direktor Albert Thomas 1925 nach Argentinien, Uruguay, Brasilien und Chile trug erheblich dazu bei, das Image der ILO in diesen Ländern aufzupolieren. Carlos Saavedra Lamas, Außenminister von 1932 bis 1938, sagte über den Besuch, dass dieser die gleiche Wirkung in der öffentlichen Meinung gehabt hätte wie fünf oder sechs Jahre »Propagandaarbeit«. ⁷⁹ Ziel des Besuchs, der schon häufiger Gegenstand geschichtswissenschaftlicher Forschung gewesen ist, war die Beschleunigung der Ratifikationen der Konventionen in den Ländern des Cono Sur. Der Besuch und auch spätere Besuche von hochrangigem ILO-Personal wird als Versuch des *Bureaus* interpretiert, auf die Kritik des Eurozentrismus zu reagieren, den sich die ILO nicht nur anfangs, sondern auch noch in den 1930er Jahren ausgesetzt sah. Die Reisen sollten dem *Bureau* helfen, ein besseres Verständnis für Lateinamerika zu entwickeln. ⁸⁰ Auch wenn der Besuch keinen unmittelbaren Effekt auf die Ratifikation durch das argentinische Parlament hatte, so trug Thomas' Reise durch den Cono Sur doch zu steigendem Ansehen der ILO und der Person Albert Thomas in Argentinien bei. ⁸¹ José Amuchástegui, Abgeordneter der Regierungspartei *Unión Cívica Radical*, sprach sehr wohlwollend von dem hohen Besuch von Thomas, den er als eine der »größten zeitgenössischen Persönlichkeiten aus dem demokratisch schlagenden Herz Frankreichs« bezeichnete. ⁸² Beim Besuch sollte dem ILO-Personal auch gezeigt werden, wie fortschrittlich die Sozialpolitik in Argentinien war, um den Eindruck entgegenzuwirken, man würde sich nicht für die ILO interessieren. Amuchástegui wies beim Besuch von Thomas beispielsweise darauf hin, dass die argentinische Regierung gemeinsam mit den Vertretern der argentinischen Arbeiter in den Jahren zuvor bereits große Fortschritte in der Arbeitspolitik geleistet hätten und dies maßgeblich von einer neuen, jungen Politikergeneration ausgegangen sei, deren Wurzeln in der Arbeiterschaft lägen. Eine neue, progressive Sozialpolitik sei

79 International Labour Office: Report of the Director General 1925, S. 171.

80 Der Besuch von hochrangigem ILO-Personal wurde beispielsweise in den Arbeiten von Norberto Ferreras untersucht. Vgl. dazu: Ferreras 2013.

81 Maier 2014, S. 99.

82 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, Tomo III, 1925, S. 488.

nun möglich, da die Politiker die Nöte und Bedürfnisse der Arbeiter viel besser als zuvor kannten.⁸³ Auch spätere Reisen hochrangiger ILO-Spitzenvertreter wie von Harold Butler und John Winant sollten, so die einhellige Interpretation der argentinischen Zeitgenossen, zur Verbesserung der Beziehungen beitragen.⁸⁴ Das Ansehen Argentiniens als progressives Land in Sachen Sozialpolitik wurde, so die Einschätzung von Carlos Saavedra Lamas, eindeutig erhöht.⁸⁵

Die Stärkung der institutionellen Verbindungen trug zu einer verbesserten Kommunikation in den Folgejahren, insbesondere in den 1930er Jahren bei. Dazu zählten der Aufbau eines engen Korrespondentennetzes sowie die Ausrichtung zweier regionaler internationaler Arbeitskonferenzen in Santiago de Chile (1936) und Havanna auf Kuba (1939).⁸⁶ Oftmals ging die Initiative dieser institutionellen Veränderung von Lateinamerikanern selbst aus. In der Sitzung des *Governing Bodys* in Berlin im Oktober 1927 drängten etwa Alejandro Unsain, gemeinsam mit Vertretern aus Chile und Uruguay auf die Einrichtung von Korrespondenzbüros in Lateinamerika, um die Position des *Bureaus* im Meinungsbild der dortigen Öffentlichkeit zu stärken. Denn weiterhin fiel die gesamte Region Lateinamerika in die Zuständigkeit des spanischen ILO-Mitarbeiters Fabra Ribas, der von Madrid aus arbeitete. Ein erstes kleines Korrespondenzbüro in Buenos Aires wurde 1932 mit einem argentinischen Rechtswissenschaftler Raúl Migone besetzt, mit dem sich das *Bureau* einen besseren Zugang zum südlichen Kontinent erhoffte.⁸⁷ Ein weiterer Vorstoß war die Idee, die Ausrichtung von Sitzungen des *Governing Bodys* in Montevideo stattfinden zu lassen, da die Sitzungen wechselnd in europäischen Hauptstädten stattfanden, nicht jedoch außerhalb Europas.⁸⁸ Ein anderer Aspekt war die Debatte um die Verwendung der spanischen Sprache auf Internationalen Arbeitskonferenzen, denn viele Lateinamerikaner, gerade aus den Reihen der Arbeiterschaft, sprachen ausschließlich Spanisch und konnten sich nur schwer auf den französisch- oder englischsprachigen Konferenzen verständigen, bei denen es lange Zeit keine spanischsprachige Übersetzung gab.⁸⁹ Den Forderungen der Gruppe um Unsain wurde teilweise entsprochen. Zwar rang sich das *Bureau* nicht

83 Ebd.

84 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 25, 1939, S. 146.

85 Revista Internacional del Trabajo, 20 (1), 1939, S. 54.

86 Vgl. Herrera González 2013b; Yáñez Andrade 2013. Die Regionalkonferenzen in Lateinamerika sind bspw. in folgenden Studien untersucht worden: Herrera González 2013a; Ferreras 2015; Arellano Ortiz 2019.

87 Caruso und Stagnaro 2019, S. 12; Galer 1998, S. 114.

88 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, October 1927, S. 64.

89 Vergleiche hierzu auch die Untersuchung über den Versuch der Etablierung der spanischen Sprache als Amtssprache im Völkerbund durch Spanien und die lateinamerikanischen Staaten und der Herausbildung einer *Hispanidad* als kollektive kulturelle Identität: Fischer 2013.

durch, Sitzungen auf dem südamerikanischen Kontinent abzuhalten, jedoch wurde ab der Arbeitskonferenz von 1929 eine Gruppe von spanischen Simultanübersetzern eingeführt. Der ILO gelang es auch damit, sich insbesondere in den 1930er Jahren den Ländern des amerikanischen Kontinentes weiter hinzuwenden.⁹⁰

Konflikte, Kooperationen und Legitimation transnationaler Politik

Die Beziehungen zwischen der ILO und der argentinischen Regierung

Im Verlauf der 1920er Jahre intensivierte die ILO ihre Bemühungen, spezifische Themen, die Lateinamerika betrafen, stärker zu berücksichtigen. Die desillusionierte Haltung der argentinischen Regierung sowie vieler anderer lateinamerikanischer Länder und das Ausbleiben von Ratifikationen von ILO-Konventionen erforderten eine neue Strategie. In diesem Zusammenhang war es zunächst erforderlich, dass das *Bureau* die Situation in Argentinien besser verstand, um seine Politik entsprechend anzupassen. Daher sammelte das *Bureau* vermehrt Informationen über politische Entwicklungen und Verhältnisse in Argentinien, wie aus den Quellen des ILO-Archivs hervorgeht. Ein konkretes Beispiel hierfür ist Alejandro Unsain, einer der engsten Partner der ILO in Argentinien, der das *Bureau* mit Informationen und Material über sozialpolitische Entwicklungen in Argentinien versorgte. Dies umfasste Gesetzesvorhaben der Regierung sowie personelle Veränderungen in relevanten Institutionen, wie beispielsweise beim DNT, einschließlich der Bewertung Unsains über die Auswirkungen auf die Beziehungen zur ILO.⁹¹

Nicht nur von der ILO aus gab es Vorstöße, die Beziehungen zwischen der Organisation und Argentinien zu intensivieren. Auch die Akteure in Argentinien unternahmen schon früh Anstrengungen, um einen Zugang nach Genf zu erhalten. In allererster Linie ist das argentinische Außenministerium zu nennen, das als kommunikative Stelle auf formalem Weg zwischen Regierung und *Bureau* zur transnationalen Vernetzung und zum Austausch über Sozialpolitik beitrug. Dem Außenministerium kam dabei über seine Verantwortung für alle diplomatischen Beziehungen die Rolle der offiziellen Schnittstelle zwischen Argentinien und der ILO zu. Dies bedeutete, dass der formal diplomatische Austausch über das Ministerium lief, das die offiziellen Kommunikationskanäle zum *Bureau* unterhielt. Das Außenministerium war dafür verantwortlich, dass die rechtlichen Schritte zur Ratifikation von Konventionen eingeleitet wurden und der Politikprozess ins Laufen kam. Dabei traten argentinische Politiker auch als energische Befürworter der ILO in Argentinien auf,

90 Ferreras 2011.

91 Bureau International du Travail: Relations with the Argentine Government, 1939, ILO-HA, RL 2/1.

in dem die Außenminister beispielsweise für eine rasche Ratifikation warben, wie im Fall José María Cantilos, der zuvor selbst Delegierter auf den Arbeitskonferenzen war.⁹²

Vielmehr noch als den Außenpolitikern kam den Sozialpolitikexperten in Argentinien eine entscheidende Rolle zu. Die Herausforderung für regierungsnahen Behörden wie das DNT bestand darin, einen Balanceakt zu vollführen. Einerseits agierten sie als Vertreter argentinischer Interessen bei der ILO, während sie andererseits die Politik der ILO innerhalb Argentiniens mit ausführen mussten. Beispielsweise wurde das DNT vom Außenministerium damit beauftragt, im Vorlauf der Konferenzen die sogenannten *Questionnaires* auszufüllen, in denen der Zustand gewisser nationaler Sozial- und Arbeitsgesetze abgefragt wurde. Damit sollte sichergestellt werden – so im Bericht des Delegierten Alejandro Unsain an den argentinischen Außenminister festgehalten –, dass dem *Bureau* eine gute Vorbereitung für die Internationalen Arbeitskonferenzen gelang und die Konventionen möglichst so formuliert wurden, dass sie universelle Anwendbarkeit fänden.⁹³ Darüber hinaus oblag es dem DNT, Berichte an die Regierung zu übermitteln, in denen die von der Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedeten Konventionen und Empfehlungen auf ihre Anwendbarkeit in Argentinien überprüft wurden.⁹⁴ Das DNT war als oberste Verwaltungsbehörde für alle arbeits- und sozialpolitischen Fragen in Argentinien eine wichtige Institution in der wechselseitigen Verarbeitung und Übersetzung von Politik in Argentinien und der ILO.

Gerade die in den ILO-Organen beteiligten Akteure wie Alejandro Unsain traten bereits früh für ein starkes Engagements Argentiniens in der Organisation ein. In Argentinien war Unsain als Präsident des DNT ein anerkannter Experte in der Arbeits- und Sozialpolitik und galt als Verfechter einer international abgestimmten Sozialpolitik, was er in zahlreichen Publikationen äußerte, in denen er sich dezidiert positiv zur ILO positionierte. Damit schloss sich Unsain einer Einschätzung vieler anderer Sozialpolitikexperten in Argentinien an, die eine internationale Kooperation von Sozialgesetzen befürworteten, was eine lange Tradition im Denken über Sozialpolitik in Argentinien hatte.⁹⁵ Unsain war in den 1920er Jahren die zentrale Figur, die sich in der Schnittstelle zwischen Genf und Buenos Aires bewegte. Sein transnationales Agieren, sei es durch zahlreiche Reisen zu Arbeitskonferenzen, seine Funktion im *Governing Body* oder seine zahlreichen Publikationen, zeigt, welchen

92 Revista Internacional del Trabajo, 20 (1), 1939, S. 52ff.

93 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 273.

94 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1925, S. 1478.

95 Referenzen auf internationale Sozialgesetzgebung finden sich in den Expertenberichten von Ruza 1918, S. 307–339; Bunge 1910b. Siehe weiter etwa zu den transnationalen Verflechtungen des DNT: Suriano 2013.

Wert Unsain als Kommunikator sowohl für Argentinien als auch für die ILO hatte. Das *Bureau* schrieb über Unsain in den *Resignements sur les délégués*, dass dieser einen sehr intensiven Austausch pflegte und das *Bureau* mit wertvollen sachlichen Informationen zur Rechtslage der Arbeiter in Argentinien versorgte.⁹⁶ Aber Unsain war nicht nur für die Informationsbeschaffung unverzichtbar für das *Bureau*. Er trug maßgeblich zum Verständnis von Argentinien und Lateinamerika als Ganzes bei der ILO bei. In einem Telegramm dankte ILO-Direktor Harold Butler Unsain, als dieser 1932 aus seiner Funktion im *Governing Body* ausschied, für seinen bewundernswerten und engagierten Dienst und betonte, dass es in großem Maße ihm zu verdanken sei, dass die Beziehungen zu Argentinien so konsequent gut blieben. Er war sich sicher, dass andernfalls ohne Unsains kluges Handeln die politischen Veränderungen der letzten Jahre einen nachteiligen Einfluss auf die Beziehungen gehabt hätten. Hiermit meinte Butler das Wiedererstarren des Skeptikers Yrigoyen samt des von ihm betriebenen Protektionismus und politischen Isolationismus in Argentinien am Ende der 1920er Jahre.

»It is owing to you in a large measure that our relations with Argentina have remained so consistently good and I am sure that but for your wise action they would have been adversely affected by the political changes of the past few years. You have also played a considerable part [...] in intensifying our relations with Latin America as a whole.«⁹⁷

Dies unterstreicht die Abhängigkeit des *Bureaus* von nationalen Akteuren, um die Beziehungen zu Ländern außerhalb Europas zu verbessern, da das *Bureau* hauptsächlich mit Europäern besetzt war. Unsain spielte eine entscheidende Rolle bei der Erklärung der politischen Verhältnisse und Akteure in seinem Land, um dem *Bureau* zu ermöglichen, eine geeignete Kommunikationsstrategie zu entwickeln. Auch nach seiner aktiven Zeit in der ILO war Unsain ein wichtiger Mittler der Organisation in Argentinien. Ein markantes Beispiel hierfür bildet das Telegramm von Unsain im Juni 1937 nach Genf. Darin gewährte er Einblicke in die hitzigen Parlamentsdebatten über die Entsendung der ILO-Delegationen und beleuchtete die prekäre politische Lage im Land für das *Bureau*. Diese Situation war äußerst heikel, da das argentinische Parlament den Arbeitsgesetzen und der Kooperation mit der ILO skeptisch gegenüberstand, was letztendlich zu einer Interpellation des Innenministers führte. In dieser brisanten Lage empfahl Unsain dem *Bureau*, die Interpellation nicht als Grundlage für Diskussionen mit der argentinischen Regierung zu nutzen,

96 Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail, 1925, ILO-HA, CAT 1–25-3b-4.

97 Bureau International du Travail: Argentina, Correspondent at Buenos Aires, 1932, ILO-HA, RL 2/XC 2/1/2.

um mögliche Missstimmungen zu vermeiden. Stattdessen sollte die Aktion im besten Fall ignoriert werden.⁹⁸

Unsain nahm aber auch für Akteure in Argentinien die Rolle des Erklärers der ILO ein, denn er war Konferenzteilnehmer und Vertreter im *Governing Body* ein gefragter Mann, und zugleich durch seine Positionen als Direktor des DNT und als Juraprofessor an den Universitäten in Buenos Aires und La Plata eine hoch respektierte Persönlichkeit war. Stets stach Unsain als Befürworter und Bewerber der ILO in Argentinien heraus und versuchte in seiner Argumentation internationale Sozialpolitik mit einer christlich geprägten Mission zu verbinden. Dies war eine bewusst gewählte Strategie, um im katholisch geprägten Argentinien anschlussfähig zu werden, denn es stützten sich nicht nur konservative Politiker und auf ihre christlichen Überzeugungen bei der Ausübung von Politik. Beispielsweise wurde in sozialpolitischen Debatten häufig Bezug auf die päpstliche Enzyklika *Rerum Novarum* von 1891 genommen, in der Papst Leo XIII. die Grundlagen eines Sozialkatholizismus entwarf, der als Gegenentwurf zum Sozialismus gedacht war und die soziale Frage zur christlichen Mission erhob. Die Argumentation in der Enzyklika nahm einen besonderen Bezug zum Familien- und Frauenbild, das als Lösung der sozialen Missstände präsentiert wurde. In der Fachzeitschrift *Revista Jurídica* verband Unsain im Jahr 1925 den Status fortschrittlicher Arbeitsgesetze mit der industriellen und zivilisatorischen Entwicklung, in der sich das moderne Argentinien gerade befände.⁹⁹ Die christlich-soziale Mission, auf deren Weg Argentinien und andere Länder seien, würde durch ein gemeinsames Handeln von verschiedensten und ehemals verfeindeten Staaten erfüllt werden.¹⁰⁰

Das wichtigste Kommunikationsmedium, in dem die Berichte und Artikel von Unsain in Argentinien verbreitet wurden, war die offizielle Publikation des DNT. Die ab 1918 monatlich erschienene *Crónica Mensual* ging auf Initiative des DNT-Direktors Unsain zurück, der mit dieser Publikation eine breitere Leserschaft für alle

98 Ebd.

99 Unsain 1925, S. 46.

100 Ebd., S. 48ff.

arbeits- und sozialpolitischen Themen in Argentinien gewinnen wollte.¹⁰¹ Die *Crónica* war eines der Sprachrohre des DNT, um die Kommunikation zwischen der Regierung und der Öffentlichkeit zu unterstützen und richtete sich nicht nur an Fachexperten, sondern wurde auch in öffentlichen Bibliotheken, internationalen Organisationen und Arbeiter-, bzw. Unternehmerverbänden verteilt.¹⁰² In regelmäßiger Abständen wurde in der *Crónica* über Themen berichtet, die die ILO betrafen und für Argentinien von Interesse waren. Die Publikationen in der *Crónica* wandelten sich im Laufe der elf Jahre ihres Erscheinens maßgeblich und spiegeln in gewisser Weise die Intensität der Beziehungen Argentiniens zum *Bureau* wider. Während der ersten drei Jahre von 1919 bis 1921 wurden die Tagesordnungen und Texte von verabschiedeten Konventionen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenzen abgedruckt, ohne darauf weiter einzugehen, was die Startschwierigkeiten zwischen Argentinien und der ILO verdeutlicht. In einer Ausgabe von 1921 findet sich die Meldung über die offizielle Übermittlung der Konventionen durch die Regierung an das Parlament.¹⁰³ Die Anfangsjahre der Beziehungen waren noch geprägt von der Unerfahrenheit der beteiligten Akteure, auch derjenigen aus dem DNT, als noch kaum regelmäßige Kommunikationskanäle zwischen dem DNT und dem *Bureau* bestanden. Im Jahr 1922 sind gar keine Artikel über die ILO in der *Crónica* zu finden, was daran liegt, dass Argentinien weder an der dritten noch an der vierten Internationalen Arbeitskonferenz (1922 und 1923) teilnahm. Dies änderte sich jedoch im darauffolgenden Jahr, als erstmals in der *Crónica* über inhaltliche Schwerpunkte und Forderungen Argentiniens gegenüber der ILO geschrieben wurde. Mit dem Abdruck des von der ILO im Vorfeld der Konferenzen zirkulierenden *Questionnaires* konnten Leserinnen und Leser der Hefte erstmals erfahren, welche Punkte der argentinischen Regierung bzw. dem DNT wichtig erschienen und auf der nächsten Internationalen Arbeitskonferenz diskutiert werden sollten.¹⁰⁴ Im weiteren Verlauf der 1920er Jahre sollten

101 Die Publikationen des DNT bildeten auch immer die politischen Schwerpunkte und Agenden der Regierungssysteme ab. Das DNT begann im Jahr 1907 seine Publikationstätigkeit mit dem *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, in dem bereits Referenzen zum Arbeitsrecht in anderen Ländern getätigt wurden. Ab 1918 erschien die *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, in der verstärkt Arbeitsstatistiken veröffentlicht wurden. Nach dem Militärputsch 1930 fanden stärkere Veränderungen im institutionellen Gebilde des DNT statt, was sich auch auf die Publikationen auswirken sollte. Die *Crónica* wurde eingestellt und dafür der *Boletín Mensual del DNT* und später der *Boletín Informativo del DNT* herausgegeben, die sich vor allem auf Gesetzesinitiativen und Projekte beschränkten und deutlich weniger Aspekte der internationalen Arbeitspolitik inklusive der Neuigkeiten rund um die ILO beinhalteten. Vgl.: Lobato 2007, S. 150.

102 Suriano 2018, S. 118.

103 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 4 (45), 1921.

104 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 6 (?), 1923.

sich die Berichte über die ILO dann quantitativ und qualitativ verbessern. Mit erstaunlicher Transparenz veröffentlichte das DNT in der *Crónica* zunehmend interne Berichte der Delegierten, die strukturelle Probleme in den Beziehungen Argentiniens zur ILO ansprachen. In einer Ausgabe im Jahr 1924 berichtete der argentinische Arbeiterdelegierte der Regierung, welche Probleme sich durch die vergleichsweise schlecht ausgestatteten Delegationen der lateinamerikanischen Staaten auf der elften Internationalen Arbeitskonferenz ergaben. So kritisierte der Delegierte, dass neben Argentinien lediglich Kuba »eine vollständige und unmittelbare Delegation« entsandt hatte.¹⁰⁵ »Vollständig« bedeutete, dass neben der Regierung auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter anwesend waren, und »unmittelbar« bedeutete, dass die Vertretung nicht an diplomatische Repräsentanten wie Botschafter oder Konsuln abgetreten wurde. Konkret machte der Delegierte autokratisch regierte Länder in Mittelamerika, den sogenannten Bananenrepubliken wie Guatemala, Honduras und Costa Rica, den Vorwurf, den Ruf der lateinamerikanischen Staaten zu schaden. Er warf ihnen einen sozialpolitischen Rückstand und mangelndes Interesse an der ILO vor.¹⁰⁶ Dieser Verweis auf Mittelamerika verdeutlicht auf beeindruckende Weise, in welchem Maße eine gemeinsame lateinamerikanische Identität innerhalb der ILO betont wurde.

Aber auch Argentinien konnte sich vom Vorwurf des Desinteresses nicht frei machen, denn man hatte im Jahr 1923 lediglich zwei konsularische Repräsentanten als einzige Vertreter Argentiniens auf die Konferenz geschickt. Die beiden Regierungsvertreter auf der Konferenz, Jacinto Villegas und Bernardo de Speluzzi, waren Botschafter und Generalkonsul in Genf und alles andere als sozialpolitische Experten. 1924 beschwerte sich die Gruppe der argentinischen Arbeiterdelegierten über diese unvollständige argentinische Delegation und forderte die Regierung eindringlich auf, vollständige und thematisch versierte Delegationen auf die Internationalen Arbeitskonferenzen zu schicken.¹⁰⁷ Diese Beschwerde wurde auch in der *Crónica* veröffentlicht und zeigt, wie die Experten im DNT auf eine öffentlichkeitswirksame Reaktion in Bezug auf die Zusammensetzung zukünftiger Delegationen hofften.

In den folgenden Jahren und bis zur Einstellung der Zeitschrift im Jahr 1930 wurden immer dichtere und inhaltlich detaillierte Berichte über die ILO abgedruckt, was zweifellos an der fachlich versierteren Repräsentation Argentiniens im *Governing Body* lag. Mit Augustín Araya war ab 1925 ein (Sozial-)Mediziner und erfahrener Politiker vertreten und ab 1927 vertrat Alejandro Unsain das Land im Leitungsorgan der ILO. Ab 1927 führte das DNT eine eigene Sektion mit dem Namen »Organización Internacional del Trabajo« in jeder Ausgabe ihrer Publikation ein, in der zahlreiche

105 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 7 (82), 1924.

106 Ebd.

107 Ebd.; Stagnaro und Caruso 2017, S. 9.

interne Berichte und offizielle Korrespondenzen zwischen dem *Bureau* und Argentinien abgedruckt wurden. Nie zuvor wurden so viele Berichte über die ILO in Argentinien geschrieben und veröffentlicht und nie zuvor hatte Argentinien einen dermaßen engagierten Sozialexperten wie Unsain bei der ILO vertreten. Im Jahr 1927 analysierte Alejandro Unsain eingehend einen Bericht über die Reise des Generalsekretärs der ILO, Harold Butler, in die Vereinigten Staaten und übertrug die darin gemachten Aussagen zur Lage der amerikanischen Arbeiterschaft auf die Situation der Arbeiterinnen und Arbeiter in Argentinien.¹⁰⁸ Ein Anliegen Unsains war es nicht nur die Kommunikation zwischen der ILO und Argentinien zu stärken, sondern auch die strukturellen Probleme der Beziehungen des *Bureaus* zu Lateinamerika anzugehen. In seinem Bericht an den Außenminister Argentiniens – der auch als Abdruck in der *Crónica* erschien – berichtete Unsain beispielsweise davon, dass alle argentinischen Repräsentanten auf der achten Internationalen Arbeitskonferenz in eine Arbeitsgruppe gewählt wurden und somit Argentinien's Interessen bestmöglich vertreten wurden. Unsain legte dar, dass er selbst einen Sitz in der Antragskommission der Konferenz innehatte, die laut ihm das wichtigste Fachgremium auf der Konferenz sei, weil diese den Ablauf und die Tagesordnung weitestgehend bestimmte.¹⁰⁹ Unsain wies noch darauf hin, dass er später den Platz für den uruguayischen Regierungsvertreter frei machte, um auch Uruguay eine Repräsentation in dem Gremium zu geben. Unsain versuchte darzustellen, wie intensiv sich die argentinische Delegation nun auf den Arbeitskonferenzen engagierte, um die Interessen des Landes und des gesamten Kontinents international zu vertreten.

Das Engagement Unsains zahlte sich aus. Die Beziehungen zwischen der ILO und Argentinien verbesserten sich im Laufe der Jahre merklich. 1927 setzte der argentinische Innenminister, der reformorientierte Mediziner José Tamborini, eine ILO-Beratungskommission im Innenministerium ein, die neben Alejandro Unsain auch Juan Bayetto, einen ehemaligen Konferenzteilnehmer, sowie Daniel Autokoletz und Luis C. García aus der Führungsebene des DNT umfasste. Die Kommission sollte neben der Bearbeitung der *Questionnaires* auch über die Konventionen beraten und deren Anwendbarkeit in Argentinien überprüfen, um eine effektivere Zusammenarbeit mit der ILO zu gewährleisten und folglich Ratifikationen zu beschleunigen. Denn noch hatte das Parlament keine einzige Konvention ratifiziert und außerhalb der involvierten Argentinier im Kosmos der ILO stand für viele argentinische Politiker vor der immer noch neuartigen und fremden ILO ein großes Fragezeichen. Transparenz war hier das Stichwort, mit dem versucht wurde, die Arbeit der ILO verständlicher zu machen. Über die Arbeit der argentinischen ILO-Kommission

108 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 10 (?), 1927.

109 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1927, S. 233.

von Tamborini wurde transparent berichtet und das DNT hielt auch interne Streitpunkte nicht aus der Veröffentlichung zurück. Ein kontroverser Punkt innerhalb der Kommission betraf die Frage nach dem rechtlichen Status von ILO-Konventionen in föderalen Politiksystemen wie Argentinien. Der Präsident des DNT, Luis C. García, vertrat die Ansicht, dass die Konventionen auf föderaler Ebene lediglich als Empfehlungen an die Provinzregierungen formuliert werden sollten. Dies begründete er damit, dass die Gesetzgebungskompetenz in bestimmten Bereichen, wie beispielsweise dem Mindestlohn, bei den Provinzen lag, und folglich die föderale Regierung kein Gesetz zu diesem Thema erlassen konnte.¹¹⁰ Auch in den folgenden Jahren hielt das DNT keine kritischen Berichte zurück. Diese bezogen sich auf Probleme der Auswahl von Delegationen auf Arbeitskonferenzen oder verglichen die Ratifikation und Anwendung von ILO-Konventionen in anderen Ländern mit der langsamen Entwicklung in Argentinien.¹¹¹ Im Jahr 1930, dem letzten Erscheinungsjahr der *Crónica* vor dem Militärputsch in Argentinien, waren die Autoren im DNT schließlich so weit, dass der *Questionnaire* nicht nur abgedruckt, sondern auch die Bedeutung der ILO-Politik für Argentinien kommentiert wurde.¹¹² Die DNT-Funktionäre und andere Arbeitsexperten führten das fort, was Unsain begonnen hatte. In den *Resignements sur les délégués* schrieb das *Bureau*, dass Alfredo Colmo, Regierungsdelegierter auf zwei Arbeitskonferenzen sowie Universitätsprofessor, mehrere ILO-bewerbende Artikel veröffentlicht habe und zu einem wichtigen Multiplikator der ILO in Argentinien wurde.¹¹³

Die Geschichte der ILO in Argentinien ist ohne die Sozialpolitikexperten wie Unsain sie als Idealtypus verkörperte, nicht zu erklären: Es waren die Arbeits- und Sozialpolitikexperten, die ständig versuchten einerseits auf internationaler Bühne Argentinien als fortschrittliches Land zu präsentieren und andererseits in Argentinien für eine stärkere Einbindung des Landes in internationale Strukturen warben.¹¹⁴ Die argentinischen Sozialpolitikexperten, die Positionen innerhalb der ILO innehatten zeichneten ein einhellig positives Bild der ILO. Die akribische Arbeit auf den Konferenzen und der kollektive Wille zum Fortschritt beeindruckte die Argentinier, wie zum Beispiel im Bericht des Regierungsdelegierten und Rechtsprofessors Juan P. Ramos im Jahr 1932 deutlich wird, in dem er den gemeinsamen Willen unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Konferenzen und des ILO-Personals

110 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 10 (?), 1927.

111 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 11 (?), 1928.

112 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 13 (?), 1930.

113 *Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail, 1925, ILO-HA, CAT 1-25-3b-4.*

114 Dies war nicht nur in Bezug auf die ILO so, sondern das DNT hatte auch in anderen Bereichen eine dezidiert transnationale Ausrichtung. Siehe dazu: Suriano 2013; Lobato 2007, S. 149.

hervorhob. Er warnte in Richtung seiner Regierung in Argentinien und andere amerikanische Staaten eindringlich davor, die wertvolle Kooperation mit der ILO durch das Desinteresse, das ihr aus Lateinamerika teilweise entgegenschlug, zu verspielen:

»Wenn man einmal gesehen hat, wie die Kommissionen der Konferenz in Genf arbeiten, wie die Leitung des Präsidiums ihre Erfahrung und ihre immense Berichterstattung in die Debatten einbringt, wie die großen Probleme erörtert werden, [...] wie all dies in Entwürfen und Resolutionen zusammengefasst wird, die eine Art Gleichgewicht von Gerechtigkeit und Wirklichkeit zwischen auf den ersten Blick unvereinbaren Interessen sind, wie diese Entwürfe und Resolutionen nach und nach in die Debatten einfließen; wie diese dann nach und nach [...] in die allgemeine Gesetzgebung einfließen; dann wird einem klar, welch schweren Fehler Amerika begeht, wenn es seine Pflicht zur ständigen Mitarbeit aufgibt und sich auf eine unzureichend aktive Teilnahme beschränkt.«¹¹⁵

Ramos bezog sich dabei auf die unvollständigen Delegationen und Fehlbesetzungen von Experten oder Delegierten durch zahlreiche lateinamerikanische Regierungen, die eine effektive und effiziente Arbeit für das *Bureau* unmöglich machten, was bereits Jahre zuvor für Unmut gesorgt hatte. Für die Experten wie Ramos stand fest, dass schlicht und ergreifend die Zusammenarbeit der lateinamerikanischen Staaten mit der ILO grundlegend ernster und professioneller angegangen werden müsse, wenn Argentinien eine Rolle in der Weltpolitik spielen wollte.¹¹⁶ Es schien, als ob die Regierung aus den Fehlern der Vergangenheit nicht gelernt habe.

Dennoch gab es in der personellen Besetzung der Posten durch die argentinische Regierung Veränderungen, was auf eine zunehmend ernstere und professionelle Zusammenarbeit hindeutet. So wurden zunehmend bedeutendere Posten im *Bureau* mit Experten aus Argentinien besetzt. Carlos Brebbia war Mitte der 1920er Jahre Stellvertreter im *Governing Body* und zugleich Mitglied im *Permanent Agricultural Committee*. Das Komitee war einer von zahlreichen thematisch spezifischen Expertenräten, die für das *Bureau* spezielle Untersuchungen in Auftrag gaben und bei Fragen in sozialpolitischen Feldern berieten. Die Landwirtschaft hatte für die argentinische Wirtschaft eine essenzielle Bedeutung, sodass es wichtig war, die Interessen des Landes gegenüber der ILO hier zu vertreten. Das Landwirtschaftskomitee war auch nach Brebbias Ausscheiden mit den argentinischen Agrarökonomen Emilio A. Conu und Carlos C. Benegas stark besetzt. Aber nicht nur im Landwirtschaftskomitee, auch in anderen Bereichen waren führende argentinische Experten vertreten, wie Ismael Urbandt, Präsident des *Departamento Nacional de Higiene*, der in der Kommission für Industriehygiene saß.

115 Revista Internacional del Trabajo, 5 (1), 1932, S. 570.

116 Ebd., S. 565.

Trotz alledem blieb die argentinische und lateinamerikanische Repräsentation in der ILO hinter den Wünschen und Erwartungen von Experten wie Ramos und anderen auch in den 1930er Jahren zurück. Denn der Vergleich mit den Vertreterinnen und Vertretern aus anderen Ländern führte Ramos vor Augen, dass andere Regierungen aus Europa oder Nordamerika besser besetzte Vertretungen organisierten und ihre Prioritäten entsprechend setzen konnten. Die Kritik von Juan P. Ramos an seiner argentinischen Regierung erschien im Juni 1932 in der spanischsprachigen ILO-Zeitschrift *Revista Internacional del Trabajo*, war aber nicht nur auf die Auswahl der Experten bezogen. Er warf den Regierungen von Argentinien und anderen Ländern Lateinamerikas vielmehr vor, weiterhin eine zu lapidare und unprofessionelle Auswahl der Personen vorzunehmen, sodass die Interessen der lateinamerikanischen Arbeiterinnen und Arbeitern sowie der Unternehmer nicht angemessen auf den Konferenzen vertreten wären.¹¹⁷ Es war nichts anderes als eine Ignoranz der innenpolitischen Probleme, die eine internationale Lösungen erforderten. Dabei war es für das dreigliedrige System der ILO aus Arbeitnehmer-, Arbeitgeber-, und Regierungsvertretern eminent wichtig, dass alle Parteien adäquat repräsentiert waren. Ramos sprach hiermit ein Problem an, das Argentinien seit Beginn der Beziehung zur ILO begleitet hatte. Für eine funktionierende Organisation war die paritätische und gleichberechtigte Besetzung der Vertreter der Interessengruppen wichtig, aber die argentinischen Delegationen erschienen oftmals – ebenso wie alle anderen lateinamerikanischen Delegationen – unvollständig und unzureichend vorbereitet.

Die Beziehungen zwischen der ILO und der argentinischen Arbeiterschaft

Die Nominierungen der argentinischen Regierung für die erste Internationale Arbeitskonferenz 1919 in Washington hatten bereits für Verstimmungen auf der Konferenz gesorgt. Die Nominierung des Arbeiterdelegierten Americo Baliño wurde von verschiedenen Delegationen anderer Länder beanstandet, da er lediglich einen begrenzten Sektor der argentinischen Arbeiterschaft vertrat – nämlich die Eisenbahner und ihre dominierende Gewerkschaft *La Fraternidad* –, obwohl die Eisenbahner selbst zwar eine Minderheit darstellten, jedoch auch eine bedeutende Position in der argentinischen Wirtschaft einnahmen. Eine entschiedene Ablehnung erfuhr der Delegierte Baliño und die argentinische Regierung von Seiten des niederländischen Gewerkschafters Jan Oudegeest, Mitglied des Arbeiterkomitees auf der Konferenz, der darauf hinwies, von anderen argentinischen Arbeiterorganisationen Beschwerden erhalten zu haben, die das Privileg der Eisenbahner als Repräsentanten der argentinischen Arbeiterbewegung nicht akzeptieren wollten. Oudegeest kritisierte, dass die Industriearbeiter als Kernzielgruppe der ILO-

117 Ebd., S. 568.

Politik nicht durch Baliño repräsentiert würden, sodass die anderen Delegierten ihm die Teilnahmeberechtigung entziehen sollten und stattdessen ein Vertreter der *Federación Obrera Regional Argentina (F.O.R.A.)* bestellt werden müsse.¹¹⁸ Diese offensichtliche Ablehnung des Argentiniers, zumal durch einen anderen Arbeiterdelegierten, missfiel der argentinischen Delegation. Für die argentinische Regierung war diese offene Zuschaustellung ein Skandal, weil die Kritik sich auch an die Regierung richtete und implizierte, sie habe nicht im Sinne der Statuten gehandelt, was einem Absprechen ihrer Kompetenz gleichkam. Beim Streit um Baliño entwickelte sich gar eine lateinamerikanische Solidarität unter den Delegierten, weil andere Vertreter des Kontinentes wie beispielsweise aus Uruguay sich auf die Seite Argentinien schlugen. Am Ende votierte eine Mehrheit gegen den Ausschluss Baliños, dennoch blieb ein Schaden für die Argentinier bestehen und die Stimmung zwischen Buenos Aires und Genf war getrübt. Alejandro Unsain mahnte einige Jahre später unter Verweis auf die Ereignisse auf der Washingtoner Konferenz, dass diese für die argentinische Regierung höchst peinliche Situation sich nicht mehr wiederholen dürfe.¹¹⁹ Der Streit um Baliño zeigt welche Unterschiede zwischen Argentinien und Lateinamerika auf der einen und Europa auf der anderen Seite bestanden. Denn in Argentinien war – anders als in vielen industrialisierten Staaten – die Arbeiterbewegung noch in ihren Anfängen und in viele verschiedene Ideologien und Branchen versprengt, sodass es keine zentrale Organisation gab, die eine breite Masse an Arbeiterinnen und Arbeitern repräsentieren konnte. Selbst Jahre später, 1936, sollte ein gesonderter, dem DNT in Auftrag gegebener Zensus keine gesicherte Erkenntnis über die Größe der Gewerkschaften wie auch der Unternehmerverbände, hervorbringen. Dies lag schlicht daran, dass es kein Gesetz zur Meldepflicht der sogenannten *Asociaciones profesionales* (Verbände) gab und das DNT die Zahlen und Größen nur schätzen konnte.¹²⁰ Es bestand bis 1945 kein Gesetz, das Gewerkschaften offiziell als Arbeitervertreter anerkannte, sodass die Organisation der Arbeiterschaft diffus blieb.¹²¹ Fest stand jedoch, dass die Eisenbahner und *La Fraternidad* zu den wenigen Gewerkschaftsorganisationen gehörten, die neben der Gewerkschaft der Seeleute (FOM) landesweite Bedeutung erlangten und zu den politisch einflussreichsten Gewerkschaften gehörten.¹²² Insgesamt standen *La Fraternidad*, FOM und die Gewerkschaften sozialkatholischer Prägung auch der ILO positiv gegenüber. Der Niederländer Oudegeest hatte in

118 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 1, 1919, S. 110.

119 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 234f.

120 Revista Internacional del Trabajo, 15 (2), 1936, S. 187ff.

121 Matsushita 2012.

122 Del Campo 2012, S. 42.

seinem Statement implizit die F.O.R.A. (Federación Obrera Regional Argentina) als zuständige repräsentative Arbeiterorganisation gemeint, die anstatt der *La Fraternidad* die argentinischen Arbeiter repräsentieren sollte, die aber alles andere als ILO-freundlich war. Die argentinische Delegation verteidigte entschlossen die Auswahl für *La Fraternidad*.¹²³ Der Streit um den Arbeiterdelegierten Baliño auf der Arbeitskonferenz 1919 verdeutlicht, dass die Verfassung der ILO in der Praxis auf Hürden stieß, insbesondere dann, wenn die Besonderheiten aus den Ländern der Südhalbkugel mit den Gewohnheiten in Europa kollidierten.¹²⁴

Obwohl sich diese offene Konfrontation zwischen den Delegationen auf den Konferenzen nicht mehr wiederholen sollte, stritten sich in Argentinien die Gewerkschaften weiterhin um das Recht zur Repräsentation. Der Streit um die Repräsentation verlagerte sich demnach von außen nach innen, als klar wurde, welchen Wert die ILO für Argentinien hatte. Anders als in vielen europäischen Staaten war es in Argentinien keinesfalls eindeutig, wer die Repräsentation der Arbeiter einnehmen durfte. Ein emblematischer Fall dieses Problems war die Designation der Delegierten für die Konferenz 1925, als die Regierung der katholischen Arbeiterbewegung die Repräsentation zusprach, was auf Widerstand anderer Arbeiter, vor allem der mächtigen Eisenbahngewerkschaften, traf.¹²⁵ Um zukünftiges Chaos auf Konferenzen zu verhindern, schlug das Innenministerium vor, einen Mechanismus mit einem strengen Zeitplan einzuführen, bei dem das Außenministerium eng mit dem Innenministerium und dem DNT zusammenarbeiten sollte. Das DNT sollte 60 Tage im Vorlauf der Nominierung eine Vorab-Bewertung der wichtigsten Arbeiter- und Unternehmerverbände vornehmen, um dem Innenministerium eine selektive Auswahl vorzulegen. Der Innenminister hatte sich beim Außenminister darüber beschwert, dass zu wenig Zeit für die Nominierung eingeplant würde, was vom Außenministerium wiederum zurückgewiesen wurde, da man auf die förmliche Einladung des *Bureaus* warten müsse, um die Designation der Delegationen vorzunehmen.¹²⁶ Die trägen Prozesse und teils diffusen Zuständigkeiten blieben ein Problem für Argentinien, das es lange Zeit nicht in den Griff bekam. In einem Interview mit der auflagestarken argentinischen sozialistischen Parteizeitung *La Vanguardia* im Jahr 1924 erneuerte Außenminister Gallardo seine Aussage, dass die Regierung versuche mit den besten Intentionen und Bemühungen die Auswahl der Arbeiter- sowie auch der Unternehmerdelegierten vorzunehmen, aber der Auswahlprozess innerhalb der Verbände zu lange dauere.¹²⁷

123 Stagnaro und Caruso 2017, S. 7ff.

124 Dimitrijevic 1972, S. 94.

125 Stagnaro und Caruso 2017, S. 10.

126 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1926, S. 21.

127 *Informaciones Sociales*, 1 (5), 1924, S. 4.

Erst durch den Beschluss des Internationalen Gerichtshof in Den Haag sollte die Auswahl der Arbeiterdelegierten vorerst geklärt werden, die fortan einem festen Mechanismus folgte. Die Auswahl der Arbeiterdelegierten hatte sich auch in anderen Ländern konfliktiv herausgestellt, sodass nach der dritten Internationalen Arbeitskonferenz 1921 der Internationale Gerichtshof beschloss, dass in Ländern, in denen die Repräsentation von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen nicht offensichtlich geklärt sei, jene Vertreter aus Verbänden benannt werden müssen, die die meisten Gewerkschaften bzw. Einzelverbände auf sich vereinen konnten.¹²⁸ Auch wenn dies vorerst eine Lösung für den konfliktreichen Auswahlprozess der Repräsentation bedeutete, war dieser Beschluss nicht ohne politische Konsequenzen. Denn während die Gewerkschaften der Eisenbahner, der Seeleute sowie die Gewerkschaften sozialistischer und sozial-katholischer Herkunft der ILO insgesamt positiv gegenüberstanden, lehnten die großen anarchistisch orientierten Gewerkschaftsblöcke, F.O.R.A. und U.S.A. (*Unión Sindical Argentina*), die ILO ab und boykottierten die Teilnahme sogar, nachdem sie folglich aufgrund ihrer Größe für Konferenzen nominiert worden waren.¹²⁹ Alejandro Unsain konstatierte bedauernd, dass die größten Gewerkschaften Argentiniens feindlich gegenüber der ILO eingestellt seien und kaum als würdige Repräsentanten des Landes in Frage kämen.¹³⁰ Auch Albert Thomas schrieb in seinem Bericht im Nachgang einer Reise durch die Staaten des Cono Sur, dass die wenigen organisierten Industriearbeiter einem ideologischen Spektrum angehörten, die die ILO als Organisation grundsätzlich ablehnten und der Richterspruch aus Den Haag unglücklich für den Fall Argentinien ausgegangen sei.¹³¹

Dennoch gab es auch in diesen Bewegungen Akteure, die eine konstruktive Beziehung zum *Bureau* aufbauen konnten. Luis Lauzet, ein ausgebildeter Drucker und Gewerkschaftsfunktionär in der F.O.R.A., fungierte 1925 als technischer Berater der Regierung und Delegierter auf der Konferenz. In seinen Veröffentlichungen über die ILO beschrieb er die neuartigen Einflussmöglichkeiten, die der Arbeiterschaft bei der Gestaltung von Arbeitsgesetzen durch die ILO eröffnet wurden. Er lehnte ideologische Debatten, die von einigen Gewerkschaftsfunktionären geführt wurden, ab und plädierte für ein stärkeres Engagement der syndikalistischen Arbeiterbewegung in der ILO. Aufgrund seines engagierten Einsatzes übernahm er ab 1932 sogar die Leitung des ILO-Büros in Buenos Aires und versorgte das *Bureau* laufend

128 Stagnaro und Caruso 2017, S. 6; Cruchaga Tocornal 1948, S. 159f.

129 Unsain 1925, S. 79f.

130 Ebd., S. 79.

131 *Informaciones Sociales*, 4 (2), 1925, S. 14.

mit Informationen über politische Ereignisse, die Gewerkschaften, Unternehmerverbände sowie ökonomischen Entwicklungen Argentinien.¹³²

Dennoch überwog bei den argentinischen Gewerkschaften Misstrauen und Indifferenz, was auch von der Regierung Yrigoyen genährt wurde. Diese trat ab 1928 die Nachfolge der Alvear-Administration an und knüpfte in außenpolitischen Fragen an die erste Regierungszeit von 1916 bis 1922 an. Es bestand auch die Schwierigkeit, dass unter den Arbeitern ein kontroverses Bild über den Völkerbund vorherrschte, der mitunter als »bürgerlich« bzw. kapitalistisch charakterisiert wurde. Dies führte gelegentlich zu einer Gleichsetzung mit der ILO, was das Personal im *Bureau* offensichtlich beunruhigte, das sich stets vom negativen Image des Völkerbundes abzugrenzen versuchte.¹³³ Die ILO musste mehr Anstrengungen unternehmen, um sich als Organisation zu zeigen, die den Arbeitern ein wirkliches Mitspracherecht ermöglichte. Als die argentinische Regierung im Jahr 1929 die Teilnahme Argentinien an der zwölften Internationalen Arbeitskonferenz absagte, warf die sozialistische Zeitung *La Vanguardia* der Gewerkschaftsbewegung vor, sich nicht genügend für die Teilnahme eingesetzt zu haben. Die Zeitung schrieb, dass die passive Haltung der Yrigoyen-Regierung gegenüber Genf bekannt sei, aber das Stummbleiben der Gewerkschaften doch Zweifel aufwarf. Obwohl es von Seiten der Gewerkschaften den Vorwurf gab, die ILO widme sich zu wenig den lateinamerikanischen Problemen, stelle die Internationale Arbeitskonferenz doch immerhin das wichtigste internationale Forum für Debatten und Beschlüsse dar, dem sich die argentinischen Gewerkschaften nicht verweigern dürften.¹³⁴

Daher nahm das *Bureau* die sich verdichtenden Meldungen über einen anstehenden Zusammenschluss der Arbeiterbewegungen zu einer Konföderation in Argentinien interessiert zur Kenntnis. Bereits 1926, als die Planungen eines Gesamtverbandes unter den argentinischen Gewerkschaften begannen, fand die Idee Gehör im *Bureau*, das sich durch die neue Einheit der argentinischen Arbeiter eine kooperativere und effizientere Zusammenarbeit versprach und auf einen Ausstrahlungseffekt auf die Arbeiterbewegung in ganz Lateinamerika hoffte.¹³⁵ Denn es war klar, dass die argentinischen Arbeiter die am besten organisiertesten in ganz Lateinamerika waren und der Weg zur Kooperation durch große repräsentative, womöglich gemäßigte Dachverbände einfacher werden würde. Im Jahr 1930 realisierte sich dies, als die C.G.T., die *Confederación General del Trabajo*, bereits unter der Militärdiktatur von General Uriburu gegründet wurde und die gemäßigten Gewerk-

132 Caruso 2019; Bureau International du Travail: Correspondents and Branch Offices, ILO Correspondent, Buenos Aires, monthly reports, Reports: Argentina, 1931–1963, Correspondence: 1943–1947, ILO-HA, C-2-2-1.

133 Bureau International du Travail: Relations with the Union Ferroviaria, ILO-HA, RL 2/3/6/1.

134 *Informaciones Sociales*, 11 (1), 1929, S. 122f.

135 *Informaciones Sociales*, 5 (1), 1926, S. 46.

schaften vereinte. Fortan verlor die anarchistische Bewegung an Bedeutung, auch weil sie unter der neuen autoritären Regierung stärkeren Repressionen ausgesetzt war.¹³⁶ Die CGT vereinte fortan über 70 Prozent aller organisierten Arbeiter.¹³⁷ Das *Bureau* begrüßte die Schaffung eines Dachverbandes, die eine einfachere Auswahl der Delegierten für die Arbeitskollferenzen erwarten ließ.¹³⁸ Die Eisenbahner sollten weiterhin als die wichtigste argentinische Arbeitergruppe bei der ILO vertreten sein. Doch auch andere Berufsgruppen waren vertreten, in dem technischen Berater aus der wichtigen Druckerindustrie und den städtischen Bediensteten an die Seite der Delegierten gestellt wurden. Generell stabilisierte und beruhigte die klare Zuständigkeit der CGT als repräsentative Arbeiterorganisation den Auswahlprozess von Arbeiterdelegierten für die Konferenzen und das Verhältnis der argentinischen Arbeiterschaft zur ILO verbesserte sich spürbar.¹³⁹ Dies zeigt sich auch in der Berufung von José Negri in den *Governing Body* im Jahr 1935, der Generalsekretär der Eisenbahngewerkschaft *Confraternidad* war und als Delegierter die argentinischen Arbeiter 1924, 1932, 1934 und 1935 vertrat. Negri wurde von der gesamten Arbeiterschaft der Konferenz in den *Governing Body* gewählt, sodass erstmals ein Lateinamerikaner dafür verantwortlich war, die Interessen aller Arbeitern dort zu vertreten. Obwohl die Repräsentation von nicht-europäischen Staaten durch eine Änderung des Artikels 393 der ILO-Verfassung bereits 1922 beschlossen worden war, konnte Negri erst nach der Ratifikation der Verfassung durch Argentinien im Jahr 1933 den neu geschaffenen Sitz im *Governing Body* antreten.¹⁴⁰

Ironischerweise war der Militärputsch in Argentinien 1930, der die im Zuge der Wirtschaftskrise unbeliebt gewordene Yrigoyen-Regierung zu Fall brachte, vorteilhaft für die ILO. Denn die Militärregierung unter dem General José Félix Uriburu veranlasste die Gründung der CGT, um die gemäßigten Kräfte der Arbeiterbewegung zu stärken und die Anarchisten auszugrenzen und zu unterdrücken. Die Ratifikation des Versailler Vertrages durch den 1932 in unfreien Wahlen gewählten Präsidenten, den Militäroffizier Augustín P. Justo, war ein wichtiger außenpolitischer Legitimationsschritt für die autoritär auftretende Regierungselite, die fortan bis 1943 durch unfreie Wahlen an der Macht blieb. Zwar hielten die Regierungen in der Zeit zwischen 1931 und 1943, die als *Década infame* bezeichnet wird, Wahlen ab, bei denen jedoch manipuliert und korrumpiert wurde. Dass die ILO mit einer undemokratischen Regierung nun besser zurechtkam als mit der zuvor demokratisch gewählten Yrigoyen-Regierung war für das *Bureau* eher ein untergeordnetes Problem, zumal

136 Del Campo 2012, S. 89.

137 Ebd., S. 97.

138 *Informaciones Sociales*, 5 (1), 1926, S. 46.

139 Stagnaro und Caruso 2017, S. 11.

140 Bureau International du Travail: *Représentation des pays de l'Amérique latine au Conseil d'administration du Bureau international du Travail*, 19.12.1935, ILO-HA, L 1/8/1.

die Beamten sowie Delegierten oftmals dieselben wie zuvor waren. Der enge Vertraute des *Bureaus*, Carlos Saavedra Lamas, war von 1932 bis 1938 Außenminister in der Regierung Justo. Der Aufstieg von Faschismus und Diktatur in Europa in den 1930er Jahren traf das Friedensprojekt in Genf ins Mark, sodass die sich anbietenden alternativen Partner in Amerika mehr als begrüßt wurden. Schließlich war die ILO eine Organisation, bei der neben Verwaltungspersonen vor allem Sozialpolitik-Experten aktiv wurden, wodurch der direkte politische Einfluss begrenzt blieb.

Mit dem Auftreten der CGT, die zwar unter Uriburu gegründet wurde, aber ihre Unabhängigkeit weitestgehend behalten konnte, verbesserte sich die Kommunikation der argentinischen Arbeiterschaft zur ILO spürbar. Die hauseigene Zeitung *C.G.T. Periódico Semanal de la Confederación General del Trabajo* wurde ab April 1934 herausgegeben und informierte über sämtliche Nachrichten und Berichte für Arbeiterinnen und Arbeitern, darunter Informationen über internationale Themen. Eine ausführliche Berichterstattung fand über die ILO statt, vor allem im Zuge von Arbeitskonferenzen. Die Berichte der Generaldirektoren fanden ebenso Eingang in die Zeitung wie die Berichte der Arbeiterdelegierten, die über den Verlauf und die Ergebnisse der Konferenzen schrieben. Die Delegierten schrieben die Artikel für die CGT selbst, und ein Name, der unter sehr vielen Berichten stand, war Sebastián Marotta, der an vier Konferenzen teilnahm. Dabei wurden die Leistungen der einzelnen Delegierten typografisch stark herausgestellt. So wurde die Rede von José Negri auf der neunzehnten Konferenz unter folgendem Titel in der CGT abgedruckt: »Genosse Negri spricht für die Arbeiter des Landes. Aus Genf wurde eine radiotelegrafische Konferenz übertragen.«¹⁴¹ Die Bezeichnung »unser Delegierter« war geläufig und verlieh den argentinischen Arbeitern, insbesondere durch die Ergänzung »Genf«, eine Anmutung internationaler Würde, an der die argentinischen Arbeiter teilhatten. Die CGT versuchte, die argentinische Repräsentanz bei der ILO in Szene zu setzen und die Würde zu verleihen, die in den vergangenen Jahren vernachlässigt worden war. Beispielsweise wurde zu Ehren der Delegierten eine Feier mit zahlreichen Teilnehmern ausgerichtet, bevor die Vertreter zur Konferenz fuhren. Die Gebäude der ILO in Genf fanden ebenso eine visuelle Darstellung in der CGT-Zeitung. Fotografien des Konferenz-Plenarsaals, des Saals des Migrationskomitees und einer Statue zu Ehren von Albert Thomas wurden in die ansonsten textlastige Zeitung integriert. Auch die argentinischen Delegierten und bedeutende ILO-Personalien, wie die Generaldirektoren Butler und Winant sowie der Lateinamerika-Verantwortliche Raúl Migone wurden in Portraits ausführlich vorgestellt. Die Verwendung von Fotografien war eine Strategie, um die ILO, die für viele noch fremd und von einigen skeptisch betrachtet wurde, für ein breiteres Publikum nahbarer zu machen. Zugleich konnte die CGT Rückendeckung aus der Arbeiterschaft für ihre Arbeit auf den Konferenzen gewinnen. Darüber hinaus setzte sich die CGT auch mit kritischen

141 C.G.T. Periódico Semanal de la Confederación General del Trabajo, 2 (63), 28.06.1935.

Punkten auseinander, wie dem Verhältnis des *Bureau*s zur UdSSR und zum europäischen Faschismus, um immer wieder zu betonen, wie politisch bedeutsam ein starkes argentinisches Engagement bei der ILO war. Auch gegenüber der argentinischen Regierung wurde Kritik geäußert, dass Sozial- und Arbeitsgesetze auf der Strecke blieben.

Die Einigkeit in der Arbeiterbewegung sollte allerdings bald wieder vorbei sein. 1936 spitzte sich ein interner Machtkampf in der CGT zu, der eine Spaltung in zwei verfeindete Lager zu Folge hatte. Die argentinischen Delegationen auf den ILO-Arbeitskonferenzen 1936 und 1937 mussten infolgedessen ohne Arbeiterdelegierte auskommen, denn in der CGT stritten sich Syndikalisten und Sozialisten um den Kurs, den die CGT fahren sollte. Das *Bureau* berichtete nervös, dass es nun auf die Position der mächtigen Eisenbahner ankam, ob sie den Syndikalisten oder den Sozialisten angehören wollten, was für die Zukunft der Beziehungen ausschlaggebend war.¹⁴² Die Sozialisten unter der Führung des Gewerkschaftlers José Domenech standen der ILO freundlicher gegenüber als die Syndikalisten. Daher war es für das *Bureau* eine positive Nachricht, dass die Sozialisten den Machtkampf scheinbar zu ihren Gunsten entscheiden konnten.¹⁴³ Am Ende sollte der Wechsel der Eisenbahner zum Lager um Domenech ausschlaggebend für den Ausgang des Machtkampfes sein. Die Eisenbahner als mächtige Gruppe entschieden erneut einen bedeutenden Richtungskampf. Für die ILO waren das gute Nachrichten.

Nicht ohne Stolz präsentierte die Eisenbahngewerkschaft in ihrer Zeitung *La Fraternidad* 1936 Illustrationen und einen ausführlichen Bericht über den Besuch des Generaldirektors Harold B. Butler in den Räumlichkeiten der Gewerkschaft, bei der Butler einen Zwischenstopp einlegte auf seiner Reise zur Regionalkonferenz in Chile.¹⁴⁴ Für den sozialistischen Arm der CGT war die ILO weiterhin ein wichtiger Partner, um Arbeitspolitik durchzusetzen. Tragisch für die argentinische Arbeiterschaft, die sich jahrelang von der ILO unberücksichtigt fühlten, war, dass der Machtkampf zeitlich mit der ersten ILO-Regionalkonferenz zusammenfiel, die für die lateinamerikanischen Länder in Santiago de Chile ausgerichtet wurde, um den speziellen Problemen des Kontinents mehr Aufmerksamkeit zu geben. Eine offizielle Delegation konnten die Argentinier daher nicht stellen, sodass argentinische Konferenzgäste nur den Status als Beobachter einnehmen konnten. In Santiago sollte sich eine Allianz unter den lateinamerikanischen Arbeiterdelegierten bilden, die sich zum Ziel setzte, in ihren Ländern verstärkt für gemeinsame Positionen unter der Arbeiterschaft zu werben, um über Organe wie die Arbeitskonferenzen gemeinsamen Druck auf Unternehmer und Regierungen ausüben zu können.¹⁴⁵

142 *Informaciones Sociales*, 14 (2), 1936, S. 213.

143 Del Campo 2012, S. 135.

144 *La Fraternidad*, 27 (590), 1936, S. 5ff.

145 Herrera González 2015, S. 121.

Doch auch nach 1936 war der Konflikt in der argentinischen Arbeiterbewegung alles andere als beigelegt. Nachdem der Richtungsstreit in der CGT zunächst zugunsten der Sozialisten entschieden war, sollte ein Machtkampf im *Partido Socialista (PS)*, der sozialistischen Partei ausbrechen, als junge Parteimitglieder gegen altgediente Parteigranden aufbegehrten. Es folgte ein Kongress, in dem die ideologischen Gegensätze zwischen den gemäßigeren alten und radikaleren neuen Kräften jedoch nicht überwunden werden konnten.¹⁴⁶

Trotz alledem, die CGT und die Arbeiterbewegung insgesamt maßen der ILO einen viel wichtigeren Stellenwert zu als die Gewerkschaften in den 1920er Jahren, als die organisierte Arbeiterschaft der ILO noch indifferent, mitunter feindselig gegenüberstand. Umso wichtiger war es, dass sowohl das *Bureau* als auch die CGT sich verstärkt für eine gegenseitige Verständigung einsetzten, insbesondere durch das Engagement einzelner Akteure. Luis Lauzet, der ab 1932 im ILO-Büro in Buenos Aires arbeitete, war eine Schlüsselfigur, da er als Gewerkschaftsfunktionär anderen Arbeitern glaubwürdig genug erschien, die Arbeit der ILO gewissenhaft vertreten zu können. Für seine Position war es durchaus relevant, dass er Erfahrungen als Konferenzteilnehmer vorweisen konnte und sein französischsprachiger Hintergrund ihm sprachliche Kompetenz verlieh, die vielen argentinischen Gewerkschaftsfunktionären hingegen fehlte. Nach und nach intensivierte sich der gegenseitige Informationsaustausch zwischen Genf und Buenos Aires, vor allem mithilfe der argentinischen ILO-Korrespondenten, die Berichte über die ILO und die Internationalen Arbeitskonferenzen in Gewerkschaftsblättern platzierten, wie etwa bei »El Tranviario«.¹⁴⁷ Auch andere argentinische Gewerkschaftler, die als Delegierte die ILO kennengelernt hatten, wie der sozialistische Funktionär Americo Baliño und der Sozialkatholik Carlos Conci, wurden vom *Bureau* als wichtige Personen in der Verbreitung eines positiven Bildes der Organisation innerhalb der Gewerkschaftsbewegung genannt.¹⁴⁸ Raúl Migone stellte Kontakte zu den sozialistischen Abgeordneten Enrique Dickmann und Juan Antonio Solari her, letzterer als einflussreiche Stimme als Herausgeber der Zeitung *La Vanguardia*. Sie fungierten als bedeutende Botschafter in dem für Genf fernen und noch immer unbekanntem Land im Cono Sur, weshalb der Austausch mit ihnen verstärkt wurde. Solari wurde eingeladen, nach Genf zu reisen, um den Kontakt zu vertiefen und ihn von der ILO mitsamt den repräsentativen Gebäuden und Personen noch stärker zu überzeugen, was dazu beitragen sollte, ein positives Echo für die ILO in Argentinien zu schaffen. Auch wusste das *Bureau*

146 Bureau International du Travail: Partido Socialista Obrero, ILO-HA, D-1002/0002/2/2.

147 Bureau International du Travail: Argentina Correspondent, Advertisements, ILO-HA, Reports 2/C2/400, Correspondence: 1943–1947.

148 Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail, 1925, ILO-HA, CAT 1–25-3b-4.

um die Multiplikationsfunktion von argentinischen sozialistischen Abgeordneten für andere Länder des Kontinentes, beispielsweise Bolivien, die eine weniger starke sozialistische Bewegung institutionalisiert hatten.¹⁴⁹ Ein von Solari verfasster Zeitungsartikel mit dem Titel »Die ILO interessiert sich für die Probleme in Amerika« anlässlich der Regionalkonferenz der ILO in Havanna im Jahr 1939 wurde von ILO-Direktor Winant und anderen geschätzt.¹⁵⁰

Das verstärkte Engagement der ILO zeigte seine Wirkung. Ironischerweise war es Adolf Staal, ein niederländischer Gewerkschafter in der Position des Arbeiterbeauftragten der ILO, der der Gewerkschaft *La Fraternidad* außerordentlich gute Arbeit und hochrangige Debatten bescheinigte. Dies geschah Jahre nachdem ein anderer Niederländer, Jan Oudegeest, ihr die Repräsentation für die argentinischen Arbeiter noch vollständig abgesprochen hatte. Staal attestierte den argentinischen Eisenbahnern eine internationale Vorbildfunktion in ihrem Arbeitskampf, die allmählich zu verbesserten Gesetzen im Land führte.¹⁵¹

Mit Ausbruch des Zweiten Weltkriegs verkomplizierte sich für die ILO die Arbeit auf dem europäischen Kontinent weiter. Die Aktivitäten wurden daher kriegsbedingt temporär nach Montreal auf den Campus der McGill University verlagert. Auch inhaltlich strebte die ILO verstärkt an, die amerikanischen Länder in ihre Politik einzubeziehen, insbesondere da ihr Einfluss auf dem europäischen Kontinent während des Krieges praktisch zum Stillstand kam. Das *Bureau* wandte sich daher auch an Personen aus dem Netzwerk in Argentinien, wie Solari, um die argentinische Öffentlichkeit und die Gewerkschaften verstärkt für die Aktivitäten der ILO zu gewinnen.¹⁵² Dies war nicht zuletzt eine Überlebensstrategie des *Bureaus*, um den Krieg institutionell zu überstehen. Während die ILO in Europa faktisch nicht mehr aktiv war und der Völkerbund zerfiel, setzten sich die Absetzungstendenzen von der ILO in einigen lateinamerikanischen Staaten fort, da ihr weiterhin Eurozentrismus vorgeworfen wurde. Mexiko ging so weit, einen Vorschlag für ein eigenes panamerikanisches Büro zu unterbreiten, was auf der ILO-Regionalkonferenz in Havanna erörtert wurde.¹⁵³ Der Vorschlag ging zurück auf eine Resolution der fünften *Internationalen Amerikanischen Konferenz* im Jahr 1923 über die Einrichtung eines amerikanischen Völkerbundes, da der Vorwurf sich erhärtete, dass in Genf die amerikanischen Interessen unberücksichtigt blieben. Dies wurde nun von Teilen der lateinamerikanischen Staaten auf die ILO übertragen, denn man befürchtete, dass mit dem Eintritt der USA in die ILO ein zu großer Fokus auf das nordamerikanische

149 Bureau International du Travail: Relations with Juan Antonio Solari, ILO-HA, RL 2/1/4.

150 Ebd.

151 Bureau International du Travail: Relations with La Fraternidad, ILO-HA, RL 2/3/6.

152 Bureau International du Travail: Relations with Juan Antonio Solari, ILO-HA, RL 2/1/4.

153 Ebd.

Land fiel und die südlichen Nachbarstaaten weiterhin in der zweiten Reihe spielten. Auch Teile der lateinamerikanischen Arbeiterbewegung standen einer panamerikanischen Organisation ihrer Interessen auch in Abrenzung zu Europa offen gegenüber. Doch nicht alle lateinamerikanischen Staaten gingen so weit, eine Konkurrenzorganisation zu gründen. Am Ende kam es auf die Position Argentiniens an. Die argentinische Arbeiterbewegung war gegen eine Panamerikanisierung ihrer Interessen, da sie eine Schwächung der Arbeiterschaft fürchtete, wenn man sich von den erfahrenen und wichtigen Gewerkschaftsbünden in Europa abwandte.¹⁵⁴ Auch die verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem *Bureau* und den argentinischen Akteuren zahlte sich hierbei aus: die Argentinier stellten sich dem Vorschlag von Mexiko in den Folgejahren klar entgegen und retteten die ILO somit über die Kriegsjahre.

Die Beziehungen zwischen der ILO und der argentinischen Unternehmerschaft

Die Unternehmerverehrer aus der *Asociación del Trabajo (AdT)*, des Verbandes der argentinischen Arbeitgeber, versuchten frühzeitig ihre Interessen bei der ILO zu platzieren. Für ihren agilen Generalsekretär Atilio Dell’Oro Maini hatte die ILO zwei wichtige Funktionen: Einerseits konnten Wettbewerbsverluste, die nach der Einführung von Arbeitsstandards entstanden wären, umgangen werden, wenn alle Staaten die gleichen Maßnahmen trafen. Andererseits konnte die ILO als Legitimationsgrundlage für gewisse Sozial- und Arbeitsgesetze in Argentinien dienen. Für die AdT und andere argentinische Industrieverbände waren die Internationalen Arbeitskonferenzen nicht nur nützlich, sondern trugen auch zur globalen Sicherung von Fortschritt und Frieden bei. Die Verbände sahen in ihnen einen Ausdruck der neuen Weltordnung und des Zivilisationsfortschritts: »Die Konferenzen der Internationalen Arbeitsorganisation leisten nützliche Dienste und sind ein echtes Instrument des Fortschritts und der sozialen Aussöhnung.«¹⁵⁵ Die ILO passte gut in das Konzept der AdT, die darauf abzielte, den radikalen Arbeiterbewegungen den Wind aus den Segeln zu nehmen. Denn dies war der Anlass der Gründung der AdT nach den sozialen Unruhen während der *Semana trágica* 1919 gewesen. Der Verband strebte an, durch aktive Teilnahme an sozialpolitischen Debatten die Gefahr eines gesellschaftlichen und politischen Umsturzes durch unzufriedene Arbeiter zu verhindern. Dabei präsentierte er eine eigene sozialpolitische Perspektive aus Unternehmersicht als Gegengewicht zum Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus.¹⁵⁶ Die AdT nahm ein sozialkatholisches Profil ein, welches sie

154 Francisco Pérez Leiros, *Archivo Historia Oral*, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

155 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 3 (65), 1922, S. 475.

156 Rapalo 1997.

als konservative Alternative zu den Ideen des Sozialismus präsentierte. Für die Argentinier war die Verbindung von Sozialpolitik mit katholischer Soziallehre, so wie sie Dell'Oro Maini und die AdT verkörperte, von besonderer Bedeutung.¹⁵⁷ Gerade um Sozialpolitik vom Sozialismus und Anarchismus abzugrenzen, fand man in der katholischen Sozialtheologie ein verbindendes Element, das als Rechtfertigung für die Einführung von Sozial- und Arbeitsgesetzen diene – und auch zum Bindeglied zur sozialdemokratisch geprägten ILO wurde. Als der argentinische Außenminister 1939 eine Rede über die ILO im argentinischen Radio hielt, beteuerte er, dass die Arbeit der ILO im Einklang des Geistes aus den päpstlichen Enzykliken stand.¹⁵⁸ Dies wurde auch von Dell'Oro Maini genutzt, um eine konservative Variante der staatlichen Sozialpolitik vertrat und damit einen wichtigen Bezugspunkt zur ILO herstellte, die zwar von europäischen Sozialisten und Sozialdemokraten geprägt war, aber dennoch den Brückenschlag zum Unternehmertum suchte. Er stand der staatlich verordneten Sozialpolitik und speziell dem Arbeiterschutz grundsätzlich offen gegenüber, war aber gleichzeitig ein Vertreter des paternalistischen, sozialkatholischen, wenn nicht autoritären Unternehmertypus mit engen Verbindungen zu hohen militärischen Kreisen in Argentinien.¹⁵⁹

Die AdT unterstützte die Politik der ILO, war aber in allererster Linie Vertreterin von Industrieinteressen. Dafür holte sie sich für die Arbeitskonferenzen jeweils die Expertise aus der entsprechenden Industriebranche ein. In der Vorbereitung der Arbeitskonferenz von 1921, auf der eine Konvention über das Verbot von Bleiweiß in der Malereifarbe zur Diskussion stand, informierte sich die AdT über die Interessen der argentinischen Unternehmer, um im Vorfeld eine klare Position gegenüber dem *Bureau* und der Konferenz einzuholen. Die argentinische Industrie verwendete seit Jahren kein Bleiweiß mehr und stand einem offiziellen Verbot auf internationaler Ebene somit nicht entgegen. Vielmehr begrüßte sie die angestrebte Konvention, in dem sie auf die erheblichen Gesundheitsrisiken der Arbeiterinnen und Arbeiter beim Verwenden von Bleiweiß hinwies und die nur geringfügigen Vorteile des Einsatzes des Stoffes nicht relevant einstufte.¹⁶⁰ Interessanterweise fand

157 Fernando Devoto hat sich näher mit Atilio Dell'Oro Maini und seiner sozialkatholischen Sozialisierung beschäftigt. Siehe dazu weiter: Devoto 2005.

158 *Revista Internacional del Trabajo*, 10 (1), 1934, S. 54.

159 Nach dem Militärputsch durch General José Félix Uriburu war Dell'Oro Maini ab Februar 1931 für ein Jahr lang *Interventor federal* der Provinz Corrientes. Ein *Interventor federal* ist laut Artikel 6 der argentinischen Verfassung die Titelbezeichnung für die Führungsinstanz einer argentinischen Provinzregierung, die von der föderalen Regierung im politischen Krisenfall eingesetzt wird und formell die Autonomie der Provinz und das republikanische föderale System Argentiniens garantieren soll. Nach dem Militärputsch 1930 durch Uriburu und seine Mitverschwörer kam es 1931 zum politischen und militärischen Widerstand in der Provinz Corrientes, was Uriburu zum Auslösen des Artikel 6 veranlasste.

160 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 2 (41), 1921, S. 543f.

ein reger Austausch zwischen der AdT mit dem *Bureau* in dieser Frage statt, obwohl allen Beteiligten im Herbst 1921 bereits klar war, dass die argentinische Regierung beschlossen hatte, nicht an der dritten Internationalen Arbeitskonferenz teilzunehmen. Im Hinblick auf eine spätere mögliche Ratifikation durch Argentinien befand es die AdT allerdings klug, die Interessen der argentinischen Industrie trotz des Fehlens der Delegation im Vorfeld artikuliert zu haben. Zugleich bedauerte die AdT die gleichgültige Haltung der argentinischen Regierung bezüglich der Konferenz, was die unterschiedlichen Interessen und Blickwinkel zwischen Politik und Wirtschaft gegenüber der ILO verdeutlicht:

»Ungeachtet der Umstände war es dem Verband ein Anliegen, dass die argentinischen Arbeitgeber ihren Standpunkt zum Ausdruck bringen, und er [der Verband] hat sich, wenn auch inoffiziell an den Beratungen der Internationalen Arbeitskonferenz beteiligt.«¹⁶¹

Die Yrigoyen-Regierung betrachtete ihren Handlungsspielraum in Genf als äußerst begrenzt und hielt eine Teilnahme auf der Konferenz daher nicht für lohnend. Dennoch war es den Wirtschaftsvertretern ein Anliegen, ihre Interessen zu vertreten. Sie erkannten die Notwendigkeit, dies zu tun, da sie im Falle einer späteren Ratifizierung der Konvention die möglichen Auswirkungen tragen müssten. Die AdT pflegte enge Kontakte zum *Bureau* und brachte die Interessen der Wirtschaft sowohl im hauseigenen *Boletín* als auch in der argentinischen Tagespresse in Genf wirkungsvoll zur Geltung. Dies zeigte sich auch bei anderen Arbeitskonferenzen. Vor der dritten Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1921 erkundigte sich die AdT beim einflussreichen Agrarverband *Sociedad Rural Argentina* nach dessen Standpunkten bezüglich landwirtschaftlicher Arbeit. Darüber hinaus wurden alle mit der AdT verbundenen Unternehmen zu bedeutenden Fragen wie der Reduzierung der Wochenarbeitszeit konsultiert.¹⁶² Die Eindrücke von der siebten Internationalen Arbeitskonferenz 1925 veröffentlichte Dell'Oro Maini in einem langen Bericht in der Tageszeitung *La Nación*.¹⁶³ Die Berichte wurden im *Bureau* gelesen, da Atilio Dell'Oro Maini zuvor die Aufmerksamkeit des ILO-Personals erregt hatte. Dell'Oro Maini wurde als eine bedeutende Vermittlungsperson für die ILO-Politik in Argentinien anerkannt. Luís Varlez, ein Mitarbeiter des *Bureaus* in Genf, äußerte in einem Brief an Dell'Oro Maini sein großes Interesse an den Ausgaben des *Boletíns* der AdT, dessen Berichte großen Wert für das *Bureau* hätten.¹⁶⁴ Auch von der höchsten Stelle der ILO, dem Generaldirektor Albert Thomas selbst, wurden die übersetzten

161 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 2 (42).

162 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 3 (51), 1922, S. 79.

163 *Informaciones Sociales*, 4 (6), 1926, S. 70ff.

164 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo* 2 (31), 1921, S. 201.

Berichte Dell'Oro Mainis im *Boletín* gelesen, die, so Thomas, zur Wissensbildung im *Bureau* über Argentinien beitrugen.¹⁶⁵ Für Thomas und das *Bureau* war die Innenansicht von Dell'Oro Maini über Argentinien, die dem europäischen Personal in Genf fehlte, wertvoll für den Umgang und die Zusammenarbeit mit Buenos Aires. Das *Bureau* sah in Dell'Oro Maini – analog zu den argentinischen Akteuren in Politik, Verwaltung und den Gewerkschaften – einen Akteur zur Verbreitung einer ILO-freundlichen Haltung in Argentinien, die über massive Informations- und Aufklärungsarbeit erreicht werden sollte.¹⁶⁶

Nach dem Fernbleiben Argentinien auf den Arbeitskonferenzen von 1921 und 1922, sowie der nur schwach besetzten Delegation im Jahr 1923, war ein neuer Umgang mit Argentinien und auch allen anderen lateinamerikanischen Staaten dringend geboten. Die Anfangseuphorie in Argentinien über die neue Rolle auf der Weltbühne war schnell verflogen. Die Teilnahme an Konferenzen war neben der Ratifikation von ILO-Konventionen für das *Bureau* ein Gradmesser für die Kooperation mit einem Mitgliedsstaat und beides ließ bis zum Jahr 1924 darauf schließen, dass Argentinien wenig Interesse daran hatte. Dabei lagen die Probleme auf beiden Seiten. Für die vierte Internationale Arbeitskonferenz 1925 setzte die argentinische Regierung wie bereits 1920 Atilio Dell'Oro Maini als Unternehmervertreter ein, und dieser versuchte die Probleme in der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Argentinien und Genf vor den Delegierten zu erklären. Er hatte einen wichtigen Hinweis: Die sozialen Probleme in Amerika seien völlig andere als in Europa. Sie unterschieden sich nicht nur im ungleichen Entwicklungsstand der Kontinente, sondern auch in den Formen der industriellen Produktion. Ein Mangel an Kapital und Arbeitskräften führe dazu, dass bestimmte Probleme, die in Europa bestünden und die sich in den ILO-Konventionen wiederfänden, in Amerika überhaupt nicht existierten. Das *Bureau* möge sich daher, so Dell'Oro Maini weiter, den speziellen Bedürfnissen und Problemen der amerikanischen Staaten zuwenden und stärker öffentlich in Argentinien auftreten und werben, um die Akzeptanz dieser neuen Institution zu erhöhen.¹⁶⁷ Was genau diese Probleme waren, blieb aber zunächst unklar. Doch zeigte die Haltung der Lateinamerikaner, nur selten vollständige und gut vorbereitete Delegationen auf die Arbeitskonferenzen zu schicken, dass eine grundsätzliche Entfremdung zwischen der ILO und dem südamerikanischen Kontinent bestand. Dell'Oro Maini versuchte also auf der einen Seite das *Bureau* für die argentinischen

165 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 2 (36), 1921, S. 394.

166 *Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail*, 1925, ILO-HA, CAT 1-25-3b-4.

167 *Informaciones Sociales*, 3 (2), 1925, S. 40; *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 7 (143), 1926, S. 8; *Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail*, 1925, ILO-HA, CAT 1-25-3b-4.

und lateinamerikanischen Interessen zu sensibilisieren, aber auf der anderen Seite sparte er nicht an Kritik an der argentinischen Regierung, deren fehlendes Engagement und Interesse er ebenfalls problematisierte. Ausgerechnet das Fernbleiben Argentiniens auf den Konferenzen von 1921 und 1922, auf denen für Argentinien wichtige Themen wie Landwirtschaft und Migration besprochen wurden, sah Dell'Oro Maini als großen Fehler an.

Das *Bureau* suchte wie in der Politik, Verwaltung und den Gewerkschaften auch bei den Unternehmern nach regional verwurzelten Unterstützern der ILO-Politik, um die Beziehungen zu dem Land zu verbessern. In Dell'Oro Maini fand das *Bureau* einen wichtigen Akteur, der als wechselseitiger Erklärer in Argentinien und Genf geschätzt wurde. Akteure in der AdT und auch im *Museo Social Argentino* galten als Verstärker und Übersetzer der ILO in Argentinien, indem sie die Institution und ihre Instrumente in ihren Publikationen vorstellten und für die Zusammenarbeit warben. Das *Museo Social Argentino* veröffentlichte beispielsweise eine Vielzahl von Artikeln, in denen die ILO in ihrem Wesen und ihrer Funktionsweise grundsätzlich erklärt wurde: »La Oficina Internacional del Trabajo. Su constitución y organización«¹⁶⁸. Zudem gehörten das *Museo Social Argentino* und die AdT zu der Fraktion, die eine rasche Ratifikation von ILO-Konventionen im argentinischen Kongress forderte.¹⁶⁹ Dell'Oro Mainis Engagement führte dazu, dass er 1925 zum Mitglied im *Governing Body* gewählt wurde und zum Stellvertreter des argentinischen Arbeitsrechtsexperten Augustín Araya wurde.¹⁷⁰ Das *Bureau* ging sogar so weit, dass es die *Asociación del Trabajo* nicht als unternehmerischen Lobbyverband sah, sondern auch als Interessenverband für Arbeiterinnen und Arbeitern zu sehen, da die Organisation sich für internationale Arbeitsrechte stark machte.

»Um die Wahrheit zu sagen, tritt die *Asociación del Trabajo* eher als eine Vereinigung zum Schutz von Arbeitern [...] auf, denn als eine wirkliche Vereinigung zur beruflichen Verteidigung der Arbeitgeber.«¹⁷¹

Der AdT gelang es, sich beim *Bureau* als Lobbyisten für beide Seiten, Unternehmen und Gewerkschaften, darzustellen, obwohl sie eindeutig ein Unternehmervereinband war. Für die argentinische Arbeiterschaft war dies allerdings kein Grund zur Freude. Vielmehr warfen argentinische Gewerkschaftler dem *Bureau* vor, sich zu sehr von »Kapitalisten« vereinnahmen zu lassen. Der Arbeiterdelegierte der achten Internationalen Arbeitskonferenz Carlos Conci von der katholischen Arbeiterbewegung *Cír-*

168 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 14 (47–48), 1925, S. 60; Boletín del Museo Social Argentino, 18 (98), 1930, S. 643.

169 Boletín del Museo Social Argentino, 16 (73–74), 1928, S. 161.

170 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (132), 1925, S. 363.

171 Informaciones Sociales, 6 (2), 1925, S. 13.

culos Obreros befürchtete, dass die ILO unter den argentinischen Arbeitern als kapitalistische Institution wahrgenommen werde, die zu sehr den Interessen der Unternehmer nachgäbe.¹⁷² Zumal würden die ausbleibenden Ratifikationen allen Anschein nach Anlass dazu geben, der Effektivität der Organisation zu misstrauen.

Interessanterweise nahm die *Asociación del Trabajo* die Machtverhältnisse innerhalb der ILO ganz anders wahr: Die Regierungsvertreter würden sich, so Dell'Oro Maini, auf den Konferenzen zu sehr von den Forderungen der Arbeiterschaft beeinflussen lassen, sodass von einem konsensualen Ergebnis und einer harmonischen dreigliedrigen Beziehung keine Rede sein könne. Die angebliche Unausgewogenheit der Interessen, die Dell'Oro Maini hier anspricht, sei mitausschlaggebend für die ausbleibenden Ratifikationen durch die Parlamente.¹⁷³

Es bleibt festzuhalten, dass die AdT keine unkritische Haltung gegenüber dem *Bureau* einnahm. Im Jahr 1926 wies sie in einem Artikel im *Boletín* den Vorwurf empört zurück, in Argentinien würden Arbeitern schlechtere Bedingungen vorfinden als in Europa, was von Albert Thomas im Zuge der achten Internationalen Arbeitskonferenz geäußert worden war. Dell'Oro Maini widersprach bereits auf der Konferenz Thomas, und die AdT setzte nun erneut an, um den Vorwurf zu entkräften. Gleichzeitig kritisierte Dell'Oro Maini sichtlich verärgert, dass einige Funktionäre im *Bureau* nach wie vor wenig Bezug zu Lateinamerika hätten. Diese Unkenntnis manifestierte sich sogar in einer mangelnden geografischen Kenntnis über die Länder Südamerikas, wobei Länder und Städte vom ILO-Personal unverständlicherweise oft verwechselt würden.¹⁷⁴ Die Beobachtung von Dell'Oro Maini verdeutlicht, dass trotz anderslautender Erklärungen des ILO-Direktors in den 1920er Jahren in Genf weiterhin eine Vernachlässigung der südamerikanischen Länder zu bestehen schien.

Das Engagement der sozialpolitischen Lobbyisten, sowohl von Unternehmervertretern als auch von Arbeitervertretern, verdeutlicht, mit welchen kommunikativen Mitteln gearbeitet wurde. Dies diente dazu, einerseits die ILO für die jeweilige Akteursgruppe in Argentinien zugänglicher und verständlicher zu machen, und andererseits die Interessen in Argentinien an das *Bureau* und den Arbeitskonferenzen heranzutragen. Dabei war die Frage der Repräsentation von großer Bedeutung. Nicht nur die internen Machtkämpfe, insbesondere innerhalb der argentinischen Arbeiterschaft, sondern vor allem die gemeinsame Repräsentation der lateinamerikanischen Staaten in der ILO beschäftigte sowohl Gewerkschaften und Unternehmer als auch die Experten, die das *Bureau* und die argentinische Regierung glei-

172 Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail, 1925, ILO-HA, CAT 1–25-3b-4.

173 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (143), 1926, S. 7.

174 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (151), 1926, S. 266.

chermaßen für die schwache Vertretung der Region in Genf verantwortlich machten. Der ILO aber war es zumindest gelungen zu einem Ort zu werden, an dem die verschiedenen Akteursgruppen mit eigenen Interessen und Motiven zu einer gemeinsamen epistemischen Gemeinschaft wurden, die über Sozialpolitik debattierte. Dies lag maßgeblich daran, dass die ILO von allen involvierten Akteuren als Institution gesehen wurde, die zwischen den divergierenden Interessen von Unternehmern und Gewerkschaftern vermitteln konnte. Für die argentinische Regierung war die ILO wichtig, um die speziellen Interessen des Landes auf eine internationale Bühne zu heben und die Schwerpunkte herauszustellen, die für Argentinien wichtig waren. Für die Gewerkschaften und Unternehmer war sie ein Vehikel den festgefahrenen Arbeitskampf im Land zu überwinden und sich transnationalen Netzwerken anzuschließen.

Dem *Bureau* drängte sich nun die Frage auf, wie die Politikschwerpunkte so ausgerichtet werden konnten, dass sich die Lateinamerikaner stärker berücksichtigt fühlten und weiterhin als integrale Bestandteile dieser internationalen Gemeinschaft blieben. Die entscheidende Überlegung lag darin, die thematische Ausrichtung so zu gestalten, dass Argentinien und Lateinamerika sowohl als geografischer als auch kultureller Raum eine nachhaltige Zukunft innerhalb der ILO geboten werden konnte.

Bei den argentinischen Unternehmern erfolgte die Repräsentation in der ILO weniger konfliktreich als bei den Arbeitern. Die beiden großen politischen Arbeitgeberverbände, *Unión Industrial Argentina (UIA)* und *Asociación del Trabajo*, wechselten sich ohne größere Streitereien auf den Arbeitskonferenzen ab. Die Kooperation der beiden Verbände auf internationaler Ebene wurde 1924 sogar vertraglich festgehalten.¹⁷⁵ Die UIA war als Arbeitgeberverband der Industrie, der seit 1887 bestand, einer der einflussreichsten Industrievertretungen in Argentinien und stellte auf elf Konferenzen die Vertretung der argentinischen Arbeitgeber, verstärkt in den 1930er Jahren, als die Industrialisierung voranschritt. Unter den Vertretern waren bekannte argentinische Unternehmer wie Luís Lamuraglia und Raúl Lamuraglia, die vier bzw. zwei Konferenzen besuchten und zudem beide 1941 im *Governing Body* vertreten waren. Torcuato Di Tella, Gründer und Eigentümer des Maschinenbau- und Automobilherstellers *SIAM Di Tella*, der ein hohes Ansehen in der argentinischen Öffentlichkeit und Politik genoss, vertrat als Funktionär der UIA 1936 und 1939 die argentinischen Unternehmer. Di Tella hatte als Selfmademan als Sohn genuesischer Einwanderer eine Ausbildung zum Ingenieur absolviert, konnte nach dem Ersten Weltkrieg und der fortschreitenden Industrialisierung des Landes mit seiner Firma expandieren und profitierte vom Protektionismus in den 1930er Jahren, der die inländische Industrie stärkte. Nach seiner Teilnahme an der Konferenz von 1939 unternahm Di

175 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (1321), 1925, S. 362.

Tella kurz vor Kriegsausbruch noch Reisen nach Deutschland und in die Sowjetunion, um sich über die unterschiedlichen Konzepte des Arbeiterschutzes und der Sozialversicherung in zwei grundverschiedenen Ländern zu informieren.¹⁷⁶ Die kommunistische und faschistische Propaganda, die international Beachtung fand, beanspruchte beide die fortschrittlichsten Konzepte der Arbeiterwohlfahrt jeweils für sich. Infolgedessen setzte sich die Di Tella intensiv mit den Themen Arbeitsschutz und Lebensverhältnisse der Arbeiter auseinander. Ziel war es, eine demokratische Variante des Arbeitsschutzes zu entwickeln, die mit den Grundsätzen der kapitalistischen Produktionsweise vereinbar war. Er entwickelte ein Verständnis für die Notwendigkeit des interventionistischen Staates in den Fragen der sozialen Wohlfahrt und der wirtschaftlichen Entwicklung, nicht ohne Eigeninteresse, war aber auch ein Verfechter der unternehmerischen Selbstverantwortung von betrieblicher Sozialpolitik. Im Jahr 1943 führte Di Tella eine unternehmensinterne Studie durch, um die Lebens- und Wohnverhältnisse der Angestellten von SIAM zu untersuchen. Er plädierte öffentlich für einen besseren Arbeitsschutz und die Verbesserung der Lebensverhältnisse von Arbeitern und sah neben dem Staat auch die Unternehmer und Arbeitgeber selbst in der Pflicht.¹⁷⁷ Nach seiner Teilnahme an der Konferenz von 1939 forderte er in einem Artikel der argentinischen Tageszeitung *La Prensa*, dass nach dem Krieg ein Wirtschaftssystem angestrebt werden müsse, das den sozialen Frieden sichere, indem Unternehmer mehr Verantwortung für den Arbeitsschutz und die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten übernehmen müssten und Arbeitsschutz nicht mehr als kostenintensiv und produktionseinschränkend gewertet werden dürfte.¹⁷⁸ Die ILO sollte, so die Ansicht Di Tellas, dabei eine zentrale Rolle spielen, um gleiche Arbeitsbedingungen und Arbeiterrechte in allen Ländern zu gewährleisten. Allerdings verlangte er auch vom *Bureau*, Argentinien und Lateinamerika grundsätzlich mehr Aufmerksamkeit zu widmen.¹⁷⁹

Trotz aller Kritik von Seiten der argentinischen Politik, der Experten, der Gewerkschafter und Unternehmer, blieb die ILO die wichtigste und geeignetste Organisation zur Durchsetzung von international abgestimmter Sozial- und Arbeitspolitik. Die ILO demokratisierte den internationalen Austausch über Sozialpolitik auf zwei Weisen: Erstens waren Repräsentanten der Arbeiter- und Unternehmerschaft am Austausch und der Aushandlung von Konventionen beteiligt sowohl auf den Konferenzen als auch in den unterschiedlichen Abteilungen des *Bureaus* und zweitens waren außereuropäische Staaten besser vertreten als jemals zuvor in einer

176 Ballota 2008.

177 Ebd., S. 27f. Siehe dazu weiter auch die Biografie des Soziologen Di Tella über Torcuato Di Tella: Di Tella 1993, S. 114f.

178 Di Tella 1993, S. 110.

179 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 25, 1939, S. 146.

internationalen Organisation. Die Einbindung der Unternehmer- und der Arbeiterschaft als gleichberechtigte Teilnehmer war ein Novum in der Geschichte internationaler Sozialpolitik.¹⁸⁰ Nicht nur die beteiligten Wissenschaftler waren Sozialpolitikexperten, sondern auch argentinische Politiker, Unternehmer und Gewerkschafter wurden in die Institution eingebunden und als Experten auf einem jeweiligen Gebiet eingesetzt. Dies gab den beteiligten Akteuren eine repräsentative Bühne und beschwor einen gemeinsamen Geist des Fortschritts und der Modernität. Dies führte zu einer breiteren Akzeptanz international ausgehandelter Politik in Argentinien, für die die Experten in ihrem Land warben.

180 Maul 2019, S. 42.

3. Zur Messung von Sozialpolitik. Daten, Statistiken und die Ökonomie der Arbeit

»La législation du travail [...] n'est pas un but mais un moyen destiné à obtenir pour l'être humain l'harmonie dans les relations entre le capital et le travail. Elle a un but en recherchant la popularité des politiciens, mais le bien-être social désiré par la Gouvernement ne doit pas excéder les limites des possibilités économiques, ni nuire au progrès et au développement des industries.«¹

»Die Arbeitsgesetzgebung ist kein Ziel, sondern ein Mittel, um für den Menschen Harmonie in den Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit zu erreichen. Sie hat einen Zweck, um die Popularität der Politiker zu steigern, aber das von der Regierung gewünschte soziale Wohlergehen darf die Grenzen der wirtschaftlichen Möglichkeiten nicht überschreiten und den Fortschritt und die Entwicklung der Industrien nicht beeinträchtigen.«

Carlos Saavedra Lamas, Begründung der Arbeitsgesetzgebung, 1928

¹ Bureau International du Travail: Labour legislation, Labour Laws – Labour code project – Argentina (M. Saavedra Lamas), ILO-HA, LE 205/4.

Abbildung 3-1: Scientific Management, 1930er Jahre in Argentinien



Quelle: Mit KI erstellt

Die Sozialpolitikexperten in Argentinien, die sich zunehmend mit transnationalen Praktiken, internationalen Vergleichen und globaler Regulierung von Arbeits- und Sozialgesetzen befassten, brauchten eine gemeinsame Sprache, um ihre Ziele der Standardisierung realisieren zu können. Dies wurde erreicht, indem sie sich auf eine gemeinsame Wissensgrundlage stützten, die einen universellen Charakter hatte: Zahlen und Statistiken. Diese wurden zu den entscheidenden politischen Instrumenten, um soziale Probleme zu identifizieren, internationale Vergleiche herzustellen und entsprechende Lösungsansätze zu entwickeln.² Historiker haben bereits mehrfach argumentiert, dass die statistisch basierte Wissensgrundlage eine Voraussetzung für das Entstehen einer (internationalen) epistemischen Gemeinschaft war, die schließlich zur Durchsetzung von Politik führte, insbesondere im Kontext der Sozialpolitik.³

Im ersten Teil des vorliegenden Kapitels wird untersucht, wie sich die ILO zu einer globalen Wissensplattform über Arbeits- und Sozialpolitik entwickelte und da-

2 Plata-Stenger 2020, S. 18; Guthörl 2021.

3 Rodríguez García 2013, S. 18; Berten 2019, S. 177; Guthörl 2021, S. 22.

bei im Austausch mit lokalen Expertinnen und Experten stand. Es ist wichtig zu betonen, dass die ILO nicht im luftleeren Raum agierte. Bereits vor 1919 fanden in Lateinamerika Debatten über die Standardisierung von Statistiken statt und internationale Initiativen zur Harmonisierung von Arbeits- und Sozialgesetzen wurden angeregt. Auf der einen Seite wird in diesem Kapitel gezeigt, welchen Einfluss die ILO in Argentinien auf Methoden und Techniken von nationalen Arbeitsstatistiken hatte. Auf der anderen Seite wird das Kapitel auch deutlich machen, wie argentinische Akteure innerhalb der ILO zur Entwicklung von internationalen Standards beitrugen und wie Argentinien globalpolitische Debatten mit prägte. Insbesondere wird durch das Beispiel Argentinien deutlich, wie die Perspektive der »semi-peripheren«⁴ außereuropäischen Staaten, die größtenteils auf der Südhalbkugel liegen und heutzutage als Globaler Süden bezeichnet werden, zum Verständnis von transnationaler Geschichte beitragen kann. Statistiken hatten dabei mehrere Funktionen im internationalen Verständigungsprozess über Sozialpolitik. Sie waren nicht nur als wahrheitsgemäßer Spiegel einer objektiven Realität zu sehen, sondern bildeten Instrumente mit Interpretationsspielraum, der von Akteuren genutzt wurde. Statistiken vermittelten zwar eine wissenschaftlich fundierte Tatsache, waren aber zugleich Spielball unterschiedlicher und teils divergierender Interessenlagen, national und international. Beispielsweise zeigt Alain Desrosières in seiner Studie welche Doppelfunktion staatliche Statistiken hatten: Einerseits bildeten sie sozioökonomische Phänomene auf einer höchst objektiven Grundlage ab, deren Sprache der Zahlen jeder verstand und lediglich Messfehler und unterschiedliche Methodiken zu verschiedenen Ergebnissen führten. Andererseits boten Statistiken Spielraum für Interpretationen, der für spezifische Agenden ausgenutzt wurde.⁵

Die Entwicklung der Statistik hängt eng mit der Geschichte der Sozialwissenschaften zusammen. Die Sozialwissenschaft wurde circa seit der Jahrhundertwende immer stärker als exakte oder positive Wissenschaft betrieben, das heißt empirische Methoden nahmen verstärkt Einzug und lösten die normativ orientierte historische Sozialwissenschaft ab. Reale soziale Probleme wurden durch staatlich erstellte Statistiken messbar in Zahlen ausgedrückt, die von der empirischen Wissenschaft verarbeitet werden konnten. Aber schon Max Weber wies darauf hin, dass auch die empirische Wirklichkeit einer positiv betriebenen Wissenschaft auf gewissen kulturell abhängigen Glaubensgrundsätzen fußt, sodass es keinen Beweis für eine objektive Wahrheit geben kann. Nach Max Weber hing

»die Objektivität sozialwissenschaftlicher Erkenntnis [...] davon ab, daß das empirisch Gegebene zwar stets auf jene Wertideen, die ihr allein Erkenntniswert verleihen, ausgerichtet, in ihrer Bedeutung aus ihnen verstanden, dennoch aber nie-

4 Scarfi et al. 2023.

5 Desrosières 1998.

mals zum Piedestal für den empirisch unmöglichen Nachweis ihrer Geltung gemacht wird. Und der uns allen in irgendeiner Form innewohnende Glaube an die überempirische Geltung letzter und höchster Wertideen, an denen wir den Sinn unseres Daseins verankern, schließt die unausgesetzte Wandelbarkeit der konkreten Gesichtspunkte, unter denen die empirische Wirklichkeit Bedeutung erhält, nicht etwa aus, sondern ein: das Leben in seiner irrationalen Wirklichkeit, und sein Gehalt an möglichen Bedeutungen sind unausschöpfbar, die konkrete Gestaltung der Wertbeziehung bleibt daher fließend, dem Wandel unterworfen in die dunkle Zukunft der menschlichen Kultur hinein.«⁶

Demnach waren Statistiken keineswegs objektive Zahlen, die einfach die Wahrheit widerspiegeln. Dennoch bildeten sie eine neue datenbasierte Grundlage für die Legitimierung von Sozialpolitik, die dem Politikfeld eine empirische Beobachtungsgrundlage ermöglichte. Dabei wurden auch Machtgefälle zementiert: Die Ökonomin U. Kalpagam zeigt am Beispiel der Kolonialverwaltung in Britisch-Indien, wie ein westliches Verständnis über Raum, Zeit, technische Messung und Kausalität in Indien von Kolonialbeamten verwendet wurde, um Gouvernamentalität herzustellen. Sozioökonomische Kennziffern und Statistiken wurden zu wichtigen Hilfsmitteln in der Herstellung von Staatlichkeit und der Ausübung von Macht durch die Regierung über eine Bevölkerung.⁷ Ein weiteres Beispiel ist die Arbeit von Patricia Hongler, die am Beispiel der OECD zeigt, wie die offen ausgetragenen Debatten über Politik auf der Weltbühne mit der technischen, häufig abseits der Öffentlichkeit stattfindende (statistischen) Wissensproduktion zusammenhängen.⁸

Die Einführung von Zahlen in der Sozialpolitik ermöglichte erstmals die Quantifizierung und Messung sozialpolitischer Phänomene sowie die Bewertung der Effektivität einzelner Politikinstrumente. Die wissenschaftliche Analyse der Sozialpolitik griff auf Theorien und Methoden der Sozialwissenschaften und politischen Ökonomie zurück. Historisch betrachtet lassen sich bestimmte Narrative identifizieren, die soziale Verhältnisse erklären und eng mit Konzepten der politischen Ökonomie verbunden sind. Im zweiten Teil des Kapitels wird daher die Verflechtung des Denkens und Wissens über Arbeit mit Wirtschaft und Wirtschaftsentwicklung untersucht. Die Inflation in den 1920er Jahren lenkte die Aufmerksamkeit auf die Messung und Bestimmung der Lebenshaltungskosten. Ab 1929 verstärkte sich durch die Weltwirtschaftskrise die Dringlichkeit, schnell messbare Erkenntnisse und Lösungsoptionen für soziale Probleme wie Massenarbeitslosigkeit zu finden. Besonders Augenmerk liegt dabei daher auf den neu eingeführten statistischen Methoden und der Bestimmung von sozialpolitischen Indikatoren.

6 Weber 1904, S. 86.

7 Kalpagam 2014.

8 Hongler 2019.

Mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise wurde deutlich, dass Konjunkturunbrüche und ernsthafte Wirtschaftskrisen zunehmend mit Sozialpolitik verknüpft waren. Der *New Deal* unter Präsident Roosevelt in den Vereinigten Staaten verdeutlichte, dass aktive Wirtschaftspolitik Nachfrageeinbrüche bekämpfen konnte, insbesondere wenn sie mit einer Sozialpolitik verbunden wurde, die Einkommen stabilisierte, sozialen Ausgleich schuf und durch Nachfragestimulierung die Wirtschaft wieder ankurbelte. Die Wirkung des *New Deal* beschränkte sich nicht nur auf die USA, sondern hatte auch Ausstrahlungseffekte auf andere Länder, insbesondere auf die lateinamerikanischen Staaten.⁹ In Argentinien wurde die nordamerikanische Krisenpolitik teils übernommen, die darauf abzielte, Massenarbeitslosigkeit durch staatlich initiierte Nachfrageschaffung über expansive Fiskal- und Sozialpolitik zu bekämpfen. Dies rief auch die ILO auf den Plan, die in der Zeit der Weltwirtschaftskrisen einen Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik beobachten konnte. Sozialpolitik bekam ein schwereres politisches Gewicht und wurde immer mehr in ihrer ökonomischen Dimension betrachtet. Dies hatte auch politisch globale Bedeutung, denn während Autoritarismus, Faschismus und Kommunismus in Europa auf dem Vormarsch waren, mussten die verbliebenen (außereuropäischen) demokratischen Staaten ihrerseits eine Antwort auf die Wirtschaftskrise finden. Somit wird im dritten Teil des Kapitels auf die miteinander verflochtenen Diskurse von Sozialpolitik und Wirtschaftswachstum eingegangen. Es wird gezeigt, dass die ILO ein großes Interesse an wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen hatte und Sozialpolitik zunehmend anhand ökonomischer Theorien ableitete.

Globales Wissen für eine globale Institution

Auf dem Kongress der amerikanischen Sozialwissenschaften in Tucumán im Jahr 1916 schlug der argentinisch-italienische Mathematiker und Statistiker Hugo Broggi ein Projekt zur Vereinheitlichung von Statistiken in den lateinamerikanischen Staaten vor. In seinen Studien hatte er zuvor statistische Ähnlichkeiten bei den Auswirkungen einer ungesunden Arbeitsumgebung von Frauen auf die Kindersterblichkeit in mehreren lateinamerikanischen Staaten festgestellt. Um soziale Missstände und Problemlagen in Lateinamerika besser zu verstehen und die Besonderheiten zu berücksichtigen, setzte sich Broggi für den flächendeckenden Aufbau internationaler statistischer Untersuchungen ein. Das spezifische Wissen über die Bedingungen und Ausprägungen von sozialen Missständen, wie etwa der Kindersterblichkeit, sollte dabei aus lateinamerikanischen Quellen stammen, um gezielt politische Maßnahmen ergreifen zu können. Das Ziel war, adäquate

9 Patel 2017.

Gesetze zu schaffen, die sich nicht an europäischen, sondern lateinamerikanischen Besonderheiten und Bedingungen orientierten. Dafür war die Generierung und die reziproke Bereitstellung von statistischem Material in Lateinamerika laut Broggi unabdingbar.¹⁰

Seit Anfang des 20. Jahrhunderts forderten argentinische Experten immer wieder den Aufbau flächendeckender und lückenloser Statistiken, die sie als entscheidende Voraussetzung für eine effektive Sozialpolitik sahen.¹¹ Arbeitsrechtsexperten und Statistiker aus Lateinamerika waren sich der dringenden Notwendigkeit eines funktionierenden statistischen Apparates sehr bewusst und verlangten von der Politik die Einrichtung wissenschaftlicher Abteilungen in den nationalen Behörden, die es in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts in Argentinien nur rudimentär gab.¹² Mit dem *Departamento Nacional del Trabajo*, DNT, gab es in Argentinien ab 1906 eine solche Stelle, die systematisch Daten erfassen konnte.¹³ Das DNT sollte als rein wissenschaftliche und technische Institution fungieren, ohne regulative Ordnungskompetenz oder politische Gestaltungskraft, wobei das US-amerikanische *Bureau of Labor*, das seit 1884 existierte, als Vorbild diente.¹⁴ Dennoch war das DNT in Argentinien finanziell und personell weitaus schlechter ausgerüstet als die nordamerikanischen oder europäischen Ämter.

Für die ILO war es nichtsdestotrotz vorteilhaft, dass gewisse Strukturen der Datensammlung und der offiziellen Statistiken in Argentinien bereits bestanden. Denn mit der Gründung der ILO gelangte zum ersten Mal ein supranationaler Akteur auf die politische Bühne, der länderspezifisches Wissen zur Arbeits- und Sozialpolitik auf globaler Ebene abfragte und gewillt war, statistische Messungen immer tiefgehender und breiter anzulegen, um Informationen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiterschaft zu sammeln. Die ILO bildete einen bislang unerreichten Wissensschatz von beispielloser Reichweite und Umfang, der die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Sozialpolitik auf ein neues Niveau hob. Einerseits konnten Regierungen mit neu verfügbarem Wissen global versorgt werden, und andererseits fand ein beidseitiger transnationaler Wissenstransfer zwischen sämtlichen Weltregionen, vor allem auch zwischen Lateinamerika und Genf statt.¹⁵ Zweifellos hat die ILO einen wichtigen Beitrag in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Themenkomplex Arbeit geleistet.¹⁶ Die ILO war erstmalig in der Lage, durch international angelegte Studien und Statistiken eine

10 Ministerio de Justicia e Instrucción Pública 1917, S. 949ff.

11 Bunge 1910b, S. 310f.

12 Siehe dazu Daniel 2012; Otero 2006; González Bollo 2007.

13 Auza 1987, S. 102f.

14 Zimmermann 1995, S. 197f.

15 Maul 2019, S. 38; Guthörl 2021, S. 89.

16 Plata-Stenger 2020, S. 13.

neue Dimension des Wissens über die Erwerbsarbeit und Arbeits- bzw. Sozialpolitik zu produzieren. Dabei waren die transnationalen Netzwerke der Akteure von großer Bedeutung, um das generierte Wissen aufzunehmen und für den jeweiligen Kontext in den Ländern verarbeiten zu können.¹⁷ Das galt auch für Lateinamerika.¹⁸ Ziel war es, Probleme und Missstände beobachtbar zu machen, um gesetzliche Eingriffe zu rechtfertigen und effektiv zu gestalten.

Eine der Kernaufgaben der ILO war es, Informationen über sämtliche weltweite Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiterschaft zu sammeln und den nationalen Regierungen zur Verfügung zu stellen. In Artikel 394 der Versailler Verträge über die Funktionsweise der ILO heißt es, dass die »Sammlung, Verbreitung und Veröffentlichung von Statistiken und Informationen« zur Arbeit des *Bureaus* zählten.¹⁹ Dazu wurde eigens eine wissenschaftliche Forschungsabteilung eingerichtet. Die statistische Arbeit nahm dabei einen so großen Raum ein, dass bereits 1919 eine eigene Statistikabteilung gegründet wurde.²⁰ Statistiken über Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Arbeiterschaft waren eminent wichtig für die Vorbereitung von Konventionen. Denn allen Konventionen, die auf den Internationalen Arbeitskonferenzen verhandelt wurden, gingen lange Prozesse der Information und Wissensbildung voraus, die aus den teils mehr und teils weniger großen Informationsreservoirs der Mitgliedsstaaten geschöpft wurden und vom *Bureau* zusammengefasst wurden.²¹ Für Argentinien war das *Bureau* daher ein wichtiger Bezugspunkt für Informationen über globale Entwicklungen von Sozialpolitik, wie etwa das Außenministerium und auch die *Asociación del Trabajo* mehrmals unterstrichen.²² Wie der Arbeitgeberverband bemerkte, bekam die wissenschaftliche Leistung der ILO, wie die Erfassung und Erforschung von Daten, deutlich weniger Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit als ihre politische Arbeit. Dabei sei gerade diese breit gefächerte und stetig wachsende Arbeit der ILO von drängender Wichtigkeit, wie die *Asociación del Trabajo* mit Bezug auf die wissenschaftlichen Untersuchungen zur Gewerkschaftsfreiheit, ein in Argentinien konfliktives Thema, verdeutlichte:

»[Die ILO] kann viel dazu beitragen, die vielerorts noch bestehende Unsicherheit über Wesen und Inhalt dieser vielschichtigen [Gewerkschafts-]Freiheit zu beseitigen. Sie kann den Weg für eine Vereinheitlichung der nationalen Gesetze und zweifellos auch für eine internationale Regelung ebnen.«²³

17 Guthörl 2021, S. 159.

18 Rodríguez García 2013, S. 18.

19 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, November 1919, S. 6.

20 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, January 1920, S. 27.

21 Kott 2017, S. 40.

22 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1929, S. 841; Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 9 (195), 1928, S. 109.

23 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 9 (195), 1928, S. 108.

Bemerkenswert ist, dass der Arbeitgeberverband sich hier offen für die Gewerkschaftsfreiheit zeigt, sofern sie von der ILO erklärt und international geregelt würde. Dies betont erneut die Einflusskraft, die die internationale Organisation in Argentinien hatte. Auch der Gewerkschaftsverband CGT erwähnte in seiner Zeitschrift immer wieder den Wert statistischer Untersuchungen über Arbeitsverhältnisse, die durch die ILO durchgeführt wurden. In der *Crónica de la CGT* wurde betont, dass die Erfahrungen in Frankreich, durch statistische Daten gestützt, klar zeigten, dass eine 40-Stunden-Woche keineswegs die Produktivität minderte, entgegen der von Arbeitgebern vertretenen These. Für die ILO bedeute dies, so die CGT, dass an der Konvention zur Einführung der 40-Stunden-Woche festgehalten werden müsse, da die Statistiken deren arbeitsschützende und wirtschaftliche Vorteile belegten.²⁴

Es war keineswegs leicht für die ILO diesen Ansprüchen der wissenschaftlichen Autorität immer gerecht zu werden. Als neu gegründete Organisation mit begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen hatte sie in den Anfangsjahren Schwierigkeiten eine systematische Erfassung und Organisation dieser Daten zu leisten. Die Organisation von Fachliteratur, Studien und statistischen Untersuchungen stellten das wissenschaftliche Personal vor eine große Aufgabe.²⁵ Das erklärte Ziel war dabei die Zentralisierung der Bestände und eine systematische Organisation einer »usable library« für die Verbreitung von Wissen über Sozialpolitik der einzelnen Länder.²⁶ Die Bibliothek diente Delegierten auf Internationalen Arbeitskonferenzen sowie dem Fachpersonal dazu, Resolutionen vorzubereiten und spezielle Anfragen aus Mitgliedsländern zu bearbeiten.²⁷ Ihre Bekanntheit erstreckte sich bis nach Argentinien, wo das argentinische Außenministerium berichtete, dass Studierende der Rechtswissenschaft in Argentinien das Angebot dieser Bibliothek in Anspruch nahmen.²⁸ Die Bibliothek bot einen speziellen Service an, indem sie Kopien von Studien versandte. Dies erwies sich als bedeutende Unterstützung für Länder mit erheblichen geografischen Distanzen nach Genf, wie beispielsweise Argentinien.²⁹ Der Aufbau einer funktionsfähigen Bibliothek erforderte jedoch zunächst den Erwerb und die Produktion von Studien. Während der Erwerb in den 1920er Jahren schrittweise erfolgte, verlief die Produktion von Studien und Statistiken, insbesondere für die lateinamerikanischen Staaten, anfangs eher schleppend. Für die ILO war es jedoch von entscheidender Bedeutung,

24 C.G.T. Periódico Semanal de la Confederación General del Trabajo, 5 (229), 29.07.1938, S. 5.

25 Dhermy-Mairal 2017, S. 119f.

26 Ebd., S. 120.

27 Ebd., S. 115.

28 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1929, S. 842.

29 Ebd., S. 117.

im Hinblick auf die Vorbereitung von Konventionen über vergleichbare Auswertungen der sozialpolitischen Situation in allen Ländern zu verfügen. Da die ILO selbst kaum in der Lage war, flächendeckend statistische Daten zu erheben, war sie auf die Zusammenarbeit mit nationalen Behörden angewiesen.³⁰

Das Hauptziel der Literatur- und Datensammlung des *Bureaus* bestand darin, Sozialreformen in den Ländern zu fördern und Regierungen bei der Umsetzung spezifischer Sozialstaatsmodelle zu unterstützen. Der direkte Austausch mit dem Personal war für die Regierungen nicht nur hilfreich, um Sozialreformen effektiver umzusetzen, sondern bot auch eine Plattform, um nationale Interessen zu artikulieren und international zu präsentieren.³¹ Die Argentinier versprachen sich durch die finanziellen und personellen Ressourcen der ILO, neue Studien über spezielle Problemzonen der Arbeitspolitik in Argentinien zu ermöglichen, die das DNT allein nicht stemmen konnte. Die argentinischen Experten, darunter Alejandro Unsain, setzten sich aktiv für ein verstärktes Engagement der ILO in Argentinien ein, da die nationalen Behörden aufgrund ihrer begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen keine umfangreichen wissenschaftlichen Untersuchungen durchführen konnten. Während in anderen Ländern bereits Arbeitsministerien eine zentralisierte Sozialpolitik betrieben, war in Argentinien das DNT die einzige zuständige Behörde. Diese war jedoch sowohl finanziell als auch personell unzureichend ausgestattet und spezialisierte sich hauptsächlich auf Messungen und Erhebungen statistischer Daten, meist beschränkt auf die Hauptstadt Buenos Aires. Die ILO erkannte, dass das DNT, das dem Innenministerium unterstellt war, nicht die wirtschaftliche industrielle Realität in Argentinien vollständig abbilden konnte und unbedingt besser ausgestattet werden müsste:

»The Department [Departamento Nacional del Trabajo] might conceivably be developed to an extent more in harmony with the remarkable industrial development of the country.«³²

Das Budget der argentinischen Statistikämter verzeichnete zwischen 1919 und 1930 ein sehr langsames Wachstum. Relativ zum Gesamthaushalt war es sogar rückläufig.³³ Das DNT war zudem von anhaltendem Personalmangel betroffen, was eine Erweiterung seiner Aktivitäten unmöglich machte. Die ILO bot hier andere Möglichkeiten, die das knappe Budget des DNT nicht hergab. Dies betraf beispielsweise den Umgang mit dem sogenannten Trucksystem (*proveedurías*) in Argentinien. Diese noch in einigen entlegenen Regionen in Argentinien und Lateinamerika übliche

30 Unsain 1919, S. 85.

31 Plata-Stenger 2013, S. 156.

32 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, October 1925, S. 86.

33 González Bollo 2007, S. 165f.

Praktik der Entlohnung durch Waren, insbesondere in der Landwirtschaft, bezeichnete der argentinische Delegierte Enrique Forn auf der ILO-Regionalkonferenz in Santiago de Chile als einen »Missbrauch der Lohnarbeit«.³⁴ Dies müsse, so Forn, von der ILO unverzüglich untersucht werden. Anders als in Europa war diese illegale Praktik der Ausbeutung auf dem amerikanischen Kontinent kein Randphänomen, sondern stellte auch die Politik und Behörden in Argentinien vor Herausforderungen, da Kontroll- und Sanktionssysteme regelmäßig versagten und ein fehlender Rechtsrahmen bestand. Bekannt wurde das Problem erstmals in den Aufdeckungen im Bericht an die Regierung von Juan Bialet Massé im Jahr 1904.³⁵ ILO-Generaldirektor Harald Butler bezeichnete das Trucksystem und die Bedingungen in der landwirtschaftlichen Lohnarbeit in Argentinien und auch in anderen Ländern Lateinamerika als eines der »schwierigsten und weitreichendsten Probleme«, die angegangen werden müssten.³⁶ Der *Governing Body* griff die Forderung der Santiago-Konferenz auf und drängte das *Bureau*, die Untersuchungen zum Trucksystem fortzusetzen, insbesondere mit einem Schwerpunkt auf den lateinamerikanischen Ländern.³⁷ Dabei stand zentral die Frage nach der effektiven Kontrolle und Durchsetzung des Arbeitsrechts im Vordergrund, da das Trucksystem weder als legale Praktik galt noch unter Strafe stand.³⁸ Lediglich die Bezahlung in ausländischer Währung war in Argentinien seit 1925 verboten, was auf die Bezahlung in Waren ausgedehnt werden sollte.³⁹ Dafür brauchte man allerdings einen systematischen Überblick über das Ausmaß des Problems. Bereits auf der ersten ILO-Konferenz in Washington, 1919, hatte die argentinische Delegation darauf hingewirkt, dass die Konferenz sich für eine juristische Kontrolle oder Praxis einsetzen möge, die zur Überwachung und Einhaltung von Lohnzahlungen diene. Für Länder wie Argentinien, in denen schwach ausgestattete Behörden ein großes Territorium zu überwachen hatten, war dies von immenser Wichtigkeit. Die ILO sollte helfen, Kontrollsysteme in ihrer Häufigkeit und Strenge so anzupassen, dass das Trucksystem nicht nur nach dem Gesetz, sondern auch in der Realität verschwand. Dies ist ein Beispiel dafür, dass die Experten in Argentinien auf die technischen Möglichkeiten und internationale Erfahrung des *Bureaus* setzten, um spezielle Probleme in ihren Ländern anzugehen.

So wie man in Argentinien auf die ILO angewiesen war, war auch die ILO von den nationalen Statistikämtern abhängig. Die Bereitstellung statistischer Daten durch

34 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 393.

35 Cámara de Diputados 30.06.2017.

36 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 306.

37 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, April 1936, S. 117.

38 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 1 (17), 1920, S. 26.

39 Cámara de Diputados 30.06.2017.

die nationalen Ämter war für die ILO unabdingbar. Die Unvollständigkeit der Daten, die die ILO-Studien teilweise aufwiesen, war zu Teilen fehlender Erhebung, zu Teilen den verspäteten Meldungen der nationalen Behörden geschuldet. Gleich 1919, das heißt im ersten Jahr der Datensammlung durch die ILO, wurden Daten über Arbeitslosigkeit, Arbeitszeiten und Frauen- und Kinderarbeit aus Argentinien nicht rechtzeitig an die ILO übermittelt, sodass der Hauptbericht der ILO unvollständig blieb. Neben Argentinien lieferten auch einige andere lateinamerikanische Länder wie Guatemala, Nicaragua, Panama, Peru, sowie Griechenland, Japan und Indien verspätet Daten an die ILO.⁴⁰ Neben den organisatorischen Hürden stellten die Unterschiede in den Methoden das ungleich größere Problem dar. Das Kernproblem lag dabei in der komplizierten Vergleichbarkeit von nationalen Statistiken, die bislang mit unterschiedlichen Methoden und vor allem unterschiedlichen statistischen Grundgesamtheiten erstellt wurden. Es fehlte an einheitlichen Standards. In verschiedenen internationalen Wissenschaftskongressen wurde bereits lange vor dem Bestehen der ILO über eine Vereinheitlichung von Standards in Statistiken debattiert und 1885 wurde das *Internationale Statistische Institut* gegründet, das Rahmenstandards festlegen sollte.⁴¹ Gerade für kleinere Länder, deren Statistikämter noch im Aufbau waren, konnten internationale Regelungen eine Hilfe sein, die methodisch ausgereiftesten Ansätze zu übernehmen.⁴² Die ILO konnte hier, als eine den Nationalstaaten übergeordnete Steuerungseinheit, Einfluss auf die Standardisierung bestimmter Arbeitsstatistiken nehmen. Die Art der erhobenen Arbeitsstatistiken variierte von Land zu Land erheblich und war abhängig vom Ausmaß der sozialpolitischen Aktivitäten im Land. In Argentinien sammelte das DNT hauptsächlich Daten über Arbeitsunfälle und Kompensationszahlungen aufgrund eines bedeutenden Gesetzes über Arbeitsunfälle (*Ley 9.688 »Accidentes del Trabajo«*) aus dem Jahr 1915, das in die Sozialgesetzgebung integriert worden war. Für das neuartige Ziel der ILO, als Organisation sozialpolitische Indikatoren weltweit zueinander in Bezug zu setzen, musste erst einmal eine praktikable Lösung gefunden werden. Das *Bureau* stützte sich dabei auf die bereits bestehenden Statistiken der einzelnen Staaten und fasste im Jahr 1933 erstmals die international unterschiedlich verwendeten Indikatoren über Erwerbsarbeit und Sozialpolitik in der Untersuchung *International Survey of Social Services* in zwei Bänden zusammen. Dabei tauchten entscheidende methodische Fragen auf, zum Beispiel, was eigentlich gemessen wurde und wie man mit den unterschiedlichen Praktiken der Arbeitsstatistiken umgehen sollte. Tatsächlich war die *Survey* nichts anderes als eine Zusammenfassung der verschiedenen Sozialversicherungssysteme und Methoden der Erhebung von sozialen Indikatoren.

40 Société des Nations 1919.

41 Horstmann 2020, S. 146.

42 Randeraad 2011, S. 60f.

Bereits an dieser Stelle wird ersichtlich, woran das Projekt der ILO für eine gemeinsame und einheitliche statistische Basis in den 1920er und 1930er Jahren scheiterte: an der Abhängigkeit von der vollständigen Berichterstattung der nationalen Statistikbehörden. Im Länderbericht für Argentinien in der *Survey* finden sich keine statistische Angaben über die finanzielle Ausstattung der Pensionsfonds oder Daten von Pensionsansprüchen, obwohl das DNT zu diesem Zeitpunkt über Statistiken bei Arbeitsunfällen und Schadensersatzzahlungen sehr wohl verfügte.⁴³ Die Kommunikationskanäle zwischen der ILO und dem DNT im Zuge des Abfassens der *Survey* waren unausgereift.

Die Schwierigkeit der Erfassung vergleichbarer Daten wird am Beispiel der Arbeitslosenzahlen deutlich. Im Jahr 1927 fragte das *Bureau* bei nationalen Statistikämtern die jeweiligen Arbeitslosenzahlen ab.⁴⁴ Da in Argentinien erst 1932 der erste umfassende und republikweite Zensus über Arbeitslosigkeit stattfand, musste das DNT improvisieren. Die Behörde leitete die Anfrage an die staatlichen Arbeitsvermittlungsstellen (*Registro nacional de colocaciones*) weiter, wo sich Arbeitssuchende auf der Suche nach einer Anstellung melden konnten. Das System der Vermittlungsstellen war eine Kombination aus staatlichen und privatwirtschaftlichen sowie philanthropisch geführten Stellen, aber ohne eine zentrale statistische Erfassung. Schon jahrzehntelang zuvor hatte es von Seiten einiger sozialistischer oder sozialkatholischer Politiker wie Alfredo Palacios oder Arturo M. Bas Vorstöße gegeben, die *Colocaciones* bei der nationalen Regierung zu zentralisieren und gesetzlich festzuschreiben, um die Arbeitslosenzahlen im gesamten Land zu erfassen, jedoch ohne Erfolg.⁴⁵ Jede Provinz bestand auf ihre eigenen Arbeitsvermittlungsstellen und Arbeitsämter (*Departamentos de Trabajo*), was es dem DNT erschwerte, einheitliche Daten an das *Bureau* zu schicken.⁴⁶ Die Erhebungsmethoden der autonomen *Departamentos del Trabajo* der Provinzen unterschieden sich wiederum vom föderalen DNT, welches lediglich eine koordinierende Funktion ausübte.⁴⁷ Zentralisierungsversuche wehrten die Provinzregierungen ab, da dies einen Abzug von finanziellen Mitteln und Personal nach Buenos Aires bedeutet hätte.⁴⁸ Dieses dezentrale System führte zwangsläufig zu unvollständigen oder zu spät übermittelten Daten, was zu mangelnder Zuverlässigkeit der argentinischen Arbeitslosenzahlen führte. Dabei war die fehlende Erfassung von Arbeitslosen in Argentinien lange Zeit kein Problem gewesen. Obwohl sich bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts Experten mit Arbeitslosigkeit beschäftigten und unter dem sozialreformerischen

43 International Labour Organization 1936, S. 1ff.

44 Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo 10 (116), 1927, S. 2192.

45 Bertolo 2008, S. 188ff.

46 Für die historische Entwicklung des Systems des *Registro de colocaciones* siehe ebd., S. 180ff.

47 Daniel 2017, S. 168.

48 Ebd., S. 174.

Innenminister Joaquín V. González (1901–1906) der Term *paro*, Arbeitslosigkeit, auch erstmals politisch verwendet wurde, gab es eine einheitliche statistische Erfassungen lange Zeit nicht.⁴⁹ Die unvollständigen statistischen Daten wurden für Argentinien erstmals zum Problem, als Massenarbeitslosigkeit während der Weltwirtschaftskrise auftrat, was als *paro forzoso*, unfreiwillige Arbeitslosigkeit, bezeichnet wurde.⁵⁰ Die präzise Bestimmung von Arbeitslosenzahlen gelang in der Hektik der Ereignisse nach 1929 kaum auf zufriedenstellende Weise. Einzig ein eigens über Arbeitslose durchgeführter nationaler Zensus vom DNT im Jahr 1932 gab eine Auskunft über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit im Land.⁵¹ Dies blieb zunächst eine Momentaufnahme. Alejandro Unsain bezeichnete die mangelnde statistische Durchdringung im Bereich der Arbeitslosigkeit sogar als Gefahr für die effektive Bekämpfung der Wirtschaftskrise, da die Kriseninstrumente der Regierung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wirkungslos blieben, sofern man nicht wüsste, an welchen Stellschrauben der Arbeit gedreht werden müsste.⁵² Diese Einschätzung teilte auch der Lateinamerika-Experte im *Bureau*, Enrique Siewers, der die mangelhaften statistischen Daten zu Arbeitslosigkeit in Argentinien kritisierte.⁵³ Die Verpflichtung Argentiniens, die ILO laufend über Arbeitslosenzahlen im Land zu informieren, war nicht zuletzt ein wichtiger Grund, weswegen ab 1934 in Argentinien systematisch mit der Erfassung begonnen wurde.⁵⁴

Die ILO fragte neben statistischem Material auch Daten über rechtliche Regelungen zur Arbeits- und Sozialpolitik ab. Für die ILO hatte die Anforderung dieser Daten von den Mitgliedsstaaten einen Vorteil: Sie konnte Wissen generieren, das auch ohne offizielle statistische Erhebungen auskam, da diese in den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich häufig und mit qualitativen Unterschieden durchgeführt wurden. Zugleich informierte die Abfrage laufend über den Status und Fortschritt von arbeits- und sozialrechtlichen Maßnahmen und diente als Informationsgrundlage für die Schwerpunktsetzung auf Internationalen Arbeitskonferenzen. Den argentinischen Unternehmerverbänden war die Bedeutung spezifischen Wissens der ILO für die Ausgestaltung von Konventionen bereits in frühen Jahren klar. Atilio Dell'Oro Maini betonte in einem Bericht an die Regierung die Notwendigkeit einer präzisen Informationsbereitstellung für das *Bureau*, was im ureigenen Interesse Argentiniens läge. In seinem Brief an die Arbeitgeberverbände nahm er Bezug auf die Abfrage des *Bureau* bezüglich der Sonntagsruhe von Arbeitern und verdeutlichte, wie wichtig es sei, die bestehenden argentinischen Gesetze zu Ruhezeitregelun-

49 Dimarco 2018, S. 38.

50 Panettieri 1996.

51 González Bollo 2007, S. 207.

52 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 148.

53 Revista Internacional del Trabajo, 11 (5), 1935, S. 452.

54 Panettieri 1996, S. 18.

gen der ILO detailliert zu erläutern.⁵⁵ Der Unternehmerverband war in dieser Frage nachdrücklich interessiert, weil er darauf setzte, dass die ILO die bestehenden Regelungen in Argentinien anerkennen und so von einer weitaus strengeren Konvention absehen würde, die möglicherweise das Ende der Ausnahmen für die Sonntagsruhe in Argentinien bedeutet hätten. Das Spezialwissen über die speziellen Bedingungen in Argentinien bildete eine essenzielle Voraussetzung für effektive Konventionen, deren Ausarbeitung von den verfügbaren Daten und Statistiken abhing. Es war daher für die ILO wichtig, die nationalen Statistikämter nicht nur zur Kooperation zu bewegen, sondern auch für eine mögliche Standardisierung in ihren Erhebungsmethoden zu sensibilisieren.

Die ILO wurde auch aktiv, indem sie auf Anfrage wissenschaftliche Untersuchungen durchführte. Im Rahmen der technischen Unterstützung (»technical assistance«) bot sie Regierungen an, Gesetzesvorhaben zu überprüfen und statistische Analysen zu spezifischen sozialen Problemen durchzuführen. Dies wurde von der argentinischen Regierung beispielsweise genutzt, um das Trucksystem zu untersuchen. Die ILO wurde jedoch auch für andere Untersuchungen und Gesetzesvorhaben in Argentinien und anderen lateinamerikanischen Staaten konsultiert. Dies geht aus den Dokumenten über technische Unterstützungsleistungen der ILO in den 1930er Jahren für die lateinamerikanischen Länder hervor.⁵⁶ Die Quellen zeigen, dass ILO-Experten hinzugezogen wurden, um Gesetzesprojekte im Land voranzutreiben und sie als Grundlage für internationale Konventionen zu nutzen. Adrien Tixier, Direktor der Sektion für Sozialversicherungen im *Bureau*, reiste auf Einladung der Regierungen aus Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im Jahr 1935 in die vier Länder, um die Funktionsweise der bestehenden Sozialversicherungssysteme zu untersuchen.⁵⁷ Um die Kooperation hinsichtlich der nationalen Arbeitsstatistiken zu verbessern, reiste der Statistikchef Guye 1941 in den Cono Sur und sollte dort Informationen zusammentragen, die dem *Bureau* als Grundlage für die zukünftige Standardisierung der Arbeitsstatistiken dienten.⁵⁸ In derselben Quelle findet sich der Hinweis, dass die sogenannten »Beratungsmissionen« des technischen ILO-Personals nach Lateinamerika für die ILO wichtig waren, um die Beziehungen zu den amerikanischen Ländern zu vertiefen. Das ILO-Personal erkundete die Situationen vor Ort, brachte das daraus gewonnene Wissen ins *Bureau* ein und widmete sich schließlich den spezifischen Herausforderungen in Südamerika, auch um

55 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 20 (4), 1921, S. 263.

56 Bureau International du Travail: Collaboration du Bureau en matière de législation sociale avec les Etats de l'Amérique latine et missions accomplies par des experts du Bureau en Amérique latine, 19.12.1935, ILO-HA, L1/8/1.

57 Ebd.

58 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, October/November 1941, S. 55.

Konventionen auszuarbeiten. Die Reisen des ILO-Personals waren durch ihre persönliche Nähe und den direkten Austausch mit Experten vor Ort von großem Wert, um spezifische Problematiken aus Südamerika nach Genf zu übertragen.

Ein konkretes Beispiel für eine dieser Beratungsmissionen findet sich in den Debatten rund um das Gesetzesprojekt für ein argentinisches Arbeitsgesetzbuch (*código del trabajo*) aus dem Jahr 1928/1929, das vom *Bureau* auf Zuruf der Argentinier evaluiert werden sollte. Die Initiative für ein umfassendes modernes Arbeitsgesetzbuch kam von Carlos Saavedra Lamas. Sein Ziel war es, das Gesetzesprojekt in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der ILO für Argentinien voranzubringen. Dabei sollte jedoch Rücksicht auf die ökonomischen und sozialen Bedingungen in Argentinien genommen werden, um den Staat nicht mit übermäßiger Bürokratie zu überfordern. Dieses Vorhaben knüpfte an das gescheiterte Gesetzesprojekt des sozialreformerischen Innenministers Joaquín V. González im Jahr 1905 an und hatte die Absicht, das DNT zu einem Ministerium aufzuwerten. Saavedra Lamas rief die ILO an, das Projekt zu begutachten, um dem Anspruch an »Modernität und Effektivität«⁵⁹ gerecht zu werden. Konkret waren die Experten des *Bureaus* dazu aufgerufen, erstens das Gesetzesvorhaben mit bestehenden Erfahrungen in anderen Ländern zu vergleichen und entsprechend möglich bestehender internationaler Regelungen Anpassungen zu machen; zweitens das Projekt inhaltlich zu bewerten; und drittens zu prüfen, ob es Lücken in den Verweisen auf ausländische Gesetze gab.⁶⁰ Robert Fuhs, Sozialversicherungsexperte aus Deutschland im *Bureau*, nahm sich dem Projekt der Evaluation des argentinischen Gesetzesvorhabens federführend an und Albert Thomas bedauerte zugleich, dass Argentinien und andere Länder Südamerikas ihre für ihn teils beeindruckende Sozialgesetzgebung nicht häufiger mit anderen Ländern und der Welt teilen würden. Argentinien war wichtig für die ILO.

»Wir haben manchmal bedauert, dass die Republik Argentinien, wie übrigens auch andere Staaten Südamerikas, sich nicht mehr darum bemüht hat, die Welt von den Werken der Intelligenz und Zivilisation zu überzeugen, zu denen sie fähig ist. Ein Beispiel wie dieses, das unvergleichlich fruchtbar sein wird, kann uns nur erfreuen.«⁶¹

Die Evaluation übernahmen pro Paragraphen Experten auf dem jeweiligen Gebiet im *Bureau* und zu den einzelnen Artikeln gab es juristische Kommentare und Anmerkungen.⁶² Einige Experten setzten sich intensiv mit juristischen Formulierungen

59 Bureau International du Travail: Labour legislation, Labour Laws – Labour code project – Argentina (M. Saavedra Lamas), ILO-HA, LE 205/4.

60 Ebd.

61 Ebd.

62 Bureau International du Travail: Labour legislation, Labour Laws – Labour code project – Argentina – avis, ILO-HA, LE 205/3.

auseinander, wiesen auf Unklarheiten hin und schlugen Verbesserungen im Gesetzestext vor. Allerdings gab es auch Ablehnungen der Evaluation, wie beispielsweise von Seiten des sozialistischen Rechtswissenschaftlers Edgard Milhaud, der eine abschließende Bewertung des Projektes ablehnte, da ihm die tiefergehenden Kenntnisse über das argentinische Rechtssystem fehlten.

»Es würde andererseits eine gewisse Arroganz bedeuten, sich mit dem betreffenden Thema befassen zu wollen, ohne das Verwaltungssystem des Landes, die Grundzüge des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung zu kennen, mit denen die Vorschriften dieses [Gesetzes-] Titels in Einklang gebracht werden sollten.«⁶³

Die Selbstkritik hinsichtlich der Unkenntnis der Rahmenbedingungen in Argentinien enthüllte das Dilemma, dem sich die ILO gegenüber sah, wenn es um weit entfernte Länder ging: Einerseits intensivierte sie ihr Engagement in Argentinien und begrüßte die angefragte Expertenmission für das Arbeitsgesetzbuch. Andererseits musste sie sicherstellen, dass die spezifischen Bedingungen in Argentinien in ihrer Evaluation berücksichtigt wurden. Dies wurde stets von den Lateinamerikanern eingefordert, jedoch war das Wissen über die Region in Genf begrenzt. Der abschließende Bericht wurde an Saavedra Lamas zurückgespielt, der sein Projekt allerdings zu einem ungünstigen Zeitpunkt ins Parlament brachte. Nach den Präsidentschaftswahlen und Zwischenwahlen des Parlamentes gingen die Yrigoyenisten als Sieger hervor und schwächten den ILO-freundlichen Sektor der Sozialisten und Konservativen. Auch die Partei von Saavedra Lamas verlor massiv, sodass das Gesetzesprojekt keine realistische Chance auf eine Mehrheit mehr hatte, was vom *Bureau* bedauert wurde.⁶⁴ Dennoch legte die Partei des neuen (alten) Präsidenten Yrigoyen mit ihrer Mehrheit im Parlament im Jahr 1930 ein eigenes Arbeitsgesetzbuch vor, das zwar Aussichten auf eine parlamentarische Mehrheit gehabt hätte, allerdings vom Militärputsch von General Uriburu zunichte gemacht wurde. Folglich war die Einführung eines Arbeitsgesetzbuches in Argentinien erneut gescheitert. Für die ILO war dies ein Rückschlag und führte eindrucksvoll vor Augen, wie sehr sie abhängig war von der Gunst ihrer Unterstützer und des politischen Klimas in Südamerika.

Die technische Unterstützung wurde den Ländern nicht aufgedrängt, sondern vollzog sich oftmals nach konkreten Anfragen von Regierungen. Ein weiteres Beispiel ist der Beschluss der Delegierten auf der zweiten ILO-Regionalkonferenz in

63 Ebd.

64 Bureau International du Travail: Labour legislation, Labour Laws – Labour code project – Argentina – Senator Molinari, ILO-HA, LE 205/4.

Havanna (Kuba) 1939, das *Bureau* aufzufordern, ein Modellgesetz über Arbeitssicherheit in Lateinamerika zu entwerfen.⁶⁵ Dabei gab das *Bureau* zu, dass das ILO-Personal nicht immer über die nötige Expertise verfügte, um den Anfragen der Regierungen gerecht zu werden:

»Despite the shortage of staff qualified for this highly responsible work, this part of the activities of the Office has been well maintained, especially in the field of social insurance.«⁶⁶

Dies galt insbesondere bei dem komplexen Thema der Sozialversicherung, auf dem das *Bureau* in Lateinamerika besonders aktiv war. Dabei kooperierte die ILO nicht nur mit den nationalen Behörden, sondern auch mit anderen Akteuren, wie etwa Versicherungsunternehmen. Im Jahr 1934 schrieb der Büroleiter der ILO in Buenos Aires, Raúl Migone, an den Generaldirektor, dass die südamerikanischen Versicherungskassen und Versicherungsgenossenschaften (*mutualidades*) großes Interesse am Austausch mit der ILO zeigten. Die Reise von Adrien Tixier in den Cono Sur 1934 sollte diesbezüglich, so die Einschätzung des Büroleiters, noch lange in positiver Erinnerung bleiben, weil die technische Expertise und Zusammenarbeit vor Ort sehr geschätzt würden.⁶⁷ Die ILO bzw. das *Bureau* schienen hier auf dem richtigen Weg zu sein, endlich einen besseren Zugang zu den lateinamerikanischen Ländern zu bekommen, in dem sie mit einer Vielzahl an Akteuren aus Politik, Verwaltung und Privatwirtschaft in Kontakt trat.

Die Verzahnung von Arbeit und Wirtschaft

Die Produktion von Statistiken über Lebenshaltungskosten oder den Arbeitsbedingungen von Arbeitern, wozu vor allem Arbeitszeiten, Arbeitsschutz und Löhne zählten, zeigt, dass in sozialpolitischen Debatten immer mehr mit Zahlen gearbeitet wurde. Anders ausgedrückt fand eine »Mathematisierung des Sozialstaats« statt.⁶⁸ Zahlen sollten eine internationale Vergleichbarkeit herstellen, um die national unterschiedlichen Indikatoren in global einheitliche Maßstäbe zu übersetzen.⁶⁹ Dabei war es problematisch, wenn einzelne Phänomene noch gar nicht statistisch erfasst waren. Dies galt nicht nur für sozial- und wirtschaftspolitisch interessante Phänomene wie die Lebenshaltungskosten, sondern auch für grundsätzliche Fakten wie

65 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 153.

66 International Labour Office: Report of the Director General 1941, S. 77.

67 Bureau International du Travail: Argentina, Correspondent at Buenos Aires, 1932, ILO-HA, RL 2/XC 2/1/2.

68 Guthörl 2021.

69 Berten 2019, S. 181.

Arbeitslosigkeit. Die ILO vermerkte in einem Bericht aus dem Jahr 1919, dass es in Argentinien »keine einzige Behörde gäbe, die systematisch die Arbeitslosigkeit erfasste und untersuchte«. ⁷⁰ Dies lag daran, dass das Problem der Massenarbeitslosigkeit vor Beginn der Weltwirtschaftskrise in Argentinien quasi nicht existent war. Wie der Südamerika-Experte Enrique Siewers im *Bureau* treffend feststellte, wurden Behörden und Politik in Argentinien von diesem Problem, das erst ab 1929 auftauchen sollte, quasi überrascht. ⁷¹ Im Jahr 1932 wurde der erste, wenn auch lückenhafte Zensus über Arbeitslose durchgeführt und ab 1934 gab es ein Gesetz, das die periodische Datensammlung über Arbeitslosigkeit führen sollte. Parallel zur Untersuchung der Verbraucherpreise und Lebensumstände der Arbeiterhaushalte zur Bekämpfung sozialer Probleme entstand auch ein genaueres Verständnis der inländischen Wirtschaft. Der Industriezensus von 1935 war der erste seiner Art, der präzise Informationen über die Struktur und Dynamik der Industrie des Landes lieferte, wobei Erfahrungen aus Kanada und den USA bei der Erstellung genutzt wurden. Der Zensus umfasste Tätigkeiten in Fabriken, Werkstätten und Bergwerken sowie Aktivitäten von Handelsunternehmen und Unternehmen der Produktion von elektrischer Energie und Gas. Die Statistik lieferte neben wirtschaftlichen Indikatoren auch sozialpolitisch bedeutende Informationen, wie Angaben zu Löhnen, Arbeitsstunden und Heimarbeitsquoten von mehr als 43.000 untersuchten industriellen Betrieben. ⁷²

Um ihrem Kernanliegen näher zu kommen, über eine qualitativ und quantitativ umfassende Datenbank zu verfügen, entschied sich die ILO ihre Stärke auszuspielen, als internationale Organisation Konferenzen einzuberufen, auf denen verbindliche Standards für die Mitgliedsländer entwickelt werden sollten. Auf den sogenannten internationalen Statistikkonferenzen sollten aktuelle Probleme der statistischen Erhebung und Vergleichbarkeit mit nationalen Expertinnen und Experten diskutiert werden. Am Ende sollten idealerweise universelle Richtlinien zur Messung und Berechnung von statistischen Daten verfasst werden, an denen sich nationale Statistikbehörden orientieren sollten, um das Chaos der unterschiedlichen Berichterstattung zu beenden. ⁷³ Seit Mitte des 19. Jahrhunderts nahm weltweit das Interesse an internationalen Wirtschaftsstatistiken zu, um aggregierte und vergleichende Daten über wirtschaftliche Strukturen wie Produktion, Handel, Preise und Konsum zu erhalten, doch erst nach dem Ersten Weltkrieg wurde zunächst durch den Völkerbund eine strukturierte und aufwändige Erhebung von internationaler Wirtschaftsstatistik möglich. Das Verständnis globaler

70 Société des Nations 1919.

71 *Revista Internacional del Trabajo* 11 (5), 1935, S. 465.

72 INDEC 2024.

73 *International Labour Office* 1923, S. 5.

Zusammenhänge in der Zwischenkriegszeit spielte dabei eine entscheidende Rolle.⁷⁴ Auch für die globale Arbeitsstatistik galt dies. Von 1923 bis 1931 lud die ILO zu insgesamt vier solcher internationalen Konferenzen über Arbeitsstatistiken ein. In den ersten beiden Konferenzen in den Jahren 1923 und 1925 waren kaum außereuropäische Mitgliedsstaaten mit Delegationen vertreten. Aus Lateinamerika waren 1923 ein brasilianischer Handelsattaché und ein Untersekretär des panamaischen Bildungsministeriums anwesend, wohingegen Spanien als einziges Land aus dem iberoamerikanischen Raum bereits eine mehrköpfige Expertendelegation entsandte. Auch die Delegierten der anderen Länder wie China, Indien und Südafrika waren mit Einmanddelegationen, bestehend aus Diplomaten, vertreten.⁷⁵ Eine adäquate lateinamerikanische oder außereuropäische Präsenz war demnach nicht existent. Expertenwissen wurde von den diplomatischen Vertretern dieser Länder nicht in die Konferenz transferiert, sondern die Zusammensetzung der Delegationen aus diesen Staaten muss als ein Akt diplomatischer Gepflogenheiten und Anerkennung der ILO interpretiert werden, ohne dass jegliche Expertise von diesen Ländern formuliert werden konnte. Die zweite Konferenz im Jahr 1925 war sogar noch europäischer geprägt, denn neben Japan und Kanada war lediglich Venezuela mit einem Konsul aus Genf vertreten, was für eine vorübergehende Zuspitzung der eurozentrischen Interessenvertretung innerhalb der ILO spricht.⁷⁶ Die Agenda der zweiten Konferenz schloss direkt an die der ersten an und bestand aus Beratungen über die Harmonisierung von Statistiken über Reallöhne, Lebenshaltungskosten, Arbeitslosigkeit und die Klassifikation von Industrien.⁷⁷ Die Statistikbehörden der großen europäischen Länder wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland, die im Gegensatz zu Argentinien bereits nationale Arbeitsministerien aufgebaut hatten, waren hinsichtlich des Budgets und Personals gut aufgestellt, sodass die ILO einige der etablierten Methoden aus diesen Ländern übernahm. Beispielhaft dafür kann die Statistik des britischen Arbeitsministeriums über internationale Reallohnentwicklungen genannt werden, die auf der ersten Statistik-Konferenz als Referenzmethode für die internationale Vergleichbarkeit von Reallöhnen diskutiert wurde.⁷⁸

Trotz der Nichtteilnahme Argentinien versuchte die ILO die Umsetzung der Beschlüsse der Statistikkonferenzen in Argentinien zu bewirken, wie aus einem Brief von Albert Thomas an den argentinischen Außenminister hervorgeht. In diesem forderte der Generaldirektor den Minister auf, regelmäßige Fortschrittsberichte über die umzusetzenden Maßnahmen und Resolutionen der zweiten

74 Bemmann 2019, S. 197.

75 International Labour Office 1923, S. 77ff.

76 International Labour Office 1925, S. 77ff.

77 Ebd., S. 4.

78 Ebd., S. 21f.

Statistikkonferenz zu erstellen. Dabei erinnerte er an die Beschlüsse zur Berechnung der Lebenshaltungskosten, für die von allen Ländern Daten aus dem Zeitraum von 1920 bis 1925 vorliegen sollten. Das erklärte Ziel der ILO, für alle Länder einheitliche Regelungen und Empfehlungen für die nationalen Statistikbehörden zu verfassen und diese auf Basis einer emanzipierten Interessensvertretung der nichteuropäischen Länder zu stützen, wurde auf den ersten beiden Konferenzen allerdings nicht erreicht. Denn es fehlten die Expertendelegationen aus Ländern der Südhalbkugel, die außereuropäische Interessen adäquat hätten vertreten können. Dies änderte sich mit der dritten Konferenz, die 1926 stattfand. Neben Kanada, Japan und Venezuela, war Argentinien mit dem Arbeitsrechtsexperten und Direktor des DNT Alejandro Unsain erstmalig inhaltlich versiert vertreten. Genauso wie auf den vorherigen Konferenzen sollte es um die Festsetzung von Prinzipien und Methoden bei der Erstellung von Arbeitsstatistiken gehen, diesmal für die spezifischen Themen Lebenshaltungskosten, Klassifikation von Industrien, Statistiken von Tarifverträgen und Arbeitskonflikte.⁷⁹ Alejandro Unsain nutzte seine Expertise als Direktor des DNT und langjähriger Regierungsberater, um spezifische Probleme und Anliegen von Argentinien zum Ausdruck zu bringen. Er intervenierte mehrere Male in den Diskussionen, um einige Präzisierungen der Formulierungen für die Resolutionen anzuregen. In der Klassifikation von Arbeitskonflikten setzte Unsain beispielsweise durch, dass auch jene Konflikte von der Statistik erfasst wurden, die weniger als zehn Tage dauerten, auch wenn diese kurzzeitigen Konflikte von der ILO eigentlich nicht als Streiks klassifiziert wurden.⁸⁰ In der Resolution wurde damit Rücksicht auf das Anliegen des Argentiniers genommen, um die in Argentinien besonders zahlreichen und kurzzeitigen Arbeitskonflikte mit Erhebungen aus anderen Staaten vergleichen zu können. Die Konferenz reagierte damit auf die Kritik, dass sie nur europäische Belange berücksichtigen würde. Die Einbindung von außereuropäischen Experten wie Unsain trug diesmal Früchte, denn das DNT übernahm rasch die beschlossenen Empfehlungen zu neuen Methoden. Dies waren die neuen standardisierten Zählweisen zu Streiks und die Klassifikation von Industrien sowie eine vereinheitlichte Definition zu Tarifverträgen.⁸¹

Doch auch wenn das DNT einige der Empfehlungen aus der Statistikkonferenz übernahm, so bestanden in Lateinamerika noch immer große Unterschiede in der Messung und Abdeckung von Statistiken, was eine Vergleichbarkeit für Argentinien mit sozioökonomisch ähnlichen Ländern schwierig machte. Auch auf der vierten Konferenz im Jahr 1931 war Argentinien mit Alejandro Unsain vertreten. Die Konferenz stand ganz im Zeichen der Weltwirtschaftskrise und rückte die Frage nach

79 International Labour Office 1926, S. 5.

80 Ebd., S. 82.

81 González Bollo 2007, S. 182.

der Berechnung von Reallöhnen und Lebenshaltungskosten in den Vordergrund.⁸² Anders als auf den vorherigen Konferenzen setzten die Delegierten nicht mehr darauf, eine Vereinheitlichung der Statistiken weltweit durchzusetzen, sondern sie versuchten einen praktikablen Umgang mit der Heterogenität der Statistiken zu finden. Im Abschlussbericht der Konferenz von 1931 heißt es hierzu:

»Perhaps the most significant result of the Conference was the recognition of the fact that there is no single authoritative index number of real wages for one country compared with another. Different indices should be given depending on different points of view and different hypotheses.«⁸³

Die ILO distanzierte sich nach den Diskussionen auf der vierten Statistikkonferenz von der Vorstellung einer einheitlichen Berechnungsmethode für Reallöhne und Lebenshaltungskosten. Dies geschah aus der Erkenntnis heraus, dass die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen sowie die etablierten Erhebungsmethoden in den verschiedenen Ländern zu heterogen waren, um eine einheitliche Linie zu fahren. Dies galt insbesondere für Lateinamerika, eine Region, die das *Bureau* stärker berücksichtigen wollte. Die Durchsetzung einer einheitlichen Berechnungsmethode in den nationalen Statistikämtern war ein Ding der Unmöglichkeit. Vielmehr wurde klar, dass die ILO keine eigenen Erhebungen durchführen konnte, sondern als internationale Organisation von der Kooperation und dem Willen einzelner Länder abhängig war.⁸⁴ Doch Behörden wie das argentinische DNT waren träge Institutionen, die ihre historisch gewachsenen Prozesse und bürokratischen Strukturen nicht von heute auf morgen auf die ILO-Standards umstellen konnten.

Fünf Jahre nach der vierten Statistikkonferenz im Jahr 1931 stellten die Delegierten auf der Regionalkonferenz der amerikanischen Staaten in Santiago de Chile fest, dass nur wenige lateinamerikanische Länder die Empfehlungen aus den Statistikkonferenzen tatsächlich umgesetzt hatten. Die Forderungen der lateinamerikanischen Delegierten auf der Regionalkonferenz in Santiago, die ILO möge die Prinzipien der statistischen Erhebung noch einmal auf Grundlage einer spezifischen Studie über die amerikanischen Länder überarbeiten, entsprang dem Vorwurf, die bestehenden Methoden würden nicht ausreichend die Besonderheiten der lateinamerikanischen Länder bei der Bestimmung der Lebenshaltungskosten berücksichtigen.⁸⁵ Insbesondere die Ermittlung länderübergreifender Indizes über Lebenshaltungskosten war den Delegierten auf der Konferenz ein Anliegen, das sie an die ILO herantrugen. Sie forderten in ihrer Resolution das *Bureau* auf, doch noch einmal

82 International Labour Review, 24 (1), 1931, S. 4.

83 Ebd., S. 17.

84 Ebd.

85 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, February 1937, S. 56f.

Prinzipien für die Erhebung von Statistiken festzulegen, sodass die nationalen Statistikbehörden auf dem amerikanischen Kontinent nach einem einheitlichen Muster Daten erheben konnten und eine Vergleichbarkeit gewährleistet war.⁸⁶

Die exakte Bestimmung der Lebenshaltungskosten von Arbeiterhaushalten war eine wichtige Voraussetzung für politische Maßnahmen wie die Bestimmung von Mindestlöhnen oder Höchstpreisen für Grundnahrungsmittel. Dies waren Themen, die in vielen lateinamerikanischen Ländern in den 1930er Jahren von herausragender Bedeutung waren. Die Berechnung der Lebenshaltungskosten war dabei ein Kern des Problems, um eine reale Auffassung von der Lebenswirklichkeit der Arbeiterhaushalte zu bekommen. Es war, allgemeiner ausgedrückt, nichts anderes als ein essenzielles Instrument für Regierungen in der Herstellung des sozialen Friedens. Die Bedeutung dieser Frage wird deutlich, wenn man beachtet, dass das Thema nicht nur innerhalb der ILO diskutiert wurde, sondern auch eine zentrale Forderung auf der Interamerikanischen Friedenskonferenz in Buenos Aires 1936 war. Die Schlusserklärung der Konferenz rief dazu auf, eine großangelegte Untersuchung der Lebensstandards und der wirtschaftlichen Kennzahlen in den unterschiedlichen Ländern durchzuführen. Das Ziel bestand darin, die erhobenen Informationen für unabhängige wissenschaftliche Studien und Vergleiche zugänglich zu machen, um bedeutende Ergänzungen zu den in Genf durchgeführten Untersuchungen bezüglich der Bestimmung von Lebenshaltungskosten zu liefern.

Die Resolution von Buenos Aires 1936 folgte auf die Beratungen, die während der ILO-Regionalkonferenz im selben Jahr in Santiago de Chile getätigt wurden. Auf dieser Konferenz der lateinamerikanischen Staaten der ILO referierte Enrique Forn, Jurist und Nationalökonom im DNT, über die Lebenshaltungskosten und hob dabei die sogenannte »Ernährungsfrage« hervor. Er sah darin ein dringendes Problem speziell für die lateinamerikanischen Länder, in denen ein Großteil der Bevölkerung nicht ausreichend ernährt war, sodass die Widerstandsfähigkeit und Stärke der Nationen verloren gingen.⁸⁷ Dieses Beispiel zeigt, wie existenziell die Debatte über Mangelernährung in Argentinien und auch anderen Ländern Lateinamerikas für die Zukunft der Nation gesehen wurde.⁸⁸ Die Unterernährung von großen Bevölkerungsanteilen wurde als Grund für soziale Spannungen identifiziert und trieb die Sorge um unternährte Mütter und Kinder an. Die Bedenken um den Fortbestand einer »gesunden« und »widerstandsfähigen« Bevölkerung waren groß. Obwohl von lateinamerikanischen Experten seit Anfang des Jahrhunderts über Mangelernährung diskutiert worden war, blieb eine systematische Erfassung des Phänomens lange Zeit aus, nicht nur weil das Thema die offensichtliche Rückständigkeit Argentiniens offenlegte, sondern weil die Bestimmung der Lebenshaltungskosten

86 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, May/June 1938, S. 73.

87 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 195.

88 Stepan 1996.

erst nach dem Ersten Weltkrieg vorangetrieben wurde, vor allem durch die Einführung einer neuen Methodik. Der Nationalökonom Alejandro Bunge hielt in einem wissenschaftlichen Aufsatz in der ersten Ausgabe der Zeitschrift *Revista de Economía Argentina* 1918 fest, dass an argentinischen Universitäten keine Lehre stattfand, die die Methodik der Indizes verwendete, so wie es in europäischen oder nordamerikanischen Universitäten üblich war.⁸⁹ Erst als der Wertverlust der Peso-Währung und damit der Verlust an Kaufkraft für die Bevölkerung in Argentinien zu einem Problem wurden, wurde die Methodik der Indizes relevant. Dies trat erst nach 1914 deutlich hervor, als aufgrund der wirtschaftlichen und finanziellen Umwälzungen des Krieges Gold und viele Währungen starke Wertschwankungen verzeichneten und dadurch eine erhebliche Turbulenz bei der Wertbestimmung von Waren verursachten. Durch die Einführung von Indizes und die Erfassung von Lohnentwicklungen und Preissteigerungen konnte Bunge für den Zeitraum von 1910 bis 1917 eine Annäherung an die realen Lebenshaltungskosten ermöglichen. Bei der Bestimmung der Lebenshaltungskosten war es dem Ökonomen wichtig, dem internationalen Standard zu entsprechen und Indizes zu verwenden, die überdies eine bessere zeitliche Vergleichbarkeit und einfache Lesbarkeit herstellen konnten, um eine Abschätzung über die Preisentwicklung aus der Lebensrealität der Arbeiter vornehmen zu können. Denn, darauf wies Bunge hin, wiesen die Lebensstandards zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede auf, die sich aus einer gewissen kulturellen Heterogenität ergaben.

»Eine sechsköpfige Familie, die in einem einzigen Zimmer in einem städtischen Mietshaus oder in einer Lehm- und Strohhütte in einer unbewohnten Gegend lebt, würde weit unter dem Mindestlebensstandard in Deutschland oder England liegen, und ein Brot- und Fleischkonsum, der dem von deutschen, spanischen oder französischen Arbeiterfamilien entspricht, würde unter dem Mindeststandard der unseren liegen.«⁹⁰

Aus diesem Grund konnte man den Konsum, in absoluten Werten ausgedrückt, nicht als adäquaten Maßstab zum Vergleich verwenden. Daher war es wichtig, dass argentinische Wissenschaftler die Lebensrealitäten der argentinischen Arbeiter kannten und international etablierte Methoden zur Berechnung des Lebensstandards auf die argentinischen Besonderheiten übertrugen. Ab 1918 publizierte die *Revista de Economía Argentina* regelmäßig Indizes über den Lebensstandard in Argentinien, der zu einer wichtigen Quelle für die Abschätzung der Inflation wurde. Als Direktor des nationalen argentinischen Statistikamtes, der *Dirección General de Estadística de la Nación*, konnte Bunge seine bevorzugte Methode mit Indizes gleich

89 Bunge 1918.

90 Ebd., S. 45.

institutionalisieren. Dies ermöglichte es, Lebensstandards und Preisentwicklungen ab Anfang der 1920er Jahre regelmäßig zu schätzen und eine gewisse internationale Vergleichbarkeit herzustellen. So konnte nachgewiesen werden, dass in der Zeit zwischen 1914 und 1920 die Lebenshaltungskosten eines durchschnittlichen argentinischen Arbeiterhaushalts um 86 Prozent angestiegen waren, während sie in vielen europäischen Ländern sogar um ein Vielfaches mehr gewachsen waren.⁹¹ Nach dem Ersten Weltkrieg wurde klar, dass die Kaufkraft der Argentinier zwar aufgrund der allgemeinen Preissteigerung und weniger stark wachsender Löhne deutlich abnahm, jedoch nicht so drastisch wie in anderen Ländern. Dies war darauf zurückzuführen, dass die argentinische Währung weiterhin goldgedeckt war und dem Land internationales Kapital zufloss. Im Vergleich dazu war der Rückgang der Kaufkraft in Argentinien deutlich moderater als in europäischen Staaten ausgefallen, die von den direkten Kriegsfolgen stärker betroffen waren.⁹² Zwischen 1920 und 1924 änderte sich die Situation, als die internationalen Preise für Agrarrohstoffe stark sanken. Dies stellte zwar ein Problem für argentinische Exporte dar, führte jedoch gleichzeitig zu einer Senkung der Lebenshaltungskosten für Arbeiter, während die Nominallöhne stiegen. Das Ergebnis war, dass argentinische Arbeiter Mitte der 1920er Jahre deutlich bessere Lebensbedingungen hatten als im Jahr 1914.⁹³ Dies wurde durch den Index der Lebenshaltungskosten deutlich. Die Einführung von Indizes stellte einen zentralen Baustein für die Gewinnung von Wissen und Erkenntnissen über die Lebensrealitäten der Bevölkerung dar und wurde danach weiter zu einem wichtigen Instrument.

Während auf nationaler Ebene Indizes zur Berechnung des Lebensstandards und der entsprechenden Lebenshaltungskosten entwickelt wurden, stellte sich für die ILO trotzdem das Problem der internationalen Vergleichbarkeit der Indizes, da sie verschiedenen Gewichtungen und Datengrundlagen unterlagen. Die ILO befasste sich seit Anfang der 1920er Jahre mit dem Thema der internationalen Standardisierung der Lebenshaltungskostenindizes, ohne jedoch wirkliche Fortschritte in der Vereinheitlichung zu erwirken. Erst der sogenannte *Dragoni-Burent-Bericht* konnte internationale Maßstäbe setzen und erregte auch in Argentinien Aufmerksamkeit, da er zwei für das Land bedeutsame Themen – Mangelernährung und Lebenshaltungskosten – miteinander verband. Dieser Bericht wurde 1935 von zwei europäischen Wissenschaftlern im Auftrag des Völkerbunds verfasst und erfuhr unter lateinamerikanischen Experten breite Beachtung. Die Studie stellte einen direkten Zusammenhang her zwischen der chronischen Unterernährung ganzer Bevölkerungsschichten in Lateinamerika und den hohen Lebenshaltungskosten. Der Bericht sollte immense Aufmerksamkeit auf die Bedeutung dieses Problems

91 Dirección General de Estadística de la Nación 1924, S. 4.

92 Ebd., S. 2.

93 Ebd., S. 7.

lenken, nicht zuletzt deshalb, weil renommierte europäische Wissenschaftler vor den Gefahren einer chronischen Unterernährung ganzer Bevölkerungsschichten warnten, was in Argentinien auf offene Ohren stieß.⁹⁴ Dies führte unweigerlich zu der Frage nach Mindestlöhnen, die in mehreren lateinamerikanischen Staaten Mitte der 1930er Jahre eingeführt wurden.⁹⁵

In Argentinien war das Thema drängend. Denn steigende Preise verschlechterten die Lage für argentinische Arbeiterhaushalte ab Mitte der 1930er Jahre nach einigen Jahren der Erholung dramatisch.⁹⁶ Das DNT widmete sich folglich stärker der Messung und Bestimmung der Lebenshaltungskosten für Arbeiter und Angestellte und führte von 1933 bis 1935 erstmals eine große Studie durch, die ein Gesamtbild über die Lebenshaltungskosten in Buenos Aires liefern sollte. Im Vorwort begründete Innenminister Leopoldo Melo die Notwendigkeit wissenschaftlicher Studien zu den Arbeits- und Lebensbedingungen damit, dass die Aufrechterhaltung sozialer Gerechtigkeit ein klares Verständnis und eine angemessene Ausrichtung der Lebensbedingungen erfordere. Dadurch solle sichergestellt werden, dass die Freiheit jedes Einzelnen nicht durch »Unverständnis, Egoismus oder die Gleichgültigkeit des Staates beeinträchtigt« werde. Daher sei ein »Arbeiterzensus« (*Censo obrero*), also eine Studie über Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Arbeiterklasse, der wichtigste Bezugspunkt, um die Auswirkungen sozialer Missstände zu bestimmen.⁹⁷ In der Durchführung der Studie orientierten sich die Statistiker vom *Departamento Nacional del Trabajo* eng an den Empfehlungen der zweiten Statistikkonferenzen der ILO von 1925, auf der die vereinheitlichte Messung von Lebenshaltungskosten über Indizes beschlossen wurde. Durch die Verwendung von Indizes wurde die Entwicklung von Lebenshaltungskosten deutlich und international mit anderen Ländern vergleichbar. Zentral dabei war die Herstellung eines Referenzwertes der Lebenshaltungskosten eines typischen Haushaltes, der als Durchschnitt von einer Stichprobe genommen wurde. Eine Umfrage wurde unter einer definierten Anzahl von Haushalten von Arbeitern und Angestellten durchgeführt, wobei diese entsprechend ihrer Einkommensklassen ausgewählt wurden, um Daten zu Mengen, Qualität und Preisen von Konsumgütern sowie zu alltäglichen Ausgaben wie Miete und Haushaltsdienstleistungen zu erfassen. Ein statistischer Warenkorb wurde aus den Durchschnittsnennungen gebildet, um den typischen Konsum einer Arbeiter- bzw. Angestelltenfamilie zu berechnen. Um einen Vergleichswert für eine angemessene Ernährung zu berechnen, der die benötigte Kalorienanzahl für einen gesunden Körper unter Berücksichtigung von

94 Yáñez Andrade 2018, S. 130.

95 Plata-Stenger 2020, S. 142.

96 Lanata Briones 2020, S. 94.

97 Departamento Nacional del Trabajo 1935, S. 3.

Geschlecht und Alter beachtete, wurde eine Vergleichsskala aus Australien verwendet. Die Autoren der Studie aus dem DNT argumentierten, dass diese Skala am besten den Ernährungsgewohnheiten in Argentinien entspreche, weil eine ähnliche Sozialstruktur in Australien und Argentinien vorläge. Anschließend wurde der in den Fragebögen erfasste Konsum in argentinischen Haushalten mit dem auf der Vergleichsskala errechneten Wert verglichen. Um die Ausgaben der Haushalte in Relation zu ihren Einnahmen zu setzen, wurden Haushaltseinkommensklassen gebildet. Bei Arbeitern lagen diese zwischen 120 und 230 Pesos monatlich, während sie bei Angestellten deutlich höher waren, bis zu 500 Pesos. Dadurch konnte abgeleitet werden, ob eine Unterversorgung bzw. ein Einkommensdefizit in Haushalten vorlag, um einen adäquaten Lebensstandard zu erreichen. Tatsächlich zeigten die Statistiken, dass bei den unteren Einkommensklassen der Arbeiterhaushalte solche Defizite teils vorlagen. Dies lag auch daran, dass ärmere Haushalte deutlich über die Hälfte ihres Einkommens für Lebensmittel ausgaben, bis zu 67 Prozent bei einer Familie mit vier Kindern – deutlich mehr als bei Angestellten, die mit besserem Gehalt ausgestattet waren und im Durchschnitt unter 50 Prozent für Lebensmittel ausgaben, auch in den unteren Gehaltsstufen.⁹⁸ Mangelernährung war, so konnte aus der Studie gefolgert werden, eine Folge hoher Preise für den Lebensunterhalt von Arbeiterfamilien. Dies löste bei Experten und der argentinischen Regierung Besorgnis aus. In Argentinien wurde die intensive Debatte über Lebenshaltungskosten und Mangelernährung folglich fortgeführt. Das Thema war so relevant, dass in Argentinien im Oktober 1939 die dritte Welternährungskonferenz ausgerichtet wurde, an der Vertreter der ILO und des Völkerbundes teilnahmen. Im DNT und im *Museo Social Argentino* beschäftigte sich eine Vielzahl von Wissenschaftlern mit dem Thema und ein enger Austausch mit dem *Bureau*, der Gesundheitsabteilung des Völkerbundes und panamerikanischen Organisationen wurde forciert.⁹⁹ Die Debatte über Lebenshaltungskosten und Mangelernährung war nicht ausschließlich ein argentinisches Anliegen, sondern stellte auch die ILO vor Herausforderungen. Insbesondere angesichts der drohenden Kriegsgefahr, welche die weltweite Lebensmittelversorgung zu beeinträchtigen drohte.

Eine interessante Quelle zur argentinischen Rezeption der ILO-Expertenempfehlungen über die Ernährungsfrage und Lebenshaltungskosten bildet die im Jahr 1943 publizierte Untersuchung des *Departamento del Trabajo* in der bevölkerungsreichsten Provinz Argentiniens, der Provincia de Buenos Aires. Betrachtet wurden die Lebensbedingungen und Lebenshaltungskosten von Arbeiterfamilien. Die Autoren stellten den aktuellen Charakter der Studie in den Vordergrund, da gerade in der durch den Zweiten Weltkrieg hervorgerufenen Wirtschaftskrise die soziale Not groß sei und steigende Lebenshaltungskosten ein global drängendes Problem

98 Ebd., S. 20f.

99 Aguilar 2018a, S. 23f.

seien. Ziel der Untersuchung war es, Daten bereitzustellen, um die Lebenshaltungskosten mit früher erhobenen Daten zu vergleichen. Die Studie sollte direkt anschließen an die von der ILO ausgehenden Empfehlungen zur Vollständigkeit und analytischen Tiefe von Statistiken. Dabei unterstrichen die Autoren, dass die Studie nicht nur politischen Entscheidungsträgern als Informationsgrundlage für Gesetze diene, sondern insgesamt den statistischen Apparat in Argentinien reformieren könne.¹⁰⁰ Der Arbeitsrechtsexperte und Direktor der Behörde, Armando Spinelli, wandte sich damit konkret an die Regierung von Gouverneur Manuel Fresco, der sich als konservativer Reformler mit einem sozialkatholischen Profil präsentierte und unter dessen Regierung eine Modernisierung des *Departamento del Trabajo* möglich erschien. Die ILO war für Fresco ein Projekt, mit dem er sich anfreunden konnte, weil es die Möglichkeit eröffnete, die Arbeiterschaft mit der konservativen Elite zu versöhnen.¹⁰¹ Die Provincia de Buenos Aires hatte dadurch, so die Einschätzung des *Bureaus*, zeitweise die fortschrittlichsten Arbeits- und Sozialgesetze in ganz Argentinien.¹⁰² In der Studie des *Departamento del Trabajo* wurde offen über die Erkenntnisse internationaler Experten geschrieben, die als Referenz für die Einführung von Standards in der Provincia de Buenos Aires dienten. Für die technische Umsetzung wurden die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse aus der statistischen Forschung übernommen. Die Wahl der Verfahren und Methoden rechtfertigten die Autoren mit dem Verweis auf international etablierte Standards.¹⁰³ Dies war die übliche Vorgehensweise bei der Durchführung statistischer Untersuchungen Argentinien.¹⁰⁴ Der DNT-Präsident José Figuerola empfahl diese Methode, in dem er auf die internationale Statistikkonferenz der ILO verwies, die ebenfalls in ihrer Resolution diese Methode der Datenerhebung bevorzugte.¹⁰⁵ Um die arbeitsrechtlichen Tarifverträge zu berücksichtigen, übernahmen die Statistiker die Empfehlungen der Statistik-Konferenz und bezogen diese in die Budgetberechnung mit ein, was eine sehr aufwendige Methode bedeutete.¹⁰⁶

100 Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 1943, S. 13ff.

101 Fresco 1937, S. 23.

102 Im Gegensatz zu anderen Provinzen und zur nationalen Regierung erkannte die Fresco-Regierung Gewerkschaften und Unternehmervertreter als sogenannte *Asociaciones profesionales* an. Das Gesetz von 1937 markierte die staatliche Anerkennung der Repräsentanten der Sozialpartner erstmals in ganz Argentinien und beendete eine lange Periode ohne staatliche Anerkennung der Interessenvertretungen. Dadurch wurde die Zuständigkeit der Interessen klarer und durch ein offizielles Register transparenter. Die offiziellen Vertreter waren nun als juristische Personen befugt, Tarifverträge auszuhandeln.

103 Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 1943, S. 16f.

104 Aguilar 2018a, S. 22; Lanata Briones 2020, S. 92.

105 Fresco 1937, S. 23; Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 1943, S. 17.

106 Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 1943, S. 107; 116.

Da Streiks zu Lohnausfällen führten und Tarifverhandlungen mit Lohnerhöhungen verbunden waren, wurden die Bedingungen und Gültigkeiten kollektiver Tarifverhandlungen berücksichtigt und nach ihrer industriepolitischen Relevanz, geografischen und temporären Gültigkeit, Generosität und ihrem Inklusionsgrad klassifiziert. Es handelte sich demnach um eine aufwändige Studie, die sich aber an internationalen Standards orientierte, was für ein *Departamento del Trabajo* einer argentinischen Provinz, die systematisch unterfinanziert und unterbesetzt waren, ein anspruchsvolles Projekt war. Die Studie bildete einen bedeutenden Baustein für die Modernisierung des *Departamento del Trabajo* der Provinz unter Manuel Fresco.¹⁰⁷

Die Studie war ein wichtiger Meilenstein in der Berechnung der Lebenshaltungskosten in ganz Argentinien, dennoch blieben Lücken bestehen. Denn die Studie hatte wenig Aussagekraft für die restlichen Provinzen, auch wenn der Großteil der industriellen Betriebe – das zeigte der Industriezensus von 1935 – in und um die Städte Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba und Mendoza konzentriert war.¹⁰⁸ Ganz unproblematisch war die strenge Anlehnung an ILO-Richtlinien zur Definition von Haushaltseinkommen auch nicht: Insbesondere die Berechnung des Budgets eines Arbeiterhaushalts anhand des Einkommens eines erwachsenen Mannes widersprach der sozialökonomischen Realität in Argentinien. Denn der Beitrag der Frauen zum Haushaltseinkommen war nicht zu vernachlässigen, wie das Beispiel aus der Provincia de Buenos Aires zeigt, wo Frauen als Heimarbeiterinnen insbesondere in der wichtigen Textil- und Lederindustrie beschäftigt waren.¹⁰⁹ Im argentinischen Industriezensus von 1935 wurden zudem 16.910 Frauen über 18 Jahre als weibliche Erwerbstätige in der Industrie in der Provincia de Buenos Aires aufgeführt, die fast zehn Prozent aller fest angestellten Arbeiter ausmachten, aber deutlich weniger verdienten als Männer.¹¹⁰ Die meisten Industriearbeiterinnen waren in der Nahrungsmittel- und Tabakindustrie beschäftigt, die Heimarbeiterinnen waren fast ausschließlich in der Textilbranche tätig.¹¹¹ Dass der Beitrag der Frauen zum Familieneinkommen nicht beachtet wurde, ist auf zwei Ebenen eklatant. Zum einen nahm der argentinische Industriezensus keine Aufschlüsselung der Geschlechterverhältnisse bei industrieller Heimarbeit vor, die jedoch typischerweise von Frauen und auch Jugendlichen oder Kindern verrichtet wurde, die besonders schutzbedürftig waren. Zum anderen setzte die ILO mit ihrer starren Definition von Arbeiterhaushalten und deren Einkommen klare Linien fest, die entlang definierter Familienbilder und europäischer Realitäten gezogen wurden. Damit wurde

107 Béjar 2000, S. 156f.

108 Comisión Nacional del Censo Industrial 1938, S. 16.

109 Lanata Briones 2020, S. 94.

110 Ministerio de Hacienda 1938, S. 19.

111 Ebd., S. 41f.

das durchschnittliche Haushaltseinkommen für einige Einkommensgruppen in Argentinien womöglich unterschätzt, da neben dem Mann als Haupternährer der Familie, häufig auch Frauen und nicht selten Kinder einer Voll- oder Teilerwerbsarbeit nachgingen. Dies wiederum führte zu anderen, nicht statistisch sichtbaren Konsequenzen, wie Überarbeitung und Überlastung von besonders schutzbedürftigen Gruppen sowie Lohndiskriminierung. Allgemein gesprochen entwickelte die ILO eine Taxonomie, die vor allem auf die Realitäten der westlichen Arbeitswelten zutraf und eine Trennung von Haushalt und Markt strikt durchsetzte.¹¹² Die argentinischen Statistiker zogen eine an internationalen Standards angelehnte Methodik einer an der argentinischen Realität angepasste Variante offensichtlich vor. Dieses Beispiel zeigt, welche Strahlkraft der Blick der Argentinier ins Ausland hatte, insbesondere dann, wenn sie selbst an der Ausarbeitung dieser Standards beteiligt waren. Dennoch, die Methoden des DNT wurden nach und nach immer ausgereifter und gingen einher mit internationalen Fortschritten, vor allem mit den Empfehlungen der ILO – und das bevor der spätere DNT-Chef und Präsident Juan Domingo Perón sich diese Politik zu eigen machte.¹¹³

Die zunehmende Fülle an Statistiken und Daten über die Lebenshaltungskosten veranlasste das argentinische Innenministerium am Anfang der 1940er Jahre, politische Maßnahmen zu ergreifen, auch weil angesichts massiver Streiks der politische Druck stieg.¹¹⁴ Es wurde immer offensichtlicher, dass die steigenden Lebenshaltungskosten eine Last für die unteren Einkommensklassen der Arbeiterschaft darstellten und den sozialen Frieden bedrohten. Angesichts dieser Herausforderungen beschloss das Innenministerium 1943 unter Miguel Culaciati – vor dem Militärputsch und der Übernahme des DNT durch Perón – die Einführung von Indexlöhnen, also eine an den Lebenshaltungskosten gekoppelte Lohnentwicklung.¹¹⁵ Die Indexlöhne sollten durch eine überparteiliche Lohnkommission ausgehandelt werden, die ganz im Stil des vorherrschenden Korporatismus konzipiert wurde. Die Lohnkommission setzte sich aus einem dreigliedrigen System zusammen, mit dem Innenminister und dem DNT-Präsidenten an der Spitze, unterstützt von ökonomischen Beratern sowie Vertretern von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Bei der Gestaltung dieses Systems orientierte man sich an Erfahrungen aus anderen Ländern. Zum Beispiel wurden in Deutschland während der Hyperinflation von 1923 Indexlöhne von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam eingeführt, die sich am Le-

112 Wobbe 2019, S. 170. Auch Cecilia Lanata Briones hat in ihrem Beitrag über offizielle Statistiken von Lebenshaltungskosten in Argentinien gezeigt, dass produzierte Statistiken keineswegs apolitisch sind, sondern immer auch eine konstruierte Wirklichkeit widerspiegeln. Siehe dazu: Lanata Briones 2020.

113 Departamento Nacional del Trabajo 1943, S. 50.

114 Gaudio und Pilone 1984, S. 267.

115 Departamento Nacional del Trabajo 1943.

benshaltungskostenindex des Statistikamtes orientierten. Ähnliche Ansätze gab es auch in Polen, wo nach ökonomischen Regionen differenziert wurde, sowie in Kanada, wo auf positive Effekte von Mindestlöhnen hingewiesen wurde. Die Aufgabe der argentinischen Lohnkommission bestand darin, die Löhne in allen Sektoren anzupassen, die nicht indexiert waren, also nicht automatisch an die Lebenshaltungskosten angepasst wurden. Hierbei stützte man sich auf Statistiken des DNT. Bei regionalen oder sektoralen Abweichungen von mehr als 10 Prozent wurden Empfehlungen für Lohnanpassungen ausgesprochen, insbesondere in Bezug auf fünf definierte wirtschaftliche Zonen. Nach dem Putsch von 1943 musste die Kommission ihre Arbeit vorerst einstellen. Dennoch wurde das Konzept auch von der neuen Militärregierung aufgegriffen und später im *Instituto Nacional de las Remuneraciones* institutionalisiert.¹¹⁶ Diese Entwicklungen bildeten wichtige Vorläufer der peronistischen Arbeitsmarkt- und Preispolitik. Später jedoch verstärkte die peronistische Regierung ihre staatlichen Eingriffe noch weiter, verließ sich dabei aber nicht mehr auf das System des überparteilichen Ausgleichs, was den sozialen Frieden auf eine harte Probe stellte.

Sozialpolitik wird zu Wirtschaftspolitik

Das *Bureau* stand vor der Herausforderung, die Datensammlung zu erweitern, um fundierte Einblicke in einzelne soziale Phänomene zu gewinnen und gleichzeitig internationale Vergleichbarkeit herzustellen. In diesem Bestreben stieß es auf eine benachbarte Disziplin der Sozialwissenschaften, die bereits in europäischen Ländern sowie den USA eine beeindruckende Fülle an statistischen Daten, Indikatoren und Methoden entwickelt hatte: die Wirtschaftswissenschaften. Eine dieser wirtschaftswissenschaftlichen methodischen Ansätze, für die man sich im *Bureau* besonders interessierte, war die Organisationslehre des Scientific Managements. Diese »rationale Arbeitsorganisation«, die von Frederick Taylor Ende des 19. Jahrhunderts entwickelt wurde, hatte das Ziel, Produktionsprozesse effizienter zu gestalten. Das *Bureau* interessierte sich für das Scientific Management, weil es sich dadurch versprach, Arbeitszeiten für die Arbeiter verringern zu können und die Arbeitssicherheit zu erhöhen. Im *Bureau* diskutierte man bereits Anfang der 1920er Jahre den Aufbau eines internen Instituts, das den wissenschaftlichen Austausch rund um den Themenkomplex des Scientific Management fördern sollte. Albert Thomas ging daher eine Kooperation mit dem sozial progressiven, philanthropisch geprägten US-amerikanischen Unternehmer Edward Filene ein, über dessen Stiftung das Institut finanziert wurde. Thomas' Biografie zeigt, dass er sich bereits vor der Gründung der ILO intensiv mit den tayloristischen Rationalisierungsmethoden ausein-

116 Gaudio und Pilone 1984, S. 267.

andergesetzt hatte und die Rationalisierung des industriellen Produktionsprozesses – im Gegensatz zu vielen anderen Sozialisten – durchaus positiv für Fabrikarbeiter bewertete.¹¹⁷ Im Jahr 1927 wurde das *International Institute for Scientific Management* (im Folgenden ISM) unter dem Dach des *Bureaus* gegründet. Es bekam die Aufgabe, Informationen und Neuigkeiten über Erkenntnisse der wissenschaftlichen Betriebsführung, insbesondere über Aspekte des Arbeiterschutzes, zusammenzuführen.¹¹⁸ Die Ergebnisse wurden ab 1928 auch regelmäßig in den ILO-Zeitschriften, wie *Informaciones Sociales*, veröffentlicht. Themen waren die Psychotechnik in den Arbeitsstätten zur Produktivitätssteigerung der Arbeiter, die Rekrutierung und Weiterbildung des Betriebspersonals oder Studien über Produktions- und Entlohnungssysteme.¹¹⁹ Hierbei griff das ISM die zeitgenössischen wissenschaftlichen Debatten in der Ökonomie und der aufkeimenden Betriebswirtschaftslehre auf und versuchte, die Debatten um die Rationalisierung der Arbeit mit ihren Zielen des Schutzes und der Förderung der Arbeiter zu verbinden. Das Scientific Management bildete dabei ein Forschungsfeld, das Erkenntnisse aus der Psychologie, Humanphysiologie, Ökonomie und Industrietechnik zusammenbrachte.

In Argentinien fand das Institut einen fruchtbaren Boden vor. Schon im Jahr 1922 beschäftigte sich der renommierte argentinische Arbeitsrechtler und sozialistische Parlamentsabgeordnete Alfredo Palacios in seinem Werk »La fatiga« (übersetzbar als »Erschöpfung« oder »Übermüdung«) intensiv mit dem Taylorismus und dem Scientific Management. Allerdings zog er dabei kritische Schlussfolgerungen. Palacios kritisierte damals die Methoden von Taylor, weil sie die Arbeiter lediglich als Werkzeuge im Produktionsprozess betrachteten und die physiologischen Belastungsgrenzen zu wenig berücksichtigten. Zudem sah Palacios die Feindseligkeit Taylors gegenüber Gewerkschaften als das größte Problem an. Taylor argumentierte zudem, dass alle politisch festgelegten Regeln, wie beispielsweise Mindestlöhne, die wissenschaftliche Betriebsführung behindern würden, da diese ausschließlich auf technische Effizienz ausgerichtet seien, offensichtlich ein Problem für den Sozialisten Palacios.¹²⁰ Dennoch sah Palacios auch positive Effekte der rationalen Unternehmensführung. Er war davon überzeugt, dass das Scientific Management weit mehr als nur die Anwendung tayloristischer Arbeitsprinzipien war. Insbesondere betonte er die Bedeutung experimenteller Ansätze, wie beispielsweise Studien über den Einfluss von Helligkeit, Luftqualität und festen Arbeitszeiten auf den Produktionsprozess. Diese Methoden, so stellte Palacios fest, trugen auch wesentlich zur Erhöhung der Arbeitssicherheit bei. In der *Crónica* des DNT wurde sogar erwartet,

117 Maul 2019, S. 48; Walter-Busch 2006, S. 213.

118 Vgl. Nyland et al. 2014.

119 Boletín del Museo Social Argentino, 18 (94), 1930, S. 203.

120 Palacios 1922, S. 81.

dass das Scientific Management den »industriellen Empirismus« durch ein System »exakter Organisationsregeln« ablösen würde.¹²¹

Diese Vorstellung einer »exakten« Bestimmung von Produktionsabläufen stand unter dem Einfluss der klassischen Wirtschaftswissenschaft der Cambridge-Schule. Diese hatte am Anfang des 20. Jahrhunderts mit der mikroökonomischen Partialanalyse des britischen Nationalökonom Alfred Marshall die Vorstellung von naturwissenschaftlichen Gesetzen in der Ökonomie eingeführt. In den 1920er Jahren wurden im angelsächsischen Raum Hochschulen gegründet, an denen zunehmend mathematisch fundierte, an Naturwissenschaft angelehnte Ökonomie gelehrt wurde.¹²² Die Ansätze auf der mikroökonomischen Ebene der klassischen Ökonomie fanden durchaus Anschluss bei anderen Sozialwissenschaftlern, auch in der ILO. In Argentinien gewann das Konzept der mathematisch exakten Bestimmung des Einsatzes von Produktionsfaktoren ab Ende der 1920er Jahre an Befürwortern. Auch in der *Crónica* des DNT wurde das Scientific Management vorgestellt und dabei explizit vom Konzept der ökonomischen Effizienz abgegrenzt, da es einen deutlich größeren Nutzen für die Arbeitnehmer versprach. Das Scientific Management war ein Versuch, die zunehmende Komplexität im industriellen Produktionsprozess mit den verschiedenen wissenschaftlichen Ansätzen zur Industriearbeit in Einklang zu bringen und erhielt eine ausgesprochen positive Konnotation.¹²³ Es beschränkte sich jedoch auf die wissenschaftliche Betriebsführung im Produktionsprozess und hatte nur indirekt eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung.

Durch die Gründung des wissenschaftlichen Instituts ISM legte das *Bureau* einen klaren Kurs fest, welche wirtschaftlichen Erkenntnisse zur Förderung von Arbeitssicherheit und Arbeitsreformen beitragen sollten. Das ISM sah man als eine Plattform, die Personen und Institutionen vereinte, welche sich für die Rationalisierung von Arbeit und Produktion interessierten.¹²⁴ Es wurde geschaffen, um spezialisiertes Wissen zu generieren und sollte die empirische Basis für die präzise Ausgestaltung zukünftiger Konventionen stärken. Durch Feldforschung und experimentelle Versuche sollte genuines empirisches Wissen erzeugt werden, das für die Ausgestaltung von internationalen Konventionen, vor allem zur Arbeitssicherheit, verwendet wurde.¹²⁵ Die Unternehmerschaft aus vielen Ländern begrüßte den Ansatz des *Bureaus* bezüglich des Scientific Managements und des ISM. Die eng mit den Prinzipien der tayloristischen Arbeitsorganisation vertraute US-amerikanische

121 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, ?, 1927, S. 1994.

122 Nyland et al. 2014, S. 1157.

123 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo* 10 (110), S. 1995.

124 *Boletín del Museo Social Argentino*, 18 (94), 1930, S. 203.

125 Sinclair 2017, S. 55.

Unternehmenschaft sah in der ILO folglich eine sinnvolle Organisation, um internationale Normen durch wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn vor allem auch außerhalb der Vereinigten Staaten durchzusetzen.¹²⁶ Der argentinische Arbeitgeberverband *Asociación del Trabajo* sah das Scientific Management gar als eine historische Wende in den Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital.¹²⁷

Die Arbeit des ISM konzentrierte sich vor allem auf die Länder, in denen die politische Ökonomie im frühen 20. Jahrhundert forschungsstark war, wie Großbritannien, Deutschland und die USA. Zugleich drehte sich das wissenschaftliche Interesse um führende industrialisierte Regionen und Staaten, in denen das Scientific Management ausprobiert und studiert wurde. Auch in Argentinien begann am Ende der 1920er Jahre eine intensive Debatte unter Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften über das Scientific Management und im DNT verfolgte man die Aktivitäten des ISM intensiv. Schließlich waren sich die Argentinier bewusst, wie in der *Crónica* in einem ausführlichen Bericht aus dem Jahr 1927 bemerkt wurde, dass das in den USA entstandene Konzept bereits in vielen europäischen Staaten in der öffentlichen Meinung überwiegend positiv aufgenommen wurde und auch die Arbeiterschaft sich für die wissenschaftlich und technisch fundierten Überlegungen offener zeigte.¹²⁸ Es war nur eine Frage der Zeit, bis das Scientific Management auch in der aufstrebenden argentinischen Industrie ankommen würde.

In Argentinien konnte die Theorieschule demnach auf einen fruchtbaren Boden fallen. Denn das am wirtschaftlichen Produktionsprozess orientierte Scientific Management ermöglichte eine wissenschaftlich fundierte und dem Rationalisierungsprozess dienende Herangehensweise an Sozialpolitik. Der Ansatz der Rationalität mit einer unterstellten Objektivität, war Mitte der 1920er Jahre, als die Wirtschaft sich stabilisierte und die Arbeitslosigkeit deutlich zurückging, ein parteiübergreifend überzeugendes Konzept und fand sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Arbeitnehmern in Argentinien Zuspruch. Auch die Politik zeigte sich begeistert. So begrüßte der Gouverneur der Provincia de Buenos Aires, Manuel Fresco die Beschäftigung des *Bureaus* mit dem Scientific Management ausdrücklich und erwartete Erkenntnisse für eine sozial gerechte Gestaltung der Betriebs- und Produktionsprozesse in Fabriken.¹²⁹

Das Interesse von Konservativen und ökonomisch Liberalen am Scientific Management kam nicht überraschend. So vermerkte das DNT in der *Crónica*, dass Unternehmen im ständigen internationalen Wettbewerb stünden, sodass eine exakte Informationslage über den optimalen Faktoreneinsatz wichtig sei. Die Erkenntnisse aus dem ISM sollten hierbei genutzt werden. Das DNT sah die wissenschaft-

126 Cayet 2009, S. 43.

127 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 20 (10), 1929, S. 520.

128 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 10 (110), 1927, 1996.

129 Fresco 1940, S. 116.

liche Betriebsführung als ein Feld *par excellence* für die internationale Kooperation, die Argentinien anstrebte.¹³⁰ Für das DNT war das ISM eine Organisation, die diese komplexe Aufgabe des wissenschaftlich tiefgehenden Verständnisses, der Interdisziplinarität und vor allem der internationalen Zusammenarbeit übernehmen konnte.¹³¹ In der *Crónica* findet sich ein für das DNT ungewohnt politischer Ton in der Aufforderung an die argentinische Regierung, sich mehr für das Scientific Management beim *Bureau* einzusetzen. Für die noch jungen Industrien in Argentinien konnte der neuartige Ansatz eine Chance darstellen, sich besser im internationalen Wettbewerb zu positionieren, sofern Rationalisierungen durchgeführt wurden und die Arbeitsproduktivität gehoben werden konnte.¹³² Das DNT interpretierte den Nutzen des Scientific Management weit über die sozial gerechte Gestaltung der Betriebs- und Produktionsprozesse hinaus. Es sah vielmehr die Möglichkeit einer globalen Koordinierung von Wirtschaftsaktivitäten und politischer Ökonomie hinter dieser effizienten Organisationslehre. Die Idee dahinter war, dass ein global agierendes Scientific Management ökonomische und soziale Probleme in einem austarierten ökonomischen Gleichgewicht auflösen würde. Die optimale Allokation von Produktionsfaktoren, zu dem auch der Faktor Arbeit gehörte, würde zwangsläufig auch die Arbeitsbedingungen verbessern, so die Annahme im DNT. Das DNT verband mit dem Scientific Management eine Art Globalsteuerung der Ökonomie auf internationaler Ebene, um insbesondere die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital in ein zu bestimmendes Gleichgewicht zu setzen. Die ILO konnte dabei, so die Erwartung, durch internationale Konventionen zum besseren Austarieren dieses Gleichgewichts beitragen.

Dieses Verständnis eines globalen Scientific Managements zeigt, welches Denken im DNT vorherrschte. Der Einfluss der klassischen Ökonomieschule ist unverkennbar und der Glaube an internationale wirtschaftliche Gleichgewichte entwickelte ein ökonomisches Wissenschaftsverständnis, das zunehmend im DNT und in Teilen der ILO Einzug nahm. Anders als zuvor sah man allerdings durch das Scientific Management die Möglichkeit gekommen, auf soziale und wirtschaftliche Missstände mit wissenschaftlichen Erkenntnissen der Organisationslehre zu reagieren. Die Tradition eines *Laissez-faire*-Denkens wurde hier gepaart mit einem auch für Unternehmer ureigenen Interesse, den Produktionsprozess zu optimieren, während die Arbeiterschaft mit besseren Arbeitsbedingungen rechnen konnte. Daher versprach sich auch der argentinische Arbeitgeberverband *Asociación del Trabajo* durch das Scientific Management schnelle und wissenschaftlich legitimierte Lösungen für den Produktionsprozess, die von Experten ausgearbeitet wurden.¹³³

130 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 10 (110), 1927, S. 2000.

131 Ebd.

132 Ebd.

133 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 10 (236), 1929, S. 518.

Die Arbeitskämpfe, beispielsweise um Arbeitszeiten, Löhne und anderem, konnten somit überflüssig werden, sobald sie Teil eines von Experten ausgearbeiteten wissenschaftlichen Produktionsplans waren, der auf dem Scientific Management beruhte. Zudem war die freiwillige Verpflichtung der Arbeitgeber, durch optimierte Betriebsführung bessere Arbeitsbedingungen zu erreichen, für viele Unternehmer attraktiver als rigide Arbeitsgesetze, an die sie sich halten mussten.

Nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 1929/30 schienen die Aspekte der Rationalisierung für Unternehmer noch wichtiger zu werden, um Kosten einzusparen und den industriellen Produktionsprozess effizienter zu machen.¹³⁴ Doch zugleich waren Rationalisierungen im Betriebsprozess in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit bei den Gewerkschaften und Arbeitern unpopulär. Das *Bureau* trat dem zunächst entgegen. Eine im Auftrag des *Bureaus* angefertigte Studie aus dem Jahr 1932 sollte die Effekte der Rationalisierung auf Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitssicherheit untersuchen. Sie kam zu dem Schluss, dass die Rationalisierung durch das Scientific Management zwar Möglichkeiten zur Verbesserung der Lage von Arbeitern eröffnete, aber nicht das Problem der aus einem Nachfrageschock bedingten Arbeitslosigkeit löse. Das Scientific Management sollte weitergeführt werden, allerdings kam das ISM in Finanzierungsschwierigkeiten. Der US-amerikanische Mäzen Filene zog sich aufgrund der politischen Umstände in Europa aus der Kooperation zurück. Das *Museo Social Argentino* warb noch 1930 in seinem *Boletín* in Argentinien für Spenden und Partnerschaften für das Institut, was seine Bedeutung für die argentinische Unternehmerschaft noch einmal unterstreicht.¹³⁵ Der Aufruf nutzte allerdings wenig, denn nur einige Jahre später, im Jahr 1934, musste das Institut seine Tore schließen.¹³⁶

Das Interesse der ILO an der Nationalökonomie erstreckte sich nicht nur auf methodische Aspekte, sondern auch auf die inhaltlichen Überschneidungen der beiden Disziplinen. Dem *Bureau* war klar, dass es die wirtschaftliche Entwicklung im Auge behalten musste, um soziale Reformen effektiv vorantreiben zu können. Das war in der Weltwirtschaftskrise so, kam aber auch schon vorher auf. Dies betraf insbesondere die Erstellung von Arbeitsstatistiken, bei der die wirtschaftlichen Konjunkturzyklen von Bedeutung waren. Aus diesem Grund empfahl das *Bureau* dem argentinischen DNT beispielsweise, den günstigen konjunkturellen Zeitraum zwischen 1925 und 1928 für die Befragung und Berechnung der Haushaltsbudgets der Arbeiterhaushalte zu nutzen. Dieser Zeitraum wurde gewählt, um statistische Verzerrungen aufgrund von Arbeitslosigkeit und Inflation zu minimieren und somit ein möglichst von ökonomischen Krisen unbeeinträchtigt Ergebnis zu erzielen.¹³⁷

134 Revista Internacional del Trabajo, 5 (1), 1932, S. 27.

135 Boletín del Museo Social Argentino, 18 (94), 1930, S. 204.

136 Cayet 2009, S. 56.

137 Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo, 11 (128), 1928, S. 2519.

Bereits in den ersten Jahren nach Gründung der ILO besaß die Genfer Bibliothek des *Bureaus* eine umfassende wirtschaftswissenschaftliche Sammlung. 1921 gelangte der Privatbestand des österreichischen Ökonomen sozialistischer Prägung, Otto Neurath, in den Besitz der Bibliothek.¹³⁸ Es ist nicht überraschend, dass die wissenschaftliche Privatauswahl eines Ökonomen, der gleichzeitig Sozialist war, vom *Bureau* übernommen wurde, weil mit Albert Thomas selbst ein sozialistischer Politiker an der Spitze der ILO stand.¹³⁹ Zahlreiche Akteure im *Bureau* und in der ILO insgesamt vertraten ein sozialistisch geprägtes ökonomisches Denken oder waren sich zumindest der begrenzten Aussagekraft klassischer wirtschaftswissenschaftlicher Modelle für soziale Probleme bewusst. Auch Carlos Saavedra Lamas, in seiner Funktion als Präsident der Internationalen Arbeitskonferenz 1928, kritisierte die sogenannte orthodoxe politische Ökonomie, also die vorherrschende klassische Schule der Nationalökonomie, deren Grundannahme das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage war. Die Dynamiken der Weltwirtschaft wurden durch die nur schwache empirische Abdeckung ausgeklammert:

»Zweifellos stellt sich die moderne Welt nicht so dar, wie die klassischen Ökonomen sie sich mit ihren Gleichgewichten erträumt haben. Nur in der Konzeption ihrer Theorien konnten sie sich [die Welt] in einem statischen Gleichgewicht vorstellen.«¹⁴⁰

Saavedra Lamas' Kritik an der politischen Ökonomie implizierte ferner, dass der freie Markt nicht zur Lösung der sozialen Probleme über ein austariertes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage beitrug. Weiter hieß es bei Saavedra Lamas:

»Die Fakten und die Wirtschaftswissenschaft bleiben in ständigem Widerspruch zueinander und folgen, wie die unablässige Veränderung der Lage zeigt, den Impulsen ihrer inneren Dynamik. Der Fortschritt entwickelt sich wie ein biologisches Gesetz, ohne sich jemals in einer ganzheitlichen Form zu zeigen, in Form von Kurven mit unterschiedlichen Verläufen, die [konjunkturelle] Schocks abmildern und Stagnation überwinden können.«¹⁴¹

Der Glaube an einen stabilen Zustand der wirtschaftlichen Allokation von Gütern, sofern das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage erreicht sei, wie von der klassischen Nationalökonomie vorhergesagt, wurde von Saavedra Lamas nicht geteilt. Vielmehr vertrat er die Auffassung, dass der Fortschritt mit ständigen Vor- und

138 Dhermy-Mairal 2017, S. 113.

139 Maul 2019, S. 36.

140 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1929, S. 698.

141 Ebd.

Rückschritten zu bewältigen sei, und das Ziel haben müsse, soziale Konsequenzen in Krisen abzumildern. Vor diesem Hintergrund war die Beobachtung der konjunkturellen Entwicklung für das *Bureau* essenziell, um in wirtschaftlichen Krisenzeiten frühzeitig reagieren zu können. Über die ökonomische Situation in Argentinien wurde ab dem Jahr 1928 in den Jahresberichten des Generaldirektors berichtet. Dabei war die Frage zur Währungsstabilität ein immer wiederkehrendes Thema, das sich Anfang der 1930er Jahre, während volatiler Währungs- und Inflationsdynamiken, verstärkte. Über Währungspolitik in Argentinien wurde das *Bureau* von 1932 bis 1940 laufend informiert.¹⁴² Im Jahrbuch der Organisation von 1928 wurde erneut die Bedeutung des Ökonomischen für das Soziale unterstrichen, deren Interdependenzen stark seien:

»It is surely no longer necessary to emphasise here the extent to which social reform is promoted or retarded by economic circumstances. [...] Although the enquiry into production published by the Office a few years ago called forth a considerable amount of criticism, it is now unanimously admitted that the two classes of problems, economic and social, cannot be treated independently.«¹⁴³

Ökonomische Stabilität und Prosperität waren demnach die Motoren von sozialen Reformen, da das Argument wegfiel, dass die Kosten dafür aufgrund wirtschaftlicher Krisen nicht tragfähig seien. Gleichzeitig wies das *Bureau* auf die Gefahr hin, dass die Durchsetzung von sozialen Reformen nicht allein von den ökonomischen Bedingungen abhängen dürften:

»In fact, the danger may now lie in the other direction: for some minds are tempted to consider that economic conditions must primarily determine the extent to which even the most necessary social reforms can be affected.«¹⁴⁴

Das *Bureau* deutete hiermit auf die immer gültige Notwendigkeit von sozialen Reformen hin, ungeachtet dessen, wie es um die ökonomischen Bedingungen stand. Grundlegende soziale Reformen mussten immer und überall durchgesetzt werden und durften auch in wirtschaftlich schwierigen Situationen nicht vernachlässigt werden. Trotzdem war auch dem *Bureau* bewusst, dass makroökonomische Stabilität soziale Reformen durchaus begünstigen konnte. Daher begrüßte das *Bureau* auch die Wiedereinführung des Goldstandard-Währungssystems in Argentinien und Brasilien am Ende der 1920er Jahre, welches die nationalen Währungen an eine

142 International Labour Office: Miscellaneous proposals and opinions classified by countries under the ILO code number of countries, 1933–1940. Argentina, ILO-HA, MPO/ARG.

143 International Labour Office: Report of the Director General 1928, S. 76.

144 Ebd.

festen Goldparität oder eine Konvertibilität zum goldgedeckten US-Dollar festsetzte, was allgemein stabilisierende Effekte durch Ausweitung der Sparneigung, eine Zunahme der Kreditvergabe für Investitionen und fallende Zinsen erwarten ließ. Und dies wiederum hatte eine preisstabilisierende Wirkung.¹⁴⁵ Vor dem Hintergrund der Sorgen um steigende Lebenshaltungskosten war dies ein verständlicher Gedanke. Die empirischen Beobachtungen bestätigten dies zunächst. Das *Bureau* folgerte aus den währungspolitischen Entscheidungen in Südamerika, dass die politischen Maßnahmen bis 1928 starke Rückgänge in den Arbeitslosigkeitszahlen bewirkten.¹⁴⁶

Der Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 1929/30 veränderte das Denken über Ökonomie schlagartig. Die sozialen Verwerfungen der Großen Depression zeigten mehr denn je, dass die ILO verstärkt die wirtschaftliche Entwicklung der Länder im Blick behalten musste. Dieser Perspektivenwechsel wurde möglich durch einen neuen Kopf an der Spitze der ILO: Mit Harold Butler als neuem Generaldirektor gewann die ILO an Profil, hin zur stärkeren Berücksichtigung der ökonomischen Fragen und auch weg vom Eurozentrismus, der in den 1920er Jahren vorherrschte.¹⁴⁷ Im Jahr 1931 unternahm Butler eine Reise durch die USA und beschrieb in einem ausführlichen Bericht, der auch in der *Revista Internacional del Trabajo* erschien, welche Krisen der Welt nach der Großen Depression bevorstünden: Die Krise der Landwirtschaft, die Aussetzung der transatlantischen Migration und die Massenarbeitslosigkeit. Auf seiner dreimonatigen Reise durch Kanada und die USA erlebte Butler, wie sehr die Große Depression sämtliche Lebensbereiche der Nordamerikaner prägte und welche sozialen Nöte sie produzierte.¹⁴⁸ Die Kritik von Butler richtete sich auf das Problem des neuen Phänomens der unfreiwilligen oder technologischen Arbeitslosigkeit, die durch Rationalisierungsmaßnahmen und Mechanisierung hervorgerufen wurde. Diese Sichtweise über den Zusammenhang von der Rationalisierung der Arbeit und Arbeitslosigkeit stand im Gegensatz zu den in den vorherigen Jahren getätigten positiven Konnotationen zur Rationalisierung der Arbeit. Die Studien, die das ISM über das Scientific Management verfasste, zeigten ausschließlich die positive Wirkung auf den Lebensstandard der Arbeiter, die eine Rationalisierung der Produktion und das Ende der eintönigen Massenproduktion mit sich zöge. Während der Großen Depression wurde über die Rationalisierung der Arbeit indes ganz anders gedacht, da diese nun verantwortlich gemacht wurde für Massenentlassungen, Not und Armut. Insbesondere die Unfähigkeit des Scientific Management, in Krisenzeiten die sogenannte unfreiwillige Arbeitslosigkeit zu absorbieren, veranlasste die Experten im *Bureau* zu

145 Ebd., S. 77.

146 Ebd.

147 Rodríguez García 2013, S. 18.

148 *Revista Internacional del Trabajo*, 3 (1), 1931, S. 11.

einem Umdenken. Butler schrieb in selbstkritischer Weise in seinem Bericht, dass die unzähligen Studien über die Rationalisierung der Arbeit in den vergangenen zehn Jahren wohl zu wenig auf die Kehrseite der Medaille geschaut hätten und nun die Nachteile überwögen.¹⁴⁹ Das Hauptproblem beim Scientific Management war, so die Schlüsse einer ILO-Studie von 1932, dass die Rationalisierung nur positive Effekte auf den Arbeitsmarkt in ökonomischen Boomphasen hatte, wenn durch Rationalisierung und höhere Profitraten mehr investiert wurde und somit neue Arbeitsplätze entstehen konnten.¹⁵⁰ Davon war sowohl die argentinische, als auch die weltweite Wirtschaft am Anfang der 1930er Jahre weit entfernt. Es mussten andere Lösungen entwickelt werden.

Der Ausbruch der Weltwirtschaftskrise brachte Argentinien massiv ins Wanken. Die totale Kontraktion des Welthandels ab 1930 zerstörte das Wirtschaftsmodell des Landes, das seit Jahrzehnten auf dem Export von landwirtschaftlichen Primärgütern beruhte. So geriet Argentinien in eine verhängnisvolle Spirale von wechselseitigen Zollerhöhungen, mit denen die ordnungspolitische Grundlage des freien Handels verloren ging. Zudem sanken die Deviseneinnahmen aus fallenden Exporten und ausländische Kapitalanlagen wurden abgezogen, was eine akute Kapitalknappheit verursachte und das goldbasierte Währungssystem des Landes stark unter Druck setzte.¹⁵¹ Ausbleibende Kapital- und Goldzuflüsse aus den Exporten bedeuteten für Argentinien, dass der Peso nicht mehr seine Goldparität halten konnte, infolgedessen die Abwertung der Währung in Gang kam und die Inflation deutlich anheizte, was die Lebenshaltungskosten stark verteuerte. Die ILO war sich dieser Gefahr für die argentinische Ökonomie bewusst, weshalb sie 1934 die Währungskontrollen der argentinischen Regierung zur Stabilisierung des Pesos und der Preisentwicklung zunächst als Notmaßnahmen begrüßte.¹⁵² Das *Bureau* warnte gleichzeitig vor den Gefahren nationaler Egoismen inmitten der Krise. Angesichts dieser Bedrohung unterstützte das *Bureau* die Initiative der Dreiländer-Konferenz in Montevideo 1931. Dort trafen sich die Minister aus Brasilien, Argentinien und Uruguay, um angesichts der Krise die Idee einer regionalen Wirtschaftszone zu diskutieren. Diese sollte eine Zollunion umfassen und den gegenseitigen Handel vereinfachen. Die Berufung auf internationales Recht und der Ausweitung der internationalen Kooperation wurde auf der Konferenz als explizites Gegenmittel gegen die Krise gesehen, um den sozialen Frieden zu stärken und Krieg zu verhindern – eine Lektion aus den schmerzlichen Erfahrungen des Ersten Weltkriegs in Europa. Das vorrangige

149 Ebd., S. 21f.

150 *Revista Internacional del Trabajo*, 5 (1), 1932, S. 31f.

151 Siehe zur Vulnerabilität Argentinien von globalen Märkten während der Weltwirtschaftskrise O'Connell 1984.

152 International Labour Office: Report of the Director General 1934, S. 22.

Ziel bestand darin, eine wirtschaftliche Integration der Märkte von Brasilien, Argentinien und Uruguay zu erreichen, gestützt auf die komparativen Handelsvorteile der Region. Die Abschaffung von Zöllen sollte hierbei eine zentrale Rolle spielen, um die gegenseitige Abhängigkeit vom Außenhandel anzugehen. Mit europäischen Ländern, insbesondere dem Vereinigten Königreich, verhandelte Argentinien Handels erleichterungen (Roca-Runciman-Pakt). Die Wiederbelebung des Handels war für Argentinien essenziell, weil das Land als global integrierte Volkswirtschaft von den internationalen Entwicklungen des Waren- und Kapitalmarktes abhängig war. Klar war aber auch, dass die Weltwirtschaftskrise einen Bruch im bisherigen Handels- und Globalisierungssystem verursachte, der andere, heterodoxe Lösungen erforderte und auch das Goldstandard-System hinterfragte. Trotzdem machte es aus Sicht des *Bureaus* keinen Sinn, den Goldstandard aufzugeben. Trotz weitgehender Verabschiedung des Goldstandards in zahlreichen Ländern hielt die ILO die Rückkehr zu diesem System für notwendig und über internationale Verträge für durchsetzbar:

»The breakdown of the gold standard and the prevailing chaos of the exchanges may eventually suggest that there is no way to recover monetary stability save by international agreement and no way to maintain it save by international management, which to be effective must not be subject to the dictation of narrow national or private interests.«¹⁵³

Der Goldstandard war in der Vergangenheit Ausdruck von Stabilität und Vereinfachung von Handel gewesen, jedoch nur, wenn ein störungsfreier Warenaustausch möglich war und das internationale Kapitalsystem laufend die Gold- und Devisenzufuhr sicherstellte. Doch das System war am Ende, denn die Schwere der Krise und die neu gezogenen Zollschränken störten das System und Gold und Kapital wurden auf internationalen Märkten knapp.¹⁵⁴ Die Folge waren in Argentinien Produktionsrückläufe in sämtlichen Wirtschaftsbereichen und Massenarbeitslosigkeit. Elend und Armut wurden im alltäglichen Leben wieder deutlich spürbar. In Buenos Aires entstanden – analog zu den sogenannte *Hoovervilles* in den Vereinigten Staaten – Armenviertel, die dort unter dem Namen *Villas Desocupación* firmierten und die soziale Not für alle Augen sichtbar machten.¹⁵⁵ Die wirtschaftliche Krise war im

153 Ebd., S. 62.

154 Díaz Fuentes 1998.

155 Die Massenarbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten ab 1929 und die resultierende Obdachlosigkeit vieler Menschen ließen in US-amerikanischen Großstädten vielerorts Elendsviertel entstehen, in denen prekäre Wohnsituationen herrschten. Im zeitgenössischen Jargon erhielten sie den Spitznamen des damaligen US-Präsidenten Herbert Hoover, der zur Bekämpfung der Krise zwar einige Maßnahmen ergriff, aber keine direkte Intervention der amerikanischen Regierung etwa in der Form von Sozialhilfe beschloss. Zudem wird sein Be-

kollektiven Bewusstsein mit einer großen sozialen Krise verwoben, die politisches Handeln dringend erforderlich machte. Bis zum Jahr 1930 war Arbeitslosigkeit in Argentinien praktisch ein Fremdwort, da es immer genug Arbeit für ein relativ dünn besiedeltes Land gab. Doch dies änderte sich jetzt.

Durch den Arbeitslosenzensus, den *Censo Nacional de Desempleo*, durchgeführt vom DNT im Jahr 1932, erfuhr das Land erstmals in seiner Geschichte das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, sowohl sektoral als auch regional spezifisch: Insgesamt wurden knapp 400.000 registrierte Arbeitslose gezählt, wobei die tatsächliche Zahl deutlich höher lag, da der Zensus lückenhaft war. Die höchste Arbeitslosenquote, gemessen an der Bevölkerung, wurde in der Andenprovinz San Juan (mehr als vier Prozent der Bevölkerung als registrierte Arbeitslose) und in der Stadt Buenos Aires (knapp 4 Prozent) verzeichnet. Der Durchschnitt lag bei 2,86 Prozent – eine vergleichsweise hohe Zahl, insbesondere im Vergleich zu späteren Krisenjahren. Allein im Großraum Buenos Aires machten Industriearbeiter 25 Prozent aller Arbeitslosen in Argentinien aus. 37 Prozent der Arbeitslosen im gesamten Land waren Industriearbeiter. Landarbeiter bildeten mit 44 Prozent aller Arbeitslosen im gesamten Land die größte sektorale Gruppe, doch auch der Dienstleistungssektor war betroffen. Durch den Zensus hatte man zwar einen Überblick über die Menge und das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, aber nicht über das Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung oder zu den Erwerbstätigen. Diese Informationen wurden erst im Industriezensus von 1935 verfügbar. Dennoch konnten sogar einige berufsspezifische Aussagen gemacht werden: So war die Arbeitslosigkeit in Buenos Aires im Baugewerbe besonders hoch, insbesondere bei Maurern oder Malern. Berufsübergreifend waren besonders viele Hilfsarbeiter (*Peones*) und Tagelöhner betroffen (mindestens 15.000), sowie über 7.000 Hafen- und Schiffsarbeiter. Auch Dienstleister wie Chauffeure (allein über 2000 in der Stadt Buenos Aires) waren betroffen.

Argentinien stand vor der historisch beispiellosen Herausforderung, eine massive sektoral übergreifende Wirtschaftskrise zu überwinden, die die Regierung selbst nicht verursacht hatte, sondern das Ergebnis eines globalen Nachfrageschocks war. Überdies musste die Krisenpolitik von einem Regime organisiert werden, das am 6. September 1930 den demokratisch gewählten Präsidenten Yrigoyen wegputschte, der nicht nur wegen den Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Währungs- und Preisstabilität in Argentinien unter Druck stand, sondern durch interne Machtkämpfe geschwächt war. De facto Präsident General Uriburu verfolgte ein korporatistisches Gesellschaftsmodell und eine Staatsorganisation nach den diktatorischen Vorbildern in Italien (Mussolini) und Spanien (Primo de Rivera, 1923 – 1930). Auch wenn Uriburu schon 1932 das Amt des Staatspräsidenten an den (in unfreien Wahlen) gewählten General Augustín P. Justo abtrat, blieb das

schluss der ultraprotektionistischen Handelspolitik ab 1930 als Brandbeschleuniger der globalen Krise interpretiert. Siehe dazu etwa: Hoff 2014; Snitcofsky 2013.

korporatistische Modell bestehen.¹⁵⁶ Die Krise und vor allem die Massenarbeitslosigkeit mussten bewältigt werden, sodass dem Regime nichts anderes übrig blieb, aktive Krisenpolitik zu betreiben unter Einbezug von Interessengruppen wie der Gewerkschaften (CGT) und den großen Lobbyverbänden (Sociedad Rural, Asociación del Trabajo) sowie dem bestehenden Verwaltungs- und Politikapparat. Dazu gehörte auch eine enge Anbindung zur ILO, von der man sich Lösungen versprach.

Von der ILO wurde erwartet, dass durch internationale Koordination der Sozialpolitik, die inmitten großer sozialer Not allseits anerkannt wurde, die Sorge vor Wettbewerbseinbußen, die nationale Maßnahmen bedeutet hätten, geringer ausfielen. In Argentinien war dies ein immer wiederkehrendes Argument in der Debatte um Sozialpolitik, was die ILO für das Land wichtig machte. Die Meinung im *Bureau* über Argentinien war, dass dort ein ständiges Abwägen zwischen Ausweitung der Sozialgesetze und Beibehaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie berücksichtigt würde, was dem allgemeinen sozialen Fortschritt diene, wie beispielsweise bei der Einführung eines allgemeinen Arbeitsgesetzbuches (das allerdings erst später kam):

»Für kein Land könnte ein solches Werk [gemeint ist hier das Arbeitsgesetzbuch, Anm.] vielleicht fruchtbarer sein als für Argentinien. Es wird seine junge und mächtige industrielle Entwicklung vor allen Gefahren bewahren, die aus sozialen Konflikten entstehen könnten, die das neue Arbeiterrecht nicht lösen würde.«¹⁵⁷

Und darüber hinaus war Argentinien für die ILO ein Land, das Ausstrahlungseffekte auf die gesamte Welt hatte, weshalb die ILO die sozialpolitischen Aktivitäten und die Krisenpolitik des Landes beobachtete und unterstützte, auch um einen demokratischen Gegenentwurf zur diktatorischen faschistischen und kommunistischen Krisenpolitik in Europa zu finden.

»Andererseits wird [die argentinische Regierung] den sozialen Fortschritt nicht nur in ihrem eigenen Land, sondern auch in der übrigen Welt beschleunigen, indem sie nach der besten Tradition ihrer Geschichte allen [...] Bürgern die sichersten, bewährtesten und der Gerechtigkeit und den Notwendigkeiten der industriellen Entwicklung am meisten entsprechenden Möglichkeiten anbietet.«

Auch wenn das vorherige Zitat aus dem Jahr 1928 stammt, somit vor der Weltwirtschaftskrise verfasst wurde, wurde den Akteuren in Genf immer klarer, dass Argentinien auf dem Weg war, ein moderner Sozialstaat zu werden, der Ausstrahlungseffekte auf ganz Lateinamerika und andere Länder der Südhalbkugel haben würde.

156 Lettieri 2021.

157 Bureau International du Travail: Labour legislation, Labour Laws – Labour code project – Argentina (M. Saavedra Lamas), ILO-HA, LE 205/4.

In der Weltwirtschaftskrise schien diese Notwendigkeit noch drängender zu werden. Anders als vorherige Wirtschaftskrisen war die Große Depression universell und global, denn sie betraf jeden und überschritt Ländergrenzen durch Interdependenzen im Handel und im Finanzmarkt. Dies habe, so ILO-Generaldirektor Harold Butler in seinem Bericht über seine Reise durch Amerika, zu einem Paradigmenwechsel im Denken über Wirtschafts- und Sozialpolitik in den USA geführt, wo die restriktive Fiskalpolitik und zurückhaltende Staatsintervention immer kritischer beäugt würden.¹⁵⁸ Butler sah in den USA ein Momentum aufkommen, in dem internationale Kooperation zunehmend als Lösungsinstrument respektiert wurde und internationale Organisationen dadurch wichtiger wurden. Das war für die ILO eine interessante Neuigkeit, denn in Europa standen die Zeichen der Zeit entgegengesetzt: Diktatorische Regime in Europa sowie die unter Druck stehenden republikanischen Regierungen in Spanien, Frankreich und England schwächten die Autorität der Genfer Institutionen auf dem europäischen Kontinent. In den USA setzte sich mit der Administration von Franklin D. Roosevelt ab 1933 ein neues Denken durch. Wirtschaftspolitik und Krisenpolitik wurde nun mit einer global orientierten Sozialpolitik verbunden. Die Idee dahinter war, dass eine Hebung des Lebensstandards der Arbeiterschaft in anderen Ländern eine positive Auswirkung auf die nordamerikanische Ökonomie hätte, die abhängig vom Absatz ihrer Produkte auf dem Weltmarkt war. Deshalb war es auch im Interesse der USA, Sozialreformen in Lateinamerika zu unterstützen, wie auch Butler richtig beobachtete.¹⁵⁹

Diese Überlegungen waren beeinflusst von einer neuen ökonomischen Theorieschule, die Anfang der 1930er Jahre immer bekannter werden sollte: die Ideen von John Maynard Keynes. Die klassischen ökonomischen Konzepte des zurückhaltenden Staates, insbesondere die restriktive Fiskalpolitik in Krisenzeiten, waren nicht mehr zeitgemäß. Um auf einen Nachfrageschock zu antworten, von dem die Krise ausgelöst wurde, erkannten viele Regierungen an, dass eine aktive nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik zur Überwindung von Konsumflauten, Massenarbeitslosigkeit und Armut beitragen würde. Auch das *Bureau* beschäftigte sich seit Anfang der 1930er Jahre intensiv mit den Schriften des englischen Ökonomen Keynes.¹⁶⁰ Seine wichtigsten Grundsätze waren die Förderung staatlicher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Anhebung von Löhnen während wirtschaftlicher Krisen, um den Konsum und damit die Produktion wieder anzukurbeln. Mit dem Eintritt der USA in die ILO im Jahr 1934 verstärkte sich der Einfluss des keynesianischen Denkens im *Bureau*. Das Hauptwerk von Keynes, die *General Theory of Employment, Interest and Money* von 1936, wurde kurze Zeit nach der Veröffentlichung

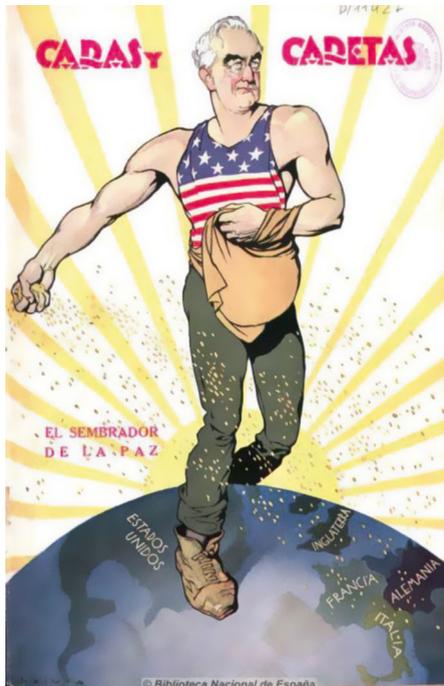
158 Revista Internacional del Trabajo, 3 (1), 1931, S. 11.

159 Ebd., S. 27.

160 Maul 2019, S. 88.

sowohl in der englischen und französischen als auch spanischen Ausgabe der *International Labour Review* in einer Kurzform vorgestellt. In dem Beitrag, erschienen in der *Revista Internacional del Trabajo* im Dezember 1937, wurde die Kontroverse um klassische und keynesianische Konzepte aufgenommen und das bisher vorherrschende Wirtschaftsdenken zur Disposition gestellt.¹⁶¹ Die theoretischen Konzepte von Keynes bezüglich eines intervenierenden Staates wurden unter der Präsidentschaft Roosevelts im *New Deal* in die Praxis umgesetzt und entwickelten sich rasch zu einem wegweisenden Modell demokratischer Krisenbewältigung, das weltweit als Vorbild dienen sollte. Endlich schien ein wirksames Mittel gefunden, das die Krise unter demokratisch-kapitalistischen Grundsätzen bekämpfen konnte. Das *Bureau* und die Amerikaner gingen ab 1934 eine fast symbiotische Verbindung ein, auch weil die ILO in Europa zunehmend in die Defensive geriet.¹⁶²

Abbildung 3-2: *Caras y Caretas*, 10.06.1933, Nr. 1810



Quelle: Biblioteca Nacional de España

161 *Revista Internacional del Trabajo*, 16 (6), 1937, S. 516f.

162 Maul 2019, S. 102.

In Argentinien wurde Roosevelt als Held gefeiert, als Säher des Friedens (Abbildung 3-2). Die erste Auslandsreise machte der reisescheue Präsident 1936 in die argentinische Hauptstadt, anlässlich des Friedensgipfels der amerikanischen Staaten. Die Ankündigung Roosevelts in seiner Rede in Buenos Aires, für bessere Arbeits- und hohe Lebensbedingungen in allen amerikanischen Ländern zu sorgen, stieß bei den Argentinern auf Begeisterung.¹⁶³ Die USA versuchten unter Roosevelt eine bessere Nachbarschaftspolitik zu Südamerika zu betreiben, indem sie von der in Argentinien verhassten Monroe-Doktrin rhetorisch abkehrten und das Selbstverständnis einer panamerikanischen Gemeinschaft stärkten.¹⁶⁴ Die Charmeoffensive stieß bei den argentinischen Gewerkschaften auf positive Resonanz. Roosevelts New-Deal-Politik war eng mit den Zielen der ILO verbunden, die darauf abzielten, durch soziale Gerechtigkeit den Weltfrieden zu fördern. Roosevelt übernahm mit seiner Führungsrolle auch das, wonach sich viele lateinamerikanische Staaten schon länger sehnten: ein neues selbstbewusstes Auftreten der amerikanischen Staaten, die sich als demokratische und friedliche Alternative zum Krisenkontinent Europa sahen und internationale Politik selbst gestalteten. Dabei half, dass die USA der Monroe-Doktrin scheinbar (und während der dreißiger Jahre auch tatsächlich) abgeschworen hatten und vielmehr den Panamerikanismus mit gleichberechtigten Partnern auf dem Doppelkontinent förderten.¹⁶⁵

Roosevelt konnte mit diesem Ansatz viele Argentinier überzeugen.¹⁶⁶ Die Eisenbahngewerkschaft *La Fraternidad* betonte in ihrer Zeitung die Gemeinsamkeiten der argentinischen Gewerkschaftsbewegung mit denen der US-amerikanischen Gewerkschaften und den Zielen des US-amerikanischen Präsidenten. Niemand sei mehr an einer revolutionären Umwälzung interessiert, sondern das bestehende Sozial- und Wirtschaftssystem sollte »von innen heraus« verbessert werden. Der Kapitalismus unter Roosevelt könne, so die Hoffnung, sozialistisch reformiert werden, ohne dass es ein neues System geben müsse.¹⁶⁷ Entscheidend für diese Erwartungshaltung waren die von Roosevelt eingeführten Arbeitsbeschaffungsprogramme im Rahmen des *New Deal*. Mit diesen Programmen verabschiedete er sich von dem strikten Sparkurs seines Vorgängers Herbert Hoover. Dieser hatte ein angespanntes Verhältnis zu vielen lateinamerikanischen Staaten gehabt, weil er maßgeblich zur Kriseneskalation durch Zollerhöhungen beigetragen hatte.¹⁶⁸ Mit der *National Recovery Agency (NRA)* wurde eine Behörde geschaffen, die planerisch in den

163 Jensen 2011, S. 216f.

164 Patel 2017, S. 276.

165 Rinke 2015, S. 291.

166 Gerards Iglesias 2022.

167 *La Fraternidad*, 27 (590), 05.01.1936, S. 9f.

168 Walker 2006, S. 108.

Markt eingriff, um möglichst viele Erwerbslose wieder in Arbeit zu bringen.¹⁶⁹ Diese Maßnahmen kamen auch in Argentinien gut an. Die Gewerkschaften sahen sich in ihren Kernforderungen durch Roosevelt bestätigt und verlangten von den argentinischen Arbeitgebern und der Regierung, den gleichen Weg zu gehen.

Auch für die CGT war Roosevelt ein Hoffnungsträger. In der *Crónica* berichtete der argentinische Gewerkschaftsführer Francisco Pérez Leiros von der Internationalen Arbeitskonferenz 1941, die in New York und Washington stattfand. Pérez Leiros fand lobende Worte für das Ambiente im Weißen Haus, in das Roosevelt als Gastgeber für die Abschlussveranstaltung der Konferenz geladen hatte. Roosevelts »Parlament der sozialen Gerechtigkeit«, wie er die Internationale Arbeitskonferenz bezeichnete, und das Versprechen einer »globalen Einigkeit der Arbeiter« fanden bei Pérez Leiros Gehör.¹⁷⁰ Roosevelt verkörperte für ihn und für einen Großteil der argentinischen Arbeiterbewegung einen politischen Führer, der den Kapitalismus verändern wollte, um Arbeiterrechte zu stärken. Exemplarisch war auch die Beschreibung des Händedrucks Pérez Leiros' mit dem Präsidenten: »Der Präsident drückte immer noch fest zu, wie wenn man eine brüderliche Hand nimmt und in der Stärke des Händedrucks die Gemeinschaft der Ziele zum Ausdruck bringt.«¹⁷¹ Auch diese positiven Erfahrungen in den USA und die Erkenntnis, dass ein kapitalistisches System von innen heraus reformierbar war, führten zur späteren Entfremdung von Teilen der argentinischen Gewerkschaftsbewegung um Pérez Leiros mit den radikalen Ansätzen von Perón.

Allerdings stießen die neuen Vorstöße zur gelenkten Wirtschaft durch den Staat nicht ausschließlich auf Zustimmung. Da sich die wirtschaftliche Lage in den späten 1930er Jahren erneut verschlechterte, nutzten die argentinischen Unternehmer dies als Anlass, um gegen staatliche Eingriffe in die argentinische Wirtschaft zu protestieren, die von der Regierung geplant wurden. Auf der Regionalkonferenz der ILO 1939 in Havanna warnte der argentinische Unternehmer Luís Lamuraglia beispielsweise vor staatlichen Eingriffen, die sich aufgrund des sich anbahnenden Krieges in Europa ergeben könnten. In seiner Ansprache zog er Parallelen zur Situation von 1914 und schwor die Vertreterinnen und Vertreter der teilnehmenden Staaten auf ökonomisch schwierige Zeiten ein, die der sich ankündigende Krieg zwangsläufig mit sich zöge. Allerdings seien staatliche Lenkungen keine Lösung dafür. Obschon die Erfahrungen aus dem Ersten Weltkrieg noch nicht lange zurücklagen, sah Lamuraglia die lateinamerikanischen Ökonomien 1939 noch immer in einer von Importen abhängigen Situation, wie 1914. Der Importschock, der durch den Krieg ausgelöst wurde, würde so zwangsläufig zu höheren Preisen für Konsumenten führen. Zurecht waren für Lamuraglia die größten Gefahren für Argentinien die globalen

169 Siehe dazu weiter Patel 2017.

170 C.G.T. Periódico Semanal de la Confederación General del Trabajo, 7 (396), 05.12.1941, S. 4.

171 Ebd.

Turbulenzen, die sich aufgrund der Abhängigkeit der Währung von internationalen Störungen im Handel ergaben. Die Politik setzte allerdings vielmehr Maßnahmen um, die sich auf die innenpolitische Situation mit Arbeitslosigkeit und hohen Lebenshaltungskosten konzentrierten. Die argentinische Regierung erließ 1939 ein Notstandsgesetz über Höchstpreise für Konsumgüter, welches an die Forderungen der ILO im Hinblick auf die Probleme der hohen Lebenshaltungskosten der Arbeiter anknüpfte. Die Unternehmer waren naturgemäß gegen dieses Gesetz, da die Regierung keine Ausgleichszahlungen plante. So argumentierte Lamuraglia, dass die Folgen des Gesetzes – wie auch schon während des Ersten Weltkriegs – Produktionsrückgänge und Entlassungen seien und das Gesetz krisenverschärfend wirkte. Vielmehr führten, so Lamuraglia, steigende Preise zu mehr Wohlstand für die arbeitenden Massen, die stets, so seine Worte, auf intelligente Weise nach einem Ausgleich zwischen ihrem täglichen und ihrem durchschnittlichen Leben suchten.¹⁷² Lamuraglia zielte hiermit auf das Denken ab, dass sich Arbeiter in einer ständigen Entscheidungssituation über die Menge an geleisteter Arbeit und Freizeit befänden, was wiederum zu einer gleichgewichtigen Entscheidung mit optimaler Ressourcenallokation führe. Während Lamuraglia die Folgen von Höchstpreisen auf die Produktion im Blick hatte, versuchte die Regierung und die ILO die ausufernde Inflation in den Griff zu bekommen.

Obwohl es Kontroversen über die akuten Maßnahmen in Krisenzeiten gab und der zunehmend dirigistische argentinische Staat von Seiten der Unternehmer in der Kritik stand, fand, wie Harold Butler schrieb, ein Paradigmenwechsel hinsichtlich Sozialpolitik, auch bei Unternehmern statt. Ein Beispiel dafür ist der Unternehmer und ILO-Delegierte Torcuato di Tella, der sich für ein aktives Engagement des Staates in der Sozialpolitik aussprach. Di Tella hatte mehrere Reisen durch Europa und die USA unternommen und schätzte die obligatorische Sozialversicherung für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als wichtigen Beitrag für die Schaffung von Wohlstand. Er positionierte sich zugleich gegen das alte klassisch-orthodoxe Ökonomiedenken, das von einem weltweiten Gleichgewicht der Produktionsfaktoren ausging, das über die Wirkung von Marktkräften erreicht werden könnte. Er bezeichnete dies stattdessen als unerreichbare Utopie und sah in der Sozialpolitik einen ökonomischen Sinn, weil sie die Lebenssituation von vielen Arbeitern deutlich verbessern konnte, was wiederum einen positiven Effekt auf den Konsum habe.¹⁷³ Hier wird die Wirkung des keynesianischen Denkens deutlich. Di Tella war damit vielmehr auf der Linie des *Bureaus*, als dies bei Lamuraglia der Fall war. Das Ziel des *Bureaus* war es, über bessere Arbeitsverhältnisse höhere Lebensstandards zu erreichen, um die Wirtschaftskrise über die Nachfrageseite, also das Anfachen des Konsums, zu überwinden. Vor dem Hintergrund der zahlreichen statistischen

172 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 93.

173 Di Tella 1993, S. 110.

Untersuchungen und vergleichenden internationalen Studien waren die immensen Auswüchse in den Lebenshaltungskosten in den lateinamerikanischen Staaten zu deutlich, als dass eine Laissez-faire-Politik in der Tradition der Neoklassik gerechtfertigt gewesen wäre. Zudem hatte das *Bureau* mit Roosevelt einen mächtigen Verbündeten auf seiner Seite, der die Idee eines regulativen Staates im keynesianischen Sinne unterstützte.

Einige argentinische Unternehmer versuchten weiterhin dem entgegenzuwirken. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz in New York 1941 stellte sich der argentinische Arbeitgeberdelegierte Raúl Lamuraglia gegen die Pläne des *Bureaus*, mehr staatlich verordnete Marktregulierungen vorzunehmen, wie etwa die Anhebung von Löhnen. Er betonte, dass die Länder unterschiedliche Voraussetzungen hätten und eine Standardisierung von Löhnen und Lebensbedingungen aufgrund struktureller Unterschiede nicht möglich sei.¹⁷⁴ Im Folgenden versuchten die argentinischen Arbeitgeber dem Diskurs eine Wendung zu geben, die zur Abkehr von keynesianischen Ideen führen sollte. Lamuraglia versuchte den Keynesianismus als Vorstufe zum Sozialismus zu präsentieren.¹⁷⁵ Die Zeichen der Zeit waren allerdings gesetzt. Eine Mehrheit der Regierungen inklusive der Vereinigten Staaten betrachtete eine Ausweitung staatlicher Eingriffe als unvermeidbar, insbesondere um den Krieg gegen Hitler gewinnen zu können. Auch die argentinischen Regierungen unter den Präsidenten Justo und Ortiz erkannten, dass keynesianische Ideen zur Überwindung der Weltwirtschaftskrise beitragen konnten. Beide Präsidenten gehörten der Parteienallianz *Concordancia* an, die als konservativ verortet wird.¹⁷⁶ Die Bekämpfung der Weltwirtschaftskrise war auch in Argentinien durch einen interventionistischen Staat gelungen und aktive Staatseingriffe in wirtschaftlichen Krisen bekamen immer mehr Anhänger, auch unter argentinischen Konservativen. Seit 1933 konnten mit dem Konjunkturprogramm »Plan de restablecimiento económico« über staatlich finanzierte Infrastrukturprogramme etliche Argentinierinnen und Argentinier in Arbeit gebracht werden und die Binnennachfrage setzte nach und nach wieder ein. Schnell setzte sich der Begriff »Obras públicas« (öffentliche Bauten) als Kriseninstrument durch und es war schwierig, wieder zu einer Normalität ohne diese Kriseninstrumente zurückzukehren, da der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs erneute Turbulenzen nach Argentinien brachte. Die staatliche Beschaffung von Arbeit wurde zur modernen Sozialpolitik, die überdies konjunkturell aktivierende Effekte hatte. Die Politik in Argentinien stieß im *Bureau* auf Zustimmung.¹⁷⁷ Für die ILO und die Demokratien Nord- und Südamerikas

174 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 1941 held in New York and Washington, D.C., S. 68f.

175 Haidar 2008, S. 209.

176 Siehe dazu Cornblit 1975.

177 *Revista Internacional del Trabajo*, 9 (4), 1934, S. 410.

gab es nun Hoffnungen, die Weltwirtschaftskrise schnell hinter sich zu lassen und durch eine dirigierte Kriegsökonomie die sozialen Verwerfungen der wirtschaftlichen Ausnahmesituation möglichst gering zu halten. Das *Bureau* war sich bewusst, dass sich die Welt in einem wirtschaftlichen Paradigmenwechsel befand. Der Generaldirektor bewertete in seinem Jahresbericht von 1936 die Maßnahmen der Politik in Argentinien als ein Beispiel dafür, dass sich die Staaten von einer *Laissez-faire*-Politik abwendeten und die positiven Effekte des lenkenden Staates im Wirtschaftsgeschehen zunehmend akzeptiert würden.¹⁷⁸ Dies war umso bemerkenswerter, weil es sich um konservative Regierungen handelte, die – inspiriert durch die USA – die sozialorientierte Krisenpolitik übernahmen und die ILO darin bestärkten.

Allerdings befeuerten die Weltwirtschaftskrise und ihre Nachwirkungen in den 1930er Jahren auch die globale Transformation der politischen und wirtschaftlichen Ordnung. Wirtschaftliche und politische Gravitationszentren verschoben sich. Und die ILO befand sich mittendrin. Im Jahr 1938 konstatierte das *Bureau*, dass die ILO selbst sich ständig im Wandel der ökonomischen Kräfteverhältnisse befände und die Prioritäten der Organisation sich an der wirtschaftlichen Kraft und der globalen Bedeutung ihrer Mitgliedsstaaten orientiere. Regionen außerhalb Europas seien wichtiger geworden und die Länder in Südamerika würden durch ihre starke Ausweitung der industriellen Produktion an Relevanz für die ILO gewinnen. Argentinien gehörte, laut Angaben des *Bureaus*, zu den zehn bedeutendsten Handelsnationen der Welt.¹⁷⁹ Die 1930er und frühen 1940er Jahre waren insgesamt von einer deutlichen Zunahme der Kooperation zwischen Argentinien und der ILO geprägt. Einerseits konnte die ILO in Europa ihre Arbeit nicht mehr fortsetzen, andererseits spielten die USA und infolge auch viele lateinamerikanische Staaten eine bedeutendere wirtschaftliche und politische Rolle für die internationale Organisation. Kriegsbedingt verlegte die ILO ihren Sitz von Genf nach Montréal und richtete zahlreiche Internationale Arbeitskonferenzen auf dem amerikanischen Doppelkontinent aus. Geografisch waren die ILO und Buenos Aires deutlich näher gerückt. Argentinien war endlich angekommen in der internationalen Politik und spielte annähernd die bedeutende Rolle, die sich viele argentinische Politiker stets gewünscht hatten.

178 International Labour Office: Report of the Director General 1935, S. 10f.

179 International Labour Office: Report of the Director General 1938, S. 71ff.

4. Von der Wissensgenerierung zur Regulierung der Arbeit. Drei Fallstudien

»[Se] cumple [...] así uno de los puntos de mi programa de gobierno en lo que atañe a las Relaciones Exteriores: asignar a la República el puesto que debe ocupar en la obra de cooperación internacional que requieren las circunstancias del mundo moderno, de acuerdo con su tradición histórica, volviendo a asumir el papel que le corresponde por su conducta y propósito inmutables de justicia y pacifismo.«¹

»Auf diese Weise [...] setzen wir einen der Punkte meines Regierungsprogramms für die Außenbeziehungen um [...]: der Republik den Platz zuzuweisen, den sie in der Arbeit der internationalen Zusammenarbeit einnehmen sollte, die die Umstände der modernen Welt erfordern, in Übereinstimmung mit ihrer historischen Tradition, indem sie wieder die Rolle übernimmt, die ihr durch ihr unveränderliches Verhalten und ihr Ziel der Gerechtigkeit und des Pazifismus entspricht.«

General Augustín P. Justo, argentinischer Staatspräsident (1932–1938)

1 Justo 1933.

Abbildung 4-1: Séance d'ouverture de la session de la conférence – Juin 1937



Quelle: ILO Historical Archives

Die internationale Zusammenarbeit mit den Institutionen in Genf stellte für Argentinien einen zentralen Eckpfeiler dar, sowohl für die Modernisierung des argentinischen Staates und seiner Behörden, wie beispielsweise des DNT, als auch für die Ausübung seines internationalen Einflusses. Wie bereits im Einleitungszitat angedeutet, betrachteten führende Politiker Argentiniens ihr Land als einen Verfechter globaler sozialer Gerechtigkeit und Friedensförderung – eine Vision, die sowohl von sozialistischen als auch konservativen Strömungen geteilt wurde. Ironischerweise zeigte die Regierung von General Justo, die nach dem Militärputsch von 1930 und darauffolgenden manipulierten Wahlen 1931 an die Macht gelangte, ein besonderes Wohlwollen gegenüber der ILO. Die Ratifizierung des Versailler Vertrags im Jahr 1933 ermöglichte schließlich das Inkrafttreten der ersten ILO-Konventionen. Die politischen Entwicklungen der 1930er Jahre verdeutlichen, dass in Argentinien keine ideologischen Scheuklappen existierten, zumindest bei der Auswahl internationaler Partner; vielmehr wurde die ILO als eine willkommene Organisation angesehen, die ihr Engagement in den amerikanischen Ländern verstärken sollte.

In der ILO, insbesondere im *Bureau*, gab es wenig Berührungspunkte mit dem in Argentinien stark vertretenen sozialkonservativen bzw. katholischen Lager. Dies war vor allem im Hinblick auf die Sozialpolitik für andere Gruppen als die männlichen Fabrikarbeiter von Bedeutung. In den ersten beiden Jahrzehnten nach der Gründung der Organisation wurden Konventionen und Regelungen zu verschiedenen Themenkomplexen entwickelt, die einzelne Industriezweige oder spezielle Aspekte des Arbeitsschutzes abdeckten. Denn die ILO verfolgte das Ziel, besonders

vulnerable Gruppen zu schützen und auch Bereiche zu regulieren, in denen die allgemeinen Maßnahmen der Industriearbeit keine Anwendung fanden.²

Die Frauen- und Kinderarbeit war ein sozialpolitisches Feld, das bereits auf den ersten Internationalen Arbeitskonferenzen diskutiert wurde. Dies lag an der zentralen Bedeutung des Themas für die ILO. Bereits in ihrer Verfassung definierte die ILO drei Grundprinzipien, die ausschließlich die Arbeit von Frauen und Kindern betrafen. Eines davon verbot Kinderarbeit grundsätzlich und forderte einen strengen Schutz für die Arbeit von Jugendlichen. Ein weiteres Grundprinzip verlangte, dass Frauen und Männer den gleichen Lohn für gleiche Arbeit erhalten sollten und ein weiteres Prinzip verpflichtete die Regierungen, Frauen als Inspektorinnen in den Behörden einzustellen.³ Die ILO setzte im Bereich der Arbeit von Frauen und Kindern früh Maßstäbe, die zu den – durchaus feministischen – Grundüberzeugungen der Organisation gehörten. Zumindest hatte die ILO den Anspruch, Frauen in der Politik und als Akteurinnen in der Organisation einen hohen Stellenwert einzuräumen, was sich in den Konventionen widerspiegeln sollte. Aber auch die katholische Soziallehre war in der ILO präsent und muss als eine wichtige Strömung innerhalb des *Bureaus* angesehen werden. Denn schon früh nahmen ILO-Vertreter der katholischen Soziallehre wichtige Posten in der Organisation ein, um insbesondere für katholisch geprägte Länder wie Argentinien anschlussfähig zu sein. In einem Brief an die Laienorganisation *Acción Católica* schrieb der beim *Bureau* tätige katholische Priester, R. P. Albert Le Roy:

»Es war immer das Anliegen des *Bureaus*, ein universelles Werk anzustreben und keine der konstruktiven Kräfte auszuschließen, die zur Schaffung einer gerechteren Gesellschaftsordnung beitragen. Das *Bureau* kam nicht herum, sich für den Sozialkatholizismus zu interessieren, und [man braucht] wohl kaum hinzuzufügen, dass die Enzykliken *Rerum Novarum* und *Quadregessimio Anno* hier höchste Wertschätzung genießen.«⁴

Das *Bureau* hielt enge Beziehungen zu den katholischen Kreisen in Argentinien, insbesondere zur einflussreichen *Acción Católica*. Auf zivilgesellschaftlicher Ebene suchte das *Bureau* nach anschlussfähigen Stimmen, um die Agenda der ILO in Argentinien zu verbreiten und damit ihre politische Handlungsfähigkeit zu erweitern, um nicht nur von sozialistisch oder sozialdemokratisch orientierten Regierungen und Gesellschaften abhängig zu sein. Das Thema Frauen- und Kinderschutz schien dabei wie geschaffen als inhaltliche Brücke. In Argentinien waren Frauen- und Kinderarbeit, wie viele Studien bereits gezeigt haben, die Bereiche, für die die

2 Rodgers et al. 2009, S. 53; Maul 2019, S. 56ff.

3 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 345.

4 Bureau International du Travail: Relations with Catholics in Argentine, 1937, ILO-HA, RL 2/4/1.

ersten Sozial- und Arbeitsgesetze geschaffen wurden.⁵ Es ging den argentinischen Politikern und ihren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen – oft waren es Frauen – nicht nur um den Schutz der Frauen vor der ungesunden und gefährlichen Fabrikarbeit, sondern die Gesetze wurden aus der Überzeugung heraus gemacht, über den Schutz der Frauen auch Schwangere und Kinder zu schützen. Die soziale Frage war zu einem Großteil auch eine Frage der Kindheit, da Kinder und Jugendliche einerseits als besonders schützenswert galten und andererseits häufig in besonders ungesunder und gefährlicher Arbeitsumgebung angestellt waren.⁶ Das Bevölkerungswachstum konnte nicht nur durch Zuwanderung gesichert werden, sondern musste auch durch die Senkung der Kindersterblichkeit, die Vermeidung von Arbeitsunfällen und die Verlängerung der Lebensarbeitszeit erreicht werden. Dies waren zentrale Aspekte in der argentinischen Bevölkerungspolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.⁷

Die ILO machte auch für eine Gruppe von Arbeitern Politik, die nicht in die Kategorie der Industriearbeiter fiel: die Seeleute. Bereits im Jahr 1920 berief die ILO eine Konferenz ein, auf der ausschließlich Themen über die Arbeit der Seeleute verhandelt wurden. Zwei weitere Konferenzen sollten bis 1939 noch folgen. Dies zeigt den Stellenwert, den Arbeiter auf See für die ILO hatten. In Argentinien waren die Seeleute einerseits besonders gewerkschaftlich stark und andererseits besonders kämpferisch, was die Beschäftigung mit ihnen im Kontext internationaler Sozialpolitik für Argentinien interessant machte.⁸ Für die ILO war die Regulierung der Arbeit der Seeleute von großem Interesse, weil diese Arbeitsform einen Sonderfall in der Sozialgesetzgebung bildete. Da Schiffe Seegrenzen überquerten und manchmal einige Tage oder Wochen in fremden staatlichen Hoheitsgewässern verbrachten, galt es zu regeln, welche Sozial- und Arbeitsgesetze an Bord galten: Die des Heimathafens oder die des Landes, in dem sich das Schiff gerade aufhielt? Bei den Seeleuten handelte es sich demnach um echte grenzüberschreitende Arbeit, deren Regulierung einen explizit transnationalen Charakter hatte.⁹

Auch für eine andere Gruppe, die sich grenzüberschreitend bewegte, zeigte die ILO Interesse, internationale Abstimmungen zu treffen. Migranten bildeten eine soziale Gruppe, die häufig außerhalb staatlichen Schutzes stand, nicht nur während ihrer Reise oder Flucht, sondern auch als Status des Ausländers bzw. der Ausländerin in einem fremden Staat. Artikel acht der Grundprinzipien der ILO-Verfassung

5 Biernat und Ramacciotti 2011, S. 154f. Für den Bereich der Kinderarbeit siehe auch: Potthast und Carreras 2005.

6 Carreras 2005, S. 167.

7 Vgl. ebd.; Biernat und Ramacciotti 2011; Idiart 2012.

8 Siehe zur Besonderheit der Gewerkschaften der Seeleute in Argentinien im frühen 20. Jahrhundert: Caruso 2011a.

9 Vgl. Maul 2019, S. 65.

von 1919 besagte, dass die Arbeitsbedingungen und -rechte für Ausländerinnen und Ausländer in einem Land denjenigen der Staatsangehörigen dieses Landes gleichgestellt sein mussten.¹⁰ Neben der Durchsetzung gleicher Arbeitsrechte ist das Thema auch aus einer anderen Sichtweise interessant. Die 1920er und 1930er Jahre waren wirtschaftliche und politische Krisendekaden, in denen eine weitere interdependente Krise, insbesondere den atlantischen Raum, erfasste: Die Krise der Einwanderung. Jahrzehntlang hatten die Länder des amerikanischen Doppelkontinentes, nicht zuletzt Argentinien, von einer stetigen Einwanderung aus Europa (ferner auch aus Asien) profitiert, die aber mit Ausbruch des Ersten Weltkriegs plötzlich abbrach. In den 1920er Jahren erreichte die transatlantische Masseneinwanderung nicht mehr das Vorkriegsniveau und ging in den 1930er Jahren nochmals deutlich zurück.¹¹ Die ILO beschäftigte sich intensiv mit dieser Thematik und für Argentinien als eines der klassischen Einwanderungsländer war die Wiederbelebung der europäischen Einwanderung ein zentraler Baustein in der politischen Debatte um Bevölkerungspolitik.

In diesem Kapitel sollen die Diskurse in den einzelnen sozialpolitischen Feldern im transnationalen Raum zwischen Argentinien und der ILO dargestellt und der Weg von diesen Diskursen zu konkreten Gesetzen und anderen staatlichen Maßnahmen untersucht werden. Anknüpfend an das bereits eingeführte theoretische Konzept der epistemischen Gemeinschaften, soll gezeigt werden, wie die Akteure miteinander interagierten, welche Themenfelder besetzt wurden und mit welcher Argumentation Zustimmungen und Ablehnungen zu konkreten Politikvorhaben erreicht wurden. Das Konzept der epistemischen Gemeinschaft ist hier hilfreich, da es sich weitgehend um einen Expertendiskurs handelte, in dem einzelne Positionen von Interessengruppen ausgehandelt wurden. In diesem Kapitel wird zudem gezeigt, wie die Projekte der ILO mit den politischen Debatten in Argentinien zusammenhängen. Es wird deutlich, dass es Bereiche gab, in denen ein rascher Konsens gefunden wurde, weil die politischen Maßnahmen der ILO an die innenpolitische Debatte in Argentinien anschlussfähig waren. Es wird aber auch verständlich, dass in einigen Bereichen Dissens bestand zwischen den Vorhaben der ILO und der Innenpolitik Argentiniens. Dies lag an den unterschiedlichen Ebenen der Perspektiven, da die ILO einen internationalen Ausgleich anstrebte, in der Praxis aber noch stark von europäischen Sichtweisen geprägt war, die der Realität in Argentinien nicht entsprachen.

Ein weiterer Aspekt, der in diesem Kapitel untersucht wird, ist der Versuch der argentinischen Akteure, landesspezifische Themen auf die Agenda der ILO zu setzen. Es wird gefragt, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaß die ILO die speziellen Bedürfnisse Argentiniens aufgenommen hat oder ob Argentinien an

10 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 345.

11 Vgl. Devoto 2009, S. 355ff.

seinen Ansprüchen, aktiv an der internationalen Sozialpolitik mitzuwirken, wie im Eingangszitat hervorgehoben, gescheitert ist.

Arbeitsschutz für Frauen

Im Jahr 1943 hielt Francisco J. Martone, argentinischer Staatssekretär in der Kommission für Hygiene, in der Medizinischen Fakultät in Buenos Aires einen Vortrag über »Despoblación«, übersetzt etwa als »Entvölkerung« oder »Bevölkerungsschwund«. Er referierte über den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen und sozialen Krisen und der rückläufigen Geburtenrate. Martone argumentierte, dass hohe Lebenshaltungskosten, Inflation und niedrige Löhne eine gemeinsame Ursache hätten: den Feminismus. Dieser fördere einen Individualismus, der wiederum eine »antigebärfreudige« Mentalität schaffe. Martone zufolge musste bei zunehmendem Wohlstand die Geburtenrate sinken, was er zum Anlass nahm, die Erwerbstätigkeit der Frau anzuprangern, die er als Wurzel allen Übels der gegenwärtigen Probleme des Landes sah.¹² Der Vortrag von Martone war alles andere als ein Aufreger in der Fakultät. Denn der Referent griff ein Narrativ auf, das in Argentinien seit Jahrzehnten das Denken über Frauenarbeit beeinflusste. Die Vorstellung, dass Frauen durch ihre Erwerbstätigkeit weniger Kinder gebären und sich weniger um die Familie und das Aufziehen der Kinder kümmern, war weit verbreitet. Die Historikerin Paula Aguilar schreibt beispielsweise, dass durch die zunehmende Erwerbsarbeit von Frauen die traditionellen Wertvorstellungen über Weiblichkeit und der Familie in Frage gestellt wurden und eine kollektive Angst vor familiärer und gesellschaftlicher Unordnung den politischen Diskurs bestimmte. Daher lässt sich von einer »sozialen Frage der arbeitenden Mutter« sprechen, die sich Politikern und Experten in Argentinien stellte und zum Gegenstand von Debatten um einen spezifischen Arbeitsschutz für Frauen wurde.¹³ Es ging dabei vielen Politikern oder Experten, die als sogenannte Sozialhygieniker medizinische, soziologische und eugenische Lehren miteinander verbanden, nicht um die Ablehnung der Erwerbstätigkeit der Frau an sich. Es ging ihnen vielmehr darum, dass die sogenannten häuslichen Pflichten der Frau nicht vernachlässigt werden durften, um den Geburtenrückgang zu stoppen und somit der Entvölkerung des Landes entgegenzuwirken.

Die politischen und gesellschaftlichen Debatten um die Erwerbstätigkeit von Frauen in der Geschichte Argentiniens sind bereits umfassend erforscht worden. Studien haben mehrfach gezeigt, dass Frauen im Zuge von Industrialisierungsprozessen in Argentinien zunehmend in die Erwerbsarbeit eintraten und in der öffent-

12 Martone 1943, S. 17ff.

13 Aguilar 2014, S. 45.

lichen Wahrnehmung als Arbeiterinnen sichtbar wurden.¹⁴ Die Notwendigkeit der Regulierung der Frauenarbeit kam vor allem im Zuge eugenisch geprägter Diskurse über die Reproduktionsfähigkeit der Nation am Anfang des 20. Jahrhunderts auf.¹⁵ Das katholisch geprägte Bild von Frau und Familie war in den Debatten ein häufig verwendetes Argument, um die Einschränkung der Erwerbstätigkeit der Frauen zu fordern.¹⁶ Immer wieder waren es auch Frauen selbst, die für den Schutz von erwerbstätigen Frauen eintraten, jedoch häufig nicht aus Ablehnung der Erwerbsarbeit, sondern um die Frauen einerseits gesundheitlich zu schützen und andererseits ihre Rechte als Arbeiterinnen zu stärken. Feministische Bewegungen und andere Frauenorganisationen engagierten sich in der Fürsorge von Frauen und Kindern. Es gab seit Mitte des 19. Jahrhunderts zahlreiche kirchliche und philanthropische Frauenorganisationen, die von Frauen aus der Oberschicht geführt wurden und karitative Institutionen für Frauen und Kinder waren, zu einer Zeit, als die staatliche Sozialpolitik noch nicht genügend Kapazitäten in der Sozialfürsorge aufbrachte.¹⁷

Die Debatten um Frauen- und auch Kinderarbeit, die in Argentinien seit Anfang des 20. Jahrhunderts intensiv geführt wurden, führten rasch zu Gesetzgebung auf diesem Feld. Bereits 1907 wurde ein Nachtarbeitsverbot für Frauen beschlossen und weitere Gesetze und Verbote sollten bald folgen. Damit war Argentinien ein Land, das sehr früh und umfassend den Politikbereich der Frauen- und Kinderarbeit regulierte. Zugleich bildeten diese Gesetze die ersten nationalen sozialpolitischen Gesetze in Argentinien.¹⁸ Die ILO untersuchte den Themenkomplex intensiv und in zeitgenössischen Studien trat die weitreichende Regulierung in Argentinien bezüglich des Arbeitsschutzes von Frauen und Kindern im Vergleich zu anderen Ländern, insbesondere zu Europa, hervor. In der ILO nahm der frauenspezifische betreffende Arbeitsschutz einen zentralen Platz in den Konventionen ein und war bereits als Ziel in der Verfassung der ILO von 1919 verankert.¹⁹

14 Vgl. etwa Wainerman und Recchini de Lattes 1981; Lavrín 1989; Aguilar 2014, S. 39; Milkman 2016, S. 13. Zur Geschichte der Kinder- und Frauenarbeit in Argentinien gibt es eine breite Literaturbasis. Wichtige Forschungsansätze stammen aus transdisziplinär angelegten Studien der Soziologie und Geschichte, die vor allem in den 1960er und 1970er Jahren im Zuge der Geschlechtergeschichte Aufwind erhielten. Siehe zur Entwicklungsgeschichte der Forschung Vigna et al. 2013, S. 188.

15 Vgl. Lavrín 1989. Das Forschungsfeld der Eugenik ist ebenfalls ein weit gefasstes Forschungsfeld. Eine transnationale Perspektive auf den lateinamerikanischen Eugenik-Diskurs liegt bspw. von Nancy L. Stepan vor, die die Rolle von transnational agierenden Wissenschaftlerinnen in der Entwicklung und Verbreitung eugenischer Ideen zwischen Lateinamerika, den USA und Europa untersucht. Vgl. Stepan 1996.

16 Vgl. Tossounian 2013; Aguilar 2014; Mauro 2014.

17 Lavrín 1995, S. 2. Vgl. dazu etwa Guy 2009, S. 13–35; Mead 2001; Tossounian 2013.

18 Panettieri 1984.

19 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 345.

Im Folgenden werden zunächst die in Argentinien kursierenden Frauenbilder und die Ausprägung der Erwerbsarbeit von Frauen im Land dargestellt. Damit soll verdeutlicht werden, welches Denken über die Erwerbstätigkeit von Frauen in Argentinien vorherrschte, was die strenge Gesetzeslage erklärt. Dabei wird deutlich, wie sich ideologisch divergierende Gruppen in der Diskussion um die Erwerbstätigkeit von Frauen annäherten, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven. Genau diese Debatten in Argentinien wurden später auch im globalen Maßstab mit der ILO geführt, sodass deutlich wird, wie deckungsgleich ILO-Konventionen mit argentinischen Gesetzen waren. Hier spielte Argentinien ein Vorbild für die internationale Gesetzgebung. Nahezu alle Konventionen bezüglich der Frauen- und Kinderarbeit wurden von Argentinien auch ratifiziert, was die Bedeutung des Themas für das Land unterstreicht (Tabelle 4-1).

Die Kinderarbeit bildete einen Bereich, der in den Debatten zwischen der ILO und Argentinien sehr eng mit der Regulierung von Frauenarbeit verknüpft war, aber dennoch eigene Charakteristika aufwies, sodass in einem separaten Abschnitt dieses Kapitels darauf eingegangen wird. In den beiden abschließenden Abschnitten wird verdeutlicht, wie die Debatten um Frauen- und Kinderarbeit zum Selbstverständnis Argentinien als zivilisierter und moderner Staat mit eigener Sozialpolitik beitrugen. Es wird aufgezeigt, wie sich Argentinien gegenüber der ILO und im internationalen Vergleich als fortschrittlich und zeitgemäß positionieren konnte. Darüber hinaus wird die Beteiligung von Frauen als Akteurinnen selbst hervorgehoben. Bereits in der Verfassung der ILO war die Vertretung von Frauen in den Gremien der ILO vorgesehen, insbesondere in allen Fragen, die Frauen und Kinder betrafen. Tatsächlich aber gilt die Zwischenkriegszeit als eine Periode geringer Beteiligung von Frauen im *Governing Body*. Nur zwei europäische und zwei nordamerikanische Frauen waren in der Zwischenkriegszeit im Verwaltungsrat vertreten.²⁰ Anspruch und Wirklichkeit klafften hier weit auseinander.

20 Lubin und Winslow 1990, S. 194f.

Tabelle 4-1: Konventionen und Empfehlungen der ILO bezüglich Frauen und Kinder

Bezeichnung	Name und Jahr der Konferenz	Jahr der Ratifikation durch Argentinien
C003	Maternity Protection Convention, 1919	1933
C004	Night Work (Women) Convention, 1919 (Bern Convention)	1933
C006	Night Work of Young Persons (Industry) Convention 1919	1933
C007	Minimum Age (Sea) Convention, 1920	1933
C010	Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921	1936
C015	Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921	1936
C016	Medical Examination of Young Persons (Sea) Convention, 1921	1936
C033	Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932	1950
C041	Night Work (Women) Convention (Revised), 1934	1950
C045	Underground Work (Women) Convention, 1935	1950
C058	Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936	1955
C059	Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937	-
C060	Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937	-
R004	Lead Poisoning (Women and Children) Recommendation, 1919	
R012	Maternity Protection (Agriculture) Recommendation, 1921	
R013	Night Work of Women (Agriculture) Recommendation, 1921	
R014	Night Work of Children and Young Persons (Agriculture) Recommendation, 1921	
R026	Migration (Protection of Females at Sea) Recommendation, 1926	
R041	Minimum Age (Non-Industrial Employment) Recommendation, 1932	
R045	Unemployment (Young Persons) Recommendation, 1935	
R052	Minimum Age (Family Undertakings) Recommendation, 1937	

Quelle: ILO

Frauenarbeit und Frauenbilder in Argentinien

Frauen waren in Argentinien besonders häufig von Armut betroffen. Obwohl die fortschreitende Industrialisierung dem Land einen nie gekannten Wohlstand brachte, mussten breite Bevölkerungsschichten unter schlechten Bedingungen arbeiten und leben. Zudem traten Ausbeutung und Missbrauch innerhalb dieser prekären Arbeitsverhältnisse auf.²¹

Ein großes strukturelles Problem, dem Frauen und auch Minderjährige gegenüberstanden, war die fehlende gewerkschaftliche Organisation dieser Gruppe, was die Bündelung und Vertretung ihrer Interessen erschwerte.²² Staatliches Handeln war deshalb im Kontext der Frauen- und Kinderarbeit von umso größerer Bedeutung. Die Grundlage dafür bildeten Zensuserhebungen und tiefergehende Einzelstudien über die Arbeit und das Leben von Frauen und ihren Familien, die ab Anfang des 20. Jahrhunderts in Argentinien durchgeführt wurden. Volkszählungen und amtliche Erhebungen waren die Grundlage für zielgerichtetes politisches Handeln, indem sie die schlimmsten Missstände von Arbeits- und Lebensbedingungen aufdeckten, die häufig im Verborgenen lagen.²³ Während Frauen und Kinder als Erwerbstätige in den Städten und Fabriken in der öffentlichen Wahrnehmung durchaus sichtbar waren, blieb ein großer Teil ihrer Arbeit unsichtbar: Die prekären und härtesten Arbeitsbedingungen lagen nämlich in der industriellen Heimarbeit, wo Lebens- und Arbeitssphären von Frauen und Familien ineinander verschmolzen. Die industrielle Heimarbeit war in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Argentinien eine wichtige Form im Wertschöpfungsprozess industrieller Waren, insbesondere bei der Herstellung von Bekleidung und Schuhen. So war es beispielsweise üblich, dass der Entwurf, die Modellierung und der Zuschnitt in Fabriken erfolgte und das Endprodukt von den Arbeiterinnen in ihren privaten Wohnungen oder in kleineren Nähwerkstätten angefertigt wurde. Danach wurde das Produkt wieder in die Fabrik geschickt, wo es für Verpackung und Verkauf vorbereitet wurde. Dabei waren die Abläufe rationalisiert, das heißt in einzelne Produktionsschritte unterteilt, und es wurden Maschinen für die Produktion eingesetzt, die den Arbeiterinnen zur Verfügung gestellt wurden.²⁴ Hier fehlte es ganz besonders an Gewerkschaften und Interessenvertretungen, die auf die Prekarität hätten hinweisen können und für Verbesserungen hätten eintreten können.²⁵

Die vom argentinischen Innenministerium am Anfang des 20. Jahrhunderts in Auftrag gegebenen Studien führten Politikern und auch der Öffentlichkeit Vorgän-

21 Carreras 2009, S. 231.

22 Aguilar 2014, S. 44.

23 González Bollo 2007, S. 243; vgl. auch Otero 2006.

24 Vgl. Pascucci und Kabat; Aldonate 2015.

25 Vgl. Egan 2019.

ge vor Augen, die ihnen bis dahin unbekannt waren. Zu den in den wissenschaftlichen Studien identifizierten Missständen gehörten die hohe Arbeitsbelastung und die geringe Entlohnung bei Frauen. Dazu kam die Beobachtung, dass Frauen einer gefährlichen Arbeitsumgebung ausgesetzt waren, denn es wurden Maschinen und Chemikalien eingesetzt, ohne dass es entsprechende Arbeitsschutzmaßnahmen gab. Ein weiterer Punkt war die verseuchte Luft, die aus der Verwendung toxischer Stoffe resultierte. Gerade für Schwangere war dies eine ernste Gesundheitsgefahr. Die Expertenberichte von Juan Biale Massé (1904), Juan Alsina (1905), Pablo Storni (1909) und Augusto Bunge (1910) berichteten erstmals über diese Zustände.²⁶ Einhellig waren auch die politischen Schlüsse, die die vier Wissenschaftler aus ihren Studien zogen: Sie warnten angesichts der Missstände vor einer »Degeneration« der Nation, die ihrer Meinung nach dann eintrete, wenn Frauen weiterhin der gefährlichen Arbeitsumgebung in den Fabriken und der industriellen Heimarbeit ausgesetzt waren. Denn zeitgleich wurden fallende Geburtenraten beobachtet, die die Wissenschaftler mit der Erwerbstätigkeit der Frauen in engem Zusammenhang sahen.²⁷

Die Sorge um die Gesundheit von Frauen und den damit verbundenen gesundheitlichen Risiken für Schwangere, Neugeborene und Kinder nahm fortan Einzug in die Debatte um den speziellen Arbeitsschutz von Frauen und Kindern. Neben gesundheitlichen und demografischen Aspekten warnten die Experten auch vor einem »Verfall der Moral«, der durch ein Abrutschen junger Frauen in Kriminalität und Prostitution hervorgerufen würde. Denn die Arbeit in Fabriken, zumal nachts, wurde als unsittlich und gefährlich empfunden. Dagegen würden die »sozialen Pflichten« der Frau als Ehefrau und Mutter vernachlässigt. Die Angst vieler Vertreter aus der politischen Elite vor derartigen düsteren Zukunftsszenarien beeinflusste die sozialpolitischen Debatten und prägte maßgeblich den Diskurs und die inhaltliche Ausrichtung, mit der Frauenarbeitsgesetze in Argentinien beschlossen wurden. Die Arbeit der Frauen wurde demnach zunehmend mit Debatten verknüpft, in denen Vorstellungen über die Reproduktionsfähigkeit Argentinien vorherrschten.²⁸ Sie wurde schlichtweg zu einer existenziellen Frage des Fortbestandes der argentinischen Nation.

Diese postulierte Dramatik der Lage, die durch die wissenschaftlichen Berichte der Sozialpolitikexperten noch einmal verstärkt wurde, zeigt, dass in Argentinien ein breiter Konsens über die Notwendigkeit der staatlichen Intervention in der Frauen- und Kinderarbeit bestand. Der Ausschluss von Frauen von der industriellen Erwerbsarbeit als mögliche Lösung war jedoch umstritten. Im frühen 20. Jahrhundert waren es vor allem politisch engagierte, den Sozialisten nahestehende Frauen,

26 Haidar 2008, S. 60.

27 Vgl. Rodríguez 2009.

28 Queirolo 2017, S. 98; Guy 1989, S. 278f.

die die ökonomische Unabhängigkeit der Frau hervorhoben, die durch Erwerbsarbeit erreicht werden könnte. Dennoch plädierten auch die Feministinnen für einen stärkeren staatlichen Schutz von Frauen, um die Gesundheitsrisiken der Fabrikarbeit zu reduzieren.²⁹ Dabei ging es vor allem um die Regulierung der Arbeit in von Frauen dominierten Arbeitsdomänen, wie beispielsweise in der Heimarbeit. Der Nationalökonom Pablo Storni bezeichnete in seinem Expertenbericht den Schutz der Frauen in der Erwerbsarbeit gar als eine der »wichtigsten arbeitsrechtlichen Fragen der Zeit«.³⁰ Stornis Untersuchung basierte auf einer Umfrage von 8.800 Laden- und Fabrikbesitzern sowie mehr als 1.500 kleinen und kleinsten Unternehmen und Läden. Insbesondere aus letzteren zog Storni seine Schlüsse zur Heimarbeit, da hier der Arbeitsplatz einen fließenden Übergang zum Wohnort bildete. Den Zusammenhang zwischen Arbeit, Gesundheit und Wohnung, den Storni in der Heimarbeit sah, hatte politische Sprengkraft. Der private Raum wurde zunehmend zum Gegenstand öffentlichen Interesses, da sich die Übergänge zwischen Privatwohnung und Arbeitsplatz in der industriellen Heimarbeit überlappten. Das Thema Arbeitsschutz in der industriellen Heimarbeit verband Storni mit gesundheitlichen und eugenischen Aspekten des Fortlebens einer ganzen Nation.³¹

Auch der 1910 erschienene Expertenbericht von Augusto Bunge, *Las Conquistas de la Higiene Social*, räumte der Rolle von Frauen und Kindern einen großen Teil der Analyse ein. Bunge forderte eine Reduzierung der Höchstarbeitszeit für Frauen und Jugendliche, das Einstellungsverbot von Frauen, Kindern und Jugendlichen in sogenannten »ungesunden«, »schädlichen« oder »gefährlichen« Berufen sowie ein generelles Arbeitsverbot für Schwangere und für Frauen unmittelbar nach der Geburt ihres Kindes.³² Anders als bei Storni, der die industrielle Heimarbeit von Frauen und Minderjährigen grundsätzlich befürwortete, stand beim Sozialkatholiken Bunge die Zurückdrängung der Frauen- und Kinderarbeit im Vordergrund. Bunge rechtfertigte dies mit dem Argument, dass Behörden nur unzureichend die Arbeitsbedingungen überwachen konnten. Allerdings spielte hier auch Bunges ideologischer Hintergrund eine Rolle. Denn er war ein konservativer Katholik und trat als Befürworter eines traditionellen Familienbilds auf, in dem die Frau idealerweise gar keiner Erwerbsarbeit nachging und sich den häuslichen und familiären Verpflichtungen widmete. Diese Vorstellungen über Geschlechter- und Familienrollen waren tief in der katholisch geprägten argentinischen Gesellschaft verwurzelt. Bunge griff damit auf eine gängige Argumentation zurück, die das Aufkommen der Frauenerwerbstätigkeit in der Industrie zu Beginn des 20. Jahrhunderts als einen gesellschaftlichen Wandel charakterisierte, der den traditionellen Werten

29 Lavrín 1989, S. 95.

30 Storni 1909.

31 Ebd., S. 42 sowie Bunge 1910b, S. 304.

32 Bunge 1910b, S. 293.

widersprach. Ein Grundproblem der sozialen Frage aus katholischer Sicht war demnach immer auch eine gestörte Ordnung der traditionellen Familienrollen.³³ Erklärungsmuster zur sozialen Frage wurden mit Geschlechterrollen gefüllt, sodass die Frage über die Frauenerwerbstätigkeit zu einer grundlegenden Frage über den inneren Frieden des Landes wurde.

Dennoch gab es neben dieser Argumentation auch nicht klerikale und einige liberale Gruppierungen, die in dieser Frage eine völlig andere Position einnahmen. Diese Position war unter den Sozialisten verbreitet, denen die feministischen Gruppen nahestanden. Hierbei ging es weniger um eine Zurückdrängung der Frau aus der Erwerbsarbeit als vielmehr um einen besseren Gesundheitsschutz der Frauen, die gleichzeitig auch in ihrer Rolle als Mütter gesehen wurden. Die Erwerbsarbeit von Müttern wurde hier etwas ambivalent zwischen ökonomischer Unabhängigkeit vom Mann und ökonomischer Notwendigkeit für die Familie betrachtet.³⁴

Die weitestgehend katholisch geprägte argentinische Gesellschaft und weite Teile der Politik und Gewerkschaftsbewegung aus dem katholischen Milieu dominierten jedoch die Debatte über Frauenarbeit in Argentinien und konnten ihre Vorstellungen auf der politischen Agenda platzieren. Dies gelang nicht zuletzt auch deswegen, weil sich viele auf eine Instanz beriefen, die in Argentinien lagerübergreifend eine hohe Autorität genoss: den Papst. Die Stimmen des Papstes und des Vatikans fanden ein starkes Gehör bei vielen Experten und Politikern, was am Beispiel der katholischen Soziallehre deutlich wird. Die katholische Soziallehre, die im Zuge der 1891 erschienenen Sozialenzyklika *Rerum Novarum* von Papst Leo XIII als Gegenentwurf zum Sozialismus und ökonomischen Liberalismus entwickelt wurde, erfuhr große Rezeption in den Kreisen der argentinischen Gewerkschaften und Arbeiterverbänden. Auch der ILO war das bekannt.³⁵ Der Papst sprach sich darin grundsätzlich gegen die Erwerbstätigkeit von Frauen aus und forderte eine Rückbesinnung auf traditionelle Geschlechterrollen, um die Institution der Familie und deren Zusammenhalt nicht zu gefährden. Dies war die katholische Antwort auf die soziale Frage, wurde aber teilweise auch als völlige Ablehnung staatlicher Fürsorge interpretiert, die als Einmischung des Staates in die Familie angesehen wurde. Der Zusammenhalt der Familie mit dem Vater als alleinigem Erwerbstätigen bildete das Leitbild der sozialkatholischen Gesellschaftsordnung und veranlasste auch in Argentinien die Erwerbstätigkeit der Frau zu hinterfragen, die im Zuge von Industrialisierungsprozessen aufgekommen war. Diese Denkmuster sollten die Vorstellung von Frauen und Frauenarbeit noch für Jahrzehnte prägen.

33 Vgl. Bracamonte 2014; Mauro 2014.

34 Lavrín 1989.

35 Bureau International du Travail: Relations with Catholics in Argentina, 1937, ILO-HA, RL, 2/4/1.

Internationale Regelungen zum Schutz von Frauen

Der Arbeitsschutz von Frauen sollte nach Vorstellungen der Experten allerdings mit Bedacht reguliert werden. Grund dafür waren ökonomische Bedenken. Denn restriktive Arbeitsschutzgesetze sollten keinesfalls die internationale Wettbewerbsfähigkeit Argentiniens beeinträchtigen. So argumentierte Augusto Bunge bereits 1910 in seinem Expertenbericht, obwohl er sich aus moralischen Gründen gegen die Frauenerwerbstätigkeit aussprach. Doch ihm waren auch die ökonomischen Realitäten bewusst. Bunge sprach hier von »prophylaktischen Arbeitsschutzgesetzen« ohne internationale Abstimmung, die die Arbeitskosten in Argentinien einseitig steigen ließen und andere Länder, die solche Maßnahmen nicht einführten, zu einem Vorteil verschafft hätten.³⁶ Umso mehr war Bunge davon überzeugt, dass eine internationale Zusammenarbeit im Bereich der Regulierung der Frauen- und Kinderarbeit sinnvoll sei und verwies auf die Berner Konferenz von 1905, auf der sieben europäischen Staaten ein Verbot der Nachtarbeit für Frauen und Kinder in der Industrie ausgehandelt hatten.³⁷

Die beschlossene Konvention wurde als erstes internationales Arbeitsgesetz gefeiert. Dies lag nicht zuletzt daran, dass es zum ersten Mal gelungen war, einen abseits von Kriegsfolgen und Handelsinteressen beschlossenen internationalen Vertrag auszuhandeln, der die Arbeitsbedingungen und Wohlfahrt der Arbeiterinnen in den Mittelpunkt stellte.³⁸ Es handelte sich um einen Arbeitsbereich, der in vielen Ländern auf einem breiten Konsens beruhte. Dies lag daran, dass fast ausschließlich Männer an der Entwicklung der Konvention beteiligt waren, die aus unterschiedlichen Gründen ein Interesse daran hatten, die Arbeit von Frauen einzuschränken. So wurden neben der Gesundheit von Frauen auch demografische und ökonomische Argumente vorgetragen, die das besondere Schutzbedürfnis von Frauen und Kindern rechtfertigen sollten. Man stützte sich dabei auf statistische Beobachtungen, die einen Zusammenhang zwischen der Nachtarbeit und bestimmten Pathologien herstellten. Die Häufung von Tuberkulosefällen und chronischer Anämie bei Frauen und Kindern wurde mit den besonders harten Arbeitsbedingungen und den Schadstoffen in geschlossenen Räumen erklärt. Zudem würde es Frauen, so die Schlussfolgerungen der Delegierten in Bern, generell besser gehen, wenn sie nicht nachts arbeiteten, um ihre vermeintlichen »Pflichten im familiären Haushalt« nicht vernachlässigen zu müssen.³⁹ Wie auch die zeitgleich stattfindende Debatte in Argentinien zeigte, waren diese Vorstellungen einer Vernachlässigung der häuslichen Pflichten zentrale Aspekte in der Berner Konvention.

36 Bunge 1910b.

37 Ebd., S. 310f.

38 Vgl. dazu International Labour Conference 2001.

39 Ebd.

Die Konferenzteilnehmer sorgten sich um einen »moralischen Verfall« der Gesellschaft, die eine zerrüttete Familienordnung hinterlassen würde. Die Nachtarbeit sei demnach auch aufgrund der Gefahr von sexuellen Übergriffen schädlich für die Frau, die zugleich immer als Mutter und zentrale Figur der Familie gesehen wurde. Freiwillig eingegangene außereheliche Beziehungen von Frauen wurden als unsittlich empfunden und erst gar nicht in Betracht gezogen. Ein weiteres Argument war ökonomischer Natur: dass Frauen in der Regel für weniger Lohn arbeiteten als Männer und damit Männer aus ihren angestammten Arbeitsdomänen verdrängten, war für viele männliche Konferenzteilnehmer ein untragbarer Zustand und eine Gefahr für die kapitalistische Produktionsweise. Um ein Abfallen des Lohnniveaus zu verhindern, sollten Frauen fortan von der Nachtarbeit ausgeschlossen werden.⁴⁰ Die Argumentation auf der Konferenz glich der, die zur gleichen Zeit in Argentinien geführt wurde.⁴¹

Die ILO übernahm die Berner Konvention bereits 1919. Das Nachtarbeitsverbot für Frauen und Kinder war in Argentinien indes bereits durch ein Gesetz aus dem Jahr 1907 kodifiziert worden und ging in einigen Punkten gar über den Forderungskatalog der Berner Konvention hinaus.⁴² Formell wurde der Beitritt Argentinien zur Berner Konvention aber erst 1933 vollzogen und stand somit im Einklang der üblichen Praxis internationaler Sozialpolitik, die immer nur dann funktionierte, wenn die Staaten auf nationaler Ebene schon entsprechende Regelungen vorweisen konnten. Für Argentinien bedeutete die Ratifikation lediglich, dass es sich auch offiziell zur Linie der ILO bekannte, obwohl dies keine Auswirkungen auf die Gesetze hatte. Das *Departamento Nacional del Trabajo*, DNT, kommentierte unmittelbar nach der Annahme der Berner Konvention durch die ILO, dass diese für Argentinien keine Bedeutung hätte, weil man bereits zwölf Jahre zuvor ein Nachtarbeitsverbot eingeführt hatte.⁴³ Das Gesetz 5.291 (»Trabajo de Mujeres y Menores«) von 1907 war ein wegweisendes Frauenarbeitsgesetz, an dessen parlamentarischer Vorbereitung auch Frauen beteiligt waren. Gabriela Lasperrière de Coni arbeitete am Gesetzesprojekt gemeinsam mit dem Sozialisten Alfredo Palacios mit, der – anders als de Coni – als Mann Abgeordneter im Parlament war und das Gesetz formell einbringen konnte.⁴⁴ Neben dem Nachtarbeitsverbot beinhaltete das Gesetz auch Regelungen zum Mutterschutz und Stillzeiten während der Arbeitszeit, was erst viel später auch in ILO-Konventionen Eingang fand.

Die Berner Konvention ist ein Beispiel dafür, wie zeitgenössische Akteure in Argentinien, der ILO und weltweit auf Frauenarbeit blickten. Der akteursübergreifen-

40 Ebd.

41 Aguilar 2018b, S. 260.

42 Aguilar 2014, S. 76, Queirolo 2017, S. 88.

43 Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, 45, 1920, S. 137.

44 Aguilar 2014, S. 45.

de Konsens im Bereich der Frauenarbeitspolitik war ein Grund dafür, dass zu einem frühen Zeitpunkt sehr schnell Regelungen gefunden und international durchgesetzt wurden. Denn in Argentinien war eine breite Koalition aus Liberalen, Katholiken, Sozialisten und Feministen die treibende Kraft hinter der raschen Entwicklung der argentinischen Arbeitsschutzgesetze für Frauen.⁴⁵ Auch auf internationale Ebene gab es diese Zusammenarbeit. Hier wurde durch eine schnelle Übernahme der Regelungen in vielen Ländern das Argument des Wettbewerbsverlustes recht einfach überwunden.

Die Debatte um Entlohnung

Die Konvention über das Verbot der Nachtarbeit war jedoch nicht das einzige Übereinkommen zur Frauenerwerbstätigkeit, das auf einen breiten Konsens stieß. Eine zentrale Forderung, die vor allem von Feministinnen an das *Bureau* herangetragen wurde, war die Gewährleistung von gleichem Lohn für gleiche Arbeit. Auch dies war ein Punkt, den sich die ILO in ihrer Verfassung bereits 1919 auf die Fahnen geschrieben hatte.⁴⁶ Dies galt insbesondere für Branchen, in denen Frauen überproportional häufig beschäftigt waren, wie in der Landwirtschaft und in der industriellen Heimarbeit. Diese Branchen waren im argentinischen Gesetz von 1907 sogar noch ausgenommen.⁴⁷ Es bestand also Handlungsbedarf, auch in Argentinien.

Die ILO befasste sich ab Mitte der 1920er Jahre verstärkt mit dieser Problematik. Da es jedoch kaum politischen Willen gab, in allen Ländern eine einheitliche Rechtsgrundlage für eine gleiche Entlohnung von Frauen und Männern zu schaffen, ging das *Bureau* zunächst einen anderen Weg. Da Frauen grundsätzlich unterdurchschnittlich entlohnt wurden, konnte ein allgemeingültiger Mindestlohn ihre prekäre Situation verbessern, auch wenn die Lohnlücke nicht geschlossen wurde. Dieser Ansatz wurde auf mehreren Arbeitskonferenzen debattiert, ohne dass es jedoch zu Lösungen kam. Denn die Arbeitgeberdelegationen, inklusive der argentinischen, wehrten sich vehement gegen eine solche Mindestlohn-Konvention, was auf der Konferenz im Jahr 1928 deutlich wurde. Dabei gab es in Argentinien bereits seit 1918 einen geschlechterunabhängigen Mindestlohn für die Heimarbeit, der von einer Kommission aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern festgesetzt wurde.⁴⁸ Es war einer der wenigen existierenden Mechanismen für Lohnfestsetzungen, der überwiegend Frauen zugutekam. Dies wurde auch vom *Bureau* anerkannt, das den Mindestlohn in bestimmten Bereichen, wie der Heimarbeit, als ein effektives Instrument zur Verbesserung der Lage der Frauen sah. Argentinien, so die Einschät-

45 Ebd., S. 41ff. Vgl. auch Tossounian 2013.

46 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 345.

47 Aguilar 2018b, S. 262.

48 International Labour Office 1927b, S. 95ff.

zung im argentinischen Außenministerium, konnte hier als Beispiel für international gültige Regelungen voranschreiten.⁴⁹ Der argentinische Delegierte der Arbeitgeber auf der Konferenz von 1928, Lorenzo Amaya vom Arbeitgeberverband *Asociación del Trabajo*, sprach sich jedoch gegen eine ILO-weite Regelung zum Mindestlohn aus und teilte auch nicht die Einschätzung der Regierung über ein scheinbar mustergültiges System in Argentinien. Vielmehr sei diese eine regional spezifische Regelung, die mit äußerster Vorsicht eingeführt worden war. Stattdessen forderte er die argentinische Delegation auf, dass sich Argentinien als »junges, überseeisches Land« zurückhalten solle mit der Forderung nach »rigiden, internationalen Regeln«, die es selbst nicht einhalten könne.⁵⁰ Auch wenn Argentinien in der zeitgenössischen Wahrnehmung eine fortschrittliche Gesetzgebung vorweisen konnte, wie dieses Beispiel zeigt, nutzte Amaya die angebliche weltpolitische Bedeutungslosigkeit Argentiniens als Argument gegen eine Übernahme der sozialpolitischen Ideen durch die ILO. Womöglich ging es Amaya nicht einmal darum, die Situation von Frauen grundlegend zu verbessern, sondern er wollte mit seiner Aussage noch rigidere Mindestlohnsysteme, die die ILO beschlossen hätte, verhindern.

Ganz anders äußerte sich der Regierungsvertreter und ehemalige DNT-Präsident Alejandro Unsain einige Jahre später auf der Konferenz von Santiago de Chile im Jahr 1936: Die Gesetze über Mindestlöhne, die gerade den Frauen zugutekamen, seien in Lateinamerika dank der spanischen Kolonialgesetze, der *Leyes de Indias*, seit jeher fortschrittlicher und humaner als in Europa. Als im Jahr 1611 in der Stadt Santiago del Estero im damaligen Vizekönigreich Peru der Mindestlohn eingeführt wurde, sei in Europa noch über die Systeme eines Höchstlohns gesprochen worden, so Unsain.⁵¹ Für Unsain sollten gerade Argentinien und Lateinamerika als Beispiel für Europa und die Welt dienen. Dieses neue Selbstbewusstsein der amerikanischen Staaten, das nicht nur Unsain umgab, stand unter dem Eindruck des Ersten Weltkriegs. Das vermeintliche Zentrum der Zivilisation, Europa, war untergegangen und Amerika sollte nun die Rolle der zivilisierten Vorreiterstaaten einnehmen.⁵² Die Einführung eines Mindestlohns war daher ein Akt der Humanität und des zivilisatorischen Fortschritts, insbesondere zum Schutz der gefährdeten Gruppe der Frauen. Die ILO-Konferenz von 1928 beschloss schließlich einstimmig eine Konvention zur Etablierung von Mindestlohnsystemen, die aber nur in Bereichen eingeführt werden sollten, wo keine Tarifverträge bestanden und Löhne besonders niedrig waren, wie etwa in der industriellen Heimarbeit. Dass dies vor allem Frauen

49 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 205.

50 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 11, 1928, S. 383.

51 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 40.

52 Rinke 2015, S. 261.

und Jugendliche betraf, nahm die argentinische Regierung anerkennend zur Kenntnis, die sich, anders als die argentinischen Arbeitgeber, für eine Konvention von Mindestlöhnen zur Verbesserung der Frauenarbeit ausgesprochen hatte.⁵³ Alejandro Unsain hatte dazu einen konkreten Vorschlag, wie hoch dieser Mindestlohn für gewisse Branchen sein sollte: Er sollte keine fixe Höhe haben, sondern vielmehr eine variable Zahl sein, die sich an den Lebenshaltungskosten einer Arbeiterfamilie orientierte.⁵⁴ Damit stieß er einen wichtigen Punkt in der Debatte um Frauenerwerbstätigkeit an. Denn die Entscheidung einer Frau, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, war nicht selten eine ökonomische Notwendigkeit in Argentinien, wo die Lebenshaltungskosten besonders hoch waren und viele Arbeiterfamilien auf die Erwerbstätigkeit mehrerer Familienmitglieder angewiesen waren. Unsain wollte die technische Ausarbeitung dieses Systems der ILO überlassen, die dafür über die notwendige Expertise verfügte.⁵⁵ Ab Ende der 1920er Jahre beschäftigte sich das *Bureau* schließlich verstärkt mit Techniken und Methoden der Errechnung von Mindestlöhnen und kam damit dieser Aufforderung nach.

Wertschöpfung und Wertschätzung von Frauenarbeit

Eine Angleichung der Löhne, die durch einen Mindestlohn erreichbar schien, erschien den argentinischen Sozialpolitikern notwendig, zumal in Argentinien die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen besonders hoch waren, wie Untersuchungen der ILO zeigten. Denn aus den Statistischen Jahrbüchern der ILO, die ab 1935 herausgegeben wurden, ging hervor, dass eine Lohnlücke zwischen Männern und Frauen in nahezu allen Branchen bestand. 1940 erhielten Frauen in Buenos Aires einen durchschnittlichen Stundenlohn von 40 Centavos, wohingegen Männer durchschnittlich 78 Centavos erhielten. Die größten Lohnunterschiede gab es in der Schuhindustrie, wo der Stundenlohn für Männer mit 1,45 Pesos vergleichsweise hoch war und fast das Dreieinhalbfache des Stundenlohns der Frauen betrug. Auch im Druckerei- und Papierwesen war die Lücke zwischen Frauen und Männern mit 67 Prozent beachtlich.⁵⁶ Gleichzeitig waren dies Branchen, in denen Frauen besonders häufig beschäftigt waren. Das Druckerei- und Papierwesen war grundsätzlich eine der Branchen mit starker gewerkschaftlicher Organisation.⁵⁷ Frauen bildeten hier aber zumeist den nicht-gewerkschaftlich organisierten Teil der Arbeiterschaft ab. Denn der Großteil der weiblichen Arbeiterinnen im Papier-

53 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1929, S. 678ff.

54 Ebd., S. 680.

55 Ebd., S. 680f.

56 International Labour Office: Yearbooks of Statistics 1941, Sixth Year, S 113.

57 Caruso 2019, S. 82.

und Druckereiwesen war minderjährig und in diesem Falle nicht berechtigt zur Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft. Laut argentinischem Industriezensus von 1935 waren in der Branche der Papierindustrie über 3.800 Mädchen unter 18 Jahren gegenüber 334 erwachsenen Frauen beschäftigt. Dazu einige weitere aus dem Druckereiwesen, wo das Verhältnis zwar umgekehrt, die Gesamtanzahl der angestellten Arbeiterinnen mit 1.160 aber weitaus geringer war.⁵⁸ Der Grund der hohen Lohnunterschiede lag darin, dass nicht-gewerkschaftlich organisierte Frauen und Minderjährige schlechter entlohnt wurden, weil ihnen eine Interessenvertretung von gewerkschaftlicher Seite fehlte.⁵⁹

Für die Sozialpolitiker bedeutete dies umso mehr, dass ein staatliches Eingreifen zur Anhebung der Löhne notwendig war. Nicht unbedingt, um die Lohnlücke zu schließen, aber um Frauen aus den prekären und unzureichenden Entlohnungssystemen zu holen. Die von der ILO geforderte Einführung eines Mindestlohns konnte hier Abhilfe schaffen. Dabei war die Haltung des *Bureaus* keine, die aus reiner Geschlechtergerechtigkeit Mindestlöhne für Frauen forderte. Aus der Sicht vieler im *Bureau* war es – durchaus im Widerspruch zu den Zielen der ILO-Verfassung – weder notwendig noch richtig, die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen abzubauen. Dem *Bureau* ging es vielmehr darum, Frauen in Industrien zu schützen, in denen die gezahlten Löhne nicht die Lebenshaltungskosten einer Arbeiterfamilie decken konnten. Ein Lohn unter dem Mindestlohn sei ungerecht, weil Unternehmen versuchen würden, immer niedrigere Löhne zu zahlen, um wettbewerbsfähig zu bleiben, wie das folgende Zitat aus dem *Bureau* verdeutlicht.

»When one considers the fact that the acceptance of less than a living wage means low production costs and unfair competition by that product with others of the same kind produced in undertakings where better wages are paid, it is obvious that the only remedy for such a situation is the establishment of a minimum legal wage for all competing undertakings.«⁶⁰

Darüber hinaus zeigte das *Bureau* allerdings kein weiteres Interesse am Problem der unterschiedlichen, geschlechterspezifischen Entlohnung. So hieß es im Vorwort der Studie über Frauenarbeit *Laws Relating to the Work of Women* aus dem Jahr 1929, dass das Ziel sei, einen Überblick über die wichtigsten Aspekte der Frauenarbeit zu schaffen, der zur Identifizierung diskriminierender Regelungen und Gesetze für Frauen dienen sollte. Die Löhne und möglicherweise geschlechterdiskriminierenden Lohnsysteme wurden jedoch nicht berücksichtigt, was explizit damit begründet wurde, dass Löhne das Ergebnis von Tarifverhandlungen und ökonomischen Kräften

58 Ministerio de Hacienda 1938, S. 42.

59 International Labour Office 1932, S. 42.

60 Ebd., S. 188.

seien und branchenspezifisch einzuordnen seien. Auch wenn die ILO konstatierte, dass niedrig entlohnte Arbeit häufig Frauen und Jugendliche betraf und in diesen Fällen ein Mindestlohnsystem helfen könnte, war das *Bureau* nicht daran interessiert, grundsätzlich etwas gegen die großen Lohnunterschieden zu unternehmen. Die ILO offenbarte damit ein Frauenbild, das seit Anfang des Jahrhunderts auch in Argentinien konsensfähig war und auf die traditionelle Rolle von Frauen und Familien abzielte.

In einer weiteren Studie über Frauenarbeit von 1931 wurde argumentiert, dass ungleiche Löhne zwischen Männern und Frauen sogar gerechtfertigt seien, weil Frauen grundsätzlich weniger leistungsfähig seien. Frauen hätten vulnerable reproduktive Organe, die besonderen Gefahren in der Industriearbeit ausgesetzt seien:

»[The] Woman is generally less resistant to physical strain and in any case more vulnerable in those organs which differentiate her from her male companion, so that when she engages in manual work, she is exposed to special dangers which threaten not only herself but also future generations.«⁶¹

Die physiologische Beeinträchtigung des Körpers der Frau bei der Industriearbeit wurde in einen direkten Zusammenhang mit den Auswirkungen auf die Fruchtbarkeit und die Zukunft ganzer Generationen gestellt.⁶² Ähnlich wie in der Debatte um Frauenarbeit in Argentinien, sah auch die ILO die Frau primär als Mutter, die es zur Wahrung eines gesunden Bevölkerungswachstums zu schützen galt. Denn die Mutter war in den Augen vieler Experten die zentrale Figur der Familie, deren Hauptaufgabe die Pflege des Haushalts sei:

»By custom and tradition, she is responsible for the management of the home; in addition to her occupational task there are a multitude of domestic tasks which she assumes: housekeeping, the care of children and the repair of clothing for members of the family.«⁶³

Interessanterweise warnte die ILO in dieser Konsequenz vor der Gefahr der Überforderung von Frauen, wenn diese zusätzliche Erwerbsarbeit leisteten. Daher galt es, besondere Schutzgesetze für Frauen zu entwerfen, weil sie innerhalb der Gewerkschaftsbewegung häufig weniger Aufmerksamkeit fanden. Hier, so die Schlussfolgerung, sei der Staat als handelnder Akteur an der Reihe, sich für deren Schutz einzusetzen, um Frauen von der Gewerkschaftsarbeit fernzuhalten.

Der Gesundheitsschutz der arbeitenden Frauen war eines der obersten Gebote der ILO und übertraf die Forderung nach gleicher Entlohnung für gleiche Arbeit.

61 International Labour Office 1932, S. 1.

62 Politakis 2001, S. 404.

63 International Labour Office 1932, S. 1.

Dies geht aus den drei in der ILO-Verfassung definierten Grundprinzipien hervor, die seit 1919 die politikleitende Maxime bezüglich der Frauenarbeit bildeten:⁶⁴ Erstens sei die Mutterschaft der Frauen zu schützen; die ILO sollte für Arbeitsbedingungen sorgen, die ihnen die Ausübung der »mütterlichen Pflichten« ermögliche. Zweitens waren Frauen von Arbeit mit besonders hohem Gesundheitsrisiko fernzuhalten, wie von toxischen Gasen und ungesunder Luft. Drittens müssten auch die Rechte und Interessen von Frauen verteidigt werden und Nachteile, die sich aus ihrer ökonomisch prekären Situation ergeben könnten, abgebaut werden. Dies bedeutete, dass spezielle Frauenschutzgesetze überall dort notwendig waren, wo sich die Sozialgesetzgebung noch in einer frühen Entwicklungsphase befand. Denn von zunehmender Sozialgesetzgebung, so die Sichtweise des *Bureaus*, würden auch Frauen profitieren, wenn beispielsweise weitere allgemeine Arbeitszeitreduktionen beschlossen wurden. Sofern die allgemeinen Gesetze aber noch als zu unscharf empfunden wurden, mussten spezielle Schutzgesetze für Frauen geschaffen werden. Viele Staaten wiesen jedoch noch eine insgesamt rudimentäre und ausbaufähige Arbeits- und Sozialpolitik auf, sodass Frauen besonders geschützt werden mussten.

Die ILO teilte daher die Idee der besonderen Schutzbedürftigkeit der Frau, wie sie in Argentinien vorherrschte, was Konsequenzen für die Ausgestaltung der Konventionen hatte. In vielen Mitgliedsstaaten der ILO gab es bereits speziell für Frauenarbeit zugeschnittene Gesetze, die Frauen im besonderen Maße schützten und von einer grundsätzlichen Schutzbedürftigkeit des »Frauenkörpers« in industrieller Arbeit ausgingen. Dies zeigte sich etwa in der weltweit verbreiteten Regelung zur verpflichtenden Bereitstellung von Sitzgelegenheiten oder Stühlen, die in Geschäften und Betrieben für Frauen bereitgestellt werden mussten. Auch in Argentinien gab es seit dem Gesetz *Ley de Trabajo de mujeres y niños* diese gesetzliche Verpflichtung, das zur Folge hatte, dass obligatorische Stühle für Frauen (und Kinder) in Fabriken zur Verfügung gestellt werden mussten, dessen Tragweite internationalen Beispielcharakter hatte, wie aus einer ILO-Studie hervorging.⁶⁵

In Argentinien waren die Arbeitsschutzgesetze, die Frauen betrafen, häufig schärfer als in anderen Staaten, vor allem im Vergleich zu Europa. Die Gesetzeslage im Land wurde im Laufe der 1920er Jahre weiter ausgebaut und ging über die Anforderungen der meisten ILO-Konventionen hinaus. Wegweisend dafür war

64 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 345; Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 6.

65 International Labour Organization 1929a, S. 25f. Durch das spätere Gesetz Nr. 11.317 bezüglich der Frauen- und Kinderarbeit wurde der Passus zu obligatorischen Stühlen zeitweise aufgehoben, weil dieser in ein allgemeines Gesetz ohne Geschlechterspezifikation (Nr. 12.205 »Ley de silla«, 1935) einfließen sollte.

das Gesetz Nr. 11.317 von 1924, welches ein sechswöchiges Arbeitsverbot für Frauen nach der Geburt ihres Kindes einführte und das Recht auf eine sechswöchige Pause vor der Geburt gewährte. Es war eine Weiterentwicklung des Gesetzes von 1907, jedoch wurde auch hier kein Lohnausgleich während des Mutterschutzes garantiert. Unternehmen waren darüber hinaus verpflichtet, 15-minütige Stillzeiten für Mütter mindestens alle drei Stunden zu erlauben und Betriebe mussten eine Kinderbetreuung einrichten. Feministische Gruppen wie die *Unión Feminista Nacional*, deren Vorsitzende die Sozialistin Alicia Moreau de Justo war, hatten die sozialistische Partei erfolgreich bewegt, für die Rechte von Frauen und Müttern einzutreten. Es war maßgeblich der *Partido Socialista*, der das Gesetz unter dem Druck der Feministinnen auf den Weg brachte.⁶⁶ Einige Provinzen erließen zudem zusätzliche Dekrete, die das nationale Gesetz in einigen Punkten verschärfen. Die Provinz Córdoba richtete etwa einen Fonds ein, der Frauen während des Mutterschutzes einen fünfzigprozentigen Lohnausgleich garantierte. In Santa Fe wurde die betriebliche Kinderkrippe in Unternehmen mit mindestens 25 angestellten Frauen eingerichtet.⁶⁷

Diese umfassende Gesetzeslage veranlasste die argentinischen Delegierten auf den ILO-Konferenzen, bei der Regulierung von Frauenarbeit besonders aufzutrupfen. Beispielsweise setzte sich der argentinische Regierungsdelegierte auf der ILO-Regionalkonferenz in Havanna 1939 für ein Verbot von Entlassungen verheirateter Frauen ein.⁶⁸ Heirat, und damit meinten die Delegierten die Möglichkeit einer Schwangerschaft, sollte in keinem Fall ein Grund für die Entlassung von Frauen sein. Schließlich wurde eine Resolution verabschiedet, die die Elternschaft aufgrund ihres sozialen Wertes unter besonderen Schutz der Behörden stellte: »Childbearing [is] a social value of such a lofty nature that it entitled it to particular care on the part of public authorities.«⁶⁹ Der Zweite Weltkrieg war gerade ausgebrochen und die ILO befand sich in einer Sinnkrise darüber, wie sie Rechte von Arbeitern während eines Weltkriegs schützen sollte. Ein unmittelbares Ergebnis aus den Beratungen der Havanna-Konferenz von 1939 war, dass sich die ILO vermehrt der Frage nach Frauenarbeit und deren Schutz in den lateinamerikanischen Ländern widmen wollte.⁷⁰ Die Frauenarbeitspolitik der ILO bildet demnach ein Beispiel für die geografische Interessenverschiebung der ILO zugunsten der amerikanischen Staaten in den 1930er Jahren.

66 Carreras 2009, S. 232. Siehe weiter speziell zur Rolle von Moreau de Justo: Hammond 2020.

67 International Labour Office 1932, S. 38f.

68 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 273.

69 Ebd.

70 Lubin und Winslow 1990, S. 150.

Reglementierung der Kinderarbeit

Eng mit der Regulierung der Frauenarbeit verbunden war die Regulierung der Kinderarbeit, was sich in der zeitgleichen Entwicklung von ILO-Konventionen widerspiegelte. Eine ganze Reihe von Konventionen, die die ILO auf ihren ersten Konferenzen beschloss, bezog sich auf das Mindestalter in bestimmten Branchen. Bereits Anfang der 1920er Jahre bestanden internationale Konventionen über das Mindestalter bei Arbeit auf See, in der Landwirtschaft, bei Beschäftigten der Eisenbahn sowie in zahlreichen Dienstleistungs-Branchen. Dazu kamen Konventionen bezüglich des Nachtarbeitsverbots sowie der obligatorischen medizinischen Tauglichkeitsprüfung für die Arbeit auf See. Interessanterweise wurde die Industriearbeit zunächst ausgeklammert.

Für die ILO bildete der Schutz von Kindern einen wichtigen Teilbereich im Arbeitsschutz. Dies war für Argentinien nicht anders. Mit Enrique Ruíz Guiñazo, Präsident des *Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, war ein anerkannte argentinischer Experte auf mehreren Arbeitskonferenzen vertreten und zugleich Mitglied im *Governing Body* von 1934 bis 1937. Das *Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia* wurde von mehreren lateinamerikanischen Staaten 1927 in Montevideo gegründet und hatte sich zum Ziel gesetzt, Informationen und Wissen über die Arbeit von Kindern sowie die Möglichkeiten für deren Schutz zu sammeln und alle bestehenden Gesetzeslagen zusammenzutragen. Das Institut war ein von lateinamerikanischen Experten besetztes Gremium und veranstaltete mehrere Kongresse auf dem gesamten Kontinent.⁷¹ Die Repräsentation Argentiniens im Bereich des Schutzes der Kinderarbeit war nicht überraschend. Denn Argentinien war eines der Länder, die über die restriktivsten Regelungen im Bereich Kinderarbeit verfügten. Dies wurde insbesondere in einer ILO-Studie von 1927 deutlich. Die Studie *Child Labour Legislation: A Comparative Study* war die erste umfassende ILO-Studie zur Kinderarbeit und sollte einen Überblick über bestehende Regelungen und Strukturen der Kinderarbeit geben, um weiterführende Reformen zu entwickeln.⁷²

Die argentinische Gesetzeslage bezüglich Kinderarbeit erschien in dieser Studie als umfassend reguliert. Dies erklärten die Autoren im Bericht damit, dass Argentinien eines der wenigen Länder mit einem umfassenden Gesetz zur Kinderarbeit sei.⁷³ Grundlage der restriktiven Gesetzeslage in Argentinien war das Gesetz Nr. 11.317 von 1924, das zunächst nur für die Hauptstadt und ab 1925 für

71 LONSEA 2023b.

72 International Labour Office 1927a.

73 Ebd., S. 7.

ganz Argentinien galt.⁷⁴ Das Besondere an diesem Gesetz war, dass es für sämtliche Wirtschaftszweige galt, was sich von vielen anderen Sozialgesetzen unterschied, die häufig branchenspezifisch waren. So fanden neben industrieller Erwerbsarbeit auch die Landwirtschaft, Dienstleistungen in Unterhaltung und Gastronomie, industrielle Heimarbeit und der Straßenhandel Eingang in das Gesetz.⁷⁵ Dies verdeutlicht bereits, dass der Schutz der Kinder ein branchenübergreifend zentrales Thema in Argentinien war. Neben Argentinien wiesen lediglich Chile, Brasilien, Guatemala und Peru ähnliche Regelungen auf, in denen die Kinderarbeit grundsätzlich reglementiert wurde.⁷⁶ Die gesetzliche Regulierung von Kinderarbeit war eine spezifisch lateinamerikanische Angelegenheit.

Der staatliche Schutz von Kindern hat in Lateinamerika eine lange historische Tradition, die bis in die spanische Kolonialzeit zurückgeht. Bereits im 17. Jahrhundert wurden Kinder der indigenen Bevölkerung, teils gewaltsam, unter die Obhut christlicher Missionen genommen und im 18. Jahrhundert nahm sich die Kolonialverwaltung dem Problem zahlreicher sogenannter Findelkinder in den Städten an, die meist aus ungewollten Schwangerschaften zwischen indigenen Frauen und spanischen Kolonisten hervorgegangen waren.⁷⁷ Vor allem aber wurden Kinder in Argentinien und Lateinamerika als zukünftige Rekruten und Arbeitskräfte für die Nation gesehen, weshalb der Schutz der Kinder immer mit der Sicherung des Fortbestandes der Nation gerechtfertigt wurde.⁷⁸ Hierbei spielte eugenisches Gedankengut erneut eine zentrale Rolle, wenn es um die »richtige« und »gesunde« Erziehung der Kinder ging.⁷⁹ Ins Zentrum der politischen Debatte in Argentinien rückte die Arbeit der Kinder dann ab 1900.⁸⁰ Hier waren es Frauen aus der feministischen Bewegung, die sich für Kinderrechte einsetzten und dafür die panamerikanische Zusammenarbeit nutzten.⁸¹ So fand der erste *Pan American Child Congress* 1916 in Buenos Aires statt, was die Bedeutung Argentinien in dieser Frage unterstreicht.

Weiteren Nährboden gewann die Debatte Anfang der 1920er Jahre. Im Jahr 1924 sorgte ein Bericht im Kriegsministerium für Aufsehen, denn es wurde festgestellt, dass dreißig Prozent der Rekruten einen schlechten Gesundheitszustand vorwiesen und nicht wehrfähig waren. Dieser Befund war ein Schock für Politiker und viele Experten, weil die militärische Verteidigungsfähigkeit Argentinien angezweifelt

74 Es ersetzte das erste Gesetz 5.291 über den Schutz von Kinder- und Frauenarbeit aus dem Jahr 1907, das die Höchstarbeitszeit für Kinder unter 16 Jahren auf Achttagess- und Achtundvierzigwochenstunde festsetzte. Siehe dazu auch: Calegari 2018.

75 International Labour Office 1927a, S. 71.

76 Ebd.

77 Potthast und Carreras 2005, S. 8.

78 Vgl. dazu: Carreras 2005

79 Höse 2018, S. 277.

80 Potthast und Carreras 2005, S. 8.

81 Guy 1998, S. 273.

wurde.⁸² Jederzeit konnte es in den Grenzregionen zu Chile oder im Norden des Gran Chaco zu kriegerischen Auseinandersetzungen kommen. Die Erinnerungen an den Triple-Allianz-Krieg von 1870 lagen nicht allzu weit zurück. Der Schock über die mangelnde Wehrfähigkeit gab der Debatte um Frauen- und vor allem Kinderarbeit einen Schub. Viele machten ungesunde Lebensweisen von Müttern und Kindern für die schlechte körperliche Verfassung der Rekruten verantwortlich.⁸³

Es war daher umso wichtiger, dass an den restriktiven Gesetzen bezüglich der Kinderarbeit festgehalten wurde, auch wenn Kinder und Jugendliche für die Industrie billige Arbeitskräfte waren und die Unternehmer die Anstellung von Jugendlichen häufig befürworteten. So warb der Industrieverband *Unión Industrial Argentina* noch im Jahr 1937 für eine Aufweichung des Gesetzes von 1924, das die Arbeitszeit für Jugendliche unter 18 auf sechs Stunden begrenzte. Der Verband argumentierte, dass sechsstündige Schichten ineffizient seien und Jugendliche daher gar nicht erst angestellt würden. Dies führe allerdings dazu, dass Jugendliche vermehrt einfachen und prekären Straßenarbeiten nachgingen, was nicht im Interesse der Politik sein könne.⁸⁴ Dass Fabrikarbeit körperlich anstrengend und gefährlicher war als Straßenarbeit, ignorierte der Verband. Die argentinische Regierung ging nicht darauf ein, sondern blieb bei ihrer restriktiven Auslegung des Arbeitsschutzes für Kinder und Jugendliche, der kontinuierlich verschärft wurde und sich in der Praxis scheinbar bewährt hatte. Interessanterweise fielen die Verschärfungen der Gesetze in der Politik konsensual zwischen Sozialisten und Konservativen aus, weshalb das Argument eines etwaigen Verlustes der Wettbewerbsfähigkeit kaum bis ins Parlament durchdrang. Dies lag daran, dass viele lateinamerikanische Länder ähnlich restriktive Gesetze aufwiesen, die nach Einschätzung des DNT weitestgehend deckungsgleich mit der argentinischen Gesetzgebung waren. Im Hinblick auf die Ratifikationen der ILO-Konventionen sah das DNT daher auch keine Gefahr für eventuelle Wettbewerbseinbußen, die der Industrie aufgrund zu hoher Kosten aus den Gesetzen entstehen würden. Ein Vorteil, der sich aus bereits bestehenden restriktiven Gesetzen ergab.

»Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das argentinische Gesetz in seiner jetzigen Form einem Vergleich mit ähnlichen ausländischen Gesetzen standhält und mit wenigen Änderungen, die die industriellen Interessen des Landes in keiner Weise beeinträchtigen würden, den fortschrittlichsten Gesetzen gleichgestellt wäre.«⁸⁵

82 Aguilar 2018b, S. 266f.

83 Otero 2007, S. 340ff.

84 Argentina Fabril, 50 (823), 1939, S. 3.

85 Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, 45, 1920, S. 155.

Lateinamerika bildete hier, so auch die Interpretation der ILO-Studie von 1927, eine weltweite Besonderheit. Die Arbeitszeit von Kindern unterlag weltweit in nur wenigen Fällen einer besonderen Regelung für Kinder und Jugendliche, sodass in vielen Ländern keine Unterschiede zwischen der Arbeit von Erwachsenen und Jugendlichen gemacht wurde. Nicht so in Argentinien, das neben Brasilien eine Ausnahme bildete und für Jungen und Mädchen unter 18 Jahren grundsätzlich eine Höchstarbeitszeit von sechs Stunden täglich vorschrieb. Zudem war Argentinien neben Brasilien, Peru und auch Lettland eines der wenigen Länder, in denen Überstunden für Jugendliche ausnahmslos verboten waren.⁸⁶ Dieser sehr rigide Arbeitsschutz für unter 18-Jährige sollte später in der Weltwirtschaftskrise, so die Ansicht des *Bureau* rückblickend 1938, noch zum Problem werden. Denn wie das *Bureau* argumentierte, führten die strengen Vorschriften zur Anstellung von Jugendlichen in Fabriken und industrieller Arbeit dazu, dass ein großer informeller Sektor für Kinder und Jugendliche entstand, in dem sie sich als Straßenhändler und Gelegenheitsarbeiter betätigten. So wurde selbst im *Bureau* über das scheinbare Dilemma nachgedacht, ob ein rigider Kinderschutz in der Industriearbeit nicht zu einer Ausweitung der Prekarität in Krisenzeiten führe, zumindest so lange, bis noch keine umfassenden staatlichen Absicherungssysteme vorhanden waren.

Ein weiteres Problem des argentinischen Gesetzes bestand nach Ansicht des *Bureaus* darin, dass es mit einer täglichen Arbeitszeit von sechs Stunden nicht gelänge, qualifizierte Ausbildungsplätze in der Industrie anzubieten und ausgebildete Jugendliche dadurch minder qualifizierte und niedriger entlohnte Arbeiten aufnehmen mussten.⁸⁷ Dies war exakt die Argumentation, die vom argentinischen Arbeitgeberverband *Unión Industrial Argentina* 1939 vorgetragen wurde. Das *Bureau* schien hier eine sehr ambivalente Haltung zur Arbeitszeit von Jugendlichen zu haben. Einerseits konnten rigide Regelungen dafür sorgen, dass Jugendliche die Schule besuchten, anstatt zu arbeiten. Andererseits waren viele Jugendliche in Wirtschaftskrisen darauf angewiesen, Geld für ihre Familien zu verdienen.

Die strikten Regeln zum Mindestalter wurden dagegen klar begrüßt. Mit einem Mindestalter von 14 Jahren in Fabriken und Geschäften hatte Argentinien auch hier vergleichsweise rigide Regelungen. Das Mindestalter war demnach höher als in vielen europäischen Staaten, deren Sozialgesetze in anderen Bereichen gemeinhin als Referenz für die Mitgliedsstaaten der ILO galten.⁸⁸ Ein Argument dafür war, dass die Schulpflicht für unter 14-Jährige durchzusetzen sei, was auch ein Anliegen der ILO war.⁸⁹ Auch im Bereich des Arbeitsschutzes waren die Gesetze in Argentinien

86 International Labour Office 1927a, S. 34.

87 *Revista Internacional del Trabajo*, 18 (5), 1938, S. 417.

88 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, February 1930, S. 144.

89 Dahlén 2007, S. 193.

deutlich strenger als in vielen Staaten Europas. Während in Wales 14-jährige Jugendliche noch in den Kohleminen arbeiteten, war es argentinischen Kindern und Jugendlichen bis zum Alter von 18 Jahren strikt verboten einer solchen Arbeit nachzugehen, so die Erkenntnis im *Bureau*. Das gleiche Alterslimit galt in Argentinien für die etwas diffuse Kategorie »gefährliche« Berufe, unter die Arbeitsplätze mit einem besonderen gesundheitsgefährdenden Potenzial fielen, etwa durch eine besondere Häufung von Arbeitsunfällen oder die Exposition gegenüber giftigen Stoffen. Im britischen überseeischen Verwaltungsgebiet Hongkong lag das Mindestalter für »gefährliche Berufe« bei nur 12 Jahren. Auch in vielen Bundesstaaten Kanadas gab es ein niedrigeres Berufseintrittsalter als in Argentinien.⁹⁰

Ganz ähnlich galt dies für den Straßenhandel, der im ILO-Bericht von 1927 untersucht wurde. Der Straßenhandel sowie Arbeiten, die ohne vertragliche Bindung informell verrichtet wurden, waren ein Gegenpol zur industriellen Fabrikarbeit, dem eigentlichen Kern der ILO-Politik. Die Autoren wiesen auf die Komplexität und Heterogenität des Begriffes »Straßenhandel« hin, dessen Semantik zwischen einzelnen Ländern stark variierte. So konstatierten die Autoren, dass der Straßenhandel von Kindern in Argentinien und Brasilien einerseits eine ökonomische Notwendigkeit für viele Jugendliche war und andererseits gesellschaftliche Ablehnung erfuhr.⁹¹

Argentinien war neben anderen Ländern Lateinamerikas eines der wenigen Länder, in denen informelle Straßenarbeit überhaupt gesetzlich reglementiert war. Straßenhandel durfte von Jungen ab 14 Jahren, von Mädchen nicht unter 18 Jahren betrieben werden. Die Besonderheit in Argentinien war, dass Straßen- und Gelegenheitsarbeiten gerade in Buenos Aires stark verbreitet waren. Dienstleistungen wie Schuheputzen oder der Zeitungsverkauf waren häufig von Jugendlichen (und Kindern) verrichtete Arbeiten, die geduldet wurden, weil sie aus der Not heraus entstanden.⁹² Dennoch war das Urteil vieler Experten in Argentinien, dass diese Arbeiten ein Abgleiten in die Kriminalität erleichtere, sodass Jugendliche später zu einer Gefahr für die Gesellschaft würden.⁹³ Gerade deswegen strebten die Experten an, auch diesen Bereich gesetzlich zu regeln, um Jungen und Mädchen vor einer kriminellen oder auch sexuell-ausbeuterischen Gefahr auf der Straße zu schützen.⁹⁴ Straßenhandel, insbesondere wenn er von Kindern oder Jugendlichen betrieben wurde, fand auch in anderen Ländern strikte Ablehnung. In Argentinien und anderen amerikanischen Staaten jedoch, gab es eine ganz spezielle Regulierung, die

90 International Labour Office 1927a, S. 8.

91 Ebd., S. 9.

92 International Labour Review, 69 (1), 1954, S. 227.

93 Carreras 2005, S. 156ff.; Höse 2018, S. 279ff.

94 Höse 2018, S. 282.

diese unerwünschte Arbeitssphäre aufgrund gewachsener Strukturen nicht verbot, aber unter strenge Regeln stellte.⁹⁵

Die ILO beschäftigte sich auf der ILO-Konferenz 1932 mit dem Problem der Straßenarbeit. Es wurde eine Konvention vereinbart, die auch nicht-industrielle Arbeiten, insbesondere Dienstleistungen und Gelegenheitsarbeiten für Minderjährige stark einschränkte. Damit sollte vor allem auch die Schulpflicht für Kinder durchgesetzt werden. Argentinien sollte diese Konvention erst viel später, im Jahr 1950 ratifizieren, aber Mitte der 1930er Jahre gab es regionale Gesetze, die über die Konvention hinausgingen. In der bevölkerungsreichen Provincia de Buenos Aires war es Jugendlichen unter 18 Jahren nur mit einer speziellen behördlichen Genehmigung gestattet, Straßenhandel zu betreiben, denn diese Arbeit wurde als ein moralisch gefährlicher Ort bezeichnet.⁹⁶

Argentinien als Vorreiterland?

Die internationale Vorreiterrolle Argentiniens in den Arbeitsschutzgesetzen für Frauen und Minderjährige schien offensichtlich. Mehrmals wurde im *Governing Body* auf die besonderen gesetzlichen Regelungen in Argentinien verwiesen, wie etwa auf das Arbeitsschutzgesetz über das Maximalgewicht von Waren, das von Frauen und Minderjährigen auf der Arbeit getragen werden durfte.⁹⁷ Eine große Aufmerksamkeit erregte die Einrichtung einer Abteilung für Mutterschaft und Kinder in der obersten nationalen Gesundheitsbehörde in Argentinien, die *Dirección General de Maternidad e Infancia*, was im *Bureau* ausdrücklich begrüßt wurde. Denn das *Bureau* wies darauf hin, dass die Institutionalisierung des Schutzes von Müttern und Kindern für die ILO eine wesentliche Voraussetzung war, um langfristige Untersuchungen und wissenschaftliche Studien über drängende rechtliche und administrative Probleme im Kontext des Mutterschutzes und Kindeswohles durchführen zu können.⁹⁸ Interessant ist hierbei die institutionalisierte Verbindung von Arbeitsschutz mit Gesundheitsschutz. Ganz explizit, so führte Alejandro Unsain auf der Regionalkonferenz in Havanna 1939 aus, sollte das Heranwachsen zukünftiger Generationen durch staatliche Fürsorge von Müttern und Kindern gesichert werden, in dem etwa Heim- und Betreuungsplätze angeboten wurden.⁹⁹ Der Mutterschutz war in Argentinien zur zentralen politischen Botschaft geworden, die nach außen getragen wurde, weil sich das Land in diesem Bereich sehr

95 International Labour Office 1927a, S. 28.

96 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 125.

97 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, March 1929, S. 50; ebd., February 1930, S. 114.

98 International Labour Office, Minutes of the Governing Body, May/June 1938, S. 59.

99 Ebd., S. 74.

fortschrittlich sah und eine Vorreiterrolle in der Politik des Mutterschutzes einnehmen konnte, wie auch vom *Bureau* konstatiert wurde.¹⁰⁰ 1934 wurde mit dem Gesetz Nr. 11.933 zur Mütterrente und zum Mutterschutz ein wichtiger Schritt zur späteren Sozialversicherung gemacht, die für die ILO stets als oberstes Ziel von Sozialgesetzgebung galt.¹⁰¹ Doch für einen Großteil der argentinischen Frauen, die informell beschäftigt waren, hatte dies keine Bewandtnis.¹⁰²

Nicht ohne Grund veröffentlichte die argentinische *Confederación General del Trabajo* in ihrer Zeitschrift im Juni 1934 den Bericht des Generaldirektors Harold Butler, der die fortschrittlichen Gesetze in Argentinien lobte. So sei das Nachtarbeitsverbot für Frauen bereits von 28 Staaten ratifiziert worden, darunter waren auch lateinamerikanische Staaten wie Argentinien, das die Konvention ein Jahr zuvor ratifiziert hatte. Der argentinische Gewerkschaftsverband CGT schien beeindruckt von der Hervorhebung Argentinien im Bericht von Butler, da Argentinien nun als Referenz für ganz Lateinamerika und die Welt genannt wurde. Weiterführend hieß es in dem Artikel, dass Butler nach seiner Rückkehr von einer Reise nach Argentinien noch weitere Regelungen bezüglich der Frauenarbeit auf die Agenda der Internationalen Arbeitskonferenzen setzen wollte, weil in vielen anderen Teilen der Welt die Arbeit der Frauen weniger reguliert sei als in Argentinien. Beispielsweise sollte ein Arbeitsverbot im U-Bahnbau durchgesetzt werden, das in Argentinien längst bestand, nicht aber in Europa.¹⁰³ Das Projekt über das Arbeitsverbot im U-Bahnbau war für die Delegierten auf der Regionalkonferenz in Chile allerdings ein Spiegelbild dafür, dass sich die ILO im Bereich der Frauenarbeit an den Rückständen europäischer Staaten orientierte, wohingegen man in Lateinamerika weiter sei. Dennoch wünschten sich die Delegierten vom *Bureau* ambitioniertere Projekte, die dem Arbeitsschutz von Frauen in Lateinamerika weiter geholfen hätten. Denn alle Konvention, die bisher von der ILO beschlossen wurden, lagen oft weit unter den nationalen Regelungen in Lateinamerika.¹⁰⁴

Worüber sich die Lateinamerikaner und das *Bureau* allerdings einig waren, war die Frage, wer eigentlich Gesetze für Frauen machte. Denn sowohl das *Bureau* als

100 Ebd., S. 7.

101 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 39f.

102 Son 2024.

103 C.G.T. Periódico Semanal de la Confederación General del Trabajo, 1 (9), 15.06.1934. Tatsächlich waren laut argentinischen Zensus von 1935 immerhin 90 Arbeiterinnen im Abbau von Edelmetallen, in Steinbrüchen oder Bergwerken beschäftigt, und in der Erdöl- und Kohleförderindustrie wurden fünf Arbeiterinnen gezählt. Es gab demnach de facto weibliche Arbeiterinnen in diesen Branchen, auch wenn sie nur eine geringe Zahl ausmachten. Frauen unter 18 Jahren kamen dagegen ausnahmslos nicht als Arbeiterinnen in diesen Branchen vor. Vgl. Ministerio de Hacienda 1938, S. 42.

104 Oficina Internacional del Trabajo 1935.

auch die Delegation in Santiago de Chile waren fast ausnahmslos mit Männern besetzt, die über Frauenarbeit diskutierten, was nicht unkritisch blieb. Albert Thomas rügte die argentinische Regierung für die geringe Partizipation von Frauen in den Delegationen des Landes und forderte, dass Argentinien mehr Frauen auf die Konferenzen schickte, insbesondere wenn es um »frauenrelevanten« Themen ging. Die argentinische Regierung setzte allerdings fast durchgängig auf männliche Delegationen bei den ILO-Konferenzen. Eine einzige Ausnahme bis 1945 war eine Mitarbeiterin der Delegation auf der Konferenz von 1941: Ofelia Sierra Victoria, Mitglied einer Schneider-Gewerkschaft aus dem katholischen Arbeiterspektrum.¹⁰⁵ Eine weitere Ausnahme für Repräsentation lateinamerikanischer Frauen in der ILO war Alicia Moreau de Justo, die als Repräsentantin Argentiniens im Jahr 1935 einen Platz im Expertenausschuss für Frauenarbeit einnahm. Sie war die einzige Repräsentantin im Komitee, die aus einem Land auf der Südhalbkugel kam. Alicia Moreau de Justo war eine der wenigen frühen Absolventinnen der medizinischen Fakultät in Buenos Aires, die sich mit dem Thema Sozialhygiene beschäftigten. Sie war eine Pionierin der experimentellen Psychologie bei Kindern und plädierte für eine antiklerikale Erziehung in dem streng katholischen Land. Sie vertrat einen Feminismus, in dem sich Frauen vom dominanten katholischen Frauen- und Familienbild emanzipieren sollten, aber das Muttersein trotzdem als zentralen Bestandteil des Lebens sehen sollten. Sie sah keinen Widerspruch zwischen der Rolle als Mutter und als Arbeiterin, sodass sie sich gegen eine Geschlechtertrennung auf dem Arbeitsplatz aussprach und vielmehr staatliche Unterstützung für Mütter und Kinder forderte. Damit entsprach sie aber weitestgehend der Linie der Regierung, die die hybride Funktion der »arbeitenden Mutter« unterstützte.¹⁰⁶

Die strukturelle Unterrepräsentation von Frauen bei der ILO, die nicht nur Argentinien betraf, führte dazu, dass Themenbereiche übergangen wurden, die für Frauen relevant waren. Denn ein grundsätzliches Problem in der Frauenarbeitspolitik der ILO bestand darin, dass vornehmlich Branchen reguliert wurden, in denen die Anzahl von beschäftigten Frauen eine eher untergeordnete Rolle spielten. Die Arbeitsdomänen, in denen Frauen in Argentinien hauptsächlich beschäftigt waren, kamen in den betreffenden Konventionen der ILO nicht vor. Auf der Regionalkonferenz in Santiago de Chile 1936 stellten die Delegierten beispielsweise fest, dass sich das *Bureau* zu wenig um die Rechte von Arbeiterinnen in der Landwirtschaft gekümmert hätte, ein Bereich, der für Lateinamerika viel bedeutete. Zudem beklagten die Delegierten, dass sämtliche Bereiche, in denen der Großteil der Frauen beschäftigt war, von den bestehenden Konventionen ausgeklammert waren. Dies waren etwa Beschäftigte im nicht-industriellen Gewerbe, Krankenschwestern, Lehre-

105 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 205.

106 Valobra 2012, S. 147ff; Hammond 2020.

rinnen, Hausangestellte und Angestellte in der Unterhaltungsbranche, der Gastronomie oder Hotellerie.¹⁰⁷ Es galt, darüber waren sich die Delegierten auf der Regionalkonferenz einig, dieses Defizit zu beheben. Auf der zweiten ILO-Regionalkonferenz in Havanna drei Jahre später initiierte der argentinische Regierungsdelegierte eine Resolution, die eine stärkere Berücksichtigung der Frauenarbeit in den nationalen Statistiken forderte.¹⁰⁸ Schließlich waren die Statistiken weiterhin defizitär, was den Umgang mit dem Anteil weiblicher Arbeiterinnen betraf, selbst in den selbsternannten fortschrittlichen lateinamerikanischen Staaten.

Die argentinische Regierung hatte aber gar keinen Grund zur Selbstzufriedenheit. Denn die Lage für arbeitende Frauen in Argentinien war trotz der Gesetze alles andere als zufriedenstellend. Ein Hauptproblem bestand in fehlenden Kontrollsystemen des DNT und Unternehmern, die gesetzliche Verbote systematisch umgingen. Dies war beispielsweise mit Blick auf das Nachtarbeitsverbot der Fall. Die ILO hatte sich mit der Konvention Nr. 41 im Jahr 1934 mit den Delegierten auf eine Ausnahme des Nachtverbots für Frauen geeinigt, sodass Frauen in Führungspositionen von der Regelung ausgenommen werden sollten, was dank den Forderungen von feministischen Gruppen erreicht wurde. Die Feministinnen intendierten damit, dass Frauen grundsätzlich auch leitende Positionen einnehmen konnten, die teilweise auch nachts zu verrichten waren.¹⁰⁹ Für Argentinien hatte diese Ausnahmeregel jedoch auch kontraproduktive Konsequenzen, denn die Instrumente der Inspektion und Überwachung, die für diese Ausnahmen notwendig waren, griffen nicht. Wie die CGT klagte, würden gesetzliche Regelungen von Seiten der Arbeitgeber bereits unabhängig von der Konvention laufend missbraucht werden. Rigide Arbeitsgesetze würden umgangen, umgedeutet oder ignoriert. Die CGT befürchtete, dass Unternehmer das Nachtarbeitsverbot mit der neuen Konvention Nr. 41 weiter untergraben könnten, denn sie könnten unter dem Deckmantel der Weiterbildung, Frauen in scheinbar leitende Positionen einsetzen, nur um längere Arbeitszeiten durchzusetzen.¹¹⁰

Die CGT lag in ihrer Einschätzung nicht falsch. Denn faktisch klaffte zwischen den Gesetzen und der Realität der Arbeiterinnen eine Lücke. Die Statistiken aus den Jahrbüchern der ILO zeigten, dass Frauen in den meisten Branchen sogar mehr arbeiteten als Männer, und damit die besonderen Arbeitszeitverkürzungen für Frauen nicht griffen: Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Frauen lag in Argentinien im Jahr 1940 bei 45,62 Stunden und bei Männern bei 45,58. Besonders groß waren die Unterschiede in der Holzproduktion (5,4 Prozent) und im Papier- und Drucke-

107 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 6.

108 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 274.

109 Zimmerman 2017, S. 402f.

110 C.G.T. Periódico Semanal de la Confederación General del Trabajo, 1 (9), 15.06.1934.

reigewerbe (10,8 Prozent).¹¹¹ Die Hauptproblematik bestand auch hier in der personell und finanziell nicht gut ausgestatteten Inspektionsbehörde im DNT. In Argentinien gab es, anders als etwa in den USA oder auch Australien, keine spezialisierten Inspektoren für Frauen- und Kinderarbeit, was eine effektive Kontrolle deutlich erschwerte, weil die Behörden überlastet waren.¹¹²

Strenge Gesetze aber keine Ratifikationen

Das argentinische Außenministerium war sich im Jahr 1925 sicher, dass die Konventionen bezüglich der Erwerbsarbeit Minderjähriger und Frauen relativ schnell durch das argentinische Parlament ratifiziert würden und signalisierte dem *Bureau* eine baldige zu erwartende Zustimmung des Parlaments. Da es für die drei Konventionen zum Mindestalter bereits eine entsprechende Regelung im argentinischen Gesetz gab, sollte es diesmal keine Probleme mit der Ratifikation geben, so die Annahme im Ministerium.¹¹³ Aber der argentinische Kongress sollte nicht vor 1933 mit der Ratifikation der ersten ILO-Konventionen beginnen, worunter auch die Konventionen zur Frauen- und Kinderarbeit sowie dem Mutterschutz (Nr. 3, 4, 5, 6, 7) fielen. Weitere Konventionen zum Schutz von Kindern, die 1921 beschlossen wurden (Nr. 10, 15, 16), wurden erst 1936 ratifiziert.

Die argentinische Regierung überwies die zu ratifizierenden Konventionen dem Parlament in der Regel unmittelbar nach den Konferenzen. Das *Bureau* der ILO verfolgte den Ratifikationsprozess der Konventionen in ihren Mitgliedsstaaten minutiös und führte die Länder je nach Konvention in verschiedenen Kategorien auf, die den aktuellen Stand der Ratifikation wiedergaben. Argentinien fiel fast dreizehn Jahre lang in die Kategorie »C: States which have officially declared that they have submitted the Convention to the competent authority«. Für viele im *Bureau* war dies unverständlich, da Argentinien bereits umfassende eigene Regelungen vorweisen konnte. Der stockende Ratifizierungsprozess passte nicht mit den Äußerungen und Versprechungen der Argentinier auf den Konferenzen zusammen. Obwohl es vielen Akteuren eindeutig erschien, dass Argentinien aufgrund seiner umfassenden Gesetzeslage im Bereich Arbeitsschutz von Frauen und Kindern die Konventionen ratifizieren würde, war der Prozess mühselig. Andere lateinamerikanische Staaten konnten dagegen einen weitaus schnelleren Ratifikationsprozess durchführen, wie beispielsweise Chile und Kuba, die die Konventionen Nr. 3, 5 und 6 über das Min-

111 International Labour Office: Yearbooks of Statistics 1941, Sixth Year, S. 77.

112 International Labour Review 69 (1), 1954, S. 232.

113 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1926, S. 129.

destalter bereits Mitte der 1920er Jahre ratifizierten.¹¹⁴ Das Hauptproblem in Argentinien bestand darin, dass der Versailler Vertrag bis 1933 nicht ratifiziert worden war, was die Übernahme der ILO-Konventionen rechtlich problematisch machte.¹¹⁵ Doch auch nach der Ratifikation des Versailler Vertrages gab es Vorbehalte gegen eine Umsetzung der Konventionen.

Es bestand demnach eine große Differenz zwischen den Plänen der Regierung, als Vorzeigeland in diesem Themenbereich schnelle Ratifikationen vorzuweisen, und dem Parlament, das wenig mit internationalen Verträgen anfangen konnte. Die Regierung entsandte Vertreter auf die ILO-Konferenzen und stand mit dem Außenministerium im regelmäßigen Austausch mit dem *Bureau*. Im Parlament hingegen verblieben gewisse Vorbehalte gegenüber internationalen Verträgen, was deren Ratifikation erschwerte, auch dann, wenn es um die konsensfähige Frauen- und Kinderarbeit ging. Insbesondere fehlte es den Parlamentariern an Wissen um den Sinn und die Funktionalität internationaler Verträge, wie die parlamentarische Aussprache über die Berner Konvention zeigte, die 1935 stattfand. Diese sah neben einem Nachtarbeitsverbot für Frauen auch ein Verbot der Produktion von Phosphor in der Zündholzherstellung vor, das als Zusatz zur Konvention gehörte. Die Zündholzherstellung war eine der aufstrebenden Branchen für Massenprodukte seit dem späten 19. Jahrhundert. Eine einfache Verfahrenstechnik erlaubte es vielen Unternehmen Produktionsstätten aufzubauen, sodass auch in Argentinien Fabriken zur Zündholzproduktion errichtet wurden, um die immense Nachfrage des Massenproduktes zu bedienen. In Argentinien waren es Großunternehmen, wie die *Compañía General de Fósforos*, die in die Produktion einstiegen und unter schlechten Arbeitsbedingungen und Hygiene vor allem auch Frauen und Kinder als Arbeitskräfte anstellte. Die besonders toxischen Stoffe verseuchten die Arbeitsumgebung, die durch mangelnde Hygiene und Ventilation gekennzeichnet war.¹¹⁶ In Argentinien war der Einsatz von Phosphor in der Zündholzherstellung bereits vor einem offiziellen Verbot produktionsbedingt unüblich geworden, wie aus dem Bericht des *Bureau* hervorging.¹¹⁷ Es ging also bei der Ratifikation der Berner Konvention, die von der ILO empfohlen wurde, um eine symbolische Handlung, die den Bezug von Argentinien zu internationalen Regelwerken der ILO beweisen sollte. Für die Regierung war es ein wichtiger Schritt in den diplomatischen Beziehungen. Das entsprechende Gesetz, das die Produktion, Einfuhr und den Verkauf von Zündhölzern mit Phosphor verbot, sollte gemeinsam mit der Konvention im

114 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 16, 1932, S. 948.

115 Maddalena 2020.

116 Badoza und Belini 2009, S. 96.

117 International Labour Conference 1920, S. 64.

Parlament beschlossen werden. Es ging darum, so der Abgeordnete Augusto Bunge, auch den letzten verbliebenen »skrupellosen« Unternehmern den Einsatz des Giftstoffes zu verbieten. Zugleich wollte man den internationalen Verpflichtungen nachgehen, denn die argentinische Delegation hatte sich auf der Konferenz in Washington 1919 für diese ILO-Regelung ausgesprochen.¹¹⁸ Der konservative Abgeordnete Eduardo Arana meldete während der Parlamentsdebatte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Konvention an. Er argumentierte, dass der argentinische Außenminister dem Parlament die Konvention als internationalen Vertrag besser erläutern müsse, weil die Gefahr bestünde, dass Argentinien dann Gesetze nicht ohne die Zustimmung von anderen Ländern modifizieren könnte. Es folgte eine lebhafte Diskussion zwischen dem Abgeordneten und Leónidas Anastasi, einem Arbeits- und Sozialrechtsexperten und Teilnehmer an ILO-Konferenzen, der den Abgeordneten erfolglos versuchte zu überzeugen, dass das argentinische Gesetz bereits viel umfassendere Regelungen vorsah als die Berner Konvention. »Die Berner Übereinkunft, Herr Abgeordneter, legt geringere Verpflichtungen fest, als der argentinische Staat durch das gerade verabschiedete Gesetz auferlegt bekommen hat.«¹¹⁹ Das Beispiel verdeutlicht die Vorbehalte, die einige Parlamentarier ohne außenpolitische Erfahrung gegenüber internationalen Konventionen hatten. Trotz dieses Widerstandes konnte die Konvention 1935 durch das Parlament gebracht werden.¹²⁰ Doch das hieß nicht, dass es in Argentinien zuvor keine Regelungen gab. Ganz im Gegenteil, eine Ratifikation der internationalen Konventionen hatte oftmals kaum Einfluss auf eine Verbesserung der Lage im Land, sondern war ein Ausdruck dafür, dass Länder schon gewisse Standards etabliert hatten.¹²¹

Die Teilnahme und Aktivität der argentinischen Delegationen auf den ILO-Konferenzen hatte wenig Einfluss darauf, wie schnell die Konventionen durch das Parlament ratifiziert wurden. Die argentinische Delegation war auf den ersten beiden Konferenzen 1919 und 1920 noch vollständig erschienen und war durch rege Beteiligung an den Beratungen bezüglich der Frauenarbeit aufgefallen. Dagegen fehlte sie 1921 und 1922 vollständig auf den Konferenzen, wo auch über Konventionen zum Mindestalter und Frauenarbeitsschutz verhandelt wurde, die von Argentinien aber ratifiziert wurden. Das Engagement der Delegationen war demnach kein primärer Faktor, der die Legitimität von Konventionen im nationalen Parlament erhöhte oder verringerte, zumal der zeitliche Abstand zwischen Beschluss auf der ILO-Konferenz und Ratifikation durch das Parlament häufig mehrere Jahre betrug. Zudem wurden von der argentinischen Regierung sämtliche Konventionen zur Ratifikation vorgelegt, unabhängig davon, ob Argentinien an der entsprechenden Konfe-

118 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 1921, S. 488.

119 Ebd., S. 451.

120 Maddalena 2020, S. 11.

121 Son 2023.

renz teilgenommen hatte oder nicht. Das DNT wertete die Konventionen im Nachgang der Konferenzen aus und prüfte als zuständige Behörde deren Anwendung auf die argentinischen Gesetze. Der Präsident des DNT, Alejandro Unsain, der zugleich als Delegierter oder Berater auf fünf ILO-Konferenzen anwesend war, war selbst Berichterstatter für das Parlament und empfahl in den meisten Fällen eine Ratifizierung. Dabei plädierte er interessanterweise auch für die Ratifikationen jener Konventionen, die eine etwas restriktivere Regelung als die argentinische Rechtslage vorsahen. Dies wird am Beispiel der Konvention über die obligatorische ärztliche Untersuchung von Kindern und Jugendlichen auf Schiffen deutlich: »Da es sich um eine einfache Vorschrift handelt, die die Gesundheit der Besatzungen gewährleisten soll, ist nichts dagegen einzuwenden, ihre Ratifizierung zu beantragen.«, so Unsain.¹²² In der Vorlage für das Parlament hieß es hierzu weiter, dass diese Maßnahme zwar kein expliziter Bestandteil des argentinischen Gesetzes Nr. 11.317 sei, aber dieser Passus dem »Geist« und der eigentlichen Zielsetzung des Gesetzes, dem Gesundheitsschutz, entspreche. Das Argument des Gesundheitsschutzes verfiel in der Parlamentsdebatte, die über die Konvention allerdings erst zehn Jahre später, 1935, verhandelte.¹²³ Die Rechtslage war jedoch dieselbe. Die Konvention hob in diesem Fall die Standards in Argentinien an. Insbesondere in Bezug auf Frauen und Kinder war dies in Argentinien ein Konsens, der es erlaubte, internationale Konventionen auch dann zu übernehmen, wenn sie etwas restriktiver waren als die nationalen Gesetze. Zudem war das Parlament nach 1933 vertrauter mit den ILO-Konventionen, was deren Ratifikation erleichterte.

Arbeiter auf hoher See

Für den argentinischen Ökonomen Luís Ario Russo hatte die Handelsschifffahrt eine viel größere Bedeutung als nur ein Transportmittel für Menschen und Waren zu sein. Die moderne Schifffahrt machte die Eroberung des Meeres durch den Menschen möglich und bedeutete den Sieg der modernen Technik – mit modernen Navigationsinstrumenten oder neuartigen Dieselmotoren – über die wilden, unberechenbaren Naturgewalten des Ozeans.¹²⁴ Für Russo war die Handelsschifffahrtsflotte eines Landes ein Beweis für den zivilisatorischen Fortschritt eines Landes, sodass er ihr eine hohe politische Bedeutung zuschrieb. Denn die Flotte, so Russo, verbinde die Metropole mit der Peripherie, versorge sie wechselseitig mit Menschen und Waren und könne zur ökonomischen Unabhängigkeit eines Landes beitragen, so-

122 Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo, 8 (89), 1925.

123 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, 1935, S. 518.

124 Russo 1938, S. 12f.

dass der moralische Zusammenhalt des Vaterlandes («la unidad moral de la patria») gesichert würde.¹²⁵

Die Handelsmarine war für Russo und seine Zeitgenossen folglich ein wichtiges Projekt einer modernen, selbstbewussten Nation, deren Souveränität eben auch von einer funktionierenden Handelsflotte abhing. Vor diesem Hintergrund erkannte Russo aber auch die strukturellen Schwachstellen Argentiniens, die es zu überwinden galt. Denn trotz einer Küstenlänge von fast 5.000 Kilometern verfügte Argentinien über einen Meereszugang von de facto nur 1.500 Kilometern, was im Vergleich zu Ländern ähnlicher Größe relativ wenig war.¹²⁶ Die stürmischen Meere des Südatlantiks sowie ein sehr starker Gezeitenunterschied machten die Nutzung natürlicher Häfen in geschützten Buchten fast unmöglich. Umso bemerkenswerter sei es, so Russo, dass es in Argentinien gelungen sei, große und kostspielige Häfen in Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Quequén sowie Bahía Blanca zu bauen.¹²⁷ Diese Häfen, sowie die Binnenhäfen auf den großen Flüssen Río Paraná und Río Uruguay (Rosario, Santa Fe), waren der ganze Stolz der Nation und das Tor zur Welt des internationalen Handels.

Die Lage Argentiniens im südlichen Atlantik machte den Überseetransport nach Europa langwierig und teuer. Mit Dampfschiffen dauerte die transatlantische Überfahrt von Buenos Aires nach Europa um die Jahrhundertwende mit 18 bis 20 Tagen deutlich länger als von New York nach Europa mit 10 bis 12 Tagen.¹²⁸ Große Reedereien aus Europa dominierten den transatlantischen Fracht- und Passagierverkehr.¹²⁹ Der Schiffsverkehr unter argentinischer Flagge war zu Beginn des 20. Jahrhunderts daher weitgehend von Küsten- und Binnenschifffahrt geprägt. Die Schiffe legten dabei meist kürzere Strecken bis zu den Nachbarländern zurück und dienten dem Handel mit diesen Ländern oder steuerten Binnenhäfen an. Dies änderte sich auch in den folgenden Jahrzehnten nicht. Im Jahr 1940 fielen 98 Prozent aller registrierten Schiffe unter argentinischer Flagge in die Kategorien kleinerer und mittlerer Größenordnung.¹³⁰ Neben den Schiffen waren die Häfen ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in dem Land, dessen nationale Wirtschaftskraft fast zur Hälfte aus dem Export landwirtschaftlicher Produkte bestand.¹³¹ Die Übersee- und Binnenhäfen steigerten ihre Tonnagezahlen mit Unterbrechung während des Ersten Weltkriegs und der unmittelbaren Zwischenkriegszeit stetig, wobei die Bin-

125 Ebd., S. 16f.

126 Ebd., S. 32.

127 Ebd., S. 32ff.

128 Baily 1999, S. 32.

129 Miller 2012, S. 70.

130 Ministerio de Marina 1940.

131 Gerchunoff und Llach 2018, S. 487; Cortés Conde 2009, S. 51f.

nenhäfen deutlich an Bedeutung gewannen und 1925 mit über 17 Millionen Tonnage die Menge des Warenumschlags der Überseehäfen übertrafen.¹³²

Die Bedeutung dieses Wirtschaftssektors machte die Arbeiter auf den Schiffen und in den Häfen zu wichtigen Rädchen in der Maschinerie, was ihnen aber auch eine strategisch machtvolle Position einbrachte. Die Arbeit der Seeleute grenzte sich aufgrund ihrer Besonderheiten auf See grundsätzlich von der industriellen Fabrikarbeit ab. Die ILO gliederte die maritime Arbeit als eigenständigen Bereich aus den allgemeinen Beratungen über die Industriearbeit aus, weil sie die Seeleute mit ihrer speziellen Arbeitsumgebung als besonders schutzbedürftig ansah.¹³³ Denn die Einhaltung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzstandards war schwerer zu kontrollieren und wenn Schiffe maritime Hoheitsgebiete überquerten, musste geklärt werden, welchen Arbeitsgesetzen das Schiffspersonal unterlag. Diese Fragen machten eine internationale Koordination im Bereich der Arbeit der Seeleute besonders relevant.¹³⁴ Allerdings waren es auch die Gewerkschaftsvertreter der Seeleute selbst, die sich auf der Versailler Friedenskonferenz für eine stärkere Eigenbetrachtung ihrer Interessen eingesetzt hatten.¹³⁵

Obwohl die maritime Arbeit eine wichtige Stellung innerhalb des ILO-Kosmos einnahm, ist dieses Themenfeld in der geschichtswissenschaftlichen Forschung über die ILO lange Zeit nicht zentral behandelt worden. Arbeiten über die ILO schneiden das Thema zwar in ihrer Analyse häufig an, nicht zuletzt, weil die Konventionen über maritime Arbeit bereits im ersten Jahrzehnt von der ILO beschlossen wurden (Tabelle 4-2). Erst in jüngerer Zeit sind vereinzelt Beiträge erschienen, die sich dem Forschungsgegenstand der Regulierung maritimer Arbeit durch die ILO aus einer historisch kontextualisierenden Perspektive nähern. Genannt werden kann beispielsweise die Studie von Ribes Moreno, die allerdings nur sehr bedingt auf die Anfangszeit zwischen 1919 und 1939 eingeht.¹³⁶ Eine andere Studie von Leon Fink ist eine methodisch sehr differenzierte Untersuchung, da sie über die institutionenhistorische Aufarbeitung hinausgeht. Ihre Stärke liegt in der Verbindung der geopolitischen Umbruchsprozesse in der Zwischenkriegszeit mit den Aushandlungsprozessen auf den verschiedenen Plattformen internationaler Politik.¹³⁷

132 Bunge et al. 1929, S. 454.

133 Caruso 2017, S. 135.

134 Baumlér 2020, S. 3.

135 International Labour Office 1938, S. 340.

136 Siehe dazu Ribes Moreno 2018.

137 Siehe dazu Fink 2016.

Tabelle 4-2: Konventionen und Empfehlungen der ILO bezüglich der Arbeit der Seeleute

Bezeichnung	Name und Jahr der Konferenz	Jahr der Ratifikation durch Argentinien
Co07	Minimum Age (Sea) Convention, 1920	1933
Co08	Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920	1933
Co09	Placing of Seamen Convention, 1920	1933
Co16	Medical Examination of Young Persons (Sea) Convention, 1921	1936
Co22	Seamen's Articles of Agreement Convention, 1926	1950
Co23	Holidays with Pay (Sea) Convention, 1936	1950
Co54	Sickness Insurance (Sea) Convention, 1936	-
Co56	Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1936	-
Ro07	Hours of Work (Fishing) Recommendation, 1920	
Ro08	Hours of Work (Inland Navigation) Recommendation, 1920	
Ro09	National Seamen's Codes Recommendation, 1920	
Ro10	Unemployment Insurance (Seamen) Recommendation, 1920	
Ro26	Migration (Protection of Females at Sea) Recommendation, 1926	
Ro27	Repatriation (Ship Masters and Apprentices) Recommendation, 1926	
Ro28	Labour Inspection (Seamen) Recommendation, 1926	
Ro48	Seamen's Welfare in Ports Recommendation, 1936	
Ro49	Hours of Work and Manning (Sea) Recommendation, 1936	

Quelle: ILO

In der argentinischen Historiografie stechen die Arbeiten von Laura Caruso heraus. Der Historikerin gelingt es, die nationalen innenpolitischen Akteurskonstellationen zwischen der Arbeiterbewegung, der Regierung und den Unternehmern mit den internationalen Entwicklungen in Bezug zu setzen.¹³⁸ Ihre Studien sind wichtige Beiträge, um den Prozess zu erforschen, wie sich argentinische Akteure in einem für sie besonders wichtigen Themenbereich innerhalb der ILO positionieren konnten. Zudem hebt Caruso die besonders konfliktreiche Beziehung zwischen den Unternehmern und den Gewerkschaften der Seeleute hervor, was erhebliche Auswirkungen auf Fragen bezüglich der Repräsentation Argentiniens bei der ILO hatte.¹³⁹

¹³⁸ Caruso 2011b, 2017.

¹³⁹ Caruso 2016.

Daran wird hier angeknüpft. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Rolle der argentinischen Delegationen auf den drei Internationalen Arbeitskonferenzen über Seearbeit zu untersuchen. Denn Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern versuchten ihre unterschiedlichen Anliegen auf den Konferenzen vorzutragen und ihre Interessen mit Hilfe internationaler Unterstützung in Argentinien durchzusetzen. Mehr als bei den anderen Themenbereichen, die in dieser Studie untersucht wurden, standen sich die Sozialpartner in der Handelsschifffahrt zunächst deutlich konfrontativer gegenüber, was den Kompromiss auf internationaler Ebene erschwerte. Darüber hinaus wird deutlich, wie Argentinien versuchte, sich auf internationaler Bühne gegen eine sehr eurozentrisch aufgestellte ILO durchzusetzen. Im Bereich der Arbeiterrechte für die Seeleute hatte Argentinien eines der progressivsten Gesetze, weshalb die argentinischen Akteure versuchten, eine internationale Führungsrolle einzunehmen.

Der transnationale Charakter der Seefahrt

Für den Ökonomen Luís Russo war nicht nur die Handelsschifffahrt an sich der Stolz einer ganzen Nation, sondern auch die an Deck arbeitenden Männer stilisierte er zu Helden, die den Unberechenbarkeiten und den Gefahren des Meeres trotzten und dem Land einen Dienst erwiesen. Es war, laut Russo, der Geist der Männer des Meeres (»hombres de mar«) – Mut, Loyalität und Kameradschaft – der die Seeleute zu einer besonderen Gruppe von Arbeitern machte.¹⁴⁰ Die Beschreibung der Seeleute durch Russo war nicht nur eine Fremdzuschreibung, sondern auch eine Selbstwahrnehmung der Seeleute, die die Besonderheit ihrer Arbeit zu artikulieren wussten. So bildeten sich in Argentinien bereits am Ende des 19. Jahrhunderts Arbeiterorganisationen unter Seeleuten, die schnell zu einer der wichtigsten und größeren Arbeitergruppen wurden, die parallel zum Boom der Handelsschifffahrt in Argentinien entstanden.¹⁴¹ Die Notwendigkeit für eine organisierte Arbeiterschaft in der Branche lag aber auch an den besonders harten Bedingungen, unter denen Seeleute arbeiten mussten. Niedrige Löhne, lange Arbeitszeiten und ausbeuterische Rekrutierungssysteme waren Anlässe für die Aufnahme von Streiks und Arbeitskämpfen.¹⁴² Der Grund für die schlechten Arbeitsbedingungen lag am besonders starken internationalen Wettbewerbsdruck, dem Schifffahrtsunternehmen unterlagen.¹⁴³ Die Aufnahme von Schifffahrtsverbindungen von Argentinien nach Europa und später nach Nordamerika wuchs sowohl im Bereich der Frachtschiffe als auch bei Passagierschiffen, die häufig als hybride Transportschiffe für Menschen und Waren genutzt

140 Russo 1938, S. 12.

141 Caruso 2012, S. 92.

142 Ebd., S. 93f.

143 Siehe dazu Caruso 2016.

wurden. Dies geht aus einer statistischen Untersuchung der Schifffahrt in Argentinien durch die ILO hervor. Von insgesamt 144 Handels- und Passagierschiffen, die 1935 unter argentinischer Flagge verkehrten, waren 34 hybride Schiffe für den Personen- und Warenverkehr gelistet.¹⁴⁴ Der Transport von Waren und Personen über den Atlantik von Europa nach Argentinien hatte sich im Laufe des 19. und frühen 20. Jahrhunderts durch neue Antriebe und Kapitalinvestitionen massiv verbilligt. Um in diesem Wettbewerb zu bestehen, mussten Schifffahrtsgesellschaften kostensparend agieren, was häufig zum Nachteil des Schiffspersonals wurde. Die Transportkosten variierten nicht stark pro Tonnage, sondern setzten sich aus der Entfernung, der Transportzeit und vor allem den Lohnkosten zusammen.¹⁴⁵ Zudem war der Arbeitsort des Schiffs schon immer eine Umgebung besonders harter Arbeitsbedingungen gewesen, da es sich um einen sehr engen und geschlossenen Raum mit langen Arbeitszeiten und wenig Ruhepausen handelte. Außerdem unterstanden die Angestellten in einem sehr hierarchischen System dem Kommandanten, wodurch es häufig zu Missbrauch der Lohnarbeit kam.¹⁴⁶

Allerdings gehörten die Schiffe, die unter argentinischer Flagge fuhren, in den 1920er Jahren zum allergrößten Teil zur Schifffahrt der »Cabotage«. Dies waren Schiffe der Küsten- und Binnenschifffahrt, die die argentinische Küste und größere Flüsse befuhren, aber keine Atlantiküberquerung vollzogen. Häfen in Uruguay, Paraguay, Brasilien und im südlichen, vereisten Feuerland wurden ebenfalls angesteuert.¹⁴⁷ Von 84 argentinischen Frachtschiffen zählten 70 zu Schiffen der Cabotage und von 34 hybriden Schiffen verkehrten 27 ausschließlich in der Küstenschifffahrt. Die meisten der wenigen überseeischen Verbindungen besaß Argentinien in der Schiffskategorie der Tanker, die für den Erdöllexport eingesetzt wurden. Im Jahr 1907 wurden Erdölvorkommen nahe der Küstenstadt Comodoro Rivadavia in der Provinz Chubut entdeckt, von wo aus direkt der Export erfolgte. Neben den niedrigen Löhnen und den oft unregelmäßigen Arbeitszeiten war vor allem das Fehlen von Arbeitsverträgen kennzeichnend für die Arbeitsverhältnisse an Bord all dieser Schiffe.¹⁴⁸

Am Ende des Ersten Weltkriegs hatte die Moral der Seeleute einen vorläufigen Tiefstand erreicht: Sinkende Schiffsverkehrsfrequenzen schmälerten die Umsätze der Schifffahrtsgesellschaften, sodass die Löhne zwischen 1914 und 1918 in der Branche durchschnittlich um zehn Prozent gekürzt und viele Entlassungen ausgesprochen wurden.¹⁴⁹ Nicht nur die Nominallöhne sanken, sondern die Reallöhne san-

144 International Labour Office 1936, S. 160.

145 Pinilla und Rayes 2019, S. 457.

146 Lillie 2009, S. 534ff.

147 Informaciones Sociales, 5 (3), 1926, S. 25.

148 Caruso 2012, S. 93f.

149 Caruso 2017, S. 145.

ken noch stärker, da gleichzeitig die Lebenshaltungskosten während des Krieges in die Höhe schnellten. Die Reduktion des Personals hatte verlängerte Arbeitszeiten für die verbliebenen Arbeiter zur Folge, was den Unmut über die Arbeitsbedingungen auf See weiter schürte.¹⁵⁰ Die prekäre Situation der Seeleute an Bord erregte bald das Interesse der Presse, die die Regierung und Unternehmer als Verantwortliche für die Misere der Seeleute anprangerte.¹⁵¹ Die Notwendigkeit, die Arbeitsbedingungen der Seeleute zu verbessern, war unbestritten, und die argentinische Regierung hoffte, das Dilemma zwischen Wettbewerbsdruck und Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch international abgestimmte Lösungen lösen zu können. Entsprechend engagiert trat die argentinische Delegation auf der ersten ILO-Konferenz über die Arbeit der Seeleute auf. Sichtbar wurde dies in den Redebeiträgen der argentinischen Delegierten. Auch die schnelle Empfehlung der argentinischen Regierung zur Ratifizierung der Übereinkommen unmittelbar nach der Konferenz zeigt, wie wichtig der Regierung dieses Thema war. Darüber hinaus war die ILO eine besonders geeignete Plattform, um strengere Gesetze für Seeleute durchzusetzen. Denn damit die Arbeitsschutzbestimmungen auch tatsächlich durchgesetzt werden konnten, mussten genügend Staaten die Übereinkommen ratifizieren.¹⁵² Handelsschiffe auf internationalen Gewässern unterlagen grundsätzlich den Gesetzen jener Länder, unter deren Flagge sie fuhren. Dieser transnationale Charakter der Arbeit der Seeleute veranlasste die ILO, diese Fragen gleich zu Anfang aufzugreifen.¹⁵³

Konferenzen über maritime Arbeit

Die Arbeit der Seeleute wurde von der ILO bereits in den ersten Jahren zum Gegenstand internationaler Beratungen gemacht. Ihr wurde eine eigene Kommission in der ILO zuerkannt, und es wurden gesonderte Konferenzen einberufen, um internationale Konventionen zu entwickeln, die ausschließlich die Arbeit der Seeleute betraf. Die erste Konferenz dieser Art fand 1920 in der italienischen Hafenstadt Genua statt und zwei weitere Konferenzen über maritime Arbeit wurden in den Jahren 1926 und 1936/37 in Genf abgehalten. Die Einberufung der Konferenzen war, so konstatierte das *Bureau*, auch dem Druck der maritimen Arbeiterverbände geschuldet.¹⁵⁴ Denn die Gewerkschaftsbewegung war gerade in dieser Branche besonders stark, wie die zahlreichen Streiks unter den Seeleuten am Anfang des Jahrhunderts zeigten. Aber auch die argentinischen Unternehmerverbände waren an der Konferenz

150 Suriano 2017, S. 105.

151 Caruso 2011b, S. 32.

152 Ribes Moreno 2018, S. 124f.

153 Maul 2019, S. 65.

154 Bureau International du Travail 1930, S. 2.

über maritime Arbeit interessiert und wollten hochrangig vertreten sein, wie im *Boletín* der *Asociación del Trabajo* geschrieben wurde.¹⁵⁵ Denn die Gefahr aus Sicht der Unternehmer war, dass die gut organisierten Arbeiterverbände auf internationaler Ebene umfassende Regelungen bezüglich Arbeitszeiten oder Mindestlöhnen durchsetzen konnten, was die argentinischen Unternehmer vor vollendete Tatsachen gestellt hätte. Daher war es für die Unternehmervverbände wichtig, vor Ort präsent zu sein, um Einfluss auf die internationale Regelung nehmen zu können, der die Unternehmen später unterliegen könnten.

Als die Konferenz in Genua von Generaldirektor Albert Thomas eröffnet wurde, war die argentinische Delegation jedoch zunächst nicht anwesend. Dies lag an dem andauernden Streik der Arbeiter bei der argentinischen Reederei *Mihanovich* in Buenos Aires. Erst im letzten Moment hatte der Repräsentant der Gewerkschaft, der Schiffskapitän und gebürtige Genovese Pedro Dicuatro, seine Teilnahme zugesagt, während im Hafen von Buenos Aires der Arbeitskonflikt zwischen *Mihanovich* und der Belegschaft weiterging. Die Wahl des Arbeitnehmervertreters Dicuatro hatte sich als konfliktreich erwiesen, da sich die Seeleutegewerkschaft FOM zunächst geweigert hatte, mitten in einem konfliktreichen Arbeitskampf an der Seite von Regierungs- und Arbeitgebervertretern nach Genua zu reisen.¹⁵⁶ Die Regierung legte jedoch großen Wert darauf, in Genua mit einer umfassenden Delegation vertreten zu sein, um vor der ILO ein positives Image zu vermitteln. Schließlich erkannten auch die Arbeiter die Bedeutung, ihre Anliegen auf internationaler Bühne vorzubringen und die Solidarität der europäischen Gewerkschaften zu suchen, was Dicuatro dazu veranlasste, mit etwas Verspätung die Reise nach Genf anzutreten.¹⁵⁷ Die Startbedingungen waren aber alles andere als optimal.¹⁵⁸ Dies wog umso schwerer, weil die Genua-Konferenz, wie auch alle anderen ILO-Konferenzen in den frühen 1920er Jahren, eine von Europa dominierte Konferenz war. Dies führte dazu, dass sich die Schwerpunkte der Verhandlungen an den europäischen Bedürfnissen orientierten und es Delegationen aus Lateinamerika schwer hatten, eigene Akzente zu setzen. Der Grund dafür war, dass die Teilnahme vollständiger Delegationen auf den Konferenzen alles andere als selbstverständlich war. In den Anfangsjahren wie auch auf der Genua-Konferenz war Argentinien als einziges lateinamerikanisches Land mit einer vollständigen Delegation aus Arbeiter-, Unternehmer-, und Regierungsvertretern erschienen, allerdings mit Alejandro Unsain als einzigem Akteur mit fachli-

155 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 1 (9), 1920, S. 2.

156 Stagnaro und Caruso 2017, S. 9.

157 Caruso 2011b, S. 45.

158 Stagnaro und Caruso 2017, S. 9.

cher Expertise aus der Regierungsdelegation. Mit vier Personen war die argentinische Delegation insgesamt dünn besetzt.¹⁵⁹

Die Ergebnisse der Genua-Konferenz waren aus Sicht der argentinischen Teilnehmer ambivalent. Sowohl der Arbeitgebervertreter Atilio Dell'Oro Maini als auch der Arbeitervertreter Pedro Dicuatro lobten einerseits die beschlossenen Konventionen zum Mindestalter, zur Arbeitslosenversicherung sowie zur Arbeitsvermittlung für Seeleute. Andererseits meldeten Dicuatro und der Regierungsvertreter Alfredo Colmo Bedenken hinsichtlich der Effektivität der Konventionen und ihrer faktischen Anwendung in Argentinien an.¹⁶⁰ Tatsächlich war es ein Anliegen der gesamten argentinischen Delegation, ein international einheitliches Arbeitsgesetz für Seeleute zu schaffen, auch um den internen Konflikt bei *Mihanovich* zu entschärfen. Die argentinischen Delegierten sahen es als wenig zielführend an, nur vereinzelte Regelungen zu treffen, da dies Regierungen die Möglichkeit gab, selektiv vorzugehen und sich lediglich die für sie günstigsten Regelungen herauszupicken. Dell'Oro Maini und Dicuatro argumentierten aber mit unterschiedlichen Motiven für eine umfassende ILO-Konvention zur Arbeit der Seeleute. So sah Dell'Oro Maini durch international standardisierte Arbeitsbedingungen die Beziehungen zwischen Arbeitern und Unternehmern verbessert, sodass der Einfluss der Gewerkschaften begrenzt werden konnte; auf der anderen Seite befürwortete Dicuatro die grundsätzliche Entscheidung der Konferenz, sowohl Gewerkschaften für Schiffsbesatzungen als auch für Offiziere zuzulassen, da dies ein zentraler Punkt im Arbeitskonflikt bei *Mihanovich* gewesen war.¹⁶¹

Vor dem Hintergrund der Konfliktsituation mit den Seeleuten in Argentinien, versuchte die Regierung ein international verbindliches Seemannsstatut durchzusetzen, das den Arbeitskampf in Argentinien hätte entschärfen können.¹⁶² Denn die argentinischen Reedereien waren erst bereit für Zugeständnisse, wenn international einheitliche Regelungen beschlossen wurden, sodass keine Wettbewerbsverluste zu befürchten waren. Alejandro Unsain, Teilnehmer der argentinischen Delegation in Genua, berichtete nachfolgend, wie auf der Konferenz im Geiste der Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaftern, Unternehmern und Regierungen konkrete Ergebnisse erzielt wurden, die prinzipiell in jedem Land umsetzbar erschienen. Der Anspruch der ILO, Sozialpolitik im Zusammenspiel mit ökonomischen Überlegungen zu entwickeln, war für Unsain eine wertvolle Eigenschaft, um einheitliche und faire Regeln international und für alle Parteien akzeptabel durchzusetzen.¹⁶³

159 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 2, 1920, S. XXII.

160 Caruso 2011b, S. 51f.

161 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 1 (12), 1920, S. 18f.

162 Caruso 2017, S. 146.

163 Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, 47, 1920, S. 205ff.

Auch in Argentinien war die Arbeitsgesetzgebung für die Seeleute nach wie vor unzureichend. Die argentinische Regierung hatte dem *Bureau* zuvor den üblichen Fragebogen zur Abfrage bestehender Arbeitsgesetze übermittelt, in dem festgestellt wurde, dass es in Argentinien keine speziellen Arbeitsschutzregelungen für Seeleute gab. Für sozialpolitische Regelungen fand in dieser Branche der *Código de Comercio* Anwendung, das Handelsgesetzbuch. Für die Arbeiter einer so bedeutenden Branche in Argentinien war das unzureichend. Weder gab es einen flächendeckenden Achtstundentag noch existierte ein System der Arbeitsvermittlung, das die unabhängigen, und damit sehr ausbeuterischen Rekrutierungspraktiken der Reedereien hätte ersetzen können.¹⁶⁴ Zudem kam es häufig zu Missbrauch der Arbeitssituation, da entsprechende Kontrollmechanismen des DNT versagten. Das Abhängigkeitsverhältnis der Matrosen von ihren Kapitänen, die auf See absolute Loyalität und Gehorsam verlangten, machten das System anfällig für Missbrauch. Außerdem mussten die meisten Angestellten eine Vielzahl von Aufgaben verrichten, bei denen die körperliche Anstrengung in der Regel hoch war, dazu kamen unregelmäßige Arbeitszeiten.¹⁶⁵ Das Handelsgesetzbuch bot keine ausreichenden Antworten auf Fragen der Arbeitsrechte und des Arbeitsschutzes, da es noch aus dem Jahr 1858 stammte, einer Zeit vor der Gründung des modernen argentinischen Nationalstaates, als es kaum Reedereien mit mehreren Schiffen und angestelltem Personal gab. Die neue Struktur der Branche erforderte auch neue Gesetze, das war auch der Regierung und den Arbeitgebern bewusst. Eine zentrale Frage für die Gewerkschaften war die Einführung eines Achtstundentages für Arbeiter auf Schiffen.¹⁶⁶

Der Achtstundentag wurde auf der Konferenz in Genua auch zu einem breit diskutierten Themenfeld, da dies in mehreren Ländern ein wichtiger Streitpunkt war. Bereits zu Beginn der Beratungen stimmte die Konferenz für eine Empfehlung, die ein Arbeitszeitregime von acht Tagesstunden und vierzig Wochenstunden (kurz: 8/40) für die Arbeit der Seeleute vorsah. Dies schloss direkt an die Konvention zur Arbeitszeit für Industriearbeiter an, die bereits auf der ersten Internationalen Arbeitskonferenz in Washington beschlossen wurde. Während der Diskussionen hielt der argentinische Regierungsvertreter Alfredo Colmo, Rechtsprofessor an der Universidad de Buenos Aires, fest, dass es in der Praxis des Rechts unmöglich sei, gleichzeitig zwei Gesetze für Arbeit an Land und auf See zu haben. Zuvor hatten die Delegierten darüber nachgedacht, die Arbeitszeit auf Schiffen, die in Binnengewässern fahren, getrennt von denen zu regeln, die auf dem offenen Meer fahren. Colmo betonte jedoch, insbesondere in Argentinien sei eine solche Unterscheidung nicht möglich, da die Schiffe täglich die Häfen von La Plata und Buenos Aires entlang des

164 Lobato 2007, S. 148.

165 Lillie 2009, 534.

166 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 2, 1920, S. 368.

Río de la Plata passierten und sowohl in den offenen Ozean als auch ins Landesinnere führen. Der Übergang zwischen Fluss und Meer war – im wahrsten Sinne des Wortes – fließend. Daher konnte und sollte bei Arbeitszeiten nicht unterschieden werden, in welchen Gewässern sich das Schiff gerade befand.¹⁶⁷

Die argentinischen Arbeitgeber lehnten die rechtliche Fixierung der 8/40-Stundenarbeit lange Zeit indessen kategorisch ab. Der Vertreter der Reeder, Atilio Dell'Oro Maini, berichtete im Bulletin des Arbeitgeberverband *Asociación del Trabajo* über seine Eindrücke von der Konferenz. Über die Beratungen des Achtstundentages schrieb er, dass sich die argentinischen Reeder mit dem Arbeitspersonal bereits auf freiwilliger Basis auf die Praxis des Achtstundentages geeinigt hätten, ohne dass eine staatliche Normsetzung notwendig gewesen wäre.¹⁶⁸ Dies war jedoch eine verkürzte Darstellung, da sich diese vertragliche Vereinbarung auf das Personal im Maschinenraum der Schiffe beschränkte und als Präzedenzfall aus einem Streik bei der Reederei *Mihanovich* im Jahr 1916 hervorging und von einigen anderen Reedereien übernommen wurde. Für den Rest des Personals galt demnach zunächst kein Achtstundentag. Für Dell'Oro Maini war dies nichtsdestotrotz ein Beispiel für die »harmonische Beziehung«, die zwischen »Arbeit und Kapital« in Argentinien herrschte.

Die vermeintliche Harmonie öffentlich zu betonen war daher auch ein bewusst eingesetztes Mittel der argentinischen Arbeitgeber. Es ging schließlich darum, einen sozialen Frieden zu propagieren, der staatliche Eingriffe überflüssig machte. Dies sollte der in Argentinien stärker werdenden Gewerkschaftsbewegung den Wind aus den Segeln nehmen.¹⁶⁹ Denn der Achtstundentag war seit jeher neben Lohnerhöhungen ein zentrales Anliegen der Gewerkschaftsbewegung, wie aus einem Bericht von Augusto Bunge, *Las Conquistas de la Higiene Social*, hervorgeht.¹⁷⁰ Auch in den Statistiken des DNT über die Streikgründe der argentinischen Arbeiter stand die Arbeitszeit an dritter Stelle.¹⁷¹ Die argentinischen Unternehmerverbände ahnten bereits, dass der Achtstundentag in Argentinien früher oder später auf Druck der Gewerkschaften eingeführt würde. Deswegen trat Dell'Oro Maini auch auf der zweiten ILO-Konferenz über maritime Arbeit im Jahr 1926 dafür ein, dass dieser bereits vorher auf internationaler Ebene kodifiziert wurde. Käme die ILO der argentinischen Regierung einer Regelung zuvor, müssten argentinische Reedereien keine Wettbewerbsnachteile fürchten, so das Kalkül. Denn Atilio Dell'Oro Maini konstatierte, dass argentinische Schifffahrtsunternehmen der Konkurrenz aus

167 Ebd.

168 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, I (12), 1920, S. 20.

169 Caruso 2011b, S. 42.

170 Bunge 1910b, S. 244.

171 Crónica Mensual del Departamento Nacional el Trabajo, 3 (29), 1920, S. 464.

Europa und Nordamerika völlig unterlegen waren, und zwar deshalb, weil Argentinien bereits die fortschrittlichsten Arbeitsschutzgesetze für Seeleute anwendete. Der Achtstundentag galt tatsächlich bereits für einige Seeleute in Argentinien, wurde aber in anderen wichtigen Reedereinationen wie Großbritannien nicht angewandt.¹⁷² Dies wurde in Argentinien als ungerecht empfunden. Gleichzeitig beschwichtigte Dell'Oro Maini die Bedenkenträger aus anderen Ländern, die einen Achtstundentag für grundsätzlich unökonomisch hielten. Er erklärte, dass der Achtstundentag in Argentinien längst eine gängige Praxis war und Überstunden sowieso nur in besonders produktionsintensiven Zeiten vorkämen. Dell'Oro Maini präsentierte sich auf der Konferenz als ein Befürworter des Achtstundentages, aber er versuchte gleichzeitig alles, um ein Gesetz zur flächendeckenden Einführung des Achtstundentages in Argentinien hinauszuzögern. Auf der Konferenz war es dementsprechend der Arbeiterdelegierte Pedro Dicuatro, der den vorangegangenen Äußerungen von Dell'Oro Maini widersprach und ihm zugleich vorwarf, dass alle seine kooperativen Annäherungsversuche reine Rhetorik seien und nicht die Realität widerspiegeln. Dicuatro war davon überzeugt, dass die meisten Schifffahrtsunternehmer mit ihren sozialbetrieblichen Avancen lediglich versuchten, die Gewerkschaftsbewegung zu untergraben und somit echten sozialen Fortschritt zu verhindern.¹⁷³

Tatsächlich gelang es Dell'Oro Maini und den Arbeitgebern die Debatte in Argentinien zu ihren Gunsten zu lenken. Auch wenn sie kurz nach dem Streik bei *Mihanovich* die Forderungen der FOM anerkennen mussten, konnten sie kurz darauf ihre machtvollen Stellung zurückerobern: Instabile Machtverhältnisse innerhalb und zwischen den Gewerkschaften schwächten deren inneren Zusammenhalt.¹⁷⁴ Die Arbeitgeberverbände konnten in den Folgejahren erfolgreich Argumente gegen den Achtstundentag sammeln. In einem Bericht im Bulletin der *Asociación del Trabajo* erläuterte Dell'Oro Maini die finanzielle und organisatorische Belastung für die Schifffahrtsunternehmer, die durch die Einführung des Achtstundentages entstünden. Er betonte, dass ein rigides Arbeitszeitregime nur ökonomisch sei, wenn das Frachtaufkommen pro Schiff erhöht würde, also Schiffe entweder größer oder der Stauraum zulasten der Matrosen ausgeweitet würde. Andernfalls würde eine Reihe von argentinischen Reedereien im internationalen Wettbewerb nicht mehr bestehen.¹⁷⁵ Damit traf Dell'Oro Maini einen Nerv, weil die Schiffe unter argentinischer Flagge keinesfalls nur zu großen Unternehmen wie *Mihanovich* gehörten, sondern vor allem kleine und selbstständige Unternehmen waren, bei denen die

172 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (183), 1927, S. 343f.

173 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 2, 1920, S. 518f.

174 Del Campo 2012, S. 43; Caruso 2011b, S. 41.

175 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 24 (1), 1921, S. 4.

Schiffseigner noch selbst zur See führen. Im Bericht des *Répertoire statistique maritime* der ILO von 1936 hatten fast 90 Prozent der Frachtschiffe (»navires chercheurs de fret«) unter argentinischer Flagge eine Frachtkapazität von unter 2.000 Tonnen und fast 60 Prozent der Schiffe verfügten über Kapazitäten von weniger als 1.000 Tonnen.¹⁷⁶ Zudem war der Anteil an Selbstständigen in der Branche besonders hoch, wie der Bericht des Sozialpolitikers Léonidas Anastasi zeigte.¹⁷⁷

Für die Arbeitgeber kam die 8/40-Stundenarbeit daher nur dann in Frage, wenn eine ausreichende Anzahl anderer Staaten ähnliche Gesetze und Verpflichtungen hatte. Entweder wurde ein internationaler Standard gefunden, der ein internationales Seemannsstatut gewesen wäre, oder es gab keinen sozialen Fortschritt, so die Meinung der Arbeitgeber. Dell'Oro Maini berichtete im Nachgang der Genua-Konferenz, dass er für eine einheitliche internationale Regelung des Achtstundentages bzw. der Vierzigstundenwoche eingetreten sei, indem er die Abschaffung des sogenannten *sábado inglés*, des werktätigen Samstages, vorschlug und sich für eine entsprechende Konvention einsetzte.¹⁷⁸ Die ILO, so Dell'Oro Maini, war eine Plattform, die über nationale Grenzen hinweg als einzige in der Lage war, internationale Arbeitszeitverkürzungen auf gleichem Niveau zu koordinieren. So stellte er die ILO als eine wichtige, gar unabdingbare Organisation dar, ohne die es keine Fortschritte geben könnte, schon gar nicht auf nationaler Ebene.¹⁷⁹ Die internationale Lösung über die ILO war auch ein Versuch der argentinischen Arbeitgeber, Sozialreformen in Argentinien zuzulassen, die von den Gewerkschaften mitgetragen werden konnten. Gleichzeitig musste dann weniger um den Verlust von Wettbewerbsfähigkeit gefürchtet werden. Dies war insbesondere für die Reedereien als wettbewerbsintensive Branche von großer Bedeutung. Das *Bureau* kritisierte Argentinien dafür, dass es zwar für die Konvention von Washington über die Einführung des Achtstundentages gestimmt habe, die gesetzliche Umsetzung jedoch immer noch auf sich warten lasse. Im Protokoll des *Governing Body* findet sich dazu die Bemerkung, dass Argentinien zwar bereits auf der Konferenz in Washington im Jahr 1919 für den allgemeinen Achtstundentag gestimmt hatte, aber die Konvention noch nicht ratifiziert hätte.¹⁸⁰ Allerdings hatten bereits die meisten Provinzregierungen Argentiniens eigene Regelungen verabschiedet, sodass vielerorts der Achtstundentag bereits galt. Dies war

176 International Labour Office 1936, S. 161.

177 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 683.

178 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 14 (1), 1920, S. 1; International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 2, 1920, S. 368. Der Name *sábado inglés* war im spanischsprachigen Raum die gängige Bezeichnung für den werktätigen Samstag, an dem üblicherweise bis mittags gearbeitet wurde. Der halbtätige Werktag wurde in England bereits Mitte des 19. Jahrhunderts eingeführt und in Lateinamerika rezipierte man diese Arbeitszeitpraxis mit diesem Begriff.

179 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (183), 1927, S. 344.

180 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, May/June 1928, S. 20.

allerdings nicht für sogenannte föderale Territorien, wie die Hauptstadt Buenos Aires und große Flüsse der Fall, sodass die Seeleute hier zum Großteil ausgeklammert waren. Es sollte noch bis zum Jahr 1931 dauern, bis der Achtstundentag in Argentinien auf nationaler Ebene gesetzlich verankert wurde.¹⁸¹

Einige Historikerinnen und Historiker bewerten die Anfangszeit der Beziehungen zwischen ILO und Argentinien als eine Periode der Entfremdung, die auch auf den Konferenzen über maritime Arbeit greifbar wurde.¹⁸² Obschon die Argentinier mit großem Elan gestartet waren, konnten sie ihre Interessen nicht wirklich durchsetzen und wurden von den zahlenmäßigen größeren und einflussreicheren europäischen Staaten, die eigene Interessen hatten und vielfach geringere Standards forderten, übertrumpft. Die Europäer verfügten über die entscheidende Stimmenmehrheit und hielten Schlüsselpositionen inne. Von den 27 Staaten, die an der Konferenz in Genua teilnahmen, waren nur acht außereuropäische Staaten vertreten, darunter vier südamerikanische Staaten (Argentinien, Chile, Uruguay und Venezuela). Die Delegationsstärke vieler europäischer Staaten übertraf um ein Vielfaches die der lateinamerikanischen Staaten, sodass die inhaltliche Vorbereitung der Konventionen und Präsenz in Arbeitsgruppen von Europäern dominiert wurde. Konventionen über den Achtstundentag sowie das Projekt eines internationalen Seemannstatuts, das auf der Genua-Konferenz diskutiert und von der argentinischen Delegation unterstützt wurde, scheiterten vor allem am Widerstand der europäischen Nationen. Für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der argentinischen Reedereien blieb das ein Problem.

Wissenschaftliche Untersuchungen der Seeschifffahrt

Die Ablehnung des Achtstundentags auf der Konferenz von Genua war für das *Bureau* untragbar. Das *Bureau* zeigte sich enttäuscht darüber, dass im Gegensatz zur Industriearbeit für die Seeleute keine bindende Konvention über die Arbeitszeit beschlossen wurde.¹⁸³ Der Achtstundentag war eine der Kernforderungen der Gewerkschaften und auch der ILO, sodass Generaldirektor Albert Thomas nach der verfehlten Mehrheit für die Konvention in Genua einen Kompromissvorschlag ausarbeitete. Dieser sah vor, dass zumindest alle willigen Staaten an der Umsetzung des Achtstundentages für Seeleute weiterarbeiten sollten, sofern noch kein Konsens aller Mitgliedsstaaten erzielt werden konnte.¹⁸⁴ Anstelle einer bindenden Konvention trat nun die Freiwilligkeit der Mitgliedsstaaten in den Vordergrund. Eine dieser

181 Das Gesetz Nr. 11.544 über die Arbeitszeitreduktion auf maximal 8 Tagesstunden bzw. 48 Wochenstunden trat im Jahr 1931 in Kraft.

182 Siehe etwa Caruso 2017 oder Caruso und Stagnaro 2019.

183 Maul 2019, S. 55. Siehe auch die Schrift: Thomas 1926.

184 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 1 (24), S. 31.

Empfehlungen war die Ausarbeitung nationaler Seemannsgesetze oder *Códigos del trabajo marítimo*.

Eine der zentralen Aufgaben des *Bureaus* und der dort angesiedelten Expertenkommission für maritime Arbeit war es, die wissenschaftliche Basis zu legen, die für die Ausgestaltung von Konventionen und Empfehlungen zentrale Bedeutung hatte. Im Zuge einer von der Genua-Konferenz beschlossenen Resolution, sammelte das *Bureau* sämtliche Informationen über bereits erfolgte und noch ausstehende Maßnahmen im Bezug eines nationalen Seemannsgesetzes und veröffentlichte die Ergebnisse in einer Informationsbroschüre für die Mitgliedsstaaten. Das *Bureau* identifizierte fünf zentrale Punkte, die ein nationales Seemannsgesetz unbedingt beinhalten sollte:

- **erstens** den kollektiven Arbeitsvertrag,
- **zweitens** Sanktionsmechanismen bei Vertragsverletzung,
- **drittens** die Unterbringung der Seeleute an Bord,
- **viertens** Schlichtungsmechanismen zwischen den Seeleuten und ihren Arbeitgebern,
- **fünftens** die Sozialversicherung der Seeleute.¹⁸⁵

Die Delegationen der Länder waren zwar für die Entscheidungen über die Konventionen verantwortlich, jedoch lag es in der Verantwortung des *Bureaus*, vorab Statistiken und Informationen über die Sachverhalte bereitzustellen und aufzubereiten. Das Vorhandensein dieser Daten war entscheidend für die Zustimmung der Mitgliedsstaaten zu den Konventionen. Selbst wenn es auf den Konferenzen nicht gelang, signifikante Fortschritte zu erzielen, war das *Bureau* dennoch in der Lage, weiterzuarbeiten und auf spätere Zustimmung der nationalen Delegationen hinzuwirken. Dies wurde über die Bereitstellung von Informationen und statistischem Wissen über die Situation in verschiedenen Ländern erreicht und neue Erkenntnisse über mögliche Folgen eines Gesetzes wurden klarer. So konnte etwa eine vergleichende Darstellung von nationalen Gesetzen anhand einzelner Kriterien Druck auf einzelne Regierungen ausüben, auf höhere Standards hinzuwirken, die in anderen, vergleichbaren Ländern bereits bestanden. Seine Aufgabe sah das *Bureau* explizit nicht darin, »Regierungen gewisse Entscheidungen aufzuzwingen, sondern sie zusammenzubringen, um zusammenzuarbeiten und eine Einigung zu erzielen«.¹⁸⁶

Mit dem Ausschuss für Arbeit im Seeverkehr, der *Joint Maritime Commission*, wurde ein eigener Bereich auf den ILO-Konferenzen eingerichtet, der die Fortschritte in diesem sozialpolitischen Bereich überprüfte. Zudem sollte der Ausschuss als Expertengruppe die notwendige wissenschaftliche Basis für die Ausarbeitung der Kon-

185 Bureau International du Travail 1930, S. 17f.

186 Ebd., S. 42.

ventionen bereitstellen. Es handelte sich um eine dreißigköpfige Kommission aus paritätisch besetzten Vertretern der Seeleute und der Schiffseigentümer, die teilweise auf den ILO-Konferenzen gewählt und vom *Governing Body* ernannt wurden.¹⁸⁷ Die Zusammensetzung dieser Kommission wurde ab 1926 länderspezifisch diverser, indem in ihr mehrere nicht-europäische Staaten vertreten waren.¹⁸⁸ Konkret erarbeitete die Kommission Konventionen aus, die inhaltlich besser vorbereitet wurden, um ein positives Votum auf den Internationalen Arbeitskonferenzen zu begünstigen. Dies war etwa der Fall bei der Konvention über die medizinische Versorgung an Bord von Schiffen. Sie wurde zu einer der erfolgreichsten Konventionen, wenn man die Anzahl von Ratifizierungen als Gradmesser für den Erfolg nimmt. Die Konvention Nr. 16 war im Jahr 1942 bereits von mehr als 16 Staaten, inklusive Argentinien, ratifiziert worden, was eine höhere Zahl war als die der Konventionen aus der Genua-Konferenz von 1920.¹⁸⁹ Die Kommission trug mit ihrer inhaltlichen Vorarbeit maßgeblich zu einer besseren Verständigung der Delegierten auf den Konferenzen bei, da auch verstärkt objektiv-wissenschaftliche Studien in die Beratungen mit einfließen und beide Parteien, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, früh in die Ausarbeitung einbezogen wurden.

Mit zwei weiteren ILO-Konferenzen in den Jahren 1926 und 1929 wurden innerhalb von neun Jahren insgesamt drei Konferenzen zur maritimen Arbeit abgehalten, zudem verstärkte die ILO den wissenschaftlichen Austausch über maritime Arbeitspolitik. Durch eigene Publikationen formte und förderte sie das Wissen über die Arbeitsbedingungen der Seeleute und konnte dank ihrer internationalen Perspektive erstmals einen globalen Blick auf die Sozialpolitik der Seeleute werfen und Unterschiede zwischen den Ländern sichtbar machen. Die Publikationen erschienen zunächst nur auf Englisch und Französisch, was eine Rezeption in Argentinien erschwerte. In den Anfangsjahren wurden lediglich einige Artikel über maritime Arbeit in den *Informaciones Sociales* auf Spanisch abgedruckt. Im Jahr 1930 wurde eine Publikation veröffentlicht, in der die ILO in einer kritischen Bestandsaufnahme den Fortschritt in der Arbeits- und Sozialpolitik für Seeleute bewertete. Zu Beginn stellten die Autoren fest, dass insbesondere in Bezug auf die Frage der 8/40-Stundenarbeit bisher keine zufriedenstellenden Ergebnisse für das *Bureau* erzielt wurden. Obwohl auf der Konferenz von 1929 eine Lösung erarbeitet worden war, fand diese keine Anwendung.¹⁹⁰ Das *Bureau* stellte zudem fest, dass es vor allem den maritimen Gewerkschaften zu verdanken sei, dass das Thema der Arbeitszeitreduktion überhaupt weiterverfolgt worden sei, obwohl es seit 1920 gleich mehrere gescheiterte Versuche

187 International Labour Office 1929.

188 Bureau International du Travail 1930, S. 14.

189 International Labour Office 1942, S. 55.

190 Bureau International du Travail 1930, S. 6.

gegeben hatte, den Achtstundentag für die Seeleute einzuführen. Glücklicherweise, so das *Bureau*, trotzten die Befürworter den verbalen Angriffen der Gegner des Achtstundentags weiterhin.¹⁹¹

Es vergingen aber noch sechs weitere Jahre, bis das *Bureau* erstmals eine breit angelegte statistische Untersuchung durchführte, das *Répertoire statistique maritime*. Das *Bureau* beabsichtigte mit der mehrjährigen Studie einen neuen Anlauf für den Achtstundentag vorzunehmen. Vor allem angesichts des andauernden Problems der Arbeitszeiten auf See und dem Missbrauch der Lohnarbeit erkannte die ILO dringenden Handlungsbedarf. Da bislang keine bindende Konvention verabschiedet worden war, sah das *Bureau* in der wissenschaftlichen und objektiven Erhebung der Lage eine wichtige Basis für zukünftige Konventionen, was zumindest bei der Konvention Nr. 16 bereits funktioniert hatte. Die Untersuchung stellte einen länderübergreifenden Vergleich mittels Statistiken her, der zur kollektiven Wissensbildung bei der Entwicklung der Konvention beitragen sollte. Neben den Arbeitszeiten für Seeleute sah die ILO die Studie auch als Basis zur Wissensbildung über angrenzende Fragen wie den bezahlten Urlaub.¹⁹²

Das *Répertoire* hatte für Argentinien eine wichtige Auswirkung auf die Verortung der nationalen Schifffahrt im internationalen Vergleich. Die Verhältnisse in den Ländern ließen sich erst dadurch besser einordnen und bewerten, was wiederum zur Ausgestaltung von Resolutionen und Konventionen beitrug. Die Studie fand große Beachtung und untermauerte die Argumente für eine internationale Regelung, da in Argentinien eine recht fortschrittliche Arbeitszeitpraxis herrschte und die Schifffahrt gleichzeitig unter extremem Wettbewerbsdruck stand.¹⁹³

Neben dem *Répertoire* erreichten auch andere Publikationen am Ende der 1930er Jahre zunehmend die lateinamerikanischen Staaten, nicht zuletzt wegen der zahlreichen spanischen Übersetzungen, die nun vorlagen. Außerdem spielten Publikationen des spanischsprachigen ILO-Personals eine Rolle. Dies betraf alle Fragen rund um die maritime Arbeit, deren Rezeption in Lateinamerika insgesamt zunahm. Auf der zweiten Regionalkonferenz in Havanna 1939 wurde festgestellt, dass die Resolution der vorherigen Regionalkonferenz in Santiago de Chile – das *Bureau* zu mehr spanischsprachigen Publikation zu bewegen – bereits umgesetzt worden war. Zudem lag nun auch eine weitaus größere Anzahl von Lateinamerika betreffenden Untersuchungen und Publikationen vor, die auch maritime Arbeit behandelten. Auch sei es dem *Bureau* gelungen, eine technische Arbeitsgruppe einzuberufen, die in spanischsprachigen und portugiesischsprachigen Zeitungen und Zeitschriften veröffentlichten und zugleich das *Bureau* laufend über die Ent-

191 Ebd., S. 29.

192 Siehe die Einleitung in: International Labour Office 1936.

193 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 227f.

wicklungen in Lateinamerika informierten.¹⁹⁴ Das *Bureau* schien hier auf einem guten Weg zu sein, die Interessen der Lateinamerikaner bei der Gesetzeslage der maritimen Arbeit stärker zu berücksichtigen.

Die umfassende Studie der ILO über die maritime Arbeit, das *Répertoire statistique maritime*, auf das sich die Delegierten auf den Regionalkonferenzen jeweils bezogen, bestand aus drei Abschnitten, in denen jeweils – sofern die Datenlage dies erlaubte – die Situation der Handelsschifffahrt in einzelnen Ländern in den 1930er Jahren abgebildet wurde. Die Daten wurden von den nationalen Behörden zur Verfügung gestellt, was zwangsläufig zu Lücken führte, da nicht alle Daten einheitlich erhoben wurden. Für Argentinien fehlten beispielsweise Daten zu Löhnen und Arbeitszeiten. Das Land lieferte jedoch wichtige und vollständige Daten zu den beiden anderen Kategorien, der Anzahl des Schiffspersonals und der allgemeinen Struktur der Handelsflotte. Insbesondere der dritte Abschnitt über die Größe der Handelsflotte ermöglichte es, die argentinische Handelsflotte in einen Zusammenhang mit den Flotten ähnlich großer Länder zu stellen und die Sozialpolitik dieser Länder zu vergleichen. Dem unterschiedlichen Entwicklungsstand und der Wettbewerbsfähigkeit der Handelsflotten – ein wichtiges Gegenargument bei der Einführung neuer Gesetze – konnte somit besser Rechnung getragen werden.

Unter den 37 untersuchten Ländern fand sich Argentinien mit einer Flotte von über 141 Schiffen mit einer jeweiligen Frachtkapazität von mindestens 400 Tonnen an achtzehnter Stelle hinter Australien wieder.¹⁹⁵ Hinsichtlich der Frachtkapazität lag es an neunzehnter Stelle hinter Jugoslawien und vor Hongkong, somit befand sich Argentinien im Mittelfeld der weltweit größten Handelsflotten und besaß nach Brasilien die zweitgrößte Handelsflotte in Lateinamerika. Nimmt man die Frachtkapazität und die Anzahl an Schiffen als gemeinsamen Indikator, war Argentinien's Flotte vergleichbar groß mit den Flotten von Australien, Brasilien und Chile. Allerdings hielt die Statistik auch zweifelsfrei fest, dass zwischen den größten und den mittleren Handelsflotten ein großer Unterschied bestand. Denn der Mittelwert der Frachtkapazitäten der Flotten lag bei über 1,4 Millionen Tonnage und der Mittelwert der Schiffsanzahl bei über 396 und somit sehr deutlich über den Zahlen für Argentinien. Dies lag an dem großen Vorsprung von Ländern wie den USA, Großbritannien, Deutschland, Japan und anderen industriell fortgeschrittenen Staaten, deren Flotten erheblich größer waren als die der meisten anderen (und südlichen) Länder.¹⁹⁶

Die ILO-Statistik unterschied zudem zwischen den verschiedenen Arten des Schiffsverkehrs. Argentinien wies mit den drei vergleichbar großen Ländern – Australien, Brasilien, Chile – Ähnlichkeiten bezüglich des hohen Anteils der Küsten-

194 Oficina Internacional del Trabajo 1938, S. 151.

195 Auch abhängige Länder und Gebiete wie Indien, Niederländisch-Indien und Curaçao wurden aufgrund der Größe ihrer Flotten separat aufgeführt.

196 International Labour Office 1936, Tableau I.

oder Binnenschifffahrt auf und war auch bezüglich der Kapazität der einzelnen Schiffe mit ihnen vergleichbar.¹⁹⁷ Dies war für die Arbeitsbedingungen der Seeleute insofern von Bedeutung, als in den Beratungen der Konferenz von Genua noch Uneinigkeit darüber bestand, ob für die Binnenschifffahrt und die Hochseeschifffahrt unterschiedliche Arbeitsregelungen zugelassen werden sollten. Die argentinische Delegation war strikt dagegen. Dennoch wurden nach der Konferenz von Genua in einigen Ländern Unterschiede zwischen See- und Binnenschifffahrt gemacht, was sich auf spätere Übereinkommen auswirkte. Auffallend groß war in Argentinien die Anzahl von sogenannten »*navires chercheurs de fret*«, sinngemäß »Fracht suchende Schiffe«, die je nach Auftragslage zeitlich unregelmäßig Häfen ansteuerten. Mehr als vier Fünftel dieser Schiffe wurden ausschließlich in der Küsten- bzw. Binnenschifffahrt eingesetzt. Dagegen war die Anzahl von argentinischen Schiffen niedrig, die im Linienverkehr mit größeren Frachtkapazitäten verkehrten.¹⁹⁸

Betrachtet man die Zahlen zum Personal fällt für Argentinien der hohe Anteil an Kapitänen und Personen in leitenden Positionen auf. Von den insgesamt über 16.000 auf den Schiffsbrücken beschäftigten Personen waren über 4.500 oder 28 Prozent Kapitäne, Offiziere und andere leitende Angestellte. Der größte Posten mit über 4.000 Personen fiel auf die Kategorie »*patrons*«, was mit »Schiffsführer« gleichzusetzen ist. Auch in der separat geführten Kategorie der Maschinenführer waren leitende Beschäftigte mit mehr als 6.000 von über 9.000 Gesamtbeschäftigten in der Mehrheit. Die Berufsbezeichnung »*Conducteurs (moteur)*«, also »Fahrer/Motorführer«, stach hier mit fast 4.900 Beschäftigten heraus. Dies lag an der besonders hohen Anzahl von dieselmotorbetriebenen Schiffen in Argentinien. In vielen anderen Ländern wurden meist noch dampfbetriebene Schiffe mit Kohle als Brennstoff eingesetzt. So auch in Brasilien, Chile und Australien. Argentinien besaß als eine der wenigen aufstrebenden Wirtschaftsnationen keine eigenen Kohlevorkommen, und griff deswegen auf den Antrieb mit Diesel zurück.

All diese Zahlen bedeuteten, dass die Handelsflotte in Argentinien zum großen Teil aus kleinen und mittelgroßen Schiffen der Küsten- und Binnenschifffahrt bestand und zudem viele Schiffe von ihren Eigentümern selbst gefahren wurden, was den hohen Anteil an »*patrons*« erklärt. Die Wettbewerbsverhältnisse fielen demnach klar zugunsten der großen industrialisierten Länder aus, die weitaus größere Schiffe mit größerem Frachtaufkommen vorweisen konnten. Es waren – mit Ausnahme der USA – auch die industrialisierten Länder, die relativ früh die ersten drei Konventionen bezüglich der maritimen Arbeit ratifizierten.¹⁹⁹ Aber auch Argentinien konnte mit der Ratifikation der Konvention Nr. 8 über die Arbeitslosenversicherung

197 Ebd., Tableau III.

198 Ebd., S. 160, Tableau IV.

199 Ratifikationen der Konvention Coo7 zum Mindestalter: Großbritannien (1921), Deutschland (1929), Japan (1924), Norwegen (1927); Coo8 Arbeitslosenversicherung für Seeleute: GB

für Seeleute im Jahr 1933 eine frühere Annahme der internationalen Regelung als Japan und Norwegen vorweisen. Dies war umso bemerkenswerter, weil die argentinische Flotte die strukturellen Wettbewerbsnachteile kompensieren musste. Für Argentinien bot es sich vielmehr an, sich vor allem mit Ländern zu messen, die eine ähnliche Größe und Frachtkapazität aufwiesen, wie etwa Brasilien, Chile oder auch Australien. Gleichzeitig bildete diese Ländergruppe eine Referenz hinsichtlich ähnlicher sozioökonomischer Entwicklung, da sie wie Argentinien traditionelle Agrarexportnationen und Einwanderungsländer waren, was sich auf die Struktur der Schifffahrt auswirkte. Daher verfügten diese Länder auch über vergleichsweise viele sogenannte hybride Schiffe für den Personen- und Warenverkehr.²⁰⁰ Aber auch hinsichtlich des häufig eingesetzten Antriebs durch Diesel, kostspieliger als Kohle, hatte Argentinien einen strukturellen Nachteil nicht nur gegenüber den Industriestaaten, sondern auch gegenüber Brasilien, Chile und Australien. In Bezug auf diese Länder war Argentinien tatsächlich das erste Land, das die drei Konventionen ratifizierte und eine Vorreiterrolle einnahm.²⁰¹

Die Daten aus Argentinien im *Répertoire statistique* stammten aus dem Jahr 1934. Der Beginn der Weltwirtschaftskrise lag also bereits fünf Jahre zurück, und in der argentinischen Wirtschaft begannen nach einem tiefen, aber kurzen Schock jene Strukturveränderungen, die auch die Schifffahrtsbranche betrafen. Der Historiker Mateo Oviedo hat dies anhand der sich verändernden Wirtschaftsbeziehungen eines Hafens in Quequén, Provincia de Buenos Aires, gezeigt. Am Beispiel des Überseehafens zeigt er anschaulich, dass die Anzahl der ablegenden und ankommenden Schiffe von bzw. nach Übersee von 1929 bis 1936 anstieg und nicht rapide fiel. Vielmehr kam aber der innerargentinische Handel an diesem Hafen fast vollständig zum Erliegen. Wichtigste Handelspartner waren amerikanische Länder, vor allem Brasilien und Uruguay.²⁰² Auch wenn diese Fallstudie nicht alle argentinischen Häfen gleich abbilden kann, korrespondiert diese Beobachtung doch mit der besonders hohen Zahl von Schiffen unter argentinischer Flagge, die in der Küstenschifffahrt eingesetzt wurden. Insbesondere der besonders starke Rückgang nationaler Cabotage ist der Spezialisierung des Hafens auf den Export von Hafer zurückzuführen und spiegelt nicht die gesamte argentinische Entwicklung wider. Zwischen Zielen mit kürzeren Strecken gab es die häufigsten Verbindungen und diese wurden im Laufe der 1930er Jahre wichtiger als europäische Ziele. Es war demnach für Ar-

(1926), D (1930), Japan (1955), Norwegen (1936); COO9 Arbeitsvermittlung: GB (keine Ratifikation), D (1925), Japan (1922), Norwegen (1921). Vgl. International Labour Organization 2024a.

200 International Labour Office 1936, Tableau III.

201 Die Ratifikationen der Konventionen fanden in folgenden Jahren statt: Australien (1935), Brasilien (1936, nur COO7), Chile (1935), International Labour Organization 2024a.

202 Mateo Oviedo 2014, S. 239ff.

gentinien wichtig, dass die internationalen Konventionen mit diesen strukturellen Voraussetzungen zusammenpassten.

Das *Répertoire* lieferte zwar einen Überblick über die Strukturen der argentinischen Schifffahrtsbranche, aber wichtige Kennzahlen, vor allem hinsichtlich der Arbeitszeiten und Löhne, fehlten darin. Das *Bureau* erhielt die Daten von den jeweiligen Regierungsstellen und das machte deutlich, wie schwierig es war, mit unterschiedlichen Datengrundlagen eine einheitliche Übersicht zu schaffen. Am ehesten gelang dies noch für strukturelle Fragen der Schifffahrt, da sich die Zahl verschiedener Schiffstypen und ihre Frachtkapazitäten einheitlich und leicht darstellen ließen. Dementsprechend wurde diesem Vergleich in der Studie viel Raum zugestanden. Den Argentinern zeigte die Studie, dass sie bereits eine vorbildliche Nation bezüglich der Arbeitsrechte für Seeleute waren und trotz starken internationalen Wettbewerbs eine Vorreiterrolle in einigen bestehenden Arbeitsgesetzen einnahmen.

Argentinien sorgte in einem Punkt sogar für ein internationales Novum. Denn im Jahr 1931 trat in Argentinien ein Gesetz in Kraft (Ley 11.544 »Jornada del Trabajo«), das den Achtstundentag und die Achtundvierzigstundenwoche einführte. Dies war für die argentinischen Gewerkschaften ein wichtiger Teilerfolg im Ringen für die Vierzigstundenwoche, die ja auch von der ILO für die Seeleute angestrebt wurde. International war dies beispiellos. Die argentinischen Seeleute waren damit ungleich bessergestellt als ihre Kompagnons unter chilenischer Flagge, für die die ILO eine noch viel längere Wochenarbeitszeit von 56 Stunden auf See und 48 Stunden im Hafen angab.²⁰³ Argentinien war im internationalen Vergleich bezüglich gesetzlicher Arbeitsschutzregelungen sehr viel weiter als Länder mit vergleichbaren Strukturen und teilweise sogar weiter als traditionelle Schifffahrtsnationen wie Japan oder Norwegen.

Arbeitsgesetze und das Problem der Kontrolle

Auch wenn das Gesetz Nr. 11.544 über die Arbeitszeitregelung nicht die Vierzigstundenwoche einführte, wie sie Gewerkschaften und ILO forderten, stellte das Gesetz einen wichtigen Schritt in der Reglementierung der Arbeitszeit auf nationaler Ebene dar, weil es zumindest den Achtstundentag kodifizierte. In der Begründung des Gesetzes im Parlament findet sich ein expliziter Verweis auf die ILO-Konventionen über den Achtstundentag, der das Gesetz Nr. 11.544 inspiriert habe. Die Notwendigkeit des Achtstundentages sei, wie auf der Washingtoner Konferenz von 1919 argumentiert, nicht eine Frage des Arbeitslohnes, sondern vielmehr eine Frage der Gesundheit der Arbeiter, die vom Gesetzgeber unbedingt zu schützen sei.²⁰⁴ Dabei

203 International Labour Office 1936, S. 21.

204 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, Actas de las Sesiones, 1930, S. 228.

hatte das Gesetz die Beschäftigten der Seefahrt zunächst außen vor gelassen, was prompt durch das *Bureau* kritisiert wurde.²⁰⁵ Kurz darauf trat jedoch ein Dekret in Kraft, das die 8/48-Stundenregelung auch auf die Branche der Seeleute und Hafentarbeiter ausweitete und auf die Kritik aus Genf Rücksicht nahm. Das Dekret umfasste ferner die Arbeitszeitregulierung auf allen Schiffen unter argentinischer Flagge, die sich nicht in argentinischen Gewässern befanden oder in einem ausländischen Hafen vor Anker lagen. Dort galt die Arbeitszeitregelung aber nur, wenn es in den ausländischen Häfen entsprechende Arbeitszeitregelungen gab, da die Reeder sonst gegenüber den ausländischen Unternehmen benachteiligt waren. Das Dekret setzte hier auf Reziprozität, die eine ILO-Konvention hätte herstellen können, die es aber noch nicht gab. In Artikel 10 des Dekrets wurde definiert, dass diese Regelung auch für alle leitenden Positionen galt, also Kapitäne, Schiffsführer und sämtliche Offiziere. Artikel 11 regelte die Überstundenzeit, die maximal vier Stunden täglich und vierundzwanzig Stunden wöchentlich betragen durfte.²⁰⁶

Was dieses neue Gesetz für die argentinischen Behörden bedeutete, zeigt ein Blick auf das *Departamento Nacional del Trabajo*. Dieses hatte die Aufgabe, die Einhaltung sämtlicher gesetzlicher Regelungen zu überwachen, indem es die einzelnen »Arbeitsbücher« der Schiffe abzeichnen musste. Um die Überstunden zu überprüfen, musste, so wörtlich, täglich ein sichtbarer Aushang auf dem Schiff angebracht werden.²⁰⁷ Die Einhaltung von Gesetzen war demnach ausdrücklich zu überwachen. Dennoch blieb die Frage offen, wie das DNT mit seinen sehr begrenzten personellen Ressourcen die Inspektionen überhaupt durchführen konnte. Das DNT hatte nicht den Rang eines Ministeriums, sondern war dem Innenministerium unterstellt und war für die Aufgaben, die sich ihm stellten, unterfinanziert und personell unterbesetzt. Laut dem Bulletin des DNT wurden im Bereich der Hafen- und Schifffahrtsunternehmen seit dem Jahr 1934 monatliche Kontrollen durchgeführt. Allerdings waren die Kontrollen lasch. Monatlich wurden durchschnittlich lediglich acht Inspektionen durchgeführt und es wurden keine Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz gemeldet. Im Jahr 1935 wurden im Schnitt sogar nur drei Unternehmen inspiziert, allerdings kam es in einem Fall nachweislich zum Verstoß gegen das Gesetz 11.544. Im folgenden Jahr 1936 wurden die Kontrollen wieder erhöht und auf durchschnittlich sieben Inspektionen monatlich aufgestockt.²⁰⁸ Auch wenn es laut offizieller Stelle kaum Verstöße gab, ließ nicht nur das problematische Inspektionssystem des DNT weitere Fragen offen. Die strukturellen Probleme bei den Inspek-

205 *Revista Internacional del Trabajo*, 1 (1–2), 1930, S. 635.

206 Congreso de la Nación Argentina: *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, Actas de las Sesiones, 1930, S. 228.

207 Ebd.

208 Siehe die Ausgaben des *Boletín Informativo del Departamento Nacional del Trabajo* 1934, 1935 u. 1936.

tionen waren branchenübergreifend vorhanden. Auch Korruption verhinderte eine effektive und neutrale Inspektion durch das DNT.²⁰⁹

Es war immer noch fraglich, ob Arbeitszeiten auch korrekt und präzise erfasst wurden. Aus diesem Grund beklagten die Gewerkschaften die Umgehung des Achtstundentages durch die Arbeitgeber. Fehlende Kontrollen und einige kontraproduktive Dekrete, die Gesetze teilweise nichtig machten, waren politische Realitäten in den 1930er Jahren, denen sich Arbeiter und Gewerkschaften gegenübersehen.²¹⁰ Nicht ohne Grund versuchte die argentinische Regierung über die ILO eine standardisierte Regelung zu den Arbeitsinspektionen auf See durchzusetzen. Das DNT war überfordert und eine internationale Behörde unter Aufsicht der ILO hätte, so die Erwartung der Regierung, die wichtigen Fragen der Arbeitszeitregelung auf Schiffen besser kontrollieren können.²¹¹ Denn durch eine Zentralisierung der Kontrollsysteme bei internationalem Schiffsverkehr hätten die Ablege- und Anlegelhäfen auf die gleichen Kontrollmechanismen und Inspektionsmethoden zurückgreifen können, was die Durchsetzung von internationalen Regelungen deutlich effektiver gestaltet hätte.

Die Kontrollmechanismen waren auf See schließlich noch schwieriger durchzusetzen als auf Schiffen, die in Häfen lagen, was auch die ILO dazu veranlasste, sich diesem Thema auf der zweiten ILO-Konferenz über die Seeleute im Jahr 1926 zu widmen. In der Studie, *Rapport sur les principes généraux de l'inspections du travail des gens de mer*, führte die maritime Kommission der ILO im Vorfeld der Konferenz eine Studie durch, um die drängendsten Probleme in den einzelnen Ländern identifizieren zu können. An der Untersuchung nahm Argentinien als einziges Land auf der Südhalbkugel teil und war neben Kuba als einziges lateinamerikanisches Land auf der Konferenz vertreten. Argentinien wollte eine Regelung durch die ILO bewirken, weshalb das Land eine regelmäßige Bestandsaufnahme durch das *Bureau* befürwortete, um internationale Vergleichbarkeit in den Inspektionsmechanismen herzustellen.²¹² So plädierte die argentinische Regierung für eine Schaffung einer internationalen, spezialisierten Behörde, die mit den Inspektionen auf Schiffen verantwortet würde.²¹³ Somit würde die Inspektion auf See zentralisiert und die Überwachung von Arbeitsgesetzen auf die internationale Behörde übertragen werden, was dem überforderten und personell unterbesetzten DNT zugutegekommen wäre.

Wie sich die tatsächlichen Arbeitszeiten folglich entwickelten, zeigen die statistischen Untersuchungen der ILO. Diese wurden vom *Bureau* ab 1935 veröffentlicht,

209 Siehe dazu weiter: Soprano 2010.

210 Siehe dazu Del Campo 2012; Matsushita 2012.

211 Bureau International du Travail 1926a, S. 81f.

212 Ebd., S. 43f.

213 Ebd., S. 35.

um eine noch bessere und vor allem periodisch wiederkehrende Vergleichbarkeit durch statistische Daten bereitzustellen. Vor allem wurden Zahlenreihen für monatliche und jährliche Entwicklungen der Konsumpreise, Haushaltsausgaben, Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitslosenzahlen bis hin zu Migrationszahlen und Währungsschwankungen in den Jahrbüchern abgebildet. Ab 1940 finden sich erstmals auch Zahlen der Arbeitszeiten für Seeleute in Argentinien in den Büchern wieder. Im selben Jahr erschienen die Jahrbücher zum ersten Mal dreisprachig, denn neben englischen und französischen Ausgaben lagen Statistiken nun auch auf Spanisch vor, sodass die Reichweite der Publikation ausgedehnt werden konnte und in Argentinien auch stärker rezipiert wurde. Die Statistiken fanden besonders häufig Eingang in die *Revista Internacional del Trabajo* und wurden auch im DNT gelesen.

Für die Arbeitszeiten der Seeleute zeigte sich hier, ob die Gesetze auch wirklich Anwendung fanden. Die Statistiken zeigten, dass die Arbeitszeit für Seeleute in Argentinien bis zum Jahr 1940 offenbar kontinuierlich gefallen war. Mit durchschnittlich über 46 Wochenstunden lag die Arbeitszeit der Seeleute dennoch leicht über dem nationalen Durchschnitt aller Branchen in Argentinien aber unter den gesetzlich festgelegten 48 Höchstarbeitsstunden.²¹⁴ Unglücklicherweise kam die von der ILO beabsichtigte Offenlegung sämtlicher statistischer Daten aber nur stückweise voran.²¹⁵ Das Problem bestand darin, dass die nationalen Behörden mit unterschiedlichen Indikatoren arbeiteten und fehlende Normierungen die Aussagekraft der Statistiken in den Jahrbüchern begrenzten. Ferner gab es große Lücken bei den Daten einzelner Länder. So begann das DNT erst im Laufe der 1930er Jahre die Arbeitszeiten der argentinischen Seeleute systematisch im *Boletín Informativo* zu erfassen. Mit zunehmender gesetzlicher Regulierung der Branche entstand in Argentinien aber auch ein wachsendes Interesse an diesen statistischen Daten, die das DNT sammelte. Nicht zuletzt, weil Statistiken zeigen konnten, ob Gesetze eingehalten wurden und wo eventuell nachjustiert werden musste, waren diese Daten auch für die Politik von Bedeutung.

Die Qualität der statistischen Daten wurde mit zunehmender gesetzlicher Regulierung auf dem jeweiligen arbeitspolitischen Feld Stück für Stück besser. Die statistische Sektion der ILO sowie das DNT zeigten Lernfortschritte in der Aufbereitung und Bereitstellung von statistischem Wissen. Sobald bestimmte Gesetze verabschiedet wurden, wie z. B. 1931 der Achtstundentag für Seeleute, wurden im statistischen Apparat des DNT Ressourcen für statistische Untersuchungen bereitgestellt. Diese Daten hatten einen qualitativ höheren Wert als anlassbezogene abgefragte Daten über Fragebögen, die jeweils nur eine einzelne zeitliche Momentaufnahme wiedergeben konnten. Hier wird deutlich, dass es für eine globale Vergleichbar-

214 International Labour Office: Yearbooks of Statistics 1940, Fifth Year, S. 74; S. 81.

215 Plata-Stenger 2020, S. 126.

keit von Statistiken regelmäßig wiederkehrende und einheitliche Datengrundlagen brauchte, die die nationalen Behörden aber auch liefern mussten.

Eurozentrische Konventionen

Die statistischen Untersuchungen in den Studien sowie die statistischen Jahrbücher der ILO waren Instrumente zur kollektiven Wissensbildung über die Arbeit der Seeleute auf globaler Ebene. Nach der gescheiterten Konvention zum Achtstundentag für Seeleute auf der Genua-Konferenz verstärkte das *Bureau* seine wissenschaftlichen Studien im Bereich der maritimen Arbeit, um für zukünftige Konferenzen bessere Datengrundlagen bereitstellen zu können. Denn eine objektive Datengrundlage erleichterte in der Regel die Ausarbeitung von Konventionen, die für möglichst viele Länder tragbar waren. Die Gesetze bezüglich des Arbeitsschutzes der Seeleute und ihrer Rechte waren in Europa und Nordamerika meist schwächer ausgeprägt als in Argentinien. Die ILO versuchte folglich vor allem, Mindeststandards zu etablieren, die die Situation in Europa und Nordamerika verbesserten, in Argentinien aber oft sogar Gesetze unterliefen. Die ILO-Konventionen mussten einen Mittelweg gehen, der dadurch aber faktisch nur die Situation in den Ländern mit den niedrigsten Standards verbesserte. Daher waren die Prioritäten für die ILO auf den Konferenzen der maritimen Arbeit klar gesetzt.

Bereits auf der zweiten maritimen Arbeitskonferenz im Jahr 1926 äußerte sich der argentinische Arbeiterdelegierte Viola zur Ungleichbehandlung der Staaten, die er auf der Konferenz wahrnahm. Die argentinischen Gesetze, so Viola, entsprächen in nahezu allen Punkten den diskutierten ILO-Konventionen. Dies bezog sich auf geplante Konventionen bezüglich des Arbeitsvertrags für Seeleute, der Repatriierung der Seeleute sowie des Verbots von körperlicher Züchtigung und andere Strafen durch Offiziere und Kapitäne. Viola berichtete, dass all diese Punkte bereits in Argentinien umgesetzt würden und keine Neuerungen für das Land seien.²¹⁶ Er verlangte, dass sich die Konferenz und auch die großen europäischen Staaten sich mehr um die Belange und spezifischen Probleme in Lateinamerika kümmern sollten und zielte dabei auf die strukturellen Unterschiede in der Seefahrt ab: Für die Cabotage-Schifffahrt, wie sie in Argentinien vorherrschte, war die Konvention Nr. 22 über die Rückführung gestrandeter Seeleute beispielsweise vollkommen irrelevant.²¹⁷ Die Konventionen kritisierte er als zu schwach, da sie nur die Probleme in Europa adressieren würden und die argentinischen Arbeiter der Marine außer Acht lassen würde. Die Arbeiter in Argentinien verlangten nach »Gerechtigkeit« und diese sei in der kapitalistischen Klassengesellschaft, so Viola, nur mit übergeordneten Regelungen, wie effektiven internationalen Konventionen

216 *Informaciones Sociales*, 5 (3), 1926, S. 25.

217 Ebd.

zu erreichen. Die Konferenz widmete sich allerdings ausschließlich Themen, die die Europäer betrafen.²¹⁸ Für Argentinien eine erneute Enttäuschung.

Das Ungleichgewicht zwischen Argentinien einerseits und Europa und Nordamerika andererseits, ging aber weiter. Erst auf der dritten Internationalen Arbeitskonferenz bezüglich maritimer Arbeit im Jahr 1936 wurde die vom *Bureau* herbeigesehnte Konvention über den Achtstundentag für Seeleute verabschiedet. Mit der Konvention Nr. 57 »Hours of Work and Manning (Sea)« gab es nun eine bindende Regelung zur Einführung eines Achtstundentags und einer Achtundvierzigstundenswoche, sechzehn Jahre nach dem gescheiterten ersten Anlauf in Genua. Die Konvention galt für Personal auf Schiffen über 700 Tonnen Frachtkapazität und zusätzlich gab es eine 8/56-Stundenregelung für Schiffe über 2.000 Tonnen Frachtkapazität.²¹⁹ Es zielte also auf große Schiffe ab, die fast ausschließlich unter europäischer, nordamerikanischer oder japanischer Flagge fuhren. Allerdings wurde diese Konvention folglich nur von den Vereinigten Staaten, Bulgarien und Belgien ratifiziert. Obwohl in Argentinien bereits seit 1931 das Gesetz Nr. 11.544 in Kraft war, das die 8/48-Stundenregelung vorsah, kam es hier nicht zu einer Ratifizierung, was aber gleichzeitig auch die Erklärung dafür ist. Denn für Argentinien hatte eine separate, nur auf Seeleute bezogene Regelung, keinen Wert, da mit dem Gesetz Nr. 11.544 grundsätzlich die 8/48-Stundenregelung branchenübergreifend für alle Arbeiter galt.

Die dritte Konferenz für maritime Arbeit 1936 hatte noch geringere Effekte für Argentinien als die Konferenzen in den 1920er Jahren. Sie war nach der ILO-Regionalkonferenz in Santiago de Chile und einer weiteren ILO-Konferenz in Genf die dritte internationale Konferenz innerhalb des Jahres 1936. Anders als in Santiago de Chile und Genf waren die argentinischen Arbeitgeber auf der Konferenz für maritime Arbeit nicht vertreten. Damit war die argentinische Delegation allerdings auch nicht stimmberechtigt, obwohl die Arbeiter mit einem Delegierten und zwei technischen Beratern von der FOM-Gewerkschaft stark vertreten waren. Carlos Saavedra Lamas, argentinischer Außenminister und als Präsident der Generalversammlung des Völkerbundes zur Konferenz geladen, hob in seiner Rede trotz alledem die Wichtigkeit der maritimen Arbeit für Argentinien hervor. Denn die maritime Arbeit – so Saavedra Lamas – würde unmittelbar auch die Themen des internationalen Handels und der internationalen Zusammenarbeit betreffen.²²⁰ Saavedra Lamas implizierte damit den transnationalen Charakter der maritimen Arbeit. Er war ein Verfechter der internationalen Kooperation. Umso schwerer wog das Fehlen der argentinischen Arbeitgeber auf der Konferenz, obwohl das Thema für Argentinien doch so

218 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 9, 1926, S. 122.

219 ILO-Konvention Nr. 57, Artikel 2. Siehe: International Labour Organization 2024a.

220 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 22 (Maritime), 1936, S. 24.

relevant erschien.²²¹ Die bisherigen Erfahrungen Argentiniens auf den Konferenzen hatten jedoch gezeigt, dass dort vor allem für Europäer und Nordamerikaner relevante Themen verhandelt wurden.

Die Beratungen blieben folglich auch weit hinter den Erwartungen der kleinen argentinischen Delegation zurück, insbesondere was die Ergebnisse über den Achtstundentag anging. Obwohl sich die Delegierten auf eine Konvention über die Arbeitszeitreduktion geeinigt hatten, hätte eine Ratifikation durch Argentinien keine Verbesserung der Arbeitsverhältnisse für argentinische Seeleute bedeutet. Der Delegierte Manuel Gallardo, Mitglied der FOM, äußerte sich kritisch zur Konvention Nr. 57 über Arbeitszeiten, die er als unzureichend empfand. Er drückte seine tiefe Enttäuschung darüber aus, dass die Konvention große Teile des Schiffspersonals von der Regelung ausnahm und keinen Fortschritt in Richtung einer 8/40-Stundenarbeitsregelung brachte. Vielmehr blieb die Konvention weit hinter den Bestimmungen des argentinischen Gesetzes Nr. 11.544 aus den Jahren 1930/31 zurück und untergrub somit bestehende Regelungen in Argentinien. Insbesondere wies Gallardo auf die Klausel hin, die Küstenschifffahrt und bestimmte Schiffsklassen von der Konvention ausnahm, was dazu führen würde, dass im Falle einer Ratifikation durch Argentinien faktisch alle Schiffe ausgenommen wären. Hier zeigt sich, wie das *Répertoire* den Delegierten in der Debatte eine wichtige empirische Basis lieferte.

Erneut wurde die Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Delegierten an die ILO und der Wirklichkeit auf den Konferenzen deutlich. Wie auch schon auf den vergangenen ILO-Konferenzen zeigte sich die argentinische Delegation enttäuscht: Die Konventionen waren Regelungen, die den argentinischen Akteuren, allen voran den Gewerkschaften, aber letztlich auch den Regierungs- und Unternehmerdelegierten nicht weit genug gingen. Die Konventionen hatten keine Kraft, in Argentinien auf Verbesserungen hinzuwirken. Auf der Konferenz setzten sich ein weiteres Mal die europäischen Staaten durch, deren Interessen stärker wogen als die der Argentinier und anderer Lateinamerikaner. Es waren auch die neu der ILO beigetretenen Vereinigten Staaten von Amerika, die ihren Vorstellungen Nachdruck verliehen und ihre Bedingungen bei der Konvention Nr. 57 verwirklichen konnten. Interessant dabei ist, dass die Handelsflotten der Europäer und Nordamerikaner weitaus größer und kompetitiver waren als die der lateinamerikanischen und diese Staaten trotzdem weniger für die Rechte und den Schutz der Arbeiter taten. Hierbei wird deutlich, wie stark der Einfluss der argentinischen Gewerkschaften in der Branche war, deren Druck auf die Unternehmer und Regierung zu den Gesetzesverschärfungen erheblich beigetragen hatte.

Trotz des für Argentinien enttäuschenden Konferenzverlaufes stimmte die gesamte argentinische Delegation für die Annahme der Konvention Nr. 57. Der argentinische Regierungsdelegierte, Alberto Peffabet rechtfertigte dies mit dem »gu-

221 Ebd., S. 62.

ten Willen für die internationale Kooperation«, die ein solches Votum unter Beweis stellte.²²² In gleicher Weise rechtfertigte er seine Zustimmung in Bezug auf die Konvention über den Arbeiterschutz der Seeleute bei Unfällen und Krankheit. Mit Hinweis auf das wegweisende argentinische Gesetz Nr. 9.688 zu Arbeitsunfällen aus dem Jahr 1915 wies Peffabet auf bereits seit langem in Argentinien existierende Regelungen hin, die sogar über den Forderungskatalog der Konvention hinausgingen. Trotzdem sei die Zustimmung der argentinischen Delegation zum Konventionsentwurf wichtig, um »ein Zeichen des Geistes der internationalen Zusammenarbeit« zu setzen und um eine weiterführende Beschäftigung mit dieser Frage anzuregen.²²³

Tatsächlich stellten die Konferenzen über maritime Arbeit für die Argentinier trotz der Enttäuschung über die Konventionen wichtige Plattformen zur Interessensartikulation dar. Auf den beiden Konferenzen über maritime Arbeit 1920 und 1926 zeigte die argentinische Delegation ihre Expertise und ihr Interesse am Thema. Auch trat sie mit vielen Wortmeldungen hervor. Wörtlich sagte der argentinische Arbeiterdelegierte Viola, seine Delegation könne sehr wohl etwas zur Debatte beitragen, sofern man ihr aber auch zuhöre.²²⁴ Als einziges lateinamerikanisches Land entsandte Argentinien vollständige Delegationen nach Genua und Genf. Argentinien – so wurde deutlich – gab sich nicht mit einer Nebenrolle zufrieden.

Die Präsenz Argentinien auf der Konferenz blieb aber auch den europäischen Ländern nicht verborgen, die Argentinien bald als wichtigsten Referenzstaat für ganz Lateinamerika wahrnahmen.²²⁵ Alle drei auf der Genua-Konferenz beschlossenen Konventionen wurden von Argentinien im Jahr 1933 ratifiziert, zudem trat 1936 eine weitere, spezifisch die Seeleute betreffende Konvention aus der Konferenz von 1921 in Kraft. Diese vier Regelungen betrafen den Schutz von Minderjährigen (Konventionen Nr. 7 und Nr. 16), Arbeitslosenzahlungen nach Schiffbruch (Nr. 8) sowie Arbeitsvermittlung (Nr. 9). Die Ratifikation der letztgenannten Konvention Nr. 16 sollte vorerst die letzte Ratifikation einer ILO-Konvention durch den argentinischen Kongress vor Ende des Zweiten Weltkriegs sein. Alle weiteren Konventionen über die Seearbeit, wie die Konventionen Nr. 22 über den Heuervertrag und Nr. 23 über Repatriierung, die auf der Konferenz im Jahre 1926 beschlossen wurden, ratifizierte Argentinien erst im Jahr 1950.

Die Enttäuschung über die Konventionen über maritime Arbeit wog in Argentinien umso stärker, weil dieses Themenfeld in dem Land eine besondere Bedeutung hatte und man sich von der ILO weitere Fortschritte versprochen hatte. Im Jahr 1920 war etwa eine gesamte Ausgabe des Bulletins des *Departamento Nacional del Trabajo*

222 Ebd., S. 136.

223 Ebd., S. 79.

224 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 9, 1926, S. 122.

225 Caruso 2017, S. 141.

ausschließlich der Genua-Konferenz gewidmet worden.²²⁶ Zu keinem anderen Zeitpunkt sollte in den folgenden zwei Jahrzehnten eine ILO-Konferenz eine so große Aufmerksamkeit in der argentinischen Politik und Verwaltung erfahren wie in diesen ersten Jahren der Zusammenarbeit. Die ILO konnte in dieser Sache den Erwartungen der Argentinier nicht entsprechen.

Eine Sozialversicherung für Seeleute

Die Enttäuschung der Argentinier darüber, dass auf den Internationalen Arbeitskonferenzen über maritime Arbeit vor allem Konventionen verhandelt wurden, die die Staaten auf der Nordhalbkugel betrafen, bedeutete jedoch nicht, dass Argentinien überhaupt nicht von der Arbeit der ILO auf diesem Gebiet profitiert hätte. Im Gegenteil, das Beispiel der Einführung einer nationalen Renten- und Pensionskasse für Seeleute im Jahr 1939 zeigt, wie wichtig der Austausch Argentinien mit der ILO war. Der Gesetzentwurf zur Schaffung einer Renten- und Pensionskasse für die argentinische Handelsmarine kam von dem Sozialpolitiker Léonidas Anastasi, der als Delegierter der argentinischen Regierung 1919 an der ersten ILO-Konferenz in Washington teilgenommen hatte und sich im Laufe der Jahre zu einem Befürworter weitreichender sozialer Reformen entwickelte. In den Personenakten des *Bureau* wird Anastasi als ein wichtiger Reformier mit weit reichendem Einfluss in der argentinischen Politik genannt.²²⁷

Der Gesetzentwurf für eine Rentenkasse der Seeleute ist zudem ein Beispiel für die graduelle Einführung eines Sozialversicherungssystems in Argentinien. Im Laufe der 1930er Jahre wurde das Netz von sozialversicherten Arbeitern immer engmaschiger. Wie in anderen Ländern auch, wurden nach und nach Versicherungsmodelle nach Branchen und Akteursgruppen eingeführt, anstatt ein umfassendes und universelles Sozialversicherungssystem zu entwickeln, wie es z. B. in den USA mit dem *Social Security Act* von 1934 der Fall war.²²⁸ Der argentinische Weg der Einführung nach Berufsgruppen ist interessant, weil in der Debatte um die Einführung der Versicherung für Seeleute ein starker Bezug zur ILO hergestellt wurde. Die ILO selbst trat zwar stets für die Einführung eines universellen Sozialversicherungssystems nach dem *Beveridge-Modell* ein, erkannte aber auch die Notwendigkeit zur Differenzierung zwischen den Branchen.²²⁹ Daher begrüßte das *Bureau* den Gesetzent-

226 Siehe dazu: Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, 47, 1920.

227 Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail, 1925, ILO-HA, CAT 1-25-3b-4.

228 Vgl. Jensen 2011.

229 Guthörl 2021, S. 34. Der Beveridge Plan geht auf den Abgeordneten im britischen Unterhaus William Henry Beveridge zurück, der ein Modell einer gesetzlichen Krankenversicherung entwarf, das grundsätzlich vorsah, alle Beschäftigte in die Versicherungspflicht zu führen.

wurf von Anastasi über die Einführung einer Sozialversicherung für die Seeleute. Zuvor verfügten andere Berufsgruppen in Argentinien bereits über eigene Sozialversicherungen. Beispielsweise bestand ein Versicherungssystem für Beamte bereits seit 1904, für die Eisenbahner seit 1915, für Angestellte im öffentlichen Dienst und in Staatsunternehmen seit 1921 sowie für Bankangestellte seit 1923.²³⁰

Die Ausweitung auf die Seeleute sollte aber Diskussionen nach sich ziehen. Denn einigen Politikern galt das Vorhaben als zu kostspielig und als Gefahr für den Wettbewerbsstandort. Auf der einen Seite bedeutete das System des Flickenteppichs aus Sozialversicherungen für sämtliche Berufsgruppen hohe administrative Kosten, was bereits von verschiedenen zeitgenössischen Beobachtern kritisiert wurde, auch mit Bezug auf die ILO, die ein universelles System favorisierte.²³¹ Auf der anderen Seite war die graduelle Einführung einzelner Sozialversicherung aus Sicht von Anastasi aber der einzig praktikable Weg, um einen möglichst hohen Inklusionsgrad von Arbeitern und Angestellten zu gewährleisten. Dies sei schließlich, so Anastasi, in keinem anderen Land gelungen, auch wenn der *Social Security Act* diesem bereits sehr nahekam. Der Weg zum *seguro general*, der allgemeinen Sozialversicherung für alle Arbeiter, sei hingegen noch weit.²³² Die Einführung eines Versicherungssystems für die Seeleute war, angesichts der Bedeutung der Branche für das Land, ohnehin zu lange hinauszögert worden. Für die Eisenbahner, eine ebenso wichtige Arbeitergruppe in Argentinien, bestand bereits seit 1915 ein verpflichtendes Versicherungssystem, aber bei den Seeleuten hatte dies bislang keine Rolle gespielt.

Die Finanzierung der Beiträge im Falle der Renten- und Pensionskasse für maritime Arbeiter war im Gesetzesprojekt von Anastasi auf ein dreiteiliges System hin angelegt, in dem die Arbeitnehmer vier Prozent ihres Bruttogehaltes beisteuerten und die Arbeitgeber sowie ein Staatszuschuss die Beiträge abdeckten.²³³ Laut der von der ILO herausgegebenen Studie über die Sozialversicherungssysteme der amerikanischen Länder bestand somit ein ähnliches Pensionssystem für Arbeiter der Handelsmarine in Chile. Im Gegensatz zum argentinischen Modell wurden die chilenischen Arbeiter aber mit zehn Prozent ihres Einkommens ungleich stärker belastet, dazu kamen weitere Zulagen. Auch die Unternehmer wurden mit Beiträgen von fünf Prozent stärker belastet als die argentinischen Unternehmer, wohingegen der

Dies war ein Vorläufer der allgemeinen Sozialversicherungspflicht, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa durchsetzen sollte. Vgl. Jensen 2011, S. 230.

230 Presa 2019, S. 348f.

231 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 71, 1939, S. 688.

232 Ebd., S. 684.

233 International Labour Organization 1945, S. 33f. Auf die Arbeitgeber verfielen vier Prozent des Bruttolohns des Arbeitnehmers und der Staatsbeitrag lag bei zwei Prozent des Wertes, die durch umgeschlagene Frachtzölle erbracht wurden.

Beitrag aus dem Staatshaushalt mit 0,5 Prozent der Zolleinnahmen aus den umgeschlagenen Gütern deutlich geringer ausfiel.²³⁴ Hier zeigt sich erneut, dass der Blick bei der Entwicklung der Sozialgesetze in ein Land erfolgte, das über eine vergleichbar große Handelsflotte verfügte und zudem einen ähnlichen sozioökonomischen Entwicklungsstand hatte. Anders aber als in Chile sollte es in Argentinien eine Versicherungspflicht geben. Diese war bereits in einem wegweisenden Gesetz für Seeleute und Hafendarbeiter in Kuba im Jahr 1929 eingeführt worden, auf das die ILO verwies und für Anastasi zum Vorbild wurde.²³⁵ Das *Bureau* erreichte zu diesem Thema mehrere Anfragen aus Argentinien zur Auskunft über Sozialversicherungssysteme in anderen Ländern. Die Anfragen von Trägern der argentinischen Rentenkassen zur Sozialversicherung an das *Bureau* zeigen, wie sehr man sich in Argentinien mit internationalen Renten- und Pensionssystemen, etwa dem kubanischen Modell, auseinandersetzte. So gab es beispielsweise die Anfrage der *Caja nacional de jubilaciones y pensiones civiles* im Vorfeld der Ausarbeitung der Pensionskasse für maritime Arbeiter. Das System in Kuba war dabei ein wichtiges Referenzmodell, was auch in den Beratungen auf den ILO-Regionalkonferenzen in Santiago de Chile und Havanna sichtbar wurde.²³⁶ Es zeigt sich, dass im Bereich der maritimen Arbeit, die Länder auf der globalen Südhälfte – zu denen ferner das nicht industrialisierte Land Kuba auch zählt – für Argentinien die maßgebliche Referenz waren und nicht die europäischen oder nordamerikanischen Länder.

In der Parlamentsdebatte rechtfertigte Anastasi die Versicherungspflicht mit Bezug auf die Einschätzung des *Bureaus* zu diesem Thema, das hier einen klaren Standpunkt vertrat und die Versicherungspflicht als ökonomisch rational ansah. Zudem hatte Argentinien bereits im Jahr 1933 die Konvention Nr. 8 ratifiziert, die eine Arbeitslosenversicherung für Seeleute erforderte. In Bezug auf das *Répertoire statistique* von 1936 argumentierte Anastasi zudem, dass bereits über dreißig Länder verschiedene Sozialversicherungssysteme mit obligatorischer Beitragspflicht eingeführt hätten und Zweifel an der ökonomischen Realisierbarkeit nicht zeitgemäß seien.²³⁷ Das Argument, das die Arbeitgeberverbände, die gegen das Projekt waren, im Vorfeld vortrugen, war deckungsgleich mit dem, was die Arbeitgebervertreter auf den Internationalen Arbeitskonferenzen vertraten. Es wurde argumentiert, dass es den Unternehmen gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht möglich sei, den Pflichtbeitrag für alle Arbeitnehmer zu zahlen, zumal sich die argentinischen

234 Ebd., S. 107.

235 International Labour Review, 44 (1), 1941, S. 11.

236 Bureau International du Travail: Collaboration du Bureau en matière de législation sociale avec les Etats de l'Amérique latine et missions accomplies par des experts du Bureau en Amérique latine, 19.12.1935, ILO-HA, L1/8/1.

237 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 71, 1939, S. 685.

Schiffahrtsunternehmen, allen voran die der *Cabotage*, in einer strukturellen Existenzkrise befänden.²³⁸

Dieses Argument, das lange Zeit die Einführung von umfassenden Sozialversicherungssystemen in Argentinien verhindert hatte und gegen das die Arbeitgeberverbände genügend Parlamentarier mobilisieren konnten, galt 1939 nicht mehr. Dabei half Anastasi der Verweis auf die internationale gegenteilige Erfahrung, dass gerade in Krisenzeiten Sozialversicherungen ihren Dienst erweisen konnten. Dies lieferten die Ergebnisse aus Chile, wo trotz kriselnder Wirtschaft die Sozialversicherung erfolgreich eingeführt wurde. Darüber hinaus zeigte die Erfahrung in Argentinien, dass andere Sektoren, wie z.B. die Eisenbahn, Banken und sogar staatliche Unternehmen, nach der Einführung von Sozialversicherungen nicht in Konkurs gegangen waren.²³⁹ Die Argumentation stand ganz im Zeichen des neuen Denkens über Sozialpolitik in den 1930er Jahren. Die Konzeption des Keynesianismus, dass soziale Sicherheit durch steigenden Konsum zu Wirtschaftswachstum führt, fand nun praktische Umsetzung in konkreter Politik. Die Erfolge des *New Deal* und des *Social Security Act* in den USA hatten für Anastasi und andere eindrucksvoll bewiesen, wie eine staatliche Sozialpolitik ein Land aus einer schweren Wirtschaftskrise, die aus einem Nachfrageeinbruch resultierte, führen konnte.²⁴⁰ Auch in Argentinien erkannte man den Zusammenhang von sozialer Sicherheit und ökonomischer Prosperität.

Anastasi sah daher in der Argumentation der Verbände ein Ausweichmanöver, das der empirischen Evidenz in vielen anderen Ländern widerspreche. Zudem stellte er die Weigerung einiger Arbeitgeber, Versicherungsbeiträge zu zahlen, als Bruch des internationalen Rechts dar: »Der Grundsatz des Arbeitgeberbeitrags wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz ohne Widerspruch als Ergänzung zum Beitrag des Versicherten akzeptiert.«²⁴¹ Er zitierte hier aus dem ILO-Bericht, dass dieses Prinzip international weitgehend akzeptiert sei und sämtliche Versicherungsregime auf den Beiträgen der Arbeitgeber basierten. Außerdem dürfte, so Anastasi, laut einer ILO-Empfehlung die Quote der Arbeitnehmer grundsätzlich nicht höher sein als die der Arbeitgeber. Im vorliegenden Gesetzentwurf sei aber Rücksicht auf die tatsächlich schwierige ökonomische Situation der argentinischen Schiffahrtsunternehmen genommen worden, so dass die Arbeitgeberquote geringer ausfiel als die Arbeitnehmerquote.²⁴²

238 Ebd., S. 684.

239 Ebd., S. 685.

240 Siehe dazu weiterführend Patel 2017.

241 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 71, 1939, S. 686.

242 Ebd., S. 687.

Ein anderer strittiger Punkt in der Debatte um das Gesetz war der Staatsbeitrag zur Sozialversicherung. Auch hier argumentierte Anastasi mit geltenden ILO-Konventionen, die bei allen Sozialversicherungssystemen einen Beitrag des Staates vorsahen. Überdies sei es ein Merkmal eines modernen Sozialstaates, dass sich Beiträge des Staates zur Sozialversicherung stets erhöhen würden, wie die Haushaltsposten für die Sozialversicherung in England, den USA, Frankreich und Deutschland zeigten. Mit Hinweis auf die größten Industrienationen intendierte Anastasi in diesem Fall die Vorbildrolle, die Industrienationen für Argentinien hatten, da sich das Land schließlich auf diesem Weg wähnte. Trotz der schwierigen Lage des argentinischen Staatsaushalt mit hoher Verschuldung, würden die eingeplanten zwei Prozent des Staates unumgänglich für das Funktionieren der Rentenkassen sein.²⁴³ Seine Rede schloss Anastasi mit Dankesworten an die Gewerkschaften der argentinischen Schifffahrtsbranche: Sie trügen den Kompromiss zum Beitragssystem mit, da sie sich der schwierigen Situation der argentinischen Reedereien durchaus bewusst seien, die im starken Wettbewerb zu anderen ausländischen Reedereien standen.²⁴⁴ Und damit waren die Gewerkschaften am Ende der 1930er Jahre in einer ganz anderen Rolle als noch am Anfang des Jahrhunderts, als sie und die Unternehmer sich sehr konfrontativ gegenüberstanden, wenn man an den Konflikt bei *Mihanovich* zurückdenkt. Angesichts des drohenden Krieges 1939 standen der Branche schwierige Zeiten bevor. Aber ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit war nicht mehr wegzudenken.

Am 30. September 1939 wurde das Projekt schließlich zum Gesetz. Das gesamte Personal und sämtliche Angestellte, die in irgendeiner Form in der argentinischen Handelsschifffahrt tätig waren, wurden nun sozialversichert. Die vorangegangenen Konventionen der ILO, die wissenschaftliche Aufbereitung von Daten und der ausgeübte politische Druck waren entscheidende Faktoren in der Realisierung dieses politischen Projektes. Das Beispiel zeigt, wie die ILO als Legitimationsgrundlage für nationale Sozialreformen genutzt wurde. Mit Verweis auf internationale Regelungen und Einigungen, denen auch Argentinien zugestimmt hatte, wurden nationale Gesetze in ein internationales Normensystem eingebettet. Dies vereinfachte deren politische Realisierung. Die Handelsmarine war in ökonomischer und sozialer Hinsicht eine bedeutende Branche und nicht zuletzt der Stolz der Nation, der auch internationale Strahlkraft besaß. Trotz der vielen Rückschläge, die argentinische Akteure in den Beratungen mit der ILO über maritime Arbeit erlebten, war die ILO dennoch eine von vielen Seiten respektierte Institution. Politiker und Funktionäre aus dem DNT und den Verbänden waren mitunter von den Ergebnissen der ILO-Konferenzen enttäuscht worden. Aber trotzdem sahen sie die ILO als wertvolle

243 Ebd., S. 687f.

244 Ebd., S. 688.

und womöglich einzige Möglichkeit an, um Arbeits- und Sozialreformen im eigenen Land anzutreiben und dem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zu entgehen.

Migration und Sozialpolitik

Während der 1920er und 1930er Jahre breitete sich unter vielen Experten und Politikern in Argentinien eine große Sorge aus. Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs kam die europäische Einwanderung, die in den Jahrzehnten zuvor Argentinien einen kontinuierlichen Zustrom an Arbeitskräften gesichert hatte, nur schleppend voran. Die argentinischen Statistikbehörden meldeten immer kleinere Einwanderungszahlen. Begriffe wie »Despoblación« und »Crisis de inmigración« fanden Eingang in politische Debatten und bildeten fortan die Basis von Überlegungen für eine Politik, die Lösungsansätze für das rückläufige Bevölkerungswachstum suchte.²⁴⁵ Für Argentinien, das als klassisches Einwanderungsland eines der wichtigsten Zieländer der transatlantischen Migration war, bedeutete der fortschreitende Rückgang größerer Einwanderungszahlen ein eklatantes Problem für das Wirtschaftsmodell. Bereits das Jahr 1914 – spätestens aber 1929 – sollte als Zäsur das Ende der großen transatlantischen Migrationsbewegungen markieren.²⁴⁶

Diese migrationshistorische Entwicklung von globaler Dimension, die nicht nur Argentinien, sondern auch andere lateinamerikanische Staaten betraf, rief die ILO auf den Plan. Bis 1945 verabschiedete die ILO insgesamt vier Konventionen und fünf Empfehlungen zum Themenkomplex der Migration (Tabelle 4-3).

245 Biernat 2005, S. 221.

246 Maurizio 2006; Devoto 2009.

Tabelle 4-3: Konventionen und Empfehlungen der ILO bezüglich Migration

Bezeichnung	Titel und Jahr der Konferenz	Jahr der Ratifikation durch Argentinien
CO19	Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925	1950
CO21	Inspection of Emigrants Convention, 1926	1950
CO48	Maintenance of Migrants' Pension Rights Convention, 1935	-
CO66	Migration for Employment Convention, 1939	-
RO02	Reciprocity of Treatment Recommendation, 1919	
RO19	Migration Statistics Recommendation, 1922	
RO26	Migration (Protection of Females at Sea) Recommendation, 1926	
RO61	Migration for Employment Recommendation, 1939	
RO62	Migration for Employment (Co-operation between States) Recommendation, 1939	

Quelle: ILO

Die historische Rolle der ILO in diesem Themenkomplex wurde in der Forschung trotz ihrer Bedeutung bislang nicht angemessen gewürdigt. Eine der wenigen frühen Untersuchungen über die Migrationspolitik der ILO liegt von Guy Perrin aus dem Jahr 1982 vor und ist damit eine der Innensichten dieses Themas, da Perrin selbst lange Zeit Mitarbeiter im *Bureau* war.²⁴⁷ Neuere historische Untersuchungen über die ILO unter Berücksichtigung der Migration stellen überwiegend die Themen der Sozialversicherung in den Mittelpunkt. So zeigt Sandrine Kott anhand der bilateralen Verträge zwischen europäischen Staaten in den frühen 1920er Jahren, wie erste Versuche unternommen wurden, grenzüberschreitende Abstimmungen im Bereich der Sozialversicherung zu tätigen. Unter dem Stichwort »social diplomacy« argumentiert die Historikerin, dass das *Bureau* eine aktive Rolle für den Schutz von Grenzarbeitern spielte, indem es Verträge zwischen den Staaten unterstützte.²⁴⁸ Ein wichtiger Meilenstein war die ILO-Konvention zur Reziprozität bei Ar-

247 Perrin 1980–1981. Diese Publikation reiht sich in die Arbeiten ein, die van Daele als »Innensichten« des Personals der ILO bezeichnet hat, die selbst die ILO-Politik untersuchen. van Daele 2010, S. 15.

248 Kott 2014, S. 177f.

beitsunfällen im Jahr 1925, nach der Staatsangehörige und migrantische Arbeiter grundsätzlich gleichbehandelt werden sollten.²⁴⁹ Auch Christoph Rass zeigt am Beispiel der europäischen Grenzarbeiter die transnationale Dimension von Sozialpolitik speziell für Migranten, die durch die ILO unterstützt wurde.²⁵⁰ Die bilateralen Verträge zwischen Frankreich und Italien über die Abwicklung von Unfallversicherungen als Vorläufer der ILO-Konvention sind Gegenstand einer weiteren historio-graphischen Studie von Del Giudice und Francisci auf diesem Gebiet.²⁵¹

In diesem Abschnitt wird der Stellenwert der Migration in Bezug auf die ILO und Argentinien untersucht. Neben dem Thema der Arbeitsrechte von Migranten werden auch die Entwicklungen der transatlantischen Migration in den 1920er und 1930er Jahren beleuchtet, die immer wieder zu einem wichtigen Gegenstand der Debatten und des Austauschs zwischen Argentinien und der ILO wurden. Im Kontext dazu müssen die wirtschaftlichen und sozialen Krisen der 1920er und 1930er Jahre beachtet werden. Das Hauptaugenmerk dieses Kapitels liegt darauf zu verstehen, wie eine aktive Einwanderungspolitik als Lösung für wirtschaftliche Krisen angesehen wurde. Dabei spielten Vorstellungen über globale (Un-)Gleichgewichte von Produktionsfaktoren eine Rolle und beeinflussten die politischen Entscheidungen. Außerdem war Sozialpolitik mit Einwanderungspolitik eng verknüpft. Einwanderungsländer in Südamerika nutzten sozialpolitische Instrumente, um attraktiver für Einwanderer zu werden, wie Huhle am Beispiel Uruguay und Gerards Iglesias am Beispiel Argentinien bereits gezeigt haben.²⁵² Um diesen Zusammenhang zu verdeutlichen, wird zunächst auf die historischen Strukturen der europäischen Einwanderung in Argentinien eingegangen. Dabei wird die besondere Bedeutung der Einwanderung für Argentinien herausgestellt und analysiert, mit welchen Erwartungen und Vorstellungen argentinische Akteure an die ILO herantraten, und welche sozialpolitischen Initiativen von Argentinien selbst ausgingen. Darüber hinaus wird untersucht, welche politischen Strategien und Praktiken in Bezug auf die Wiederbelebung der transatlantischen Einwanderung nach dem Ersten Weltkrieg zwischen Argentinien und der ILO ausgehandelt wurden. Hierbei ist die sozialpolitische Debatte untrennbar mit der wirtschaftspolitischen Dimension der Einwanderung in Argentinien verbunden. Herausfordernd war in diesem Kontext die Migrationskrise, die sich in den 1930er Jahren zuspitzte und für die in Argentinien sowie im *Bureau* nach Lösungen gesucht wurde.

249 Francisci 2023.

250 Rass 2012.

251 Del Giudice und Francisci 2020.

252 Huhle 2022; Gerards Iglesias 2023.

Die europäische Einwanderung in Argentinien

Die Geschichte der Einwanderung in Argentinien ist eines der besonders gut erforschten Themen der Historiografie über Argentinien.²⁵³ In der Geschichtswissenschaft gibt es einen breiten Konsens darüber, dass die europäische Einwanderung in der zweiten Hälfte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts maßgeblich zur Herausbildung des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems des modernen argentinischen Staates geführt hat und sämtliche Politikbereiche berührte.²⁵⁴ Die Förderung der Einwanderung wurde seit jeher von argentinischen Regierungen als unerlässlich angesehen. In seiner Schrift über die Organisation des argentinischen Staatenwesens hatte einer der Gründerväter der argentinischen Nation, Juan Bautista Alberdi, im Jahr 1852 mit dem Satz »gobernar es poblar«, oder »Regieren heißt Bevölkern«, das Mantra der argentinischen Migrationspolitik vorgegeben. Einwanderung und Kolonisierung der ländlichen Territorien sah Alberdi als grundlegende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Fortschritt und die kulturelle Herausbildung der argentinischen Nation an.²⁵⁵ Dieses Denken wurde schnell zum Selbstverständnis der argentinischen Eliten, die ein Staatsbild vor Augen hatten, in dem europäischstämmige Menschen die Mehrheitsgesellschaft bildeten und Indigene, die Ureinwohner des argentinischen Territoriums, sowie afrikanisch- oder asiatischstämmige Eingewanderte keinen Platz hatten. Genährt wurde dieses Denken durch die Vernichtung großer Teile der indigenen Bevölkerung durch militärische Feldzüge in der Pampa und in Patagonien. Die Namen der argentinischen Generäle Adolfo Alsina und Julio A. Roca sind untrennbar mit dieser Verantwortung verbunden. Die Vernichtungsfeldzüge fanden zwischen 1870 und 1890 statt und gingen als *Campañas del desierto* (Wüstenfeldzüge) in die Geschichte ein. Dabei wurde von den Chronisten bewusst eine euphemistische Konnotation gewählt, die die Brutalität des Krieges verschleiern sollte. Die Bezeichnung »Wüste« für La Pampa und Patagonien, die im Gegensatz zu dem, was der Begriff suggeriert, von geologischer Vielfalt geprägt sind, wurde von den Chronisten gewählt, um den Raum als menschenleer und lebensfeindlich darzustellen, in dem kaum größere indigene Gruppen leben konnten, was jedoch der historischen Realität widersprach.²⁵⁶

Der Lebensraum Argentinien war demnach frei für die europäische Kolonisierung, die fortan forciert wurde und zu einem großen Teil ein Projekt der konserva-

253 Ohne Zweifel ist Fernando Devotos Studie eines der wichtigsten Beiträge; Devoto 2009. Ein wichtiges Werk über die langfristige Bevölkerungs- und Einwanderungsentwicklung ist Rechini de Lattes/Lattes (1975).

254 Vgl. dazu etwa Halperín Donghi 1987, S. 189–238. Für einen Überblick über die Entwicklung der argentinischen Migrationsforschung in der Geschichtswissenschaft siehe Domenech und Pereira 2017.

255 Alberdi 1852, S. 37.

256 Siehe dazu Escolar et al. 2015.

tiven Elite Argentinien war. Die Gründerväter des modernen argentinischen Staates, die *Generación del 80*, verfolgten die Idee einer konservativen politischen Ordnung in Verbindung mit einem liberalen Wirtschaftsmodell, das auf europäischer Masseneinwanderung basierte.²⁵⁷ Die europäische Einwanderung war in Argentinien jedoch alles andere als unumstritten. Dies war insbesondere in wirtschaftlichen und sozialen Ausnahmesituationen der Fall. Denn so sehr europäische Migranten ein wesentliches Element für die Konstitution und das Selbstverständnis der Nation waren, war der explizite Ausschluss bestimmter Gruppen und die Identifizierung von unerwünschter Zuwanderung ebenfalls ein fester Bestandteil der elitären Wahrnehmung der argentinischen Gesellschaft.²⁵⁸

Die politische Stimmung zur Einwanderung drehte sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als die soziale Frage immer stärker in den Vordergrund rückte. Politiker machten zunehmend die unkontrollierte Einwanderung für die wachsenden sozialen Spannungen in Buenos Aires und anderen Städten verantwortlich.²⁵⁹ Diese Angst vor einem Umsturz war nicht ganz unbegründet, da die ersten Gewerkschaften von europäischen Einwanderern gegründet wurden und die Einwanderer sich zu einer dominierenden Gruppe innerhalb der Arbeiterschaft herausbildeten.²⁶⁰ In der Folgezeit wurde die Einwanderungspraxis in Argentinien restriktiver und es traten strengere gesetzliche Regelungen in Kraft. Ein wichtiges Aufenthaltsgesetz (Ley Nr. 4144 »Ley de residencia«) aus dem Jahr 1902 erlaubte den Behörden, unerwünschten Ausländern die Einreise zu verbieten und gleichzeitig Ausweisungsbefehle gegen unerwünschte Personen zu erlassen. Dies markierte einen Wendepunkt in der argentinischen Migrationspolitik.²⁶¹ Zuvor war diese jahrzehntelang praktisch unreguliert gewesen, entwickelte sich nun jedoch zunehmend selektiver und restriktiver. Nicht nur politisch als Sozialisten, Kommunisten und Anarchisten eingestufte Personen wurden zu *personae non gratae* erklärt. Unter dem Vorwand des Gesundheitsschutzes wurden bestimmte Gruppen systematisch von der Einwanderung ausgeschlossen und nur gesunde und leistungsfähige Migranten ins Land gelassen.²⁶² Wenn Einwanderungswillige zum Beispiel an Tuberkulose, Lepra oder einer Augenkrankheit litten, wurde ihnen die Einreise verweigert, weil sie arbeitsunfähig waren, und aus demselben Grund wurden auch sogenannte »Irre« und »Bettler« ausgeschlossen.²⁶³ Trotz solcher selektiven Einwanderungsprogramme blieb Argentinien in den ersten Jahrzehnten des 20.

257 Jmelnizky 2003.

258 Ferras 2003.

259 Domenech 2015.

260 Mesa-Lago 2008.

261 Pacecca 2003; Sánchez-Alonso 2013.

262 Di Liscia und Fernández Marrón 2009.

263 International Labour Organization 1922.

Jahrhunderts ein wichtiges Ziel für viele Europäer, und die ILO definierte das Land als eines der wichtigsten Einwanderungsländer, nachdem der Erste Weltkrieg die transatlantische Einwanderung praktisch zum Erliegen gebracht hatte.²⁶⁴

Im 19. Jahrhundert beruhte das Einwanderungssystem Argentiniens auf einer Mischung aus Laissez-faire und gezielter staatlicher Förderung. Obwohl die gezielte Anwerbung von Einwanderungswilligen in Europa durch teils staatlich organisierter, teils auf Privatinitiative beruhender Anwerbeprogramme in Europa betrieben wurde, litt das Einwanderungs- und Kolonisationsregime in Argentinien an fehlender gesetzlicher Absicherung, mangelnden finanziellen Ressourcen der staatlichen Behörden und weiteren strukturellen Problemen.²⁶⁵ Ein solches strukturelles Hemmnis waren beispielsweise die häufig unerschwinglichen Bodenpreise, die den Erwerb von Grund und Boden für viele Siedler unmöglich machte. Aber ein Gesetz zur Bodenreform, die den Erwerb von Bodeneigentum für Migranten erleichtert hätte, war politisch aufgrund der mächtigen Position der argentinischen Großgrundbesitzer nicht durchsetzbar. Die politische Bewegung des *Radicalismo*, seit 1916 unter Führung von Hipólito Yrigoyen in der Regierung, suchte einen Ausgleich zwischen den Anliegen der Großgrundbesitzer und den neuen aufstrebenden Industrien, aber lehnte große Reformen in den Eigentumsverhältnissen der Böden ab.²⁶⁶ Die Verhältnisse im Bodenbesitz waren noch geprägt vom spanisch-kolonialen Prinzip der Latifundien. Riesige Flächen, die vor der Unabhängigkeit Argentiniens als Eigentum der spanischen Krone verpachtet wurden, waren in der Zeit des frühen Nationalstaates in Privatbesitz übergegangen.²⁶⁷ Über Jahrzehnte hinweg gelang es der argentinischen Politik nicht, einen Konsens hinsichtlich der Bodenreform und einer einheitlichen Einwanderungs- und Kolonisationspolitik zu erzielen. Auch den Regierungen des *Radicalismo*, die sich selbst als modern und bürgerlich bezeichneten, fehlte es an politischer Kraft dazu. Leicht durchzusetzende Gesetzesänderungen liefen ins Leere. Einige präsidentielle Dekrete betrafen bürokratische Regelungen zum Bodenerwerb, welche nicht der Zustimmung des Parlaments bedurften. In der Praxis führten sie jedoch zu widersprüchlichen Zuständigkeiten von föderalen und regionalen Behörden.²⁶⁸ Es oblag einmal mehr der ILO, Argentinien darin zu unterstützen, die Paradoxien ihrer Gesetze und Rechtspraxis aufzulösen.

264 Cook-Martin und Fitzgerald 2010.

265 Fernández 2017; Gerards Iglesias 2019

266 Adelman 1995, S. 217; Hora 2009, S. 172.

267 Brown 1979, S. 146f.

268 Devoto 2001, S. 284.

Einwanderung und Arbeiterrechte

Die ILO war seit Beginn ihrer Tätigkeit in Migrationsfragen involviert. Einerseits sollte die ILO als internationale Organisation die Migrationsbewegungen zwischen den Staaten koordinieren und konkrete Probleme, wie das Aussetzen des transatlantischen Migrationssystems nach dem Ersten Weltkrieg, angehen. Andererseits setzte sie sich auch für den Schutz und die Rechte der Migranten selbst ein, die besonderen Gefahren und Schwierigkeiten in der Arbeitswelt ausgesetzt waren:

»Difficulties and dangers beset the migrants before their departure, during their voyage, and after arrival in the country of destination, and steps have been taken in practically all countries to protect and assist them. It is, however, of importance that these measures should be examined from an international point of view, because migrants necessarily touch a number of countries during their journey from their place of origin to their destination.«²⁶⁹

Das Zitat verdeutlicht die Weitsicht der ILO in den Fragen der Migration, denn sie verschrieb sich dem Schutz der Migranten nicht nur in den Zielländern, sondern auch auf dem Weg dorthin, der im Falle der atlantischen Migration mehrere Wochen dauerte. In den Zielländern drängte die ILO bei den Staaten darauf, dass gleiche Arbeitsrechte für In- und Ausländer galten. Bereits in der Verfassung der ILO von 1919 waren unter Artikel 427 die Garantien für gleiche Arbeitsbedingungen und Arbeitsrechte, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, festgeschrieben.²⁷⁰ Das argentinische Gesetz garantierte für alle juristisch anerkannten Einwanderer gleiche Rechte. Der Terminus »Inmigrante« (Einwanderer) war allerdings auch ein juristischer Begriff, der im Gesetz von 1876 fest definiert war und den politisch erwünschten Kriterien der Migranten entsprach. In dem Fragebogen, der vom *Bureau* im Vorlauf der achten Internationalen Arbeitskonferenz 1926 an die argentinische Regierung verschickt wurde, berief sich die Regierung auf die Definition des Einwanderers in Artikel 12 des Gesetzes von 1876:

»Als Einwanderer gilt jeder ausländische Tagelöhner, Handwerker, Industrielle, Landwirt oder Lehrer, der unter 60 Jahre alt ist und seine Sittlichkeit und Eignung unter Beweis gestellt hat und mit Dampf- oder Segelschiffen in die Republik kommt, um sich dort niederzulassen, wobei er die Passage zweiter oder dritter Klasse bezahlt oder die Reise von der Nationalregierung, den Provinzen oder den privaten Gesellschaften zum Schutz der Einwanderung und der Kolonisation bezahlt wird [...].«²⁷¹

269 International Labour Office 1927c, S. 1.

270 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 345.

271 Presidencia de la Nación 1928, S. 350.

Ein Einwanderer hatte im juristischen Sinne demnach spezielle Charakteristika aufzuweisen, die sich an den produktiven Bedürfnissen orientierten, um die sozialen Rechte wie den Zugang zu Arbeits- und Sozialgesetze wahrzunehmen. Fielen Menschen aus diesem Raster heraus, blieben ihnen Einreise und Bürgerrechte verwehrt. Nichtsdestotrotz war die in der argentinischen Verfassung kodifizierte Gleichbehandlung von Ausländern aus Sicht des *Bureaus* beispielhaft.²⁷² In den internationalen Konventionen galt grundsätzlich diese Gleichbehandlung, weil keine Unterscheidung zwischen den Rechten von Staatsangehörigen eines Landes und Ausländern gemacht wurde.²⁷³ Argentinien war in diesem Punkt bereits fortschrittlicher als viele andere Länder.

Allerdings erkannte die ILO schon früh die besondere Schutzbedürftigkeit von Migranten. Auf der vierten Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1922 wurden erstmals Fragen bezüglich der Rechte von Migranten auf die Tagesordnung gesetzt.²⁷⁴ Die Empfehlung zur Gleichbehandlung von Ausländern und Staatsangehörigen eines Landes wurde 1923 in eine verbindliche Konvention umgewandelt, die speziell auf die Behandlung von Arbeitern nach Arbeitsunfällen abzielte. Der Zuschnitt der Konvention auf Arbeitsunfälle war vorgenommen worden, um eine Durchsetzung der Konvention zu vereinfachen, denn eine Reihe von Staaten hatte bereits bilaterale Verträge in diesem Bereich beschlossen. Langfristig sollten auch alle anderen Arbeits- und Sozialgesetze eine Gleichbehandlung garantieren.²⁷⁵ Die Konvention Nr. 19 »Equality of Treatment (Accident Compensation)« wurde auf der siebten Internationalen Arbeitskonferenz 1925 beschlossen und basierte auf den Abschluss von bilateralen Verträgen, um die grenzüberschreitenden Rentenzahlungen nach Arbeitsunfällen zu regeln.²⁷⁶ In Europa wurden diese bilateralen Verträge seit Anfang des 20. Jahrhunderts abgeschlossen, üblicherweise zwischen Nachbarstaaten, die eine hohe Fluktuation von Saisonarbeitern aufwiesen.²⁷⁷ Unfallversicherungen bildeten in vielen Staaten die ersten umfassenden Sozialversicherungen und wurden daher als Grundlage für bilaterale Verträge verwendet. So auch in Südamerika. In Argentinien gab es seit 1915 ein Gesetz (Ley Nr. 9.688 »Accidentes de Trabajo), das Arbeitern nach Arbeitsunfällen grundsätzlich das Recht auf Schadenersatzansprüche zusprach. Argentinien und Brasilien schlossen als einzige nicht-europäische Länder mehrere solcher bilateraler Abkommen mit europäischen Staaten ab, um den Status der transatlantischen Migranten zu regeln.²⁷⁸ Denn die

272 Bureau International du Travail 1926b, S. 20.

273 Battistella 2009, S. 48.

274 International Labour Review, 6 (6), 1922, S. 965.

275 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, January/February 1923, S. 42f.

276 Artikel 1, Absatz 2, sowie Artikel 2 der Konvention Nr. 19 »Equality of Treatment (Accident Compensation), siehe: International Labour Organization 2024a.

277 Francisci 2023.

278 Bureau International du Travail 1926b, S. 28.

Migration nach Argentinien war, ähnlich zu der in grenznahen Räumen Kontinentaleuropas, geprägt von saisonalen oder temporären Migrationsbewegungen, allerdings über den Atlantik, wodurch grenzüberschreitende Arbeitsrechtsfragen in den Fokus von Sozialpolitik rückten.²⁷⁹ Zum Beispiel waren die Rentenansprüche von Personen zu regeln, die in Argentinien einen Arbeitsunfall erlitten hatten, aber nicht mehr in Argentinien lebten. Dies traf auf eine Vielzahl von Migranten zu, denn die Rückwanderungsquoten waren generell hoch.²⁸⁰

Im Jahr 1921 ratifizierte der argentinische Kongress unabhängig von der ILO die entsprechenden bilateralen Abkommen mit Spanien und Italien, die den anspruchsberechtigten Bürgern beider Länder eine Entschädigung für Arbeitsunfälle, die sich im Ausland ereigneten, garantierte. Dadurch erhielten diese Personen das grundsätzliche Recht auf Entschädigungszahlungen aus der argentinischen Rentenkasse – selbst wenn die entsprechenden Personen oder ihre Nachkommen das Land verließen.²⁸¹ Die Verträge schlossen ein Schlupfloch, das dazu geführt hatte, dass Menschen ihr Recht auf Entschädigungszahlungen verloren, wenn sie das Staatsgebiet verließen. Der erste Schritt zum Abschluss eines solchen bilateralen Abkommens mit Argentinien wurde von europäischer Seite unternommen, wie die diplomatische Korrespondenz zwischen Belgien und Argentinien zeigt. Die Verhandlungen über diesen Vertrag begannen auf Initiative Belgiens im Jahr 1922. Während der Verhandlungen empfahl der zuständige argentinische Staatssekretär seinem Außenminister, auf die Belastungen der Rentenkasse zu achten, deren Reserven durch zu großzügige Regelungen schnell aufgebraucht würden. Konkret sollten seiner Meinung nach Verträge nur mit Staaten geschlossen werden, die das Rechtsprinzip des *ius soli* anerkennen, oder alternativ Bedingungen ausgehandelt werden, die Argentinien nicht benachteiligen würden, wenn es Verträge mit Staaten des *ius sanguinis*-Prinzips abschloss.²⁸²

Der Staatssekretär versuchte demnach, in den Verträgen eine Junktimklausel zu integrieren, eine juristische Bestimmung, die vorsieht, dass eine Verordnung nur in Verbindung mit einer anderen Verordnung Gültigkeit erlangen kann. Das Ziel war es, Reziprozität zwischen den Staaten zu etablieren, obwohl es sich in diesem Fall eher um eine symbolische Handlung handelte. Möglicherweise strebte er im Austausch für Zugeständnisse bei den Unfallrenten, die er als zu großzügig ansah, an,

279 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1929, S. 841. Den Begriff »modern« verwendete das argentinische Außenministerium selbst in Bezug auf diese bilateralen Verträge.

280 Balderas und Greenwood 2010, S. 1303.

281 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 32, 1949, S. 7.

282 Departamento de Relaciones Exteriores y Culto, Bélgica S/Convenio accidentes del trabajo, Archivo Histórico de la Cancillería, AH 0130.

bei anderen Rechten der Argentinier in den europäischen Ländern Zugeständnisse auszuhandeln. Für den Staatssekretär stellte das *ius soli*, welches die argentinische Staatsbürgerschaft für jede in Argentinien geborene Person garantierte und damit automatische Ansprüche auf Sozialleistungen gewährte, eine ungünstige Bedingung für solche bilateralen Verträge dar.

Dies lag daran, dass Kinder argentinischer Eltern, die in Europa geboren wurden, aufgrund des dort geltenden *ius sanguinis* nicht automatisch die Staatsbürgerschaft erwerben konnten und auch keinen Zugang zu Sozialleistungen hatten. Auch wenn die Zahl der argentinischen Staatsbürger in Europa weitaus geringer war als umgekehrt, war die Reziprozität der Verträge wichtig, um eine ausgewogene Wahrnehmung der sozialen Rechte in beiden Ländern sowie eine ausgewogene Belastung der Sozialkassen zu gewährleisten. Dennoch fand die Intervention des Beamten nicht den Weg in die Gesetzgebung. Die Signalwirkung der Verträge schien dem zuständigen Minister zu wichtig. Im Ratifizierungsprozess vor dem Parlament warb der argentinische Außenminister Ángel Gallardo ausdrücklich für das Abkommen mit Belgien, dessen Großzügigkeit er als Garant für eine günstige Entwicklung der Einwanderung nach Argentinien sah.²⁸³ Das garantierte Recht auf Unfallentschädigung für Ausländer sollte Argentinien als Land für potenzielle Einwanderer attraktiver machen. Gallardo war sich bewusst, dass die Migranten darauf vertrauten, dass die oft als »junge Republik« mit »jungen Institutionen« bezeichnete argentinische Nation den Migranten einen fairen Schutz und angemessene soziale Sicherheit bieten würde, um sie dauerhaft in Argentinien zu halten.

Dies war nicht unbegründet. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten strebten europäische Migranten in Argentinien weniger häufig die Staatsbürgerschaft an, was teilweise auf bürokratische Hürden und zum Teil auf die ausgeprägte Skepsis der Migranten gegenüber dem argentinischen Staat zurückzuführen war.²⁸⁴ In der Rolle als Einwanderungsland war Argentinien darauf angewiesen, der Entfremdung der Migranten gegenüber dem Staat entgegenzuwirken, sowohl durch das *ius soli*-Prinzip als auch durch die Einführung großzügiger Regelungen in der Sozialpolitik, selbst wenn dies auf Kosten der argentinischen Sozialkassen geschah. In den folgenden Jahren schloss Argentinien ähnliche Abkommen mit anderen europäischen Ländern: mit Österreich, Dänemark, Schweden, Jugoslawien, Polen, der Tschechoslowakei, Litauen, dem Vereinigten Königreich sowie Bulgarien und Ungarn.

283 Ebd.

284 Di Tella 1983.

Migration als globaler Produktionsfaktor

Neben den Grundsätzen von Gleichberechtigung und Arbeitsrechten beschäftigte sich die ILO mit der wissenschaftlichen Untersuchung der globalen Migrationsströme. Das *Bureau* hatte das Ziel, Statistiken über die weltweite Migration zu erstellen, um dem nach eigenen Aussagen »unbekannten Forschungsfeld« eine neue Bedeutung zu geben. Am Anfang der 1920er Jahre gab es weder eine umfassende internationale Statistik über Migration noch gab es einheitliche Kategorien des Begriffes der »internationalen Migration«. ²⁸⁵ In Zusammenarbeit mit dem US-amerikanischen *National Bureau of Economic Research* veröffentlichte das *Bureau* 1929 eine historische Untersuchung weltweiter Wanderungsstatistiken, die als erste ihrer Art gelten kann. Dabei wiesen die Verfasser des Berichtes gleich zu Beginn darauf hin, dass die nationalen Statistiken mitunter widersprüchlich seien, was an verschiedenen Traditionen der Erhebung von Daten und den unterschiedlichen Definitionen von Ein- bzw. Auswanderern läge – kein unbekanntes Problem in Argentinien. ²⁸⁶ Die Komplexität des Themas machte die Erfassung von Migrationssalden und globalen Wanderungsbewegungen umso wichtiger, da die Sozialpolitik immer auch mit Bevölkerungspolitik verbunden war. Die ILO war als internationale Organisation in der Lage, beide Perspektiven, die Ein- und Auswanderung gleichermaßen zu betrachten. Die neue wissenschaftliche Kategorie der »internationalen Migration«, ein Begriff, der zuvor nicht verwendet wurde, stellte eine neue, den Nationalstaaten überstehende, supranationale Perspektive dar.

Argentinien gehörte zu den Ländern, für die Migrationsfragen von besonderer Bedeutung waren, und zeigte daher auch Interesse an der wissenschaftlichen Erforschung und statistischen Erfassung von Migration, wie der Umgang mit der ILO-Empfehlung Nr. 19 über Migrationsstatistiken von 1922 zeigt. Obwohl eine offizielle Annahme der ILO-Empfehlung zunächst ausblieb, lieferte die argentinische Behörde bereits Mitte der 1920er Jahre Berichte und Zahlen an das *Bureau*. ²⁸⁷ Dies verdeutlicht einmal mehr, in welchem Spannungsverhältnis sich die Beziehungen zwischen Argentinien und der ILO befanden. Argentinische Experten, wie das Personal im DNT oder in diesem Fall in der *Dirección General de Inmigración* kooperierten mit dem *Bureau*, wohingegen es der argentinischen Regierung zunächst nicht gelang, das Parlament von der Annahme bzw. Ratifikation der ILO-Empfehlungen und Konventionen zu überzeugen. Dabei ist es erstaunlich, dass Argentinien, das so sehr von der Einwanderung abhing, kein nachvollziehbares Registrierungssystem der ein- und ausgewanderten Personen führte. Beispielsweise wurden aufgrund fehlender offizieller Migrationsstatistiken die Passagierlisten aller an- und abgehenden Schiffe

285 Stricker 2019, S. 470.

286 *International Labour Review*, 20 (3), 1929, S. 1024.

287 *International Labour Organization* 1929b, S. 3.

als Datengrundlage verwendet, was allerdings nicht nur eine Praxis in Argentinien, sondern auch in anderen Staaten war.

Die ILO hatte den Anspruch, die nationalstaatlichen Kategorien zu überwinden und wollte sowohl den Interessen der Auswandererländer als auch denen der Einwandererländer gerecht werden.²⁸⁸ Die technische Expertise erhielt das *Bureau* durch die Zusammenarbeit mit US-amerikanischen Experten, obwohl die USA in den 1920er Jahren noch nicht ILO-Mitglied waren. In einem später verfassten Bericht konstatierte das *Bureau* rückblickend, dass die Fragen der Sozialpolitik in den vorherigen Jahrzehnten immer komplexer geworden seien und interdependenter mit Fragen der sozio-ökonomischen Bedingungen zusammenhingen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Fragen der Bevölkerungsentwicklung eine unwidersprochene internationale Dimension hätten und daher gemeinsame, länderübergreifende Steuerungs- und Regulierungsmechanismen entwickelt werden müssten. Zuerst jedoch war das Zusammentragen von Daten und Statistiken über Ein- und Auswanderung ein zentrales Aufgabenfeld, dem sich das *Bureau* annehmen wollte.²⁸⁹

Der Grund für das gesteigerte Interesse der ILO an den Fragen der Migrationsentwicklungen in den späten 1920er Jahren war eine global anhaltende »Krise der Einwanderung«, von der unter anderem in Argentinien berichtet wurde. Tatsächlich befanden sich Argentinien und andere Länder um 1930 herum in einer »Einwanderungskrise«, weil immer weniger europäische Migranten an der südamerikanischen Küste eintrafen. Allerdings war dieser Trend bereits einige Jahre vor 1930 und der Weltwirtschaftskrise beobachtbar gewesen. Die Nettoeinwanderung in Argentinien, also die Differenz zwischen Ein- und Ausgewanderten, stieg zwar nach dem Ersten Weltkrieg leicht an, jedoch erreichte sie nie wieder das Niveau von 1913.²⁹⁰ Der Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 1929 beendete dieses kurzzeitige Migrationswachstum wieder abrupt. Neben den ökonomischen Faktoren, wie den steigenden Lebenshaltungskosten, wurden rechtliche Hürden implementiert, die die Einwanderung nach Argentinien erschwerten.²⁹¹ Überhaupt wurde die Migration in Argentinien seit Ausbruch des Ersten Weltkriegs stärker reguliert und in den 1920er und 1930er Jahren restriktiver ausgelegt als je zuvor, wie auch das *Bureau* feststellen musste. Dies war ein Grund, weshalb die ILO sich verpflichtet fühlte, die internationale Kooperation bezüglich der Migrationsfrage zu fördern.²⁹²

Das *Bureau* bewertete die restriktiven Einwanderungsgesetze und die ausbleibende Einwanderung als schwere soziale Folgen und Verstärker der Weltwirt-

288 Stricker 2019, S. 481.

289 *Revista Internacional del Trabajo*, 19 (4), 1939, S. 303.

290 Maurizio 2006, S. 11f.

291 Ebd., S. 12.

292 International Labour Office 1927c, S. 3.

schaftskrise. Die Migration würde durch die Große Depression in vielen Ländern Amerikas unter anderen Vorzeichen stehen als zuvor: strenge Migrationsgesetze seien aus Angst vor zu hoher Arbeitslosigkeit erlassen worden, da Migranten zunehmend als Bürde für die Sozialsysteme galten. Viele ehemalige Ausgewanderte kehrten in ihre Heimatländer zurück oder wurden sogar ausgewiesen, was zu einem Kollaps des transatlantischen Migrationssystems führte, wie Generaldirektor Harold Butler 1934 feststellte: »As a consequence, the tide of migration has been completely reversed.«²⁹³

Der Erste Weltkrieg hatte bereits eine Zäsur in der transatlantischen Migration gesetzt und 1929 wurde diese Zäsur noch deutlicher, denn alle Hoffnungen, dass die Migrationsbewegungen in Friedenszeiten wieder an die Zeit von vor 1914 anknüpfen würden, wurden enttäuscht. Dies galt insbesondere für die klassischen Einwandererländer in Amerika. Denn die große Welle der Einwanderung aus Europa, die seit 1870 Bestand hatte, endete mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise.²⁹⁴ Für die ILO war die Masseneinwanderung nach Nord- und Südamerika noch in den 1930er Jahren ein unersetzbarer Baustein für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder, und zugleich wurden die als »übervölkert« gebrandmarkten europäischen Arbeitsmärkte entlastet und ein »natürliches weltweites Gleichgewicht« wurde wiederhergestellt, wie das folgende Zitat aus dem *Bureau* verdeutlicht:

»Without it, the rapid expansion of North and South America could not have been achieved. The prospects of better employment overseas relieved the congestion in the overcrowded countries of Europe and at the same time enabled the natural resources of the American and Australian continents to be developed.«²⁹⁵

Insbesondere während der Zeit der Weltwirtschaftskrise fand die in dem Zitat implizierte Annahme über ein weltweites Marktungleichgewicht der Produktionsfaktoren Eingang in die Debatte über Migration und Bevölkerungswachstum. Der Lateinamerika-Experte im *Bureau*, Enrique Siewers, sah Argentinien als ein Land, das durchaus zur »Absorption von Arbeitskräften« und zum »Gleichgewicht des weltweiten Arbeitsmarktes« beitrüge.²⁹⁶ Die Vorstellung eines globalen Marktungleichgewichtes zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot war fest im Denken der ILO-Experten verankert und knüpfte an die damalige Lehrmeinung der neoklassischen politischen Ökonomie an (Kapitel 3). Danach sollte ein allgemeines Gleichgewicht der Produktionsfaktoren einen effizienten Zustand bilden, was auch für den Markt von Arbeitskräften galt. Eduardo J. Bullrich, Präsident des DNT äußerte sich

293 International Labour Office: Report of the Director General 1934, S. 51.

294 Vgl. hierzu: Recchini de Lattes und Lattes 1975; Maurizio 2006; Devoto 2009.

295 International Labour Office: Report of the Director General 1934, S. 51.

296 Revista Internacional del Trabajo, 11 (5), 1935, S. 452.

auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1933 ähnlich: Ihm zufolge würde das Ausbleiben von Einwanderung nach Argentinien im Zuge der Weltwirtschaftskrise die weltweite Zirkulation der Produktionsfaktoren massiv stören. Angesichts des Überflusses an natürlichen Ressourcen, ein unbeweglicher Produktionsfaktor, in Argentinien im Vergleich zu anderen Ländern, wurde die Überlegung angestellt, dass nur die ILO in der Lage sein könnte, korrektive Maßnahmen zu ergreifen, um die Zirkulation der beweglichen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wieder in ein globales Gleichgewicht zu führen.²⁹⁷

Für die ILO war klar, dass der Ausfall der Massenmigration keine vorübergehende Erscheinung war, sondern ein strukturelles Problem darstellte, das sich durch die Weltwirtschaftskrise und die nachfolgenden politischen Entscheidungen verschärfte. Dabei war die relativ hohe Arbeitslosigkeit in den Einwanderungsländern wie Argentinien ein entscheidender Grund, der zu einer ablehnenden politischen Haltung gegenüber Einwanderung führte:

» [...] it may be anticipated that the experience of unemployment during the last few years will have considerably reinforced the opposition to wholesale immigration which has been growing during the past decade in most of the countries of immigration.«²⁹⁸

Das *Bureau* wollte aber gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten die Einwanderung wieder fördern, da sie die Migrationsfrage untrennbar mit der Wiederherstellung des weltweiten Gleichgewichtes der Produktionsfaktoren sah.²⁹⁹ Interessanterweise verabschiedete sich die ILO in ihren Denkmustern bei Migration nicht von der neoklassischen Annahme weltweiter Gleichgewichte – ganz im Gegenteil bei der Bewertung von Sozial- und Wirtschaftspolitik – und sah daher keine Alternative zur Wiederherstellung des transatlantischen Migrationsregimes. Eine weitere Möglichkeit, die später Realität werden sollte, ein Wirtschaftsmodell in Argentinien zu unterstützen, das ohne weitere Migration auskäme, wurde zunächst nicht verfolgt. Dazu kam, dass aus Argentinien kaum Stimmen zu vernehmen waren, die dies gefordert hätten. Es bestand in den 1930er ein weitestgehender Konsens darüber, dass Argentinien langfristig nicht ohne die europäische Einwanderung auskommen würde, auch wenn parallel dazu Debatten um höhere (endogene) Reproduktionsraten langsam an Fahrt aufnahmen.³⁰⁰

Auch bei den Delegierten auf der ILO-Regionalkonferenz in Santiago de Chile 1936 herrschte das Denken über ein herrschendes Ungleichgewicht der Produk-

297 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, October 1933, S. 180.

298 International Labour Office: Report of the Director General 1934, S. 51.

299 Ebd., S. 52.

300 Bjerg 2016.

tionsfaktoren vor. Der brasilianische Delegierte Bandeira de Mello formulierte es so: Das Problem der Arbeitslosigkeit in Lateinamerika sei keineswegs auf ein Überangebot an Arbeitskräften zurückzuführen, sondern auf eine fehlende bürokratische Organisation, die Arbeitsangebot und -nachfrage zusammenbringe. Auch Alejandro Unsain argumentierte, dass ein funktionierendes globales Vermittlungssystem die Arbeitslosigkeit verringern würde und sprach damit eine Sichtweise an, die auch im *Bureau* geteilt wurde.³⁰¹ Vielmehr sahen die Akteure die Verschärfung der Weltwirtschaftskrise in Europa und Asien als ein Resultat veränderter Auswanderung, sodass in Europa und Asien ein Arbeitskräfteüberschuss bestand. Bandeira de Mello bezog sich dabei auf historische Erfahrungen, in dem er argumentierte, dass in früheren Krisen die großen Auswanderungswellen nach Nordamerika, Brasilien und Argentinien ein Ventil der Überbevölkerung in Europa waren.³⁰² Argentinien, Brasilien und Uruguay waren die Kornkammern der Welt, aber um die Produktion von landwirtschaftlichen Gütern in Gang zu bringen, mussten Arbeitskräfte die Böden bewirtschaften. Die Weltwirtschaftskrise war demnach nur zu lösen, wenn die europäische Auswanderung nach Südamerika, speziell in den Cono Sur, wieder in Gang käme, so die allgemeine Einschätzung.

Einwanderungspolitik in der Krise

Die ILO zeigte zunehmend Interesse an der Bewältigung der Einwanderungskrise in Argentinien und anderen südamerikanischen Ländern, da der wirtschaftliche Charakter internationaler Migration immer deutlicher in den Vordergrund rückte und damit die Bedingungen für Sozialpolitik beeinflusste. Die transatlantische Migration sollte nicht nur in Gang gebracht werden, sondern konkret mit spezifischer Arbeitskräftenachfrage verknüpft werden. Argentinien war weiterhin ein agrarisch geprägtes Land mit unterbewirtschafteten, jedoch fruchtbaren Böden, die produktiv genutzt werden sollten, um Argentinien's Beitrag zum weltweiten wirtschaftlichen Aufschwung zu maximieren. Bereits im Mai 1927 veranstaltete das *Bureau* eine internationale Wirtschaftskonferenz in Genf, bei der auch die Kolonisierung durch Siedler in Südamerika diskutiert wurde:

»Argentina takes a keen interest in questions of colonisation and immigration, and recent official documents have shown how much the authorities regret that an excellent and very varied territory, where all [agri-]cultures and industries can be practised, and where all races can prosper, has a population of only some ten million inhabitants, when a hundred million could be at home there.«³⁰³

301 *Revista Internacional del Trabajo*, 11 (5), 1935, S. 468.

302 *Oficina Internacional del Trabajo* 1936, S. 163.

303 *Bureau International du Travail* 1926b, S. 34.

Argentinien bat zu diesem Zweck um internationale Unterstützung, um die wirtschaftliche und territoriale Entwicklung der ländlich geprägten Provinzen voranzutreiben. Ein großes Problem war jedoch die fehlende Rechtssicherheit für Kolonisten und Siedler in Argentinien. Außerdem fehlte ein Gesetz, das eine rechtsverbindliche und staatlich organisierte Kolonisierung durch Einwanderung ermöglicht hätte.³⁰⁴ Die Förderung von Einwanderung und Kolonisierung blieb lange Zeit eine weitgehend leere politische Hülle. Umso wichtiger war es, dass die Regierung versuchte, über die ILO Lösungen zu finden, um die Einwanderung durch international koordinierte Aktionen zu fördern. Denn die argentinische Einwanderungs- und Ansiedlungspolitik war widersprüchlich und gescheitert. Die Wanderungsbewegungen zeigten eine klare Tendenz nach unten: Die Einwanderung aus Übersee lag 1927 bei 161.000 Personen, sank bis 1930 kontinuierlich auf nur noch jährlich 133.000 und sollte im Jahr 1933 den Tiefpunkt mit nur noch 29.900 Personen erreichen.³⁰⁵ Die Zahlen zeigen, dass die Einwanderung nach Argentinien 1933 im Vergleich zu 1927 um mehr als achtzig Prozent einbrach. Zugleich blieb die Auswanderung von ehemals nach Argentinien eingewanderten Personen konstant auf einem moderaten Niveau, sodass zeitweise in den Jahren 1932 und 1933 mehr Personen aus- als einwanderten. Die sogenannte Nettoeinwanderung fiel auf -11.592 (im Jahr 1932) bzw. -10.382 (im Jahr 1933).³⁰⁶ Das einstige Einwanderungsland Argentinien war Anfang der 1930er Jahre kurzzeitig zu einem Auswandererland geworden, was viele Zeitgenossen alarmierte. Die Lage zeichnete ein dramatisches Bild der Situation.

Zweifellos stand der Rückgang der Einwanderung in Argentinien in einem Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise. Vor allem die fehlenden finanziellen Mittel hielten europäische Migranten zunehmend von einer transatlantischen Fahrt ab und veranlassten, dass ehemals Eingewanderte aus Mangel an Perspektiven zur Rückwanderung in ihre europäischen Heimatländer aufbrachen, wo sie häufig bei Familien unterkamen.³⁰⁷ Umso entscheidender war es diesmal, die Auswanderung durch staatliche Hilfe und Unterstützung durch die ILO in Gang zu setzen, ein Novum in der Geschichte der transatlantischen Migration, die seit über einem Jahrhundert fast störungsfrei und ohne große staatliche Eingriffe funktioniert hatte.

Dass die Krise allgegenwärtig war, zeigen die Redebeiträge der Argentinier auf den Konferenzen. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz von 1933 unterstrich neben Eduardo Bullrich, Präsident des DNT, auch der Arbeiterdelegierte Serafin Grosso die Bedeutung des Exportes landwirtschaftlicher Primärgüter für die ar-

304 *Informacions Sociales*, 2 (2), 1925, S. 156.

305 *International Labour Office: Yearbooks of Statistics 1937, Second Year*, S. 205.

306 *Ebd.*

307 Balderas und Greenwood 2010, S. 1303.

gentinische Wirtschaft, die hart von der Weltwirtschaftskrise betroffen war.³⁰⁸ Eine wichtige Voraussetzung dafür war für die Argentinier die Wiedereinsetzung der transatlantischen Migration, die von der ILO gefördert und stimuliert werden sollte. Und auch ein Jahr später forderte der argentinische Delegierte Gregorio Beschinsky die ILO auf, die wirtschaftspolitischen Versuche der Wiederherstellung eines globalen Gleichgewichts der Arbeitskräfte und Kapitalverteilung mit den Fragen der Migration und Kolonisation zu verknüpfen.³⁰⁹

Die Zeiten der Einwanderung nach Argentinien wurden nicht besser. Die Statistiken Mitte der 1930er Jahre in Argentinien zeigten, dass sich die Einwanderungszahlen nach den Schockjahren etwas zu erholen schienen, jedoch kamen sie nicht über eine jährliche Gesamtzahl von 41.469 im Jahr 1937 hinaus. Dies war lediglich ein Zehntel des Vorkrisenniveaus 1929 und kurz darauf wurde im Jahr 1939, unter anderem wegen des Ausbruchs des Zweiten Weltkriegs, ein neuer Tiefpunkt erreicht: Nur 14.506 Immigranten kamen nach Argentinien, von denen lediglich knapp 4.000 langfristig blieben.³¹⁰ Klar war, dass die Einwanderungskrise nicht mehr ausschließlich auf die Auswirkungen der Großen Depression zurückzuführen waren. Folglich äußerten die Delegierten auf der zweiten ILO-Regionalkonferenz der amerikanischen Staaten in Havanna 1939 erneut die Sorge vor der *Despoblación*, der Entvölkerung. Der argentinische Delegierte Víctor Pinto, Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium, zitierte in seiner Rede auf dem Kongress in Havanna den argentinischen Präsidenten Ortiz:

»Die Herausforderung, die Bevölkerung des Landes zu vergrößern und in kürzester Zeit einen Bevölkerungsstrom zu erzeugen, der der Fläche und der Produktionskapazität des Landes angemessen wäre, ist nach wie vor eines der schwerwiegendsten und dringlichsten Probleme Argentiniens, sowohl in sozialer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht, und kann nicht allein durch natürliches Bevölkerungswachstum gelöst werden, dessen Indizes einen spürbaren Rückgang erleiden.«³¹¹

Pinto rechtfertigte zugleich die strikten Einwanderungsregelungen, die in Argentinien bestanden, indem er auf die Unterschiede der Migranten hinwies, die in den 1930er Jahren einwanderten und jenen, die vor 1914 ins Land kamen. Denn es waren zunehmend Flüchtlinge, die aus politischen Gründen aus ihren Heimatländern fliehen mussten und die nicht alle die klassischen Charakteristika des rechtlichen Terminus »Einwanderer« aufwiesen, der vor allem auf die Evaluierung der Arbeitsfähigkeit der Migranten abzielte. Daher müsse die Regierung die Einwanderung zwangsläufig stärker reglementieren. Zwei Prinzipien sollten dementsprechend die

308 Revista Internacional del Trabajo, 7 (1), 1933, S. 18f; 34f.

309 Revista Internacional del Trabajo, 10 (4), 1934, S. 339.

310 International Labour Office: Yearbooks of Statistics 1945, Eighth Issue, S 225.

311 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 162

Leitlinien argentinischer Einwanderungspolitik bilden: »fomento y selección«, also die Förderung der Einwanderung und eine selektive Auswahl nach Notwendigkeit bzw. produktiver Nützlichkeit für das Land. Die gewünschte »moralischen und physischen Normalität«, die Migranten vorweisen mussten, korrespondierte mit der juristischen Kategorie der »moralischen und physischen Fähigkeit« im Einwanderungsgesetz von 1876. Die Fähigkeit zur landwirtschaftlichen Arbeit, der sogenannten »aptitud para el trabajo rural«, wurde hierbei explizit neu hervorgehoben. Pinto betonte, dass die restriktiven Einwanderungsbeschränkungen sich aufgrund der besonderen Notlage der Weltwirtschaftskrise ergeben hätten und keinesfalls im Widerspruch zur liberalen und langen Einwanderungstradition in Argentinien stünden.³¹²

Dieses Selbstverständnis als Einwanderungsland, das die landwirtschaftliche Besiedlung und Kolonisation hervorhob, prallte allerdings mit der historischen Wirklichkeit aufeinander. Auch aus Sicht der ILO war das Verhalten Argentinien bezüglich Migration ambivalent. Im *Governing Body* wurde kritisiert, dass den europäischen Migranten keine gleichwertigen Arbeitsstandards gewährt wurde und dies als Grund für das Ausbleiben der Migranten in Argentinien angesehen wurde.³¹³ Auch Albert Thomas kritisierte bereits 1928, dass es in Argentinien und Brasilien eine Tendenz zu einer selektiven Einwanderungspolitik gäbe, die bestimmte soziale Gruppen als unerwünschte Personen von der Einwanderung systematisch ausschloss, was eigentlich im Gegensatz zu den Interessen der Länder stand.³¹⁴ In Argentinien wurde einerseits der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Einwanderung nicht widersprochen, aber andererseits dominierten zunehmend politische Bedenken hinsichtlich der Einwanderung, da sie vermehrt auch als politische Bedrohung wahrgenommen wurde. Die Verschärfungen in der Einwanderungspolitik in Argentinien wurden aus Angst vor einer drohenden Massenarbeitslosigkeit beschlossen, weil die argentinische Regierung die Situation in den USA und Europa vor Augen hatte. Die Regierung in Argentinien stand Anfang der 1930er Jahre unter Legitimationsdruck und musste einen ökonomischen und sozialen Ausnahmezustand gleich zu Beginn der Regierungszeit verhindern. Die Verschärfungen äußerten sich in der Schaffung von bürokratischen und administrativen Voraussetzungen, die Migranten erfüllen mussten, welche im internationalen Vergleich jedoch noch moderat ausfielen.³¹⁵

Doch war vielen Akteuren in Argentinien gleichzeitig bewusst, dass die Einwanderung eine grundlegende Säule der wirtschaftlichen Struktur des Staates bleiben

312 Ebd., S. 162f.

313 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, October 1925, S. 88.

314 International Labour Office: Report of the Director General 1928, S. 203.

315 Sánchez-Alonso 2013, S. 604.

musste, solange das Agrar-Exportmodell als das vorherrschende Wachstumsmodell in Argentinien verfolgt wurde. Wie Enrique Siewers richtigerweise beobachtete, war die europäische Einwanderung im kollektiven Gedächtnis in Argentinien unumstößlich mit wirtschaftlicher Entwicklung verbunden und ein inhärenter Bestandteil der nationalen Identität.³¹⁶ Die ökonomischen Bedingungen für einen ideologischen Wandel hin zu einem Wachstumsmodell ohne Einwanderung waren noch nicht gegeben.

Von besonderer Bedeutung war die Einwanderung nach wie vor für die dominante Landwirtschaft. Im August 1930 forderten eine Reihe von argentinischen Landwirtschaftsverbänden und Kooperativen, in denen Landwirte kleinerer und mittelgroßer Flächen organisiert waren, in der Provinz Santa Fe eine grundlegende Reform der Agrarpolitik in Argentinien, in dem sie ein faires Pachtsystem, Enteignungen von großen ausländischen Eigentümerfirmen sowie ein Ende der Bodenspekulation forderten.³¹⁷ Der in der Tageszeitung *La Nación* veröffentlichte und in der *Revista Internacional del Trabajo* rezipierte Artikel sprach die strukturellen Probleme an, denen die argentinische Landwirtschaft schon lange ausgesetzt sei, die aber erst durch die weltweite Agrarkrise sichtbar würden.³¹⁸ Rufe nach neuen radikaleren Gesetzen und Regulation kamen auf und staatliche Eingriffe schienen als neue Politikmaßnahme durchaus denkbar. Die Wiederherstellung eines kontinuierlichen Einwandererstromes, der für die Erntezeit gebraucht wurde, war dabei zentral.

Die Einwanderung in Argentinien wurde schon seit längerem kontrovers und ambivalent diskutiert und zeigte auch in den 1920er und 1930er Jahren ihre Janusköpfigkeit. Einerseits sah sich Argentinien angesichts der Abhängigkeit vom Export landwirtschaftlicher Güter dazu gezwungen, die Einwanderung von Arbeitern zu fördern, und andererseits erschwerte man die individuelle Einwanderung zunehmend. Die Einwanderungskrise erhielt einen verstärkenden Effekt durch die hohen (Wieder-)Auswanderungszahlen am Anfang der 1930er Jahre, was die Regierung dazu veranlasste, ab 1934 ein Auswanderungsregister einzuführen. Dies war ein weiterer Schritt zur politischen Verstetigung und Bürokratisierung der Migrationsfrage, in der Statistiken die Grundlage allen Wissens lieferten. Denn das Register sollte dazu beitragen, die Ursachen der Auswanderung zu erklären.³¹⁹ Verlässliche Zahlen wurden immer wichtiger, um in der Krise der Einwanderung effektiv zu reagieren.

Auch das *Bureau* versuchte einen Beitrag zu leisten, um die drängenden Fragen und Probleme bezüglich der Migration in Südamerika zu lösen. Auch, weil die

316 *Revista Internacional del Trabajo*, 10 (4), 1934, S. 339.

317 *Revista Internacional del Trabajo* 2 (6), 1930, S. 409; *La Nación*, 14 (4941), 06.08.1930.

318 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, February 1940, S. 62.

319 *Revista Internacional del Trabajo*, 10 (2), 1934, S. 645.

ILO zunehmend Konkurrenz durch alternative Organisationen bekam. Insbesondere die Staaten auf der Südhalbkugel waren mit den Entscheidungen und Leistungen der ILO in der Migrationsfrage unzufrieden, sodass zunehmend nach alternativen Organisationsformen gesucht wurde. Das *Bureau* hatte sich zwar mit den Rechten von Migranten in den 1920er Jahren ausführlich beschäftigt, aber leistete nach Ansicht einiger Repräsentanten in Südamerika zu wenig bei der wissenschaftlichen Untersuchung des Themas. Es schien, als sei das *Bureau* lange Zeit nicht interessiert genug gewesen, um sich mit den spezifischen Fragen der transatlantischen Einwanderung, insbesondere nach Südamerika, zu beschäftigen. Daher schlossen sich einige Staaten unter Einbezug Argentiniens zusammen, um in Eigenregie wissenschaftliche Untersuchungen bezüglich Fragen zu Migration und Demografie durchzuführen. Im Jahr 1928 wurde in Baltimore die *Internationale Union for the Scientific Study of Population* gegründet, in der für Argentinien das *Museo Social Argentino* vertreten war. In dieser Organisation sollten Experten interdisziplinär zu soziologischen, medizinischen, ökonomischen und politischen Fragen von Demografie und Migration arbeiten und den wissenschaftlichen Austausch darüber intensivieren.³²⁰ Die *International Association for Social Progress*, die 1925 gegründet worden war und deren Sitz sich in Genf befand, beschäftigte sich ebenfalls abseits der ILO mit Fragen der Migration.³²¹ Dennoch war allen Beteiligten klar, dass letztendlich nur die ILO in der Lage war und über die Ressourcen sowie das Netzwerk verfügte, über Ländergrenzen hinweg kontinuierliche Studien über Ein- und Auswanderung durchzuführen, da sie bereits über eine ausgeprägte Datensammlung verfügte und eventuell auch Konventionen zur Förderung der Migration anregen konnte.³²²

Ein halbes Jahr nachdem sich auf der ILO-Regionalkonferenz in Santiago de Chile die Delegierten der amerikanischen Staaten versammelt hatten und ihre Unzufriedenheit über das *Bureau* geäußert hatten, brach Fernand Maurette, Vizedirektor der ILO, mit Unterstützung von Enrique Siewers, dem ILO-Experten für Lateinamerika, im Juni 1936 für eine dreimonatige Reise nach Südamerika auf. Sie wollten neue wissenschaftliche Studien durchführen und dabei die Bedingungen und Möglichkeiten der Einwanderung und Kolonisierung in Argentinien, Brasilien und Uruguay erörtern. Auf der Reise trafen die ILO-Experten mit hochrangigen Politikern zusammen und berieten sich in Argentinien mit Außenminister Carlos Saavedra Lamas, Innenminister Ramón Castillo sowie Landwirtschaftsminister Miguel Ángel Cárcano.³²³ Das Treffen mit dem Landwirtschaftsminister zeigt, dass in Argentinien die Frage der Migration inhärent mit der landwirtschaftlichen Arbeit zusammenhing und diese Themenkomplexe untrennbar miteinander verwoben wa-

320 Boletín del Museo Social Argentino, 17 (91), 1930, S. 50.

321 Boletín del Museo Social Argentino, 10 (115–117), 1932, S. 78.

322 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, April 1936, S. 20.

323 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, November 1936, S. 191.

ren. Das *Bureau* hatte verstanden, dass es bei diesem Thema den Ländern des Cono Sur eine größere Aufmerksamkeit schenken musste und handelte dementsprechend. Auf der Reise durch den Cono Sur berieten sich die ILO-Experten mit der argentinischen Regierung darüber, wie die Kolonisierung der noch nicht bewirtschafteten Regionen Argentiniens durch europäische Einwanderer gefördert werden konnte.

Die Kontakte nach Argentinien wurden im Anschluss an die Reise intensiver. Insbesondere manifestierte sich ein verstärkter Dialog mit der argentinischen Entwicklungsbank, dem *Banco Hipotecario*, einer Institution, die sich auf die Bereitstellung von Finanzierungen für sozialen Wohnraum sowie landwirtschaftliche Kolonien spezialisiert hatte. Dieser Dialog erfuhr eine Intensivierung nach der Berufung des neuen Bankdirektors, Tomás Amadeo, der bereits über ausgeprägte Verbindungen nach Genf verfügte. In dieser Hinsicht erwartete Alejandro Unsain als Vertreter des *Bureaus* eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Schlüsselakteuren in Argentinien und den Experten der ILO. Das erklärte Ziel dieser Zusammenarbeit bestand darin, die finanzielle Unterstützung für die Ansiedlung und Entwicklung von Kolonien in ländlichen Gebieten zu fördern.³²⁴ ILO-Direktor Harold Butler wandte sich dafür persönlich an Amadeo, um sich mit ihm über gemeinsame Projekte wie die Gründung landwirtschaftlicher Kolonien durch Einwanderer und die Aufnahme von Krediten für den Aufbau solcher Agrarkolonien auszutauschen.³²⁵ Für Amadeo, das wurde deutlich, war die private Initiative fundamental, da von staatlicher Seite keine große Unterstützung zu erwarten sei, ein Befund, der allerdings für ganz Amerika galt. Ein Fehler der bisherigen Anwerbungs- und Ansiedlungspolitik Argentiniens sei es gewesen, dass zu wenig systematisch vorgegangen worden sei und unrealistische Ziele zu hohen Erwartungen an die Wiederbelebung der Einwanderung durch Agrarkolonisierung geführt hätten. Die ökonomische Rationalität, so Amadeo, sei zu kurz gekommen. Private Initiative käme allerdings nicht ohne staatliche oder internationale Unterstützung aus, hiermit verwies er auf den Völkerbund und die ILO. Nötig sei eine Ausrichtung der argentinischen Entwicklungsbank auf Kolonisierungsprojekte, die auf fähige Einwanderer zählen konnte, und vor allem von internationalen Kapitalgebern finanziell gestützt wurde. Amadeo unterstrich den expliziten internationalen Charakter von Migration und landwirtschaftlicher Kolonisierung, um die globale Zirkulation international mobiler Produktionsfaktoren wieder in Gang zu bringen. In Argentinien mangelte es an Kapital und Einwanderern, jedoch nicht an fruchtbarem Boden. Die ILO, so die Erwartung, war einzig in der Lage, das Scheitern der Nationalstaaten zu überwinden und gemeinsam mit

324 Bureau International du Travail: Relations with Dr. Lazaro Trevisan, Banco Hipotecario Nacional Buenos Aires, 1936, ILO-HA, RL 2/2/3.

325 Bureau International du Travail: Relations with the Museo Social Argentino Buenos Aires, 1936, ILO-HA, RL 2/4/2.

privaten Kapitalgebern diese Entwicklung in Gang zu setzen. Viel konnte aus den Ideen in den folgenden Jahren aber nicht mehr entstehen. Der Zweite Weltkrieg unterbrach endgültig jegliche Versuche, die transatlantische Einwanderung wieder in Gang zu setzen. Ganz im Gegenteil ereigneten sich humanitäre Katastrophen durch Vertriebene und Flüchtlinge aus Diktaturen und Krieg, die oftmals vergeblich einen sicheren Hafen in Amerika suchten.

Migrationspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Migrationspolitik in Argentinien wurde bereits in mehreren Studien erörtert. Maria Bjerg zeigt, wie die bis auf wenige Ausnahmen weitgehend gescheiterte Massenkolonisation der ländlichen Regionen in Argentinien dennoch eine konstituierende Funktion für das Selbstverständnis der Nation hatte. Die Migranten, die sich als Agrarkolonisten niederließen, wurden zu einem der großen Mythen einer »argentinidad« nach dem Vorbild der sozioökonomischen Entwicklungen in Nordamerika.³²⁶ Es war daher auch eine Idealvorstellung der argentinischen Regierung, die wirtschaftliche Wiederbelebung durch europäische Migranten voranzutreiben. Doch sie sollte an den strukturellen Bedingungen und der Widersprüchlichkeit der argentinischen Einwanderungspolitik scheitern. Das zeigt der Bericht von Enrique Siewers und Fernand Maurette aus dem Jahr 1936 im Anschluss an ihre Südamerikareise. Darin hieß es:

»In Argentina [...] land is fully developed in every part of the country capable of economic exploitation, and the inevitable consequence has been the adoption of methods of cultivation that conduce to production for sale and hardly at all for any other purpose. If an emigrant is to have any chance of becoming an owner of land, he must therefore possess a working capital of several thousand pesos (1 Argentine peso = about 0.85 gold franc) [...]. There is no need to say that among prospective emigrants those possessing so much capital are even fewer today than they were before the depression.«³²⁷

Die Ausführungen zeigen, wie unrealistisch es war, dass sich in Argentinien in kürzerer Zeit Auswanderer im großen Stil niederließen und das Land bevölkerten, weil es schlichtweg zu kostspielig und kompliziert war. Im Gegensatz zu den deutlich günstigeren Voraussetzungen in Brasilien sahen Maurette und Siewers in Argentinien keine positiven Zeichen für eine Wiederbelebung der Einwanderung. Die hohen Bodenpreise und die strikteren Einreisepraktiken, die seit 1930 verstärkt betrieben wurden, seien die größten Probleme in Argentinien und dazu kam, dass Aus-

326 Bjerg 2016.

327 International Labour Review, 35 (3), 1937, S. 352f.

wanderungswillige in Europa während der Krise über noch weniger finanzielle Reserven verfügten als vorher. Lediglich Familienangehörige von bereits Eingewanderten sowie Personen, die entweder einen Arbeits- oder Pachtvertrag oder über eine Bargeldsumme von mindestens 1.500 Pesos verfügten, wurden nach 1931 noch ins Land gelassen. Die verringerte die Anzahl an potenziellen Immigranten deutlich.³²⁸

Die strukturellen Probleme des Landerwerbs und der Einreise blieben bestehen und verhinderten eine Entwicklung der Einwanderung, wie sie sich viele Politiker in Argentinien gewünscht hätten. Auch die Statistiken der Einwanderung zeigten in eine entgegengesetzte Richtung: Neben den negativen Migrationssaldi am Anfang der 1930er Jahre, fand parallel eine große Landflucht in vielen Provinzen Argentiniens statt. Auf der nationalen Konferenz über Arbeitslosigkeit und ländliche Entwicklung im März 1939 in der argentinischen Andenstadt Mendoza, die vom Weinanbau lebte, wurde sogar von einem »ländlichen Exodus« gesprochen, was die Dramatik der Situation in den Provinzen verdeutlicht.³²⁹ Auch auf der ILO-Regionalkonferenz in Havanna im November 1939 zeigte sich, wie sehr sich die Krise der Einwanderung in den 1930er Jahren verstärkt auf die Probleme der argentinischen Landwirtschaft auswirkte, der Arbeitskräfte fehlten. Das argentinische Landwirtschaftsministerium versuchte durch Appelle an die Regierung und ILO auf die existenziell bedeutende Krise in der Landwirtschaft Argentiniens hinzuweisen und vertrat die Auffassung, dass eine grundlegende Reform der Eigentumsstruktur und des Pachtwesens nötig sei:

»Die Förderung der landwirtschaftlichen Immigration setzt eine Agrarstruktur voraus, die es den Immigranten ermöglicht, sich auf dem Land anzusiedeln und sich auf einer soliden Grundlage niederzulassen. Dies setzt auch die Schaffung einer entsprechenden Behörde voraus, die mit ausreichender Verwaltungs- und Finanzautonomie ausgestattet ist, um eine wirksame Siedlungspolitik zu entwickeln.«³³⁰

Der Vorschlag, der aus diesem Zitat hervorging, war demnach die Einrichtung einer finanziell gut ausgestatteten Behörde. Die Idee des *Consejo Agrario Nacional* war der Versuch, durch eine Zentralisierung dafür zu sorgen, dass die strukturellen Probleme der Einwanderungsverteilung und des Bodenerwerbs endlich überwunden werden konnten. Victor Pinto, Staatssekretär im argentinischen Landwirtschaftsministerium erklärte, dass die Organisation und Bürokratie an den *Consejo* delegiert werden müsse, um eine wirkliche Verbesserung der Lage zu erreichen und forderte

328 Ebd.

329 *Revista Internacional del Trabajo*, 20 (2), 1939, S. 160f.

330 *Oficina Internacional del Trabajo* 1939, S. 163.

zugleich eine enge Anbindung des *Consejos* an die ILO, um das Thema der Einwanderung nicht zu vernachlässigen. Denn die Verbindung dieser Frage mit der Migration wurde erneut auf der Konferenz in Havanna aufgeworfen und es zeigte sich, dass die Vertreter der argentinischen Landwirtschaft zu den lautesten Befürwortern der Wiederbelebung der Einwanderung nach Argentinien zählten, um die argentinische Landwirtschaft vor ihrem Ende zu retten. Der *Consejo Agrario Nacional* wurde kurz darauf im Jahr 1940 durch ein Gesetz (Ley 12.636) ins Leben gerufen. Die Behörde ist ein Beispiel für den neuen starken Staat in Argentinien, der Wirtschafts- und Sozialpolitik durch eine organisierte Bürokratie besser steuern konnte und zu wichtigen Wegbereitern der späteren peronistischen Politik wurde.³³¹

Die argentinische Landwirtschaft war in einer existenziellen Bedrohung und von der ILO wurde erwartet, Lösungen zu finden. Die internationale Kooperation sollte verstärkt werden.³³² Dabei ging es auch um die finanzielle Förderung der Auswanderungswilligen durch die Entsendestaaten, die auch ein Interesse daran hatten, das vielfach erwähnte weltweite Gleichgewicht der Produktionsfaktoren wiederherzustellen. Der Ruf der Argentinier nach internationaler Kooperation und Koordinierung der Migrationswege durch die ILO war ein Weg, der selektive Einwanderung ermöglichen sollte, bei gleichzeitiger Beibehaltung des restriktiven Einwanderungsregimes. Denn, obwohl die argentinische Landwirtschaft nach Arbeitskräften verlangte und die Landflucht diese Probleme in den 1930er Jahren deutlich verschlimmerte, hielt die argentinische Regierung an der strikten Einwanderungspolitik fest, bzw. verstärkte sie sogar. Um die sogenannte »illegale Immigration« durch Migranten aus den Nachbarstaaten, vor allem aus Bolivien, Paraguay und Brasilien, zu unterbinden, setzte die Regierung zunehmend auf die Überwachung der Grenzen und Zurückweisung der Migranten sowie die Zusammenarbeit mit den Grenzbehörden der angrenzenden Länder.³³³ Dies sollte allerdings faktisch unmöglich werden, denn die Landgrenzen waren zu lang und durchlässig, um eine effektive Kontrolle herstellen zu können.³³⁴ Dennoch war die Ankündigung dieser Kontrollen ein wichtiger politischer Zug, um den Blick auf die europäische Einwanderung nicht zu verlieren. Dabei setzte die Regierung auch auf europäische Flüchtlinge, die Victor Pinto etwa in Folge des gerade ausgebrochenen Krieges in Europa prognostizierte:

»Die Tatsache, dass der Krieg den Strom der europäischen Einwanderung vorübergehend unterbrochen hat, hat das Problem der Einwanderung nach Amerika in

331 Blacha und Ivickas Magallán 2013.

332 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 164.

333 Revista Internacional del Trabajo, 19 (1), 1939, S. 72.

334 Devoto 2001, S. 287.

keiner Weise weniger relevant gemacht. Im Gegenteil, es ist für die amerikanischen Länder dringender denn je, für eine angemessene Organisation zu sorgen, die es ihnen ermöglicht, die großen Vertreibungen [von Menschen aus Europa] zu bewältigen und [Flüchtlinge] aufzufangen, die nach Beendigung des gegenwärtigen Konflikts infolge der wirtschaftlichen Schwächung und des daraus resultierenden sozialen Elends [in Europa] mit Sicherheit stattfinden werden.«³³⁵

Pinto forderte demnach, dass sich die Staaten auf dem amerikanischen Kontinent mit Hilfe der ILO nun verstärkt auf Auswanderungswillige und Flüchtlinge aus Europa konzentrierten, die vor dem dort gerade ausgebrochenen Krieg flohen. Die transatlantischen Migrationszahlen, die während des gesamten vergangenen Jahrzehnts niedrig geblieben waren, würden aufgrund des Krieges wieder anziehen, so die Vermutung von Pinto. Dies lag im Interesse der Länder wie Argentinien. Dabei hatte das Land bereits Erfahrung mit der Aufnahme von Flüchtlingen gemacht. Während der Verhandlungen über die Aufnahme tausender russischer und armenischer Flüchtlinge, die im Nachgang des Ersten Weltkriegs aus dem zerfallenden russischen Zarenreich und dem Osmanischen Reich geflohen waren, hatte sich die argentinische Regierung bereit erklärt, in Kooperation mit dem Völkerbund und dem Internationalen Roten Kreuz mehrere zehntausende Flüchtlinge aufzunehmen. Der Völkerbundrat richtete im Juni 1921 die Abteilung des Hochkommissars für Flüchtlinge und Migration ein, um die Flüchtlingsrouten zu koordinieren und die Rechte und Lebensbedingungen der Flüchtlinge in den Aufnahmeländern zu klären.³³⁶ In den folgenden Jahren wurden durch die Vermittlung des Hochkommissars und mit Unterstützung verschiedener Regierungen und des Internationalen Roten Kreuzes Flüchtlingsrouten aus der Sowjetunion und der Türkei nach Südamerika organisiert. Später wurden über dieses Netzwerk auch politisch Verfolgte aus Spanien und Deutschland sowie Jüdinnen und Juden aus den von den Nazis besetzten Gebieten geschleust.³³⁷

Mit der Ankunft dieser Flüchtlinge in Südamerika kam jedoch die Frage nach deren rechtlichen Status auf, woraufhin der Völkerbundsrat die Zuständigkeit an die ILO abtrat.³³⁸ Die politische Frage der Flüchtlinge wurde somit zu einer arbeitsrechtlich relevanten Frage, was sich in dieser Kompetenzverschiebung niederschlug.³³⁹ Denn es galt die zahlreichen Flüchtlinge aus Europa, denen die Staatsangehörigkeit häufig entzogen worden war, auch in Arbeit zu bringen. Dies

335 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 164.

336 Bureau International du Travail 1926b, S. 34.

337 Zu den weiteren Aufnahmeländer gehörten Frankreich, Kanada, Ägypten und Paraguay. Vgl. Johnston 1970, S. 113.

338 International Labour Review, 17 (1), 1928, S. 68.

339 Ebd., S. 113.

war das erklärte Ziel der Argentinier, auch im Hinblick auf den Nutzen, den europäische Flüchtlinge für das Land haben könnten. In diesem Zusammenhang plädierte die gesamte ILO-Konferenz von Havanna für die Aufnahme von Hunderttausenden von Flüchtlingen aus Europa nach Lateinamerika. Der chilenische Vertreter betonte, dass sich darunter etwa 200.000 Flüchtlinge aus dem Spanischen Bürgerkrieg befänden, die »Fleisch von unserem Fleisch, Blut von unserem Blut« seien.³⁴⁰ In den lateinamerikanischen Arbeiterkreisen hatte sich eine große Solidarität mit den republikanischen Kräften im spanischen Bürgerkrieg gebildet. Über den Bürgerkrieg wurde in den argentinischen Medien ausführlich berichtet, und insbesondere in Zeitungen der Arbeiterbewegung, wie der *Crónica de la C.G.T.*, wurde über die Ereignisse in Spanien kontinuierlich, beinahe täglich und detailliert berichtet. Freiwillige aus Argentinien dienten in den internationalen Brigaden auf der republikanischen Seite. Aufgrund dieser starken Aufmerksamkeit für den Bürgerkrieg wurde den Flüchtlingen aus Spanien in Lateinamerika besondere Aufmerksamkeit zuteil, obwohl zu dieser Zeit eine große Anzahl von politischen Flüchtlingen aus Europa, nicht zuletzt Jüdinnen und Juden aus Nazideutschland, nach Südamerika flüchteten.

Die Resolution von Havanna zielte auf die Aufnahme von mehr politischen Flüchtlingen aus Europa ab, was wiederum von konservativen Politikern in Argentinien kritisiert wurde, weil die Flüchtlinge aus dem spanischen Bürgerkrieg zur Opposition der Sozialisten, Kommunisten und Anarchisten gehörten, denen man vorwarf, keinen produktiven Wert für die argentinische Wirtschaft zu haben, sondern den sozialen Frieden zu gefährden.³⁴¹ Die argentinische Regierung empfing die europäischen Flüchtlinge nicht mit so offenen Armen, wie sie sich in Havanna präsentierte. Vielmehr verfolgten die einzelnen Ministerien unterschiedliche Strategien.³⁴² Entgegen den Äußerungen der argentinischen Vertreter auf der internationalen Konferenz, verfolgte das konservativ geführte Außenministerium einen strikten Kurs gegen die Aufnahme von Flüchtlingen, während das liberale Landwirtschaftsministerium an Verträgen zur Ansiedlung jüdischer Emigranten als Kolonisten arbeitete. Dieser Widerspruch führte dazu, dass zwar einige politische Flüchtlinge aus Europa in den 1930er Jahren nach Argentinien kamen, ihre Zahl jedoch geringer war als in anderen Ländern.³⁴³ Gegenüber der ILO und auf der internationalen Bühne präsentierte sich Argentinien als zivilisierter und humanitärer Staat, der einen Zufluchtsort inmitten der Unruhen in Europa darstelle. Ende der 1930er Jahre beschloss die argentinische Regierung jedoch immer strengere

340 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 170f.

341 Devoto 2001, S. 288f.

342 Devoto 2009, S. 392.

343 Ebd., S. 393.

Einwanderungsregeln und stattete die Einwanderungsbehörde mit mehr Befugnissen und Personal aus, unter der Organisation von drei Ministerien, dem Innen-, Außen- und Landwirtschaftsministerium. Am 18. September 1941, fast zwei Jahre nach der Konferenz in Havanna, auf der Argentinien noch eine offene Einwanderungspolitik befürwortete, wurde per Dekret eine neue Einwanderungsbehörde geschaffen, der *Consejo de Inmigración*, die den politisch gewollten restriktiven Kurs administrativ umsetzen und überwachen sollte.³⁴⁴ Damit sollte das administrative Chaos beendet und gleichzeitig das restriktive Einwanderungsregime institutionalisiert werden. Letztlich war die Schaffung des *Consejo* eine Maßnahme, die der Haltung der Argentinier auf den ILO-Konferenzen zuwiderlief. Der janusköpfige Charakter der argentinischen Migrationspolitik blieb bestehen. Und die ILO blieb machtlos.

344 Revista Internacional del Trabajo, 24 (6), 1941, S. 743.

5. Enttäuschte Erwartungen oder erfolgreiche Krisenbewältigung? Argentinien in der komplexen Welt der Nachkriegsjahre

»The purpose behind the large Argentine delegation to the ILO conference is reportedly to spread propaganda. It is not believed to be a counter move by Peron against anti-Peron Argentines in Uruguay. The information that the primary mission of the large Argentine delegation is to spread Peronista propaganda has been confirmed by a source in Buenos Aires. Vast amounts of such propaganda were sent to Montevideo ahead of the Argentine delegation.«¹

CIA Information Report, 5 May 1949, Possible Exploitation of ILO Conference in Montevideo by Either Peron or Anti-Peron Exiles in Uruguay

*Abbildung 5-1: Eva Duarte de Perón und Juan Domingo Perón
(Präsident Argentinens, 1946–1955 u. 1973–1974)*



Gemeinfrei²

Argentinien und die ILO nach 1945

Jede bedeutende globale Krise markiert einen weltpolitischen Wendepunkt, der oft die Grundlage für eine neue Weltordnung schafft. Diese basiert auf den Erfahrungen aus den erlittenen Katastrophen und zielt darauf ab, kollektive Sicherheitssysteme zu entwickeln, um zukünftige Katastrophen zu verhindern. Dies gelang in der Weltgeschichte mal mehr und mal weniger erfolgreich. So war der Anlass der Brüsseler Konferenz von 1874 über humanitäre Regeln im Krieg die Bombardierung des

² Entnommen aus: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Evita_y_Per%C3%B3n.jpg [31.03.2024].

chilenischen Valparaíso durch die spanische Flotte, die viele zivile Opfer forderte. Die Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 bauten darauf auf und standen im Kontext des Wettrüstens auf dem europäischen Kontinent, dem durch internationale Regelwerke Einhaltung geboten werden sollte. Das Verhindern der folgenden Weltkriege gelang damit zwar nicht, jedoch legten die Konferenzen Regeln im Umgang mit Zivilisten in Kriegen fest und sorgten dafür, dass Krieg nicht als rechtsfreier Raum angesehen wurde. Nach dem Ersten Weltkrieg sollte der Völkerbund ein internationales Sicherungssystem etablieren, um dieses System zu stärken und bevorstehende Kriege durch Schiedsverfahren zu verhindern. Gleichzeitig wurde von der ILO erwartet, die weltweit grassierende soziale Frage zu adressieren und Lösungen für soziale Krisen zu entwickeln. Nach dem erneuten Zivilisationsbruch in Europa durch den Zweiten Weltkrieg und den Holocaust stand hingegen die Neugründung eines internationalen Sicherheitssystems im Fokus, diesmal unter dem Dach der Vereinten Nationen und der Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg war der Frieden eng mit der sozialen Dimension und sozialer Gerechtigkeit verknüpft. Die parallel stattfindende Gründung des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und des GATT rückte weltwirtschaftliche Ausgleichsmechanismen und Handelsinstitutionen in den Vordergrund. Dies war eine Reaktion auf die Erfahrungen in der Weltwirtschaftskrise, als Staaten in nationale Egoismen verfielen und damit den Weg für Faschismus und Krieg bereiteten. Die ILO überstand – anders als der Völkerbund – den Zweiten Weltkrieg, doch wandelte sich ihre Aufgabe und ihr Selbstverständnis. Mit der *Declaration of Philadelphia* gab sich die ILO 1944 eine neue Verfassung, die eine Charta für die Nachkriegsordnung vorsah, die Menschenrechte stärker akzentuierte und Arbeitsrechte breiter definierte. Unter dem Dach der Vereinten Nationen begann 1946 eine neue Zeitenrechnung für die ILO.³

Daher änderten sich auch die Beziehungen Argentiniens zur ILO nach 1945. Dies war auch dem Militärputsch im Jahr 1943 geschuldet, bei dem Teile des Militärs unter Beteiligung des Brigadegenerals Juan Domingo Perón die Regierung von Ramón Castillo stürzten. Perón übernahm die Führung des DNT und nutzte diese Position, um seinen Weg zur Präsidentschaft zu ebnen. Schließlich wurde er nach einem Machtkampf zwischen den Militärs 1946 zum Präsidenten der Republik gewählt. Obwohl Perón den Schulterchluss mit der Arbeiterbewegung suchte und gemeinsam mit seiner Ehefrau Eva Duarte insbesondere in den ärmeren Bevölkerungsschichten zu Nationalhelden stilisiert wurde, lehnte die ILO das Regime Perón ab.⁴ Dabei hatte sich Perón öffentlich den Mantel der sozialen Gerechtigkeit übergestreift, die er in Argentinien herstellen wollte.⁵ Eigentlich war er dadurch

3 Maul 2019, S. 111.

4 Siehe dazu Plotkin 2002.

5 Del Campo 2012, S. 177.

ein natürlicher Verbündeter der ILO. Gleich in der ersten Amtszeit, dem ersten Peronismus, wurden bedeutsame gesellschaftliche und soziale Fortschritte erzielt, die zur Popularisierung des Peronismus maßgeblich beitrugen. Dazu gehörte ganz besonders eine rechtliche Stärkung und offizielle Anerkennung der Gewerkschaften, die Einführung von Arbeitsgerichten, flächendeckende Sozialversicherungen, die Einführung des Frauenwahlrechts und die Verfassungsreform von 1949, in der soziale Gerechtigkeit und Arbeitsrechte als verfassungsgemäße Staatsziele kodifiziert wurden. Perón verstand sich als Revolutionär auf dem Gebiet der sozialen Gerechtigkeit und der Emanzipation der Arbeiterklasse, war aber selbst unter den Gewerkschaften nicht unumstritten.⁶ Er verstand sich als derjenige, der das anpackte, woran die vorherigen Regierungen gescheitert waren. So gab es bereits zuvor Versuche, das Problem der Lebenshaltungskosten für Arbeiter anzugehen. Perón versprach jedoch flächendeckende Löhne, die eins zu eins an die Inflation angepasst werden mussten, andernfalls drohte er mit der Einführung von Höchstpreisen.⁷ Zwar waren diese Konzepte nicht neu, jedoch trug Perón sie mit einer ungewohnten Radikalität und Rhetorik vor. Für Perón war diese Radikalität die Legitimation für seine Anhänger, doch damit begab er sich auf Konfrontationskurs zu den Fraktionen, die für die Stabilität des Wirtschaftssystems standen und den autoritären Stil inklusive des Personenkults ablehnten. Zu diesen Fraktionen zählten nicht nur Unternehmer und bürgerliche Politiker, sondern auch große Teile der CGT, die in den 1930er Jahren erfolgreich für Reformen innerhalb des Systems gekämpft hatten und den autoritären Stil, den *caudillismo*, sowie die Anbindung an faschistische Methoden des Systems Perón ablehnten. 1943 war die argentinische Arbeiterschaft tief in ein antiperonistisches und peronistisches Lager gespalten.⁸

Für die ILO war das eine kritische Situation. Denn sie hatte in den 1930er Jahren eine ausgezeichnete Beziehung zu den bürgerlichen Regierungen gepflegt, und es waren deutliche Fortschritte in der Übernahme von internationalen Konventionen und der Kooperation erkennbar. Daher reagierte die ILO nicht positiv auf Perón, der einen eigenen, personenkultartigen Stil verfolgte. Insbesondere seine autoritäre Art, Kritiker zum Schweigen zu bringen und Gegner mit Repressalien zu begegnen, widersprach der Idee der ILO, Reformen im Konsens zu erreichen. Zudem grenzte sich die ILO durch die *Declaration of Philadelphia* scharf vom Faschismus, insbesondere vom Nationalsozialismus, ab und betonte dabei die Bedeutung von Menschen- und Bürgerrechten. Diese Erklärung wurde vor dem Hintergrund des noch wütenden Zweiten Weltkriegs verfasst.⁹ Perón aber war ein Bewunderer des italienischen

6 Vgl. dazu Di Tella 2002.

7 Perón 1946, S. 53.

8 Di Tella 2002, S. 39.

9 Hahs 2022b.

(und ferner deutschen) Faschismus.¹⁰ Er versuchte das Potenzial der Massenmobilisierung, das in Nazideutschland und im faschistischen Italien funktioniert hatte, auf Argentinien zu übertragen, wo er die Arbeiterbewegung für sich gewinnen wollte.

Doch 1945 war eine Potenzierung von 1919. Der besiegte Faschismus war eine Ideologie, die für die Sieger des Krieges aus der Welt verbannt werden sollte. Für jegliche Sympathisanten war kein Platz, was die argentinische Regierung spüren sollte, die lange Zeit gezögert hatte, Deutschland und Japan den Krieg zu erklären. Auch trotz Kriegserklärung 1944 gegen Deutschland bzw. 1945 gegen Japan konnte sich Argentinien nicht vom Image des Opportunisten befreien. Perón und die Militärs waren in Augen der internationalen Öffentlichkeit eine Kontinuität von Hitler und Mussolini. Die neue argentinische Militärregierung wurde als südamerikanischer Ableger des gerade besiegten Faschismus in Deutschland und Italien betrachtet, und die argentinische Arbeiterbewegung war mittendrin. Seit 1942 gab es in der CGT einen offenen Richtungsstreit, der sich mit dem Putsch 1943 intensivierte, als abgespaltete CGT-Gewerkschafter Kontakte zur Militärregierung und Perón suchten und zu engen politischen Verbündeten wurden. Auf der Konferenz in Philadelphia 1944 kam es zu einer offenen Konfrontation von Peronisten und Anti-Peronisten.¹¹ Als die peronistische Arbeiterkoalition die Oberhand im Machtkampf erringen konnte, wurde sie international isoliert. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz 1945 kam es dann zu einem beispiellosen Skandal: Die argentinische Delegation wurde kurzerhand nach Eröffnung der Konferenz von den übrigen Konferenzteilnehmern unter Einstimmigkeit rausgeschmissen, was vor allem auf Druck der antiperonistischen argentinischen Arbeiterbewegung geschah.¹² Den designierten Arbeiterdelegierten Juan Rodríguez und Manuel Pichel wurde abgesprochen, eine würdige Repräsentanz für die argentinische Arbeiterschaft zu sein, weil sie eine Regierung repräsentierten, der erhebliche Menschenrechtsverstöße vorgeworfen wurde. Stellvertretend für die lateinamerikanischen Arbeiter bezeichnete der kubanische Arbeiterdelegierte Carlos Fernández, der für den Weltgewerkschaftsbund arbeitete, Perón als Überbleibsel des internationalen Faschismus.

»We notice that the delegation appointed by the Fascist Government of Argentina has not yet appeared at this Conference, but, if it does so, the worker's delegates of Latin America demand that it should be expelled, for in a democratic assembly such as ours there can be no place for representatives of States which are still tainted with Fascism, representatives who have acted as the advance guard of

10 Siehe dazu beispielsweise Schembs 2017.

11 Raúl Lamuraglia, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

12 Francisco Pérez Leiros, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

Hitlerism in America. [...] The military dictatorship of Peron is a dangerous survival of international Fascism, and its representatives should not be given a seat in this assembly.«¹³

Diese heftige Reaktion im Jahr 1945 muss vor dem Hintergrund des gerade beendeten Zweiten Weltkriegs interpretiert werden. Als Perón 1946 in freien Wahlen zum Staatspräsidenten gewählt wurde und die Reihen der Arbeiterbewegung sich hinter ihm langsam schlossen, konnte die ILO und die internationale Gewerkschaftsbewegung die Legitimation der neuen argentinischen Regierung nicht mehr absprechen. Nach den Entfremdungen zwischen Perón und der ILO zu Beginn seines Wirkens, konnten die Beziehungen in den Folgejahren daher etwas normalisiert werden, auch wenn die europäischen und nordamerikanischen Gewerkschaften auf Distanz zu Perón blieben.¹⁴ Doch musste ein praktikabler Umgang gefunden werden, zumal die ILO bewiesen hatte, dass sie durchaus mit diversen Regimen und politischen Richtungen zurechtkam. Die CGT wurde zunehmend nicht mehr als durch eine Militärregierung kooptierte Gewerkschaft wahrgenommen, zumal bemerkenswerte soziale Fortschritte in Argentinien erreicht wurden.¹⁵ Die Angst vor einem faschistischen südamerikanischen Land war fast verflogen.

Doch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass ab 1945 die internationalen Beziehungen, auch die Aktivitäten der ILO, im Lichte des Kalten Krieges standen. Einige internationale Organisationen wurden durch die Blockbildung zwischen Ost und West stärker gelähmt als die ILO, in der weiterhin eine wechselseitige Wissenszirkulation über Arbeit möglich war und auch Argentinien als blockfreier Staat davon profitierte.¹⁶ Das Engagement Argentiniens in der ILO verstärkte sich unter Perón Ende der 1940er und Anfang der 1950er Jahre weiter und führte zur Ratifikation vieler ILO-Konventionen aus den vergangenen Jahrzehnten. Dennoch versuchten peronistische Gewerkschaftsvertreter auf den Arbeitskonferenzen, die Ideologie des Peronismus – den *Justicialismo* – und die Struktur der CGT als politisch eng orientierter Gewerkschaftsbund international zu verbreiten, was bei einigen Akteuren Irritationen auslöste.¹⁷ Dass eine neue Zeitrechnung angefangen hatte, die vom Kalten Krieg gezeichnet war, verdeutlicht der CIA-Bericht vom 5. Mai 1949, der im Eingang dieses Kapitels zitiert wurde. Darin warnte die CIA, dass die ILO-Konferenz in Montevideo zu einer Propagandaschlacht zwischen Anhängern Peróns und Anti-Peronisten im uruguayischen Exil werden könnte. Es bestand die Gefahr, dass die In-

13 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 27, 1945, S. 51.

14 Francisco Pérez Leiros, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

15 Stagnaro 2020.

16 Ebd.; Kott 2011.

17 Stagnaro 2020.

ternationale Arbeitskonferenz als Plattform für innenpolitische Konflikte in Argentinien missbraucht werden könnte, was die Organisation lähmen und ihrem Ansehen schaden würde. Die zunehmende Polarisierung und Aggressivität, mit der politische Interessen auf internationaler Bühne vertreten wurden, wurde durch ideologische Verhärtungen, insbesondere vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts, verstärkt. 1945 war ganz anders als 1919, daher endet die vorliegende Untersuchung in der Phase der unmittelbaren Nachkriegszeit. Die Geschichte der (transnationalen) Sozialpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts muss separat betrachtet werden. Dies gilt insbesondere für Argentinien, das nach 1945 radikale Neuanfänge erlebte, allen voran durch die Politik des Peronismus.

Abschließend bleibt es, die Zeit zwischen 1919 und 1945 bzw. 1950 kurz zu würdigen. Nach dem Ersten Weltkrieg gab es den Versuch, die Welt zu demokratisieren, insbesondere durch das Handeln der ILO. Es wurde versucht, die Länder der Südhalbkugel, insbesondere Argentinien, stärker in den Mittelpunkt des politischen Geschehens zu rücken, vor allem durch die Förderung einer international koordinierten Sozialpolitik. Diese Bemühungen waren eine Reaktion auf die Verwerfungen des Ersten Weltkriegs, der mit der sozialen Frage in Verbindung gebracht wurde. Der Zweite Weltkrieg unterbrach die Entwicklung einer neuen Weltordnung, in der Argentinien und andere Staaten des amerikanischen Doppelkontinents eine größere Souveränität erlangen konnten und der einseitige Fokus auf Europa in wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Fragen, der bis 1914 vorherrschte, endgültig aufgegeben wurde. Tragischerweise dominierte der aufziehende Kalte Krieg und die Blockbildung zwischen Ost und West nach 1945 die neue Weltordnung und haftete auch an den internationalen Institutionen. Im Jahr 1950 erreichte Argentinien den vorläufigen Höhepunkt seiner wirtschaftlichen Entwicklung, verlor jedoch allmählich an Einfluss auf der internationalen Bühne. Obwohl die peronistische Nachkriegsregierung bedeutende Fortschritte in der Sozialpolitik erzielte und breite soziale Rechte schuf, gelang es ihr nicht, international an Profil zu gewinnen, da die Bedeutung globaler Sozialpolitik in Zeiten der Blockbildung abnahm und andere Prioritäten, wie die Stärkung der Wirtschaftssysteme in Entwicklungsländern, in den Fokus der internationalen Politik rückten. Nach 1950 begann für Argentinien ein fataler Abstieg, der zunächst wirtschaftlich durch die Abkehr vom landwirtschaftlichen Exportmodell und eine staatlich verordnete, aber ineffiziente Industrialisierung gekennzeichnet war. Später verschärften politische Krisen diese Entwicklung, die schließlich in Diktaturen gipfelte und tiefe, dunkle Spuren in der argentinischen Geschichte hinterließ. Die Chance, die die ILO nach 1919 bot und die vielversprechenden Fortschritte in der Sozialpolitik vieler Länder, auch Argentiniens, gerieten fast – zu Unrecht – aufgrund der Verdichtung von Geopolitik und Krisen in Vergessenheit. Für unsere Gegenwart sollte dies ein Lehrbeispiel dafür sein, wie wertvoll transnationale Kooperation ist und welche

positiven Impulse von einer gemeinsamen Idee ausgehen können, vorausgesetzt, man ist geduldig in ihrer Umsetzung.

Die transnationale Dimension von Sozialpolitik

Diese Studie begann mit einer Bestandsaufnahme der großen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformation, die in Argentinien am Anfang des 20. Jahrhunderts stattfand und dem Land seinen Ruf wahlweise als Kornkammer der Welt oder als Schweiz Südamerikas erbrachte. Mit Verweis auf eine zeitgenössische Karikatur aus dem Jahr 1919 (Abbildung 1-3) wurde der fortwährende Konflikt zwischen »Arbeit« und »Kapital« veranschaulicht, der als »soziale Frage« im Zentrum der politischen Debatten stand, während eskalierende Arbeitskämpfe zu gewalttätigen Konflikten im Land führten. Die argentinische Regierung versuchte mit staatlich organisierter Sozialpolitik die soziale Frage zu beantworten, sodass zu Anfang des 20. Jahrhunderts Arbeits- und Sozialgesetze erlassen wurden, die die Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern branchenspezifisch oder zielgruppenspezifisch stückweise ausbauten. Transnationale Einflüsse spielten eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Sozialpolitik und insbesondere bei der Generierung spezifischen Expertenwissens über Arbeit. Vor dem Ersten Weltkrieg war Europa nahezu ausschließlich die Hauptreferenz, während die hemisphärischen Nachbarn von geringerer Bedeutung waren. Der Blick auf andere Länder diente jedoch nicht nur der Imitation oder Adaption von Gesetzen und Maßnahmen. International abgestimmte Sozialpolitik war bedeutsam, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit argentinischer Unternehmen zu gewährleisten. Denn national verordnete Sozialpolitik stand in der Initialphase staatlicher Sozialpolitik immer unter dem Gesichtspunkt eines möglichen Wettbewerbsverlustes für Unternehmen, die höhere Kosten zu stemmen hatten, die aus den verschärften Regeln im Arbeitsschutz oder der Einführung von Renten- und Sozialkassen entstanden. Daher war es argentinischen Politikern und Experten ein zentrales Anliegen, Sozialpolitik international zu koordinieren und abzustimmen. Einerseits konnten dadurch die befürchteten Wettbewerbsnachteile umgangen werden und andererseits bildeten internationale Regelungen, die von einer internationalen und als politisch neutral angesehenen Organisation wie der ILO kamen, eine Legitimationsgrundlage für die Einführung nationaler Politik. Die argentinische Arbeiterschaft konnte ihre Position gegenüber Arbeitgebern und der Regierung mit Hilfe der ILO in vielen Bereichen stärken, in dem sie den Handlungsdruck auf die Politik verstärkte. Die Alternative für die Unternehmer, keine Präsenz bei der ILO zu zeigen, wurde vermieden, um inhaltliche Mitsprache nicht den Gewerkschaften allein zu überlassen.

Um die Einführung von Gesetzen und Maßnahmen in den Nationalstaaten zu erleichtern, entwickelte die ILO rechtlich bindende Konventionen, sodass überall

und zeitgleich sozialpolitische Maßnahmen griffen und somit ökonomische Wettbewerbsnachteile abgewendet wurden. Die Gründung der ILO stand zudem im Schatten des Ersten Weltkriegs und hatte zum Ziel, weltweit für sozialen Frieden zu sorgen. Dies sollte dazu beitragen, die Gefahr kommunistischer oder anarchistischer Umstürze, die die etablierte Herrschaftsordnung bedrohten, abzuwenden. Die Oktoberrevolution in Russland stellte ein globales Bedrohungsszenario dar, und es galt zu verhindern, dass dieser Funke auf andere Länder übersprang. Durch die internationale Koordination sollte ein System geschaffen werden, in dem demokratisch verfasste Staaten kooperativ und konsensual über Sozialpolitik berieten und gemeinsam internationale Standards, allen voran im Bereich der Erwerbsarbeit, entwickelten. Argentinien verpflichtete sich dabei, an globalen Debatten und Politikentscheidungen teilzunehmen, um den nationalen Stillstand in der Sozialpolitik zu überwinden, der durch harte Arbeitskämpfe, Streiks und gewaltsame Auseinandersetzungen festgefahren schien.

Die vorliegende Arbeit hat sich das Ziel gesetzt, aus einer transnationalen Perspektive die Sozialpolitik in Argentinien zu untersuchen. Es ging in der vorliegenden Studie darum, Denkfiguren und Entscheidungsprozesse nachzuzeichnen, die zu spezifischen Ausprägungen sozialpolitischen Handelns geführt haben. Dabei wurde die These aufgestellt, dass die ILO als neu gegründete internationale Organisation eine zentrale Rolle in der Generierung und Interpretation von Sozialpolitik in Argentinien einnahm. Neben dem Einfluss der ILO auf nationale Gesetzesprojekte, stand in dieser Arbeit die Bedeutung der ILO im Wissensbildungsprozess über Sozialpolitik im Vordergrund. Es wurde argumentiert, dass es erst mit der ILO möglich wurde, in Argentinien systematisch über globale Sozialpolitik nachzudenken, da lokales Wissen durch die Organisation zentralisiert wurde und zwischen den Akteuren zirkulieren konnte. Zwar waren bereits vor 1919 Wissenschaftskongresse und internationale Konferenzen ausgerichtet worden, auf denen internationale Konventionen ausgehandelt wurden, aber die ILO hob die Möglichkeit der internationalen Kooperation auf ein neues Niveau: Erstens, weil die ILO in der internationalen Ordnung ein dauerhaftes Gebilde war, das sich völkerrechtlich im Versailler Vertrag konstituierte und eine eigene Rechtspersönlichkeit bildete, die über ein eigenes, unabhängiges Budget verfügte. Und zweitens, weil die Partizipation von Ländern außerhalb Europas auf der Südhalbkugel, wie Argentinien, stärker war als je zuvor. Insbesondere Argentinien nutzte die neue Möglichkeit zur Partizipation, um sich als modernes, aufstrebendes Land zu präsentieren, das ein Mitspracherecht in der internationalen Ordnung beanspruchte.

Die internationale Kooperation in der Sozialpolitik hatte dabei zwei Effekte: Auf der einen Seite konnte das Wissen über Sozialpolitik, das in der ILO von argentinischen und internationalen Akteuren entwickelt wurde, zur Weiterentwicklung nationaler Politik in Argentinien führen, etwa in Form von Gesetzen und anderen Maßnahmen wie der Stärkung sozialpolitisch relevanter Behörden wie dem *Depar-*

tamento Nacional del Trabajo. Auf der anderen Seite stellte sich auch die ILO als eine lernende Organisation heraus, die versuchte, die Besonderheiten des Raumes Argentinien und Lateinamerika zu verstehen, um Lösungen für regional spezifische Problemlagen mitentwickeln zu können und Defizite in Gesetzeslagen und insbesondere in der statistischen Erfassung von arbeits- und sozialpolitisch relevanten Variablen zu beheben.

Im ersten Verfassungstext der ILO im Vertrag von Versailles wurden neun zentrale Leitlinien verfasst, an denen sich die Arbeit der ILO orientieren sollte. Diese betrafen beispielsweise Grundsätze über den besonderen Schutz von Frauen- und Kindern oder die Gleichbehandlung von In- und Ausländern, die von der ILO und ihren Mitgliedsstaaten anzustreben waren. In beiden Bereichen war Argentinien gut aufgestellt, denn sowohl die Regelungen in Bezug auf Kinder- und Frauenerwerbstätigkeit als auch der Grundsatz der Gleichbehandlung von Ausländern waren im argentinischen Rechtssystem fest verankert. Zudem erwies sich das Prinzip der konsensualen Einbindung aller Interessengruppen als effektiv. Das System des Tripartismus, der paritätischen Einbindung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der Regierung, war in Argentinien eine wichtige Legitimationsgrundlage für die Durchsetzung von Politik, die von der ILO ausging. Die innerhalb der ILO diskutierten Konventionen und Maßnahmen, an denen die drei Akteursgruppen beteiligt waren und deren Ergebnis mehr oder weniger konsensual erreicht wurde, führte dazu, dass sich die beteiligten Akteure für deren Umsetzung in Argentinien einsetzten. Die Akzeptanz der ILO als neutrale und vermittelnde Instanz war eine wichtige Legitimationsgrundlage für den Einfluss der Organisation in Argentinien.

Der Prozess der Generierung und Interpretation von Wissen über Sozialpolitik wurde erst in Gang gesetzt, als die ILO eine gewisse Autorität über die Akteure in Argentinien ausüben konnte. In den Theorien des Neuen Institutionalismus wird diese Autorität einer Institution erklärt, indem zunächst postuliert wird, dass alle Strategien, Interessen und Präferenzen der Akteure in soziale Strukturen eingebettet sind.¹⁸ Internationale Organisationen entstehen daher endogen in einem sozialen Umfeld mit ähnlichen Sitten und Gebräuchen der Akteure.¹⁹ Eine wichtige Folge davon ist die sogenannte Normkaskade internationaler Politik: Je mehr Staaten eine neue internationale Norm akzeptieren, desto stärker wird ihre Akzeptanz.²⁰ Auch dies wurde in Bezug auf die Debatten in Argentinien deutlich.

Die Ausübung der Autorität über argentinische Entscheidungsträger gelang der ILO wesentlich auf drei Wegen: Erstens über die delegierte Autorität, denn ihr völkerrechtlich verbrieftes Recht sicherte ihr eigene Rechtsinstrumente zu; zweitens übte sie eine moralische Autorität aus, indem sie sich auf das Ideal der weltweiten

18 Vgl. dazu Schieder 2017.

19 Hall und Taylor 1996, 950.

20 Finnemore und Sikkink 1998; Hahs 2022a.

sozialen Gerechtigkeit berief; drittens hatte sie eine fachliche-technische Autorität inne, die sie über ihren Anspruch als wissenschaftliche Organisation herstellte.²¹ Dies ermöglichte der Organisation ein Eigenleben, das sie zu einem Ort der kooperativen Interessenaushandlung werden ließ, an dem sich unterschiedliche Parteien verständigen konnten, da sie eine gemeinsame Sprache sprachen. Diese Sprache bestand aus Statistiken und Zahlen, die eine wissenschaftliche Grundlage bildeten, welche die ILO zur Basis aller Politiküberlegungen machte. Diese wissenschaftlichen Erkenntnisse wurden erst in den 1920er und 1930er Jahren verstärkt im Bereich der Sozialpolitik genutzt. Die ILO wurde dadurch als Vermittlerin im Konflikt zwischen »Arbeit« und »Kapital« respektiert, und die beteiligten Akteure konnten sich darauf einigen, gemeinsam auf ein Ziel hinzuarbeiten. Dieses Ziel bestand darin, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierende internationale Sozialpolitik zu gestalten und Sozialreformen im Konsens mit Regierungen, Unternehmern und Gewerkschaften anzustoßen und umzusetzen.

Die erste Säule der Autorität der ILO, die delegierte Autorität, hatte allerdings bereits eine fragwürdige Stabilität in Bezug auf Argentinien: Die Konventionen wurden zwar von den Delegierten auf den Internationalen Arbeitskonferenzen gemeinsam verabschiedet und sollten im unmittelbaren Nachgang der Konferenzen in nationales Recht überführt werden. Dies stellte sich jedoch als komplizierter Prozess heraus. Der argentinische Kongress ließ sich viel Zeit, um über die neuartigen Konventionen zu beraten, auch weil einige Parlamentarier dem Mehrwert von internationalen Konventionen, die wenig Auswirkung auf nationale Gesetze hatten, wenig abgewinnen konnten. Anders als für die argentinischen Vertreter bei der ILO, hatten die ILO-Konventionen für einen Großteil der Parlamentarier keine Priorität, sodass die ersten Ratifikationen mehr als 14 Jahre nach Verabschiedung auf der Konferenz auf sich warten ließen. Dies lag auch daran, dass die meisten Konventionen, die ratifiziert werden sollten, kaum tatsächliche Gesetzesänderungen nach sich zogen, denn die argentinischen Gesetze entsprachen oftmals bereits den Konventionen oder gingen sogar über deren Regelungen hinaus. Denn die scheinbare Stärke der ILO-Konventionen, durch häufig vage Formulierungen einen Interpretationsspielraum zuzulassen, war gleichzeitig ihre Schwäche. Die Konventionen nahmen oft keine Rücksicht auf Länderspezifika, die aber von Argentinien und anderen lateinamerikanischen Staaten gefordert wurden. Die Anzahl an ratifizierten Konventionen war für das *Bureau* jedoch ein Gradmesser der Kooperation eines Landes mit der ILO, was den argentinischen Vertretern bei der ILO durchaus bewusst war. Für die Regierung waren die Ratifikationen diplomatische Akte, um die Beziehungen zur ILO zu verbessern und als fortschrittliches Land dazustehen. Rasche Ratifikationen der Verträge waren für das *Bureau* indes nicht nur wichtig, um Arbeitsreformen in Argentinien durchzusetzen oder Gesetze zu

21 Vgl. dazu die Theorien des Institutionalismus bei Schieder 2017.

verschärfen. Vielmehr war Argentinien für das *Bureau* ein strategisches, zentrales Land in Lateinamerika, was vor allem an der Größe des Landes, am industriellen Fortschritt und auch an der als europäisch geltenden Prägung lag. Das Kalkül war, dass von Argentinien eine Signalwirkung auf andere Länder des Kontinentes, vor allem auf die benachbarten kleineren Länder Südamerikas, ausgehen könnte. Denn im Laufe der 1920er Jahre tat sich das *Bureau* sichtlich schwer damit, einen intensiven Austausch mit den lateinamerikanischen Ländern zu pflegen. Mit der Ratifikation von ILO-Konventionen in den Jahren 1925 und 1928 kamen sogar zwei lateinamerikanische Länder, Kuba und Chile, den selbstbewussten Argentinern, die eine Führungsrolle beanspruchten, zuvor.²² Die lange Zeit ausgebliebenen Ratifikationen durch Argentinien wurden in den 1920er Jahren zu einer sichtlichen Belastung der Beziehung zur ILO, die an der Zuverlässigkeit der argentinischen Regierung Zweifel hegte. Dies war auch aus einem anderen Grund der Fall. Denn im Vergleich zu den Delegationen anderer Länder auf den Konferenzen, insbesondere zu den europäischen, waren die argentinischen Delegationen deutlich kleiner und oft nur mit diplomatischen, aber nicht mit wissenschaftlich versiertem Personal besetzt. Der selbst formulierte Anspruch Argentiniens, in der ILO in der ersten Reihe zu stehen und die Repräsentation für den lateinamerikanischen Kontinent zu übernehmen, traf auf eine Wirklichkeit, in der die argentinische Regierung die Prioritäten anders setzte.

Allerdings sollte hier nicht der Eindruck erweckt werden, dass diese Probleme ausschließlich zwischen der ILO und Argentinien auftraten. Viele andere Staaten entsandten ebenfalls wiederholt keine Delegationen zu den internationalen Konferenzen, darunter besonders viele aus Lateinamerika sowie Neuseeland und Australien. Ein wichtiger Grund dafür lag neben fehlenden Prioritäten auch in der erheblichen geografischen Distanz nach Genf, welche die Reise für diese Staaten aufwändiger und kostspieliger machte als für europäische Länder.²³ Aber nicht nur geografisch lag Argentinien weit weg von Genf, auch inhaltlich schien die ILO meistens eurozentrisch aufgestellt zu sein, ohne dass Argentinien daran etwas ändern konnte.

Trotz der Schwierigkeiten in den Beziehungen, die weitestgehend in den 1920er Jahren bestanden und sich danach verbesserten, gelang es der ILO, eine moralische Autorität gegenüber den argentinischen Akteuren auszuüben, der zweiten erwähnten Säule der Autorität der Institution. Nach den Schrecken des Ersten Weltkriegs verkörperte die ILO den Aufbruch in das moderne Industriezeitalter unter Berücksichtigung des sozialen Ausgleichs, und das industriell aufstrebende Argentinien wollte daran mitwirken. Die ILO versprach zudem, den außereuropäischen Staaten grundsätzlich eine Stimme zu geben, auch wenn es ihr insbesondere anfangs

22 International Labour Organization 2024a.

23 Landelius 1965, S. 25.

nur mäßig gelang, dieses Versprechen einzulösen. Trotz anfänglicher Entfremdung hielten argentinische Akteure, die das Innenleben der ILO kannten, an der Zusammenarbeit mit der Organisation fest. Es bestand ein kollektives Identifikationspotenzial zahlreicher argentinischer Experten, Unternehmer und Gewerkschafter mit der ILO, vor allem bei denjenigen, die selbst als argentinische Vertreter bei der ILO involviert waren. Daher wurden sie in dieser Arbeit als epistemische Gemeinschaft bezeichnet. Für einen Teil der Argentinier blieb die ILO lange Zeit ein fernes, unbekanntes Gebilde, dessen Mehrwert sich erst zeigen musste. Es war hier die Aufgabe des *Bureaus*, durch eine stärkere Beschäftigung mit dem südamerikanischen Kontinent für Vertrauen zu werben und kommunikativ nachzubessern. Dies wurde beispielsweise mit spanischsprachigen Publikationen oder mit dem Einsetzen lateinamerikanischer Experten in den ILO-Gremien versucht.

Die dritte Säule der Autorität war die fachliche-technische Autorität. Ein zentrales Instrument zur Ausübung dieser Autorität war die Fähigkeit der ILO, spezifisches Expertenwissen über globale Sozialpolitik zu generieren und zu zentralisieren. Dies war nötig, um einerseits länder- und branchenübergreifende Probleme in der Arbeitswelt zu identifizieren und daraus allgemeingültige Konventionen für alle Länder ableiten zu können. Andererseits war die Beachtung regionalspezifischer Besonderheiten ebenfalls wichtig, um Verbesserungen auch regionalspezifisch zu erreichen und die Arbeit der ILO in Argentinien verständlicher zu machen. Trotz der vermeintlich schwierigen 1920er Jahre herrschte in diesem Zeitraum keineswegs Funkstille zwischen Argentinien und der ILO. Denn neben den offiziellen diplomatischen Beziehungen bestand ein enger Draht zu Expertenkreisen, auch wenn die Regierung die Zusammenarbeit öffentlich vermied. Das *Departamento Nacional del Trabajo* führte die Kooperation zum *Bureau*, vor allem im Bereich Statistik, kontinuierlich weiter. Auch andere Interessenverbände und Institutionen wie der Arbeitgeberverband *Asociación del Trabajo*, das *Museo Social Argentino* und der *Banco Hipotecario* unterhielten einen engen Austausch zum *Bureau* und bedauerten die Jahre, in denen die Regierung Argentinien keine Vertreter zu den Konferenzen entsandte.

Der wissenschaftliche Austausch zwischen Genf und Buenos Aires war insbesondere zwischen dem *Bureau* und dem DNT intensiv und wechselseitig. Dabei erfolgte der Transfer von Wissen nicht nur in eine Richtung. Denn das *Bureau* war auf die Daten und Informationen, die aus Argentinien kamen, angewiesen, um dem Anspruch einer globalen Wissensorganisation gerecht zu werden. Darüber hinaus hing die Qualität der Beziehung zwischen der ILO und Argentinien stets von der Effektivität der Kommunikation zwischen den Fachstellen ab. Denn erst als argentinische Akteure für gewisse Schwerpunktsetzungen bei der ILO plädierten (zum Beispiel als die Argentinier 1936 forderten, die ILO möge sich mit dem Thema der internationalen Migration stärker befassen) wurden die Interessen Argentinien nicht nur artikuliert, sondern auch ernsthaft von der ILO beachtet. Die Koordination der Interessenvertretung auf internationalen Konferenzen sowie die Bereitstellung von

Statistiken und Daten durch das DNT trugen dazu bei, argentinische Interessen auf internationaler Ebene zu positionieren. Die ILO ermöglichte zudem einen besseren Austausch Argentiniens mit anderen Ländern auf gewissen Gebieten der Sozialpolitik. Dies führte dazu, dass die Zirkulation von Wissen zunehmend auch zwischen Argentinien und anderen Ländern der südlichen Hemisphäre stattfand. In vielen Politikbereichen, die speziell Lateinamerika betrafen, traten nun Nachbarländer der Südhalbkugel als Referenzpunkte auf, anstelle von Europa, das vor dem Ende des Ersten Weltkriegs das Maß aller Dinge für Argentinien gewesen war.

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die ILO für Argentinien in der Bereitstellung von Wissen viel bedeutsamer war als in der Effektivität internationaler Konventionen, die oftmals die nationalen Gesetze nicht wirklich verschärften. Aber zur Entwicklung von Spezialwissen über Sozialpolitik, das neue Ideen und ein neues Denken über Sozialpolitik anregte, trug die ILO zwischen den 1920er und 1940er Jahren erheblich bei. Dies wurde am Beispiel des Einflusses wirtschaftswissenschaftlicher Theorien gezeigt. Die Untersuchung von ökonomischen Kennzahlen und Arbeitsstatistiken führte dazu, dass Sozialpolitik fortan breiter gedacht wurde als zuvor. Durch die Rezeption wirtschaftswissenschaftlicher Zusammenhänge wurden Interdependenzen der Sozialpolitik mit anderen Politikbereichen betont. Der dezidiert wissenschaftliche Ansatz an Sozialpolitik, der durch die ILO forciert wurde, wirkte sich auch auf Argentinien aus, wo das neue Verständnis über Sozialpolitik durchdrang. Dieser Wandel im Denken über Sozialpolitik war auch methodisch relevant. Niemals zuvor war es gelungen, ein globales und branchenübergreifendes Wissenssystem über Statistiken und Daten der Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeiterschaft aufzubauen, das Regierungen sowie Unternehmer- und Arbeitervertretern weltweit zur Verfügung stand. Die Methoden und Techniken aus den Wirtschaftswissenschaften standen hier Modell für die Quantifizierung der (industriellen) Erwerbsarbeit. In Bezug auf Argentinien wurde klar, welchen unschätzbaren Wert Statistiken, insbesondere Arbeits- und Wirtschaftsstatistiken, für die Debatte über Sozialpolitik hatten. Vor allem bei der Feststellung und Bewertung von Lebenshaltungskosten sowie den daraus resultierenden politischen Maßnahmen wie dem Mindestlohn wurde ihre Bedeutung deutlich. In diesem Zusammenhang brachte die ILO tatsächlich einen Schub in der Modernisierung der nationalen Statistikämter mit sich. Gemeinsam legten sie die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen für zukünftige sozialpolitische Entscheidungen des Landes.

Die geopolitische Bedeutung von globaler Sozialpolitik

Nach dem Ersten Weltkrieg war die ILO die wichtigste internationale Organisation, die viel stärker als der Völkerbund die neue Weltordnung abbildete und Wir-

kung entfalten konnte. Der ILO gelang es durch die Ausübung der drei beschriebenen Autoritäten – delegierter, moralischer und technischer Art – bei einer breiten Fraktion unter den argentinischen Akteuren ein kollektives Identifikationspotenzial zu aktivieren. Experten, Unternehmer-, und Arbeitervertreter wuchsen zu einer epistemischen Gemeinschaft zusammen. Wichtig zur Etablierung dieser Autorität gegenüber den Akteuren war die Flexibilität der ILO, auf neue geopolitische Konstellationen rasch zu reagieren. Die ILO kann dahingehend als lernende Organisation charakterisiert werden. Die 1920er Jahre waren schwierige Zeiten in den Beziehungen zu Argentinien, denn die Organisation war tatsächlich sehr eurozentrisch in ihrem Personal und der inhaltlichen Ausrichtung aufgestellt. Die Besetzung wichtiger Personalposten und Themen wurde von Europa dominiert. In den 1930er Jahren setzte dann ein spürbarer Wandel ein. In Europa verschärfte sich das politische Umfeld für die ILO durch den Aufstieg faschistischer Regime in Italien, Deutschland und Spanien, die alle nach und nach die Organisation verließen (bis sie ihr nach 1945 wieder beitraten). Auf der anderen Seite des Atlantiks trat mit den USA im Jahr 1934 ein politisches und wirtschaftliches Schwergewicht der Organisation bei. Zudem verlangte die Weltwirtschaftskrise nach neuen Lösungsansätzen, bspw. Wirtschaftspolitik vermehrt mit Sozialpolitik zu verbinden. Als Folge erhielten die amerikanischen Staaten mehr Aufmerksamkeit seitens der ILO, insbesondere durch das *Bureau*, das einen intensiveren kommunikativen Austausch pflegte, regionale Konferenzen einberief und spezifisch (latein-)amerikanische Themen auf die Tagesordnungen setzte. Ein Beispiel dafür war die Berechnung der Lebenshaltungskosten, ein Anliegen, das Argentinien und anderen lateinamerikanischen Staaten wichtig war, um ihre statistischen Messungen zu verbessern. Diese Neuausrichtung in den 1930er Jahren verdeutlicht, dass die Politik und Schwerpunkte der ILO einem stetigen Wandel unterlagen. Die 1930er Jahre zeigen, dass geopolitische Verschiebungen auch zu Veränderungen in den Prioritäten der ILO führten. Die lateinamerikanischen Staaten hatten zeitweise eine Deutungshoheit gegenüber Europa, was wiederum die Autorität der ILO in Argentinien stärkte. Dies wurde in dieser Studie einerseits an den Debatten über die Arbeit von Frauen- und Kindern sowie Migranten besonders deutlich. Andererseits hat das Beispiel der Seeleute gezeigt, dass Argentinien keinesfalls immer die Deutungshoheit errang, auch wenn das Thema für das Land wichtig erschien. War die Position Argentinien zu isoliert und der Block der Länder mit divergierenden Interessen zu groß, orientierte sich die ILO nicht an den Bedürfnissen des geopolitisch kleineren Landes.

Die Fallstudien über Frauen- und Kinder, Seeleute und Migranten haben gezeigt, wie die ILO und Argentinien auf drei besonderen Politikfeldern interagierten, die abseits des herkömmlichen und naheliegendsten Themas der ILO, der Industriearbeit, lagen. Einerseits hat sich an den Beispielen gezeigt, dass die ILO ein Monopol über das Wissen der globalen Zusammenhänge hatte. Internationale Vergleiche, die über Statistiken möglich wurden, konnte tatsächlich nur die ILO durch-

führen. Argentinien konnte dies nutzen, um sich mit anderen Ländern zu vergleichen, was auch den Druck zur raschen Ratifizierung erhöhen konnte. Andererseits boten diese drei Themenbereiche auch politische Projektionsflächen für Argentinien, um sich als moderner, progressiver Staat international darzustellen, insbesondere in Abgrenzung zu Europa. Vor allem über die Gesetze des Arbeitsschutzes von Frauen und Kindern gelang es Argentinien, seine speziellen Vorstellungen von Sozialpolitik in diesem Bereich mit demografischen Argumenten zu rechtfertigen. Die restriktiven Regelungen, etwa bezüglich der Arbeitszeiten und des Berufsverbots, waren vor dem Hintergrund eines erwünschten traditionellen, katholisch geprägten Frauen- und Familienbildes entstanden. Bei der ILO war dies anschlussfähig, denn dort wurde ein ähnliches Familienbild geteilt – nicht zuletzt wegen der engen Verbindungen zu katholischen Arbeiterbewegungen und dem Vatikan – und Argentinien galt hier als Vorreiterland.

Auch hinsichtlich der Arbeit der Seeleute stellte sich Argentinien international als besonders fortschrittlich dar. Die Seeleute waren eine der am besten organisiertesten und stärksten Gewerkschaftsgruppen in Argentinien. Sie konnten bereits Erfolge im Arbeitskampf vorweisen, wie die Durchsetzung des Achtstundentages als Gewohnheitsrecht, obwohl es bis 1931 keinen Rechtsanspruch in Argentinien darauf gab. Die argentinische Regierung und Arbeitgebervertreter präsentierten dies jedoch insbesondere im Vergleich zu anderen Ländern als fortschrittliche und großzügige Praxis und betonten, dass Argentinien keine allgemeine internationale Konvention über den Achtstundentag benötige. Diese Darstellung erwies sich jedoch als trügerisch, denn der Achtstundentag war das Ergebnis eines hart ausgetragenen Arbeitskampfes, der aus internationalen politischen Gründen als Beispiel für die Fortschrittlichkeit Argentiniens uminterpretiert wurde.

Schließlich bildete auch die Politik auf dem Gebiet der Migranten ein Themenfeld, auf dem sich Argentinien profilieren konnte. Für Argentinien als klassisches Einwanderungsland war die Frage nach den Rechten von Migranten einfach zu beantworten: bereits im Einwanderungsgesetz von 1876 war die Gleichbehandlung von Ausländern und Inländern ein verbrieftes Recht, worauf die Argentinier mehrfach hinwiesen, insbesondere um die Unterschiede zu Europa zu verdeutlichen. Auch der Versuch Argentiniens, europäische Flüchtlinge und andere Migranten mit Hilfe der ILO aufzunehmen, diente dem Anspruch des Landes, eine vom Humanismus geprägte Nation zu sein, die sich scharf abgrenzte zu den alten europäischen Staaten, wo sich die nächste zivilisatorische Katastrophe in Form des Zweiten Weltkriegs bereits ankündigte. Doch zwischen der Rhetorik auf internationaler Bühne und tatsächlicher Politik klappte in der Migrationspolitik eine große Lücke.

Die ILO war für Argentinien eine Projektionsfläche, um internationalen Einfluss auszuüben, durchaus mit einem zivilisatorischen Auftrag. Oder, um es mit den Worten des Ökonomen Augusto Bunge zu sagen, »internationale Organisationen waren in der Lage, alle Menschen in Reichweite des zivilisierten Lebens und seiner

Wohltaten zu bringen«. ²⁴ Den Begriff des zivilisatorischen Fortschritts, der durch internationale Organisationen ermöglicht wurde, griff auch Carlos Saavedra Lamas auf. Die ILO war in seinen Augen eine Institution »purer Ideale und höchster Moral«. ²⁵ Die Nationalstaaten fanden 1919 zusammen, um Frieden zu stiften: nicht nur zwischen ehemals verfeindeten Staaten, sondern im alltäglichen Streben von Arbeitern um bessere Lebensbedingungen. Damit war für Saavedra Lamas die ILO ein Garant für eine bessere Zukunft, die nach den Schrecken des Krieges aktiv durch Argentinien mitgestaltet werden sollte.

Doch der Grad der Mitgestaltung an globaler Politik und an der Aushandlung von internationalem Recht war immer auch eine Frage des geopolitischen Gewichts. Die vorliegende Studie hat den integrativen Charakter der ILO für Argentinien und andere Länder der Südhalbkugel aufgezeigt, der mal stärker, mal weniger stark ausgeprägt war. Letztlich hing es jedoch – nüchtern betrachtet – immer davon ab, wie stark die Hegemonialmächte, zuerst Europa und später die USA, waren und wie stark ihre Interessen innerhalb der Organisation wogen oder wie gering ihr Interesse an den Anliegen der ILO ausfiel. Für Argentinien eröffnete sich stets eine Möglichkeit zur Einflussnahme, wenn die ILO in Europa keine Fortschritte machte und sich die amerikanischen Staaten zu einer Einheit zusammenschlossen.

Einzelpersonen aus außereuropäischen Staaten bekleideten bedeutende Positionen bei der ILO, die es ermöglichten, die Interessen kleinerer Länder anzusprechen und auf der internationalen Agenda zu verankern. ²⁶ Dabei müssen jedoch auch institutionelle Schranken beachtet werden, die die Handlungsoptionen der Akteure eingrenzten. Denn bei der Aushandlung von internationalem Recht gilt, wie der Völkerrechtler Gerry Simpson feststellt, folgendes:

»At every turn, then, global law is a negotiation among the competing claims of hegemony, sovereignty, and institutionalism within an international society at once both universalist in tone, ambition, and sometimes institutional design, and exclusionary and anti-pluralist in some of its most deeply ingrained practices.« ²⁷

Tatsächlich bestand trotz der Existenz einer transnationalen epistemischen Gemeinschaft ein starkes geopolitisches Machtgefälle, das überwiegend zulasten der lateinamerikanischen Nationalstaaten ausfiel und ihre Handlungsspielräume begrenzte, ähnlich wie auch später bei der Gründung der UN. ²⁸ Der Vertrag von Versailles war ein von den transatlantischen alliierten Siegermächten dominiertes

24 Bunge 1910a, S. 6.

25 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 696.

26 Rodríguez García 2013, S. 22.

27 Simpson 2017, S. 278.

28 Siehe zur UN: Speich Chassé 2014, S. 27.

Konstrukt einer Weltordnung, in der de-facto die europäische Hegemonie über die Institution ILO kodifiziert und legalisiert wurde. Das war 1919 genauso der Fall, wie bei der Neugründung der ILO unter dem Dach der Vereinten Nationen nur wenige Jahrzehnte später im Jahr 1946.²⁹ Die beiden Jahre bilden Zäsuren, in denen alte Mächte verschwanden und neue Staaten nach Souveränität strebten und internationale Kooperation dafür nutzten.³⁰ Für die Staaten, die bislang außerhalb des globalen politischen Zentrums standen, eröffnete sich in solchen geopolitischen Nullstunden wie 1919 oder 1945 die Möglichkeit, die eigene Position global zu stärken. Dies verdeutlicht den neuen Aufbruch, der von Lateinamerika nach dem Ersten Weltkrieg ausging, nachdem der Schock des Ersten Weltkriegs in Frage gestellt hatte, Europa weiterhin als zivilisatorisches Zentrum der Welt zu sehen.³¹ Die Hoffnung vieler Eliten in Lateinamerika war, dass die Länder des amerikanischen Doppelkontinentes sich einen Platz auf der Weltbühne sicherten, um den zivilisatorischen Fortschritt der Welt nach amerikanischen Vorstellungen zu beschreiten. Eine neu gegründete internationale Organisation wie die ILO, die sich über die Eigeninteressen der Nationalstaaten stellte und sich einer gemeinsamen Fortschrittsperspektive in einer neuen Weltordnung verschrieb, bot dafür den passenden Rahmen. Entsprechend hoch waren die Erwartungen in Argentinien, wo das Land lange Zeit als peripherer Staat betrachtet wurde und nun endlich verbrieft globale Mitspracherechte und Gestaltungsmöglichkeiten besaß.

Wie ist die Beziehung zwischen Argentinien und der ILO abschließend zu bewerten? Überwogen die Enttäuschungen nach den hohen Erwartungen an die neue Weltordnung nach dem Ersten Weltkrieg oder bewältigten Argentinien und die ILO die Krisendekaden der 1920er bis 1940er Jahre recht erfolgreich? Die vorliegende Studie hat einerseits verdeutlicht, wie transnationale Sozialpolitik konkret entstand und wie wichtig internationale Kooperation in Zeiten von Krisen dabei war, insbesondere für demokratische Regierungen, die einen Gegenentwurf zu den propagandistisch aufgeladenen Massenmobilisierungen der Arbeiterschaft im Kommunismus und Faschismus suchten. Tatsächlich ist der Erfolg des Systems der ILO eher im Hintergrund zu finden: Die Beziehungen zu Argentinien haben gezeigt, dass internationale Kooperation in der Sozialpolitik hilfreich für die Durchsetzung und Weiterentwicklung nationaler Sozialpolitik war und vor allem in der Produktion von Wissen über Arbeit große Bedeutung hatte. Argentinien lernte sich selbst über die ILO besser unter sozial-ökonomischen Gesichtspunkten kennen. Internationale Best-Practice-Strategien wurden möglich und förderten die Weiterentwicklung von Sozialpolitik in Argentinien. Die Fähigkeit der ILO, konsensbildend und parteiübergreifend zu wirken, war eine der wichtigsten Eigenschaften der Organisation,

29 Maul 2019, S. 4.

30 Ebd., S. 5.

31 Rinke 2015, S. 261.

um vor allem Skeptiker von Sozialpolitik zu überzeugen. Dies gelang nur durch eine internationale Organisation und das System des Tripartismus.

Die Enttäuschungen, die es zweifellos gab, sind darauf zurückzuführen, dass zwischen den 1920er und 1940er Jahren entscheidende Momente stattfanden, die historische Wendepunkte in der Geschichte Argentiniens markierten und die eine effektive Entfaltung der gemeinsamen Politik mit der ILO verhinderten. Dazu gehört die schicksalhafte Beziehung Argentiniens zur Sozialpolitik, die in der Zeit der Industrialisierung und der Herausbildung der Arbeiterschaft ihren Anfang nahm. Der Sozialstaat in Argentinien entstand in einer Phase, in der sich das Land ökonomisch auf einem Wachstumspfad befand und den Aufstieg des Landes in die Riege der industrialisierten und weitentwickelten Staaten erwarten ließ. Doch politische Turbulenzen und institutionelle Defizite waren Barrieren, die Argentinien von seinem ursprünglich geplanten Pfad abbrachten und zu eigenen fatalen Pfadabhängigkeiten führten. Der Militärputsch gegen den demokratisch gewählten Präsidenten Hipólito Yrigoyen im Jahr 1930 markiert einen dieser schicksalhaften Wendepunkte, denn er schwächte die demokratischen Institutionen massiv und läutete eine Ära der jahrzehntelangen politischen Instabilität in Argentinien ein, die weitere sechs Putsche (und weitere gescheiterte Putsche) zur Folge haben sollte.³² Durch den Militärputsch wurde die Verabschiedung eines zentralen sozialpolitischen Projekts, des allgemeinen Arbeitsgesetzbuches, verhindert, das dem Sozialstaat in Argentinien möglicherweise einen entscheidenden Schub gegeben hätte. So hinkte die Sozialgesetzgebung in den 1930er und frühen 1940er Jahren immer noch hinterher und konnte nur punktuelle, beispielsweise branchenspezifische Fortschritte erzielen. Dies war entscheidend für die Selbstwahrnehmung und Dringlichkeit der Anliegen der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, was später den Boden für Perón bereiten sollte. Auch die Anpassung der Löhne an die steigende Inflation und die Einführung von Indexlöhnen, die der Peronismus für sich reklamierte, war ein Projekt, das bereits vor dem Putsch 1943 von Innenminister Miguel Culaciati initiiert worden war.

Auch der Zweite Weltkrieg war eine Katastrophe und Zäsur für Argentinien, auch wenn das Land nicht aktiv am Kriegsgeschehen beteiligt war. Der Krieg führte zu einem Bruch in der Entwicklung der Staaten auf dem amerikanischen Doppelkontinent, nachdem die Länder nach 1919 zum demokratischen und zivilisatorischen Zentrum aufgestiegen waren, in dem Demokratie und Kapitalismus vereint möglich erschienen. Die Rettung der demokratisch und kapitalistisch geprägten Ordnung wurde durch den *New Deal* ermöglicht, der auch in Südamerika und Argentinien eine enorme Strahlkraft besaß. Argentinien befand sich auf einem vielversprechenden Weg, den Sozialstaat behutsam auszubauen und durch ein korporatistisches Modell die allgemeine Akzeptanz für eine Ausweitung des Sozialstaats

32 Llach und Lagos 2016, S. 12.

zu gewinnen. Doch der Weltkrieg verschärfte die weltwirtschaftlichen Verwerfungen, erhöhte die sozialen Spannungen und förderte wahrnehmbare soziale Disparitäten, was zu einem Vertrauensverlust und politischer Instabilität führte. Die Ungeduld der Massen wuchs und dies begünstigte einen erneuten Putsch in Argentinien im Jahr 1943 und infolgedessen wurde unter Perón ein radikaler Neuanfang gewagt, der das politische und gesellschaftliche Klima vergiftete.

Bis heute zehrt Argentinien vom Erbe des Peronismus, dessen sozialpolitisches Programm bis heute polarisiert. Leider verengt die Dominanz dieses Themas den Blick auf die erfolgreichen Versuche und Wege, die Argentinien vor allem in der Zeit davor beschritten hat. Die internationale Zusammenarbeit war dabei ein Garant für die Weiterentwicklung des Staates. Die Adaption des Peronismus als politisches Konzept in der Gegenwart greift ebenso zu kurz wie der Verweis auf eine vermeintlich blütenweiße Zeit davor. Die argentinische Geschichte ist geprägt von erfolgreichen Versuchen und Wegen, aber auch von tragischen Ereignissen und Rückschritten, die eine Pfadabhängigkeit geschaffen haben, aus der man sich nur sehr mühsam befreien kann.

Abkürzungsverzeichnis

AdT	Asociación del Trabajo
C-AP	Congreso de la Nación Argentina: Archivo Parlamentario
CAN	Archivo Histórico de la Cancillería Argentina
CGT	Confederación General del Trabajo
DNT	Departamento Nacional del Trabajo
FOM	Federación Obrera Marítima
F.O.R.A.	Federación Obrera Regional Argentina
ILO-HA	International Labour Organization: Historical Archives
ISM	International Institute for Scientific Management
MSA	Museo Social Argentino
PAN	Partido Autonomista Nacional
UCR	Unión Cívica Radical
UIA	Unión Industrial Argentina
U.S.A.	Unión Sindical Argentina
VV	Versailler Verträge

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1:	Amerikanischer Doppelkontinent	12
Abbildung 1-2:	Werbeplakat zur Weltausstellung in Buenos Aires, 1910	18
Abbildung 1-3:	Caras y Caretas, 14.06.1919, Nr. 1080	27
Abbildung 1-4:	Caras y Caretas, 13.12.1919, Nr. 1106	30
Abbildung 1-5:	Politische Gliederung Argentiniens	41
Abbildung 2-1:	Carlos Saavedra Lamas, 1878–1959, Außenminister Argentiniens 1932–1938, Friedensnobelpreisträger 1936 für seine Rolle im Chaco- Krieg	44
Abbildung 2-2:	Verwaltungsstruktur des Bureaus der ILO im Jahr 1930	59
Abbildung 2-3:	Caras y Caretas, 09.10.1920, Nr. 1149	62
Abbildung 2-4:	Caras y Caretas, 18.12.1920, Nr. 1159	64
Abbildung 2-5:	Caras y Caretas, 23.10.1920, Nr. 1151	66
Abbildung 3-1:	Scientific Management, 1930er Jahre in Argentinien	104
Abbildung 3-2:	Caras y Caretas, 10.06.1933, Nr. 1810	146
Abbildung 4-1:	Séance d'ouverture de la session de la conférence – Juin 1937	154
Abbildung 5-1:	Eva Duarte de Perón und Juan Domingo Perón (Präsident Argentiniens, 1946–1955 u. 1973–1974)	248

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1:	Historische Umbrüche in Argentinien um die Jahrhundertwende	15
Tabelle 2-1:	Repräsentation Argentiniens im Governing Body	67
Tabelle 4-1:	Konventionen und Empfehlungen der ILO bezüglich Frauen und Kinder.....	161
Tabelle 4-2:	Konventionen und Empfehlungen der ILO bezüglich der Arbeit der Seeleute	190
Tabelle 4-3:	Konventionen und Empfehlungen der ILO bezüglich Migration	221

Literaturverzeichnis

Archive

Banco Central de la República Argentina – Bibliotecas Prebisch/Tornquist.
Biblioteca Nacional de España.
Biblioteca Nacional Mariano Moreno (BNMM).
Biblioteca de la Universidad Torcuato di Tella – Archivos di Tella.
Congreso de la Nación Argentina – Archivo Parlamentario.
Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz (IAI).
International Labour Organization – Historical Archives.
Ministerio de Relaciones Exteriores Argentina – Archivo Histórico de la Cancillería.

Historische Zeitschriften und periodische Publikationen

Argentina Fabril.
Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo.
Boletín del Departamento Nacional del Trabajo.
Boletín del Museo Social Argentino.
Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados.
Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.
Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo.
Informaciones Sociales.
International Labour Office: Minutes of the Governing Body
International Labour Office: Official Bulletin.
International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference.
International Labour Office: Report of the Director General.
International Labour Office: Yearbooks of Statistics.
International Labour Review.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional.

Revista Internacional del Trabajo.

Zeitungen, Illustrierte

C.G.T. Periódico Semanal de la Confederación General del Trabajo.

Caras y Caretas.

La Fraternidad.

La Nación.

Gedruckte Quellen

Alberdi, Juan Bautista (1852): Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Buenos Aires: Imprenta Argentina.

Bunge, Alejandro (1918): Costo de vida en la Argentina. De 1910 a 1917. In: Revista de Economía Argentina 1 (1), S. 39–61.

Bunge, Alejandro; Anchorena, Benito; Bustillo, José; Cárcano, Miguel Ángel et al. (1929): Resúmenes estadísticos de la Economía Argentina. In: Revista de Economía Argentina 12 (138).

Bunge, Alejandro; Ruíz Guiñazú, Enrique; Cárcano, Miguel Ángel; Tornquist, Eduardo A. et al. (1924): Movimiento Económico de la República. In: Revista de Economía Argentina 6 (67–68).

Bunge, Augusto (1910a): Las conquistas de la higiene social. Informe presentado al Excmo. Gobierno Nacional. Tomo I. Departamento Nacional de Higiene. Buenos Aires.

Bunge, Augusto (1910b): Las conquistas de la higiene social. Informe presentado al Excmo. Gobierno Nacional. Tomo II. Departamento Nacional de Higiene. Buenos Aires.

Bureau International du Travail (1926a): Rapport supplémentaire sur les principes généraux de l'inspection du travail des gens de mer. Rapport supplémentaire II: deuxième question à l'ordre du jour. Genève.

Bureau International du Travail (1926b): Rapport sur les législations relatives aux mouvements de la main-d'oeuvre et aux migrations en général. Genève.

Bureau International du Travail (1930): Les marins et le Bureau International du Travail. Paris.

Carnegie Foundation (1943): Conferencias Internacionales Americanas, Primer Suplemento, 1938–1942. Washington, D.C.

Comisión Nacional de la República Argentina (1916): Tercer Censo Nacional. Levantado el 1° de Junio de 1914. Tomo II. Buenos Aires.

- Comisión Nacional del Censo Industrial (1938): Censo Industrial de 1935. Buenos Aires.
- Departamento Nacional del Trabajo (1935): Costo de la vida. Presupuestos familiares. Buenos Aires.
- Departamento Nacional del Trabajo (1943): Adaptación de los salarios a las fluctuaciones del costo de la vida. Buenos Aires.
- Dirección General de Estadística de la Nación (1924): El costo de la vida y el poder de compra de la moneda. Informe 9, Serie 1. Buenos Aires.
- Fresco, Manuel A. (1937): Política obrera y legislación del trabajo del gobierno de Buenos Aires. La Plata.
- Fresco, Manuel A. (1940): Cómo encaré la política obrera durante mi gobierno. Tomo I. La Plata.
- Friede, Wilhelm (1937): Die Interamerikanische Konferenz zur Sicherung des Friedens. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 7 (1), S. 345–359.
- International Labour Conference (1920): First annual meeting (Oct.29 – Nov. 29 1919). Hg. v. Department of Labor United States of America. Washington.
- International Labour Office (1923): Systems of Classifications of Industries and Occupations. Report prepared for the International Conference of Labour Statisticians (29 October to 2 November 1923). Geneva.
- International Labour Office (1925): The Second International Conference of Labour Statisticians. Held at Geneva, 20 to 25 April 1925. Geneva.
- International Labour Office (1926): The Third International Conference of Labour Statisticians. Held at Geneva, 18 to 23 October 1926. Geneva.
- International Labour Office (1927a): Child Labour Legislation. A Comparative Survey of the Child Labour Laws of the States Members of the International Labour Organisation. Geneva.
- International Labour Office (1927b): Minimum Wage-Fixing Machinery. An International Study of Legislation and Practice. Geneva.
- International Labour Office (1927c): The International Labour Organization and Migration. Geneva.
- International Labour Office (1929): Standing orders of the Joint Maritime Commission. Geneva.
- International Labour Office (1932): Women's work under labour law. A survey of protective legislation. Geneva.
- International Labour Office (1936): Répertoire statistique maritime. Genève.
- International Labour Office (1938): International Labour Organization. The first decade. London.
- International Labour Office (1942): International seamen's code: Conventions and Recommendations affecting maritime employment adopted by the International Labour Conference, 1920–1936. Montreal.

- International Labour Organization (1922): Emigration and immigration. Legislation and treaties. Geneva.
- International Labour Organization (1929a): Laws relating to the work of women. A comparative study of the legislation relating to the employment of women in the states members of the International Labour Organisation. Geneva.
- International Labour Organization (1929b): Migration movements: 1925–1927. Geneva.
- International Labour Organization (1936): International Survey of Social Services, 1933 (Series M, (Social insurance), 13). Geneva: International Labour Office.
- International Labour Organization (1945): Inter-American Handbook of Social Insurance Institutions. Montreal.
- Justo, Agustín P. (1933): Mensaje del Presidente de la Nación. Al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso Nacional. Hg. v. Presidencia de la Nación Argentina. Buenos Aires. URL: <http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/argentin/justo/330096t.html>, Stand: 27.03.2024.
- Martone, Francisco J. (1943): Despoblación. In: Revista Argentina de Higiene Social y Medicina Preventiva 1 (5), S. 15–24.
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1943): Condiciones de vida de la familia obrera. La regulación colectiva del trabajo. La Plata.
- Ministerio de Hacienda (1938): Censo Industrial de 1935. Resumen de sus compilaciones publicado de conformidad con lo dispuesto por Decreto del P. E. en acuerdo de Ministros No. 120.576, de fecha diciembre 2 de 1937. Buenos Aires.
- Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (1917): Memoria del Congreso Americano de Ciencias Sociales. Reunido en Tucumán durante los días comprendidos entre el 5 y 10 de julio de 1916 con motivo del primer centenario de la independencia Argentina. Buenos Aires.
- Ministerio de Marina (1940): Elenco de la Marina Mercante Argentina. Hasta Junio 17 de 1940. Buenos Aires.
- Oficina Internacional del Trabajo (1935): Informe sobre el trabajo de las mujeres. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (1936): Conferencia del trabajo de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del trabajo: actas de las sesiones. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (1938): Informe de la Oficina Internacional del Trabajo acerca de las medidas tomadas para dar cumplimiento a las resoluciones adoptadas por la Conferencia de Santiago de Chile. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (1939): Actas de las sesiones de la Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América. La Habana.
- Oficina Internacional del Trabajo (1946): Conferencia Internacional del Trabajo: Asuntos Financieros y de Presupuesto. Oficina Internacional del Trabajo. Montreal.

- Palacios, Alfredo L. (1922): *La Fatiga y sus proyecciones sociales*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Perón, Juan Domingo (1946): *Pensamiento Político del General de Brigada Juan Perón*. Hg. v. Presidencia de la Nación Argentina. Buenos Aires. URL: <http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/argentin/peron/460059t.html>, Stand: 19.03.2024.
- Presidencia de la Nación (1928): *Presidencia de Alvear, 1922–1928*. Tomo III. Buenos Aires.
- Russo, Luis Ario (1938): *La marina mercante Argentina*. Buenos Aires.
- Ruzo, Alejandro (1918): *Política Social*. Buenos Aires.
- Société des Nations (1919): *Rapport supplémentaire, Rapport No. IV*. Hg. v. Department of Labor United States of America. Washington. URL: https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1258929830002676, Stand: 20.03.2024.
- Storni, Pablo (1909): *La industria y la situación de las clases obreras en la capital de la República*. Buenos Aires.
- Thomas, Albert (1926): *The eight-hour day: »Taking a reckoning«*. In: *International Labour Review* 14 (2), S. 153–174.
- Tocornal, Miguel Cruchaga (1948): *Derecho Internacional*. Tomo II. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.
- Unsain, Alejandro M. (1919): *Legislación Social Argentina*. Diccionario elemental. Buenos Aires: Rosso y Cía.
- Unsain, Alejandro M. (1925): *Organización Internacional del Trabajo*. In: *Revista Jurídica y de ciencias sociales* 42, S. 45–82.
- Yrigoyen, Hipólito (1951): *Pueblo y Gobierno*. II. Mensajes inaugurales del Congreso Nacional. Hg. v. Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

Master- und Doktorarbeiten

- Aldonate, Américo Eduardo (2015): *Las mujeres y el mundo del trabajo en la Argentina de la primera mitad del Siglo XX*. Trabajo Final Integrador. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal. URL: <https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/62/aldonate.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Stand: 02.09.2021.
- Bertolo, Maricel (2008): *Estado y trabajadores en Argentina. El Departamento Nacional del Trabajo ante el fenómeno de la desocupación, 1907–1934*. Tesis Doctoral, Buenos Aires. URL: http://repositorio.filo.uba.ar:8080/bitstream/handle/filodigital/2821/uba_ffyl_t_2008_843186.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Stand: 25.08.2020.
- Dahlén, Marianne (2007): *The negotiable child. The ILO labour campaign 1919 – 1973*. Diss. Uppsala University, Uppsala.

- Gerards Iglesias, Simon (2019): Immigrant Entrepreneurship in Argentinien. Kulturelle, soziale und wirtschaftliche Determinanten am Beispiel der deutschen Einwanderer, 1880–1930. Master-Arbeit. Georg-August-Universität, Göttingen. Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte.
- González Bollo, Hernán (2007): La estadística pública y la expansión del estado argentino. Una historia social y política de una burocracia especializada, 1869–1947. Tesis Doctoral. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Marinelli, Perla Valle de (1970): Influencia de la Organización Internacional del Trabajo en la evolución del Derecho Laboral. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Buenos Aires.
- Simonoff, Alejandro (1996): La UCR y la política exterior. Análisis de cien años del discurso radical. Tesis de maestría. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Yáñez Andrade, Juan Carlos (2014): L'OIT et l'Amérique du Sud (1919–1949). La construction d'un laboratoire social regional. Thèse de doctorat. EHESS, Paris.

Internetquellen

- Calegari, Paula (2018): Protección laboral para pequeños y jóvenes obreros: una aproximación a la trastienda de la elaboración de la ley de reglamentación del trabajo de los niños y las mujeres 5291 de 1907. 5tas Jornadas de Estudios sobre la Infancia, Buenos Aires, 2018. URL: <https://www.aacademica.org/5jornadasinfancia/2.pdf?view>, Stand: 20.09.2021.
- Cámara de Diputados (30.06.2017): Proyecto de ley, contrato de trabajo, ley 20744, modificación del artículo 124, sobre remuneraciones al trabajador. In: Trámite Parlamentario 80. URL: <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cltrabajo/proyecto.html?exp=3561-D-2017>, Stand: 18.02.2024.
- CIA CREST Database (1949): Information Report, 5 May 1949. URL: <https://s3.documentcloud.org/documents/23002528/possible-exploitation-of-ilo-conference-in-montevideo-by-either-peron-or-anti-peron-exiles-in-uruguay.pdf>, Stand: 21.03.2024.
- Di Liscia, María Silvia; Fernández Marrón, Melisa (2009): Sin puerto para el sueño americano. Políticas de exclusión, inmigración y tracom en Argentina (1908–1930). URL: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/57786>, Stand: 20.09.2021.
- Grandjean, Martin (2017): Structures complexes et organisations internationales. Analyses de réseaux en his-toire. L'exemple de la coopération intellectuelle de la Société des Nations. URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01610098v2/document>, Stand: 20.09.2021.
- INDEC (2024): Historia de los censos económicos. URL: <https://censoeconomico.indec.gob.ar/index.php/historia-de-los-censos-economicos/>, Stand: 06.02.2024.

- International Labour Conference (2001): Anatomy of a prohibition: ILO standards in relation to night work of women in industry. URL: https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/rep-iii1b-c2.htm#_ftn31, Stand: 20.09.2021.
- International Labour Organization (2024a): NORMLEX Information System on International Labour Standards. URL: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1;](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1; Stand: 21.03.2024) Stand: 21.03.2024.
- International Labour Organization (2024b): About the ILO. URL: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm>, Stand: 09.01.2024.
- LONGSEA (2023a): Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs. Heidelberg. URL: www.lonsea.de/pub/org/238, Stand: 22.12.2023.
- LONGSEA (2023b): Institut International Américain pour la Protection de l'Enfance. Heidelberg. URL: www.lonsea.de/pub/org/974, Stand: 22.12.2023.
- Maurizio, Roxana (2006): Migraciones internacionales en Argentina. Un análisis de sus determinantes y de su relación con el mercado de trabajo. Hg. v. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines (Nuevos Documentos Cedes, 30). URL: <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3624/1/30.pdf>, Stand: 20.09.2021.
- Pascucci, Silvina; Kabat, Marina: El trabajo a domicilio como empleo precario. Alcances y límites de la legislación que intentó regularlo en la Argentina. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010. URL: <https://www.aacademica.org/000-027/388.pdf>, Stand: 20.09.2021.
- Versailler Vertrag. Friedensvertrag zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten, Teil XIII, Abschnitt I Organisation der Arbeit, Kapitel I, Organisation. URL: <https://www.versailler-vertrag.de/vv-i.htm>, Stand: 19.03.2024.

Literatur

- Adamovsky, Ezequiel (2012): Historia de las clases populares en la Argentina. Desde 1880 hasta 2003. 2. Aufl. Buenos Aires: Sudamericana.
- Adelman, Jeremy (1995): European Migration to Argentina, 1880–1930. In: Robin Cohen (Hg.): The Cambridge survey of world migration. Cambridge: Cambridge University Press, S. 215–219.
- Aguilar, Paula Lucía (2014): El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina, 1890–1940 (Historia del presente). Buenos Aires: Editorial del Centro Cultural de la Cooperación.
- Aguilar, Paula Lucía (2018a): Ciencia, política y domesticidad. La OIT y el estudio de los hogares asalariados. In: Norberto O. Ferreras, Andres Stagnaro und Laura

- Caruso (Hg.): *A Conexão OIT América Latina. Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional*. Rio de Janeiro: Mauad X, S. 13–32.
- Aguilar, Paula Lucía (2018b): *Motherhood at the Heart of Labour Regulation*. Argentina, 1907–1941. In: Eileen Boris, Dorothea Hoehtker und Susan Zimmerman (Hg.): *Women's ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards, and Gender Equity, 1919 to Present*. Leiden, Boston: Brill, S. 255–275.
- Albert, Hans (2009): *Ökonomische Theorie als politische Ideologie. Das ökonomische Argument in der ordnungspolitischen Debatte*. 3. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Alcock, Antony (1971): *History of the International Labour Organization*. London/Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Arellano Ortiz, Pablo (2019): *La importancia de la Primera Conferencia Regional Americana del Trabajo realizada en Chile en 1936*. In: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (41), S. 157–176.
- Auza, Nestor Tomas (1987): *La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar del siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo, 1907–1912*. In: *Revista de Historia del Derecho* 15, S. 101–140.
- Auza, Nestor Tomas (1989): *La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo, 1912–1925*. In: *Revista Historia del Derecho* 17, S. 59–104.
- Baccini, Leonardo; Koenig-Archibugi, Mathias (2014): *Why do States Commit to International Labor Standards? Interdependent Ratification of Core ILO Conventions, 1948–2009*. In: *World Politics* 66 (3), S. 446–490.
- Badoza, Silvia; Belini, Claudio (2009): *La Compañía General de Fósforos, 1889–1929: Expansión y límites de una gran empresa en una economía agro-exportadora*. In: *Desarrollo Económico* 49 (193), S. 91–121.
- Baily, Samuel L. (1999): *Immigrants in the Lands of Promise. Italians in Buenos Aires and New York City, 1870–1914* (Cornell Studies in Comparative History). Ithaca: Cornell University Press.
- Balderas, J. Ulyses; Greenwood, Michael J. (2010): *From Europe to the Americas: a comparative panel-data analysis of migration to Argentina, Brazil, and the United States, 1870–1910*. In: *Journal of Population Economics* 23 (4), S. 1301–1318.
- Ballota, María Laura (2008): *Torcuato di Tella*. In: Agustina Lanusse (Hg.): *Historia de ocho emprendedores. Lúcidos de mente y apasionados de corazón*. Buenos Aires: Lumiere.
- Barbero, María Inés; Rocchi, Fernando (2003): *Industry*. In: Gerardo Della Paolera (Hg.): *A New Economic History of Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 261–294.
- Battistella, Graziano (2009): *Migration and human rights: the uneasy but essential relationship*. In: Antoine Pécoud, Paul F. A. de Guchteneire und Ryszard Ig-

- nacy Cholewinski (Hg.): *Migration and human rights. The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 47–69.
- Baumler, Raphael (2020): *Working time limits at sea, a hundred-year construction*. In: *Marine Policy* 121 (104101).
- Béjar, María Dolores (2000): *La política laboral del gobierno de Manuel Fresco*. In: José Panettieri (Hg.): *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires: Eudeba, S. 155–190.
- Belini, Claudio; Badoza, Silvia (2014): *El impacto de la Primera Guerra Mundial en la economía argentina*. In: *Ciencia Hoy* 24 (139), S. 21–26.
- Bemmann, Martin (2019): *Internationale und Weltwirtschaftsstatistik Beobachtungen, Überlegungen und Thesen zur Genese internationaler Wirtschaftsstatistik in den 1920er und 1930er Jahren*. In: Stefan Haas, Michael C. Schneider und Nicolas Bilo (Hg.): *Die Zählung der Welt. Kulturgeschichte der Statistik vom 18. bis 20. Jahrhundert (Geschichte, Band 32)*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 195–218.
- Bergquist, Charles W. (1986): *Labor in Latin America. Comparative Essays on Chile, Argentina, Venezuela, and Colombia*. Stanford: Stanford University Press.
- Berten, John (2019): *Failed Indicatorisation: Defining, Comparing and Quantifying Social Policy in the ILO's International Survey of Social Services of the Interwar Period*. In: *Historische Sozialforschung* 44 (2), S. 175–201.
- Biernat, Carolina (2005): *Las dos vías de la imaginación poblacionista argentina: natalismo e inmigración entre 1914 y 1955*. In: *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad XV* (30), S. 217–245.
- Biernat, Carolina; Ramacciotti, Karina Inés (2011): *La protección a la maternidad de las trabajadoras en Argentina. Aspectos legales y administrativos en la primera mitad del siglo XX*. In: *História, Ciências, Saúde* 18, S. 153–177.
- Bjerg, Maria Monica (2016): *La inmigración en la Argentina: un mito fundacional y un problema historiográfico*. In: *Revistas electrónica de fuentes y archivos* 7 (7), S. 322–329.
- Blacha, Luis Ernesto; Ivickas Magallán, Maximiliano (2013): *El Consejo Agrario Nacional y la acción colectiva Reflexiones socio-históricas sobre las estrategias estatales peronistas (1940–1952)*. In: *Estudios Interdisciplinarios De América Latina Y El Caribe* 24 (2), S. 131–155.
- Bohoslavsky, Ernesto (2005): *Sobre la desconcertante maleabilidad de la memoria: interpretaciones derechistas de la »Patagonia trágica« en Argentina, 1920–1974*. In: *Cultura, lenguaje y representación* 2, S. 41–58.
- Bracamonte, Lucía (2014): *Catolicismo y condición femenina. Representaciones de género sobre la maternidad y la domesticidad en la prensa del suroeste bonaerense argentino a principios del siglo XX*. In: *Secuencia* 88 (89–108).

- Brown, Jonathan C. (1979): *A Socioeconomic History of Argentina, 1776–1860*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Brown, Matthew (2015): The global history of Latin America. In: *Journal of Global History* 10 (3), S. 365–386.
- Carreras, Sandra (2005): »Hay que salvar en la cuna el porvenir de la patria en peligro...«. Infancia y cuestión social en Argentina. In: Barbara Potthast und Sandra Carreras (Hg.): *Entre la familia, la sociedad y el Estado. Niños y jóvenes en América Latina (siglos XIX – XX)*. Madrid, Frankfurt a.M.: Iberoamericana; Verduert, S. 143–172.
- Carreras, Sandra (2009): Zwischen Sozialreform, Wohltätigkeit und Selbstinszenierung. Weibliches Engagement und »soziale Frage« in Buenos Aires im späten 19. und früheren 20. Jahrhundert. In: Delia González de Reufels (Hg.): *Von fernen Frauen. Beiträge zur lateinamerikanischen Frauen- und Geschlechtergeschichte*. Stuttgart: Hans-Dieter Heinz, S. 229–251.
- Caruso, Laura (2011a): Control a bordo: la Federación Obrera Marítima, 1916–1921. In: Daniel Dicósimo und Silvia Simonassi (Hg.): *Trabajadores y empresarios en la Argentina del siglo XX: indagaciones desde la historia social*. Rosario: Prohistoria ediciones, S. 21–34.
- Caruso, Laura (2011b): Estado, Armandores y clase obrera en la Argentina de entreguerras: La segunda conferencia de la OIT sobre trabajo marítimo (1920). In: *Anuario IEHS* 26, S. 31–53.
- Caruso, Laura (2012): Huelga a bordo: los orígenes de la FOM en 1910 y el sindicalismo revolucionario. In: *Revista de Estudios Marítimos y Sociales* (5/6), S. 91–102.
- Caruso, Laura (2016): Embarcados. Los trabajadores marítimos y la vida a bordo : sindicato, empresas y estado en el puerto de Buenos Aires, 1889–1921 (Colección Archivos, 5). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Caruso, Laura (2017): Legislando en aguas profundas. La OIT, nuevas reglas para el trabajo marítimo y su desarrollo en la Argentina de la primera posguerra. In: Laura Caruso und Andrés Stagnaro (Hg.): *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, S. 135–164.
- Caruso, Laura (2019): Obreros, delegados y corresponsales: la representación sindical argentina ante la OIT en los años 1920. El caso de Luis Lauzet. In: Norberto O. Ferreras (Hg.): *La OIT y los países del Cono Sur en el período de entreguerras: el inicio de una larga amistad*. Montevideo: Fundación Electra.
- Caruso, Laura; Stagnaro, Andres (2022): Towards a history of the ILO and Latin America. Perspectives, problems and collaborative work. In: Paulo Cruz Terra, Christian G. de Vito und Paola Revilla Orías (Hg.): *Worlds of Labour in Latin America (Work in Global and Historical Perspective, 13)*. München, Wien: De Gruyter Oldenbourg, S. 139–158.

- Caruso, Laura; Stagnaro, Andrés (2019): Las Tramas Vinculares entre la OIT y América Latina. Una Historia. In: Norberto O. Ferreras (Hg.): La OIT y los países del Cono Sur en el período de entreguerras: el inicio de una larga amistad. Montevideo: Fundación Electra.
- Cayet, Thomas (2009): Travailler à la marge: le Bureau International du Travail et l'organisation scientifique du travail (1923–1933). In: *Le Mouvement Social* 228 (3), S. 39.
- Conrad, Christoph (2011): Social Policy History After the Transnational Turn. In: Klaus Petersen und Pauli Kettunen (Hg.): Beyond welfare state models. Transnational historical perspectives on social policy (Globalization and welfare series). Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, S. 218–240.
- Contreras Saiz, Mónica; González de Reufels, Delia (2021): Unhealthy houses, incorrect neighbors. The housing problem of the police force and a pioneering social policy in Chile. In: *SOCIUM Working Papers* (17). URL: <https://www.socialpolicodynamics.de/f/5bbea8345f.pdf>, Stand: 07.12.2023.
- Cook-Martin, David; Fitzgerald, David Scott (2010): Liberalism and the Limits of Inclusion: Race and Immigration Law in the Americas, 1850–2000. In: *Journal of Interdisciplinary History* 41 (1), S. 7–25.
- Cornblit, Oscar (1975): La Opción Conservadora en la Política Argentina. In: *Desarrollo Económico* 14 (56).
- Cornut, Hernán (2017): Pensamiento, profesionalización militar y conflicto en el ámbito del ABC a principios del siglo XX. In: *PolHis* 10 (10).
- Cortés Conde, Roberto (2009): *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century* (Cambridge Latin American studies, 92). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cortina Escudero, Martín (2022): Trade and Immigration. How international factors shaped social policy in Argentina. In: Frank Nullmeier, Delia González de Reufels und Herbert Obinger (Hg.): *International Impacts on Social Policy. Short Histories in a Global Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, S. 399–411.
- Daniel, Claudia (2012): Las estadísticas en la construcción del Estado social (1930–1943). In: Carolina Biernat und Karina Inés Ramacciotti (Hg.): *Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina 1930–1970* (Ciudadanía e inclusión). Buenos Aires: Biblos, S. 149–182.
- Daniel, Claudia (2017): Rebuilding a Statistical Apparatus at a Critical Juncture. In: *Histoire & Mesure* XXXII (1), S. 161–190.
- Deciancio, Melisa (2016): Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en la historia del campo de las Relaciones Internacionales argentinas. In: *Revista de Historia del Derecho* (52), S. 31–63.
- Del Campo, Hugo (2012): *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. 2. Aufl. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editorial Argentina.

- Del Giudice, Federico; Francisci, Giulio (2020): WWI and Migrant Workers' Social Rights: The Case of Italy, Between Bilateralism and Multilateralism. In: *Contemporanea* (4), S. 645–669.
- Della Paolera, Gerardo; Taylor, Alan M. (2003): Introduction. In: Gerardo Della Paolera (Hg.): *A New Economic History of Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1–18.
- Desrosières, Alain (1998): *The Politics of Large Numbers. A History of Statistical Reasoning*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- Devoto, Fernando (2001): El revés de la trama. Políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919–1949). In: *Desarrollo Económico* 41 (162), S. 281–304.
- Devoto, Fernando (2005): Atilio Dell'Oro Maini. Los avatares de una generación de intelectuales católicos del centenario a la década de 1930. In: *Prismas* 9 (9), S. 187–204.
- Devoto, Fernando (2009): *Historia de la inmigración en la Argentina*. 3. Aufl. (Colección Historia argentina). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Dhermy-Mairal, Marine (2017): L'«orgie» documentaire ou les débuts chaotiques de la bibliothèque du Bureau international du travail (1920–1937). In: *Les Études Sociales* 166 (2), S. 109.
- Di Mare L., María Fabiola (2018): La construcción del discurso periodístico de la revista *Caras y Caretas* frente a la represión de la Semana Trágica de 1919. In: *Revista Internacional de Historia de la Comunicación* (10), S. 243–267.
- Di Tella, Torcuato S. (1983): Argentina ¿una Australia italiana? In: *Critica & Utopía* 10 (11). URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20130529040138/critica1.pdf>, Stand: 20.09.2021.
- Di Tella, Torcuato S. (1993): *Torcuato Di Tella. Industria y política*. Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma.
- Di Tella, Torcuato S. (2002): *Peron and the Unions: The Early Years*. London: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Díaz Fuentes, Daniel (1998): Rise and Fall of the Gold Standard in Argentina, Brazil and Mexico. In: John H. Coatsworth und Alan M. Taylor (Hg.): *Latin America and the world economy since 1800* (David Rockefeller Center Series on Latin American studies, 2). Cambridge, Mass.: Harvard University Press, S. 443–470.
- Dimarco, Sabrina (2018): Argentina, la OIT, y el problema del desempleo. Procesos de categorización a escala internacional. In: Norberto O. Ferreras, Andres Stagnaro und Laura Caruso (Hg.): *A Conexão OIT América Latina. Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional*. Rio de Janeiro: Mauad X, S. 33–56.
- Dimitrijevic, Paul (1972): *L'Organisation Internationale du Travail. Histoire de la représentation patronale*. Genève: Georg.

- Domenech, Eduardo (2015): Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros »indeseables« en tiempos de las »grandes inmigraciones«. In: *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 23 (45), S. 169–196.
- Domenech, Eduardo; Pereira, Andrés (2017): Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina. In: *Íconos* (58), S. 83–108.
- Egan, Julia (2019): Trabajo a domicilio y organización sindical. Antecedentes y actualidad en torno al caso de las costureras argentinas. In: *Izquierdas* (45), S. 1–22.
- Elena, Eduardo (2014): Commodities and Consumption in »Golden Age« Argentina. In: William H. Beezley (Hg.): *Latin American History. Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. New York: Oxford University Press.
- Escolar, Diego; Tarquini, Salomon; Celia, Claudia; Vezub, Julio Esteban (2015): La »Campaña del Desierto« (1870–1890): notas para una crítica historiográfica. In: Federico Lorenz (Hg.): *Guerras de la historia Argentina*. Buenos Aires: Ed. Ariel, S. 223–247.
- Evans, Charles T. (2023): The Paris Peace Conference and the Treaty of Versailles Plenary Session. URL: <https://www.ctevans.net/Versailles/Organization/Plenary.html>, Stand: 19.12.2023.
- Falcón, Ricardo (2011): Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890–1912). In: *Estudios Sociales* 40 (1), S. 193–221.
- Federico, Giovanni; Tena-Junguito, Antonio (2019): World Trade, 1800–1938: A New Synthesis. In: *Revista de Historia Económica – Journal of Iberian and Latin American Economic History* 37 (1), S. 9–41.
- Fernández, Alejandro (2017): La ley argentina de inmigración de 1876 y su contexto histórico. In: *Almanack* (17), S. 51–85.
- Ferras, Graciela (2003): La figura del extranjero en el proyecto político-cultural de las elites. In: Susana Villavicencio (Hg.): *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del centenario* (Temas política). Buenos Aires: Eudeba, S. 131–152.
- Ferreras, Norberto O. (2011): Entre a expansão e a sobrevivência a viagem de Albert Thomas ao Cone Sul da América. In: *Antíteses* 4 (7), S. 127–150.
- Ferreras, Norberto O. (2013): La misión de Stephen Lawford Childs de 1934. La relación entre la OIT y el Cono Sur. In: Fabián Herrera León und Patricio Herrera González (Hg.): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919–1950)*. Morelia: Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, S. 161–198.
- Ferreras, Norberto O. (2015): Europe-Geneva-America, The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization. In: Alan McPherson und Yannick Wehrli (Hg.): *Beyond Geopolitics*. New Histo-

- ries of Latin America at the League of Nations. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Figallo, Beatriz; Lacunza, Lucía (2022): La política internacional de la Primera a la Segunda Guerra Mundial. El radicalismo y el período entreguerras (1914–1945). In: Juan Pablo Laporte (Hg.): Manual de la política exterior Argentina. Primera edición (Material de cátedra). Buenos Aires: Eudeba, S. 87–96.
- Fine, Martin (1977): Albert Thomas: A Reformer's Vision of Modernization. 1914–32. In: *Journal of Contemporary History* 12, S. 545–564.
- Fink, Leon (2016): A Sea of Difference: The ILO and the Search for Common Standards, 1919–45. In: Jill M. Jensen und Nelson Lichtenstein (Hg.): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West meets East (International Labour Organization (ILO) century series)*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, S. 15–32.
- Finnemore, Martha; Sikkink, Kathryn (1998): International norm dynamics and political change. In: *International Organization* 65 (2), 887–917.
- Fischer, Thomas (2013): El español en el mundo: hispanoamericanismo en la Liga de las Naciones. In: *Iberoamericana* 13 (50), S. 119–131.
- Francisci, Giulio (2023): Guaranteeing the social rights of migrant workers – a transnational history (1901–1939). In: Beate Althammer (Hg.): *Citizenship, Migration and Social Rights. Historical Experiences from the 1870s to the 1970s (Routledge Studies in Modern History)*. Milton: Taylor & Francis, S. 215–235.
- Galer, Julio (1998): La Argentina en la Organización Internacional del Trabajo (1919–1940). In: *Estudios: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba* (9), S. 103–116.
- Galiani, Sebastián; Gerchunoff, Pablo (2003): The labor market. In: Gerardo Della Paolera (Hg.): *A New Economic History of Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 122–169.
- Gaudio, Ricardo; Pilone, Jorge (1984): Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935–1943. In: *Desarrollo Económico* 24 (94), S. 235–273. URL:
- Gellrich, Arne Lorenz; Koenen, Erik; Averbeck-Lietz, Stefanie (2020): The Epistemic Project of Open Diplomacy and the League of Nations: Co-evolution between Diplomacy, PR and Journalism. In: *Corporate Communications: An International Journal* 25 (4), S. 607–621.
- Gerards Iglesias, Simon (2022): Social reforms and the fear of economic backlash: Political debates on social policy and transnational influences in Argentina in the 1930s. In: Frank Nullmeier, Delia González de Reufels und Herbert Obinger (Hg.): *International Impacts on Social Policy. Short Histories in a Global Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, S. 345–358.
- Gerards Iglesias, Simon (2023): Argentina's social policy for immigrants in the interwar period. In: Beate Althammer (Hg.): *Citizenship, Migration and Social*

- Rights. Historical Experiences from the 1870s to the 1970s (Routledge Studies in Modern History). Milton: Taylor & Francis, S. 236–255.
- Gerchunoff, Pablo; Llach, Lucas (2018): El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días (Memoria crítica). Buenos Aires: Crítica.
- González de Reufels, Delia; Nullmeier, Frank (2022): Introduction: Ideas, Expert Networks and Migration. In: Frank Nullmeier, Delia González de Reufels und Herbert Obinger (Hg.): International Impacts on Social Policy. Short Histories in a Global Perspective. Cham: Palgrave Macmillan, S. 415–422.
- Gregarek, Rainer (1995): Le mirage de l'Europe social. Associations internationales de politique social au tournant de 20e siècle. In: Vingtième Siècle. Revue d'histoire, 48, S. 103–118.
- Guthörl, Milena (2021): Die Mathematik des Sozialstaats. Internationale Expertennetzwerke der sozialen Sicherheit 1930–1980. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Guy, Donna J. (1989): Order, Family and Community in Buenos Aires, 1810–1860. In: Hispanic American Historical Review 69 (4), S. 798–799.
- Guy, Donna J. (1998): The Pan American Child Congresses, 1916 to 1942: Pan Americanism, Child Reform, and the Welfare State in Latin America. In: Journal of Family History 23 (3), S. 272–291.
- Guy, Donna Jay (2009): Women build the Welfare State. Performing charity and creating rights in Argentina, 1880 – 1955. Durham, NC: Duke University Press.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: International Organization 46 (1), S. 1–35.
- Haber, Abraham (1985): La Pintura argentina (Cuadernos de arte, 1). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Hahs, Jenny (2022a): From Geneva to the World? Global Network Diffusion of Antidiscrimination Legislation in Employment and Occupation: The ILO's C111. In: Michael Windzio, Ivo Mossig, Fabian Besche-Truthe und Helen Seitzer (Hg.): Networks and Geographies of Global Social Policy Diffusion. Culture, Economy, and Colonial Legacies (Global Dynamics of Social Policy). Cham: Springer International, S. 195–226.
- Hahs, Jenny (2022b): The ILO beyond Philadelphia. In: Frank Nullmeier, Delia González de Reufels und Herbert Obinger (Hg.): International Impacts on Social Policy. Short Histories in a Global Perspective. Cham: Palgrave Macmillan, S. 171–188.
- Haidar, Victoria (2005): La problematización de la cuestión de los riesgos laborales por los reformistas liberales: Las contribuciones de Biale Massé, Storni y Alsina. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Universidad Nacional de La Pla-

- ta. URL: www.relats.org/documentos/HOMENAJES.Bialet.Textos.Haidar.pdf, Stand: 06.12.2023.
- Haidar, Victoria (2008): *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población asalariada en la Argentina (1890–1915)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary (1996): *Political science and the three new institutionalisms*. In: *Political Studies* 44 (4), 936–957.
- Halperín Donghi, Tulio (1987): *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas hispanoamericanas* (Colección Historia y cultura). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Hammond, Gregory (2020): *Alicia Moreau de Justo: Transcending Generations*. In: Elena V. Shabliy, Dmitry Kurochkin und Gloria Y. A. Ayee (Hg.): *Global Perspectives on Women's Leadership and Gender (In)Equality*. Cham: Springer International Publishing, S. 19–45.
- Herren, Madeleine (2014): *Introduction: Towards a Global History of International Organization*. In: Madeleine Herren (Hg.): *Networking the International System. Global Histories of International Organizations*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.
- Herrera González, Patricio (2013a): *La primera conferencia regional del trabajo en América. Su influencia en el movimiento obrero, 1936*. In: Fabián Herrera León und Patricio Herrera González (Hg.): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919–1950)*. Morelia: Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, S. 199–242.
- Herrera González, Patricio (2013b): *Patricio, Colaboraciones transatlánticas de la OIT. Moisés Poblete y Vicente Lombardo Toledano (1928–1946)*,. In: Fabián Herrera León und Patricio Herrera González (Hg.): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919–1950)*. Morelia: Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Herrera González, Patricio (2015): *Beyond Social Legislation Worker Unity in Latin America and Its Links to the ILO*. In: Alan McPherson und Yannick Wehrli (Hg.): *Beyond Geopolitics. New Histories of Latin America at the League of Nations*. Albuquerque: University of New Mexico Press, S. 115–132.
- Hoff, Derek (2014): *The Worsening of the Great Depression: Hoovervilles, Bank Crises, Farm Troubles*. In: Katherine A. S. Sibley (Hg.): *A companion to Warren G. Harding, Calvin Coolidge, and Herbert Hoover* (Wiley Blackwell presidential companions). Malden, Mass.: Wiley-Blackwell, S. 444–464.
- Hongler, Patricia (2019): *Den Süden erzählen. Berichte aus dem kolonialen Archiv der OECD (1948–1975)*. Zürich: Chronos.

- Hora, Roy (2009): *Los estancieros contra el Estado. La Liga Agraria y la formación del ruralismo político en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Ed. Argentina.
- Hora, Roy (2023): *La izquierda argentina antes del amanecer de la democracia*. In: *Nueva Sociedad* (308). URL: <https://nuso.org/articulo/308-la-izquierda-argentina-antes-del-amanecer-de-la-democracia/>, Stand: 12.12.2023.
- Horstmann, Jan-Philipp (2020): *Halbamtliche Wissenschaft. Internationale Statistikkongresse und preußische Professorenbürokraten*. Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag.
- Höse, Vanessa (2018): *Wie die Anderen leben. Die Soziale Frage in der argentinischen Magazinpresse (1900–1920)*. Bielefeld: transcript.
- Huhle, Teresa (2021): *The Transnational Formation of a Healthy Nation: Uruguayan Travelling Reformers in the Early 20th Century (1905–1931)*. In: *Revista Ciencias de la Salud* 19 (3), S. 1–22.
- Huhle, Teresa (2022): *Did Migrants Build the Welfare State? Migration as a Social Policy Driver in Early Twentieth-Century Uruguay*. In: Frank Nullmeier, Delia González de Reufels und Herbert Obinger (Hg.): *International Impacts on Social Policy. Short Histories in a Global Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, S. 477–488.
- Idiart, Alma (2012): *The Origins and Transformations of the Infant-Maternity Health and Nutritional Programmes in Argentina*. In: Marian van der Klein, Rebecca J. Plant, Nichole Sanders und Lori R. Weintrob (Hg.): *Maternalism Reconsidered. Motherhood, Welfare and Social Policy in the Twentieth Century*. New York, Oxford: Berghahn Books, S. 227–243.
- Jensen, Jill (2011): *From Geneva to the Americas. The International Labor Organization and Inter-American Social Security Standards, 1936–1948*. In: *International Labor and Working Class History* (80), S. 215–240.
- Jmelnizky, Adrián (2003): *Del proyecto inmigratorio argentino al modelo de absorción*. In: Susana Villavicencio (Hg.): *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del centenario (Temas política)*. Buenos Aires: Eudeba, S. 31–46.
- Johnston, George Alexander (1970): *The International Labour Organisation: Its Work for Social and Economic Progress*. London: Europa Publications.
- Kalpagam, U. (2014): *Rule by Numbers. Governmentality in Colonial India*. Lanham: Lexington Books.
- Kott, Sandrine (2011): *Par-delà la guerre froide. Les organisations internationales et les circulations Est-Ouest (1947–1973)*. In: *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 109 (1), S. 142–154.
- Kott, Sandrine (2014): *Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War*. In: *Journal of Modern European History* 12 (3), S. 359–376.
- Kott, Sandrine (2017): *Towards a Social History of International Organisations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise (1919–1949)*. In:

- Miguel Bandeira Jerónimo und José Pedro Monteiro (Hg.): *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Pasts of the Present* (Palgrave Macmillan Transnational History Series). Cham: Springer International Publishing, S. 33–57.
- Kott, Sandrine; Droux, Joëlle (Hg.) (2013): *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond* (International Labour Organization (ILO) Century Ser). London: Palgrave Macmillan.
- Janina Briones, Cecilia T. (2020): *Deconstruyendo, construyendo y reconstruyendo estadísticas. El índice del costo de la vida, Argentina 1933–1937*. In: *Anuario del IEHS* 35 (2), S. 67–99.
- Landelius, Torsten (1965): *Workers, employers and governments. A comparative study of delegations and groups at the International Labour Conference 1919–1964*. Stockholm: Norstedt.
- Lavrín, Asunción (1989): *Women, Labor and the Left. Argentina and Chile, 1890–1925*. In: *Journal of Women's History*, S. 88–116.
- Lavrín, Asunción (1995): *Women, feminism, and social change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890–1940* (Engendering Latin America, v. 3). Lincoln: University of Nebraska Press.
- Lespinet-Moret, Isabelle; Viet, Vincent (2011): *L'organisation internationale du travail. Origine, développement, avenir*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Lettieri, Alberto (2021): *La política económica de la dictadura de José Félix Uriburu*. URL: <https://realpolitik.com.ar/nota/46594/la-politica-economica-de-la-dictadura-de-jose-felix-uriburu/>, Stand: 17.02.2024.
- Lillie, Nathan (2009): *Seafarers' Strike in American History*. In: Aaron Brenner, Benjamin Day, Immanuel Ness und Brenner-Day-Ness (Hg.): *The Encyclopedia of Strikes in American history*. Armonk, NY: Sharpe, S. 534–576.
- Llach, Juan J.; Lagos, Martín (2016): *El país de las desmesuras. Raíces del retraso de la Argentina*. 2. Aufl. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Llauró, María de Monserrat; Siepe, Raimundo (1997): *Argentina en Europa. Yrigoyen y la Sociedad de las Naciones (1918–1920)*. Buenos Aires, Bogotá, Caracas: Editorial Macchi.
- Lobato, Mirta Z. (2007): *Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente*. In: *Revista de Trabajo* 3 (4), S. 145–154.
- Lubin, Carol Rieglman; Winslow, Anne (1990): *Social Justice for Women. The International Labor Organization and Women*. Durham: Duke University Press.
- Macmillan, Margaret (2015): *Die Friedensmacher. Wie der Versailler Vertrag die Welt veränderte*. 2. Auflage. Berlin: Propyläen.
- Maddalena, Pablo (2020): *Legislar con lo nuestro, reglamentar a la luz de la OIT: los riesgos laborales en Argentina (1915–1936)*. In: *Mund. Trab.* 12, S. 1–18.
- Maddison Project Database Version 2020; Bolt, Jutta; van Zanden, Jan Luiten (2020): *Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020*

- update. URL: <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020?lang=en>, Stand: 22.11.2023.
- Maier, Thomas (2014): The Transnational and the Production of Social Knowledge. The Museo Social Argentino and the International Labour Organization. In: Stefan Rinke und Delia González de Reufels (Hg.): *Expert Knowledge in Latin American History. Local, Transnational and Global Perspectives* (Historamericana, 34). Stuttgart, S. 87–108.
- Martínez Peroni, José Luis (2002): El orden político »liberal conservador« en la Argentina de la generación del 80. In: Millcayac, *Anuario de Ciencias Políticas y Sociales* 1 (1).
- Mateo Oviedo, José Antonio (2014): Entre la crisis y un puerto nuevo. las exportaciones agrícolas de la región de Puerto Quequén durante la Gran Depresión (1929–1939). In: *Revista de Historia Regional y Local* 6 (11), S. 222–249.
- Matsushita, Hiroshi (2012): *Movimiento obrero argentino, 1930–1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veintiuno.
- Maul, Daniel (2019): *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*. Berlin, Boston: De Gruyter.
- Mauro, Diego (2014): La »Mujer Católica« y la sociedad de masas en la Argentina de entreguerras. *Catolicismo social, consumo e industria cultural en la ciudad de Rosario (1915–1940)*. In: *Hispania Sacra* 66 (133), S. 235–262.
- Mazo, Gabriel del (1983): *La primera presidencia de Yrigoyen. Las presidencias radicales* (Biblioteca Política argentina, 1). Buenos Aires: Centro Ed. de América Latina.
- Mead, Karen (2001): Gender, Welfare and the Catholic Church in Argentina. Conferencias de Señoras de SanVicente de Paul, 1890–1916. In: *The Americas* 58 (1), S. 91–119.
- Mesa-Lago, Carmelo (2008): *Reassembling social security. A survey of pensions and health care reforms in Latin America*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Milkman, Ruth (2016): *On Gender, Labor, and Inequality (Working class in American history)*. Urbana, Chicago: University of Illinois Press.
- Miller, Michael B. (2012): *Europe and the Maritime World. A Twentieth-Century History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenfeld, Leandro (2011): *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las conferencias panamericanas, 1880–1955*. Buenos Aires: Ed. Continente.
- Nasser, Reginaldo (2023): La Doctrina Monroe, 200 años después. In: *Nueva Sociedad* (308). URL: <https://nuso.org/articulo/308-doctrina-monroe-200-anos-des-pues/>, Stand: 12.12.2023.
- Nullmeier, Frank; González de Reufels, Delia; Obinger, Herbert (2022): Introduction: International Interdependencies and the Impact on Social Policies. In: Frank Nullmeier, Delia González de Reufels und Herbert Obinger (Hg.): *International*

- Impacts on Social Policy. Short Histories in a Global Perspective. Cham: Palgrave Macmillan, S. 1–10.
- Nyland, Chris; Bruce, Kyle; Burns, Prue (2014): Taylorism, the International Labour Organization, and the Genesis and Diffusion of Codetermination. In: *Organization Studies* 35 (8), S. 1149–1169.
- O'Connell, Arturo (1984): La Argentina en la depresión. Los problemas de una economía abierta. In: *Desarrollo económico* 23 (92), 479–514.
- Olaza Pallero, Sandro (2014): El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González (1904). Un intento de respuesta a la cuestión social. In: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas* 8 (22), S. 113–138.
- Osterhammel, Jürgen; Petersson, Niels (2014): *The Transformation of the World: A Global History of the Nineteenth Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Otero, Hernán (2006): Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869–1914. Buenos Aires: Prometeo.
- Otero, Hernán (2007): El concepto de población en el sistema estadístico nacional. In: Susana Torrado (Hg.): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*. Tomo I. Buenos Aires: Edhasa, S. 161–186.
- Pacecca, María Inés (2003): El fantasma en la máquina. La praxis política de los extranjeros y la ley de residencia. In: Susana Villavicencio (Hg.): *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del centenario (Temas política)*. Buenos Aires: Eudeba, S. 111–130.
- Panettieri, José (1984): *Las primeras leyes obreras*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Panettieri, José (1996): Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929–1934). In: *Cuadernos del CISH* 1 (1), S. 9–30.
- Patel, Kiran Klaus (2017): *The New Deal. A Global History (America in the world)*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Payk, Marcus M. (2018): *Frieden durch Recht? Der Aufstieg des modernen Völkerrechts und der Friedensschluss nach dem Ersten Weltkrieg*. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg.
- Perrin, Guy (1980–1981): La sécurité sociale des étrangers et des migrants selon les instruments de l'organisation internationale du travail (OIT). In: *EISS Yearbook* (1), S. 255–278.
- Pinilla, Vicente; Rayes, Agustina (2019): How Argentina became a super-exporter of agricultural and food products during the First Globalisation (1880–1929). In: *Cliometrica* 13 (3), S. 443–469.
- Plata-Stenger, Véronique (2013): La difusión de las normas internacionales del trabajo en Venezuela, 1936–1939. Una práctica de cooperación técnica internacional en la OIT. In: Fabián Herrera León und Patricio Herrera González (Hg.): *América*

- Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919–1950). Morelia: Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, S. 127–160.
- Plata-Stenger, Véronique (2020): *Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy. The ILO Contribution to Development (1930–1946) (Work in Global and Historical Perspective, volume 8)*. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg.
- Plotkin, Mariano Ben (2002): *Mañana es San Perón. A Cultural History of Perón's Argentina (Latin American silhouettes)*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Plotkin, Mariano Ben; Zimmermann, Eduardo A. (2012): Introducción. In: Mariano Ben Plotkin und Eduardo A. Zimmermann (Hg.): *Los saberes del estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Politakis, George (2001): *Night work of women in industry: Standards and sensibility*. In: *International Labour Review* 140 (4), S. 403–428.
- Potthast, Barbara; Carreras, Sandra (2005): Introducción. Niños y jóvenes entre la familia, la sociedad y el Estado. In: Barbara Potthast und Sandra Carreras (Hg.): *Entre la familia, la sociedad y el Estado. Niños y jóvenes en América Latina (siglos XIX – XX)*. Madrid, Frankfurt a.M.: Iberoamericana; Vervuert, S. 7–24.
- Presa, Diego Gabriel (2019): *Desarrollo institucional y legal de la Seguridad Social en Argentina*. In: *Derechos en Acción* 13 (13), S. 345–357.
- Queirolo, Graciela (2017): *«Igual salario por igual trabajo»*. La Organización Internacional del Trabajo y el Estado argentino frente al trabajo femenino (1919–1960). In: Laura Caruso und Andrés Stagnaro (Hg.): *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, S. 87–108.
- Ramacciotti, Karina I. (2014): *Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del Siglo XX*. In: *Revista electrónica de estudios latinoamericanos* 12 (48), S. 21–42.
- Randeraad, Nico (2011): *The International Statistical Congress (1853–1876). Knowledge Transfer and their Limits*. In: *European History Quarterly* 41 (1), S. 50–65.
- Rapalo, María Estela (1997): *Los empresarios y la reacción conservadora en la Argentina: las publicaciones de la Asociación del Trabajo, 1919–1922*. In: *Anuario del IEHS* 12, S. 425–441.
- Rass, Christoph (2012): *Temporary Labour Migration and State-Run Recruitment of Foreign Workers in Europe, 1919–1975: A New Migration Regime?* In: *International Review of Social History* 57 (Special Issue 20), S. 191–224.
- Recchini de Lattes, Zulma; Lattes, Alfredo E. (1975): *La población de Argentina*. Buenos Aires: C.I.C.R.E.D. Series.
- Ribes Moreno, María Isabel (2018): *La labor de la Organización Internacional del Trabajo respecto a la marina mercante*. In: Lan Harremanak. *Revista de Relaciones Laborales* (39), S. 120–151.

- Rinke, Stefan (2015): *Im Sog der Katastrophe. Lateinamerika und der Erste Weltkrieg* (Globalgeschichte, 19). Frankfurt, New York: Campus.
- Rock, David (1972): *La Semana trágica y los usos de la historia*. In: *Desarrollo Económico* 12 (45), S. 185–191.
- Rodgers; Gerry; Lee, Eddy; Swepston, Lee; van Daele, Jasmien (2009): *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rodgers, Daniel T. (2014): *Bearing tales. Networks and narratives in social policy transfer*. In: *Journal of Global History* 9 (02), S. 301–313.
- Rodríguez, Julia (2004): *South Atlantic Crossings. Fingerprints, Science and the State in Turn-of-the-Century Argentina*. In: *The American Historical Review* 109 (2), S. 387–416.
- Rodríguez, Ana María Teresa (2009): *Nuestra patria está en peligro: las cunas están vacías. Catolicismo y natalismo en la Argentina*. In: *Secuencia* (75), S. 69–95.
- Rodríguez, Julia (2006): *Civilizing Argentina. Science, Medicine, and the Modern State*. Chapel Hill NC: University of North Carolina Press.
- Rodríguez García, Magaly (2013): *Introducción. La Organización Internacional del Trabajo en el mundo*. In: Fabián Herrera León und Patricio Herrera González (Hg.): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919–1950)*. Morelia: Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, S. 17–24.
- Sánchez Román, José A. (2015): *Discovering Underdevelopment, Argentina and the Double Taxation at the League of Nations*. In: Alan McPherson und Yannick Wehrli (Hg.): *Beyond Geopolitics. New Histories of Latin America at the League of Nations*. Albuquerque: University of New Mexico Press, S. 205–222.
- Sánchez-Alonso, Blanca (2013): *Making sense of immigration policy. Argentina, 1870–1930*. In: *The Economic History Review* 66 (2), S. 601–627.
- Scarfí, Juan Pablo; Ubelaker Andrade; Lisa (2023): *Peripheral Interventions in Global History: Toward a History of Argentina outside of Argentina*. In: *Latin American Research Review* 58 (1), S. 18–31.
- Schembs, Katharina (2017): *Der Arbeiter als Zukunftsträger der Nation. Bildpropaganda im faschistischen Italien und im peronistischen Argentinien in transnationaler Perspektive (1922–1955)* (Lateinamerikanische Forschungen, Band 48). Wien, Köln, Weimar: Böhlau.
- Schieder, Siegfried (2017): *Institutionalismus in den Internationalen Beziehungen*. In: Frank Sauer und Carlo Masala (Hg.): *Handbuch internationale Beziehungen*. Heidelberg: Springer VS, S. 177–214.
- Scroop, Daniel; Heath, Andrew (Hg.) (2014): *Transatlantic Social Politics 1800–Present*. New York: Palgrave Macmillan.

- Seekings, Jeremy (2010): The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919–1950. In: Jasmien van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert van Goethem und Marcel van der Linden (Hg.): *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century* (International and Comparative Social History 12). Bern: Peter Lang, S. 145–172.
- Simpson, Gerry (2017): The Globalization of International Law. In: Timothy Dunne und Christian Reus-Smit (Hg.): *The Globalization of International Society*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 265–283.
- Sinclair, Guy Fiti (2017): To reform the world. International organizations and the making of modern states. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Snitcofsky, Valeria (2013): Impactos urbanos de la gran depresión: el caso de Villa desocupación en la ciudad de Buenos Aires (1932–1935). In: *Cuaderno Urbano 15* (15), S. 93–109.
- Son, Keonhi (2023): Do international treaties have an impact only on ratifying States? The influence of the ILO Maternity Protection Conventions in 160 countries between 1883 and 2018. In: *International Labour Review* 162 (2), S. 245–269.
- Son, Keonhi (2024): Ship of Theseus: from ILO Standards to Outcome of Maternity Protection Policy. In: *Journal of Social Policy* 53 (1), S. 189–217.
- Soprano, Germán F. (2000): El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital-Trabajo en Argentina. 1907–1943. In: José Panettieri (Hg.): *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires: Eudeba, S. 31–53.
- Soprano, Germán F. (2010): Haciendo inspección. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907–1914). In: Ernesto Bohoslavsky (Hg.): *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo Libros, S. 23–48.
- Speich Chassé, Daniel (2014): Technical Internationalism and Economic Development at the Founding Moment of the UN System. In: Marc Frey, Sönke Kunkel und Corinna R. Unger (Hg.): *International Organizations and Development, 1945–1990*. London: Palgrave Macmillan, S. 23–45.
- Stagnaro, Andres (2017): La delegación argentina en Washington (1919). In: Laura Caruso und Andrés Stagnaro (Hg.): *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, S. 109–134.
- Stagnaro, Andres; Caruso, Laura (2017): Representantes y representaciones de Argentina en la Organización Internacional del Trabajo en la década de 1920. In: *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 17 (1), S. 1–17.

- Stagnaro, Andrés (2020): De la incertidumbre a la estabilización: el devenir de los muchachos peronistas en Ginebra. La representación obrera Argentina ante la OIT (1945–1955). In: *Anos 90* 27, S. 1–19.
- Stepan, Nancy Leys (1996): *Hour of Eugenics. Race, Gender, and Nation in Latin America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stricker, Yann (2019): »International Migration« between empire and nation. The statistical construction of an ambiguous global category in the International Labour Office in the 1920s. In: *Ethnicities* 19 (3), S. 469–485.
- Suriano, Juan (Hg.) (2000): *La cuestión social en Argentina (1870–1943)*. Buenos Aires: La Colmena.
- Suriano, Juan (2013): El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales. In: *Revista de Indias* 73 (257), S. 107–130.
- Suriano, Juan (2017): La Primera Guerra Mundial, crisis económica y agudización del conflicto obrero en Argentina. In: *Estudios Históricos (Rio de Janeiro)* 30 (60), S. 93–114.
- Suriano, Juan (2018): El Boletín, by the National Department of Labor: A tool to widespread labor policies, 1907–1921. In: Suriano González Leandri und Juan Suriano (Hg.): *The Social Question and its Itineraries of Dissemination Through Argentine Periodicals (1870–1930)*. GlobalSouth Press, S. 115–140.
- Tossounian, Cecilia (2013): Women's Associations and the Emergence of a Social State: Protection for Mothers and Children in Buenos Aires, 1920–1940. In: *Journal of Latin American Studies* 45 (2), S. 297–324.
- Valobra, Mariana María (2012): Recorridos, tensiones y desplazamientos en el ideario de Alicia Moreau. In: *Nomadías* (15), S. 139–169.
- van Daele, Jasmien (2005): Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization. In: *Int Rev of Soc His* 50 (3), S. 435–466.
- van Daele, Jasmien (2010): Writing ILO Histories. A State of the Art. In: Jasmien van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert van Goethem und Marcel van der Linden (Hg.): *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century (International and Comparative Social History 12)*. Bern: Peter Lang, S. 13–39.
- van Ginneken, Anique H. M. (2006): *Historical dictionary of the League of Nations (Historical dictionaries of international organizations, 23)*. Lanham, MD: Scarecrow Press.
- Vasak, Karel (1977): A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. In: *The UNESCO Courier* (XXX/11), S. 28–29.
- Vigna, Xavier; Zancarini-Fournel, Michelle; Reynolds; Siân (2013): Gender history and labour history. In: *Clio. Women, Gender, History* 58, S. 176–203.

- Wainerman, Catalina; Recchini de Lattes, Zulma (1981): El trabajo femenino en el banquillo de los acusados. La mediación censal en América Latina. México, D.F.: Terra Nova.
- Walker, William (2006): Crucible for Peace: Herbert Hoover, Modernization, and Economic Growth in Latin America. In: *Diplomatic History* 30 (1), S. 83–117.
- Walter-Busch, Emil (2006): Albert Thomas and scientific management in war and peace, 1914–1932. In: *Journal of Management History* 12 (2), S. 212–231.
- Weber, Max (1904): Die »Objektivität« sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 19 (1), S. 22–87.
- Wehler, Hans-Ulrich (2010): Transnationale Geschichte – der neue Königsweg historischer Forschung? In: Gunilla Budde, Sebastian Conrad und Oliver Janz (Hg.): *Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien*. 2. Aufl. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 161–174.
- Weidenbach, Paul (1887): *Aristoteles und die Schicksalstragödie*. Dresden.
- Wobbe, Theresa (2019): Der internationale Wandel statistischer Repräsentationen der Arbeitswelt Vom nationalen Zensus um 1900 zur internationalen Vergleichbarkeit in der International Labour Organization (ILO) 1882–1938. In: Stefan Haas, Michael C. Schneider und Nicolas Bilo (Hg.): *Die Zählung der Welt. Kulturgeschichte der Statistik vom 18. bis 20. Jahrhundert (Geschichte, Band 32)*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 153–172.
- Yáñez Andrade, Juan Carlos (2013): La OIT y la red sudamericana de corresponsales. El caso de Moisés Poblete, 1922–1946. In: Fabián Herrera León und Patricio Herrera González (Hg.): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919–1950)*. Morelia: Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, S. 25–62.
- Yáñez Andrade, Juan Carlos (2018): Encuesta Dragoni-Burnet sobre alimentación popular (1935). In: Juan Carlos Yáñez Andrade (Hg.): *Gobernar es alimentar. Discursos, legislación y políticas de alimentación popular: Chile 1900–1950 (Colección Historias en disputa)*. Valparaíso, Viña del Mar, Santiago de Chile: América en Movimiento Editorial; CIDEP, S. 103–131.
- Zablotsky, Edgardo E. (1991): *La Ley Sáenz Peña: su efecto sobre la política económica Argentina*. UCEMA. Buenos Aires (Serie Documentos de Trabajo del CEMA, 77).
- Zangl, Bernhard; Zürn, Michael (2008): *Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Zimmerman, Susan (2017): Night Work for White Women and Bonded Labour for »Native« Women? Contentious Traditions and the Globalization of Gender-Specific Labour Protection and Legal Equality Politics, 1926 to 1939. In: Sara Kimble und Marion Röwekamp (Hg.): *New perspectives on European women's legal history (Routledge research in gender and history, 24)*. London: Routledge, S. 394–427.

- Zimmermann, Eduardo (2013): »Un espíritu nuevo«: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890–1930). In: *Rev. Indias* 73 (257), S. 81–106.
- Zimmermann, Eduardo (2021): A Swing of the Pendulum? Global History and Latin America. In: *Perspectivas en Diálogo, Población & Sociedad* 28 (1), S. 233–236.
- Zimmermann, Eduardo A. (1995): *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890–1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana; Universidad de San Andrés.

