

Die deutschen Gewerkschaften und die IAO (1919 bis 1970er Jahre)

Keine Erinnerungsgemeinschaft

Sandrine Kott

Obwohl Deutschland erst 1926 in den Völkerbund aufgenommen wurde (Wintzer 2006), war das Land bereits auf der Konferenz von Washington am 30. Oktober 1919 eingeladen worden, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) beizutreten (IAO 1920). Die BRD ihrerseits trat 1951 der IAO bei, der UNO erst 1973, zeitgleich mit der DDR. Diese vergleichsweise frühe Aufnahme in die IAO wurde ganz allgemein mit der Rolle Deutschlands als »Sozialmodell« gerechtfertigt und erklärt sich konkret durch die Unterstützung der europäischen Gewerkschafter. 1919 hofften Léon Jouhaux, Sekretär der französischen Confédération générale du Travail (CGT) und einer der Gründerväter der IAO (Jouhaux 1954, S. 260–276), sowie der Sozialist Albert Thomas, erster Direktor des Internationalen Arbeitsamts (IAA), auf diese Weise sich die Unterstützung der mächtigen deutschen Gewerkschaftsbewegung sichern zu können, deren Einfluss in der internationalen Arbeiterbewegung unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg seinen Höhepunkt erreicht hatte.

Im Jahr 1903 wurde der Vorsitzende der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands, Carl Legien, Generalsekretär des Internationalen Sekretariats und dann des Internationalen Gewerkschaftsbundes, dessen Berliner Büro 1914 bereits zwölf Angestellte beschäftigte (Führer 2009, S. 155–167). Erinnerung muss an dieser Stelle außerdem daran, dass die Zweite Internationale seit 1904 die deutschen Sozialversicherungen aufgrund der Rolle, die sie den Gewerkschaftsvertretern übertrugen, als Vorbild ansah (Congrès international socialiste 1904, S. 134–135; Congrès international socialiste 1910/1981, S. 481). Dieser Einfluss musste sich unweigerlich in der IAO niederschlagen, einer Schöpfung der reformistischen Gewerkschaftsbewegung, die eine entsprechende Forderung 1916 auf ihrem Kongress in Leeds formuliert hatte (Resolutions of the International Labor Conference at Leeds, July 1916, abgedruckt in:

Shotwell 1934, Band 2, S. 23–29; Riegelman 1934, S. 64f.; siehe auch Tosstorff 2005, S. 399–433).

Im Jahr 1948 entsandte die IAO eine Delegation in die drei westdeutschen Besatzungszonen (*Procès verbal du Conseil d'administration*, PV CA, 1948, S. 129–133) und ein Jahr später schlug der britische Regierungsvertreter den Beitritt der BRD zur Organisation vor. Zwar handelte es sich dabei vor allem um eine politische Frage, die den Machtverhältnissen des Kalten Krieges entsprang, doch die Gewerkschafter spielten erneut eine wichtige Rolle. Für die Gruppe der Arbeitnehmervertreter sprach sich etwa Jouhaux 1949 sehr positiv über einen Beitritt der BRD zur IAO aus (PV CA 1949, 109, S. 42). Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) nahmen ihrerseits Kontakt mit dem Internationalen Bund freier Gewerkschaften auf, damit dieser die Aufnahme unterstützte (Archiv des internationalen Arbeitsamts, Genf, A-IAA Z 9/24/2, Bericht von Jeff Rens vom 10. Februar 1951). 1951 wurde die Aufnahme der BRD allerdings als Neuaufnahme behandelt und nicht als Wiedereintritt. Das war ein wichtiger Unterschied, der für eine Art von »Gedächtnisverlust« der Institution eine Rolle spielte, auf den ich weiter unten zurückkomme.

Angesichts der internationalen Ausstrahlung der deutschen Gewerkschaftsbewegung sowie ihrer Anerkennung bei Gewerkschaftern, die bei der Entstehung der IAO mitgewirkt hatten, ist anzunehmen, dass die IAO einen institutionellen Rahmen darstellte, in dem Diskurse der deutschen Gewerkschaftsbewegung eine internationale Verbreitung gefunden haben.

Zieht man zudem die Bedeutung der Sozialversicherung für die deutschen Gewerkschaften sowie den Charakter der Sozialversicherung als Erinnerungsort in Betracht, dann – so die Ausgangsthese dieses Beitrags – müssten sich in der IAO Spuren der Internationalisierung des gewerkschaftlichen Erinnerungsortes Sozialversicherung finden lassen: Wie und zu welchen Anlässen wird auf die Entstehung und Entwicklung der deutschen Sozialversicherung und insbesondere den Beitrag der Gewerkschaften innerhalb der IAO Bezug genommen? Welche Erinnerungsgemeinschaften lassen sich feststellen und welche Rolle spielen Gewerkschafter dabei? Um diese Fragen zu beantworten, soll zuerst geklärt werden, wer als Trägerschichten einer deutschen Erinnerung an Sozialpolitik innerhalb der IAO in Frage kam (Kott 2009, S. 281–296). Dazu werden im Folgenden die deutschen Akteure und ihre Rollen innerhalb der Organisation dargestellt.

Aufgrund der Begleitumstände des Beitritts zur IAO scheint Deutschland, bzw. später die BRD, in der Organisation zunächst nur eine untergeordnete Rolle gespielt zu haben. Dennoch war der deutsche Beitrag in Form von sozialem Fachwissen bedeutsam, besonders im Bereich der Sozialversicherungen und später der sozialen Sicherheit. In diesem Rahmen konnten auch die Gewerk-

schaften, die ein wesentliches Element der Funktionsweise des deutschen Sozialversicherungssystems darstellten, relativ früh in die Expertenkreise der neuen Organisation integriert werden.

Tatsächlich spielten die Gewerkschaften aufgrund der dreigliedrigen Natur der IAO eine wichtige Rolle. Jeder Mitgliedstaat entsandte zur jährlich stattfindenden Internationalen Arbeitskonferenz – eine Art Parlament oder Vollversammlung der Organisation – eine Delegation, die aus zwei Vertretern der Regierung sowie je einem Vertreter der »Arbeitgeber« und der »Arbeitnehmer« gebildet wurde. Die gleiche dreigliedrige Repräsentation gab es im Verwaltungsrat, dem Exekutivorgan der Organisation, in dem nur eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten einen Sitz hatte. Gegenüber der Logik der nationalen Zugehörigkeit war hier allerdings die Zugehörigkeit zu einer der Gruppen (Regierungsvertreter, Arbeitgeber oder Arbeitnehmer) stärker wirksam. Die deutschen Delegierten (des Reichs, später der BRD), Gewerkschafter und Unternehmer eingeschlossen, hatten von Beginn an im Verwaltungsrat eine wichtige Stellung inne. Als Beamte oder Fachleute arbeiteten sie des Weiteren auf verschiedene Weise im Internationalen Arbeitsamt (IAA) mit, das heißt im Sekretariat der Organisation.

Diesem Beitrag liegen drei Fragen zugrunde. Zunächst wird untersucht, wie die deutschen Akteure den Modellcharakter der deutschen Sozialpolitik über die IAO konstruierten und verbreiteten und welche Rolle die deutschen Gewerkschaften, auch in Konkurrenz zu den ministerialen Beamten, dabei spielten. Anschließend wird gefragt, inwiefern die IAO für deutsche Gewerkschafter ein Ort war, den sie zur internationalen Erinnerung an ihr Engagement und ihre Mitwirkung in der Sozialversicherung und der sozialen Demokratie nutzten. Kann man von einer Erinnerungsgemeinschaft deutscher Gewerkschafter innerhalb der IAO sprechen? Abschließend soll gefragt werden, welche Rolle die Tradition der internationalen Solidarität für die deutschen Gewerkschaften in der IAO spielte. Lässt sich ein spezifischer Beitrag der deutschen Gewerkschaften zum Internationalismus rekonstruieren, und inwiefern wird dieser in der gewerkschaftlichen Erinnerung repräsentiert?

Die deutschen Gewerkschafter in der IAO – eine umstrittene Stellung

Die IAO ist einer der Orte, an dem sich die Spannungen zwischen den verschiedenen Akteuren der deutschen Sozialpolitik – dem Ministerium auf der einen, den Akteuren vor Ort und ganz besonders den Gewerkschaften auf der anderen Seite – beobachten lassen. In der Periode zwischen 1919 und 1933 kam noch

die Konkurrenz zwischen den sozialdemokratischen und christlichen Gewerkschaften hinzu, den beiden Hauptströmungen der deutschen Gewerkschaftsbewegung.

Diese Spannungen und Konkurrenzen traten auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene auf, also zum einen im IAA, in der Internationalen Arbeitskonferenz und im Verwaltungsrat der IAO in Genf, zum anderen in Deutschland, im Berliner bzw. später Bonner Zweigamt. Diese Konkurrenz wirft die für die Untersuchung der IAO als Ort für Erinnerungen an deutsche Sozialpolitik zentrale Frage auf, wer genau die Akteure waren, die hier als Erinnerungsträger in Frage kämen.

Deutsche Gewerkschafter und Beamte in Genf

Die auf ihr sozialpolitisches Fachwissen stolzen Deutschen waren in den Vertretungsorganen der IAO immer zahlreich präsent (Kott 2001, S. 485–502). Die deutschen Delegationen zur Internationalen Arbeitskonferenz fielen ab 1920 durch ihre Größe auf, zumal jede Delegation zusätzlich von zahlreichen Beratern und Experten begleitet wurde. Das gilt besonders für die Gewerkschaftsvertretungen: Rudolf Wissell wurde 1921 von acht technischen Beratern begleitet, Willy Richter 1953 ebenfalls. Des Weiteren war Deutschland als industrielle Großmacht ab 1919 durch einen Repräsentanten der Regierung im Verwaltungsrat vertreten: Dr. Leymann, Abteilungsleiter im Reichsarbeitsministerium (RAM). Ihm folgten die Ministerialdirektoren Feig (ab November 1923) und Weigert (ab Januar 1928). 1954 gelang es der Regierung der BRD nach engen Verhandlungen, diesen Sitz »zurückzugewinnen«. Sie entsandte daraufhin Maximilian Sauerborn, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) und ehemaliger Abteilungsleiter für Kranken- und Rentenversicherung im RAM (Historikerkommission zur Geschichte des RAM 2021). Die deutschen Gewerkschaften waren ebenfalls repräsentiert und dies auf höchster Ebene: 1919 war der ADGB-Vorsitzende Carl Legien deutscher Arbeitnehmervertreter, desgleichen sein Nachfolger als Vorsitzender des ADGB, Theodor Leipart (bis 1925), dann der stellvertretende ADGB-Vorsitzende Hermann Müller (1925–1933).

Mit Hans Vogel erhielten die Arbeitgeber 1929 ebenfalls einen ständigen Vertreter im Verwaltungsrat. Nach dem Zweiten Weltkrieg entsandte der DGB erneut bedeutende Persönlichkeiten in den Verwaltungsrat: zunächst Willy Richter, 1956 zum ersten DGB-Vorsitzenden gewählt, ab 1963 Hermann Beermann, auf den 1970 Gerhard Muhr folgte – die beiden letzteren waren stellvertretende Vorsitzende des DGB und dort mit dem Bereich Sozialpolitik betraut. Gerhard Muhr leitete 1974 die Arbeitnehmergruppe der IAO und wurde 1979

Vizepräsident der Internationalen Arbeitskonferenz. Diese Ämter zeugen von der Stellung der deutschen Gewerkschaften, die sie in den Beratungsgremien der IAO bis in die 1980er Jahre hinein innehatten und die ihrem internationalen Ruf als eine der weltweit mächtigsten und am besten organisierten Gewerkschaftsbewegungen entsprach.

Im IAA standen die Gewerkschafter allerdings im Schatten der Beamten des RAM. Als die deutsche Präsenz in der Zwischenkriegszeit 1929 ihren Höhepunkt erreichte, waren von den fast 400 Beamten des IAA 18 Deutsche, darunter drei in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Drei deutsche Beamte entstammten der Arbeiterbewegung.

Diese Charakteristik lebte ungebrochen weiter, denn nach dem Zweiten Weltkrieg führten deutsche Beamte die Tradition im IAA fort. Die spezifische Expertise der deutschen Gewerkschaften im Bereich der Arbeitsbeziehungen wurde 1956 durch die Ernennung des Juristen Johannes Schregle zum Mitglied der Abteilung für Arbeitsbeziehungen anerkannt. Johannes Schregle, der Sachverständige des DGB für internationales Arbeitsrecht, beendete zudem seine Karriere im IAA als Abteilungsleiter für industrielle Beziehungen, wurde aber aufgrund seines Fachwissens weiterhin regelmäßig von deutschen Gewerkschaften um Rat gebeten. Schregle war 1960 unter den 23 deutschen Beamten der einzige Gewerkschafter; erst einige Zeit später, im Jahr 1970, kam mit Bernt Heise ein weiterer Gewerkschafter hinzu.

Im RAM und dann im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde die internationale Anerkennung der deutschen Sozialpolitik als Zeichen ihres beispielhaften Charakters interpretiert. Die deutschen Beamten haben die IAO als institutionellen Rahmen für die Internationalisierung des Erinnerens an deutsche Sozialpolitik und dabei auch des Erinnerungsortes »deutsche Sozialversicherung« genutzt. Das Gleiche gilt aber nicht für die Gewerkschaftsbewegung. Es finden sich keine Anzeichen dafür, dass Gewerkschafter die IAO als Bühne genutzt haben, um die Mitbestimmung und Selbstverwaltung in der deutschen Sozialpolitik zu bewerben. Und das steht interessanterweise im Kontrast zu der Wahrnehmung der IAA-Beamten selbst. Für sie war gerade die Mitwirkung der deutschen Gewerkschaften an der Sozialversicherung und in den Arbeitsbeziehungen der Anlass, die deutsche Sozialpolitik als Modell darzustellen.

Diese Diskrepanz zwischen der internationalen Wahrnehmung und dem Selbstverständnis der deutschen Gewerkschafter sowie deren Defizit an Internationalität finden ihren Ausdruck in der starken Involvierung der deutschen Gewerkschaften in den eher »nationalen Organen« der IAO, nämlich im Berliner Zweigamt.

Das Berliner, später Bonner Zweigamt des IAA

In der Zwischenkriegszeit war ein großer Teil der Beamten des bedeutenden Berliner Zweigamtes aus der Gewerkschaftsbewegung hervorgegangen. Das Zweigamt von Berlin beschäftigte zu diesem Zeitpunkt elf Personen, das Pariser Amt acht und das Londoner Amt sechs. Die beiden ersten Direktoren, Alexander Schlicke (1921–1925) und Willy Donau (1925–1933) (A-IAA P 1758), waren in enger Abstimmung mit den Vorsitzenden des ADGB und am Ende erbitterter Verhandlungen (A-IAA CAT 7/476, 20. März 1925, siehe vor allem die Verhandlungen mit Leipart) berufen worden; sie entstammten ebenso der sozialdemokratischen Strömung (A-IAA C 502/0; Schlicke war sozialdemokratischer Reichstagsabgeordneter aus Württemberg) der Gewerkschaftsbewegung wie die meisten übrigen Mitarbeiter des Amtes. Im Zuge einer Öffnung hin zum christsozialen Flügel im Januar 1926 ist Wilhelm Claussen an das Zweigamt gekommen (A-IAA CAT 1/25/1 und 26). In seiner Korrespondenz mit Willy Donau nannte Albert Thomas ihn ironisch »der kleine Christ«.

Das änderte sich aber nach dem Zweiten Weltkrieg. Mit dem Ökonomen Georg Seib sollte ein Neuling das am 10. März 1953 feierlich eröffnete neue Bonner Zweigamt leiten (Seib 2001). Das war ein Bruch mit der Tradition. Die Verantwortlichen des DGB beklagten sich bitter darüber, dass die Ernennung Georg Seibs nicht mit ihnen abgestimmt worden war (Correspondent Branch office report, Februar 1953, A-IAA C 24-2-1; siehe auch den Brief von Rens an den Generaldirektor, 4. März 1953, A-IAA Z 9/24/4). Dies war aber symptomatisch für die im Grunde sowohl politische als auch wirtschaftliche Dimension des Beitritts der BRD zur IAO und für einen ganz bewusst herbeigeführten Bruch mit der Weimarer Zeit.

Seib hatte weder irgendwelche Verbindungen zur deutschen Gewerkschaftsbewegung noch war er als Spezialist für Sozialpolitik ausgewiesen. Vielmehr hatte er verschiedene Posten in der Verwaltung des Marshall-Plans bekleidet und war persönlicher Referent des Vizekanzlers für Wirtschaftsangelegenheiten gewesen. 1976 wurde er von Detlef Zöllner abgelöst, der zwar ebenfalls nicht aus der Welt der Gewerkschaften stammte, aber immerhin als echter Experte für soziale Fragen gelten konnte. Obwohl sie ihr Bedauern darüber zum Ausdruck brachten, bei der Auswahl des Korrespondenten nicht hinzugezogen worden zu sein, fuhren der DGB-Vorsitzende Walter Freitag und sein Stellvertreter Matthias Föcher 1953 zu einem Treffen mit Seib nach Bonn. Sie signalisierten ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit und betonten die Bedeutung, die sie der Arbeit der IAO beimaßen.

Tatsächlich hatten die Gewerkschaften in der britischen Besatzungszone bereits 1948 anlässlich der Verhandlungen über die Betriebsvereinbarungen Kontakt mit dem IAA gesucht und einige Exemplare der Betriebsvereinbarungen mit Bitte um Stellungnahme nach Genf geschickt (Protokoll, Treffen mit den Gewerkschaften der britischen Besatzungszone, 11. Mai 1948, A-IAA RL 24-3-19). 1949 reiste Ludwig Rosenberg, beim DGB für internationale Beziehungen zuständig und das einzige Präsidiumsmitglied, das Englisch sprach (er hatte den Nationalsozialismus in England überlebt), nach Genf, um einen Austausch von Publikationen zwischen dem neu gegründeten DGB und dem IAA anzuregen (Brief von Hans Böckler an Schuil, 23. Februar 1949, A-IAA RL 24-3-19). Im selben Jahr fragte sich Erich Bührig, der im DGB den Bereich Arbeitsrecht leitete, »inwieweit die deutsche Gesetzgebung den von der IAO beschlossenen Konventionen und Empfehlungen entspricht und Ergänzungen oder Änderungen der Gesetzgebung notwendig sind, um sie dem Beschluss der IAO anzupassen« (Böckler an Schuil, 11. August 1950, A-IAA RL 24-3-19).

Der DGB stellte zur Klärung dieser Fragen einen jungen Juristen an, der aus dem Gewerkschaftsmilieu stammte, Johannes Schregle, dessen weitere Laufbahn im IAA oben bereits angesprochen wurde. All diese Entwicklungen und Umstände belegen ein starkes Interesse an der IAO im DGB und die Bereitschaft zur Unterstützung ihrer Aktivitäten. Allerdings legen sie im Vergleich zur Zeit davor auch eine Art Umkehrung des Verhältnisses zwischen der IAO und den deutschen Gewerkschaften nahe. Während das IAA den ADGB umworben hatte, war es nun andersherum: Der DGB warb um die Unterstützung der IAO.

Die Deutschen Gewerkschaften und die IAO – ein internationaler Ort nationaler Sozialpolitik

Turbulente Zwischenkriegszeit

In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen setzte Albert Thomas große Hoffnungen in die Arbeiterbewegung, um Deutschland an Europa zu binden. Für Thomas wie für alle reformsozialistisch gesinnten Mitarbeiter des IAA war die Mitwirkung der deutschen Gewerkschaften wichtig, weil sie ein positives Bild von deren sozialpolitischer Mitwirkung durch die Selbstverwaltung und die Mitbestimmung hatten. Eigentlich ließe sich fast behaupten, dass die IAA-Beamten von den deutschen Gewerkschaften erwarteten, dass diese über die IAO die deutsche Selbstverwaltung als einen Erinnerungsort demokratischer internationaler Sozialpolitik ausbilden würden. Das geschah aber nicht.

Die Beziehungen zwischen IAA und deutschen Gewerkschaften waren keineswegs einfach und 1924 drohte Albert Thomas sogar, das Berliner Zweigamt wegen erheblicher Missstände zu schließen (Briefe von 1924, A-IAA C 502/0). Die Ursachen dieser Missstände schrieb er besonders einem Verantwortlichen zu, dem Gewerkschafter Albert Baumeister (Brief an Butler, 31. Oktober 1924, A-IAA XC 24 1/1). Dessen Äußerungen veranschaulichten die Entwicklung des Nationalismus in der Gewerkschaftsbewegung ebenso prägnant wie die ambivalente Stellung, die diese gegenüber der IAO bezog. Als Sekretär Carl Legiens bis 1917 in der internationalen Gewerkschaftsbewegung engagiert und Redakteur der *Internationalen Korrespondenz* war Baumeister einer der ersten deutschen Beamten des IAA, zunächst in Genf, anschließend im Berliner Zweigamt. In seiner Korrespondenz mit Albert Thomas, aber auch in publizierten Texten, vertrat er allerdings einen ultranationalistischen Standpunkt, äußerte sich bisweilen sogar feindselig gegenüber der Organisation, für die er arbeitete. So beschuldigte er die Franzosen, im Ruhrgebiet und im Saarland die Errungenschaften der deutschen Arbeiter zu zerschlagen (Brief, 26. Oktober 1923, A-IAA CAT 7-29), und zog offen die Wirkmächtigkeit der angeblich von Frankreich und Großbritannien dominierten internationalen Gewerkschaftsbewegung und der IAO in Zweifel.

Baumeister trat für die Verteidigung der nationalen Interessen der deutschen Arbeiterklasse und ihrer Errungenschaften ein, die er von britisch-französischen Kapitalinteressen bedroht sah (siehe seine Rede aus dem Jahr 1925 in Baumeister 1925, die nicht ohne Rückgriff auf einen gewissen Antisemitismus auskam; Schriftenreihe des »Firn«). Damit verlieh er einer Grundtendenz der deutschen Gewerkschaftsbewegung der 1920er Jahre Ausdruck, und er war nicht der Einzige, der sich so äußerte. Als Albert Thomas sich bei Hermann Müller, dem stellvertretenden ADGB-Vorsitzenden und deutschen Gewerkschaftsvertreter im Verwaltungsrat, über die schwache Unterstützung beklagte, die die IAO von den deutschen Gewerkschaften erhielt, antwortete dieser:

»Es ist richtig, dass das IAA in den Gewerkschaften nicht so Fuß gefasst hat, wie wir es selbst wünschen. Aber woran hat das gelegen? Auch die deutschen Arbeiter sind Deutsche und sie können die Welt nicht betrachten ohne Rücksicht darauf, wie Deutschland von der Entente behandelt wird. Und dass die Entente dem Inneren Aufbau der deutschen demokratischen Republik auch nur das geringste Verständnis entgegengebracht hätte« (Brief von H. Müller an A. Thomas, 24. November 1924, A-IAA CAT 7 519).

1926 warf er Albert Thomas vor, auf die Interessen der von der Inflation stark belasteten deutschen Arbeiter keine Rücksicht zu nehmen (Weber 2010, S. 476 f.).

Die nationale Empfindlichkeit der deutschen Gewerkschafter konzentrierte sich ganz besonders in der Frage des Gebrauchs des Deutschen als Arbeitssprache. Schon 1920 forderte Legien im Verwaltungsrat, die Publikationen der IAO ins Deutsche zu übersetzen, und fügte hinzu, dass »der Gebrauch des Deutschen Holland und die skandinavischen Länder auch betrifft« (PV CA, 1920, 5, S. 29). Albert Thomas unterstützte diese Forderung und verpflichtete sich 1925, mit seinen deutschsprachigen Partnern auf Deutsch zu korrespondieren und ihnen die Arbeitsunterlagen des IAA umgehend in deutscher Übersetzung zukommen zu lassen (Vermerk vom 6. April 1925, A-IAA P1/8).

Für Albert Thomas war das Eintreten für den Gebrauch des Deutschen als Arbeitssprache jedoch nicht gleichbedeutend mit einem Nachgeben gegenüber den nationalistischen Forderungen der deutschen Gewerkschafter. Das Anliegen stand für ihn gewissermaßen über dieser Frage, denn es sollte dazu beitragen, die sich zurückziehenden deutschen Arbeiter an die internationale Organisation zu binden und sie als internationale sozialpolitische Akteure im Spiel zu halten. Folglich wurde Deutsch eine der Arbeitssprachen im IAA und dieses gab zwischen 1923 und 1940 die *Internationale Rundschau der Arbeit* heraus, bei der es sich um eine Auswahl ins Deutsche übersetzter Beiträge zur *Revue internationale du Travail* handelte. Nach dem Krieg forderten die Verantwortlichen aus Politik und Gewerkschaften erneut wiederholt die Publikation einer auf Deutsch erscheinenden Zeitschrift nach dem Vorbild der Internationalen Rundschau, konnten sich damit allerdings nicht durchsetzen.

Der Nationalsozialismus – ein Bruch?

Hitlers Machtübernahme schien der Präsenz Deutschlands und insbesondere der deutschen Gewerkschafter im IAA ein jähes Ende zu setzen. Bereits 1933 wurde Helmut Lehmann von den nationalsozialistischen Machthabern seines Amtes als Vorsitzender des Hauptverbands deutscher Krankenkassen enthoben, in einem Arbeitslager interniert und von der Liste der Sachverständigen des Sozialversicherungsausschusses gestrichen (Brief vom 14. Oktober 1933, A-IAA SI 1/0/24).

Über die repressiven Maßnahmen unterrichtet, von denen die deutschen Gewerkschafter betroffen waren, machten die Vertreter der Arbeitnehmergruppe im Verwaltungsrat sich Sorgen darüber, dass der deutsche Gewerkschaftsvertreter Wilhelm Leuschner nicht zu den Sitzungen erschien (Tosstorff 2007, S. 14–16). – 1944 wurde Leuschner wegen seiner Beteiligung am Widerstand gegen Hitler zusammen mit Carl Friedrich Goerdeler in Plötzensee hingerichtet. – Um die europäische Öffentlichkeit zu beruhigen, wurde Leuschner nach einem Ge-

spräch zwischen Staatssekretär Johannes Krohn, RAM, und dem neuen IAA-Direktor Harold Butler in die deutsche Arbeitnehmerdelegation zur Internationalen Arbeitskonferenz 1933 aufgenommen.

Geleitet wurde diese, ansonsten ausschließlich aus Mitgliedern der DAF bestehende Delegation von deren Chef, Robert Ley. Die Genfer Öffentlichkeit und die örtliche linke Presse bereiteten Ley einen hitzigen Empfang, und dieser ließ während seines kurzen Aufenthalts in Genf keine Gelegenheit aus, um zu provozieren (siehe die vollständige, vom Informationsdienst angelegte Akte mit Presseauschnitten, A-IAA DADG 10-4). Daraufhin sprach der Präsident des Internationalen Gewerkschaftsbundes, der Belgier Walter Schevenels, der deutschen Arbeitnehmerdelegation ihren repräsentativen Charakter ab und prangernte die systematische Zerstörung der gewerkschaftlichen Freiheit in Deutschland an (siehe die umfangreiche Dokumentation mit Protokollen der Internationalen Arbeitskonferenz [IAK] von 1933, S. 486–490; deutsche Übersetzung in Tosstorff 2010). In der Folge reiste die deutsche Delegation am 19. Juni aus Genf ab (IAK 1933-17, S. 486–490), und kurze Zeit später trat Deutschland aus der IAO aus.

Zur selben Zeit befand sich das Berliner Zweigamt des IAA in einer schweren Krise (Kott 2018, S. 29–53). Der Sozialdemokrat Willy Donau musste Berlin im Oktober 1933 aus gesundheitlichen Gründen für längere Zeit verlassen und überließ die Leitung des immer noch im Gebäude des RAM untergebrachten Zweigamtes dem christlichen Gewerkschafter Wilhelm Claussen.

Als im Dezember 1933 ein Besuch hochrangiger NSDAP-Mitglieder in den IAA-Räumen angekündigt wurde (A-IAA P 2527), nahm Walter Reichhold, ein vorübergehend vom RAM abgestellter Beamter des IAA, das Porträt Albert Thomas' von der Wand des von ihm geführten Zeitschriftensaals und zerschlug es mit dem Schrei »Heil Hitler!« an einem Stuhl. An dessen Platz hängte er ein Porträt des neuen Reichskanzlers (Brief von Reichhold an Pône, 8. Januar 1934, A-IAA XO 2/28). Reichhold warf dem IAA außerdem vor, das Berliner Zweigamt zu einer Außenstelle der Sozialdemokratie gemacht zu haben, und beschuldigte bestimmte dem Amt nahestehende Personen, ihre diplomatische Sonderstellung dazu benutzt zu haben, feindliches und kompromittierendes politisches Material zu unterschlagen. Wilhelm Claussen konnte den IAA-Direktor Harold Butler dennoch davon überzeugen, eine Berliner Vertretung beizubehalten, und sorgte dafür, dass weiterhin der Presse-Dienst erschien (A-IAA C 505/1901). Als dieser 1934 dazu aufgefordert wurde, sich dem Reichsverband der deutschen Korrespondenz- und Nachrichtenbüros anzuschließen, musste sich Claussen dem Schriftleitergesetz beugen und eine Genehmigung des Direktors Harold Butler einholen (Vermerk, 21. Januar 1935, A-IAA C 505/1901).

Als der in Berlin verbliebene Korrespondent des IAA geriet Wilhelm Clausen ins Zentrum der Zuständigkeitskonflikte zwischen RAM und DAF. Ab 1936 bekam er eine Akkreditierung beim »Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda« und wurde damit de facto zu einem Propagandainstrument des Dritten Reichs (Brief vom 21. März an Butler, A-IAA XC/24/1/2). Ende desselben Jahres übernahm Robert Ley die Leitung eines »Zentralamts für internationale Sozialgestaltung«, das von 1941 bis 1944 die *Neue internationale Rundschau der Arbeit* herausgab. Mit dieser Zeitschrift wollten die Verantwortlichen bei der DAF die ehemalige *Internationale Rundschau der Arbeit* ersetzen, um deren Veröffentlichung sich bis 1939 Willy Donau in Genf gekümmert hatte (zu den internationalen Bemühungen der DAF aus Perspektive des IAA siehe A-IAA PWR1-24).

Um die Zeitschrift, die in fünf Sprachen erscheinen sollte, herauszugeben und zu übersetzen, wandte sich die DAF an ehemalige Mitarbeiter des IAA, die aufgrund drastischer Personalkürzungen im Amt arbeitslos geworden waren. So wurden etwa die beiden früheren Gewerkschafter Otto Bach und Willy Donau, die beide im Berliner Zweigamt tätig gewesen waren, Teil des Vorhabens. Donau soll auch versucht haben, Übersetzer und Sekretäre aus den Reihen der ehemaligen IAO-Mitarbeiter anzuwerben (Viple, 13. Mai 1941, A-IAA Z1/11).

Otto Bach war in dieser Phase besonders aktiv und verfasste das erste Editorial der neuen international ausgerichteten Zeitschrift der DAF. Darin brachte er seine Freude darüber zum Ausdruck, dass der Geist der »französischen Revolution« in Europa besiegt sei, und wünschte sich eine neue, vom Deutschen Reich durchgesetzte europäische Sozialpolitik herbei. Bach wurde auch ein Verbindungsmann zu den Gewerkschaftsorganisationen in Westeuropa und soll damit einverstanden gewesen sein, nach Skandinavien, Paris, Spanien und Portugal zu reisen, um die ehemaligen Gewerkschafter, mit denen er in Verbindung stand, für die Sache zu gewinnen (Viple, 18. November 1941, A-IAA Z1/11). Bach übernahm den herrschenden Diskurs der Nazis, demzufolge die deutsche Sozialpolitik nun endlich selbst die Mittel hatte, sich international durchzusetzen, ohne den Umweg über Genf nehmen zu müssen (Patel/Kott 2017, S. 317–348).

Otto Bach, der als treuer deutscher Internationalist nach dem Krieg in den Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen eintrat, ist zwar sicher ein extremes Beispiel für diese »nationale internationalistische« Strömung, die ein Mitwirken am nazistischen, sozialimperialistischen Projekt möglich machte, aber er war nicht der Einzige. Im IAA waren sich mehrere Beamten völlig bewusst, dass alle vor dem Krieg im IAA und seinem Berliner Zweigamt tätigen deutschen Beamten mit dem Nazismus stark kompromittiert

waren (Brief von Jean Morellet an Tait, 8. Dezember 1950, sowie die übrige in dieser Akte enthaltene Korrespondenz, A-IAA Z 9/24/2).

Die »neu« eingestellten deutschen Beamten im IAA waren aber auch nicht unbedingt »rein«, wie der Fall Dobbernack deutlich machte. Dobbernack war von 1927 bis 1945 im RAM sowie nach dem Krieg als Versicherungsmathematiker im BMAS tätig. Er war verantwortlich für das 1933 erlassene nationalsozialistische »Sanierungsgesetz«, das zu einer erheblichen Kürzung der Invalidenrenten führte (Klimo 2018). Anschließend war er für internationale Fragen zuständig, insbesondere für die Renten im Protektorat Böhmen und Mähren. Diese internationale Tätigkeit im Dienste des Dritten Reichs konnte ihn paradoxerweise für eine Stelle in einer internationalen Organisation qualifizieren. Dobbernack war zudem einer der wenigen Beamten der Abteilung für Sozialversicherung des RAM, die in die NSDAP eintraten (1937). Das stand seiner Einstellung im IAA 1952 und seiner Beförderung zum Leiter der Abteilung Sozialversicherung 1960 jedoch nicht im Weg (in seiner offiziellen Biografie behauptete er jedoch: »weitere Beförderungen wurden wegen Nichtzugehörigkeit zur NSDAP abgelehnt« [A-IAA P 5418]).

Das Gleiche galt für den als Sachverständigen in die Kommission für die Umsetzung der Übereinkommen und Empfehlungen berufenen Sitzler. Der ehemalige IAO-Beamte hatte während der NS-Zeit am Arbeitswissenschaftlichen Institut der DAF gearbeitet und in der Zeitschrift *Soziale Praxis*, die er bis 1942 als Chefredakteur betreute, die Internationalisierung der nationalsozialistischen Sozialpolitik unterstützt (Sitzler 1940, S. 16). Beide Beispiele erinnern uns, dass eine Entnazifizierung im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nicht stattfand. Solche Vorkommnisse haben sicher nicht dazu beigetragen, die Ausstrahlung der deutschen Sozialpolitik innerhalb der IAO zu fördern (Münzel 2017, S. 494–551).

Im doppelten Kontext der Niederlage und Besatzung sowie der Marginalisierung der Arbeiterbewegung in der langen Phase christdemokratischer Dominanz schien der DGB nun der IAO seine unerschütterliche Unterstützung anzutragen. Die deutschen Gewerkschaften hofften, so ihren internationalen Rang zurückzuerlangen. Dafür gab der DGB, so scheint es, sein Bestreben auf, die IAO für die Durchsetzung eines »deutschen Sozialmodells« zu instrumentalisieren, das nach seiner propagandistischen Nutzung durch die Nazis jegliche Legitimität verloren hatte (Kott 2014, S. 359–376).

Die unerschütterliche Unterstützung durch den DGB

Bereits 1948 stützte sich der DGB auf die IAO, um jene Anerkennung zu erhalten, die er für seine endgültige Durchsetzung auf nationaler Ebene dringend benötigte. In den 1950er Jahren gab es rege Beziehungen zwischen DGB und IAO. Sie wurden durch den Umstand begünstigt, dass bis 1954 der deutsch sprechende Niederländer Jan Schuil für die Beziehungen zu den Arbeiterorganisationen zuständig war. Im Unterschied zu anderen IAA-Beamten war er den deutschen Gewerkschaften gegenüber wohlwollend. So wurde er 1954 als Vertreter der IAO eingeladen, an einer Versammlung des DGB-Ausschusses für Sozialpolitik teilzunehmen (Brief von Willy Richter, März 1954, A-IAA RL 24-3-19-J2).

Auch die Eisenbahner im Saarland wandten sich an die IAO mit ihrer Forderung, im öffentlichen Dienst wieder Tarifverträge einzuführen, was die Regierung des Saarlandes und der französische Staat ablehnten. Bei dieser Gelegenheit berief sich die Gewerkschaftsbewegung auf das Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (Brief, 18. Juni 1952, A-IAA RL 24-3-19-J2).

Im Juni 1951, also kurz nachdem eine Mehrheit der Mitgliedstaaten der Aufnahme der BRD in die IAO zugestimmt hatte, überreichte der DGB dem Bundeskanzler eine Denkschrift über die Ratifizierung von Übereinkommen der IAO, die auch den Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zugestellt wurde. Dem DGB zufolge sollte die BRD ihren Willen zur Zusammenarbeit mit der IAO durch die Ratifizierung der IAO-Übereinkommen sowie durch »die Verpflichtung« klar unter Beweis stellen, »die deutsche Sozialgesetzgebung an die internationale Ebene anzupassen«. Neben den 13 bereits vom Deutschen Reich ratifizierten Übereinkommen, die auch von der BRD anerkannt wurden, empfahl der DGB 45 neue Übereinkommen zur Ratifizierung, von denen 17 eine Anpassung der deutschen Gesetzgebung an internationale Normen erforderten (IAO 1953).

Dieses Ziel bekräftigte der DGB in den 1950er Jahren wiederholt, vor allem bei seinem dritten Bundeskongress im Oktober 1954, bei dem besonders die Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit und Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (Bericht von Seib an Rens, 15. Oktober 1954, A-IAA RL 24-3-19-J2; siehe für die BRD allgemein Schulz 2005, S. 927–929) diskutiert wurden. Anders als in der Zwischenkriegszeit scheinen die deutschen Akteure also nicht besonders auf der Überlegenheit der eigenen Gesetzgebung insistiert zu haben. Im Gegenteil: Die Gewerkschaften erwarteten von diesem internationalen Rückhalt eine Stärkung der sozialen Sicherheit in Deutschland. Das war vor allem hinsichtlich des Schutzes der erwerbstätigen Frauen der Fall.

Dem Einsatz der christdemokratischen Gewerkschafterin Thea Harmuth sowie dem DGB insgesamt ist es zu verdanken, dass das Übereinkommen Nr. 100 im Jahr 1954 vom Deutschen Bundestag ratifiziert wurde. Thea Harmuth forderte übrigens 1953 mit Nachdruck, in den Korrespondenzausschuss für Frauenfragen der IAO aufgenommen zu werden – eine Forderung, der Mildred Fairchild umgehend nachkam (Brief von Thea Harmuth an Schuil; Brief von Mildred Fairchild, Juni 1953, A-IAA RL 24-3-19-J2).

Im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit wurden die Übereinkommen der IAO nun eindeutig von den deutschen Gewerkschaften ins Feld geführt, um Verbesserungen der Sozialgesetzgebung in Deutschland selbst zu erreichen und nicht, um die Überlegenheit der deutschen Gesetzgebung zur Geltung zu bringen. Gewiss verfolgte der DGB in den 1950er Jahren seine Kampagne für die Ratifizierung der IAO-Übereinkommen durch den Bundestag (siehe die regelmäßigen Berichte Seibts, A-IAA C); die deutschen Gewerkschaften wandten sich darüber hinaus aber auch an die IAO, um Informationen über die internationale Gesetzgebung zu erhalten. Damit konnten sie die Chance erhöhen, ihre eigenen Forderungen durchzusetzen, wie etwa 1953 die der Einführung betrieblicher Arbeitsschutzausschüsse, die aus Vertreter*innen der Belegschaften und der Unternehmer gebildet wurden (A-IAA RL 24-3-19-J2).

Die IAO wurde dann 1969 von den deutschen Gewerkschaften, wie sie es nie vorher gemacht hatten, gefeiert. Wenn die IAO zuvor weder Rahmen noch Anlass zur Erinnerung an die deutsche Sozialpolitik gewesen war, trug der DGB nun dazu bei, dass sie als Erinnerungsort sozialen Fortschritts in Deutschland aufgebaut wurde: Bei seinem Bundeskongress veranstaltete der DGB 1969 eine große Ausstellung zur Feier des 50. Jahrestages der IAO-Gründung. In seiner Rede widmete ihr Hermann Beermann lange Ausführungen und ging insbesondere auf die Fortschritte ein, die die IAO für die Gewerkschafter bedeutet hatte; anschließend verabschiedeten die Kongressdelegierten einstimmig eine Resolution zur Unterstützung der Organisation (A-IAA RL 24-3-19-J3). Gleichzeitig wurde eine Broschüre von Bernt Heise verteilt, Sachverständiger beim deutschen Arbeitnehmervertreter im Verwaltungsrat, in der die Rolle der Gewerkschaften für die IAO herausgestellt wurde. Die IAO wurde praktisch als Erinnerungsort der internationalen Gewerkschaftsbewegung und Impulsgeberin der internationalen Sozialpolitik gefeiert.

Diese Feierlichkeit ist ein Zeichen dafür, dass die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und der IAO sich allmählich geändert hatten. Einerseits rückten neue und international besser ausgebildete Persönlichkeiten in die Führung der Gewerkschaften auf, die zudem – vor allem nach der Verabschiedung des Düsseldorfer Programms – der Zusammenarbeit in einem reformistischen

Rahmen offener gegenüberstanden. Andererseits führte der Eintritt der SPD in die Regierung 1966 und vor allem die Kanzlerschaft Willy Brandts zu einem tiefgreifenden Wandel in der Art und Weise, wie sich das Land auf internationaler Ebene positionierte. Der finanzielle Beitrag zur IAO wurde zudem erhöht (Hockerts 2006, S. 928). Beermann und Muhr nahmen im Verwaltungsrat eine gegenüber den Gewerkschaftsvertreter*innen aus Osteuropa offenere Haltung ein, was besonders von Generaldirektor David Morse (Zusammenfassung, Diskussion David Morse mit Ludwig Rosenberg und Hermann Beermann, 6. März 1968, A-IAA Z 3/24/1/J2) und später Wilfried Jenks sehr begrüßt wurde. Jenks hatte außerdem im DGB einen Rückhalt gegen die zu Beginn der 1970er Jahre stark antikommunistisch ausgerichtete Politik der American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO).

In dieser Phase war die Unterstützung der IAO durch den DGB unverkennbar eher politischer als sozialer Natur. Es ging vor allem darum, in einem durch die Spannungen mit der AFL-CIO geprägten Kontext den Ost-West-Dialog voranzutreiben. Damit wurde der DGB aber zweifelsohne für die IAO auch zu einer politischen Ressource.

Deutsche Gewerkschaften, Ressource für die IAO

Die deutschen Gewerkschaften waren für die Internationale Arbeitsorganisation von Anfang an eine Ressource und dies in zweierlei Hinsicht. Auf der einen Seite öffneten sie wegen ihrer Einbindung in die Strukturen der Sozialpolitik und hier besonders der Sozialversicherungen ein Tor zum deutschen Sozialstaat, wodurch in der Zwischenkriegszeit die Stellung der noch jungen Organisation gestärkt wurde. Auf der anderen Seite interessierten sich die Beamten des IAA für das qualitativ hochwertige Fachwissen, das die deutschen Gewerkschaften hervorbrachten. Albert Thomas hob in seinem Werk von 1904 nicht ohne Bewunderung hervor, dass es der deutschen Gewerkschaftsbewegung durch die Entwicklung ihrer Managementfähigkeiten gelungen sei, den Rang einzunehmen, der ihr im deutschen Kaiserreich lange verweigert worden war (Thomas 1904, S. 85).

Expertise der Zwischenkriegszeit

In der Zwischenkriegszeit, als die IAO noch schwach war und in ihrer Existenz bedroht, waren ihre Erwartungen gegenüber den mächtigen deutschen Gewerkschaften wahrscheinlich am größten. Albert Thomas und sein Team setzten auf den ADGB, um Deutschland an die Organisation zu binden und die Beziehun-

gen mit dem RAM zu festigen. Der größte Teil der im IAA in Genf oder Berlin arbeitenden deutschen Gewerkschafter spielte tatsächlich eine bedeutende Rolle in der Ausarbeitung und Verwaltung der deutschen Sozialpolitik. Alexander Schlicke, Direktor des Berliner Zweigamtes, und Rudolf Wissell, deutscher Arbeitnehmervertreter auf der Internationalen Arbeitskonferenz, waren in der Weimarer Republik 1919/1920 bzw. von 1928 bis 1930 Arbeitsminister. Willy Donau war Mitglied der Arbeitsverwaltung der Stadt Berlin und Regierungsrat; Wilhelm Claussen machte nach dem Zweiten Weltkrieg unter Minister Blank Karriere als Staatssekretär im BMAS.

Des Weiteren standen die deutschen Gewerkschaften im Zentrum des Modells sozialer Demokratie, dem das IAA ein ausgeprägtes Interesse entgegenbrachte. Seit Beginn der 1920er Jahre unterstrich Albert Thomas, dass die Arbeitnehmermitbeteiligung, etwa die Schlichtungsverfahren, Instrumente zur Konfliktprävention und Sozialordnung darstellten, die auch im Mittelpunkt des Projekts der IAO standen (siehe die Resolution von 1928 in BIT 1931, S. 311; Reiseberichte Albert Thomas, 12. Mai 1920, A-IAA CAT 1/1920).

Deutschland konstituierte in diesem Sinn einen Schatz an Erfahrungen, die umso mehr Wirkung entfalteten, als sie bereits viele Jahre zurückreichten (die ersten Betriebsräte wurden 1890 im Gesetz erwähnt) und recht vielfältig waren: Betriebsräte, Tarifverträge, Schlichtungsverfahren bei Arbeitskämpfen und sogar Vergesellschaftung des Bergbaus (Berthelot 1924). In ihrer Gesamtheit beruhten diese Erfahrungen auf der Existenz einer mächtigen, hervorragend organisierten Gewerkschaftsbewegung. Als 1927 die Zahl der unter staatlicher Aufsicht durchgeführten Zwangsschlichtungsverfahren stark anstieg, bekräftigte Albert Thomas bei einer Reise ins Rheinland auf Deutsch: »In Deutschland sind eben die Grundideen der IAO in die nationale Verfassung eingeschrieben« (Rede Albert Thomas 1927, A-IAA CAT 1/27/8/3) und erhob Deutschland damit zum Sozialmodell und Vorbild der neuen Organisation.

Schließlich waren die IAA-Beamten auch darauf bedacht, das soziale Fachwissen zu binden, das die deutschen Gewerkschafter*innen in der Mitverwaltung der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung gewonnen hatten. Walter Pryll war zwar kein Gewerkschafter, wurde aber als Chefarzt der Berliner AOK und eine der Hauptfiguren des sozialdemokratischen Sozialhygienismus der Weimarer Republik als Sachverständiger in den Gesundheitsausschuss berufen. Oswald Stein, Experte für Sozialversicherungen im IAA, freute sich 1925, dass er Kontakte mit dem Hauptverband deutscher Krankenkassen hatte knüpfen können sowie mit dessen Vorsitzenden, dem Gewerkschafter Helmut Lehmann (Brief von Stein an Maurette, 24. November 1925, sowie von Tixier an Thomas, 13. Januar 1926, A-IAA, SI 1/0/24), der 1930 zum Sachverständigen im Sozialver-

sicherungsausschuss ernannt wurde. Durch seine Berufung, die den Beamten des RAM überhaupt nicht schmeckte, nahmen die IAA-Mitglieder unzweideutig Stellung zugunsten einer Organisation der Kassen, die für die Arbeitergewerkschafter vorteilhaft war.

Im Gegenzug erwarteten die Beamten, dass dies zur Bildung einer wohlwollenden Aufnahme der IAO und ihres Anliegens in der internationalen Öffentlichkeit führte. Am 4. Oktober 1927 gründeten Oswald Stein und Adrien Tixier die Internationale Zentralstelle von Verbänden der Krankenkassen und Hilfsvereine. 1937 wurde sie zur »Internationalen Zentralstelle der Sozialversicherungsträger« (nach der französischen Bezeichnung – »Confédération internationale de la mutualité et de l'assurance sociale« – kurz CIMAS genannt), 1947 zur »Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit« (IVSS) (zur Gründung der CIMAS aus französischer Sicht siehe Dreyfus 1995, S. 92–102), die ein Gegengewicht zum Einfluss der Ärzteverbände und privaten Versicherungsunternehmen bilden sollte (diese versuchten, sich ausgehend von der Schweiz zu organisieren, siehe Bericht von Stein an Maurette, 10. Dezember 1926, A-IAA, SI 22/1/1). Den Vorsitz des Verbandes übernahm der sozialdemokratische Abgeordnete Leo Winter aus Prag; Helmut Lehmann wurde sein Stellvertreter.

Die positive Wahrnehmung der sozialen demokratischen Tragweite der deutschen Sozialpolitik trug dazu bei, dass die IAO als institutioneller Rahmen zur Internationalisierung der Erinnerung an die deutsche Sozialpolitik fungierte. Interessanterweise scheinen aber gerade die Gewerkschafter*innen, die in verschiedenen Gremien an der Arbeit der IAO beteiligt waren, an dieser symbolischen Konstruktion nicht mitgewirkt zu haben.

Der DGB

Und doch hielt die Präsenz deutscher Gewerkschafter*innen in den Expertenkommissionen auch nach dem Zweiten Weltkrieg an, ja verstärkte sich sogar noch. Vertreter*innen des DGB waren in den meisten Industriausschüssen anzutreffen, welche eher den entwickelten Ländern offenstanden, aber auch in zahlreichen Sachverständigenausschüssen und hier besonders im Sozialversicherungsausschuss (siehe die Gutachten von Bodo Schaff für den DGB, A-IAA SI 4-01-4-101-1).

So war beispielsweise Otto Brenner, der charismatische spätere IG-Metall-Vorsitzende, im Jahr 1954 Mitglied des Ausschusses für Eisen und Stahlindustrie (A-IAA RL 24-3-19-J2); Willy Richter war Arbeitnehmervertreter im Ausschuss für mechanische Industrie und Kohlebergbau (PV CA, 1959, 141, S. 63) und an der Diskussion über die Kosten der sozialen Sicherheit beteiligt (PV CA 1955,

128, S. 16). Hermann Beermann war Mitglied des Ausschusses für die Anwendung der Übereinkommen und arbeitete 1963/1964 im Sachverständigenausschuss für Automatisierung mit; außerdem war er 1964 Mitglied des Ausschusses für Holz- und Möbelindustrie. In all diesen Jahren drängte er darauf, die Industrieausschüsse zu vermehren und stärker auszudifferenzieren, was in der Tat der Gliederung des gewerkschaftlichen Dachverbands nach Branchen besser entsprach (siehe auch seine Diskussion mit Morse im März 1968, A-IAA Z1/24/3 J2). Im Jahr 1966 war Beermann zudem Mitglied des International Institute for Social Studies der IAO (PV CA 1964, 160, S. 50) und nahm wiederholt zur Frage der Ausarbeitung zuverlässiger internationaler Arbeitsstatistiken Stellung (siehe etwa PV CA, 1967, 169, S. 56).

Was das IAA an den deutschen Gewerkschaften interessierte, war – wie auch in der Zwischenkriegszeit – ihr qualitativ hochwertiges Fachwissen und ab der zweiten Hälfte der 1950er Jahre insbesondere das Wissen über Automatisierung. David Morse reiste 1968 zum Kongress der IG Metall und hielt dort einen langen Vortrag zu diesem Thema (A-IAA RL 24-3-30-J2). 1980 beendete Bernard Fortin seinen Bericht über die vom DGB veranstaltete Konferenz zu Beschäftigungsfragen mit den Worten:

»Wir waren beeindruckt von der Ernsthaftigkeit der Diskussion und dem hohen Niveau der Beteiligten. Ich kann mich nicht erinnern, außer vielleicht in den skandinavischen Ländern, je an einer gewerkschaftlichen Versammlung teilgenommen zu haben, bei der Ökonomen, Forscher, Praktiker und Aktivisten (alle Gewerkschafter) mit solchen technischen Fachkenntnissen und einem solchen Sinn für Politik so schwierige Probleme besprochen haben« (Bericht Fortin 30.10.1980, A-IAA RL 24-3-19-J6).

Schließlich erlaubten es dem DGB seine finanziellen Möglichkeiten, die aus der Perspektive der IAO enorm zu sein schienen, sich an Entwicklungshilfeprojekten der IAO zu beteiligen und insbesondere ab 1957 das Andenprogramm zu unterstützen (A-IAA RL 24-3-19-J3). Willy Richter, der im Verwaltungsrat selten das Wort ergriff, sprach sich 1957 mit deutlichen Worten für die Entwicklungshilfe aus (PV CA 1957, 137, S. 83) und sollte sich in diesem Bereich persönlich engagieren. 1965 beteiligte sich der DGB an der Finanzierung eines Ausbildungszentrums in Ecuador (Brief von Beermann an Jeff Rens, 19. Mai 1965, A-IAA RL 24-3-19-J4). 1966 bot der DGB weitere Unterstützung für das Andenprogramm an und äußerte den Wunsch, dass die IAO sich an der Verwaltung eines Ausbildungszentrums im nordwestbrasilianischen Pindorama beteiligte, welches er zum Teil mitfinanzierte (A-IAA Z 1 24/3/1).

Das Pindorama-Projekt war eng mit der Person Willy Richter verknüpft (Paul 1993). Die Hilfe gründete auf der Vorstellung einer umfassenderen sozia-

len Gerechtigkeit, im Sinne einer gerechteren Aufteilung des globalen Reichtums (zur Entwicklungspolitik der IAO siehe Maul 2007), hatte aber auch – vielleicht hauptsächlich – eine andere Dimension, nämlich die des Exports des im DGB vorhandenen praktischen und technischen Sachverstands. Auch das 1968 in Turin gegründete International Training Center für Führungskräfte aus Ländern des Südens unterstützte der DGB entschlossen und warb als Vermittler bei der deutschen Regierung um die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung (A-IAA Z 1 24/3/1). Beermann, der das Bildungsprogramm des Turiner Zentrums befürwortete, wurde Mitglied seines Aufsichtsrats. Hier übernahm er ein weiteres Mal die Rolle des Schlichters, als er zu Vorwürfen der US-amerikanischen Gewerkschaften Stellung nahm, das Zentrum sei kommunistisch unterwandert.

Es ist merkwürdig, dass diese Mitwirkung an der Entwicklungspolitik der IAO nicht vom DGB als internationale Solidaritätspolitik selbst hervorgehoben wurde und auch nie in der langen Tradition dieser in der Tat seit dem 19. Jahrhundert praktizierten internationalen Solidarität der deutschen Gewerkschaften thematisiert wurde. Die IAO ist also nicht, wie man hätte erwarten können, als Rahmen der Erinnerung dieser gewerkschaftlichen Solidarität wahrgenommen und weiterentwickelt worden. Dafür gibt es mehrere Gründe.

Erstens gehörte die internationale Solidarität zur Sprache des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes der DDR und war daher in der BRD schwer zu vertreten. Zweitens wurde internationale Solidarität von den Mitgliedern der Gewerkschaften eher als Last wahrgenommen und daher von der Führung diskret betrieben. Drittens war in dieser Zeit die IAO sicher nicht mehr der Ort, an dem die deutschen Gewerkschaften bevorzugt ihr soziales Modell diskutierten und verbreiteten. Darauf deutet beispielsweise hin, dass die Einführung der dynamischen Rente 1957 in der IAO kaum gewürdigt, im Europarat hingegen breit diskutiert wurde (Kramer 2017, S. 84–102; Köhler 2007, S. 821–840).

Fazit

Welche Rolle spielte also die IAO für die Erinnerung an die deutsche Sozialpolitik, und was war die Funktion der Gewerkschaften in diesem Prozess? In der Zwischenkriegszeit hatte die IAO tatsächlich als Resonanzkörper für die von den deutschen Akteuren gerühmte Vortrefflichkeit ihrer Sozialpolitik gedient. Die Konstruktion des deutschen Sozialmodells auf internationaler Ebene war aber vor allem ein Anliegen der Beamten des RAM. Die deutschen Gewerkschaft-

ter*innen, die in der Verwaltung der Sozialversicherungsträger mitwirkten, trugen zu dieser symbolischen Konstruktion kaum bei.

Doch auch die internationalen Beamten des IAA waren in die Konstruktion und Verbreitung des deutschen Sozialmodells eingebunden. Sie stammten oft aus sozialistischen Milieus und hießen deshalb Lösungen grundsätzlich gut, die die soziale Demokratie förderten. In diesem Sinn fungierte die IAO doch als Rahmen einer Internationalisierung des »Erinnerungsorts deutscher Sozialstaat« und damit auch der Erinnerung an das Wirken der deutschen Gewerkschaften. Doch wirkten die deutschen Gewerkschafter*innen selbst kaum daran mit.

Nach dem Zweiten Weltkrieg verkörperte bis 1973 nur die BRD die Tradition der deutschen Sozialpolitik. Aber in Wirklichkeit gab es keine Kontinuität mehr. Das Personal aus der Zeit vor dem Nationalsozialismus – das gilt auch für die Gewerkschaftsseite – war weitgehend kompromittiert und diskreditiert. Außerdem führten die gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse in Westdeutschland selbst zumindest bis in die 1960er Jahre zu einer merkwürdigen Umkehrung: Das IAA war nun weniger ein Ort der Werbung für das deutsche Sozialmodell als vielmehr eine Quelle der Unterstützung für Forderungen der Gewerkschaften, insbesondere der Frauen. Ab Ende der 1960er Jahre setzten die deutschen Akteure auf das IAA, um in Europa die von ihnen betriebene Entspannungspolitik durchzusetzen. Der DGB trug dann auch dazu bei, das Bild der IAO als internationalen Ort des sozialen Fortschritts und der sozialen Demokratie zu verbreiten.

Davon, dass die deutschen Akteure in der IAO versucht haben, das deutsche Sozialmodell weiter zu internationalisieren, gab es hingegen keine Spur mehr. Sogar wenn der DGB sich international solidarisch betätigte, spielte die Erinnerung an die lange Tradition der finanziellen Solidarität mit streikenden Arbeiter*innen seit dem 19. Jahrhundert keine Rolle. Die Gründe dieses gebrochenen Gedächtnisses sind vielfältig. Dabei ist ohne Zweifel die tragische Geschichte Deutschlands entscheidend, aber auch die feste Verankerung der Gewerkschaften im nationalen Rahmen, auch hinsichtlich der Sozialpolitik.

Für die Erinnerungen der Gewerkschaften – und nicht nur der deutschen – war die internationale Arbeitsorganisation nicht sehr relevant, vor allem, weil Sozialpolitik innerhalb der nationalen Grenzen stattfindet. Zudem waren die deutschen gewerkschaftlichen Trägerschichten der Erinnerung in der IAO immer dünn gewesen. Es gab nie viele Gewerkschafter*innen in der IAO und im IAA, und diejenigen, die es gab, verstanden sich nicht als Brücke zwischen der internationalen und der nationalen Bühne. Entweder agierten sie als Vertreter*innen ihrer »Landsleute« in der internationalen Organisation, wie Baumeis-

ter, Schlicke und Müller in der Weimarer Zeit, oder sie internationalisierten sich völlig und verloren weitgehend den Kontakt zu den Einheimischen, wie im Fall von Schregle.

Das heißt aber nicht, dass die deutschen Gewerkschaften ihre sozialpolitische Expertise und ihr Know-how der internationalen Sozialpolitik nicht zur Verfügung stellten oder dass sie überhaupt keine internationale Solidarität entwickelten, doch dieser Internationalismus wurde in der IAO nicht erinnert. Und noch weniger international erinnert wurde das Engagement der deutschen Gewerkschaften als Trägerinnen und Mitgestalterinnen der deutschen Sozialpolitik.

Übersetzung aus dem Französischen von Marcel Streng

Literatur und Quellen

- Baumeister, Albert (1925): *Der deutsche Arbeiter in der Internationale*. Berlin: Verlag der neuen Gesellschaft.
- Berthelot, Marcel (1924): *Les conseils d'entreprise en Allemagne*, Genf: BIT.
- BIT (1931): *Dix ans d'organisation internationale du travail*. Genf: BIT.
- Congrès international socialiste (1904): Amsterdam, Bd. 14. Brüssel: Éditions de Bruxelles.
- Congrès international socialiste (1910/1981): Kopenhagen. Genf: Minkoff.
- Dreyfus, Michel (1995): *Mutualité et organisations politiques et sociales internationales (1889–1939)*. In: *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 48, S. 92–102.
- Historikerkommission zur Geschichte des RAM (2021): Maximilian Sauerborn. www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de/Biografien/Maximilian-Sauerborn (Abruf am 28.5.2021).
- Hockerts, Hans Günther (Hrsg.) (2006): 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Baden-Baden: Nomos.
- IAO (1953): Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_s_c100_de.htm (Abruf am 28.5.2021).
- Jouhaux, Léon (1954): *Revue internationale du Travail* 70, 3-4, S. 260–276.
- Klimo, Alexander (2018): *Im Dienst des Arbeitseinsatzes. Rentenversicherungspolitik im Dritten Reich*. Göttingen: Wallstein.
- Kott, Sandrine (2001): *Der Sozialstaat*. In: François, Etienne/Schulze, Hagen (Hrsg.): *Deutsche Erinnerungsorte*, Bd. 2. München: C.H. Beck, S. 484–501.

- Kott, Sandrine (2009): Kann es transnationale Erinnerungsorte geben? Das Beispiel der International Labour Organisation. In: Buchinger, Kirstin/Gantet, Claire/Vogel, Jakob (Hrsg.): Europäische Erinnerungsräume. Frankfurt am Main: Campus, S. 281–296.
- Kott, Sandrine (2014): Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War. In: *Journal of Modern European History* 12, H. 2–3, S. 359–376.
- Kott, Sandrine (2018): Competing Internationalisms: The Third Reich and the International Labour Organization. In: Kott, Sandrine/Patel, Kiran Klaus (Hrsg.): *Nazism across Borders. The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*. Oxford: University Press, S. 29–53.
- Kott, Sandrine/Patel, Kiran Klaus (2017): Sozialpolitik zwischen Auslandspropaganda und imperialen Ambitionen. In: Nützenadel, Alexander (Hrsg.): *Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus: Verwaltung, Politik, Verbrechen*. München: C. H. Beck, S. 317–348.
- Köhler, Peter (2007): Internationale Sozialpolitik. In: Ruck, Michael/Boldorf, Marcel (Hrsg.): 1957–1966. Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes. Baden-Baden: Nomos, S. 821–840.
- Kramer, Nicole (2017): Vers une coordination internationale de la politique du vieillissement: le Conseil de l'Europe et la République fédérale d'Allemagne. In: *Revue d'histoire de la protection sociale* 10, S. 84–102.
- Maul, Daniel (2007): Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), 1940–1970. Essen: Klartext.
- Münzel, Martin (2017): Neubeginn und Kontinuitäten. Das Spitzenpersonal der zentralen deutschen Arbeitsbehörden 1945–1960. In: Nützenadel, Alexander (Hrsg.): *Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus: Verwaltung, Politik, Verbrechen*. München: C. H. Beck, S. 494–551.
- Paul, Hans-Holger (Hrsg.) (1993): *Inventar zu den Nachlässen der deutschen Arbeiterbewegung*. München: De Gruyter.
- Riegelman, Carol (1934): War-Time Trade-Union and Socialist Proposals. In: Shotwell, James (Hrsg.): *The Origins of the International Labor Office*. New York: Columbia University Press.
- Schulz, Günther (2005): *Bewältigung der Kriegsfolgen. Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität*. Baden-Baden: Nomos.
- Seib, Friedrich Georg (2009): *Für Wiederaufbau und Entwicklung: Er-innerungen und Erfahrungen im deutschen und internationalen Dienst*. Heiligenstadt: Cordier.
- Shotwell, James (Hrsg.) (1934): *The Origins of the International Labor Office*. New York: Columbia University Press.

- Sitzler, Friedrich (1940): Sozialpolitik im neuen Europa. In: Soziale Praxis 49.
- Thomas, Albert (1904): *Le syndicalisme allemand: résumé historique 1848–1903*. Paris: G. Bellais.
- Tosstorff, Reiner (2005): The International Trade-Union Movement and the Founding of the International Labour Organization. In: *International Review of Social History* 50, H. 3, S. 399–433.
- Tosstorff, Reiner (2007): Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley. Ablehnung der Nazi-Diktatur durch die Internationale Arbeitskonferenz 1933 in Genf. Frankfurt am Main: VAS.
- Weber, Petra (2010): *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)*. München: Oldenbourg.
- Wintzer, Joachim (2006): *Deutschland und der Völkerbund 1918–1926*. Paderborn: Schöningh.

