

### **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.«<sup>1</sup>*

*»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*

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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«<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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 innenwohnende 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.«<sup>6</sup>

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 Gouvernementalität 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.<sup>7</sup> 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 zusammenhingen.<sup>8</sup>

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. Besonderes 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 Konjunkturereinbrüche 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.<sup>9</sup> 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 Weltwirtschaftskrise 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

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Mit dem *Departamento Nacional del Trabajo*, DNT, gab es in Argentinien ab 1906 eine solche Stelle, die systematisch Daten erfassen konnte.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Zweifellos hat die ILO einen wichtigen Beitrag in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Themenkomplex Arbeit geleistet.<sup>16</sup> Die ILO war erstmalig in der Lage, durch internationale angelegte Studien und Statistiken eine

<sup>10</sup> Ministerio de Justicia e Instrucción Pública 1917, S. 949ff.

<sup>11</sup> Bunge 1910b, S. 310f.

<sup>12</sup> Siehe dazu Daniel 2012; Otero 2006; González Bollo 2007.

<sup>13</sup> Auza 1987, S. 102f.

<sup>14</sup> Zimmermann 1995, S. 197f.

<sup>15</sup> Maul 2019, S. 38; Guthörl 2021, S. 89.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Das galt auch für Lateinamerika.<sup>18</sup> 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 *Bureau* zählten.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.«<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> Die Bibliothek diente Delegierten auf Internationalen Arbeitskonferenzen sowie dem Fachpersonal dazu, Resolutionen vorzubereiten und spezielle Anfragen aus Mitgliedsländern zu bearbeiten.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> 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.«<sup>32</sup>

Das Budget der argentinischen Statistikämter verzeichnete zwischen 1919 und 1930 ein sehr langsames Wachstum. Relativ zum Gesamthaushalt war es sogar rückläufig.<sup>33</sup> 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«.<sup>34</sup> Dies müsste, 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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> Lediglich die Bezahlung in ausländischer Währung war in Argentinien seit 1925 verboten, was auf die Bezahlung in Waren ausgedehnt werden sollte.<sup>39</sup> 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 diente. Für Länder wie Argentinien, in denen schwach ausgestattete Behörden ein großes Territorium zu überwachen hatten, war dies von immenser Wichtigkeit. Die ILO sollte helfen, Kontrollsyste me 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> Gerade für kleinere Länder, deren Statistikämter noch im Aufbau waren, konnten internationale Regelungen eine Hilfe sein, die methodisch ausgereiftesten Ansätze zu übernehmen.<sup>42</sup> 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 statistischen 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> Jede Provinz bestand auf ihre eigenen Arbeitsvermittlungsstellen und Arbeitsämter (*Departamentos de Trabajo*), was es dem DNT erschwerte, einheitliche Daten an das *Bureau* zu schicken.<sup>46</sup> Die Erhebungsmethoden der autonomen *Departamentos del Trabajo* der Provinzen unterschieden sich wiederum vom föderalen DNT, welches lediglich eine koordinierende Funktion ausübte.<sup>47</sup> Zentralisierungsversuche wehrten die Provinzregierungen ab, da dies einen Abzug von finanziellen Mitteln und Personal nach Buenos Aires bedeutet hätte.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> Die unvollständigen statistischen Daten wurden für Argentinien erstmals zum Problem, als Massenarbeitslosigkeit während der Weltwirtschaftskrise auftrat, was als *paro forzoso*, unfreiwillige Arbeitslosigkeit, bezeichnet wurde.<sup>50</sup> Die präzise Bestimmung von Arbeitslosenzahlen gelang in der Hektik der Ereignisse nach 1929 kaum auf zufriedenstellende Weise. Einzig ein eigens über Arbeitslose durchgeföhrter nationaler Zensus vom DNT im Jahr 1932 gab eine Auskunft über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit im Land.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> Diese Einschätzung teilte auch der Lateinamerika-Experte im *Bureau*, Enrique Siewers, der die mangelhaften statistischen Daten zu Arbeitslosigkeit in Argentinien kritisierte.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup>

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 Ruhezeitregelungen.

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.<sup>55</sup> 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 strengerem 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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> 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«<sup>59</sup> gerecht zu werden. Konkret waren die Experten des *Bureau* 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.<sup>60</sup> 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.«<sup>61</sup>

Die Evaluation übernahmen pro Paragraphen Experten auf dem jeweiligen Gebiet im *Bureau* und zu den einzelnen Artikeln gab es juristische Kommentare und Anmerkungen.<sup>62</sup> 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 Gesetzes- text 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.«<sup>63</sup>

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.<sup>64</sup> 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 eindrücklich 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.<sup>65</sup> 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.«<sup>66</sup>

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.<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup> Zahlen sollten eine internationale Vergleichbarkeit herstellen, um die national unterschiedlichen Indikatoren in global einheitliche Maßstäbe zu übersetzen.<sup>69</sup> 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: 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«.<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

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.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup> 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 Einmanndelegationen, bestehend aus Diplomaten, vertreten.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup>

Trotz der Nichtteilnahme Argentiniens 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 Bemann 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.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup> 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.<sup>81</sup>

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.<sup>82</sup> 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.«<sup>83</sup>

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.<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup>

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 durchgeföhrten 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.<sup>87</sup> Dieses Beispiel zeigt, wie existenziell die Debatte über Mangelernährung in Argentinien und auch anderen Ländern Lateinamerikas für die Zukunft der Nation gesehen wurde.<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> 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.«<sup>90</sup>

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.<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup> 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.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup> Dies führte unweigerlich zu der Frage nach Mindestlöhnen, die in mehreren lateinamerikanischen Staaten Mitte der 1930er Jahre eingeführt wurden.<sup>95</sup>

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.<sup>96</sup> 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.<sup>97</sup> 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 Durchschnitten 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 entspräche, 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 ärmeres 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.<sup>98</sup> 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.<sup>99</sup> 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. Betrachteten 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 ausgegangenen 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.<sup>100</sup> Der Arbeitsrechtsexperte und Direktor der Behörde, Armando Spinelli, wandte sich damit konkret an die Regierung von Gouverneur Manuel Fresco, der sich als konservativer Reformer 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.<sup>101</sup> Die Provincia de Buenos Aires hatte dadurch, so die Einschätzung des *Bureau*, zeitweise die fortschrittlichsten Arbeits- und Sozialgesetze in ganz Argentinien.<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup> Dies war die übliche Vorgehensweise bei der Durchführung statistischer Untersuchungen Argentinien.<sup>104</sup> 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.<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 1943, S. 13ff.

<sup>101</sup> Fresco 1937, S. 23.

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 1943, S. 16f.

<sup>104</sup> Aguilar 2018a, S. 22; Lanata Briones 2020, S. 92.

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

<sup>106</sup> 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 industrie politischen 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.<sup>107</sup>

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.<sup>108</sup> 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 Heim arbeiterinnen insbesondere in der wichtigen Textil- und Lederindustrie beschäftigt waren.<sup>109</sup> 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.<sup>110</sup> Die meisten Industriearbeiterinnen waren in der Nahrungsmittel- und Tabakindustrie beschäftigt, die Heim arbeiterinnen waren fast ausschließlich in der Textilbranche tätig.<sup>111</sup> 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

<sup>107</sup> Béjar 2000, S. 156f.

<sup>108</sup> Comisión Nacional del Censo Industrial 1938, S. 16.

<sup>109</sup> Lanata Briones 2020, S. 94.

<sup>110</sup> Ministerio de Hacienda 1938, S. 19.

<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup>

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.<sup>114</sup> 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.<sup>115</sup> 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 Spitz, 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-

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> Departamento Nacional del Trabajo 1943, S. 50.

<sup>114</sup> Gaudio und Pilone 1984, S. 267.

<sup>115</sup> 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.<sup>116</sup> 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-

<sup>116</sup> 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.<sup>117</sup> 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.<sup>118</sup> 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.<sup>119</sup> 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« (übersetzbare 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.<sup>120</sup> 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,

<sup>117</sup> Maul 2019, S. 48; Walter-Busch 2006, S. 213.

<sup>118</sup> Vgl. Nyland et al. 2014.

<sup>119</sup> Boletín del Museo Social Argentino, 18 (94), 1930, S. 203.

<sup>120</sup> Palacios 1922, S. 81.

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

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.<sup>122</sup> 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.<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup> 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.<sup>125</sup> Die Unternehmerschaft aus vielen Ländern begrüßte den Ansatz des *Bureau* bezüglich des Scientific Managements und des ISM. Die eng mit den Prinzipien der tayloristischen Arbeitsorganisation vertraute US-amerikanische

<sup>121</sup> *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, ?, 1927, S. 1994.

<sup>122</sup> Nyland et al. 2014, S. 1157.

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

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

<sup>125</sup> Sinclair 2017, S. 55.

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

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.<sup>128</sup> 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.<sup>129</sup>

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 anstrehte.<sup>130</sup> 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.<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> 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.<sup>133</sup>

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

<sup>131</sup> Ebd.

<sup>132</sup> Ebd.

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

Die Arbeitskämpfe, beispielsweise um Arbeitszeiten, Löhne und anderem, könnten 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.<sup>134</sup> 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 *Bureau* 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.<sup>135</sup> Der Aufruf nutzte allerdings wenig, denn nur einige Jahre später, im Jahr 1934, musste das Institut seine Tore schließen.<sup>136</sup>

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 unbeeinträchtigtes Ergebnis zu erzielen.<sup>137</sup>

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.<sup>138</sup> 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.<sup>139</sup> 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.«<sup>140</sup>

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.«<sup>141</sup>

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.<sup>142</sup> 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.«<sup>143</sup>

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.«<sup>144</sup>

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.

feste 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.<sup>145</sup> 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.<sup>146</sup>

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.<sup>147</sup> 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.<sup>148</sup> 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.<sup>149</sup> 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.<sup>150</sup> 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.<sup>151</sup> 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.<sup>152</sup> 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 Argentiniens 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.«<sup>153</sup>

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 Zollschränke störten das System und Gold und Kapital wurden auf internationalen Märkten knapp.<sup>154</sup> 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 sogenannten *Hoovervilles* in den Vereinigten Staaten – Armenviertel, die dort unter dem Namen *Villas Desocupación* firmierten und die soziale Not für alle Augen sichtbar machten.<sup>155</sup> 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 sektorale 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 Erwerbstägigen. 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 sektorale 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 wegputzte, 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.<sup>156</sup> 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.«<sup>157</sup>

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 sicherssten, 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.<sup>158</sup> 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 entgegen gesetzt: 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.<sup>159</sup>

Diese Überlegungen waren beeinflusst von einer neuen ökonomischen Theorie schule, 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.<sup>160</sup> 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

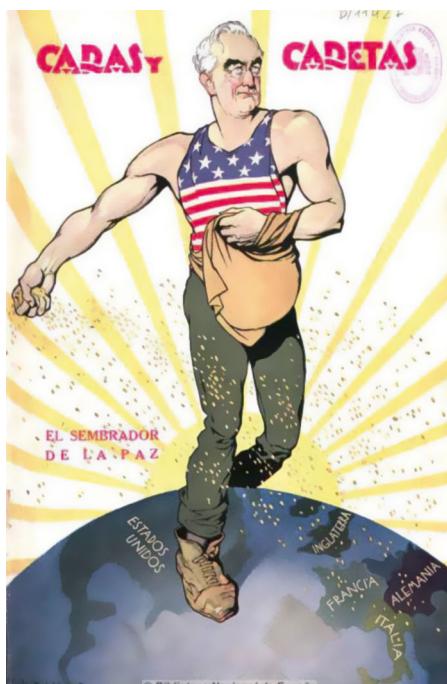
<sup>158</sup> Revista Internacional del Trabajo, 3 (1), 1931, S. 11.

<sup>159</sup> Ebd., S. 27.

<sup>160</sup> 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 International del Trabajo* im Dezember 1937, wurde die Kontroverse um klassische und keynesianische Konzepte aufgenommen und das bisher vorherrschende Wirtschaftsdenken zur Disposition gestellt.<sup>161</sup> 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.<sup>162</sup>

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



Quelle: Biblioteca Nacional de España

161 Revista International 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.<sup>163</sup> 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.<sup>164</sup> 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.<sup>165</sup>

Roosevelt konnte mit diesem Ansatz viele Argentinier überzeugen.<sup>166</sup> 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.<sup>167</sup> 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 Krisenescalation durch Zollerhöhungen beigetragen hatte.<sup>168</sup> Mit der *National Recovery Agency* (NRA) wurde eine Behörde geschaffen, die planerisch in den

<sup>163</sup> Jensen 2011, S. 216f.

<sup>164</sup> Patel 2017, S. 276.

<sup>165</sup> Rinke 2015, S. 291.

<sup>166</sup> Gerards Iglesias 2022.

<sup>167</sup> *La Fraternidad*, 27 (590), 05.01.1936, S. 9f.

<sup>168</sup> Walker 2006, S. 108.

Markt eingriff, um möglichst viele Erwerbslose wieder in Arbeit zu bringen.<sup>169</sup> 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.<sup>170</sup> 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.«<sup>171</sup> 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

<sup>169</sup> Siehe dazu weiter Patel 2017.

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

<sup>171</sup> Ebd.

Turbulenzen, die sich aufgrund der Abhängigkeit der Währung von internationa- len 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.<sup>172</sup> 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 Ressourcen- allokation 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.<sup>173</sup> 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 *Bureau*, 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.<sup>174</sup> 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.<sup>175</sup> 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.<sup>176</sup> 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 Argentinerinnen 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 konjunktuell aktivierende Effekte hatte. Die Politik in Argentinien stieß im *Bureau* auf Zustimmung.<sup>177</sup> Für die ILO und die Demokratien Nord- und Südamerikas

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

<sup>175</sup> Haidar 2008, S. 209.

<sup>176</sup> Siehe dazu Cornblit 1975.

<sup>177</sup> 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 abwenden und die positiven Effekte des lenkenden Staates im Wirtschaftsgeschehen zunehmend akzeptiert würden.<sup>178</sup> 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 *Bureau*, zu den zehn bedeutendsten Handelsnationen der Welt.<sup>179</sup> 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.

