

Internationale Arbeitsorganisation

## **Entwurf eines neuen Übereinkommens über die schlimmsten Formen von Kinderarbeit**

### **Beratungen über neues Kinderarbeits-Übereinkommen vom Global March erfolgreich beeinflusst**

*Im September 1998 veröffentlichte das Internationale Arbeitsamt einen ersten Entwurf für ein Übereinkommen über das Verbot und die unverzügliche Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit sowie eine das Übereinkommen begleitende Empfehlung (vgl. „Dokumentiert: Der Entwurf des neuen Übereinkommens“ auf den Seiten XX bis XX dieses Neswletter). Beide Texte gehen auf Beschlüsse der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1998 in Genf zurück. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten haben bis Ende November 1998 ihre Anmerkungen und Änderungswünsche zu diesen Entwürfen nach vorherigen Anhörungen der Gewerkschaften und Verbände der Arbeitgeber ihrer Länder dem Internationalen Arbeitsamt weitergeleitet. Diese Antworten der Regierungen werden im Februar 1999 vom Internationalen Arbeitsamt veröffentlicht, das dann im April 1999 überarbeitete Textentwürfe für Übereinkommen und Empfehlungen als Grundlage der Beratungen der 87. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1999 vorlegen wird. Bei dieser Tagung werden dann – dies ist aufgrund der diesjährigen Beratungen zu erwarten – alle drei „Parteien“ der Internationalen Arbeitsorganisation – Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften – zahlreiche Änderungsanträge stellen*

Schon seit Jahren setzt sich die Internationale Arbeitsorganisation für die Abschaffung ausbeuterischer Kinderarbeit ein. Das bereits im Jahr 1973 verabschiedete Übereinkommen 138 über das Mindestalter für die Zulassung zu einer Beschäftigung wurde jedoch nur von verhältnismäßig wenigen Staaten ratifiziert, und der Kampf gegen die Ausbeutung von Kindern kam nur mühsam voran. Daher soll jetzt das neue Übereinkommen beitragen zur unverzüglichen Abschaffung wenigstens der schlimmsten Formen von Kinderarbeit. Dies begrüßen die Trägerorganisationen des Global March Against Child Labour grundsätzlich, auch wenn das neue Übereinkommen (wie alle durch die Internationale Arbeitsorganisation gesetzten Arbeitsnormen) nur begrenzte Bedeutung haben kann.

Allerdings kritisierten die Trägerorganisationen des Global March die ursprünglich vom Internationalen Arbeitsamt vorgelegten Vorschläge als bei weitem nicht ausreichend. Vor allem europäische Träger des Marsches forderten deshalb (nicht zuletzt auf Drängen des Deutschen Bündnisses) im Vorfeld der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz sehr konkrete Änderungen und Ergänzungen und versuchten, Regierungen und Gewerkschaften von der Notwendigkeit dieser Forderungen zu überzeugen. Auch während der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz führten Mitglieder des International Steering Committee des Global March, des Deutschen Bündnisses und weiterer Kinderrechtsorganisationen zahlreiche Gespräche mit den Delegierten.

### **Aktionsprogramme verbindlich**

Es ist auch (wenngleich nicht ausschließlich) diesen Lobbybemühungen zu danken, daß die Arbeitskonferenz beschloß, das neue Übereinkommen solle die Unterzeichnerstaaten zur

Erarbeitung und Umsetzung von Aktionsprogramme verpflichten (nach den ursprünglichen Vorschlägen des Internationalen Arbeitsamtes sollten diese Programme nur in den Empfehlungen als mögliche Maßnahmen genannt werden). Diese Programme müssen – so die Beschlüsse – in Konsultationen mit Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgearbeitet und durchgeführt werden. (Konkretisiert werden die Ziele solcher Programme allerdings nur in den Empfehlungen).

Diese Veränderung ist eine wesentliche Verbesserung der Vorschläge des Arbeitsamtes und von grundsätzlicher Bedeutung: Im neuen Übereinkommen soll jetzt ausdrücklich geregelt werden, auf welche Weise und mit welchen Instrumenten die Unterzeichnerstaaten die unerträglichsten Formen von Kinderarbeit abzuschaffen haben. Dies hat zur Folge, daß die Internationale Arbeitsorganisation bei der Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens nicht nur Fortschritte bei der Abschaffung von Kinderarbeit, sondern auch die Qualität der nationalen Instrumente und Maßnahmen prüfen wird.

In diesem Sinne ist eine weitere Abänderung der ursprünglichen Vorschläge, die einer Forderung des Deutschen Bündnisses für den Global March wenigstens zum Teil entspricht: Das Übereinkommen soll nämlich nach den Genfer Beschlüssen die Unterzeichnerstaaten verpflichten, „geeignete Mechanismen“ einzuführen, um die Anwendung der Bestimmungen zur Abschaffung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit zu überwachen (auch diese Vorschrift war ursprünglich nur als Empfehlung vorgesehen).

Positiv ist auch, daß nach den diesjährigen Beschlüssen der Arbeitskonferenz das neue Übereinkommen wenigstens teilweise der Bedeutung von Bildung im Kampf gegen die unerträglichsten Formen von Kinderausbeutung Rechnung tragen soll. So ist jetzt vorgesehen, daß die Unterzeichnerstaaten für extrem ausgebeutete Kinder den Zugang zu Maßnahmen der Grundbildung sichern müssen.

### **Weiterhin Lobbyarbeit nötig**

Doch trotz aller Erfolge konnten nicht alle Forderungen des Global March durchgesetzt werden (vgl. den Beitrag „Internationale Koordination des Global March Against Child Labour: Stellungnahme zu dem vorgeschlagenen IAO-Übereinkommen über die schlimmsten Formen von Kinderarbeit“ auf Seiten XX bis XX dieses Newsletter). So sind die Trägerorganisationen des Marsches davon überzeugt, daß auch jede Arbeit, die aufgrund ihrer Art den Zugang eines Kindes zu Maßnahmen der Grundbildung grundsätzlich verhindert, zu den schlimmsten Formen von Kinderarbeit zu rechnen sei. Dies ist umso wichtiger, weil die große Gruppe der Mädchen, die als Hausangestellte ein oft kümmerliches Dasein fristen, nur auf diese Weise von dem neuen Übereinkommen erfaßt werden können. Diese Einschätzung wurde von den Gewerkschaften mit Nachdruck vorgetragen. Die Arbeitnehmer und der größte Teil der Regierungen<sup>1</sup> waren aber der Meinung, Entwicklungsländer könnten von einer Ratifikation des neuen Übereinkommens abgehalten werden, wenn das Kriterium „Verweigerung eines Zuganges zur Grundbildung“ in die Definition der schlimmsten Formen von Kinderarbeit<sup>2</sup> aufgenommen würde. Daher wird es zu den Aufgaben der nächsten Monate

---

<sup>1</sup> Lediglich die Regierungsdelegationen von Schweden, Kuba, Uruguay, Kongo und Südafrika schlossen sich den Vorstellungen des Global March und der Gewerkschaften an.

<sup>2</sup> Nach den Beschlüssen der Arbeitskonferenz soll der Begriff „schlimmste formen von Kinderarbeit“ umfassen: a) alle Formen von Sklaverei, b) jeden Mißbrauch von Kindern für pornographische Zwecke und

gehören, die Regierungen und Arbeitgeber der Industrieländer davon zu überzeugen, daß auch alle Formen von Kinderarbeit, die grundsätzlich jede Grundbildung unmöglich machen, unverzüglich abzuschaffen sind.

Vor allem scheiterte der Global March mit der Forderung, Nichtregierungsorganisationen bei der Definition und Bestimmung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit und bei Erarbeitung und Durchführung der Aktionsprogramme zu beteiligen. Diese Forderung – sie wurde nur von den sogenannten IMEC-Staaten<sup>3</sup> unterstützt – ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil die schlimmsten Formen von Kinderarbeit vor allem im informellen Sektor anzutreffen sind, zu dem aber weder Gewerkschaften noch Behörden Zugang haben. Lediglich Nichtregierungsorganisationen gelingt es (zumindest teilweise), für die Rechte der im informellen Sektor ausgebeuteten Kinder einzutreten, und Nichtregierungsorganisationen haben die besten Kenntnisse über Ausmaß und Formen dieser oft versteckten Kinderausbeutung.

Während die Arbeitgeber eine verbindliche Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen ohne großen Nachdruck ablehnten, wehrten sich die Gewerkschaften mit Entschiedenheit dagegen. Sie befürchteten, daß Arbeitgeber und Regierungen eigene Schein-Nichtregierungsorganisationen bilden, sie an den nach dem neuen Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen beteiligen und auf diese Weise unabhängige Gewerkschaften schwächen könnten. Auf diese Weise könnte auch, so die Gewerkschaften, die Drei-Parteien-Gliederung (Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften) der Internationalen Arbeitsorganisation ausgehöhlt werden mit dem Ziel, auf internationaler Ebene zunehmend Gewerkschaften zugunsten von Nichtregierungsorganisationen zurückzudrängen.

Besonders heftig gegen eine Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen votierten in gewerkschaftsinternen Sitzungen die Vertreter Italiens, Ägyptens und Indiens: In Italien hatte es das Hilfswerk Manitese versäumt, Gewerkschaften in den Vorbereitungsprozeß des Global March einzubinden, in Ägypten war der Global March weitgehend von einer gewerkschaftsfeindlichen Regierung vorbereitet worden und in Indien sind die Beziehungen der Gewerkschaften zum Südasiatischen Bündnis gegen Kindersklaverei traditionell nicht sehr tragfähig. Immerhin sind einige skandinavischen, die niederländischen und (mit Vorbehalt) die deutschen Gewerkschaften bereit, für eine Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen einzutreten – ein Ansatzpunkt für künftige Lobbyarbeit, die auch die Bereitschaft der IMEC-Staaten erleichtert wird, bei der nächstjährigen Arbeitskonferenz erneut für den verbindlichen Einbezug von Nichtregierungsorganisationen einzutreten.

## **Teilerfolge des Global March**

Insgesamt konnten daher zwar nicht alle Forderungen des Global March, das neue Übereinkommen betreffend, schon bei der diesjährigen Arbeitskonferenz durchgesetzt werden. Dennoch gelang es, in wesentlichen Punkten die Vorstellungen des Global March mehrheitsfähig zu machen. Allein schon dieser Umstand gehört zu den größten Erfolgen des weltweiten Marsches für Kinderrechte. Dieser Teilerfolg der Lobbybemühungen ist der beeindruckenden Präsenz des Global March in der Eröffnungsphase der diesjährigen

---

Kinderprostitution, c) jede Beteiligung von Kindern an illegalen Aktivitäten wie Drogenproduktion und -handel und d) jede Arbeit, die Gesundheit, Sicherheit oder Moral der Kinder gefährden könnte.

<sup>3</sup> Industrialized Market Economies: Staaten der Europäische Union, Schweiz, USA, Kanada, Japan, Australien, Neuseeland und Ungarn.

Internationalen Arbeitskonferenz zu danken: Die Delegierten waren von den Begegnungen mit den „Core Marchers“ spürbar berührt, was die Beratungen des zuständigen Ausschusses für Kinderarbeit deutlich prägte. Mit Ausnahme weniger Delegationen (negativ fielen vor allem die Regierungsdelegationen aus dem Sudan, aus Indien, Pakistan und Ägypten sowie die Gewerkschaftsdelegation aus dem Iran auf) mühten sich alle Beteiligten um einen tragfähigen Kompromiß.

Hinzu kommt, daß nicht nur der Global March ein Interesse an der Internationalen Arbeitskonferenz hatte, sondern daß auch umgekehrt die Arbeitskonferenz wohl noch nie zuvor auf so großes öffentliches Interesse gestoßen ist wie in diesem Jahr: Angesichts des weltpolitischen Gerangels zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Welthandelsorganisation (WTO) nutzte die ILO das ungewohnte Interesse von Medien und Politikern zur Positionsverbesserung. Auch unter diesem Aspekt verdient die bei der 86. Tagung der Arbeitskonferenz verabschiedete Deklaration über fundamentale Rechte der ArbeitnehmerInnen („Core Standards“) Beachtung, sie sieht vor, daß auch diejenigen Mitgliedsstaaten der ILO über die Einhaltung der neuen Konvention berichten müssen, die dieselbe nicht ratifiziert haben.

Vor diesem Hintergrund sind die Träger des Global March optimistisch, mit umfangreichen Lobbybemühungen in den nächsten Monaten auch die bisher noch unerfüllten Forderungen durchzusetzen. Diesem Ziel wird auch dienen, daß im Juni 1999 mehrere ehemalige Kinderarbeiterinnen und -arbeiter – vor allem „Core Marchers“ des Global March – ebenso nach Genf kommen werden wie mehrere Vertreterinnen und Vertreter der Trägerorganisationen des Global March aus aller Welt.