Kinder. Rechte. Kinderrechte.

Unter diesem Titel wird in loser Folge über Entwicklungen im Bereich des internationalen Rechts zum Schutze der Kinder berichtet.

Als Schwerpunkte des Gebiets zeichnen sich dabei u.a. ab: Kriminalität von Kindern und Jugendlichen, Kinder und Jugendliche im bewaffneten Konflikt, Erziehung, Familienrecht, das Verhältnis von Kindern und Jugendlichen einerseits und Medien andererseits. Besonderes Augenmerk verdienen natürlich auch Bestrebungen zur Eindämmung der Kinderarbeit.

I. Kinderarbeit

1. *Hintergrund*

Im Juni 1996 wurde auf der Jahrestagung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) beschlossen, eine Konvention zur Bekämpfung der Kinderarbeit zu erarbeiten. Damit ist es den sich für die Belange der Kinder einsetzenden Organisationen wie der ILO und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), aber auch zahlreichen Nichtregierungsorganisationen gelungen, dieses Problem stärker als bisher - zum Beispiel durch den World Labour Report 1992 - in das allgemeine Bewußtsein zu rücken.[1]

Kinderarbeit sei schlicht die wichtigste Quelle der Ausbeutung und des Mißbrauchs von Kindern in der heutigen Welt, hatte die ILO festgestellt und daraus die Pflicht der Staaten abgeleitet, entschlossen gegen Kinderarbeit vorzugehen. Die Konferenzteilnehmer einigten sich darauf, in der neuen Konvention „inakzeptable" Kinderarbeit zu bekämpfen und „besonders ausbeuterische", „besonders mißbräuchliche" und „gefährliche" Formen der Kinderarbeit (für Personen unter 18 Jahren) verbieten zu wollen.

Diese Konvention wurde auf der Jahrestagung der ILO im Juni 1998 in erster Lesung beraten und soll auf der nächsten ordentlichen Sitzung in zweiter Lesung beschlossen werden.

2. *Wozu eine neue Konvention?*

Bekanntermaßen legen bereits mehrere ILO-Konventionen Mindestalter für Kinderarbeit fest, so die ILO-Konvention Nr. 5 aus dem Jahre 1919 für Industriearbeit auf 14 Jahre (in 72 Staaten gültig) und die ILO-Konvention Nr. 138 von 1973 auf 18 Jahre für Arbeiten, die die Gesundheit, Sicherheit oder Moral gefährden.

Allerdings ist die Konvention Nr. 138 nur von 49 Staaten ratifiziert worden und bietet daher keinen ausreichenden Schutz. Gleiches gilt trotz des hohen Ratifikationsstandes der Kinderrechtskonvention für deren Art. 32, in dem das Recht des Kindes auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung und physisch wie psychisch gefährlicher Arbeit anerkannt wird.[2]

---

1 Vgl. auch bereits den Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag vom April 1995 „Kinderarbeit in der Welt", erschienen als Broschüre des BMAS im August 1995.

2 Einführend in die Konvention: *Stender*, Die Kinderrechtskonvention, in: *MRM Heft* 4/Oktober 1997, S. 21ff.

Zweck der neuen Konvention soll es sein, einen allgemein verbindlichen Standard festzulegen, der nicht unterschritten werden dürfen soll. Dabei muß darauf geachtet werden, daß bereits existente Standards, wie in der ILO-Konvention Nr. 29 über Zwangsarbeit und Arbeitspflicht, nicht verwässert werden.

Ob den tatsächlichen Problemen, deren Dimension in der Zahl von 250 Millionen Kindern zwischen 5 und 14 Jahren deutlich wird, die nach Angaben des ILO-Sekretariats in den Entwicklungsländern arbeiten, mit einer weiteren Konvention wirksam begegnet werden kann, hängt natürlich zuvörderst von der Bereitschaft der Staaten ab, diese zu ratifizieren, umzusetzen und einzuhalten.

Die Erfahrungen mit der Kinderrechtskonvention haben gezeigt, daß ein beeindruckend hoher Ratifikationsstand allein noch keine Gewähr für einen umfassenden Schutz der garantierten Rechte bietet. Weitreichende Vorbehalte, schleppende innerstaatliche Umsetzung und schwach ausgeprägte internationale Kontrolle wirken - gerade wenn sie zusammentreffen - äußerst kontraproduktiv.

Es steht zu hoffen, daß die geplante Konvention eine "wichtige Etappe auf dem Weg [darstellt], wenigstens besonders unerträgliche Formen der Kinderarbeit [...] entschiedener zu bekämpfen."[3]

3. *Inhalt der geplanten Konvention*

Es gibt Vorschläge, die Konvention solle präzise Verbotstatbestände formulieren. So soll vermieden werden, daß Maßstäbe jeweils erst im Einzelfall durch das Expertenkomitee der ILO konkretisiert werden müssen.

Im Entwurf der ILO für „Internationale Standards zu extremen Formen der Kinderarbeit" heißt es, daß unter Kindern alle Personen unter 18 Jahren verstanden werden sollen.

Die Staaten sollen sich verpflichten, Maßnahmen zur sofortigen Beseitigung aller extremen Formen von Kinderarbeit zu ergreifen. Als extreme Formen von Kinderarbeit benennt der Entwurf:

- Sklaverei oder vergleichbare Praktiken, wie Kinderhandel, Zwangs- oder Pflichtarbeit, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft;
- die Verwendung, Einbindung oder das Anbieten von Kindern für illegale Handlungen, für Prostitution oder Pornographie;
- jede andere Arbeit oder Tätigkeit, die aufgrund ihrer Art oder der Umstände ihrer Ausübung geeignet ist, die Gesundheit, Sicherheit oder Moral von Kindern zu gefährden.

Vorgesehen ist auch, daß die zur Umsetzung der Konvention notwendigen nationalen Aktionsprogramme mit den Sozialpartnern und anderen Nicht-Regierungsorganisationen abgestimmt werden. Dies entspricht auch einem Votum des Deutschen Bundestages, der sich ein einer Entschließung vom 28. Mai 1988 einstimmig für eine stärkere Einbindung nichtstaatlicher Organisationen bei der Umsetzung der Konvention ausgesprochen hatte.

4. *Haltung der Bundesregierung*

Die Bundesregierung unterstützt die Konvention als wichtigen Schritt im Kampf gegen die Kinderarbeit. Sie weist aber grundsätzlich darauf hin,

---

3 Pressemitteilung des BMA vom 19. Juni 1998.

daß die Konvention nicht überfrachtet werden dürfe, um eine möglichst breite Zustimmung durch die Staaten zu erfahren. So könne sich unter Umständen die Aufnahme einer Bestimmung, die verstärkte Ausbildungsmaßnahmen fordere, als Hindernis für ärmere Staaten erweisen. Zu bedenken sei auch, daß manche Staaten die ILO-Konvention Nr. 138 aus vergleichbaren Gründen noch nicht ratifiziert hätten. So habe beispielsweise Österreich nicht ratifiziert, weil die Ausbildung von Bäckerlehrlingen durch diese Konvention beeinträchtigt werde.

Nach Ansicht des federführenden Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sollte sich die Konvention daher auf das Verbot und die Bekämpfung der Extremformen von Kinderarbeit beschränken, auch wenn die Bundesrepublik Deutschland selbst weitergehende Bestimmungen mitzutragen bereit sei.

II. Lage der Kinder in der Welt: Nahrung und Gesundheit

1. *Recht auf Nahrung und Gesundheit: Bedeutung des Stillens*

In Artikel 24 der Kinderrechtskonvention wird das Recht des Kindes auf den höchstmöglichen Gesundheitsstandard anerkannt. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich auf die Vorteile des Stillens hingewiesen (Art. 24 Abs. 2e). Die nachfolgenden Hinweise wollen die tatsächlichen Hintergründe mit der rechtlichen Ausgestaltung dieser Frage in Zusammenhang bringen.

In den letzten Jahren haben sich Bestrebungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) sowie verschiedener Nicht-Regierungsorganisationen (bspw. IBFAN) verstärkt, die ein vermehrtes Stillen von Säuglingen und Kleinkindern mit Muttermilch propagieren.

Langzeitstudien haben nachteilige Folgen von Flaschennahrung / Ersatznahrung, vor allem aus tierischer Milch, aufgedeckt. Damit einhergehen vertiefte Kenntnisse über die positiven Wirkungen des Stillens. Hierzu zählt eine Stärkung des körpereigenen Immunsystems, eine nachhaltigere Abwehr von Parasiten sowie eine erhöhte Allergieresistenz. Sämtliche positive Wirkungen des Stillens treten nicht nur bei Säuglingen und Kleinkindern auf, sondern halten langfristig auch bei Heranwachsenden sowie im Erwachsenenalter an. Das Stillen führt darüber hinaus zu größeren Geburtenintervallen; dies ist einerseits für die Gesundheit der Frauen und damit indirekt auch für die der weiteren Kinder positiv, und trägt andererseits zu einer Verlangsamung des Bevölkerungswachstums bei. Stillende Mütter streben automatisch Geburtenintervalle von mindestens zwei Jahren an, somit bietet das Stillen die beste Geburtenkontrolle, sie ist ebenso wirksam wie natürlich und kann von den Frauen selbstbestimmt gesteuert werden.

Zu den Risiken von Flaschen- / Ersatznahrung zählt einerseits der Einsatz artfremder (tierischer) Milch. Hinzukommen Risiken, die sich aus einer - vor allem in Staaten der Dritten Welt häufigen - unhygienischen Zubereitung ergeben können: das unter Umständen einzusetzende Wasser kann von Bakterien verunreinigt sein, häufig fehlt es an sterilen Gefäßen.[4]

---

4 Weitere Nachteile finden sich bei *Michael C. Latham*, Breastfeeding - a human rights issue?, in: International Journal of Children's Rights vol 5 (1997), S. 397 [402 m.Nw. im Anhang].

Aus der eingangs zitierten Formulierung der Kinderrechtskonvention ergibt sich ein Informationsrecht der Eltern über die mit der Ersatznahrung verbundenen Risiken. Ein entsprechender rechtlicher Rahmen wurde bereits 1981 mit dem "International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes" aufgestellt. Dort wird unter anderem gefordert, daß Eltern über die Wirkungen des Stillens und der Ersatznahrung objektiv zu informieren sind, Werbung für Ersatznahrung soll unterbleiben. Ein wichtiges Anliegen dieses Codes ist es, über die Risiken der Flaschennahrung zu informieren.

In Artikel 27 Abs. 2 KRK werden die Staaten unter anderem aufgefordert, Hilfen für die praktische Umsetzung des Stillens zu leisten. Hierzu gehören vor allem arbeitsrechtliche Maßnahmen, aber auch praktische Schritte, wie das Einrichten von Stillmöglichkeiten und die Gewährung von Pausen. Die arbeitsrechtliche Situation von Müttern wird in verschiedenen Dokumenten und Konventionen der ILO ebenso angesprochen wie in der Konvention über die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Insbesondere dürfen schwangere Frauen nicht diskriminiert werden (Artikel 11a CEDAW) und es muß ausweichende Möglichkeiten geben, um Säuglinge und Kleinkinder arbeitender Frauen unterzubringen (Artikel 11b CEDAW).

Zu den selbstgesteckten Aufgaben von IBFAN gehört es, den International Code und seine Einhaltung zu überwachen, Lobbying für den vermehrten Einsatz des Stillens zu betreiben, entsprechende Gesetzesentwürfe auszuarbeiten, Publizität für das Anliegen des Stillens herzustellen und Mitarbeiter von Vor-Ort-NGOs zu schulen.

Die Ursachen für den Rückgang des Stillens sind vielfältig und verlangen unterschiedliche Herangehensweisen. So gelte Flaschennahrung in der dritten Welt häufig als modern, werde auf der ganzen Welt von Medizinern überwiegend favorisiert und sei zum Teil auch von der Frauenbewegung der Industriestaaten als „Akt der Befreiung" propagiert worden.

2. *Die Lage der Kinder in der Welt —Bericht von UNICEF 1997*

a. Kinderrechtskonvention

UNICEF hat im 50. Jahr seines Bestehens die Kinderrechtskonvention zum Leitbild seiner Tätigkeit erklärt.

Das Augenmerk des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen liegt deshalb auch auf der innerstaatlichen Umsetzung der Konvention. Der Bericht zur Lage der Kinder in der Welt dokumentiert demzufolge, daß viele Staaten materielle Vorschriften der Konvention in ihre Verfassungen aufgenommen oder ihre Rechtsordnung an die Vorgaben der Konvention angepaßt haben.

b. Statistiken und Indikatoren

Die statistischen Angaben in dem Bericht geben zu vorsichtigem Optimismus Anlaß. So nahm die Zahl der Staaten, in denen die Sterblichkeit der unter Fünfjährigen bei 200 auf 1.000 Lebendgeburten oder darüber lag, 1995 auf zwölf gegenüber sechzehn im Vorjahr ab. Zum Vergleich: In den USA liegt der Indikator bei 10 auf 1.000 Lebendgeburten, in den meisten europäischen Ländern darunter (Deutschland: 7). Angestrebt werden 70 von 1.000 Lebendgeburten oder die gegebenenfalls niedrigeren Zweidrittel des Wertes von 1990.

Wenig erfreulich ist dagegen, daß sich die Impfquote der Einjährigen sehr un-

einheitlich entwickelt. Während in vielen Ländern leichte Steigerungen oder zumindest Konstanz zu beobachten sind, gibt es zum Teil besorgniserregende Einbrüche, etwa in Pakistan (Polio/1990-94: 66%, 1992-95: 37%).

Literatur zu Kinderrechten

— Eine Auswahl der im Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam vorhandenen Titel —
(zusammengestellt von Norman Weiß)

Alderson, Priscilla
Rights of Children and Young People, in:
Coote, Anna (ed.) The Welfare of Citizens. Developing New Social Rights.
London: Rivers Oram Press
1992

Alston, Philip (ed.)
The Best Interests of the Child. Reconciling Culture and Human Rights.
Claredon Press
1994

Alston, Philipp / Parker, Stephen / Seymour, John
Children, Rights and the Law.
Oxford: Clarendon Press
1992

Angel, William D.
The International Law of Youth Rights
Dordrecht: Martinus Nijhoff
1995

Asquith, Stewart / Hill, Malcolm (eds.)
Justice for Children
Dordrecht: Martinus Nijhoff
1994

Behnken, Heinz (Hrsg.)
Politik für das Kind - Inhalte, Optionen, Instrumente (Loccumer Protokolle 14/88)
Loccum: Evangelische Akademie
1989

Bellamy, Carol / UNICEF (ed.)
The State of the World's Children 1996
Oxford: Oxford University Press
1996

Bellamy, Carol / UNICEF (ed.)
The State of the World's Children 1997
Oxford: Oxford University Press
1997

Bennett, T. W.
Human Rights and African Customary Law under the south African constitution.
(Community Law Centre, University of Western Cape)
1995

Boyden, Jo
Minority Rights Group Reports. Children, Rights and Responsibilities. Report No. 69
London: The Minority Rights Group
1985

Bueren, Geraldine van
The International Law on the Rights of the Child
Dordrecht: Martinus Nijhoff
1995

Cohen, Howard
Equal Rights for Children.
Totowa, N.J., Littlefield, Adams
1980

Council of Europe / Directorate of Human Rights
The Family - Organisation and Protection within the European Social Charter.
(Social Charter Monographs, No.1)
Strasbourg: Council of Europe Press
1995

Council of Europe / Directorate of Human Rights
Children and adolescents - Protection within the European Social Charter
(Social Charter Monographs, No. 3)
Strasbourg: Council of Europe Press
1996

Detrick, Sharon (comp./ed.)
The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the Travaux Préparatoires
Dordrecht: Martinus Nijhoff
1992

Dorsch, Gabriele
Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 115)
Berlin: Duncker & Humblodt
1994

Flekkoy, Malfrid Grude
A Voice for Children.Speaking Out as Their Ombudsman
London: Jessica Kingsley
1991

Freeman, Michael (ed.)
Children's Rights. A Comparative Perspective Issues in Law and Society Series
Dartmouth Publishing Company
1996

Freeman, Michael / Veerman, Philip (eds.)
The Ideologies of Children's Rights
Dordrecht: Martinus Nijhoff
1992

Goodwin-Gill, Guy S. / Cohn, Ilene
Child Soldiers. The Role of Children in Armed Conflict. A Study for the Henry Dunant Institute,Geneva.
Oxford: Clarendon Press
1994

Greive, Wolfgang (Hrsg.)
Frauen in Haft. (Loccumer Protokolle, 3/91).
Rehburg-Loccum: Evangel. Akademie Loccum
1992

Grimm, Andrea (Hrsg.)
Zukunftsforum Jugend 2000 - Wege aus der Gewalt? Gewaltbereite Jugendliche und Jugend-politik (Loccumer Protokolle, 53/92)
Rehburg-Loccum: Evangel. Akademie Loccum
1994

Himes, James R.
Implementing the Convention on the Rights of the Child; Resource Mobilization in Low-Income Countries.
Dordrecht: Martinus Nijhoff
August 1995

Koeppel, Peter (Hrsg.)
Kindschaftsrecht und Völkerrecht im europäischen Kontext
Neuwied: Luchterhand
1996

LeBlanc, Lawrence J.L.
The Convention on the Rights of the Child: United Nations Lawmaking on Human Rights. (Human Rights in International Perspective, no. 3)
University of Nebraska Press
1995

Lodhi, Abdul Q. (ed.)
Human Rights: Issues and Trends.
Toronto: Canadian Scholars' Press
1993

McCrudden, Christopher / Chambers, Gerald
Individual Rights and the Law in Britain
Oxford: Clarendon Press
1995

Messner, Dirk / Nuscheler, Franz (Hrsg.)
Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion
Bonn: J.H.W. Dietz
1996

Muntarbhorn, Vitit
Sexual Exploitation of Children. (UN Human Rights Centre Study Series No. 8)
Genf: United Nations
1996

Roell, Monika
Die Geltung der Grundrechte für Minderjährige
Berlin, Duncker & Humblot
1984

Said, A. A.
Human Rights and World Order
New York, Praeger
1978

Saulle, Maria Rita
The Rights of the Child: International Instruments
Irvington, NY: Transnational Publishers
1995

UNICEF
Teachers Handbook, Teaching the UN Convention on The Rights of the Child
1990

Veerman, Philip E.
The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood
Dordrecht: Martinus Nijhoff
1992

Verhellen, Eugeen (ed.)
Monitoring Children's Rights
Dordrecht: Martinus Nijhoff
1996

Verhellen, Eugeen
Convention on the Rights of the Child. Background, motivation, strategies, main themes.
Leuven: Garant Publishers
1994

Verhellen, Eugeen / Spiesschaert, Frans
Children's Rights: Monitoring Issues.
Gent: Mys & Breesch
1994

Verschraegen, Bea
Die Kinderrechtskonvention.
Wien: Manz
1996

Weiß, Irmgard
Der völkerrechtliche Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten
Diss. iur., Regensburg 1992