

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

Erste afrikanische Regionalkonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation

Um sowohl Afrikaner wie Europäer mit den Schwierigkeiten Afrikas vertraut zu machen, berief die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) auf Dezember 1960 eine Regionalkonferenz nach Lagos, der Hauptstadt Nigerias, ein. 36 von 38 eingeladenen Staaten entsandten 229 Delegierte und ihre Berater; sechs Nationen waren durch Beobachter vertreten. Der Einladung nicht gefolgt waren die Südafrikanische Union und Spanien¹⁾:

Wenn eine derart weitverzweigte Organisation, wie es die IAO mit ihren fast 100 Mitgliedstaaten ist, ihre Aufgabe gewissenhaft erfüllen will, bedarf sie einer Anzahl von Hilfseinrichtungen, die die nötige Teilarbeit übernehmen können. So hat sich die Einrichtung von Regionalkonferenzen sehr bewährt. Das sind Tagungen, die sich, ähnlich der Internationalen Arbeitskonferenz, mit den sozialen und sozialökonomischen Problemen befassen; sie tun das aber, wie ihr Name sagt, für ein bestimmtes Gebiet.

Ursprünglich war beabsichtigt gewesen, lediglich für Afrika südlich der Sahara eine Regionalkonferenz zu veranstalten. Die andersartige Sozialstruktur Nordafrikas schien das zu rechtfertigen. Auf Intervention mehrerer afrikanischer Staaten wurde die Konferenz dann aber für ganz Afrika einberufen. Das hat sich im Laufe der Veranstaltung als richtig und nützlich erwiesen. Afrika ist ja nicht nur ein „schwarzer“ Kontinent, vielmehr ist

sein Gesicht durch die islamischen Völker: Araber, Hamiten usw. mitgeprägt worden. Es war deshalb wichtig, jeden Staat oder jede Staatengruppe auch mit den Schwierigkeiten der anderen Gebiete vertraut zu machen, aber dennoch die gemeinsamen Probleme aller als Entwicklungsländer darzulegen. Wann immer Gebietskonferenzen oder Beratungen über Teile Afrikas folgen sollten, werden die Resultate dieser gesamtafrikanischen Veranstaltung der Ausgangspunkt der weiteren Aktivität sein.

Die innerafrikanische Wanderungsbewegung

Grundlage aller Diskussionen der Konferenz bildete der Bericht des Generaldirektors *David Morse*, der eine umfassende soziale und sozial-ökonomische Bestandsaufnahme des Kontinents unterbreitete. Nordafrika hat die höchste Bevölkerungszuwachsrate der Welt. Doch auch in Afrika südlich der Sahara beginnen sich die Erfolge intensiver gesundheitspolitischer Maßnahmen in einer hohen Bevölkerungszunahme zu zeigen. Aufgabe aller afrikanischen Regierungen muß es demnach sein, ein Gleichgewicht zwischen Bevölkerungszunahme und Ernährung herzustellen, d. h. nichts anderes, als eine ausgewogene Entwicklung von Industrie und Landwirtschaft zu bewerkstelligen. Dazu bedarf es eines Stammes von Facharbeitern und Landwirten. Wie sieht es damit aus?

Eine Industriearbeiterschaft im europäischen Sinne, die für alle technischen und ökonomischen Veränderungen gerüstet wäre, gibt es nicht. Die augenblickliche Situation ist gekennzeichnet durch eine ständige Wanderungsbewegung der Arbeitskräfte zu den Industriezentren und Plantagen südlich der Sahara und der Nomaden auf der Suche nach Weideland und Wasser für ihre Herden im Norden Afrikas. Während dem nordafrikanischen Nomadentum buchstäblich der Boden entzogen

1) International Labour Organisation, First African Regional Conference, Lagos, 5—17 December 1960. Provisional Record. First to twelfth Sitting. Revised List of Delegations and Secretariat. Genf 1961.

wird und Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit einkehren, ist nicht abzusehen, wann die südafrikanische Wanderungsbewegung zu einem Stillstand kommen wird.

Die Bevölkerung von Ost-, Zentral- und Südafrika beträgt rund 60 Millionen. Davon sind etwa 12 Mill. bis 13. Mill. arbeitsfähige Männer im Alter zwischen 16 und 45 Jahren. Fünf Millionen von ihnen sind zu irgendeinem Zeitpunkt von ihren Stammesgemeinschaften abwesend und als Lohnarbeiter beschäftigt. Ein Teil Afrikas südlich der Sahara, wie z. B. Nyassaland, Angola, Mozambique, Ruanda-Urundi, Basutoland, Bechuanaland und Swaziland, ist Arbeitskrätereservoir für die Südafrikanische Union, Nord- und Südrhodesien, Tanganjika und Uganda, in denen ständig 75 vH und mehr der männlichen arbeitsfähigen Bevölkerung der erstgenannten Länder arbeiten. „Kennzeichen der Arbeitskräftebewegung in Afrika südlich der Sahara ist, daß die Männer, die ihre Wohnstätten auf der Suche nach Arbeit verlassen, zum größten Teil vorübergehend abwesend sind und zurückkehren, wenn sie ihren Zweck erreicht haben. Sie unternehmen lange und gefährvolle Reisen, bleiben Monate, manchmal Jahre, fort und kehren dann in ihre Dörfer zurück — manchmal über Tausende von Meilen —, um hier zu bleiben, bis wieder Bedarf für eine neue Reise ähnlichen Umfangs besteht. Daher muß eine Untersuchung der Arbeitskräftebewegung in Afrika nicht nur die Ursachen der Bewegung aus den Stammesgemeinschaften heraus, sondern auch den Grund für das ständige Hin und Her zwischen den Stammesgemeinschaften und den Beschäftigungsorten erklären ...“, heißt es im Bericht des Generaldirektors²⁾.

Die Folgen der Wanderungsbewegung sind zweifach. Während der Abwesenheit der arbeitsfähigen Männer von ihren Dörfern müssen die landwirtschaftlichen Arbeiten von Frauen, alten Männern und Kindern ausgeführt werden. Die Anbaumethoden genügen kaum, um den Unterhalt der Dorfsassen sicherzustellen. Aufgabe der Landwirtschaft sollte es jedoch sein, für den heimischen Markt zu produzieren, um die Industriegebiete mit Nahrungsmitteln zu versorgen, gleichzeitig aber ihrerseits Markt für die heimische Industrie zu sein. Es ist klar, daß die bisherige Eigenbedarfsproduktion dieser Aufgabe niemals gerecht werden kann.

Der unständig herumziehende Arbeiter ist auf Grund seines Status ungelerner Arbeiter; er ist Analphabet und nur für untergeordnete Arbeiten einsatzfähig. Die Industrie bedarf aber des seßhaften Facharbeiters, Meisters und Ingenieurs.

2) International Labour Organisation, First African Regional Conference 1960. Report L. First Item of the Agenda. Report of the Director-General. Genf 1960, S. 37.

„Bildungsnot ist Leibesnot“³⁾

Von den 74 Sprechern, die zum Bericht des Generaldirektors das Wort nahmen, hat nicht einer versäumt, auf die große Bedeutung hinzuweisen, die der Intensivierung und Erweiterung von Bildungsmaßnahmen zukommt. Alle berichteten über Maßnahmen, die von ihren Regierungen ergriffen worden waren, sind oder werden, um die Grunderziehung zu fördern, das heißt besonders, das Analphabetentum zu überwinden. Alle Einrichtungen der sogenannten „Arbeiterbildung“ dienen hauptsächlich diesem Zweck. Erst wenn der Arbeiter lesen und schreiben kann, kann er auch Anweisungen für den Gebrauch von Maschinen studieren. Die audiovisuelle Methode kann nur in begrenztem Umfang Lesen und Schreiben ersetzen. Beseitigung des Analphabetentums ist aber auch die Voraussetzung für den Bauern, der seinen Betrieb auf Maschinen umstellen oder sich einer Kooperative anschließen will, in der Maschinen benutzt werden.

Die Konferenz beauftragte deshalb den Verwaltungsrat, einerseits die Gewerkschaften, die die Aufgabe der Arbeiterbildung in weitem Umfang übernommen haben, in geeigneter Weise zu unterstützen, andererseits den Generaldirektor zu veranlassen, weitere Seminare einzurichten, Stipendien zu vergeben und jede Art von Förderung solchen Vorhaben zukommen zu lassen, die neue Möglichkeiten der Arbeiterbildung eröffnen.

Der Heranbildung einer einheimischen Facharbeiterschaft stehen aber auch Hindernisse entgegen, denen nicht nur mit der Vergabe von Stipendien, der Einrichtung von Seminaren, Fachschulen usw. begegnet werden kann. Ein Teil der schwarzen Arbeiter arbeitet in der Südafrikanischen Union; diese Arbeiter werden erst dann in den Genuß einer geordneten Ausbildung kommen, wenn in ihren Heimatländern Arbeitskräfte gebraucht werden. Nicht viel besser sieht es in Nord- und Südrhodesien aus, wo — wie in der Südafrikanischen Union — weiße Gewerkschaften darüber wachen, daß kein schwarzer Arbeiter eine qualifizierte Arbeit erhält. Die Konferenz wandte sich deshalb an alle afrikanischen Mitgliedstaaten der IAO, die Übereinkommen der IAO zwecks Anwendung und Ratifizierung zu überprüfen. Das gleiche tat sie im Hinblick auf die Annahme der Empfehlungen. Besonderes Gewicht wurde auf die Übereinkommen und Empfehlungen gelegt, die den Schutz der Menschenrechte zum Gegenstand haben. Darunter befindet sich auch ein 1958 von der Internationalen Arbeitskonfe-

3) „Grunderziehung — Hilfe für Entwicklungsländer“. Berichte im Auftrag der Deutschen UNESCO-Kommission, herausgegeben von Heinz Kloss, S. 5. Dieser sehr instruktive erste Überblick über die Gesamtproblematik der Grunderziehung in Entwicklungsländern greift über Afrika hinaus und schildert in Einzelstudien auch die Situation in Asien, Lateinamerika und Europa. Das Buch ist 1960 im Verlag Ernst Klett, Stuttgart, erschienen.

renz verabschiedetes Übereinkommen, das sich gegen die Diskriminierung von Arbeitern aus Gründen der Hautfarbe, der Religion oder des Geschlechts bei Einstellung und Entlohnung wendet.

Die Folge der Diskriminierung der farbigen Arbeiter ist die Mißachtung der Handarbeit. Wenn der farbige Arbeiter Facharbeiter, Meister oder Ingenieur geworden ist — das gleiche gilt für den ausgebildeten Bauern —, wandert er in Angestelltenberufe ab. David Morse rief deshalb in seinem Schlußwort den Delegierten zu, entschiedene Anstrengungen zu unternehmen, „eine positive Haltung zur Handarbeit einzuprägen und das Ansehen der Handarbeit in Wirtschaft und Gemeinwesen zu erhöhen“⁴⁾.

Die Technik nicht überschätzen

David Morse wies weiter in seinem Schlußwort auf eine sehr wichtige Tatsache hin, die oft — zu oft — übersehen wird: „Nomaden, bei denen Vieh Symbol des Sozialprestiges ist, nicht aber ein ökonomischer Wert, in eine sesshafte Gemeinschaft von Milch produzierenden Bauern zu verwandeln, kann nicht durch ein bloßes technisches Training erreicht werden. Dazu bedarf es umfangreicher Änderungen in den Sitten, Haltungen und Institutionen dieser Völker, die zum wenigsten eine Generation brauchen, um Fuß zu fassen. Ebenso wird weit mehr als eine enge berufliche Ausbildung verlangt, um den afrikanischen ungelerten, un stetigen Arbeiter zu einem sesshaften Industriearbeiter zu machen. Die bloße Durchführung technischer Ausbildung würde fruchtlos sein, wenn nicht zu gleicher Zeit das gesamte System der Produktion und der Gesellschaftsverfassung nach und nach geändert wird, das auf der un ständigen Arbeitskraft basiert... Um Beschäftigung bei wachsender industrieller Arbeitskraft zu stabilisieren und Gelegenheit zur Ausbildung und zum Vorwärtkommen der Arbeiter zu schaffen, müssen bestimmte soziale Voraussetzungen erfüllt werden, d. h. unter anderem, Wohnungen zu bauen, die für die Afrikaner erschwinglich sind, so daß sie mit Frau und Kindern am Arbeitsort wohnen können. Es heißt ferner, grundlegende Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt zu schaffen und neue Formen der sozialen Sicherheit zu entwickeln, die nach und nach die Sicherheit ablösen, die z. B. die Stammesgemeinschaften in den ländlichen Gemeinwesen vermitteln“⁵⁾.

Kooperation zu welchem Ende?

David Morse empfiehlt, um die landlos gewordenen Bauern, die in die Städte strömen

und dort der Gefahr der Asozialität ausgesetzt werden, auf dem Lande zu halten, ihnen Eigentum an Land zu verschaffen. Neben diese ländlichen Farmer sollen ländliche Handwerker und Arbeiter in der Landwirtschaft und der ländlichen Industrie, kleine Händler und dergleichen treten. Die städtische Gesellschaft will er hauptsächlich aus Lohn- und Gehaltsempfängern in den Bergwerken der Industrie, dem Handel, dem Gewerbe und den öffentlichen Diensten zusammengesetzt wissen, die nur lose Verbindung zu den ländlichen Gebieten haben, aus denen viele von ihnen kommen. Dies ist das Bild einer bürgerlichen Gesellschaft, die von einer am Privateigentum an den Produktionsmitteln orientierten Volkswirtschaft integriert wird.

Die Empfehlung einer bestimmten Gesellschaftsform hat kein afrikanischer Delegierter moniert, wohl aber der englische Gewerkschaftsvertreter *Webber*. „Ich glaube nicht“, sagte er, „daß es nötig oder wünschenswert ist, dieser Konferenz individuelles Landeigentum zu empfehlen... Dies ist ein Punkt, der an die Wurzeln der Sozialordnung rührt, die in jedem Land entsprechend den Vorstellungen seines Volkes entschieden werden muß, und ich glaube nicht, daß irgendeine internationale Körperschaft sich mit einer Meinung wie dieser gleichsetzen sollte. Die IAO bietet dem Vereinigten Königreich keine Vorschläge zur Form des Landbesitzes an, und ich würde zögern, bevor ich vorschläge, sie solle sich mit dem gleichen Problem in Afrika befassen“⁶⁾. Er ertete weder Zustimmung noch Ablehnung.

Der russische Beobachter empfahl die Industrialisierung als Allheilmittel für alle Schwierigkeiten des Kontinents. Er empfahl sie mit dem Hinweis auf den Zustand seines Landes, das an Größe und Bevölkerungszahl etwa Afrika gleichkomme und das vor 40 Jahren sich an einem ähnlichen Punkte befunden habe wie Afrika heute⁷⁾. Auch er ertete weder Ablehnung noch Zustimmung. Wohl aber schien die Versammlung dem Minister für technische Erziehung des Senegal, *Badiane*⁸⁾, recht zu geben, der dafür plädierte, bilaterale technische Hilfe durch multilaterale Formen, wie z. B. die durch die IAO gebotene, vorzuziehen, weil mit ihrer Annahme weder einseitige politische noch ökonomische Bindungen verbunden seien.

David Morse hatte zu Beginn seines Berichtes die Delegierten gebeten, sich politischer Stellungnahmen zu enthalten und sich auf die Diskussion der technischen Fragen der Tagesordnung zu beschränken. Das wurde, wenn auch nicht ohne Widerspruch, respektiert. „Ich muß bekennen“, sagte der Premier von Nigeria, *Alhaji Sir Abubakar Tafawa Balewa*⁹⁾, in seiner Begrüßungsansprache, „daß meine Sym-

4) International Labour Organisation, First African Regional Conference (s. Anm. 1), Twelfth Sitting, S. 1—13.
5) Ebenda.

6) Ebenda, Sixth Sitting, S. 31—32.
7) Ebenda, Third Sitting, S. 24.
8) Ebenda, Seventh Sitting, S. 20.
9) Ebenda, First Sitting, S. 3.

pathie gleichermaßen zwischen dem Generaldirektor und jenen Delegierten geteilt ist, die in aller Ehrbarkeit glauben, daß Arbeitsprobleme so eng mit Politik verbunden sind, daß es unrealistisch ist, sie davon trennen zu wollen. Zum Beispiel werden die Grundsätze der Internationalen Arbeitsorganisation, die die Vereinigungsfreiheit, die Freiheit der Berufswahl und des Arbeitsplatzes und die Gleichbehandlung der Arbeiter unabhängig von Rasse, Religion oder Geschlecht betreffen, schamlos verletzt. Trotzdem versichere ich Ihnen, daß diese Angelegenheiten eines Tages von den politischen Führern der afrikanischen Staaten aufgegriffen werden, und deshalb schließe ich mich dem Verlangen des Generaldirektors an, weil ich glaube, daß wir dem Wohlergehen unserer Völker besser dienen können, wenn wir uns auf dieser Konferenz darauf konzentrieren, wirkungsvolle Lösungen für die Probleme zu finden, die wir eingeladen wurden zu diskutieren.“ Dieser realistischen Haltung wurde gefolgt.

Daß die afrikanischen Notstände aus dem Kolonialismus entspringen, ergibt sich aus der Art der Notstände. Mit ihrer Beseitigung wird zugleich auch das koloniale System beseitigt, und David Morse nahm kein Blatt vor den Mund in der sachlichen Darlegung aller Probleme und Übelstände des afrikanischen Kontinents. Indem er die soziale, sozialökonomische, verkehrspolitische, industrielle, kurz die Infrastruktur Afrikas darstellte, gab er ein Porträt der Kolonialherrschaft. Es wurde von den afrikanischen Delegierten als ein aufrichtiges Dokument hingenommen und genauso aufrichtig ergänzt. „Selten, wenn überhaupt, habe ich von einem Redner nach dem anderen eine so sorgfältige Analyse gehört, die die Schwierigkeiten aufzeigte, mit denen jedes Land konfrontiert ist, aber auch die Schritte, die unternommen wurden, ihnen zu begegnen¹⁰⁾.“ Dies konnte Morse als Resümee der Diskussion seines Berichtes sagen.

Die IAO — eine moralische Autorität

Das große Vertrauen, das die IAO genießt, kam in den Resolutionen zum Ausdruck, die sich besonders mit der Entwicklung ihrer eigenen Arbeit in Afrika befassen. Der IAO wurde aufgetragen, darauf zu dringen, daß möglichst viele der Übereinkommen, die die Arbeitswelt dieser Länder betreffen, von den Regierungen, seien es nun die der selbständig gewordenen afrikanischen Staaten oder die der Kolonialmächte, ratifiziert würden, und wenn sie bereits ratifiziert seien, solle auf ihrer Einhaltung bestanden und dieselbe überwacht werden. Die Delegierten wünschten auch eine Wiederholung der Regionalkonferenz in regelmäßigen Abständen. Weiter soll sich das

Afrikanische Beratungskomitee, das für ganz Afrika tätig ist, wenigstens alle zwei Jahre treffen. Sie baten auch, daß bei dem neu errichteten Institut für Soziale Studien in Genf¹¹⁾ den afrikanischen Problemen große Aufmerksamkeit zuteil werden möge.

Für die Industrialisierung unumgänglich ist die Errichtung von Gewerkschaften. Sie tragen wesentlich zur Stabilisierung der Arbeitskraft bei und helfen den Kampf gegen das Analphabetentum fördern. Deshalb sind in den Entwicklungsländern die Beziehungen zwischen Staat und Gewerkschaft oftmals so eng, daß die Gewerkschaften die staatliche Industrieplanung maßgebend beeinflussen. Zwar besteht hier die Gefahr, daß bestimmte Formen der Zwangsarbeit und der Organisationszwang im Zuge der Selbsthaftmachung der Arbeitskräfte Platz greifen; wesentlich größer ist jedoch die Gefahr, daß durch die weißen Unternehmer das Entstehen einer unabhängigen Gewerkschaftsbewegung unterbunden wird, wie es bisher zum Teil im Zusammenwirken mit den Gewerkschaften der weißen Arbeiter und Angestellten gang und gäbe war. Gegen die Gefahren der Staatsgewerkschaft, des Organisationsverbots und der Organisationsbehinderung richtete sich eine Resolution, die besonders auf die Einhaltung der Konventionen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Organisationsrechts von 1948 und 1949 hinweist. Gemäß der Bedeutung, die die Frauenarbeit für die Industrialisierung haben wird und der Wichtigkeit, Kinder und Jugendliche vor Überbeanspruchung zu bewahren, wurde die IAO aufgefordert, die Lebens- und Arbeitsbedingungen dieser Bevölkerungsgruppen in Afrika speziell zu untersuchen.

Welche Möglichkeiten besitzt nun die IAO, um diese Beschlüsse durchzusetzen? Die IAO ist kein Ministerium für Arbeit und Soziales im Weltmaßstab, sie ist eher ein Parlament für diese Fragen. Sie hat also keine Möglichkeit, mit Zwangsmaßnahmen zu drohen, wenn Mitglieder sich nicht an bereits ratifizierte Übereinkommen oder Empfehlungen halten oder gegen die Grundsätze der IAO verstoßen. Natürlich könnte sie versuchen, ein Mitglied wie die Südafrikanische Union auszuschließen, aber was wäre damit gewonnen? Die Arbeiter in einem solchen Gebiet wären dann erst recht jeglichen Schutzes beraubt. Was sie tun kann, ist: durch eine weitestgehende Veröffentlichung aller bei ihr eingehenden Untersuchungen und, indem sie den Beschwerden von Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Regierungsvertretern nachgeht, an das Gewissen ihrer Mitglieder und der Weltöffentlichkeit zu appellieren. Wenn ein Staat eine Konvention oder Empfehlung ratifiziert hat, muß er jährlich über ihre Einhaltung Bericht erstatten. Wenn er das nicht tut oder der Bericht unge-

10) Ebenda, Twelfth Sitting, S. 2.

11) Siehe darüber den Bericht in GM 5/1960, S. 307—308.

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

nügend ist, werden die Vertreter des Staates aufgefordert, sich vor dem Verwaltungsrat zu rechtfertigen. Ist diese Erklärung nicht zufriedenstellend, kann der Verwaltungsrat verlangen, daß der betreffende Staat vor der Internationalen Arbeitskonferenz zur Rechenschaft gezogen wird. Auf diese Weise kann die IAO

die gutwilligen Nationen in ihrem Streben nach sozialer Gerechtigkeit unterstützen, und sie erreicht auf diesem Weg vielleicht, daß der Kreis derjenigen Nationen kleiner wird, die die Menschenrechte in der modernen Arbeitswelt ignorieren zu können meinen.

Annemarie Zimmermann