

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

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

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

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

1 Justo 1933.

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



Quelle: ILO Historical Archives

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 Carreras 2005, S. 167.

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

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

9 Vgl. Maul 2019, S. 65.

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

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

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

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

11 Vgl. Devoto 2009, S. 355ff.

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

Arbeitsschutz für Frauen

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

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

12 Martone 1943, S. 17ff.

13 Aguilar 2014, S. 45.

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

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

-
- 14 Vgl. etwa Wainerman und Recchini de Lattes 1981; Lavrín 1989; Aguilar 2014, S. 39; Milkman 2016, S. 13. Zur Geschichte der Kinder- und Frauenarbeit in Argentinien gibt es eine breite Literaturbasis. Wichtige Forschungsansätze stammen aus transdisziplinär angelegten Studien der Soziologie und Geschichte, die vor allem in den 1960er und 1970er Jahren im Zuge der Geschlechtergeschichte Aufwind erhielten. Siehe zur Entwicklungsgeschichte der Forschung Vigna et al. 2013, S. 188.
- 15 Vgl. Lavrín 1989. Das Forschungsfeld der Eugenik ist ebenfalls ein weit gefasstes Forschungsfeld. Eine transnationale Perspektive auf den lateinamerikanischen Eugenik-Diskurs liegt bspw. von Nancy L. Stepan vor, die die Rolle von transnational agierenden Wissenschaftlerinnen in der Entwicklung und Verbreitung eugenischer Ideen zwischen Lateinamerika, den USA und Europa untersucht. Vgl. Stepan 1996.
- 16 Vgl. Tossounian 2013; Aguilar 2014; Mauro 2014.
- 17 Lavrín 1995, S. 2. Vgl. dazu etwa Guy 2009, S. 13–35; Mead 2001; Tossounian 2013.
- 18 Panettieri 1984.
- 19 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 345.

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

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

20 Lubin und Winslow 1990, S. 194f.

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

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

Quelle: ILO

Frauenarbeit und Frauenbilder in Argentinien

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

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

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

21 Carreras 2009, S. 231.

22 Aguilar 2014, S. 44.

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

24 Vgl. Pascucci und Kabat; Aldonate 2015.

25 Vgl. Egan 2019.

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

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

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

26 Haidar 2008, S. 60.

27 Vgl. Rodríguez 2009.

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

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

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

29 Lavrín 1989, S. 95.

30 Storni 1909.

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

32 Bunge 1910b, S. 293.

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

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

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

33 Vgl. Bracamonte 2014; Mauro 2014.

34 Lavrín 1989.

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

Internationale Regelungen zum Schutz von Frauen

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

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

36 Bunge 1910b.

37 Ebd., S. 310f.

38 Vgl. dazu International Labour Conference 2001.

39 Ebd.

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

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

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

40 Ebd.

41 Aguilar 2018b, S. 260.

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

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

44 Aguilar 2014, S. 45.

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

Die Debatte um Entlohnung

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

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

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

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

47 Aguilar 2018b, S. 262.

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

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

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

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

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

51 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 40.

52 Rinke 2015, S. 261.

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

Wertschöpfung und Wertschätzung von Frauenarbeit

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

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

54 Ebd., S. 680.

55 Ebd., S. 680f.

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

57 Caruso 2019, S. 82.

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

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

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

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

58 Ministerio de Hacienda 1938, S. 42.

59 International Labour Office 1932, S. 42.

60 Ebd., S. 188.

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

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

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

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

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

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

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

61 International Labour Office 1932, S. 1.

62 Politakis 2001, S. 404.

63 International Labour Office 1932, S. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

67 International Labour Office 1932, S. 38f.

68 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 273.

69 Ebd.

70 Lubin und Winslow 1990, S. 150.

Reglementierung der Kinderarbeit

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

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

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

71 LONSEA 2023b.

72 International Labour Office 1927a.

73 Ebd., S. 7.

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

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

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

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

75 International Labour Office 1927a, S. 71.

76 Ebd.

77 Potthast und Carreras 2005, S. 8.

78 Vgl. dazu: Carreras 2005

79 Höse 2018, S. 277.

80 Potthast und Carreras 2005, S. 8.

81 Guy 1998, S. 273.

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

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

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

82 Aguilar 2018b, S. 266f.

83 Otero 2007, S. 340ff.

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

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

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

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

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

86 International Labour Office 1927a, S. 34.

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

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

89 Dahlén 2007, S. 193.

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

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

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

90 International Labour Office 1927a, S. 8.

91 Ebd., S. 9.

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

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

94 Höse 2018, S. 282.

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

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

Argentinien als Vorreiterland?

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

95 International Labour Office 1927a, S. 28.

96 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 125.

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

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

99 Ebd., S. 74.

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

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

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

100 Ebd., S. 7.

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

102 Son 2024.

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

104 Oficina Internacional del Trabajo 1935.

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

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

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

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

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

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

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

107 Oficina Internacional del Trabajo 1936, S. 6.

108 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 274.

109 Zimmerman 2017, S. 402f.

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

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

Strenge Gesetze aber keine Ratifikationen

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

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

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

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

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

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

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

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

115 Maddalena 2020.

116 Badoza und Belini 2009, S. 96.

117 International Labour Conference 1920, S. 64.

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

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

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

119 Ebd., S. 451.

120 Maddalena 2020, S. 11.

121 Son 2023.

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

Arbeiter auf hoher See

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

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

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

124 Russo 1938, S. 12f.

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

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

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

125 Ebd., S. 16f.

126 Ebd., S. 32.

127 Ebd., S. 32ff.

128 Baily 1999, S. 32.

129 Miller 2012, S. 70.

130 Ministerio de Marina 1940.

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

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

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

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

132 Bunge et al. 1929, S. 454.

133 Caruso 2017, S. 135.

134 Baumlér 2020, S. 3.

135 International Labour Office 1938, S. 340.

136 Siehe dazu Ribes Moreno 2018.

137 Siehe dazu Fink 2016.

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

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

Quelle: ILO

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

¹³⁸ Caruso 2011b, 2017.

¹³⁹ Caruso 2016.

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

Der transnationale Charakter der Seefahrt

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

140 Russo 1938, S. 12.

141 Caruso 2012, S. 92.

142 Ebd., S. 93f.

143 Siehe dazu Caruso 2016.

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

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

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

144 International Labour Office 1936, S. 160.

145 Pinilla und Rayes 2019, S. 457.

146 Lillie 2009, S. 534ff.

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

148 Caruso 2012, S. 93f.

149 Caruso 2017, S. 145.

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

Konferenzen über maritime Arbeit

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

150 Suriano 2017, S. 105.

151 Caruso 2011b, S. 32.

152 Ribes Moreno 2018, S. 124f.

153 Maul 2019, S. 65.

154 Bureau International du Travail 1930, S. 2.

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

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

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

156 Stagnaro und Caruso 2017, S. 9.

157 Caruso 2011b, S. 45.

158 Stagnaro und Caruso 2017, S. 9.

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

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

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

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

160 Caruso 2011b, S. 51f.

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

162 Caruso 2017, S. 146.

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

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

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

164 Lobato 2007, S. 148.

165 Lillie 2009, 534.

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

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

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

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

167 Ebd.

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

169 Caruso 2011b, S. 42.

170 Bunge 1910b, S. 244.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

176 International Labour Office 1936, S. 161.

177 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 683.

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

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

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

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

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

Wissenschaftliche Untersuchungen der Seeschifffahrt

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

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

182 Siehe etwa Caruso 2017 oder Caruso und Stagnaro 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

186 Ebd., S. 42.

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

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

187 International Labour Office 1929.

188 Bureau International du Travail 1930, S. 14.

189 International Labour Office 1942, S. 55.

190 Bureau International du Travail 1930, S. 6.

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

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

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

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

191 Ebd., S. 29.

192 Siehe die Einleitung in: International Labour Office 1936.

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

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

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

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

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

194 Oficina Internacional del Trabajo 1938, S. 151.

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

196 International Labour Office 1936, Tableau I.

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

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

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

197 Ebd., Tableau III.

198 Ebd., S. 160, Tableau IV.

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

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

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

(1926), D (1930), Japan (1955), Norwegen (1936); COO9 Arbeitsvermittlung: GB (keine Ratifikation), D (1925), Japan (1922), Norwegen (1921). Vgl. International Labour Organization 2024a.

200 International Labour Office 1936, Tableau III.

201 Die Ratifikationen der Konventionen fanden in folgenden Jahren statt: Australien (1935), Brasilien (1936, nur COO7), Chile (1935), International Labour Organization 2024a.

202 Mateo Oviedo 2014, S. 239ff.

gentinien wichtig, dass die internationalen Konventionen mit diesen strukturellen Voraussetzungen zusammenpassten.

Das *Répertoire* lieferte zwar einen Überblick über die Strukturen der argentinischen Schifffahrtsbranche, aber wichtige Kennzahlen, vor allem hinsichtlich der Arbeitszeiten und Löhne, fehlten darin. Das *Bureau* erhielt die Daten von den jeweiligen Regierungsstellen und das machte deutlich, wie schwierig es war, mit unterschiedlichen Datengrundlagen eine einheitliche Übersicht zu schaffen. Am ehesten gelang dies noch für strukturelle Fragen der Schifffahrt, da sich die Zahl verschiedener Schiffstypen und ihre Frachtkapazitäten einheitlich und leicht darstellen ließen. Dementsprechend wurde diesem Vergleich in der Studie viel Raum zugestanden. Den Argentinern zeigte die Studie, dass sie bereits eine vorbildliche Nation bezüglich der Arbeitsrechte für Seeleute waren und trotz starken internationalen Wettbewerbs eine Vorreiterrolle in einigen bestehenden Arbeitsgesetzen einnahmen.

Argentinien sorgte in einem Punkt sogar für ein internationales Novum. Denn im Jahr 1931 trat in Argentinien ein Gesetz in Kraft (Ley 11.544 »Jornada del Trabajo«), das den Achtstundentag und die Achtundvierzigstundenwoche einführte. Dies war für die argentinischen Gewerkschaften ein wichtiger Teilerfolg im Ringen für die Vierzigstundenwoche, die ja auch von der ILO für die Seeleute angestrebt wurde. International war dies beispiellos. Die argentinischen Seeleute waren damit ungleich bessergestellt als ihre Kompagnons unter chilenischer Flagge, für die die ILO eine noch viel längere Wochenarbeitszeit von 56 Stunden auf See und 48 Stunden im Hafen angab.²⁰³ Argentinien war im internationalen Vergleich bezüglich gesetzlicher Arbeitsschutzregelungen sehr viel weiter als Länder mit vergleichbaren Strukturen und teilweise sogar weiter als traditionelle Schifffahrtsnationen wie Japan oder Norwegen.

Arbeitsgesetze und das Problem der Kontrolle

Auch wenn das Gesetz Nr. 11.544 über die Arbeitszeitregelung nicht die Vierzigstundenwoche einführte, wie sie Gewerkschaften und ILO forderten, stellte das Gesetz einen wichtigen Schritt in der Reglementierung der Arbeitszeit auf nationaler Ebene dar, weil es zumindest den Achtstundentag kodifizierte. In der Begründung des Gesetzes im Parlament findet sich ein expliziter Verweis auf die ILO-Konventionen über den Achtstundentag, der das Gesetz Nr. 11.544 inspiriert habe. Die Notwendigkeit des Achtstundentages sei, wie auf der Washingtoner Konferenz von 1919 argumentiert, nicht eine Frage des Arbeitslohnes, sondern vielmehr eine Frage der Gesundheit der Arbeiter, die vom Gesetzgeber unbedingt zu schützen sei.²⁰⁴ Dabei

203 International Labour Office 1936, S. 21.

204 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, Actas de las Sesiones, 1930, S. 228.

hatte das Gesetz die Beschäftigten der Seefahrt zunächst außen vor gelassen, was prompt durch das *Bureau* kritisiert wurde.²⁰⁵ Kurz darauf trat jedoch ein Dekret in Kraft, das die 8/48-Stundenregelung auch auf die Branche der Seeleute und Hafentarbeiter ausweitete und auf die Kritik aus Genf Rücksicht nahm. Das Dekret umfasste ferner die Arbeitszeitregulierung auf allen Schiffen unter argentinischer Flagge, die sich nicht in argentinischen Gewässern befanden oder in einem ausländischen Hafen vor Anker lagen. Dort galt die Arbeitszeitregelung aber nur, wenn es in den ausländischen Häfen entsprechende Arbeitszeitregelungen gab, da die Reeder sonst gegenüber den ausländischen Unternehmen benachteiligt waren. Das Dekret setzte hier auf Reziprozität, die eine ILO-Konvention hätte herstellen können, die es aber noch nicht gab. In Artikel 10 des Dekrets wurde definiert, dass diese Regelung auch für alle leitenden Positionen galt, also Kapitäne, Schiffsführer und sämtliche Offiziere. Artikel 11 regelte die Überstundenzeit, die maximal vier Stunden täglich und vierundzwanzig Stunden wöchentlich betragen durfte.²⁰⁶

Was dieses neue Gesetz für die argentinischen Behörden bedeutete, zeigt ein Blick auf das *Departamento Nacional del Trabajo*. Dieses hatte die Aufgabe, die Einhaltung sämtlicher gesetzlicher Regelungen zu überwachen, indem es die einzelnen »Arbeitsbücher« der Schiffe abzeichnen musste. Um die Überstunden zu überprüfen, musste, so wörtlich, täglich ein sichtbarer Aushang auf dem Schiff angebracht werden.²⁰⁷ Die Einhaltung von Gesetzen war demnach ausdrücklich zu überwachen. Dennoch blieb die Frage offen, wie das DNT mit seinen sehr begrenzten personellen Ressourcen die Inspektionen überhaupt durchführen konnte. Das DNT hatte nicht den Rang eines Ministeriums, sondern war dem Innenministerium unterstellt und war für die Aufgaben, die sich ihm stellten, unterfinanziert und personell unterbesetzt. Laut dem Bulletin des DNT wurden im Bereich der Hafen- und Schifffahrtsunternehmen seit dem Jahr 1934 monatliche Kontrollen durchgeführt. Allerdings waren die Kontrollen lasch. Monatlich wurden durchschnittlich lediglich acht Inspektionen durchgeführt und es wurden keine Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz gemeldet. Im Jahr 1935 wurden im Schnitt sogar nur drei Unternehmen inspiziert, allerdings kam es in einem Fall nachweislich zum Verstoß gegen das Gesetz 11.544. Im folgenden Jahr 1936 wurden die Kontrollen wieder erhöht und auf durchschnittlich sieben Inspektionen monatlich aufgestockt.²⁰⁸ Auch wenn es laut offizieller Stelle kaum Verstöße gab, ließ nicht nur das problematische Inspektionssystem des DNT weitere Fragen offen. Die strukturellen Probleme bei den Inspek-

205 *Revista Internacional del Trabajo*, 1 (1–2), 1930, S. 635.

206 Congreso de la Nación Argentina: *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, Actas de las Sesiones*, 1930, S. 228.

207 Ebd.

208 Siehe die Ausgaben des *Boletín Informativo del Departamento Nacional del Trabajo* 1934, 1935 u. 1936.

tionen waren branchenübergreifend vorhanden. Auch Korruption verhinderte eine effektive und neutrale Inspektion durch das DNT.²⁰⁹

Es war immer noch fraglich, ob Arbeitszeiten auch korrekt und präzise erfasst wurden. Aus diesem Grund beklagten die Gewerkschaften die Umgehung des Achtstundentages durch die Arbeitgeber. Fehlende Kontrollen und einige kontraproduktive Dekrete, die Gesetze teilweise nichtig machten, waren politische Realitäten in den 1930er Jahren, denen sich Arbeiter und Gewerkschaften gegenübersehen.²¹⁰ Nicht ohne Grund versuchte die argentinische Regierung über die ILO eine standardisierte Regelung zu den Arbeitsinspektionen auf See durchzusetzen. Das DNT war überfordert und eine internationale Behörde unter Aufsicht der ILO hätte, so die Erwartung der Regierung, die wichtigen Fragen der Arbeitszeitregelung auf Schiffen besser kontrollieren können.²¹¹ Denn durch eine Zentralisierung der Kontrollsysteme bei internationalem Schiffsverkehr hätten die Ablege- und Anlegelhäfen auf die gleichen Kontrollmechanismen und Inspektionsmethoden zurückgreifen können, was die Durchsetzung von internationalen Regelungen deutlich effektiver gestaltet hätte.

Die Kontrollmechanismen waren auf See schließlich noch schwieriger durchzusetzen als auf Schiffen, die in Häfen lagen, was auch die ILO dazu veranlasste, sich diesem Thema auf der zweiten ILO-Konferenz über die Seeleute im Jahr 1926 zu widmen. In der Studie, *Rapport sur les principes généraux de l'inspections du travail des gens de mer*, führte die maritime Kommission der ILO im Vorfeld der Konferenz eine Studie durch, um die drängendsten Probleme in den einzelnen Ländern identifizieren zu können. An der Untersuchung nahm Argentinien als einziges Land auf der Südhalbkugel teil und war neben Kuba als einziges lateinamerikanisches Land auf der Konferenz vertreten. Argentinien wollte eine Regelung durch die ILO bewirken, weshalb das Land eine regelmäßige Bestandsaufnahme durch das *Bureau* befürwortete, um internationale Vergleichbarkeit in den Inspektionsmechanismen herzustellen.²¹² So plädierte die argentinische Regierung für eine Schaffung einer internationalen, spezialisierten Behörde, die mit den Inspektionen auf Schiffen verantwortet würde.²¹³ Somit würde die Inspektion auf See zentralisiert und die Überwachung von Arbeitsgesetzen auf die internationale Behörde übertragen werden, was dem überforderten und personell unterbesetzten DNT zugutegekommen wäre.

Wie sich die tatsächlichen Arbeitszeiten folglich entwickelten, zeigen die statistischen Untersuchungen der ILO. Diese wurden vom *Bureau* ab 1935 veröffentlicht,

209 Siehe dazu weiter: Soprano 2010.

210 Siehe dazu Del Campo 2012; Matsushita 2012.

211 Bureau International du Travail 1926a, S. 81f.

212 Ebd., S. 43f.

213 Ebd., S. 35.

um eine noch bessere und vor allem periodisch wiederkehrende Vergleichbarkeit durch statistische Daten bereitzustellen. Vor allem wurden Zahlenreihen für monatliche und jährliche Entwicklungen der Konsumpreise, Haushaltsausgaben, Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitslosenzahlen bis hin zu Migrationszahlen und Währungsschwankungen in den Jahrbüchern abgebildet. Ab 1940 finden sich erstmals auch Zahlen der Arbeitszeiten für Seeleute in Argentinien in den Büchern wieder. Im selben Jahr erschienen die Jahrbücher zum ersten Mal dreisprachig, denn neben englischen und französischen Ausgaben lagen Statistiken nun auch auf Spanisch vor, sodass die Reichweite der Publikation ausgedehnt werden konnte und in Argentinien auch stärker rezipiert wurde. Die Statistiken fanden besonders häufig Eingang in die *Revista Internacional del Trabajo* und wurden auch im DNT gelesen.

Für die Arbeitszeiten der Seeleute zeigte sich hier, ob die Gesetze auch wirklich Anwendung fanden. Die Statistiken zeigten, dass die Arbeitszeit für Seeleute in Argentinien bis zum Jahr 1940 offenbar kontinuierlich gefallen war. Mit durchschnittlich über 46 Wochenstunden lag die Arbeitszeit der Seeleute dennoch leicht über dem nationalen Durchschnitt aller Branchen in Argentinien aber unter den gesetzlich festgelegten 48 Höchstarbeitsstunden.²¹⁴ Unglücklicherweise kam die von der ILO beabsichtigte Offenlegung sämtlicher statistischer Daten aber nur stückweise voran.²¹⁵ Das Problem bestand darin, dass die nationalen Behörden mit unterschiedlichen Indikatoren arbeiteten und fehlende Normierungen die Aussagekraft der Statistiken in den Jahrbüchern begrenzten. Ferner gab es große Lücken bei den Daten einzelner Länder. So begann das DNT erst im Laufe der 1930er Jahre die Arbeitszeiten der argentinischen Seeleute systematisch im *Boletín Informativo* zu erfassen. Mit zunehmender gesetzlicher Regulierung der Branche entstand in Argentinien aber auch ein wachsendes Interesse an diesen statistischen Daten, die das DNT sammelte. Nicht zuletzt, weil Statistiken zeigen konnten, ob Gesetze eingehalten wurden und wo eventuell nachjustiert werden musste, waren diese Daten auch für die Politik von Bedeutung.

Die Qualität der statistischen Daten wurde mit zunehmender gesetzlicher Regulierung auf dem jeweiligen arbeitspolitischen Feld Stück für Stück besser. Die statistische Sektion der ILO sowie das DNT zeigten Lernfortschritte in der Aufbereitung und Bereitstellung von statistischem Wissen. Sobald bestimmte Gesetze verabschiedet wurden, wie z. B. 1931 der Achtstundentag für Seeleute, wurden im statistischen Apparat des DNT Ressourcen für statistische Untersuchungen bereitgestellt. Diese Daten hatten einen qualitativ höheren Wert als anlassbezogene abgefragte Daten über Fragebögen, die jeweils nur eine einzelne zeitliche Momentaufnahme wiedergeben konnten. Hier wird deutlich, dass es für eine globale Vergleichbar-

214 International Labour Office: Yearbooks of Statistics 1940, Fifth Year, S. 74; S. 81.

215 Plata-Stenger 2020, S. 126.

keit von Statistiken regelmäßig wiederkehrende und einheitliche Datengrundlagen brauchte, die die nationalen Behörden aber auch liefern mussten.

Eurozentrische Konventionen

Die statistischen Untersuchungen in den Studien sowie die statistischen Jahrbücher der ILO waren Instrumente zur kollektiven Wissensbildung über die Arbeit der Seeleute auf globaler Ebene. Nach der gescheiterten Konvention zum Achtstundentag für Seeleute auf der Genua-Konferenz verstärkte das *Bureau* seine wissenschaftlichen Studien im Bereich der maritimen Arbeit, um für zukünftige Konferenzen bessere Datengrundlagen bereitstellen zu können. Denn eine objektive Datengrundlage erleichterte in der Regel die Ausarbeitung von Konventionen, die für möglichst viele Länder tragbar waren. Die Gesetze bezüglich des Arbeitsschutzes der Seeleute und ihrer Rechte waren in Europa und Nordamerika meist schwächer ausgeprägt als in Argentinien. Die ILO versuchte folglich vor allem, Mindeststandards zu etablieren, die die Situation in Europa und Nordamerika verbesserten, in Argentinien aber oft sogar Gesetze unterliefen. Die ILO-Konventionen mussten einen Mittelweg gehen, der dadurch aber faktisch nur die Situation in den Ländern mit den niedrigsten Standards verbesserte. Daher waren die Prioritäten für die ILO auf den Konferenzen der maritimen Arbeit klar gesetzt.

Bereits auf der zweiten maritimen Arbeitskonferenz im Jahr 1926 äußerte sich der argentinische Arbeiterdelegierte Viola zur Ungleichbehandlung der Staaten, die er auf der Konferenz wahrnahm. Die argentinischen Gesetze, so Viola, entsprächen in nahezu allen Punkten den diskutierten ILO-Konventionen. Dies bezog sich auf geplante Konventionen bezüglich des Arbeitsvertrags für Seeleute, der Repatriierung der Seeleute sowie des Verbots von körperlicher Züchtigung und andere Strafen durch Offiziere und Kapitäne. Viola berichtete, dass all diese Punkte bereits in Argentinien umgesetzt würden und keine Neuerungen für das Land seien.²¹⁶ Er verlangte, dass sich die Konferenz und auch die großen europäischen Staaten sich mehr um die Belange und spezifischen Probleme in Lateinamerika kümmern sollten und zielte dabei auf die strukturellen Unterschiede in der Seefahrt ab: Für die Cabotage-Schifffahrt, wie sie in Argentinien vorherrschte, war die Konvention Nr. 22 über die Rückführung gestrandeter Seeleute beispielsweise vollkommen irrelevant.²¹⁷ Die Konventionen kritisierte er als zu schwach, da sie nur die Probleme in Europa adressieren würden und die argentinischen Arbeiter der Marine außer Acht lassen würde. Die Arbeiter in Argentinien verlangten nach »Gerechtigkeit« und diese sei in der kapitalistischen Klassengesellschaft, so Viola, nur mit übergeordneten Regelungen, wie effektiven internationalen Konventionen

216 *Informaciones Sociales*, 5 (3), 1926, S. 25.

217 Ebd.

zu erreichen. Die Konferenz widmete sich allerdings ausschließlich Themen, die die Europäer betrafen.²¹⁸ Für Argentinien eine erneute Enttäuschung.

Das Ungleichgewicht zwischen Argentinien einerseits und Europa und Nordamerika andererseits, ging aber weiter. Erst auf der dritten Internationalen Arbeitskonferenz bezüglich maritimer Arbeit im Jahr 1936 wurde die vom *Bureau* herbeigesehnte Konvention über den Achtstundentag für Seeleute verabschiedet. Mit der Konvention Nr. 57 »Hours of Work and Manning (Sea)« gab es nun eine bindende Regelung zur Einführung eines Achtstundentags und einer Achtundvierzigstundenswoche, sechzehn Jahre nach dem gescheiterten ersten Anlauf in Genua. Die Konvention galt für Personal auf Schiffen über 700 Tonnen Frachtkapazität und zusätzlich gab es eine 8/56-Stundenregelung für Schiffe über 2.000 Tonnen Frachtkapazität.²¹⁹ Es zielte also auf große Schiffe ab, die fast ausschließlich unter europäischer, nordamerikanischer oder japanischer Flagge fuhren. Allerdings wurde diese Konvention folglich nur von den Vereinigten Staaten, Bulgarien und Belgien ratifiziert. Obwohl in Argentinien bereits seit 1931 das Gesetz Nr. 11.544 in Kraft war, das die 8/48-Stundenregelung vorsah, kam es hier nicht zu einer Ratifizierung, was aber gleichzeitig auch die Erklärung dafür ist. Denn für Argentinien hatte eine separate, nur auf Seeleute bezogene Regelung, keinen Wert, da mit dem Gesetz Nr. 11.544 grundsätzlich die 8/48-Stundenregelung branchenübergreifend für alle Arbeiter galt.

Die dritte Konferenz für maritime Arbeit 1936 hatte noch geringere Effekte für Argentinien als die Konferenzen in den 1920er Jahren. Sie war nach der ILO-Regionalkonferenz in Santiago de Chile und einer weiteren ILO-Konferenz in Genf die dritte internationale Konferenz innerhalb des Jahres 1936. Anders als in Santiago de Chile und Genf waren die argentinischen Arbeitgeber auf der Konferenz für maritime Arbeit nicht vertreten. Damit war die argentinische Delegation allerdings auch nicht stimmberechtigt, obwohl die Arbeiter mit einem Delegierten und zwei technischen Beratern von der FOM-Gewerkschaft stark vertreten waren. Carlos Saavedra Lamas, argentinischer Außenminister und als Präsident der Generalversammlung des Völkerbundes zur Konferenz geladen, hob in seiner Rede trotz alledem die Wichtigkeit der maritimen Arbeit für Argentinien hervor. Denn die maritime Arbeit – so Saavedra Lamas – würde unmittelbar auch die Themen des internationalen Handels und der internationalen Zusammenarbeit betreffen.²²⁰ Saavedra Lamas implizierte damit den transnationalen Charakter der maritimen Arbeit. Er war ein Verfechter der internationalen Kooperation. Umso schwerer wog das Fehlen der argentinischen Arbeitgeber auf der Konferenz, obwohl das Thema für Argentinien doch so

218 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 9, 1926, S. 122.

219 ILO-Konvention Nr. 57, Artikel 2. Siehe: International Labour Organization 2024a.

220 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 22 (Maritime), 1936, S. 24.

relevant erschien.²²¹ Die bisherigen Erfahrungen Argentiniens auf den Konferenzen hatten jedoch gezeigt, dass dort vor allem für Europäer und Nordamerikaner relevante Themen verhandelt wurden.

Die Beratungen blieben folglich auch weit hinter den Erwartungen der kleinen argentinischen Delegation zurück, insbesondere was die Ergebnisse über den Achtstundentag anging. Obwohl sich die Delegierten auf eine Konvention über die Arbeitszeitreduktion geeinigt hatten, hätte eine Ratifikation durch Argentinien keine Verbesserung der Arbeitsverhältnisse für argentinische Seeleute bedeutet. Der Delegierte Manuel Gallardo, Mitglied der FOM, äußerte sich kritisch zur Konvention Nr. 57 über Arbeitszeiten, die er als unzureichend empfand. Er drückte seine tiefe Enttäuschung darüber aus, dass die Konvention große Teile des Schiffspersonals von der Regelung ausnahm und keinen Fortschritt in Richtung einer 8/40-Stundenarbeitsregelung brachte. Vielmehr blieb die Konvention weit hinter den Bestimmungen des argentinischen Gesetzes Nr. 11.544 aus den Jahren 1930/31 zurück und untergrub somit bestehende Regelungen in Argentinien. Insbesondere wies Gallardo auf die Klausel hin, die Küstenschifffahrt und bestimmte Schiffsklassen von der Konvention ausnahm, was dazu führen würde, dass im Falle einer Ratifikation durch Argentinien faktisch alle Schiffe ausgenommen wären. Hier zeigt sich, wie das *Répertoire* den Delegierten in der Debatte eine wichtige empirische Basis lieferte.

Erneut wurde die Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Delegierten an die ILO und der Wirklichkeit auf den Konferenzen deutlich. Wie auch schon auf den vergangenen ILO-Konferenzen zeigte sich die argentinische Delegation enttäuscht: Die Konventionen waren Regelungen, die den argentinischen Akteuren, allen voran den Gewerkschaften, aber letztlich auch den Regierungs- und Unternehmerdelegierten nicht weit genug gingen. Die Konventionen hatten keine Kraft, in Argentinien auf Verbesserungen hinzuwirken. Auf der Konferenz setzten sich ein weiteres Mal die europäischen Staaten durch, deren Interessen stärker wogen als die der Argentinier und anderer Lateinamerikaner. Es waren auch die neu der ILO beigetretenen Vereinigten Staaten von Amerika, die ihren Vorstellungen Nachdruck verliehen und ihre Bedingungen bei der Konvention Nr. 57 verwirklichen konnten. Interessant dabei ist, dass die Handelsflotten der Europäer und Nordamerikaner weitaus größer und kompetitiver waren als die der lateinamerikanischen und diese Staaten trotzdem weniger für die Rechte und den Schutz der Arbeiter taten. Hierbei wird deutlich, wie stark der Einfluss der argentinischen Gewerkschaften in der Branche war, deren Druck auf die Unternehmer und Regierung zu den Gesetzesverschärfungen erheblich beigetragen hatte.

Trotz des für Argentinien enttäuschenden Konferenzverlaufes stimmte die gesamte argentinische Delegation für die Annahme der Konvention Nr. 57. Der argentinische Regierungsdelegierte, Alberto Peffabet rechtfertigte dies mit dem »gu-

221 Ebd., S. 62.

ten Willen für die internationale Kooperation«, die ein solches Votum unter Beweis stellte.²²² In gleicher Weise rechtfertigte er seine Zustimmung in Bezug auf die Konvention über den Arbeiterschutz der Seeleute bei Unfällen und Krankheit. Mit Hinweis auf das wegweisende argentinische Gesetz Nr. 9.688 zu Arbeitsunfällen aus dem Jahr 1915 wies Peffabet auf bereits seit langem in Argentinien existierende Regelungen hin, die sogar über den Forderungskatalog der Konvention hinausgingen. Trotzdem sei die Zustimmung der argentinischen Delegation zum Konventionsentwurf wichtig, um »ein Zeichen des Geistes der internationalen Zusammenarbeit« zu setzen und um eine weiterführende Beschäftigung mit dieser Frage anzuregen.²²³

Tatsächlich stellten die Konferenzen über maritime Arbeit für die Argentinier trotz der Enttäuschung über die Konventionen wichtige Plattformen zur Interessensartikulation dar. Auf den beiden Konferenzen über maritime Arbeit 1920 und 1926 zeigte die argentinische Delegation ihre Expertise und ihr Interesse am Thema. Auch trat sie mit vielen Wortmeldungen hervor. Wörtlich sagte der argentinische Arbeiterdelegierte Viola, seine Delegation könne sehr wohl etwas zur Debatte beitragen, sofern man ihr aber auch zuhöre.²²⁴ Als einziges lateinamerikanisches Land entsandte Argentinien vollständige Delegationen nach Genua und Genf. Argentinien – so wurde deutlich – gab sich nicht mit einer Nebenrolle zufrieden.

Die Präsenz Argentiniens auf der Konferenz blieb aber auch den europäischen Ländern nicht verborgen, die Argentinien bald als wichtigsten Referenzstaat für ganz Lateinamerika wahrnahmen.²²⁵ Alle drei auf der Genua-Konferenz beschlossenen Konventionen wurden von Argentinien im Jahr 1933 ratifiziert, zudem trat 1936 eine weitere, spezifisch die Seeleute betreffende Konvention aus der Konferenz von 1921 in Kraft. Diese vier Regelungen betrafen den Schutz von Minderjährigen (Konventionen Nr. 7 und Nr. 16), Arbeitslosenzahlungen nach Schiffbruch (Nr. 8) sowie Arbeitsvermittlung (Nr. 9). Die Ratifikation der letztgenannten Konvention Nr. 16 sollte vorerst die letzte Ratifikation einer ILO-Konvention durch den argentinischen Kongress vor Ende des Zweiten Weltkriegs sein. Alle weiteren Konventionen über die Seearbeit, wie die Konventionen Nr. 22 über den Heuervertrag und Nr. 23 über Repatriierung, die auf der Konferenz im Jahre 1926 beschlossen wurden, ratifizierte Argentinien erst im Jahr 1950.

Die Enttäuschung über die Konventionen über maritime Arbeit wog in Argentinien umso stärker, weil dieses Themenfeld in dem Land eine besondere Bedeutung hatte und man sich von der ILO weitere Fortschritte versprochen hatte. Im Jahr 1920 war etwa eine gesamte Ausgabe des Bulletins des *Departamento Nacional del Trabajo*

222 Ebd., S. 136.

223 Ebd., S. 79.

224 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 9, 1926, S. 122.

225 Caruso 2017, S. 141.

ausschließlich der Genua-Konferenz gewidmet worden.²²⁶ Zu keinem anderen Zeitpunkt sollte in den folgenden zwei Jahrzehnten eine ILO-Konferenz eine so große Aufmerksamkeit in der argentinischen Politik und Verwaltung erfahren wie in den ersten Jahren der Zusammenarbeit. Die ILO konnte in dieser Sache den Erwartungen der Argentinier nicht entsprechen.

Eine Sozialversicherung für Seeleute

Die Enttäuschung der Argentinier darüber, dass auf den Internationalen Arbeitskonferenzen über maritime Arbeit vor allem Konventionen verhandelt wurden, die die Staaten auf der Nordhalbkugel betrafen, bedeutete jedoch nicht, dass Argentinien überhaupt nicht von der Arbeit der ILO auf diesem Gebiet profitiert hätte. Im Gegenteil, das Beispiel der Einführung einer nationalen Renten- und Pensionskasse für Seeleute im Jahr 1939 zeigt, wie wichtig der Austausch Argentinien mit der ILO war. Der Gesetzentwurf zur Schaffung einer Renten- und Pensionskasse für die argentinische Handelsmarine kam von dem Sozialpolitiker Léonidas Anastasi, der als Delegierter der argentinischen Regierung 1919 an der ersten ILO-Konferenz in Washington teilgenommen hatte und sich im Laufe der Jahre zu einem Befürworter weitreichender sozialer Reformen entwickelte. In den Personenakten des *Bureau* wird Anastasi als ein wichtiger Reformler mit weit reichendem Einfluss in der argentinischen Politik genannt.²²⁷

Der Gesetzentwurf für eine Rentenkasse der Seeleute ist zudem ein Beispiel für die graduelle Einführung eines Sozialversicherungssystems in Argentinien. Im Laufe der 1930er Jahre wurde das Netz von sozialversicherten Arbeitern immer engmaschiger. Wie in anderen Ländern auch, wurden nach und nach Versicherungsmodelle nach Branchen und Akteursgruppen eingeführt, anstatt ein umfassendes und universelles Sozialversicherungssystem zu entwickeln, wie es z. B. in den USA mit dem *Social Security Act* von 1934 der Fall war.²²⁸ Der argentinische Weg der Einführung nach Berufsgruppen ist interessant, weil in der Debatte um die Einführung der Versicherung für Seeleute ein starker Bezug zur ILO hergestellt wurde. Die ILO selbst trat zwar stets für die Einführung eines universellen Sozialversicherungssystems nach dem *Beveridge-Modell* ein, erkannte aber auch die Notwendigkeit zur Differenzierung zwischen den Branchen.²²⁹ Daher begrüßte das *Bureau* den Gesetzent-

226 Siehe dazu: Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, 47, 1920.

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

228 Vgl. Jensen 2011.

229 Guthörl 2021, S. 34. Der Beveridge Plan geht auf den Abgeordneten im britischen Unterhaus William Henry Beveridge zurück, der ein Modell einer gesetzlichen Krankenversicherung entwarf, das grundsätzlich vorsah, alle Beschäftigte in die Versicherungspflicht zu führen.

wurf von Anastasi über die Einführung einer Sozialversicherung für die Seeleute. Zuvor verfügten andere Berufsgruppen in Argentinien bereits über eigene Sozialversicherungen. Beispielsweise bestand ein Versicherungssystem für Beamte bereits seit 1904, für die Eisenbahner seit 1915, für Angestellte im öffentlichen Dienst und in Staatsunternehmen seit 1921 sowie für Bankangestellte seit 1923.²³⁰

Die Ausweitung auf die Seeleute sollte aber Diskussionen nach sich ziehen. Denn einigen Politikern galt das Vorhaben als zu kostspielig und als Gefahr für den Wettbewerbsstandort. Auf der einen Seite bedeutete das System des Flickenteppichs aus Sozialversicherungen für sämtliche Berufsgruppen hohe administrative Kosten, was bereits von verschiedenen zeitgenössischen Beobachtern kritisiert wurde, auch mit Bezug auf die ILO, die ein universelles System favorisierte.²³¹ Auf der anderen Seite war die graduelle Einführung einzelner Sozialversicherung aus Sicht von Anastasi aber der einzig praktikable Weg, um einen möglichst hohen Inklusionsgrad von Arbeitern und Angestellten zu gewährleisten. Dies sei schließlich, so Anastasi, in keinem anderen Land gelungen, auch wenn der *Social Security Act* diesem bereits sehr nahekam. Der Weg zum *seguro general*, der allgemeinen Sozialversicherung für alle Arbeiter, sei hingegen noch weit.²³² Die Einführung eines Versicherungssystems für die Seeleute war, angesichts der Bedeutung der Branche für das Land, ohnehin zu lange hinausgezögert worden. Für die Eisenbahner, eine ebenso wichtige Arbeitergruppe in Argentinien, bestand bereits seit 1915 ein verpflichtendes Versicherungssystem, aber bei den Seeleuten hatte dies bislang keine Rolle gespielt.

Die Finanzierung der Beiträge im Falle der Renten- und Pensionskasse für maritime Arbeiter war im Gesetzesprojekt von Anastasi auf ein dreiteiliges System hin angelegt, in dem die Arbeitnehmer vier Prozent ihres Bruttogehaltes beisteuerten und die Arbeitgeber sowie ein Staatszuschuss die Beiträge abdeckten.²³³ Laut der von der ILO herausgegebenen Studie über die Sozialversicherungssysteme der amerikanischen Länder bestand somit ein ähnliches Pensionssystem für Arbeiter der Handelsmarine in Chile. Im Gegensatz zum argentinischen Modell wurden die chilenischen Arbeiter aber mit zehn Prozent ihres Einkommens ungleich stärker belastet, dazu kamen weitere Zulagen. Auch die Unternehmer wurden mit Beiträgen von fünf Prozent stärker belastet als die argentinischen Unternehmer, wohingegen der

Dies war ein Vorläufer der allgemeinen Sozialversicherungspflicht, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa durchsetzen sollte. Vgl. Jensen 2011, S. 230.

230 Presa 2019, S. 348f.

231 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 71, 1939, S. 688.

232 Ebd., S. 684.

233 International Labour Organization 1945, S. 33f. Auf die Arbeitgeber verfielen vier Prozent des Bruttolohns des Arbeitnehmers und der Staatsbeitrag lag bei zwei Prozent des Wertes, die durch umgeschlagene Frachtzölle erbracht wurden.

Beitrag aus dem Staatshaushalt mit 0,5 Prozent der Zolleinnahmen aus den umgeschlagenen Gütern deutlich geringer ausfiel.²³⁴ Hier zeigt sich erneut, dass der Blick bei der Entwicklung der Sozialgesetze in ein Land erfolgte, das über eine vergleichbar große Handelsflotte verfügte und zudem einen ähnlichen sozioökonomischen Entwicklungsstand hatte. Anders aber als in Chile sollte es in Argentinien eine Versicherungspflicht geben. Diese war bereits in einem wegweisenden Gesetz für Seeleute und Hafendarbeiter in Kuba im Jahr 1929 eingeführt worden, auf das die ILO verwies und für Anastasi zum Vorbild wurde.²³⁵ Das *Bureau* erreichte zu diesem Thema mehrere Anfragen aus Argentinien zur Auskunft über Sozialversicherungssysteme in anderen Ländern. Die Anfragen von Trägern der argentinischen Rentenkassen zur Sozialversicherung an das *Bureau* zeigen, wie sehr man sich in Argentinien mit internationalen Renten- und Pensionssystemen, etwa dem kubanischen Modell, auseinandersetzte. So gab es beispielsweise die Anfrage der *Caja nacional de jubilaciones y pensiones civiles* im Vorfeld der Ausarbeitung der Pensionskasse für maritime Arbeiter. Das System in Kuba war dabei ein wichtiges Referenzmodell, was auch in den Beratungen auf den ILO-Regionalkonferenzen in Santiago de Chile und Havanna sichtbar wurde.²³⁶ Es zeigt sich, dass im Bereich der maritimen Arbeit, die Länder auf der globalen Südhalbkugel – zu denen ferner das nicht industrialisierte Land Kuba auch zählt – für Argentinien die maßgebliche Referenz waren und nicht die europäischen oder nordamerikanischen Länder.

In der Parlamentsdebatte rechtfertigte Anastasi die Versicherungspflicht mit Bezug auf die Einschätzung des *Bureaus* zu diesem Thema, das hier einen klaren Standpunkt vertrat und die Versicherungspflicht als ökonomisch rational ansah. Zudem hatte Argentinien bereits im Jahr 1933 die Konvention Nr. 8 ratifiziert, die eine Arbeitslosenversicherung für Seeleute erforderte. In Bezug auf das *Répertoire statistique* von 1936 argumentierte Anastasi zudem, dass bereits über dreißig Länder verschiedene Sozialversicherungssysteme mit obligatorischer Beitragspflicht eingeführt hätten und Zweifel an der ökonomischen Realisierbarkeit nicht zeitgemäß seien.²³⁷ Das Argument, das die Arbeitgeberverbände, die gegen das Projekt waren, im Vorfeld vortrugen, war deckungsgleich mit dem, was die Arbeitgebervertreter auf den Internationalen Arbeitskonferenzen vertraten. Es wurde argumentiert, dass es den Unternehmen gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht möglich sei, den Pflichtbeitrag für alle Arbeitnehmer zu zahlen, zumal sich die argentinischen

234 Ebd., S. 107.

235 International Labour Review, 44 (1), 1941, S. 11.

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

237 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 71, 1939, S. 685.

Schiffahrtsunternehmen, allen voran die der *Cabotage*, in einer strukturellen Existenzkrise befänden.²³⁸

Dieses Argument, das lange Zeit die Einführung von umfassenden Sozialversicherungssystemen in Argentinien verhindert hatte und gegen das die Arbeitgeberverbände genügend Parlamentarier mobilisieren konnten, galt 1939 nicht mehr. Dabei half Anastasi der Verweis auf die internationale gegenteilige Erfahrung, dass gerade in Krisenzeiten Sozialversicherungen ihren Dienst erweisen konnten. Dies lieferten die Ergebnisse aus Chile, wo trotz kriselnder Wirtschaft die Sozialversicherung erfolgreich eingeführt wurde. Darüber hinaus zeigte die Erfahrung in Argentinien, dass andere Sektoren, wie z.B. die Eisenbahn, Banken und sogar staatliche Unternehmen, nach der Einführung von Sozialversicherungen nicht in Konkurs gegangen waren.²³⁹ Die Argumentation stand ganz im Zeichen des neuen Denkens über Sozialpolitik in den 1930er Jahren. Die Konzeption des Keynesianismus, dass soziale Sicherheit durch steigenden Konsum zu Wirtschaftswachstum führt, fand nun praktische Umsetzung in konkreter Politik. Die Erfolge des *New Deal* und des *Social Security Act* in den USA hatten für Anastasi und andere eindrucksvoll bewiesen, wie eine staatliche Sozialpolitik ein Land aus einer schweren Wirtschaftskrise, die aus einem Nachfrageeinbruch resultierte, führen konnte.²⁴⁰ Auch in Argentinien erkannte man den Zusammenhang von sozialer Sicherheit und ökonomischer Prosperität.

Anastasi sah daher in der Argumentation der Verbände ein Ausweichmanöver, das der empirischen Evidenz in vielen anderen Ländern widerspreche. Zudem stellte er die Weigerung einiger Arbeitgeber, Versicherungsbeiträge zu zahlen, als Bruch des internationalen Rechts dar: »Der Grundsatz des Arbeitgeberbeitrags wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz ohne Widerspruch als Ergänzung zum Beitrag des Versicherten akzeptiert.«²⁴¹ Er zitierte hier aus dem ILO-Bericht, dass dieses Prinzip international weitgehend akzeptiert sei und sämtliche Versicherungsregime auf den Beiträgen der Arbeitgeber basierten. Außerdem dürfte, so Anastasi, laut einer ILO-Empfehlung die Quote der Arbeitnehmer grundsätzlich nicht höher sein als die der Arbeitgeber. Im vorliegenden Gesetzentwurf sei aber Rücksicht auf die tatsächlich schwierige ökonomische Situation der argentinischen Schiffahrtsunternehmen genommen worden, so dass die Arbeitgeberquote geringer ausfiel als die Arbeitnehmerquote.²⁴²

238 Ebd., S. 684.

239 Ebd., S. 685.

240 Siehe dazu weiterführend Patel 2017.

241 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 71, 1939, S. 686.

242 Ebd., S. 687.

Ein anderer strittiger Punkt in der Debatte um das Gesetz war der Staatsbeitrag zur Sozialversicherung. Auch hier argumentierte Anastasi mit geltenden ILO-Konventionen, die bei allen Sozialversicherungssystemen einen Beitrag des Staates vorsahen. Überdies sei es ein Merkmal eines modernen Sozialstaates, dass sich Beiträge des Staates zur Sozialversicherung stets erhöhen würden, wie die Haushaltsposten für die Sozialversicherung in England, den USA, Frankreich und Deutschland zeigten. Mit Hinweis auf die größten Industrienationen intendierte Anastasi in diesem Fall die Vorbildrolle, die Industrienationen für Argentinien hatten, da sich das Land schließlich auf diesem Weg wähnte. Trotz der schwierigen Lage des argentinischen Staatsaushalt mit hoher Verschuldung, würden die eingeplanten zwei Prozent des Staates unumgänglich für das Funktionieren der Rentenkassen sein.²⁴³ Seine Rede schloss Anastasi mit Dankesworten an die Gewerkschaften der argentinischen Schifffahrtsbranche: Sie trügen den Kompromiss zum Beitragssystem mit, da sie sich der schwierigen Situation der argentinischen Reedereien durchaus bewusst seien, die im starken Wettbewerb zu anderen ausländischen Reedereien standen.²⁴⁴ Und damit waren die Gewerkschaften am Ende der 1930er Jahre in einer ganz anderen Rolle als noch am Anfang des Jahrhunderts, als sie und die Unternehmer sich sehr konfrontativ gegenüberstanden, wenn man an den Konflikt bei *Mihanovich* zurückdenkt. Angesichts des drohenden Krieges 1939 standen der Branche schwierige Zeiten bevor. Aber ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit war nicht mehr wegzudenken.

Am 30. September 1939 wurde das Projekt schließlich zum Gesetz. Das gesamte Personal und sämtliche Angestellte, die in irgendeiner Form in der argentinischen Handelsschifffahrt tätig waren, wurden nun sozialversichert. Die vorangegangenen Konventionen der ILO, die wissenschaftliche Aufbereitung von Daten und der ausgeübte politische Druck waren entscheidende Faktoren in der Realisierung dieses politischen Projektes. Das Beispiel zeigt, wie die ILO als Legitimationsgrundlage für nationale Sozialreformen genutzt wurde. Mit Verweis auf internationale Regelungen und Einigungen, denen auch Argentinien zugestimmt hatte, wurden nationale Gesetze in ein internationales Normensystem eingebettet. Dies vereinfachte deren politische Realisierung. Die Handelsmarine war in ökonomischer und sozialer Hinsicht eine bedeutende Branche und nicht zuletzt der Stolz der Nation, der auch internationale Strahlkraft besaß. Trotz der vielen Rückschläge, die argentinische Akteure in den Beratungen mit der ILO über maritime Arbeit erlebten, war die ILO dennoch eine von vielen Seiten respektierte Institution. Politiker und Funktionäre aus dem DNT und den Verbänden waren mitunter von den Ergebnissen der ILO-Konferenzen enttäuscht worden. Aber trotzdem sahen sie die ILO als wertvolle

243 Ebd., S. 687f.

244 Ebd., S. 688.

und womöglich einzige Möglichkeit an, um Arbeits- und Sozialreformen im eigenen Land anzutreiben und dem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zu entgehen.

Migration und Sozialpolitik

Während der 1920er und 1930er Jahre breitete sich unter vielen Experten und Politikern in Argentinien eine große Sorge aus. Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs kam die europäische Einwanderung, die in den Jahrzehnten zuvor Argentinien einen kontinuierlichen Zustrom an Arbeitskräften gesichert hatte, nur schleppend voran. Die argentinischen Statistikbehörden meldeten immer kleinere Einwanderungszahlen. Begriffe wie »Despoblación« und »Crisis de inmigración« fanden Eingang in politische Debatten und bildeten fortan die Basis von Überlegungen für eine Politik, die Lösungsansätze für das rückläufige Bevölkerungswachstum suchte.²⁴⁵ Für Argentinien, das als klassisches Einwanderungsland eines der wichtigsten Zieländer der transatlantischen Migration war, bedeutete der fortschreitende Rückgang größerer Einwanderungszahlen ein eklatantes Problem für das Wirtschaftsmodell. Bereits das Jahr 1914 – spätestens aber 1929 – sollte als Zäsur das Ende der großen transatlantischen Migrationsbewegungen markieren.²⁴⁶

Diese migrationshistorische Entwicklung von globaler Dimension, die nicht nur Argentinien, sondern auch andere lateinamerikanische Staaten betraf, rief die ILO auf den Plan. Bis 1945 verabschiedete die ILO insgesamt vier Konventionen und fünf Empfehlungen zum Themenkomplex der Migration (Tabelle 4-3).

245 Biernat 2005, S. 221.

246 Maurizio 2006; Devoto 2009.

Tabelle 4-3: Konventionen und Empfehlungen der ILO bezüglich Migration

Bezeichnung	Titel und Jahr der Konferenz	Jahr der Ratifikation durch Argentinien
CO19	Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925	1950
CO21	Inspection of Emigrants Convention, 1926	1950
CO48	Maintenance of Migrants' Pension Rights Convention, 1935	-
CO66	Migration for Employment Convention, 1939	-
RO02	Reciprocity of Treatment Recommendation, 1919	
RO19	Migration Statistics Recommendation, 1922	
RO26	Migration (Protection of Females at Sea) Recommendation, 1926	
RO61	Migration for Employment Recommendation, 1939	
RO62	Migration for Employment (Co-operation between States) Recommendation, 1939	

Quelle: ILO

Die historische Rolle der ILO in diesem Themenkomplex wurde in der Forschung trotz ihrer Bedeutung bislang nicht angemessen gewürdigt. Eine der wenigen frühen Untersuchungen über die Migrationspolitik der ILO liegt von Guy Perrin aus dem Jahr 1982 vor und ist damit eine der Innensichten dieses Themas, da Perrin selbst lange Zeit Mitarbeiter im *Bureau* war.²⁴⁷ Neuere historische Untersuchungen über die ILO unter Berücksichtigung der Migration stellen überwiegend die Themen der Sozialversicherung in den Mittelpunkt. So zeigt Sandrine Kott anhand der bilateralen Verträge zwischen europäischen Staaten in den frühen 1920er Jahren, wie erste Versuche unternommen wurden, grenzüberschreitende Abstimmungen im Bereich der Sozialversicherung zu tätigen. Unter dem Stichwort »social diplomacy« argumentiert die Historikerin, dass das *Bureau* eine aktive Rolle für den Schutz von Grenzarbeitern spielte, indem es Verträge zwischen den Staaten unterstützte.²⁴⁸ Ein wichtiger Meilenstein war die ILO-Konvention zur Reziprozität bei Ar-

247 Perrin 1980–1981. Diese Publikation reiht sich in die Arbeiten ein, die van Daele als »Innensichten« des Personals der ILO bezeichnet hat, die selbst die ILO-Politik untersuchen. van Daele 2010, S. 15.

248 Kott 2014, S. 177f.

beitsunfällen im Jahr 1925, nach der Staatsangehörige und migrantische Arbeiter grundsätzlich gleichbehandelt werden sollten.²⁴⁹ Auch Christoph Rass zeigt am Beispiel der europäischen Grenzarbeiter die transnationale Dimension von Sozialpolitik speziell für Migranten, die durch die ILO unterstützt wurde.²⁵⁰ Die bilateralen Verträge zwischen Frankreich und Italien über die Abwicklung von Unfallversicherungen als Vorläufer der ILO-Konvention sind Gegenstand einer weiteren historiografischen Studie von Del Giudice und Francisci auf diesem Gebiet.²⁵¹

In diesem Abschnitt wird der Stellenwert der Migration in Bezug auf die ILO und Argentinien untersucht. Neben dem Thema der Arbeitsrechte von Migranten werden auch die Entwicklungen der transatlantischen Migration in den 1920er und 1930er Jahren beleuchtet, die immer wieder zu einem wichtigen Gegenstand der Debatten und des Austauschs zwischen Argentinien und der ILO wurden. Im Kontext dazu müssen die wirtschaftlichen und sozialen Krisen der 1920er und 1930er Jahre beachtet werden. Das Hauptaugenmerk dieses Kapitels liegt darauf zu verstehen, wie eine aktive Einwanderungspolitik als Lösung für wirtschaftliche Krisen angesehen wurde. Dabei spielten Vorstellungen über globale (Un-)Gleichgewichte von Produktionsfaktoren eine Rolle und beeinflussten die politischen Entscheidungen. Außerdem war Sozialpolitik mit Einwanderungspolitik eng verknüpft. Einwanderungsländer in Südamerika nutzten sozialpolitische Instrumente, um attraktiver für Einwanderer zu werden, wie Huhle am Beispiel Uruguay und Gerards Iglesias am Beispiel Argentinien bereits gezeigt haben.²⁵² Um diesen Zusammenhang zu verdeutlichen, wird zunächst auf die historischen Strukturen der europäischen Einwanderung in Argentinien eingegangen. Dabei wird die besondere Bedeutung der Einwanderung für Argentinien herausgestellt und analysiert, mit welchen Erwartungen und Vorstellungen argentinische Akteure an die ILO herantraten, und welche sozialpolitischen Initiativen von Argentinien selbst ausgingen. Darüber hinaus wird untersucht, welche politischen Strategien und Praktiken in Bezug auf die Wiederbelebung der transatlantischen Einwanderung nach dem Ersten Weltkrieg zwischen Argentinien und der ILO ausgehandelt wurden. Hierbei ist die sozialpolitische Debatte untrennbar mit der wirtschaftspolitischen Dimension der Einwanderung in Argentinien verbunden. Herausfordernd war in diesem Kontext die Migrationskrise, die sich in den 1930er Jahren zuspitzte und für die in Argentinien sowie im *Bureau* nach Lösungen gesucht wurde.

249 Francisci 2023.

250 Rass 2012.

251 Del Giudice und Francisci 2020.

252 Huhle 2022; Gerards Iglesias 2023.

Die europäische Einwanderung in Argentinien

Die Geschichte der Einwanderung in Argentinien ist eines der besonders gut erforschten Themen der Historiografie über Argentinien.²⁵³ In der Geschichtswissenschaft gibt es einen breiten Konsens darüber, dass die europäische Einwanderung in der zweiten Hälfte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts maßgeblich zur Herausbildung des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems des modernen argentinischen Staates geführt hat und sämtliche Politikbereiche berührte.²⁵⁴ Die Förderung der Einwanderung wurde seit jeher von argentinischen Regierungen als unerlässlich angesehen. In seiner Schrift über die Organisation des argentinischen Staatenwesens hatte einer der Gründerväter der argentinischen Nation, Juan Bautista Alberdi, im Jahr 1852 mit dem Satz »gobernar es poblar«, oder »Regieren heißt Bevölkern«, das Mantra der argentinischen Migrationspolitik vorgegeben. Einwanderung und Kolonisierung der ländlichen Territorien sah Alberdi als grundlegende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Fortschritt und die kulturelle Herausbildung der argentinischen Nation an.²⁵⁵ Dieses Denken wurde schnell zum Selbstverständnis der argentinischen Eliten, die ein Staatsbild vor Augen hatten, in dem europäischstämmige Menschen die Mehrheitsgesellschaft bildeten und Indigene, die Ureinwohner des argentinischen Territoriums, sowie afrikanisch- oder asiatischstämmige Eingewanderte keinen Platz hatten. Genährt wurde dieses Denken durch die Vernichtung großer Teile der indigenen Bevölkerung durch militärische Feldzüge in der Pampa und in Patagonien. Die Namen der argentinischen Generäle Adolfo Alsina und Julio A. Roca sind untrennbar mit dieser Verantwortung verbunden. Die Vernichtungsfeldzüge fanden zwischen 1870 und 1890 statt und gingen als *Campañas del desierto* (Wüstenfeldzüge) in die Geschichte ein. Dabei wurde von den Chronisten bewusst eine euphemistische Konnotation gewählt, die die Brutalität des Krieges verschleiern sollte. Die Bezeichnung »Wüste« für La Pampa und Patagonien, die im Gegensatz zu dem, was der Begriff suggeriert, von geologischer Vielfalt geprägt sind, wurde von den Chronisten gewählt, um den Raum als menschenleer und lebensfeindlich darzustellen, in dem kaum größere indigene Gruppen leben konnten, was jedoch der historischen Realität widersprach.²⁵⁶

Der Lebensraum Argentinien war demnach frei für die europäische Kolonisierung, die fortan forciert wurde und zu einem großen Teil ein Projekt der konserva-

253 Ohne Zweifel ist Fernando Devotos Studie eines der wichtigsten Beiträge; Devoto 2009. Ein wichtiges Werk über die langfristige Bevölkerungs- und Einwanderungsentwicklung ist Rechini de Lattes/Lattes (1975).

254 Vgl. dazu etwa Halperín Donghi 1987, S. 189–238. Für einen Überblick über die Entwicklung der argentinischen Migrationsforschung in der Geschichtswissenschaft siehe Domenech und Pereira 2017.

255 Alberdi 1852, S. 37.

256 Siehe dazu Escolar et al. 2015.

tiven Elite Argentinien war. Die Gründerväter des modernen argentinischen Staates, die *Generación del 80*, verfolgten die Idee einer konservativen politischen Ordnung in Verbindung mit einem liberalen Wirtschaftsmodell, das auf europäischer Masseneinwanderung basierte.²⁵⁷ Die europäische Einwanderung war in Argentinien jedoch alles andere als unumstritten. Dies war insbesondere in wirtschaftlichen und sozialen Ausnahmesituationen der Fall. Denn so sehr europäische Migranten ein wesentliches Element für die Konstitution und das Selbstverständnis der Nation waren, war der explizite Ausschluss bestimmter Gruppen und die Identifizierung von unerwünschter Zuwanderung ebenfalls ein fester Bestandteil der elitären Wahrnehmung der argentinischen Gesellschaft.²⁵⁸

Die politische Stimmung zur Einwanderung drehte sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als die soziale Frage immer stärker in den Vordergrund rückte. Politiker machten zunehmend die unkontrollierte Einwanderung für die wachsenden sozialen Spannungen in Buenos Aires und anderen Städten verantwortlich.²⁵⁹ Diese Angst vor einem Umsturz war nicht ganz unbegründet, da die ersten Gewerkschaften von europäischen Einwanderern gegründet wurden und die Einwanderer sich zu einer dominierenden Gruppe innerhalb der Arbeiterschaft herausbildeten.²⁶⁰ In der Folgezeit wurde die Einwanderungspraxis in Argentinien restriktiver und es traten strengere gesetzliche Regelungen in Kraft. Ein wichtiges Aufenthaltsgesetz (Ley Nr. 4144 »Ley de residencia«) aus dem Jahr 1902 erlaubte den Behörden, unerwünschten Ausländern die Einreise zu verbieten und gleichzeitig Ausweisungsbefehle gegen unerwünschte Personen zu erlassen. Dies markierte einen Wendepunkt in der argentinischen Migrationspolitik.²⁶¹ Zuvor war diese jahrzehntelang praktisch unreguliert gewesen, entwickelte sich nun jedoch zunehmend selektiver und restriktiver. Nicht nur politisch als Sozialisten, Kommunisten und Anarchisten eingestufte Personen wurden zu *personae non gratae* erklärt. Unter dem Vorwand des Gesundheitsschutzes wurden bestimmte Gruppen systematisch von der Einwanderung ausgeschlossen und nur gesunde und leistungsfähige Migranten ins Land gelassen.²⁶² Wenn Einwanderungswillige zum Beispiel an Tuberkulose, Lepra oder einer Augenkrankheit litten, wurde ihnen die Einreise verweigert, weil sie arbeitsunfähig waren, und aus demselben Grund wurden auch sogenannte »Irre« und »Bettler« ausgeschlossen.²⁶³ Trotz solcher selektiven Einwanderungsprogramme blieb Argentinien in den ersten Jahrzehnten des 20.

257 Jmelnizky 2003.

258 Ferras 2003.

259 Domenech 2015.

260 Mesa-Lago 2008.

261 Pacecca 2003; Sánchez-Alonso 2013.

262 Di Liscia und Fernández Marrón 2009.

263 International Labour Organization 1922.

Jahrhunderts ein wichtiges Ziel für viele Europäer, und die ILO definierte das Land als eines der wichtigsten Einwanderungsländer, nachdem der Erste Weltkrieg die transatlantische Einwanderung praktisch zum Erliegen gebracht hatte.²⁶⁴

Im 19. Jahrhundert beruhte das Einwanderungssystem Argentiniens auf einer Mischung aus Laissez-faire und gezielter staatlicher Förderung. Obwohl die gezielte Anwerbung von Einwanderungswilligen in Europa durch teils staatlich organisierter, teils auf Privatinitiative beruhender Anwerbeprogramme in Europa betrieben wurde, litt das Einwanderungs- und Kolonisationsregime in Argentinien an fehlender gesetzlicher Absicherung, mangelnden finanziellen Ressourcen der staatlichen Behörden und weiteren strukturellen Problemen.²⁶⁵ Ein solches strukturelles Hemmnis waren beispielsweise die häufig unerschwinglichen Bodenpreise, die den Erwerb von Grund und Boden für viele Siedler unmöglich machte. Aber ein Gesetz zur Bodenreform, die den Erwerb von Bodeneigentum für Migranten erleichtert hätte, war politisch aufgrund der mächtigen Position der argentinischen Großgrundbesitzer nicht durchsetzbar. Die politische Bewegung des *Radicalismo*, seit 1916 unter Führung von Hipólito Yrigoyen in der Regierung, suchte einen Ausgleich zwischen den Anliegen der Großgrundbesitzer und den neuen aufstrebenden Industrien, aber lehnte große Reformen in den Eigentumsverhältnissen der Böden ab.²⁶⁶ Die Verhältnisse im Bodenbesitz waren noch geprägt vom spanisch-kolonialen Prinzip der Latifundien. Riesige Flächen, die vor der Unabhängigkeit Argentiniens als Eigentum der spanischen Krone verpachtet wurden, waren in der Zeit des frühen Nationalstaates in Privatbesitz übergegangen.²⁶⁷ Über Jahrzehnte hinweg gelang es der argentinischen Politik nicht, einen Konsens hinsichtlich der Bodenreform und einer einheitlichen Einwanderungs- und Kolonisationspolitik zu erzielen. Auch den Regierungen des *Radicalismo*, die sich selbst als modern und bürgerlich bezeichneten, fehlte es an politischer Kraft dazu. Leicht durchzusetzende Gesetzesänderungen liefen ins Leere. Einige präsidientielle Dekrete betrafen bürokratische Regelungen zum Bodenerwerb, welche nicht der Zustimmung des Parlaments bedurften. In der Praxis führten sie jedoch zu widersprüchlichen Zuständigkeiten von föderalen und regionalen Behörden.²⁶⁸ Es oblag einmal mehr der ILO, Argentinien darin zu unterstützen, die Paradoxien ihrer Gesetze und Rechtspraxis aufzulösen.

264 Cook-Martin und Fitzgerald 2010.

265 Fernández 2017; Gerards Iglesias 2019

266 Adelman 1995, S. 217; Hora 2009, S. 172.

267 Brown 1979, S. 146f.

268 Devoto 2001, S. 284.

Einwanderung und Arbeiterrechte

Die ILO war seit Beginn ihrer Tätigkeit in Migrationsfragen involviert. Einerseits sollte die ILO als internationale Organisation die Migrationsbewegungen zwischen den Staaten koordinieren und konkrete Probleme, wie das Aussetzen des transatlantischen Migrationssystems nach dem Ersten Weltkrieg, angehen. Andererseits setzte sie sich auch für den Schutz und die Rechte der Migranten selbst ein, die besonderen Gefahren und Schwierigkeiten in der Arbeitswelt ausgesetzt waren:

»Difficulties and dangers beset the migrants before their departure, during their voyage, and after arrival in the country of destination, and steps have been taken in practically all countries to protect and assist them. It is, however, of importance that these measures should be examined from an international point of view, because migrants necessarily touch a number of countries during their journey from their place of origin to their destination.«²⁶⁹

Das Zitat verdeutlicht die Weitsicht der ILO in den Fragen der Migration, denn sie verschrieb sich dem Schutz der Migranten nicht nur in den Zielländern, sondern auch auf dem Weg dorthin, der im Falle der atlantischen Migration mehrere Wochen dauerte. In den Zielländern drängte die ILO bei den Staaten darauf, dass gleiche Arbeitsrechte für In- und Ausländer galten. Bereits in der Verfassung der ILO von 1919 waren unter Artikel 427 die Garantien für gleiche Arbeitsbedingungen und Arbeitsrechte, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, festgeschrieben.²⁷⁰ Das argentinische Gesetz garantierte für alle juristisch anerkannten Einwanderer gleiche Rechte. Der Terminus »Inmigrante« (Einwanderer) war allerdings auch ein juristischer Begriff, der im Gesetz von 1876 fest definiert war und den politisch erwünschten Kriterien der Migranten entsprach. In dem Fragebogen, der vom *Bureau* im Vorlauf der achten Internationalen Arbeitskonferenz 1926 an die argentinische Regierung verschickt wurde, berief sich die Regierung auf die Definition des Einwanderers in Artikel 12 des Gesetzes von 1876:

»Als Einwanderer gilt jeder ausländische Tagelöhner, Handwerker, Industrielle, Landwirt oder Lehrer, der unter 60 Jahre alt ist und seine Sittlichkeit und Eignung unter Beweis gestellt hat und mit Dampf- oder Segelschiffen in die Republik kommt, um sich dort niederzulassen, wobei er die Passage zweiter oder dritter Klasse bezahlt oder die Reise von der Nationalregierung, den Provinzen oder den privaten Gesellschaften zum Schutz der Einwanderung und der Kolonisation bezahlt wird [...].«²⁷¹

269 International Labour Office 1927c, S. 1.

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

271 Presidencia de la Nación 1928, S. 350.

Ein Einwanderer hatte im juristischen Sinne demnach spezielle Charakteristika aufzuweisen, die sich an den produktiven Bedürfnissen orientierten, um die sozialen Rechte wie den Zugang zu Arbeits- und Sozialgesetze wahrzunehmen. Fielen Menschen aus diesem Raster heraus, blieben ihnen Einreise und Bürgerrechte verwehrt. Nichtsdestotrotz war die in der argentinischen Verfassung kodifizierte Gleichbehandlung von Ausländern aus Sicht des *Bureaus* beispielhaft.²⁷² In den internationalen Konventionen galt grundsätzlich diese Gleichbehandlung, weil keine Unterscheidung zwischen den Rechten von Staatsangehörigen eines Landes und Ausländern gemacht wurde.²⁷³ Argentinien war in diesem Punkt bereits fortschrittlicher als viele andere Länder.

Allerdings erkannte die ILO schon früh die besondere Schutzbedürftigkeit von Migranten. Auf der vierten Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1922 wurden erstmals Fragen bezüglich der Rechte von Migranten auf die Tagesordnung gesetzt.²⁷⁴ Die Empfehlung zur Gleichbehandlung von Ausländern und Staatsangehörigen eines Landes wurde 1923 in eine verbindliche Konvention umgewandelt, die speziell auf die Behandlung von Arbeitern nach Arbeitsunfällen abzielte. Der Zuschnitt der Konvention auf Arbeitsunfälle war vorgenommen worden, um eine Durchsetzung der Konvention zu vereinfachen, denn eine Reihe von Staaten hatte bereits bilaterale Verträge in diesem Bereich beschlossen. Langfristig sollten auch alle anderen Arbeits- und Sozialgesetze eine Gleichbehandlung garantieren.²⁷⁵ Die Konvention Nr. 19 »Equality of Treatment (Accident Compensation)« wurde auf der siebten Internationalen Arbeitskonferenz 1925 beschlossen und basierte auf den Abschluss von bilateralen Verträgen, um die grenzüberschreitenden Rentenzahlungen nach Arbeitsunfällen zu regeln.²⁷⁶ In Europa wurden diese bilateralen Verträge seit Anfang des 20. Jahrhunderts abgeschlossen, üblicherweise zwischen Nachbarstaaten, die eine hohe Fluktuation von Saisonarbeitern aufwiesen.²⁷⁷ Unfallversicherungen bildeten in vielen Staaten die ersten umfassenden Sozialversicherungen und wurden daher als Grundlage für bilaterale Verträge verwendet. So auch in Südamerika. In Argentinien gab es seit 1915 ein Gesetz (Ley Nr. 9.688 »Accidentes de Trabajo), das Arbeitern nach Arbeitsunfällen grundsätzlich das Recht auf Schadenersatzansprüche zusprach. Argentinien und Brasilien schlossen als einzige nicht-europäische Länder mehrere solcher bilateralen Abkommen mit europäischen Staaten ab, um den Status der transatlantischen Migranten zu regeln.²⁷⁸ Denn die

272 Bureau International du Travail 1926b, S. 20.

273 Battistella 2009, S. 48.

274 International Labour Review, 6 (6), 1922, S. 965.

275 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, January/February 1923, S. 42f.

276 Artikel 1, Absatz 2, sowie Artikel 2 der Konvention Nr. 19 »Equality of Treatment (Accident Compensation), siehe: International Labour Organization 2024a.

277 Francisci 2023.

278 Bureau International du Travail 1926b, S. 28.

Migration nach Argentinien war, ähnlich zu der in grenznahen Räumen Kontinentaleuropas, geprägt von saisonalen oder temporären Migrationsbewegungen, allerdings über den Atlantik, wodurch grenzüberschreitende Arbeitsrechtsfragen in den Fokus von Sozialpolitik rückten.²⁷⁹ Zum Beispiel waren die Rentenansprüche von Personen zu regeln, die in Argentinien einen Arbeitsunfall erlitten hatten, aber nicht mehr in Argentinien lebten. Dies traf auf eine Vielzahl von Migranten zu, denn die Rückwanderungsquoten waren generell hoch.²⁸⁰

Im Jahr 1921 ratifizierte der argentinische Kongress unabhängig von der ILO die entsprechenden bilateralen Abkommen mit Spanien und Italien, die den anspruchsberechtigten Bürgern beider Länder eine Entschädigung für Arbeitsunfälle, die sich im Ausland ereigneten, garantierte. Dadurch erhielten diese Personen das grundsätzliche Recht auf Entschädigungszahlungen aus der argentinischen Rentenkasse – selbst wenn die entsprechenden Personen oder ihre Nachkommen das Land verließen.²⁸¹ Die Verträge schlossen ein Schlupfloch, das dazu geführt hatte, dass Menschen ihr Recht auf Entschädigungszahlungen verloren, wenn sie das Staatsgebiet verließen. Der erste Schritt zum Abschluss eines solchen bilateralen Abkommens mit Argentinien wurde von europäischer Seite unternommen, wie die diplomatische Korrespondenz zwischen Belgien und Argentinien zeigt. Die Verhandlungen über diesen Vertrag begannen auf Initiative Belgiens im Jahr 1922. Während der Verhandlungen empfahl der zuständige argentinische Staatssekretär seinem Außenminister, auf die Belastungen der Rentenkasse zu achten, deren Reserven durch zu großzügige Regelungen schnell aufgebraucht würden. Konkret sollten seiner Meinung nach Verträge nur mit Staaten geschlossen werden, die das Rechtsprinzip des *ius soli* anerkennen, oder alternativ Bedingungen ausgehandelt werden, die Argentinien nicht benachteiligen würden, wenn es Verträge mit Staaten des *ius sanguinis*-Prinzips abschloss.²⁸²

Der Staatssekretär versuchte demnach, in den Verträgen eine Junktimklausel zu integrieren, eine juristische Bestimmung, die vorsieht, dass eine Verordnung nur in Verbindung mit einer anderen Verordnung Gültigkeit erlangen kann. Das Ziel war es, Reziprozität zwischen den Staaten zu etablieren, obwohl es sich in diesem Fall eher um eine symbolische Handlung handelte. Möglicherweise strebte er im Austausch für Zugeständnisse bei den Unfallrenten, die er als zu großzügig ansah, an,

279 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1929, S. 841. Den Begriff »modern« verwendete das argentinische Außenministerium selbst in Bezug auf diese bilateralen Verträge.

280 Balderas und Greenwood 2010, S. 1303.

281 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 32, 1949, S. 7.

282 Departamento de Relaciones Exteriores y Culto, Bélgica S/Convenio accidentes del trabajo, Archivo Histórico de la Cancillería, AH 0130.

bei anderen Rechten der Argentinier in den europäischen Ländern Zugeständnisse auszuhandeln. Für den Staatssekretär stellte das *ius soli*, welches die argentinische Staatsbürgerschaft für jede in Argentinien geborene Person garantierte und damit automatische Ansprüche auf Sozialleistungen gewährte, eine ungünstige Bedingung für solche bilateralen Verträge dar.

Dies lag daran, dass Kinder argentinischer Eltern, die in Europa geboren wurden, aufgrund des dort geltenden *ius sanguinis* nicht automatisch die Staatsbürgerschaft erwerben konnten und auch keinen Zugang zu Sozialleistungen hatten. Auch wenn die Zahl der argentinischen Staatsbürger in Europa weitaus geringer war als umgekehrt, war die Reziprozität der Verträge wichtig, um eine ausgewogene Wahrnehmung der sozialen Rechte in beiden Ländern sowie eine ausgewogene Belastung der Sozialkassen zu gewährleisten. Dennoch fand die Intervention des Beamten nicht den Weg in die Gesetzgebung. Die Signalwirkung der Verträge schien dem zuständigen Minister zu wichtig. Im Ratifizierungsprozess vor dem Parlament warb der argentinische Außenminister Ángel Gallardo ausdrücklich für das Abkommen mit Belgien, dessen Großzügigkeit er als Garant für eine günstige Entwicklung der Einwanderung nach Argentinien sah.²⁸³ Das garantierte Recht auf Unfallentschädigung für Ausländer sollte Argentinien als Land für potenzielle Einwanderer attraktiver machen. Gallardo war sich bewusst, dass die Migranten darauf vertrauten, dass die oft als »junge Republik« mit »jungem Institutionen« bezeichnete argentinische Nation den Migranten einen fairen Schutz und angemessene soziale Sicherheit bieten würde, um sie dauerhaft in Argentinien zu halten.

Dies war nicht unbegründet. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten strebten europäische Migranten in Argentinien weniger häufig die Staatsbürgerschaft an, was teilweise auf bürokratische Hürden und zum Teil auf die ausgeprägte Skepsis der Migranten gegenüber dem argentinischen Staat zurückzuführen war.²⁸⁴ In der Rolle als Einwanderungsland war Argentinien darauf angewiesen, der Entfremdung der Migranten gegenüber dem Staat entgegenzuwirken, sowohl durch das *ius soli*-Prinzip als auch durch die Einführung großzügiger Regelungen in der Sozialpolitik, selbst wenn dies auf Kosten der argentinischen Sozialkassen geschah. In den folgenden Jahren schloss Argentinien ähnliche Abkommen mit anderen europäischen Ländern: mit Österreich, Dänemark, Schweden, Jugoslawien, Polen, der Tschechoslowakei, Litauen, dem Vereinigten Königreich sowie Bulgarien und Ungarn.

283 Ebd.

284 Di Tella 1983.

Migration als globaler Produktionsfaktor

Neben den Grundsätzen von Gleichberechtigung und Arbeitsrechten beschäftigte sich die ILO mit der wissenschaftlichen Untersuchung der globalen Migrationsströme. Das *Bureau* hatte das Ziel, Statistiken über die weltweite Migration zu erstellen, um dem nach eigenen Aussagen »unbekannten Forschungsfeld« eine neue Bedeutung zu geben. Am Anfang der 1920er Jahre gab es weder eine umfassende internationale Statistik über Migration noch gab es einheitliche Kategorien des Begriffes der »internationalen Migration«. ²⁸⁵ In Zusammenarbeit mit dem US-amerikanischen *National Bureau of Economic Research* veröffentlichte das *Bureau* 1929 eine historische Untersuchung weltweiter Wanderungsstatistiken, die als erste ihrer Art gelten kann. Dabei wiesen die Verfasser des Berichtes gleich zu Beginn darauf hin, dass die nationalen Statistiken mitunter widersprüchlich seien, was an verschiedenen Traditionen der Erhebung von Daten und den unterschiedlichen Definitionen von Ein- bzw. Auswanderern läge – kein unbekanntes Problem in Argentinien. ²⁸⁶ Die Komplexität des Themas machte die Erfassung von Migrationssalden und globalen Wanderungsbewegungen umso wichtiger, da die Sozialpolitik immer auch mit Bevölkerungspolitik verbunden war. Die ILO war als internationale Organisation in der Lage, beide Perspektiven, die Ein- und Auswanderung gleichermaßen zu betrachten. Die neue wissenschaftliche Kategorie der »internationalen Migration«, ein Begriff, der zuvor nicht verwendet wurde, stellte eine neue, den Nationalstaaten überstehende, supranationale Perspektive dar.

Argentinien gehörte zu den Ländern, für die Migrationsfragen von besonderer Bedeutung waren, und zeigte daher auch Interesse an der wissenschaftlichen Erforschung und statistischen Erfassung von Migration, wie der Umgang mit der ILO-Empfehlung Nr. 19 über Migrationsstatistiken von 1922 zeigt. Obwohl eine offizielle Annahme der ILO-Empfehlung zunächst ausblieb, lieferte die argentinische Behörde bereits Mitte der 1920er Jahre Berichte und Zahlen an das *Bureau*. ²⁸⁷ Dies verdeutlicht einmal mehr, in welchem Spannungsverhältnis sich die Beziehungen zwischen Argentinien und der ILO befanden. Argentinische Experten, wie das Personal im DNT oder in diesem Fall in der *Dirección General de Inmigración* kooperierten mit dem *Bureau*, wohingegen es der argentinischen Regierung zunächst nicht gelang, das Parlament von der Annahme bzw. Ratifikation der ILO-Empfehlungen und Konventionen zu überzeugen. Dabei ist es erstaunlich, dass Argentinien, das so sehr von der Einwanderung abhing, kein nachvollziehbares Registrierungssystem der ein- und ausgewanderten Personen führte. Beispielsweise wurden aufgrund fehlender offizieller Migrationsstatistiken die Passagierlisten aller an- und abgehenden Schiffe

285 Stricker 2019, S. 470.

286 *International Labour Review*, 20 (3), 1929, S. 1024.

287 *International Labour Organization* 1929b, S. 3.

als Datengrundlage verwendet, was allerdings nicht nur eine Praxis in Argentinien, sondern auch in anderen Staaten war.

Die ILO hatte den Anspruch, die nationalstaatlichen Kategorien zu überwinden und wollte sowohl den Interessen der Auswandererländer als auch denen der Einwandererländer gerecht werden.²⁸⁸ Die technische Expertise erhielt das *Bureau* durch die Zusammenarbeit mit US-amerikanischen Experten, obwohl die USA in den 1920er Jahren noch nicht ILO-Mitglied waren. In einem später verfassten Bericht konstatierte das *Bureau* rückblickend, dass die Fragen der Sozialpolitik in den vorherigen Jahrzehnten immer komplexer geworden seien und interdependenter mit Fragen der sozio-ökonomischen Bedingungen zusammenhingen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Fragen der Bevölkerungsentwicklung eine unwidersprochene internationale Dimension hätten und daher gemeinsame, länderübergreifende Steuerungs- und Regulierungsmechanismen entwickelt werden müssten. Zuallererst jedoch war das Zusammentragen von Daten und Statistiken über Ein- und Auswanderung ein zentrales Aufgabenfeld, dem sich das *Bureau* annehmen wollte.²⁸⁹

Der Grund für das gesteigerte Interesse der ILO an den Fragen der Migrationsentwicklungen in den späten 1920er Jahren war eine global anhaltende »Krise der Einwanderung«, von der unter anderem in Argentinien berichtet wurde. Tatsächlich befanden sich Argentinien und andere Länder um 1930 herum in einer »Einwanderungskrise«, weil immer weniger europäische Migranten an der südamerikanischen Küste eintrafen. Allerdings war dieser Trend bereits einige Jahre vor 1930 und der Weltwirtschaftskrise beobachtbar gewesen. Die Nettoeinwanderung in Argentinien, also die Differenz zwischen Ein- und Ausgewanderten, stieg zwar nach dem Ersten Weltkrieg leicht an, jedoch erreichte sie nie wieder das Niveau von 1913.²⁹⁰ Der Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 1929 beendete dieses kurzzeitige Migrationswachstum wieder abrupt. Neben den ökonomischen Faktoren, wie den steigenden Lebenshaltungskosten, wurden rechtliche Hürden implementiert, die die Einwanderung nach Argentinien erschwerten.²⁹¹ Überhaupt wurde die Migration in Argentinien seit Ausbruch des Ersten Weltkriegs stärker reguliert und in den 1920er und 1930er Jahren restriktiver ausgelegt als je zuvor, wie auch das *Bureau* feststellen musste. Dies war ein Grund, weshalb die ILO sich verpflichtet fühlte, die internationale Kooperation bezüglich der Migrationsfrage zu fördern.²⁹²

Das *Bureau* bewertete die restriktiven Einwanderungsgesetze und die ausbleibende Einwanderung als schwere soziale Folgen und Verstärker der Weltwirt-

288 Stricker 2019, S. 481.

289 *Revista Internacional del Trabajo*, 19 (4), 1939, S. 303.

290 Maurizio 2006, S. 11f.

291 Ebd., S. 12.

292 International Labour Office 1927c, S. 3.

schaftskrise. Die Migration würde durch die Große Depression in vielen Ländern Amerikas unter anderen Vorzeichen stehen als zuvor: strenge Migrationsgesetze seien aus Angst vor zu hoher Arbeitslosigkeit erlassen worden, da Migranten zunehmend als Bürde für die Sozialsysteme galten. Viele ehemalige Ausgewanderte kehrten in ihre Heimatländer zurück oder wurden sogar ausgewiesen, was zu einem Kollaps des transatlantischen Migrationssystems führte, wie Generaldirektor Harold Butler 1934 feststellte: »As a consequence, the tide of migration has been completely reversed.«²⁹³

Der Erste Weltkrieg hatte bereits eine Zäsur in der transatlantischen Migration gesetzt und 1929 wurde diese Zäsur noch deutlicher, denn alle Hoffnungen, dass die Migrationsbewegungen in Friedenszeiten wieder an die Zeit von vor 1914 anknüpfen würden, wurden enttäuscht. Dies galt insbesondere für die klassischen Einwandererländer in Amerika. Denn die große Welle der Einwanderung aus Europa, die seit 1870 Bestand hatte, endete mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise.²⁹⁴ Für die ILO war die Masseneinwanderung nach Nord- und Südamerika noch in den 1930er Jahren ein unersetzbarer Baustein für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder, und zugleich wurden die als »übervölkert« gebrandmarkten europäischen Arbeitsmärkte entlastet und ein »natürliches weltweites Gleichgewicht« wurde wiederhergestellt, wie das folgende Zitat aus dem *Bureau* verdeutlicht:

»Without it, the rapid expansion of North and South America could not have been achieved. The prospects of better employment overseas relieved the congestion in the overcrowded countries of Europe and at the same time enabled the natural resources of the American and Australian continents to be developed.«²⁹⁵

Insbesondere während der Zeit der Weltwirtschaftskrise fand die in dem Zitat implizierte Annahme über ein weltweites Marktungleichgewicht der Produktionsfaktoren Eingang in die Debatte über Migration und Bevölkerungswachstum. Der Lateinamerika-Experte im *Bureau*, Enrique Siewers, sah Argentinien als ein Land, das durchaus zur »Absorption von Arbeitskräften« und zum »Gleichgewicht des weltweiten Arbeitsmarktes« beitrüge.²⁹⁶ Die Vorstellung eines globalen Marktungleichgewichtes zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot war fest im Denken der ILO-Experten verankert und knüpfte an die damalige Lehrmeinung der neoklassischen politischen Ökonomie an (Kapitel 3). Danach sollte ein allgemeines Gleichgewicht der Produktionsfaktoren einen effizienten Zustand bilden, was auch für den Markt von Arbeitskräften galt. Eduardo J. Bullrich, Präsident des DNT äußerte sich

293 International Labour Office: Report of the Director General 1934, S. 51.

294 Vgl. hierzu: Recchini de Lattes und Lattes 1975; Maurizio 2006; Devoto 2009.

295 International Labour Office: Report of the Director General 1934, S. 51.

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

auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1933 ähnlich: Ihm zufolge würde das Ausbleiben von Einwanderung nach Argentinien im Zuge der Weltwirtschaftskrise die weltweite Zirkulation der Produktionsfaktoren massiv stören. Angesichts des Überflusses an natürlichen Ressourcen, ein unbeweglicher Produktionsfaktor, in Argentinien im Vergleich zu anderen Ländern, wurde die Überlegung angestellt, dass nur die ILO in der Lage sein könnte, korrektive Maßnahmen zu ergreifen, um die Zirkulation der beweglichen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wieder in ein globales Gleichgewicht zu führen.²⁹⁷

Für die ILO war klar, dass der Ausfall der Massenmigration keine vorübergehende Erscheinung war, sondern ein strukturelles Problem darstellte, das sich durch die Weltwirtschaftskrise und die nachfolgenden politischen Entscheidungen verschärfte. Dabei war die relativ hohe Arbeitslosigkeit in den Einwanderungsländern wie Argentinien ein entscheidender Grund, der zu einer ablehnenden politischen Haltung gegenüber Einwanderung führte:

» [...] it may be anticipated that the experience of unemployment during the last few years will have considerably reinforced the opposition to wholesale immigration which has been growing during the past decade in most of the countries of immigration.«²⁹⁸

Das *Bureau* wollte aber gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten die Einwanderung wieder fördern, da sie die Migrationsfrage untrennbar mit der Wiederherstellung des weltweiten Gleichgewichtes der Produktionsfaktoren sah.²⁹⁹ Interessanterweise verabschiedete sich die ILO in ihren Denkmustern bei Migration nicht von der neoklassischen Annahme weltweiter Gleichgewichte – ganz im Gegenteil bei der Bewertung von Sozial- und Wirtschaftspolitik – und sah daher keine Alternative zur Wiederherstellung des transatlantischen Migrationsregimes. Eine weitere Möglichkeit, die später Realität werden sollte, ein Wirtschaftsmodell in Argentinien zu unterstützen, das ohne weitere Migration auskäme, wurde zunächst nicht verfolgt. Dazu kam, dass aus Argentinien kaum Stimmen zu vernehmen waren, die dies gefordert hätten. Es bestand in den 1930er ein weitestgehender Konsens darüber, dass Argentinien langfristig nicht ohne die europäische Einwanderung auskommen würde, auch wenn parallel dazu Debatten um höhere (endogene) Reproduktionsraten langsam an Fahrt aufnahmen.³⁰⁰

Auch bei den Delegierten auf der ILO-Regionalkonferenz in Santiago de Chile 1936 herrschte das Denken über ein herrschendes Ungleichgewicht der Produk-

297 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, October 1933, S. 180.

298 International Labour Office: Report of the Director General 1934, S. 51.

299 Ebd., S. 52.

300 Bjerg 2016.

tionsfaktoren vor. Der brasilianische Delegierte Bandeira de Mello formulierte es so: Das Problem der Arbeitslosigkeit in Lateinamerika sei keineswegs auf ein Überangebot an Arbeitskräften zurückzuführen, sondern auf eine fehlende bürokratische Organisation, die Arbeitsangebot und -nachfrage zusammenbringe. Auch Alejandro Unsain argumentierte, dass ein funktionierendes globales Vermittlungssystem die Arbeitslosigkeit verringern würde und sprach damit eine Sichtweise an, die auch im *Bureau* geteilt wurde.³⁰¹ Vielmehr sahen die Akteure die Verschärfung der Weltwirtschaftskrise in Europa und Asien als ein Resultat veränderter Auswanderung, sodass in Europa und Asien ein Arbeitskräfteüberschuss bestand. Bandeira de Mello bezog sich dabei auf historische Erfahrungen, in dem er argumentierte, dass in früheren Krisen die großen Auswanderungswellen nach Nordamerika, Brasilien und Argentinien ein Ventil der Überbevölkerung in Europa waren.³⁰² Argentinien, Brasilien und Uruguay waren die Kornkammern der Welt, aber um die Produktion von landwirtschaftlichen Gütern in Gang zu bringen, mussten Arbeitskräfte die Böden bewirtschaften. Die Weltwirtschaftskrise war demnach nur zu lösen, wenn die europäische Auswanderung nach Südamerika, speziell in den Cono Sur, wieder in Gang käme, so die allgemeine Einschätzung.

Einwanderungspolitik in der Krise

Die ILO zeigte zunehmend Interesse an der Bewältigung der Einwanderungskrise in Argentinien und anderen südamerikanischen Ländern, da der wirtschaftliche Charakter internationaler Migration immer deutlicher in den Vordergrund rückte und damit die Bedingungen für Sozialpolitik beeinflusste. Die transatlantische Migration sollte nicht nur in Gang gebracht werden, sondern konkret mit spezifischer Arbeitskräftenachfrage verknüpft werden. Argentinien war weiterhin ein agrarisch geprägtes Land mit unterbewirtschafteten, jedoch fruchtbaren Böden, die produktiv genutzt werden sollten, um Argentinien's Beitrag zum weltweiten wirtschaftlichen Aufschwung zu maximieren. Bereits im Mai 1927 veranstaltete das *Bureau* eine internationale Wirtschaftskonferenz in Genf, bei der auch die Kolonisierung durch Siedler in Südamerika diskutiert wurde:

»Argentina takes a keen interest in questions of colonisation and immigration, and recent official documents have shown how much the authorities regret that an excellent and very varied territory, where all [agri-]cultures and industries can be practised, and where all races can prosper, has a population of only some ten million inhabitants, when a hundred million could be at home there.«³⁰³

301 *Revista Internacional del Trabajo*, 11 (5), 1935, S. 468.

302 *Oficina Internacional del Trabajo* 1936, S. 163.

303 *Bureau International du Travail* 1926b, S. 34.

Argentinien bat zu diesem Zweck um internationale Unterstützung, um die wirtschaftliche und territoriale Entwicklung der ländlich geprägten Provinzen voranzutreiben. Ein großes Problem war jedoch die fehlende Rechtssicherheit für Kolonisten und Siedler in Argentinien. Außerdem fehlte ein Gesetz, das eine rechtsverbindliche und staatlich organisierte Kolonisierung durch Einwanderung ermöglicht hätte.³⁰⁴ Die Förderung von Einwanderung und Kolonisierung blieb lange Zeit eine weitgehend leere politische Hülle. Umso wichtiger war es, dass die Regierung versuchte, über die ILO Lösungen zu finden, um die Einwanderung durch international koordinierte Aktionen zu fördern. Denn die argentinische Einwanderungs- und Ansiedlungspolitik war widersprüchlich und gescheitert. Die Wanderungsbewegungen zeigten eine klare Tendenz nach unten: Die Einwanderung aus Übersee lag 1927 bei 161.000 Personen, sank bis 1930 kontinuierlich auf nur noch jährlich 133.000 und sollte im Jahr 1933 den Tiefpunkt mit nur noch 29.900 Personen erreichen.³⁰⁵ Die Zahlen zeigen, dass die Einwanderung nach Argentinien 1933 im Vergleich zu 1927 um mehr als achtzig Prozent einbrach. Zugleich blieb die Auswanderung von ehemals nach Argentinien eingewanderten Personen konstant auf einem moderaten Niveau, sodass zeitweise in den Jahren 1932 und 1933 mehr Personen aus- als einwanderten. Die sogenannte Nettoeinwanderung fiel auf -11.592 (im Jahr 1932) bzw. -10.382 (im Jahr 1933).³⁰⁶ Das einstige Einwanderungsland Argentinien war Anfang der 1930er Jahre kurzzeitig zu einem Auswandererland geworden, was viele Zeitgenossen alarmierte. Die Lage zeichnete ein dramatisches Bild der Situation.

Zweifellos stand der Rückgang der Einwanderung in Argentinien in einem Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise. Vor allem die fehlenden finanziellen Mittel hielten europäische Migranten zunehmend von einer transatlantischen Fahrt ab und veranlassten, dass ehemals Eingewanderte aus Mangel an Perspektiven zur Rückwanderung in ihre europäischen Heimatländer aufbrachen, wo sie häufig bei Familien unterkamen.³⁰⁷ Umso entscheidender war es diesmal, die Auswanderung durch staatliche Hilfe und Unterstützung durch die ILO in Gang zu setzen, ein Novum in der Geschichte der transatlantischen Migration, die seit über einem Jahrhundert fast störungsfrei und ohne große staatliche Eingriffe funktioniert hatte.

Dass die Krise allgegenwärtig war, zeigen die Redebeiträge der Argentinier auf den Konferenzen. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz von 1933 unterstrich neben Eduardo Bullrich, Präsident des DNT, auch der Arbeiterdelegierte Serafin Grosso die Bedeutung des Exportes landwirtschaftlicher Primärgüter für die ar-

304 *Informacions Sociales*, 2 (2), 1925, S. 156.

305 International Labour Office: *Yearbooks of Statistics 1937*, Second Year, S. 205.

306 Ebd.

307 Balderas und Greenwood 2010, S. 1303.

gentinische Wirtschaft, die hart von der Weltwirtschaftskrise betroffen war.³⁰⁸ Eine wichtige Voraussetzung dafür war für die Argentinier die Wiedereinsetzung der transatlantischen Migration, die von der ILO gefördert und stimuliert werden sollte. Und auch ein Jahr später forderte der argentinische Delegierte Gregorio Beschinsky die ILO auf, die wirtschaftspolitischen Versuche der Wiederherstellung eines globalen Gleichgewichts der Arbeitskräfte und Kapitalverteilung mit den Fragen der Migration und Kolonisation zu verknüpfen.³⁰⁹

Die Zeiten der Einwanderung nach Argentinien wurden nicht besser. Die Statistiken Mitte der 1930er Jahre in Argentinien zeigten, dass sich die Einwanderungszahlen nach den Schockjahren etwas zu erholen schienen, jedoch kamen sie nicht über eine jährliche Gesamtzahl von 41.469 im Jahr 1937 hinaus. Dies war lediglich ein Zehntel des Vorkrisenniveaus 1929 und kurz darauf wurde im Jahr 1939, unter anderem wegen des Ausbruchs des Zweiten Weltkriegs, ein neuer Tiefpunkt erreicht: Nur 14.506 Immigranten kamen nach Argentinien, von denen lediglich knapp 4.000 langfristig blieben.³¹⁰ Klar war, dass die Einwanderungskrise nicht mehr ausschließlich auf die Auswirkungen der Großen Depression zurückzuführen waren. Folglich äußerten die Delegierten auf der zweiten ILO-Regionalkonferenz der amerikanischen Staaten in Havanna 1939 erneut die Sorge vor der *Despoblación*, der Entvölkerung. Der argentinische Delegierte Víctor Pinto, Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium, zitierte in seiner Rede auf dem Kongress in Havanna den argentinischen Präsidenten Ortiz:

»Die Herausforderung, die Bevölkerung des Landes zu vergrößern und in kürzester Zeit einen Bevölkerungsstrom zu erzeugen, der der Fläche und der Produktionskapazität des Landes angemessen wäre, ist nach wie vor eines der schwerwiegendsten und dringlichsten Probleme Argentiniens, sowohl in sozialer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht, und kann nicht allein durch natürliches Bevölkerungswachstum gelöst werden, dessen Indizes einen spürbaren Rückgang erleiden.«³¹¹

Pinto rechtfertigte zugleich die strikten Einwanderungsregelungen, die in Argentinien bestanden, indem er auf die Unterschiede der Migranten hinwies, die in den 1930er Jahren einwanderten und jenen, die vor 1914 ins Land kamen. Denn es waren zunehmend Flüchtlinge, die aus politischen Gründen aus ihren Heimatländern fliehen mussten und die nicht alle die klassischen Charakteristika des rechtlichen Terminus »Einwanderer« aufwiesen, der vor allem auf die Evaluierung der Arbeitsfähigkeit der Migranten abzielte. Daher müsse die Regierung die Einwanderung zwangsläufig stärker reglementieren. Zwei Prinzipien sollten dementsprechend die

308 Revista Internacional del Trabajo, 7 (1), 1933, S. 18f; 34f.

309 Revista Internacional del Trabajo, 10 (4), 1934, S. 339.

310 International Labour Office: Yearbooks of Statistics 1945, Eighth Issue, S 225.

311 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 162

Leitlinien argentinischer Einwanderungspolitik bilden: »fomento y selección«, also die Förderung der Einwanderung und eine selektive Auswahl nach Notwendigkeit bzw. produktiver Nützlichkeit für das Land. Die gewünschte »moralischen und physischen Normalität«, die Migranten vorweisen mussten, korrespondierte mit der juristischen Kategorie der »moralischen und physischen Fähigkeit« im Einwanderungsgesetz von 1876. Die Fähigkeit zur landwirtschaftlichen Arbeit, der sogenannten »aptitud para el trabajo rural«, wurde hierbei explizit neu hervorgehoben. Pinto betonte, dass die restriktiven Einwanderungsbeschränkungen sich aufgrund der besonderen Notlage der Weltwirtschaftskrise ergeben hätten und keinesfalls im Widerspruch zur liberalen und langen Einwanderungstradition in Argentinien stünden.³¹²

Dieses Selbstverständnis als Einwanderungsland, das die landwirtschaftliche Besiedlung und Kolonisation hervorhob, prallte allerdings mit der historischen Wirklichkeit aufeinander. Auch aus Sicht der ILO war das Verhalten Argentinien bezüglich Migration ambivalent. Im *Governing Body* wurde kritisiert, dass den europäischen Migranten keine gleichwertigen Arbeitsstandards gewährt wurde und dies als Grund für das Ausbleiben der Migranten in Argentinien angesehen wurde.³¹³ Auch Albert Thomas kritisierte bereits 1928, dass es in Argentinien und Brasilien eine Tendenz zu einer selektiven Einwanderungspolitik gäbe, die bestimmte soziale Gruppen als unerwünschte Personen von der Einwanderung systematisch ausschloss, was eigentlich im Gegensatz zu den Interessen der Länder stand.³¹⁴ In Argentinien wurde einerseits der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Einwanderung nicht widersprochen, aber andererseits dominierten zunehmend politische Bedenken hinsichtlich der Einwanderung, da sie vermehrt auch als politische Bedrohung wahrgenommen wurde. Die Verschärfungen in der Einwanderungspolitik in Argentinien wurden aus Angst vor einer drohenden Massenarbeitslosigkeit beschlossen, weil die argentinische Regierung die Situation in den USA und Europa vor Augen hatte. Die Regierung in Argentinien stand Anfang der 1930er Jahre unter Legitimationsdruck und musste einen ökonomischen und sozialen Ausnahmezustand gleich zu Beginn der Regierungszeit verhindern. Die Verschärfungen äußerten sich in der Schaffung von bürokratischen und administrativen Voraussetzungen, die Migranten erfüllen mussten, welche im internationalen Vergleich jedoch noch moderat ausfielen.³¹⁵

Doch war vielen Akteuren in Argentinien gleichzeitig bewusst, dass die Einwanderung eine grundlegende Säule der wirtschaftlichen Struktur des Staates bleiben

312 Ebd., S. 162f.

313 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, October 1925, S. 88.

314 International Labour Office: Report of the Director General 1928, S. 203.

315 Sánchez-Alonso 2013, S. 604.

musste, solange das Agrar-Exportmodell als das vorherrschende Wachstumsmodell in Argentinien verfolgt wurde. Wie Enrique Siewers richtigerweise beobachtete, war die europäische Einwanderung im kollektiven Gedächtnis in Argentinien unumstößlich mit wirtschaftlicher Entwicklung verbunden und ein inhärenter Bestandteil der nationalen Identität.³¹⁶ Die ökonomischen Bedingungen für einen ideologischen Wandel hin zu einem Wachstumsmodell ohne Einwanderung waren noch nicht gegeben.

Von besonderer Bedeutung war die Einwanderung nach wie vor für die dominante Landwirtschaft. Im August 1930 forderten eine Reihe von argentinischen Landwirtschaftsverbänden und Kooperativen, in denen Landwirte kleinerer und mittelgroßer Flächen organisiert waren, in der Provinz Santa Fe eine grundlegende Reform der Agrarpolitik in Argentinien, in dem sie ein faires Pachtsystem, Enteignungen von großen ausländischen Eigentümerfirmen sowie ein Ende der Bodenspekulation forderten.³¹⁷ Der in der Tageszeitung *La Nación* veröffentlichte und in der *Revista Internacional del Trabajo* rezipierte Artikel sprach die strukturellen Probleme an, denen die argentinische Landwirtschaft schon lange ausgesetzt sei, die aber erst durch die weltweite Agrarkrise sichtbar würden.³¹⁸ Rufe nach neuen radikaleren Gesetzen und Regulation kamen auf und staatliche Eingriffe schienen als neue Politikmaßnahme durchaus denkbar. Die Wiederherstellung eines kontinuierlichen Einwandererstromes, der für die Erntezeit gebraucht wurde, war dabei zentral.

Die Einwanderung in Argentinien wurde schon seit längerem kontrovers und ambivalent diskutiert und zeigte auch in den 1920er und 1930er Jahren ihre Janusköpfigkeit. Einerseits sah sich Argentinien angesichts der Abhängigkeit vom Export landwirtschaftlicher Güter dazu gezwungen, die Einwanderung von Arbeitern zu fördern, und andererseits erschwerte man die individuelle Einwanderung zunehmend. Die Einwanderungskrise erhielt einen verstärkenden Effekt durch die hohen (Wieder-)Auswanderungszahlen am Anfang der 1930er Jahre, was die Regierung dazu veranlasste, ab 1934 ein Auswanderungsregister einzuführen. Dies war ein weiterer Schritt zur politischen Verstetigung und Bürokratisierung der Migrationsfrage, in der Statistiken die Grundlage allen Wissens lieferten. Denn das Register sollte dazu beitragen, die Ursachen der Auswanderung zu erklären.³¹⁹ Verlässliche Zahlen wurden immer wichtiger, um in der Krise der Einwanderung effektiv zu reagieren.

Auch das *Bureau* versuchte einen Beitrag zu leisten, um die drängenden Fragen und Probleme bezüglich der Migration in Südamerika zu lösen. Auch, weil die

316 *Revista Internacional del Trabajo*, 10 (4), 1934, S. 339.

317 *Revista Internacional del Trabajo* 2 (6), 1930, S. 409; *La Nación*, 14 (4941), 06.08.1930.

318 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, February 1940, S. 62.

319 *Revista Internacional del Trabajo*, 10 (2), 1934, S. 645.

ILO zunehmend Konkurrenz durch alternative Organisationen bekam. Insbesondere die Staaten auf der Südhalbkugel waren mit den Entscheidungen und Leistungen der ILO in der Migrationsfrage unzufrieden, sodass zunehmend nach alternativen Organisationsformen gesucht wurde. Das *Bureau* hatte sich zwar mit den Rechten von Migranten in den 1920er Jahren ausführlich beschäftigt, aber leistete nach Ansicht einiger Repräsentanten in Südamerika zu wenig bei der wissenschaftlichen Untersuchung des Themas. Es schien, als sei das *Bureau* lange Zeit nicht interessiert genug gewesen, um sich mit den spezifischen Fragen der transatlantischen Einwanderung, insbesondere nach Südamerika, zu beschäftigen. Daher schlossen sich einige Staaten unter Einbezug Argentiniens zusammen, um in Eigenregie wissenschaftliche Untersuchungen bezüglich Fragen zu Migration und Demografie durchzuführen. Im Jahr 1928 wurde in Baltimore die *Internationale Union for the Scientific Study of Population* gegründet, in der für Argentinien das *Museo Social Argentino* vertreten war. In dieser Organisation sollten Experten interdisziplinär zu soziologischen, medizinischen, ökonomischen und politischen Fragen von Demografie und Migration arbeiten und den wissenschaftlichen Austausch darüber intensivieren.³²⁰ Die *International Association for Social Progress*, die 1925 gegründet worden war und deren Sitz sich in Genf befand, beschäftigte sich ebenfalls abseits der ILO mit Fragen der Migration.³²¹ Dennoch war allen Beteiligten klar, dass letztendlich nur die ILO in der Lage war und über die Ressourcen sowie das Netzwerk verfügte, über Ländergrenzen hinweg kontinuierliche Studien über Ein- und Auswanderung durchzuführen, da sie bereits über eine ausgeprägte Datensammlung verfügte und eventuell auch Konventionen zur Förderung der Migration anregen konnte.³²²

Ein halbes Jahr nachdem sich auf der ILO-Regionalkonferenz in Santiago de Chile die Delegierten der amerikanischen Staaten versammelt hatten und ihre Unzufriedenheit über das *Bureau* geäußert hatten, brach Fernand Maurette, Vizedirektor der ILO, mit Unterstützung von Enrique Siewers, dem ILO-Experten für Lateinamerika, im Juni 1936 für eine dreimonatige Reise nach Südamerika auf. Sie wollten neue wissenschaftliche Studien durchführen und dabei die Bedingungen und Möglichkeiten der Einwanderung und Kolonisierung in Argentinien, Brasilien und Uruguay erörtern. Auf der Reise trafen die ILO-Experten mit hochrangigen Politikern zusammen und berieten sich in Argentinien mit Außenminister Carlos Saavedra Lamas, Innenminister Ramón Castillo sowie Landwirtschaftsminister Miguel Ángel Cárcano.³²³ Das Treffen mit dem Landwirtschaftsminister zeigt, dass in Argentinien die Frage der Migration inhärent mit der landwirtschaftlichen Arbeit zusammenhing und diese Themenkomplexe untrennbar miteinander verwoben wa-

320 Boletín del Museo Social Argentino, 17 (91), 1930, S. 50.

321 Boletín del Museo Social Argentino, 10 (115–117), 1932, S. 78.

322 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, April 1936, S. 20.

323 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, November 1936, S. 191.

ren. Das *Bureau* hatte verstanden, dass es bei diesem Thema den Ländern des Cono Sur eine größere Aufmerksamkeit schenken musste und handelte dementsprechend. Auf der Reise durch den Cono Sur berieten sich die ILO-Experten mit der argentinischen Regierung darüber, wie die Kolonisierung der noch nicht bewirtschafteten Regionen Argentiniens durch europäische Einwanderer gefördert werden konnte.

Die Kontakte nach Argentinien wurden im Anschluss an die Reise intensiver. Insbesondere manifestierte sich ein verstärkter Dialog mit der argentinischen Entwicklungsbank, dem *Banco Hipotecario*, einer Institution, die sich auf die Bereitstellung von Finanzierungen für sozialen Wohnraum sowie landwirtschaftliche Kolonien spezialisiert hatte. Dieser Dialog erfuhr eine Intensivierung nach der Berufung des neuen Bankdirektors, Tomás Amadeo, der bereits über ausgeprägte Verbindungen nach Genf verfügte. In dieser Hinsicht erwartete Alejandro Unsain als Vertreter des *Bureaus* eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Schlüsselakteuren in Argentinien und den Experten der ILO. Das erklärte Ziel dieser Zusammenarbeit bestand darin, die finanzielle Unterstützung für die Ansiedlung und Entwicklung von Kolonien in ländlichen Gebieten zu fördern.³²⁴ ILO-Direktor Harold Butler wandte sich dafür persönlich an Amadeo, um sich mit ihm über gemeinsame Projekte wie die Gründung landwirtschaftlicher Kolonien durch Einwanderer und die Aufnahme von Krediten für den Aufbau solcher Agrarkolonien auszutauschen.³²⁵ Für Amadeo, das wurde deutlich, war die private Initiative fundamental, da von staatlicher Seite keine große Unterstützung zu erwarten sei, ein Befund, der allerdings für ganz Amerika galt. Ein Fehler der bisherigen Anwerbungs- und Ansiedlungspolitik Argentiniens sei es gewesen, dass zu wenig systematisch vorgegangen worden sei und unrealistische Ziele zu hohen Erwartungen an die Wiederbelebung der Einwanderung durch Agrarkolonisierung geführt hätten. Die ökonomische Rationalität, so Amadeo, sei zu kurz gekommen. Private Initiative käme allerdings nicht ohne staatliche oder internationale Unterstützung aus, hiermit verwies er auf den Völkerbund und die ILO. Nötig sei eine Ausrichtung der argentinischen Entwicklungsbank auf Kolonisierungsprojekte, die auf fähige Einwanderer zählen konnte, und vor allem von internationalen Kapitalgebern finanziell gestützt wurde. Amadeo unterstrich den expliziten internationalen Charakter von Migration und landwirtschaftlicher Kolonisierung, um die globale Zirkulation international mobiler Produktionsfaktoren wieder in Gang zu bringen. In Argentinien mangelte es an Kapital und Einwanderern, jedoch nicht an fruchtbarem Boden. Die ILO, so die Erwartung, war einzig in der Lage, das Scheitern der Nationalstaaten zu überwinden und gemeinsam mit

324 Bureau International du Travail: Relations with Dr. Lazaro Trevisan, Banco Hipotecario Nacional Buenos Aires, 1936, ILO-HA, RL 2/2/3.

325 Bureau International du Travail: Relations with the Museo Social Argentino Buenos Aires, 1936, ILO-HA, RL 2/4/2.

privaten Kapitalgebern diese Entwicklung in Gang zu setzen. Viel konnte aus den Ideen in den folgenden Jahren aber nicht mehr entstehen. Der Zweite Weltkrieg unterbrach endgültig jegliche Versuche, die transatlantische Einwanderung wieder in Gang zu setzen. Ganz im Gegenteil ereigneten sich humanitäre Katastrophen durch Vertriebene und Flüchtlinge aus Diktaturen und Krieg, die oftmals vergeblich einen sicheren Hafen in Amerika suchten.

Migrationspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Migrationspolitik in Argentinien wurde bereits in mehreren Studien erörtert. Maria Bjerg zeigt, wie die bis auf wenige Ausnahmen weitgehend gescheiterte Massenkolonisation der ländlichen Regionen in Argentinien dennoch eine konstituierende Funktion für das Selbstverständnis der Nation hatte. Die Migranten, die sich als Agrarkolonisten niederließen, wurden zu einem der großen Mythen einer »argentinidad« nach dem Vorbild der sozioökonomischen Entwicklungen in Nordamerika.³²⁶ Es war daher auch eine Idealvorstellung der argentinischen Regierung, die wirtschaftliche Wiederbelebung durch europäische Migranten voranzutreiben. Doch sie sollte an den strukturellen Bedingungen und der Widersprüchlichkeit der argentinischen Einwanderungspolitik scheitern. Das zeigt der Bericht von Enrique Siewers und Fernand Maurette aus dem Jahr 1936 im Anschluss an ihre Südamerikareise. Darin hieß es:

»In Argentina [...] land is fully developed in every part of the country capable of economic exploitation, and the inevitable consequence has been the adoption of methods of cultivation that conduce to production for sale and hardly at all for any other purpose. If an emigrant is to have any chance of becoming an owner of land, he must therefore possess a working capital of several thousand pesos (1 Argentine peso = about 0.85 gold franc) [...]. There is no need to say that among prospective emigrants those possessing so much capital are even fewer today than they were before the depression.«³²⁷

Die Ausführungen zeigen, wie unrealistisch es war, dass sich in Argentinien in kürzerer Zeit Auswanderer im großen Stil niederließen und das Land bevölkerten, weil es schlichtweg zu kostspielig und kompliziert war. Im Gegensatz zu den deutlich günstigeren Voraussetzungen in Brasilien sahen Maurette und Siewers in Argentinien keine positiven Zeichen für eine Wiederbelebung der Einwanderung. Die hohen Bodenpreise und die strikteren Einreisepraktiken, die seit 1930 verstärkt betrieben wurden, seien die größten Probleme in Argentinien und dazu kam, dass Aus-

326 Bjerg 2016.

327 International Labour Review, 35 (3), 1937, S. 352f.

wanderungswillige in Europa während der Krise über noch weniger finanzielle Reserven verfügten als vorher. Lediglich Familienangehörige von bereits Eingewanderten sowie Personen, die entweder einen Arbeits- oder Pachtvertrag oder über eine Bargeldsumme von mindestens 1.500 Pesos verfügten, wurden nach 1931 noch ins Land gelassen. Die verringerte die Anzahl an potenziellen Immigranten deutlich.³²⁸

Die strukturellen Probleme des Landerwerbs und der Einreise blieben bestehen und verhinderten eine Entwicklung der Einwanderung, wie sie sich viele Politiker in Argentinien gewünscht hätten. Auch die Statistiken der Einwanderung zeigten in eine entgegengesetzte Richtung: Neben den negativen Migrationssaldi am Anfang der 1930er Jahre, fand parallel eine große Landflucht in vielen Provinzen Argentiniens statt. Auf der nationalen Konferenz über Arbeitslosigkeit und ländliche Entwicklung im März 1939 in der argentinischen Andenstadt Mendoza, die vom Weinanbau lebte, wurde sogar von einem »ländlichen Exodus« gesprochen, was die Dramatik der Situation in den Provinzen verdeutlicht.³²⁹ Auch auf der ILO-Regionalkonferenz in Havanna im November 1939 zeigte sich, wie sehr sich die Krise der Einwanderung in den 1930er Jahren verstärkt auf die Probleme der argentinischen Landwirtschaft auswirkte, der Arbeitskräfte fehlten. Das argentinische Landwirtschaftsministerium versuchte durch Appelle an die Regierung und ILO auf die existenziell bedeutende Krise in der Landwirtschaft Argentiniens hinzuweisen und vertrat die Auffassung, dass eine grundlegende Reform der Eigentumsstruktur und des Pachtwesens nötig sei:

»Die Förderung der landwirtschaftlichen Immigration setzt eine Agrarstruktur voraus, die es den Immigranten ermöglicht, sich auf dem Land anzusiedeln und sich auf einer soliden Grundlage niederzulassen. Dies setzt auch die Schaffung einer entsprechenden Behörde voraus, die mit ausreichender Verwaltungs- und Finanzautonomie ausgestattet ist, um eine wirksame Siedlungspolitik zu entwickeln.«³³⁰

Der Vorschlag, der aus diesem Zitat hervorging, war demnach die Einrichtung einer finanziell gut ausgestatteten Behörde. Die Idee des *Consejo Agrario Nacional* war der Versuch, durch eine Zentralisierung dafür zu sorgen, dass die strukturellen Probleme der Einwanderungsverteilung und des Bodenerwerbs endlich überwunden werden konnten. Victor Pinto, Staatssekretär im argentinischen Landwirtschaftsministerium erklärte, dass die Organisation und Bürokratie an den *Consejo* delegiert werden müsse, um eine wirkliche Verbesserung der Lage zu erreichen und forderte

328 Ebd.

329 *Revista Internacional del Trabajo*, 20 (2), 1939, S. 160f.

330 *Oficina Internacional del Trabajo* 1939, S. 163.

zugleich eine enge Anbindung des *Consejos* an die ILO, um das Thema der Einwanderung nicht zu vernachlässigen. Denn die Verbindung dieser Frage mit der Migration wurde erneut auf der Konferenz in Havanna aufgeworfen und es zeigte sich, dass die Vertreter der argentinischen Landwirtschaft zu den lautesten Befürwortern der Wiederbelebung der Einwanderung nach Argentinien zählten, um die argentinische Landwirtschaft vor ihrem Ende zu retten. Der *Consejo Agrario Nacional* wurde kurz darauf im Jahr 1940 durch ein Gesetz (Ley 12.636) ins Leben gerufen. Die Behörde ist ein Beispiel für den neuen starken Staat in Argentinien, der Wirtschafts- und Sozialpolitik durch eine organisierte Bürokratie besser steuern konnte und zu wichtigen Wegbereitern der späteren peronistischen Politik wurde.³³¹

Die argentinische Landwirtschaft war in einer existenziellen Bedrohung und von der ILO wurde erwartet, Lösungen zu finden. Die internationale Kooperation sollte verstärkt werden.³³² Dabei ging es auch um die finanzielle Förderung der Auswanderungswilligen durch die Entsendestaaten, die auch ein Interesse daran hatten, das vielfach erwähnte weltweite Gleichgewicht der Produktionsfaktoren wiederherzustellen. Der Ruf der Argentinier nach internationaler Kooperation und Koordinierung der Migrationswege durch die ILO war ein Weg, der selektive Einwanderung ermöglichen sollte, bei gleichzeitiger Beibehaltung des restriktiven Einwanderungsregimes. Denn, obwohl die argentinische Landwirtschaft nach Arbeitskräften verlangte und die Landflucht diese Probleme in den 1930er Jahren deutlich verschlimmerte, hielt die argentinische Regierung an der strikten Einwanderungspolitik fest, bzw. verstärkte sie sogar. Um die sogenannte »illegale Immigration« durch Migranten aus den Nachbarstaaten, vor allem aus Bolivien, Paraguay und Brasilien, zu unterbinden, setzte die Regierung zunehmend auf die Überwachung der Grenzen und Zurückweisung der Migranten sowie die Zusammenarbeit mit den Grenzbehörden der angrenzenden Länder.³³³ Dies sollte allerdings faktisch unmöglich werden, denn die Landgrenzen waren zu lang und durchlässig, um eine effektive Kontrolle herstellen zu können.³³⁴ Dennoch war die Ankündigung dieser Kontrollen ein wichtiger politischer Zug, um den Blick auf die europäische Einwanderung nicht zu verlieren. Dabei setzte die Regierung auch auf europäische Flüchtlinge, die Victor Pinto etwa in Folge des gerade ausgebrochenen Krieges in Europa prognostizierte:

»Die Tatsache, dass der Krieg den Strom der europäischen Einwanderung vorübergehend unterbrochen hat, hat das Problem der Einwanderung nach Amerika in

331 Blacha und Ivickas Magallán 2013.

332 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 164.

333 Revista Internacional del Trabajo, 19 (1), 1939, S. 72.

334 Devoto 2001, S. 287.

keiner Weise weniger relevant gemacht. Im Gegenteil, es ist für die amerikanischen Länder dringender denn je, für eine angemessene Organisation zu sorgen, die es ihnen ermöglicht, die großen Vertreibungen [von Menschen aus Europa] zu bewältigen und [Flüchtlinge] aufzufangen, die nach Beendigung des gegenwärtigen Konflikts infolge der wirtschaftlichen Schwächung und des daraus resultierenden sozialen Elends [in Europa] mit Sicherheit stattfinden werden.«³³⁵

Pinto forderte demnach, dass sich die Staaten auf dem amerikanischen Kontinent mit Hilfe der ILO nun verstärkt auf Auswanderungswillige und Flüchtlinge aus Europa konzentrierten, die vor dem dort gerade ausgebrochenen Krieg flohen. Die transatlantischen Migrationszahlen, die während des gesamten vergangenen Jahrzehnts niedrig geblieben waren, würden aufgrund des Krieges wieder anziehen, so die Vermutung von Pinto. Dies lag im Interesse der Länder wie Argentinien. Dabei hatte das Land bereits Erfahrung mit der Aufnahme von Flüchtlingen gemacht. Während der Verhandlungen über die Aufnahme tausender russischer und armenischer Flüchtlinge, die im Nachgang des Ersten Weltkriegs aus dem zerfallenden russischen Zarenreich und dem Osmanischen Reich geflohen waren, hatte sich die argentinische Regierung bereit erklärt, in Kooperation mit dem Völkerbund und dem Internationalen Roten Kreuz mehrere zehntausende Flüchtlinge aufzunehmen. Der Völkerbundrat richtete im Juni 1921 die Abteilung des Hochkommissars für Flüchtlinge und Migration ein, um die Flüchtlingsrouten zu koordinieren und die Rechte und Lebensbedingungen der Flüchtlinge in den Aufnahmeländern zu klären.³³⁶ In den folgenden Jahren wurden durch die Vermittlung des Hochkommissars und mit Unterstützung verschiedener Regierungen und des Internationalen Roten Kreuzes Flüchtlingsrouten aus der Sowjetunion und der Türkei nach Südamerika organisiert. Später wurden über dieses Netzwerk auch politisch Verfolgte aus Spanien und Deutschland sowie Jüdinnen und Juden aus den von den Nazis besetzten Gebieten geschleust.³³⁷

Mit der Ankunft dieser Flüchtlinge in Südamerika kam jedoch die Frage nach deren rechtlichen Status auf, woraufhin der Völkerbundsrat die Zuständigkeit an die ILO abtrat.³³⁸ Die politische Frage der Flüchtlinge wurde somit zu einer arbeitsrechtlich relevanten Frage, was sich in dieser Kompetenzverschiebung niederschlug.³³⁹ Denn es galt die zahlreichen Flüchtlinge aus Europa, denen die Staatsangehörigkeit häufig entzogen worden war, auch in Arbeit zu bringen. Dies

335 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 164.

336 Bureau International du Travail 1926b, S. 34.

337 Zu den weiteren Aufnahmeländer gehörten Frankreich, Kanada, Ägypten und Paraguay. Vgl. Johnston 1970, S. 113.

338 International Labour Review, 17 (1), 1928, S. 68.

339 Ebd., S. 113.

war das erklärte Ziel der Argentinier, auch im Hinblick auf den Nutzen, den europäische Flüchtlinge für das Land haben könnten. In diesem Zusammenhang plädierte die gesamte ILO-Konferenz von Havanna für die Aufnahme von Hunderttausenden von Flüchtlingen aus Europa nach Lateinamerika. Der chilenische Vertreter betonte, dass sich darunter etwa 200.000 Flüchtlinge aus dem Spanischen Bürgerkrieg befänden, die »Fleisch von unserem Fleisch, Blut von unserem Blut« seien.³⁴⁰ In den lateinamerikanischen Arbeiterkreisen hatte sich eine große Solidarität mit den republikanischen Kräften im spanischen Bürgerkrieg gebildet. Über den Bürgerkrieg wurde in den argentinischen Medien ausführlich berichtet, und insbesondere in Zeitungen der Arbeiterbewegung, wie der *Crónica de la C.G.T.*, wurde über die Ereignisse in Spanien kontinuierlich, beinahe täglich und detailliert berichtet. Freiwillige aus Argentinien dienten in den internationalen Brigaden auf der republikanischen Seite. Aufgrund dieser starken Aufmerksamkeit für den Bürgerkrieg wurde den Flüchtlingen aus Spanien in Lateinamerika besondere Aufmerksamkeit zuteil, obwohl zu dieser Zeit eine große Anzahl von politischen Flüchtlingen aus Europa, nicht zuletzt Jüdinnen und Juden aus Nazideutschland, nach Südamerika flüchteten.

Die Resolution von Havanna zielte auf die Aufnahme von mehr politischen Flüchtlingen aus Europa ab, was wiederum von konservativen Politikern in Argentinien kritisiert wurde, weil die Flüchtlinge aus dem spanischen Bürgerkrieg zur Opposition der Sozialisten, Kommunisten und Anarchisten gehörten, denen man vorwarf, keinen produktiven Wert für die argentinische Wirtschaft zu haben, sondern den sozialen Frieden zu gefährden.³⁴¹ Die argentinische Regierung empfing die europäischen Flüchtlinge nicht mit so offenen Armen, wie sie sich in Havanna präsentierte. Vielmehr verfolgten die einzelnen Ministerien unterschiedliche Strategien.³⁴² Entgegen den Äußerungen der argentinischen Vertreter auf der internationalen Konferenz, verfolgte das konservativ geführte Außenministerium einen strikten Kurs gegen die Aufnahme von Flüchtlingen, während das liberale Landwirtschaftsministerium an Verträgen zur Ansiedlung jüdischer Emigranten als Kolonisten arbeitete. Dieser Widerspruch führte dazu, dass zwar einige politische Flüchtlinge aus Europa in den 1930er Jahren nach Argentinien kamen, ihre Zahl jedoch geringer war als in anderen Ländern.³⁴³ Gegenüber der ILO und auf der internationalen Bühne präsentierte sich Argentinien als zivilisierter und humanitärer Staat, der einen Zufluchtsort inmitten der Unruhen in Europa darstelle. Ende der 1930er Jahre beschloss die argentinische Regierung jedoch immer strengere

340 Oficina Internacional del Trabajo 1939, S. 170f.

341 Devoto 2001, S. 288f.

342 Devoto 2009, S. 392.

343 Ebd., S. 393.

Einwanderungsregeln und stattete die Einwanderungsbehörde mit mehr Befugnissen und Personal aus, unter der Organisation von drei Ministerien, dem Innen-, Außen- und Landwirtschaftsministerium. Am 18. September 1941, fast zwei Jahre nach der Konferenz in Havanna, auf der Argentinien noch eine offene Einwanderungspolitik befürwortete, wurde per Dekret eine neue Einwanderungsbehörde geschaffen, der *Consejo de Inmigración*, die den politisch gewollten restriktiven Kurs administrativ umsetzen und überwachen sollte.³⁴⁴ Damit sollte das administrative Chaos beendet und gleichzeitig das restriktive Einwanderungsregime institutionalisiert werden. Letztlich war die Schaffung des *Consejo* eine Maßnahme, die der Haltung der Argentinier auf den ILO-Konferenzen zuwiderlief. Der janusköpfige Charakter der argentinischen Migrationspolitik blieb bestehen. Und die ILO blieb machtlos.

344 Revista Internacional del Trabajo, 24 (6), 1941, S. 743.