

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus-Jürgen Hedrich, Dr. Norbert Blüm, Siegfried Helias, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 14/1356 –**

### **Kampf gegen Kinderarbeit**

Die Internationale Arbeitsorganisation ILO hat eine Konvention gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit verabschiedet. Ausbeuterische Kinderarbeit ist eine soziale Provokation. Während auf der einen Seite Millionen von Erwachsenen ohne Arbeit sind, werden auf der anderen Seite Millionen von Kindern zur Arbeit gezwungen. Dieser Zwang offenbart einen irrationalen Zustand der Welt.

250 Millionen Kinder müssen Schätzungen der ILO zufolge ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten oder zum Familieneinkommen beitragen. Das Kinderhilfswerk UNICEF geht sogar von 300 Millionen Kindern aus. Mit der jetzt verabschiedeten Konvention ist lediglich ein Kompromiß gelungen, nach der extreme Formen von Kinderarbeit bis zum Alter von 18 Jahren im Bereich Zwangsarbeit, Prostitution, illegale Tätigkeiten und gesundheits-schädliche Jobs untersagt werden. In der neuen Konvention ist jedoch nicht enthalten, solche Tätigkeiten zu untersagen, die Kinder am Schulbesuch hindern.

1. Wie beurteilt sie die neue Konvention gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit?

Das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit entspricht dem – von den Regierungen der G8-Staaten (siehe Ziffer 25 des Kommuniqués des Wirtschaftsgipfels Köln 1999) unterstützten – Bestreben der IAO, ihre normensetzende Tätigkeit auf Kernstandards zu konzentrieren. Ziel des neuen Übereinkommens ist vor allem, diejenigen zahlreichen Mitgliedstaaten der IAO, die sich nicht

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 19. Juli 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

imstande sehen, das grundlegende IAO-Übereinkommen zu Kinderarbeit/Jugendarbeitsschutz (Nr. 138 über das Mindestalter in Beschäftigung und Beruf von 1973) zu ratifizieren, zu befähigen, sich international zu verpflichten, gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit rasch und wirksam vorzugehen.

Das neue Übereinkommen ist von der 87. Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) 1999 einstimmig angenommen worden. Dies weist darauf hin, daß das Ziel einer Ratifikation durch viele Staaten erreicht werden wird. Im übrigen gehört die effektive Abschaffung der Kinderarbeit zu den grundlegenden Rechten, deren Grundsätze nach der von der 86. IAK 1998 angenommenen Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen eingehalten, gefördert und verwirklicht werden müssen, auch wenn die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert wurden. Insofern erleichtert das neue Übereinkommen von 1999 mit seiner Konzentration auf die schlimmsten Formen die Umsetzung der Erklärung von 1998 im Bereich der Kinderarbeit.

Die Verhandlungen zum neuen Übereinkommen gestalteten sich außerordentlich schwierig; dies betraf insbesondere auch Gegenstände, die in der am 7. Mai 1999 verabschiedeten gemeinsamen EntschlieÙung des Deutschen Bundestages – Forderungen an das neue Übereinkommen der IAO zur Bekämpfung der Kinderarbeit – angesprochen sind. Um ein Scheitern des Übereinkommens zu verhindern und ein befriedigendes Gesamtergebnis zu erreichen, das wichtige Anliegen Deutschlands berücksichtigt, aber auch den primär betroffenen Entwicklungsländern die Zustimmung ermöglichte, mußten auch Kompromisse akzeptiert werden.

2. Welche Forderungen der Beschlüsse des Deutschen Bundestages konnten umgesetzt werden, und welche nicht?

Forderung: Verbindliche Verfahrensvorschriften; Vorschriften zu Erarbeitung und Durchführung von Aktionsprogrammen.

Die Forderung, die Erarbeitung und Durchführung von Aktionsprogrammen vorzuschreiben, ist in vollem Umfang verwirklicht; Artikel 6 Abs. 1 des neuen Übereinkommens enthält eine entsprechende Regelung. Die Artikel 4, 5 und 6 Abs. 2 enthalten verbindliche Verfahrensvorschriften.

Forderung: Anhörung der Nichtregierungsorganisationen auf Vorschlag der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei den Beratungen zur Bestimmung und Identifikation schlimmster Formen von Kinderarbeit und zur Planung und Durchführung von Aktionsprogrammen.

Ein entsprechender Antrag Deutschlands und einer Reihe anderer westlicher marktwirtschaftlicher Industriestaaten zu Artikel 4 Abs. 1, der das Verfahren zur Bestimmung der für die Gesundheit, Sicherheit oder Sittlichkeit von Kindern schädlichen Arbeiten regelt, war nicht konsensfähig.

Ein entsprechender Antrag Deutschlands und weiterer westlicher marktwirtschaftlicher Industriestaaten sowie Ungarns zu Artikel 6 Abs. 2, der das Verfahren für die Planung und Durchführung von Aktionsprogrammen regelt, wurde in abgeschwächter Form („wobei gegebenenfalls die

Auffassungen anderer beteiligter Gruppen zu berücksichtigen sind“) angenommen.

Forderung: Einbeziehung des zwangsweisen Einsatzes von Kindern als Soldaten in bewaffneten Konflikten in die Bestimmungen über „die schlimmsten Formen von Kinderarbeit“.

Deutschland hat zusammen mit einer Reihe anderer westlicher marktwirtschaftlicher Industriestaaten einen entsprechenden Antrag eingebracht. In mühsamen Verhandlungen ist es gelungen, in Artikel 3 Buchstabe a eine Einbeziehung zu erreichen, die allerdings statt auf den „zwangsweisen Einsatz von Kindern in bewaffneten Konflikten“ nur auf die „zwangsweise Rekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten“ abstellt.

Forderung: Einbeziehung jener Formen von Kinderarbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet werden, Kinder von tatsächlich bestehenden Möglichkeiten der Grundbildung ausschließen.

Ein entsprechender Antrag Deutschlands und einer Reihe anderer westlicher marktwirtschaftlicher Industriestaaten zu Artikel 3 mußte im Interesse des Gesamtkonsenses zurückgezogen werden. Erreicht werden konnte jedoch eine Verpflichtung, „allen aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit entfernten Kindern den Zugang zur unentgeltlichen Grundbildung und, wann immer möglich und zweckmäßig, zur Berufsbildung zu gewährleisten“ (Artikel 7 Abs. 2 Buchstabe c).

Forderung: Ausdrückliche Erwähnung der Selbsthilfeorganisationen arbeitender Kinder bei der Nennung von Nichtregierungsorganisationen; Unterbindung des Mißbrauchs von Maßnahmen, die auf das Verbot und die unverzügliche Beseitigung schlimmster Formen der Kinderarbeit abzielen, zur Kriminalisierung arbeitender Kinder und ihrer Selbsthilfeorganisationen.

Ein entsprechender Antragsentwurf Deutschlands fand bereits in der Gruppe westlicher marktwirtschaftlicher Industriestaaten (IMEC) nur die Unterstützung Österreichs; die übrigen IMEC-Staaten hielten ihn entweder für überflüssig oder unzweckmäßig. Von einer formellen Einbringung des Antrags wurde deshalb abgesehen.

Forderung: Keine strafrechtliche Verfolgung von Kindern wegen Kinderarbeit.

Schon in der IMEC-Gruppe und im EU-Kreis fand sich lediglich Österreich bereit, einen entsprechenden deutschen Antrag zu unterstützen. Ein Problem wurde darin gesehen, daß bei einer Realisierung (strafmündige) Kinder wegen Handlungen, die nach innerstaatlichem Recht generell (d. h. für Erwachsene und Kinder) mit Strafe bedroht sind, straffrei gestellt worden wären. Um den Gesamtkonsens nicht zu gefährden, wurde der Antrag zurückgezogen.

3. Wie bewertet sie die ergänzenden Aktionsprogramme, welche nur Empfehlungscharakter haben?

Die Bundesregierung setzt große Erwartungen in die Aktionsprogramme, die – wie bereits in der Antwort zu Frage 2 ausgeführt – im Gegensatz zur Annahme der Fragesteller verbindlich für alle Vertragsstaaten in Artikel 6 Abs. 1 des neuen Übereinkommens vorgeschrieben worden sind.

4. Welche weiteren Maßnahmen wird sie ergreifen, um dem langfristigen Ziel der Abschaffung der Kinderarbeit näherzukommen?
5. Welche Maßnahmen wird sie im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ergreifen, um eine weitere Reduzierung der Kinderarbeit in den entsprechenden Ländern zu erreichen?

Zunächst beabsichtigt die Bundesregierung, die Prüfung der Ratifizierbarkeit des neuen Übereinkommens so rasch wie möglich in die Wege zu leiten, um bei positivem Ergebnis anderen Mitgliedstaaten der IAO ein gutes Beispiel zu geben.

Darüber hinaus wird die Bundesregierung der Verpflichtung entsprechen, die sie mit Ziffer 25 des Kommuniqués des Wirtschaftsgipfels Köln 1999 zusammen mit den Regierungen der übrigen G8-Staaten eingegangen ist, die wirksame Umsetzung der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (und damit auch die effektive Abschaffung der Kinderarbeit) sowie ihrer Folgemaßnahmen zu fördern. Dazu gehört, daß die Arbeit mit den Entwicklungsländern intensiviert wird, um diese instanzzusetzen, ihren Verpflichtungen nachzukommen, und daß die Fähigkeit der IAO gestärkt wird, den Ländern zu helfen, Kernarbeitsnormen umzusetzen.

Außerdem fördert die Bundesregierung aus Haushaltsmitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Rahmen der Teuhandzusammenarbeit mit der IAO das seit 1991 laufende Internationale Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC) mit 100 Mio. DM. Ziel dieses inzwischen mehr als 20 Länderprogramme umfassenden Vorhabens ist es, das internationale Bewußtsein für die Probleme der Kinderarbeit zu schärfen und die beteiligten Regierungen in die Lage zu versetzen, Politiken und Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit durchzuführen, die insbesondere Maßnahmen für arbeitende Kinder mit besonders gefährlichen Tätigkeiten enthalten. Die Finanzierung dieses Vorhabens ist bis zum Jahr 2001 gesichert.

Im Rahmen von Public-Private-Partnership unterstützt die Bundesregierung das deutsche Rugmark-Büro. Rugmark ist eine Initiative zur Bekämpfung von illegaler Kinderarbeit bei der Teppichproduktion in Indien, Nepal und Pakistan. Durch das Rugmark-Siegel werden Teppiche gekennzeichnet, deren Hersteller illegale Kinderarbeit bei der Herstellung und beim Vertrieb von Teppichen ausschließen und sich freiwillig einer unabhängigen Inspektion unterziehen. Mittels Preisauflagen auf Teppiche wird eine Reihe von Schul- und Berufsbildungsprojekten für ehemalige Kinderarbeiter gefördert.

6. Wie beurteilt sie die Wirkung von „food for education“-Programmen zur Verhinderung von Kinderarbeit und zur Förderung von Grundbildung?

Durch die vom Welternährungsprogramm durchgeführten „food for education“-Programme oder „food for thought“-Programme, bei denen kostenlose Mahlzeiten an Schulkinder ausgeteilt werden, soll insbesondere Kindern, die einen weiten Schulweg haben, der Schulbesuch ermöglicht werden. Diese Programme führen in einigen Ländern zu einer erhöhten Einschulungsquote. Besonders in Asien, aber auch in Afrika und Lateinamerika werden dadurch Mädchen als benachteiligte Gruppe gefördert.

7. Wie beurteilt sie nach der Konvention die Wirksamkeit der getroffenen Regelung zur Verhinderung des Mißbrauchs von Kindern als Soldaten?

Die Bundesregierung bedauert, daß das neue Übereinkommen statt des auch in der vorgenannten Entschließung des Deutschen Bundestages geforderten Ausschlusses des „zwangsweisen Einsatzes von Kindern als Soldaten in bewaffneten Konflikten“ lediglich den Ausschluß der „zwangsweisen Rekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten“ (Artikel 3 Buchstabe a) vorsieht und insofern den Mißbrauch von Kindern als Soldaten nicht umfassend untersagt. Auf die Antwort zu Frage 2 wird im übrigen Bezug genommen.

Die Delegation der Bundesregierung sah sich hierdurch veranlaßt, für die Aussprache im Plenum zugunsten einer gemeinsamen Erklärung der IMEC-Staaten und sodann der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über den Zusammenhang zwischen dem neuen Übereinkommen der IAO und dem in Beratung befindlichen Zusatzprotokoll zum Kinderrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (VN) initiativ zu werden. Nachdem diese Initiative gescheitert war, gab der deutsche Regierungsvertreter zugleich im Namen der Regierungen Frankreichs, Griechenlands, Italiens, Luxemburgs, Österreichs, Portugals und Spaniens eine Erklärung ab, der sich auch der Regierungsvertreter Belgiens anschloß. Darin wird die Notwendigkeit hervorgehoben, im Rahmen des Zusatzprotokolls die gegenwärtig in Artikel 38 des Kinderrechtsübereinkommens der VN gesetzte Altersgrenze von Kindersoldaten mit dem Ziel der Beendigung des Einsatzes von Kindern in bewaffneten Konflikten heraufzusetzen, und deutlich gemacht, daß der Wortlaut in Artikel 3 Buchstabe a des neuen Übereinkommens der IAO nicht als Präjudiz für die Fortführung der Verhandlungen über den Entwurf eines Zusatzprotokolls zum Kinderrechtsübereinkommen der VN gesehen werden darf.