

Afrika stellt eine Gewissensfrage

Der 47. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, die im Juni 1963 in Genf stattfand, war die Aufgabe zugeordnet, sich grundsätzlich über die „Anpassung der Internationalen Arbeitsorganisation an die Weltlage“ auszusprechen. Auf diese Frage konzentrierte sich denn auch der ausführliche Bericht *) des Generaldirektors *David A. Morse*, in welchem dargelegt wird, daß die Veränderungen, die seit der letzten Reform der Arbeitsorganisation in den Jahren 1944—1946 eingetreten sind, eine neue Überprüfung der Ziele und Arbeitsmethoden erforderten. Die zwei wichtigsten Veränderungen, denen die IAO Rechnung zu tragen hat, sind einerseits die Entstehung einer Gruppe „sozialistischer“ Staaten, und andererseits die Staatwerdung der ehemaligen Kolonien. „Wenn alle bereit sind“, erklärt Morse in seinem Bericht, „den Zielen der IAO mit Hingabe zu dienen und auf die Förderung politischer Interessen, die mit jenen Zielen nichts zu tun haben, zu verzichten, dann ist — davon bin ich überzeugt — der Erfolg dieses Unternehmens gesichert.“

Leider wurde, wie der Gang der Konferenz zeigte, dieser vorsichtige Optimismus wenigstens teilweise widerlegt. Die Auseinandersetzung über die *südafrikanische Apartheid-Politik* hat nicht nur das eigentliche Thema der Konferenz in den Hintergrund gedrängt, sondern auch die Arbeitsorganisation in die vielleicht schwerste Krise ihrer 44jährigen Existenz gestürzt. Und machen wir uns keine Illusionen: die Arbeitsorganisation ist nur das zufällige erste Opfer des Kampfes gegen die Apartheid. Er wird den ganzen Bereich der internationalen Zusammenarbeit erfassen und die Regierungen zu Entscheidungen zwingen, die sich nicht mehr in Worten erschöpfen können. Bereits mehren sich Anzeichen dafür, daß auch die *portugiesische Kolonialpolitik* Gegenstand ähnlicher Kampfmethoden wird.

Der Sturm gegen Südafrika

Genau eine Woche nach Beginn der 47. Arbeitskonferenz, in deren Mandatsprüfungskommission die südafrikanische Delegation nicht angefochten wurde, erklärte der ukrainische Vizepräsident *Sliptschenko* im Verlaufe der Nachmittags Sitzung routinemäßig: „Ich gebe jetzt das Wort Herrn *Hamilton*, Delegierter der Unternehmer der südafrikanischen Republik.“

Doch in einem Ordnungsantrag stellte ein Sprecher der Vereinigten Arabischen Republik an den Rechtsberater der Konferenz die Frage, ob die Anwesenheit Südafrikas rechtsgültig sei, nachdem die Konferenz schon 1961 in einer Entschliebung diesem Lande den Austritt aus der Organisation nahegelegt hatte. Die Antwort lautete dahin, daß Südafrika dieser Aufforderung keine Folge gegeben habe. Im übrigen sieht die Satzung der Arbeitsorganisation keine Möglichkeit vor, einen Staat auszuschließen, weshalb vor zwei Jahren ja auch der Versuch unternommen wurde, Südafrika zu einem mehr oder weniger, freiwilligen Verzicht auf seine Mitgliederrechte zu bewegen.

In zahlreichen leidenschaftlichen Voten erklärten nun die afrikanischen Delegierten, sie würden es auf keinen Fall dulden, daß der Vertreter eines Landes, das die Grundsätze der Arbeitsorganisation offen und systematisch verletzt, das Wort ergreife. Damit sah sich die Konferenz vor das Dilemma gestellt, entweder das satzungsmäßige Recht auf Redefreiheit zu opfern oder aber Afrika vor den Kopf zu stoßen. Das Konferenzbüro hielt trotz dem fast unwiderstehlichen psychologischen Druck, dem es ausgesetzt

1) Der sehr lesenswerte Bericht liegt auch in deutscher Sprache als Buch vor. Internationale Arbeitskonferenz, 47. Tagung, Genf 1963: Bericht des Generaldirektors (Programm und Aufbau der IAO). Internationales Arbeitsamt, Genf 1963. 245 S., 8 schw. Franken.

war, *einmütig* an der Satzung fest und setzte durch, daß „Herr Hamilton“ seine Rede, die allerdings in Lärmszenen unterging, halten konnte. Dadurch wurde aber der Konflikt mit Afrika auf die Spitze getrieben. Der Auszug der Afrikaner hätte in diesem Augenblick nur noch um den Preis des satzungswidrigen „Ausschlusses“ Südafrikas verhindert werden können. Die gewissenhafte Respektierung der Satzung mußte in diesem Fall von den Afrikanern als moralisches Unrecht empfunden werden, zog doch daraus ein Staat Nutzen, der selbst den Boden der Rechtsstaatlichkeit verlassen hat. So entartete der berechnete — und von der überwältigenden Mehrheit der Konferenz selbstverständlich gebilligte — Kampf gegen die Apartheid zu einem unbeabsichtigten Angriff auf die Grundlagen der Arbeitsorganisation; einem Angriff, in welchem Demagogie, gekünstelte und echte Leidenschaft, Heuchelei und kalte politische Berechnung nicht zu kurz gekommen sind.

Obwohl ob dieser unschönen, ja bedenklichen Begleiterscheinungen das Hauptproblem — nämlich die Rassendiskriminierung in Südafrika — nicht vergessen werden darf, kann die völlig skrupellose kommunistische Taktik nicht mit Schweigen übergangen werden. Kaum hatten die Afrikaner zum Angriff auf Südafrika angesetzt, fanden auch die Kommunisten — aber keine Sekunde früher! — nicht genug kräftige Worte, um das südafrikanische Regime im Namen der Menschenrechte in Grund und Boden zu verdammen, wodurch sich die Afrikaner zweifellos ermutigt fühlten, mit ihrer Agitation die Grenzen des Zweckmäßigen zu überschreiten.

Jedoch nach dem Auszug der Afrikaner und einem zum vornherein zum Scheitern verurteilten Versuch, die Konferenz überhaupt aufliegen zu lassen, vereitelten die Kommunisten jeden konstruktiven Vorstoß, der rein verbalen Verurteilung der Apartheid nun praktische Maßnahmen folgen zu lassen. Verschiedene dringliche Entschließungsanträge scheiterten am Veto des gleichen sowjetischen Vizepräsidenten, der eine Woche zuvor „Herrn Hamilton das Wort erteilt“ hatte. Offenbar hatte er die Weisung erhalten, eine baldige Überwindung des Konfliktes im Rahmen der Konferenz zu verhindern, damit die für afrikanische Ohren bestimmte Propaganda weiterhin über die Beherrschung der Arbeitsorganisation durch „die Imperialisten“ herziehen kann. .

Die einzige praktische Maßnahme, welche die Konferenz unter diesen Umständen ergreifen konnte, war der Ausschluß des sogenannten Gewerkschaftsdelegierten Südafrikas, gegen dessen Mandat ordnungsgemäß von einem Vertreter des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften Einsprache erhoben worden war.

Die Vorkommnisse an der 47. Internationalen Arbeitskonferenz förderten mit geradezu elementarer Wucht Spannungen zutage, welche die bereits traditionellen — oder rituellen — Auseinandersetzungen zwischen Ost und West einerseits zwar in den Schatten stellten, andererseits aber mit neuem Brennstoff versorgten. Doch das Bemühen der Kommunisten, den Konflikt um Südafrika zu ihren Gunsten auszuschlachten, ändert nichts an der sicher nicht unwichtigen Feststellung, daß mit dem Auftreten der jungen Staaten auf der politischen Bühne ein neues Spannungsfeld entstanden ist, das der Welt noch viel zu schaffen geben wird.

Apartheid und freie Welt

Mit ihrer ungebärdigen Demonstration gegen die Apartheid haben die Afrikaner aber ein politisch sehr wichtiges und moralisch gerechtfertigtes Ziel erreicht: sie haben der Welt zum Bewußtsein gebracht, daß der südafrikanische Abszeß jetzt operationsreif geworden ist. Erst kürzlich hat die *Internationale Juristenkommission in Genf*, die gewiß nicht geheimer Sympathien für die kommunistische Gewaltherrschaft bezichtigt werden kann, in öffentlicher Erklärung das südafrikanische Regime mit den schlimmsten Aus-

wüchsen der Stalin-Ära verglichen. Aber nur wenige Zeitungen haben von dieser Verurteilung überhaupt Notiz genommen; und in der öffentlichen Meinung der großen und kleinen Demokratien sind kaum Spuren einer Protestbewegung gegen dieses Unrechtsregime eines Staates, der sich bis ins Knochenmark dem Westen verbunden fühlt, festzustellen. Ist es verwunderlich, daß den Afrikanern die tiefe Unaufrichtigkeit dieser Haltung gerade jener „freien Welt“, die sich als Bollwerk der Menschenrechte fühlt, allmählich bewußt geworden ist? Dürfen wir uns über die sicher nicht sehr glücklichen Formen des afrikanischen Protestes empören, solange wir uns über das Unrecht, gegen welches er sich wendet, nicht empören?

Wenn die stürmischen Auseinandersetzungen an der Arbeitskonferenz dazu beigetragen haben, auch im Westen die Einsicht in die eigene Unaufrichtigkeit und Zweideutigkeit zu fördern, haben sie nicht nur Schaden gestiftet. Der Augenblick ist deshalb gekommen, alle rechtlichen Mittel einzusetzen, um in Südafrika auf die sofortige Beendigung der Apartheid-Politik hinzuwirken oder — falls diese Bemühungen nicht zum Ziele führen — mit diesem Regime klar und deutlich zu brechen.

Kein Unrecht jenseits des Eisernen Vorhanges entschuldigt oder rechtfertigt die bisher vom Westen gegenüber dem südafrikanischen Regime geübte Nachsicht. Die schrankenlose Heuchelei der Kommunisten, die mit großem Getöse für die Schwarzen in Südafrika Freiheiten fordern, die sie ihren eigenen Untertanen unter Hinweis auf die „andersgearteten sozialen Verhältnisse“ zynisch vorenthalten, kann für das Verhalten des Westens weder Entschuldigung noch Vorbild sein. Das langfristige Bemühen gerade der Internationalen Arbeitsorganisation, auch im Osten den Grundrechten der Lohnverdiener allmählich zu etwas mehr Anerkennung zu verhelfen, wird an innerer Durchschlagskraft und Wahrhaftigkeit gewinnen, sobald es von einem restlos guten Gewissen getragen wird. Hinzu kommt, daß auch in vielen jungen Staaten wesentliche Grundrechte, wie beispielsweise die Gewerkschaftsfreiheit und das Streikrecht, ernstlich bedroht sind. Aber eine Gesellschaft, die sich mit der Apartheid bisher ohne moralische Qualen abzufinden schien, wirkt natürlich in der Rolle des Sittenpredigers nicht sehr glaubhaft.

In seiner meisterhaften Rede, mit der er — vergeblich — versuchte, die Afrikaner zu veranlassen, den Kampf gegen die Apartheid *innerhalb* der Arbeitskonferenz fortzusetzen, erklärte Generaldirektor *Morse*:

„Die Rassendiskriminierung ist ein Feind der zivilisierten Weltgemeinschaft. Sie ist selbst eine Herausforderung für das bloße Bestehen einer Weltgemeinschaft, eine Herausforderung des Friedens und der Ordnung in der Welt. Wir müssen diese Diskriminierung, diesen Feind, bekämpfen, aber wir müssen es mit Methoden tun, welche die Grundlagen der Weltordnung stärken. Wir müssen — ich bitte Sie eindringlich, ich flehe Sie an — den Kampf gegen diesen Feind wirksam führen, doch das ist unmöglich, wenn man die Konferenz verläßt, wenn man sich außerhalb des Saales aufhält. Deshalb bedauere ich den Beschluß, wonach die afrikanischen Delegationen beabsichtigen, die gegenwärtige Tagung der Konferenz zu verlassen. Ich glaube, daß es sich um einen unglücklichen, wenig weisen Beschluß handelt. Ich hätte es vorgezogen, daß Afrika bleibt und mit den Mitteln kämpft, die ihm das Recht bietet, und der Welt zeigt, wie man eine Herausforderung aufnimmt und durch die Kraft der Wahrheit und der Würde siegt ...“

Aus dieser sauberen Gesinnung heraus, die allerdings Gefahr läuft, von den Demagogen beider Lager niedergewalzt zu werden, entschloß sich *Morse* angesichts der Lähmung der Konferenz durch das sowjetische Veto, den unmittelbar nach der Konferenz zusammentretenden *Verwaltungsrat* einzuladen, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten gegen Südafrika jene Maßnahmen zu ergreifen, die es Afrika erlauben werden, wieder voll in der Arbeitsorganisation mitzuwirken. Es scheint nun, daß die Beschlüsse

des Verwaltungsrates die Zustimmung der afrikanisch-arabischen Gruppe gefunden haben. Sie lauten:

1. Südafrika wird mit sofortiger Wirkung von allen Tagungen der Arbeitskonferenz ausgeschlossen; eine Ausnahme bildet die Jahreskonferenz, an welcher jeder Mitgliedstaat satzungsgemäß teilnehmen kann.

2. Generaldirektor *Morse* wird an der Spitze einer Delegation des Verwaltungsrates mit *U Thant* zusammentreffen, um das Vorgehen gegen Südafrika in allen Organisationen der Vereinten Nationen zu koordinieren.

3. Unverzüglich wird eine Revision der Satzung der Arbeitsorganisation vorbereitet, die es erlauben würde, Südafrika inskünftig von der Jahreskonferenz fernzuhalten.

Mit diesen Beschlüssen hat nun der Verwaltungsrat das nachgeholt, was der Konferenz infolge des sowjetischen Einspruches verwehrt worden war. Damit besteht gute Aussicht, die für die ganze Welt so wichtige Zusammenarbeit mit Afrika wieder festigen zu können, auch wenn die Gefahr einer „Politisierung“ der Arbeitsorganisation nicht übersehen werden darf.

Dies« Ereignisse haben die „Anpassung an die Weltlage“, wie sie Generaldirektor *Morse* in seinem Bericht fordert, in gewissem Sinne vorweggenommen. Die Debatte darüber konnte indessen aus leichtverständlichen Gründen nicht zum Abschluß gebracht werden und soll an der nächstjährigen Konferenz fortgesetzt werden. Somit wird sich noch Gelegenheit finden, auf die zur Entscheidung stehenden Probleme im Lichte der bis dann noch eintretenden Entwicklungen zurückzukommen.

Hingegen entledigte sich die Konferenz wie vorgesehen ihrer „legislativen“ Aufgaben: sie billigte den Text eines Übereinkommens und einer Empfehlung über Sicherheitsvorkehrungen an Maschinen sowie eine Empfehlung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf Initiative des Unternehmers, wodurch der Kündigungsschutz verbessert wird. Die Konferenz schloß ferner die Vorarbeiten für zwei Vereinbarungen ab; die eine betrifft die hygienischen Verhältnisse in Büros und Handelsgeschäften, die andere die Ausrichtung von Unterstützungen und Entschädigungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

Die 47. Internationale Arbeitskonferenz bot ein getreues und deshalb wenig erhebendes Bild der in der Welt herrschenden Spannungen und Gegensätze. Wenn dadurch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf eine harte Probe gestellt wird, so wurde gerade dadurch auch die Notwendigkeit dieser Zusammenarbeit besonders augenfällig, damit die Spannungen und Gegensätze nicht in ein unübersehbares Chaos ausarten. Und diese Erkenntnis ist gewiß von großer Bedeutung.