

Exposé: From global standards to unequal treatment: The ILO and the concept of ‘native labour’, 1919-1950s. (Prof. Dr. Ulrike Lindner)

Mit der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (eng. *International Labour Organisation*, kurz ILO) im Jahr 1919 griffen die am Versailler Friedensvertrag beteiligten Siegermächte bestehende Ideen der Marktwirtschaftstheorie sowie der internationalen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung auf und schufen eine internationale Organisation, die sich die Etablierung globaler Arbeitsstandards zum Ziel setzte. Die dreigliedrige Struktur aus Arbeitnehmer*innen, Arbeitgeber*innen und Regierungsvertreter*innen sollte eine gleichberechtigte Teilhabe aller Interessensgruppen sichern und dabei außerdem einen Gegenpol zu sozialistischen und revolutionären Stimmen bilden, die spätestens im Rahmen der Russischen Oktoberrevolution von 1917 weite Verbreitung gefunden hatten. Eindeutig an den Prinzipien der offenen Marktwirtschaft festhaltend einigten sich die Organisationsmitglieder auf eine Verfahrensweise, die auf freiwillig ratifizierten und ab Zeitpunkt der Ratifizierung bindenden Konventionen sowie nicht-bindenden Empfehlungen für die Mitgliederstaaten basierte (Maul 2019: S. 26). Implizit richteten sich alle Maßnahmen an der imaginierten Figur eines *weißen* westlichen Industriearbeiters aus.

Dass die Mitgliederstaaten für die festgelegten Standards keineswegs einen universellen Gültigkeitsanspruch im Sinn hatten, zeigte sich neben der Etablierung von Sonderregelungen für Arbeiterinnen und Kinder (vgl. Boris 2019) am stärksten im Umgang mit Arbeitskräften in Mandats- und Kolonialgebieten der Mitgliederstaaten. Unter dem Begriff ‚native labour‘ subsummierte die ILO Sonderregelungen, die eine Missachtung der ratifizierten Arbeitsstandards für kolonialisierte Arbeiter*innen erlaubten und durch rassistische Zuschreibungen und besondere Bedürfnisse der Kolonialmächte gerechtfertigt wurden (Schweizer 2005: S. 133). Während in den vergangenen zehn Jahren einige Publikationen, die teils in Zusammenarbeit mit der ILO erschienen, wichtige Perioden der Geschichte der Organisation aufgriffen, bleibt dieser wesentliche Aspekt mit Ausnahme einzelner Fallstudien (z.B. für Südafrika bei Schweizer 2005 und für Kenia bei Okia 2012 & 2019) bisher weitgehend unbeachtet.

Die beschriebene Tendenz, das eigene Verständnis von Arbeit an eurozentrischen bzw. zumindest westlichen Standards auszurichten, spiegelt sich nicht nur im

Untersuchungsgegenstand der ILO, sondern auch in der Akzentuierung der bisherigen Ausrichtung der Arbeitsgeschichtsschreibung und -forschung. Mit der jüngeren Entwicklung der Globalen Arbeitsgeschichte als eigenständige Disziplin traten multidimensionale Verbindungen zwischen *weißer* männlicher Lohnarbeit, zuvor als prototypisch begriffen, und anderen Formen der prekären und gebundenen (Zwangs-)Arbeit hervor. So nennt Andreas Eckert die Untersuchung der Einflüsse von Kolonialgeschichte auf die Arbeitsgeschichte als eines der wichtigsten Forschungsdesiderate zum aktuellen Zeitpunkt (Eckert 2018: S. 168). Dieses Untersuchungsfeld wird dabei von der komplexen Fragestellung nach der Interdependenz zwischen Rassismus und Kapitalismus gerahmt.

Zu diesem Forschungsfeld leistet meine Dissertation einen Beitrag. Dafür untersuche ich in dem geplante Dissertationsprojekt die Entstehung, Verbreitung und Bedeutung der rassifizierten und vergeschlechtlichen Diskurse, die in das von der ILO verwendete Konzept der ‚native labour‘ einfließen. Der Fokus liegt dabei auf dem sog. *Committee of Experts on Native Labour*, das als Reaktion auf die 1926 im Internationalen Völkerbund abgehaltene Diskussion über die Sklavereikonvention gegründet wurde. Bei den eingesetzten Experten handelte es sich fast ausschließlich um ehemalige Kolonialbeamte, welche die wirtschaftlichen und politischen Interessen ihrer Kolonialregierungen vertraten (Maul 2019: S. 82). Durch eine grundlegende Erarbeitung der Biografien der Mitglieder soll zunächst nachvollzogen werden, welche Haltungen und Ideologien die Arbeit der Experten prägte und so die Grundlage des ‚native labour‘-Diskurses bildeten. Nicht wenige der Mitglieder waren vor und während ihrer Amtszeit publizistisch tätig und hatten ihre in den Kolonien gewonnenen Erfahrungen erfolgreich in den eigenen Herkunftsländern veröffentlicht (Vgl. bspw. Lugard 1893 & 1922 u. Fremantle 1909 & 1928).

Unweigerlich knüpft daran eine Diskussion des Expertenbegriffs an. Hierbei stellen sich Fragen nach dem von der ILO angewandten Auswahlverfahren zur Besetzung der Kommissionsposten, nach den erforderlichen Qualifikationen und nach dem Selbstverständnis der Mitglieder als Experten für das Thema koloniale Arbeit. Weiterhin sollen die rassifizierten und vergeschlechtlichen Dimensionen ihres Verständnisses von ‚native labour‘ analysiert werden. Besonders ein Einbezug der parallel existierenden Diskurse zu westlicher und *weißer* Industriearbeit bietet eine für die Untersuchung relevante Kontrastfolie. Es gilt u.a. zu beantworten, womit genau die ILO die Unterscheidung zwischen ‚labour‘ und ‚native labour‘ rechtfertigte: Welche impliziten Vorannahmen zu Eignung, Wertigkeit und Arbeitsmoral der kolonialisierten Arbeitskräfte beeinflussten diese Argumentation? Welche Bedeutung wurde dabei dem Nicht-*Weißsein* der Arbeiter*innen beigemessen? Welche Auffassungen von

Geschlecht und Sexualität begleiteten die Begründungen? Konnten Männer und Frauen gleichermaßen ‚native labourers‘ sein? Welcher Einfluss ist Gewerkschaften und Aktivist*innen zuzumessen?

Zur Beantwortung dieser Fragen stützt sich die Dissertationsarbeit auf verschiedene theoretische Ansätze, die v.a. aus den *Postcolonial Studies*, aber auch den *Critical Whiteness Studies*, der feministischen Theorie sowie marxistischen Zugängen stammen. Ebenso relevant sind Michael Foucaults Überlegungen zum Diskursbegriff sowie für die Geschichtswissenschaft weiterentwickelte Methodologien der Diskursanalyse. Ich erachte einen Einbezug kritischer und post- bzw. dekolonialer Ansätze von Wissenschaftler*innen of Colour und aus dem Globalen Süden als besonders relevant für dieses Forschungsprojekt. Meine Positionierung als *weiße* und im Globalen Norden verortete Wissenschaftlerin verlangt trotz der Auseinandersetzung mit historischen Formen der sozialen Ungleichheit ebenso eine (selbst-)kritische Reflektion von sich gegenwärtig fortsetzenden Ungleichheitsverhältnissen im akademischen Zusammenhang.

Der ausgewählte Untersuchungszeitraum umfasst die Zeit von der Organisationsgründung 1919 bis zur Mitte der 1950er Jahre. Dafür sprechen mehrere Gründe: Einerseits deckt der Zeitraum die Hauptaktivitäten der Expertenkommission für ‚native labour‘ ab. Besonders intensiv scheint die Zusammenarbeit der einzelnen Vertreter im Zeitraum von 1927 bis 1934 gewesen zu sein. Auch wenn kein offizielles Auflösungsdatum der Kommission bekannt ist, verläuft sich ihre Geschichte in den bisherigen Darstellungen spätestens zum Ende des Zweiten Weltkriegs (Schweizer 205: S. 119). Andererseits sind aber auch die Angelpunkte vor Beginn der Kommissionsarbeit sowie nach ihrem Ende von großem Interesse. Eine Untersuchung dieser Schnittstellen vor und nach der offiziellen Beschäftigung mit dem Thema ermöglicht ein vertieftes Verständnis der historischen Entwicklung des ‚native labour‘-Diskurses. Auch die im Untersuchungszeitraum stattfindenden Schwankungen und inhaltlichen Verschiebungen seiner Bedeutung können so dargestellt werden.

Wichtige ereignisgeschichtliche Zäsuren innerhalb des Untersuchungszeitraums bilden vor allem die vom Völkerbund und der ILO verabschiedeten Gesetze und Empfehlungen zum Themenbereich Arbeitsrecht und Zwangsarbeit. Hervorzuheben ist dabei zunächst die bereits erwähnte *Slavery Convention* von 1926. In diesem Zusammenhang beauftragte der Völkerbund die ILO damit, auch gegen den Willen der Kolonialmächte Regularien zur Eindämmung von Zwangsarbeit zu entwickeln. Im Jahr 1930 verabschiedete die Arbeitsorganisation schließlich die sog. *Forced Labor Convention*. Die Ratifizierung dieser bindenden Gesetzesvorlage zögerten viele Regierungen allerdings bis in die 1950er Jahre hinaus. Die im Jahr 1944

verabschiedete Erklärung von Philadelphia, die in Zusammenhang mit der 1948 verabschiedeten allgemeinen Erklärung der Menschenrechte steht, gilt in der ILO-Geschichte als weiterer Meilenstein, der ebenfalls thematisiert werden soll. Als abschließende Zäsur ist außerdem die *Convention on Indigenous Populations* von 1957 zu betrachten.

Die zeitliche Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes überschneidet sich auch mit der räumlichen Auswahl. Aus mehreren Gründen bietet es sich an, zwei Beispiele innerhalb des British Empires zu analysieren. Im betrachteten Zeitraum verfügte Großbritannien über eine Vielzahl von Kolonialgebieten mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Besonders hervor tritt zum einen Indien, das 1919 als einziger abhängiger Staat der ILO beitrug und ab 1922 einen der permanenten Sitze im Regierungsausschuss besetzte (Maul 2019: S. 78). Trotz seiner erzwungenen Unterordnung unter die Interessen der britischen Kolonialregierung konnte Indien durch die Repräsentation in der ILO noch während seiner Abhängigkeit die eigene Position international stärken (Maul 2019: ebd.). Durch die Ausweitung des Untersuchungszeitraums über das Ende des Zweiten Weltkrieges hinaus, ist es möglich, die Übergangsperiode hin zur indischen Unabhängigkeit ab 1947 mit in die Untersuchung aufzunehmen und damit einen Beitrag zur indischen Arbeitsgeschichte zu leisten.

Als zweites Untersuchungsbeispiel dient die britische Siedlungskolonie Südrhodesien (heute Simbabwe), in der mehrere der britischen Experten für ‚native labour‘ als Kolonialbeamte aktiv waren. Während der Begriff ‚native labour‘ grundsätzlich sämtliche Arbeitsformen in den Kolonien bezeichnen sollte, zeigen erste Quellenanalysen, dass die Arbeitsschutzmaßnahmen in afrikanischen Gebieten besonders missachtet wurden. Die Quellen implizieren eine rassistische Hierarchisierung, die als Rechtfertigungsgrundlage für die besondere Misshandlung Schwarzer Arbeiter*innen herangezogen wurde. Der Vergleich einer asiatischen und einer afrikanischen britischen Kolonie ermöglicht somit eine Annäherung an den rassistischen Kern des ‚native labour‘-Diskurses.

Abschließend ist festzuhalten, dass eine Untersuchung des ‚native labour‘-Diskurses im Umfeld der ILO für den Zeitraum 1920 – 1950er anhand der Beispiele Indien und des ehemaligen Rhodesiens einen wichtigen Beitrag zur globalen Arbeitsgeschichte leisten kann. Das Dissertationsprojekt basiert auf Quellenmaterial aus dem ILO-Archiv in Genf, dem Indischen Nationalarchiv in Neu-Delhi sowie dem Nationalarchiv in Harare/ Zimbabwe. Weitere relevante Bestände hält das Rhodes-Haus des britischen Nationalarchivs in Oxford.

Zitierte Quellen:

- Fremantle, Selwyn (1909): The Problem of Indian Labour Supply, in: *Journal of the Royal Society of Arts* 57(2947), S. 510.
- Fremantle, Selwyn & George Duckworth (1928): Satellite Towns: Community Life, in: *The Times* 44902, S. 15.
- Lugard, Frederick (1893): *The Rise of Our East African Empire, Vol 1: Early Efforts in Nyasaland and Uganda*, Abingdon: Routledge.
- Lugard, Frederick (1922): *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, London: Frank Cass & Co.

Zitierte Literatur:

- Boris, Eileen (2019): *Making the Woman Worker. Precarious Labor and the Fight for Global Standards, 1919-2019*. New York, NY: Oxford University Press.
- Eckert, Andreas (2018): Area Studies and the Development of Global Labor History. In: Ulbe Bosma & Karin Hofmeester (Hrsg.), *The life work of a labor historian. Essays in honor of Marcel van der Linden*. Leiden, Boston: Brill (Studies in Global Social History, volume 35), S. 156-173.
- Maul, Daniel (2019): *The International Labour Organization. 100 years of global social policy*. Berlin: DE GRUYTER Oldenbourg, Geneva: in association with International Labour Office.
- Okia, Opolot (2012): *Communal Labor in Colonial Kenya: The Legitimization of Coercion, 1912-1930*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Okia, Opolot (2019): *Labor in Colonial Kenya after the Forced Labor Convention, 1930-1963*. Cham: Springer International Publishing.
- Schweizer, Andrea (2005): *Zwischen Rassismus, Markt und Menschenrechten. Das internationale Regime zur Kontrakt- und Zwangsarbeit im südlichen Afrika 1919-1944*. Zürich: Chronos.