

Internationale Arbeitsorganisation verabschiedet neues Übereinkommen gegen schlimmste Formen der Kinderarbeit

Auch ein Erfolg des Global March Against Child Labour

Nach rund dreijähriger Vorbereitung verabschiedete die 87. Tagung der Internationale Arbeitskonferenz am 17. Juni 1999 ein neues Übereinkommen und eine begleitende Empfehlung über schlimmste Formen von Kinderarbeit. Auch an der diesjährigen Konferenz hatten wieder, wie schon bei der letztjährigen Tagung, Vertreterinnen und Vertreter des Global March Against Child Labour teilgenommen, darunter auch einige wenige „Core Marchers“ des letzten Jahres. Das deutsche Bündnis für den Global March wurde vertreten von Barbara Dünnweller als Beobachterin der Kindernothilfe e.V. und von Klaus Heidel, der als Repräsentant des Deutschen Bündnisses für den Global March wie im Vorjahr Mitglied der deutschen Regierungsdelegation war. Der folgende Kurzbericht beschränkt sich auf wenige Anmerkungen, ausführliche Berichte enthält der Global March News Letter August 1999, der kostenlos bei der Werkstatt Ökonomie e.V. bezogen werden kann.

Dramatisch verliefen mitunter die Beratungen des Ausschusses für Kinderarbeit der diesjährigen Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, an einigen Tagen drohten gar die Verhandlungen über ein neues Übereinkommen über schlimmste Formen der Kinderarbeit zu scheitern. Mühsam war bereits der Beginn: Dreieinhalb Stunden wurde allein über den Titel des Übereinkommens gerungen – sollte es ein Übereinkommen über die unverzügliche Abschaffung schlimmster Formen von Kinderarbeit werden, oder eines über unverzügliche Maßnahmen zur Abschaffung derselben? Am Ende wurde im Konsens bestimmt: Das Übereinkommen 182 der Internationalen Arbeitsorganisation heißt mit vollem Titel: „Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Abschaffung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit“.

Diese gelegentlich quälende Debatte über den Titel war in vierfacher Hinsicht aufschlußreich:

Erstens waren (fast) alle Delegierte ernsthaft an einer Verabschiedung eines neuen Übereinkommens über Kinderarbeit interessiert. Dies ist durchaus bemerkenswert: Nicht zuletzt die erneute (wengleich im Vergleich zum Vorjahr erheblich schwächere) Präsenz des Global March Against Child Labour schuf eine Atmosphäre, die offenen Widerstand gegen die Verabschiedung des neuen Übereinkommens nicht erlaubte.

Zweitens aber verhinderte diese Übereinstimmung keinesfalls, daß immer wieder unterschiedliche Interessen und daraus abgeleitete Vorstellungen über den Text des Übereinkommens unversöhnlich aufeinanderprallten. Mitunter eskalierten diese Gegensätze so sehr, daß ein Scheitern der Verhandlungen in der Luft zu liegen schien. Vor allem der indische Delegierte, ein überaus versierter Taktiker, erweckte gelegentlich den Eindruck, die Betonung der Differenzen diene einer verdeckten Sabotierung der Verhandlungen.

Drittens bestand Konsens darüber, daß alle strittigen Punkte im Konsens entschieden werden sollten. Das erschwerte die Verhandlungen: Vor allem in ihrer mittleren Phase wurden die Beratungen im (öffentlich tagenden) Ausschuß mehrfach unterbrochen und (nichtöffentlichen) Sonderkommissionen übertragen. Manche Delegierte, die von diesen Gesprächen hinter verschlossenen Türen ausgeschlossen blieben, kritisierten dieses Verfahren als undemokratisch. Andererseits gründete das Festhalten am Konsens in der Hoffnung, auf diese Weise zu

einem Übereinkommen zu kommen, das von möglichst allen Mitgliedsstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation ratifiziert werden könnte.

Viertens schließlich macht der dann endlich gefundene Titel das Besondere des neuen Übereinkommens deutlich: Es geht in der Tat nicht um eine unverzügliche Abschaffung schlimmster Formen von Kinderarbeit, ein solches Ansinnen wäre unrealistisch, sondern um unverzügliche Maßnahmen. Der Akzent des Übereinkommens liegt auf der Regelung von Verfahrensfragen: Wichtig ist das Übereinkommen 182 nicht deshalb, weil es erstmals bestimmte Formen von Kinderarbeit verbieten würde – was das Übereinkommen verbietet, ist längst durch viele Instrumente des Völkerrechtes verboten –, wichtig ist das Übereinkommen, weil es konkrete und unverzügliche Maßnahmen zur wirksamen Durchsetzung solcher Verbote verbindlich vorschreibt.

Hinsichtlich der zu verbietenden Formen von Kinderarbeit aber bleibt das Übereinkommen hinter vielen Erwartungen und vor allem den Forderungen des Global March zurück. Die beiden wichtigsten Aspekte seien angedeutet:

Zunächst gelang es einigen südasiatischen Regierungen im Verlauf der Konferenz, einen engen Begriff schlimmster Formen von Kinderarbeit durchzusetzen. Sie erreichten, daß das neue Übereinkommen jene Formen von Kinderarbeit nicht zu den schlimmsten rechnet, die systematisch jeden Zugang zu Maßnahmen der Grundbildung verhindern. Von solchen Formen sind vor allem Mädchen als Hausangestellte betroffen, die aufgrund ihrer Arbeitsbedingungen nie die Chance einer auch nur elementaren Bildung erhalten.

Ein vollständiges Verbot von Kindersoldaten scheiterte dann vor allem am Widerspruch der USA. Da das neue Übereinkommen alle Personen unter 18 Jahren als „Kinder“ bezeichnet, hätte ein vollständiges Verbot die geltende Rechtslage in den USA berührt, die den Militärdienst von 17jährigen auch im Krieg zuläßt. Daher beschränkt sich das neue Übereinkommen auf das Verbot einer Zwangsrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten. Dies ist unbefriedigend, mehr war aber aufgrund der Haltung der USA (und Großbritanniens) nicht durchsetzbar. Deshalb erwartet das Deutsche Bündnis für den Global March, daß die Verhandlungen der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen über ein Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention von 1989 zum umfassenden Verbot von Kindersoldaten zügig zum Abschluß gebracht werden.

Hinsichtlich der Verfahrensvorschriften bleibt unbefriedigend, daß das neue Übereinkommen nur schwache Bestimmungen zur Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen an der Entwicklung und Durchsetzung von Aktionsprogrammen zur Beseitigung schlimmster Formen von Kinderarbeit vorsieht. Gegen eine umfassendere Beteiligung wehrten sich vor allem viele Gewerkschaften aus Ländern des Südens in der Befürchtung, Regierungen könnten Nichtregierungsorganisationen zur Schwächung von Gewerkschaften benutzen.

Doch trotz solcher Mängel ist das neue Übereinkommen ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Vor allem die ausführlichen Bestimmungen über Aktionsprogramme und weitere Maßnahmen zur Durchsetzung des Verbotes schlimmster Formen von Kinderarbeit stellen eine begrüßenswerte Weiterentwicklung der Ausgestaltung von Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation dar. Für die Konkretisierung dieser Maßnahmen enthält die völkerrechtlich unverbindliche Empfehlung 190 wichtige Kriterien.

Daher forderte das Deutsche Bündnis für den Global March in einer Pressemitteilung vom 17. Juni 1999 von Bundesregierung und Bundestag, diese Kriterien in der Entwicklungszusam-

menarbeit zu berücksichtigen. Hierbei sollten Maßnahmen Vorrang haben, die sich gegen versteckte Formen der Kinderarbeit und gegen besonders verwerfliche Ausbeutung von Mädchen wenden.

Eindringlich mahnt die Pressemitteilung schließlich: „Erforderlich ist weiter, daß die Bundesregierung auch künftig das Internationale Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) der Internationalen Arbeitsorganisation finanziell unterstützt und dabei auf die Beachtung der neuen Empfehlung drängt. Mit Entschiedenheit protestiert das Deutsche Bündnis für den Global March gegen Überlegungen, die deutsche Förderung von IPEC einzustellen.“

In der Tat: Würde die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Aktivitäten im Gefolge des Übereinkommens 182 unter Beachtung der Bestimmungen der Empfehlung 190 konkretisieren, wäre dies ein gewaltiger Schritt hin zur Abschaffung grausamster Formen von Kinderarbeit: Viele Millionen versklavter Kinder und unzählige Millionen von Kindern, die extrem gefährliche Arbeit ausüben müssen, hätten dann eine Chance, in absehbarer Zeit ihrem Leid zu entfliehen.

Jetzt kommt es darauf an, daß möglichst rasch möglichst viele Staaten das Übereinkommen 182 ratifizieren. In Deutschland wird die Ratifizierung aber noch einige Zeit auf sich warten lassen: Im November 1999 wird die amtliche deutschsprachige Fassung des Übereinkommens erstellt, im Februar 2000 geht dann der Text an die Bundesregierung. Es folgen langwierige juristische Prüfungen durch Ministerien und Länder, und erst dann kann der Bundestag ratifizieren. Das Deutsche Bündnis für den Global March beschloß, diesen Prozeß zu begleiten, und beauftragte die Werkstatt Ökonomie e.V. mit der entsprechenden Koordination.