

Beschlußempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung der Bundesregierung
– Drucksachen 13/1079, 13/1233 Nr. 1.6 –

Bericht der Bundesregierung über Kinderarbeit in der Welt

A. Problem

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 will sich auch weiterhin dieser Aufgabe mit großem Nachdruck annehmen.

B. Lösung

Entsprechend dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 29. Juni 1994 – Drucksache 12/8163 – hat die Bundesregierung am 6. April 1995 dem Deutschen Bundestag einen Bericht vorgelegt, in welchem sie die Definition der IAO zur Kinderarbeit sowie die nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen gegen Kinderarbeit darstellt, über die Statistiken und die Ursachen zur Kinderarbeit berichtet, Beispiele für Lebens- und Arbeitsbedingungen von Kinderarbeitern in verschiedenen Industriezweigen und Regionen aufzeigt und verschiedene Maßnahmen gegen Kinderarbeit diskutiert.

Im Zuge der Ausschußberatungen wurde ein Antrag verabschiedet, der die Bundesregierung bittet, als Teil des 10. Jugendberichts auch einen Bericht zur Kinderarbeit in Deutschland vorzulegen.

Einstimmigkeit im Ausschuß

C. Alternativen

entfällt

D. Kosten

entfällt

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Bericht der Bundesregierung wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Bundesregierung wird gebeten, dem Deutschen Bundestag einen Bericht zur Kinderarbeit in Deutschland vorzulegen. Dieser Bericht wird als Teil des 10. Jugendberichts ausgestaltet.

Bonn, den 21. Juni 1995

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Ulrike Mascher

Vorsitzende

Dr. Maria Böhmer

Berichterstatlerin

Bericht der Abgeordneten Dr. Maria Böhmer

I.

Die Unterrichtung wurde gemäß § 80 Abs. 3 GO-BT mit Drucksache 13/1233 Nr. 1.6 am 28. April 1995 dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung sowie dem Auswärtigen Ausschuß, dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Mitberatung überwiesen.

Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in seiner Sitzung am 31. Mai 1995 beschlossen, einstimmig Kenntnisnahme des Berichts zu empfehlen mit der Maßgabe, den Bericht um die Darstellung der Situation der Kinderarbeit in der Bundesrepublik Deutschland zu ergänzen.

Der Auswärtige Ausschuß hat in seiner 17. Sitzung am 31. Mai 1995 ebenfalls beschlossen, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat den Bericht in seiner Sitzung am 21. Juni 1995 mit der Mehrheit der Stimmen der Koalitionsfraktionen zustimmend zur Kenntnis genommen. Einvernehmlich bat der Ausschuß ferner den federführenden Ausschuß,

1. darauf hinzuwirken, daß das Thema Kinderarbeit zum Gegenstand einer Debatte des Deutschen Bundestages gemacht wird,
2. die Bundesregierung aufzufordern, die Problematik der Kinderarbeit, jeweils da, wo es angebracht ist, stärker zu artikulieren und die notwendigen entwicklungspolitischen Maßnahmen entsprechend stärker darzustellen.

Der federführende Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die Unterrichtung in seiner 14. Sitzung am 31. Mai 1995 und in seiner 16. Sitzung am 21. Juni 1995 beraten und auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. die vorstehend abgedruckte Beschlußempfehlung einstimmig beschlossen. Bei Stimmengleichheit wurde ein darüber hinausgehender Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. auf Bewertung des Berichts abgelehnt.

II.

In seiner 237. Sitzung am 29. Juni 1994 hatte der Deutsche Bundestag unter anderem beschlossen:

„Die Bundesregierung wird beauftragt, dem Deutschen Bundestag bis zum 31. 12. 1994 einen umfassenden Bericht über Kinderarbeit in der Welt vorzulegen, dabei die im Antrag »Kinderarbeit erfolgreich bekämpfen« (Drucksache 12/7067) angesprochenen Problemfelder zu berücksichtigen und insbesondere zu prüfen, ob und ggf. welche politischen und sozia-

len sowie handels- und entwicklungspolitischen Maßnahmen durch die Bundesrepublik Deutschland, die Europäische Union, die Internationale Arbeitsorganisation und die Signatar-Staaten des GATT-Abkommens zur Beseitigung der Kinderarbeit ergriffen bzw. unterstützt werden können.“

Mit dem vorgelegten Bericht kommt die Bundesregierung dieser Berichtsaufforderung nach.

Zur Definition der Kinderarbeit hält sich der Bericht an die von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) erarbeiteten Merkmale (u. a. sehr niedriges Alter, extrem lange Arbeitszeiten, anstrengende und gefährliche Arbeitsbedingungen, sehr geringe Bezahlung, Einschüchterung der Kinder).

Der Bericht zeigt auf, daß Statistiken über Kinderarbeit nur ansatzweise existieren. Ausgehend von Untersuchungen der IAO, von UNICEF und dem amerikanischen Arbeitsministerium erhält der Bericht Angaben zum – häufig nur geschätzten – Umfang der Kinderarbeit in einer Reihe von asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten.

Schätzungen der IAO gehen weltweit zwischen 100 und 200 Millionen arbeitenden Kindern aus. Das heißt, daß zwischen 20 und 30 v. H. aller Kinder zwischen sechs und 15 Jahren in irgendeiner Form beschäftigt werden, bzw. 4 bis 8 v. H. aller Erwerbstätigen auf der Welt Kinder sind. Zahlenmäßig arbeiten die meisten Kinder in den Ländern Süd- und Südostasiens; den höchsten Anteil von Kindern an der arbeitenden Bevölkerung verzeichnet jedoch Afrika.

Schwerpunkte der Kinderarbeit sind die Landwirtschaft und dem Export dienende Bereiche (Teppichherstellung, Kohleförderung, Edelschleifereien). Aber selbst in besonders gefährlichen oder gesundheitsschädlichen Betrieben (Zigaretten- und Streichholzfabriken, Gerbereien, Glasindustrie) findet man einen erschreckend hohen Anteil an arbeitenden Kindern. Besonders bedrückend ist auch die Situation von Straßenkindern, die häufig einen vorgezeichneten Weg zur (überwiegend von Erwachsenen) organisierten Kriminalität und zur Prostitution gehen.

Als Hauptursachen für Kinderarbeit identifiziert der Bericht neben materieller Not und Verschuldung der Familien auch fehlende soziale Absicherung, veränderte Produktionsformen in der Landwirtschaft, fehlende gesetzliche Schulpflicht und die niedrigen Kosten der Kinderarbeit. Weitere Gründe sind die Gleichgültigkeit der öffentlichen Meinung bis hin zur Negierung der Existenz von Kinderarbeit. Aber auch dort, wo die politisch Verantwortlichen guten Willen zeigen und gesetzliche Grundlagen existieren, ist deren Umsetzung oft von Unzulänglichkeit gekennzeichnet.

Der Bericht führt eine Reihe von teilweise dramatischen Beispielen für die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Kinderarbeitern auf. Überlange Arbeitszeiten, Freiheitsentzug, unsachgemäße, ja grausame Behandlung von bei der Arbeit erlittenen Verletzungen, extrem harte Strafen für Unachtsamkeit bis hin zur Folter und Tötungen kennzeichnen das Leben von Millionen arbeitenden Kindern. Als Gegenleistung erhalten sie i. d. R. nur eine derart geringe Entlohnung, die auch dem jeweiligen nationalen Vergleich nicht standhält. Eingehend befaßt der Bericht sich in diesem Zusammenhang mit dem schlimmen Phänomen der in Schuldknechtschaft arbeitenden Kinder vor allem in einigen südasiatischen Ländern. Die Eltern haben – teilweise unter wucherischen Bedingungen – Schulden für den Erwerb von Saatgut oder Geräten aufgenommen, die sie, da die landwirtschaftlichen Erträge kaum den Ernährungsbedarf der Familie decken, durch den Einsatz ihrer eigenen Arbeitskraft und, wo diese nicht ausreicht, der ihrer Kinder zurückzahlen. Diese Form der Sklavenarbeit, für die westlichen Industrienationen ein Relikt aus der Vergangenheit, ist in den genannten Regionen leider noch weit verbreitet.

Der Bericht befaßt sich auch mit bestehenden nationalen und internationalen Regelungen zur Einschränkung und zum Verbot von Kinderarbeit. Innerstaatliche Grenzen gibt es nicht nur in den Industrieländern (wo sie weitgehend, wenngleich nicht lückenlos, befolgt werden), sondern auch in vielen Entwicklungsländern. Hier bereitet allerdings die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen häufig Schwierigkeiten. Besondere Bedeutung kommt daher internationalen Regelwerken zu, insbesondere den Übereinkommen der IAO über das Mindestzulassungsalter zur Beschäftigung und über das Verbot der Zwangsarbeit; denn die Einhaltung dieser internationalen Normen durch die Vertragsstaaten unterliegt einem besonderen Überwachungsverfahren innerhalb der IAO.

Gut die Hälfte des Berichts ist möglichen Maßnahmen gegen Kinderarbeit gewidmet. Eingegangen wird zunächst auf die unter dem Stichwort Sozialklauseln geführte Diskussion über denkbare handelspolitische Maßnahmen, die in den Betracht kommenden internationalen Gremien (neben der IAO die OECD und die Welthandelsorganisation – WTO) und in der EU gerade erst begonnen hat oder noch bevorsteht. Eine abschließende Bewertung über die Eignung der dort diskutierten Maßnahmen (die von Sonderanreizen bis hin zu negativen Handelssanktionen reichen könnten) wäre daher nach Auffassung des Berichts verfrüht.

Dennoch läßt der Bericht klar erkennen, daß Maßnahmen in den Ländern, in denen Kinderarbeit häufig vorkommt, alleine nicht ausreichen. Soweit für den Export bestimmte Güter von Kindern hergestellt werden, müssen auch die Verbraucher solcher Waren in die Verantwortung einbezogen werden. Generelle Importerschwerungen für ganze Warengruppen sind sicher nicht der richtige Weg; denn sie würden auch den Hersteller treffen, der ohne Kinderarbeit produziert. Die Bundesregierung hält daher auch negative Handelssanktionen nicht für geeignet, um Kinderar-

beitsverbote durchzusetzen bzw. Kinderarbeit wirksam zu bekämpfen. Besser geeignet erscheint es, Waren, die nicht von Kindern hergestellt wurden, freiwillig als solche zu kennzeichnen, wie dies durch das Rugmark-Warenzeichen für „Teppich ohne Kinderarbeit“ geschieht. Einen gewissen Unsicherheitsfaktor stellt hier allerdings noch die Frage der Überprüfung der Einhaltung dar.

Genauso wichtig sei es aber, den betroffenen Ländern entwicklungspolitische Hilfestellung zu gewähren, damit sie den Kampf gegen die Kinderarbeit in eigener Verantwortung führen können. Der Bericht stellt neben einigen bilateralen Projekten deutscher Entwicklungshilfe in Indien und Guatemala vor allem das bislang auf Initiative von Bundesminister Dr. Norbert Blüm fast ausschließlich von Deutschland finanzierte Programm der IAO zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) dar. IPEC bündelt eine Vielzahl von konkreten Projekten in mehreren Staaten (Brasilien, Kenia, Türkei, Indien, Thailand, Indonesien, Pakistan und die Philippinen). Allen Projekten gemeinsam ist die Einbeziehung nationaler Nichtregierungs- und Sozialpartnerorganisationen. Die Ansatzpunkte sind unterschiedlich: die Bewußtseinsbildung in Politik und Öffentlichkeit und die Schulung von Arbeitsinspektoren gehören ebenso dazu wie das allmähliche Herauslösen von Kindern zunächst aus unzumutbaren, gefährlichen und gesundheitsschädlichen Arbeitsbedingungen und die Flankierung dieses Prozesses durch die Maßnahmen im Bereich der schulischen und beruflichen Bildung.

III.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßten den Bericht der Bundesregierung, insbesondere die darin gemachten inhaltlichen Wertungen zu Ursachen und Auswirkungen der Kinderarbeit. Sie bezeichneten es als einen vorrangigen Auftrag der internationalen Staatengemeinschaft, ausbeuterische Kinderarbeit zu beseitigen oder wenigstens einzudämmen. Dieser Auftrag sei als gemeinsame Aufgabe von Industriestaaten und Entwicklungsländern umzusetzen. Sie hoben hervor, daß sich die Bundesregierung dieser Aufgabe mit großem Nachdruck annehme.

Nach Auffassung der Mitglieder der CDU/CSU und F.D.P. könnten handelspolitische Maßnahmen allenfalls die Symptome ausbeuterischer Kinderarbeit beseitigen. Vor allem negative handelspolitische Maßnahmen, die auf Importverbote hinausliefen, verwehrten armen Ländern die Möglichkeiten, am freien Welthandel teilzunehmen und hierdurch das wirtschaftliche Wachstum zu erhalten, das sie benötigten, 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 würde hierdurch am wenigsten geholfen.

Vordringlich sollten nach Meinung der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. daher

entwicklungspolitische Ansätze verfolgt werden. Eine Entwicklungspolitik, die im Dialog mit den betroffenen Ländern auf eine breit angelegte Verbesserung der Rahmenbedingungen in den von Kinderarbeit besonders betroffenen Ländern abziele, erscheine am ehesten geeignet, die Umsetzung und Einhaltung von Normen zum Schutz der Kinder zu gewährleisten und hierdurch Kinderarbeit zu bekämpfen.

Zwar gebe es auch in Deutschland Kinderarbeit, diese sei aber qualitativ völlig unterschiedlich von der in Entwicklungsländern. Wenn es jedoch zum Beispiel zu nicht legaler Kinderarbeit auf Baustellen komme, müsse dagegen entschieden vorgegangen werden.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD sprachen sich dafür aus, mehr für die Beseitigung der Kinderarbeit zu unternehmen. In den USA habe man einiges getan, zum Beispiel Restriktionen auf dem US-Markt ausgesprochen. Dies habe schon einiges bewegt. Wichtig sei es, das IAO-Übereinkommen Nr. 138 zu ratifizieren. Die auf dem Weltsozialgipfel versprochenen 50 Mio. DM seien nur ein „Tropfen auf den heißen Stein“. Die Profiteure der Kinderarbeit säßen in den Industriestaaten, egal ob es um billige Waren oder um Sextouristen gehe. Die Opfer befänden sich in der Dritten Welt. Ein derart deutlicher Hinweis auf die Verantwortung für die Industriestaaten fehle in dem Bericht. In der Tat habe die Kinderarbeit in der Bundesrepublik Deutschland nichts mit der Kinderarbeit in der Dritten Welt zu tun. Dem stehe schon die völlig andere kulturelle Entwicklung entgegen. Die Mitglieder der Fraktion der SPD plädierten dafür, sich stärker mit dem Problem der Kinderarbeit in der Bundesrepublik Deutschland zu befassen. Der Trend, daß sich Armut in Deutschland verschärfe, sei vorhanden. Es sei nicht akzeptabel, daß in diesem Zu-

sammenhang die Verantwortung einseitig auf die Länder geschoben werde. Auch der Bund trage in diesem Bereich Verantwortung.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vermißten eine geschlechtsspezifische Analyse der Kinderarbeit. Auch bedauerten sie, daß der Aufforderung des Europäischen Parlaments nicht nachgekommen worden sei, eine Erhebung über Einfuhren der Gemeinschaft von Erzeugnissen, die unter anderem von Kindern hergestellt werden, durchzuführen. Eine solche Erhebung auf europäischer Ebene könne die Grundlage für eine Konzeption möglicher handelspolitischer und entwicklungspolitischer Gegenmaßnahmen der EU schaffen.

Die Mitglieder der Gruppe der PDS betonten, daß Kinderarbeit kein Problem des Trikonts allein sei. Auch in der Bundesrepublik Deutschland gehe jedes vierte Kind verbotener Kinderarbeit nach. Deswegen fordere die Gruppe der PDS statt oberflächlicher Erklärungen der Bundesregierung zum Umgang mit der VN-Konvention, die Aufnahme des Verbots der Kinderarbeit in das Grundgesetz, wie sie es in ihrem Verfassungsentwurf in Artikel 35 Abs. 7 vorgeschlagen habe. Zudem solle die Bundesregierung, anstatt 50 Mio. DM für das VN-Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit auszugeben, den ärmsten Ländern die bilateralen Schulden erlassen. Schließlich solle die Bundesregierung noch in diesem Jahr einen Bericht über Kinderarbeit in der Bundesrepublik Deutschland vorlegen.

Einvernehmen zwischen allen Fraktionen bestand darin, das Thema Kinderarbeit zum Gegenstand einer Debatte des Deutschen Bundestages zu machen. Ferner war man sich einig, das Thema Kinderarbeit mit besonderer Aufmerksamkeit weiterzuverfolgen und es im Zusammenhang mit entwicklungspolitischen Maßnahmen stärker zur Geltung zu bringen.

Bonn, den 21. Juni 1995

Dr. Maria Böhmer

Berichterstatlerin

