

Amelior

S. III n. S. 50

Zeitfragen
aus dem Gebiete
der Soziologie

In Verbindung mit Joseph Schumpeter
Hugo Spitzer / Ferdinand Tönnies
herausgegeben
von Julius Bunzel

III. Reihe / 3. Heft



C. L. Hirschfeld / Verlag

Leipzig 1927

Die Probleme
der internationalen
Sozialpolitik

Von
Prof. Dr. Karl Pöribram
Sektionschef im
Internationalen Arbeitsamt, Genf



C. L. Hirschfeld / Verlag

Leipzig 1927

Vorwort

Es fehlt in neuerer Zeit nicht an manchen der internationalen Sozialpolitik gewidmeten Untersuchungen. Insbesondere die Internationale Organisation der Arbeit, ihre Organe, Aufgaben und Leistungen sind wiederholt beschrieben worden. Dagegen wurde unseres Wissens bisher noch nicht der Versuch gemacht, die Probleme, die sich aus dem Wesen der internationalen Sozialpolitik, insbesondere im Gegensatz zur streng nationalen Sozialpolitik ergeben, zusammenhängend darzustellen.

Dieses Ziel hat sich die vorliegende Schrift gestellt. Sie sucht den eigenartigen Charakter der internationalen Sozialpolitik aus den Ideenrichtungen zu erklären, denen diese Politik ihre Entstehung verdankt; sie will sodann einen Überblick über die für diese Politik maßgebenden Grundsätze geben und das Verfahren charakterisieren, das angewendet wird, um diesen Grundsätzen international Geltung zu verschaffen. Sie behandelt endlich die wichtigsten Aufgaben, die von der internationalen Sozialpolitik zu lösen sind, und deutet die Grenzen an, die ihre Leistungsfähigkeit beengen.

Druck von W. Kohlhammer in Stuttgart
Printed in Germany

Die Bearbeitung dieses sehr umfangreichen Stoffes, — der sich freilich nur in seinen großen Umrissen darstellen ließ —, war dem Verfasser dadurch erleichtert, daß er als Beamter des Internationalen Arbeitsamtes durch mehrere Jahre Gelegenheit hatte, das Funktionieren der Internationalen Arbeitsorganisation aus eigener Anschauung kennen zu lernen. Für den Inhalt dieser Schrift ist indes ausschließlich der Verfasser verantwortlich; sie steht mit seiner amtlichen Tätigkeit in keiner unmittelbaren Beziehung. Zahlreiche Anregungen verdankt er überdies einem kleinen Kreise von befreundeten Amtskollegen, dem die Herren G. Fleury, G. A. Johnston, J. H. Richardson, M. Stack angehören. In diesem Kreise wurden in häufigen Debatten — an denen auch der Verfasser teilnahm — die soziologische Struktur der Internationalen Arbeitsorganisation und die philosophischen Voraussetzungen der internationalen Sozialpolitik erörtert. Diese grundlegenden Probleme stehen denn auch im Mittelpunkt der folgenden Darstellung.

Genf, im Dezember 1926.

Der Verfasser.

VI

Inhalt

	Seite
I. Die Wurzeln der internationalen Sozialpolitik	1
II. Ihre Prinzipien	25
III. Ihre Methoden:	
a) Die Ständige Organisation der Arbeit, deren Mission und Zuständigkeit	38
b) Die Organe der Arbeitsorganisation:	
1. Die internationale Arbeitskonferenz	57
2. Das internationale Arbeitsamt	82
IV. Die Aufgaben der internationalen Sozialpolitik:	
a) Das Problem des Mindeststandards . .	106
b) Die Aufgaben der internationalen Regelung:	
1. Regelung der Arbeitsbedingungen .	119
2. Verhütung schädigender Ereignisse und Milderung ihrer wirtschaftlichen Folgen	136
3. Verbesserung reformbedürftiger Zustände	152
4. Regelung des Rechtes der Berufsorganisationen	161
5. Schutz der auswandernden und der ausländischen Arbeiter	169
6. Sicherung der Beobachtung der sozialpolitischen Vorschriften und Erhaltung des sozialen Friedens	176
V. Die Grenzen und die Aussichten der internationalen Sozialpolitik	185

VII

I. Die Wurzeln der internationalen Sozialpolitik

Die internationalen Probleme der Sozialpolitik ergeben sich aus der Verknüpfung zweier geistiger Strömungen, die das politische Denken und Wollen der Gegenwart nachhaltig beeinflussen: die eine hat ihre Quelle in der Überzeugung, daß ungeachtet aller nationalen Besonderheiten und Sonderinteressen gewisse Normen übereinstimmend für alle Kulturvölker zu gelten haben; die andere schöpft ihre Kraft aus dem Glauben an die Notwendigkeit einer Reform unseres wirtschaftlichen und sozialen Lebens. Ist diese Reform für jeden Staat, für jedes Volk, unbekümmert um die anderen, die Nachbarn, gesondert durchzuführen, oder lassen sich nicht vielmehr allgemein gültige Grundsätze für die Verbesserung der sozialen Zustände auffinden, denen im Wege gegenseitig verbindlicher Staatsverträge in allen Kulturländern Anerkennung und Beobachtung zu sichern ist? Das ist die Grundfrage der internationalen Sozialpolitik

Gäbe es heute eine oberste Instanz zur Bestimmung der sittlichen Normen, die im Leben der Völker zu gelten haben — wie das Mittelalter eine solche im Papsttume besaß —, so ließe sich von der Einwirkung dieser auf die Regierungen der Staaten eine Verwirklichung der Ziele der internationalen Sozialpolitik unmittelbar erhoffen. Allein Renaissance und Reformation, in deren Gefolge für die Individuen Glaubens- und Gewissensfreiheit durchgesetzt wurden, haben auch für die Völker die bewußte Bindung an gemeinsame Überzeugungen zugunsten der Betonung nationaler Eigenart und völliger geistiger Unabhängigkeit beseitigt. Wenn daher auf irgend einem Lebensgebiete eine inhaltlich übereinstimmende Regelung für mehrere Staaten erfolgen soll, so kann dies nur in der Form von Verträgen irgendwelcher Art geschehen, durch welche die beteiligten Staaten sich verpflichten, in ihrem Machtbereich die betreffende Norm in Geltung zu setzen — sei es auf bestimmte oder unbestimmte Zeit.

Es läßt sich indes nicht verkennen, daß jener im geistigen Leben der Völker wirkenden Tendenz, das Trennende hervorzuheben, die nationalen Besonderheiten zu unterstreichen, und ihren differenzierenden Einflüssen in Wirtschaft, Recht und Sitte nach Möglichkeit Gel-

tung zu verschaffen, eine andere, ausgleichende Tendenz entgegenwirkt, die bei allen Kulturvölkern zu einer weitgehenden Gleichförmigkeit in der Gestaltung der entscheidenden Wirtschafts- und Lebensformen geführt hat. Wir können an dieser Stelle die Frage nicht untersuchen, ob, wie dies von der materialistischen Geschichtsauffassung behauptet wird, die im Wirtschaftsleben wirkenden Kräfte der maßgebende Faktor sind, der im Sinne dieser Entwicklung tätig ist, oder ob nicht vielmehr die entscheidenden Antriebe von der Gestaltung des Denkens und Wollens selbst ausgehen. Für unsere Zwecke genügt die Feststellung der Tatsache, daß die Ordnung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der modernen Kulturvölker — wenn wir etwa von Rußland absehen — auf durchaus übereinstimmenden Grundsätzen beruht, und daher im wesentlichen die gleichen Erscheinungsformen zeigt, trotz aller in Verschiedenheiten der Organisation, der Produktion, der technischen Ausrüstung und der Versorgung mit Kapitalgütern begründeten Unterschiede. Soweit sich aus dieser Gestaltung des Wirtschaftslebens und der damit innig verknüpften Entwicklung der gesellschaftlichen Zustände — insbesondere aus der ungleichmäßigen Verteilung der erzeugten Güter — beson-

dere Erscheinungen ergaben, die als Übelstände empfunden wurden, nahm die Reaktion gegen diese letzteren allenthalben ungefähr die gleichen Formen an, und auch in der Wahl der zur Bekämpfung jener Übelstände verwendeten Mittel läßt sich eine weitreichende Übereinstimmung beobachten. Es entstanden freilich alle die Bestrebungen, die man unter dem gemeinsamen Namen „soziale Reform“ zusammenfassen kann, und alle Versuche, sie zu verwirklichen, in den einzelnen Ländern zunächst äußerlich unabhängig voneinander; es mochte daher als Utopie gelten, wenn einzelne, ihrer Zeit weit vorausseilende Männer, wie Robert Owen in England, Daniel Legrand im Elsaß schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine internationale Behandlung dieser Fragen forderten. Allein unaufhaltsam gewann diese Forderung seit dem Ende jenes Jahrhunderts bei den Vertretern der Reform und in zunehmendem Maße auch bei den Regierungen an Kraft, und rang nach Verwirklichung in der Form, daß sich die Staaten gegenseitig zur Durchführung eines gewissen Mindestmaßes sozialer Reform verpflichten sollten¹⁾. Eine ur-

1) Die Geschichte dieser Bestrebungen und ihre ersten Erfolge sind oft dargestellt worden und es ist daher kaum erforderlich, sie hier nochmals ein-

sprünglich rein nationale Angelegenheit wurde auf diese Weise zu einem internationalen Probleme.

Den eigentlichen Gegenstand dieser Reformbestrebungen bildet die Lage der arbeitenden Klassen der Bevölkerung; das herrschende System der kapitalistischen Ordnung bedingt deren wirtschaftliche Abhängigkeit vom Unternehmer, der über die Produktionsmittel verfügt, und geneigt ist, die Bedingungen, unter denen er die Arbeiter beschäftigt, in erster Linie den unmittelbaren Produktionsinteressen gemäß zu gestalten. Der Arbeiter ist überdies ständig der Gefahr ausgesetzt, seine Beschäftigung und damit seinen Broterwerb zu verlieren, sei es infolge von Umständen, die seine Person betreffen (Krankheit, Invalidität u. dgl.), sei es infolge des ungleichmäßigen Ganges der Produktion, die häufig durch Störungen im Absatze der Erzeugnisse unterbrochen wird, oder starke Einschränkungen erfährt. Regelung der Arbeitsbedingungen im Sinne der Interessen des Arbeiters (Arbeiterschutz), unter besonderer Berücksichtigung jener Personenkreise,

gehend zu schildern. Soweit es für das Verständnis der internationalen Sozialpolitik der Gegenwart erforderlich ist, werden wir im Verlaufe unserer Ausführungen auf sie zurückkommen.

die aus physischen oder sittlichen Gründen eines besonderen Schutzes bedürftig sind (Frauen, Kinder und Jugendliche), ferner Sicherung eines Mindesteinkommens auch im Falle der unverschuldeten Arbeitslosigkeit (Sozialversicherung) — diese beiden Aufgaben standen zunächst allenthalben im Mittelpunkte der sozialpolitischen, im Wege der Gesetzgebung und Verwaltung verwirklichten Maßnahmen, und bildeten auch zunächst den Gegenstand der auf eine internationale Behandlung abzielenden Bestrebungen. Sie wurden später mannigfach ergänzt und vertieft.

Unabhängig von dieser vom Staate ausgehenden, also gewissermaßen von oben her versuchten Besserung der Lage der arbeitenden Schichten entstand aber allenthalben eine Bewegung innerhalb der Arbeiterschaft selbst, die darauf abzielte, durch gemeinsame Wahrung der Interessen, äußerstenfalls durch das Mittel der Arbeitseinstellung, günstigere Arbeitsbedingungen, vor allem auf dem Gebiete der Arbeitszeit und des Lohnes durchzusetzen. Zum Teile von radikalen, sozialistischen Gedanken getragen, die in ihren äußersten Konsequenzen eine Beseitigung des Privateigentums an den Produktionsmitteln zum Ziele hatten, gewann diese Bewegung

durch die Ausbildung der Gewerkschaften eine immer zunehmende Bedeutung. Sie entriß den Arbeiter der wirtschaftlichen Isolierung, in die ihn, nach Auflösung des Zunftverbandes unter dem Zeichen der Freiheit des Wirtschaftslebens, die kapitalistische Ordnung versetzt hatte, sie zwang die Unternehmer, den Gewerkschaften einen bestimmenden Einfluß auf die Regelung der Arbeitsverhältnisse und ihrer Bedingungen einzuräumen: in zunehmendem Maße wurde für diese Regelung eine zwischen den Unternehmern oder einem Verbands der letzteren und der Gewerkschaft abgeschlossene Vereinbarung — der sog. kollektive Arbeitsvertrag oder Tarifvertrag — maßgebend. Es läßt sich kaum bezweifeln, daß in vielen Ländern diese Art der Regelung der Arbeitsbedingungen der Arbeiterschaft sehr große Erfolge sicherte und für die staatliche Schutzgesetzgebung vielfach die Schrittmacherin gewesen ist, indem sie für die wichtigsten Industriezweige zunächst eine der Arbeiterschaft günstigere Gestaltung der Arbeitsbedingungen zur Geltung brachte, die dann von der Gesetzgebung durch Erlassung verbindlicher Normen verallgemeinert wurde. Von den Gewerkschaften gingen dann im Verlaufe ihrer fortschreitenden Entwicklung selbständige Impulse internationalen Charakters aus,

da sie sich zu internationalen Körperschaften vereinigten, um, über die trennenden Grenzpfähle hinausgreifend, die der Arbeiterschaft aller Länder gemeinsamen Interessen erfolgreicher wahren zu können. Diese Verbände bilden denn auch in der Gegenwart eine der vornehmsten Stützen der internationalen Sozialpolitik.

Diese weitgreifende Tendenz, den Maßnahmen der sozialen Reform im Wege internationaler Vereinbarungen der Staaten allenthalben eine möglichst gleichmäßige Anwendung zu sichern, ist um so auffallender, als sie kaum auf irgend einem anderen Gebiete des sozialen Lebens ein Analogon findet. Mögen auch für die Regelung des Familienrechtes, des Rechtes der Schuldverhältnisse, der Staatsfinanzen, der Organisation des Kredits u. dgl. in allen Kulturstaaten im wesentlichen die gleichen Grundsätze maßgebend sein, so hat es doch bisher an jedem erfolgreichen Versuche gefehlt, auf diesen Gebieten im Wege zwischenstaatlicher Vereinbarungen bestimmten Maßnahmen gleichmäßig Geltung zu verschaffen. Für die Ausnahmestellung, welche die Sozialpolitik mit Rücksicht auf die ihr eigentümlichen internationalen Tendenzen genießt, müssen daher besondere Gründe maß-

gebend sein, die übrigens nicht durchaus einheitlicher Natur sind, ihre Kraft vielmehr aus verschiedenen, einander zum Teil widerstrebenden grundsätzlichen Erwägungen schöpfen.

Denn es ist eine, ebenfalls wiederum für die Sozialpolitik besonders charakteristische Tatsache — die mit ihrer internationalen Tendenz zweifellos in engem Zusammenhange steht — daß wir seit dem Beginne der sozialpolitischen Bewegung unter ihren Anhängern die Vertreter der verschiedensten Weltanschauungen finden; daß ihnen allen trotz aller sehr weitgehenden und oft fundamentalen Verschiedenheiten in der Auffassung des Staates, der Gesellschaft und der Beziehungen der Individuen zu den Verbänden, die sie bilden, doch ein Grundgedanke gemeinsam ist: die Überzeugung, daß der schrankenlose Individualismus, wie er sich in der kapitalistischen Wirtschaft durchzusetzen suchte, für die Wohlfahrt der breiten Massen der arbeitenden Bevölkerung eine schwere Gefahr bedeutet, eine Gefahr so dann auch für den Bestand der geltenden Ordnung, sobald sich die Massen ihrer ungünstigen Lage bewußt werden. In dieser zunächst negativen, gemeinsamen Überzeugung waren die Voraussetzungen gegeben für die Aufstellung einer Reihe von Forderungen, die auf eine Re-

form der bestehenden Zustände abzielen, wie für eine Einigung auf bestimmte Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Reform.

Wollen wir uns daher klar machen, welche Bestimmungsgründe dafür maßgebend waren, diesen Bestrebungen einen internationalen Charakter zu verleihen, so empfiehlt es sich, jene Weltanschauungen, deren Anhänger als die Vertreter der Sozialpolitik vor allem in Betracht kommen, in aller Kürze zu charakterisieren, und zwar durch Bezeichnung der gesellschaftlichen Faktoren, die ihnen als Träger des höchsten sozialen Wertes gelten. Denn von der Wahl dieses Trägers hängt ihre Einstellung zur internationalen Sozialpolitik in erster Linie ab²⁾. Dabei ergibt sich auf den ersten Blick eine Sonderung der Weltanschauungen in zwei Gruppen: für die am Staatsgedanken oder an einem nationalen Ideal orientierten Vertreter der Sozialpolitik kann deren internationale Vereinheitlichung nur insoferne und insoweit als erstrebenswert gelten, als sie dem eigenen Staate oder Volke unmittelbar zum Vorteile

2) Vgl die Aufsätze des Verfassers: Die Wandlungen des Begriffs der Sozialpolitik in der Festgabe f. Lujo Brentano, Leipzig 1925, Bd. II und Die internationale Sozialpolitik. Soziale Praxis XXXV. Jahrg. Nr. 1.

gereicht. Für alle anderen Anhänger der Sozialpolitik, denen nicht der Staat oder ein bestimmtes Volk den Träger des höchsten sozialen Wertes bedeutet, nehmen die Forderungen der Sozialpolitik von vornherein einen internationalen Charakter an, da sie, wofern sie gerechtfertigt sind, unterschiedslos überall dort Geltung behaupten, wo es arbeitende Menschen gibt.

Betrachten wir zunächst die Bestimmungsgründe, die für den national fühlenden Politiker maßgebend sind, wenn der Abschluß internationaler Vereinbarungen sozialpolitischen Inhalts in Frage kommt. Träger des höchsten sozialen Wertes ist im Sinne seiner Weltanschauung die eigene Nation oder der eigene Staat, in dem diese Nation das Zentrum ihrer Einigung findet. Die einem Entwicklungsprozeß unterworfenen Zwecke der Nation sind entscheidend für die Beurteilung aller politischen Maßnahmen, mithin auch der sozialpolitischen. Einigung der Nation, durch Bekämpfung aller äußeren und inneren Widerstände, die diese Einigung in Frage stellen, höchste wirtschaftliche und politische Kraftfülle der Nation und Steigerung ihrer Macht — das sind die leitenden Ziele der nationalen Politik. Diesen Zielen ist auch die Sozialpolitik einzuordnen, die

unter diesem Gesichtspunkte regelmäßig als ein Mittel zur Beseitigung oder Abschwächung der innerhalb der Nation bestehenden Klassengegensätze aufgefaßt wird, zugleich als ein Mittel, den besitzlosen Schichten der Nation einen größeren Anteil an den Gütern der nationalen Kultur zu gewähren, ihre physische und geistige Leistungsfähigkeit zu steigern, ihr sittliches Niveau zu heben³⁾. Nun wird jede sozialpolitische Maßnahme — mag es sich um die Verkürzung der Arbeitszeit oder um Beschränkungen in der Verwendung billiger Arbeitskräfte (Frauen und Kinder) handeln, um Maßregeln zum Schutze der Gesundheit oder der körperlichen Sicherheit der Arbeiter, um Sicherung des Arbeitseinkommens im Falle unverschuldeter Erwerbslosigkeit u. dgl. — vom Unternehmer zunächst als eine finanzielle Belastung empfunden, sei es, daß er unmittelbar zur Aufwendung von geldlichen Leistungen verhalten oder in der ungehemmten Ausnützung der Betriebsmittel behindert wird. Die sich sohin ergebende Verteuerung der Produktion wird von den Unternehmern mit dem Hinweise darauf abgewehrt, daß ihre Konkurrenzfähigkeit bedroht ist, sofern sie mit den Produzenten

³⁾ Vgl. neuestens Th. Brauer, Deutsche Sozialpolitik und deutsche Kultur. Freiburg i. B. 1926.

anderer Länder auf dem Weltmarkte im Wettbewerbe stehen. Mit einigen Abänderungen läßt sich dieser Einwand gegen sozialpolitische Maßnahmen auch auf solche Industriezweige anwenden, deren Erzeugnisse für den internationalen Markt nicht in Frage kommen; auch hier kann die Einführung sozialpolitischer Maßnahmen eine Verteuerung der Produkte und sohin eine Erhöhung der Lebenskosten zur Folge haben, die sich ihrerseits in einer allgemeinen Steigerung der Arbeitslöhne auswirkt und derart mittelbar die nationale Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigt. Diesem Argumente läßt sich am zweckmäßigsten durch internationale Vereinbarungen begegnen, die für alle an dem Übereinkommen beteiligten Staaten ein im wesentlichen gleiches Maß sozialpolitischer Belastung festsetzen. Vom Standpunkte dieser Anschauung aus ist daher eine derartige Vereinbarung grundsätzlich nicht anders zu beurteilen als etwa ein Handelsvertrag, der ausschließlich von der Rücksicht auf die Erzielung nationaler Vorteile diktiert ist. Soweit diese Vorteile reichen, soweit das Interesse des eigenen Staats dadurch gefördert wird, haben derartige Vereinbarungen als zweckmäßig zu gelten; läßt sich dagegen zeigen, daß gewisse Einrichtungen der Sozialpolitik die Leistungsfähigkeit der

eigenen Arbeiterschaft dauernd steigern, daß ihr Vorteil daher, unter dem Gesichtspunkte der nationalen Produktivität betrachtet, ihre finanziellen Nachteile überwiegt, so mag es sogar vorteilhaft sein, daß sie auf das eigene Land beschränkt bleiben, und diesem eine anhaltende Überlegenheit im internationalen Wettbewerbe sichern. Solche Erwägungen haben in der internationalen Sozialpolitik durch lange Zeit eine beherrschende Rolle gespielt⁴⁾. Sie sind auch heute noch insofern unbedingt maßgebend, als jede Regierung eine Anregung zum Abschlusse einer internationalen Vereinbarung in erster Linie unter dem Gesichtspunkte der Vorteile, oder Nachteile prüfen wird, die dem eigenen Lande daraus erwachsen. Mit der Verschärfung der internationalen Konkurrenz wird dieser Gesichtspunkt jeweils an Bedeutung gewinnen; sein Einfluß auf die Entwicklung der internationalen Sozialpolitik ist unmittelbar abhängig von den die gegenseitigen Beziehungen der Staaten bestimmenden Tendenzen.

Im Gegensatz zu dieser Einstellung, der die internationale Sozialpolitik lediglich als ein

4) Vgl. die eingehende, im wesentlichen auf die Zeit vor dem Kriege beschränkte Darstellung bei Häfner, Motive der internationalen Sozialpolitik. Berlin und Leipzig 1922.

unter gewissen Bedingungen brauchbares Mittel zur Förderung der nationalen Sozialpolitik erscheint, fordern die Anhänger der übrigen sozialpolitisch orientierten Weltanschauungen die Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen allenthalben, wo die große Masse der arbeitenden Bevölkerung unter dem Zwange der kapitalistischen Wirtschaftsordnung leidet; die internationale Vereinbarung bedeutet für sie eines der wichtigsten Mittel zur Besserung der Lage der Arbeiterschaft.

Dies gilt zunächst von dem individualistisch gefärbten Vertreter der Sozialpolitik, der das Individuum als die höchstbetonte Werteinheit auffaßt. Freiheit und rechtliche Gleichstellung der Individuen sind nach seiner Überzeugung die Grundlagen der sozialen Ordnung, die einem Wandel, insbesondere unter dem Einflusse der ständig sich umgestaltenden Organisation der Produktion, unterworfen ist. Das Individuum selbst ist denn auch in erster Linie berufen, vornehmlich im Wege frei gebildeter Verbände, den sozialen Mißständen entgegenzuwirken, die zweckmäßigste Regelung der Verteilung der Güter durchzusetzen. Die Aufgabe des Staates auf diesem Gebiete ist subsidiär. Für die individualistisch gefärbten Sozialpolitiker ist daher die Anerkennung des Koalitionsrechtes der Ar-

beiter die erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Sozialpolitik. Die Regelung der Arbeitsverhältnisse durch den Kollektivvertrag ist die wünschenswerteste weil zweckmäßigste Form der Regelung überhaupt; denn sie gestattet die Mitwirkung der Vertreter der Arbeiterschaft und vermag in allen Einzelheiten den jeweiligen Bedürfnissen der Arbeiter und der Unternehmer Rechnung zu tragen. Es ist einleuchtend, daß diese Forderungen, die an das Individuum und seine Bedeutung im wirtschaftlichen und sozialen Leben anknüpfen, allgemeine Geltung behaupten, ohne Rücksicht auf national oder territorial bestimmte Grenzen; daß sie also ihrem Wesen nach von übernationalem Geiste erfüllt sind. Soweit internationale Vereinbarungen geeignet sind, die Verwirklichung dieser Forderungen zu erleichtern, werden sie die Zustimmung des individualistisch orientierten Sozialpolitikers finden; er wird indes eine möglichst weitgehende Anpassung der Vertragsbestimmungen an die besonderen Produktionsbedingungen der einzelnen Länder verlangen und einer international streng gleichartigen Regelung der Arbeitsverhältnisse skeptisch gegenüberstehen, weil ihre Wirkungen von Land zu Land verschieden sind. Infolge dieser für das individualistische Denken überhaupt bezeich-

nenden Relativität des Standpunkts hat diese Weltanschauung in der internationalen Sozialpolitik wie in der Sozialpolitik überhaupt nur eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt.

Im scharfen Gegensatz zu dieser relativistischen Einstellung steht die an die Offenbarungslehre anknüpfende Überzeugung der katholischen Sozialpolitiker. Da die aus dieser Lehre abgeleiteten Glaubenssätze unbedingte Gültigkeit behaupten, und ebenso auch die Prinzipien der Erkenntnis für alle Menschen die gleichen sind, so lassen sich für das Verhalten der Menschen gewisse überall und ausnahmslos maßgebende Normen aufstellen; es läßt sich eine dem göttlichen Weltplane entsprechende soziale Ordnung bezeichnen, für deren Verwirklichung die Gemeinschaft der Gläubigen verantwortlich ist; diese letztere, die in der Kirche ihre Verkörperung findet, ist das mit dem höchsten sittlichen Werte ausgestattete Kollektivum. Schutz der Armen und Unterdrückten, Ausgleichung der zwischen den Menschen bestehenden Gegensätze, Eingliederung aller in eine einheitliche, von religiösem Geiste erfüllte Gesellschaft — diese Forderungen ergeben sich unmittelbar aus der Glaubenslehre; an ihrer Verwirklichung haben die Regierungen aller Staaten mitzuwirken, selbst soweit es sich um die Besserung der

Zustände in anderen Staaten handelt. Die sozialpolitische Bewegung katholischer Richtung ist daher nicht bloß schlechthin international, sondern, wie der Katholizismus überhaupt, kosmopolitisch, d. h. grundsätzlich überzeugt, daß den Unterschieden zwischen Völkern und Staaten und zwischen ihren Interessen nur eine sekundäre Bedeutung zukommt.

Ebenfalls kosmopolitisch orientiert, wenn auch in ganz anderem Sinne als der Katholizismus, ist der Sozialismus, dessen Anhänger in ihrer Haltung gegenüber der Sozialpolitik vielfach geschwankt haben. Wer grundsätzlich eine revolutionäre Änderung der bestehenden Gesellschaftsordnung anstrebt, wem die Klasse der Proletarier als die Kollektiveinheit höchsten sozialen Wertes gilt, die im Wege des Klassenkampfes Trägerin der sozialen Entwicklung ist, der wird die Maßnahmen der Sozialpolitik nicht deshalb fordern, weil sie ein Mittel zur Herbeiführung des sozialen Friedens sind, sondern nur insoferne, als sie die Macht der Arbeiterklasse, die Kraft der Arbeiterorganisationen zu stärken geeignet sind. Dabei macht es keinen grundsätzlichen Unterschied, in welchem Lande diese Maßnahmen verwirklicht werden; denn die Interessen der Arbeiterklasse sind solidarisch, ihr Gegner ist in allen Ländern der gleiche: der Ka-

pitalismus. Obwohl vor allem in Zentraleuropa die überwiegende Masse der Gewerkschaften sich zur Theorie des Klassenkampfes bekennen und ihre Mitglieder der in dem betreffenden Lande maßgebenden sozialistischen Partei zugehören, haben doch die Führer der Gewerkschaften fast ausnahmslos in ihrer praktischen Politik sich auf die Forderung der jeweils erreichbaren sozialen Reformen beschränkt und in diesem Sinne in der sozialpolitischen Bewegung eine führende Rolle übernommen — im eigenen Lande ebenso wie durch die Schaffung internationaler Verbände⁵⁾.

Diese knappe Übersicht über die Ideenrichtungen, die wir als die Träger des Gedankens der internationalen Sozialpolitik bezeichnen können, hat uns bereits Gelegenheit geboten, flüchtig auf jene im politischen Leben der Gegenwart wirksamen Tendenzen hinzuweisen, die sich den Forderungen der internationalen Sozialpolitik feindlich widersetzen, sei es, weil sie die Berechtigung dieser Forderungen zwar grundsätzlich anerkennen, ihre internationale

5) Auch der englische Sozialismus, wie er insbesondere von der Labour Party vertreten wird, erstrebt eine Besserung der Lage der arbeitenden Klassen ohne Änderung der Grundlagen der Wirtschaftsordnung.

Gültigkeit aber bestreiten; sei es, weil sie ihrerseits international gültige Forderungen erheben, deren Inhalt jenen der Sozialpolitik widerspricht. Auch diese Tendenzen lassen sich daher, gleich denen, welche die internationale Sozialpolitik begünstigen, in zwei Gruppen sondern. Die eine wird durch jene national orientierten Politiker repräsentiert, die zwar die Sozialpolitik als solche für ein durchaus geeignetes Mittel halten, die Produktivität und Volkskraft des eigenen Landes zu heben, das Einheitsgefühl innerhalb der Nation zu steigern, die aber die internationale Verallgemeinerung sozialpolitischer Maßnahmen ablehnen, weil sie sich davon für ihre Nation keinen Vorteil erhoffen. In die andere Gruppe gehören die Anhänger jener Weltanschauungen, welche die Sozialpolitik grundsätzlich verwerfen, also zunächst die unbedingten Vertreter des individualistischen Liberalismus, die für das Wirtschaftsleben uneingeschränkte Freiheit fordern und von dem Walten der freien Konkurrenz die zweckmäßigste Gestaltung der Wirtschaftsordnung erwarten. Sie erblicken eine Verletzung dieses Prinzips schon in der Wirksamkeit der Gewerkschaften, die auf eine Beherrschung des Arbeitsmarktes abzielt, und den Arbeitslohn im Wege kollektiver Vereinbarungen zu

regeln bestrebt ist. Um so schärfer ist ihr Widerstand gegen staatliche Eingriffe, die dem Unternehmer die Beobachtung bestimmter Arbeitsbedingungen vorschreiben und dem Arbeiter durch das Mittel der Zwangsversicherung ein gewisses Mindesteinkommen im Falle der Erwerbslosigkeit gewährleisten. Diese Ablehnung der Sozialpolitik, wie jeder mit Eingriffen in das Wirtschaftsleben verbundenen Wirtschaftspolitik überhaupt, findet ihre theoretische Begründung in der Überzeugung, daß das Wirtschaftsleben von Kausalgesetzen beherrscht ist, deren Wirken automatisch die höchstmögliche Produktion und zweckmäßigste Verteilung der Güter sichert; daß daher jede Maßnahme, welche das freie Walten dieser Gesetze beirrt, auf die Dauer die Produktivität beeinträchtigt und das Volkseinkommen mindert. Obgleich diese Weltanschauung heute nur noch wenige konsequente Anhänger besitzt, sind doch ihre praktischen Folgerungen für weite Kreise der Unternehmer maßgebend geblieben, und diese sind es, die der Einführung aller sozialpolitischen Maßnahmen einen zähen Widerstand entgegensetzen.

Aber auch die Lehren des Marxismus führen in ihren Ergebnissen zur Ablehnung der Sozialpolitik: Ist diese geeignet, die Gegensätze zwi-

schen den Klassen abzuschwächen, so wirkt sie lähmend auf den Klassenkampf — der übrigens mit dem Kampf der Gewerkschaften um die Erlangung günstigerer Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht verwechselt werden darf. Unter allen Umständen aber ist die Sozialpolitik ein fragwürdiges Palliativmittel in einer Gesellschaft, die unter dem Zwange eherner sozialer Gesetze der sozialistischen Wirtschaftsordnung zustrebt, in der jeder Klassengegensatz aufgehoben sein wird. In der Praxis bekennen sich zu dieser Auffassung vor allem die Anhänger der sog. 3. Internationale, die unter dem Einflusse der russischen Sowjetregierung steht. Ihr Ziel ist die Gewinnung der Arbeitermassen für das Ideal des Kommunismus, der im Wege der sozialen Revolution durch Umsturz der bestehenden kapitalistischen Wirtschaftsordnung allenthalben verwirklicht werden soll. Daraus ergibt sich ein scharfer Kampf gegen die Gewerkschaften, die ihre Aufgabe darin erblicken, die Arbeiter, gegliedert nach den Berufen oder Industriezweigen, denen sie zugehören, auf dem Boden der geltenden Wirtschaftsordnung zu organisieren und ihnen zunächst im Rahmen dieser Wirtschaftsordnung bessere Arbeitsbedingungen, wenn

möglich überdies einen Anteil an der Leitung der Produktion zu erringen.

Soweit daher die Sozialpolitik einen internationalen Charakter angenommen hat, steht sie, wie jede internationale Bewegung, im Gegensatz zu den ausgesprochen nationalistischen Tendenzen, die für das eigene Volk, den eigenen Staat eine besondere Vorzugsstellung in Anspruch nehmen. Soweit aber ihre, auf die Reform des sozialen Lebens gerichteten Bestrebungen in Betracht kommen, gerät die internationale Sozialpolitik mit zwei anderen, ebenfalls durchaus international orientierten Geistesrichtungen in Widerspruch: dem individualistischen Liberalismus und dem revolutionären Sozialismus. In diesem Kampfe gegen drei Fronten befindet sie sich insofern in einer ungünstigen Lage, als sie ihren Gegnern keineswegs eine geschlossene, systematische, einer einheitlichen Weltanschauung entstammende Soziallehre entgegenzusetzen vermag. Denn sie stellt sich in ihrer gegenwärtigen Gestalt als ein Kompromiß aus den von den Vertretern verschiedener Weltanschauungen erhobenen Forderungen dar, ein Kompromiß, das für zahlreiche ihrer Anhänger lediglich ein Mindestmaß dessen enthält, was an sozialer Reform zu verwirklichen wäre.

Je stärker ausgeprägt der kosmopolitische Charakter einer Weltanschauung ist, um so weiter wird diese das international gültige Anwendungsgebiet ihrer sozialpolitischen Forderungen spannen, derart, daß sich die internationale Regelung grundsätzlich auf das ganze Wirtschaftsleben zu erstrecken hätte, soweit von ihr eine Besserung der sozialen Zustände erwartet werden kann. In ihrer praktischen Verwirklichung ist indes die internationale Sozialpolitik, vor allem unter dem Einflusse der Ideen staatlicher Souveränität und nationaler Sonderinteressen, bisher auf einen vergleichsweise engen Kreis von Aufgaben beschränkt geblieben. Immer war sie daran gebunden, was an sozialpolitischen Erfolgen in den einzelnen Ländern schon erreicht war, und was, ohne in den wichtigsten Industriestaaten eine durchgreifende Reformgesetzgebung zu erheischen, zur international gültigen Norm erhoben werden konnte.

Die Feststellung dieser Tatsache kann uns indes keineswegs der Aufgabe überheben, die Frage zu prüfen, inwieweit etwa für die internationale Behandlung der sozialpolitischen Forderungen gewisse allgemeine Grundsätze als maßgebend in Betracht kommen können.

II. Die Prinzipien der internationalen Sozialpolitik

Es ist begreiflich, daß die im Jahre 1900 gegründete Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, die zu ihren Mitgliedern die Vertreter der verschiedensten Weltanschauungen zählte, auf ihren Delegiertenversammlungen, die regelmäßig in der Schweiz abgehalten wurden, jede Erörterung der grundsätzlichen Fragen der Sozialpolitik vermied. Ihr mit mancherlei Erfolgen gekröntes Streben ging vielmehr dahin, ein allmählich wachsendes Programm sorgfältig vorbereiteter, klar formulierter internationaler Forderungen aufzustellen, deren Verwirklichung im Bereiche des Erreichbaren lag. Noch weniger befaßten sich ihre Schwestergesellschaften, das Internationale Komitee für Sozialversicherung und die Internationale Vereinigung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, mit einer Untersuchung der für ihre Arbeitsgebiete maßgebenden grundsätzlichen Probleme. Viel wichtiger und zweckmäßiger schien es, sich auf einem gemein-

samen Boden realisierbarer Vorschläge zu finden, die man mit Erfolg den Regierungen zur Annahme empfehlen konnte. Mochte man sich gelegentlich auch in Ansprachen und Begrüßungsreden auf die Grundsätze einer sozialen Gerechtigkeit berufen, und in ihrem Namen die Forderungen des internationalen Arbeiterschutzes erheben, so fehlte es doch regelmäßig an jeder klaren Besinnung darauf, was unter diesem Ideale zu verstehen sei, das jeder, seiner Weltanschauung entsprechend, auffassen und auslegen mochte wie er wollte.

In diesem recht unbestimmten Sinne hat der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit auch Eingang in den Friedensvertrag von Versailles gefunden, als es galt, im Sinne der Forderungen der Vertreter der Arbeiterschaft die Grundlagen für eine Reform der sozialen Zustände auf internationalem Wege zu schaffen.

Der Friedensvertrag stellt in den einleitenden Worten zu Teil XIII fest, daß der allgemeine Friede, dessen Sicherung die Aufgabe des Völkerbundes ist, nur dann bestehen kann, wenn er auf der „sozialen Gerechtigkeit“ beruht. Die soziale Frage tritt hier an die Stelle der religiösen Probleme, die in den Friedensverträgen früherer Jahrhunderte neben den rein politischen eine so große Rolle ge-

spielt haben. Allein man sucht in den folgenden Absätzen jenes Einleitungsartikels zu Teil XIII vergebens nach einer klaren Bestimmung des Begriffs, des Inhalts und der Forderungen der sozialen Gerechtigkeit. Es wird lediglich darauf verwiesen, daß die Arbeitsbedingungen vielfach derart gestaltet sind, daß sie infolge der mit ihnen verbundenen Ungerechtigkeit, infolge des Elends und der Entbehrungen, die sie verursachen, Unzufriedenheit erzeugen, und derart eine Gefahr für Frieden und Eintracht in sich bergen. Es folgt eine — beispielsweise gemeinte — Aufzählung von sozialpolitischen Problemen: Arbeitszeit, Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit, Arbeitslohn, Schutz der Arbeiter gegen die Folgen von Krankheit und Betriebsunfall, Schutz der Kinder, Jugendlichen und Frauen, Alters- und Invalidenversorgung, Schutz der im Auslande beschäftigten Arbeiter, Koalitionsfreiheit, berufliche und technische Ausbildung der Arbeiter. Dieses Programm bekannter sozialpolitischer Fragen wird an dieser Stelle des Friedensvertrags keineswegs mit irgendwelchen Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit in Zusammenhang gebracht. Die Forderung, daß den sozialpolitischen Maßnahmen eine internationale Anwendung gegeben werde, findet dann ihre Begrün-

dung in dem weiteren Argumente, daß das Streben eines Staates, die Lage seiner Arbeiterschaft zu verbessern, gehindert werde, wenn nicht auch in den anderen Ländern entsprechende Arbeitsbedingungen eingeführt werden — eine Begründung, die offensichtlich aus nationalpolitischen Erwägungen geschöpft ist, da sie die Rücksicht auf die Konkurrenzfähigkeit der Staaten im Kampfe um den Weltmarkt in den Vordergrund stellt.

Der Versuch, ein Programm sozialpolitischer Forderungen zu entwerfen, wird in Art. 427 des Paktes in geänderter Gestalt nochmals aufgenommen; in einer Form, die vermuten läßt, daß den Verfassern dieses Teils des Friedensvertrags die Idee einer sozialen Gerechtigkeit vorschwebte als ein schrittweise zu erreichendes, aber zunächst seinem vollen Inhalte nach nicht definierbares Ideal, das je nach den Wirtschaftsverhältnissen, dem Kulturgrade, der sittlichen Reife der Völker, einer allmählichen Vervollkommnung fähig ist, derart, daß ein vorläufig entworfenes Programm einen ersten, bescheidenen Anfang darstellt. Denn in dem erwähnten Artikel, der als der zweite Abschnitt des Teils XIII bezeichnet ist, wird eine Aufzählung jener sozialpolitischen „Prinzipien und Methoden“ gegeben, die derzeit als ganz be-

sonders wichtig zu gelten haben, und deren Verwirklichung daher von allen Industriestaaten anzustreben ist — vorbehaltlich freilich der in klimatischen Verschiedenheiten, in Unterschieden von Herkunft und Sitte, in dem verschiedenen Grade wirtschaftlicher Entwicklung der einzelnen Länder bedingten Besonderheiten, die eine durchgreifende internationale Ausgleichung der Arbeitsverhältnisse nicht gestatten.

Auch diese Grundsätze, deren Interpretation im einzelnen mancherlei Schwierigkeiten bereitet, geben keineswegs eine logisch geschlossene, systematische Bestimmung des derzeit erreichbaren, der sozialen Gerechtigkeit entsprechenden Standards, obwohl sie, wie in Art. 427 erklärt wird, sämtlich aus einem Prinzip abgeleitet sind. Dieses Prinzip: daß die Arbeit nicht schlechthin als ein Handelsartikel aufgefaßt werden dürfe — ist seiner Form und seinem Inhalte nach negativ. Aber es hat gerade deshalb den Vorzug, daß es die Zustimmung aller Weltanschauungen findet, die sich zur Sozialpolitik bekennen. Es bringt ihre gemeinsame Gegnerschaft gegen den individualistischen Liberalismus zum Ausdruck, denn *diese* sozialphilosophische Doktrin ist es, die in ihrer Formulierung des Arbeitsproblems — wenn auch

in erster Linie mit Bezug auf das Lohnproblem — die Gleichstellung der Arbeit mit allen übrigen Waren des Güterverkehrs theoretisch vertreten hat.

Unter den aus jenem Prinzip abgeleiteten Forderungen, die vom Friedensvertrage als besonders dringend bezeichnet werden, finden wir einige, die ganz präzise gefaßt sind: Den Achtstundentag bzw. die Achtundvierzigstunden-Woche; die 24stündige Sonntagsruhe, das Verbot der Kinderarbeit, die Einschränkung der Arbeit der Jugendlichen, soweit sie durch die Rücksicht auf deren Ausbildung und physische Entwicklung geboten ist. Andere Forderungen lassen dagegen einen mehr oder weniger relativistischen Charakter erkennen: So wird die Koalitionsfreiheit nur insoweit anerkannt, als sie der Verfolgung gesetzlich zulässiger Zwecke dient. Der Arbeitslohn soll derart bemessen werden, daß er einen nach der jeweiligen Auffassung in dem betreffenden Lande als angemessen erachteten Lebensstandard ermöglicht. Die Forderung, daß für gleiche Arbeit gleicher Lohn gezahlt werde, wird nur für die Frauenarbeit im Verhältnisse zur Männerarbeit erhoben. Nur für die rechtmäßig im Lande sich aufhaltenden Arbeiter gilt der nicht ganz eindeutige Satz, daß sie bei der Regelung der Ar-

beitsbedingungen nach den Grundsätzen der Billigkeit zu behandeln sind. Schließlich wird zur wirksamen Durchführung des Arbeiterschutzes die Organisierung eines Aufsichtsdienstes gefordert, in den auch Frauen zu berufen sind.

Es liegt uns ferne, in eine eingehende Interpretation dieser wenig präzis gefaßten „Prinzipien und Methoden“ einzutreten, und deren Sinn und Tragweite nach dem bei der Erörterung von Gesetzesstellen üblichen Verfahren festzustellen. Denn sie erheben ja keineswegs den Anspruch, in der Form, die ihnen gegeben wurde, alle Elemente für eine Kodifizierung eines internationalen Grundgesetzes der Arbeit zu liefern. Nach der Absicht der Verfasser des Friedensvertrags sollten sie lediglich ein erstes, vorläufiges und keineswegs erschöpfendes Programm des Arbeiterschutzes bilden¹⁾. Nicht einmal der Schutz des Arbeiters gegen Berufskrankheiten und Betriebsunfälle, oder die Einkommenssicherung bei Unfällen, Erkrankung,

1) Der Kommission lagen 19 „Prinzipien“ vor, doch ließ man es schließlich bei 9 bewenden. Diese „Magna charta“ der Arbeit wurde denn auch von den Vertretern der Arbeiterschaft keineswegs mit ungeteilter Befriedigung aufgenommen. Vgl. Ayusawa, International Labor Legislation. New York, Columbia University 1920 S. 139.

unverschuldeter Erwerbslosigkeit sind unter diesen Prinzipien aufgezählt, obzwar sie im Einleitungssatze zu Teil XIII Erwähnung finden.

Allein wenn wir diese Lücke durch die in dem genannten Einleitungssatze angeführten sozialpolitischen Probleme ergänzen, so liefert uns das im Friedensvertrage enthaltene soziale Programm eine brauchbare Grundlage zur Bestimmung gewisser allgemeiner Forderungen, die heute für das Gebiet der Sozialpolitik als international gültig bezeichnet werden können. Vielleicht lassen sich diese Forderungen am besten folgenderweise gruppieren:

1. Den Organisationen der Arbeiter ist die Mitwirkung bei der Festsetzung ihrer Arbeitsbedingungen einzuräumen — dies ist der wesentliche, dem Koalitionsrechte zugrunde liegende Gedanke.

2. Soweit der Inhalt der Arbeitsbedingungen in Frage kommt, gliedern sich die Forderungen in der Hauptsache nach zwei Richtungen: a) die Arbeitszeit ist derart festzusetzen, daß der Arbeiter über eine angemessene Freizeit verfügt, die er zu seiner körperlichen Erholung, geistigen Fortbildung und Teilnahme am sozialen Leben benötigt (Achtstundentag und Sonntagsruhe); b) der Lohn ist derart zu bestimmen, daß er der

Arbeiterfamilie wenigstens ein angemessenes Existenzminimum gewährleistet, dessen Maß allerdings von Land zu Land verschieden sein mag.

3. Der Unternehmer hat alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit Gesundheit und Sicherheit des Arbeiters nach Möglichkeit gegen die aus dem Arbeitsprozesse drohenden Gefahren geschützt werden.

4. Ein besonderer gesetzlicher Schutz gebührt den Personen, die im Entwicklungsalter stehen oder deren Gesundheit oder Sittlichkeit durch die Arbeit sonst in höherem Grade gefährdet wird: den Kindern, den Jugendlichen, den Frauen.

5. In allen Fällen unverschuldeter Erwerbslosigkeit ist dem Arbeiter ein Mindesteinkommen zu sichern.

6. In der sozialen Gesetzgebung ist grundsätzlich kein Unterschied zwischen einheimischen und fremden Arbeitern zu machen.

Diese Forderungen gestatten freilich eine verschiedene Auslegung, sowohl was die Arbeiterkategorien anbelangt, auf die sie Anwendung zu finden haben, als auch im Hinblick auf den konkreten Inhalt, der ihnen zu geben ist. Es ist ersichtlich, daß sie sämtlich, die geltende Wirt-

schaftsordnung als unbeirrbarere Voraussetzung annehmen, insbesondere deren Prinzip, daß ausschließlich dem Unternehmer, der über die Produktionsmittel verfügt, die Organisation und Leitung der Gütererzeugung zusteht, während der Arbeiter sich dieser Organisation als dienendes Glied einzuordnen hat. Denn alle Fragen, welche die Organisation der Produktion selbst betreffen — so groß auch ihre Bedeutung für die Lage der Arbeiterschaft und das Arbeitsverhältnis selbst sein mag, wurden mit voller Absicht aus dem Komplex der Probleme ausgeschieden, die für die Forderungen der sozialen Gerechtigkeit in Betracht kommen. Es fehlt daher auch jeder Hinweis auf ein Recht auf Arbeit — das im Rahmen einer privatwirtschaftlichen Organisation der Gütererzeugung nicht gewährt werden kann —, es ist ebenso wenig davon die Rede, Sicherungen zu schaffen, damit den Arbeitern die Güter, deren sie zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse bedürfen, auf dem Markte auch tatsächlich zur Verfügung stehen (entsprechende Wohnungen u. dgl.).

Es ist vielleicht möglich, alle Maßnahmen zur Besserung der Lage der Arbeiterschaft, die der Friedensvertrag zunächst ins Auge faßt, und alle sonstigen, die sich in weiterer Folge aus

den von ihm aufgestellten Prinzipien ableiten lassen, durch eine gemeinsame Formel von allen anderweitigen Maßnahmen der Gesetzgebung und Verwaltung abzugrenzen, wenn wir uns folgender Erwägungen bedienen:

Unsere geltende soziale Ordnung beruht im wesentlichen auf dem Prinzip der wirtschaftlichen Selbstverantwortlichkeit jedes einzelnen, d. h. grundsätzlich hat jeder einzelne die Folgen aller Ereignisse die sich in seiner Wirtschaftssphäre ereignen, selbst zu tragen. Die Modifizierung dieses Prinzips ist es, die den wesentlichen Inhalt der sozialpolitischen Forderungen bildet, denn seine uneingeschränkte Beobachtung bedingt für die breiten Massen der wirtschaftlich schwachen Arbeiter eine schier unerträgliche Belastung; die Verwirklichung der Forderungen hängt im wesentlichen davon ab, daß es möglich ist, bestimmte Faktoren zu bezeichnen, denen mit Erfolg die Verantwortung für die Übernahme jener Leistungen übertragen werden kann, die im Interesse des Arbeiters zu erfüllen sind, und zu deren Erfüllung seine eigenen, isolierten Kräfte doch nicht ausreichen²⁾.

2) Zur Begründung dieser Begriffsbestimmung der Sozialpolitik siehe den Aufsatz des Verfassers: Die Sozialpolitik als theoretische Disziplin im Arch. f. Sozialwissenschaft, Bd. 55 Heft 3.

Neben die Faktoren nun, die dem Staate, je nach der von ihm getroffenen Regelung, für die Erfüllung der sozialpolitischen Leistungen verantwortlich sind, tritt im Bereiche der internationalen Regelung der international verantwortliche Faktor. Angesichts des als nahezu unantastbar anerkannten Grundsatzes der staatlichen Souveränität hat es die internationale Sozialpolitik ausschließlich mit den Staaten als Trägern dieser letztgenannten Verantwortlichkeit zu tun. Die internationalen Normen können entweder den Inhalt dieser Verantwortlichkeit in allgemeinen Ausdrücken angeben, oder überdies die Einzelheiten der Regelung innerstaatlicher Verantwortlichkeit festsetzen.

Der Friedensvertrag enthält indes keine Bestimmung, welche die Signatarmächte unmittelbar verpflichtet würde, ihre sozialpolitische Gesetzgebung auszugestalten³⁾. Es schien zweck-

3) Dagegen hatte die deutsche Regierung in ihren gelegentlich der Friedensverhandlungen gestellten Anträgen die Aufnahme arbeitsrechtlicher Normen in den Text des Friedensvertrages verlangt. Im Sinne dieser Anträge sollte ferner die Arbeitskonferenz nur alle 5 Jahre zusammentreten, aber befugt sein, mit Vierfünftel-Mehrheit Beschlüsse mit bindender Geltung für alle Mitgliedstaaten zu fassen.

mäßiger zu sein, die fortschreitende Verwirklichung und Erweiterung dieses Programms besonderen zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu überlassen, die sich nach und nach auf die Regelung aller der internationalen Sozialpolitik zugänglichen Fragen zu erstrecken hätten. Zur Vorbereitung derartiger Vereinbarungen und zur Sicherung der von den Staaten sohin übernommenen Verpflichtungen wurde in enger Angliederung an den Völkerbund ein dauernder Verband der Staaten geschaffen: die ständige Organisation der Arbeit.

III. Die Methoden der internationalen Sozialpolitik

a) Die ständige Organisation der Arbeit, ihre Mission und ihre Zuständigkeit

Schon vor dem Kriege hatte es nicht an Versuchen gefehlt, allgemein und international gültige Normen des Arbeiterschutzes in Form von Konventionsentwürfen festzustellen. Das Wesen dieser Konventionsentwürfe bestand darin, daß auf Diplomaten-Konferenzen ein bestimmter Gesetzesinhalt vereinbart wurde, und daß die an der Vereinbarung beteiligten Staaten sich verpflichteten, ihre nationale Gesetzgebung dementsprechend zu gestalten. Gleichzeitig wurde der Beitritt zu der Konvention auch anderen Staaten freigestellt. Es war für diese Konventionen charakteristisch, daß sie nicht etwa unmittelbar irgend einem anderen Staate oder dessen Angehörigen bestimmte Vorteile einräumten — wie dies bei zweiseitigen Staatsverträgen der Fall zu sein pflegt — sondern daß die beabsichtigte Regelung sich auf wirtschaftliche oder soziale Verhältnisse der Staatsan-

gehörigen selbst bezog. Der Vorteil, der aus der Vereinbarung den Vertragspartnern erwuchs, war indirekter Natur: Ausschaltung etwaiger Nachteile in der internationalen Konkurrenz, die sich bei einseitiger Regelung ergeben mochten.

Obwohl die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz sich mit Erfolg um die sachliche Vorbereitung derartiger Konventionen bemühte, so kamen sie doch nur in sehr geringer Zahl zustande, da es an einem geeigneten Verfahren fehlte, das ihre offizielle Behandlung durch die Regierungen erleichtert hätte. Endgültig zwischen mehreren Staaten vereinbart wurden bloß die beiden sogenannten Berner Konventionen (1906) über das Verbot der Nachtarbeit der Frauen in industriellen Unternehmungen und das Verbot der Verwendung des weißen Phosphors bei der Herstellung von Zündhölzchen¹⁾.

Strenge zu scheiden von diesen Konventionen sind die, namentlich auf dem Gebiete der Sozialversicherung in größerer Zahl abgeschlossenen zweiseitig verbindlichen Staatsverträge, die,

1) Die Vorarbeiten für zwei weitere Konventionsentwürfe (über das Verbot der Nachtarbeit der Jugendlichen und die Beschränkung der Arbeitszeit der Frauen und Jugendlichen) wurden durch den Krieg unterbrochen.

ähnlich wie Handelsverträge, Schiffsfahrtsübereinkommen u. dgl., auf dem Gedanken des wechselseitigen Gebens und Nehmens beruhen. Ihr Zweck war im wesentlichen die gegenseitige Gewährung besonderer Begünstigungen und nicht die Regelung des Arbeiterschutzes nach übereinstimmenden Grundsätzen.

Die wichtigste Aufgabe der durch den Friedensvertrag geschaffenen Ständigen Organisation der Arbeit besteht nun darin, Konventionentwürfe sozialpolitischen Inhalts nach dem Muster jener oben erwähnten Berner Konventionentwürfe vorzubereiten, die von den Mitgliedstaaten der Organisation zu ratifizieren und sohin von ihnen innerhalb ihres Machtbereichs in Kraft zu setzen sind. Findet daher der für das Funktionieren dieser Organisation maßgebende Gedanke sein Vorbild in einer gelegentlich schon in der Vorkriegszeit geübten Methode, so hat er doch in der Form seiner Verwirklichung entscheidende Änderungen erfahren.

Vor dem Kriege hing die Vorbereitung der Konventionentwürfe von allen Zufällen politischer Konstellationen ab; heute ist sie in einer dauernden, vom Völkerrechte getragenen Einrichtung verankert, an der nahezu sämtliche Kulturstaaten beteiligt sind. Diese ihr gesetzte

Aufgabe, ein sozialpolitisches Weltrecht im Wege internationaler Konventionen auszubilden, ist ihrem Wesen nach verschieden von der analogen, dem Völkerbunde zugeordneten Mission, ein politisches Weltrecht zu schaffen.

Besteht die Mission des Völkerbundes darin, die gegenseitigen äußeren Beziehungen der Staaten im Vertragswege derart zu regeln, daß blutige Konflikte vermieden werden und der Weltfriede gesichert sei, so kommt dabei eine Regelung innerer Angelegenheiten der einzelnen Staaten nur mittelbar in Frage. Die Konstruktion des Völkerbundes beruht denn auch, im Gegensatz zu einer denkbaren, mehr kosmopolitisch orientierten Konzeption, auf der Grundidee, die Staaten als gleichberechtigte politische Einheiten oder Individuen zu einer Körperschaft zusammenzufassen. Der Grundsatz des staatlichen Individualismus, wenn man diesen Ausdruck gebrauchen darf, verleiht daher der Gestaltung des Völkerbundes das bestimmende Gepräge.

Der ihr ureigentlich zugrunde liegenden Tendenz nach ist freilich auch die Organisation der Arbeit ein Instrument zur Bewahrung der Selbstherrlichkeit der Staaten und zur Sicherung ihrer nationalen Interessen. Denn unter den Erwägungen, die zur Errichtung der Ar-

beitsorganisation führten, spielt zweifellos jenes Argument der nationalen Politik eine hervorragende Rolle, daß die Besserung der Lage der Arbeiterschaft im eigenen Lande unmöglich gemacht oder wenigstens sehr erschwert werde, wenn in den anderen Ländern ungünstigere Arbeitsbedingungen herrschen (geringere Löhne, längere Arbeitszeit, geringere Belastung der Betriebe mit Beiträgen zur Sozialversicherung u. dgl.) die es den Unternehmern dieser Länder gestatten, zu geringeren Kosten zu produzieren und daher ihre Erzeugnisse auf dem Weltmarkte zu billigeren Preisen zu verkaufen. Mag nun diese Furcht vor den Folgen der Arbeiterschutzgesetzgebung begründet sein oder nicht — sie ist jedenfalls ein Faktor, der für das internationale Leben von größter Bedeutung ist.

Denn die Einführung sozialpolitischer Maßnahmen ist andererseits für die meisten Staaten ein Gebot der Regierungsvernunft. Sie sehen sich in ihrer Existenz bedroht durch den Kampf zweier innerhalb ihrer Bevölkerung selbst vorhandenen großen Gruppen: der beiden durch ihren Anteil an den Produktionsmitteln charakterisierten Klassen. In diesem Kampfe sind rein internationale, gegen den Staatsgedanken selbst gerichtete Tendenzen von einer Kraft wirksam, wie sie bloß in den seinerzeit auf reli-

giöser Grundlage entstandenen Bewegungen eine analoge Stärke entfalteteten.

Besteht daher die Aufgabe der Arbeitsorganisation darin, zu verhindern, daß diese, aus den wirtschaftlichen Verhältnissen geborenen revolutionären Kräfte, auf internationaler Grundlage wirksam, gegenüber den rein national orientierten Interessen ein Übergewicht erlangen, so finden sich die Staaten auf dem Boden der Arbeitsorganisation nicht nur, wie dies im Völkerbunde der Fall ist, in der Absicht zusammen, Interessengegensätze auszugleichen, die zwischen ihnen selbst bestehen mögen, sondern überdies um eine ihnen allen drohende Gefahr gemeinsam abzuwehren.

Die Existenzberechtigung der Arbeitsorganisation beruht daher auf der Vorstellung eines doppelten Gegensatzes: des Gegensatzes zwischen den Staaten, der sich daraus ergibt, daß ihre Industrien auf dem Weltmarkte miteinander in Konkurrenz stehen, und des Gegensatzes der Bevölkerungsklassen innerhalb der Staaten. Soll der letztere nicht Anlaß zu Friedensstörungen werden, so sind sozialpolitische Maßnahmen erforderlich, die indes die Produktion mit Mehrkosten belasten. Um den Einfluß dieser Mehrkosten auf die internationalen Konkurrenz-

bedingungen auszuschalten, soll im Wege von internationalen Vereinbarungen allenthalben der gleiche, allgemein gültige Mindeststandard an Arbeitsbedingungen und Arbeiterschutz gesichert werden — unter der stillschweigenden Voraussetzung, daß mit der Annahme des gleichen Mindeststandards allenthalben ungefähr die gleiche Belastung verbunden, die gleichen Vorteile verknüpft sind.

Aus der logischen Verbindung jener beiden Gegensätze läßt sich die Konstruktion der Arbeitsorganisation verstehen: die neben der rein politischen Gliederung der Menschen nach Staaten bestehende Gliederung nach Klassen (Unternehmer — Arbeiter) wird hier offiziell anerkannt, und es wird der interessante Versuch unternommen, diese beiden Gliederungen derart miteinander zu kombinieren, daß gleichwohl der Bestand einer einzigen Körperschaft ermöglicht wird. Das Prinzip des staatlichen Individualismus wird daher hier verknüpft mit einem an den Aufbau des ständischen Staates erinnernden Gedanken, der offenbar auf dem Wege über die Auffassung der Gewerkschaften von ihrer sozialen Mission Eingang in den Friedensvertrag gefunden hat. Seit langem hatten sich die großen Verbände der Gewerkschaften als die berufenen Vertreter der interessenmäßig

als Einheit erfaßten Arbeiterklasse gefühlt; schon vor dem Kriege hatten sie durch Errichtung internationaler Verbände die über die nationalen Verschiedenheiten hinweg wirkenden Interessen der Arbeiter aller Kulturländer zur Geltung zu bringen versucht. Der Krieg hatte gelehrt, daß der nationale Gedanke im Grunde genommen doch der stärkere war; allein der Klassengedanke lebte alsbald mit neuer Kraft wieder auf, und führte noch während des Krieges zur Abhaltung bedeutsamer internationaler gewerkschaftlicher Kongresse (Leeds Juli 1916; London September 1917; Bern Oktober 1917; London, Februar 1918), auf denen, freilich noch nach den kriegführenden Staaten gesondert, die Vertreter der Arbeiterschaft sich über jene sozialpolitischen Forderungen verständigt hatten, deren Erfüllung sie vom Abschlusse des Friedensvertrages erwarteten. Der Einfluß der Gewerkschaften und ihrer Führer auf die Regierungen hatte während des Krieges um so mehr an Kraft gewonnen, als sich die organisierte Arbeiterschaft ihrer entscheidenden Rolle im Kampfe für das Vaterland wie in der allgemeinen Güterversorgung völlig bewußt geworden war. So war es begreiflich, daß gelegentlich der Verhandlungen über den Friedensvertrag die von der Berner internationalen sozialisti-

schen Konferenz (Februar 1919) aufgestellten Forderungen aufmerksame Berücksichtigung fanden,²⁾ vor allem die Forderung, daß den Vertretern der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter aller Länder eine dauernde Mitwirkung an der Ausgestaltung und Durchführung des internationalen Arbeiterschutzes zu sichern sei. Der Kommission, welche die Friedenskonferenz zum Studium der internationalen Probleme des Arbeiterschutzes einsetzte, gehörten denn auch die Führer der Gewerkschaften mehrerer Ententestaaten an (Jouhaux-Frankreich, Barnes-England, S. Gompers-Verein. Staaten). Wenn auch ihre zum Teil viel weitergehenden Forderungen nicht völlig verwirklicht wurden, so erzielten sie doch den großen Erfolg, daß nicht nur, wie erwähnt, in der Ständigen Organisation der Arbeit im Rahmen des Völkerbundes ein besonderes Instrument zur Ausgestaltung eines sozialen Weltrechts geschaffen, sondern daß den Vertretern der organisierten Arbeiterschaft auch eine weitgehende Mitwirkung bei der planmäßigen Ausbildung dieses Weltrechts eingeräumt wurde; allerdings wurde eine gleiche Mitwirkung auch den Vertretern der organisierten Unternehmer zugestanden: der Gegensatz

2) Vgl. Mahaim, *L'organisation permanente du Travail*. Paris 1925 p. 9 fg.

der Meinungen, wie er aus den entgegengesetzt gerichteten Interessen der beiden Klassen hervorgeht, soll innerhalb der Organisation selbst zur Austragung gebracht werden, nach dem Vorbilde der in zahlreichen Ländern bestehenden Einrichtungen (Lohn- und Einigungsämter, Schiedskommissionen u. dgl.) in denen die Vertreter der Unternehmer und der Arbeiter zu gemeinsamer Verhandlung vereinigt werden, um ihre gegenseitigen Forderungen auf irgend einer mittleren Linie auszugleichen. In der Konstruktion der Arbeitsorganisation wurde allerdings den Regierungen selbst ein entsprechendes Übergewicht eingeräumt, da in der internationalen Sphäre nur die Staaten als die verantwortlichen Träger bindender Vereinbarungen in Betracht kommen. Denn die Mission der Arbeitsorganisation besteht vor allem in der Vorbereitung derartiger Vereinbarungen; in der Feststellung ihres für alle Vertragspartner im wesentlichen gleichlautenden Inhalts, während die Entscheidung darüber, ob ein Staat in den Vertrag eintritt, völlig seinem Ermessen überlassen bleibt.

Die Frage nach der Rechtsnatur der Arbeitsorganisation — sie deckt sich übrigens mit der Frage nach der Rechtsnatur des Völkerbundes — ist allerdings sehr bestritten. Ihre Beant-

wortung hängt von der Lösung der Vorfrage ab, wie das Verhältnis des Staatsrechts zum Völkerrechte aufzufassen ist. Zwei Ansichten stehen hier in der modernen Rechtsliteratur einander gegenüber: die eine, die an der Vorstellung der unbedingten staatlichen Souveränität festhält, betrachtet die staatliche Ordnung als die oberste höchste Rechtsordnung und leitet alle Normen, auch die des Völkerrechts, von dem staatlichen Willen ab. Die zweite dagegen erblickt in dem Völkerrechte eine über den Staaten stehende Ordnung; sie erhebt gegen das Prinzip der unbedingten staatlichen Souveränität den Einwand, daß es, in seine logischen Konsequenzen verfolgt, immer nur einen Staat und dessen Rechtsordnung als souverän anerkennen könne, und daher mit dem Gedanken einer Vielheit einander gleichgeordneter Staaten in Widerspruch trete ^{2a)}. Die Anerkennung koordinierter Gemeinschaften habe vielmehr zur Voraussetzung, daß es eine über ihnen stehende, sie umfassende Völkerrechtsordnung gebe ³⁾. Im

2 a) Vgl. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, S. 123.

3) Erkenntnismäßig hängt dieser Gegensatz in der Konstruktion der Völkerrechtsgemeinschaft mit der im ersten Kapitel erörterten Unterschei-

Sinne der ersten Auffassung kann daher darüber gestritten werden, ob und inwieweit die Verpflichtungen der Staaten, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zur Arbeitsorganisation (oder zum Völkerbunde) ergeben, ausschließlich auf ein zwischen den Staaten bestehendes Vertragsverhältnis zu gründen sind, oder ob der Organisation ein ihr vertragsmäßig übertragener Anspruch auf die Erfüllung bestimmter Leistungen durch die Staaten zusteht^{3 a)}. Dagegen ergibt sich aus der Auffassung des Völkerrechts als einer überstaatlichen Rechtsordnung die Folgerung, daß die staatlichen Ordnungen

dung zwischen den Weltanschauungen nationaler und nicht nationaler Orientierung zusammen.

3 a) So hat Guerreau (*Une nouvelle institution du droit des gens: l'Organisation permanente du Travail*. Paris 1923) den Versuch gemacht, die Arbeitsorganisation als eine Einrichtung aufzufassen, „die aus eigenem Rechte gültige Entscheidungen treffen kann, die Vollzugskraft haben“ (a. a. O. S. 43). Dagegen vertritt Vilallonga (*Vom rechtlichen Charakter der Intern. Arbeitsorganisation*, Intern. Rundschau der Arbeit Mai 1924) die Ansicht, daß die Arbeitsorganisation lediglich ein Organ des internationalen Verwaltungsrechts ist, das auf einer freien Vereinbarung der Mitgliedstaaten beruht, denen allein das Recht zusteht, Zwangsmaßnahmen anzuwenden, um die Beobachtung der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen zu sichern.

lediglich Ausgliederungen der Völkerrechtsordnung sind, wenn auch das Völkerrecht nur durch Vermittlung der Staaten verwirklicht werden kann. Der Völkerbund — und das gleiche gilt von der Arbeitsorganisation — sei daher als ein Staatenbund, ein dauernder völkerrechtlicher Verband der Staaten mit politischen Bundesorganen anzusehen ^{3b)}.

In den an der Leitung des Völkerbundes und der Arbeitsorganisation beteiligten Kreisen dürfte bis auf weiteres die erstere der beiden Auffassungen die maßgebende bleiben: das Prinzip der staatlichen Souveränität zählt hier zahlreiche maßgebende unbedingte Anhänger ^{3c)}.

Die Beziehungen der Arbeitsorganisation zum Völkerbund lassen sich dahin bestimmen,

3b) Vgl. Verdross, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien u. Berlin 1926, S. 40 u. 111.

3c) So hat Anzilotti, Corso di diritto internazionale S. 31 die Ansicht vertreten, daß Staatsrecht und Völkerrecht zwei grundsätzlich verschiedenen Rechtssphären angehören; die völkerrechtlichen Normen verpflichten die Staaten gemäß dem Prinzip: pacta sunt servanda. Zu ihrer Änderung sei daher die Zustimmung der verpflichteten Staaten erforderlich. Die staatlichen Normen verpflichten dagegen gemäß dem Prinzip, daß der Wille des Gesetzgebers maßgebend ist; sie können daher einseitig von dem Gesetzgeber abgeändert werden.

daß die erstere eine besondere völkerrechtliche Körperschaft ist, mit eigenem Statut, eigenem Wirkungskreise und eigenen Aufgaben. Allein die beiden Institutionen sind nicht nur durch den gleichen Entstehungsgrund — den Friedensvertrag — und den gleichen Zweck — Sicherung des Friedens — miteinander verknüpft; sie stehen auch organisatorisch in einem engen Zusammenhange. Dieser Zusammenhang wurde vorübergehend allerdings dadurch gelockert, daß zwei Staaten — Österreich und Deutschland — in die Arbeitsorganisation aufgenommen wurden, ohne Mitglieder des Völkerbundes zu sein — ein Fall, der im Friedensvertrag nicht vorgesehen ist. Ob derartige Ausnahmen auch in Zukunft zulässig sein sollen, ist sehr umstritten ⁴⁾.

4) Die Frage wird verneint von Mahaim a. a. O. S. 18; bejaht u. a. von Hamburger: Subjekte der Völkerrechtsordnung und die Intern. Arbeitsorganisation. Niemeyers Ztschr. f. intern. Recht Bd. 36 S. 153. Vgl. auch die ebda. Anm. 105 zitierten Autoren. Berücksichtigung scheint vor allem der Umstand zu verdienen, daß es der Friedensvertrag an jeder Regelung des Verfahrens fehlen läßt, das bei Aufnahme neuer Mitglieder in die Arbeitsorganisation (ohne Aufnahme in den Völkerbund) zu beobachten wäre. Dagegen ist es zweifellos, daß ein Staat, solange er dem Völkerbunde als Mitglied angehört, nicht aus der Arbeitsorganisation ausscheiden kann.

Es ist in erster Linie Sache des Völkerbundes, darüber zu wachen, daß die Arbeitsorganisation sich nicht aus der durch den Friedensvertrag vorgesehenen Verbindung der beiden Institutionen löse. Jede Änderung der Bestimmungen des Teils XIII des Friedensvertrags bedarf daher der Zustimmung der im Rate des Völkerbundes vertretenen Staaten und der Ratifizierung durch die Dreiviertel-Mehrheit der Mitglieder des Völkerbundes.

Auch in finanzieller Hinsicht übt der Völkerbund eine nachhaltige Kontrolle aus. Die Bestimmung des Friedensvertrags, daß die aus dem Funktionieren der Arbeitsorganisation erwachsenden Verwaltungskosten aus dem Budget des Völkerbundes zu bestreiten sind, wurde in der Praxis dahin ausgelegt, daß ihm auch ein Recht auf Prüfung und Genehmigung des Budgets der Arbeitsorganisation zusteht. Der Völkerbund ist daher jederzeit in der Lage, auf dem Umwege über die Kreditgewährung die Tätigkeit der Arbeitsorganisation einzuschränken. In zahlreichen Fällen ist endlich die Mitwirkung des Generalsekretärs des Völkerbundes an völkerrechtlichen Akten vorgesehen, die sich aus der Betätigung der Arbeitsorganisation ergeben.

Andererseits ist im Rahmen des ihr übertragenen Wirkungskreises die Arbeitsorganisation

vom Völkerbunde völlig unabhängig. Die Abgrenzung dieses Wirkungskreises ist freilich wiederum Gegenstand lebhafter, vielfach politisch gefärbter Meinungsverschiedenheiten; die Gegner der Sozialpolitik suchen die Zuständigkeit der Arbeitsorganisation nach Möglichkeit einschränkend zu interpretieren.

Eine unbefangene Auslegung der sehr allgemein gehaltenen Ausdrücke des Friedensvertrags⁵⁾ ergibt indes, daß die internationalen Vereinbarungen, deren Vorbereitung Aufgabe der Arbeitsorganisation ist, sich auf alle Arbeitsverhältnisse im weitesten Sinne des Wortes⁶⁾ erstrecken können, die in breiten Schichten als ungerecht empfunden werden, infolge der Not und der Entbehrungen, die sie auferlegen, Unzufriedenheit erzeugen und daher den

5) In einem kürzlich (Juli 1926) abgegebenen Rechtsgutachten hat der Ständige Intern. Gerichtshof erklärt, daß zur Bestimmung der Kompetenz der Arbeitsorganisation nicht Art. 427 des Friedensvertrags heranzuziehen ist, sondern daß ausschließlich die Einleitung zu Teil XIII in Betracht kommt.

6) So wurde in einem von demselben Gerichtshof (im August 1922) abgegebenen Rechtsgutachten die Streitfrage, ob sich die Zuständigkeit der Arbeitsorganisation auch auf das Arbeitsverhältnis in der Landwirtschaft erstreckt, mit überzeugenden Argumenten bejahend entschieden.

sozialen Frieden gefährden. Wir verstehen dabei unter Arbeitsverhältnis alle wirtschaftlichen oder sozialen Beziehungen oder Zustände, die daraus erwachsen, daß eine Person ihre Arbeit regelmäßig gegen Entgelt einer anderen zur Verfügung stellt, welche letztere den Zweck der Arbeit bestimmt. Das Entgelt kann natürlich auch in anderen als Geldleistungen bestehen ⁷⁾. Es wäre daher verfehlt, wollte man die Zuständigkeit der Arbeitsorganisation auf die Behandlung von Arbeitsverträgen beschränken.

Der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag ⁸⁾ hatte schon zweimal Gelegenheit, eine

7) So besteht beim Lehrvertrag das Entgelt zum Teile in der Unterweisung durch den Lehrherrn.

8) Der Ständige Internationale Gerichtshof des Völkerbundes, der seinen Sitz im Haag hat, und durch den Friedensvertrag geschaffen wurde, wird aus Personen zusammengesetzt, die zur Ausübung des höchsten Richteramtes befähigt sind, und für deren Bestellung ein besonderes Verfahren vorgeschrieben ist. Er ist in allen völkerrechtlichen Fragen die höchste juristische Instanz und als solche zur Entscheidung zahlreicher Streitfragen zuständig, die sich aus dem Funktionieren der Internationalen Arbeitsorganisation ergeben mögen. Zur Entscheidung dieser Streitfragen bestellt er einen besonderen Senat, der aus 5 Richtern (und 2 Ersatzrichtern) besteht und sich überdies des Beirates von 4 Sachverständigen bedient. Doch kann der Gerichtshof auch — wie in den oben erwähnten Strei-

derart einschränkende Auslegung abzulehnen. In dem ersten Falle (August 1922) erklärte er, daß zwar Fragen betreffend die Organisation der Produktion oder die Verbesserung des Produktionsverfahrens nicht in den Aufgabenkreis der Arbeitsorganisation gehören, daß es dieser aber unbenommen bleiben müsse, die Rückwirkungen zu prüfen, die eine im Interesse des Arbeiterschutzes zu ergreifende Maßnahme auf die Produktion habe, weil dies von entscheidender Bedeutung für die Wahl dieser Maßnahme sein könne.

In einem zweiten Falle ging das Gutachten des Gerichtshofs (Juli 1926) dahin, daß die Arbeitsorganisation durchaus zuständig sei, Regelungen vorzuschlagen, die, um den beabsichtigten Zweck des Arbeiterschutzes wirksam zu erreichen, auf andere Gebiete als den eigentlichen Arbeitsvertrag übergreifen — in jenem Falle auf Arbeitsleistungen, die der Unternehmer selbst ausführt ⁹⁾. Dieser Grundsatz ergibt sich übrigens aus der Natur des Arbeiterschutzes tigkeiten über die Kompetenz der Arbeitsorganisation — um die Abgabe von Rechtsgutachten angegangen werden. In diesem Falle sind die Sachverständigen nicht beizuziehen.

9) Vgl. J. Morellet, La compétence de l'Organisation Intern. du Travail, Revue int. du Travail, Oct. 1926.

selbst, der mit seinen Maßnahmen regelmäßig an den Betrieb anknüpfen muß, wenn er ihnen eine vollständige Durchführung sichern will.

Sind daher die Grenzen der Zuständigkeit der Arbeitsorganisation sehr weit gesteckt, so steht es andererseits den Staaten, die ihr als Mitglieder angehören, frei, im Rahmen dieser Grenzen die Zuständigkeit enger zu ziehen. Denn es fehlt im Friedensvertrage nicht an Bestimmungen, die den Regierungen einen weitgehenden Einfluß auf das Funktionieren der Arbeitsorganisation wahren¹⁰⁾. In diesen Bestimmungen wie in der ganzen Konstruktion der Arbeitsorganisation und ihrer Organe kommt deutlich der Gedanke zum Ausdruck, daß die Staaten nicht etwa, wie von den Vertretern der Delegationstheorie gelegentlich behauptet wird, der Arbeitsorganisation eine bestimmte Kompetenz unwiderruflich übertragen haben, sondern daß jeder von ihnen ständig selbst aus freien Stücken an ihrer Betätigung

10) So haben im Verwaltungsrate des Arbeitsamts, der das Amt leitet und die Tagesordnungen der Arbeitskonferenz festsetzt, die Regierungen die Hälfte der Stimmen. Jede Regierung hat überdies das Recht, Einspruch gegen einen auf die Tagesordnung einer Konferenz gesetzten Gegenstand zu erheben; über diesen Einspruch entscheidet die Konferenz mit zwei Drittel Mehrheit.

teilnehmen muß, wenn anders sie die ihr zugedachte Mission erfüllen soll.

Dies wird vollends klar, wenn wir im folgenden die Probleme erörtern, die sich aus dem Wirken der beiden Organe der Arbeitsorganisation ergeben: der Arbeitskonferenz und des Internationalen Arbeitsamtes.

b) Die Organe der Arbeitsorganisation

1. Die Internationale Arbeitskonferenz

In der Zusammensetzung der Arbeitskonferenz kommen die leitenden organisatorischen Gedanken zunächst zum Ausdruck. Hier ist die Gliederung der Menschen nach Staaten mit ihrer sozialen Gliederung nach Klassen derart kombiniert, daß jedem Staate die Entsendung von zwei Regierungsvertretern, ferner von je einem Vertreter der Unternehmer und der Arbeiter zusteht. Arbeiterschaft und Unternehmerschaft eines jeden Staates werden daher ohne jede weitere Unterscheidung je als eine Einheit erfaßt, für die je ein Vertreter zu bestellen ist, und zwar im Einvernehmen mit den „repräsentativsten Berufsorganisationen“ dieser beiden Gruppen. Was unter den „repräsentativsten Berufsorganisa-

tionen“ zu verstehen sei, hat schon mancherlei Anlaß zu Meinungsverschiedenheiten geboten, denn der Konferenz steht die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Mandate der Delegierten zu: so wurde die Frage lebhaft erörtert und auch schließlich dem Internationalen Gerichtshof vorgelegt, ob die zahlenmäßig stärkste gewerkschaftliche Organisation eines Landes als die repräsentativste zu gelten habe, oder ob es zulässig sei, daß mehrere, sonst völlig voneinander unabhängige Organisationen dieser Art lediglich zum Zwecke der Bestellung eines Vertreters für die Arbeitskonferenz eine Vereinbarung treffen, und derart der sonst numerisch stärksten Organisation des Landes den Vorrang streitig machen. Der Gerichtshof entschied in bejahendem Sinne (Juli 1922). Noch interessanter ist der Fall des Vertreters der faschistisch organisierten Arbeiterschaft Italiens, der auf mehreren Tagungen der Konferenz Anlaß zu erregten, stark politisch gefärbten Debatten bot. Diesen italienischen Gewerkschaften wurde nämlich — allerdings erfolglos — von den Vertretern der Arbeiterschaft der übrigen Länder — insbesondere von den sozialistischen Gewerkschaftsführern — das Recht bestritten, den Vertreter für die Konferenz zu bezeichnen, da sich unter ihren Mitgliedern auch

Unternehmer befänden und die strenge Kontrolle der Regierung, der sie sich unterworfen hätten, ihnen eine unabhängige, selbständige Wahrung der Interessen der Arbeiterschaft unmöglich mache. Der faschistische Arbeitervertreter sei daher im Grunde genommen ein Vertreter der italienischen Regierung, von der er seine Instruktionen empfangen. Es ist ersichtlich, daß dieser politisch sehr bedeutsame Streit in der Hauptsache auf die entscheidende Frage nach der Notwendigkeit oder Berechtigung des Klassenkampfes zurückgeht.

Trotz derartiger Kontroversen, die bisher übrigens niemals den Verlauf der Arbeitskonferenzen ernstlich gestört haben, ist anzuerkennen, daß durch die erwähnte Bestimmung über die Auswahl der Vertreter der Unternehmer und der Arbeiter ein schwieriges und kompliziertes organisatorisches Problem im Sinne der Forderungen der Führer der industriellen Arbeiterschaft im wesentlichen recht glücklich gelöst worden ist. Während sich die Völker nach Staaten in einer juristisch einwandfrei feststellbaren Weise gliedern, ist das gleiche für die Gliederung der Menschen nach Klassen keineswegs der Fall. So gut wie in keinem Lande — eine Ausnahme bildet nach seiner neuesten

Rechtsentwicklung wohl nur Italien¹¹⁾ — ist die Einteilung der Menschen nach Klassen bisher von der Gesetzgebung formal anerkannt; die Grenzen zwischen den Klassen sind fließend. Ob die Interessen aller Arbeitnehmer eines Landes, die Anspruch auf Berücksichtigung durch die internationale sozialpolitische Gesetzgebung erheben (der gewerblichen, der landwirtschaftlichen Arbeiter, der Angestellten verschiedener Kategorien u. dgl.) tatsächlich im wesentlichen parallel laufen, wird allerdings stark bestritten. Der vom Friedensvertrage gewählte Vorgang erhebt, durchaus im Sinne der gewerkschaftlichen Vorstellungswelt, die von den repräsentativsten Organisationen bezeichneten Vertreter zu Vertretern der Arbeiter bzw. Unternehmer des Landes schlechthin — der Teil wird für das Ganze genommen.

Die besonderen Interessen einzelner Gruppen der Arbeiter oder Unternehmer können übrigens in den Verhandlungen der Konferenz insofern zum Worte gelangen, als den Delegier-

11) Rußland, dessen Verfassung den Gegensatz von Proletarier und Nichtproletarier allerdings zur Grundlage wählte, kommt in diesem Zusammenhange nicht in Betracht, da es nicht Mitglied der Arbeitsorganisation ist. Jener Gegensatz deckt sich übrigens keineswegs genau mit dem Unterschiede zwischen Unternehmer und Arbeiter.

ten (auch den Regierungsvertretern) technische Sachverständige beigegeben werden können — höchstens je zwei für jeden der auf der Tagesordnung der Konferenz stehenden Gegenstände. Diese Experten haben zwar kein Stimmrecht, sie können aber insbesondere in den zur Vorberatung der Konventionsentwürfe bestellten Kommissionen einen nachhaltigen Einfluß auf den Inhalt der Beschlüsse der Konferenz üben.

Aus dieser eigenartigen Verteilung der Vertretungen ergibt sich von vornherein eine Gliederung der Konferenz nicht nach Staaten und deren durch die Außenpolitik bedingten politischen Konstellationen, sondern nach den drei Gruppen: Regierungen, Unternehmer, Arbeiter. Diese Gruppierung ist bestimmend für den Aufbau der Konferenz, formell für die Bestellung des Präsidiums und der Kommissionen, materiell natürlich vor allem für die Abstimmungen, denn es wird nicht, wie in den Versammlungen des Völkerbunds, nach Staaten, sondern nach stimmberechtigten Vertretern abgestimmt. Auf diese Weise gelangen Tendenzen ausgesprochen internationalen Charakters in den Verhandlungen der Arbeitskonferenz zur Geltung, die automatisch das Spiel der rein nationalen Interessenpolitik durchkreuzen.

Soweit die Vertreter der Arbeiter den sozialdemokratischen oder „freien“ Gewerkschaften entstammen, stehen sie unter einer internationalen Führung, die in Amsterdam ihren Sitz hat. Sie sind zum größten Teile Anhänger des Klassenkampfgedankens, und wenn auch die praktische Gewerkschaftspolitik keineswegs alle Forderungen internationaler Solidarität der Arbeiterklasse sich zu eigen machen kann, so ist doch gemeinsames Vorgehen und Wirken auf internationaler Grundlage seit langem und insbesondere seit Beendigung des Krieges ein unentbehrliches Element dieser Politik, die u. a. bei großen entscheidenden Lohnkämpfen eine Unterstützung der streikenden Gewerkschaften durch die Gewerkschaften anderer Industriestaaten zu organisieren vermochte. International ist im wesentlichen auch die Einstellung jener Vertreter der Arbeiterschaft, die den Kreisen der christlichen Gewerkschaften, d. h. der Berufsvereinigungen katholischer Richtung, entstammen. Hier wirkt die gemeinsame religiöse Überzeugung als ein internationales Element reiner Prägung, da die Berechtigung der sozialen Forderungen im Sinne dieser Überzeugung aus der durch die Kirche vermittelten göttlichen Sanktion hergeleitet wird. Der Widerspruch der Vertreter beider Richtungen gegen

die internationale Anerkennung der faschistischen Gewerkschaften Italiens, die kraft ihrer rein nationalen Einstellung den Gedanken einer internationalen Solidarität der Arbeiterklasse ablehnen, ist daher völlig begreiflich.

Die internationalen, von den Vertretern der Arbeiterschaft in die Arbeitskonferenz getragenen Tendenzen zwingen auch die Vertreter der Unternehmer, sich international über ihre Haltung gegenüber den Forderungen der Arbeiterschaft zu verständigen, und sich derart auf internationaler Grundlage zu organisieren.

Wenn sich, wie dies in den meisten Fragen der Fortbildung des internationalen Arbeiterschutzes der Fall ist, die Auffassungen der Arbeitervertreter und der Unternehmervertreter unversöhnlich gegenüberstehen, dann geben die Stimmen der Regierungsvertreter den Ausschlag, die sich je nach der politischen Färbung der Regierung, die sie entsendet hat, teils der einen, teils der anderen Meinung anschließen. Das Schicksal der Arbeitskonferenz und ihrer Beschlüsse wird daher in letzter Linie durch die Regierungen bestimmt; die Haltung der industriellen Großmächte ist hier von entscheidender Bedeutung; zur Zeit, da in England die Labour-Regierung am Ruder war, mochten da-

her die Anhänger des internationalen sozialpolitischen Fortschrittes mancherlei optimistische Erwartungen hegen.

Ein Vergleich der Arbeitskonferenz mit jenen rein diplomatischen Konferenzen, die gelegentlich vor dem Kriege abgehalten wurden, um internationale Konventionen betreffend den gesetzlichen Arbeiterschutz zu vereinbaren, läßt die Eigenart des durch den Friedensvertrag geschaffenen völkerrechtlichen Gebildes gut erkennen¹²⁾. Jene Diplomatenkonferenzen, die ihre Einberufung jeweils der Initiative einer Regierung verdankten, dienten dem Abschlusse von Konventionen im eigentlichen Sinne des Wortes; nur insoferne, als der Beitritt zu diesen Vereinbarungen auch anderen als den unmittelbar beteiligten Staaten offen gelassen wurde — eben um den Bestimmungen möglichst weitreichende internationale Anwendbarkeit zu sichern — hatten diese Texte gleichzeitig die Natur von Konventionsentwürfen.

Dagegen tritt die Arbeitskonferenz statutengemäß mindestens einmal jährlich zusammen, alle Mitglieder der Arbeitsorganisation sind,

12) Vgl. dazu die lebendige Darstellung des Verlaufs der ersten Tagungen (bis einschließlich 1925) bei Johnston, *International Social Progress*. London 1924.

wenn auch mehr moralisch als juristisch, verpflichtet, durch Entsendung von Vertretungen in der vorgeschriebenen Zahl und Zusammensetzung sich an den Verhandlungen zu beteiligen. Der Zweck dieser Verhandlungen ist überhaupt nicht unmittelbar auf den Abschluß von internationalen Vereinbarungen gerichtet, sondern auf die Feststellung von Entwürfen zu künftigen Vereinbarungen. Die entscheidenden Beschlüsse der Konferenz werden denn auch zunächst ganz unabhängig davon gefaßt, ob irgendein Staat sich entschließt, in die vorgeschlagene Bindung einzutreten. An der rechtsgültigen Entstehung der Entwürfe wirken, außer Regierungsvertretern im eigentlichen Sinne, auch die Vertreter der Arbeiter und Unternehmer mit, die zwar ebenfalls von den Regierungen entsendet sind, auf deren Auswahl die Regierungen aber gar keinen Einfluß haben. Zum Unterschiede von jenen Diplomatenkonferenzen sind für die Arbeitskonferenz die Formen des parlamentarischen Verfahrens maßgebend: öffentliche Sitzungen mit Diskussionsreden, Vorbereitung von Beschlüssen durch Kommissionen; die Abstimmung erfolgt nicht nach Staaten, sondern nach Köpfen; ein Konventionsentwurf ist angenommen, wenn er $\frac{2}{3}$ der rechtsgültig

abgegebenen Stimmen erlangt hat^{12a)}. Den Stimmen der Regierungsvertreter kommt allerdings eine um so größere Bedeutung zu, als die Delegationen mancher Staaten nicht vollständig sind, sondern bloß Regierungsvertreter entsendet werden¹³⁾.

Neben diesen Konventionsentwürfen als der Grundlage völkerrechtlicher Vereinbarungen sieht der Friedensvertrag als Ergebnis der Beschlußfassungen der Arbeitskonferenz auch noch die sog. Vorschläge (recommandations) vor, die in empfehlender Form den Staaten

12 a) Die Beschlüsse der Versammlung sind rechtskräftig, wenn mindestens die Hälfte der ordnungsmäßig zur Konferenz entsendeten Vertreter an der Abstimmung teilgenommen hat. Dagegen ist ein Quorum nicht erforderlich, d. h. es ist nicht die Beteiligung einer Mindestzahl der den Mitgliedstaaten zukommenden Vertreter vorgeschrieben. (Vgl. O. Stein, Die internat. Arbeitsorganisation, Wien 1923, S. 23.)

13) Ist eine Delegation derart unvollständig, daß eine der beiden Interessentengruppen nicht vertreten ist, so hat, um die Parität nicht zu stören, auch der Vertreter der anderen kein Stimmrecht. Die Unvollständigkeit der Delegationen ist oft beklagt worden. Manche Regierungen machen indes geltend, daß in ihrem Lande keine „repraesentativen“ Berufsverbände vorhanden sind, denen sie die Vertreter entnehmen könnten.

jene Maßregeln nahelegen, die im Interesse der Fortbildung des Arbeiterschutzes zweckmäßig erscheinen, ohne daß jedoch für ihre Einführung und Beobachtung eine völkerrechtliche Bindung in Frage käme.

Die Protokolle der zur Abfassung dieses Teils des Friedensvertrags eingesetzten Kommission geben einen interessanten Aufschluß über die Entstehungsgeschichte dieser Regelung¹⁴⁾. Das ursprüngliche, von der englischen Regierung vorgelegte Projekt wollte den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegen, die mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossenen Konventionsentwürfe innerhalb Jahresfrist zu ratifizieren, wofern nicht die gesetzgebende Gewalt des betreffenden Landes Einspruch erhob: Die Vertreter anderer Staaten (Italien, Frankreich) wollten noch weiter gehen, und lediglich einen Einspruch gegen die Beschlußfassung beim Völkerbunde zulassen. Im letzteren Falle hätte die Arbeitskonferenz den Charakter eines internationalen Parlaments angenommen, begabt mit dem Rechte, international verbindliche Gesetze zu beschließen — ob ihre Zahl und Bedeutung sehr groß gewesen wären, läßt sich natürlich nicht bestimmen. Ge-

14) Vgl. die eingehende Darstellung bei Guerreau a. a. O. S. 266 f.

gen diese Anträge wurden besonders von amerikanischer Seite lebhafte Einwendungen erhoben, zum Teil unter Berufung auf verfassungsrechtliche Bedenken; nach der Verfassung der Vereinigten Staaten gehört die Arbeiterschutzgesetzgebung nicht in die Kompetenz der Bundeslegislative sondern ist den Parlamenten der Einzelstaaten vorbehalten. Nach langen Debatten kam endlich eine Einigung zustande, die den Staaten die Ratifizierung der von der Arbeitskonferenz beschlossenen Konventionsentwürfe freistellte, und überdies neben den Konventionsentwürfen auch die „Vorschläge“ vorsah. Es wurde überdies den Amerikanern das Zugeständnis gemacht, daß die Regierung eines Bundesstaates einen Konventionsentwurf insoweit als Vorschlag behandeln darf, als die Regelung der betreffenden Materie nicht der bundesstaatlichen Gesetzgebung zusteht. Es ist eine Ironie der Weltgeschichte, daß die Vereinigten Staaten, um derentwillen die Befugnisse der Arbeitskonferenz so stark geschmälert wurden, schließlich weder dem Völkerbunde, noch der Internationalen Arbeitsorganisation beitraten.

Jene Bestimmung, daß Bundesstaaten, deren Verfassung die Zuständigkeit in Fragen des Arbeiterschutzes den gesetzgebenden Organen

der Einzelstaaten zuweist, in dem Maße als dies der Fall ist, einen Konventionsentwurf lediglich als einen Vorschlag behandeln dürfen, ist theoretisch allerdings nicht unbedenklich; denn sie gewährt diesen Staaten — ausschließlich mit Rücksicht auf ihre Verfassung — eine Erleichterung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen. In der Praxis hat diese Verschiedenheit indessen noch keinen Anlaß zu Beschwerden gegeben.

War dieses Auskunftsmittel vielleicht unvermeidlich, solange es galt, die Vereinigten Staaten für den Beitritt zur Arbeitsorganisation zu gewinnen, so ist es bestritten, ob es zweckmäßig war, der Arbeitskonferenz die Befugnis einzuräumen, ihre Beschlüsse nach ihrem Ermessen auch in die Form eines unverbindlichen Vorschlags zu kleiden, dessen formelle Bedeutung für die international übereinstimmende Regelung lediglich darin besteht, daß er den gesetzgebenden Organen der Staaten zur Kenntnis zu bringen ist. Da es viel leichter ist, die entsprechende Zahl von Stimmen für einen Vorschlag zu gewinnen als für einen Konventionsentwurf, so kann die Umwandlung eines in die Form eines Konventionsentwurfs gekleideten Antrags in die Form eines Vorschlags unter Umständen als willkommenes Auskunftsmittel

zur Behebung von Schwierigkeiten benutzt werden, die andernfalls nicht unüberwindlich wären. Zugunsten der Vorschläge wird andererseits geltend gemacht, daß mancherlei Probleme der sozialpolitischen Gesetzgebung mit Rücksicht auf ihren höchst komplizierten Charakter und die weitgehenden Verschiedenheiten in den Arbeitsverhältnissen und Rchtseinrichtungen der einzelnen Länder eine international vollkommen übereinstimmende Regelung gar nicht gestatten, wohl aber die Aufstellung gewisser Grundsätze in empfehlender Form, die den Staaten die Regelung der Einzelheiten vollkommen freistellt¹⁵⁾.

Wie dem auch sei, das entscheidende Instrument für die Fortbildung des Arbeiterschutzes nach international übereinstimmenden Grundsätzen ist der Konventionsentwurf¹⁶⁾. Er legt

15) So G. Johnston, *International Social Progress*. London 1924 S. 55.

16) Wir müssen es uns leider versagen, die mannigfachen gesetzestechischen Probleme zu erörtern, die sich bei einem Vergleiche der Konventionsentwürfe ergeben. So wäre die Frage zu prüfen, in welcher Form — durch Angabe sachlicher oder persönlicher Merkmale usw. — das Geltungsgebiet der aufgestellten Normen bestimmt wird; in welcher Form die Zulässigkeit von Ausnahmen statuiert wird; in welchem Umfange Legaldefinitionen ein-

den Inhalt des Gesetzes fest, das die gesetzgebende Gewalt eines Staates beschließt, wenn sie ihre Zustimmung zur Bindung an die internationale Regelung erklärt. Kein Staat ist indes zu dieser Bindung verpflichtet, auch dann nicht, wenn die Vertreter seiner Regierung für den Konventionsentwurf gestimmt haben. Die Verpflichtung der Regierung beschränkt sich darauf, binnen einem Jahr nach Beendigung der Konferenz (in Ausnahmefällen binnen 18 Monaten) die beschlossenen Konventionsentwürfe (und Vorschläge) dem gesetzgebenden Organe vorzulegen, damit dieses in die Lage komme, zu den internationalen Forderungen Stellung zu nehmen. Geben die gesetzgebenden Organe ihre verfassungsmäßige Zustimmung zu dem sohin als Gesetzesvorlage aufzufassenden Konventionsentwurf, so ist der Staat gehalten, in der vorgeschriebenen Form (Ratifizierung) beim Sekretariate des Völkerbundes seinen Beitritt zur Konvention zu erklären¹⁷⁾.

geführt werden; inwieweit spezifisch sozialpolitische Prinzipien Anwendung finden (Verteilung der innerstaatlichen Verantwortlichkeit für die Erfüllung der sozialpolitischen Leistungen, Mitwirkung von Vertretern der Unternehmer und Arbeiter bei der Handhabung der Vorschriften, besondere Maßnahmen zur Sicherung der Erfüllung u. dgl. m.).

17) Die Frage, ob die Vorlage eines Konventions-

Diese Bestimmungen begründen — neben der Verpflichtung der Staaten, sich durch Entsendung von Delegierten an dem Zustandekommen der Konventionsentwürfe zu beteiligen — eine zweite, wenn auch ebenfalls einer Sanktion entbehrende Verpflichtung gegenüber der Arbeitsorganisation.

Dagegen ist es fraglich, ob ein Staat, der eine Konvention ratifiziert hat, dadurch eine Verpflichtung unmittelbar gegenüber der Arbeitsorganisation übernimmt. Obwohl dies im Friedensvertrage nicht vorgesehen ist, enthalten doch alle Konventionsentwürfe eine Klausel des Inhalts, daß die Ratifizierung insolange nicht rechtswirksam ist, als nicht wenigstens zwei Staaten ratifiziert haben — eine Einschränkung, die schwer verständlich wäre, wenn durch die Ratifizierung unmittelbar eine Verpflichtung des Staates gegenüber der Arbeitsorganisation begründet werden sollte. Das Vertragsverhältnis entsteht daher lediglich zwischen den Staa-

entwurfs an das Parlament und der Beitritt zur Konvention auch in einer anderen als der vorgeschriebenen Form erfolgen kann, bildete den Gegenstand einer längeren Auseinandersetzung zwischen der französischen Regierung und dem Sekretariate des Völkerbundes. Vgl. Mahaim a. a. O. S. 78. Sehr eingehend Guerreau a. a. O. S. 315 f.

ten, die der Konvention beigetreten sind¹⁸⁾, doch kann die Arbeitsorganisation das Interesse, das sie an der gewissenhaften Erfüllung dieser Vereinbarungen hat, im Wege eines im Friedensvertrage vorgezeichneten Verfahrens zur Geltung bringen. Zur Wahrung der Interessen der Arbeitsorganisation sind drei Faktoren berufen: Berufsvereinigungen der Arbeiter oder der Unternehmer, jeder Konferenzdelegierte und endlich der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts. Ebenso kann jeder Staat, der selbst die Konvention ratifiziert hat, gegen einen Vertragspartner Klage wegen mangelhafter Erfüllung der übernommenen Verbindlichkeit erheben¹⁹⁾. Das Verfahren ist nicht in

18) Hamburger, a. a. O. S. 170 f. meint freilich, daß „der Schwerpunkt in der Verpflichtung des Einzelstaats gegenüber der Internationalen Arbeitsorganisation liegt“. Sein Argument, gewisse Konventionen seien unter der aufschiebenden Bedingung ratifiziert worden, daß bestimmte andere Staaten der Konvention beitreten, ist kaum beweiskräftig, da diese Bedingung auch dann an ihrer Bedeutung nichts verliert, wenn man bloß den Bestand von Vertragsverhältnissen zwischen den ratifizierenden Staaten annimmt.

19) Ein Staat, der der Konvention nicht beigetreten ist, hat dagegen kein Klage- oder Beschwerderecht.

allen Fällen das gleiche, sondern nach dem Charakter des Urhebers der Beschwerde abgestuft.

Wird die Beschwerde von einer Berufsvereinigung erhoben, so kann der Verwaltungsrat des internationalen Arbeitsamts — dessen Zusammensetzung und sonstige Funktionen noch zu erörtern sind — die betreffende Regierung zur Äußerung auffordern und hat das Recht, die Beschwerde und die etwa erhaltene Erwiderung zu veröffentlichen. Es sind also in diesem Falle im wesentlichen die Grundsätze eines schriftlichen Einigungsverfahrens maßgebend. Komplizierter und weit strenger ist das Verfahren, wenn ein Mitgliedsstaat, der selbst ratifiziert hat, klagend auftritt, oder der Verwaltungsrat von Amts wegen oder auf Veranlassung eines Konferenzdelegierten einzuschreiten für gut befindet. In diesem Falle kann der Verwaltungsrat den Generalsekretär des Völkerbundes zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses veranlassen, der aus drei Personen — je einem Vertreter der Unternehmer, der Arbeiter und einem Unparteiischen — besteht. Diese Personen sind einer ständigen Liste zu entnehmen, die derart zusammengesetzt wird, daß jeder Staat drei geeignete Persönlichkeiten bezeichnet, je eine für jede der drei genannten Kategorien.

Der Bericht des Untersuchungsausschusses, der unter Umständen auch geeignete Vorschläge enthalten und Strafmaßnahmen anregen kann, ist den beteiligten Regierungen bekanntzugeben und zu veröffentlichen. Gegen den Bericht können die beteiligten Regierungen Einspruch beim Internationalen Gerichtshof einlegen; der letztere entscheidet endgültig²⁰⁾, insbesondere auch

20) Der Friedensvertrag sieht somit ein Verfahren zur authentischen Interpretation der Konventionsentwürfe nur für den Fall vor, als gegen einen Staat, der einer Konvention beigetreten ist, eine Klage wegen mangelnder Erfüllung der ihm daraus erwachsenden Verpflichtungen erhoben wird. Insoweit ein derartiges Verfahren nicht eingeleitet wurde, fehlt es an einer Instanz, die befugt wäre, eine bindende Äußerung über die Tragweite der Bestimmungen eines Konventionsentwurfs abzugeben. Es ist insbesondere auch der Verwaltungsrat des Arbeitsamts zu einer solchen Äußerung nicht befugt. Dies wurde anlässlich der Verhandlungen über die Ratifizierung des Washingtoner Übereinkommens betr. den Achtsturentag festgestellt. Die Großmächte einigten sich daher auf einer im Frühjahr 1926 in London abgehaltenen Konferenz über die Auslegung einiger umstrittener Bestimmungen dieses Konventionsentwurfs. Die praktische Bedeutung dieses Vorgangs und seiner Ergebnisse ist selbstverständlich nicht zu bezweifeln; in formaler Hinsicht ist er allerdings nicht sehr befriedigend.

über die etwa zu ergreifenden wirtschaftlichen Strafmaßnahmen. Da indes der Völkerbund über keinerlei Exekutive verfügt, so steht es jeder Regierung frei, zu entscheiden, ob sie gegenüber dem vertragsbrüchigen Staate die für zulässig erkannten Strafmaßnahmen ergreifen will oder nicht. Dieser interessante Versuch, zur Sicherung der von den Staaten übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen geeignete Sanktionen einzuführen, ohne doch die staatliche Souveränität zu beeinträchtigen, läßt die Schwächen in der juristischen Konstruktion der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit deutlich hervortreten. Die Probleme, um deren Lösung es sich hier handelt, greifen natürlich weit über die der internationalen Sozialpolitik zugemessene Sphäre hinaus, sind aber auch für diese von entscheidender Bedeutung.

Die Wahrung ihres Interesses an der gewissenhaften Erfüllung der Konventionen wird der Arbeitsorganisation dadurch erleichtert, daß jeder Staat verpflichtet ist, alljährlich an das Internationale Arbeitsamt einen Bericht über die Maßnahmen zu erstatten, die er zur Durchführung der Konventionen ergriffen hat, denen er beigetreten ist. Ein Auszug aus diesen Berichten ist jeweils der Arbeitskonferenz vorzu-

legen, der auf diese Weise ein willkommener Anlaß geboten wird, den Fortgang der Ratifikationen und deren Auswirkungen zu erörtern und sich derart über die praktischen Erfolge ihrer Bestrebungen Rechenschaft zu geben. Dies ist um so wichtiger, als die internationale Verwirklichung einer sozialpolitischen Regelung noch keineswegs gesichert ist, wenn sie auf der Arbeitskonferenz die erforderliche Stimmzahl erlangt hat. Denn nun muß sie erst ihren Weg durch die nationalen Parlamente antreten, und die politische Atmosphäre, die hier herrscht, ist oft sozialen Reformen weit weniger günstig als die Stimmung der Arbeitskonferenz, deren Verhandlungen, wie erwähnt, überdies noch dadurch erleichtert werden, daß nicht einmal die Regierungen, deren Vertreter für die Annahme eines Konventionsentwurfs gestimmt haben, die Verpflichtung übernehmen, sich im Bereiche ihrer nationalen Wirkungssphäre für den Beitritt zur Konvention einzusetzen. Auch an diesem Beispiele zeigen sich die Mängel in der Konstruktion der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Das Schicksal mancher Konventionsentwürfe — vor allem der vielumstrittenen Washingtoner Konvention betreffend den Achtstundentag — ist in dieser Hinsicht sehr lehrreich ²¹⁾.

21) Angesichts der Schwierigkeiten, denen die

Besonders in Perioden ungünstiger wirtschaftlicher Konjunktur wirkt in den nationalen Parlamenten die Furcht, in der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkte, ja auch nur in der allgemeinen Produktionskraft eine Einbuße zu erleiden, hemmend auf den Fortgang der Ratifikationen, und diese Tatsache bleibt nicht ohne Rückwirkung auf die Festsetzung der Tagesordnungen der Konferenz. Einschneidendere Reformgedanken werden zurückgestellt, denn die Annahme eines Konventionsentwurfs nützt wenig, wenn ihm die Geltung in den maßgebenden Staaten versagt bleibt. Unter diesen Umständen ist es begreiflich, daß vielfach zufällige Konstellationen und Situationen für die Auswahl der von der Konferenz zu behandelnden Gegenstände maßgebend sind; vorläufig wenigstens ist von einer Prüfung aller in Betracht kommenden Probleme unter systematischen Gesichtspunkten keine Rede.

Allein die Bedeutung der Arbeitskonferenzen

Ratifikation dieser Konvention begegnete, wurde die Frage eingehend erörtert, unter welchen Voraussetzungen die Abänderung der Bestimmungen eines Konventionsentwurfs durch die Arbeitskonferenz — während der Dauer der vorgesehenen Bindung — zulässig sein sollte. Vgl. die ausführliche Darstellung dieser Verhandlungen bei Guerreau a. a. C. S. 365 f.

erschöpft sich nicht in der Beratung und Erledigung von Konventionsentwürfen und Vorschlägen. Der vom Direktor des Arbeitsamts alljährlich an die Konferenz erstattete Bericht über die Gestaltung der Sozialpolitik in den einzelnen Staaten gibt den Mitgliedern der Versammlung Gelegenheit zu einer Erörterung der für den Fortschritt oder Stillstand der sozialpolitischen Gesetzgebung in den einzelnen Ländern entscheidenden Momente. Insbesondere die Vertreter der Arbeiterschaft benützen gerne diesen Anlaß, um Klagen über gewisse soziale Mißstände, Verletzung der Rechte der Arbeiter u. dgl. vor das Forum einer internationalen Körperschaft zu bringen; und die Vertreter der angegriffenen Regierungen sehen sich sohin genötigt, die erhobenen Vorwürfe abzuwehren.

Die Konferenz ist auch befugt, über Anträge zu verhandeln und zu beschließen, in denen die Vornahme von Erhebungen zur Aufklärung sozialer Zustände gefordert wird. Bald handelt es sich dabei um Erscheinungen allgemeiner Natur — z. B. um die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Arbeitslosigkeit und den Wirtschaftskrisen, um die Wohnungsverhältnisse der arbeitenden Klassen u. dgl. — bald um besondere, für bestimmte Kategorien von Arbeitern wichtige Fragen; z. B. um den

Einfluß der Einführung der automatischen Kupplung im Eisenbahnbetriebe auf die Verminderung der Betriebsunfälle, um die Fürsorge für die Seeleute während ihres Aufenthalts in den Häfen u. dgl. m.

Man wird daher der Bedeutung der Internationalen Arbeitsorganisation für den sozialen Fortschritt kaum gerecht, wenn man ihren Einfluß auf die Entwicklung der Sozialpolitik lediglich an der Zahl und dem Inhalte der beschlossenen Konventionsentwürfe und an den diesen Entwürfen beschiedenen Ratifikationen mißt. Durch die Schaffung dieser Organisation ist vielmehr die Regelung der Arbeitsverhältnisse in den einzelnen Ländern, die vor dem Kriege — ganz ebenso wie heute noch etwa die bürgerliche Rechtsordnung oder das Kredit-system eines Landes — eine rein nationale Angelegenheit gewesen ist, in den Bereich offizieller internationaler Behandlung gezogen worden²²⁾, und daraus muß sich bei den Regie-

22) Durch die Schaffung der Internationalen Arbeitsorganisation hat die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz die große Mission eingebüßt, die sie vor dem Kriege erfüllt hatte: der Vorbereitung internationaler Konventionen zu dienen. Sie wurde im Jahre 1926 mit der Internationalen Vereinigung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und dem Internationalen Komitee

rungen der Mitgliedstaaten, sie mögen noch so ängstlich auf die Wahrung ihrer Souveränität bedacht sein, in steigendem Maße ein Gefühl der Verantwortlichkeit gegenüber dieser Körperschaft des Völkerrechts entwickeln, ganz ähnlich wie dies auf dem Gebiete der auswärtigen Politik gegenüber dem Völkerbunde der Fall ist.

Daß diese Verantwortlichkeit ausschließlich moralischer Natur ist, soweit es sich nicht um die Erfüllung bestimmter, im Friedensvertrage normierter Verbindlichkeiten handelt, ist allerdings angesichts der Konstruktion der Arbeitsorganisation kaum zweifelhaft. Während indes das Maß der Verantwortlichkeit gegenüber dem Völkerbunde durch jene Kräfte und Tendenzen bestimmt wird, die in der auswärtigen Politik,

für Sozialversicherung zu einer einzigen Körperschaft, der Internationalen Vereinigung für sozialen Fortschritt verschmolzen. Der Aufgabenkreis dieser neuen Körperschaft wurde dahin bestimmt, daß ihr — neben der Propaganda für die Ideen der Sozialpolitik — vor allem die Vornahme solcher Untersuchungen obliegt, die sich für eine Behandlung durch die Arbeitsorganisation aus irgend welchen Gründen noch nicht eignen. Sie hat ihre Stützpunkte in den in den einzelnen Ländern bestehenden Landessektionen und sucht insbesondere auch die fachwissenschaftlichen Vertreter der Sozialpolitik zu ihren Arbeiten heranzuziehen.

vor allem der Großstaaten wirksam sind, hängt das Verhältnis der Staaten zur Arbeitsorganisation in erster Linie von dem Einflusse ab, den die im Innern der Staaten bestehenden zu internationalen Verbänden vereinigten Gewerkschaften auf die Politik nehmen. Daraus erklärt sich zum Teile auch die eigenartige Wirksamkeit des zweiten Organs der Arbeitsorganisation, des Internationalen Arbeitsamts.

2. Das Internationale Arbeitsamt

Im Sinne des Friedensvertrages wurde als zweites Organ der Internationalen Arbeitsorganisation das Internationale Arbeitsamt errichtet, das unter der Oberleitung eines aus 24 Mitgliedern bestehenden Verwaltungsrates steht²³⁾. Für den Aufbau des Verwaltungsrates ist grundsätzlich derselbe Gedanke der drei Gruppen maßgebend wie für die Zusammensetzung der Arbeitskonferenz. Seine Mitglieder werden zur Hälfte von Regierungen bestellt; die Mit-

23) Der Beschluß der Arbeitskonferenz (1922), die Mitgliederzahl des Verwaltungsrates, ohne Änderung des Verteilungsschlüssels, auf 32 zu erhöhen, ist noch nicht rechtskräftig. Er bedeutet eine Änderung des Teils XIII des Friedensvertrags, und es fehlt noch an der erforderlichen Zahl von Ratifikationen.

glieder der anderen Hälfte werden, und zwar zu gleichen Teilen, unter Bezeichnung der Personen unmittelbar auf der Arbeitskonferenz von den Gruppen der Arbeitervertreter und der Unternehmervertreter gewählt. Während daher die Ratsmitglieder der Regierungsgruppe ihre Instruktionen jeweils von den Regierungen empfangen, die sie entsendet haben, und ihre Bestellung und Auswechslung im Belieben dieser Regierungen steht, ist das Mandat der der Unternehmer- und der Arbeitergruppe angehörigen Ratsmitglieder ein rein persönliches; sie sind während ihrer Funktionsdauer (5 Jahre) grundsätzlich inamovibel. Für ihre Amtsführung sind sie, da die Gruppen der Konferenzdelegierten, von denen sie gewählt wurden, bei Beendigung der Tagung auseinanderfallen, lediglich moralisch jenen Berufsverbänden verantwortlich, denen sie angehören. Die mangelnde Klarheit in der Konstruktion der Rechtsstellung der Berufsverbände macht sich auch in dieser, sonst wenig beachteten Frage fühlbar.

Die Großmächte haben sich übrigens im Verwaltungsrate dauernd Sitz und Stimme gesichert, durch die Bestimmung, daß nur 4 Staaten von den Regierungsdelegierten der Arbeitskonferenz in den Verwaltungsrat entsendet werden,

während die 8 wichtigsten Industriestaaten, ohne gewählt zu sein, Anspruch auf Vertretung im Verwaltungsrate haben²⁴⁾. Sie sind daher in der Lage ihren Einfluß jederzeit zur Geltung zu bringen, wenn es sich um Behandlung wichtiger oder sie interessierender Fragen durch die internationale Arbeitsorganisation handelt.

Obwohl dem Verwaltungsrate neben der Oberleitung des Internationalen Arbeitsamtes noch gewisse besondere Funktionen zugewiesen sind²⁵⁾, ist es doch kaum zweckmäßig ihn als ein eigenes Organ der Arbeitsorganisation neben

24) Die Entscheidung der Frage, wie diese Bestimmung in der Praxis auszulegen ist, steht dem Völkerbunde zu. Zur Messung der industriellen Bedeutung der einzelnen Staaten wurden statistisch leicht erfassbare Daten ausgewählt (Größe der arbeitenden Bevölkerung, Länge der Schienenwege, Stärke der verwendeten motorischen Kräfte u. dgl.), und teils mit ihrem absoluten, teils mit einem relativen Werte in Rechnung gestellt. Die Staaten, die demgemäß bis auf weiteres, ohne sich einer Wahl zu unterwerfen, einen Anspruch auf einen Ratssitz haben, sind: Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Japan, Indien und Kanada.

25) Die besonderen Funktionen des Verwaltungsrats als Organ der Arbeitsorganisation zur Wahrung ihrer Interessen bei mangelnder Erfüllung von Konventionen wurden schon erwähnt.

dem Arbeitsamte aufzufassen²⁶⁾, denn dieses letztere hat keinerlei Befugnisse, in deren Ausübung es vom Verwaltungsrate unabhängig wäre. Das Verhältnis des Verwaltungsrates zur Arbeitskonferenz ist schwerer zu bestimmen. Zu seinen wichtigsten Aufgaben gehört die Festsetzung der Tagesordnung der Konferenz; in dieser Hinsicht besteht nur die Einschränkung daß die Konferenz selbst mit zwei Drittel der abgegebenen Stimmen beschließen kann, einen Gegenstand auf ihrer nächsten Tagung zu verhandeln. Der Verwaltungsrat hat auch alle Maßnahmen zur Vorbereitung einer Tagung und zur Durchführung der von der Arbeitskonferenz gefaßten Beschlüsse zu treffen. Allein im Rahmen der Tagung selbst hat er keinerlei Befugnisse, und es steht andererseits auch der Konferenz keineswegs das Recht zu, seine Amtstätigkeit zu kontrollieren.

Die Richtschnur für die Betätigung des Verwaltungsrates ergibt sich im übrigen aus der allgemeinen Zweckbestimmung der Arbeitsorganisation, wie sie in dem Einleitungsartikel zu Teil XIII formuliert ist. Er erörtert daher in seinen alle 3 Monate stattfindenden Sitzungen alle Fragen, die unter dem Gesichtspunkte der internationalen Sozialpolitik für die

26) Diese Ansicht vertritt Mahaim a. a. O S. 19.

Arbeitsorganisation in Betracht kommen, und regelt durch seine Beschlüsse die vom Arbeitsamte auszuführenden Arbeiten. Es ist selbstverständlich daß er sich, soweit dabei die Interessen der einzelnen Staaten in Frage kommen, von der größten Rücksicht auf deren Souveränität leiten läßt.

Für die Ausführung der das Arbeitsamt betreffenden Beschlüsse ist dem Verwaltungsrate der von ihm bestellte Direktor des Amtes verantwortlich. Andererseits genießt der Direktor in der Leitung des Amtes und in der Wahl der Beamten eine weitgehende Selbständigkeit. Der Beamtenkörper setzt sich aus den Angehörigen der verschiedensten Nationalitäten zusammen, unter denen sich neben einem entsprechenden Stabe von Übersetzern, Dolmetschern, Kanzleikräften eine große Zahl von fachlich oder wissenschaftlich geschulten Personen befinden. Die Sprachenfrage spielt wie bei allen internationalen Organisationen eine große Rolle. Die offiziellen Amtssprachen sind französisch und englisch, doch werden die wichtigeren Arbeiten des Amtes regelmäßig auch in deutscher Sprache veröffentlicht. Die Versuche, die Anerkennung des Deutschen als der dritten offiziellen Sprache durchzusetzen, sind bisher nicht gelungen.

Die Aufgaben des Amtes sind in der Haupt-

sache doppelter Natur: Es hat die Tagungen der Arbeitskonferenz sachlich vorzubereiten, insbesondere durch Vorlage von international vergleichenden Berichten zu den auf die Tagesordnungen der Konferenz gestellten Gegenständen; es hat die Sekretariatsgeschäfte²⁷⁾ der Konferenz zu besorgen und die von dieser gefaßten Beschlüsse auszuführen, vor allem soweit sie die Vornahme von Erhebungen oder die Durchführung von Untersuchungen betreffen. Das Amt hat ferner durch den Friedensvertrag die ganz allgemein lautende Aufgabe erhalten, alle Nachweisungen zu sammeln und zu vermitteln, die sich auf die internationale Regelung der Lebensverhältnisse der Arbeiter und das Arbeitsverhältnis beziehen.

Es kann im Rahmen dieser, den Problemen der internationalen Sozialpolitik gewidmeten Schrift nicht unsere Aufgabe sein, eine eingehende Darstellung der Organisation des Amtes oder eine Übersicht über seine bisherigen Leistungen zu geben. Über die Organisation sei nur so viel gesagt, als zum Verständnis der wichtigen Rolle erforderlich ist, die das Amt in der internationalen Sozialpolitik spielt.

Nach Überwindung einiger Schwierigkeiten

27) Der Direktor des Amtes ist Generalsekretär der Konferenz.

wurde diese Organisation nach Möglichkeit den erwähnten Aufgaben angepaßt: Der Vorbereitung und Veranstaltung der Konferenz dient eine große Abteilung, die sog. diplomatische, die auch den Verkehr mit den Regierungen besorgt und die Sekretariatsgeschäfte des Verwaltungsrates führt. Sie befaßt sich überdies mit allen Fragen, die mit der Ratifizierung und deren Erfüllung im Zusammenhange stehen, ferner mit der Bearbeitung der völkerrechtlichen Probleme, die sich aus dem Funktionieren der Arbeitsorganisation ergeben; ihr ist auch, mit Rücksicht auf den besonderen politischen Charakter dieser Aufgabe die Behandlung der Arbeitsverhältnisse in den Mandatsterritorien²⁸⁾ übertragen; ihr ist endlich ein Dienstzweig für das Studium der internationalen Wanderungen eingegliedert.

28) Die Mandatsterritorien sind die Kolonien und überseeischen Gebiete, die ehemals unter der Souveränität der im Kriege besiegten Staaten standen. Mit der Vormundschaft über diese Gebiete wurden — als Mandatare des Völkerbundes — verschiedene Staaten betraut. Die Verwaltung dieser Gebiete wird vom Völkerbunde kontrolliert. Insofern diese Kontrolle sich auch auf die etwaige Einführung und Handhabung von Arbeiterschutzgesetzen erstreckt, ist das Arbeitsamt daran beteiligt.

Die Sammlung und Verbreitung von Informationen über die Lage der Arbeiter in den verschiedenen Ländern ist Aufgabe einer zweiten Abteilung, die rege Beziehungen zu den verschiedensten auswärtigen Stellen, insbesondere auch den Verbänden der Arbeiter und der Unternehmer unterhält. Sie verfügt daher über einen entsprechenden Stab von Arbeitskräften, die nach nationalen Gesichtspunkten ausgewählt und nach Ländergruppen gegliedert sind, und bedient sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben der in den wichtigsten Hauptstädten bestellten Zweigämter oder Korrespondenten. Solche Zweigämter wurden in London, Paris, Berlin, Rom, Washington und Tokio errichtet, Korrespondenten gibt es in Warschau, Wien, Budapest, Brüssel, Madrid und Prag. Auch die an das Amt von nicht offiziellen Stellen einlaufenden Anfragen werden von dieser Abteilung erledigt, soweit die Beantwortung nicht besondere Fachkenntnisse erheischt.

Die fachliche Bearbeitung der vom Amte zu behandelnden Probleme erfolgt durch eine dritte, die sog. Forschungsabteilung, die das internationale Material zu vergleichenden Berichten oder Studien bearbeitet und daher fachlich geschulter Kräfte bedarf. Diese Abteilung zerfällt wieder in eine Anzahl von Unterabtei-

wurde diese Organisation nach Möglichkeit den erwähnten Aufgaben angepaßt: Der Vorbereitung und Veranstaltung der Konferenz dient eine große Abteilung, die sog. diplomatische, die auch den Verkehr mit den Regierungen besorgt und die Sekretariatsgeschäfte des Verwaltungsrates führt. Sie befaßt sich überdies mit allen Fragen, die mit der Ratifizierung und deren Erfüllung im Zusammenhange stehen, ferner mit der Bearbeitung der völkerrechtlichen Probleme, die sich aus dem Funktionieren der Arbeitsorganisation ergeben; ihr ist auch, mit Rücksicht auf den besonderen politischen Charakter dieser Aufgabe die Behandlung der Arbeitsverhältnisse in den Mandatsterritorien²⁸⁾ übertragen; ihr ist endlich ein Dienstzweig für das Studium der internationalen Wanderungen eingegliedert.

28) Die Mandatsterritorien sind die Kolonien und überseeischen Gebiete, die ehemals unter der Souveränität der im Kriege besiegten Staaten standen. Mit der Vormundschaft über diese Gebiete wurden — als Mandatare des Völkerbundes — verschiedene Staaten betraut. Die Verwaltung dieser Gebiete wird vom Völkerbunde kontrolliert. Insofern diese Kontrolle sich auch auf die etwaige Einführung und Handhabung von Arbeiterschutzgesetzen erstreckt, ist das Arbeitsamt daran beteiligt.

Die Sammlung und Verbreitung von Informationen über die Lage der Arbeiter in den verschiedenen Ländern ist Aufgabe einer zweiten Abteilung, die rege Beziehungen zu den verschiedensten auswärtigen Stellen, insbesondere auch den Verbänden der Arbeiter und der Unternehmer unterhält. Sie verfügt daher über einen entsprechenden Stab von Arbeitskräften, die nach nationalen Gesichtspunkten ausgewählt und nach Ländergruppen gegliedert sind, und bedient sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben der in den wichtigsten Hauptstädten bestellten Zweigämter oder Korrespondenten. Solche Zweigämter wurden in London, Paris, Berlin, Rom, Washington und Tokio errichtet, Korrespondenten gibt es in Warschau, Wien, Budapest, Brüssel, Madrid und Prag. Auch die an das Amt von nicht offiziellen Stellen einlaufenden Anfragen werden von dieser Abteilung erledigt, soweit die Beantwortung nicht besondere Fachkenntnisse erheischt.

Die fachliche Bearbeitung der vom Amte zu behandelnden Probleme erfolgt durch eine dritte, die sog. Forschungsabteilung, die das internationale Material zu vergleichenden Berichten oder Studien bearbeitet und daher fachlich geschulter Kräfte bedarf. Diese Abteilung zerfällt wieder in eine Anzahl von Unterabtei-

lungen, deren Arbeitsgebiet teils nach sachlichen, teils nach methodologischen Gesichtspunkten abgegrenzt ist. Neben Unterabteilungen allgemeineren Charakters (für Statistik, Rechtsvergleichung, allgemeine Enqueten) bestehen besondere Dienstzweige für die Bearbeitung von Problemen, die Spezialkenntnisse erheischen (Sozialversicherung, Arbeitslosigkeit, landwirtschaftliche Arbeit, Arbeiterfrage in Sowjetrußland, Gewerbehygiene, Unfallverhütung).

Es sind ferner die Abteilungen rein administrativ-technischer Natur (Rechnungsdienst, Registratur, Schreibstube u. dgl.) in einer besonderen Gruppe vereinigt; eine andere Sektion besorgt den umfangreichen Übersetzungsdienst und die Schriftleitung der amtlichen Veröffentlichungen.

Es ist unbestreitbar, daß der Charakter des Arbeitsamts, als des Organs einer internationalen politischen Körperschaft, eine bestimmte politische Einstellung des Amtes mit sich bringt; es steht im Dienste der Ideen und Forderungen, deren Verwirklichung die Aufgabe der Internationalen Arbeitsorganisation ist, und kann daher selbst auf eine starke politische Aktivität nicht verzichten, deren Mittel teils unmittelbare Beeinflussung der Regierungen, teils Be-

, und
Arbeits-
selbst-
bei die
e kom-
en Sou-
betref-
rate der
verant-
or in der
der Be-
eit. Der
gehörigen
sammen-
edender
Kanzlei
er wissen
den. Die
ernationa
Die offiz
und eng
arbeiten de
er Sprach
merkennun
len Sprach
elungen.
der Haup

einflussung der öffentlichen Meinung, vor allem auch durch die Presse, sind. Diese Tätigkeit ist insbesondere dann unentbehrlich, wenn die allgemeine Zeitströmung, unter dem Eindrucke wirtschaftlicher oder politischer Ereignisse weitgehenden sozialen Reformen ablehnend gegenübersteht.

Neben diese politische Aktivität tritt in steigendem Maße die Forschungsarbeit des Amtes, die sich in dem Streben nach möglichst exakter und gewissenhafter Feststellung der bestehenden Zustände dadurch nicht beirren lassen darf, daß die ihr gestellten Probleme durch politische Erwägungen orientiert sind. Denn in fast allen Kulturstaaten macht sich immer stärker das Bedürfnis fühlbar, die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der anderen Länder, die Einrichtungen ihrer sozialpolitischen Gesetzgebung und Verwaltung auch in ihren Einzelheiten möglichst genau kennen zu lernen, um daran Vergleiche mit den heimischen Zuständen knüpfen zu können; nicht minder lebhaft ist andererseits das Bedürfnis, das verschiedenen Ländern und Ländergruppen in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Gemeinsame zu erfassen, einheitliche Grundsätze für die Lösung der Fragen zu suchen, deren entscheidende Grundlagen hier und dort die gleichen sind.

Nach beiden Richtungen mag unter Umständen das Ergebnis einer gewissenhaft geführten Untersuchung zu anderen Folgerungen führen, als ein auf einer oberflächlichen Kenntnis der Sachlage beruhendes, von vorgefaßten Meinungen getrübbtes Urteil.

Die Forschungsabteilung des Amtes hat sich daher ebenso mit der Erteilung von Auskünften über die Einzelheiten einer gesetzlichen Regelung, über die besonderen Lebensbedingungen und Arbeitsverhältnisse bestimmter Arbeiterkategorien zu befassen wie mit der synthetischen, systematischen Verarbeitung des Materials nach allgemeinen wissenschaftlichen Gesichtspunkten. Ihre Aufgaben sind zunächst rechtsvergleichender Art: Das grundlegende Problem, die Rechtsnatur des Arbeitsvertrags einerseits, des Kollektivvertrags andererseits, harrt noch einer international vergleichenden Behandlung. Es sind ferner die sozialpolitischen Gesetze, und die ihrer Ausführung dienenden Einrichtungen der Verwaltung in international vergleichenden Übersichten darzustellen: das Übereinstimmende ist zu betonen, das Trennende zu würdigen²⁹⁾. Erschwert wird diese

29) Alle sozialpolitisch relevanten Gesetze und Verordnungen werden vom Amte, nach Vornahme der erforderlichen Übersetzungen in drei Spra-

Aufgabe durch die Verschiedenheit der Rechtssysteme, die es bisweilen mit sich bringt, daß der gleiche Ausdruck eine von Land zu Land verschiedene Bedeutung hat; ferner durch die oft kaum übersehbare Fülle der sozialpolitischen Vorschriften, deren Zahl insbesondere in einzelnen Ländern Mitteleuropas unter dem Zwange der nach dem Kriege rasch wechselnden wirtschaftlichen Verhältnisse derart anwuchs, daß nur einige wenige heimische Fachleute in der Lage sind, sie vollständig zu kennen; dies gilt insbesondere von der Sozialversicherung, aber auch von manchen Gebieten des Arbeiterschutzes. Dazu kommt noch, daß ein Gesetzestext häufig eine verschiedenartige Auslegung gestattet, und daß die für die Handhabung des Gesetzes maßgebende Auslegung mitunter wechselt. Es sind also auch die für die Praxis maßgebenden Entscheidungen der Gerichte oder Verwaltungsbehörden und die für die letzteren geltenden Amtsvorschriften zu berücksichtigen.

Soweit die Bedingungen der Arbeitsverträge

chen (französisch, deutsch und englisch) veröffentlicht, und derart für rechtsvergleichende Studien allgemein zugänglich gemacht. Dem gleichen Zweck dient die Herausgabe einer Sammlung von Entscheidungen betreffend wichtige Fragen des Arbeitsrechts.

durch Vereinbarungen zwischen Unternehmern und Arbeitern geregelt sind, gebührt auch diesen Verträgen ein hervorragender Platz in einer vergleichenden Darstellung der Rechtszustände, die andernfalls wirklichkeitsfremd bleibt; denn vielfach steht die sozialpolitische Gesetzgebung — so in der Regelung der Arbeitszeit — weit zurück hinter dem Maße der sozialpolitischen Errungenschaften, die in Kollektivverträgen festgelegt sind. Die rein rechtsvergleichende Untersuchung, der methodologisch eine Sonderstellung gebührt, ist daher durch eine Schilderung der geltenden Arbeitsbedingungen zu ergänzen. Als ein anderes bemerkenswertes Beispiel für eine in ständigem Flusse befindliche Rechtsentwicklung sei die Rechtsstellung der Gewerkschaften erwähnt. In dem Maße als die Gewerkschaften vermögensrechtliche Bedeutung erlangten und den Charakter von Parteien beim Abschlusse von Kollektivverträgen annahmen, änderte sich ihre Rechtsstellung, während die Gesetzgebung es vielfach unterließ, ihre Vorschriften den geänderten Bedürfnissen anzupassen.

Methodologisch ganz andere Probleme stellt die Bestimmung der Wirkungen, die eine sozialpolitische Regelung auf das wirtschaftliche und soziale Leben übt. Vielfach begegnen

freilich gerade solche Untersuchungen ganz außerordentlichen Schwierigkeiten. So ist es bisher nicht gelungen, einen halbwegs exakten Ausdruck für die Messung des Einflusses einer Verkürzung der Arbeitszeit auf die Arbeitsleistung zu finden; dieser Einfluß ist von Industriezweig zu Industriezweig, ja vielfach von Betrieb zu Betrieb sehr verschieden, und das entscheidende Problem geht dahin, ihn bei Vornahme der Messung von allen übrigen, gleichzeitig im Sinne einer Veränderung der Arbeitsleistung wirkenden Faktoren zu isolieren.

Ebenso kann sich die Behandlung der Sozialversicherung nicht auf die rein vergleichende Darstellung der für die verschiedenen Zweige dieser Versicherung bestehenden Einrichtungen, ihrer Organisation, ihres Funktionierens beschränken. Für die Fachleute ist es sehr wichtig, überdies die aus den Kosten dieser Einrichtungen erwachsende soziale Belastung der einzelnen Länder zu kennen, ebenso den Anteil der Verwaltungskosten an den Gesamtkosten zu bestimmen, die Leistungen dieser Einrichtungen auf einen ziffernmäßigen Ausdruck zu bringen, damit vergleichende Urteile ermöglicht werden. Zum Teile gliedern sich derartige Probleme nach den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung. So läßt sich die Frage aufwerfen,

ob sich aus den Daten der Krankenversicherung ein Einfluß dieser Einrichtung auf den Gesundheitszustand der Arbeiterschaft entnehmen läßt, ob die Daten der Unfallversicherung die Wirkung bestimmter Maßnahmen der Unfallverhütung zeigen u. dgl. m.

Eine Darstellung der Einrichtungen der Gewerbeaufsicht wäre unvollständig, wenn sie kein Bild der Leistungen dieses Zweiges der Verwaltung geben würde. Ebenso ist der Erfolg der in vielen Ländern zur Verhinderung oder Beilegung von Arbeitskonflikten geschaffenen Einigungsämter oder Schiedskommissionen an den Ergebnissen ihrer Tätigkeit zu messen; das gleiche gilt von Lohnämtern, die den mangelhaft organisierten und gering entlohnerten Arbeitern bestimmter Industriezweige (vor allem der Heimarbeit) ein gewisses Lohnminimum sichern oder, mit einem viel weiteren Wirkungskreise ausgestattet, der ganzen Arbeiterschaft eines Landes einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten sollen.

Regelmäßig lassen sich die sozialpolitischen Forderungen und ihre Bedeutung nur dann richtig verstehen und würdigen, wenn man sie mit den sozialen oder wirtschaftlichen Zuständen in Zusammenhang bringt, die ein Eingreifen der Gesetzgebung oder Verwaltung er-

heischen. Dies gilt von vielen Sondervorschriften, die für einzelne Erwerbszweige verlangt werden, so von dem Verbote der Nachtarbeit in der Bäckerei, von der Regelung des Heuervertrags der Seeleute, von der Regelung des Lehrlingswesens u. dgl. m. Auch die besonderen Maßnahmen zum Schutze der auswandernden Arbeiter gegen Ausbeutung gehören in diese Kategorie. Eine internationale Regelung der Arbeitsverhältnisse landwirtschaftlicher Arbeiter ist kaum zulässig ohne Kenntnis der in den einzelnen Ländern herrschenden Betriebssysteme, die jeweils für die Stellung und die Funktionen des Arbeiters im Betriebe, für die Lohnformen und die sonstigen Arbeitsbedingungen maßgebend sind. Die Gesetzgebung über das Wohnungswesen, die insbesondere nach dem Kriege in vielen Ländern einen sehr großen Umfang angenommen hat, ist durchaus ein Ergebnis besonderer wirtschaftlicher Erscheinungen (Änderungen des Geldwerts und Wohnungsnot), die sich mit allen ihren Wechselfällen in der Gesetzgebung widerspiegeln. Die Darstellung wird hier stets drei innig miteinander verflochtene Elemente zu berücksichtigen haben: die wirtschaftlichen Zustände, d. h. die Wohnungsverhältnisse, die Tendenzen, die auf eine Besserung dieser Zustände gerichtet

sind, d. h. die Wohnungspolitik, und endlich die Maßnahmen der Gesetzgebung und Verwaltung. Eine analoge Gliederung des Stoffes empfiehlt sich bei der Behandlung fast aller sozialpolitischen Probleme.

Neben den Untersuchungen der erwähnten Art, deren Aufgaben zunächst rechtsvergleichender Natur sind, die das Tatsachenmaterial also in erster Linie zur Erklärung der Motive und zur Bestimmung des Erfolges einer bestimmten Regelung heranziehen, ist eine andere Gruppe von Forschungen zu nennen, die schlechthin die Beschreibung oder Darstellung sozialpolitisch relevanter Tatsachen oder Zustände zum Inhalte haben. So sind, um einen vergleichenden Einblick in den Lebensstandard der Arbeiter zu gewinnen, die Arbeitslöhne der einzelnen Länder festzustellen, ein recht kompliziertes Problem, angesichts der Unbestimmtheit des Begriffs des „Arbeitslohns“ und der Verschiedenheit der Geldsysteme, deren Einheiten den Geldlöhnen als Maß dienen. Diese Einheiten müssen daher unter Berücksichtigung der Preisveränderungen, d. h. der Änderungen in der Kaufkraft des Geldes auf einen Nenner reduziert werden. So ist die Bestimmung der Löhne mit der Bestimmung der Preise enge verknüpft. Der Lohn kommt indes nicht nur als

Einkommen des Arbeiters und seiner Familie in Betracht, und ist insofern unter dem Gesichtspunkte der Verteilung des Volkseinkommens aufzufassen; er ist auch Bestandteil der Produktionskosten; seine Höhe wirkt daher bestimmend auf die Konkurrenzfähigkeit eines Industriezweiges. Hier mündet das Lohnproblem in allgemeine ökonomische Fragen.

Ebenso kann sich die Untersuchung der Arbeitslosigkeit nicht auf die Feststellung der Zahlen der Arbeitslosen beschränken; denn diese Erscheinung steht in engstem Zusammenhange mit den Wellenbewegungen des Wirtschaftslebens, dem ständigen Wechsel zwischen Ausdehnung und Einschränkung der Produktion. Nur dann, wenn sie jeweils auf ihre Beziehungen zu allgemeinen Phänomenen des Wirtschaftslebens untersucht werden, lassen sich auch die sozialen Probleme in ihrer vollen Bedeutung erfassen³⁰⁾, nur dann läßt sich insbesondere das Maß dessen bestimmen, was durch einen Eingriff in das Wirtschaftsleben überhaupt erreichbar ist.

Einer weiteren Gruppe von Untersuchungen sind jene zuzurechnen, die nicht in erster Linie

30) Derartige Erwägungen waren bestimmend für die vom Arbeitsamte veranstaltete Enquete über die Produktion.

juristische oder nationalökonomische, sondern fachwissenschaftliche Kenntnisse anderer Art erheischen. Dies gilt von einer Darstellung der Methoden der Unfallverhütung, von der Behandlung gewerbehygienischer Fragen. Es ist offensichtlich von größter Bedeutung, daß die besonderen Erfahrungen, die auf diesen Gebieten in diesem oder jenem Lande gemacht wurden, eine internationale Verwertung finden.

Soweit eine vergleichende Darstellung wirtschaftlicher oder sozialer Zustände in Frage kommt, ist deren Genauigkeit regelmäßig in hohem Grade davon abhängig, daß zur Feststellung und Verwertung der beobachteten Erscheinungen gleicher Art überall auch übereinstimmende Methoden zur Anwendung gelangen. Dies gilt insbesondere von statistischen Nachweisungen, die regelmäßig ein unentbehrliches Hilfsmittel sind zur Gewinnung zuverlässiger Forschungsergebnisse. Es ist indes ein alter, auf allen Gebieten der Statistik wahrnehmbarer und oft beklagter Übelstand, daß das Verfahren, das bei der Sammlung und Verarbeitung statistischer Daten verwendet wird, sehr häufig von Land zu Land verschieden ist; ein Übelstand, der sich zum Teile daraus erklärt, daß die Verwaltungsstatistik in erster Linie den Zwecken der einzelnen Verwaltungszweige dient

und ihr Verfahren vielfach einer ganz besonderen Fragestellung anpassen muß. Die Verschiedenheiten beginnen schon bei der begrifflichen Bestimmung der von der Statistik verwendeten Einheiten der Zählung. So ist, um nur einige Beispiele anzuführen, der Begriff der „Arbeitslosen“, der fundamental ist für die Ermittlung der Arbeitslosigkeit, ein anderer, je nachdem die Zählung von einer Arbeitsvermittlungsstelle oder von einer Gewerkschaft oder von einer Einrichtung der Arbeitslosenversicherung vorgenommen wird; er bedeutet im ersten Falle den Arbeiter, der eine Beschäftigung sucht, im zweiten den arbeitslosen organisierten Arbeiter, im dritten den arbeitslosen Versicherten, der Anspruch auf Unterstützung hat. Der „Betrieb“ wird bald als technische Einheit aufgefaßt, bald als kommerzielle. Die Industriezweige werden nach mannigfachen Einteilungsprinzipien gruppiert, die gelegentlich miteinander kombiniert werden. Was als „Betriebsunfall“ zu gelten hat, hängt regelmäßig von der gesetzlichen Definition ab, die durchaus nicht in allen Ländern die gleiche ist. Die Statistik der Krankheitsfälle der Arbeiter und der Krankheitsdauer wird in hohem Maße durch die Organisation der Krankenkasse bestimmt. Die Nachweisungen der Arbeitslöhne geben bald die durch Kollektivver-

träge festgesetzten Lohnsätze, die mitunter lediglich Minimalsätze bedeuten, bald einen Durchschnitt aus wirklich bezogenen Arbeitslöhnen. Die sog. Indexziffern der Lebenskosten, die zur Berechnung der Reallöhne verwendet werden, d. h. zur vergleichenden Bestimmung der Kaufkraft der Geldlöhne, werden von Land zu Land nach verschiedenen Methoden ermittelt.

Es gehört daher zu den Lebensfragen einer jeden an dem Vergleiche wirtschaftlicher oder sozialer Zustände interessierten Stelle, daß eine Vereinheitlichung der statistischen Methoden erzielt werde. Um diese Vereinheitlichung für sein spezielles Arbeitsgebiet anzubahnen, hat das Internationale Arbeitsamt wiederholt (bisher dreimal) Konferenzen der Arbeitsstatistiker zusammenberufen, auf denen die von den Regierungen entsendeten Fachleute in gemeinsamer Beratung gewisse Grundsätze für die in der Arbeitsstatistik zu verwendenden Methoden beschlossen haben.

Wie hier die Mitarbeit von Fachleuten der verschiedenen Länder für die Lösung eines speziellen internationalen Problems von großer Bedeutung ist, so ist sie auch auf anderen Gebieten unentbehrlich. Experten, Kommissionen verschiedener Art und verschiedener Zusammen-

setzung stehen dem Amte beratend und unterstützend zur Seite; ebenso bestehen gemischte Kommissionen, die aus Vertretern des Amts und Vertretern anderer internationaler Körperschaften zusammengesetzt sind³¹⁾. Andererseits entsendet das Arbeitsamt seine Vertreter in die von anderen internationalen Körperschaften bestellten Kommissionen³²⁾, und beteiligt sich durch Entsendung seiner Beamten alljährlich

31) Eine ständige Kommission wurde z. B. für die Regelung der Arbeitsverhältnisse der Seeleute eingesetzt. Eine gemischte Kommission wurde (gemeinsam mit dem Internationalen Landwirtschaftlichen Institut) zur Behandlung der Arbeitsverhältnisse in der Landwirtschaft bestellt. Spezielle Kommissionen befaßten sich mit den Fragen der Wanderungen, mit der Milzbrandverhütung u. dgl. Sehr häufig werden Sachverständigenkomitees zur Erörterung bestimmter fachlicher Fragen zusammengesetzt, so für das Gebiet der Gewerbehygiene und der Unfallverhütung, der Sozialversicherung usw.; vielfach werden auch die Vertreter bestimmter Interessen (der Kriegsbeschädigten, der Angestellten u. dgl.) zu Sitzungen eingeladen.

32) Beispiele sind die vom Völkerbunde eingesetzten Kommissionen zur Kontrolle der Verwaltung der Mandatsgebiete, zur Behandlung der internationalen Probleme der geistigen Arbeiter (coopération des travailleurs intellectuels), zur Untersuchung der Wirtschaftskrisen, zur internationalen Vereinheitlichung statistischer Methoden u. dgl. m.

an zahlreichen internationalen Kongressen und sonstigen Veranstaltungen.

Allein die Tätigkeit des Amtes erschöpft sich, wie erwähnt, nicht in der Vorbereitung der Arbeitskonferenzen und der technischen Mitwirkung an ihnen, in der Sammlung und internationalen Vermittlung von Nachweisungen, in der Erforschung sozialer Tatsachen, in der Ver gleichung der sozialpolitisch relevanten Rechtsinstitute und gesetzlichen Vorschriften, in der Durchführung der von der Konferenz gefaßten Beschlüsse, in der Beteiligung an internationalen Verhandlungen und Bestrebungen, die für die Sozialpolitik von Bedeutung sind. Das Amt tritt auch in der Öffentlichkeit sehr stark hervor durch seine aktive Betätigung im Dienste der Sozialpolitik, deren Ideen es zu verbreiten, deren Prinzipien es zu vertreten, deren Forderungen es zu unterstützen sucht, soweit immer dies für ein Amt internationaler Prägung möglich ist. Im Verwaltungsrate des Amtes ist gelegentlich die Befugnis des Direktors, geeignete Schritte einzuleiten, um von den Regierungen die Ratifizierung von Konventionsentwürfen zu erlangen, Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten gewesen. Allein es gelang dem Direktor, die Gegner dieser Betätigung davon zu überzeugen, daß das Amt,

als Organ der Arbeitsorganisation, die Aufgabe hat, an der Verwirklichung der der Organisation im Friedensvertrage übertragenen Mission aktiv mitzuwirken³³⁾. So hat das Arbeitsamt im politischen Leben der Gegenwart eine Bedeutung, die weit überragender ist, als dies der Natur eines internationalen Verwaltungsapparats entsprechen würde.

33) Vgl. Mahaim a. a. O. S. 107.

IV. Die Aufgaben der internationalen Sozialpolitik

a) Das Problem des Mindeststandards

Die vergleichende Untersuchung der Lage der Arbeiterschaft in den einzelnen Ländern und die vergleichende Feststellung der das Arbeitsverhältnis regelnden Normen liefern die Grundlage für die Auswahl der Probleme, die sich für eine internationale Regelung eignen, und zwar im Sinne der den Konventionsentwürfen zugrundeliegenden Idee, für eine Regelung nach einheitlichen, allenthalben übereinstimmenden Grundsätzen. Denn obzwar der Friedensvertrag (im Art. 427) ausdrücklich betont, daß klimatische Unterschiede, Verschiedenheiten in den Sitten und Gebräuchen, in den Bedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung und der in der Industrie herkömmlichen Organisation eine durchgreifende Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen außerordentlich erschweren, so läßt er doch die Aufstellung einheitlicher Grundsätze als das für die Arbeitsorganisation maßgebende Prinzip gelten. Und

tatsächlich wurden in den bisher beschlossenen Konventionsentwürfen Ausnahmen von der vorgesehenen einheitlichen Regelung bloß einzelnen Ländern mit geringer industrieller Entwicklung zugestanden, und zwar als Übergangsmaßnahmen. Hinter diesem für die Konventionsentwürfe bestimmenden Gedanken stehen zwei theoretische Fragen, die sehr umstritten sind.

Das Verlangen nach einer internationalen Regelung des Arbeiterschutzes wird vor allem damit begründet, daß Maßnahmen, die einseitig von einem Lande getroffen werden, die Konkurrenzfähigkeit der Industrie dieses Landes beeinträchtigen, da sie eine Erhöhung der Produktionskosten herbeiführen. Diese Erhöhung werde ausgeglichen, der Einfluß sozialpolitischer Maßnahmen auf die Bedingungen der internationalen Konkurrenz ausgeschaltet, wenn die Regelung gleichmäßig auf alle am Wettbewerbe beteiligten Länder Anwendung finde. Es fragt sich zunächst, ob ein ernstliches Bedürfnis nach dieser Ausgleicheung besteht. Denn die vertuernde Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen läßt sich, zum mindesten in beträchtlichem Ausmaße, durch eine bessere Organisation der Produktion, durch Einführung einer rationelleren Technik, durch gesteigerte Leistungsfähig-

keit der Arbeiter kompensieren; dies lehrt die Erfahrung aller Industrieländer; vielfach ließ sich feststellen, daß die Betriebsführung durch gewisse Maßnahmen des Arbeiterschutzes (Verkürzung der Arbeitszeit, Einschränkung der Frauenarbeit, Unfallverhütung u. dgl.) geradezu den Impuls zur Anwendung zweckmäßigerer, kostensparender Arbeitsmethoden erhielt. Wenn daher jedes Land isoliert, unabhängig von den übrigen, derartige Maßnahmen trifft, so könnte dies, im Sinne der klassischen Theorie der Nationalökonomie lediglich die Folge haben, daß eben jedes Land für den auswärtigen Markt jeweils ausschließlich solche Produkte erzeugt, jene Erwerbszweige betreibt, für die es gemäß seinen besonderen Produktionsbedingungen und seiner wirtschaftlichen Lage einen derartigen Vorsprung gegenüber den anderen besitzt, daß seine Konkurrenzfähigkeit trotz der durch seine Sozialpolitik etwa gesteigerten Produktionskosten unbestritten bliebe. In diesem Sinne würde sich, zum Besten der an der Weltwirtschaft beteiligten Staaten der Ausgleich automatisch, auch ohne internationale Vereinbarungen vollziehen.

Gegen diese Argumentation wenden viele Anhänger der Sozialpolitik und insbesondere die Führer der Gewerkschaften ein, daß die Er-

füllung der zur Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft erhobenen Forderungen sehr häufig an der Engherzigkeit der Unternehmer scheiterte, denen teils die Einsicht und die Energie, teils auch der Wille mangle, die Betriebe geänderten Bedingungen anzupassen. Da die Rücksicht auf die internationale Konkurrenzfähigkeit der heimischen Industrie ein bestechendes Argument im Kampfe gegen die Sozialpolitik bilde, so verfolge die internationale Festlegung sozialpolitischer Maßnahmen vor allem den Zweck, den Unternehmern das Argument zu nehmen, daß die ausländischen Konkurrenten, die nicht die gleiche sozialpolitische Belastung zu tragen hätten, um das Maß dieser Lasten in dem Wettbewerbe auf dem Weltmarkte begünstigt wären. Es ist überdies kaum zu verkennen, daß jene These der klassischen Nationalökonomie nur unter der Voraussetzung völliger wirtschaftlicher Freiheit, völliger Beweglichkeit von Kapital und Arbeit ihre Gültigkeit behauptet; Voraussetzungen, die in der harten Wirklichkeit nur mit sehr starken Einschränkungen zutreffen. Es ist nicht nur der wirtschaftliche Verkehr zahlreichen Hemmungen unterworfen; es läßt sich auch ein Industriezweig, wenn einmal beträchtliche Kapitalien in die Betriebe investiert und große Massen von

Arbeitern für einen bestimmten Arbeitsprozeß geschult sind, nicht ohne schwere Verluste aufgeben oder umstellen. Je geringer daher für einen bestehenden Industriezweig eines Landes die Differenz zwischen den Produktionskosten und den Weltmarktpreisen ist, desto größer ist die Gefahr, daß er, sei es auch nur durch eine vorübergehende Steigerung der ersteren, im internationalen Wettbewerbe verdrängt werde, insbesondere in Zeiten, in denen Änderungen in den Absatzverhältnissen eine ständige Anpassung der Betriebe an neue Bedingungen erheischen. So erklärt es sich, daß der Kampf um den Weltmarkt vielfach ausschließlich unter dem Gesichtspunkte einer feindlichen Rivalität der Staaten betrachtet wird, während der ungehemmte internationale Warenaustausch im Lichte der theoretischen Nationalökonomie für jedes Land den größtmöglichen Vorteil, die bestmögliche Güterversorgung mit sich bringen müßte.

Von dieser Frage, inwieweit eine internationale Regelung sozialpolitischer Maßnahmen überhaupt erforderlich oder wünschenswert ist, muß eine zweite wohl unterschieden werden: ob diese Regelung auch, wie dies dem Geiste der Konventionentwürfe entspricht, für alle Länder nach einheitlichen Grundsätzen zu erfolgen

hat, derart, daß jeweils ein Mindeststandard des Arbeiterschutzes aufgestellt wird, der für alle Länder Geltung behauptet. Offensichtlich sind die Produktionsbedingungen, der Grad der erreichten technischen Vollkommenheit, die Organisation der Betriebe, die Leistungsfähigkeit der Arbeiter, ihre Lebensgewohnheiten und ihr Lebensniveau von Land zu Land sehr verschieden; nicht minder groß sind die Verschiedenheiten in den allgemeinen Fähigkeiten der Unternehmer, in dem Maße des verfügbaren Kapitals u. dgl. m. Daraus ergibt sich, daß eine bestimmte Maßnahme des Arbeiterschutzes, die international verallgemeinert werden soll, für die einzelnen Länder eine ganz verschiedene Bedeutung hat. Die Einführung von Arbeitsbedingungen, die in manchen industriell fortgeschrittenen Staaten schon seit langem allgemein in Anwendung stehen, denen sich die Betriebe längst angepaßt haben, kann für andere Länder eine einschneidende Neuerung bedeuten, der Industrie die Existenz, wenigstens vorübergehend, erschweren, unter Umständen die Entstehung neuer Industriezweige verhindern. Im allgemeinen läßt sich wohl sagen, daß die Wirkung einer einschneidenden sozialpolitischen Maßnahme für ein Land um so fühlbarer sein wird, je ärmer es an Bodenschätzen und natür-

lichen Hilfsquellen ist, je primitiver seine industrielle Organisation und Technik, je geringer die geistige Beweglichkeit seiner Unternehmer und die Leistungsfähigkeit seiner Arbeiter sind. Der international gültige Standard läßt sich daher in der Regel der Fälle nicht durch die Forderungen bestimmen, die von den Arbeitern in den industriell hoch entwickelten Ländern aufgestellt werden, um über das schon erreichte Maß des Arbeiterschutzes hinaus einen Fortschritt zu erzielen, sondern es handelt sich zu meist schlechthin darum, den Arbeiterschutz der übrigen Länder überhaupt erst auf eine — anderswo schon erreichte Stufe — zu bringen. Nur in diesem Sinne ist es begreiflich, daß man gegen das Prinzip einer internationalen Vereinheitlichung des Arbeiterschutzes durch Aufstellung eines überall gültigen Mindeststandards gelegentlich den Vorwurf erhoben hat, es ziele in seiner praktischen Verwirklichung dahin ab, die internationale Konkurrenzfähigkeit der industriell minder entwickelten Länder zugunsten der Industriemächte zu beeinträchtigen — ein Gedanke, der den Schöpfern der Internationalen Arbeitsorganisation zweifellos fernlag.

Aus der Tatsache, daß die Anwendung des gleichen Standards in den verschiedenen Ländern ganz verschiedene Wirkungen hervorruft,

erklärt es sich, daß der Inhalt der von den Arbeitskonalferenzen beschlossenen Konventionsentwürfe vielfach das Ergebnis von Kompromissen ist und hinter den Erwartungen und Forderungen der Arbeitervortreter weit zurückbleibt; daß man gelegentlich zu dem Auswege greift, bloß gewisse allgemeine Grundsätze festzusetzen, und es den einzelnen Ländern überläßt, sie in der Praxis in Anpassung an die besonderen Bedingungen ihrer nationalen Wirtschaft anzuwenden. Dieser Art sind regelmäßig die von der Arbeitskonalferenz beschlossenen Vorschläge, die überdies, da mit ihnen keinerlei vertragsmäßige Bindung der Staaten verknüpft ist, keinerlei Bürgschaft für eine international übereinstimmende Regelung bieten.

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, alle die einzelnen Maßnahmen der internationalen Sozialpolitik eingehend zu erörtern und etwa den Inhalt der bisher beschlossenen Konventionsentwürfe wiederzugeben. Ebensovienig kommt es uns darauf an, den Stand der Ratifikationen zu zeigen. So wichtig auch jede Bindung an einen internationalen Beschluß sein mag, es ist die Bedeutung der einzelnen Ratifikationen allzu verschieden, als daß sich, ohne Berücksichtigung des Standes der nationalen Gesetzgebung in den einzelnen Ländern ein Urteil darüber

gewinnen läßt, welche Folgen mit einer Ratifizierung verknüpft sind. Eine derartige Untersuchung würde indes zu weit führen. Im Sinne des für diese Schrift bestimmenden Programmes wollen wir vielmehr die wichtigsten Gegenstände, die bisher eine internationale Behandlung erfahren haben oder für eine solche in Aussicht genommen sind, nach ihrer problematischen Seite hin erörtern, um die für ihr Verständnis erforderlichen Grundlagen zu gewinnen. Die künftige Entwicklung liegt freilich noch völlig im dunkeln; insbesondere läßt sich nicht vorhersehen, welche Probleme etwa später einmal für eine internationale Regelung geeignet befunden werden, und ob die Regelung sich dauernd an die Formen halten wird, die vorläufig für angemessen erachtet werden.

b) Die Aufgaben der internationalen Regelung

Um die Übersicht über unseren Stoff zu erleichtern, gedenken wir, die sozialpolitischen Maßregeln nach den Lebensgebieten oder sozialen Erscheinungen, auf die sie sich beziehen, zu gruppieren. Unsere Einteilung wird in erster Linie durch die Erwägungen bestimmt, die für

eine internationale Behandlung dieser Erscheinungen in Betracht kommen. Wir unterscheiden in diesem Sinne folgende Gruppen:

1. Maßnahmen zur Regelung der Arbeitsbedingungen. An diese Maßnahmen denkt man regelmäßig, wenn vom Arbeiterschutz im engeren Sinne des Wortes die Rede ist. Da die Bedingungen, unter denen die Arbeit zu leisten ist, einen großen Einfluß auf die Produktionskosten üben, so ist die oben erörterte Frage nach der Aufstellung eines international gültigen Mindeststandards für diese Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Für die Beobachtung der erlassenen Normen werden regelmäßig die Unternehmer (physische oder juristische Personen) verantwortlich gemacht.

2. Maßnahmen, die auf die Verhütung von schädigenden Ereignissen abzielen, die überall und ausnahmslos als Übelstände empfunden werden: Betriebsunfälle, Berufs- oder sonstige Krankheiten des Arbeiters, Arbeitslosigkeit, dauernde Invalidität, Tod des Ernährers der Arbeiterfamilie. Soweit positive Maßnahmen nicht ausreichen, um diese Übelstände aus der Welt zu schaffen (Unfallverhütung, Gewerbehygiene, Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung u. dgl.), handelt es sich darum, den Individuen, die von diesen Ereignissen betroffen

wurden, den daraus erwachsenden wirtschaftlichen Schaden nach Möglichkeit abzunehmen. Hier ist daher das Anwendungsgebiet der Sozialversicherung, die auf dem Gedanken beruht, verantwortliche Gefahrgemeinschaften zu organisieren, mit der Aufgabe, die Mittel zum Ersatze dieser Schäden aufzubringen. Der internationale Mindeststandard kann sich einerseits auf die zur Verhütung derartiger Ereignisse zu treffenden Maßregeln, andererseits auf die Art und das Maß der Ersatzleistung und auf die Organisation der Versicherung beziehen.

3. Maßnahmen zur Verbesserung reformbedürftiger Zustände, die eine mittelbare Folge der Arbeitsbedingungen sind oder auf diese eine entscheidende Wirkung üben. Hieher gehören z. B. Übelstände im Wohnungswesen (Wohnungsnot und schlechte Wohnverhältnisse), mangelnde allgemeine oder fachliche Bildung der Arbeiter, Lebensverhältnisse, die gesundheitliche oder sittliche Nachteile für die Arbeiter zur Folge haben u. dgl. Die Aufstellung eines internationalen Mindeststandards ist auf diesen Gebieten besonders schwierig, angesichts der großen Verschiedenheiten in den wirtschaftlichen und kulturellen Bedingungen der einzelnen Länder und der Mannigfaltigkeit der Faktoren, die in Betracht kommen, wenn es sich um

die Bestimmung der Verantwortlichkeit für die Durchführung etwaiger reformatorischer Maßregeln handelt.

4. Maßnahmen zur Regelung der Organisationsbestrebungen der Arbeiter und der Unternehmer. Für die Regelung kommen insbesondere die Berufsverbände in Betracht (Gewerkschaften, Unternehmervereinigungen), welche die Aufgabe übernehmen, die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder zu wahren und einvernehmlich die Bedingungen festzusetzen, unter denen die Arbeit zu leisten ist. Die internationale Regelung betrifft in erster Linie die Gewährleistung eines Mindestmaßes von Freiheit in der Bildung und Wirksamkeit dieser Verbände. Insoweit die letzteren durch die von ihnen abgeschlossenen Kollektivverträge selbst Normen zur Regelung der Arbeitsbedingungen festsetzen, und daher im gleichen Sinne wirken wie die sozialpolitische Gesetzgebung, können sie die internationale Angleichung der Arbeitsbedingungen ebensowohl fördernd wie hemmend beeinflussen. Es ist endlich der soziale Friede in erster Linie von dem gegenseitigen Verhältnis dieser Verbände abhängig.

5. Maßnahmen zum Schutze der Arbeiter die außerhalb des Heimatlandes ihren Erwerb suchen. Diese Maßnahmen berühren ihrem

Wesen nach stets die Interessen zum mindesten zweier Staaten, haben also immer eine Beziehung zu internationalen Fragen. An der Regelung dieser Fragen sind allerdings die einzelnen Länder in sehr verschiedenem Grade und verschiedenem Sinne interessiert. Im allgemeinen lassen sich die Länder in zwei ziemlich scharf voneinander geschiedene Gruppen einteilen: die Auswanderungsländer, die überzählige Arbeiter abgeben, die Einwanderungsländer, die sie aufnehmen. Auf diese verschieden gerichteten Interessen müßte daher ein etwaiger internationaler Standard Rücksicht nehmen. Vorläufig ist indessen auf diesem Gebiete für die internationale Regelung das Prinzip der wechselseitigen Bindung durch den Abschluß von besonderen Gegenseitigkeitsverträgen maßgebend gewesen.

6. Maßnahmen und Einrichtungen, die darauf abzielen, die Beobachtung der sozialpolitischen Vorschriften zu sichern und den sozialen Frieden zu erhalten. Hieher gehört die Gewerbeaufsicht, die allgemeine Arbeitsverwaltung, einschließlich der Einrichtungen zur Vermeidung oder Beilegung von Arbeitskonflikten (Einigungsämter, Schiedskommissionen u. dgl.), ferner die Sondergerichte für Streitfragen, die das Arbeitsverhältnis betreffen. Die Schaffung derartiger Einrichtungen obliegt in erster Linie dem

Staate; ein internationaler Mindeststandard ist nicht immer leicht zu bestimmen, da die einzelnen Länder in ihren Rechts- und Verwaltungssystemen vielfach sehr weitgehend voneinander abweichen.

I. Beginnen wir mit der Besprechung der ersten Gruppe, der *internationalen Regelung der Arbeitsbedingungen*. Soweit internationale Vereinbarungen dieses Inhalts bisher beschlossen oder in Aussicht genommen wurden, handelt es sich regelmäßig um Verbote oder sonstige Beschränkungen in der Vereinbarung von Arbeitsbedingungen. Diese Art der Regelung ist die einfachste, und hat auch in den Anfängen des nationalen Arbeiterschutzes am häufigsten Anwendung gefunden.

a) In diese Kategorie gehören mehrere Konventionsentwürfe. So wurde die Verwendung von Kindern bis zum 14. Lebensjahre zur Arbeit in gewerblichen Betrieben international für unzulässig erklärt; ebenso ihre Verwendung im Schiffsdienste; ferner die Beschäftigung von Frauen und Jugendlichen zur Nachtzeit in gewerblichen Betrieben; es wurde ein Mindestalter für die Zulassung von Jugendlichen zur Arbeit als Kohlenverlader oder Heizer auf Schiffen festgesetzt; die Beschäftigung von Frauen je 6 Wochen vor und nach der Entbindung wird

erklärt es sich, daß der Inhalt der von den Arbeitskonalferenzen beschlossenen Konventionseutwürfe vielfach das Ergebnis von Kompromissen ist und hinter den Erwartungen und Forderungen der Arbeitervertreter weit zurückbleibt; daß man gelegentlich zu dem Auswege greift, bloß gewisse allgemeine Grundsätze festzusetzen, und es den einzelnen Ländern überläßt, sie in der Praxis in Anpassung an die besonderen Bedingungen ihrer nationalen Wirtschaft anzuwenden. Dieser Art sind regelmäßig die von der Arbeitskonalferenz beschlossenen Vorschläge, die überdies, da mit ihnen keinerlei vertragsmäßige Bindung der Staaten verknüpft ist, keinerlei Bürgschaft für eine international übereinstimmende Regelung bieten.

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, alle die einzelnen Maßnahmen der internationalen Sozialpolitik eingehend zu erörtern und etwa den Inhalt der bisher beschlossenen Konventionseutwürfe wiederzugeben. Ebenso wenig kommt es uns darauf an, den Stand der Ratifikationen zu zeigen. So wichtig auch jede Bindung an einen internationalen Beschluß sein mag, es ist die Bedeutung der einzelnen Ratifikationen allzu verschieden, als daß sich, ohne Berücksichtigung des Standes der nationalen Gesetzgebung in den einzelnen Ländern ein Urteil darüber

tagen, das für die gewerblichen Betriebe in Form eines Konventionsentwurfs, für Handelsbetriebe in Form eines Vorschlags vorgesehen wurde. Da für die Arbeit in ununterbrochenen Betrieben entsprechende Ausnahmen festgesetzt sind, so bedeutet die Ratifikation jenes Übereinkommens für die meisten Staaten keine einschneidende Änderung des bestehenden durch die Gesetzgebung sanktionierten Zustandes.

b) Ganz anders steht es mit der vielerörterten und vielumstrittenen Washingtoner Konvention betreffend die internationale Festlegung des Achtstundentags und der Achtundvierzigstundenwoche in allen gewerblichen und Transportunternehmungen¹⁾. Die genaue Abgrenzung des in allgemeinen Ausdrücken angegebenen Geltungsgebiets blieb den Gesetzgebungen der einzelnen Länder vorbehalten. Gerade im Zusammenhange mit den Bestimmungen dieser Konvention wurde die grundsätzliche Frage, ob es möglich und zweckmäßig ist, einen allgemeinen Mindeststandard übereinstimmend für

1) Auf der Tagung in Genua (1920) wurde der Entwurf eines Übereinkommens zur Regelung der Arbeitszeit in der Handelschiffahrt verhandelt, doch fand er nicht die erforderliche Stimmenzahl. Es wurden lediglich Vorschläge zur Festsetzung der Arbeitszeit in der Fischerei und der Binnenschiffahrt beschlossen.

Dagegen wird von den Verfechtern des internationalen Achtstundentags geltend gemacht, daß nach aller Erfahrung gerade die Wirkungen einer Verkürzung der Arbeitszeit durch eine bessere Organisation der Betriebe und durch Einführung leistungsfähigerer Maschinen zum guten Teile ausgeglichen werden können, daß die Verkürzung der Arbeitszeit immer einen starken Ansporn zur fortschreitenden Rationalisierung der Betriebsmethoden gebildet habe; in der fabrikmäßigen Industrie erzwingt die intensivere Betriebsmethode automatisch auch bei einer geistig weniger beweglichen Arbeiterschaft eine entsprechende Steigerung der Arbeitsleistung. Der Achtstundentag sei endlich zu einer international allgemeinen Forderung der Arbeiterschaft geworden; diese Forderung entspringe einem tiefen Bedürfnis nach einer entsprechenden Mußezeit, als einem unentbehrlichen Gegengewichte zur Entspannung nach der ermüdenden, oft namenlos eintönigen Fabrikarbeit. Die Verweigerung dieser Forderung übe daher die nachteiligsten Rückwirkungen auf die moralische Verfassung der Arbeiterschaft, die als ein wichtiger Faktor bei der Organisierung der Produktion in Rechnung gestellt werden müsse. Der Achtstundentag als soziale Forderung sei daher mit der aus religiösen Motiven

eingeführten Sonntagsruhe auf eine Stufe zu stellen, und das Optimum an Arbeitszeit jeweils unter den beiden Voraussetzungen zu berechnen²⁾.

Die Ratifizierung des Washingtoner Übereinkommens begegnete, obwohl der Entwurf auf der Konferenz mit einer überwältigenden Stimmenmehrheit angenommen worden war, in fast allen Industriestaaten alsbald einem starken Widerstande, der zum Teile damit begründet wurde, daß die Vorschriften des Entwurfs nicht elastisch genug seien, um berechtigten Bedürfnissen nach Gewährung von Ausnahmen von der starren Regel Rechnung zu tragen. Dazu kam, daß die maßgebenden Industriestaaten sich zur Ratifizierung nicht entschließen wollten, ohne sicher zu sein, daß die anderen Staaten, deren Konkurrenz auf dem Weltmarkte sie fürchteten, sich zu der gleichen Bindung entschließen würden. Während sich fast allenthalben — zum mindesten in den Großbetrieben — der Achtstundentag praktisch durchgesetzt hat, ist der Kampf um seine offizielle internationale Anerkennung durch den Beitritt der Industriestaaten zur Konvention noch immer nicht ent-

2) Vgl. u. a. die Diskussion dieser Frage in der Sozialen Praxis, Jahrg. XXXV (1926) Nr. 21, 23, 24, 26, 27.

schieden. Er wird mit um so größerer Energie geführt, als diese Frage, wie sich der Direktor des Amtes gelegentlich ausdrückte, geradezu „der Prüfstein für die Bedeutung der Organisation und ihrer Erfolge“ ist³⁾). Eine entscheidende Etappe in den wechselvollen Schicksalen des Konventionsentwurfs bedeutet die schon oben erwähnte im Frühjahr 1926 abgehaltene Konferenz⁴⁾, auf der sich die Großmächte über die Auslegung einzelner Bestimmungen des Entwurfs einigten.

c) Die Erörterungen über die Einführung des Achtsturentages lassen übrigens den engen Zusammenhang erkennen, der zwischen diesem Probleme und der Rationalisierung der Betriebe, der zweckmäßigsten Ausnützung der mechanischen wie der menschlichen Arbeitskraft besteht. Es ist bekannt, daß das systematische Studium der Bedingungen, unter denen sich ein Höchstmaß an Produktionsergebnissen, Arbeitsleistung und Absatz der erzeugten Produkte erzielen läßt, unter der Bezeichnung „wissenschaftliche Betriebsführung“ zunächst in den Verein. Staa-

3) Vgl. die gute zusammenfassende Darstellung der Ereignisse, welche die Ratifizierung des Entwurfs (bis Ende 1924) verhinderten, bei Ritzmann, Internationale Sozialpolitik. Mannheim 1925 S. 111 ff.

4) Vgl. oben S. 75 Anm. 20.

ten eine sorgfältige Pflege gefunden hat. Die diesen Untersuchungen zugrunde liegende Idee wurde dann praktisch auf die mannigfachsten Betriebe angewendet; sie hat nach dem Kriege auch in Europa in steigendem Maße Anhänger gefunden, und heute bestehen zu ihrer Förderung und praktischen Verwertung in fast allen Staaten Europas offizielle oder private Vereinigungen.

Die organisierte Arbeiterschaft Europas betrachtet allerdings diese Bestrebungen mit einem gewissen Mißtrauen, da sie darin vor allem ein Mittel erblickt, den Arbeiter von jedem Einflusse auf die Wahl des Arbeitsverfahrens auszuschalten und das letztere derart zu mechanisieren, daß auch die menschliche Arbeit ganz zwangsläufig in den Arbeitsprozeß eingestellt wird. Es kann indes kaum zweifelhaft sein, daß ein wahrhaft rationelles System „wissenschaftlicher Betriebsführung“ auch den „human factor“, die psychologischen Bedingungen, unter denen die Arbeit am zweckmäßigsten geleistet werden kann, in Rechnung stellen muß. Es ist vollends unausbleiblich, daß dieses wichtige Problem, das schon mehrere von den Anhängern der Idee veranstaltete internationale Kongresse beschäftigt hat, auch in den Aufgabenkreis der internationalen Arbeitsorgani-

sation einbezogen wird. Das Amt hat daher mit amerikanischer Unterstützung ein besonderes, dem Studium der wissenschaftlichen Betriebsführung gewidmetes internationales Institut errichtet, das die Aufgabe erhalten hat, alle Erfahrungen, die auf diesem Gebiete gemacht wurden, zu sammeln, kritisch zu prüfen, international zu verwerten. Die Probleme, um die es sich hier handelt, gehören zum Teile in das Gebiet der allgemeinen Organisation der Produktion und der zweckmäßigen Einrichtung der Betriebe; für die Sozialpolitik kommen insbesondere in Betracht die Bestrebungen zur Vermeidung überflüssigen Arbeitsaufwandes, zur zweckmäßigen Auslese der für bestimmte Arbeiten am besten geeigneten Personen, zur entsprechenden Schulung der Arbeiter, zur Berücksichtigung der physischen und psychischen Momente während des Arbeitsprozesses, zur Wahl angemessener, die Arbeitsleistung steigernder Lohnsysteme, zur Herstellung eines befriedigenden Verhältnisses zwischen dem Unternehmer und den Arbeitern u. dgl. mehr.

d) Soweit die Regelung der Arbeitsbedingungen sonst noch in den Bereich internationaler Behandlung gezogen wurde, betraf sie einzelne Erwerbszweige. Es ist begreiflich, daß ein Erwerbszweig so ausgeprägt internationalen Cha-

racters wie die Seeschifffahrt die Arbeitskonferenzen wiederholt beschäftigte: in einem Konventionsentwurfe wurden allgemein gültige Grundsätze für den Heuervertrag der Schiffsleute festgesetzt, nachdem das gesamte in den zahlreichen Seemannsordnungen niedergelegte Material sorgfältig gesammelt worden war. Aber die internationale Regelung befaßte sich ebenso mit Gewerben ausgesprochen nationaler Natur. So betrifft der Konventionsentwurf über das Verbot der Nacharbeit in der Bäckerei einen Produktionszweig mit streng lokalem Absatzmarkte; die internationale Konkurrenz kommt hier überhaupt nicht in Frage, und dies Beispiel mag als Beweis gelten, daß die internationale Regelung ihre Impulse keineswegs ausschließlich von Erwägungen erhält, die in der Rücksicht auf den internationalen Wettbewerb wurzeln.

Es ist wohl kaum zu bezweifeln, daß die Aufstellung eines allgemeinen Mindeststandards der Arbeitsbedingungen mit mehr Aussicht auf Erfolg versucht werden kann, wenn sie sich auf einzelne, sorgfältig ausgewählte Erwerbszweige beschränkt oder einige besondere Gruppen von Arbeitnehmern (Angestellte verschiedener Kategorien, Lehrlinge u. dgl.) herausgreift, als wenn sie mit einem Schlage große Gebiete des Wirt-

schaftslebens erfassen will. Allein dieses Verfahren ist begreiflicherweise sehr schleppend und läßt alle jene Gruppen der Arbeiterschaft unbefriedigt, die nicht zu den durch die internationale Regelung begünstigten gehören.

e) Besondere, sehr schwer zu lösende Aufgaben stellt freilich das Problem des Mindeststandards, soweit die wichtigste aller Arbeitsbedingungen in Frage kommt: der Arbeitslohn und seine Höhe. Sehr lange Zeit hindurch trugen viele Anhänger der Sozialpolitik Bedenken, in die Lohnbildung durch autoritäre Maßnahmen einzugreifen. Denn der Arbeitslohn ist ein Bestandteil der Produktionskosten, als solcher bestimmt durch die Preise der erzeugten Waren, wie seine Änderungen andererseits auf die Warenpreise zurückwirken. Die für seine Bemessung maßgebenden Formen und seine Höhe sind jeweils das Ergebnis einer, durch die ganze Entwicklung des Wirtschaftslebens bedingten Situation, und radikale Eingriffe auf diesem Gebiete können daher unabsehbare Folgen für die Preisbildung, die Absatzfähigkeit der Waren und in letzter Linie für den Fortgang der Produktion selbst zur Folge haben. Eine Erhöhung der Arbeitslöhne (d. h. der Reallöhne) ist, soferne nicht das Volkseinkommen eine entsprechende Steigerung erfährt, nur auf Kosten des

Einkommens anderer Gruppen der Bevölkerung möglich, und derartige Einkommensverschiebungen sind regelmäßig von schweren Erschütterungen des Wirtschaftslebens begleitet. Auf die Frage, inwieweit Lohnerhöhungen durch eine zweckmäßigere Organisation des Betriebs d. h. durch eine Herabsetzung der übrigen Produktionskosten ausgeglichen werden können, läßt sich noch weniger eine allgemeine Antwort geben, als auf die analoge Frage, inwieweit ein entsprechender Ausgleich bei einer Verkürzung der Arbeitszeit möglich ist. Daß aber die Konkurrenzfähigkeit eines Erwerbszweiges auf dem Weltmarkte durch Steigerung seiner Produktionskosten bedroht ist, bedarf kaum einer besonderen Hervorhebung.

Je weiter daher die Organisation der Arbeiter fortschritt und je mehr sie erstarkte, um so zweckmäßiger schien es, die Festsetzung des Arbeitslohnes gänzlich den Vereinbarungen zwischen den Unternehmern oder Unternehmervereinigungen und den Gewerkschaften zu überlassen; die auf beiden Seiten — Angebot von Arbeitskräften und Nachfrage nach ihnen — wirkenden Momente können dann zu ihrem vollen Rechte gelangen, die Arbeiter können, bei guter Führung, jeweils das Maximum dessen erreichen, was die Unternehmer unter den gegebenen

Verhältnissen an Lohn zu zahlen instande sind. Abgesehen von einigen überseeischen Ländern, wie Neu-Seeland und Australien, die ziemlich geschlossene Wirtschaftsgebiete mit gering entwickelter Großindustrie darstellen, blieb daher allenthalben der staatliche Eingriff in die Lohnbildung auf solche Erwerbszweige beschränkt, in denen die Arbeiter nur mangelhaft organisiert sind, und in denen überdies eine außergewöhnliche wirtschaftliche Schwäche der Arbeiter den Unternehmern eine besondere Überlegenheit bei der Festsetzung der Arbeitsbedingungen sichert. Dies gilt vor allem von gewissen Zweigen der Heimarbeit, und diese sind auch in den Ländern, in denen eine Lohnregelung überhaupt versucht wurde, regelmäßig das ausschließliche Anwendungsgebiet dieser Regelung gewesen. Das bei Festsetzung von Mindestlöhnen übliche Verfahren, das übrigens in seinen Einzelheiten sehr verschieden ist, nimmt regelmäßig den bei der Verhandlung von Kollektivverträgen maßgebenden Vorgang zum Muster, indem Vertreter der an der Lohnbestimmung beteiligten Parteien zur gemeinsamen Beratung in Verbindung gebracht werden; doch liegt die Entscheidung regelmäßig bei unparteiischen Mitgliedern der Lohn-Kommission. In den Ländern Zentraleuropas ist überdies die

Tendenz zu beobachten, bei der obrigkeitlichen Festsetzung von Mindestlöhnen nach Möglichkeit an eine etwa bestehende kollektivvertragliche Regelung anzuknüpfen.

Für eine internationale Regelung der Löhne scheinen sich daher insbesondere jene mit geringem Aufwand an Kapital betriebenen Erwerbszweige zu eignen, in denen der Arbeitslohn eine hervorragende Rolle spielt. Denn die Industrie eines Landes, die sehr niedrige Arbeitslöhne zahlt, kann in diesem Falle leicht eine besondere Überlegenheit im internationalen Wettbewerbe erlangen, indem sie die Preise stark drückt. Eine derartige Regelung wurde denn auch ernstlich in Erwägung gezogen, doch dürfte sie voraussichtlich zunächst rein formalen Inhalts sein, indem es den einzelnen Staaten überlassen bleibt, die Erwerbszweige zu bestimmen, auf die sich die Lohnregulierung erstrecken soll, ebenso das Verfahren, das dabei zur Anwendung zu kommen hätte, ohne daß indes ein Versuch gemacht würde, die Mindestlohnsätze der einzelnen Länder einander anzugleichen. Wohl aber könnten einer derartigen Regelung besondere Vereinbarungen folgen, zwecks Festsetzung der sonstigen Arbeitsbedingungen in Erwerbszweigen, in denen, wie z. B. in der Heimarbeit, aus der wirtschaft-

lichen Schwäche der Arbeiter große Nachteile für sie resultieren.

Das in Art. 427 des Friedensvertrags ausgesprochene Prinzip, daß den Arbeitern als Lohn ein dem jeweiligen Lebensstandard des Landes entsprechendes Existenzminimum zu gewähren sei, scheint indes, abgesehen von dem erwähnten Falle, noch zu anderen Schlußfolgerungen zu führen, deren internationale Gültigkeit allerdings nicht unbestritten ist. Gemäß der gegenwärtigen Organisation der Wirtschaft wird der Lohn regelmäßig nach der Bedeutung der Arbeitsleistung für den Produktionsprozeß abgestuft: je höher der Wert der Arbeitsleistung um so höher der Arbeitslohn⁵⁾. Da nun bei der Bestimmung des normalen Lebensstandards der durchschnittliche Bedarf einer normalen Arbeiterfamilie maßgebend ist, so mag der Lohn eines Arbeiters, der eine Familie von überdurchschnittlicher Größe zu ernähren hat, leicht unter diesem Existenzminimum stehen. Der Anwendung jenes sog. Leistungsprinzips stellen daher manche Vertreter der Sozialpolitik die Idee des

5) Dieses Entlohnungsprinzip wird in dem zitierten Artikel des Friedensvertrags ebenfalls anerkannt, wenngleich nur indirekt: in dem Grundsatz, daß den Frauen für eine gleiche Arbeitsleistung der gleiche Lohn zu zahlen ist wie den Männern.

sog. Soziallohnes entgegen, und begehren, daß bei der Bemessung des Lohnes neben dem Werte der Leistung auch der Bedarf des Arbeiters, d. h. seiner auf seinen Lohn angewiesenen Familie zu berücksichtigen ist. Die zur Erfüllung dieser Forderung erforderlichen Mittel lassen sich indes, da der den Unternehmern zur Zahlung der Arbeitslöhne zur Verfügung stehende Teil des Betriebskapitals regelmäßig begrenzt ist, nur in der Form gewinnen, daß der Lohn der ledigen Arbeiter und der Arbeiter mit unterdurchschnittlicher Familie entsprechend verkürzt wird.

Auf Erwägungen dieser Art beruht die Einrichtung der sog. Caisses de Compensation in Frankreich und Belgien: es sind dies Fonds, die aus den Beiträgen der Unternehmer eines Industriezweigs oder eines Distriktes gespeist, und aus denen den Arbeitern laufende Zuschüsse zum Lohne gewährt werden, abgestuft nach der Zahl der Familienmitglieder, deren Erhaltung ihnen obliegt. In andern Ländern sind indes die Gewerkschaften Gegner dieses Systems, da es als ein Mittel dienen könnte, die Löhne der Arbeiter niedrig zu halten. So bleibt denn die Frage offen, wie den stark belasteten Familienerhaltern der angemessene Lebensstandard zu sichern ist, insbesondere in den Ländern, in denen eine

sehr strenge Auslegung und Handhabung des Achtstundentags ihnen den Erwerb eines Nebenverdienstes erschwert.

Dabei ist niemals aus dem Auge zu verlieren, daß die Begriffe „Existenzminimum“ und „angemessener Lebensstandard“ einen Bedarf an Gütern bedeuten, der nicht nur von Land zu Land verschieden groß und verschieden zusammengesetzt ist, sondern auch innerhalb eines Landes nach Distrikten und Arbeiterkategorien (ungelernte, gelernte Arbeiter, Schwerarbeiter, Angestellte u. dgl.) variiert. Dazu kommt, daß in vielen Erwerbszweigen die Art der Lohnbemessung den wirklich erzielten Arbeitsverdienst verschleiert, der sich aus zahlreichen Elementen zusammensetzt. Wenn daher in absehbarer Zeit auf dem Gebiete der Lohnregelung internationale Vereinbarungen in Frage kommen sollten, so dürften sie zunächst bloß die formale Seite der Regelung, aber kaum die Bestimmung der Lohnhöhe selbst betreffen ⁶⁾.

6) Wohl ziemlich bedeutungslos ist die in dem Vorschlag betreffend die Verwendung der Freizeit der Arbeiter an die Regierungen gerichtete Empfehlung, den Abschluß solcher Kollektivverträge zu fördern, die den Arbeitern als Entgelt für die gesetzlich vorgesehene Arbeitsleistung eine normale Lebenshaltung sichern, so daß der Anlaß zum Streben nach Überverdienst entfällt.

II. Wir haben in einer zweiten Gruppe jene sozial-politischen Maßnahmen zusammengefaßt, die auf die *Beseitigung oder Verhütung schädigender Ereignisse abzielen*, oder wenigstens auf die Milderung der Folgen dieser Ereignisse.

a) Für einen internationalen Mindeststandard kann zunächst die Einführung bestimmter Einrichtungen technischer Natur oder die übereinstimmende Regelung gewisser Arbeitsprozesse in Betracht kommen. So läßt sich in der Unfallverhütung zweifellos die Einführung erprobter Schutzvorrichtungen verallgemeinern (die automatische Kuppelung im Eisenbahnbetriebe, die schon seit langem den Gegenstand internationaler Erörterungen bildet, Schutzbrillen für Steinklopferarbeiten und verwandte Arbeitsprozesse, Schutzvorrichtungen bei der mechanischen Holzbearbeitung u. dgl.); mit Unterstützung der erfahrenen Fachmänner aller Länder läßt sich eine Art internationaler Kodex der Unfallverhütungsvorschriften ausarbeiten, der allerdings ständig den Neuerungen der Technik Rechnung tragen müßte. Gewisse Schwierigkeiten bereitet jedenfalls der Umstand, daß vielfach in den einzelnen Ländern verschiedenartige Arbeitsprozesse üblich sind, und daß auch die für gefahrbringende Werkzeuge und Maschinen verwen-

deten Typen nicht durchaus übereinstimmen. Gehemmt wird der Fortschritt häufig durch Erwägungen finanzieller Natur, die Rücksicht auf die mit der Anbringung von Schutzvorrichtungen verknüpften Kosten; gerade dieser Umstand verstärkt die Argumente für eine durchgreifende internationale Regelung der Unfallverhütung.

b) Ähnlich steht es mit der Gewerbehygiene. Durch die medizinische Forschung wurden die kausalen Zusammenhänge zwischen der Verwendung bestimmter Stoffe in der Produktion oder bestimmten Arbeitsprozessen einerseits, gewissen Erkrankungen der Arbeiter andererseits festgestellt. Auch auf rein statistischem Wege läßt sich für gewisse Arbeiterkategorien nachweisen, daß sie, offenbar infolge der schädigenden Einwirkungen ihrer beruflichen Tätigkeit, bestimmten Krankheiten in besonders hohem Grade ausgesetzt sind. Auf diesem Gebiete eröffnet sich dem internationalen Zusammenwirken der Fachleute ein Feld höchst segensreicher Tätigkeit. Bisher sind freilich nur einige wenige internationale Beschlüsse zur Verhütung von Gewerbekrankheiten zustande gekommen: vor allem die schon im Jahre 1906 vereinbarte Berner Konvention über das Verbot der Verwendung des weißen Phosphors bei der Zündhölzchenherzeugung; ein Vorschlag betreffend die Einfüh-

rung von Maßregeln zur Verhütung des Milzbrandes, ein anderer betreffend den Schutz von Frauen und Kindern gegen Bleivergiftungen und ein Konventionsentwurf, der die Verwendung von Bleiweiß beim Innenanstrich verbietet und hygienische Maßregeln bei der anderweitigen Verwendung von bleihaltigen Farben vorschreibt. Wie in der Unfallverhütung, so hat auch in der Gewerbehygiene die internationale Arbeitsorganisation die Mission, ein großes Werk der Aufklärung und Erziehung zu leisten.

c) Als drittes Glied in der Gruppe schädigender Ereignisse ist die Arbeitslosigkeit zu nennen; ihr Charakter ist allerdings von den beiden bisher behandelten Erscheinungen vollkommen verschieden: hier handelt es sich um den Verlust der Arbeitsgelegenheit und damit des Arbeitseinkommens für arbeitsfähige und arbeitswillige Personen. Soweit die Arbeitslosigkeit lediglich eine Folge mangelhafter Organisation des Arbeitsmarktes ist, läßt sie sich durch leistungsfähige Einrichtungen der Arbeitsvermittlung verhältnismäßig leicht beseitigen. Mit dieser Seite der Frage haben sich die Arbeitskonferenzen mehrfach beschäftigt: Ein Konventionsentwurf sieht die systematische Einrichtung von unentgeltlichen Arbeitsnachweisstellen un-

ter Staatsaufsicht vor; das internationale Arbeitsamt soll für die internationale Verknüpfung dieser Institutionen Sorge tragen. Ein Vorschlag regt die Unterdrückung von entgeltlichen oder auf Gewinn gerichteten Arbeitsnachweinstellen an und sucht die Anwerbung von Arbeitern, die in größerer Zahl im Auslande Beschäftigung finden sollen, unter die Kontrolle der Regierungen zu stellen. Ein besonderer Konventionentwurf regelt die Arbeitsvermittlung der Seeleute.

Ein Problem ganz anderer Art ist freilich die Arbeitsbeschaffung im Falle der Stockung der produktiven Tätigkeit selbst: Kaum ein anderes soziales Problem ist von ähnlicher Tragweite wie dieses, denn die Arbeitslosigkeit, die regelmäßig, teils infolge des saisonmäßigen Charakters gewisser Industriezweige, teils im Gefolge des Wechsels der Konjunktur breite Massen der Arbeiterschaft oft für lange Dauer des Broterwerbes beraubt, bedroht die Arbeiterfamilie immer von neuem mit Not und Entbehrung. Nach dem Kriege wurden diese Erscheinungen der Arbeitslosigkeit in zahlreichen Staaten Europas noch dadurch verschärft, daß ihre Industrie infolge der Änderungen in der politischen Verteilung der Territorien ihren früheren Markt zum Teile einbüßte, daß andere

Absatzgebiete durch die fortschreitende Industrialisierung außereuropäischer Länder verloren gingen, daß endlich manche Einwanderungsländer (insbesondere die Verein. Staaten) ausländischen Arbeitskräften nur in beschränktem Maße die Aufnahme gestatten.

Die von verschiedenen Staaten unternommenen Versuche, durch Vergebung öffentlicher Arbeiten, Subventionierung einzelner Unternehmungen u. dgl. den Arbeitslosen Beschäftigung zu verschaffen, können begreiflicherweise nur in sehr bescheidenem Umfange Anwendung finden und kommen für viele Arbeiterkategorien gar nicht in Betracht; sie sind überdies vielfach wirtschaftspolitisch nicht einwandfrei, da sie aus den vorhandenen Kapitalreserven schöpfen und diese, bei Mangel an Kapital, noch weiter vermindern. Die Arbeitslosigkeit als eine Folge des Ablaufes wirtschaftlicher Ereignisse läßt sich durch Maßnahmen der Sozialpolitik als solche, die ausschließlich die Wirkungen beseitigen wollen, ohne an deren Ursachen zu rühren, mit Erfolg keineswegs bekämpfen, sondern, wenn überhaupt, bloß durch wirtschaftspolitische Maßnahmen allgemeiner Natur. So wurde insbesondere der Gedanke vertreten, daß sich durch eine Stabilisierung des durchschnittlichen Preisniveaus — dessen Regulierung jeweils durch

Einschränkung oder Erleichterung der von der Industrie beanspruchten Betriebskredite zu erfolgen hätte — eine erhöhte Gleichmäßigkeit in der industriellen Produktion und somit eine Abschwächung im Verlaufe der wirtschaftlichen Konjunktur erreichen ließe. Bei der Beurteilung des voraussichtlichen Verlaufs der Wellenbewegung des Wirtschaftslebens hätten die sog. Wirtschaftsbarometer als Meßinstrument zu dienen.

Die internationale Erörterung derartiger weittragender Projekte ist indes noch zu keinem greifbaren Ergebnisse gelangt, obwohl die Zusammenhänge zwischen der Arbeitslosigkeit und den Wirtschaftskrisen die Arbeitskonferenz wiederholt beschäftigt haben. Ihre bisherigen Beschlüsse halten sich in engen Grenzen. Ein Vorschlag regt die zweckmäßige Verteilung der Staatsaufträge und öffentlichen Lieferungen unter Bedachtnahme auf die Arbeitslosigkeit an; es handelt sich hier um eine rein innerstaatliche Maßnahme fragwürdiger Wirkung. Ein anderer Vorschlag empfiehlt die Verbesserung technischer Methoden zur Steigerung des Bodenertrags, die Erleichterung der Besiedlung, die Förderung von Industriezweigen, die den Landarbeitern einen Nebenerwerb bieten können, die Schaffung von landwirtschaftlichen Genossen-

schaften — läßt also das Problem der durch die Wirtschaftskrisen verursachten Arbeitslosigkeit ganz beiseite, und behandelt in allgemeinen Ausdrücken die durch den saisonmäßigen Charakter der Landwirtschaft bedingten Unterbrechungen in der Beschäftigung der Landarbeiter.

Ganz offen ist vorläufig noch die entscheidende Frage, ob eine wirkungsvolle Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch isolierte Maßnahmen der einzelnen Staaten, mögen sie auch international vereinbart sein, überhaupt möglich ist: hier steht das für das Funktionieren der internationalen Arbeitsorganisation geltende Prinzip selbst zur Diskussion 7).

d) Der Milderung der Folgen der schädigenden Ereignisse dient das in einzelnen Ländern sehr weit entwickelte System der Sozialversicherung, das die Arbeiter je nach den Formen ihrer Gefährdung (Krankheit, Invalidität, Alter, Tod des Familienernährers, Unfall, Arbeitslosigkeit) zu Gefahrgemeinschaften zusammenfaßt und die Lasten, die sich aus der Lei-

7) Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhange auch ein auf der Washingtoner Tagung gestellter Antrag, der Völkerbund sei aufzufordern, die Frage einer angemessenen internationalen Aufteilung der Rohstoffe zu untersuchen. Dieser Antrag wurde indes mit einer knappen Stimmenmehrheit abgelehnt.

stung der Entschädigung ergeben, auf verschiedene Faktoren verteilt (vor allem auf drei: Unternehmer, Arbeiter, Staat). Das Anwendungsgebiet der Sozialversicherung im allgemeinen und das ihrer einzelnen Zweige im besonderen, die Systeme, die für die Organisation der Versicherung gelten, nicht minder die Vorschriften, die das Ausmaß der Leistungen und die Verteilung der Lasten regeln, sind indes von Land zu Land vielfach derart verschieden, daß die Aufstellung des internationalen Mindeststandards auch auf diesem Gebiete mannigfachen Schwierigkeiten begegnet. Bisher wurde in einem Vorschlage die Einführung der Arbeitslosenversicherung im allgemeinen und für Seeleute im besonderen empfohlen; in einem Konventionsentwurf wurde die Leistung von Entschädigungen an Seeleute geregelt, die infolge Verlustes des Schiffes oder Schiffbruchs arbeitslos geworden sind. Der Konventionsentwurf über die Arbeitslosigkeit sieht den Abschluß von Gegenseitigkeitsverträgen vor, die fremden Staatsangehörigen im Gebiete des Staates, in dem sie arbeitslos geworden sind, die gleichen Rechte sichern wie den einheimischen Arbeitern. Mehrere Beschlüsse befassen sich mit der Entschädigung der Arbeiter bei Betriebsunfällen: eine Konvention bestimmt den Umkreis der in

die Entschädigung einzubeziehenden Personen und regelt die Art der Leistungen, der Sachleistungen (ärztliche Hilfe, Ersatzglieder u. dgl.) sowie der Geldleistungen (Zahlung einer Rente, nur in Ausnahmefällen Gewährung einer Abfindungssumme). Eine andere Konvention stellt eine Liste spezifischer Berufskrankheiten auf, die den Betriebsunfällen bei der Entschädigung gleich zu achten sind. Eine dritte sieht den Abschluß von Verträgen über die unterschiedslose Behandlung von einheimischen und ausländischen Arbeitern im Bereiche der Unfallversicherung vor. Eine vierte Konvention verlangt die Ausdehnung aller die Entschädigung von Betriebsunfällen betreffenden jeweils geltenden Vorschriften eines Landes auf die landwirtschaftlichen Arbeiter. Ergänzende Vorschläge behandeln: das Verfahren bei Aufstellung erweiterter Listen der spezifischen Berufskrankheiten; die Einzelheiten des Verfahrens bei der Leistung von Entschädigung an Personen, die außerhalb des Staates wohnen, in dem der Anspruch auf die Entschädigung geltend zu machen ist; ferner das bei der Entscheidung von Streitigkeiten aus Entschädigungsansprüchen zu beobachtende Verfahren; endlich den Mindeststandard für die Höhe der als Entschädigung zu bietenden Geldbeträge (ausgedrückt

in Bruchteilen des Jahresarbeitsverdienstes der von dem Unfall betroffenen Person).

Ganz allgemein wird endlich in einem Vorschlage der Grundsatz ausgesprochen, daß die in allen Zweigen der Sozialversicherung geltenden Vorschriften auch auf die landwirtschaftlichen Arbeiter auszudehnen sind. Die internationale Regelung der Krankenversicherung wird auf einer der nächsten Arbeitskonferenzen zur Behandlung gelangen.

Suchen wir einen Einblick in die internationalen Probleme der Sozialversicherung zu gewinnen, so ist zunächst zu bemerken, daß die Konventionsentwürfe über die Gleichbehandlung fremder und einheimischer Arbeiter in der Arbeitslosen- und in der Unfallversicherung (ebenso der ergänzende Vorschlag) eine gewisse Sonderstellung einnehmen: sie lassen das System der bestehenden Versicherung unberührt und streben lediglich die vertragsmäßige Erweiterung des von der Versicherung des Landes erfaßten Personen-Kreises an, und zwar im Sinne von Gegenseitigkeitsverträgen. Es darf dabei freilich nicht übersehen werden, daß angesichts der ziemlich scharfen Sonderung der Länder in Einwanderungs- und Auswanderungsländer die Behandlung fremder Staatsangehöriger in der Sozialversicherung für jede der beiden

Gruppen von Staaten eine verschiedene Bedeutung hat.

Dagegen setzen die übrigen Konventionsentwürfe und Vorschläge Prinzipien für die inhaltlich übereinstimmende Regelung der Sozialversicherung fest. Die hierbei maßgebenden international gültigen Erwägungen lassen sich, wenn wir den Stand der Sozialversicherung in den verschiedenen Ländern überblicken, etwa folgendermaßen darstellen⁸⁾: So wenig in einer auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln beruhenden Wirtschaft dem Arbeiter ein „Recht auf Arbeit“ eingeräumt werden kann, so hat sich doch in steigendem Maße überall die Überzeugung durchgesetzt, daß der Arbeiter wirtschaftlich zu schwach, oft auch wirtschaftlich nicht einsichtig genug ist, als daß man ihm zumuten könnte, als isoliertes Wirtschaftssubjekt alle Folgen des Verlustes seines Arbeitseinkommens zu tragen. Die volle Selbstverantwortlichkeit, die sonst als das ethische Grundprinzip unseres Wirtschaftslebens gilt, muß daher hier durch eine anderweitige Regelung der Verantwortlichkeit er-

8) Vgl. dazu den Aufsatz des Verfassers: *Problemi internazionali delle Assicurazioni sociali* in der Zeitschrift *Le Assicurazioni sociali* Vol. II (1926) Nr. 1.

setzt werden. Gelegentlich wird — so im System der angelsächsischen Unfallentschädigung — die Verantwortlichkeit schlechthin auf den Unternehmer überwältigt; regelmäßig aber werden — unter Verwertung eines der Privatversicherung entlehnten Gedankens — Gefahrgemeinschaften der Arbeiter gebildet. Es ist indes nicht zu verkennen, daß bei der Bildung dieser Gefahrgemeinschaften die Rücksicht auf die rein technische Zweckmäßigkeit keineswegs immer die entscheidende Rolle spielt; es sind dabei vielmehr vielfach Erwägungen maßgebend, die dem Gebiete der wirtschaftlichen und sozialen Ethik angehören.

Die Sonderfragen der Sozialversicherung, deren Beantwortung von derartigen Erwägungen abhängig ist, lassen sich etwa folgendermaßen kennzeichnen: 1. Bestimmung des Kreises der Personen, denen die volle wirtschaftliche Selbstverantwortlichkeit bei Verlust oder dauernder Schmälerung des Arbeitsverdienstes nicht zugemutet werden kann; 2. Bezeichnung der, nach ihren Ursachen gegliederten Fälle, in denen ein Ersatz für den ausfallenden Arbeitsverdienst (unter Umständen eine weitergehende Hilfe) zu gewähren ist; 3. Bestimmung der Faktoren, welche die Leistungen zu übernehmen haben, sei es ausschließlich, sei es im Vereine

mit anderen; 4. Bestimmung der zweckmäßigsten Organisationsform für die juristischen Träger der Versicherung; 5. Ausmaß und Art der Leistungen, die als Ersatz für den Verlust des Arbeitsverdienstes zu gewähren sind; 6. Bezeichnung der für die Sicherstellung der Leistungen maßgebenden Grundsätze.

Selbstverständlich sind die Antworten auf diese Einzelfragen vielfach gegenseitig bedingt: der Gliederung der Fälle nach ihren Ursachen entspricht meist die Wahl der Faktoren, die für die Aufbringung der Leistungen in Betracht kommen; Art und Ausmaß der Ersatzleistung richtet sich vielfach nach der Ursache des Verlustes des Arbeitsverdienstes u. dgl.

Die internationale Behandlung der Sozialversicherung strebt nun zunächst dahin, das Anwendungsgebiet der letzteren allenthalben bis zur Erfassung aller berücksichtigungswerten Personen und aller Fälle unverschuldeten Verlustes des Arbeitseinkommens zu erweitern⁹⁾. Die internationale Verständigung scheint sich überdies, allerdings mehr stillschweigend als ausdrücklich, in der folgenden Richtung zu bewegen: Es gilt als ziemlich feststehend, daß es von fundamentaler Bedeutung für die Verteilung

9) Diese Absicht kennzeichnet den Konventionsentwurf und den Vorschlag betr. die Landarbeiter.

der Verantwortlichkeit ist, ob der Verlust des Arbeitseinkommens auf eine in der Person des Arbeiters gelegene Ursache zurückzuführen ist, oder ob er als Folge der beruflichen Tätigkeit oder Berufsstellung des Arbeiters aufgefaßt werden muß. Für die Fälle der letzteren Art ist die Erwägung maßgebend, daß der Arbeiter überhaupt nicht oder nur zu einem geringen Maße mit den wirtschaftlichen Folgen des ihn schädigenden Ereignisses belastet werden darf. Der Begriff des „beruflichen Risikos“, der diesen Gedanken zum Ausdruck bringt, gewinnt heute immer schärfere Gestalt. Als solches Risiko gilt vor allem der Arbeitsunfall; ihm werden die spezifischen Berufskrankheiten gleichgestellt, die als Folgen der Verwendung bei bestimmten Arbeitsprozessen auftreten. Doch auch bei der durch wirtschaftliche Ereignisse hervorgerufenen Arbeitslosigkeit wird in fortschreitendem Maße anerkannt, daß der Verlust des Arbeitsverdienstes durch eine außerhalb der Person gelegene Ursache bedingt sei. Die Gesetzgebung muß daher in diesen Fällen die zur Tragung der Lasten verpflichteten Faktoren bezeichnen: sei es Individuen (z. B. die Unternehmer in der englischen Unfallentschädigung) sei es eine öffentliche Körperschaft (z. B. der Staat bei der staatlichen Arbeitslosenunterstüt-

zung, die Gemeinde bei der kommunalen u. dgl.) oder endlich eine Gruppe (z. B. die territorial oder nach Erwerbszweigen zusammengefaßten Unternehmer in der Unfallversicherung der zentral-europäischen Staaten). Es scheint sich nun international allmählich die Überzeugung durchzusetzen, daß die Haftung ganzer Gruppen den durch die Eigenart des Berufsrisikos gestellten Forderungen am besten entspricht.

In jenen anderen Fällen dagegen, in denen der Verlust des Arbeitsverdienstes auf eine in der Person des Arbeiters gelegene Ursache zurückzuführen ist (Krankheit, Invalidität, Alter), halten manche Staaten daran fest, daß die Verantwortlichkeit zunächst den Arbeiter selbst trifft, und suchen lediglich durch ein System von Zuschüssen aus öffentlichen Mitteln die von den Arbeitern frei gebildeten Versicherungsgemeinschaften zu fördern. Es scheint indes auch hier die Entwicklung dahin zu drängen, zum mindesten die Versicherungspflicht, wenn schon nicht die Zwangskasse einzuführen, zumal nur ein auf der breiten Grundlage der Versicherungspflicht aufgebautes System eine wirklich gesunde finanzielle Fundierung der Leistungen gestattet.

Wie immer nun die für die Zusammenfassung der Versicherten maßgebende Gruppe zusammengesetzt sein mag, es ist kaum zu verkennen,

daß der Gedanke der Gruppenverantwortlichkeit sich in steigendem Maße durchsetzt, gegen den Widerstand der Anhänger der Staatsbürgerversorgung, die den Staat mit der Verantwortlichkeit für das Wohl des einzelnen belasten wollen, und ebenso gegen die Einwendungen der Vertreter des Prinzips der uneingeschränkten Selbstverantwortlichkeit. So kann für die Sozialversicherung das die Privatversicherung beherrschende Prinzip als überwunden gelten, daß eine strenge Proportionalität zu bestehen habe zwischen dem Grade des Risikos des Versicherten und der Höhe seiner Beitragsleistung zu den Lasten der Versicherung. Andererseits ergibt sich aus dem Versicherungsprinzip die Forderung, daß der zur Vertretung der Gruppe geschaffene juristisch vollberechtigte Träger der Versicherung auch mit voller finanzieller Selbständigkeit ausgestattet werde, wobei die finanzielle Konstruktion in hohem Maße durch die Art der vom Versicherungsträger zu bestreitenden Leistungen bedingt ist (Dauerrenten; stark schwankende oder ziemlich gleichbleibende Leistungen u. dgl.). Deutlich ist die Tendenz wahrnehmbar, Geldleistungen durch zweckmäßige Sachleistungen zu ergänzen, vor allem in der Unfall- und Krankenversicherung. Selbstverständlich ist endlich die

Verwaltung der Versicherung von den Vertretern der Gruppe zu führen.

Es fehlt daher keineswegs an verheißungsvollen Ansätzen für eine internationale Angleichung der verschiedenen Systeme der Sozialversicherung, zum mindesten soweit gewisse Grundsätze in Betracht kommen. Das Ausmaß der Leistungen der Versicherung ist allerdings in so hohem Grade von dem Niveau der Löhne einerseits, der wirtschaftlichen Kraft der einzelnen Länder andererseits abhängig, daß in dieser entscheidenden Frage die Aufstellung eines internationalen Mindeststandards sich wohl dauernd in engen Grenzen halten dürfte.

III. In eine dritte Gruppe sozialpolitischer Maßnahmen haben wir jene eingereiht, deren Zweck *die Verbesserung reformbedürftiger Zustände ist*, wofür diese letzteren ihre mittelbare Ursache in den Arbeitsbedingungen finden. Da indes bei der Behandlung dieser Fragen Erwägungen, die der Rücksicht auf die internationale Konkurrenzfähigkeit entspringen, meist nur in sehr abgeschwächtem Maße wirksam sind, so ist die Neigung der Staaten, in Erörterungen über einen internationalen Mindeststandard einzutreten und sich an diesen zu binden, sehr gering, zumal die Bestimmung der Faktoren, denen die Verantwortung für die

Verbesserung der Zustände übertragen werden könnte, vielfach Schwierigkeiten bereitet, und die Staaten selbst zögern, diese Verantwortung in vollem Umfange zu übernehmen.

a) In dieser Gruppe kommen vor allem die Bestrebungen zur Besserung der Wohnverhältnisse der arbeitenden Klassen in Betracht. Schon vor dem Kriege waren insbesondere in den industriereichen Großstädten die Wohnungszustände sehr beklagenswert, da die Bautätigkeit den Anforderungen kaum entsprach, welche das Einströmen der Arbeitermassen in die Industriezentren an den Wohnungsmarkt stellte; die Arbeiterfamilien drängten sich um so mehr in unzulänglichen Kleinwohnungen zusammen, je mehr die steigenden Baukosten mit einer Erhöhung der Mietzinse beantwortet wurden. Die Wohnungsnot nahm vollends in den am Kriege beteiligten Ländern ganz ungeahnte Formen an, als viele Jahre hindurch die Bautätigkeit stockte und die Regierungen zu dem verhängnisvollen Auswege greifen mußten, die Anpassung der Mietzinse an den sinkenden Geldwert durch Zwangsmaßnahmen zu verhindern; diese Politik, ergänzt durch allerlei anderweitige Maßnahmen des Mieterschutzes, hatte die unausbleibliche Folge, daß der Neubau von Kleinwohnungen keine Aussicht auf Rentabilität

bieten konnte, auch dann nicht, wenn die Neubauten von den Zwangsvorschriften ausgenommen wurden. So ergab sich für fast alle Industriestaaten ein vor dem Kriege unbekanntes Problem: für die mangelnde private Bautätigkeit einen angemessenen Ersatz durch Bereitstellung öffentlicher Mittel für diesen Zweck zu schaffen. Angesichts der außerordentlichen Schwierigkeiten, denen die Finanzierung dieser Bautätigkeit allenthalben begegnet, geht in den meisten Ländern das Bestreben dahin, den „Abbau des Mieterschutzes“ durchzuführen, d. h. die Mietzinse auch in den alten Wohnungen etappenweise wieder auf jenes Maß ansteigen zu lassen, das durch die Reproduktionskosten der Wohnungen gerechtfertigt ist. Ein Teil dieser Steigerung wird häufig im Wege der Besteuerung den Zwecken des gemeinnützigen Wohnhausbaus zugeführt. Mit den Problemen der Sozialpolitik im engeren Sinne hängt die Mietzinsbildung auf dem Umwege über den Arbeitslohn zusammen: solange der Mietzins unter dem Niveau gehalten wird, das er erreichen würde, wenn die gesetzlichen Beschränkungen wegfielen, kann auch der Arbeitslohn um diese Differenz vermindert werden, ohne daß die Arbeiter eine Verkürzung ihres Lebensstandards erleiden — eine Lohn-

minderung, die übrigens zugunsten der für den Weltmarkt erzeugenden Industriezweige gleich einer Exportprämie wirkt.

Neben diese aus den Nachwirkungen des Krieges geborenen besonderen Aufgaben der Gegenwart treten dann alle die anderen bekannten Probleme der Wohnungspolitik, um deren Lösung sich bald private Vereinigungen und genossenschaftliche Organisationen, bald die Regierungen, bald die Gemeindeverwaltungen bemühen. Sie können hier nur mit einigen Schlagworten angedeutet werden: planmäßige Erweiterung der Großstädte, insbesondere mit Berücksichtigung des Verkehrsproblems, Bereitstellung des erforderlichen Baugrundes, Schaffung zweckmäßiger, billiger Bautypen zur Verminderung der Baukosten, Beschaffung des erforderlichen Kapitals für den Wohnhausbau, sei es durch Organisation des Kredits, sei es durch direkte Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln, Förderung der gemeinnützigen, nicht auf Erwerb gerichteten Bautätigkeit, unter Umständen Bauführung durch die öffentlichen Faktoren usw. Die Not der Zeit erzwang vielfach den Verzicht auf die Erreichung höherer Ideale, wie sie in der Gartenstadtbewegung schon vor dem Kriege ihren praktischen Ausdruck gefunden hatten.

Die Anhänger der Reform des Städtebaues und des Wohnungswesens haben sich zu einer großen, internationalen Vereinigung zusammengeschlossen, die auf ansehnlichen Kongressen die allen Ländern gemeinsamen Fragen zur Erörterung bringt: dagegen scheinen die Regierungen eine internationale Verständigung über die Maßnahmen der Wohnungspolitik vorläufig nicht zu begünstigen, sei es, weil jede erfolgreiche Wohnungsreform große Anforderungen an die Budgets der öffentlichen Körperschaften stellt, sei es, weil manche Fragen dieser Politik in vielen Ländern zum Gegenstande des Streites der politischen Parteien geworden sind.

Eine für die Arbeiterschaft sehr wichtige, mit dem Arbeitsvertrage unmittelbar zusammenhängende Frage sei hier besonders erwähnt, da sie vielleicht Aussicht auf eine internationale Regelung haben dürfte: Nicht selten ist, insbesondere bei Betrieben, die ihren Standort außerhalb der eigentlichen Industriezentren haben, der Unternehmer Eigentümer der vom Arbeiter bewohnten Wohnung; die Abhängigkeit des letzteren vom Unternehmer wird außerordentlich dadurch gesteigert, daß er bei Auflösung des Arbeitsvertrags Gefahr läuft, gleichzeitig die Wohnung zu verlieren, was un-

ter Umständen für ihn und seine Familie Obdachlosigkeit zur Folge haben kann. Die Regelung wäre hier in einer völligen Trennung des Mietvertrags vom Arbeitsvertrage und Sicherung eines entsprechenden Mieterschutzes zu suchen.

Mit der Wohnungsfrage hat sich die Arbeitskonferenz zunächst insofern beschäftigt, als sie in einem 1921 beschlossenen Vorschlage gewisse Mindestforderungen hygienischer und sittlicher Natur aufstellte, denen die zur Unterbringung landwirtschaftlicher Arbeiter zur Verfügung gestellten Räume entsprechen sollen.

b) Allgemein lautende Anregungen betreffend die Förderung des Wohnhausbaues finden sich in dem sehr umfangreichen Vorschlage zur zweckmäßigen Verwertung der Freizeit der Arbeiter, der gewissermaßen als Ergänzung zu dem Konventionsentwurfe über den Achtstundentag gedacht war und in einer allgemeinen Übersicht den Regierungen zahlreiche Maßnahmen ans Herz legt, die geeignet sind, die Wohlfahrt der Arbeiter zu fördern und auf diese Weise mittelbar ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. So wird u. a. empfohlen, den Arbeitstag nach Möglichkeit derart zu gestalten, daß dem Arbeiter eine möglichst ununterbrochene Mußezeit bleibe; daß die Beförderung der Arbeiter

von und zu der Arbeitsstätte durch ein wohlgeordnetes Transportsystem erleichtert werde; daß Einrichtungen geschaffen werden zur Hebung der Hygiene der Arbeiter (öffentliche Bäder u. dgl.), und Maßregeln gesetzlicher oder sonstiger Art getroffen werden zur Verhütung des Alkoholmißbrauchs, zur Bekämpfung der Tuberkulose, der Geschlechtskrankheiten, des Glückspiels. Empfohlen wird ferner die Förderung des Familienlebens der Arbeiter durch Errichtung von gesunden, billigen Arbeiterwohnungen in Gartenstädten oder städtischen Gemeinwesen; andere Vorschläge betreffen die Verwertung der Freizeit der Arbeiter zur Bestellung von Kleingärten und Schrebergärten, zur körperlichen Betätigung der Arbeiter in Sport und Spiel, zur geistigen Ausbildung, die durch Errichtung von Büchereien, Leseräumen, Veranstaltung von Bildungskursen u. dgl. zu unterstützen ist.

Um Fleisch und Leben zu gewinnen, müßte freilich jeder einzelne dieser in ganz allgemeiner Fassung aufgestellten Programmpunkte eine eingehende Behandlung erfahren. Das große, grundlegende Problem, das hier zur Erörterung steht und das der Vorschlag auch zutreffend charakterisiert, geht dahin, wie es möglich ist, das durch die angestrenzte, oft mo-

notone berufliche Tätigkeit des Arbeiters bedrohte Gleichgewicht seiner physischen und geistigen Kräfte durch eine zweckmäßige Verwertung seiner Freizeit wieder herzustellen. Ist dieses Problem schon an sich kompliziert und birgt es geradezu die Frage nach dem größten Glück der größten Zahl in sich, so wird seine Behandlung noch dadurch erschwert, daß die Einrichtungen zur Förderung der Arbeiterwohlfahrt vielfach gleichzeitig einem ihrer eigentlichen Bestimmung fremden Zwecke, insbesondere einer Beeinflussung der Arbeiter im Sinne einer bestimmten politischen Richtung dienen sollen. Der Vorschlag verlangt daher die Schonung der individuellen Freiheit des Arbeiters, die Vermeidung eines jeden Zwangs zur Benützung dieser oder jener Einrichtung. Der Gegensatz zwischen individueller Freiheit und Bevormundung wird vor allem dort am schärfsten fühlbar, wo es sich um die Förderung der Arbeiterwohlfahrt durch die Unternehmer selbst handelt¹⁰⁾. Das Maß der Unabhängigkeit des

10) Erwähnung verdient in diesem Zusammenhange das Institut der sog. Fabrikpflegerinnen, d. h. sozialpolitisch geschulter, vom Unternehmer angestellter Personen, denen die Fürsorge für das Wohl insbesondere der weiblichen Arbeiter des Betriebes obliegt. Es handelt sich dabei regelmäßig um die fürsorgliche Behandlung von Einzelfällen.

Arbeiters vom Unternehmer wird hier durch den Rückhalt bestimmt, den der erstere in der Organisation der Arbeiter findet.

c) So mißt denn der Vorschlag den Selbsthilfebestrebungen der Arbeiter eine besondere Bedeutung bei. Diese Bestrebungen haben in vielen Ländern auf den mannigfachsten Gebieten der Konsumwirtschaft und Bedarfsdeckung ein Feld erfolgreicher Betätigung gefunden, und treten den Leistungen der beruflichen Organisationen, welche die Arbeiter unter dem Gesichtspunkte ihrer Interessen als Produzenten zusammenfassen, ergänzend an die Seite.

Konsumvereine der verschiedensten Art, die oft viele Tausende von Mitgliedern zählen, haben die Aufgabe übernommen, den Detailhandel auszuschalten und durch Einkauf von Waren im großen, unter Umständen durch Erzeugung gewisser Waren in eigener Regie den Arbeitern billige Bedarfsartikel in guter Qualität zu beschaffen. Die Bestrebungen der Selbsthilfe erstrecken sich ebenso auf die geistige und körperliche Ausbildung der Arbeiter. Internationale Verknüpfungen werden zumeist

Die Fabrikpflegerinnen verschiedener Länder haben in den letzten Jahren die ihnen gemeinsamen Fragen auf internationalen Zusammenkünften erörtert.

durch die Gemeinsamkeit der maßgebenden politischen oder religiösen Überzeugung hergestellt, doch sind die verbindenden Fäden regelmäßig noch ziemlich schwach.

Auch die besonders wichtige Vorbereitung der Arbeiter für ihren Beruf durch Fachschulen, Lehrwerkstätten u. dgl. sowie die berufliche Fortbildung der Arbeiter haben vorerst noch kaum die Aufmerksamkeit gefunden, die ihnen auch unter internationalen Gesichtspunkten gebührt.

IV. In dem Maße, als die Macht der Gewerkschaften in den einzelnen Ländern erstarkte, haben diese Organisationen auch Anerkennung durch die Gesetzgebung und Verwaltung erlangt, so daß eine grundsätzliche *Regelung des Rechtes der Arbeiterverbände und der ihnen gegenüberstehenden Unternehmerverbände* sehr wohl in den Bereich internationaler Vereinbarungen gezogen werden kann. Insbesondere darf heute in fast allen Staaten die den Arbeitern früher vielfach versagte „Koalitionsfreiheit“ als gesichert gelten, zum mindesten für die industrielle Arbeiterschaft. Die Forderung, daß den landwirtschaftlichen Arbeitern das gleiche Recht der freien Verbandsbildung gewährt werde, bildet den Gegenstand eines besonderen, von der Arbeitskonferenz beschlos-

senen Konventionsentwurfs. Die den Arbeitsorganisationen zustehenden Rechte sind allerdings, von Staat zu Staat, vielfach verschieden geregelt; ebenso mannigfach sind auch die Formen der juristischen Persönlichkeit, die sie annehmen und von deren Natur das Maß ihrer zivilrechtlichen Rechtsfähigkeit abhängt.

a) In der Entwicklung der Gewerkschaften lassen sich regelmäßig drei ziemlich scharf voneinander getrennte Perioden unterscheiden: Aus losen Kampforganisationen erwachsen, deren Aufgabe vor allem darin bestand, den Arbeitern die ihnen gemeinsamen Interessen zum Bewußtsein zu bringen, sahen sie sich allmählich vor finanzielle Aufgaben gestellt, da es galt, für den Kriegsfall einen Streikfonds anzusammeln, Mittel zur Unterstützung arbeitsloser Mitglieder bereitzustellen, damit diese nicht von der Not gezwungen würden, die Berufsgenossen auf dem Arbeitsmarkte zu unterbieten. Ihre volle Wirksamkeit aber erlangten die Gewerkschaften dann, als sie von den Arbeitgebern als gleichberechtigte Partner behufs einverständlicher Regelung der Arbeitsverhältnisse anerkannt wurden und die von ihnen abgeschlossenen Kollektivverträge in zahlreichen Ländern für die Gestaltung der Arbeitsverträge eine entscheidende Bedeutung erlangten.

In fast allen Staaten hat es die neuere Gesetzgebung für zweckmäßig erachtet, der Entwicklung der Gewerkschaften und der Unternehmerverbände freien Spielraum zu gewähren, in den Kampf um die Regelung der Arbeitsbedingungen so wenig als möglich einzugreifen und die Anwendung von Zwangsmitteln zur Herbeiführung einer Einigung auch dann zu vermeiden, wenn die Gegensätze sehr scharf aufeinanderstoßen. Wohl wurden in manchen Ländern Einigungsämter geschaffen, als ständige Einrichtung zur Beilegung drohender oder tatsächlich entstandener Konflikte; in anderen wird das System von Schiedskommis-sionen bevorzugt, die auf Veranlassung der Parteien jeweils für den besonderen Streitfall gebildet werden. Allein der Schiedsspruch des Einigungsamts oder eines Schiedsgerichts gewinnt in der Regel nur dann verbindliche Kraft, wenn sich die Parteien ihm freiwillig unterwerfen; wenn daher von obligatorischen Schiedsgerichten die Rede ist, so bedeutet dies regelmäßig nur so viel, daß die Berufsverbände verpflichtet sind, den Streitfall vor Ausbruch eines offenen Konflikts einer Vermittlungsinstanz vorzulegen und deren Spruch abzuwarten: sie sind aber nicht gehalten, die Entscheidung als bindend anzuerkennen. Mit an-

deren Worten: es bildet heute in fast allen Staaten das Recht, selbst die völlige Einstellung der Arbeit — Streik bzw. Aussperrung — als Mittel im Kampfe um die Regelung der Arbeitsbedingungen zu verwenden, ein wesentliches Merkmal der Koalitionsfreiheit¹¹⁾; nur ausnahmsweise wird dieses Recht aus öffentlichen Rücksichten gewissen Kategorien von Arbeitnehmern bestritten.

b) Es schöpfen demnach die Kollektivverträge, die in allen Industriestaaten Mittel- und Westeuropas die Grundlage für die Regelung der Arbeitsbedingungen in der Großindustrie geworden sind, ihre Kraft aus dem Willen der beteiligten Verbände selbst, und damit indirekt

11) Wenn wir von Sowjetrußland absehen, so kennt nur die neueste italienische Gesetzgebung ein unbedingtes Streikverbot. Sie beruht auf dem Gedanken der Einheit der Nation, verwirft daher die Idee des Klassenkampfes und überträgt den von Regierung wegen gebildeten Organisationen der Unternehmer und der Arbeiter die Aufgabe, die Arbeitsbedingungen im gegenseitigen Einvernehmen derart zu gestalten, wie es den Interessen der Nation am besten entspricht. Da das Recht zum Abschlusse von Kollektivverträgen demgemäß nur den offiziell anerkannten, faschistischen Organisationen zusteht, so ist den übrigen, deren Mitglieder auch allerlei Nachteilen ausgesetzt sind, jede praktische Wirksamkeit verwehrt.

aus dem Willen der Arbeiter bzw. der Unternehmer, die den Verbänden als Mitglieder angehören. Allein es wäre verfehlt, die Koalitionsfreiheit in ihrer sozial-philosophischen Motivierung und in ihren soziologischen Auswirkungen etwa mit den individualistischen Freiheitsrechten auf ein Stufe zu stellen. Der Berufsverband kann die Interessen seiner Angehörigen nur dann mit Erfolg vertreten, wenn er möglichst alle Berufsgenossen umfaßt, die im gleichen Sinne interessiert sind. Er wirkt auch in der Tat gleichzeitig im Interesse der gleichgültigen oder gar ihm gegnerischen Berufsgenossen, die außerhalb des Verbandes stehen. Daher die immanente Tendenz der Gewerkschaft, die Monopolstellung anzustreben, daher ihre Neigung, widerstrebende Berufsgenossen dem Organisationszwange zu unterwerfen. Die Gesetzgebung der meisten Staaten hat sich allerdings zugunsten der individuellen Freiheit des einzelnen, im Gegensatz zum Organisationszwang entschieden, dies um so mehr als unter dem Einflusse der politischen Parteien vielfach Berufsvereinigungen verschiedener Richtung im gegenseitigen Wettbewerb nebeneinander entstanden sind, von denen jede grundsätzlich den gleichen Anspruch erhebt, die Interessen aller Berufsgenossen zu vertreten.

Eine offizielle Anerkennung dieses Anspruchs starker Verbände, die Interessen aller Berufsgenossen zu vertreten, kann man darin erblicken, daß die Gesetzgebung einzelner Staaten Mittel-Europas unter gewissen Voraussetzungen geeignete Behörden der Arbeitsverwaltung ermächtigt, Kollektivverträge, die für einen Industriezweig eine überragende Bedeutung besitzen, für allgemein verbindlich zu erklären, d. h. ihre Geltung als Norm für die Arbeitsbedingungen auf solche Betriebe auszuweiten, deren Inhaber dem am Kollektivverträge beteiligten Unternehmerverbände nicht angehören.

Ungeachtet dieser entscheidenden Rolle, welche die Kollektivverträge im wirtschaftlichen und sozialen Leben der Gegenwart spielen, fehlt es heute so gut wie allenthalben noch an einer juristisch einwandfreien Regelung dieser Vereinbarungen; insbesondere hat die wichtige Frage, wie die Haftung der Verbände für die Beobachtung der von ihnen vereinbarten Normen zu konstruieren ist, noch keine befriedigende Lösung erfahren. Es ist infolgedessen sehr fraglich, ob sich in absehbarer Zeit ein international verwendbarer Mindeststandard für die Regelung der Kollektivverträge aufstellen lassen.

In den bisher beschlossenen internationalen Konventionsentwürfen werden sie gelegentlich erwähnt. So sieht die Konvention über den Achtstundentag vor, daß gewisse Abweichungen von der strengen Regel durch Vereinbarungen zwischen den Unternehmer- und Arbeiterverbänden festgesetzt werden können. Und der Vorschlag über die Verwendung der Freizeit der Arbeiter empfiehlt den Regierungen ganz allgemein die Förderung der Kollektivverträge als eines Mittels, den Arbeitern einen angemessenen Lohn als Entgelt für die gesetzliche Arbeitszeit zu sichern. Es bleibt einer späteren Entwicklung vorbehalten, den Gedanken zu verwirklichen, daß alle Arbeitsverhältnisse grundsätzlich, sei es durch Kollektivverträge, sei es durch behördlichen Spruch, zu regeln sind.

c) Noch weit weniger reif für eine internationale Regelung sind die sog. Arbeiterausschüsse, d. h. Organe zur Vertretung der Interessen der Arbeiterschaft der einzelnen Betriebe, obzwar sie unter dem der sozialrevolutionären Terminologie entlehnten Namen „Betriebsräte“ nach dem Kriege in einzelnen Ländern Zentral-europas für alle Betriebe, die eine Mindestzahl von Arbeitern beschäftigen, durch gesetzliche Vorschrift eingeführt wurden. Sie sollen zwischen dem Unternehmer und seinen Arbeitern

oder Angestellten eine vermittelnde Rolle spielen, Beschwerden der Arbeiter beim Unternehmer vertreten, bei der Organisierung der Arbeit im Betriebe, bei der Verwaltung der vom Unternehmer geschaffenen Wohlfahrtseinrichtungen u. dgl. mitwirken. Die Gesetze knüpfen daher die Entlassung der Mitglieder der Betriebsräte an bestimmte Bedingungen, um ihnen eine gewisse Unabhängigkeit zu gewährleisten. Sofern sich zwischen ihnen und der Betriebsleitung ein verständnisvolles Einvernehmen entwickelt, können sie ein wertvolles Instrument zur Förderung des sozialen Friedens im Betriebe und zur Sicherung der Durchführung des Arbeiterschutzes werden. Der revolutionäre Gedanke, in den Betriebsräten Organe zur Beteiligung der Arbeiter an der Betriebsleitung und sohin die Keimzellen für eine Sozialisierung der Betriebe zu schaffen, ist freilich nirgends verwirklicht worden.

In jenen Ländern, in denen die Gewerkschaften um ihre Anerkennung durch die Unternehmer noch zu kämpfen haben, bedienen sich die letzteren der Arbeiterausschüsse vielfach als eines Mittels, sich mit ihren Arbeitern unmittelbar, mit Umgehung der Gewerkschaften, zu verständigen. Dagegen wird eine leistungsfähige Gewerkschaft ängstlich darauf bedacht

sein, zu verhindern, daß der Gedanke der Betriebszugehörigkeit gegenüber dem Gedanken der Berufszugehörigkeit die Oberhand gewinne; sie wird daher auf die Wahlen in die Arbeiterausschüsse einen entsprechenden Einfluß nehmen und die letzteren als Stützpfiler ihrer Organisation einzufügen suchen. So sind denn die Arbeiterausschüsse, in ihrer soziologischen Stellung betrachtet, sehr verschieden zu werten, und so erklärt es sich, daß nicht nur die Regierungen, sondern auch die Führer der Arbeiterschaft und die Unternehmer in ihrer Beurteilung dieser Einrichtung sehr verschiedener Auffassung sind.

V. Den Maßnahmen zum *Schutze der Arbeiter, die in der Fremde Arbeit suchen*, haben wir in unserer Darstellung einen abgesonderten Platz eingeräumt, weil sie ein durchaus anderes Gepräge haben als alle übrigen Maßnahmen des Arbeiterschutzes. Denn immer sind dabei die Interessen mindestens zweier Staaten im Spiele, und die Vereinbarung erheischt, um völlig wirkungsvoll zu sein, vielfach eine einverständliche Regelung aller mit der internationalen Wanderung der Arbeiter verknüpften Fragen. Bei dieser Regelung sind neben rein sozial-politischen Motiven — Rücksicht auf die wirtschaftliche und soziale Schwäche der Ar-

beiter, die ferne von der Heimat unter ungewohnten Lebensbedingungen ihre Existenz begründen wollen — Erwägungen der verschiedensten Art wirksam. Manche Länder suchen die Auswanderung ihrer Staatsangehörigen zu fördern, andere suchen sie zu verhindern oder wenigstens strenge zu überwachen, damit nicht die heimische Wirtschaft durch den Verlust unentbehrlicher oder wertvoller Arbeitskräfte Schaden leide. Nicht minder groß sind die Verschiedenheiten in der Einwanderungspolitik. Zahlreiche Staaten, insbesondere Europas, haben ihr Gebiet seit etwa 1922 gänzlich gegen den Zustrom fremder Arbeiter gesperrt. Manche überseeische Länder nehmen Auswanderer bereitwillig auf, insbesondere solche bestimmter Berufe (landwirtschaftliche Arbeitskräfte und dgl.). Andere wieder suchen die Einwanderung in ihr Gebiet einzudämmen und bevorzugen gewisse Nationalitäten und Arbeiterkategorien, unter der weiteren Voraussetzung, daß sie sich leicht assimilieren lassen¹²⁾. Beachtenswert ist,

12) In vielen überseeischen Ländern werden die Angehörigen farbiger Rassen von der Einwanderung ausgeschlossen. Bekannt ist die bald nach dem Kriege eingeleitete Einwanderungspolitik der Vereinigten Staaten, die jeweils einen bestimmten Schlüssel wählt, der, auf die Einwanderungs- oder

daß die beschränkenden Maßnahmen häufig von den Arbeitern des Einwanderungslandes gefordert werden, da sie die Konkurrenz der fremden Arbeitskräfte fürchten, die leicht drückend auf die Arbeitsbedingungen wirken kann.

Die Bedingungen, unter denen die Einwanderung fremder Arbeiter gestattet wird, sind daher sehr mannigfaltig. Wenn auf irgendeinem Gebiete, so tragen hier die spezifisch nationalen Interessen den Sieg davon über alle anderweitigen Erwägungen. Die Auslese unter den Bewerbern wird vielfach schon in deren Heimatlande getroffen, gelegentlich der Erteilung des Paßvisums. Dabei ist durch zwischenstaatliche Vereinbarung häufig die Mitwirkung des Heimatstaates gesichert, der seinerseits bestrebt ist, seinen Angehörigen Schutz und Fürsorge im Auslande zu gewähren, da es oft in seinem Interesse gelegen ist, daß das Band, das den Auswanderer mit der Heimat verknüpft, nicht gänzlich abreißt. Denn die Ausgewander-

Bevölkerungsstatistik angewendet, für jede Nationalität die Zahl der zur Einwanderung zuzulassenden Personen ergibt.

Besondere Vereinbarungen gelten zwischen dem englischen Mutterlande und den Dominien. Bei der Einwanderung in die letzteren genießen die englischen Staatsangehörigen durch ein System von Maßnahmen zahlreiche Begünstigungen.

ten bedeuten oft politisch und finanziell eine starke Aktivpost für die Heimat.

Die zahlreichen, mit den internationalen Wanderungen verknüpften Probleme wurden auf der im Jahre 1924 in Rom abgehaltenen Wanderungskonferenz eingehend erörtert, die von den Regierungen aller beteiligten Staaten beschickt war. Es fehlt überdies nicht an halb-offiziellen und privaten Vereinigungen internationalen Charakters, die sich andauernd mit diesen Problemen beschäftigen¹³⁾. Die Entwicklung vollzieht sich vor allem in der Form, daß zwischen den beteiligten Staaten Sondervereinbarungen geschlossen werden, die den besonderen Interessen der Vertragsteile Rechnung tragen und meist von dem Prinzipie des gegenseitigen Gebens und Nehmens beherrscht sind.

Die spezifisch sozialpolitischen Maßnahmen, die für unsere Darstellung ausschließlich in Betracht kommen, betreffen zunächst den beson-

13) So die Internat. Vereinigung für Sozialen Fortschritt, die Interparlamentarische Union. Im Juni 1926 haben der Internationale Gewerkschaftsbund und die Sozialistische Internationale einen gemeinsamen Kongreß in London zur Erörterung der internationalen Wanderungen veranstaltet. Der Kongreß verlangte u. a. die Errichtung eines Internationalen Wanderungsamtes im Rahmen des Internationalen Arbeitsamtes.

deren Schutz der Arbeiter gegen die Gefahren, die ihnen im Zusammenhange mit der Auswanderung als solcher drohen. Vor allem erwies sich eine sehr strenge Kontrolle der Auswanderungsagenturen als unvermeidlich; vielfach wurden Einrichtungen zur Belehrung und Beratung der Auswanderer geschaffen; es wurden Aufsichtspersonen bestellt, die an Bord der Auswandererschiffe die Interessen der Auswanderer zu wahren haben u. dgl. m., Bei Anwerbung von Arbeitern für bestimmte Zwecke werden vielfach die Bedingungen des abzuschließenden Arbeitskontrakts von der Behörde des Heimatlandes geprüft; mitunter auch von der Behörde des Einwanderungslandes zum Schutze der heimischen Arbeiterschaft gegen die Konkurrenz billiger fremder Arbeitskräfte.

Die von der Arbeitskonferenz zum Schutze der Auswanderer bisher gefaßten Beschlüsse halten sich in ziemlich engen Grenzen. Ein Konventionsentwurf sucht das System der Beaufsichtigung der Auswandererschiffe zu vereinfachen, ein Vorschlag beschäftigt sich mit dem besonderen Schutze der auswandernden Frauen und Mädchen während der Überfahrt.

Dagegen fehlt es vorläufig an einer internationalen systematischen Regelung der Arbeitsvermittlung für Auswanderer. Ein 1922

gefaßter Vorschlag sucht die Wanderungsstatistik einheitlich zu regeln und empfiehlt die fortlaufende Einsendung der Nachweisungen über die Wanderungen an das Arbeitsamt. Der schon erwähnte Konventionsentwurf über die Arbeitslosigkeit verpflichtet die Mitgliedstaaten, die ihn ratifiziert haben, regelmäßig Berichte über den Stand der Arbeitslosigkeit an das Arbeitsamt einzusenden, und betraut das Amt mit der Aufgabe, für das internationale Zusammenwirken der in den einzelnen Staaten bestehenden Einrichtungen der Arbeitsvermittlung zu sorgen. Es blieb indes bisher die praktische Tätigkeit des Amtes auf die Mitwirkung bei der Unterbringung und Verteilung der russischen Flüchtlinge beschränkt. Der Vorschlag betreffend die Arbeitslosigkeit lädt die Regierungen ein, die Anwerbung von Arbeitern in größerer Zahl zur Arbeit im Auslande nur im Einvernehmen mit der anderen, daran beteiligten Regierung und nach Anhörung der Vertreter der Unternehmer und der Arbeiter der beteiligten Industrien zu gestatten.

Neben der Fürsorge für die Auswanderer kommt der Schutz der Arbeiter in Betracht, die sich im Auslande aufhalten. Wichtig ist vor allem, daß die Staatsfremden die gleiche Rechtsstellung genießen wie die Einheimischen. In

den Vorschriften über den Arbeiterschutz im engeren Sinne wird zwischen den Staatsangehörigen und den Fremden regelmäßig kein Unterschied gemacht, denn diese Vorschriften sind zumeist auf den Betrieb abgestellt. Dagegen wird den Ausländern bisweilen das Koalitionsrecht versagt. Auch von den Begünstigungen der Sozialversicherung sind sie in manchen Staaten ausgeschlossen. Der Konventionsentwurf über die Gleichbehandlung einheimischer und fremder Arbeiter bei der Entschädigung von Betriebsunfällen will, wie sein Titel besagt, auf diesem Gebiete der Sozialversicherung jeden Unterschied zwischen den beiden Kategorien beseitigen¹⁴⁾. Für die Arbeitslosenversicherung sieht der Konventionsentwurf betreffend die Arbeitslosigkeit den Abschluß von besonderen Gegenseitigkeitsverträgen zur Regelung des Gegenstandes vor. In der gleichen

14) Dagegen gehört der Vorschlag betreffend die Gleichbehandlung einheimischer und fremder Arbeiter bei der Entschädigung von Betriebsunfällen nicht streng in diesen Zusammenhang. Denn er beabsichtigt, allen Personen, auch den Staatsangehörigen, die einen Anspruch auf Entschädigung aus einem Unfall erworben haben, den Bezug der ihnen gebührenden Leistungen dann zu sichern, wenn sie sich im Auslande aufhalten.

Richtung dürften sich künftige internationale Vereinbarungen bewegen.

Es ist andererseits kaum wahrscheinlich, daß das Recht des Heimatstaates, seine Angehörigen im Auslande durch besondere Behörden (Kommissariate) zu schützen oder zu unterstützen, international allgemein geregelt werden wird; diese Regelung dürfte vielmehr Sondervereinbarungen vorbehalten bleiben, wie solche in den letzten Jahren zwischen zahlreichen Auswanderungsstaaten (China, Indien, Italien, Polen, Jugoslawien, Schweiz) mit den entsprechenden Einwanderungsstaaten getroffen wurden.

Von der Auswanderung in die überseeischen Länder ist die Binnenwanderung strenge zu scheiden, die vielfach lediglich zur Verrichtung von Saisonarbeiten stattfindet (in der Landwirtschaft u. dgl.). Überwachung der Anwerbung, Kontrolle des Arbeitskontrakts, Fürsorge für den Transport der Arbeitergruppen sind die wichtigsten sozialpolitischen Maßnahmen, die von zahlreichen Regierungen angewendet werden.

VI. Wir haben endlich noch die Maßnahmen zu besprechen, die den *sozialpolitischen Vorschriften die Befolgung gewährleisten und den sozialen Frieden erhalten sollen.*

a) Seit langem hat es sich als zweckmäßig, ja notwendig erwiesen, die Beobachtung der zum Schutz der Arbeiter erlassenen Normen durch Beaufsichtigung der Betriebe zu kontrollieren: das Institut der Gewerbeinspektion, das in England seinen Ursprung nahm, hat sich allenthalben vortrefflich bewährt und ist ein unentbehrlicher Bestandteil der Arbeitsverwaltung geworden. Bietet eine zuverlässige Gewerbeaufsicht für den gewissenhaften Unternehmer die Gewähr, daß keiner seiner Konkurrenten unerlaubte Vorteile durch Mißachtung der gesetzlichen Vorschriften erlangen kann, so ist ganz ähnlich jeder Staat daran interessiert, daß anderwärts der geltende Arbeiterschutz streng beobachtet werde, insbesondere dann, wenn seine Normen durch zwischenstaatliche Vereinbarung festgelegt sind. In diesem Sinne ist die Gewerbeaufsicht ein wichtiges Organ im Dienste der internationalen Sozialpolitik, und es ist daher begreiflich, daß sich die Arbeitskonferenz eingehend mit den für die Organisation und das Funktionieren der Gewerbeaufsicht maßgebenden Grundsätzen beschäftigt hat.

Die Ergebnisse dieser Verhandlungen wurden in Form eines Vorschlages niedergelegt; es kommt den von der Konferenz beschlossenen Thesen daher lediglich der Charakter einer un-

verbindlichen Empfehlung zu. Die Beschlüsse abstrahieren gänzlich von dem Inhalte der Arbeiterschutzgesetze selbst. Sie betonen, daß die Verantwortlichkeit für die Beobachtung dieser Gesetze, insbesondere auch, soweit sie der Sicherheit und Gesundheit der Arbeiter gelten, in vollem Ausmaße den Unternehmer trifft; die Aufsicht soll erforderlichenfalls den Inhalt seiner Verpflichtungen genauer definieren, deren Erfüllung erleichtern, deren Verletzung hintanhalten. Die überwachende Tätigkeit des Aufsichtsbeamten ist ihrem Wesen und ihren Wirkungen nach verschieden, je nachdem es sich um die Beobachtung der Vorschriften handelt, die den Arbeitsvertrag als solchen regeln oder den Schutz des Arbeiters gegen die seiner Sicherheit und Gesundheit im Betriebe drohenden Gefahren. Im letzteren Falle ist sehr häufig die Erlassung besonderer Verfügungen erforderlich, damit die einzelne Maschine, der einzelne Arbeitsraum usw. den allgemeiner lautenden Vorschriften der Schutzgesetzgebung angepaßt, mit Schutzvorrichtungen versehen, umgestaltet werde u. dgl. Die Frage indes, wem die Befugnis zusteht, derartige Verfügungen zu erlassen (dem Gewerbeinspektor, einer Verwaltungsbehörde, einem Gerichte) ist in den verschiedenen Gesetzgebungen sehr verschieden geregelt, und

der Vorschlag läßt denn auch diese Frage offen. Er beschränkt sich darauf, die Bedeutung derartiger Verfügungen, insbesondere in Fällen dringender Gefahr zu betonen. Er zählt ferner die Befugnisse der Gewerbeinspektoren auf, die ihnen zur Sicherung einer wirkungsvollen Handhabung der Aufsicht einzuräumen sind und charakterisiert ihre Aufgaben, besonders auf dem Gebiete der Unfallverhütung und des Gesundheitsschutzes der Arbeiter. Er gibt Richtlinien für die Organisation des Aufsichtsdienstes und die zweckmäßige Auswahl der Beamten und berührt das schwierige Problem, inwiefern mit der fortschreitenden Ausgestaltung der Technik und der zunehmenden Spezialisierung der Betriebe auch eine entsprechende Spezialisierung der Inspektoren nach Industriezweigen oder Betriebsprozessen wünschenswert ist; dagegen weicht er der Frage aus, ob es sich empfiehlt, die mit dem Schutze der Gesundheit und Sicherheit der Arbeiter verbundenen Aufgaben den von den Anstalten der Sozialversicherung bestellten Organen zu übertragen, denen andere Mittel zur Beeinflussung der Unternehmer zur Verfügung stehen als die Androhung von Strafmaßnahmen für den Fall der Verletzung der Sicherheitsvorschriften. Die übrigen Bestimmungen des Vorschlags betreffen die Häufigkeit

der Inspektionen, die Sicherstellung der Autorität der Inspektoren, ihre Beziehungen zu den Unternehmern und den Arbeitern, endlich den Inhalt der von ihnen zu erstattenden Jahresberichte.

In einem besonderen Vorschlage wurden ähnliche Grundsätze für die Organisierung und das Funktionieren der Arbeitsaufsicht in der Seeschifffahrt aufgestellt. Dagegen vermied es die Arbeitskonferenz geflissentlich, das Anwendungsgebiet der Arbeitsaufsicht einwandfrei abzustecken, insbesondere seine Ausdehnung auf die landwirtschaftliche Arbeit zu erörtern.

b) Es wäre eine weit schwieriger zu lösende Aufgabe, wollte man für die anderen Gebiete der Arbeitsverwaltung und für die Gerichtsbarkeit in Streitigkeiten aus dem Arbeitsrecht Grundsätze aufstellen, die internationale Gültigkeit behaupten könnten. Denn für die Organisation der Verwaltung und Rechtsprechung sind in den verschiedenen Ländern verschiedene Prinzipien und Systeme maßgebend, und etwaige sozialpolitisch erwünschte Reformen, die einem internationalen Mindeststandard zuliebe durchzuführen wären, müßten immer im Rahmen des jeweils geltenden Systems bleiben. Immerhin läßt sich allenthalben die Tendenz beobachten, den Vertretern der Arbeiterschaft

und der Unternehmer unmittelbar Anteil an der Arbeitsverwaltung und der Rechtsprechung in Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnisse einzuräumen, und zwar regelmäßig in der Form, daß Kommissionen oder Senate gebildet werden, in denen neben den Verwaltungsbeamten oder den richterlichen Funktionären Vertreter der beiden erwähnten Gruppen je in gleicher Zahl an der Erfüllung der administrativen Aufgaben oder an der Fällung von Entscheidungen mitwirken.

Die Bestellung dieser Vertreter der Interessenten erfolgt in verschiedener Form: Bald werden sie durch die zuständige Behörde bestellt, bald von Organisationen der Arbeiter und der Unternehmer designiert, bald nach irgendeinem Verfahren von den Arbeitern bzw. den Unternehmern gewählt. Bald sind sie stimmberechtigt, bald haben sie lediglich eine beratende Funktion. Dieses System hat sich insofern als sehr zweckmäßig erwiesen, als es einerseits das Vertrauen der beteiligten Kreise in die Zuverlässigkeit der Verwaltung und Rechtsprechung steigert und andererseits der Verwaltung oder dem Gerichte die besonderen Fachkenntnisse jener Interessenvertreter zur Verfügung stellt. So sieht der Vorschlag betreffend die Spruchbehörden bei Streitigkeiten

über die Entschädigung bei Betriebsunfällen die Beteiligung der Interessentenvertreter mit der Begründung vor, daß es sich in solchen Fällen nicht bloß um die Auslegung von Gesetzen und Vorschriften, sondern auch um andere Fragen handle, deren Beurteilung eine gründliche Kenntnis der Arbeitsverhältnisse erheische.

Um so mehr ist die Mitwirkung derartiger Vertreter geboten, wenn es sich nicht um die Entscheidung einzelner Fälle, sondern um die Regelung von Arbeitsbedingungen handelt, also bei Lohnkommissionen und Lohnämtern, bei Einigungsämtern und Schiedsgerichten u. dgl. In manchen Ländern wurde die Verwaltung der Anstalten der Sozialversicherung und der Einrichtungen der Arbeitsvermittlung gänzlich den beteiligten Kreisen überlassen, während sich die Regierung mit einem Aufsichtsrechte begnügte. Der erzieherische Wert dieser Selbstverwaltung ist oft betont worden: die Vertreter der Arbeiterschaft und der Unternehmer finden sich auf einem dem Kampfe um die Arbeitsbedingungen entrückten Boden zu gemeinsamer Arbeit zusammen, und haben die volle Verantwortung für das Funktionieren der von ihnen verwalteten Einrichtungen zu übernehmen. Dabei läßt sich allerdings oft nicht vermeiden, daß für die Lösung von Verwaltungsfragen nicht in erster

Linie Erwägungen technischer Zweckmäßigkeit, sondern Rücksichten auf politische oder sonstige Parteiinteressen maßgebend sind.

Unmittelbar nach dem Kriege, als vielfach die Überzeugung bestand, daß die Stellung der Arbeiterschaft im Produktionsprozesse einer durchgreifenden Reform bedürftig sei, übte der Gedanke, die Grundsätze der politischen Demokratie auf die Regelung des Wirtschaftslebens zu übertragen, eine große Anziehungskraft aus, und es wurden neben Sozialisierungsplänen im eigentlichen Sinne mancherlei Projekte erörtert, die darauf abzielten, besondere Wirtschaftsparlamente zu schaffen, die aus Abgeordneten der verschiedenen im wirtschaftlichen Leben tätigen Gruppen zu bestehen hätten und denen eine Mitwirkung an der Gesetzgebung und der wirtschaftlichen und sozialen Verwaltung einzuräumen wäre. Die praktischen Versuche, derartige Gedanken zu verwirklichen, knüpften bald an die Gliederung der Produktion nach Industriezweigen an — so die englischen Whitley-Councils, denen allerdings kein großer Erfolg beschieden war —, teils erfaßten sie das Wirtschaftsleben als ein Ganzes (Wirtschaftsräte u. dgl.), bald wieder wurden als Vorstufe besondere Organisationen der Interessengruppen (Arbeiterkammern u. dgl.) geschaffen.

Allein umfassendere Reformpläne, die eine Zeitlang in allen Staaten eifrig verhandelt wurden, traten allmählich wieder in den Hintergrund, und der Ausbau der Arbeitsverwaltung scheint sich im wesentlichen in den Bahnen zu bewegen, die sich schon vor dem Kriege bewährt hatten. Nur der italienische Faschismus hat einen neuen Weg beschritten, indem er die Verbände der Unternehmer und der Arbeiter, nach Wirtschaftszweigen gegliedert, in Organe der staatlichen Verwaltung umformte, die in diesen Organisationen wirkenden Kräfte dem Willen der Regierung unterordnete, während die letztere andererseits die Verantwortung für den ungestörten Ablauf des Wirtschaftslebens übernahm.

In den übrigen Ländern dürfte sich die Entwicklung kaum in dieser Richtung bewegen. Das große Problem, wie die Berufsvereinigungen in die Arbeitsverwaltung einzugliedern sind, hat bisher kaum noch eine befriedigende Lösung gefunden. Diese Lösung hängt vor allem davon ab, ob es gelingt, die juristische Verantwortlichkeit der Berufsvereinigungen einwandfrei zu bestimmen.

V. Die Grenzen und die Aussichten der internationalen Sozialpolitik

Da es unserer Zeit an einer zureichenden konstruktiven Idee zur Gestaltung unseres wirtschaftlichen und sozialen Lebens fehlt, so hat auch die Sozialpolitik im wesentlichen jenen Charakter beibehalten, den sie seit etwa einem halben Jahrhunderte besaß: sie wurzelt in den antiindividualistischen Tendenzen der Gegenwart, und aus dieser im wesentlichen negativen Einstellung schöpft sie ihre wichtigsten Forderungen. Die internationale Sozialpolitik ist um so weniger in sich einheitlich und geschlossen, als sie vorerst noch völlig im Banne der nationalen Ideologien steht und vor allem das Ziel verfolgt, die ungleiche Belastung zu vermindern, die sich für die Industrien der einzelnen Länder ergeben mag, wenn jeder Staat isoliert und ohne Rücksicht auf die anderen seine sozialpolitische Gesetzgebung ausgestaltet.

Das Verfahren, das die internationale Sozialpolitik einschlägt, um durch vertragsmäßige Bindung der Staaten jenes Ziel zu erreichen, besteht

also im wesentlichen darin, daß jeweils ein Mindeststandard an Arbeiterschutz bestimmt wird, der allenthalben zur Anwendung zu gelangen hätte, wobei es zunächst dahingestellt bleibt, ob die Durchführung der empfohlenen Maßnahmen allenthalben auch die gleichen wirtschaftlichen Wirkungen hervorrufen würde.

Die internationale Arbeitsorganisation hat es nur mit den Staaten als den Trägern der Sozialpolitik zu tun, obwohl bei der Zusammensetzung ihrer Organe neben den Regierungen auch Organisationen der Unternehmer und der Arbeiter berücksichtigt werden. Die Aktion, die von ihr ausgeht, zerfällt in zwei Prozesse: der erste ist charakterisiert durch den Kampf um die Bestimmung jenes Mindeststandards, wobei als treibende Kraft meist die Gewerkschaften wirken, deren Führer von der Überzeugung erfüllt sind, daß sich bei gutem Willen der Unternehmer die wichtigsten sozialpolitischen Forderungen allenthalben ohne Schädigung des Wirtschaftslebens verwirklichen lassen. Dagegen sind die Gegner der Sozialpolitik bestrebt, den Wirkungskreis der Arbeitsorganisation soweit als möglich zu beschränken und zu verhindern, daß der internationale Mindeststandard jenes Maß an sozialpolitischer Belastung überschreite, das die Gesetzgebung ihres Landes schon als

dauernd zulässig anerkannt hat. Im zweiten Teil des Prozesses handelt es sich darum, die einzelnen Staaten für die Bindung an den internationalen Mindeststandard zu gewinnen. Nun werden die nationalen Interessen mit aller Kraft wirksam, nun wird dieser Standard unter dem Gesichtspunkte geprüft, ob er den besonderen Interessen des Landes entspricht.

Halten wir uns vor Augen, daß die Forderungen der Sozialpolitik keineswegs über die unerbittliche logische Kraft eines aus einer geschlossenen Weltanschauung erwachsenen Systems der Wirtschaftsethik verfügen, so wird es begreiflich, daß jedes einzelne Problem der Sozialpolitik meist isoliert und unabhängig von den anderen zuerst national und sodann international behandelt wird. Es wird ferner begreiflich, daß die Obergrenze für den internationalen Standard regelmäßig an der Grenze jener sozialpolitischen Regelung bleibt, die in den wichtigsten Industriestaaten schon in Kraft steht, daß also seine Anerkennung für diese meist nur einen geringen sozialpolitischen Fortschritt bedeutet. Es gibt eigentlich nur eine Ausnahme von dieser Regel: den Konventionsentwurf über den Achtstundentag. Dieser verdankte indes seine Annahme jener den Forderungen der Arbeiterschaft besonders günstigen

Stimmung, die auf der ersten Tagung der Arbeitskonferenz herrschte, und die seither einer weit reiflicheren und bedächtigeren Überlegung aller für und gegen eine internationale Regelung sprechenden Argumente Platz gemacht hat. Bestimmt doch die neue Geschäftsordnung der Konferenz, daß jeder Gegenstand auf zwei Tagungen zu behandeln ist, bevor die endgültige Abstimmung über den für seine Regelung entscheidenden Konventionsentwurf oder Vorschlag stattfindet. Die wesentliche Tendenz der Arbeitskonferenz geht heute dahin, in ihren Beschlüssen die in den maßgebenden Staaten schon verwirklichten Reformen dauernd festzuhalten und allenthalben eine der Anerkennung dieses Standards günstige Atmosphäre zu schaffen. Das Tempo aber in dem sich der sozialpolitische Fortschritt vollzieht, wird durch die in den einzelnen Staaten wirksamen politischen und wirtschaftlichen Kräfte bestimmt, die ihrerseits wiederum in hohem Maße durch die allgemeine Gestaltung der wirtschaftlichen Lage beeinflusst werden.

Beruhet demnach das für die internationale Regelung maßgebende Verfahren auf dem Gedanken der zwei völlig voneinander getrennten Prozesse — Verhandlung und Beschlußfassung über den Konventionsentwurf einerseits,

Beitritt der einzelnen Staaten zur Konvention andererseits — so ergeben sich doch in der Praxis gewisse Schwierigkeiten, die zeigen, daß sich der zweite Teil des Prozesses nicht ohne weiteres in isolierte Aktionen der einzelnen Staaten auflösen läßt. Denn die Regierungen mancher Staaten trugen Bedenken, die mit der Durchführung einer sozialpolitischen Maßnahme verbundene Belastung zu übernehmen, ohne daß sie darauf rechnen könnten, daß andere Staaten — insbesondere jene, deren Industrie mit ihrer eigenen im scharfen Wettbewerb steht — die gleiche Verpflichtung eingehen. Derartige Erwägungen haben einzelne Staaten veranlaßt, gelegentlich die Ratifikationserklärung „bedingt“ abzugeben, d. h. die Gültigkeit dieser Erklärung davon abhängig zu machen, daß bestimmte bezeichnete Staaten zuvor ebenfalls der Konvention beigetreten wären. Der bekannte niederländische Staatsmann und Sozialpolitiker Monsignore Nolens hat daher auf einer Arbeitskonferenz angeregt, ein System gleichzeitiger Ratifizierung in Erwägung zu ziehen. Vielleicht könnte ein derartiges System am zweckmäßigsten im Zusammenhange mit den Verhandlungen über den Konventionsentwurf ausgebildet werden, denn es ist ja geradezu ein stillschweigendes Postulat eines jeden Konventions-

gleiche Niveau zu heben, wäre daher in höherem Maße als bisher mit der Rücksicht auf die von Land zu Land verschiedenartigen Wirkungen der beabsichtigten internationalen Regelung zu kombinieren, indem für den Mindeststandard eine geschmeidigere Form gewählt würde, derart, daß, nach Ländergruppen abgestuft, eine gewisse Anpassung der Regelung an die verschiedenartigen Wirtschafts- und Konkurrenzbedingungen vorgesehen würde.

Viel tiefer reicht eine andere, grundsätzliche Frage, die an die Wurzeln der internationalen Sozialpolitik rührt: die Frage nach den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Ist es wohl unbestritten, daß der Lebensstandard der Arbeiter eines Landes in erster Linie davon abhängt, wie groß das Volkseinkommen ist und in welchem Maße dessen dauernder, gleichförmiger Bezug gesichert werden kann, so dürfte es kaum zweifelhaft sein, daß gerade den entscheidenden Problemen der Arbeiterwohlfahrt — Höhe des Reallohns als Grundlage des Arbeitereinkommens und dauernde Sicherung des Lohnabzugs — mit den Mitteln der Sozialpolitik im herkömmlichen Sinne gar nicht recht beizukommen ist.

Die Arbeitslosigkeit, die breite Massen der Arbeiterschaft mit ihrer unerbittlichen Wiederkehr ständig bedroht und die vielleicht das

schlimmste aller sozialen Übel ist, hängt mit dem bekannten Wechsel der Einschränkung und Ausdehnung der Produktion zusammen, der unser Wirtschaftsleben charakterisiert. Nur eine größere Gleichmäßigkeit und Stetigkeit in der Gestaltung und Erweiterung der Produktion könnte hier eine gewisse Abhilfe bringen, und Maßnahmen, die etwa geeignet sind, zu diesem Ziele zu führen, müssen selbstverständlich auf das ganze Wirtschaftsleben abgestellt sein. Hat anderseits die Erhöhung des Lebensniveaus der Arbeiterschaft eine Steigerung des Volkseinkommens zur Voraussetzung, so ist diese davon abhängig, daß die Produktivität der Volkswirtschaft erhöht und ihren Erzeugnissen ein dauernder Absatz gesichert wird. Auch hier versagt die herkömmliche Sozialpolitik, denn als Mittel zur Erreichung dieser Zwecke kommen in Betracht: eine rationellere Organisation der Betriebe, Verwertung technisch möglichst vollkommener Betriebsmittel, zweckmäßige Einfügung des Arbeiters in den Betriebsprozeß, Sicherung des Bezugs der erforderlichen Rohstoffe und möglichst großer, kaufkräftiger Absatzmärkte u. dgl. Soweit es möglich ist, diese Produktions- und Absatzbedingungen durch Maßnahmen zu beeinflussen, können diese nur allgemein wirtschaftspolitischer Natur sein.

Nun ist die Wirtschaftspolitik der Staaten bisher in dem Sinne streng national orientiert, daß als ihr oberster und einzig berechtigter Grundsatz die Förderung der eigenen, nationalen Wirtschaft gilt. Wollte man daher von einer internationalen Wirtschaftspolitik sprechen, so könnte dies nur soviel bedeuten, daß gewisse Maßnahmen zwischen den Staaten vereinbart werden, die allen Beteiligten zum Vorteile gereichen, deren Durchführung aber von den einzelnen Staaten isoliert gar nicht versucht werden könnte. Während nun die nationale Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit allenthalben durch die Tendenz charakterisiert ist, in dem Kampfe um den Absatz auf einem in seiner Aufnahmefähigkeit arg beschränkten Weltmarkte die eigene Industrie mit allen Mitteln auf Kosten der industriellen Entwicklung der Konkurrenzländer zu fördern und das eigene Land gegen die Einfuhr der Erzeugnisse aus der Fremde nach Möglichkeit abzusperren, scheint sich allmählich die Erkenntnis Eingang zu verschaffen, daß dieses Verfahren zum mindesten für die Staaten Europas kaum den erhofften Erfolg verbürgt. Denn wir finden Europa, wie es aus den Verhandlungen über seine Neugestaltung hervorgegangen ist, aufgeteilt in eine große Zahl wirtschaftlich sehr ge-

schwächer Staaten, deren Industrien vielfach erst einen langwierigen Anpassungsprozeß durchmachen müssen, um ihre Erzeugung mit den geänderten Marktverhältnissen in Einklang zu bringen, vielfach ohne Aussicht auf ausreichenden Absatz ihrer Erzeugnisse im Inlande — während doch alle Erfahrung lehrt, daß eine Rationalisierung der Betriebe regelmäßig nur dann möglich ist, wenn typisierte Artikel in großer Menge hergestellt werden, die auf einem großen Markte unter annähernd gleichbleibenden Absatzbedingungen verwertet werden können.

Die Einsicht in die Irrtümer der rein national orientierten Wirtschaftspolitik drängt daher in die Richtung fortschreitender internationaler Verständigung, die allerdings zunächst von den führenden Industrieverbänden ausgeht, die den Versuch machen, international Erzeugung und Absatz der Erzeugnisse einvernehmlich zu regeln. Für manche Industriezweige, insbesondere solche der Erzeugung von Halbfabrikaten sind derartige Übereinkommen schon abgeschlossen worden. Daß die Kohlenkrise, die heute wie eine Wetterwolke über dem Wirtschaftsleben Europas lagert, ohne eine internationale Vereinbarung kaum lösbar ist, gilt als ziemlich feststehend. Ein starkes Bedürfnis nach internatio-

ner Verständigung empfinden auch die Banken. Die internationale Wirtschaftskonferenz und ihr Ausgang werden erkennen lassen, welche Richtung die Wirtschaftspolitik Europas in der nächsten Zukunft einschlagen wird, ob die internationalen Tendenzen siegen oder ob die rein nationalen die Oberhand behalten werden.

Sollte das erstere der Fall sein, dann ließe sich wohl voraussehen, daß die internationale Verständigung der Unternehmer über die Organisation der Produktion und des Absatzes auch eine internationale Verständigung der Arbeiterorganisationen über die Regelung ihrer Arbeitsbedingungen zur Folge haben würde. Mit andern Worten, die Kollektivverträge, deren Geltungsgebiet bisher unbestritten innerhalb staatlicher Grenzen blieb, würden durch entsprechende internationale Vereinbarungen ersetzt werden. Hier liegt ein neues, großes Problem der internationalen Sozialpolitik, das bisher noch kaum erörtert wurde. Unter allen Umständen würde der Abschluß derartiger Verträge eine weit bessere, eingehendere, schmiegsamere Anpassung des sozialpolitischen Standards an die besonderen Betriebsverhältnisse und Wirtschaftsbedingungen der einzelnen Länder gestatten, als dies im Wege der Festsetzung

des starren Mindeststandards durch die Konventionsentwürfe der Fall ist. Die Staaten würden freilich in diesem Falle ihre Monopolstellung als Träger der internationalen Sozialpolitik einbüßen, wie sie denn heute schon im Gebiete der allgemeinen Wirtschaftspolitik aus dieser Stellung schrittweise verdrängt werden. Eine Mitwirkung der internationalen Arbeitsorganisation beim Zustandekommen derartiger Vereinbarungen wäre indes jedenfalls denkbar und wohl auch zweckmäßig.

Es ist jedoch verfrüht, die Aussichten einer solchen Entwicklung abschätzen und ihre Bedingungen im einzelnen untersuchen zu wollen; *eines* aber ist kaum zweifelhaft: daß das Schicksal der internationalen Sozialpolitik in erster Linie davon abhängig ist, ob und in welchem Grade der Gedanke der internationalen Verflechtung die ganze Wirtschaftspolitik erfassen wird.

Dr. Karl Pribram

Univ.-Prof. u. Sektionschef im
internation. Arbeitsamt in Genf

Die Probleme der internationalen Sozialpolitik

196 Seiten

Preis M 3,60

Je mannigfacher die internationalen Verflechtungen des Wirtschaftslebens sich gestalten, je inniger die internationale Zusammenarbeit auf allen seinen Gebieten wird, desto mehr weitet sich der Aufgabekreis der internationalen Sozialpolitik, desto bedeutungsvoller werden ihre Leistungen. Bisher aber fehlte dem Fachmanne wie dem Fernerstehenden die Möglichkeit, einen vollständigen Ueberblick über diese Aufgaben und diese Leistungen zu gewinnen. Diesem fühlbaren Mangel will die in bekannter Sammlung „Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie“ unter obigem Titel von Professor Dr. Karl Pribram erschienene Schrift abhelfen. Sie sucht zunächst den eigenartigen Charakter der internationalen Sozialpolitik aus den Ideenrichtungen zu erklären, denen sie ihre Entstehung verdankt, erörtert dann die für diese Politik maßgebenden Grundsätze und das Verfahren, das sie anwendet, um diesen Grundsätzen internationale Geltung zu verschaffen und behandelt schließlich — erschöpfend — die Aufgaben, die sie zu lösen hat und die Formen, die bei ihrer Lösung Anwendung finden. Die Regelung der Arbeitsbedingungen, die Verhütung schädigender Ereignisse und die Milderung ihrer wirtschaftlichen Folgen, die Verbesserung reformbedürftiger Zustände, die Regelung des Rechtes der Berufsorganisationen, der Schutz der auswandernden und der ausländischen Arbeiter, die Sicherung der Beobachtung der sozialpolitischen Vorschriften und der Erhaltung des sozialen Friedens finden hier ihre knappe aber ausschlußreiche Erörterung. So vermittelt die Schrift Pribrams wertvolle Einblicke in die großen Probleme, die tieferen Zusammenhänge der internationalen Sozialpolitik, wie auch umfassende Kenntnisse über ihre Leistungen und über die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit durch die Tatsachen gesetzt sind. Nur eingehender Beschäftigung mit den Fragen der Theorie der Sozialpolitik und jahrelanger praktischer Betätigung auf dem Gebiete der internationalen Sozialpolitik — auf die Pribram nun zurückblickt — konnte es gelingen, all die juristischen, sozialphilosophischen, soziologischen, wirtschaftspolitischen Fragen, die hier eine Rolle spielen, klar zu erfassen und eingehend zu erörtern. Nur so konnten die Grundlagen, der Inhalt und die Formen des internationalen Arbeitsrechtes lebendig gemacht, konnten die Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen internationaler sozialpolitischer Fortschritt überhaupt möglich ist.

C. L. Hirschfeld / Verlagsbuchhandlung / Leipzig

Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie

In Verbindung mit Josef Schumpeter, Prof. an der Universität in Bonn a. Rh.,
Hugo Spitzer, Prof. an der Universität in Graz und Ferdinand Lönnes, Prof.
an der Universität in Kiel. Herausgegeben von Hofrat Dr. Julius Bünzel in Wien

III. Reihe, Heft 3:

Die Probleme der internationalen Sozialpolitik

Dr. Karel Pribram

Univ.-Professor u. Sektionschef im International. Arbeitsamt in Genf

196 Seiten RM. 3,60



C. F. Hirschfeld / Verlagsbuchhandlung / Leipzig

Band III:

Völkerverpsychologische Charakterstudien

XVI u. 338 Seiten M. 15,—

für Bezueher d. ganzen Sammlung M. 13,50

Franziska Baumgarten (Solothurn-Nostegg, Schweiz): Die Berufsbeizung der Völkver. — Friedrich Herz (Wien): Das Problem des Nationalcharakters bei G. M. Arndt. — Walter von Hauff (Berlin):

Diese Sammlung von Zügen und Erscheinungen aus dem Seelenleben des Volksganzen stellt eine Arbeitsweise dar, die für das psychologische, aber auch das politische Studium von großer, zukunftsweisender Bedeutung ist. — Das Werk macht uns mit Problemen bekannt, die für unser politisches und wirtschaftliches Leben hochwichtig sind, beeinflussen doch völkerverpsychologische Gesetze die Einstellung der Völkver in ihren gegenseitigen Beziehungen, also auch in den Beziehungen zu uns. (Deutsche Akademiker Zeitung.)

Band IV:

Die neue Jugend

gewidmet dem jungen Deutschland

2 Teile

I. Teil M. 5,— II. Teil M. 7,—

für Bezueher der ganzen Sammlung
M. 4,50 M. 6,50

Über die Grundlagen und die Entwicklung der Deutschen Jugendbewegung / Freischar, Wandervogel und Pfadfinder / Die jungnationale Bewegung / Aus dem Leben und Werden Quaidborns / Jugendbewegung und Musik — Deutsche katholische Jugend

Hier spricht die neugerrichtete Jugend Deutschlands über sich selbst.

Ausgehend von kultureller Reformbestrebung wurden in die verschiedenen politischen und konfessionellen Richtungen neue Anschauungen gebracht. Die Jugend ist bereits daran, ins reifere Alter zu kommen und ihre Ideen in verschiedenem Rahmen zu verwirklichen. Hier wird ein Querschnitt durch die ganze jüngere Generation, das junge und neue Deutschland in seinen verschiedenen Schattierungen gelegt und die inneren Kräfte aufgezeigt, die in der heutigen deutschen Gesellschaft am Werke sind und der Zukunft zustreben.

Die psychologische und soziologische Einstellung der Auslandsdeutschen zu ihrer Umgebung. — Hermann Kantorowicz (Freiburg i. Br.): Die Irrationalität der englischen Politik. — Alfred Kühnemann (Berlin): Amerikanische Kulturprobleme im Lichte eines pädagogischen Kritikers. — Carl Hanns Pollog (Köln a. Rh.): Streifzüge durch romantische Nachschlagewerke. — Josef Leo Seifert (Wien): Die slawische „Friedfertigkeit“. — Zdeněk Ullrich (Prag): Sozialpsychologische Studien über eine Sektensbildung in der Tschechoslowakei. — Paul Kriech (Berlin): Die Frau in Sowjet-Russland. — Julius Rud. Kaím (Konstantinopel): Beiträge zur Psychologie der Morgenländer.

und Politik / Die sozialistische und proletarische Jugendbewegung / Der Weg einer Jugend / Die Frau und die Frauenbewegung / Die jungnationale Bewegung im Zusammenhang der Sozialgeschichte der Jugendbewegung / Die soziale Bedeutung des evangelischen Jungmännerwerkes / Christdeutsche Jugend und jungreformatische Bewegung / Die Jungdeutschen / Die katholische Werkjugend / Neudeutschland / Die Jugend in den Gewerkschaften / Die linke bürgerliche Jugendbewegung / Die demokratische Jugendbewegung / Die linksradikale Jugendbewegung / Die zionistische Jugendbewegung / Über die Methoden und Ergebnisse der Jugendkunde / Die jugendliche Arbeiterschaft und die Arbeitslosigkeit.

Forschungen zur Völkerpsychologie u. Soziologie

Diese in Verbindung mit unserer Zeitschrift für Völkerpsychologie und Soziologie herausgegebene Sammlung enthält größere Arbeiten im Umfange von mehr als drei Bogen oder Gruppen von Abhandlungen, die einem gemeinsamen Thema gewidmet sind. Der Bezug der Forschungen kann durch Subskription auf die ganze Reihe oder durch Erwerben der einzelnen Bände erfolgen. Der Preis eines jeden Bandes wird einzeln festgesetzt.

Band I:

Tiersoziologie

von F. Alverdes
Prof. a. d. Univ. Marburg a. L.
VI u. 152 Seiten M. 4,80

für Bezüher d. ganzen Sammlung M. 4,30

Der besondere Wert des Buches von Alverdes besteht aber darin, daß es die un-
gültige Fülle dieser Einzeltatsachen kritisch

sichtet und unter einheitlichen, gut durchdachten Gesichtspunkten zu einer allgemeinen Tiersoziologie mit Erfolg zusammenzufassen sucht.

Da das Buch auch in einer dem gebildeten Laien durchaus verständlichen Form geschrieben ist, so kann jeder, der sich mit irgendwelchen soziologischen Problemen beschäftigt, großen Nutzen aus dem neuartigen Werte ziehen, das Grundsteine für den Aufbau einer vergleichenden Soziologie zusammenträgt. (Deutsche Literaturzeitung)

Band II:

Partei und Klasse im Lebensprozeß der Gesellschaft

XII u. 119 Seiten M. 3,60

für Bezüher d. ganzen Sammlung M. 3,20

Dr. Gaston Koffenst ein (Wien): Die Ideologie des modernen Parteiwesens. — Dr. F. Giovanoli (Bern): Zur Soziologie des Parteiwesens (Betrachtungen zur schweizerischen Demokratie). — Christian Cornélisse (Paris): Theoretische und ökonomische Grundlagen des Syndikalismus. — Prof. Dr. Rudolf Kobatsch (Techn. Hochschule in Wien): Die Mittel zur Milderung der Klassengegensätze. — Frank Bohm: Die psycholog. Wurzeln einer Parteidbewegung in Amerika.

Zu diesem Band, der eine Sammlung von Aufsätzen aus verschiedenen Federn und verschiedenen Standpunkten zu dem Thema der Parteien und Klassen vereinigt, schrieb der Herausgeber der Sammlung noch eine Einführung, die zeigt, wie Parteien und Klassen als gesellschaftliche Ballungen zu betrachten sind, denen wir eine viel größere Beachtung als bisher zuwenden sollten. Der Politiker wie der Wirtschaftler darf an diesen Problemen, die hier angeschnitten werden, nicht vorübergehen.

Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie

III. Reihe, Heft 1

Der Machtgedanke und die Friedensidee in der Philosophie der Engländer

Von Dr. Oscar Kraus, Professor an der Universität in Prag

80. VII und 64 Seiten. Preis RM 1,20

Die Danziger Statist. Mitteilungen schreiben:

Diese Streit- und Aufklärungsschrift von Oscar Kraus, die sich vor allem gegen ungerechte Anklagen und Beschimpfungen aus dem Munde Wilhelm Wundts und der Feder Werner Sombarts richtet, welche die beiden Sozialphilosophen in, bzw. nach dem Kriege gegen Jeremy Bentham schleuderten, sollte jeder Politiker lesen. Er würde sich dann davon überzeugen können, daß der erste Methodiker des modernen Imperialismus jeder Art Francis Bacon, der Großstegelsbewahrer und Kanzler Jakobs I. von England war, während Bentham als Vater des modernen Utilitarismus und Pazifismus die These „vom größtmöglichen Wohl der größtmöglichen Zahl“ aufgestellt und verfochten hat. Mit Unrecht habe daher Wundt Bentham der Urheberhaft am Weltkriege bezichtigt. Nicht weniger müsse Sombarts Anspruch, worin er Benthams Utilitarismus als „hürosgemeines Joad“ bezeichne, zurückgewiesen werden. Bentham sei der Schlimmste Widerpart des englischen Machtphilosophen, Bacons, gewesen; gerade Bentham habe schon im 18. Jahrhundert die Offenlichkeit aller Diplomatie sowie die Einrichtung von Schiedsgerichten und Institutionen nach Art des Völkerbundes gefordert.

III. Reihe Heft 2:

Wege zu dauerndem Frieden?

Erweiterte Umarbeitung, 3. Tausend der Schrift:

Menschheit und Volk

Von Dr. Ferdinand Tönnies, Geh.-Rat und Professor in Kiel

80. 72 Seiten. Preis RM 1,50

Das „Literarische Zentralblatt“ schreibt in Heft 50 von 1918:
„Auf dem Boden der beiden in den Titel seines Hauptwerkes „Gemeinschaft und Gesellschaft“ aufgenommenen soziologischen Grundkategorien bringt Ferdinand Tönnies außerordentlich lesenswerte staatspolitische und volkswirtschaftliche Erwägungen zu zwei Entwicklungsstadien der Gegenwart. — ... Viele gut durchdachte Bemerkungen über das Problem des Nationalismus, Staatssozialismus und einen internationalen Gerichtshof, über keinen Schrift begegnen.“

C. L. Hirschfeld / Verlagsbuchhandlung / Leipzig

Aus dem Inhaltsverzeichnis:

- I. Die Wurzeln der Internationalen Sozialpolitik.
- II. Ihre Prinzipien.
- III. Ihre Methoden.
 - a) Die ständige Organisation der Arbeit.
 - b) Die Organe der Arbeitsorganisation.
 1. Die internationale Arbeitskonferenz. 2. Das internationale Arbeitsamt.
- IV. Die Aufgaben der internationalen Sozialpolitik.
 - a) Das Problem des Mindeststandards.
 - b) Die Aufgaben der internationalen Regelung.
 1. Regelung der Arbeitsbedingungen. 2. Verhütung schädigender Ereignisse und Milderung ihrer wirtschaftlichen Folgen. 3. Verbesserung reformbedürftiger Zustände. 4. Regelung des Rechtes der Berufsorganisationen. 5. Schutz der auswandernden und der ausländischen Arbeiter. 6. Sicherung und Beobachtung der sozialpolitischen Vorschriften und Erhaltung des sozialen Friedens.
- V. Die Grenzen und die Aussichten der internationalen Sozialpolitik.

Für weitere Hefte haben ihre Mitarbeit zugesagt:

Prof. Dr. Joseph Schumpeter, Bonn a. Rh.

Die Krise des Steuerstaates

Dr. h. c. Siegfried Strakosch, Wien

Die Zukunft der europäischen Landwirtschaft

Dr. Victor Kienböck, Wien

Bundesminister für Finanzen

Steuerwirkungen.

Eine weitere Reihe der Sammlung soll den Problemen

der Soziologie der Kunst

gewidmet sein. Es sind folgende Hefte beabsichtigt:

Heinrich Mann, München

Julius Meier-Gräfe, Berlin

Julius Bab, Berlin

Adolf Weißmann, Berlin

Dr. D. J. Bach, Wien

Literatur und Gesellschaft

Was wird aus der bildenden Kunst?

Zur Soziologie des Theaters

Musik und Gesellschaft

Kunst als Leistung der Gesellschaft

Für einen späteren Zeitpunkt haben ihre Mitarbeit zugesagt: Prof. Dr. Karl Grünberg (Frankfurt a. M.), Prof. Dr. Emil Lederer (Heidelberg), Prof. Dr. Wolf Lenz (Graz), Prof. Dr. H. Duden (Heidelberg), Prof. Dr. Othmar Spann (Wien), Prof. Dr. Hugo Spißer (Graz).

C. L. Hirschfeld / Verlagsbuchhandlung / Leipzig

Forschungen zur Völkerverpsychologie und Soziologie

== Als weitere Bände sollen erscheinen: ==

Beiträge zur biologischen Soziologie

*

Dr. Legewie (Berlin): Probleme der biologischen Soziologie. — Hofrat Prof. E. Schiedland (Wien): Umwelt-einfluß, Triebanlage und ihre soziale Gestaltungskraft. — Prof. Kapaics (Budapest): Versuch einer Gesellschaftslehre der Pflanzen. — Dr. Heberer (Halle a. S.): Das Abstammungsproblem des Menschen im Lichte der neuesten Funde. — Dr. Schjelderup-Ebbe (Oslo): Die Despotie im sozialen Leben der Vögel. — Prof. Wassmann (Aachen): Die Demokratie in den Staaten

Zur Psychologie der wirtschaftlichen Berufstätigkeit

von G. A. Jaederholm
ord. Professor an der Hochschule
in Göttingen (Schweden)

Die Arbeit untersucht, zum Teil auf persönliche Beobachtung des Verfassers gestützt, zum Teil auf Grund wirtschaftswissenschaftlicher und sozial-psychologischer Studien die Psychologie von verschiedenen Arbeitsarten in Industrie und Handel. Vielmehr wird Material aus den Vereinigten Staaten von Amerika benützt.

Hauptsächlich wird in Betracht gezogen: Der Unternehmer, der Erfinder, der Arbeiter, der Werkmeister, der Verkäufer im Kleinhandel, der Geschäftsreisende u. a. m., daran schließen sich grundsätzliche Ausführungen für die Methoden der Wirtschaftswissenschaften.

Bestellschein

aus dem Verlage von G. L. Hirschfeld, Leipzig, bestelle durch die Buchhandlung:

Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie

zur Ansicht in fester Rechnung
Anzahl

- Hefte 3: *Pribram, Sozialpolitik* M. 3,60
Hefte 1: *Kraus, Nachtgedanke* M. 1,20
Hefte 2: *Tönnies, Wege zu dauerndem Frieden* M. 1,50

ferner bestelle

Forschungen zur Völkerverpsychologie und Soziologie

zur Ansicht in fester Rechnung
Anzahl

- Band I: *Alverdes, Tiersoziologie* M. 4,80
Band II: *Partei u. Klasse i. Lebensprozess d. Gesellschaft* M. 3,60
Band III: *Völkerverpsychologische Charakterstudien* M. 15,—
Band IV: *Die neue Jugend*
Teil 1 M. 5,—
Teil 2 M. 7,—

Fragen, Der goldene Zweig, geb. M. 24,—

HERVORRAGENDE NEUERSCHEINUNG

DER GOLDENE ZWEIG

(The golden Bough)

Das Geheimnis von Glauben und
Sitten der Völker

Von

SIR JAMES GEORGE FRAZER

Abgekürzte deutsche Ausgabe

Uebersetzt von

Senden Sie den Prospekt: *Prübram,*
Internationale Sozialpolitik
auch an nachstehende Adressen:

Postkarte

An

Buchhandlung

in

Zeitschrift für Völkerpsychologie und Soziologie

herausgegeben von

Professor Dr. Richard Thurnwald, Berlin

Jährlich erscheinen 4 Hefte von je 8 Bogen Umfang

zum Preise von M. 18,— für den Jahrgang

Einzelne Hefte kosten M. 5,—

Bis 1. März 1928 liegen 3 vollständige Bände vor

Die Zeitschrift wendet sich an weite Kreise:

Nicht nur der Volks- und Staatswissenschaftler, sondern auch der Politiker und der Kaufmann, der Unternehmer und der Arbeiter, der Jurist und der Arzt, der Schulmann und Erzieher, der Ethnologe und Anthropologe, kurz alle, die an dem Leben in Staat, Nation und Beruf, an den großen Fragen der Arbeitsorganisation und der politischen Vorgänge unter den Völkern Anteil nehmen, sie alle treffen in ihren Interessen in unserer Zeitschrift zusammen.

Ausführlichen Prospekt bitten zu verlangen

C. L. Hirschfeld / Verlagsbuchhandlung / Leipzig

Dr. phil. HELEN VON BAUER

VIII u. 1088 Seiten. Preis gebunden M. 24.—

Endlich liegt eine abgekürzte deutsche Uebersetzung des Werkes „The golden Bough“ von Sir J. G. Frazer in einem einzigen Bande vor. Das englische Originalwerk umfaßt 12 Bände. Diese ungeheure Arbeit enthält auf das knappste zusammengepreßt ein Material, wie es sonst noch niemals geboten wurde. Die volkskundlichen Gebräuche in den verschiedenen Ländern werden durch Parallelen aus dem Altertum und von Naturvölkern erläutert und nach ihrem inneren Zusammenhang dargestellt.

Der Volkskundler findet hier Aufklärung durch die Aehnlichkeiten der ethnologischen Erscheinungen. Der Altertumsforscher wird hingeleitet zu den Gebräuchen, die noch heute in den allerletzten Resten sich hier und da erhalten haben. Den Ethnologen erschließt sich die Brücke zu unserer Zeit und zum Altertum.

Mythos und Religion erhalten eine Deutung durch die merkwürdigen Aehnlichkeiten, die sich aus dem Leben verschiedenster Völker und Zeiten ergibt.

C. L. Hirschfeld / Verlagsbuchhandlung / Leipzig

Zeitsfragen aus dem Gebiete der Soziologie

In Verbindung mit Josef Schumpeter, Prof. an der Universität in Bonn a. Rh.,
Hugo Spitzer, Prof. an der Universität in Graz und Ferdinand Lönninges, Prof.
an der Universität in Kiel. Herausgegeben von Hofrat Dr. Julius Bünzel in Wien

III. Reihe, Heft 3:

Die Probleme der internationalen Sozialpolitik

Dr. Karl Heibram

Univ.-Professor u. Sektionschef im International. Arbeitsamt in Genf

196 Seiten RM. 3,60



C. F. Hirschfeld / Verlagsbuchhandlung / Leipzig