

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Norbert Blüm, Klaus-Jürgen Hedrich,  
Dr. Christian Ruck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 14/662 –**

### **Kampf gegen Kinderarbeit**

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.

Wie Menschen ihre Kinder behandeln, ist eine Offenlegung ihrer Zukunftsaussichten.

Kinder, denen der Zugang zur Grundbildung versperrt wird, werden als Erwachsene arbeitslos sein und deshalb ihre Kinder wieder in die Erwerbsarbeit schicken. Und so pflanzen sich Elend und Ausbeutung fort. Gegen diesen Teufelskreis setzen wir die Forderung „Ausbildung statt Ausbeutung“.

Der „Global March against Child Labor“, der im vergangenen Jahr in Manila startete, durch fast 100 Länder der Erde zog und bei der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf im Juni 1998 seinen Abschluß fand, hat das Gewissen der Welt wachgerüttelt.

Die zivilisierte Welt kann nicht hinnehmen,

- daß Kinder in die Prostitution geschickt,
- als Soldaten mißbraucht,
- in der Schuldknechtschaft versklavt und
- ihrer Gesundheit und Zukunft beraubt werden.

Weltweit ist deshalb eine große Bewegung gegen Kinderarbeit entstanden.

Die Erfahrung und die Arbeit der ‚Nichtregierungsorganisationen‘ war dabei eine kräftige Unterstützung im Kampf gegen Kinderarbeit. Deshalb sollten Staat, Gewerkschaften, Arbeitgeber und Nichtregierungsorganisationen noch stärker gegen die Ausbeutung der Kinder zusammenarbeiten.

Die Internationale Arbeitsorganisation bereitet ein Übereinkommen sowie eine Empfehlung über das Verbot und die Beseitigung der schlimmsten For-

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 28. April 1999 übermittelt.*

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

men von Kinderarbeit vor. Der Entwurf soll auf der 87. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1999 behandelt werden.

Der Deutsche Bundestag hat dazu am 28. Mai 1998 einen gemeinsamen Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. mit Forderungen an das neue Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation zur Bekämpfung der Kinderarbeit verabschiedet.

### Vorbemerkung

Hauptzweck des neuen Übereinkommens ist es, möglichst vielen der Staaten, in denen Kinderarbeit als Phänomen vorkommt, die Möglichkeit zu bieten, sich international zu verpflichten, besonders schlimme Formen der Kinderarbeit unverzüglich zu verbieten und rasch abzuschaffen, denen dieses jedoch bislang wegen der zum Teil komplizierten Detailregelungen noch nicht möglich war, das grundlegende IAO-Übereinkommen Nr. 138 (1973) zu ratifizieren. Dies gebietet es nach Auffassung der Bundesregierung, das neue Übereinkommen nicht mit zu weitgehenden Verpflichtungen zu befrachten, die sich für die betroffenen Staaten als Ratifikationshindernis erweisen könnten. In diesem Sinne hat sich auch der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Dr. Norbert Blüm, bei der Podiumsdiskussion am 3. Juni 1998 in Genf zwischen Delegierten der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz und Teilnehmern an dem weltweiten Marsch gegen Kinderarbeit geäußert.

1. Welche Forderungen des Bundestags-Antrags (Drucksache 13/10844) sind in den Entwurf der Internationalen Arbeitsorganisation für das Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit eingegangen, und welche Forderungen wurden nicht oder ungenügend berücksichtigt?

### **Forderung „Berücksichtigung der Vorschläge von Oslo“**

Auf die in Oslo erarbeitete „Agenda for Action“ wurde in den Verhandlungen vielfach Bezug genommen. Insoweit konnte dem Anliegen des Deutschen Bundestages durchaus Rechnung getragen werden. Ein Antrag Deutschlands, die Agenda in die Präambel aufzunehmen, fand nicht die notwendige Unterstützung.

### **Verpflichtung zu „innerstaatlichen Aktionsprogrammen“**

Die Forderung hat in Artikel 6 des Übereinkommensentwurfs Berücksichtigung gefunden.

### **Anhörung von Nichtregierungsorganisationen bei der Definition von Arbeiten und Tätigkeiten**

Ein entsprechender Antrag wurde von Deutschland mit eingebracht und von vielen Regierungsdelegationen unterstützt, jedoch von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern abgelehnt.

**Einbringen der Vorschläge des VN-Kinderrechtsausschusses für einen Überwachungsmechanismus in die Übereinkommensberatungen**

Ein entsprechender Änderungsantrag Deutschlands fand bereits in den Koordinierungsverhandlungen in der IMEC-Gruppe (Industriestaaten in der IAO) keine Unterstützung.

**Rechtliche Möglichkeiten für Gewerkschaftsvertreter, Nichtregierungsorganisationen und Rechtsvertreter von betroffenen Kindern, in den einzelnen Ländern gegen Verletzungen des Übereinkommens vorzugehen**

Ein diesbezüglicher Antrag wurde von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern abgelehnt. Auch zahlreiche Regierungsdelegationen verweigerten die Unterstützung, da in vielen Ländern (wie im übrigen auch in Deutschland) eine Verbandsklage nicht möglich ist.

**Unterstützung von Regierungen bei der Umsetzung bereits bestehender Gesetze zum Schutze der Kinder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit,****Einsetzung im internationalen Dialog für einen integrierten Ansatz bei der Bekämpfung der Kinderarbeit, bei dem Maßnahmen zur schrittweisen Abschaffung der Kinderarbeit mit Ausbildungs- und Rehabilitationsprogrammen kombiniert werden**

und

**Verfolgung des Grundsatzes in der bilateralen und multilateralen Entwicklungspolitik, daß die Bekämpfung der Armut ein zentrales Aktionsfeld bei der Bekämpfung der ausbeuterischen Formen der Kinderarbeit bildet**

Diese Gedanken finden ansatzweise in Artikel 8 des Übereinkommensentwurfs und in Absatz 15 des Empfehlungsentwurfs Berücksichtigung.

Die Bundesregierung fördert das Internationale Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC), das von der Internationalen Arbeitsorganisation durchgeführt wird. Ziel dieses – in mittlerweile mehr als 20 Länderprogramme gegliederten – Vorhabens ist, die beteiligten Regierungen in die Lage zu versetzen, Politiken und Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit zu entwerfen und auszuführen. Tätigkeitsfelder dieses Programms sind Bewußtseinsbildung in der Zivilgesellschaft, Durchsetzung der Kinderschutzrechte durch Schulung von Arbeitsinspektoren, Bildungsangebote für Kinderarbeiter und einkommensschaffende Maßnahmen für die Familien. Nicht zuletzt dem IPEC-Programm ist es zu verdanken, daß Kinderarbeit in Entwicklungsländern inzwischen als Problem erkannt ist. Für dieses Programm sind aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung insgesamt 100 Mio. DM zugesagt. Auch wenn sich inzwischen andere Geber angeschlossen haben, bleibt Deutschland damit der größte Geber.

Mit der Ratifizierung des 1989 von der VN-Generalversammlung verabschiedeten Übereinkommens über die Rechte des Kindes haben sich fast alle Staaten verpflichtet, günstige Rahmenbedingungen für die persönliche Entwicklung der Kinder und die Verwirklichung ihrer Rechte zu schaffen. Hierzu bedürfen sie in weiten Teilen der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Die Bundesregierung fördert mit dem auf drei Jahre angelegten Programm „Kinderrechte 2000“ die Umsetzung des internatio-

nen Übereinkommens in den Ländern Lateinamerikas und der Karibik. Die Förderung bezieht sich auf drei Arbeitsfelder: Umsetzung des Übereinkommens in nationales Recht, Qualifizierung der mit Kinder- und Jugendfragen befaßten Institutionen sowie Entwicklung neuer Politiken zum Wohle von Kindern und Jugendlichen.

Die Bundesregierung fördert dieses im Jahre 1997 angelaufene Programm mit einem Beitrag von 1,482 Mio. DM. Mit der Durchführung ist die UNICEF treuhänderisch beauftragt.

2. Was beabsichtigt die Bundesregierung zu tun, um Mängel des Entwurfs zu beseitigen?

Die Bundesregierung ist nicht der Auffassung, daß, soweit die in Frage 1 erwähnten Forderungen nicht berücksichtigt wurden, angesichts der o. g. Positionen ein neuerlicher Vorstoß in zweiter Lesung Erfolg haben wird (vgl. jedoch Antwort zu Frage 4).

3. Wie kann sichergestellt werden, daß die Arbeiten, die dazu führen, daß Kinder von der Grundbildung ausgeschlossen werden, zu den „schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ gezählt werden und so dem Verbot und der Beseitigung unterliegen?

Die Forderung sollte allenfalls auf eine im jeweiligen Land „tatsächlich bestehende“ Grundbildung beschränkt werden. Viele Entwicklungsländer befürchten nämlich, durch eine Bestimmung, die von „Grundbildung“ spricht, indirekt gezwungen zu werden, flächendeckend eine (unentgeltliche) Grundschulbildung anzubieten, und deshalb zu einer alsbaldigen Ratifizierung des Übereinkommens nicht in der Lage zu sein. Ein solches Ratifikationshindernis sollte nicht geschaffen werden. Dies hat schon auf der Internationalen Konferenz über Kinderarbeit im Oktober 1997 in Oslo die deutsche Delegation unter Leitung des damaligen Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Klaus-Jürgen Hedrich, dazu veranlaßt, sich (in Abstimmung mit dort anwesenden Vertretern des Internationalen Arbeitsamts) gegen die Aufnahme einer entsprechenden Forderung in das Schlußdokument dieser Konferenz auszusprechen.

Die Bundesregierung geht wie die Mehrzahl der westlichen Industrieländer aber davon aus, daß die im Entwurf des Übereinkommens enthaltenen Bestimmungen des dritten Präambelsatzes sowie des Einleitungssatzes und des Absatzes 2 von Artikel 7 dem Gedanken ausreichend Rechnung tragen, daß Kindern durch Arbeit der Zugang zur Grundbildung nicht verwehrt werden darf.

4. Wie sollen die Nichtregierungsorganisationen im Kampf gegen Kinderarbeit an den im Übereinkommen vorgesehenen Regelungen und Aktionsprogrammen gegen Kinderarbeit beteiligt werden?

Die Bundesregierung plädiert für eine Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen. Wegen der dreigliedrigen Struktur der Internationalen Ar-

beitsorganisation ist jedoch eine Beteiligung gegen den Willen der Verbände der Arbeitgeber und der Verbände der Arbeitnehmer nicht durchzusetzen. Es gibt aber Anzeichen dafür, daß, ausgehend von Deutschland, Kontakte zwischen Sozialpartnerorganisationen und Nichtregierungsorganisationen zu der Überlegung geführt haben, für nationale Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eine Art Vorschlagsrecht hinsichtlich der Beteiligung von (anderen) Nichtregierungsorganisationen vorzusehen. Die Bundesregierung wird eine sich insoweit abzeichnende Kompromißmöglichkeit mit Nachdruck unterstützen.

5. Wie wird erreicht, daß Kindern der Zugang zu Rechtsmitteln gegen Kinderarbeit entsprechend der VN-Kinderrechtskonvention nicht versperrt wird?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß eine solche Forderung nicht in bezug auf das Übereinkommen gestellt werden sollte. Würde in den Übereinkommenstext eine Regelung aufgenommen, die die Länder auffordert, in ihre nationale Gesetzgebung Individualklagerechte für Kinderarbeitnehmer aufzunehmen, würde dies aller Voraussicht nach die Akzeptanz des neuen Übereinkommens deutlich verringern und für viele Staaten ein erhebliches Ratifikationshindernis darstellen. Die Bundesregierung wird sich aber dafür einsetzen, daß eine entsprechende Forderung in die das Übereinkommen begleitende Empfehlung aufgenommen wird.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Ergebnisse der 55. Sitzung der Menschenrechtskommission zum Thema Kinderarbeit?

Die 55. Tagung der VN-Menschenrechtskommission, auf der auch das Thema „Kinderarbeit“ eine Rolle spielt, hat am 22. März 1999 begonnen und dauert bis zum 30. April 1999. Eine Bewertung von Ergebnissen dieser Tagung ist der Bundesregierung daher derzeit nicht möglich. Ein gemeinsam von der EU und der Regionalgruppe Lateinamerika/Karibik eingebrachter Resolutionsentwurf zu Kinderrechten enthält einen Absatz, in dem konkrete Maßnahmen zur wirksamen Beseitigung der Kinderarbeit gefordert werden.