

Schriften zur Europäischen
Rechts- und Verfassungsgeschichte

Band 5

Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen von 1919

Versuch einer internationalen Regelung
der Arbeitszeit in Europa

Von

Stephan Grabherr



Duncker & Humblot · Berlin

STEPHAN GRABHERR

**Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen
von 1919**

Schriften zur Europäischen Rechts- und Verfassungsgeschichte

**Herausgegeben von Prof. Dr. Reiner Schulze, Trier,
Prof. Dr. Elmar Wadle, Saarbrücken,
Prof. Dr. Reinhard Zimmermann, Regensburg**

Band 5

Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen von 1919

**Versuch einer internationalen Regelung
der Arbeitszeit in Europa**

Von

Stephan Grabherr



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Grabherr, Stephan:

Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen von 1919 :

Versuch einer internationalen Regelung der Arbeitszeit in

Europa / von Stephan Grabherr. — Berlin :

Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zur europäischen Rechts- und Verfassungsgeschichte ; Bd. 5)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07371-1

NE: GT

D 25

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0937-3365

ISBN 3-428-07371-1

Vorwort

Der vorliegende Band befaßt sich aus der Sicht eines Historikers mit einem Gegenstand der neuesten Geschichte, der gerade den Juristen in besonderem Maße interessiert. Er verwirklicht insofern zwei Anliegen der „Schriften zur Europäischen Rechts- und Verfassungsgeschichte“, die im dritten Band der Reihe („Europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte — Ergebnisse und Perspektiven der Forschung“, 1991) einleitend programmatisch genannt waren: das Bemühen um interdisziplinären Austausch und die Einbeziehung der neuesten Rechts- und Verfassungsgeschichte. Erst das Zusammenwirken von Vertretern der Rechtswissenschaft, der Geschichtswissenschaft und der Politischen Wissenschaft kann der Gegenwart die Gemeinsamkeiten der europäischen Rechts- und Verfassungsgeschichte als prägenden Bestandteil der europäischen Kulturgeschichte insgesamt und damit als eine maßgebliche Voraussetzung heutiger europäischer Integrationsbemühungen im erforderlichen Maße erschließen. Und erst die Auseinandersetzung mit der jüngsten Rechtsgeschichte läßt erkennen, inwieweit die Gemeinsamkeiten der „alteuropäischen Gesellschaft“ im Zeitalter des Nationalstaates fortwirkten und durch neue Ansätze und Formen internationalen Zusammenwirkens ergänzt und vertieft wurden. Das Arbeitsrecht als ein entscheidend durch die Industrialisierung und ihre Folgen geprägtes Rechtsgebiet und als eine verhältnismäßig junge rechtswissenschaftliche Disziplin von herausragender sozialer Bedeutung für die Gegenwart stellt dabei eine besondere Herausforderung dar, Gemeinsamkeiten und Unterschieden nationaler Rechtsentwicklungen in Europa für die Moderne nachzugehen. Das Thema dieses Bandes zeigt dabei zugleich, wie die „europäische“ Rechtskultur in der Moderne nicht mehr auf den geographischen Raum Europa beschränkt ist und doch der Vergleich einzelner Staaten gerade in diesem Raum Aufmerksamkeit verdient.

Trier, im April 1992

Reiner Schulze

Inhalt

A. Einleitung	11
B. Die Anfänge Internationaler Sozialpolitik	18
I. Die Wurzeln Internationaler Sozialpolitik	18
II. Der Versailler Friedensvertrag Teil XIII	21
1. Die Labour Charter	21
2. Das Statut der International Labour Organisation	23
III. Deutschlands Beitritt zur International Labour Organisation im Jahre 1919	26
C. Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen von 1919	29
D. Der Versuch einer internationalen Regelung der Arbeitszeit in Europa — Prüfstein für die International Labour Organisation und Gegenstand der auswärtigen Sozialpolitik Deutschlands, Frankreichs und Englands	38
I. Die Jahre 1920 bis 1923	38
1. Die International Labour Organisation und das Washingtoner Arbeits- zeitübereinkommen: Standortbestimmung und Bewährungsproben	38
2. Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen als Gegenstand der auswärtigen Sozialpolitik der Weimarer Republik	68
3. Die allgemeinen Beziehungen zwischen der International Labour Organisation und der Weimarer Republik	89
II. Das Jahr 1924 — Der Dawesplan und die internationale Regelung der Arbeitszeit in Europa	100
1. Das Bureau International du Travail als Anwalt des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens (bis Juni 1924)	100
a) Deutschland	100
b) England	132
2. Die Internationale Arbeitskonferenz vom Juni/Juli 1924 — ein „Scherbengericht über Deutschland“?	148
3. Das Berner Treffen der Arbeitsminister vom September 1924	173
a) Die Vorgeschichte — ein verhindertes Junktim zwischen Arbeits- zeit und Reparationen	173
b) Der Verlauf des Arbeitsministertreffens und seine Ergebnisse ...	205

4. Die Auswirkungen auf die Arbeitszeitpolitik bis Anfang 1925	225
a) Die Ratifikation als Ziel deutscher Arbeitszeitpolitik	225
b) Das Protokoll-Projekt des Reichsarbeitsministers	237
III. Die allgemeinen Beziehungen zwischen der Weimarer Republik und der International Labour Organisation ab 1925	248
IV. Die Londoner Konferenz der Arbeitsminister vom März 1926 — Ein „soziales Locarno“?	273
1. Die Vorgeschichte	273
a) Deutsche Arbeitszeitpolitik im internationalen Kontext	273
b) Internationale Vorverhandlungen — zwischen „kalter Revision“ und Interpretation des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens	289
2. Der Verlauf der Konferenz, ihre Ergebnisse und unmittelbaren Aus- wirkungen — Artikel 14: Die reparationspolitische Achillesferse des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens	317
V. Von der Londoner Konferenz bis zum englischen Revisionsbegehren im Jahre 1928	352
1. Deutsche Arbeitszeitpolitik nach London	352
2. Auf dem Weg zur Revision in Genf	369
VI. Die Ablehnung der Revision des Washingtoner Arbeitszeitübereinkom- mens im März 1929/Juni 1930	397
VII. Bis zum Austritt Deutschlands aus der International Labour Organisation im Jahre 1933	418
E. Ein kurzes Resümee	425
F. Anhang	437
I. Biographien	437
II. Text des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens	446
G. Quellen- und Literaturverzeichnis	463

Abkürzungsverzeichnis

ADB	= Allgemeiner Deutscher Beamtenbund
ADGB	= Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
AdR	= Akten der Reichskanzlei
AfA	= Arbeitsgemeinschaft freier Angestelltenverbände
AfA-Bund	= Allgemeiner freier Angestelltenbund
ASLEF	= Associated Society of Locomotiv Engineers and Firemen
BIT	= Bureau International du Travail
BVP	= Bayerische Volkspartei
CAT	= Cabinet Albert Thomas
CGT	= Confédération Internationale du Travail
DBB	= Deutscher Beamtenbund
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
DDP	= Deutsche Demokratische Partei
DIHT	= Deutscher Industrie- und Handelstag
DMV	= Deutscher Metallarbeiterverband
DNVP	= Deutschnationale Volkspartei
DVP	= Deutsche Volkspartei
GB	= Governing Body
IGB	= Internationaler Gewerkschaftsbund
IAK	= Internationale Arbeitskonferenz
ILO	= International Labour Organisation
MICUM	= Mission Interalliée de Contrôle des Usines et des Mines
NL	= Nachlaß
NUR	= National Union of Railwaymen
RAM	= Reichsarbeitsministerium
RAMinister	= Reichsarbeitsminister
RdI	= Reichsverband der Deutschen Industrie
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
SBR	= Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags und Drucksachen
SFIO	= Section Française de l'Internationale Ouvrière
StIGH	= Ständiger Internationaler Gerichtshof
TGWU	= Transport and General Workers' Union
TUC	= Trade Union Congress

VRWR	=	Vorläufiger Reichswirtschaftsrat
VDA	=	Vereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
VdESI	=	Verein deutscher Eisen- und Stahlindustrieller
WAZ	=	Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen
ZAG	=	Zentralarbeitsgemeinschaft
ZStA	=	(Ehemaliges) Zentrales Staatsarchiv, Potsdam

A. Einleitung

1919 wurde sie gegründet, im Jahre 1969 erhielt sie den Friedensnobelpreis. Die Rede ist von der International Labour Organisation, der ältesten UN-Sonderorganisation. Außergewöhnlich ist nicht nur ihre langjährige Tradition, sondern auch ihre innere Struktur, die sich an einem Punkt fundamental von anderen internationalen Organisationen unterscheidet: neben Vertretern der Regierungen entsenden auch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eines Mitgliedslandes ihre Repräsentanten in die Gremien der International Labour Organisation (ILO).

Dieses Prinzip des Tripartismus läßt die nationale Außenpolitik eines Staates nicht unberührt. Die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden zu selbständigen Akteuren im "internationalen" Geschehen und tragen damit zu einer, vielleicht demokratischeren Außenpolitik bei, die sich nicht mehr nur inter nationes abspielt. Trotzdem, die auswärtige Sozialpolitik eines Landes kann nicht isoliert von seiner allgemeinen Außenpolitik gesehen werden. Gerade für die Weimarer Republik, der sich diese Untersuchung u.a. widmet, gilt dies in besonderem Maße. Denn in der ILO war Deutschland bereits ab 1919 vollwertiges Mitglied, wohingegen die allgemeinpolitische Bande zwischen Berlin und Genf erst im Jahre 1926 mit dem Beitritt zum Völkerbund geknüpft wurde. Die auswärtige Sozialpolitik war als Neuling auf diplomatischem Parkett gleichzeitig Vorreiter deutscher Außenpolitik nach 1918.

Aus der Sicht der ILO bedeutete die Phase unmittelbar nach ihrer Gründung 1919 eine Zeit, in der sich das im Versailler Friedensvertrag niedergelegte System der Internationalen Sozialpolitik erst konstituieren und seinen Platz neben der traditionellen Politik der internationalen Beziehungen erkämpfen mußte. Heute spricht man von der zweigeteilten ILO. Einerseits sucht die Genfer Organisation durch Verabschiedung von sozialpolitischen Konventionen und Empfehlungen die Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Ländern zu verbessern. Auf der anderen Seite versteht sich die ILO auch als Entwicklungshilfeorganisation, die z.B. durch Fort- und Ausbildungsprogramme einen unmittelbaren Beitrag zur Überwindung des Nord-Süd-Gefälles leistet. In der Zwischenkriegszeit beschränkte sich die

Tätigkeit der ILO auf den ersten Bereich. Die von der Internationalen Arbeitskonferenz 1919 in Washington als erste verabschiedete Konvention betraf die Einführung des 8-Stunden-Tages und der 48-Stunden-Woche. Das *Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen* sollte zum Prüfstein sowohl für die ILO als Ganzes als auch für das Bureau International du Travail werden, das von 1919 bis 1932 unter Leitung von Albert Thomas stand. Nachdem die USA dem Völkerbund und der ILO nicht beigetreten war, bestand das primäre Ziel der Genfer Arbeitsorganisation darin, die Ratifikation des Übereinkommens durch die europäischen Industriestaaten zu erreichen. Es war der erste *Versuch einer internationalen Regelung der Arbeitszeit in Europa*.

Nach dem II. Weltkrieg verlagerte sich der Schwerpunkt der internationalen Arbeitszeitverhandlungen in Europa immer mehr von der ILO auf die Gremien der Europäischen Gemeinschaft. Trotz dieser Einbindung in einen gesamteuropäischen Integrationsprozeß prägen nach wie vor bereits in der Zwischenkriegszeit typische Konfliktfelder und Interessenunterschiede die Versuche, einen arbeitszeitpolitischen Konsens zwischen den Staaten Europas zu finden.¹

Die auswärtige Sozialpolitik der Weimarer Republik maß dem Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen große Bedeutung bei. Bereits im sog. Stinnes-Legien-Pakt 1918 hatten die Kontrahenten vereinbart, daß die Einführung des 8-Stunden-Tages in Deutschland auf Dauer nur Gültigkeit haben sollte, wenn dieser auch durch internationale Vereinbarung festgeschrieben würde. Mit der Ratifizierung des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens wäre aber nicht nur diese Bedingung des Stinnes-Legien-Pakts erfüllt worden. Möglicherweise hätten so manche sozialpolitischen Konflikte, wie z.B. der Ruhreisenstreit von 1928, die Republik von Weimar weniger erschüttert, wenn durch die Internationalisierung eines Mindestprogramms der arbeitszeitpolitische Grundkonsens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern von 1918 auf einem soliden, unangreifbaren Fundament gestanden hätte.

Ordnet man somit nationale Arbeitszeitpolitik in einen internationalen Kontext ein, so kann der Bereich der Wirtschaftspolitik nicht unberücksichtigt bleiben. Die Arbeitszeit gehört zu den Bedingungen, unter denen die Industrie in einem Land produziert und die beim Konkurrenzkampf auf den Weltmärkten als Vor- oder Nachteil zu Buche schlagen. Die außenwirtschaftlichen Beziehungen waren in der Zwischenkriegszeit mit einem

¹ Vgl. "Streit um EG-Arbeitszeitregelung", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 04.12.1991

schwerwiegenden Problem belastet: die Frage der Reparationen und der interalliierten Schulden. Anhand der Diskussionen und Verhandlungen über die Ratifikation des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens werden in diesem Zusammenhang zwei Aspekte zu untersuchen sein: Zum einen stellt sich die Frage, ob und inwieweit das Reparations- und Schuldenproblem eine internationale Verständigung über die Arbeitszeit in Europa erschwerten. Auf der anderen Seite boten vielleicht gerade die Verhandlungen über eine Ratifikation des Arbeitszeitübereinkommens für Deutschland Ansatzpunkte, um auf arbeitszeitpolitische Folgelasten zu hoher Reparationsforderungen aufmerksam zu machen. Stand die auswärtige Sozialpolitik also in Diensten der Erfüllungs- und/oder Revisionspolitik? Schließlich wirft die internationale Dimension des Arbeitszeitproblems ein neues Licht auf die Entstehungsgeschichte der für die weitere politische Entwicklung der Weimarer Republik so wichtigen Arbeitszeitverordnung vom Dezember 1923.

Internationale Sozialpolitik bewegt sich im Überschneidungsbereich von Außen- und Innenpolitik. Möglicherweise war gerade dies der Grund, warum Internationale Sozialpolitik in der Zwischenkriegszeit bislang nicht Gegenstand, insbesondere der deutschen Historiographie² geworden ist. Obwohl sich eine Vielzahl von Studien mit dem Problem der Arbeitszeit während der Weimarer Republik auseinandersetzt³, wird dessen internatio-

² Siehe hierzu nur Heidrun Maschl, *Arbeitergesetzgebung auf der Pariser Friedenskonferenz 1919*, (Diss.) Salzburg 1971; Deutschland und die Internationale Arbeitsorganisation. Mitarbeit des Deutschen Reiches bis 1933. Beitritt der Bundesrepublik Deutschland im Juni 1951, in: *Bundesarbeitsblatt* Nr. 9 vom September 1951, S. 403-407. An zeitgenössischen Arbeiten sind zu erwähnen: F. Ritzmann, *Internationale Sozialpolitik, ihr geschichtliche Entwicklung und ihr gegenwärtiger Stand*, Mannheim 1925, F. Tänzler, *Internationale Sozialpolitik, eine Darstellung der Internationalen Arbeitsorganisation*, Berlin 1926 (= Schriften der VDA, Heft 14). Thilo Morhardt, *Die Rechtsnatur der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation*; greift zwar auf Entwicklungen in der Zwischenkriegszeit zurück, doch steht bei ihm die rechtliche Dimension im Vordergrund; vgl. in diesem Zusammenhang auch Hermann Hahlo, *Wirkung und Ratifikation arbeitsrechtlicher Beschlüsse der Internationalen Arbeitsorganisation*, Berlin 1929 sowie Berger/Kuttig/Rhode, *Internationales Arbeitsrecht*, Berlin 1931. Beiträge wie die von K. Düwell, *Deutschlands auswärtige Kulturpolitik*, Köln 1976; T. Buff, *Sozialpolitik im Kontext nationaler und internationaler Politik: Spanien 1919 - 1939*, (Diss.) Bern 1987; Daniel P. Moynihan, *The United States and the International Labour Organisation, 1889-1934*; (Diss., Fletcher School of Law and Diplomacy), 1960; N.K. Kakkar, *India and the I.L.O. History of Fifty Years*, Delhi 1970, fehlen für den Bereich der deutschen auswärtigen bzw. Internationalen Sozialpolitik ab 1919.

³ Es seien an dieser Stelle nur einige der zentralen Beiträge herausgegriffen: Sabine Bischoff, *Arbeitszeitrecht in der Weimarer Republik*, Berlin 1987; H.-H. Herzog, *Ökonomie und Politik des Achtstundentags in der Weimarer Republik. Eine empirisch-historische Studie zur staatlichen Arbeitszeitregelung 1918-1926*, (Diss.) Marburg 1975; Karl Hinrichs, *Motive und Interesse im Arbeitszeitkonflikt. Eine Analyse der Entwicklung von Normalarbeitszeitstan-*