

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über Kinderarbeit in der Welt

I. Definition der IAO zur Kinderarbeit (World Labour Report 1992, Seite 14)

Nach dem World Labour Report der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) von 1992 gehören zur Kinderarbeit folgende Merkmale:

- Arbeit von zu jungen Kindern: Kinder in Entwicklungsländern beginnen mit der Arbeit in Fabriken häufig bereits im Alter von 6 oder 7 Jahren;
- lange Arbeitszeiten: in manchen Fällen 12 bis 16 Stunden am Tag;
- Arbeit unter Überanstrengung: gemeint ist körperliche oder auch psychische Anstrengung wie z. B. in engen Minenwerken;
- Arbeit auf der Straße: unter ungesunden und gefährlichen Bedingungen;
- Arbeit für eine sehr geringe Bezahlung;
- Arbeit mit nur geringem Anreiz; wie z. B. monotone und sich ständig wiederholende Aufgaben, die die soziale und seelische Entwicklung des Kindes hemmen;
- Übertragung von zuviel Verantwortung;
- Kinderarbeit als Subjekt von Einschüchterung; Verhinderung von Selbstvertrauen und Selbstwertgefühl, z. B. durch unfreie Arbeitssituationen wie in Schuldknechtschaft oder auch durch sexuellen Mißbrauch.

Diese nicht gesetzliche, sondern an Tatsachen orientierte Definition der IAO zur Kinderarbeit verdeutlicht, daß nicht jede Beschäftigung von Kindern Kinderarbeit ist. Es geht also nicht um Kinder, die ihren Eltern gelegentlich im Haushalt oder auf dem Bauernhof helfen, oder die zur Aufbesserung ihres Taschengeldes Zeitungen austragen. Es geht vielmehr um

Kinderarbeiter, die unter ausbeuterischen, gesundheitsgefährdenden, entwicklungshemmenden oder sogar sklavenartigen Bedingungen ihr Leben fristen müssen.

Mit der Situation dieser Kinder, die – bis auf wenige Ausnahmen – überwiegend in Entwicklungsländern leben – befaßt sich der vorliegende Bericht der Bundesregierung. Er kann, auch wenn er darum bemüht ist, nicht umfassend sein. Beabsichtigt ist vielmehr, daß aus einem ersten Überblick über die Ursachen und Statistiken zur Kinderarbeit sowie über die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Kinderarbeitern – die anhand ausgewählter Beispiele dargestellt werden – eine Übersicht über die Ausmaße des Problems der Kinderarbeit vermittelt und aufgezeigt wird, welche rechtlichen und handels- und entwicklungspolitischen Möglichkeiten bestehen, um Kinderarbeit langfristig einzudämmen.

Kinderarbeit mit den Merkmalen im Sinne der IAO-Definition ist in Deutschland und anderen europäischen Staaten noch vereinzelt (siehe unter II.) anzutreffen. Generell arbeiten Kinder in Deutschland und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht, weil sie zum Familieneinkommen beitragen müssen, sondern um sich eigene Wünsche zu erfüllen (z. B. „Taschengeld-Kinderarbeit“). Kinderarbeit in Bergwerken existiert nicht. Auch industrielle Kinderarbeit spielt keine Rolle mehr. Der Großteil der Kinderarbeit in Deutschland wird im Dienstleistungsbereich geleistet. Selbst in den Fällen, in denen gegen das generelle Verbot der Kinderarbeit verstoßen wird, liegt meist keine Gefährdung der Gesundheit durch zu schwere oder gefährliche Arbeiten vor. Verstöße beruhen allenfalls auf meist

geringfügigen Überschreitungen der zulässigen Arbeitszeit oder resultieren aus Beschäftigungen, die nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz nicht zugelassen sind, wie z. B. durch das Verteilen von Werbezetteln, Arbeiten außerhalb der zulässigen Tageszeiten, das Ausführen von Botengängen und das Babysitten.

Dieses eher marginale und in der Qualität nicht unter die IAO-Definition subsumierbare Vorkommen von Kinderarbeit in Industriestaaten sollte zwar nicht bagatellisiert werden, ist aber nicht Gegenstand dieses Berichts.

Vielmehr versteht die Bundesregierung den vom Bundestag erteilten Auftrag, einen umfassenden

Bericht über Kinderarbeit in der Welt vorzulegen, so, daß hier die schlimmsten Ausformungen von Kinderarbeit, wie sie in einer Reihe von Entwicklungsländern anzutreffen ist, darzulegen sind. Dies ergibt sich vor allem daraus, daß sich der dem Auftrag an die Bundesregierung vorausgehende Antrag „Kinderarbeit erfolgreich bekämpfen“ (Drucksache 12/7067) – dessen angesprochene Problemfelder auch in dem hier vorgelegten Bericht zu berücksichtigen sind – überwiegend mit Kinderarbeitern, zum Teil auch Kinderschuldnechten in der südasiatischen Teppichindustrie befaßte und damit ausschließlich besonders ausbeuterische Formen der Kinderarbeit in der Dritten Welt betraf.

II. Statistiken zur Kinderarbeit

Genauere und verlässliche Daten zu Kinderarbeiten zu erhalten ist ausgesprochen schwierig und auch der IAO nicht möglich. Die Dunkelziffer wird als sehr hoch eingeschätzt, ist aber nicht quantifizierbar. Zuverlässigeres vorhandenes Datenmaterial liegt in der Regel jeweils einige Jahre zurück. Die Dunkelziffer der Kinderarbeiter und die damit verbundene schwierige statistische Erfassung hängt u. a. damit zusammen, daß viele Kinder im informellen Sektor arbeiten (z. B. als Hauspersonal oder als Straßenkinder oder auch in kleinen Betrieben, die oft von gesetzlichen Regelungen ausgenommen sind). Aber auch im formellen Sektor (z. B. in bestimmten Industriezweigen wie der Teppichindustrie, Ziegeleien usw.) sind die Kinderarbeiter, weil sie oft illegal beschäftigt werden, statistisch versteckt. Außerdem leugnen nicht selten Regierungen und Arbeitgeber die Tatsache der Kinderarbeit, was die statistische Erfassung erschwert.

Ein weiteres Problem bei der statistischen Erfassung von Kinderarbeit besteht auch darin, daß die zur Verfügung stehenden Daten oft pauschal Kinderarbeiter bis zu 14 Jahren erfassen, wobei nicht spezifiziert wird, in welcher Altersstufe wieviele Kinder in Arbeit stehen. Ebensovienig ist den Statistiken zu entnehmen, in welchen Bereichen wieviele Kinder tätig sind, wobei allerdings davon auszugehen ist, daß die meisten Kinder im informellen Sektor arbeiten.

Die folgenden Zahlen sind dem Kinderarbeitsbericht des amerikanischen Arbeitsministeriums vom Juli 1994 entnommen. Sie wurden vom Arbeitsministerium zum Teil auf der Grundlage von Regierungsstatistiken sowie auf der Grundlage von Statistiken von Nichtregierungsorganisationen bzw. Internationalen Organisationen wie der IAO oder UNICEF mitgeteilt (Bericht des amerikanischen Arbeitsministeriums vom 15. Juli 1994 (BY THE SWEAT AND TOIL OF CHILDREN: The Use of Child Labour in American Imports):

Hieraus ergeben sich folgende Statistiken:

Bangladesch: 5,7 Mio. der 10–14jährigen Kinder, andere Schätzungen belaufen sich auf 15 Mio. arbeitende Kinder.

Brasilien: 14,3 % der 10–13jährigen Kinder, nahezu 2 Mio.

Kolumbien: 800 000 Kinder zwischen 12–17 Jahren

Ägypten: 1,4 Mio. Kinder zwischen 6–14 Jahren

Guatemala: Mehr als 1 Mio. Kinder ab 7 Jahren

Indien: Während die indische Regierung 17,5 Mio. angegeben hatte, liegen die Schätzungen z. B. der IAO bei 44 Mio. und mehr Kindern.

Indonesien: 2,2 Mio. Kinder zwischen 10 und 14 Jahren

Mexiko: 8–11 Mio. Kinder unter 15 Jahren

Nepal: 3 Mio. Kinder (ohne Altersangabe)

Pakistan: Unterschiedliche Schätzungen belaufen sich auf 2–19 Mio.

Philippinen: 5–5,7 Mio. Kinder

Tansania: Mindestens über 13 % der 10–14jährigen Kinder arbeiten.

Thailand: Mindestens 4 Mio. Kinderarbeiter.

So wenig präzisierbar also die Statistiken über Kinder sind, deren Arbeits- und Lebensbedingungen der unter I. wiedergegebenen Definition der IAO entsprechen, erschreckend sind sie allemal. Die IAO schätzt die Zahl der arbeitenden Kinder weltweit auf 100 bis 200 Mio. (World Labour Report, ILO Genf, 1992, S. 13). Dies würde bedeuten, daß weltweit – insbesondere in den Entwicklungsländern – etwa 20–30 % der Kinder im Alter zwischen 6 und 15 Jahren in irgendeiner Form beschäftigt werden und 4–8 % aller Erwerbstätigen Kinder sind. Gleichzeitig beträgt nach Angaben der IAO die Rate der arbeitslosen Erwachsenen in vielen Entwicklungsländern 20–30 %. Nach neueren Erhebungen der Statistikabteilung des Internationalen Arbeitsamtes sind von den weltweit arbeitenden Kindern 55 % Jungen und 45 % Mädchen. Nur 38 % der Kinderarbeiter werden entlohnt. Arbeitende Mädchen sind in der Regel wirtschaftlich noch mehr benachteiligt als arbeitende Jungen.

Von den 38 % der entlohnten Kinderarbeiter sind 60 % Jungen (Ashagrie, K., Statistics on Child Labour, a brief report/Statistiques sur le travail des

enfants-rapport succinct, Résumé, in: ILO Genf, Bulletin of Labour Statistics, 1993 – 3, S. XIff. (XXV)). In Indien vermutet die IAO 44 Mio. Kinderarbeiter (World Labour Report, ILO Genf, 1992, S. 13). Allein im „Teppichgürtel“ Varanasi/Bhadohi/Mirzapur arbeiten 100 000–150 000 Kinder; in der Streichholz- und Feuerwerksindustrie Südindiens werden bis zu 30 % Kinder im Alter von 6–10 Jahren beschäftigt.

In Brasilien arbeiten von den 10–14jährigen Kindern (insgesamt 15,5 Mio.) ca. 2,9 Mio. Kinder (= 18,7 %). Viele dieser Kinder tragen mit zum Familienunterhalt bei, so allein 22 % der Kinder aus brasilianischen Familien, deren Pro-Kopf-Einkommen 50 % des Mindestlohnes beträgt (siehe z. B. Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5244 vom 24. Juni 1993, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage des Abgeordneten Konrad Weiß (Berlin) und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 12/4455 – Menschenrechtsverletzungen an Kindern und Jugendlichen in Brasilien – zu Frage 13, S. 8).

Am meisten verbreitet ist die Kinderarbeit jedoch in Afrika. In Nigeria werden z. B. 12 Mio. Kinderarbeiter vermutet. Die absoluten Zahlen der Kinderarbeiter in Afrika sind nur deshalb niedriger als in Indien, weil in Afrika nur halb so viele Menschen wie in Indien leben. Gleichwohl arbeiten in Afrika mehr als 20 % der Kinder, fast ca. 17 % aller afrikanischen Arbeitskräfte ausmacht (World Labour Report, ILO Genf, 1992, S. 13).

Aber auch vor Industrienationen macht Kinderarbeit nicht halt:

Innerhalb der EU ist sie vor allem in einzelnen Erwerbszweigen wie der Lederindustrie und der Landwirtschaft regional begrenzt anzutreffen. In den USA arbeiten mehrere hunderttausend Kinder, vornehmlich aus Einwanderer-Familien, meist im landwirtschaftlichen Bereich und in der Fast-Food Industrie (World Labour Report ILO Genf, 1992, S. 13, 14).

Die Anzahl der in der **Exportindustrie** arbeitenden Kinder ist nicht genau quantifizierbar. Der amerikanische Regierungsbericht geht von wahrscheinlich weniger als 5% Kindern aus, die weltweit in der Exportindustrie, sowohl in Fabriken als auch in Minen tätig sind.

In den letzten 20 Jahren hat sich die Zahl der Kinderarbeiter erheblich erhöht und die Form der Kinderarbeit dramatisch verschlechtert. Die Zahl der Kinderarbeiter ist gestiegen, zum einen aufgrund des enormen Bevölkerungszuwachses, zum anderen aufgrund der Wanderungsbewegungen von ungelehrten Arbeitskräften aus den ländlichen Gebieten hin zu den urbanen Zentren. Die Form der Kinderarbeit, die ursprünglich im Kreise der Familie stattfand, hat sich zunehmend in den informellen Sektor verlagert, in die Arbeit in den Straßen und auch in die industrialisierte Landwirtschaft mit Einsatz von Pestiziden und Herbiziden.

III. Ursachen für Kinderarbeit

Kinder in Entwicklungsländern gehen in der Regel nicht ohne Not einer Lohnarbeit nach, wenngleich verschiedenen Untersuchungen zufolge Kinder auch erklärt haben, daß die Arbeit für sie Selbstbestätigung und Unabhängigkeit bedeutet und eine Art Lehre und Sprungbrett für eine bessere Zukunft sein kann. In den allermeisten Fällen bildet jedoch den Hintergrund für Kinderarbeit die unzureichende Möglichkeit der Erwachsenen, für den Lebensunterhalt der Familie zu sorgen (s. o. unter II.). Um das nicht ausreichende Familieneinkommen zu ergänzen bzw. um überhaupt ein Einkommen zu erwirtschaften, werden Kinder zum Arbeiten gedrängt. Statistisch gesehen kann ein Kind schon ab 3 bis 4 Jahren mehr einbringen als es zum Leben braucht. Darüber hinaus werden Kinder in den Fällen schlimmster materieller Not an Geldverleiher als Arbeitssklaven verpfändet oder sie verlassen die Familie, um künftig auf der Straße und von der Straße zu leben.

Die Lebensbedingungen von in Armut lebenden Kindern sind im Vergleich oft schlechter als die der Erwachsenen. Kinder sind das schwächste Glied in der Gesellschaft, sie haben noch kein Selbstbewußtsein entwickelt, sind unorganisiert, kennen ihre Rechte nicht und haben als Arbeiter keinen legalen Status, da Kinderarbeit offiziell in den meisten Ländern verboten ist. Kinder, die niemals eine Schul-

ausbildung erhalten, zu wenig zu Essen haben und oftmals mit 25 Jahren schon körperliche Krüppel sind, werden in den Kreislauf von mangelnder Ausbildung, Armut und Bevölkerungswachstum gedrängt und setzen ihrerseits diesen Kreislauf fort, da auch sie – früh arbeitsunfähig und ohne soziale Absicherung – wieder darauf angewiesen sind, daß ihre Kinder ab dem 3., 4. oder 5. Lebensjahr arbeiten.

Nach Angaben der IAO liegen die Ursachen für Kinderarbeit vor allem in folgenden Faktoren begründet:

- Die Industrialisierung der Landwirtschaft verändert die Produktionsformen und veranlaßt immer mehr Kinder zur Arbeit auf fremden Höfen oder in landwirtschaftlichen Großbetrieben. Dort herrschen vollkommen andere Verhältnisse als in traditionellen Familienbetrieben.
- Das Fehlen einer gesetzlichen Schulpflicht oder eines geeigneten Schulsystems begünstigt ebenfalls die Kinderarbeit. Selbst bei „kostenlosem“ Schulunterricht können die Kosten für Bücher, Uniformen und Schulmahlzeiten arme Kinder zwingen, die Schule zu verlassen oder nur unregelmäßig zu besuchen, um durch Arbeit für die Kosten ihrer eigenen Schulausbildung aufzukommen.

– Niedrige Kosten sind eine der Hauptgründe für die weite Verbreitung der Kinderarbeit. Sie sind fester Bestandteil der wirtschaftlichen Kalkulation von Betrieben. Schwierige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, ein Überangebot an Arbeitskräften sowie fehlende betriebliche Mittel für Innovationen führen zu einem niedrigen Lohnniveau, das durch den Einsatz von billigen Arbeitskräften, insbesondere von Kindern, stabilisiert wird. Für Kinderarbeiter gibt es im allgemeinen keinen Arbeitsvertrag, so daß die Betriebe die Kosten regulärer Beschäftigung meist umgehen können, die durch bezahlten Urlaub und Sozialversicherung entstehen. Bei manchen Kindern, die zusammen mit ihren Eltern oder als zum Haushalt gehörendes Dienstpersonal arbeiten, entfällt sogar die Entlohnung. Gleichwohl können die Einkünfte aus Kinderarbeit trotz ihrer Geringfügigkeit die Überlebensfähigkeit der ärmsten Familien verbessern.

Die Fabrikanten, die Kinderarbeit ausnutzen, sind politisch und sozial einflußreich. Zu Regierungsstellen, Polizei und Dorfführern werden gute Beziehungen unterhalten. Für die einfache Dorfbevölkerung gelten sie als „Wohltäter“, weil sie bereitwillig Darlehen und Vorschüsse auf die Löhne der Kinder gewähren und sich manchmal durch Spenden hervortun.

Kinder sind gefügiger, weniger organisiert und leichter zu entlassen als Erwachsene. Kinderarbeit stellt für die Gewerkschaften, sofern sie überhaupt Tarifpartner in unserem Verständnis sind, kein vorrangiges Thema dar. Da Kinder keinen legalen Status haben, können sie auch nicht Mitglied einer Gewerkschaft werden.

Viele Kinder sind bereit zu arbeiten oder wollen es sogar, und dies nicht nur aus finanzieller Not, sondern weil es auch ihren Selbstwert und ihr Ansehen bei ihresgleichen und Eltern hebt. Kinderarbeit ist außerdem gang und gäbe in vielen Gesellschaften, in

denen Mädchen als Gehilfinnen im Haushalt betrachtet werden, deren Schulbildung weniger wichtig ist als die der Jungen.

Die bereits erwähnte amerikanische Studie zur Kinderarbeit vom Sommer 1994 nennt darüber hinaus vor allem folgende Gründe und Ursachen für Kinderarbeit:

- Wirtschaftlicher Egoismus von Fabrikbesitzern, die Kinder zu lange beschäftigen, unterbezahlen und anderweitige Vorteile aus der Kinderarbeit ziehen;
- öffentliche Gleichgültigkeit: Politiker, Medien, Nichtregierungsorganisationen und andere öffentliche Meinungsbilder setzen das Thema Kinderarbeit häufig nicht auf die Tagesordnung der von ihnen diskutierten Themen;
- die öffentliche Politik verfügt nur über unzulängliche Mittel, um Kindern eine Erziehung zukommen zu lassen, sie setzt auch nicht die entsprechenden Prioritäten. Außerdem wird häufig einer Exportpolitik der Vorzug gegeben, die Firmen und Industriezweige unterstützt ohne jegliche Rücksichtnahme auf die Auswirkungen von Kinderarbeit;
- Unzulänglichkeiten auf Regierungsseite, z. B. fehlt den zu wenigen, aber unbedingt erforderlichen Arbeitsinspektoren häufig die notwendige Erfahrung.

Regierungen und Justiz haben sich des Problems bisher nicht in gebührender Form angenommen. Die Nichtachtung von Kinder schützenden Gesetzen wird stillschweigend geduldet. Würde der Staat gegen die Kinderarbeit in wichtigen Produktionszweigen einschreiten, ohne flankierende Maßnahmen für die Betriebe zu ergreifen, hätte dies auch wirtschaftliche Einbrüche zur Folge. Aus diesen Gründen wird eine effektive Aufsicht zur Beseitigung oder Verhinderung von Kinderarbeit vielfach gar nicht angestrebt.

IV. Beispiele für Lebens- und Arbeitsbedingungen von Kinderarbeitern in verschiedenen Industriezweigen und Regionen

1. Vorbemerkung

Nach Angaben der IAO (World Labour Report 1992, Seite 15ff.) arbeiten die meisten Kinder in Entwicklungsländern im landwirtschaftlichen Bereich. Bereits in sehr jungem Alter beginnen sie, ihrer Familie auf dem Bauernhof zu helfen. Zunächst nehmen sie lediglich leichte Aufgaben wahr, wie z. B. nach den Tieren zu sehen, sie zu füttern oder Wasser aus dem Brunnen zu ziehen. In der gewerblichen Landwirtschaft jedoch, wie z. B. auf Plantagen, übernehmen sie schnell schwierigere und gefährlichere Arbeiten wie z. B. Unkraut vernichten und das Versprühen von Düngemitteln.

Viele Eltern, die im landwirtschaftlichen Bereich tätig sind, dort aber ihre Kinder nicht als zusätzliche Ar-

beitskräfte einsetzen können, schicken sie zur Arbeit in Minen oder kleine Fabriken wie z. B. Streichholzfabriken oder Teppich-Knüpfbetriebe. Andere Familien wiederum sind saisonbedingt gezwungen, andere Arbeiten zu verrichten. So wandern beispielsweise in Peru Familien im Winter vom Hochland zum tropischen Tiefland, um dort in Goldminen und bei der Goldwäsche zu helfen. Eine IAO-Studie hat ergeben, daß im Bezirk Madre de Dios 20 % der Arbeiter in der Goldgewinnung und -produktion zwischen 11 und 18 Jahre alt sind. Im Juli 1991 haben lokale Arbeitsinspektoren in dieser Gegend 71 geheime Friedhöfe entdeckt, in denen Dutzende von Kinderleichen begraben waren.

Kinder, die in Städten wohnen, arbeiten in Industriebetrieben, in kleinen Handarbeitsunternehmen, als

Haushaltshilfe, als Zeitungsverkäufer oder auch als Prostituierte.

Arbeitgeber behaupten häufig, daß es bestimmte Arten von Arbeit gibt, für die Kinder besonders geeignet sind. Augenfällig wird dies vor allem in der Teppichindustrie, in der ungefähr ein Drittel der Beschäftigten Kinder sind. Die Arbeitgeber behaupten, daß Kinder hierfür besonders geeignet sind, da sie kleinere Hände haben und mit diesen die feinen Knoten exakter und schneller knüpfen könnten. Dies ist jedoch nicht zutreffend. Vielmehr ermüden Kinder oft schneller als Erwachsene und es kommt eher zu Unregelmäßigkeiten bei der Erstellung der verschiedenen Teppichmuster.

Die kleine Körpergröße von Kindern wird auch genutzt, um diese in besonders kleinen Bergwerkstollen arbeiten zu lassen. So arbeiten z. B. 28 000 indische Kinder in den Minen von Meghalaya. Sie müssen durch kleine Tunnel robben, die nur einen Durchmesser von ca. 90 cm haben. Wenn sie älter sind und größer werden, verlieren sie dann ihren Job, weil ihre Körper nicht mehr durch die Tunnel passen.

Die Tätigkeit als Haushaltshilfe, insbesondere für junge Mädchen, ist eine der am weitesten verbreiteten und am wenigsten aufgedeckten Tätigkeiten von Kindern in städtischen Gegenden. Viele junge Mädchen sind tätig als Haushaltshilfe bei reichen Familien in den Städten. Eine Studie in den urbanen Zentren von Kolumbien hat nach Angaben der IAO ergeben, daß dort 40 % aller 11 bis 12 Jahre alten Kinderarbeiter als Haushaltshilfen tätig sind.

2. Was Kinderarbeiter verdienen

Kinder verdienen i. d. R. nichts, wenn ihre Arbeit darin besteht, den Eltern zu helfen.

Ebensowenig beziehen Kinder Einkünfte, die in Schuldknechtschaft leben. Andere Kinder wiederum erhalten ein Verdienst lediglich in Form von Sachleistungen. Dies ist häufig der Fall in Restaurants oder soweit Kinder als Haushaltshilfen tätig sind. Aber auch diejenigen Kinder, die als Lohnarbeiter beschäftigt sind, erhalten einen verschwindend geringen Betrag für viele Stunden Arbeit. So verdienen nach Angaben der IAO Kinder in der Glühbirnenindustrie in Indonesien für eine wöchentlich 6tägige Arbeit von 7 Uhr morgens bis 3 Uhr nachmittags pro Woche 3 US-\$. Kinder, die in Simbabwe in der Kaffeernte tätig sind, verdienen den gleichen Betrag für 10 Stunden am Tag in einer 6-Tages-Woche. Kinder in der nepalesischen Teppichindustrie verdienen pro Tag einen Dollar oder weniger.

Viele Arbeitgeber tragen vor, daß sie ihre Betriebe schließen müßten, wenn sie keine Kinder beschäftigen würden. So sind z. B. 15 % der Arbeiter in der Streich- und Brennholzindustrie in Siwakasi in Indien unter 15 Jahre alt. Würden diese Kinder durch erwachsene Arbeitnehmer ersetzt, würde dies jährliche Kosten von rund 1,5 Mio. US-\$ ausmachen (World Labour Report, ILO, Genf 1992, S. 17).

Straßenkinder hingegen verdienen besser, meist sogar mehr als erwachsene Arbeitnehmer. In Recife, Brasilien, haben die städtischen Behörden festgestellt, daß Kinder mehr als das dreifache des Mindestlohnes verdienen können, wenn sie z. B. Früchte verkaufen. Prostitution ist naturgemäß der am höchsten bezahlte „Job“ für Kinder.

3. Der „Preis“ für Kinderarbeit; gesundheitliche Auswirkungen von Kinderarbeit

Die Kosten für Kinderarbeit sind niedrig, der Preis aber ist enorm hoch:

Viele Straßenkinder verunglücken auf belebten Straßen und geraten zwischen fahrende Autos. Sie sind AIDS-infiziert durch ihre zahlreichen sexuellen Kontakte. Sie werden von der Polizei als eine überflüssige Last angesehen und daher körperlich mißhandelt, manchmal sogar umgebracht (World Labour Report, ILO, Genf 1992, S. 17).

Kinderarbeiter sind generell schlecht ernährt. Ihre Arbeit nimmt ihnen die letzten Energiereserven. Blutarmut, Müdigkeit und unzureichender Schlaf führen zu Infektionen und Tuberkulose. Nach Berichten aus der pakistanischen Teppichindustrie im Jahr 1991 erreichen dort 50 000 in Schuldknechtschaft tätige Kinder nicht einmal das 12. Lebensjahr. Die Weltgesundheitsorganisation berichtet von körperlichen Deformationen, die durch die stundenlange unnatürliche Haltung beim Teppichknüpfen oder auch durch das Tragen unverhältnismäßig schwerer Lasten entstehen. Das Augenlicht junger Mädchen, die 12 bis 14 Stunden am Tag in der Mikrocomputer-Industrie tätig sind, wird in einem Zeitraum von 5 bis 8 Jahren stark geschädigt. In der gewerblichen Arbeit besteht für Kinder erhöhte Unfallgefahr wegen ihrer kürzeren Aufmerksamkeitsspanne sowie aufgrund ihrer mangelnden Erfahrung im Umgang mit für Erwachsene bestimmten Werkzeugen. Lesenkundige Kinder mißachten Warnschilder und Vorsichtsmaßnahmen über Werkstoffe und Geräte. Arbeitsschutzmaßnahmen existieren entweder gar nicht, ihre Einhaltung wird – mangels entsprechend ausgebildeter Arbeitsinspektoren – nicht überprüft oder die Arbeitsinspektoren sind bestechlich.

Da viele Straßenkinder Gewalt ausgesetzt sind, sehen sie sich zum Teil selbst veranlaßt, brutal zu werden oder sich Banden anzuschließen, was die Kinderkriminalitätsrate enorm ansteigen läßt.

4. Kinder in Schuldknechtschaft

a) Wie Schuldknechtschaft entsteht

Schuldknechtschaft ist die moderne Form der Sklaverei. Weltweit sind mehrere Millionen Arbeitnehmer (Erwachsene und Kinder) Opfer hiervon.

Schuldknechtschaft entwickelt sich üblicherweise aus folgender Situation:

Ein Arbeitgeber/Grundbesitzer/Geldverleiher bietet einem Arbeitnehmer einen finanziellen Vorteil (Aus-

zahlung eines Kredites oder Lohnvorschusses o. ä.) an, den der Arbeitnehmer von künftigen Lohn abzahlen hat. Da aber der Arbeitgeber sehr geringe Löhne zahlt, gelingt es dem Arbeitnehmer in der Regel nicht, die Schuld zurückzuzahlen. Die Schulden werden immer wieder künstlich „erhöht“, etwa, wenn der Arbeitnehmer nach Ansicht des Arbeitgebers zu langsam arbeitet oder ihm bei der Arbeit Fehler unterlaufen. Selbst der Tod des ursprünglichen Schuldners bringt keine Abhilfe. Vielmehr besteht der Arbeitgeber zumeist darauf, daß die Schuld des Verstorbenen auf dessen Kinder, später auf dessen Enkelkinder übergeht. Die IAO erwähnt Fälle, in denen Schulden über acht Generationen hinweg weitergegeben wurden (World Labour Report 1993, ILO Genf, S. 11).

b) Geographische Verbreitung

Schuldknechtschaft ist nach Feststellung der IAO vor allem in Südasien und – weniger häufig – in Lateinamerika verbreitet. Die Opfer sind die Ärmsten der Bevölkerung, die leicht zu täuschen sind und keinerlei Kenntnis ihrer Rechte haben. Wenn sie versuchen, ihre Beschäftigungsstelle zu verlassen, werden sie meistens gefaßt und mit Gewalt zurückgebracht und wieder zur Arbeit gezwungen. Allein in **Pakistan** werden nach Informationen der IAO 20 Mio. Menschen in Schuldknechtschaft vermutet, von denen 7,5 Mio. Kinder sind. Davon arbeiten vermutlich allein 500 000 Kinder in Schuldknechtschaft in der Teppichindustrie. Mittlerweile hat die pakistanische Regierung gesetzliche Schritte gegen die Schuldknechtschaft eingeleitet. So müssen Arbeitgeber, die Schuldknechte beschäftigen, mit einer Freiheitsstrafe von 2 bis 5 Jahren oder empfindlichen Geldbußen rechnen.

In **Indien** werden nach Schätzungen der „Anti-Slavery Society“, einer Nichtregierungsorganisation, die gegen Schuldknechtschaft kämpft, 5 Mio. Erwachsene und 10 Mio. Kinderarbeiter in Schuldknechtschaft vermutet. Schuldknechtschaft ist zwar auch hier nach innerstaatlichem Recht nicht zulässig. Indien hat, ebenso wie Pakistan zum einen das Übereinkommen der IAO Nr. 29 über Zwangsarbeit (s. o.) ratifiziert. Zum anderen gibt es ein 1985 überarbeitetes innerstaatliches Gesetz aus dem Jahre 1976, worin die Regierungen der indischen Bundesstaaten verantwortlich dafür sind, in Schuldknechtschaft lebende Arbeitnehmer ausfindig zu machen und sie zu rehabilitieren. Nach Angaben der indischen Regierung gibt es in Indien etwa 300 000 Schuldknechte, von denen viele mittlerweile befreit sind. Die IAO hingegen geht von mehreren Millionen Kinder-Schuldknecchten im Alter zwischen 5 und 14 Jahren allein in der Landwirtschaft aus. Ungefähr 1 Mio. sind tätig in Ziegelbrennereien, Steinbrüchen und der Bauindustrie. Mehrere 100 000 Kinder-Schuldknechte arbeiten in der Teppichindustrie, sowie in der Streichholz- und Feuerwerkskörperindustrie, ebenso auch in der Glas- und Armreifenindustrie sowie als Diamantschleifer und -polierer.

Die IAO berichtet im World Labour Report 1993 (S. 12), daß der Oberste Gerichtshof Indiens einen Untersu-

chungsausschuß in die „Teppichregion“ in Uttar Pradesh und Bihar gesandt hat. Der Untersuchungsausschuß berichtete über zahlreiche Kinder in Schuldknechtschaft im Alter zwischen 6 und 9 Jahren. Den Eltern dieser Kinder war im vorhinein Geld gegeben worden im Austausch gegen die Arbeit ihrer Kinder. Die Kinder sind nur geringfügig bezahlt und haben keine Chance, die Schuld jemals zurückzuzahlen. Die Kinder sind gezwungen, viele Stunden unter strenger Aufsicht zu arbeiten. Oftmals ist es ihnen nicht erlaubt, nach draußen zu gehen. Diejenigen, die versuchen zu fliehen, werden geschlagen und gequält.

c) Beispiele

Der Sachverständigenausschuß (SVA) der IAO über die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen für die 81. Internationale Arbeitskonferenz 1994 zu dem IAO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit berichtet über direkte Kontakte, die zwischen der IAO und der **thailändischen Regierung** in den letzten Jahren stattgefunden haben. In diesem Zusammenhang wird der Bericht eines Jungen, der lange Zeit in Schuldknechtschaft gelebt hatte, aber gerettet werden konnte, wiedergegeben:

Nachdem er am Bahnhof entführt worden war, wurde er, gemeinsam mit anderen Kindern, gezwungen, während vieler Stunden am Tag zu arbeiten. Er wurde geschlagen und seiner Freiheit beraubt. Ihm wurde sogar verboten, aus dem Fenster zu schauen. Die Fabrik, in der er arbeitete, verfügte zumeist nur über Fenster, die mit Milchglas ausgestattet waren. Die Polizei, die die Schuldknechte befreit hat, mußte zunächst mit Leitern hohe Mauern überwinden, um überhaupt zu der Fabrik zu gelangen.

Der SVA führt weiter aus, daß die Mehrheit der in Schuldknechtschaft tätigen Kinder nicht die Möglichkeit haben, nach Hause zurückzukehren. Sie dürfen ihre Familien nicht besuchen und auch keinen Kontakt zu ihnen aufnehmen. Manche Kinder, die ihren Lohn als Vorauszahlung erhalten hatten, durften ihre Arbeitsstelle niemals verlassen. Viele Kinder, die an ihrem Arbeitsplatz schliefen, waren eingesperrt und oft körperlicher und psychologischer Mißhandlungen durch den Arbeitgeber ausgesetzt (mitgeteilt im Bericht III [Teil IV A], des Ausschusses der Sachverständigen für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen für die 81. Internationale Arbeitskonferenz 1994, zum Übereinkommen Nr. 29, betreffend Thailand, französische Sprachfassung, S. 150/151).

Der bereits erwähnte amerikanische Bericht für Kinderarbeit erwähnt im Zusammenhang mit der Schuldknechtschaft den Fall eines siebenjährigen Jungen, der in der **pakistanischen Teppichindustrie** arbeitet (S. 19 des Berichts):

Danach begann der Junge im Alter von sieben Jahren in einem kleinen Dorf der pakistanischen Provinz Sindh, Teppiche zu knüpfen. Er war niemals gefragt worden, ob er diese Arbeit tun wollte. Er knüpfte Teppiche während 12 bis 16 Stunden am Tag, sechs bis sieben Tage die Woche. Er bekam nur wenig zu essen, hatte kaum freie Zeit und keinerlei medizini-

sche Betreuung. Ihm wurde immer wieder gesagt, er dürfe nicht aufhören zu arbeiten, bis er genug Geld verdient habe, um die Schulden seiner Familie zu begleichen. Er wußte aber gar nicht, wie hoch dieser Betrag war. Wenn er manchmal einen Fehler bei der Arbeit machte, bekam er eine „Geldstrafe“, was zur Erhöhung der Schulden führte. Wenn seine Arbeit als zu langsam befunden wurde, wurde er mit einem Stock geschlagen. Als er einmal besonders schmerzvoll geschlagen wurde, versuchte er wegzurennen. Er wurde von der örtlichen Polizei aufgegriffen und unter Gewaltanwendung zu dem Knüpfbetrieb zurückgebracht.

d) Nichtregierungsorganisationen im Kampf gegen die Schuldknechtschaft

Insbesondere in Pakistan und Indien ist es zahlreichen Nicht-Regierungsorganisationen (NRO's) gelungen, sich erfolgreich des Problems der Schuldknechtschaft anzunehmen. Zu nennen sind insbesondere die Bonded Labour Liberation Front (BLLF) sowie die South Asian Coalition Against Child Servitude (SACCS). Diese Organisationen bemühen sich, in Schuldknechtschaft lebende Kinder durch zum Teil gefährliche und überfallartige Aktionen aus ihren unfreien Arbeits- und Lebenssituationen zu befreien. Die Kinder erhalten sodann soziale Unterstützung, werden zumeist zu ihren Familien zurückgeführt und erhalten die Möglichkeit einer Schul- oder Berufsausbildung. Die Organisationen haben in den letzten Jahren mehrfach Märsche durch ganz Indien gegen Kinder-Schuldknechtschaft durchgeführt, um auch die Bevölkerung und die Öffentlichkeit für das Problem zu sensibilisieren. Die BLLF hat mittlerweile 40 000 Schuldknechte (Erwachsene und Kinder) befreien können. Ihr Vorsitzender Kailash Satyarthi hat im Jahr 1994 hierfür den Aachener Friedenspreis erhalten.

5. Kinderarbeit in besonders gesundheitsgefährdenden Industrien

Auch dort, wo Kinder nicht in Schuldknechtschaft leben, arbeiten sie meist unter erheblich gesundheitsgefährdenden Bedingungen. Die IAO berichtet in ihrem Programm- und Haushaltsvorschlag zum Internationalen Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) von zahlreichen Gesundheitsgefahren, die Kinderarbeiter in diversen Industrien erwarten. Viele Kinder arbeiten in Zigarettenfabriken viele Stunden, häufig mehr als 12 bis 14 Stunden am Tag. Sie erhalten niedrigen Lohn und haben keine soziale Absicherung. Häufig leiden sie unter Bronchialerkrankungen und Tuberkulose aufgrund der ungesunden Arbeitsbedingungen.

Die ungesunden Arbeitsbedingungen gelten gleichermaßen für die Textil- und Lederindustrie. Insbesondere in den Gerbereibetrieben leiden die Kinder häufig unter Atmungsproblemen und anderen auf die chemikaliengetränkte Luft zurückzuführenden Berufskrankheiten.

Die amerikanische Regierung berichtet aus der Bekleidungsindustrie, daß in Bangladesh junge Mädchen zwischen 11 und 14 Jahren als Helferinnen tätig sind und 12 bis 14 Stunden am Tag arbeiten. Anlässlich einer Anhörung eines Unterausschusses der amerikanischen Regierung zu Arbeitsbedingungen im Juni 1994 berichtete eine 20 Jahre alte Frau, die früher in der Bekleidungsindustrie in Honduras gearbeitet hatte, daß dort mehr als 12 Stunden am Tag gearbeitet worden sei. Würde man dies ablehnen, hätte man mit Bestrafungen zu rechnen. Es seien dort viele Mädchen im Alter von 13 Jahren tätig gewesen. Sie müßten genauso lange arbeiten wie die Erwachsenen. Die Türen seien verschlossen und man könne erst die Arbeitsstätte verlassen, wenn der Arbeitgeber die Türen wieder öffne. Es könne in den Fabrikhallen extrem heiß werden, Trinkwasser sei nicht vorhanden.

Äußerst gefährlich sind auch die Arbeitsbedingungen in der Streichholzindustrie. Die Kinder sind dort ständiger Explosionsgefahr ausgesetzt und atmen Schwefeldämpfe ein.

Die IAO nennt darüber hinaus die Arbeit im Baugewerbe. Es fehlt häufig an geeigneten Sicherheitsmaßnahmen. Die Arbeiter leben oft direkt an der Baustelle mit ihren Familien. So werden die Kinder bereits in frühen Jahren in die Arbeit am Bau eingeführt und bleiben dabei.

Ausgesprochen gesundheitsgefährdend und vom amerikanischen Bericht als „mittelalterlich“ (S. 6) bezeichnet sind auch die Arbeitsbedingungen in der Glasindustrie. Die Temperaturen sind unerträglich heiß, überall liegen Glasscherben auf den schmalen Fluren, auf denen Kinder und erwachsene Arbeiter barfuß gehen. Die Kinder tragen schwere, heiße Stangen geschmolzenen Glases von einer Station zur anderen, in der Regel ohne die entsprechende Schutzkleidung.

6. Kinder in der Landwirtschaft

Kinder arbeiten z. B. in Zuckerrohrplantagen Brasiliens, Sisal- und Kaffeepflanzungen Kenias und Tabakplantagen Indonesiens. Durch den zunehmenden Einsatz von Chemikalien und Düngemitteln ohne angemessene Schutzmaßnahmen sind sie – unabhängig davon, daß sie keine Zeit haben, die Schule zu besuchen – zahlreichen Gesundheitsgefahren ausgesetzt. Die IAO berichtet von Gefahren aufgrund von Pestiziden und von Arbeitswerkzeugen, mit denen Kinder nicht umgehen können. Häufig kommt es auch zum Tod durch Schlangengisse.

Viele Gesundheitsgefahren gibt es auch auf den Blumenplantagen Kolumbiens. Nach Angaben des amerikanischen Berichts werden die dort gezüchteten und gepflückten Blumen in über 50 Länder weltweit exportiert. Das Alter der Kinderarbeiter liegt zwischen 11 und 18 Jahren. Aber auch jüngere Kinder wurden beobachtet, die ihren Eltern sogar am Wochenende bei der Arbeit helfen. Die meisten Kinder arbeiten 8 Stunden am Tag von Montag bis Freitag und 6 Stunden am Samstag. Sie verdienen zwi-

schen der Hälfte und dem vollen Betrag des monatlichen Mindestlohns. Die Kinder auf den Blumenplantagen sind den gleichen Gesundheitsrisiken ausgesetzt wie die erwachsenen Arbeitnehmer. So kommen sie häufig mit toxischen Substanzen in Berührung. Physische Erschöpfung und Unfälle sind die Folge. In vielen Plantagen werden die Kinder gar nicht erst mit entsprechender Schutzkleidung ausgestattet.

7. Kinder in der Exportindustrie (Teppichindustrie)

Die Arbeitsbedingungen in der Teppichindustrie sind für Kinder besonders gefährlich und gesundheitsschädlich. Viele Knüpfstühle sind erst gar nicht registriert, so daß sie nicht überwacht werden können. Die Kinder arbeiten in alten und zum Teil verfallenen Räumlichkeiten, die schlecht beleuchtet und durchlüftet sind. Sie sitzen stundenlang ohne Pause mit einseitiger Körperhaltung auf beengtem Raum. Die Luft ist voller Wollstaub. Dieser verursacht Atemwegs- und Lungenerkrankungen. Die schlechte Beleuchtung bedingt bei 40% der Kinder eine Beeinträchtigung des Augenlichts. Der amerikanische Bericht zur Kinderarbeit (Seite 76) berichtet, daß Kinder, die sich beim Teppichweben in die Finger schneiden, Schwefelköpfe von Streichhölzern in die Wunde gelegt bekommen und dann die Wunde in Brand gesetzt wird, um die Blutung zu stillen. Ebenfalls wird davon berichtet, daß Kinder geschlagen oder gar gefoltert werden, wenn sie versuchen, den Knüpfstuhl zu verlassen. Die amerikanische Regierung bezieht sich auch auf Berichte der BLLF, wonach Kinder von den Knüpfstuhlbesitzern sogar zu Tode geschlagen wurden, wenn sie während der Arbeit Fehler machten.

Vor allem in Indien sind die Herstellung und der Export handgeknüpfter Teppiche ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Gerade in strukturschwachen Regionen wie Uttar Pradesh (Varanasi/Bhadohi/Mirzapur), Kashmir und Rajasthan (Region Jaipur) beschäftigt die Teppichherstellung in überwiegend ländlichen Kleinbetrieben mehr als 1 Million Arbeitskräfte; mengenmäßig macht dabei der „Teppichgürtel“ Varanasi/Bhadohi/Mirzapur rund 80% der gesamten indischen Teppichproduktion aus. Rund 95% der indischen Teppichproduktionen werden exportiert; besonders für den „Teppichgürtel“ in Uttar Pradesh,

aber auch für die beiden anderen Teppichregionen Kashmir und Rajasthan sind damit die Teppichausfuhren von entscheidender wirtschaftlicher Bedeutung. Deutschland stellt den größten Importmarkt für indische handgeknüpfte Teppiche dar.

Auch in anderen Ländern, so in Pakistan und Nepal, in denen die Teppichherstellung einen bedeutenden Exportfaktor darstellt, ist Kinderarbeit in diesem Wirtschaftszweig sehr verbreitet.

8. Straßenkinder/Prostitution

In vielen Städten arbeiten Kinder auf der Straße. So verkaufen sie beispielsweise Lotterielose und Kaugummis, waschen Windschutzscheiben, putzen Schuhe, sammeln wiederverwertbare Abfälle oder verrichten eine Vielzahl anderer Tätigkeiten. Viele Straßenkinder enden in der Prostitution. Nach Angaben der IAO hat eine Studie aus dem Jahr 1990 ergeben, daß z. B. in der Stadt Concepcion in Chile eine Beziehung zwischen der Zahl sozial und wirtschaftlich ausgegrenzter Familien und dem Vorhandensein von Kinderprostitution besteht. In Concepcion gab es im Jahr 1990 4 000 Kinderprostituierte. Es handelte sich um junge Mädchen zwischen 9 und 14 Jahren. Die von der IAO angesprochene Studie berichtet weiter, daß diese Mädchen nicht nur als Prostituierte tätig sind, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, sondern daß sie diese Tätigkeit auch als eine Form von Aggression gegen die sie umgebende Gesellschaft begreifen.

Am meisten verbreitet ist die Kinderprostitution in den asiatischen Ländern als Folge des Massentourismus. In Sri Lanka sind von der Kinderprostitution vor allem Jungen betroffen. Sie haben dort eine größere Bewegungsfreiheit als Mädchen. In Thailand sind nach Angaben der IAO (Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen für die 81. Internationale Arbeitskonferenz 1994, frz. Sprachfassung, S. 154) von ca. 400 000 Prostituierten ca. 40% (160 000) Kinder unter 16 Jahren. Schätzungen von Nichtregierungsorganisationen (die IAO-Mitteilung nimmt Bezug auf örtliche Polizeiberichte) belaufen sich auf bis zu 800 000 Kinderprostituierte. Die „Kunden“ bevorzugen immer jüngere Kinder, um das Risiko einer AIDS-Infektion möglichst gering zu halten.

V. Nationale und internationale Rechtsgrundlagen gegen Kinderarbeit

1. Deutsches Recht und Europäisches Gemeinschaftsrecht

Da sich der vorstehende Bericht – bis auf eine Erwähnung unter II. (bei den Statistiken) und in der Vorbemerkung – mit Kinderarbeit in der Dritten Welt befaßt, sollen an dieser Stelle lediglich aus Gründen der Vollständigkeit das deutsche Jugendarbeits-

schutzgesetz sowie die EU-Jugendarbeitsschutz-Richtlinie vom 22. Juni 1994 dargestellt werden.

a) Jugendarbeitsschutzgesetz

Kinderarbeit ist nach dem deutschen Jugendarbeitsschutzgesetz vom 12. April 1976 jede Beschäftigung einer Person, die das 14. Lebensjahr noch nicht voll-

endet hat oder noch vollzeitschulpflichtig ist. Kinderarbeit ist grundsätzlich verboten. Ausnahmsweise ist eine Beschäftigung von Kindern jedoch erlaubt.

- zum Zwecke der Beschäftigungs- und Arbeitstherapie,
- im Rahmen des Betriebspraktikums während der Vollzeitschulpflicht,
- in Erfüllung einer richterlichen Weisung.

Kinder über 13 Jahre dürfen mit leichten und für Kinder geeigneten Arbeiten

- bei der Ernte bis zu 3 Stunden werktäglich,
- mit dem Austragen von Zeitungen und Zeitschriften bis zu 2 Stunden werktäglich,
- mit Handreichungen beim Sport bis zu 2 Stunden täglich

beschäftigt werden.

Hierbei ist eine Beschäftigung zwischen 18 Uhr und 8 Uhr, vor dem Schulunterricht und während des Schulunterrichts verboten.

Mit behördlicher Genehmigung dürfen Kinder über 3 bzw. 6 Jahre ferner bei Theatervorstellungen, Musikaufführungen und anderen Aufführungen, bei Werbeveranstaltungen sowie bei Aufnahmen im Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen), auf Ton- und Bildträgern sowie bei Film- und Fotoaufnahmen beschäftigt werden.

Verstöße gegen das Verbot der Kinderarbeit werden mit Bußgeld und in schweren Fällen mit Freiheitsstrafe geahndet.

b) EU-Jugendarbeitsschutz-Richtlinie vom 22. Juni 1994

Die EU-Jugendarbeitsschutz-Richtlinie vom 22. Juni 1994, die auf der Grundlage des Artikels 118a des EG-Vertrages erlassen worden ist, enthält Mindestvorschriften zur Verbesserung des Schutzes der Sicherheit und Gesundheit der unter 18 Jahre alten Personen bei der Beschäftigung am Arbeits- und Ausbildungsplatz. Nach der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie machen es die Gefährdungen für Kinder erforderlich, daß die Mitgliedstaaten Kinderarbeit verbieten und dafür Sorge tragen, daß das Mindestalter für den Zugang zur Beschäftigung oder Arbeit nicht unter dem Alter, mit dem gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Vollzeitschulpflicht endet, in keinem Fall unter 15 liegt.

Demgemäß gelten als Kinder im Sinne der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie solche Personen, die noch nicht 15 Jahre alt oder noch vollzeitschulpflichtig sind. Die Mitgliedstaaten können eine Beschäftigung von Kindern grundsätzlich erst ab Vollendung des 14. Lebensjahres zulassen, wenn das Kind sich in einem Berufsausbildungsverhältnis befindet oder an einem Betriebspraktikum teilnimmt oder leichte Arbeiten verrichtet. Leichte Arbeiten sind Arbeiten, die sich nicht nachteilig auf die Sicherheit, Gesundheit und Entwicklung der Kinder auswirken und den Schulbesuch nicht beeinträchtigen. Nach der Richtlinie dürfen leichte Arbeiten nach Maßgabe der ein-

zelstaatlichen Rechtsvorschriften in bestimmten Kategorien von Arbeiten für eine begrenzte Zahl von Stunden auch von Kindern ab 13 Jahren verrichtet werden.

Weiter kann Kinderarbeit mit behördlicher Genehmigung im Einzelfall für die Mitwirkung bei kulturellen, künstlerischen, sportlichen oder Werbetätigkeiten erlaubt werden.

Eine erlaubte Beschäftigung von Kindern unterliegt folgenden Beschränkungen:

- tägliche Arbeitszeit von nicht mehr als 2 Stunden,
- Wochenarbeitszeit von nicht mehr als 12 Stunden,
- Ruhezeit von mindestens 14 Stunden nach der Arbeit,
- Verbot einer Beschäftigung zwischen 20 Uhr und 6 Uhr.

2. Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (VN-Kinderkonvention)

In Artikel 32 Abs. 1 der VN-Kinderkonvention erkennen die Vertragsstaaten das Recht des Kindes an, „vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen zu werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung des Kindes behindern oder die Gesundheit des Kindes oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen könnte“. Nach Artikel 32 Abs. 2 treffen die Vertragsstaaten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen, um die Durchführung dieses Artikels sicherzustellen. Für diesen Zweck und unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen anderer internationaler Übereinkommen sollen die Vertragsstaaten

- ein oder mehrere Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit festlegen,
- eine angemessene Regelung der Arbeitszeit und der Arbeitsbedingungen vorsehen,
- angemessene Strafen oder andere Sanktionen zur wirksamen Durchsetzung dieses Artikels vorsehen.

Das Übereinkommen ist mittlerweile (Stand: November 1994) für 167 Staaten in Kraft getreten, damit auch für eine Reihe von Entwicklungsländern, die besonders von Kinderarbeit betroffen sind.

3. Übereinkommen Nr. 138 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung mit zugehöriger Empfehlung Nr. 146

Dieses Übereinkommen ersetzt die älteren Übereinkommen Nr. 5, 7, 10, 58 und 59 über das Mindestbeschäftigungsalter in verschiedenen Wirtschaftszweigen (Industrie, Landwirtschaft, Seeschifffahrt). Es stammt aus dem Jahre 1973 und wurde bislang von 46 IAO-Mitgliedstaaten ratifiziert, darunter auch von

Deutschland und den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten. Hierzu gehört jedoch kein Staat aus Asien und dem pazifischen Raum, einer Region, in der, wie dargestellt, gefährliche und ausbeuterische Kinderarbeit besonders häufig vorkommt. Nach dem Übereinkommen sind die ratifizierenden Mitgliedstaaten verpflichtet,

- eine innerstaatliche Politik zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit sicherzustellen (Artikel 1);
- ein Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung oder Arbeit sicherzustellen, das nicht unter dem Alter liegen darf, in dem die Schulpflicht endet, auf keinen Fall aber unter 15 Jahren (Artikel 2 Abs. 3);
- ein Mindestalter von nicht unter 18 Jahren für die Zulassung zu einer Arbeit festzusetzen, die für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit des Jugendlichen gefährlich ist (Artikel 3, Abs. 1).

Darüber hinaus ist vorgesehen, daß die innerstaatliche Gesetzgebung eine Beschäftigung mit leichten Arbeiten für Kinder von 13 bis 15 Jahren zulassen kann, sofern diese Arbeiten für die Gesundheit oder Entwicklung der Kinder voraussichtlich nicht schädlich sind und nicht so beschaffen sind, daß die Kinder ihren Schulbesuch, ihre Teilnahme an den von der zuständigen Stelle genehmigten beruflichen Orientierungs- oder Ausbildungsprogrammen oder ihre Fähigkeit beeinträchtigen, dem Unterricht mit Nutzen zu folgen.

Nach der Empfehlung Nr. 146 der IAO (ebenfalls aus dem Jahre 1973) sollen sich die Mitgliedstaaten zum Ziel setzen, das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung fortschreitend bis auf 16 Jahre anzuheben. Im übrigen wird lediglich allgemein empfohlen, Maßnahmen zu treffen, „um zu gewährleisten, daß die Bedingungen, unter denen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren beschäftigt werden, ein befriedigendes Niveau erreichen und auf diesem verbleiben.“

Auch wenn viele Entwicklungsländer das Übereinkommen Nr. 138 nicht ratifiziert haben, gibt es kaum noch ein Land der Welt, in dem keine nationale Regelung eines Mindestalters für den Zugang zur Beschäftigung besteht. So sieht z. B. Nigeria ein Mindestalter von 12 Jahren, Brasilien, Pakistan und Nepal ein Mindestalter von 14 Jahren, Indien und die Philippinen sogar ein Mindestalter von 15 Jahren vor (World Labour Report, ILO, Genf, 1992, S. 18). Allerdings sind in einigen Ländern Defizite bei der Umsetzung dieser Regelungen zu beobachten.

4. Übereinkommen Nr. 29 der IAO über Zwangs- oder Pflichtarbeit

Neben dem Übereinkommen Nr. 138 gibt es noch ein weiteres wichtiges IAO-Übereinkommen, das neben anderen Zielgruppen Kinderarbeiter unter zwangsarbeitsähnlichen Bedingungen – wie zum Beispiel in Schuldknechtschaft – betrifft. Es handelt sich um das Übereinkommen Nr. 29 aus dem Jahre 1930 über

Zwangs- oder Pflichtarbeit. Es wurde von insgesamt 136 IAO-Mitgliedstaaten ratifiziert. Unter den Vertragsstaaten befinden sich alle EU-Mitgliedstaaten, aber auch Länder, in denen Kinderarbeit z. T. in erheblichem Umfang vorkommt, wie z. B. Indien, Pakistan und Thailand. Die ratifizierenden Mitgliedstaaten sind zur Beseitigung der Zwangs- oder Pflichtarbeit verpflichtet (Artikel 1 Abs. 1).

Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens ist gemäß Artikel 2 Abs. 1 jede Arbeit, die unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt und für die sich die betroffene Person nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.

5. Das Normenüberwachungsverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation

a) Normenkontrolle auf der Internationalen Arbeitskonferenz

Regelmäßig kontrolliert wird die Einhaltung der ratifizierten IAO-Übereinkommen durch den 20köpfigen Sachverständigenausschuß (SVA) der IAO zur Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen. Der SVA prüft die Frage der Einhaltung der ratifizierten Übereinkommen auf der Grundlage von Regierungsberichten, die diese in jeweils bestimmten Zeitabständen dem SVA vorzulegen haben. Zu diesen Durchführungsberichten können auch die nationalen Sozialpartnerorganisationen Stellungnahmen abgeben. In seinem jährlichen Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) führt der SVA diejenigen Fälle auf, in denen er entweder eine Vertragsverletzung für gegeben hält oder aber Klärungsbedarf sieht. Der Normenanwendungsausschuß (NAA) der Konferenz wählt sodann aus dem Bericht des SVA eine Reihe von Fällen aus, die er in Form eines mündlichen Dialogs mit den Vertretern der betroffenen Regierungen wie auch der anwesenden Sozialpartnerorganisationen behandelt. Andere Regierungs- bzw. Sozialpartnervereiner können sich an dieser Diskussion beteiligen.

Der besondere Teil des Berichts an das Plenum der Internationalen Arbeitskonferenz enthält eine Zusammenfassung der behandelten Fälle. Besonders schwere oder nachhaltige Verstöße kann der Normenanwendungsausschuß außerdem im allgemeinen Teil seines Berichts als solche kennzeichnen durch einen sogenannten Sonderabsatz. Der Bericht des Normenanwendungsausschusses wird dem Plenum der Internationalen Arbeitskonferenz sodann zur Annahme vorgelegt.

Diese Berichte und die in ihnen enthaltenen Empfehlungen haben zwar ebensowenig wie die Berichte des Sachverständigenausschusses juristische Durchsetzungskraft. Von ihnen geht jedoch in der Regel ein moralischer Druck auf die im Bericht angesprochenen Regierungen aus, insbesondere, soweit sie einen Sonderabsatz erhalten. Es gibt viele Regierungen, die im Laufe der Zeit diesen moralischen Druck in konkrete gesetzgeberische Initiativen und deren praktische Durchführung umgesetzt haben.

Auf der letztjährigen Internationalen Arbeitskonferenz (1994) wurden Verstöße der indischen und der thailändischen Regierung gegen das Übereinkommen über die Zwangsarbeit Nr. 29 behandelt. Es ging dort vor allem um Kinder-Schuldknechte, die unter sklavenähnlichen Bedingungen Schulden ihrer Eltern abarbeiten müssen. Wegen besonders krasser Verstöße wurde für Indien ein sogenannter Sonderabsatz im Bericht des Normenanwendungsausschusses vermerkt. Im Bericht des Sachverständigenausschusses 1994 waren im Hinblick auf Kinderarbeiter in Schuldknechtschaft zusätzlich auch Fälle aus Pakistan und Peru aufgegriffen worden.

b) Klage- und Beschwerdeverfahren

Das Normenkontrollverfahren im Rahmen der Internationalen Arbeitskonferenz stellt nicht den einzigen Normen-Überwachungsmechanismus der IAO dar. Vielmehr gibt es auch die Möglichkeit der Klage (Art. 26 der IAO-Verfassung) oder der Beschwerde (Art. 24 der IAO-Verfassung) für den Fall einer behaupteten Vertragsverletzung.

Zur Klage berechtigt ist jeder Staat, der ein Übereinkommen, dessen Verletzung er rügt, ebenfalls ratifiziert hat, sowie jeder ordnungsgemäß zugelas-

sene Delegierte auf einer Internationalen Arbeitskonferenz.

Die Beschwerde kann von jedem – nationalen oder internationalen – Berufsverband von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern eingelegt werden.

Beide Verfahren werden vor dem Verwaltungsrat der IAO geführt, der ad hoc besondere Ausschüsse zur Prüfung jeder einzelnen Klage bzw. Beschwerde einsetzt und anhand der Berichte dieser Ausschüsse Empfehlungen zur Beendigung eines von diesen festgestellten vertragswidrigen Zustandes ausspricht. Diese Empfehlungen haben jedoch keinerlei rechtliche Durchsetzungskraft.

Üblicherweise vermeiden es die Regierungen der Mitgliedstaaten, das Klageverfahren in Anspruch zu nehmen, da niemand daran interessiert ist, für den Fall eines behaupteten Verstoßes seinerseits ebenfalls mit einer Klage belangt zu werden. Das Verfahren der Beschwerde wird von den Sozialpartnerorganisationen hingegen öfter in Anspruch genommen.

Zu den Übereinkommen Nr. 29 bzw. Nr. 138 der IAO gab es in der Vergangenheit bislang weder eine Klage noch eine Beschwerde im Sinne der IAO-Verfassung.

VI. Maßnahmen gegen Kinderarbeit

1. Vorbemerkung

Die oben beschriebene Situation verdeutlicht: Gesetzgebung und Wirklichkeit klaffen häufig weit auseinander. Es müssen Wege gefunden werden, den Ländern, in denen Kinderarbeit anzutreffen ist, unter Berücksichtigung ihrer staatlichen Souveränität die Anwendung ihrer nationalen Regelungen zum Schutz der Kinder zu ermöglichen.

Bei der Bekämpfung der Kinderarbeit sollten im Vordergrund Bemühungen stehen, durch den politischen Dialog zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern sowie auch innerhalb internationaler Organisationen wie z. B. der IAO die Kooperationsbereitschaft der Entwicklungsländer zur Beseitigung der Kinderarbeit zu wecken und diese Staaten zur Einhaltung grundlegender Mindeststandards zugunsten der Kinder zu motivieren. Dies ist nicht ohne gegenseitiges Verständnis für die unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen möglich.

Der politische Dialog allein reicht jedoch nicht aus. Vielmehr muß auch die internationale Staatengemeinschaft durch technische Hilfe (Entwicklungshilfe) den Entwicklungsländern entgegenkommen und helfen, ihre Rahmenbedingungen langfristig, aber zielstrebig so zu verändern, um zur Beseitigung der zumindest schlimmsten Auswüchse von Kinderarbeit beizutragen.

Mit solchen von der Bundesregierung geförderten Entwicklungshilfe-Projekten, ihren verschiedenen Ansätzen und Strategien befaßt sich der vorliegende Bericht nachfolgend unter 5.

2. Diskussion zu handelspolitischen Maßnahmen/Sozialklauseln

Von verschiedener Seite wurde auch im Zusammenhang mit Kinderarbeit die Anwendung handelspolitischer Maßnahmen gefordert. Dabei wird unterstellt, daß Staaten durch solche Maßnahmen (z. B. Anreize, Präferenzregelungen) angehalten werden könnten, bei Herstellung von Produkten die Einhaltung bestimmter sozialer Standards sicherzustellen. Diese Forderung ist problematisch, weil die Einhaltung der in Frage stehenden Standards am Ende auch durch handelspolitischen Druck erzwungen werden könnte und zu befürchten ist, daß damit andere als humanitäre Ziele verknüpft werden. Forderungen dieser Art sind bislang am nachhaltigen Widerstand der Entwicklungsländer gescheitert, die hinter den Forderungen nach sozialen Mindeststandards in Wirklichkeit rein protektionistische Beweggründe vermuteten. Die Behandlung des Themas „Sozialklauseln“ befindet sich noch in einem vorläufigen und nicht abgestimmten Stadium. Die Entwicklungsländer sind – abgesehen von einigen afrikanischen und einer Reihe von lateinamerikanischen Ländern – negativ

gegenüber der Einführung von Sozialklauseln im internationalen Handel eingestellt. Die Entwicklungsländer haben auf breiter Front bereits im GATT die Erörderung von Sozialklauseln abgelehnt. Es ist derzeit nicht zu erkennen, ob sie bereit sind, in der WTO diesen Widerstand aufzugeben.

Die GATT/WTO-Regeln lassen derzeit handelspolitische Maßnahmen gegen eingeführte Waren, die unter Einsatz von Kinderarbeit hergestellt wurden, nicht zu. In der Bundesregierung bestehen ernsthafte Zweifel, ob die Beseitigung von Kinderarbeit mit Mitteln der Handelspolitik erreicht werden könnte. In jedem Fall ist eine vertiefte Analyse erforderlich, ob Zusammenhänge zwischen der Problematik der Einhaltung von Sozialnormen und handelspolitischen Fragen bestehen. Die Bundesregierung begrüßt die hierzu in der OECD aufgenommenen Arbeiten, über deren Stand dem Ministerrat Ende Mai 1995 berichtet werden soll. Die Abstimmung einer gemeinsamen Haltung hierzu ist in der Europäischen Union vorzunehmen. Parallel kommt es in der IAO darauf an, die Rechte zu definieren, deren Einhaltung durchgesetzt werden soll.

Hier könnten allenfalls nur grundlegende Arbeitnehmerrechte in Betracht kommen. Es liegt nahe, hierbei an einige wesentliche Übereinkommen der IAO zu denken, die mittlerweile über 171 Mitgliedstaaten verfügt, etwa an die Übereinkommen über die Zwangsarbeit (Nr. 29), die Kinderarbeit (Nr. 138) (Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung) sowie die Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit (Nr. 87, 98).

Problematisch ist allerdings, daß die Übereinkommen der IAO nur diejenigen Mitgliedstaaten binden, die sie auch ratifiziert haben. Kein Übereinkommen ist jedoch von allen 171 Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Die Nichtratifizierung eines Übereinkommens durch einen Mitgliedstaat bedeutet allerdings nicht, daß seine innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis mit dem Wesensgehalt eines Übereinkommens unvereinbar ist. Eine Reihe von Übereinkommen enthält vielmehr eher nebensächliche Detailregelungen, die einzelne Mitgliedstaaten an einer Ratifikation hindern. Daher wäre es verfehlt, die Ratifizierung grundlegender Übereinkommen mit handelspolitischen Maßnahmen durchzusetzen. Es müßten also eher Lösungen gefunden werden, wodurch diejenigen Staaten, die IAO-Übereinkommen nicht ratifiziert haben, nicht privilegiert werden, weil gegen sie handelspolitische Maßnahmen nicht ergriffen werden könnten. Sinnvoller könnte es sein, innerhalb der Übereinkommen Kernbereiche von Verpflichtungen auszumachen, deren Einhaltung auch von solchen Staaten erwartet werden kann, die das Übereinkommen nicht ratifiziert haben.

Es liegt außerdem auf der Hand, daß von den Entwicklungsländern nicht von heute auf morgen die gleichen Standards erwartet werden können wie von den Industrienationen.

Hinzu kommen weitere ungeklärte Fragen. Wer kann und soll feststellen, ob in einem Erzeugerstaat Kernbereiche grundlegender Arbeitnehmerrechte verletzt wurden? Welche Organisation soll entscheiden,

mit welchen Handelsmaßnahmen derartigen Verstößen zu begegnen ist?

Die Industrieländer, die mit wenigen Ausnahmen mehrheitlich die Aufnahme von Sozialklauseln nicht rundheraus ablehnen, versuchen derzeit, sich innerhalb der OECD zu dem Thema genauer abzustimmen. Der Bericht der OECD wird voraussichtlich nicht vor Sommer 1995 vorliegen. Auch die IAO befaßt sich mittlerweile mit dem Thema der „Sozialen Dimension der Liberalisierung des internationalen Handels“. Auf EU-Ebene sind vor allem die beiden Entschlüsse des Europäischen Parlaments vom 13. Juli 1993 zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung, dort insbesondere Ziffer 22 und 23, sowie die Entscheidung vom 9. Februar 1994 zur Einführung der Sozialklausel in das uni- und multilaterale Handelssystem hervorzuheben. Erste konkrete Ansätze zur evtl. Einführung einer Sozialklausel sind in der Verordnung des Rates der Europäischen Union vom 19. Dezember 1994 über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern für den Zeitraum 1995–1998 enthalten. (Neuregelung des Allgemeinen Präferenzsystems für Waren aus Entwicklungsländern).

a) Diskussion im Rahmen der OECD

Der OECD-Ministerrat (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) beschloß auf seiner Tagung am 7./8. Juni 1994 im Zusammenhang mit der Unterstützung der WTO „bei der Umsetzung der im Rahmen der Uruguay-Runde geschlossenen Abkommen und der entsprechenden Arbeitsprogramme“, daß das OECD-Arbeitsprogramm sich u. a. erstrecken soll auf „den Bereich Handel, Beschäftigung und international anerkannte Arbeitsstandards, einschließlich der Grundkonzepte, der empirischen Daten für die Handels- und Investitionsströme, sowie der bestehenden Mechanismen für die Förderung welt-weit höherer Arbeitsstandards“. Das OECD-Sekretariat bereitet derzeit unter Einhaltung der zuständigen Fachausschüsse einen Bericht für die Ministerratstagung Ende Mai 1995 vor. Die Analyse wird sich drei Hauptteilen widmen.

Im ersten Hauptteil ist ein Überblick über die Haupt-Arbeitsnormen vorgesehen. Bezug genommen werden soll auf die Übereinkommen der IAO. Hierzu wird zunächst auf die fundamentalen Menschenrechte Bezug genommen. Beispielhaft werden das **Verbot der Zwangsarbeit und der Kinderarbeit** sowie grundlegende Sicherheits- und Gesundheitsbestimmungen, das Recht der Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen genannt. In den meisten OECD-Mitgliedstaaten sind diese Standards seit langem implementiert. Außerdem soll die Situation hinsichtlich weiterer, weniger grundlegender Arbeitnehmerrechte dargelegt werden, wie z. B. die Arbeitszeitregulierung, Beschäftigungsschutz und Mindestlohnvorschriften. Im Anschluß hieran soll ein Überblick über die OECD-Mitgliedstaaten und eine ausgewählte Zahl von Nicht-Mitgliedstaaten gegeben werden, im Hinblick auf die Implementierung der grundlegenden Arbeitnehmer-

rechte. Die untersuchten Länder könnten dann eingeteilt werden in verschiedene Gruppen, je nach dem Stand der Entwicklung ihrer Arbeitsrechte.

Im zweiten Teil sollen die Zusammenhänge zwischen bestehenden Arbeitnehmerrechten, Handel und wirtschaftlicher Entwicklung aufgearbeitet werden. Hierbei sollen auch empirische Erhebungen in bezug auf bestimmte Fragestellungen durchgeführt werden. Gefragt wird beispielsweise nach der Leistungsfähigkeit des Handels von Ländern mit unterschiedlichen Arbeitsnormen und Standards, gefragt wird ebenso nach dem Zusammenhang zwischen Arbeitnehmerstandards und der Export-Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Wie wirken sich unterschiedliche Sozialstandards für die Standortbestimmung von Investitionen aus? In welchem Ausmaß und in welchen Bereichen tragen Arbeitnehmerstandards von multinational tätigen Firmen zu einem Anheben der nationalen Standards bei?

Diese Analysen sollen untermauert werden durch Fallstudien in jeweils zwei oder drei Ländern, die über ein ähnliches Niveau an Entwicklung und Arbeitsstandards verfügen.

Im dritten Teil der Analyse sollen alternative Verfahren zur Stärkung von Arbeitnehmerrechten untersucht werden. Hiervon umfaßt sind auch Untersuchungen über mögliche Handelsmaßnahmen, die sowohl Sanktionen als auch Anreize einschließen. Es soll weiterhin überprüft werden, wie die grundlegenden Arbeitnehmerrechte durch nationale und internationale Institutionen (wie beispielsweise die IAO) gestärkt werden können.

b) Regelungen des GATT

Hauptziel des GATT (allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens) ist die Befreiung des internationalen Güterausstausches von staatlichen Beschränkungen auf einer sicheren Rechtsgrundlage. Grundsätzlich sind nur Zölle als handelsbegrenzende Maßnahmen erlaubt, deren einvernehmliche schrittweise Abschaffung angestrebt ist. Andere Handelshemmnisse sind nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig.

Die Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Beschränkung des internationalen Handels gegenüber Gütern aus einem bestimmten Herkunftsland sind in Teil II des GATT-Abkommens (abgedruckt in BGBI. 1952 Teil II, Anlage I), dort in den Artikeln III-XXIII enthalten. Die meisten der dort vorgesehenen Ausnahmeregelungen greifen jedoch nur dann ein, wenn in einem anderen GATT-Vertragsstaat als dem Herkunftsland ein Schaden verursacht wird oder ein Nachteil entsteht bzw. droht. Demnach können durch ungesetzliche Kinderarbeit importierte Produkte, die im Einfuhrland zu keiner Wettbewerbsverzerrung führen – etwa, weil es sich um Importe aus einem Industriezweig handelt, der im Einfuhrland nicht vertreten ist und durch Billigprodukte aus Dritte-Welt-Ländern nicht tangiert werden kann – auch nicht Gegenstand von GATT-Maßnahmen sein. Auslösender Faktor für nach dem GATT-Abkommen zulässige Beschränkungsmaß-

nahmen sind also immer die Folgen im Importland, nicht aber die Ursachen im Exportland. Hiervon gibt es nur eine einzige Ausnahme, nämlich Artikel XX Teil I (e), wonach zu den Maßnahmen, die den Vertragsparteien des GATT-Abkommens unbenommen bleiben, lediglich diejenigen gehören, „die sich auf Waren beziehen, die in Gefängnissen hergestellt werden.“

Hieraus folgt, daß die nach dem GATT-Abkommen zulässigen Handelsbeschränkungen de lege lata keine Grundlage bieten, die Mißachtung grundlegender Rechte von Arbeitnehmern oder die Kinderarbeit durch handelsbegrenzende Maßnahmen zu ahnden.

Darum ist die OECD-Analyse fortzusetzen, um die notwendige Klarheit zu gewinnen über mögliche Zusammenhänge zwischen Handel und Sozialstandards.

c) Möglichkeiten im Rahmen der WTO

Im Arbeitsprogramm der Welthandelsorganisation (WTO) ist das Thema Sozialstandards nicht expliziert erwähnt. Vielmehr wurde mit der Aufnahme einer Formulierung in das Arbeitsprogramm des Vorbereitungsausschusses der WTO die potentielle Beschäftigung mit dem Thema (Punkt 8 c iii), „to discuss suggestions for the inclusion of additional items on the agenda of the WTO's work programme“ nicht ausgeschlossen. Die Mitgliedstaaten der WTO haben hierzu noch keine Entscheidung getroffen. Diese sind zum überwiegenden Teil Entwicklungsländer, die durch die Verankerung einer Sozialklausel bzw. durch handelspolitische Sanktionen zur Durchsetzung sozialer Standards einen Angriff der Industrieländer auf ihre wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit befürchten. Sie wehren sich gegen diese Forderung, die sie als einen „sozialverbrämten“ Protektionismus der Industrieländer ansehen. Dies wurde zuletzt während der GATT-Abschlußkonferenz in Marrakesch durch ihre Drohung deutlich, das Abkommen nicht zu unterzeichnen, falls es Sozialklauseln enthalten sollte.

d) Diskussion im Rahmen der IAO

Der Verwaltungsrat der IAO hat im Anschluß an die Diskussion auf der diesjährigen Internationalen Arbeitskonferenz in Genf am 26. Juni 1994 die Einrichtung einer Verwaltungsratsarbeitsgruppe beschlossen, um alle relevanten Aspekte zu dem Thema „Die soziale Dimension der Liberalisierung des Internationalen Handels“ zu diskutieren. Diese Arbeitsgruppe ist erstmals auf der 261. Tagung des Verwaltungsrates am 14. November 1994 zusammengetreten und war für alle Mitglieder des Verwaltungsrats (darunter auch Deutschland) zugänglich.

Die Grundlage für die Diskussion bildete ein vom Internationalen Arbeitsamt zur Vorbereitung der Sitzung vorverfaßtes Papier mit dem Thema „Die soziale Dimension der Liberalisierung des internationalen Handels“.

Das Papier geht von folgenden Annahmen aus:

- Sozialer Fortschritt ist nicht ohne wirtschaftlichen Fortschritt, wirtschaftlicher Fortschritt nicht ohne sozialen Fortschritt möglich.
- Zur Einführung der sozialen Dimension muß zwischen den Staaten ein breiter Konsens gefunden werden, zu der die Arbeitsgruppe des Verwaltungsrates beitragen sollte. Grundsätzlich ist es möglich, die soziale Dimension in die bestehenden Systeme von IAO einerseits und GATT/WTO andererseits einzuführen.
- Die im Rahmen von GATT/WTO bestehenden handelspolitischen Maßnahmen sind – aus den vorstehend unter VI.2 b dargestellten Gründen – ungeeignet, um humanitäre und sozialpolitische Ziele zu erreichen.
- Es sollte versucht werden, den Inhalt einer sozialen Dimension zu definieren, den die Mitgliedstaaten von GATT/WTO und IAO in ihr Handelssystem einführen könnten, um hierdurch die Möglichkeit von sozialem Fortschritt zu garantieren.
- Wenn der Wille, die Parallelität zwischen sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Fortschritt zu garantieren, Sinn und Realität haben soll, müssen die Empfänger dieses Fortschrittes auch über die juristischen Mittel verfügen, um aktiv ihre Interessen zu verteidigen.
- Beispielhaft für die juristischen Mittel werden die IAO-Übereinkommen Nr. 87 (über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes), Nr. 98 (über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen), Nr. 29 (über die Zwangsarbeit), Nr. 105 (über die Abschaffung der Zwangsarbeit) und das Übereinkommen Nr. 138 (über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung/ gegen Kinderarbeit) genannt.
- Es wird vorgeschlagen, daß, soweit die GATT/WTO-Verpflichtungen betroffen sind, die Regeln dieser Organisationen über Meinungsverschiedenheiten angewendet werden. Dort hingegen, wo es um die Feststellung von Verstößen gegen IAO-Normen geht, soll auf das hierfür von der IAO in ihrer Verfassung vorgesehene Verfahren der Klage zurückgegriffen werden. Die WTO müßte dann aus einem derart festgestellten Verstoß die Konsequenzen gemäß ihrer eigenen handelspolitischen Verfahren ziehen. Das Papier führt aus, daß sich hierzu insbesondere Art. XXIII des GATT-Abkommens anbieten würde, da diese Vorschrift die Möglichkeit eröffne, daß Vertragsstaaten, unabhängig von ihrer unmittelbaren Betroffenheit, bei Wettbewerbsverzerrungen Vorstellungen über eine mögliche Abhilfe vorbringen können, die dann von anderen interessierten Vertragsstaaten zu prüfen sind. Dies könne auch zu Konsultationen mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen wie z. B. mit der IAO führen.
- Auf diese Weise könnte die Einführung einer „sozialen Spielregel“ in die WTO harmonisch zwischen IAO und WTO erfolgen. Die für die Verfahren beider Organisationen evtl. notwendig wer-

denden Änderungen sollten und könnten dann auf ein striktes Minimum begrenzt werden.

Das Diskussionspapier wurde in der Arbeitsgruppensitzung am 14. November 1994 behandelt. Über 60 Teilnehmer aus den Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppen hatten sich auf die Rednerliste setzen lassen. Lediglich die Hälfte von ihnen kam zu Wort. Es wurde beschlossen, die Diskussion 1995 während der 262. Tagung des Verwaltungsrates fortzusetzen. Bei der eintägigen Aussprache kristallisierte sich heraus, daß die Arbeitnehmer gegenüber der Einführung von Sozialklauseln in den internationalen Handel aufgeschlossen waren. Die Arbeitgeber äußerten sich – mit Ausnahme einzelner Delegierter aus Mittel- und Südamerika und des Vertreters eines großen westeuropäischen Arbeitgeberverbandes – eher ablehnend. Das Regierungslager war gespalten. Uneingeschränkt positiv – ohne jedoch auf die im Arbeitspapier vorgesehenen Details einzugehen – äußerte sich im wesentlichen nur die Regierung der USA. Die Vertreter anderer Industrieländer, darunter die Vertreter Deutschlands und Frankreichs, sprachen sich zunächst dafür aus, die Diskussion unvoreingenommen fortzusetzen. Einige lateinamerikanische Regierungen signalisierten eine flexible Haltung. Die übrigen Entwicklungsländer votierten – aus Besorgnis vor Protektionismus – gegen die Einführung einer Sozialklausel und sprachen sich zum Teil sogar für eine rasche Beendigung der Diskussion im Rahmen der IAO aus.

Bewertung

In dem Diskussionspapier des Internationalen Arbeitsamtes wird, ausgehend von der Parallelität von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt, die Einführung einer sozialen Dimension in den internationalen Handel befürwortet. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, daß Handel und Sozialpolitik in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen und Marktöffnung bei gleichzeitig verbesserten Rahmenbedingungen zu einer weltweiten Anhebung der Lebensbedingungen sowie zu einer weltweiten Verbesserung der Arbeitnehmerrechte führen kann.

Interessant und – ohne Vorwegnahme des Ergebnisses – diskussionswürdig sind die detaillierten Überlegungen darüber, wie der Verstoß gegen grundlegende IAO-Normen (darunter auch solcher zum Schutz gegen Kinderarbeit) in das GATT-System eingebracht werden könnte unter gleichzeitiger Beibehaltung der unterschiedlichen Verfahrensmechanismen beider Organisationen.

Es ist zu begrüßen, daß die IAO das Thema bereits jetzt aufgreift und nicht wartet, ob und bis sich ggfs. die WTO des Themas annimmt. Dies entspricht auch dem Votum, das Bundesarbeitsminister Dr. Blüm auf seiner Rede vor dem Plenum der 81. Internationalen Arbeitskonferenz 1994 in Genf abgegeben hatte: Die Handlungsexperten sollten nicht darüber entscheiden, ob und wie gravierend Arbeitnehmerrechte verletzt würden. Es reiche daher nicht, wenn lediglich die WTO das Thema aufgreife.

3. Konkrete handelspolitische Initiativen und Maßnahmen auf EU-Ebene

a) Entschließungen des europäischen Parlaments vom 13. Juli 1993 zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung (Amtsblatt Nr. C 255/47 vom 20. September 1993) und zur Einführung der Sozialklausel in das uni- und multilaterale Handelssystem vom 9. Februar 1994 (Amtsblatt Nr. C 61/89 vom 28. Februar 1994)

In der Entschließung vom 13. Juli 1993 hat das europäische Parlament (EP) die EU-Kommission u. a. dazu aufgefordert, dem Rat ein Einfuhrverbot für Produkte von Kinderarbeit vorzuschlagen. Vorausgehen soll eine Erhebung der Kommission über Einfuhren der Gemeinschaft von Erzeugnissen, die von Kindern hergestellt werden.

Diese Anregung ist bislang von der EU-Kommission noch nicht aufgegriffen worden.

Die Kriterien für mögliche Einfuhrverbote sind durch die GATT/WTO-Regeln festgelegt. Diese sehen keine Eingreifsmöglichkeiten aufgrund von Kinderarbeit in Drittländern vor. In der WTO gibt es bisher keine Einigung über die Diskussion von Sozialstandards. In der Europäischen Union haben eine Reihe von Mitgliedstaaten Vorbehalte angemeldet (s. o.), in der WTO über Sozialstandards zu sprechen. Die Bundesregierung hält Einfuhrverbote zur Beseitigung von Kinderarbeit für nicht geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Durch Einfuhrverbote sind die Ursachen für Kinderarbeit in den betroffenen Ländern nicht zu beseitigen. Dies kann nur durch strukturelle Reformen geschehen.

Das EP hat in der Entschließung vom 9. Februar 1994 unter Ziffer 2 gefordert, daß eine Sozialklausel, die die Bekämpfung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit und die Forderung der Freiheit der gewerkschaftlichen Betätigung sowie der Tarifverhandlungsfreiheit zum Ziel hat und sich auf das IAO-Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung stützt, in das multilaterale und unilaterale System des internationalen Handels Eingang findet. Das EP führt hierzu aus, daß dies nicht als Mittel für eine Verstärkung des Protektionismus gegenüber den Entwicklungsländern dienen dürfe, sondern im Gegenteil zur Bekämpfung der Unterentwicklung und der Verstöße gegen die Menschenrechte beitragen sollte. Unter Ziffer 17 wird angeregt, die Beziehungen zwischen der EU und der IAO (siehe hierzu unter nachfolgend 5 d) durch gemeinsame Aktionen wie z. B. dem IPEC-Kinderarbeitsprogramm der IAO zu verstärken.

b) EU-Rats-Verordnung über ein Mehrjahreschema allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern für den Zeitraum 1995–1997

Die Europäische Kommission hat die Anregungen in der Entschließung des EP (siehe oben 3 a) vom 9. Februar 1994 zum Teil aufgegriffen. So enthält der inzwischen vom Rat der EU angenommene Vorschlag

der Kommission in Artikel 7 Überlegungen, daß ab 1. Januar 1998 zusätzliche Präferenzspannen für diejenigen Länder gewährt werden können, die dies schriftlich beantragen und die nachweisen, daß sie innerstaatlich Regelungen angenommen haben und auch tatsächlich anwenden, die dem Inhalt der IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 zum Recht der Vereinigungs- und der Tarifvertragsfreiheit sowie zum Übereinkommen Nr. 138 der IAO betreffend das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung entsprechen. Es wird also nicht auf die Ratifikation eines Übereinkommens durch den Ausführstaat abgestellt, sondern eine im wesentlichen übereinkommenskonforme Rechtslage. Auf diese Weise wird vermieden, daß Staaten, die nur wenige Übereinkommen ratifiziert haben, ungerechtfertigt privilegiert würden. Dadurch rückt die Einhaltung von Kernbereichen bestimmter Übereinkommen in den Vordergrund. Weiterhin ist geregelt, daß vor der eventuellen Einführung derartiger Anreizsysteme die Europäische Kommission 1997 dem Rat einen Bericht vorlegt, in dem die Ergebnisse der Analysen zur Frage der Einführung von Sozialklauseln in den internationalen Handel im Bereich der IAO, der WTO und der OECD über die Beziehungen zwischen Handel- und Arbeitnehmerrechten dargelegt sind. Im Lichte dieser Analysen und auf der Basis von international anerkannten Kriterien wird die Kommission dann einen Entscheidungsvorschlag dem Rat vorlegen über die Art und Weise spezieller Anreizsysteme und ihre Umsetzungsmodalitäten.

In einer Artikel 7 der Verordnung beigefügten Protokollerklärung ist allerdings festgehalten, daß Rat und Kommission durch die Formulierung des Artikels 7 in keiner Weise an anderen Entscheidungen gehindert sind, die sie zu treffen wünschen (sog. Null-Option). Artikel 7 der Verordnung kommt daher noch keine praktische Bedeutung zu.

Zum oben geschilderten Sonderpräferenzsystem ist allerdings anzumerken, daß solche Präferenzen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems angesichts der in den nächsten fünf Jahren aufgrund der Uruguay-Runden-Ergebnisse beständig sinkenden Zölle in der Europäischen Union nur wenig Anreiz ausüben können: z. B. wird die durchschnittliche Zollbelastung für gewerbliche Waren in der Europäischen Union rein rechnerisch 4 % betragen. Da etwa 25 % hiervon als „normale“ Zollpräferenz reserviert bleiben sollen, ist der Spielraum für zusätzliche Anreize zur Beachtung von Sozialstandards sehr gering.

Das allgemeine Präferenzschema wie auch das vorstehend dargestellte Schema von zusätzlichen Sonderregelungen können nach Artikel 9 der Verordnung vollständig oder teilweise zurückgenommen werden z. B. bei jeder Form von Sklaverei im Sinne der Genfer Übereinkommen vom 25. September 1926 und vom 7. September 1956 und der IAO-Übereinkommen Nr. 29 und 105 (Übereinkommen über die Zwangsarbeit). Auch hier kommt es also lediglich auf eine im wesentlichen übereinkommenskonforme innerstaatliche Rechtslage an.

Dies bedeutet, daß bereits jetzt gegenüber Ländern, die Kinderarbeitsprodukte importieren, die aufgrund

von unfreien Zwangsarbeitssituationen (z. B. Schuldknechtschaft) hergestellt wurden, das allgemeine Präferenzschema zurückgenommen werden kann. Aber auch die besonderen Anreizsysteme, deren Einführung ab 1998 erwogen wird für Produkte, die unter Beachtung des Übereinkommens über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung hergestellt wurden, würde, soweit diese Voraussetzungen wegfallen, rückwirkend nach Art. 9 der Verordnung entzogen werden können.

c) Exkurs: Handelspolitische Maßnahmen auf Initiative der Bundesregierung?

Die Bundesregierung kann eigenständig keine handelspolitische Initiative oder entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen auf nationaler Ebene durchführen.

Gemäß Artikel 113 EG-V wird die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Initiativen gestaltet. Dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, z. B. im Fall von Dumping und Subventionen.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem Gutachten vom 15. November 1994 (Gutachten 1/94) zur Abschlußkompetenz für die Uruguay-Runde entschieden, daß die Europäische Gemeinschaft gemäß Artikel 113 EG-V zum Abschluß multilateraler Handelsabkommen ausschließlich zuständig ist.

Die Bundesregierung steht freiwilligen Kennzeichnungen von in Kinderarbeit hergestellten Produkten zur Sensibilisierung der Verbraucher positiv gegenüber. Für gesetzlich vorgeschriebene Kennzeichnungen oder gar Importverbote sieht sie weder national noch auf europäischer Ebene Ansatzpunkte. Die Einhaltung von Kennzeichnungsvorschriften wäre im übrigen nur schwer oder gar nicht hinreichend sicherzustellen. Für Importverbote aufgrund Kinderarbeit bestehen weder national noch auf europäischer Ebene die rechtlichen Voraussetzungen.

4. Handelspolitische Initiativen

a) Amerikanische Gesetzesinitiative / Importverbot gegen Kinderarbeit

Zweck des 1992 von Senator Tom Harkin und dem Kongreßabgeordneten George Brown jr. eingebrachten Gesetzesentwurfs ist „die Beschäftigung von Kindern unter 15 Jahren bei der Herstellung von Waren für den Export zu beschränken durch (1) Ausscheiden der Vereinigten Staaten als Markt für ausländische, von Kinderhand gefertigte Produkte und (2) Ermütigung anderer Nationen, einem Handelsboykott für solche Produkte beizutreten.“

In der Begründung wird auch ausgeführt, daß „Erwachsene Arbeiter in den USA und anderen entwickelten Ländern ihre Arbeitsplätze nicht gefährdet se-

hen sollten durch Importwaren, die durch Kinderarbeit in Entwicklungsländern hergestellt wurden“.

Als politisches Ziel wird genannt,

(1) der Beschäftigung von Kindern unter 15 Jahren bei der Warenherstellung für Export- und Importverbrauch aktiv entgegenzuwirken,

(2) internationale Handelsregelungen in der Weise zu verschärfen und zu ergänzen, daß auf den Einsatz von Kindern als Mittel des internationalen Handelswettbewerbs verzichtet wird,

(3) anderen Ländern Hilfe anzubieten, um die Ausfuhr nationaler Verbotsgesetze gegen Kinderarbeit zu verbessern und die Hilfe zur Linderung der Armut, die oft die Ursache für wirtschaftliche Ausbeutung von Kindern unter 15 Jahren ist, zu erhöhen.

Nach dem Gesetzesentwurf sollen generell alle Güter aus bestimmten Herstellerländern mit einer Einfuhrsperre belegt werden, soweit sie vom US-Arbeitsministerium als durch Kinderarbeit hergestellte Waren identifiziert worden sind. Das Arbeitsministerium soll dann in periodischen Abständen Nachprüfungen durchführen, wobei es sich aller verfügbaren Informationsquellen einschließlich der Berichte der IAO und von Menschenrechtsorganisationen bedienen soll. Im übrigen kann auch jeder Bürger durch eine mit Tatsachenbehauptungen belegte Petition beim Arbeitsministerium verlangen, daß für einen Industriezweig in einem bestimmten Land eine Nachprüfung durchgeführt wird. Das Arbeitsministerium hat vor Identifizierung der zu verbotenden Waren die US-Handelsbeauftragten im jeweiligen Land, das State Department, sowie die US-Handels- und Finanzminister zu beteiligen und eine öffentliche Anhörung durchzuführen.

Das Ergebnis der Identifizierung kann widerrufen werden, wenn das Arbeitsministerium zu der Erkenntnis kommt, daß Kinderarbeit nicht mehr zum Einsatz kommt. Die mit der Identifizierung und Registrierung ausgesprochene Einfuhrsperre kann im Einzelfall aufgehoben werden, wenn sich aus einem mitgelieferten Zertifikat ergibt, daß die eingeführte Ware nicht durch Kinderarbeit produziert wurde. Grundlage für die Anerkennung des Zertifikats bzw. des Warenzeichens soll sein, daß Exporteur und Importeur eine international anerkannte Organisation mit regelmäßigen Inspektionen beauftragt haben. Der Gesetzesentwurf sieht weiterhin vor, daß die unerlaubte Einfuhr von Kinderarbeitsprodukten mit empfindlichen Geldbußen von bis zu 35 000 US Dollar und/oder Haftstrafen von einem Jahr geahndet werden.

Die dem Gesetz zugrunde liegende politische Grundsatzklärung wurde von beiden Häusern des Kongresses verabschiedet; der Gesetzesentwurf selbst hingegen nicht. Er wird nach Auskunft der US-Botschaft in Bonn im neuen Kongreß Anfang 1995 erneut eingebracht, wobei alle Verfahren noch einmal durchlaufen werden müssen. Die Tatsache, daß die Initiative nach 2 Jahren die parlamentarischen Hürden nicht genommen hat, läßt darauf schließen, daß mit einem Gesetz in nächster Zeit nicht zu rechnen ist.

Gleichwohl hat bereits allein die Gesetzesinitiative ihre Wirkung nicht verfehlt. Viele indische Teppichhersteller und Exportfirmen haben sich erst in Anbetracht der Gesetzesinitiative bereit gefunden, sich an der Warenzeichenkampagne „RUGMARK“ (Teppiche ohne Kinderarbeit) zu beteiligen. Auch wurde der in der Gesetzesinitiative enthaltene Vorschlag, die US-Regierung solle sich finanziell an dem IPEC-Kinderarbeitsprogramm der IAO mit regelmäßigen, jährlichen Beiträgen beteiligen, insoweit umgesetzt, als die US-Regierung im Herbst 1994 zunächst immerhin eine einmalige Beteiligung von über 2 Mio. US-Dollar an dem Programm zugesagt hat.

Bewertung

Die Bundesregierung lehnt derartige Boykottinitiativen ab. Sie sieht hierin kein geeignetes Mittel, um die Einhaltung grundlegender IAO-Übereinkommen (wie z. B. das Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung oder das Übereinkommen Nr. 29 über die Zwangsarbeit) durchzusetzen.

Nach den geltenden GATT/WTO-Regeln bedeutete eine solche US-Gesetzgebung einen Verstoß gegen eingegangene Verpflichtungen. Im GATT/WTO gibt es derzeit keine Sanktionsmöglichkeiten gegen Kinderarbeit.

Importverbote würden im übrigen dem Vorwurf des Protektionismus durch die Entwicklungsländer begegnen. Sie sind darüber hinaus auch nicht geeignet, die Exportländer zur Einhaltung der Normen zum Schutz der Kinder anzuhalten. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß der in diesen Ländern bestehende Kreislauf von Beschäftigungslosigkeit, Armut und Kinderarbeit infolge zusätzlich fehlender Devisen noch verstärkt und aus eigener Kraft nicht mehr überwunden werden könnte. Dies könnte auch dazu führen, daß diese Entwicklungsländer ihre unerläßliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Organisationen wie z. B. der IAO aufkündigen könnten in der Annahme, Vorhaben solcher Organisationen wie das IPEC-Programm dienen protektionistischen Bestrebungen der Industrieländer, die sie finanzieren. Den Kindern wäre hierdurch am wenigsten geholfen.

b) RUGMARK – das Warenzeichen-Projekt für „Teppiche ohne Kinderarbeit“

Dieses Vorhaben versucht, freiwillige handels- und entwicklungspolitische Maßnahmen miteinander zu verknüpfen.

Die Mißstände in der indischen Teppichindustrie (siehe hierzu i. e. unter IV. 7.), die auch in anderen südasiatischen Teppichherstellungsländern (z. B. Pakistan, Nepal) sowie anderen Wirtschaftssektoren in Indien herrschen, wurden in den vergangenen drei Jahren massiv von indischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie den deutschen Hilfswerken Brot für die Welt, terre des hommes und Misereor in einer „Teppichkampagne“ thematisiert und in der Öffentlichkeit bekanntgemacht. Diese Organisationen streben keinen Boykott von Teppichen aus diesen Herkunftsländern an, sondern fordern konkrete

und nachhaltige Schritte zum Abbau und zur Vermeidung von Kinderarbeit durch die Teppichwirtschaft und die zuständige Behörden.

Nicht zuletzt aufgrund von Anfragen von aufmerksam gewordenen Teppichherstellern und Teppichexporteuren hat das in Neu Delhi ansässige, aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierte deutsch-indische Exportförderungsprojekt (IGEP) gemeinsam mit den Hilfswerken Brot für die Welt, terre des hommes, Misereor und den in der SACCS (South Asian Coalition on Child Servitude) zusammengeschlossenen NRO's, Vertretern der indischen Teppichwirtschaft sowie dem BVOI (Bundesverband der Orientteppich-Importeure) ein Konzept für breiter angelegte Maßnahmen zugunsten eines wirksamen Abbaus von Kinderarbeit entwickelt, das aus zwei komplementären Hauptelementen besteht:

- Zum einen der Einführung eines Warenzeichens für Teppiche ohne Kinderarbeit (RUGMARK) auf freiwilliger Basis (allerdings nach Beitritt juristisch bindend für die jeweiligen Unternehmen), einschließlich des Aufbaus einer Infrastruktur für die wirksame und glaubwürdige Überwachung und Zertifizierung der „kinderarbeitsfreien“ Produktion. Durch Information der Verbraucher über die jetzt einsetzenden positiven Entwicklungen und eine gezielte Vermarktungsförderung in Zusammenarbeit mit dem Handel soll eine verstärkte Nachfrage nach Teppichen ohne Kinderarbeit über die bestehenden Marktmechanismen erzeugt werden;
- zum anderen der Schaffung von Rehabilitations- und Schul- bzw. Berufsausbildungsprojekten für aus der Teppichproduktion freizusetzende Kinderarbeiter, das Einfordern der (gesetzlich vorgeschriebenen) Einrichtung von Dorfschulen bei den zuständigen Behörden, die Durchführung von Aufklärungsmaßnahmen in der betroffenen Region zur Prävention von Kinderarbeit sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Knüpfbetrieben, um die Attraktivität des Teppichknüpfens für Erwachsene zu erhöhen. Ohne eine derartig flankierende „Auffangstruktur“, die freizusetzenden Kinderarbeitern und deren Eltern eine positive Alternative bietet, ist ein wirksamer Abbau von Kinderarbeit bzw. dessen Akzeptanz bei den betroffenen Familien nur schwer zu realisieren.

Anfang September 1994 wurde die RUGMARK-Foundation in Indien rechtskräftig als gemeinnützige GmbH (Non-Profit Company with Limited Liability) nach Artikel 25 des indischen Company Act gegründet und registriert. Die RUGMARK-Foundation ist weltweite Inhaberin des RUGMARK-Warenzeichens für Teppiche ohne Kinderarbeit (das auf der Basis von Lizenzabkommen in Zukunft auch in anderen Ländern eingeführt werden kann) und Trägerin der Zertifikations- und Inspektionsinfrastruktur für Warenzeichenvergabe in Indien.

Nach längeren Verzögerungen bei der Gründung der RUGMARK-Warenzeichengesellschaft aufgrund von Widerständen seitens einiger großer indischer Teppichexporteure gegen die Zertifikationsmodalitäten

wird jetzt die zügige Realisierung des Warenzeichenkonzepts erfolgen. Das RUGMARK-Warenzeichen wurde auf der DOMOTEX am 10. Januar 1995 erstmals bekanntgemacht und auf einer Pressekonferenz unter Mitwirkung der beteiligten Träger und von Bundestags-Vizepräsidentin Vollmer am 11. Januar 1995 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Dem IGEP-Büro in New Delhi liegen bereits zahlreiche Anfragen von indischen und nepalesischen Herstellern bzw. Exporteuren vor, die in Zukunft das RUGMARK-Warenzeichen für ihre Teppiche verwenden wollen. Diese Entwicklung wird derzeit auch durch eine gesteigerte Nachfrage nach mit RUGMARK gekennzeichneten Teppichen in Deutschland begünstigt – mehrere große deutsche Importunternehmen haben ihren Lieferanten bereits signalisiert, daß sie RUGMARK in Zukunft zur Abnahmebedingung für Teppiche aus (zunächst) Indien und Nepal machen wollen. Die Kauf- und Versandhäuser KARSTADT, HERTIE, Neckermann und OTTO-Versand werden RUGMARK-Teppiche in ihr Sortiment aufnehmen.

Die zügige Realisierung des Warenzeichenvorhabens wird in der Anlaufphase von IGEP koordiniert und durch eine Anschubfinanzierung der erforderlichen Zertifikations-Infrastruktur in den ersten beiden Jahren gefördert. Sobald sich eine ausreichend tragfähige organisatorische und operationale Infrastruktur ausgebildet hat, wird IGEP sich schrittweise von seiner derzeit stark projektsteuernden Rolle zurückziehen – die Koordinierung der RUGMARK-Initiative wird mittelfristig vollständig durch hauptamtliche Mitarbeiter(innen) der RUGMARK-Foundation erfolgen.

Hauptkriterien für die Vergabe des RUGMARK-Warenzeichens werden sein:

- Die Unternehmen verpflichten sich in juristisch bindender Weise, an der Herstellung der Teppiche keine Kinder unter 14 Jahren zu beteiligen (im Falle von Produktion in traditionellen Familienbetrieben müssen Kinder unter 14 Jahren nachweislich die Schule besuchen).
- Die Exportunternehmen legen der RUGMARK-Foundation gegenüber offen, von welchen Knüpfbetrieben ihre Teppiche stammen. Die RUGMARK-Foundation erhält eine regelmäßig zu aktualisierende vollständige Liste der Knüpfbetriebe. Alle Knüpfbetriebe müssen beim Carpet Export Promotion Council registriert sein.
- Die Exportunternehmen verpflichten sich, ihre Knüpfbetriebe und Betriebsstätten jederzeit und ohne Voranmeldung durch Inspektoren der RUGMARK-Foundation überprüfen zu lassen.
- Die Einhaltung der Warenzeichenkriterien wird durch Inspektionen (auf Stichprobenbasis) der Knüpfbetriebe und Betriebsstätten der Exportunternehmen durch hauptamtliche Inspektoren der RUGMARK-Foundation überprüft. Darüber hinaus werden ortsansässige NRO's ebenfalls die Einhaltung der Nichtbeschäftigung von Kindern beobachten.

– Die Bedingungen für die Nutzung des RUGMARK-Warenzeichens durch Teppich-exportunternehmen werden in einem Lizenzvertrag festgelegt. Verstöße gegen die Warenzeichenkriterien führen zum Entzug der Berechtigung zur Nutzung der RUGMARK.

– Für Teppiche, die mit dem RUGMARK-Warenzeichen gekennzeichnet sind, führen die Exporteure mindestens 1% (angestrebt werden 2%) des Exportpreises zur Finanzierung von Maßnahmen zum Abbau und zur Prävention von Kinderarbeit, insbesondere von Schul- und Berufsausbildungsprojekten, ab. Dieser Beitrag, den letztendlich der Endverbraucher trägt, wird von UNICEF verwaltet, die entsprechenden Entwicklungsprojekte werden unter Koordinierung durch UNICEF von einem „Konsortium“ aus Entwicklungsorganisationen bzw. NRO's geplant und durchgeführt.

Zum Jahreswechsel 1994/95 wurden die ersten mit dem RUGMARK-Warenzeichen gekennzeichneten Teppiche nach Deutschland geliefert. Mit der Kombination aus einem freiwilligen Zertifikationssystem und der Finanzierung von Maßnahmen zur Schaffung positiver Alternativen zur Kinderarbeit – vor allem Schul- und Berufsausbildung – wird ein Modell erprobt, mit dem Hersteller, Handel, Verbraucher und NRO's aus unterschiedlichen Motiven in einem konkreten Produktbereich einen gemeinsamen und glaubwürdigen Beitrag zum nachhaltigen Abbau von Kinderarbeit leisten können.

Der Förderanteil des BMZ an dem RUGMARK-Vorhaben liegt bis jetzt bei ca. 200 000,- DM, hauptsächlich für anteilige Personalkosten und Logistik.

Bewertung

Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß Kontrollen in den Herstellerbetrieben, die weit über das Land verstreut sind, nicht immer zuverlässig durchgeführt werden. „RUGMARK“ ist aber grundsätzlich als ein wichtiger und guter entwicklungspolitischer Ansatz zu werten, da RUGMARK nicht Handelsboykott-Maßnahmen zum Gegenstand hat, sondern vielmehr an die Motivation des freiwilligen Verbraucherverhaltens – unter gleichzeitiger Einführung sozialflankierender Strukturen – appelliert. Nicht zu unterschätzen ist auch die positive Auswirkung derartiger Kampagnen sowohl in den Herstellerländern – in denen vielfach bis in die jüngere Vergangenheit abgestritten wurde, daß Kinderarbeit überhaupt ein Problem darstellt – als auch in den Importländern.

5. Entwicklungspolitische Maßnahme der Bundesregierung gegen Kinderarbeit

a) Pilotvorhaben zur Verbesserung der Situation arbeitender Kinder in Indien – „Child Labour Action and Support Programme (CLASP)“

Indien ist weltweit das Land mit dem höchsten Anteil arbeitender Kinder. Ca. 90% sind in der Landwirtschaft, die restlichen 10% in Betrieben in teilweise gesundheitsgefährdenden Produktionsprozessen be-

schäftigt. Die Gesetzgebung verbietet Kinderarbeit in gefährlichen Industrien und Minen und legt Bedingungen für erlaubte Tätigkeiten fest. Die indische Zentralregierung will in Zusammenarbeit mit den Unionsstaaten und unter Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) mit sog. „National Child Labour Projects (NCL)“ insbesondere gegen Kinderarbeit in gesundheitsgefährdenden Industrien vorgehen. In diesen Pilotprojekten sollen u. a. Familien mit arbeitenden Kindern in Programme zur Arbeits- und Einkommensbeschaffung einbezogen sowie schulische und außerschulische Bildungsmöglichkeiten angeboten werden. Die Problematik der arbeitenden Mädchen wird besonders berücksichtigt. Außerdem ist eine strengere Durchsetzung der Gesetzgebung im Bereich arbeitender Kinder z. B. durch Fortbildung von Arbeitsinspektoren angestrebt. Abgesehen von den durch Armut und Tradition diktierten äußerst schwierigen Rahmenbedingungen stellt die mangelnde Planungs- und Durchführungserfahrung des zuständigen Arbeitsministeriums das größte Problem dar.

Ziel des Vorhabens, das von der IAO mit einem Finanzierungsbeitrag der Bundesregierung in Höhe von 1,4 Mio. DM durchgeführt wird, ist es, das Arbeitsministerium in die Lage zu versetzen, Projekte der oben beschriebenen Art besser zu planen, umzusetzen und zu koordinieren. Unmittelbare Zielgruppe der Maßnahmen sind Mitarbeiter des Arbeitsministeriums und der an der Durchführung von NCL-Projekten beteiligten bundesstaatlichen Stellen und NRO.

Zur Zeit werden in verschiedenen Regionen 10 NCL-Projekte in den Bereichen Streichholzfabrikation, Teppichknüpfen, Schieferherstellung, Glas- und Glasrhythherstellung, Eisen- und Blechwarenherstellung sowie Dachziegelherstellung durchgeführt. Zur Koordinierung dieser Projekte und zum Informationsaustausch über die Aktivitäten zahlreicher anderer Organisationen ist eine Koordinierungsstelle im indischen Arbeitsministerium eingerichtet worden. Das Vorhaben stellt die Förderung der beteiligten Träger (Arbeitsministerium, bundesstaatliche Behörden, NRO) in den Vordergrund. Als wichtigste Maßnahmen sind zu nennen:

- Fachliche Unterstützung für den Entwurf und die Durchführung des National Child Labour Projects (NCL),
- Politikberatung für die indische Regierung auf dem Sektor Verhinderung der Kinderarbeit,
- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Personal der beteiligten Institutionen, insbesondere für Arbeitsinspektoren,
- Hilfe beim Aufbau eines Netzwerks von Nichtregierungsorganisationen, die sich vor allem um soziale und wirtschaftliche Reintegrationsmaßnahmen für die freigesetzten Kinderarbeiter kümmern,
- Koordinierung der Aktivitäten von staatlichen Stellen und NRO,
- Öffentlichkeitsarbeit, Vorbereitung und Unterstützung von Kampagnen. Im Rahmen dieser Maßnahmen sind professionelle lokale Werbeagenturen beauftragt, Sensibilisierungskampagnen und Be-

völkerungsaufklärung vorzubereiten. Die aktive Teilnahme der betroffenen Kinder und ihrer Familien an diesen bewußtseinsbildenden Maßnahmen wird als wichtig angesehen.

Das Vorhaben ist nach Unterzeichnung der Projektvereinbarung durch die indische Regierung am 3. November 1992 im Frühjahr 1993 angelaufen. Die Verzögerungen resultieren vor allem aus der schwerfälligen Zusammenarbeit der einzelnen Behörden. Der für die Entscheidungsprozesse notwendige Zeitaufwand wurde unterschätzt.

Das Vorhaben wurde Anfang Februar 1995 evaluiert. Insbesondere in den Bereichen Bildung (für freigesetzte Kinderarbeiter) und Bewußtseinsbildung können vielversprechende Anfangserfolge attestiert werden. Das Projektteam ist durch die indische Regierung aufgefordert worden, Vorschläge für die Durchführung eines neuen, vom Premierminister angekündigten landesweiten Programms zur Beseitigung der Kinderarbeit in gefährlichen Tätigkeiten zu machen.

b) Projekt „Förderung von Straßenkindern in Guatemala“

Vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen und durch Konfliktsituationen von erfahrener Armut und Gewalt wird für eine zunehmende Zahl von Mädchen und Jungen in Guatemala die Straße zum vorübergehenden oder dauernden Arbeits- bzw. Lebensort. Sie müssen bereits in frühem Alter, häufig auf sich allein gestellt und ohne Rechte, ihr Überleben organisieren. Den Kindern und Jugendlichen ist in der Regel die Chance versagt, auch nur die wichtigsten Grundbedürfnisse zu befriedigen.

Bei dem vom BMZ mit DM 1 851 558,- unterstützten Pilotprojekt „Förderung von Straßenkindern in Guatemala“ geht es um die Entwicklung und Erprobung von multisektoralen und armutsmindernden Ansätzen, die – im soziokulturellen Kontext von Familie und Gemeinde – die (Selbsthilfe-)Potentiale von Kindern und Jugendlichen in besonders schwierigen Lebenslagen nutzen und fördern. Es wird erwartet, daß mit geeigneten Förderansätzen zur nachhaltigen Verbesserung der Lebenssituation und -perspektive der betroffenen Kinder und ihrer Familien beigetragen werden kann.

In Übereinstimmung mit der guatemaltekischen Partnerseite ist die Durchführung einer offenen Orientierungsphase vorgesehen. Deren Ziel lautet: Ansätze und Durchführungsstrategie eines Projektes zur nachhaltigen Förderung von Straßenkindern sind erarbeitet, erprobt und dokumentiert.

Wesentliche geplante Ergebnisse sind:

- Regionalspezifische Situationen und Probleme im Hinblick auf die Zielgruppen und auf mögliche Problemlösungsansätze sind analysiert und berücksichtigt.
- Diversifizierte Trägerstruktur zur Problemlösung ist identifiziert und funktional.
- Alternative Ansätze zur Förderung von Straßenkindern sind identifiziert.

– Erste Ergebnisse von multisektoralen Versuchsaktivitäten zur präventiven Arbeit mit Kindern und Familien und Unterstützung von auf der Straße lebenden und arbeitenden Mädchen und Jungen liegen vor und sind ausgewertet.

– Beurteilung der Durchführbarkeit, Förderungswürdigkeit und Nachhaltigkeit des Vorhabens liegt vor.

Für die offene Orientierungsphase sind zwei Jahre vorgesehen. Projektträger ist die nationale Planungsbehörde SEGEPLAN. Die Identifizierung einer diversifizierten Trägerstruktur durch Einbeziehung von NRO's ist Gegenstand der offenen Orientierungsphase. Die wesentlichen Elemente des deutschen Beitrags sind:

– Beratung bei der Entwicklung und Erprobung einer Projektkonzeption;

– Finanzierungsbeitrag zum Aufbau eines Jugend- und Gemeindezentrums in Escuintla, Einrichtung kleiner Werkstätten (400 000,00 DM);

– Einrichtung eines Fonds zur Erprobung ausgewählter Versuchsaktivitäten zusammen mit NRO's. Die Entscheidung über die Zusammensetzung des Gremiums, das über die Mittelvergabe entscheidet, ist Gegenstand der offenen Orientierungsphase (300 000,00 DM);

– Entsendung eines Langzeitexperten/in als Koordinator/in;

– Anstellung eines guatemaltekischen Experten (Sozialwissenschaftler/in) für zwei Jahre, der mittelfristig die Leitung des Projektes übernehmen soll;

– Transportmittel, Büroausstattung, etc.

Die Regierung von Guatemala wird einen Koordinator für das Pilotprojekt einstellen. Sie stellt ein Büro zur Verfügung und übernimmt die Kosten für Verwaltung und Betrieb des Büros.

Das Vorhaben hat am 1. Oktober 1994 begonnen.

c) Projekte privater deutscher Träger, der Kirchen und UNICEF

Die vielfältige basisbezogene Arbeit von Gruppen in Entwicklungsländern, die man bei unterschiedlichster Zielsetzung und unterschiedlich hohem Organisationsgrad wohl als Nichtregierungsorganisation (NRO) zusammenfassen kann, wird von den Kirchen und privaten deutschen Trägern in hohem Maße unterstützt. Diese können vom BMZ nicht rückzahlbare Zuwendungen bis zur Höhe von 75 % der Projektkosten erhalten.

Die Projekte der NRO gehen das Problem der Kinderarbeit in den meisten Fällen nicht isoliert an, sondern im Zusammenhang mit umfassenderen Ansätzen der Gemeinwesenentwicklung, die der Kinderarbeit vorbeugen können. Dazu gehören einkommenschaffende Maßnahmen für arme Familien, Gesundheitsprogramme, Sozialzentren, Schulen, Förderung der Berufsausbildung, Rechtsberatung für Benachteiligte, insbesondere Frauen und Kinder.

Für die oben genannten Maßnahmen werden durch die Bundesregierung z. B. der (katholischen) Zentralstelle für Entwicklung jährlich 25 bis 27 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Für die evangelische Zentralstelle gelten in etwa die gleichen Beträge.

Es gibt aber auch Projekte, die sich unmittelbar und ausschließlich an Kinder in besonders schwierigen Lebenssituationen richten, wie z. B.:

– das Rehabilitationsprogramm für Kinderarbeiter in Andhra-Pradesh, Indien, das von der Caritas-Deutschland mit einem Zuschuß von 1,6 Mio. DM aus Bundesmitteln durchgeführt wird,

– Sozialprogramme für Baustellenkinder in Bombay, Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, Projektvolumen 1,2 Mio. DM, Bundeszuschuß 180 000,- DM,

– Kinderarbeitsprojekte von terre des hommes in Indien, Bundeszuschuß 2,2 Mio. DM seit 1987.

Diese Vorhaben beinhalten als Schwerpunkte Alphabetisierung, informelle Berufsausbildung für freigesetzte Kinderarbeiter, Aufbau von Gemeindezentren. Bei Planung und Durchführung wird die betroffene Bevölkerung miteinbezogen. Eine Bewußtseinsänderung bei denen, die von der Kinderarbeit profitieren (Landlords, Unternehmer) läßt sich nur schwer erreichen. Immerhin wagen diese es nicht mehr, die Organisationen massiv bei der Arbeit zu behindern.

Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) führt weltweit die meisten Programme gegen Kinderarbeit durch. Die Bundesregierung unterstützt UNICEF aus dem Haushalt des Auswärtigen Amtes mit einem Beitrag (1993: 19,4 Mio. DM) sowie mit Zuschüssen für Nothilfe Maßnahmen. Ferner stellt sie UNICEF Mittel für Treuhandprojekte aus dem Haushalt des BMZ zur Verfügung.

d) IPEC, das Programm der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Beseitigung der Kinderarbeit, ein lebendiges Beispiel für das Konzept der „aktiven Partnerschaft“ der IAO

aa) Vorbemerkung

Seit 1984 ist es ein besonderes Anliegen der IAO, in ihrer Arbeit der technischen Zusammenarbeit (Entwicklungshilfe) größere Bedeutung zukommen zu lassen und dabei den Zusammenhang mit den internationalen Arbeitsnormen herauszustellen. In einer Vorlage für den IAO-Verwaltungsrat wurde 1992 als Zielvorstellung definiert, „zwischen den Normen und der technischen Zusammenarbeit eine echte Synergie zu schaffen“ (Internationale Arbeitsnormen und technische Zusammenarbeit, Verwaltungsratsvorlage, GB. 252/15/1, 252. Tagung, Internationales Arbeitsamt Genf, 1992).

Die Anwendung der Normen der IAO soll durch verbesserte Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern erleichtert werden. Um die erwähnte Synergie zu erreichen, hat die IAO das Konzept der „aktiven Partnerschaft“ entwickelt (Die Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit, Internationale

Arbeitskonferenz, 80. Tagung, 1993, Bericht VI, Seite 88, Internationales Arbeitsamt Genf).

Der Hauptzweck der aktiven Partnerschaft besteht darin, die IAO und ihre Programme näher an ihre Mitgliedstaaten heranzuführen, um deren Prioritäten und Bedürfnisse besser zu verstehen. Die Aktivitäten im Rahmen der technischen Zusammenarbeit sollen jeweils anhand der nationalen Bedürfnisse des Empfängerlandes und in Abstimmung mit den Regierungsinstitutionen definiert werden. Ein besonders gutes Beispiel für die Verwirklichung des Konzepts der aktiven Partnerschaft bietet das auf Initiative der Bundesregierung zustandegekommene und weitgehend von Deutschland finanzierte Programm der IAO zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC = International Programme on the Elimination of Child Labour).

bb) Das IPEC-Programm

Am 27. September 1990 teilte Bundesarbeitsminister Blüm dem Generaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) mit, daß die Bundesregierung der IAO deutsche Sondermittel zur Beseitigung der Kinderarbeit in den Entwicklungsländern zur Verfügung stellen werde.

Mit der Durchführung des IPEC-Programms wurde die IAO beauftragt, weil diese Organisation bereits Erfahrungen auf dem Gebiet der Bekämpfung der Kinderarbeit gewonnen und auch vereinzelt Projekte durchgeführt hatte. Allerdings war es erst nach der Zusage durch die Bundesregierung möglich, eine längerfristige Konzeption für ein mehrjähriges Programm zu entwickeln. Diese Konzeption (Ansprechpartner in den Empfängerländern, welche Länder sollen partizipieren, welche Projekte werden ausgewählt, Beteiligung der Geber- und Empfängerländer, Beteiligung von humanitären Organisationen) wurde im Sommer/Herbst des Jahres 1991 fertiggestellt und zwischen der IAO und der Bundesregierung (BMZ und BMA) besprochen; alsdann wurden entsprechende Verträge geschlossen.

Deutschland finanziert seit 1991 für zunächst fünf Jahre das IPEC-Programm. Es werden jährlich bis zu 10 Mio. DM aus dem Haushalt des BMZ zur Verfügung gestellt, also insgesamt 50 Mio. DM. Andere Industrieländer haben inzwischen eine Beteiligung am Programm zugesagt bzw. in Aussicht gestellt (siehe hierzu näher unter cc).

Bundeskanzler Dr. Kohl hat am 11. März 1995 auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung der Vereinten Nationen in Kopenhagen angekündigt, daß Deutschland nach dem Auslaufen der 1991 begonnenen Finanzierung das Programm erneut in gleichem Umfang unterstützen wird.

Grundkonzept des IPEC-Programms

– Wenn ein Entwicklungsland seine politische Bereitschaft erkennen läßt, gegen Kinderarbeit vorzugehen, kann es sich zwecks Unterstützung aus dem Programm an die IAO wenden. Liegen die Fördervoraussetzungen vor, wird eine Vereinbarung zwischen der Regierung dieses Landes und

der IAO getroffen, („Memorandum of Understanding“) die die Prinzipien, Bereiche, Modalitäten, Verpflichtungen und jeweiligen Beiträge des Entwicklungslandes und der IAO festlegen;

- Zielbestimmung durch das Land selbst im Rahmen des zwischen der IAO und dem Geber vereinbarten Gesamtprogrammes;
- Modellcharakter der zu unterstützenden Aktionsprogramme;
- Gemeinsam zu treffende Entscheidungen über Priorität, Programmpakete einschließlich Finanzrahmen für zwei Jahre, Bewertung und Steuerung der Programme in einem Lenkungsausschuß (Geberländer; IAO; Vertreter aus beteiligten Ländern; Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden; Beteiligung anderer UN-Organisationen wie UNICEF und UNESCO);
- Nationale Durchführung vorwiegend mit Nicht-Regierungsorganisationen, häufig durch religiöse Gruppen;
- Kontrolle durch die Gliederung der IAO einschließlich des IAO-Projektmanagements, sowie durch den internationalen Lenkungsausschuß.

Für die Periode von Juli 1992 bis Dezember 1993 stellte der internationale Lenkungsausschuß 8,045 Mio. US-Dollar bereit für:

- 136 Aktionsprogramme in sechs Ländern – Indien, Indonesien, Thailand, Kenia, Brasilien und Türkei –
- Vorbereitende Arbeiten in fünf weiteren Ländern – Pakistan, Bangladesch, Kamerun, Tansania, Ägypten –
- Beratungsdienste für alle Länder
- Internationale Kampagnen.

Für die Periode 1994-1995 hat der Lenkungsausschuß im November 1993 220 Projekte vorgesehen, die neben Indien, Indonesien, Thailand, Kenia, Brasilien und der Türkei auch Bangladesch, Pakistan, die Philippinen und Tansania einbeziehen. In Pakistan und auf den Philippinen ist IPEC jetzt – über die Vorbereitungsphase hinaus – angelaufen. Die hierfür bereitgestellten Mittel belaufen sich auf 12,5 Mio. US-Dollar.

Die Zielgruppen von IPEC sind:	Anzahl der Projekte am Beispiel Indien:
– Regierungsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen	6
– Fabrik- und Arbeitsinspektoren	1
– Kinder, die in Fabriken arbeiten	22
– Kinder, die in der Landwirtschaft arbeiten	10
– Kinder, die im Dienstleistungsbereich arbeiten	16
– Straßenkinder	4

IPEC verfolgt zwei Hauptschwerpunkte: Zum einen sollen die Empfängerländer befähigt werden, nationale Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit sowie zum Schutz arbeitender Kinder aufzustellen und umzusetzen. Zum anderen soll die Bewußtseins-

bildung in den Empfängerländern über die Ausbreitung und die Folgen von Kinderarbeit gestärkt werden.

Zu den Zielen des Programms gehören:

- Herauslösen der Kinder aus dem Arbeitsprozeß und ihre Befreiung aus unfreien Beschäftigungssituationen,
- parallel zur Erreichung dieses Zieles Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Kinder,
- Ermöglichung von Schulausbildung und regelmäßigem Schulbesuch,
- Vorbereitung auf eine spätere Berufstätigkeit,
- die Verbesserung der Fähigkeiten von Regierungen, Sozialpartnern und NRO's hinsichtlich der Formulierung, Durchführung und Beurteilung von Politik und Programmen gegen Kinderarbeit oder zum Schutz arbeitender Kinder,
- eine Veränderung der Einstellung aller gesellschaftlicher Gruppen, die Kinderarbeit bisher als unabänderlichen Bestandteil der sozioökonomischen und kulturellen Strukturen ansehen, durch Bewußtseinsbildungsprogramme.

Die Einzelprogramme sollen die beteiligten Zielgruppen zur Nachahmung und Verbreiterung anreizen. Die Kinder sollen auf Dauer an einer Schul- und späteren Berufsausbildung teilnehmen, damit sie so aus dem unheilvollen Kreislauf von mangelnder Ausbildung, Armut, Bevölkerungswachstum und daraus erneut resultierender Kinderarbeit herausgelöst werden können.

Eine im Herbst 1994 in **Thailand** und der **Türkei** durchgeführte **Evaluierung** des Programmes ergab, daß die bisherige Programmumsetzung – jeweils unter Berücksichtigung der vorgegebenen Rahmenbedingungen – im Ergebnis erfolgreich verläuft. In beiden Ländern ist die Programmentwicklung zügig vorangeschritten. Auf Ministeriumsebene sind Facheinheiten zur Bekämpfung der Kinderarbeit geschaffen worden, die bereits zu einem großen Teil von den jeweiligen Regierungen finanziert werden. Ferner sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie eine Reihe angesehener einheimischer Nichtregierungsorganisationen (NRO'S) in das Programm eingebunden. In der Türkei haben sich zwei Hauptprojekte hervorragend entwickelt. Sie bieten arbeitenden Kindern weitgestreute Hilfsdienste an, wie z. B. Gesundheitsvorsorge, nichtformelle Schulausbildung und gesunde Nahrung. Eine Ausweitung dieser Dienste ist vorgesehen.

Auch in anderen IPEC-Empfängerländern wie z. B. Kenia und Indonesien sind gute Erfolge zu verzeichnen. So wird in der **indonesischen Regierung** nach anfänglichem Zögern darüber nachgedacht und diskutiert, wie arbeitende Kinder besser geschützt werden können. Neben ersten gesetzgeberischen Initiativen wird auch in der indonesischen Öffentlichkeit dem Thema Kinderarbeit jetzt eine breitere Aufmerksamkeit gewidmet.

Die **kenianische Regierung** wiederum hat eine eigene Stabsstelle im Arbeitsministerium gegründet,

die sich ausschließlich mit Fragen der Kinderarbeit beschäftigt.

In **Indien** hat IPEC bislang über 30 000 Kindern direkt geholfen. Darüber hinaus ist auch eine positive Veränderung in der nationalen indischen Politik zur Bekämpfung der Kinderarbeit erreicht worden. So hat der indische Premierminister Rao anlässlich des 47. indischen Unabhängigkeitstages am 15. August 1994 in einer öffentlichen Ansprache in Neu-Delhi folgende Maßnahmen angekündigt: Möglichst viele Eltern von Kinderarbeitern, die in gefährlichen Industriezweigen tätig sind, sollen künftig so bezahlt werden, daß ihre Kinder zur Schule gehen können und nicht mehr arbeiten müssen. Die indische Regierung will sich bei der Realisierung dieser Maßnahmen des Sachverständigen von IPEC bedienen, da den IPEC-Projekten ein beispielhafter Modellcharakter für die Bekämpfung der Kinderarbeit innewohnt. Die indische Regierung geht weiter davon aus, daß bis zum Jahre 2000 zu einem großen Teil Kinderarbeit in den gesundheitsgefährlichsten Industriezweigen Indiens verschwunden sein könnte.

Künftige Programm-Strategie

Die IPEC-Programmleitung will sich zunehmend der Kinder in Schuldknechtschaft, Kindern in besonders gesundheitsgefährdenden Industrien und jungen Mädchen annehmen. Die Sozialpartnerorganisationen in den Empfängerländern sollen vermehrt in die Zusammenarbeit mit Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen eingebunden werden. Zum Thema Kinderarbeit will IPEC auch mit UNICEF, UNESCO, Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken zusammenarbeiten. Außerdem wird die geographische Ausdehnung des Programmes auf weitere Länder Lateinamerikas und Afrikas sowie auf die arabische Welt angestrebt.

cc) Bewertung

Das Programm wird von den Ländern der Dritten Welt sehr begrüßt und als ein neues Modell der Zusammenarbeit angesehen. So hat u. a. der indische stellvertretende Ministerpräsident Narayanan in seiner Rede zur Eröffnung des 13. Weltkongresses für Arbeitsschutz in Neu Delhi am 5. April 1993 der IAO ausdrücklich für die Unterstützung gedankt, mit der das „schwierige sozio-ökonomische Problem“ der Kinderarbeit in Angriff genommen werden könnte. Die Vorzüge des Programms bestehen darin, daß es gleichberechtigte Entscheidungen vorsieht, nur mit nationalem Personal, d. h. auch kostengünstiger, durchgeführt wird und vor allem aktive Hilfe anbietet statt die Mißstände lediglich anzuprangern. Das Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit leistet daher einen konkreten Beitrag für die Förderung grundlegender Menschenrechte und sozialer Gerechtigkeit.

Als besonderer Erfolg für die IPEC-Programmdurchführung ist es zu werten, daß im Herbst 1994 mehrere westliche Industrienationen eine finanzielle Beteiligung an IPEC angekündigt haben. So hat die amerikanische Regierung eine Zahlung in Höhe von 2,1 Mio. US-Dollar zugesagt, die französische Regie-

rung wird sich mit 1 Mio. FF, die australische Regierung mit 75 000 US-Dollar beteiligen. Belgien, das sich bereits mit einem geringen Beitrag am Programm beteiligt hat, wird seine Mittel aufstocken. Norwegen hat eine Programmbeteiligung, allerdings noch ohne Nennung eines Betrages, angekündigt. Die spanische Regierung sagte Mitte November eine Zahlung von 3 Mio. US-Dollar zu, die voraussichtlich für Projekte in Lateinamerika für drei Jahre verwendet werden soll.

Diese Entwicklung zeigt, daß die internationale Staatengemeinschaft auf Seiten der Industrie- wie

auch der Entwicklungsländer den Kampf gegen die Kinderarbeit zunehmend und bewußt auf ihre Tagesordnung setzt. Hierdurch wird aber auch in eindrucksvoller Weise dargelegt, daß Industrie- und Entwicklungsländer im gegenseitigen Verständnis zusammenarbeiten müssen. Die Kooperationsbereitschaft der Entwicklungsländer zur Überwindung problematischer Lebens- und Arbeitsbedingungen muß mittels Überzeugungsarbeit und technischer Hilfen durch die Industrieländer gestärkt werden. Hierdurch kann grundlegenden Sozialnormen weltweit zur Geltung verschafft werden.

VII. Schlußbemerkung

Ausbeuterische Kinderarbeit zu beseitigen oder wenigstens einzudämmen, ist ein vorrangiger Auftrag der Internationalen Staatengemeinschaft, der als gemeinsame Aufgabe von Industrie- und Entwicklungsländern, von Staaten, in denen Kinderarbeit nicht mehr existiert und solchen, die massiv davon betroffen sind, umzusetzen ist. Die Bundesregierung nimmt sich dieser Aufgabe mit großem Nachdruck an.

Ursachenforschung, die genaue Sichtung und Koordinierung des statistischen Materials zur Kinderarbeit sowie die öffentliche Bewußtseinsbildung über die konkreten Ausformungen und Auswirkungen von Kinderarbeit stellen dabei einen ersten Schritt dar, das Problem anzugehen.

Negative handelspolitische Maßnahmen, vor allem solche, die auf Importverbote hinauslaufen, hält die Bundesregierung grundsätzlich für ungeeignet. Solche Maßnahmen würden armen Ländern die Möglichkeit verwehren, am freien Welthandel teilzunehmen und hierdurch das wirtschaftliche Wachstum zu erhalten, das sie benötigen, um langfristig ihre Sozialstandards an grundlegende internationale Arbeitnehmerrechte anzugleichen. Diese Länder, vor allem die dort arbeitenden Kinder, würden durch negative Handelsmaßnahmen noch mehr in den Kreislauf von Arbeitslosigkeit, Armut und Kinderarbeit gedrängt und könnten sich hieraus nicht mehr aus eigener Kraft befreien. Den Kindern wäre hierdurch am wenigsten geholfen.

Auch die Einführung einer obligatorischen Kennzeichnung als Nachweis dafür, daß Produkte, die am Welthandel teilnehmen, nicht von Kindern hergestellt wurden, erscheint aus verschiedenen Gründen fragwürdig. Es ist schwierig und mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden, ein wirklich zuverlässiges Kontroll- oder Kennzeichnungssystem für Kinderarbeitsprodukte zu installieren. Zudem sind für eine Kennzeichnung nur bestimmte Waren geeignet, wie z. B. Teppiche. Landwirtschaftliche Produkte oder durch Kinderarbeit behandelte Edelsteine entziehen sich ihrer Natur nach einer Kennzeichnung. Außerdem besteht die Gefahr des Mißbrauchs der Kenn-

zeichnungspflicht durch Umgehung, wenn z. B. Zwischenprodukte, die durch Kinderarbeit gefertigt worden sind, zur Herstellung (ohne Kinderarbeit) eines Endprodukts verarbeitet werden, das dann mit einer entsprechenden Kennzeichnung auf den Markt gelangt. Solche Bedenken lassen sich zwar auch bei freiwilligen Kennzeichnungsaktionen nicht völlig ausschließen. Erfahrungsgemäß sind jedoch staatliche Zwangsregelungen in besonders starkem Maße Gegenstand von Umgehungsmaßnahmen.

Die Zweckmäßigkeit von Sonderanreizen bei Einhaltung grundlegender Rechte zum Schutz der Kinderarbeiter – (wie sie die unter VI 3 b dargestellte EU-Rats-Verordnung zur Revision des Allgemeinen Präferenzsystems in Erwägung zieht), läßt sich endgültig erst beurteilen, wenn der vorgesehene Bericht der Europäischen Kommission hierzu vorliegt und ausgewertet ist. Auch solche Maßnahmen könnten jedoch allenfalls einen Teilaspekt bei der Bekämpfung der Kinderarbeit bilden, zumal sie nur Kinder erreichen, die in der Exportindustrie tätig sind.

Einer weitergehenden Implementierung von Sozialklauseln in den Welthandel sollte zunächst eine gründliche Analyse darüber vorausgehen, ob und inwieweit über die grundlegenden IAO-Normen für die Rechte des Kindes (Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung und Nr. 29 über die Zwangsarbeit) sowie die IAO-Normen-Überwachungsverfahren eine Zusammenarbeit zwischen IAO und der WTO erreicht werden kann. Hierzu ist das Ergebnis der im Rahmen der IAO- und OECD- und evtl. noch auf WTO-Ebene geführten und zu führenden Diskussionen abzuwarten.

Vordringlich sollten die unter VI. dargelegten entwicklungspolitischen Ansätze verfolgt werden.

Handelspolitische Maßnahmen können allenfalls die Symptome ausbeuterischer Kinderarbeit beseitigen. Eine Entwicklungspolitik hingegen, die – im Dialog mit den betroffenen Ländern – auf eine breit angelegte Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Ländern abzielt, in denen Kinderarbeit besonders

verbreitet ist, erscheint am ehesten geeignet, die Umsetzung und Einhaltung von Normen zum Schutz der Kinder zu gewährleisten und hierdurch Kinderarbeit zu bekämpfen.

Ausgelöst durch die weltweit immer größer werdende Zahl von Kindern und Jugendlichen, die angesichts des Zerfalls traditioneller, sozialer Strukturen auf sich allein gestellt sind (Straßenkinder, Aids-Waisen), denkt das BMZ seit einiger Zeit darüber nach, ob und wie der Jugend als eigener Zielgruppe der Entwicklungszusammenarbeit künftig mehr Beachtung zuteil werden sollte. Dabei stellt sich auch die Frage, inwieweit das am klassischen europäischen Jugendbild orientierte Ziel einer Erweiterung des sozialen Schonraumes (etwa im Bereich Kinderarbeit) sich mit dem Ziel einer Förderung eigener Potentiale der Jugend im Sinne von Empowerment vereinbaren läßt.

Die bisherigen Erfahrungen aus den im Gliederungspunkt VI vorgestellten Projekten, die schnell und unmittelbar zur Beseitigung der Ausbeutung von Kinderarbeit beitragen sollen, haben gezeigt, daß nicht mit raschen Erfolgen auf breiter Front zu rechnen ist. Das Bewußtsein, daß vielfach elementare Menschenrechte verletzt werden, ist vielfach nicht einmal bei den Eltern der bedauernswerten Kinder entwickelt. Die Gesetzgebung in den betroffenen Ländern entspricht in der Regel voll den IAO-Standards; die Re-

gierungen sind aber zu schwach, diese umzusetzen. Das meistens zuständige Arbeits- bzw. Sozialministerium rangiert innerhalb der Regierung bezüglich Ansehen und Finanzausstattung im unteren Bereich.

Es ist z. Z. noch niemand in Sicht, der die mit Hilfe ausländischer bzw. multilateraler Geber über NRO's aufgebauten Auffang- und Rehabilitationsstrukturen für die freigesetzten Kinderarbeiter und ihre Familien nachhaltig weiter betreiben könnte, wenn sich die Geber zurückziehen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen – wenn sie denn überhaupt unabhängig und tariffähig sind – sind häufig zu schwach entwickelt. Kinder haben in ihnen keine Lobby.

Mit den im Gliederungspunkt VI beschriebenen Einzelprojekten ist ein Anfang gemacht. Die ersten Erfahrungen haben auch bestätigt, daß Vorhaben dieser Art – bei aller bürokratischen Schwerfälligkeit der Organisationen – wegen ihrer Sensibilität wohl besser multilateral angegangen werden können.

Unabhängig hiervon ist die weitere Unterstützung von Initiativen wie dem RUGMARK-Warenzeichen, verbunden mit Verbraucheraufklärung hierzulande und Förderungsmaßnahmen für freigesetzte Kinderarbeiter und deren Familien in den Herstellerländern, derzeit der aussichtsreichste Weg zur allmählichen Beseitigung der Ausbeutung von Kinderarbeit.