

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

EINE ZUKUNFT OHNE KINDERARBEIT

Gesamtbericht

*im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über
grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
90. Tagung 2002

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT
GENÈVE

ISBN 92-2-712416-0
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2002

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Mißbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

Inhalt

Zusammenfassung	ix
Einleitung	1
Teil I. Kinderarbeit: Ein dynamisches Bild	5
1. Kinderarbeit: Was ist abzuschaffen und weshalb?	7
Das Eintreten der IAO gegen Kinderarbeit – eine lange Geschichte	7
Was wollen wir abschaffen?	9
Die schlimmsten Formen der Kinderarbeit	10
Veränderte Einstellungen gegenüber Kindern	14
2. Umfang und Formen des Problems im Jahr 2002	15
Probleme der Messung der Kinderarbeit	15
Die Anzahl von Kinderarbeitern in der heutigen Welt	16
Methode der Schätzung	17
Globale Schätzungen	18
Schätzungen erwerbstätiger Kinder	20
Sind die alten und die neuen Schätzungen der Anzahl arbeitender Kinder vergleichbar?	20
Was ist diesen Schätzungen in bezug auf Kinderarbeit in der heutigen Welt zu entnehmen?	21
Ein besseres Verständnis der Formen des Problems	22
Die Sektoren, in denen Kinder arbeiten	24
Vorherrschaft der informellen Wirtschaft	24
Kinderarbeit in der Landwirtschaft	26
Kinderarbeit im Fischfang	29
Kinderarbeit in der städtischen informellen Wirtschaft: Straßenkinder	29
Kinderarbeit im verarbeitenden Gewerbe: Von Fabriken zur Heimarbeit	30
Kinderarbeit im Fremdenverkehr	31
Kinder als Hausangestellte	32
Kinderarbeit im Bausektor, im Bergbau und in Steinbrüchen	33
Die unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit	34

Formen von Kindersklaverei wie Kinderverkauf und -handel, Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit.....	35
Zwangsrekrutierung von Kindern für bewaffnete Konflikte.....	37
Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern.....	39
Kinder in unerlaubten Tätigkeiten.....	40
3. Kinderarbeit und Entwicklungsschocks.....	41
Wirtschafts- und Finanzkrisen.....	41
Übergangsländer.....	44
Die HIV/AIDS-Pandemie.....	46
Naturkatastrophen und Kinderarbeit.....	48
Bewaffnete Konflikte und Kinderarbeit.....	49
4. Verständnis der Problematik der Kinderarbeit: Die Grundlage für ihre wirksame Beseitigung.....	52
Die ursächlichen Gründe wirken sich auf mehreren Ebenen aus....	52
Die Nachfrage nach Kinderarbeit.....	54
Entscheidungsfindung im Haushalt zur Kinderarbeit.....	56
Demographischer Wandel.....	58
Wanderung von Eltern und Kindern.....	58
Die Rolle des Sozialschutzes.....	59
Bildung und Kinderarbeit.....	61
Schlußfolgerung.....	65
Teil II. Die Reaktion der Welt auf die Kinderarbeit:	
Von Empörung zum Handeln.....	67
1. Besser informiert sein heißt, energischer handeln können.....	69
Die IAO und Forschungsarbeiten zur Problematik der Kinderarbeit.....	70
Der Forschungsbereich: Innovationen und Herausforderungen.....	71
Überwachung der Kinderarbeit.....	74
Stärkung der Forschungskapazität.....	75
2. Unterstützung der nationalen Partner durch internationale Maßnahmen.....	77
Der Tätigkeitsrahmen für die Internationale Arbeitsorganisation...	77
Internationale Arbeitsnormen und technische Zusammenarbeit: komplementäre Ansätze.....	77
Das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC): Zehn Jahre Erfahrung.....	79
Von Länderprogrammen zu zeitgebundenen Programmen.....	79
Kinderarbeit in sonstigen IAO-Programmen.....	81
Kinderarbeit als fester Bestandteil von Strategien zur.....	
Verringerung der Armut.....	82
Internationale Aktionen zur Förderung der Rechte des Kindes.....	84
Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organisationen.....	85
Internationale Tätigkeiten im Bildungsbereich.....	86
Internationale Tätigkeiten zur Beschäftigungsförderung für Jugendliche.....	87
Internationale Tätigkeiten zur Bekämpfung grenzüberschreitender Probleme.....	88
Regionale Zusammenarbeit gegen die Kinderarbeit.....	89
3. Nationale Regierungen in vorderster Linie.....	91
Der grundsatzpolitische Rahmen für die Abschaffung der Kinderarbeit.....	91
Der Abschaffung der Kinderarbeit dienliche institutionelle Vorkehrungen.....	93

Der Rechtsrahmen	94
Geburtenregistrierung.....	96
Die Bereitstellung sozialer Grunddienste.....	96
4. Maßnahmen gegen Kinderarbeit: Eine Übersicht über die bisherigen Erfahrungen	99
Partnerschaften für effektives Handeln	99
Die Sozialpartner und dreigliedrige Maßnahmen.....	99
Dreigliedrige Zusammenarbeit	99
Kollektivverhandlungen	101
Arbeitgeber und ihre Verbände	101
Arbeitnehmerverbände	105
Andere Partner in der Zivilgesellschaft.....	108
Vorbildliche Praktiken bei der Abschaffung der Kinderarbeit	109
Wichtige Lehren beim Kampf gegen Kinderarbeit	109
Typologie der Interventionen gegen Kinderarbeit	111
Lobbyarbeit und gesellschaftliche Mobilisierung	111
Gute Bildungssysteme können Kinderarbeit verhüten.....	115
Sozialer Schutz zur Verhütung von Kinderarbeit	118
Rettung und Rehabilitation.....	121
Vorgehen bei gefährlicher Arbeit.....	124
Demobilisierung von Kindersoldaten.....	127
Gesetzgebung, Rechtsdurchsetzung und Überwachung der Kinderarbeit.....	128
Merkmale einer wirksamen Hilfe.....	130
Teil III. Auf dem Weg zu einem Aktionsplan für die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit.....	133
1. Kinderarbeit und die Agenda für menschenwürdige Arbeit	135
2. Die möglichen Umrisse eines Aktionsplans.....	137
Verstärkung der Arbeit des IPEC	138
Förderungsarbeit.....	139
Forschung und Grundsatzpolitik	139
Technische Zusammenarbeit	140
Die Abschaffung der Kinderarbeit zu einem generellen Anliegen der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit machen	140
Engere Partnerschaften schmieden.....	141
Vorgeschlagene Diskussionspunkte	145
Anhänge.....	147
1. Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen.....	149
2. Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr. 138 und 182 und der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Jahresberichte im Zusammenhang mit der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit	154
3. Verzeichnis der am Internationalen Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) beteiligten Länder	160

Zusammenfassung

Millionen Kinder in der ganzen Welt verrichten Arbeit, die ihre Bildung, ihre Entwicklung und ihren künftigen Lebensunterhalt beeinträchtigt. Viele von ihnen verrichten Kinderarbeit in ihren schlimmsten Formen, die nicht wieder gutzumachende körperliche oder psychologische Schäden verursachen oder sogar ihr Leben gefährden. Diese Situation stellt eine nicht hinnehmbare Verletzung der Rechte des einzelnen Kindes dar, sie bewirkt, daß die Armut zu einem Dauerzustand wird, und sie stellt das Wirtschaftswachstum und eine ausgeglichene und gerechte Entwicklung in Frage. Die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit ist daher eine wesentliche Komponente des Ziels der Internationalen Arbeitsorganisation, allen Frauen und allen Männern menschenwürdige Arbeit zu verschaffen.

Eine Zukunft ohne Kinderarbeit, der dritte Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, schildert, wie die Abschaffung der Kinderarbeit zu einem globalen Anliegen für das neue Jahrtausend geworden ist. Er untersucht die sich ständig wandelnden Erscheinungsformen der Kinderarbeit in aller Welt und zeigt auf, wie Mädchen und Jungen in unterschiedlicher Weise von ihr betroffen sind, er liefert neue Daten über das Ausmaß dieses hartnäckigen Problems, und er wirft neues Licht auf seine komplexen, miteinander verbundenen Ursachen. Er zeichnet auf, wie sich eine weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit entwickelt hat, und schildert die verschiedenen Aktionen, die die IAO, ihre dreigliedrige Mitgliederschaft (Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) und andere Akteure auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene durchgeführt haben. Abschließend schlägt der Bericht eine auf drei Säulen gestützte Strategie zur Stärkung des Vorgehens der IAO in diesem Bereich vor, die auf dem vom Internationalen Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) in dem Jahrzehnt seit seiner Gründung gesammelten Erfahrungsschatz aufbauen soll.

Eine Zukunft ohne Kinderarbeit zeigt, daß die Abschaffung der Kinderarbeit für die IAO seit jeher ein Anliegen war. Bereits auf ihrer ersten Tagung hat die Internationale Arbeitskonferenz das Übereinkommen (Nr. 5) über das Mindestalter (Gewerbe), 1919, angenommen. In den Jahren danach wurde das Konzept des Mindestalters für die Aufnahme einer Beschäftigung auf verschiedene Wirtschaftszweige erweitert, und diese Entwicklung fand schließlich ihren

Höhepunkt mit der Annahme des umfassenden Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973.

Die Aufnahme der wirksamen Abschaffung der Kinderarbeit in die 1998 angenommene IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen machte den wachsenden Konsens in aller Welt deutlich, wonach Kinderarbeit überall eine ernste Bedrohung für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung darstellt. Die einstimmige Annahme des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, im Jahr darauf und die beispiellosen Ratifizierungsraten, die dieses Übereinkommen anschließend erzielte, bekunden, wie stark der politische Wille der Mitgliedstaaten der IAO ist, gemeinsam mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und allen anderen Partnern der Zivilgesellschaft mit höchster Dringlichkeit gegen diese extremen Formen der Kinderarbeit vorzugehen. Das Übereinkommen Nr. 182 hat die Entschlossenheit gefestigt, unverzüglich tätig zu werden, um die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu bekämpfen, und dabei gleichzeitig Maßnahmen zu treffen, um langfristig jede Kinderarbeit zu beseitigen und zu verhindern.

Der Bericht erläutert, in welchen Grenzen es die Kinderarbeit abzuschaffen gilt. Der Begriff *Kinderarbeit* umfaßt nicht jede Tätigkeit, die Kinder unter 18 ausüben. Zahlreiche Kinder üben in ganz unterschiedlichen nationalen Umfeldern Tätigkeiten aus, die ihrer Bildung und ihrer körperlichen und geistigen Entwicklung in vollem Umfang entsprechen¹. Auf der Grundlage der Bestimmungen der *Übereinkommen Nr. 138* und *182* ermittelt der Bericht jedoch drei Kategorien von Kinderarbeit, die abgeschafft werden müssen:

- (1) Arbeit eines Kindes *unter einem Mindestalter*, das die innerstaatliche Gesetzgebung für diese Art von Arbeit festlegt;
- (2) Arbeit, die das körperliche, geistige oder sittliche Wohl eines Kindes gefährdet, d.h. *gefährliche Arbeit*;
- (3) die unbestreitbar *schlimmsten Formen der Kinderarbeit*, die international als Sklaverei, Kinderhandel, Schuldknechtschaft und andere Formen der Zwangsarbeit, Zwangsrekrutierung für den Einsatz bei bewaffneten Konflikten, Prostitution und Pornographie sowie unerlaubte Tätigkeiten definiert werden.

Die Kinderarbeit ist ein komplexes Phänomen und schwierig zu erforschen. Das Fehlen jeglicher Daten über ihr Ausmaß und ihre Natur war jahrelang ein kaum zu überwindendes Hindernis für wirksame Gegenmaßnahmen. In dieser Beziehung sind jedoch rasche Verbesserungen zu verzeichnen. In einem neuen Klima der Offenheit führen zahlreiche Länder umfassende Erhebungen durch, um dieses Phänomen zu untersuchen. Der vorliegende Bericht enthält die neuesten weltweiten Schätzungen der IAO über die Zahlen der Kinder, die eine Tätigkeit ausüben, und die Zahlen jener, die in jeder abzuschaffenden Kategorie von Kinderarbeit tätig sind. Diese Zahlen lassen einige höchst beunruhigende Tatsachen erkennen.

Man geht heute davon aus, daß rund 180 Millionen Kinder im Alter von 5 bis 17 Jahren (oder 73 Prozent aller arbeitenden Kinder) in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätig sind, wozu gefährliche Arbeiten und die unbestreitbar

¹ Nach der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1989, ist ein Kind „jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat“.

schlimmsten Formen der Kinderarbeit gehören². Das bedeutet, daß jedes achte Kind in der Welt betroffen ist. Von den rund 171 Millionen Kindern, die gefährliche Arbeit verrichten, sind fast zwei Drittel unter 15 Jahre alt und müssen deshalb unverzüglich aus einer solchen Arbeit herausgeholt und rehabilitiert werden.

Während 67 Millionen Kinder in der Altersgruppe 5 bis 14 Jahre ungefährliche Kinderarbeit verrichten, die sie jedoch aufgrund ihres Alters nicht ausführen sollten, sind weit mehr Kinder (111 Millionen) mit Arbeiten beschäftigt, die für ihr geistiges und körperliches Wohl eine wirkliche Gefährdung darstellen. Von den älteren Kindern der Altersgruppe 15 bis 17 Jahre (also über dem Mindestalter für die Beschäftigung) sind den Schätzungen zufolge 59 Millionen mit gefährlicher Arbeit beschäftigt. Dies entspricht der beunruhigenden Zahl von 42 Prozent aller arbeitenden Kinder dieser Altersgruppe.

Weltweit sind mehr als 8 Millionen Kinder Opfer der unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Dabei weist der Bericht jedoch warnend darauf hin, daß diese Zahl angesichts der außerordentlichen Schwierigkeit, Daten über diese verdeckten und illegalen Tätigkeiten zu erheben, mit äußerster Vorsicht zu betrachten ist.

Das heißt also, daß ungeachtet des verstärkten Einsatzes und der Bemühungen der Regierungen, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft, gegen die Kinderarbeit vorzugehen, dieses Problem nach wie vor ein gewaltiges Ausmaß hat. Erscheinungen wie der Handel mit Kindern und zunehmende Arbeitnehmerwanderungen bedeuten, daß alle Länder – Entwicklungsländer und Übergangsländer ebenso wie entwickelte Länder – in größerem oder geringerem Umfang von der Kinderarbeit betroffen sind und daß die Zahl der Kinder, die gefährliche Arbeit verrichten, wesentlich höher ist, als früher angenommen wurde. Der Bericht gelangt zu der Schlußfolgerung, daß nunmehr der Zeitpunkt gekommen ist, die absolute Zahl und den Anteil der arbeitenden Kinder an der Gesamtkindernzahl eines Landes, vor allem soweit sie in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätig sind, als Schlüsselindikatoren der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu betrachten.

Die Zahlen der Kinderarbeiter liefern natürlich nur einen Teil des dynamischen Gesamtbildes, das *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit* zeichnen will. Um dieses komplexe Phänomen wirklich zu verstehen, muß eingehend untersucht werden, welcher Natur die Mitarbeit der Jungen und Mädchen in verschiedenen Wirtschaftszweigen und sozialen Umfeldern ist. Eine solche Untersuchung kann die Ursachen und Folgen der verschiedenen Arten von Arbeit, die verschiedene Gruppen von Kindern (beispielsweise gegliedert nach Geschlecht, Alter, ethnischer Zugehörigkeit, Ernährungs- und Gesundheitszustand und sozioökonomischem Status) leisten müssen, erhellen. Der Bericht weist darauf hin, daß einige Tätigkeiten, die zunächst ungefährlich erscheinen mögen, in Wirklichkeit für die betroffenen Kinder, vor allem langfristig gesehen, durchaus schädlich sein können. Hierzu bedarf es jedoch noch weiterer Untersuchungen.

Unabhängig von dem Wirtschaftszweig, in dem sie geleistet wird, und nahezu zwangsläufig ist Kinderarbeit eng mit der nichtregulierten informellen Wirtschaft verbunden, die sich weitgehend dem Wirkungsbereich formeller Institutionen, darunter auch der Arbeitsaufsicht, entzieht. Die Medien haben zwar die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit vor allem auf bestimmte Gruppen von Kinderarbeitern gelenkt, wie etwa Straßenkinder, Kinder in exportorientier-

² Die Schätzungen betreffen die Zahlen der Kinderarbeiter weltweit im Jahr 2000.

ten Fertigungsbetrieben und Kinder, die von ausländischen Touristen sexuell ausgebeutet werden, doch sind diese Gruppen zahlenmäßig in der Minderheit. Die große Mehrheit der arbeitenden Kinder, nämlich rund 70 Prozent, ist in Wirklichkeit in der Landwirtschaft tätig, zumeist in kleinen Familienbetrieben, aber auch auf kommerziell betriebenen Plantagen. Eine solche Tätigkeit mag zwar in einigen Fällen natürlich sein, doch weist sie zahlreiche Elemente auf – beispielsweise lange Arbeitszeiten, die Verwendung giftiger chemischer Stoffe oder den Einsatz ungeeigneter oder gefährlicher Geräte – die außerordentlich schädlich sein können. Und es sind nicht nur Kinder in Entwicklungsländern, die von den Gefahren einer Tätigkeit in der Landwirtschaft bedroht sind. Der Bericht zeigt vielmehr, daß dieser Sektor in einigen Industrieländern die höchste Zahl berufsbedingter Todesfälle bei Personen unter 18 aufweist.

Eine Zukunft ohne Kinderarbeit befaßt sich sodann mit der Kinderarbeit in anderen Wirtschaftszweigen: Fischerei, verarbeitendes Gewerbe, Tourismus, Haushalt, Baugewerbe, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden und städtische informelle Wirtschaft. Es werden wesentliche Aspekte der Kinderarbeit aufgezeigt, die erkennen lassen, welche vielfältigen Tätigkeiten Kinder ausüben, welche Unterschiede häufig zwischen den Tätigkeiten von Jungen und Mädchen bestehen und wie Länder auf allen Stufen der wirtschaftlichen Entwicklung betroffen sein können. Dabei wird auf die zahlreichen unterschiedlichen Gefahren verwiesen, denen Kinder durch ihre Arbeit ausgesetzt sein können.

Einige arbeitende Kinder sind sehr sichtbar, wie z.B. Straßenkinder, die in der städtischen informellen Wirtschaft tätig sind. Andere wiederum, wie im Haushalt arbeitende Kinder, sind für die Öffentlichkeit nicht sichtbar und deshalb besonderen Gefahren ausgesetzt, darunter der körperlichen, seelischen und sexuellen Mißhandlung. Die meisten im verarbeitenden Gewerbe tätigen Kinder arbeiten nicht in Betrieben des formellen Sektors, die Exportgüter erzeugen, sondern vielmehr bei Zulieferern, die etwa Feuerwerkskörper, Zündhölzer oder Weihrauchstäbchen für den Binnenmarkt erzeugen. Überall dort, wo, bedingt durch den wachsenden Konkurrenzdruck, solche und ähnliche Artikel verstärkt in Heimarbeit hergestellt werden, wächst die Gefahr, daß Kinder durch den Zwang zur Arbeit ausgebeutet werden. Solche nicht sichtbaren Gruppen arbeitender Kinder lassen deshalb gezielte Untersuchungen und wirksame Gegenmaßnahmen als besonders angebracht erscheinen.

Nachdem die Mitwirkung von Kindern in allgemein legitimen Bereichen der wirtschaftlichen Tätigkeit, in denen nur die Art der Tätigkeit oder die Arbeitsbedingungen die Kinderarbeit unannehmbar machen, untersucht wurden, befaßt sich *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit* mit den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit, die in jedem Fall extreme Verletzungen der Rechte der Kinder darstellen. Praktiken des Arbeitsmarktes, wie der Handel mit Kindern, Schuldknechtschaft und die Zwangsrekrutierung bei bewaffneten Konflikten sowie Kinderarbeit in der Prostitution, Pornographie und im Zusammenhang mit unerlaubten Tätigkeiten wie dem Drogenhandel, sind tragischerweise heute nur allzu häufig. Obwohl es unmöglich ist, den Umfang solcher Tätigkeiten auch nur mit annähernder Genauigkeit zu bestimmen, sind ihre verheerenden Auswirkungen auf ihre Opfer offensichtlich und werden von der Weltöffentlichkeit in zunehmendem Maß wahrgenommen.

Ebenso wie kein Land gegen die Kinderarbeit gefeit ist, kann sich auch keines gegen die Auswirkungen entwicklungshemmender Erschütterungen schützen, wie sie etwa Finanzkrisen, Naturkatastrophen, bewaffnete Konflikte, die HIV/AIDS-Pandemie sowie die Folgen des wirtschaftlichen oder sozialen

Übergangs darstellen. Solche Krisen werden natürlich von der Öffentlichkeit wahrgenommen, welche Auswirkungen sie jedoch auf Kinder und insbesondere die Kinderarbeit haben, wird noch kaum erkannt. Der Gesamtbericht zeigt auf, wie das Leben von Kindern durch solche Ereignisse zerrüttet wird und diese Kinder in der Folge der Gefahr der Kinderarbeit ausgesetzt sind.

Teil I versucht abschließend, im Licht der vorangegangenen Untersuchung ihrer verschiedenen Erscheinungsformen zu klären, warum es überhaupt Kinderarbeit gibt, und unterscheidet dabei zwischen ihren unmittelbaren, ihren tiefer liegenden und ihren strukturellen oder eigentlichen Ursachen. Der Bericht zeigt, daß Armut zwar unlösbar mit Kinderarbeit verbunden ist, aber keine direkte oder vollständige Erklärung hierfür ist. Zu den verschiedenen Formen der Armut kommen andere Faktoren, die auf allen Ebenen, vom einzelnen Mädchen oder Jungen bis zur nationalen Volkswirtschaft und sogar darüber hinaus, entscheiden, ob und welche Kinder arbeiten, zur Schule gehen oder beides oder ob sie keins von beiden tun. Ein unzureichender sozialer Schutz in Verbindung mit ungenügend ausgestatteten, unzulänglichen Bildungssystemen tragen in hohem Maß dazu bei, die Kinderarbeit zu einem dauernden Übel zu machen. Grundsatzpolitische Inkonssequenzen, wie etwa Unterschiede zwischen dem Schulentlassungsalter und dem Mindestalter für die Beschäftigung, verschärfen diese Situation noch in zahlreichen Ländern. Ein besseres Verständnis der Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Ursachen der Kinderarbeit bahnt deshalb den Weg für die Entwicklung wirksamerer Strategien zu ihrer Bekämpfung. Und solche Strategien werden heute in einem bisher noch nie dagewesenen Umfang entwickelt und angewandt.

Teil II des Berichts beschreibt die weltweiten Reaktionen auf das Phänomen Kinderarbeit auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene, wobei vor allem auf die durch das IPEC und andere IAO-Programme unterstützte Arbeit der IAO-Mitgliedsgruppen eingegangen wird. Landesregierungen sind zweifellos die maßgebenden Akteure bei der Abschaffung der Kinderarbeit. Politischer Wille, umgesetzt in konkrete grundsatzpolitische Veränderungen und gestärkt durch die Bereitstellung von Ressourcen für die Kinder, ist die Grundvoraussetzung für die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit. Regierungen müssen aber nicht nur die richtigen gesetzlichen Rahmenbedingungen schaffen, sondern können darüber hinaus auch in anderen wichtigen Bereichen einschneidende Veränderungen herbeiführen, z.B. durch die Entwicklung von Strategien zur Verminderung der Armut, die auch Investitionen für den sozialen Schutz, die Sozialdienste und das Bildungswesen umfassen, und durch die Unterstützung gezielter Programme zur Abschaffung der Kinderarbeit.

Eng mit den Regierungen arbeiten die Sozialpartner – Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände – zusammen, deren einzigartige Stellung sie in die Lage versetzt, die Realitäten des Arbeitsplatzes zu erkennen und so zu verändern, daß es für Kinderarbeit einfach keinen Platz mehr gibt. Der Bericht schildert das breite Spektrum der von diesen Organisationen in den letzten Jahren ergriffenen Initiativen, aus denen Lehren für die künftige Arbeit gezogen worden sind. Besonders vielversprechend sind dabei die Initiativen, die in hohem Maß die dreigliedrige Partnerschaft einbeziehen und sich dabei auch auf andere Organisationen der Zivilgesellschaft erstrecken.

Partnerschaften wirken horizontal auf Landesebene, aber auch vertikal zwischen nationalen, regionalen und internationalen Akteuren. *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit* zeigt auf, wie eine solche Zusammenarbeit zur Entwicklung eines günstigen Umfeldes beiträgt, das wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit ermöglicht, die Länder einzeln oder gemeinsam treffen. So zielt

beispielsweise ein gemeinsames Forschungsprojekt des IPEC, des UNICEF und der Weltbank darauf ab, die weltweit verfügbaren Informationen über die Kinderarbeit und ihre Abschaffung zu erweitern und die Fähigkeiten der einzelnen Länder zu stärken, solche Informationen zu erheben und zu analysieren. Die internationale Zusammenarbeit zeigt sich zunehmend in den Bereichen Rechte des Kindes, Bildung und Verminderung der Armut. Die regionale Zusammenarbeit dagegen entwickelt sich vor allem im Kampf gegen den Handel mit Kindern und ähnliche grenzüberschreitende Erscheinungsformen. In jüngster Zeit von internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gemeinsam mit anderen Akteuren auf Landesebene getroffene Vereinbarungen über die Abschaffung der Kinderarbeit über die Grenzen einzelner Wirtschaftszweige hinweg beweisen diesen Geist der Zusammenarbeit auf allen Ebenen. Solche gemeinsamen Bemühungen zeigen, wohin der Weg gehen muß.

Innerhalb der IAO steht das IPEC seit seiner Gründung im Jahr 1992 in der vordersten Front des Kampfes gegen die Kinderarbeit. Das Programm ist vor allem seit 2000 beträchtlich erweitert worden und heute gemeinsam mit 26 Geberländern und -organisationen in 75 Ländern tätig. Das IPEC fördert und erleichtert mit Hilfe seiner vielen Partner im jeweiligen Land die praktische Arbeit an der Basis, beispielsweise in Form der Ratifizierung von Übereinkommen und der anschließenden Änderung von Gesetzen und Grundsatzmaßnahmen, der Aufklärung und Mobilisierung von Gemeinden und der Stärkung der Kapazitäten für Kinder und Kinderarbeit zuständiger Institutionen. Es unterstützt ferner direkte Interventionen von Regierungsstellen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, nichtstaatlichen Organisationen und anderen Gruppen der Zivilgesellschaft, um arbeitenden Kindern und ihren Familien Hilfe zu bieten. Nach kleinen Anfängen in den ersten Jahren des Programms, wobei unterschiedliche Vorgehensweisen gegen die Kinderarbeit in einzelnen Wirtschaftszweigen und an einzelnen Orten als Modelle erprobt wurden, hat das IPEC nach und nach seine Tätigkeiten ausgedehnt. Im Lauf der Zeit ist es auf Strategien und Vorgehensweisen erweitert worden, die mit Hilfe von Projekten auf Subregional- und Regionalebene eine immer größere Zahl von Kindern und ihren Familien in ganzen geographischen Gebieten und Wirtschaftszweigen erreichen.

Zeitgebundene Programme sind die jüngste Neuerung im Rahmen des IPEC. Ihr Ziel ist es, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit in einem Land innerhalb festgelegter und verhältnismäßig kurzer Zeiträume (5 bis 10 Jahre) zu beseitigen. Hierbei handelt es sich um ehrgeizige Projekte, umfaßt doch allein die Zielgruppe in den ersten drei Ländern, in denen solche Programme angelaufen sind – El Salvador, Nepal und die Vereinigte Republik Tansania –, fast 100 000 Kinder.

Es war nicht möglich, im vorliegenden Bericht das gewaltige Volumen an Projekterfahrungen zusammenzufassen, die das IPEC und seine Partner in den letzten zehn Jahren gewonnen haben. Statt dessen werden nur einige Beispiele gegeben, die zeigen sollen, welche unterschiedlichen Vorgehensweisen gegen die Kinderarbeit angewandt werden. Sie reichen von der Aufklärung und gesellschaftlichen Mobilisierung über Bildung und Ausbildung, Sozialschutz und Sozialfürsorge, Rettung und Rehabilitation bis zur Überwachung und praktischen Umsetzung. Dabei werden auch wichtige Lehren aus der Vergangenheit aufgezeigt: beispielsweise, daß es erforderlich ist, das Verständnis des Problems zu entwickeln, indem Forschungen und Beratungen gemeinsam mit einem breiten Spektrum von Beteiligten, darunter auch Kindern, durchgeführt werden; daß es einer integrierten Vorgehensweise bedarf, die Verhütung mit Rettung und Rehabilitation kombiniert; daß realistische wirtschaftliche Alternativen für Fami-

lien entwickelt werden müssen, ehe Kinder aus der Arbeit herausgeholt werden; daß alle Projekte in lokaler Eigenverantwortung (local ownership) durchgeführt werden müssen; daß der Bildung eine zentrale Rolle bei jeder Strategie zur Bekämpfung der Kinderarbeit zukommt; und daß alle Bemühungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit in einem wirtschafts- und sozialpolitischen Gesamtrahmen des jeweiligen Landes verankert sein müssen.

Teil III des Berichts zeichnet die Umrisse eines möglichen Aktionsplans der IAO zur Bekämpfung der Kinderarbeit, der von den Mitgliedsgruppen der IAO und vom Verwaltungsrat zu prüfen wäre. Dieser Plan stützt sich auf drei Säulen: Verstärkung der Förderungs-, Forschungs- und Grundsatzarbeit sowie der technischen Zusammenarbeit des IPEC; Einbeziehung der wirksamen Abschaffung der Kinderarbeit in alle Arbeitsbereiche der IAO, um menschenwürdige Arbeit für alle und die universale Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu erreichen; und die Bildung engerer Partnerschaften zwischen der IAO und anderen Akteuren, um das gemeinsame Ziel einer von Kinderarbeit freien Welt zu verwirklichen.

Eine Zukunft ohne Kinderarbeit zeigt, daß viele der Bausteine, mit denen das Werk der wirksamen Abschaffung der Kinderarbeit geschaffen werden soll, bereits an ihrem Platz sind und daß Fortschritte erzielt werden. Viel bleibt aber noch zu tun. Die IAO fordert deshalb alle an diesem Werk Beteiligten auf, ihre Bemühungen zu verdoppeln, um allen Kindern in aller Welt die Kindheit und die Zukunft zu geben, die sie verdienen.

Einleitung

1. Die effektive Abschaffung der Kinderarbeit ist eine der dringendsten Herausforderungen unserer Zeit. Mittlerweile wissen wir mehr über den Umfang und die Formen dieses Problems: Heute schätzt man, daß sich von den weltweit mehr als 200 Millionen Kinderarbeitern rund 180 Millionen in den „schlimmsten Formen“ der Kinderarbeit abmühen – nämlich den Tätigkeiten, die die Weltgemeinschaft einstimmig als unter jedweden Umständen unentschuldbar bezeichnet und deren unverzügliche Beseitigung sie gefordert hat. Daß diese Verletzung der grundlegenden Menschenrechte von Kindern in diesem Umfang fortbestehen kann, wirft ein schlechtes Licht auf uns alle.

Kinderarbeit: eine Verletzung der Rechte der Kinder in großem Umfang

2. Wir wissen auch mehr über die Ursachen und Auswirkungen der Kinderarbeit. Sie ist eindeutig schädlich für Kinder: sie hindert sie, ihre Kindheit auszuleben, beeinträchtigt ihre Entwicklung und hinterläßt manchmal lebenslange körperliche und seelische Schäden. Sie schadet auch der Familie, der Gemeinschaft und der Gesellschaft insgesamt. Sie ist sowohl Folge als auch Ursache von Armut, und infolgedessen schreibt sie Benachteiligung und soziale Ausgrenzung fest. Sie untergräbt die Entwicklung des Landes, indem sie Kinder vom Schulbesuch abhält und sie somit daran hindert, das Wissen und die Fähigkeiten zu erwerben, die sie als Erwachsene in die Lage versetzen würden, zu Wirtschaftswachstum und Wohlstand beizutragen. Solange es Kinderarbeit gibt, ist das IAO-Ziel der menschenwürdigen Arbeit nicht zu erreichen.

Ein besseres Verständnis des Problems

3. In den letzten Jahren hat sich die Wahrnehmung der Weltöffentlichkeit in bezug auf Kinderarbeit grundlegend verändert, und dies hat die Staaten darin bestärkt, sie abzuschaffen. Noch vor gut einem Jahrzehnt war Kinderarbeit für viele lediglich eine kulturspezifische Erscheinung, manche hielten sie sogar für nicht existent. Bis Anfang der neunziger Jahre gab es keinen dreigliedrigen Konsens über die Notwendigkeit, sich mit ihr auseinanderzusetzen. Manche Länder waren nicht bereit, das Vorhandensein von Kinderarbeit innerhalb ihrer Grenzen zuzugeben, da sie negative internationale Reaktionen einschließlich möglicher Handelssanktionen befürchteten. Damals wurde Kinderarbeit weitgehend geleugnet, wie dies auch mit dem damit zusammenhängenden Auftreten der Zwangsarbeit der Fall gewesen war¹.

Eine weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit

¹ IAA: *Schluß mit der Zwangsarbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001.

4. Eine weltweite Bewegung, zu der die Mitgliedsgruppen der IAO – Regierungen und Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer – sowie viele andere Partner gehören, die auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene zusammenarbeiten, hat diese Situation unwiderruflich verändert. Das Ende des Kalten Krieges hat den politischen Spielraum für eine offenere Diskussion des Themas erweitert. Entwicklungs-, Übergangs- und entwickelte Länder sind heute in der gemeinsamen Auffassung verbunden, daß sie alle in dieser oder jeder Form und bis zu einem gewissen Grad von Kinderarbeit betroffen sind, und sie gehen partnerschaftlich an das Thema heran.

5. Seit einem Jahrzehnt bildet sich zu diesem Thema eine in diesem Ausmaß bisher nie da gewesene Konvergenz von Theorie und Praxis heraus. Sie geht von der Erkenntnis aus, daß die Beseitigung von Kinderarbeit nicht am Rande, sondern im Mittelpunkt gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung steht. Das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) der IAO ist in den zehn Jahren seines Bestehens zum umfangreichsten Programm der technischen Zusammenarbeit der Organisation geworden. Die IAO wird am 12. Juni 2002 den ersten Weltaktionstag gegen Kinderarbeit begehen.

6. Es ist also durchaus folgerichtig, wenn die effektive Beseitigung der Kinderarbeit einer der vier Grundsätze ist, die Gegenstand der 1998 angenommenen Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen (Anhang 1) sind, und zwar neben der Vereinigungsfreiheit und effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit und der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Dies ergab sich unmittelbar aus der zuvor erfolgten Aufnahme dieses Grundsatzes in das unteilbare Paket von Rechten bei der Arbeit in der Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung².

7. Eine ganze Reihe wichtiger Entscheidungen und Maßnahmen belegt die zunehmende Entschlossenheit der Weltgemeinschaft, Kinderarbeit zu bekämpfen:

- die lange Tradition der IAO bei Normensetzung und Aufsicht im Bereich der Kinderarbeit, die mit der ersten Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 1919 begann und zur Annahme des Kernübereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, führte;
- die Annahme des Übereinkommens über die Rechte des Kindes im Jahr 1989, die neue Impulse gab;
- die Erfahrungen, die die Staaten bei der Arbeit mit dem IPEC sammelten;
- das zunehmende Engagement von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und nichtstaatlicher Organisationen im Hinblick auf die Kinderarbeit;
- die einstimmige Annahme des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, und die anschließende Kampagne für seine weltweite Ratifizierung und Umsetzung;
- die Einstufung der Übereinkommen Nr. 138 und 182 als grundlegende Übereinkommen;

Die effektive Abschaffung der Kinderarbeit: eines der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Wesentliche Meilensteine im Kampf gegen die Kinderarbeit

² Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung und Aktionsprogramm des Weltgipfels für soziale Entwicklung (1995), Verpflichtung 3 (i).

- Forschungen und Maßnahmen, die neue Erkenntnisse über Umfang und Ursachen von Armut und Kinderarbeit sowie über Mittel zu ihrem Abbau erbracht haben.

8. Mit der zunehmenden Anerkennung des Problems der Kinderarbeit wird man sich klarer über die Möglichkeiten, wie es zu bekämpfen ist, und wächst auch die Entschlossenheit zu gemeinsamen Bemühungen um seine Beseitigung.

9. Die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen stecken den Rahmen ab, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten den Grundsatz der effektiven Beseitigung der Kinderarbeit umsetzen sollen³. In der Präambel zur Erklärung heißt es, daß „bei dem Streben nach dem Gleichlauf von sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum der Garantie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ganz besondere Bedeutung zukommt, indem den Betroffenen selbst die Möglichkeit gegeben wird, ... ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen“ – ein Konzept, das im Hinblick auf Kinder und Kinderarbeit besonders relevant ist.

10. Die in der Erklärung der IAO aufgeführten Verpflichtungen sind beiderseitig. Auf der einen Seite sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die in der Erklärung enthaltenen Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte nach besten Kräften und gemäß ihren jeweiligen Umstände einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen. Auf der anderen Seite ist die Organisation verpflichtet, ihren Mitgliedern zu helfen, dieses Ziel zu erreichen. Dies ist wirkliche Partnerschaft: dort, wo der politische Wille vorhanden ist, Kinderarbeit zu beseitigen, wird die IAO alles in ihren Kräften Stehende tun, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen. Die Tatsache, daß es in der Erklärung heißt, daß „Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen und daß diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen nicht für solche Zwecke geltend gemacht oder sonst wie verwendet werden dürfen“, hat die Länder noch stärker ermutigt, die Organisation um Hilfe zu bitten, anstatt möglicherweise vorhandene Probleme zu vertuschen oder zu leugnen. Diese Praxis hatte im Rahmen des IPEC sogar noch vor der Annahme der Erklärung eingesetzt.

11. In der Erklärung wird die IAO aufgerufen, die Bemühungen der Länder durch den vollen Einsatz ihrer verfassungsmäßigen, operativen und budgetären Mittel zu unterstützen. Für einen der vier Grundsätze der Erklärung, nämlich die Abschaffung der Kinderarbeit, sind sowohl intern als auch extern die umfangreichsten Mittel mobilisiert worden, und folglich konnte die IAO in diesem Bereich erhebliche Unterstützung leisten. Die reichhaltigen Erfahrungen, die das IPEC und andere Programme der IAO durch die Zusammenarbeit mit vielen verschiedenen Partnern sammeln konnten, bieten eine solide Grundlage für die Planung von Strategien für die künftige Arbeit.

12. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO soll der vorliegende Bericht ein dynamisches Gesamtbild der Entwicklungen in bezug auf den Grundsatz der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit vermitteln.

*Der Förderungs-
ansatz der IAO-
Erklärung*

*Der Umfang des
Gesamtberichts*

³ Die Erklärung gilt für alle Mitgliedstaaten der IAO, selbst wenn sie die Übereinkommen zu jeder Kategorie von grundlegenden Prinzipien und Rechten nicht ratifiziert haben. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung soll jedes Jahr unter der Verantwortung des Generaldirektors ein Gesamtbericht zu einer der vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte ausgearbeitet werden. Dieser soll „ein dynamisches Gesamtbild“ der Lage vermitteln und als Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit der technischen Unterstützung und der technischen Zusammenarbeit der IAO und als Grundlage für die Festlegung von Prioritäten im Bereich der technischen Zusammenarbeit und von Aktionsplänen für den folgenden Zeitraum von vier Jahren durch den Verwaltungsrat des IAA dienen.

13. Teil I gibt einen Überblick über die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit und umreißt das Ziel des Grundsatzes der effektiven Abschaffung. Sodann wird auf Umfang und Formen des Problems der Kinderarbeit in Entwicklungs-, Übergangs- und entwickelten Ländern sowie auf die Frage eingegangen, inwiefern diese Problematik durch eine Reihe von Entwicklungsschocks – von HIV/AIDS bis hin zu Naturkatastrophen – noch verschärft wird. Dieser Teil zeigt, inwiefern verschiedene Formen von Arbeit – selbst solche, die auf den ersten Blick harmlos erscheinen – für Kinder gefährlich sind. Abschließend werden die nach heutiger Kenntnis der miteinander verflochtenen Ursachen der Kinderarbeit wichtigsten Faktoren aufgezeigt, die gemeinsam bewirken, daß dies trotz aller Bemühungen um ihre Abschaffung ein äußerst hartnäckiges, schwer zu beseitigendes Problem ist.

14. Teil II prüft die zunehmenden praktischen Erfahrungen mit der Bekämpfung von Kinderarbeit. Dieser Teil untersucht zunächst die entscheidende Rolle guter Information als Voraussetzung für wirksames Handeln und geht ein auf die international für die Bekämpfung der Kinderarbeit bereitgestellte Unterstützung, einschließlich der des IAA und insbesondere des IPEC. Der Bericht zeigt, daß die Regierungen eine Schlüsselrolle dabei spielen, daß der politische Wille zur Beseitigung der Kinderarbeit artikuliert und hierfür ein förderliches Umfeld geschaffen werden kann; er überprüft sodann die Maßnahmen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Regierungen und anderen Akteuren, die häufig vom IPEC und von anderen Programmen der IAO unterstützt werden. Es wird eine Auswahl von beispielhaften Maßnahmen gegen Kinderarbeit vorgestellt, die deutlich machen, daß wichtige Lernprozesse stattgefunden haben, und die die Voraussetzungen für eine Einschätzung der Wirksamkeit der Unterstützung seitens der IAO in diesem Bereich schaffen.

15. Um den Verwaltungsrat des IAA bei der Prioritätensetzung für die künftige technische Zusammenarbeit zu unterstützen, wird in Teil III der Entwurf eines Aktionsplans gegen Kinderarbeit vorgestellt, der um drei Säulen herum aufgebaut ist: Ausbau der Arbeit des IPEC, Einbindung des Themas Kinderarbeit in die Agenda der menschenwürdigen Arbeit und engere Zusammenarbeit zwischen den zahlreichen in diesem Bereich tätigen Akteuren.

16. Teil III schlägt auch Diskussionspunkte für die 90. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2002 vor.

17. Dieser im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO vorgelegte erste Gesamtbericht über die effektive Abschaffung der Kinderarbeit macht deutlich, daß erhebliche Fortschritte auf dem Weg zu diesem Ziel zu verzeichnen sind, daß jedoch noch sehr viel zu tun bleibt. Das vorliegende Material bietet guten Grund für die IAO und ihre Partner, ihre Bemühungen um eine von Kinderarbeit freie Welt zu verstärken.

Eine Fülle von Erfahrungen mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit

Prioritäten für die künftige technische Zusammenarbeit der IAO

Fortschritte, aber kein Grund zur Selbstzufriedenheit

TEIL I. KINDERARBEIT: EIN DYNAMISCHES GESAMTBILD

1. Kinderarbeit: Was ist abzuschaffen und weshalb?

Das Eintreten der IAO gegen Kinderarbeit – eine lange Geschichte

18. Die Internationale Arbeitsorganisation betrachtet Kinderarbeit seit ihrer Gründung als eines ihrer zentralen Anliegen¹: Wenn sich die IAO in all diesen Jahren mit dem Problem der Kinderarbeit auseinandergesetzt hat, so geschah dies im wesentlichen unter dem Motto „Schutz der Kinder“, wie es in der Präambel zur Verfassung vorgegeben ist. Das wichtigste Instrument der IAO bei der Bekämpfung der Kinderarbeit waren und sind die Arbeitsnormen, denen der Gedanke eines Mindestalters für den Eintritt in die Arbeitswelt zugrunde liegt. Dieser Ansatz entspricht zwei Anliegen, nämlich Kinder vor Arbeit zu schützen, die ihre Entwicklung beeinträchtigt, und zugleich wirtschaftliche Effizienz durch gut funktionierende Arbeitsmärkte für Erwachsene zu ermöglichen.

*Eines der
zentralen
Anliegen der IAO*

19. Die frühen Übereinkommen zum Mindestalter bezogen sich auf den Schulbesuch². Das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, das auf den zehn vor dem Zweiten Weltkrieg angenommenen Urkunden aufbaut, ist Ausdruck dieser Tradition, wenn es erklärt, das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung dürfe nicht unter dem Alter liegen, in dem die Schulpflicht endet. Diese Verbindung wird hergestellt, um zu gewährleisten, daß sich das Humankapital der Kinder uneingeschränkt entwickeln kann, was für die Kinder selbst wie auch für ihre Familien und Gemeinschaften und für die gesamte Gesellschaft von Nutzen ist, denn so können sie als Erwachsene mehr zum wirtschaftlichen Wachstum und zur sozialen Entwicklung beitragen.

*Entscheidende
Verbindung
zwischen
Mindestalter und
Bildung*

20. Bald nachdem der Weltgipfel für soziale Entwicklung, der im März 1995 in Kopenhagen stattfand, die Beseitigung der Kinderarbeit schlicht und einfach als Schlüssel zu nachhaltiger sozialer Entwicklung und Armutsbekämpfung

*Zunehmender
Konsens*

¹ Von den sechs Urkunden, die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer ersten Tagung 1919 annahm, befaßten sich zwei mit Kinderarbeit: das Übereinkommen (Nr. 5) über das Mindestalter in gewerblichen Betrieben, 1919, und das Übereinkommen (Nr. 6) über die Nachtarbeit der Jugendlichen (Gewerbe), 1919.

² Zum Beispiel das Übereinkommen (Nr. 7) über das Mindestalter (Arbeit auf See), 1920, das Übereinkommen (Nr. 10) über das Mindestalter (Landwirtschaft), 1921, und das Übereinkommen (Nr. 33) über das Mindestalter (nichtgewerbliche Arbeiten), 1932.

bezeichnet hatte, billigte der Verwaltungsrat der IAO 1996 die Ausarbeitung einer neuen IAO-Urkunde zu diesem Thema. Diese Urkunde sollte den – teilweise den eigenen Arbeiten des IAA im Rahmen ihres Internationalen Programms für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC)³ zu verdankenden – zunehmenden Konsens darüber konsolidieren, daß bestimmte Formen der Kinderarbeit unbedingt und unverzüglich verboten und beseitigt werden müssen. So wurde umgehend mit den Vorbereitungsarbeiten für ein neues Übereinkommen und eine neue Empfehlung begonnen⁴, und Anregungen zu diesen Urkunden wurden im IAA und auf internationalen Tagungen in Amsterdam und Oslo im folgenden Jahr diskutiert.

21. Mit der Annahme der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen durch die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 86. Tagung 1998 wurde die effektive Abschaffung der Kinderarbeit erneut als einer der Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte bestätigt, die von allen Mitgliedstaaten der IAO einzuhalten sind, selbst wenn sie die grundlegenden Übereinkommen⁵ nicht ratifiziert haben. Auf der gleichen Tagung wurde mit der Debatte über die neuen Urkunden zur Kinderarbeit begonnen, und Kinder selbst kritisierten ihre Behandlung bei der Arbeit, so etwa im Rahmen des Globalen Marschs gegen Kinderarbeit. Die einstimmige Annahme des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, und der dazugehörigen Empfehlung (Nr. 190) war ein weiterer Meilenstein in der Geschichte der Bewegung gegen Kinderarbeit. Der anfängliche Elan wirkt noch immer. Die Geschwindigkeit, mit der das Übereinkommen Nr. 182 ratifiziert wird, ist einmalig in der Geschichte der IAO (bis zum 1. Februar 2002 waren 115 Ratifikationen registriert worden) (siehe Anhang 2). Zugleich mit diesen Ratifikationen sind noch viele weitere Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 138 eingegangen, womit zum gleichen Datum der Stand von 116 erreicht war (siehe Abbildung 1 und Anhang 2).

22. Unterdessen beschleunigt sich der Ausbau des IPEC, das mittlerweile einen Zusammenschluß von nahezu 100 Ländern darstellt, darunter 26 Geberregierungen und -organisationen und mehr als 70 Länder mit Programmen zur aktiven Bekämpfung der Kinderarbeit (siehe Anhang 3). Anlässlich der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2001 wurde die neueste Entwicklung im IPEC vorgestellt: die ersten drei Zeitgebundenen Programme über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit⁶. Neue Daten zum Umfang der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bestätigen, daß solche Programme Priorität verdienen.

*Einstimmige
Annahme des
Übereinkommens
Nr. 182: einmalig
schnelle
Ratifizierung*

*Rasches Wach-
stum des IPEC-
Programms zur
Unterstützung der
Mitgliedstaaten*

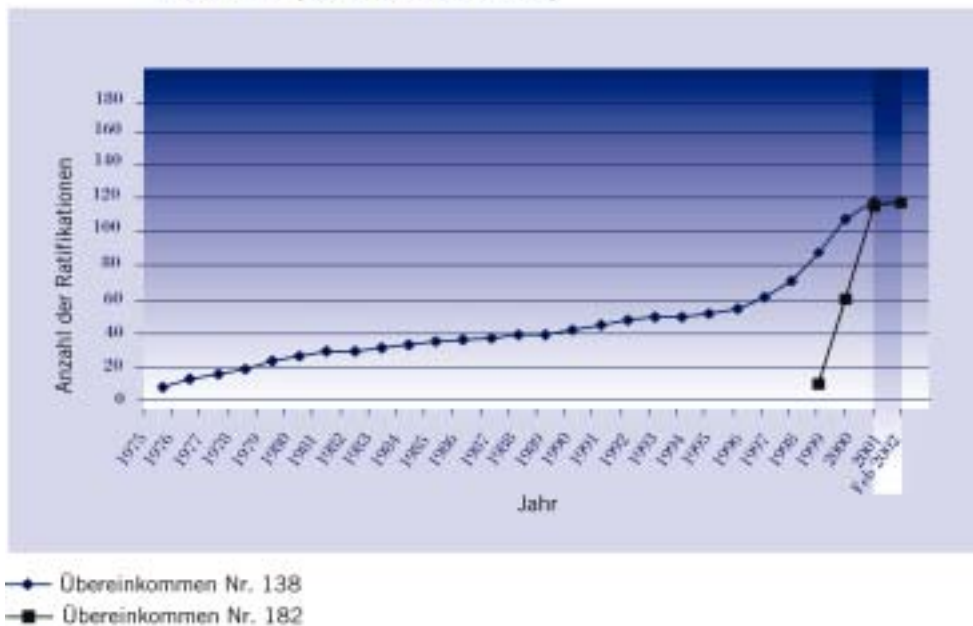
³ Das IPEC lief 1992 mit einem Erstbeitrag der Regierung Deutschlands an. Es baute auf der Arbeit eines früheren abteilungsübergreifenden Projekts der IAO auf.

⁴ IAA: *Kinderarbeit – Gezielt gegen das Unerträgliche*, Bericht VI (1), Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf, 1998.

⁵ Nach dem Kopenhagener Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 nahm die IAO eine Neueinstufung des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, das nur wenige Jahre zuvor noch als technische Norm der IAO zum Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung betrachtet worden war, als grundlegende Menschenrechtsurkunde und damit als eines der grundlegenden Übereinkommen vor.

⁶ Zeitgebundene Programme sind mit finanzieller Unterstützung der Regierung der Vereinigten Staaten in El Salvador, Nepal und der Vereinigten Republik Tansania angelaufen. In 15 weiteren Ländern werden ähnliche Programme vorbereitet.

Abbildung 1. Anzahl der Ratifikationen der Übereinkommen Nr. 138 und 182 nach Jahr (bis 1. Februar 2002)



23. Diese und andere Meilensteine am Weg zeugen vom starken Engagement und von der harten Arbeit vieler Gruppen und Einzelpersonen innerhalb und außerhalb der IAO. Diese Bemühungen gehören zu dem in diesem Bericht gezeichneten dynamischen Gesamtbild. Zunächst wollen wir jedoch die Bedeutung des Begriffs Kinderarbeit klären, deren effektive Abschaffung in der Erklärung der IAO gefordert wird.

Was wollen wir abschaffen?

24. Zwar sind die Grundsätze der Erklärung der IAO nicht gleichzusetzen mit den detaillierteren Bestimmungen der grundlegenden Übereinkommen der IAO, doch besteht ganz eindeutig eine Verbindung zwischen ihnen⁷. Die Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 legen die Grenzen der zur effektiven Abschaffung bestimmten Arbeit von Kindern fest.

25. Der Begriff *Kinderarbeit* erfasst nicht alle Arbeiten von Kindern unter 18 Jahren. Millionen junger Menschen verrichten rechtmäßige bezahlte oder unbezahlte Arbeit, die ihrem Alter und ihrer Reife entspricht. Auf diese Art lernen sie, Verantwortung zu übernehmen, sich Fähigkeiten anzueignen, etwas für das Wohlbefinden und Einkommen der Familie sowie auch das eigene zu tun und einen Beitrag zur Wirtschaft ihres Landes zu leisten. Kinderarbeit umfaßt nicht Tätigkeiten, die nach dem Unterricht und nach Erledigung der Hausaufgaben verrichtet werden, Haushalts- und Gartenarbeiten, Betreuung von Kindern und andere leichte Arbeiten. Wer das Gegenteil behauptet, bagatellisiert die Tatsache, daß Millionen von Kindern durch ihre Beschäftigung mit Arbeiten, die tatsächlich abgeschafft werden müssen, ihrer Kindheit beraubt werden.

*Rechtmäßige
Kinderarbeit*

26. Die zur Abschaffung bestimmte Kinderarbeit läßt sich in drei Kategorien gliedern:

*Drei Kategorien
abzuschaffender
Kinderarbeit*

⁷ Diese Verbindung wird in Absatz 1 b) der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erläutert.

1. Arbeit, die von einem Kind verrichtet wird, welches das für diese Tätigkeit **vorgeschriebene Mindestalter** noch nicht erreicht hat (wie es die innerstaatliche Gesetzgebung in Übereinstimmung mit anerkannten internationalen Normen vorsieht), und die infolgedessen die Bildung, Ausbildung und Entwicklung des Kindes zu beeinträchtigen droht.
 2. Arbeit, die die körperliche, geistige oder seelische Gesundheit von Kindern gefährdet, und zwar entweder aufgrund ihrer Natur oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, als **gefährliche** Arbeit bezeichnet.
 3. **Die unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit**, und zwar der internationalen Definition zufolge Sklaverei, Menschenhandel, Schuldknechtschaft und andere Formen der Zwangsarbeit, Zwangsrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten, Prostitution und Pornographie und unerlaubte Tätigkeiten.
27. Im Sinne der Erklärung ist die Beseitigung all dieser Formen der Kinderarbeit zum Ziel eines jeden der 175 Mitgliedstaaten der IAO geworden. Sie ist auch eine Zielsetzung der IAO insgesamt; die Organisation hat sich in der Erklärung verpflichtet, ihre Mitglieder dabei zu unterstützen, den Grundsatz der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit zu verwirklichen. Dies ist die Hauptaufgabe des IPEC. Das Verbot der Kinderarbeit gilt für zahlreiche wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Tätigkeiten, und daher sind die Maßnahmen auf politischer Ebene entsprechend zu konzipieren. Um ein extremes Beispiel zu nennen: die Maßnahmen zur Rettung eines siebenjährigen Kindes, das als Drogenkurier eingesetzt wird ist, sehen ganz anders aus als diejenigen, die einen schulpflichtigen Jugendlichen daran hindern sollen, einer – unerlaubten – Nebenbeschäftigung in einem Büro nachzugehen.
28. **Abbildung 2** illustriert die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den **Übereinkommen Nr. 138** und **Nr. 182**. Sie macht deutlich, daß es sowohl von der Art der Arbeit als auch vom Alter des Kindes abhängt, wo die effektiv abzuschaffenden Kinderarbeit beginnt.

*Weltweite
Verpflichtung zu
effektiver
Abschaffung*

29. Zunächst sei eingegangen auf den Begriff des Mindestalters für die Zulassung zu Beschäftigung oder Arbeit. Die innerstaatliche Gesetzgebung sollte zwecks Abschaffung der Kinderarbeit ein oder mehrere Mindestalter festlegen, von denen an Kinder zu bestimmten Arten von Arbeit zugelassen sind. In begrenztem Ausmaß darf das Mindestalter unterschiedlich angesetzt werden, und zwar je nach den sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen im Land. Das allgemeine Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung sollte nicht unter dem Alter, in dem die Schulpflicht endet, und keinesfalls unter 15 Jahren liegen; die Länder sollten jedoch 16 Jahre als allgemeines Mindestalter anstreben. Entwicklungsländer können Ausnahmen erlauben und ein Mindestalter von 14 Jahren anwenden. Leichte Arbeiten, die mit der Schulbildung eines Kindes vereinbar sind, können ab 12 Jahren erlaubt werden. Kinder, die arbeiten, bevor sie das hierfür festgelegte Mindestalter erreicht haben, sind als Kinderarbeiter einzustufen.

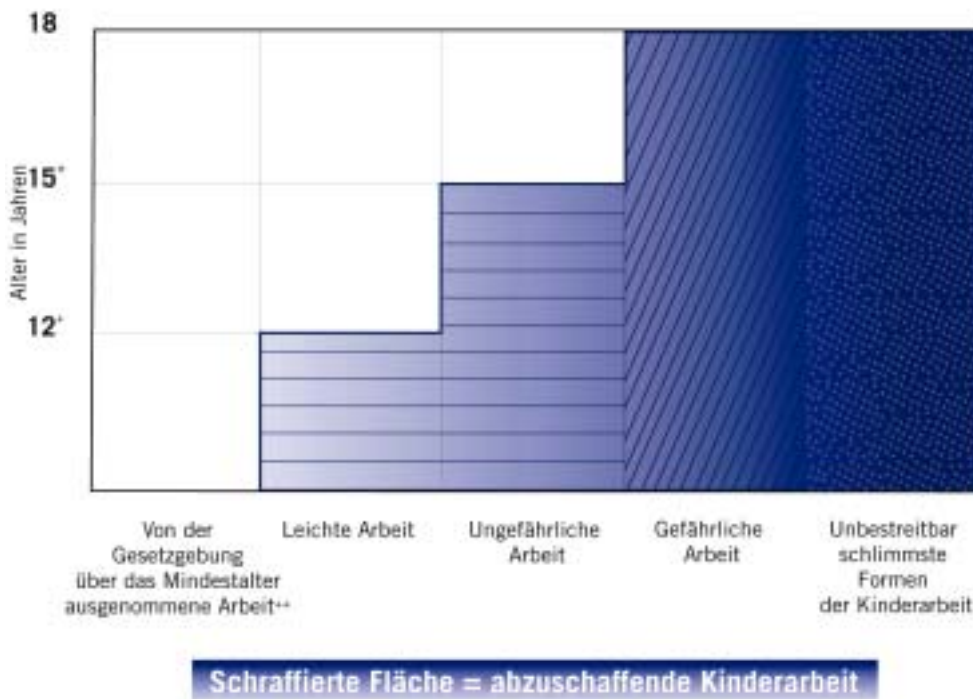
*Mindestalter für
die Zulassung zu
Beschäftigung*

Die schlimmsten Formen der Kinderarbeit

30. Die Annahme des **Übereinkommens Nr. 182** hat dazu beigetragen, deutlich zu machen, daß es dringend notwendig ist, vor allem anderen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu beseitigen. Das Übereinkommen definiert diese als

*Die schlimmsten
Formen der
Kinderarbeit*

Abbildung 2. Grundlegende Unterscheidungen in den Kinderarbeitsnormen der IAO



* Das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung oder Arbeit wird durch die innerstaatliche Gesetzgebung bestimmt und kann auf 14, 15 oder 16 Jahre festgesetzt werden.

* Das Mindestalter, ab dem leichte Arbeit zulässig ist, kann auf 12 oder 13 Jahre festgesetzt werden.

** Beispielsweise Arbeit im Haushalt, Arbeit in Familienbetrieben und als Teil der Erziehung verrichtete Arbeit.

- a) alle Formen der Sklaverei oder alle sklavereiähnlichen Praktiken, wie den Verkauf von Kindern und den Kinderhandel, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit, einschließlich der Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten;
 - b) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zur Prostitution, zur Herstellung von Pornographie oder zu pornographischen Darbietungen;
 - c) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von und zum Handel mit Drogen, wie diese in den einschlägigen internationalen Übereinkünften definiert sind;
 - d) Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist (Artikel 3).
31. Es kann unterschieden werden zwischen zwei Kategorien schlimmster Formen von Kinderarbeit:
- diejenigen, die im vorliegenden Bericht die „unbestreitbar“ schlimmsten Formen der Kinderarbeit, auf die sich der vorstehend zitierte Artikel 3 a) bis d) des [Übereinkommens Nr. 182](#) bezieht und die so radikal unvereinbar mit den grundlegenden Menschenrechten von Kinder sind, daß sie für alle Personen unter 18 Jahren absolut verboten sind;

- im Sinne der innerstaatlichen Gesetzgebung gefährliche Arbeit, die in rechtmäßigen Sektoren der Wirtschaft verrichtet wird, für Kinder jedoch schädlich ist.

32. Diese schlimmsten Formen der Kinderarbeit haben Verletzungen der Rechte des Kindes zur Folge, die umgehende Maßnahmen mit dem Ziel eines Verbots erfordern. Wie gegenwärtige und ehemalige Kinderarbeiter dem IPEC berichteten, wurden sie „manchmal von den Arbeitgebern geschlagen und bei der Arbeit körperlichen Verletzungen ausgesetzt, der Lohn wurde ihnen vorenthalten, sie wurden zu langen Arbeitszeiten gezwungen und sexuell mißbraucht“⁸.

Notwendige kurz- und langfristige Maßnahmen

33. Diese Formen der Ausbeutung von Kindern machen allerdings auch deutlich, daß wirksame Maßnahmen zur Reduzierung der Armut sowie langfristig anhaltendes Wirtschaftswachstum erforderlich sind, um sie zu vermeiden. Es springt ins Auge, daß das eigentliche Problem die Armut ist – Armut erzeugt die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und diese wiederum erzeugen Armut – und umgehend etwas geschehen muß

34. Der Begriff der schlimmsten Formen der Kinderarbeit ist hilfreich dabei, die Aufmerksamkeit sowohl auf die Kinder als auch auf die von ihnen verrichtete Arbeit zu lenken. Diese Formen der Kinderarbeit sind nicht nur an sich schon die schädlichsten, sie werden außerdem noch von verletzlichsten Kindern verrichtet⁹. Die Grenzen gefährlicher Arbeit sind daher nicht immer leicht zu erkennen – vor allem dann, wenn der Schaden, den Kinder davontragen, kurzfristig noch nicht absehbar ist. Für gefährliche Arbeit hatte bereits das Übereinkommen Nr. 138 ein Mindestalter von 18 Jahren festgesetzt (Artikel 3). Daß diese Arbeit nun auch den schlimmsten Formen der Kinderarbeit zugerechnet wird, gibt den Bemühungen um ihre Abschaffung neue Impulse.

Sowohl die Kinder als auch die Arbeit beachten

35. Schäden kann ein Kind durch die Arbeit selbst, durch die verwendeten Werkzeuge, die Arbeitsstunden, die Arbeitsbedingungen oder jeglichen anderen Faktor davontragen, der sich auf seine körperliche, geistige, emotionale, psychische, sittliche oder seelische Entwicklung auswirkt. Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit von Arbeitskräften unter 18 Jahren sind größer als die, denen Erwachsene ausgesetzt sind. Aufgrund ihres Wachstums- und Entwicklungsprozesses sind Kinder anfälliger für Arbeitsunfälle; wenn sie Staub, Chemikalien und anderen Stoffen sowie körperlicher Belastung ausgesetzt sind, können sie angesichts ihres körperlichen Wachstums bleibende Schäden davontragen¹⁰. Die chronische physiologische Belastung der im Wachstum befindlichen Knochen und Gelenke verursacht Verkümmierungen, Rückgratschäden und andere lebenslange Deformationen. Darüber hinaus können Arbeiten, die für gutentwickelte und gutgenährte Kinder kein Problem sind, mangelernährten Kindern schaden.

Wie Arbeit Kindern schaden kann

36. Selbst augenscheinlich leichte Arbeiten können für erschöpfte Kinder am Ende eines langen Arbeitstages gefährlich sein. Mangelnde Reife und Erfahrung kann Kinder veranlassen, Risiken auf sich zu nehmen, die ältere Kollegen zu meiden wissen; für Erwachsene konzipierte Maschinen und Werkzeuge werden aller Wahrscheinlichkeit nach nicht den körperlichen und geistigen Fähigkeiten jüngerer Arbeitskräfte angepaßt werden. Es gibt noch weitere weniger offensichtliche, auf den ersten Blick harmlose und dennoch schädliche Auswirkungen

⁸ IPEC: *Project document: Supporting the Time-Bound Programme on the Worst Forms of Child Labour in the United Republic of Tanzania* (Genf, IAA, 2001), Unterabschnitt 1.3.4.

⁹ Siehe z.B. IAA: *Kinderarbeit*, Bericht IV (2A), Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999, Antwort der Vereinigten Staaten, S. 20.

¹⁰ V. Forastieri: *Children at Work: Health and safety risks* (Genf, IAA, 1997), S. 10.

der Arbeit auf Kinder, so etwa den Hitzschlag bei stundenlangem Hüten von Herden oder die Exposition gegenüber Agrochemikalien beim Gemüseanbau.

37. Relativ gut bekannt sind die physiologischen Schäden, die erwachsene Arbeitnehmer davontragen, wenn sie bestimmten Substanzen und Arbeitsverfahren ausgesetzt sind¹¹, doch welche kurz- und langfristigen Auswirkungen verschiedene Arten von Arbeit auf Mädchen und Jungen verschiedener Altersgruppen und verschiedenen Gesundheitszustands haben, muß noch eingehender untersucht werden¹². Denn wir müssen mehr wissen, um entscheiden zu können, welche Arten von Arbeit für Kinder unter 18 Jahren verboten werden müssen, und um eine sinnvolle Rehabilitation derjenigen Kinder planen zu können, die aus gefährlichen Arbeiten herausgeholt worden sind. Es ist durchaus möglich, daß gründlichere wissenschaftliche Untersuchungen ergeben, daß es mehr gefährliche Arbeiten für Kinder gibt als ursprünglich angenommen, und zwar in allen Ländern ungeachtet ihres Entwicklungsstands.

*Mehr
medizinische
Daten notwendig*

38. Die Quoten von Arbeitsunfällen und berufsbedingten Todesfällen lassen die Folgen der Unfälle für Arbeitnehmer unter 18 Jahren erkennen. Das statistische Material ist lückenhaft, doch Belege finden sich in Studien aus den entwickelten Ländern, für die die Unterlagen von Krankenhäusern und betrieblichen Unfallversicherungen ausgewertet wurden. In den **Vereinigten Staaten** ist die Unfallrate pro Arbeitsstunde bei Kindern und Jugendlichen fast doppelt so hoch wie bei Erwachsenen. Die Anzahl der berufsbedingten Todesfälle bei jungen Arbeitnehmern lag im Zeitraum 1992-1998 am höchsten in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Fischerei, dann folgten der Einzelhandel und der Bausektor¹³. Eine Erhebung über Kinder im Alter von 13 bis 17 Jahren in **Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden** ergab bei Kindern, die vor oder nach dem Schulunterricht arbeiteten, Unfallquoten von 3 bis 19 Prozent¹⁴. Aus Dänemark wird berichtet, daß die Unfallraten bei Kindern, die in der Landwirtschaft tätig sind, höher liegen als in anderen Sektoren¹⁵. Mehrere entwickelte Länder, darunter **Australien, Neuseeland und die Vereinigten Staaten**, verwiesen in ihren Jahresberichten im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung auf Statistiken über Arbeitsunfälle und berufsbedingte Todesfälle bei Arbeitnehmern unter 18 Jahren. Auch das IAA hat Erhebungen zu Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten bei Kindern durchgeführt. Eine 1997 in ausgewählten Entwicklungsländern durchgeführte Untersuchung hat die folgenden Krankheits- und Unfallquoten bei erwerbstätigen Kindern nach Wirtschaftssektor ermittelt: 25,6 Prozent im Baugewerbe (34,8 Prozent für Mädchen), 18,1 Prozent im Transport-, Lager- und Verkehrswesen, 15,9 Prozent im Bergbau und in Steinbrüchen (20,8 Prozent für Mädchen) und 12,2 Prozent in der Landwirtschaft (15,5 Prozent für Mäd-

*Verletzungen und
tödliche
Arbeitsunfälle bei
Kindern*

¹¹ IAA: *Encyclopaedia of occupational health and safety*, 4. Aufl., 4 Bde. (Genf, IAA, 1998).

¹² Ein Beispiel für bereits geleistete Arbeiten in diesem Bereich findet sich in N. Burra: *Born to work: Child labour in India* (Neu-Delhi, Oxford University Press, 1995).

¹³ P.J. Landrigan et al: „Child labor in the United States: Historical background and current crisis“ in *The Mount Sinai Journal of Medicine* (New York, Mt Sinai Hospital), 1992, Bd. 59, Nr. 6, S. 498-503.

¹⁴ G.L. Rafnsdóttir: *Barn- och ungdomsarbete i Norden (Kinder- und Jugendarbeit in den nordischen Ländern)* (Kopenhagen, Nordischer Rat, 1999).

¹⁵ IAA: *Note on the proceedings*: Dreigliedrige Tagung über den Übergang zu nachhaltiger landwirtschaftlicher Entwicklung durch die Modernisierung der Landwirtschaft und Beschäftigung in einer globalisierten Wirtschaft, Programm für Tätigkeiten nach Sektoren (TMAD/2000/13), Genf, 18.-22. Sept. 2000. Erklärung des Vertreters der Regierung Dänemarks, S. 23.

chen)¹⁶. In allen diesen Sektoren mit Ausnahme des Transportsektors liegen die Quoten bei Mädchen deutlich höher als bei Jungen.

39. Wir haben zwar nicht genügend Informationen zu diesem Thema, doch das vorliegende Material läßt eindeutig erkennen, daß Kinder und Jugendliche sowohl in Entwicklungs- und Übergangs- als auch in entwickelten Ländern bei gefährlichen Arbeiten höchst anfällig für Krankheit, Unfall und sogar Tod sind.

Veränderte Einstellungen gegenüber Kindern

40. Die Wahrnehmung hat sich mit der Zeit geändert: Das Kind wird nicht mehr nur als passiver Gegenstand der Sorge der Erwachsenen wahrgenommen, sondern immer mehr als eigenständiges und mit Rechten ausgestattetes Wesen. Natürlich gibt es zwischen und auch innerhalb von Ländern und Kulturen sehr unterschiedliche Vorstellungen vom Kind, von Kindheit und davon, was Kindern je nach Alter, Reife und Geschlecht erlaubt ist und was man von ihnen erwartet – es gibt also kein „universelles“ Kind. In den Industriestaaten gibt es z.B. Jugendliche, von denen nicht erwartet wird, daß sie für sich selbst sorgen, während in vielen armen Ländern auch relativ junge Kinder erhebliche Verantwortung im Haushalt übernehmen¹⁷. Weiter unten wird davon die Rede sein, daß in den Teilen der Welt, die am meisten unter HIV/AIDS leiden, erschreckend viele Kinder de facto Haushaltsvorstände werden und die ganze Verantwortung für ihre jüngeren Geschwister übernehmen müssen.

Die Wahrnehmung des Kindes ist zeit- und kulturspezifisch

41. Dennoch hat sich in den letzten Jahren eine deutliche Konvergenz der Vorstellungen herausgebildet, die 1989 zur Annahme des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes führte, das inzwischen von fast allen Staaten ratifiziert ist. Neben vielen anderen Rechten¹⁸ anerkennt es „das Recht des Kindes, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen zu werden, bei der zu erwarten ist, daß sie gefahrenträchtig ist (oder) die Erziehung des Kindes beeinträchtigt“, und greift das von der IAO vertretene Konzept des Mindestalters auf. Damit bestätigt es die Auffassung der IAO, daß Kinder besonders anfällig für ausbeuterische Arbeit sind, weil sie Erwachsenen gegenüber machtlos und daher nicht in der Lage sind, ihre eigenen Interessen durchzusetzen¹⁹. Im Sinne des Übereinkommens ist ein Kind „jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat“. Im Übereinkommen wird das Recht des Kindes auf Mitwirkung und Mitsprache in den seine Person betreffenden Angelegenheiten verankert²⁰.

Konvergenz der Vorstellungen

¹⁶ K. Ashagrie: *Statistics on working children and hazardous child labour in brief* (Genf, IAA, 1997), Tab. 6.

¹⁷ Dies zeigt sich z.B. an der Art, wie die Afrikanische Charta über die Rechte und das Wohlergehen der Kinder die Rechte und Aufgaben von Kindern formuliert (Organisation der afrikanischen Einheit, 1990).

¹⁸ Die im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes aufgeführten Rechte gliedern sich in Überlebens- und Entwicklungsrechte, Schutzrechte sowie bürgerliche und politische Rechte.

¹⁹ IAA: *Bericht des Generaldirektors*, Internationale Arbeitskonferenz, 69. Tagung, Genf, 1983, S. 20.

²⁰ Einen guten Überblick über die umfangreiche Literatur zur Mitwirkung von Kindern bietet R. Hart: *Children's participation: From tokenism to citizenship* (New York, UNICEF und International Child Development Centre, 1992). Die zum Übereinkommen Nr. 182 gehörige Empfehlung (Nr. 190) betreffend die schlimmsten Formen der Kinderarbeit anerkennt ebenfalls das Recht der Kinder auf Mitwirkung: „Die ... Aktionsprogramme sollten ... geplant und durchgeführt werden (unter Berücksichtigung) der von den schlimmsten Formen der Kinderarbeit unmittelbar betroffenen Kinder, ihrer Familien und gegebenenfalls anderer in Betracht kommender Gruppen“ (Abs. 2).

2. Umfang und Formen des Problems im Jahr 2002

Probleme der Messung der Kinderarbeit

42. Maßnahmen zur Abschaffung der Kinderarbeit können nur dann wirksam sein, wenn ihnen eine sehr gute Kenntnis des Umfangs und der Formen des Problems zugrundeliegt. Als höchst komplexe gesellschaftliche und wirtschaftliche Erscheinung stellt Kinderarbeit von jeher eine Herausforderung für konventionelle Forschungsmethoden dar. Angesichts der Tatsache, daß die schlimmsten Formen der Kinderarbeit nunmehr im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehen, ist es besonders wichtig, daß die Informationen, die Grundsatzentscheidungen und Programmen zugrundegelegt werden, verfügbar und von guter Qualität sind. Eine der Hauptschwierigkeiten ist die Zählung und Erforschung der zahlreichen Kinder, die in der informellen Wirtschaft, in Privathaushalten, Familienbetrieben und in gesetzwidrigen und versteckten Tätigkeiten beschäftigt sind. Lange Zeit haben der Mangel an verlässlichen Meßtechniken und an statistischen Daten über Kinderarbeit ihre Abschaffung ernsthaft behindert. Die Situation hat sich in den letzten Jahren erheblich verbessert, doch bleibt noch einiges zu tun.

*Forschung –
kein Luxus,
sondern
lebenswichtig*

43. Die IAO hat im Lauf der Jahre erhebliche Fortschritte bei ihren Bemühungen erzielt, die Mitgliedstaaten und anderen Partner bei der Sammlung und Verbreitung von Daten über Kinderarbeit unter Verwendung neuer Forschungsmethoden zu unterstützen. Seit 1979, als anlässlich des Internationalen Jahrs des Kindes zahlreiche Länderstudien in Auftrag gegeben wurden, gibt es im IAA ein Forschungsprogramm über Kinderarbeit, das dank der Messung, Beschreibung und Analyse von Kinderarbeit in einer Vielzahl unterschiedlicher wirtschaftlicher Kontexte neue Erkenntnisse zutage gefördert hat²¹. Auftrieb bekam diese Arbeit durch die Einrichtung des Statistischen Informations- und Überwachungsprogramms zur Kinderarbeit (SIMPOC) im Rahmen des IPEC. Die Mitgliedsgruppen der IAO, andere internationale Organisationen, nichtstaatliche Organi-

*Fortschritte bei
der Erforschung
der Kinderarbeit*

²¹ Die jüngsten Forschungsergebnisse können auf der IPEC-Website eingesehen werden: www.ilo.org/public/english/standards/ipec/.

Kasten 2.1

Daten über Kinder sammeln: Überlegungen und Probleme

Qualität und Quantität von Daten sind nicht zu trennen. Zählen kann man nur, wenn man weiß, was man zählen will – deshalb muß das Problem qualitativ verstanden werden. Fragen für Erhebungen kann man nur formulieren, wenn man weiß, welche Worte und Begriffe die Mitglieder der Gemeinschaft einschließlich der Kinder verstehen. Statistiken kann man nur dann richtig interpretieren, wenn man den Kontext kennt, in dem sie entstanden sind. Das Sammeln von qualitativ guten Daten ist besonders wichtig im Zusammenhang mit den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, denn deren Geheimnisse lassen sich nicht mit den herkömmlichen Erhebungstechniken erschließen, die Arbeitsplätze oder Haushalte zugrundelegen und Fragebogen oder ähnliche gängige Instrumente einsetzen.

Die vorliegenden Daten über Kinder und ihr Leben sind noch immer unzureichend. Kinder sind in amtlichen Statistiken oft nicht berücksichtigt, da sich diese im allgemeinen auf Erwachsene oder formelle Institutionen konzentrieren. So werden Kinder z.B. nur als Mitglieder eines Haushalts oder Schüler einer Schule gezählt. Selbst dort, wo Daten über Kinder vorliegen, sind sie nicht unbedingt aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter oder anderen Gruppierungen, was es möglich machen würde, Unterschiede zwischen diesen Gruppen hinsichtlich ihrer Lage oder Bedürfnisse zu verstehen. Häufig sammelt jede Behörde Informationen für ihre eigenen Zwecke, wobei sie selbst die Altersgruppen, Methoden und Zeiträume festlegt – daher können solche Daten nicht immer zentral verwaltet, ausgetauscht oder verglichen werden. Landesweite Statistiken werden häufig nicht nach den Einheiten aufgeschlüsselt, auf deren Ebene Programme geplant und umgesetzt werden (z.B. Distrikte, Kreise, Gemeinden). Das erschwert eine ordnungsgemäße Bedarfsermittlung sowie zielgruppenorientierte Maßnahmen und die Evaluierung ihrer Auswirkungen.

sationen, Wissenschaftler, Aktivisten und andere haben zu dieser rasch expandierenden Wissensbasis über Kinderarbeit beigetragen²².

Die Anzahl von Kinderarbeitern in der heutigen Welt

44. 1995 waren nach Schätzungen des IAA in den Entwicklungsländern rund 250 Millionen Kinder im Alter von 5 bis 14 Jahren „erwerbstätig“²³; mindestens 120 Millionen von ihnen arbeiteten vollzeitlich. Diese Zahlen haben zweifellos dazu beigetragen, der Öffentlichkeit den Umfang des Problems bewußt zu machen und seine Bekämpfung zu fördern²⁴. Die Schätzungen beruhten auf den damals verfügbaren Daten, die vorwiegend speziellen Fragebogen, die an nationale statistische Ämter geschickt worden waren, einigen experimentellen Erhebungen zur Kinderarbeit und veröffentlichten Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsstatistiken entstammten. Zwar erfaßten beide Schätzungen nicht die weltweite Anzahl von „Kinderarbeitern“ (im Sinne des [Übereinkommens Nr. 138](#)), doch sie machten den Umfang des Problems durchaus deutlich.

Die „250-Millionen-Schätzung“ von 1995

45. Es ist nun an der Zeit, diese Schätzungen auf den neuesten Stand zu bringen und zu präzisieren und außerdem – im Bewußtsein der daten- und methodenbedingten Einschränkungen – zu versuchen, die Anzahl der in den oft unsichtbaren schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätigen Kinder zu ermitteln.

Neue IAA-Schätzungen zur Kinderarbeit

²² Die bibliographische Datenbank des IAA, LABORDOC (www.ilo.org/public/english/support/lib/labordoc/), enthält rund 2.200 Verweise zur Kinderarbeit.

²³ „Erwerbstätigkeit“ ist ein dehnbarer Begriff, der die meisten produktiven Tätigkeiten von Kindern erfaßt, ungeachtet dessen, ob sie für den Markt bestimmt sind oder nicht, bezahlt oder unbezahlt sind, ob es sich um wenige Stunden oder eine vollzeitliche, Gelegenheits- oder reguläre Arbeit handelt und ob sie rechtmäßig oder unrechtmäßig ist; dieser Begriff schließt häusliche Pflichten und Schularbeiten aus. Als erwerbstätig gilt ein Kind, das mindestens eine Stunde an einem Tag innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen arbeitet. „Erwerbstätige Kinder“ ist weniger eine rechtliche als vielmehr eine statistische Definition und **nicht** gleichzusetzen mit „Kinderarbeitern“ im Sinne der abzuschaffenden Kinderarbeit.

²⁴ IAA: *Kinderarbeit – Gezielt gegen das Unerträgliche*, Bericht VI (1), Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf, 1998, S. 7; und K. Ashagrie: *Statistics on working children, a.a.O.*

Neue Schätzungen des IAA geben uns ein aktuelleres und vollständigeres Bild des Problems der Kinderarbeit in aller Welt.

Methode der Schätzung

*Genauere
Schätzungen
jetzt möglich*

46. Mit einer einzigen Schätzung der erwerbstätigen Kinder sind die unterschiedlichen Arten und Intensitäten der Kinderarbeit nicht zu erfassen. Deshalb ist die Anzahl von Kindern (unter 18 Jahren) geschätzt worden, die im Jahr 2000 in den folgenden Kategorien der Erwerbstätigkeit aktiv waren:

- Kinder, die irgendeiner Erwerbstätigkeit nachgingen, auch während kurzer Zeiträume, und leichte Arbeit verrichteten;
- Kinder, die alle Arten von abzuschaffender Kinderarbeit verrichteten²⁵;
- Kinder, die gefährliche Arbeit verrichteten, welche ihrer Natur nach oder aufgrund der Anzahl der Arbeitsstunden die Gesundheit, Sicherheit oder Sittlichkeit der Kinder beeinträchtigt²⁶;
- Kinder, die mit unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit²⁷ beschäftigt waren;

Abbildung 3 ist eine graphische Darstellung der nach Altersgruppen gegliederten Anzahl von Kindern, die in diesen Kategorien der Erwerbstätigkeit aktiv sind.

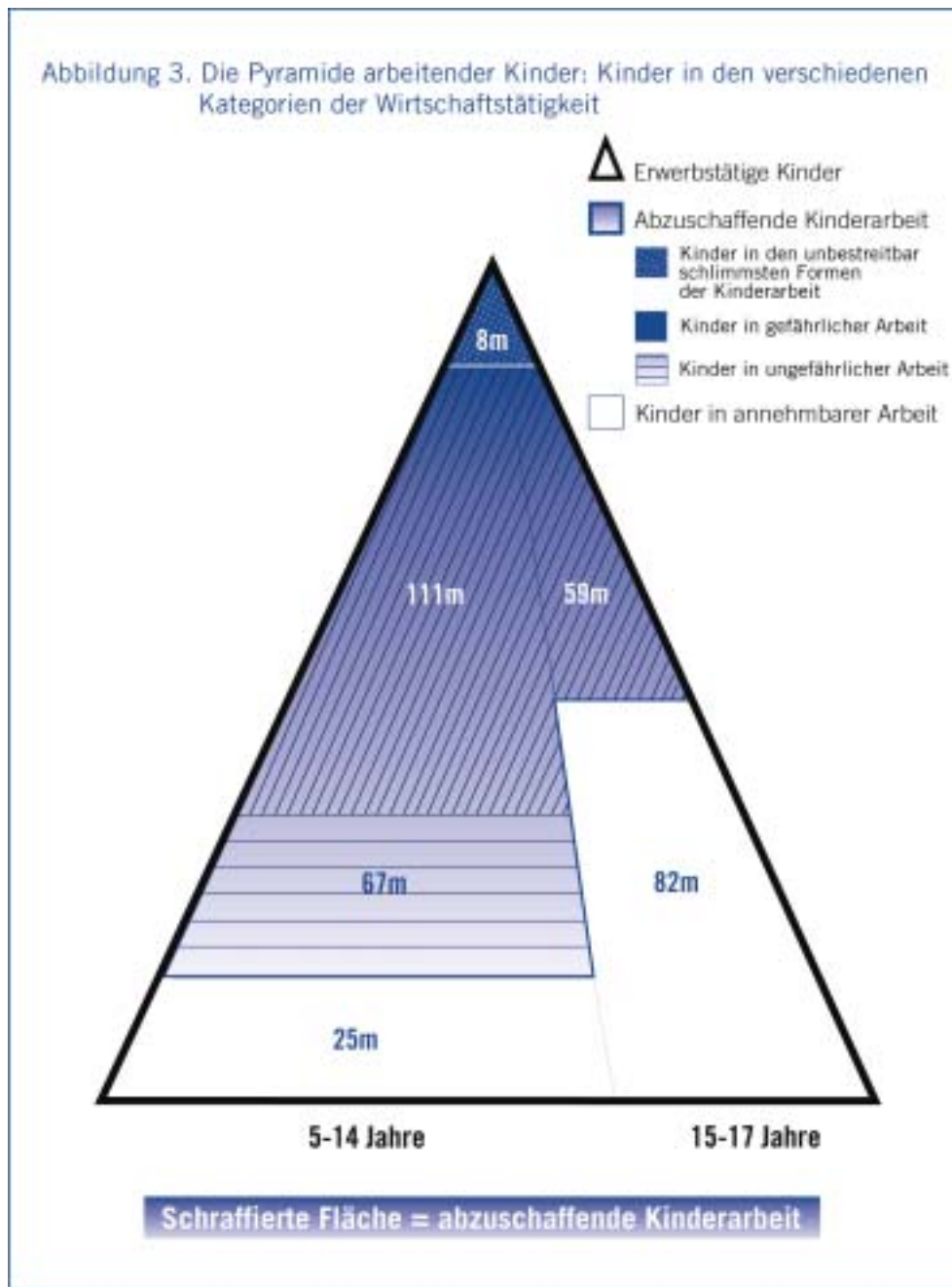
47. Es wurden verschiedene statistische Daten einschließlich der nationalen SIMPOC-Erhebungen zur Kinderarbeit sowie anderer Erhebungen zu Haushalten und Gemeinschaften, so etwa die Weltbankstudie über die Messung des Lebensstandards (LSMS), benutzt, um die Anzahl von Kindern zu schätzen, die allen Arten von Erwerbstätigkeit, allen Arten von abzuschaffender Kinderarbeit und gefährlichen Arbeiten beschäftigt sind. Mit Hilfe statistischer Techniken wurden Extrapolationen aus nationalen Datenreihen vorgenommen. Was die schlimmsten Formen der Kinderarbeit anbetrifft, so beruhen die globalen Schätzungen auf einer Bewertung und Aggregation der vorliegenden nationalen und regionalen Schätzungen zu jeder schlimmsten Form²⁸.

²⁵ Im Einklang mit dem [Übereinkommen Nr. 138](#) und der [Empfehlung Nr. 146](#) der IAO sowie dem [Übereinkommen Nr. 182](#) und der [Empfehlung Nr. 190](#). Dies umfaßt alle erwerbstätigen Kinder im Alter von 5-14 Jahren mit Ausnahme der 12-14-Jährigen, die ausschließlich leichte Arbeiten verrichten (aus statistischen Gründen definiert als weniger als 14 Arbeitsstunden wöchentlich), sowie alle Kinder im Alter von 15-17 Jahren, die in gefährlichen und anderen schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätig sind (siehe unten).

²⁶ Kinder in gefährlicher Arbeit umfaßt alle Kinder im Alter von 5-17 Jahren, die a) im Bergbau und im Baugewerbe arbeiten; b) in anderen Beschäftigungen oder Verfahren tätig sind, die aufgrund ihrer Natur oder der Umstände, unter denen sie verrichtet werden, als gefährlich zu betrachten sind; c) extrem viele Stunden arbeiten (aus statistischen Gründen definiert als 43 und mehr Stunden wöchentlich).

²⁷ Entsprechend der Begriffsbestimmung in [Übereinkommen Nr. 182](#), Artikel 3 a)-c): „a) alle Formen der Sklaverei oder alle sklavereiähnlichen Praktiken, wie den Verkauf von Kindern und den Kinderhandel, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit, einschließlich der Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten; b) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zur Prostitution, zur Herstellung von Pornographie oder zu pornographischen Darbietungen; c) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von und zum Handel mit Drogen, wie diese in den einschlägigen internationalen Übereinkünften definiert sind“.

²⁸ Die Schätzungen zu dieser Kategorie beruhen auf einer breiten Palette von Quellen, die gesammelt, ausgewählt und validiert wurden, um festzustellen, welche von ihnen zuverlässig genug waren, um in die Gesamtschätzung einbezogen zu werden. Diese Schätzungen unterschätzen die Anzahl der in diesen versteckten Formen der Arbeit tätigen Kinder möglicherweise ganz erheblich. Sie sind deshalb mit Vorsicht zu behandeln.



Globale Schätzungen

48. Für das Jahr 2000 sind folgende Schätzungen angestellt worden:
- Von den schätzungsweise 211 Millionen in irgendeiner Form erwerbstätigen Kindern im Alter von 5 bis 14 Jahren sind 186 Millionen Kinder in einer abzuschaffenden Formen der Kinderarbeit (einschließlich der schlimmsten Formen) tätig.
 - Von den schätzungsweise 141 Millionen erwerbstätigen Kindern im Alter von 15 bis 17 Jahren sind 59 Millionen Kinder in der Kinderarbeit tätig²⁹.

Die globalen Schätzungen

²⁹ Kinderarbeiter in der Altersgruppe von 15-17 Jahren sind zwangsläufig in einer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (entweder in einer der unbestreitbar schlimmsten Formen oder in gefährlicher Arbeit) tätig, da sie das Mindestalter für die Zulassung zu allen anderen Formen der Arbeit überschritten haben.

Tabelle 1. Anzahl und Prozentsätze von Kindern in Erwerbstätigkeit, in Kinderarbeit und in schlimmsten Formen der Kinderarbeit im Jahr 2000 (nach Altersgruppe)

		5-14 Jahre		15-17 Jahre		Insgesamt	
		Anzahl (Millionen)	Prozentsatz der Altersgruppe	Anzahl (Millionen)	Prozentsatz der Altersgruppe	Anzahl (Millionen)	Prozentsatz der Altersgruppe
Erwerbstätige Kinder		210,8	18	140,9	42	351,7	23
davon:	Kinderarbeiter	186,3	16	59,2	18	245,5	16
	• davon: Kinder in schlimmsten Formen der Kinderarbeit	–	–	–	–	178,9	11,5
	• Kinder in gefährlicher Arbeit	111,3	9	59,2	18	170,5	11
	• Kinder in unstrittig schlimmsten Formen	–	–	–	–	8,4	0,5

– Zahlen nicht verfügbar.

Quelle: IAA-Schätzungen für 2000 und *World Population Prospects: The 2000 Revision. Vol. 2. The sex and age distribution of the world population* (New York, Vereinte Nationen, 2001).

49. Tabelle 1 und Abbildung 3 zeigen die genaue Aufschlüsselung dieser Ziffern, gegliedert nach Wirtschaftskategorie und Alter der dort tätigen Kinder.

50. Die globalen Schätzungen der erwerbstätigen Kinder und der in der Kinderarbeit und in gefährlichen Arbeiten tätigen Kinder sind nach Geschlecht aufgeschlüsselt. Bis zum Alter von 14 Jahren ist Erwerbstätigkeit bei Jungen ebenso häufig wie bei Mädchen, anschließend nimmt sie zu. In beiden Altersgruppen sind Jungen häufiger in der Kinderarbeit tätig als Mädchen, und besonders hoch ist ihr Anteil bei älteren Kindern in gefährlichen Arbeiten (Tabelle 2).

Geschlechts-spezifische Unterschiede bei der Kinderarbeit

Tabelle 2. Prozentsatz von Mädchen in Erwerbstätigkeit, in Kinderarbeit und in gefährlicher Arbeit

		5-14 Jahre	15-17 Jahre	Insgesamt
		Prozentsatz der Mädchen	Prozentsatz der Mädchen	Prozentsatz der Mädchen
Erwerbstätige Kinder		50	47	49
davon:	Kinderarbeiter	49	42	48
	davon:			
	• Kinder in gefährlicher Arbeit	47	42	45

Quelle: Schätzungen des IAA für 2000.

51. Nach vorliegenden Schätzungen zur Tätigkeit von Kindern in den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit liegt die Anzahl bei weltweit rund 8,4 Millionen Mädchen und Jungen aller Altersgruppen. Die Mehrzahl von ihnen (zwei Drittel der Gesamtzahl) soll in verschiedenen Formen der Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft gefangen sein. Wahrscheinlich werden rund ein Fünftel, also nahezu 2 Millionen Kinder, in der Prostitution und der Pornographie ausgebeutet (Tabelle 3).

Die unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit

Tabelle 3. Geschätzte Anzahl von Kindern, die in den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätig sind

Art der schlimmsten Form von Kinderarbeit	Anzahl der Kinder weltweit (in Millionen)
Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft	5,7
Zwangsrekrutierung für bewaffnete Konflikte	0,3
Prostitution und Pornographie	1,8
Andere unerlaubte Tätigkeiten	0,6
Kinderhandel ¹	(1,2)
Insgesamt	8,4

¹ Kinder werden in der Regel von einer in eine andere schlimmste Form der Kinderarbeit weiterverkauft. Daher wird die Anzahl der verkauften Kinder nicht in die Gesamtzahl der Kinder in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit aufgenommen, denn andernfalls würden sie teilweise doppelt gezählt.

Quelle: Schätzungen des IAA für 2000 auf der Grundlage verschiedener Sekundärquellen.

Schätzungen erwerbstätiger Kinder

52. Nach wirtschaftlicher oder regionaler Gruppierung gegliederte Schätzungen sind ausschließlich in bezug auf erwerbstätige Kinder möglich. Tabelle 4 zeigt diese Schätzungen für Kinder im Alter von 5 bis 14 Jahren. Da vollständige Daten über Kinderarbeit fehlen, sind diese Schätzungen ein Behelf.

Schätzungen nach wirtschaftlichen und regionalen Gruppierungen

Tabelle 4. Schätzungen erwerbstätiger Kinder (5 bis 14 Jahre) im Jahr 2000¹

Region	Anzahl erwerbstätiger Kinder (Millionen)	Prozentsatz der globalen Gesamtzahl nach Gruppe	Prozentsatz erwerbstätiger Kinder in der gesamten Kinderpopulation ¹
Entwickelte (Industrie-) Wirtschaften	2,5	1	2
Übergangswirtschaften	2,4	1	4
Asien und Pazifik	127,3	60	19
Lateinamerika und Karibik	17,4	8	16
Afrika südlich der Sahara	48	23	29
Mittlerer Osten und Nordafrika	13,4	6	15
Insgesamt	211	–	16

¹ Bei diesen Schätzungen sind höhere Fehlerquoten möglich als bei den entsprechenden globalen Schätzungen, da zu ihrer Berechnung weniger Datenreihen zur Verfügung stehen. Durch Irrtümer bei der Rundung kann die Gesamtzahl unter oder über 100 liegen. Die Gliederung folgt den Kategorien, die das IAA für die Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarktes (KILM) verwendet. Im Jahr 2000 gab es weltweit schätzungsweise 1,2 Milliarden Kinder im Alter von 5-14 Jahren, davon 28 Prozent in der Region Asien-Pazifik und 7,4 Prozent in Afrika südlich der Sahara.

Quellen: Statistikbüro des IAA: Daten für 2000 auf der Grundlage von 29 nationalen Haushaltserhebungen; IAA: zu den Schätzungen und Hochrechnungen des IAA zur erwerbstätigen Bevölkerung (LABPROJ) siehe www.ilo.org/public/english/bureau/stat/info/dbases.htm und World Population Prospects: The 2000 Revision. Vol.2. The sex and age distribution of the world population (New York, Vereinte Nationen, 2001).

Sind die alten und die neuen Schätzungen der Anzahl arbeitender Kinder vergleichbar?

53. Ziehen wir die Anzahl der erwerbstätigen Kinder in den entwickelten und den Übergangswirtschaften von der Gesamtzahl von 211 Millionen ab, bleibt für die Entwicklungswirtschaften die Anzahl von 206 Millionen. Es läge nahe, sodann die globale Schätzung für 1995 mit der für 2000 zu vergleichen und zu

Was ist zwischen 1995 und 2000 passiert?

dem Schluß zu kommen, daß die Anzahl der erwerbstätigen Kinder (der Altersgruppe 5 bis 14 Jahre) in den Entwicklungsländern von 250 Millionen auf 206 Millionen zurückgegangen ist und sich folglich die Lage in vielen Ländern verbessert hat.

54. Es ist nicht zu leugnen, daß die Schätzungen der erwerbstätigen Kinder für das Jahr 2000 niedriger liegen als die für 1995. Angesichts der für beide Berechnungen sehr unterschiedlichen Methoden und Datenquellen ist es jedoch nur begrenzt möglich, Schlußfolgerungen aus einem einfachen Vergleich zu ziehen. Es sind zwei (sich gegenseitig nicht ausschließende) Thesen möglich:

1. Die Differenz zwischen den Schätzungen ergibt sich daraus, daß für die Berechnung der Schätzung für 2000 andere und bessere Methoden und Daten verwendet wurden.
2. Die Differenz ergibt sich aus einem tatsächlichen Rückgang der Anzahl arbeitender Kinder in aller Welt.

55. Es ist nicht zu ermitteln, welche dieser beiden Thesen mehr Gewicht bei der Erklärung des Unterschieds zwischen den Schätzungen für 1995 und 2000 hat. Allerdings könnte die Größe des Unterschieds (44 Millionen, also ein Rückgang um fast 20 Prozent) nahe legen, daß die Gesamtzahl der arbeitenden Kinder in diesen fünf Jahren tatsächlich gesunken ist – was einen vorsichtigen Optimismus hinsichtlich der Wirksamkeit der in Teil II dieses Berichts erörterten Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit erlauben würde.

Gute Gründe für Optimismus

Was ist diesen Schätzungen in Bezug auf Kinderarbeit in der heutigen Welt zu entnehmen?

56. Die neuen Schätzungen sind insbesondere deshalb wertvoll, weil sie den Umfang und die Formen des Problems der Kinderarbeit zum jetzigen Zeitpunkt erkennen lassen. Sie machen unmißverständlich deutlich, daß zwar einige Fortschritte erzielt wurden, es jedoch keinen Grund zur Selbstzufriedenheit gibt. Obwohl es nicht Aufgabe des Gesamtberichts ist, eine detaillierte Analyse vorzulegen, sollen doch einige der wichtigsten Schlußfolgerungen aus einer ersten Auswertung der neuen Schätzungen hier wiedergegeben werden.

Neue Schlußfolgerungen

57. *Erstens ist Kinderarbeit nach wie vor in sehr großem Umfang vorhanden.* Zwar sind zahlreiche junge Menschen in Beschäftigungen tätig, die ihre Entwicklung nicht behindern, doch noch weitaus mehr werden durch Kinderarbeit geschädigt. Den Schätzungen zufolge gibt es weltweit 186 Millionen Kinderarbeiter im Alter von 5 bis 14 Jahren und 59 Millionen im Alter von 15 bis 17 Jahren. Mithin kann im Schnitt eines von sechs Kindern im Alter zwischen 5 und 17 Jahren als Kinderarbeiter eingestuft werden³⁰.

58. *Zweitens scheinen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und insbesondere die gefährlichen Arbeiten verbreiteter zu sein als bisher angenommen.* Weltweit werden mehr als zwei Drittel aller Kinderarbeiter, d.h. eins von acht Kindern oder insgesamt fast 180 Millionen Kinder, in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit ausgebeutet.

59. *Drittens – und das ist besonders alarmierend – sind fast zwei Drittel (oder 111 Millionen) der mit gefährlichen Arbeiten beschäftigten Kinder jünger als 15 Jahre* und sollten daher unverzüglich aus solchen Arbeiten herausgeholt

³⁰ Die dieser Berechnung zugrundeliegenden Bevölkerungszahlen wurden aus Daten errechnet, die dem Band *World Population Prospects: The 2000 Revision. Vol. 2. The sex and age distribution of the world population* (New York, Vereinte Nationen, 2001) entnommen wurden.

werden. Damit blieben noch immer rund 59 Millionen junge Arbeitnehmer zwischen 15 und 17 Jahren, die schädliche Arbeiten verrichten und dringend einen unverzüglichen Schutz vor den Gefahren benötigen, denen sie ausgesetzt sind, oder die ganz aus solchen Arbeiten herausgeholt werden sollten.

60. *Viertens gibt es nach wie vor erhebliche Probleme mit der Verfügbarkeit und Verlässlichkeit von Daten zu den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit.* Zwar stellen die Schätzungen den mit den heute verfügbaren Methoden und Daten bestmöglichen Versuch einer Quantifizierung der Ausbeutung von Kindern in den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit dar, doch ist sich das IAA der Grenzen dieser Methoden und Daten durchaus bewußt. Weitere Forschungen mit neuen Methoden sind dringend erforderlich. Die genaue Messung dieser im wesentlichen heimlichen Tätigkeiten wird allerdings immer an deutliche Grenzen stoßen.

61. *Fünftens sind im Hinblick auf die geschlechtsspezifischen Aspekte der globalen Schätzungen Jungen jeden Alters in der Kinderarbeit geringfügig häufiger vertreten als Mädchen, und mit zunehmendem Alter steigt dieser Anteil.* Jungen stellen rund 60 Prozent aller Kinder über zwölf Jahren in gefährlichen Arbeiten.

62. Sechstens lassen die nach wirtschaftlicher oder regionaler Gruppierung gegliederten Schätzungen der erwerbstätigen Kinder (im Sinne von Kinderarbeit) erkennen, wo das Problem am größten ist. Die Region Asien/Pazifik weist in absoluten Zahlen die größte Anzahl arbeitender Kinder (5 bis 14 Jahre) auf, und zwar 127 Millionen oder 60 Prozent der Gesamtzahl, gefolgt von Afrika südlich der Sahara mit 23 Prozent der Gesamtzahl. Besonders spürbar ist das Problem jedoch in Afrika südlich der Sahara, wo 29 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren arbeiten, gegenüber 19 Prozent im asiatisch-pazifischen Raum. Auch in Übergangs- und entwickelten Ländern sind Kinder erwerbstätig, doch in weit geringerem Ausmaß, sowohl in absoluten Zahlen als auch nach ihrem prozentualen Anteil.

63. Die menschliche Dimension all dieses statistischen Materials ist schwierig zu begreifen und zu vermitteln. Ganz konkret gesehen ist schon ein einziges arbeitendes Kind – vor allem dann, wenn es in einer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätig ist – eines zuviel. Die Schätzungen zeigen, daß Kinderarbeit nach wie vor ein Problem von gravierenden Ausmaßen ist. Wir sind heute ganz sicherlich an einem Punkt in der Geschichte angelangt, an dem die absolute Anzahl von Kinderarbeitern und ihr prozentualer Anteil an der Kinderpopulation eines Landes – und insbesondere der Anteil der in den schlimmsten Formen tätigen Kinder – zu den wichtigsten Indikatoren der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gehören sollten.

*Kinderarbeit –
ein neuer
Indikator für
Entwicklung*

Ein besseres Verständnis der Formen des Problems

64. Die Anzahl der Kinderarbeiter zeigt uns nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtbild. Es ist zwar wichtig zu wissen, wie viele Kinder weltweit welche Arten von Arbeiten verrichten, doch um ihnen helfen zu können, müssen wir wissen, wo sie sich befinden, wie ihre Arbeit aussieht und wie sie sich auf die Kinder auswirkt.

Alle Länder sind betroffen

65. Im Gegensatz zu landläufigen Annahmen beschränkt sich Kinderarbeit nicht auf arme und Entwicklungsländer: es gibt sie in unterschiedlichem Ausmaß überall. Den neuen Schätzungen des IAA ist zu entnehmen, daß nahezu 3 Prozent aller 10- bis 14jährigen Kinder in den entwickelten Ländern und etwas über 4 Prozent in den Übergangsländern erwerbstätig sind (siehe [Tabelle 4](#)). Bei der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO vorgenommenen Überprüfung der Jahresberichte für 2002 gaben mindestens fünf Regierungen von entwickelten Ländern an, daß es in ihrem Land vermutlich eine oder mehrere der schlimmsten Formen der Kinderarbeit gebe³¹. Natürlich führt Wirtschaftswachstum nicht automatisch zum Verschwinden von Kinderarbeit, wie häufig angenommen wird. Dennoch ist das Problem in den Entwicklungsländern am schwerwiegendsten.

Ungenauere Vorstellungen der Öffentlichkeit

66. Die Vorstellungen der Öffentlichkeit davon, wo Kinder arbeiten, können durch unausgewogene Berichterstattung der Medien und anderer Informationsträger leicht verzerrt werden. So haben beispielsweise Literatur und Aktivisten der Arbeit von Kindern in Exportindustrien und ihrer Verwicklung in internationale Aktivitäten wie Sextourismus sehr große Aufmerksamkeit geschenkt. Dennoch sind Schätzungen zufolge lediglich 5 Prozent der Kinderarbeiter in exportorientierten Zweigen der formellen Wirtschaft beschäftigt³², und in der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern spielen nicht ausländische, sondern einheimische Kunden die vorrangige Rolle³³.

Ein hartnäckiges Problem

67. Des weiteren sollte nicht vergessen werden, daß die Rolle der Kinder in der Arbeitswelt keineswegs statisch ist, sondern sich ständig verändert. Manche Kinder wechseln immer wieder zwischen Schulbesuch und Arbeit und zwischen verschiedenen Arten und Intensitäten von Arbeit, und zwar z.B. je nach der Jahreszeit, dem aktuellen Finanzbedarf der Familie und den sich gerade bietenden Verdienstmöglichkeiten. Auf der Makroebene ist der Markt für Kinderarbeit aufgrund von Globalisierung, demographischen Entwicklungen und neuen Verhaltensmustern ständig in Bewegung. Aus Erfahrung wissen wir, daß Kinderarbeit ein äußerst hartnäckiges Problem ist: wird sie in einem Wirtschaftssektor beseitigt, taucht sie häufig in einem anderen wieder auf, und nirgendwo ist sie vollständig abgeschafft worden.

68. Der folgende Überblick über die wichtigsten Arten der heute von Kindern in aller Welt verrichteten Arbeiten hilft uns, das „wer, was und wo“ des Grundsatzes der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit besser zu verstehen. Er erhebt nicht den Anspruch, über Kinderarbeit in der heutigen Welt erschöpfend Auskunft zu geben, sondern vermittelt lediglich eine Vorstellung von den verschiedenen Aspekten des Problems, um zu zeigen, vor welchem Hintergrund in Teil II die Maßnahmen gegen Kinderarbeit geprüft werden.

69. Der Überblick beschäftigt sich zunächst mit der Arbeit von Kindern in rechtmäßigen Wirtschaftssektoren, in denen die Arbeit an sich nicht illegal ist,

³¹ In der Einführung zu der Überprüfung der jährlichen Berichte im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung für 2002 wiesen die sachverständigen Berater darauf hin, daß „Modernisierung und hohes Pro-Kopf-Einkommen allein noch nicht zum Verschwinden aller Formen der Kinderarbeit führen“. Siehe IAA: Review of annual reports under the follow up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (nachstehend ILO Review of annual reports under the Declaration) Part I, Introduction by the ILO Declaration Expert-Adviser to the compilation of annual reports, Verwaltungsratsdok. GB.283/3/1 (Genf, 2002), S. 32.

³² S.L. Bachman: „A new economics of child labour: Searching for answers behind the headlines“, in *Journal of International Affairs* (New York), Bd. 53, Nr. 2 (Frühjahr 2000), S. 545-572.

³³ L.L. Lim (Hrsg.): *The sex sector: The economic and social bases of prostitution in South-East Asia* (Genf, IAA, 1998).

wobei jedoch die Bedingungen, unter denen Kinder die Arbeit verrichten, sowie das Alter dieser Kinder bedeuten, daß sie aufgrund der Gefahren, denen sie ausgesetzt sind, Opfer der – teilweise auch schlimmsten Formen der – Kinderarbeit sind. Sodann geht der Überblick auf diejenigen Formen der Kinderarbeit ein, die ihrer Natur nach die schlimmsten Formen sind.

Die Sektoren, in denen Kinder arbeiten

70. Erhebungen in Entwicklungsländern zufolge ist die überwiegende Mehrheit (70 Prozent) aller arbeitenden (d.h. erwerbstätigen) Kinder in der Land- und Fortwirtschaft, der Fischerei und der Jagd beschäftigt³⁴. Weniger als 9 Prozent sind im verarbeitenden Gewerbe und ebenso viele im Groß- und Einzelhandel sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe tätig. Es folgen öffentlicher Dienst, soziale und persönliche Dienstleistungen einschließlich Hausarbeit (6,5 Prozent) und Verkehr, Lagerung und Nachrichtenübermittlung (4 Prozent). Etwa 3 Prozent der Kinder arbeiten im Bausektor, im Bergbau und in Steinbrüchen (Abbildung 4).

Die meisten Kinder arbeiten in der Landwirtschaft

71. Diese Gesamtzahlen sind allerdings zu hinterfragen. Welche Tätigkeiten z.B. üben Kinder in diesen Sektoren aus? Wie viele und welche Jungen und Mädchen sind durch ihre Arbeit körperlichen oder anderen Gefahren ausgesetzt, und welche Schäden können sie davontragen? Ist Arbeit im Bergbau (der als gefährlicher Sektor gilt) zwangsläufig schädlicher als Arbeit in der Landwirtschaft? Wie viele Kinder arbeiten vollzeitlich oder kombinieren Erwerbstätigkeit und Schulbesuch, und bei wie vielen Kindern leidet die Bildung unter der Arbeit? Welche Geschlechts- und Altersunterschiede sind bei den verschiedenen Arten von Arbeit zu erkennen? Gibt es Unterschiede nach ethnischer Herkunft, Rasse, Klasse oder anderen gesellschaftlichen Gruppen? Erst wenn wir solche Einzelheiten überprüfen können, werden wir wirklich in der Lage sein, die eigentlichen Ursachen der Kinderarbeit, die wir abschaffen wollen, zu verstehen und zu überlegen, wie wir dieses Ziel erreichen können.

Einzelheiten, die wir kennen müssen

Vorherrschaft der informellen Wirtschaft

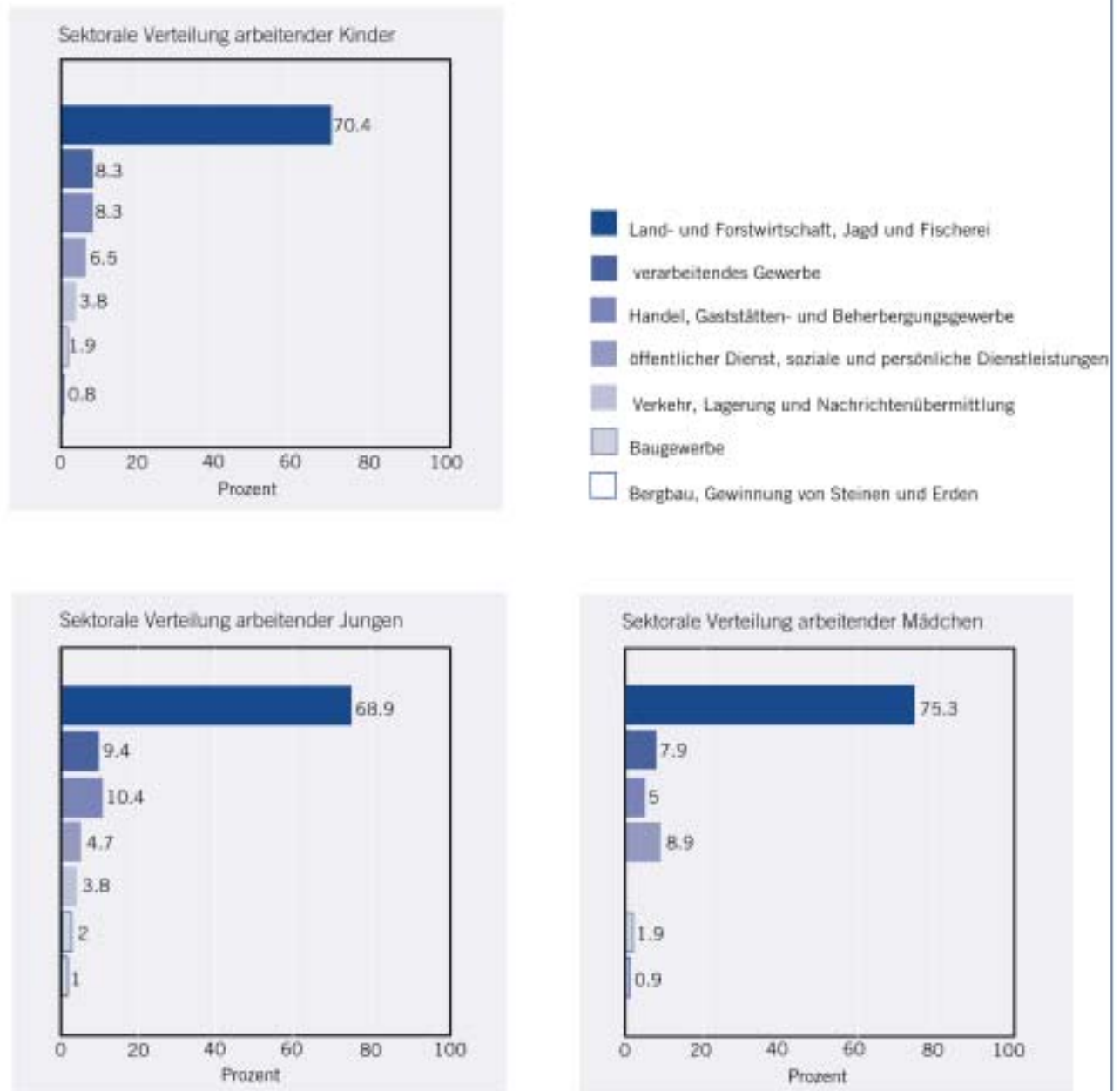
72. Die informelle Wirtschaft ist ein florierender Bereich der Wirtschaftstätigkeit sowohl in den Entwicklungs- und den Übergangs- als auch in einigen entwickelten Ländern. Hierbei handelt es sich um „die expandierende und zunehmend vielgestaltige Gruppe von Arbeitnehmern und Unternehmen sowohl in ländlichen als auch städtischen Gebieten, die informell arbeiten ... ihr wichtigstes gemeinsames Merkmal ist die Tatsache, daß sie nach den geltenden Gesetzen und Vorschriften weder anerkannt noch geschützt sind ... Informelle Arbeitnehmer und Unternehmer sind in hohem Maß anfällig“³⁵. Die bei weitem höchste Zahl der Kinderarbeiter findet sich in der informellen Wirtschaft. Diese durchzieht alle Wirtschaftszweige und ist teilweise eng verflochten mit der Produktion im formellen Sektor. In der Landwirtschaft beispielsweise kommt es vor, daß hochorganisierte kommerzielle Plantagen manche Arbeiten an kleine landwirtschaftliche Familienbetriebe vergeben. Oder der Fertigungsbetrieb eines multinationalen oder inländischen Unternehmens verwendet Teile oder Materialien,

Der Großteil der Kinderarbeit ist informell

³⁴ K. Ashagrie: *Statistics on working children*, a.a.O.

³⁵ IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002, Kap. 1.

Abbildung 4. Sektorale Verteilung arbeitender Kinder



Quelle: K. Ashagrie: Statistics on working children and hazardous child labour in brief (Genf, IAA, 1997).

die in kleinen Werkstätten oder – über Auftragnehmer – von Familien in Heimarbeit hergestellt werden.

73. Die meisten Mikro- und Kleinbetriebe sind gekennzeichnet durch informelle Arbeit, mangelnde Sicherheit, billige (und manchmal unbezahlte) Arbeitskräfte, darunter auch Kinder, und relativ geringe Produktivität und Rentabilität. Wo Tätigkeiten wie Bergbau, Fischerei sowie Fertigung und Montage in Heimarbeit nicht geregelt und nicht steuerpflichtig sind und kein anerkanntes Beschäftigungsverhältnis voraussetzen, sind Kinder als informelle Arbeitskräfte anzusehen. Daß Kinder in einkommensschwachen wie in einkommensstarken Län-

dem³⁶ die Mehrheit der Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft stellen und damit für die meisten formellen Einrichtungen nicht erreichbar sind, ist eine der Hauptschwierigkeiten ihrer effektiven Abschaffung.

74. Auch viele andere Aspekte des Lebens der Armen neben ihrer Erwerbstätigkeit sind informell, und dadurch verschlimmert sich ihre Armut und Anfälligkeit. Viele von ihnen besitzen weder Land noch sonstiges Eigentum, sind nicht als Bürger des Landes registriert und haben keinen Anspruch auf Sozialleistungen, den Rechtsweg und finanzielle oder andere Dienstleistungen. Am wenigsten Sicherheit genießen Haushalte, deren Vorstände Frauen oder Kinder sind. Zwar gibt es informelle Sicherheitsnetze, doch diese reichen oft bei weitem nicht aus, und außerdem sind sie in den Städten weniger zuverlässig als auf dem Land. Städtische Haushalte teilen in der Regel weniger mit anderen und sind damit abhängiger von Erwerbseinkünften³⁷. Unter solchen Bedingungen besteht für Kinder sehr leicht die Gefahr, in eine Erwerbstätigkeit zu geraten.

Kinderarbeit in der Landwirtschaft

75. In der Landwirtschaft findet sich „der Großteil der Armen dieser Welt; unter schwierigen und gefährlichen Bedingungen arbeiten sie viele Stunden lang für Hungerlöhne“³⁸. Vielen erwachsenen landwirtschaftlichen Arbeitskräften in aller Welt wird das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen vorenthalten³⁹. Die von Kindern geleistete Arbeit ist sehr unterschiedlich. Sie reicht von kurzfristigen leichten Arbeiten nach der Schule bis zu vielen Stunden beschwerlicher Arbeit – teilweise mit gefährlichen Chemikalien und Verfahren – sowohl in der Subsistenz- als auch in der kommerziellen Erzeugung.

*Verschiedene
Arten der
Kinderarbeit*

76. Obgleich die Mitarbeit von Kindern in der Landwirtschaft in vielen Ländern einen üblichen und nützlichen Bestandteil ihrer Sozialisation ausmacht, in dem sie Fähigkeiten für ihr künftiges Leben erwerben, ist diese Arbeit in Wirklichkeit oft sehr anstrengend. Aus **Indien** wird berichtet, daß die Kombination von mangelhafter Ernährung und landwirtschaftlicher Arbeit in der Kindheit Entwicklungsstörungen zur Folge hat, die die Erwerbsfähigkeit im späteren Leben beeinträchtigen⁴⁰. Auf den **Philippinen** ist nachgewiesen worden, daß Gemüseanbau in Familienbetrieben für Kinder eine gefährliche Betätigung ist, da sie durch den Kontakt mit Erdreich und Wasser Infektionen riskieren, schwere Wasserkanister tragen müssen und keine Schutzkleidung haben⁴¹. Auch

*Gefährliche
Arbeit in der
Landwirtschaft*

³⁶ Die Regierung Belgiens z. B. erklärt in ihrem Jahresbericht 2002 im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO, es gebe „hinreichend Grund zu der Annahme, daß es in der legalen Wirtschaft keine Kinderarbeit mehr gibt. Lediglich in der Schattenwirtschaft, die versteckt und außerhalb der Gesetze operiert, könnte es noch Kinderarbeit geben“, und zwar in der Lebensmittelindustrie, dem Hotel- und Gaststättengewerbe, der Schneiderei, Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Prostitution sowie in geringerem Umfang in der Landwirtschaft und im Gartenbau, S. 282).

³⁷ S.F. Rashid: „The urban poor in Dhaka City: Their struggles and coping strategies during the floods of 1998“, in *Disasters* (Oxford, Blackwells, 2000) Bd. 24, Nr. 3, S. 240-253.

³⁸ IAA: *Note on the proceedings*: Dreigliedrige Tagung über den Übergang zu nachhaltiger landwirtschaftlicher Entwicklung durch die Modernisierung der Landwirtschaft und Beschäftigung in einer globalisierten Wirtschaft (Genf, 2000), S. 3.

³⁹ IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000.

⁴⁰ K. Satyanarayana, T. Prasanna Krishna und B.S. Narasinga Rao: „Effect of early childhood under-nutrition and child labour on growth and adult nutritional status of rural Indian boys around Hyderabad“, in *Human Nutrition: Clinical Nutrition*, 1986, Nr. 40c, S. 131-139.

⁴¹ IPEC: *Defining hazardous undertakings for young workers below 18 years of age: A country report* (Manila, IAO, 1997).

die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse kann gefährlich sein. Beim Schälen, Schneiden und Sortieren von Cashewnüssen z.B. können sich Kinder verletzen und Hautreizungen zuziehen, außerdem können Sitzen und Stehen über lange Zeiträume Erschöpfung und Schmerzen zur Folge haben.

*Unterschiede
nach Geschlecht
und Alter*

77. Welche Arbeit ein Kind in der Landwirtschaft verrichtet, hängt weitgehend von seinem Geschlecht ab. Im allgemeinen helfen sowohl Jungen als auch Mädchen erwachsenen Frauen bei der Arbeit, doch haben sie je nachdem, wie schwer die Arbeit ist, unterschiedliche Aufgaben. Im ländlichen **Bangladesch** beginnen Mädchen in niedrigerem Alter mit der Arbeit und arbeiten mehr Stunden als Jungen, da sie vorwiegend im Haushalt helfen. Auch die Anzahl der Jungen und Mädchen in einer Familie und die Reihenfolge ihrer Geburt spielt eine Rolle. Bei den ländlichen Tonga in **Simbabwe** beispielsweise helfen sowohl Jungen wie Mädchen den Frauen bei der Hausarbeit. Viele landwirtschaftliche Tätigkeiten werden als Frauenarbeit eingestuft, doch wenn Frauen keine Töchter haben, können sie ihre Söhne zur Arbeit auf den Feldern heranzuziehen, bis sie 10 Jahre alt sind⁴².

*Schuld knechtschaft:
eine der schlimm-
sten Formen der
Kinderarbeit*

78. Kinderarbeit in der Landwirtschaft ist sehr oft mit Schuld knechtschaft verbunden, einer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Die ärmsten Familien, die kein Land haben oder zu wenig, um davon leben zu können, verschulden sich leicht bei ihrem Verpächter oder bei einem Dritten. Eltern oder Vormunden bleibt dann oft nur die Möglichkeit, ihre Kinder als Knechte für die Landwirtschaft oder Hausarbeit wegzugeben, um so ihre Schulden zurückzuzahlen⁴³.

*Kinder auf
Plantagen*

79. Kinderarbeit stellt häufig einen erheblichen Anteil der kommerziellen Landwirtschaft dar, die Kakao, Kaffee, Baumwolle, Gummi, Sisal, Tee und andere Erzeugnisse für den Weltmarkt produziert. Kinder machen wahrscheinlich einen nicht unerheblichen Teil der Arbeitskräfte in der kommerziellen Landwirtschaft aus. Studien in **Brasilien**, **Kenia** und **Mexiko** haben gezeigt, daß Kinder unter 15 Jahren zwischen 25 und 30 Prozent der gesamten Arbeitskräfte in der Produktion bestimmter Grundstoffe stellen⁴⁴. Seit kurzem steht Kinderarbeit (und Zwangsarbeit) in der westafrikanischen Kakaoerzeugung im Rampenlicht der Öffentlichkeit (siehe Teil II, Kapitel 4). Auch in Mittelamerika arbeiten viele Kinder auf Plantagen. Vom IPEC durchgeführte Schnelle Ermittlungen lassen auffallende Ähnlichkeiten zwischen Kindern erkennen, die Landarbeit auf Plantagen verrichten:

- ihre Eltern haben ein geringes Bildungsniveau;
- die meisten dieser Kinder besuchen die Schule, arbeiten jedoch an Wochenenden und während der Schulferien;
- die Löhne der Kinder sind in denen der erwerbstätigen Eltern inbegriffen;

⁴² P. Reynolds: *Dance civet cat: Child labour in the Zambezi Valley* (London, Zed Books, 1991), S. 61 und 122-124

⁴³ IAA: *Schluß mit der Zwangsarbeit*, a.a.O.

⁴⁴ IAA: *Sustainable agriculture in a globalized economy*, Bericht zur Diskussion auf der Dreigliedrigen Tagung über Dreigliedrige Tagung über den Übergang zu nachhaltiger landwirtschaftlicher Entwicklung durch die Modernisierung der Landwirtschaft und Beschäftigung in einer globalisierten Wirtschaft, Programm für Tätigkeiten nach Sektoren (Genf, 2000); und IPEC: *Child labour in commercial agriculture in Africa*, Technischer Workshop über Kinderarbeit in der kommerziellen Landwirtschaft Afrikas, Daressalam, Vereinigte Republik Tansania, 27.-30. Aug. 1996 (Genf, IAA, 1997), S. 6 und 8.

Kasten 2.2

Die Gefahren beim Hüten von Schafen

„Wir bringen 500 Schafe auf 10 bis 15 Kilometer entfernte Weideflächen. Wir laufen lange Strecken und verrichten unsere Arbeit in der Sonne. Die brütende Hitze ist kaum zu ertragen. Trinkwasser müssen wir von zu Hause mitnehmen. Wenn es am Boden kein Futter mehr für die Schafe gibt, klettern wir auf Bäume und schneiden das Blattwerk für sie ab. Wir haben oft Kopfschmerzen, die Augen tränen, Hände und Füße brennen. Manchmal kommt es auch zum Hitzschlag. Wir müssen dafür sorgen, daß die Schafe sich nicht verirren. Wenn Schafkale angreifen, ist das für uns und für die Schafe gefährlich.“

Manchmal müssen wir mit den Schafen über Nacht draußen bleiben. Dann gibt es weder Essen noch Schlaf. Wir richten uns Behelfsunterkünfte ein, die wir dann jeden Tag mitschleppen müssen. Bei Notfällen hilft uns niemand. Spielen oder ausruhen kommt nicht in Frage. Bei Regen bringen wir die Schafe nach Hause. Wenn es nicht regnet, sind wir meist drei Tage lang unterwegs. Mädchen haben eine Menge Probleme beim Schafhüten. Die Jungen machen ihnen das Leben schwer.“

Quelle: Erklärung von Uttungamma, Sprecher von 823 arbeitenden Kindern aus sechs Dörfern in Karnataka, Indien, 2001.

- die Kinder mögen die Arbeit nicht, müssen jedoch zum Unterhalt der Familie und/oder zu den Schulgebühren beitragen⁴⁵.

80. Bislang hat sich die Debatte auf die Entwicklungsländer konzentriert. Doch Landarbeit von Kindern hat auch in manchen Übergangsländern dramatisch zugenommen, nachdem die kollektiv organisierte Landwirtschaft privatisiert wurde und in kleine Familienbetriebe zerfiel, welche die unbezahlte Mitarbeit von Angehörigen zunehmend notwendig machen. In der **Russischen Föderation** jedoch gibt es Anzeichen dafür, daß Kinder heute weniger in der Landwirtschaft arbeiten als zu sowjetischen Zeiten, da sie nicht mehr wie damals verpflichtet sind, an den von den Schulen organisierten Ernteeinsätzen in Kolchosen teilzunehmen⁴⁶.

81. Auch in vielen entwickelten Ländern ist die Landwirtschaft derjenige Sektor, in dem die meisten Kinder arbeiten. Für landwirtschaftliche Familienbetriebe gelten die Mindestalterbestimmungen⁴⁷ meistens nicht. In den **Vereinigten Staaten** „können Kinder jeden Alters jederzeit von ihren Eltern oder Personen, welche die Stelle ihrer Eltern einnehmen, zu jeder Beschäftigung auf der Farm herangezogen werden, die ihren Eltern oder Personen gehört, welche die Stelle ihrer Eltern einnehmen“, und das bedeutet, daß diese Kinder Tätigkeiten ausüben können, die ihnen unter anderen Umständen verboten wären⁴⁸. Sieben Prozent aller Landarbeiter (rund 126.000) sind zwischen 14 und 17 Jahre alt. In der modernen landwirtschaftlichen Erzeugung ist die Unfall- und Verletzungsgefahr groß. In den Vereinigten Staaten hat dieser Sektor die höchste Quote tödlicher Arbeitsunfälle bei Jugendlichen unter 18 Jahren, und zwar 42,7 Prozent aller Todesfälle in dieser Altersgruppe⁴⁹.

Auch Übergangs- und entwickelte Länder sind betroffen

Landwirtschaftliche Familienbetriebe: häufig von der Gesetzgebung ausgenommen

⁴⁵ M. Pearson und R.T. Jensen: *Investigating the worst forms of child labour: Rapid Assessment synthesis report* (Genf, IAA, 2001).

⁴⁶ S. Stephenson: „The abandoned children of Russia: From ‚privileged class‘ to ‚underclass‘“, in S. Webber und I. Liikanen (Hrsg.): *Beyond civil society: Education and civic culture in post-communist countries* (Basingstoke, Palgrave, 2001).

⁴⁷ Laut **Übereinkommen Nr. 138** hat „der Geltungsbereich dieses Übereinkommens mindestens einzubeziehen: ... und Plantagen und andere vorwiegend zu Erwerbszwecken erzeugende landwirtschaftliche Betriebe, mit Ausnahme von Familien- oder Kleinbetrieben, deren Erzeugnisse für den örtlichen Verbrauch bestimmt sind und die nicht regelmäßige Lohnarbeiter beschäftigen“ (Art. 5(3)).

⁴⁸ IAA: Bericht der Vereinigten Staaten über die effektive Abschaffung der Kinderarbeit, *ILO Review of annual reports under the Declaration*, Teil II (Genf, 2000).

⁴⁹ Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten, Büro für Arbeitsstatistik: *Report on the youth labor force* (Juni 2000, revidierte Fassung Nov. 2000).

Kinderarbeit im Fischfang

82. Fischen ist selbst für Erwachsene eine besonders gefährliche Beschäftigung. In Kleinbetrieben, die mehr als die Hälfte des weltweiten Seefischfangs tätigen und Millionen kleiner Kutter umfassen, sind Gesundheits- und Sicherheitsprobleme in allen Altersgruppen endemisch⁵⁰. Besonders verbreitet ist Kinderarbeit in Kleinbetrieben, in denen sie von ausschlaggebender Bedeutung für den Gewinn sein kann. In **El Salvador** arbeiten Kinder in kleinen Familien- oder Privatbetrieben, in denen Jungen und Mädchen Schellfisch fangen und Mädchen den Fisch auch verkaufen. Für beide Geschlechter beginnt die Arbeit lange bevor sie 10 Jahre alt sind⁵¹.

83. Teilweise arbeiten Kinder auch außerhalb des familiären oder traditionellen Sektors. Für das (nach dem hierbei verwendeten Netz benannten) *Muroami*-Fischen auf den **Philippinen** beispielsweise werden große Schiffe eingesetzt, und die Gewinne streicht die Gruppe ein, die das Geschäft monopolisiert hat. Kinder werden als Schwimmer und Taucher eingestellt, um an den Korallenriffen Fische ins Netz zu treiben. Im Süden **Thailands** arbeiten Kinder als Fischsortierer, in Fabriken und auf Fischkuttern. Sie verrichten alle möglichen Arbeiten an Bord und sind teilweise monatelang auf See. In Zentral-**Java** legen Kinder u.a. Netze aus und flicken sie, tauchen, pumpen Wasser ab und kochen⁵².

84. Ebenso wie in der Landwirtschaft sind auch hier geschlechtsspezifische Fragen ein wichtiger Faktor. Ein im allgemeinen recht ausgeprägter Zusammenhang zwischen Fischfang und kulturspezifischen Männlichkeitsvorstellungen und ein in den Augen von Jungen sehr guter Verdienst motiviert diese, so bald wie möglich zur See zu gehen. Da das Fischen im wesentlichen nachts stattfindet, sind diese Jungen schlechte Schüler, und in den Fischerdörfern sind in der Sekundarstufe hohe Abgangsquoten die Regel. Mädchen und Frauen sind im Fischverkauf und in der Fischverarbeitung tätig, wo sie Schnitte und Hautverletzungen davontragen können.

*Klare
Rollenverteilung*

Kinderarbeit in der städtischen informellen Wirtschaft: Straßenkinder

85. Zwar wird die informelle Wirtschaft manchmal als unsichtbar bezeichnet, doch die weltweit auf den Straßen der Städte arbeitenden Kinder sind der wohl sichtbarste Teil der Kinderarbeit. Diese Kinder gehen unterschiedlichen Tätigkeiten nach: sie verkaufen Essen und Konsumartikel, putzen Schuhe, waschen Windschutzscheiben, reparieren Reifen, durchsuchen Müllhalden und sammeln Lumpen, betteln, tragen Lasten und verrichten viele andere Arbeiten. Sie sind nicht nur den mit der Arbeit selbst verbundenen Gefahren ausgesetzt, sondern auch anderen Risiken im Umfeld: Verkehr, Abgase, Witterung, Unsicherheit, Schikanen und Gewalt. Die Arbeit in der städtischen informellen Wirtschaft umfaßt auch Tätigkeiten in Geschäften und Werkstätten, die Stadtbewohnern Tischlerarbeiten, Autoreparaturen, Fertigmahlzeiten und andere Dienstleistungen anbieten. Kinder arbeiten entweder in Familien- oder anderen informellen

*Unterschiedlichste
Arbeiten auf der
Straße*

⁵⁰ IAA: *Note on the proceedings*: Dreigliedrige Tagung über den Arbeitsschutz im Fischereisektor, (Genf, IAA, 2000), S. 3; und IAA: *Safety and health in the fishing industry* (Genf, IAA, 2000), S. 12.

⁵¹ IPEC: *Project document: Supporting the Time-Bound Programme for the elimination of the worst forms of child labour in El Salvador* (Genf, IAA, 2001).

⁵² IAA: *Safety and Health in the fishing industry*, a.a.O.

Betrieben oder Netzwerken oder sie sind selbständig erwerbstätig. Die eigentliche Straßenarbeit wird oft von sozial ausgegrenzten (vorwiegend ethnischen) Gruppen ausgeübt.

86. Eine Zunahme der Zahl der Straßenkinder kann die Folge von Unruhen und Krisen sein. Eine Untersuchung des Europarats in 24 Ländern kam zu dem Schluß, daß nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems die Anzahl der Straßenkinder in allen europäischen Ländern angestieg. Angesichts der plötzlichen Armut und des Abbaus der staatlichen Sozialleistungen in ihren Ländern wanderten Kinder und Jugendliche auf der Suche nach Arbeit in den Westen ab⁵³. Eine ähnliche Entwicklung war im Anschluß an die Asienkrise in **Indonesien** und in mehreren anderen davon betroffenen Ländern zu beobachten⁵⁴.

87. Auch Straßenarbeit weist eine geschlechtsspezifische Dimension auf: sie betrifft eher Jungen als Mädchen, obgleich letztere in der Prostitution häufiger vertreten sind. Eine Untersuchung über Kinder, die in der **Russischen Föderation** auf den Straßen Moskaus und St. Petersburgs arbeiten, stellte fest, daß rund 75 Prozent Jungen und rund 25 Prozent Mädchen sind⁵⁵. In den meisten Entwicklungsländern ist der Anteil von Jungen bei Straßenkindern noch höher.

Kinderarbeit im verarbeitenden Gewerbe: Von Fabriken zur Heimarbeit

88. Die Exportproduktion – also z.B. das Teppichknüpfen und die Herstellung von Fußbällen und Bekleidung – ist zwar bei weitem nicht der Sektor, der die meisten Kinder beschäftigt, doch sie steht im Zusammenhang mit dem Thema Kinderarbeit im Vordergrund. In der Regel jedoch arbeiten Kinder am Ende der Zuliefererkette weitgehend für den Binnenmarkt, und zwar in informeller Heimarbeit, bei der für viele unterschiedliche Gewerbebezweige Teile montiert werden oder die Endbearbeitung von Produkten stattfindet. Diese reichen von Textilien, Kleidung und Schuhen bis hin zu Feuerwerkskörpern und Streichhölzern in vielen Ländern der Welt. Die Explosion in **China** im Jahr 2000, bei der Schulkinder umkamen, die in ihrer Mittagspause Feuerwerkskörper fertigten, hat deutlich gemacht, wie gefährlich solche Arbeit sein kann. Manche Produktionsverfahren wie etwa die Ledergerberei und die Herstellung von Messingware sind wegen der dabei verwendeten Giftstoffe besonders gefährlich. Bei der Glasherstellung riskieren Kinder Verbrennungen und Schnittverletzungen, und sie sind gefährlichem Staub und Blei ausgesetzt. Die Herstellung von Räucherstäbchen in **Indien** und **Pakistan** verursacht Erkrankungen der oberen Atemwege⁵⁶. Da diese Arbeit vorwiegend von Mädchen ausgeführt wird, sind sie besonders gefährdet. Die Bedingungen, unter denen die Produktion stattfindet, machen die Arbeit häufig noch gefährlicher, und zwar aufgrund mangelhafter Technik und Arbeitsorgani-

Kinder in Zuliefererketten

⁵³ Europarat, Steering Committee on Social Policy, Study group on street children: *Street children: coordinated research programme in the social field (1992-93)*, Definitive Report (Straßburg, Council of Europe Press, 1994).

⁵⁴ C. Manning: *The economic crisis and child labour in Indonesia*, IPEC-Arbeitspapier (Genf, IAA, 2000).

⁵⁵ S. Stephenson: „The abandoned children of Russia: From ‚privileged class‘ to ‚underclass‘“, a.a.O.

⁵⁶ S. Mehrotra und M. Biggeri: *The subterranean child labour force: A comparative analysis of subcontracted home-based manufacturing in five Asian countries*, Innocenti-Arbeitspapier (Florenz, UNICEF-Innocenti Forschungszentrum, erscheint 2002).

sation und wegen fehlender Schutzmaßnahmen. Aufgrund geringer Gewinnspannen wird nicht in Verbesserungen investiert.

89. In vielen Ländern scheint Heimarbeit im Rahmen von Unteraufträgen zuzunehmen. Ein vergleichende Untersuchung in asiatischen Ländern (**Indien, Indonesien, Pakistan, Philippinen** und **Thailand**) stellte fest, daß sich die Herstellung von Erzeugnissen wie Teppichen, Lederwaren und Hybridsaatgut von Fabriken auf Haushalte verlagert hat. Da die Arbeit nunmehr von Frauen und Kindern – insbesondere Mädchen – verrichtet wird, verringern sich die Lohnkosten für Arbeitgeber. In einigen Fällen arbeiteten Kindern zwischen 20 und 30 Wochenstunden; sie berichteten von Rücken- und Muskelschmerzen aufgrund der verkrampften Haltung bei der Arbeit⁵⁷.

90. Auch in entwickelten Ländern sind Kinder in der Produktion tätig. In **Portugal** steht die Bekämpfung der Kinderarbeit ganz oben auf der Prioritätenliste der Regierung, da hier zahlreiche Kinder in der Textil-, Bekleidungs- und Schuhindustrie tätig sind⁵⁸. Im südlichen **Italien** arbeiten Kinder Berichten zufolge in kleinen gewerblichen und Fertigungswerkstätten unter gefährlichen Bedingungen und für Löhne, die bei gleicher Arbeit weit unter denen der Erwachsenen liegen⁵⁹. Von den schätzungsweise 200.000 Erwerbstätigen unter 14 Jahren in **Spanien** arbeiten viele in kleinen Zulieferfirmen insbesondere der Schuhindustrie⁶⁰.

*Werkstätten in
entwickelten
Ländern*

Kinderarbeit im Fremdenverkehr

91. Im Hotel-, Gaststätten- und Fremdenverkehrsgewerbe üben Kinder eine Vielfalt von Tätigkeiten aus: sie sind Pagen, Zimmermädchen und Tellerwäscher, Strandwärter, Händler und Caddies auf dem Golfplatz. Weltweit sind etwa 10 bis 15 Prozent (13 bis 19 Millionen) der in diesem Bereich tätigen Personen unter 18 Jahre alt⁶¹.

92. Ein großer Teil der Arbeit junger Menschen in diesem Sektor ist zwar rechtmäßig, doch gibt es Anzeichen für erheblichen Mißbrauch. Niedrige Löhne sind für junge Angestellte im Hotel- und Gaststättengewerbe die Regel. In der informellen Wirtschaft, die die formelle Tourismusbranche umgibt und ihr zuarbeitet, sind viele Kinder tätig. Es gibt Anwerber und Händler, die Kinder für die Arbeit in diesem Sektor rekrutieren, doch die entscheidenden Motive sind Armut und die Attraktivität der Konsumgesellschaft. Kinderarbeit in der Tourismusbranche kann auch Elemente von Prostitution aufweisen – wenn Kinder Gefahr laufen, sexuell ausgebeutet zu werden, weil manche Kunden „persönliche

*Die Schattenseite
des Tourismus*

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ PEETI (Plan zur Beseitigung der Ausbeutung durch Kinderarbeit): *Guide of legislation and resources on child labour* (Lissabon, Ministerium für Arbeit und Solidarität, 2000); und PEETI: *Child labour in Portugal: Social characterization of school age children and their families* (Lissabon, Ministerium für Arbeit und Solidarität, 2001).

⁵⁹ R. Lorenzo: *Italy: Too little time and space for childhood* (Florenz, Internationales Zentrum des UNICEF für die Entwicklung des Kindes, 1992).

⁶⁰ Europarat: Parlamentarische Versammlung, Ausschuß für Soziales, Gesundheit und Familie: *Combating child labour exploitation as a matter of priority* (Doc. 7840), 5. Juni 1997.

⁶¹ IAA: *Human resources development, employment and globalization in the hotel, catering and tourism sector* (Genf, 2001), S. 74-76.

Dienstleistungen“ erwarten und weil die Einkommensunterschiede zwischen ihnen und den Angestellten extrem groß sind⁶².

93. In Acapulco (**Mexiko**) erhalten die 7- bis 12jährigen Kinder, die von den Strandrestaurants eingestellt werden, um Kunden hereinzuholen, nur eine Provision, die nach den von den Gästen bestellten Getränken berechnet wird⁶³. Untersuchungen über die Dhaba boys in **Indien** zeigen, daß diejenigen, die in kleinen Hotels arbeiten, einen so geringen Tageslohn erhalten, daß sie sich von ihren Arbeitgebern Geld leihen müssen. Die Rückzahlungs- und Zinsbedingungen können zu Schuldknechtschaft führen⁶⁴. Kinderarbeit in der Tourismusbranche **Kenias** umfaßt den Verkauf von Kunstgewerbe, Essen und anderen Waren, Unterhaltung, Strandarbeit und Prostitution⁶⁵. Die meisten Kinder haben mehrere Jobs; viele arbeiten nachts, wenn sie mit der Unterhaltung von Touristen am meisten verdienen können. Die Löhne der Kinder sind oft sehr niedrig, doch die Arbeitgeber erwarten von ihnen, daß sie selbst Wege finden, mehr Geld zu verdienen, etwa durch Trinkgelder oder durch die Annahme von mehr Arbeit. Wirtschaftliche Ausbeutung macht junge Menschen extrem anfällig für andere Formen von Ausbeutung einschließlich kommerziellem Sex.

Kinder als Hausangestellte

94. Sehr viele Kinder arbeiten als Hausangestellte; sie gehören zu den am wenigsten sichtbaren Kinderarbeitern und sind daher schwer zu überwachen und zu untersuchen. Es gibt deutliche Verbindungen zwischen der Anstellung von Kindern für Hausarbeit und dem Kinderhandel, und zwar sowohl innerhalb als auch zwischen Ländern⁶⁶. Kinderhausangestellte werden von den politisch Verantwortlichen häufig ignoriert und vom Geltungsbereich der Gesetze ausgenommen; selbst Erwachsene arbeiten oft von außen unsichtbar in Privathaushalten und stehen nicht unter dem Schutz des Gesetzes – ganz zu schweigen davon, daß ihnen das Vereinigungsrecht vorenthalten wird. Mehrere Länder berichteten im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung, ihre Arbeitsgesetzgebung gelte nicht für Hausangestellte in Privathaushalten. Kinderarbeit in Haushalten ist weltweit ein Problem, das reiche wie arme Länder betrifft.

*Kinderhaus-
angestellte –
unsichtbar*

95. Die meisten Kinderhausangestellten sind zwischen 12 und 17 Jahre alt, doch es gibt unter ihnen auch einige 5- und 6jährige. Meistens handelt es sich Mädchen, doch es gibt auch einige Jungen; in Kathmandu (**Nepal**) sind mehr als die Hälfte dieser Kinder Jungen. Kinderhausangestellte, die oft isoliert sind und fern von ihren Angehörigen leben, stehen völlig unter der Kontrolle ihrer Arbeitgeber. Diese geben ihnen weder emotionale Zuwendung noch gute Ernährung, ermöglichen ihnen keinen Schulbesuch und lassen sie viele Stunden lang für eine geringe Entlohnung in Naturalien arbeiten. Die Kinder können körperlich, emotional und sexuell mißbraucht werden. Des weiteren kann es unter dem Deck-

⁶² M. Black: *In the twilight zone: Child workers in the hotel, tourism and catering industry* (Genf, IAA, 1995).

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ IAA: *Child labour in tourism on the Kenyan coast*, Projekt INT/96/M06/NOR (Genf).

⁶⁶ Für Westafrika ist dies gut dokumentiert; siehe z.B. IPEC: *Combating trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa: Synthesis report based on studies of Benin, Burkina Faso, Cameroon, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Mali, Nigeria and Togo* (Genf, IAA, 2001). Von Netzwerken, die ländliche und städtische Gebiete verbinden, wird auch aus Peru und der Vereinigten Republik Tansania berichtet.

mantel „Pflegekind“ oder „informelle Adoption“ zu einer Situation kommen, die nichts anderes als pure Ausbeutung der Kinder ist⁶⁷.

96. Es mangelt nicht an Paradoxen. Junge Mädchen aus verarmten ländlichen Familien betreuen ältere, weniger geschickte Kinder in reichen Stadthaushalten. Nicht immer gibt es so große Vermögensunterschiede zwischen Arbeitgebern und Angestellten; auch Familien in Slums haben junge Hausangestellte, vielleicht entfernte Verwandte vom Land. Die unbezahlte Hausarbeit junger Mädchen kann erwachsenen Frauen die Möglichkeit geben, sich eine bezahlte Arbeit zu suchen.

*Paradoxe
Situationen*

97. Das Problem ist von erheblicher Tragweite. Die Regierung von **Haiti** berichtet, daß rund 250.000 Kinder aus armen Familien Hausangestellte sind (man nennt sie „restavek“ oder „lebt bei“)⁶⁸. Dies kann einen Großteil der Kinderpopulation eines Landes betreffen. In **Brasilien**, **Kolumbien** und **Ecuador** sind 20 Prozent aller Mädchen im Alter von 10 bis 14 Jahren Hausangestellte, und in ländlichen Gebieten ist dieser Prozentsatz sogar noch höher⁶⁹. Die amtlichen Statistiken erfassen – wenn überhaupt – nur Kinderhausangestellte, die bei anderen Leuten arbeiten⁷⁰. Doch wenn Kinder im schulpflichtigen Alter von den Eltern oder anderen Erwachsenen systematisch zu Hause behalten werden, um viele Stunden im Haushalt zu arbeiten, anstatt zur Schule zu gehen, dann kann auch dies als nicht annehmbare Kinderarbeit betrachtet werden.

Kinderarbeit im Bausektor, im Bergbau und in Steinbrüchen

98. In diesen Sektoren sind Kinder den augenfälligsten Gefahren ausgesetzt, allerdings gibt es hier auch die wenigsten Kinderarbeiter. Die Kinder von Bauarbeitern laufen vor allem dann, wenn sie auf der Baustelle wohnen, in mehrerer Hinsicht Gefahr, in Kinderarbeit zu geraten. Sie halten sich nie lange genug an einem Ort auf, um regelmäßig die Schule zu besuchen, sie nehmen an der Seite ihrer Eltern als Alternative zum Nichtstun oder zum Spielen Gelegenheitsarbeiten an, und sie sind aufgrund ihres Wohnorts den Gefahren des Baugewerbes ausgesetzt.

99. In den entwickelten Ländern ist die Arbeit im Bausektor gefährlich für junge Arbeitnehmer. Eine Untersuchung in **Neuseeland** kam zu dem Ergebnis, daß dieser Sektor die zweithöchste Unfallrate für Jugendliche aufweist, nämlich mehr als einer auf fünf Vollzeit Arbeitnehmer⁷¹. In **Italien** schätzte eine vor kurzem durchgeführte Erhebung des Gewerkschaftsbundes Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), daß 10 Prozent aller 400.000 arbeitenden Kinder zwischen 11 und 14 Jahren im Bausektor tätig sind⁷².

⁶⁷ S.W.E. Goonesekere: *Children in domestic service in Sri Lanka* (Genf, IAA, 1993).

⁶⁸ ILO: *Review of annual reports under the Declaration, Part II* (Genf, 2001), S. 289.

⁶⁹ IAA: *Targeting the intolerable: A new international Convention to eliminate the worst forms of child labour*. Fact sheet on domestic service (Genf, IAA, 1999).

⁷⁰ Bei Erhebungen in Privathaushalten kann es durchaus vorkommen, daß nicht zur Familie gehörige Personen, die Hausarbeiten verrichten, nicht erfaßt werden, denn es wird nicht notwendigerweise zwischen Kindern des Haushalts und Kindern im Haushalt unterschieden. Außerdem ist es möglich, dass Haushaltsvorstände bei Erhebungen einfach keine Hausangestellten angeben.

⁷¹ V. Dufort u.a.: „Occupational injuries among adolescents in Dunedin, New Zealand, 1990-1993“, in *Annals of Emergency Medicine* (St. Louis, Missouri), Bd. 30, Nr. 3, S. 266-73.

⁷² P. Dorman: *Child labour in the developed economies*, IPEC-Arbeitspapier (Genf, IAA, 2001), S. 27.

*Viele Gefahren
auf dem Bau*

100. In verschiedenen Ländern Afrikas, Lateinamerikas und Asiens arbeiten Kinder zusammen mit ihren Eltern oder unabhängig von ihnen im Untertagebau, im Tagebau und in Steinbrüchen. Sie verrichten auch Hilfstätigkeiten wie das Sammeln, Sortieren und Befördern des Gemenges, oder Kochen und Putzen in abgelegenen Bergwerken⁷³. Solche Arbeit ist mit den verschiedensten Gefahren verbunden – Einstürzen bis hin zu dauerhaften Schäden durch das Tragen schwerer Lasten oder durch Exposition gegenüber Staub und Chemikalien – die je nach dem Fördergut und der Arbeitsorganisation noch variieren. Bereits Kinder von 6 und 7 Jahren brechen Gestein und waschen, sieben und tragen Erz. Neunjährige bringen in den Stollen Sprengstoff an und tragen Lasten. Eine Erhebung des IPEC in **Madagaskar** zeigte, daß 53 Prozent der Kinder in kleinen Bergwerken und Steinbrüchen 12 Jahre oder jünger waren. In **Guatemala**, der **Vereinigten Republik Tansania** und anderen Ländern zerkleinern Kinder zusammen mit ihren Eltern große Steine zu Schotter für die Bauindustrie. Obwohl die Kinder ebenso hart arbeiten wie die Eltern, verdienen sie – wenn überhaupt – sehr viel weniger als diese. Bergbau ist (wie bei der Goldgewinnung in **Peru**) manchmal mit Schuldknechtschaft verbunden, und er kann zur Finanzierung bewaffneter Konflikte dienen (wie der Diamantenbergbau in **Sierra Leone**). Die meisten Bergwerke, in denen Kinder arbeiten, sind klein – die Gefahren dort sind es nicht. In vielen Ländern sind Kinder in einem verwandten Produktionsbereich unmittelbar mit der Backsteinherstellung beschäftigt, häufig im Zusammenhang mit Schuldknechtschaft (wie in Südasien) oder familiären Produktionsquoten (wie in manchen lateinamerikanischen Ländern).

*Die unbestreitbar schlimmsten Formen
der Kinderarbeit**Nicht genug
Material*

101. Bisher wurde Kinderarbeit in rechtmäßigen Wirtschaftssektoren erörtert, in denen die innerstaatliche Gesetzgebung regelt, ob eine bestimmte Tätigkeit für Kinder verschiedener Altersgruppen zulässig ist oder nicht. Die unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit sind jene, die unter allen Umständen gegen das Völkerrecht verstoßen. Mit zunehmender Forschung verstehen wir diese Formen der Kinderarbeit immer besser, doch wir sind nach wie vor mit dem unüberwindlich scheinenden Problem der Verfügbarkeit und Qualität der Daten konfrontiert. Das Material ist lückenhaft und unvollständig, und so muß das dynamische Gesamtbild Stückwerk bleiben – eher eine Skizze als eine Fotografie. Der nächste Gesamtbericht über Kinderarbeit in vier Jahren wird Gelegenheit geben zu prüfen, inwieweit wir unsere heutigen Informationslücken haben füllen können.

⁷³ IAA: *Social and labour issues in small-scale mines* (Genf, 1999).

Kasten 2.3

Kinderarbeit in kleinen Bergwerken in Kolumbien

Untersuchungen über Kinderarbeit bei der Gewinnung von Gold, Smaragden, Kohle und Ton in Kolumbien bieten eine Fülle von Informationen über die Zeiteinteilung der Kinder, die Löhne (und wem sie ausgezahlt werden), die üblichen Probleme und Risiken, den Standpunkt der Kinder in bezug auf Arbeit und Schule sowie die Lage der Bergmannsfamilien und -gemeinschaften.

Jungen wie Mädchen laufen Gefahr, schon frühzeitig (mit fünf Jahren und verstärkt ab sieben Jahren) mit der Arbeit in kleinen Bergwerken zu beginnen. Die Mädchen haben zusätzlich noch Haushaltspflichten, und dies beeinträchtigt ihre Schulbildung. Trotz ihrer vielen Arbeitsstunden (wöchentlich zwischen 14 und 27 Stunden) werden 60 Prozent der Kinder nicht bezahlt. Folglich ist die Vorstellung, die Kinder würden zum Familieneinkommen beitragen, illusorisch. Obwohl die Kinder extremen Temperaturen, beißenden Gerüchen, Staub, Insektenstichen und Bissen anderer Tiere ausgesetzt sind, bringen sie ein gewisses Maß an Zufriedenheit mit ihrer Arbeit zum Ausdruck.

Quelle: IAA und MINERCOL: *The boys and girls who work in Colombia's small-scale mining: Sociocultural, economic and legislative diagnosis* (IAO und MINERCOL, Lima, 2001).

Formen von Kindersklaverei wie Kinderverkauf und -handel, Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit

102. Die verschiedenen Formen der Kindersklaverei, die vom Übereinkommen Nr. 182 (und von anderen internationalen Instrumenten) verboten worden sind, treten in verschiedenen Wirtschaftszweigen und Tätigkeiten auf. Wir haben z.B. schon gesehen, wie es in der Landwirtschaft und der Backsteinherstellung zu Schuldknechtschaft kommen kann und wie Kinder als Hausangestellte verkauft werden. Die Methoden, mit denen hier eine ansonsten harmlose Erwerbstätigkeit organisiert wird, machen diese Tätigkeit zu einer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Daher ist es wichtig, im Auge zu behalten, daß die schlimmsten Formen von Kinderarbeit das Ergebnis einer bestimmten Art von Arbeit oder aber der Art und Weise sein können, wie dem Kind diese Arbeit abverlangt wird – oder auch einer Kombination von beiden.

Wie kommt es zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit?

103. Schuldknechtschaft liefert Kinder – ungeachtet dessen, ob ihre Eltern die eingegangene Schuld durch eigene Arbeit oder durch die Dienste ihrer Kinder abtragen wollen – letztlich auf Gedeih und Verderb dem Grundbesitzer, Auftragnehmer oder Geldverleiher aus, und in dieser Situation sind sie wirtschaftlich wie bildungsmäßig benachteiligt. Der Hauptunterschied zwischen der Schuldknechtschaft von Erwachsenen und der von Kindern ist die Tatsache, daß die Kinder sich nicht selbst verschuldet haben, sondern daß es die Erwachsenen in ihrem Namen taten. Der Zusammenhang von Kinderarbeit und der von Generation zu Generation weitergegebenen Armut könnte kaum deutlicher sein. Die Schuldknechtschaft von Kindern floriert in mehreren Teilen der Welt: nicht nur in Südasien, wie allgemein bekannt ist, sondern auch in Lateinamerika, Afrika und Südostasien.

Die Schulden der Erwachsenen bezahlen

104. Schuldknechtschaft ist zunehmend verbunden mit dem Handel von Kindern zwecks Ausbeutung ihrer Arbeitskraft. Ländliche Armut im Zusammenhang mit Bevölkerungswachstum und raschen Urbanisierung veranlaßt manche Eltern, ihre Kinder Vermittlern anzuvertrauen, und zwar nicht nur gegen Zahlung von Geld, sondern auch in der Hoffnung, daß die Kinder am Bestimmungsort zur Schule gehen oder eine Ausbildung bekommen. In anderen Fällen beschließen die Kinder selbst, ihre Familie zu verlassen (siehe Kasten 2.4). Kinder, die dann beispielsweise im Sexgeschäft, in der Hausarbeit oder in einem Sweatshop ausgebeutet werden, erfahren möglicherweise nie die Höhe der Schulden, für deren Rückzahlung sie arbeiten, noch die Rückzahlungsbedingungen.

*Der Faktor
Geschlecht*

105. Wann und wie Kinder durch Handel in Zwangsarbeit geraten, hängt u.a. auch von ihrem Alter und Geschlecht ab. Je jünger ein Kind ist, desto weniger Chancen hat es, einer Zwangsarbeit zu entkommen. Jungen und Mädchen können zu unterschiedlichen Betätigungsarten gezwungen werden – z.B. werden Mädchen vorwiegend für kommerzielle sexuelle Ausbeutung und Hausarbeit angeworben, Jungen vorwiegend für bewaffnete Konflikte und als Kameljockeys für den Mittleren Osten – doch gibt es zahlreiche Überschneidungen.

106. Die Routen und Mechanismen des Kinderhandels werden immer klarer⁷⁴, doch über die Anzahl der Kinder weiß man wenig. Es wird angenommen, daß der Kinderhandel einen jährlichen Umsatz von einer Milliarde Dollar macht und ihm jedes Jahr schätzungsweise 1,2 Millionen Kinder ins Netz gehen. Es handelt sich um ein wirklich weltweites Problem, denn es verbindet alle Länder und Regionen der Welt in einem komplexen Netzwerk, das das illegale Verschieben von Menschen möglich macht. Die Quellen, Bestimmungsorte und Routen des Handels verändern sich ständig aufgrund weltweiter Veränderungen des Angebots, der Nachfrage und der gesetzlichen Vorschriften. In West- und Zentralafrika ist ein Großteil des Handels Familiensache; hier geht er zurück auf traditionelle Pflegesysteme, die erst heute ausbeuterische Züge angenommen haben.

*Kinderhandel –
kein Land ist
immun*

107. Der Handel mit kleinen Kindern zwecks Ausbeutung in der Landwirtschaft und der Hausarbeit beispielsweise ist in Afrika südlich der Sahara erst in jüngerer Zeit als Problem erkannt worden, während in Südostasien der Kinderhandel zwecks Prostitution schon seit langem Anlaß zu Besorgnis gibt. Länder in Westeuropa und Nordamerika geben heute offen zu, daß sie Destinationen des Handels mit Männern, Frauen und Kindern aus aller Welt und für die verschiedensten Zwecke sind. In den Transitländern ist eine massive Zunahme des Handels festzustellen. Die **Republik Moldau**, **Rumänien** und die **Ukraine** gehören zu den Ländern, aus denen die meisten Mädchen und Frauen geholt werden. Mädchen aus Osteuropa werden zunächst nach **Bosnien-Herzegowina**, Kosovo oder **Albanien** gebracht, wo sie an einheimische Banden verkauft werden, die sie dann nach Westeuropa in die Prostitution weiterverkaufen⁷⁵. Andere Übergangsländer wie die **Mongolei** und **Kirgistan** sind ebenfalls zu Drehscheiben des Menschenhandels geworden: hochspezialisierte internationale Banden schleusen Mädchen durch die **Russische Föderation** nach Westeuropa und durch **China** nach **Japan** und **Australien**⁷⁶.

⁷⁴ Siehe z.B. P. Boonpala und J. Kane: *Trafficking of children: The problem and responses worldwide* (Genf, IAA, 2001).

⁷⁵ IOM: *Trafficking in unaccompanied minors for sexual exploitation in the European Union* (Brüssel, IOM, 2001); und IOM: *Victims of trafficking in the Balkans: A study of trafficking in women and children for sexual exploitation to, through and from the Balkan region* (Slowakische Republik, IOM, 2001).

⁷⁶ IPEC: *Country report Mongolia: Trafficking related issues* (Ulaanbaatar, IAO, 2001); und IOM: *Trafficking in women and children from the Kyrgyz Republic* (Bishkek, IOM, 2000).

Kasten 2.4

Die Methoden der Kinderhändler

Die Händler verfügen über eine ganze Palette von Anwerbemethoden; sie können ihre Opfer unter Drogen setzen, sie entführen, sie überreden und vieles andere mehr.

Berichte aus der Mekong-Subregion bestätigen, daß nicht alle Kinder gegen ihren Willen in den Kinderhandel geraten. Eine zunehmende Anzahl von Mädchen vor allem in Myanmar und der chinesischen Provinz Yunnan brauchen nur zu einem Job überredet werden; sie wissen zwar, daß es ein Handel ist, sind sich aber nicht im klaren über den Umfang der Schulden, die sie werden abarbeiten müssen. Manche dieser Mädchen sind mit Prostituierten befreundet und werden aufgrund des Erwartungsdrucks ihrer Umgebung und der Vertrautheit mit dem Milieu „freiwillig“ zu Prostituierten. Je erfahrener die Kinder sind, desto unabhängiger bewegen sie sich. Beim ersten Mal lassen sich Kinder möglicherweise nur unter Zwang in den Handel hineinziehen, doch später werden manche es angesichts mangelnder Alternativen vorziehen, dort zu bleiben, wo sie gelandet sind.

In dieser Region ist der Kinderhandel gut organisiert und gewinnbringend. Die Akteure sind Zuträger, Agenten oder Agentenhelfer, Reiseveranstalter, Polizeibehörden, Eltern oder Verwandte, Aufpasser und Stellenvermittlungsbüros. Jeder von ihnen hat eine bestimmte Aufgabe und erhält eine bestimmte Summe. Außerdem hat jeder Job seine Verfahren und seine Routen und ein eigenes Netzwerk.

Es ist völkerrechtlich festgelegt, daß bei Kindern unter 18 Jahren die „Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung und der Empfang ... zum Zweck der Ausbeutung“ als Kinderhandel zu betrachten ist, selbst wenn dies nicht mit „Androhung oder Anwendung von Gewalt oder (mit) anderen Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Mißbrauch von Macht ...“ verbunden ist, wie es in Artikel 3 a) im Hinblick auf Personen über 18 Jahren heißt¹.

¹ Vereinte Nationen: Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (2000), Art. 3.

Quellen: H. van de Glind und C. Coenjaerts: Combating trafficking in children for labour exploitation in the Mekong subregion: A proposed framework for ILO-IPEC action and proceedings of a Mekong subregional consultation (Bangkok, IAO, 1998).

Zwangsrekrutierung von Kindern für bewaffnete Konflikte

Kinder in bewaffneten Konflikten

108. Die Erfahrungen von Kindern, die – vor allem in **Afrika** – gezwungen worden sind, an bewaffneten Konflikten teilzunehmen, veranlaßten die Internationale Arbeitskonferenz, diese Praxis als eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit einzustufen. Zwar stellen „Kindersoldaten“⁷⁷ nur einen geringen Prozentsatz der Kinderpopulation eines jeglichen in Konflikt befindlichen Landes, doch sie werden extrem traumatisiert. In dem Maß, wie die Regierung die Kontrolle über Teile des Staatsgebiets verliert (wie etwa in **Kolumbien**), verringern sich ihre Möglichkeiten, gegen den Einsatz von Kindern in Kampfhandlungen einzuschreiten.

109. Die Anzahl der Kinder unter 18 Jahren, die vom Staat oder von nichtstaatlichen militärischen Gruppen gezwungen oder veranlaßt worden sind, mit Waffen an Kampfhandlungen teilzunehmen oder als Träger, Boten, Köche oder Sexsklaven zu dienen, wird im allgemeinen auf rund 300.000 geschätzt⁷⁸, davon allein in Afrika 120.000⁷⁹. Die jüngsten dieser Kinder sollen acht Jahre alt sein⁸⁰. Die Rolle von Mädchen in bewaffneten Konflikten ist nicht unerheblich und

⁷⁷ Der verbreitete Begriff „Kindersoldat“ umfasst auch Hilfspersonal im weitesten Sinne. Es gibt einen Zusammenhang zwischen der zunehmenden Verwendung von Kleinwaffen in modernen Konflikten und dem zunehmenden Einsatz von Kindern. Moderne Schußwaffen sind leicht und handlich, und deshalb werden Kinder als Nachschubträger wie auch als Kämpfer immer beliebter.

⁷⁸ Vereinte Nationen: Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über die Umsetzung der Resolution 1261 (1999) über Kinder und bewaffnete Konflikte, Generalversammlung der Vereinten Nationen, 55. Tagung, New York, 2000.

⁷⁹ The Coalition to Stop the Use of Child Soldiers: *Africa Report*, siehe www.child-soldiers.org/reports_africa/executive_summary.html

⁸⁰ The Coalition to Stop the Use of Child Soldiers: *Americas Report*, siehe www.child-soldiers.org/reports_latamr/executive_summary.html

wird oft falsch eingeschätzt: Viele Berichte sprechen ausschließlich von erzwungenen sexuellen Diensten für erwachsene Soldaten, doch in Wirklichkeit erfüllen sie vielfältige Aufgaben, darunter auch als Frontkämpferinnen⁸¹.

110. Die Kinder, die in Zeiten bewaffneten Konflikts als Soldaten und in Friedenszeiten als Arbeitskräfte angeworben werden, kommen aus den gleichen Gruppen. Es handelt sich um

- Kinder, die von ihren Angehörigen getrennt worden sind oder die aus nicht mehr intakten Familien kommen (z.B. Waisen, unbegleitete Kinder, Kinder mit alleinerziehendem Elternteil, Kinder aus Haushalten mit minderjährigem Haushaltsvorstand);
- wirtschaftlich und sozial benachteiligte Kinder (z.B. Arme aus ländlichen und städtischen Gebieten, Kinder ohne Zugang zu Schulbildung, Berufsbildung und einem annehmbaren Lebensstandard);
- andere Randgruppen (z.B. Straßenkinder, bestimmte Minderheiten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene).

111. Es gibt eine Fülle von Beispielen für die Zwangsrekrutierung von Kindern und Jugendlichen. Im Norden von **Bosnien und Herzegowina** sind 1996 16- bis 18-jährige Kinder gezwungen worden, in Arbeitsbrigaden ohne Bezahlung Gräben auszuheben, Nachschub zu transportieren, tote und verwundete Kombattanten zu evakuieren, als menschliche Schutzschilde zu fungieren, die Ernte einzubringen, Brennholz zu schlagen und in Fabriken zu arbeiten. Bemerkenswerterweise waren die meisten von ihnen Muslime, Kroaten und Roma, also Angehörige sozial ausgegrenzter Gruppen⁸².

112. Bei langwierigen Konflikten mit niedriger Intensität ist für Kinder die Wahrscheinlichkeit größer, Kombattanten zu werden, da Bildungseinrichtungen und Infrastrukturen nach und nach zerstört werden. Auch die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes kann eine Rolle spielen. In den achtziger Jahren stützte sich die Diamantenförderung in **Sierra Leone** zunehmend auf kleine lokale Unternehmer, die für hohe Gewinne sorgten, indem sie Jugendlichen geringe Löhne zahlten. Da außerdem wenig in das Bildungswesen der Bergbauggebiete investiert wurde, konnte die Vereinigte Revolutionäre Front (RUF) viele untätige Jugendliche anwerben. Manche wurden gezwungen, als Soldaten zu dienen, andere ließen sich freiwillig rekrutieren, weil Anreize wie informelle Ausbildung, bessere Löhne und Drogen geboten wurden⁸³. Nicht alle Kinder werden demnach gezwungen, Soldaten zu werden: der Militärdienst erscheint marginalisierten und schutzlosen Kindern tragischerweise als der wirtschaftlich beste Ausweg. Es kommt hinzu, daß Kinder und insbesondere Jugendliche durch die mit

⁸¹ S. McKay und D. Mazurana: *Girls in militaries, paramilitaries and armed opposition groups*, Auf der Internationalen Konferenz über vom Krieg betroffene Kinder vorgelegtes Papier, Winnipeg, Kanada, Sept. 2000. Dieser Studie zufolge erfüllen Mädchen unterschiedliche Aufgaben in bewaffneten Gruppen: Kampfhandlungen 41 Prozent, Selbstmordaktionen 10 Prozent, Lastentragen 25 Prozent, Kochen 13 Prozent, Lagerbegleitung 18 Prozent, Spionage 1 Prozent, Plünderungen 21 Prozent, sexuelle Dienste 28 Prozent.

⁸² Vereinte Nationen: *Situation in the region of Banja Luka, northern Bosnia and Herzegovina*, Periodischer Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission (Dok. E/CN.4/1996/3, 1995).

⁸³ P. Richards: *Fighting for the rain forest: War, youth and resources in Sierra Leone* (Oxford, James Currey, 1996), S. 28-29, 48-52.

dem Konflikt verbundene Ideologie – Religionsausübung, Kampf für Selbstbestimmung oder andere soziale Anliegen – angelockt werden können⁸⁴.

Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern

*Machtgefälle
führt zu sexueller
Ausbeutung*

113. Diese schlimmste Form der Kinderarbeit illustriert in höchst dramatischer Weise, wie Kinder aufgrund ihrer Machtlosigkeit der Ausbeutung durch Erwachsene ausgeliefert sind. Für viele Kinder, die unter Drogen gesetzt, entführt, mißbraucht und/oder von ihren Eltern oder anderen Angehörigen verkauft werden, ist dies der erste Schritt in die Ausbeutung durch Prostitution, Herstellung von Pornographie und pornographische Darbietungen⁸⁵. Es ist allerdings nicht immer leicht, zu unterscheiden zwischen Kindern, die Opfer kommerzieller sexueller Ausbeutung sind, und Kindern, die aufgrund ihrer Situation der sexuellen Ausbeutung und dem sexuellen Mißbrauch durch Erwachsene ausgesetzt sind. Kinder können durch Überredung oder Drohungen zum Geschlechtsverkehr mit Erwachsenen veranlaßt werden, von denen sie abhängig sind. Aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara liegen zahlreiche Berichte über Lehrer vor, die Kinder im abgeschlossenen schulischen Bereich sexuell mißbraucht haben⁸⁶. Die furchtbaren seelischen und körperlichen Folgen sexueller Ausbeutung für die Kinder – darunter sexuell übertragene Krankheiten, HIV-Infektionen, Schwangerschaften und Abtreibungen, physische Gewalt und Mißbrauch – können zum Verlust der Selbstachtung, zu seelischen und körperlichen Erkrankungen, Unfruchtbarkeit, Verhaltensstörungen, Drogenmißbrauch und zum Tod führen.

*Fakten sammeln im
Rahmen der
Folgemeasures*

114. In den Jahresberichten, die Länder aller Entwicklungsstadien im Rahmen der Folgemaasures zur Erklärung im Jahr 2002 unterbreiteten, wurden Prostitution und der Verkauf von und Handel mit Kindern, insbesondere Mädchen, am häufigsten als die schlimmsten Formen der Kinderarbeit genannt, „deren Existenz bekannt sei oder vermutet werde“. Schätzungen gehen zwar von mehreren Hunderttausend in manchen Ländern aus, doch die tatsächlichen Zahlen sind unbekannt. Dort, wo Daten vorliegen, sind sie meist nicht nach Geschlecht oder Alter aufgeschlüsselt.

115. Zu den soziokulturellen Faktoren, die die Verwicklung von Kindern und oftmals Mädchen in kommerzielle sexuelle Ausbeutung fördern, gehören Mangel an Bildung und wirtschaftlichen Möglichkeiten, die scheinbar sich bietenden relativ guten Verdienstmöglichkeiten, die traditionelle Pflicht der Kinder, mit jedwedem Einkommen für den Unterhalt der Eltern zu sorgen, und die Auflösung familiärer Strukturen⁸⁷. Wie in vielen anderen Übergangsländern hängt Kinderprostitution in der **Russischen Föderation** (schätzungsweise 12 bis 15 Prozent aller Prostituierten Moskaus sind jünger als 18 Jahre; die entsprechenden Prozentsätze in kleineren Städten sollen noch höher liegen) häufig mit

⁸⁴ Vereinte Nationen: *Promotion and protection of the rights of children: Impact of armed conflict on children*, von Graça Machel ausgearbeitete Studie (Dok. A/51/306, 1996).

⁸⁵ Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Asien und den Pazifik: *Sexually abused and sexually exploited children and youth in the Greater Mekong subregion: A qualitative assessment of their health needs and available services* (New York, Vereinte Nationen, 2000).

⁸⁶ Siehe F. Leach, P. Machakanga und J. Mandoga: *Preliminary investigation of the abuse of girls in Zimbabwean Junior Secondary Schools* (Harare, United Kingdom Department for International Development Research Paper No. 39, 2000), zitiert in R. Baker: *The sexual exploitation of working children: Guidelines for action to eliminate the worst forms of child labour* (London, DFID Social Development Department, 2001), S. 17.

⁸⁷ H. Berger und H. van der Glind: *Children in prostitution, pornography and illicit activities, Thailand; Magnitude of problems and remedies*, Diskussionspapier, Asiatische Regionaltagung über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, Phuket, Thailand, 1999 (Bangkok, IAO, 1999).

interner oder externer Migration zusammen. In vielen entwickelten Ländern ist in solchen Aktivitäten ein hoher Anteil von Kindern aus indigenen Gruppen oder von Ausländern zu beobachten (z.B. in **Kanada** und den **Vereinigten Staaten**).

Die Nachfrage ist der entscheidende Faktor

116. Selbstverständlich beeinflusst auch die Nachfrage die Erscheinungsformen des Problems. Die Stationierung von Truppen oder umfangreiche öffentliche Arbeiten können anziehend wirken. In Tourismuszentren ist die Nachfrage nach Prostituierten sehr ausgeprägt. Wenn die Kunden vor allem im Kontext von HIV/AIDS junge Kinder bevorzugen, dann wird sich das Angebot zwangsläufig vergrößern. Die Kunden im Sextourismus sind – ebenso wie die von ihnen ausgebeuteten Kinder – männlichen und weiblichen Geschlechts. Die beach boys in **Gambia** und **Jamaika** z.B. stehen den Touristinnen zur Verfügung.

117. Berichten zufolge nimmt die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Jungen zu. Wie jüngst im Rahmen einer Schnelluntersuchung des IPEC in **El Salvador** festgestellt wurde, stellen Jungen dort ein Drittel aller sexuell ausgebeuteten Kinder zwischen 14 und 17 Jahren. Während Jungen in den meisten Ländern 10 bis 20 Prozent aller betroffenen Kinder ausmachen, gibt es einige Länder wie etwa **Pakistan** und **Sri Lanka**, wo Jungen in der Mehrheit sind. Zwar mögen Jungen und Mädchen sexuelle Ausbeutung unterschiedlich erfahren, zwar mögen Jungen physisch weniger unter Druck zu setzen sein – durch weder für die einen noch für die anderen ist diese Erfahrung auch nur eine Spur erträglicher.

Kinder in unerlaubten Tätigkeiten

118. Es liegen nur sehr wenige Informationen über die Verwicklung von Kindern in unerlaubte Tätigkeiten wie etwa die Gewinnung von oder den Handel mit Drogen vor. Länder, für die der Drogenhandel ein großes Problem ist – von **Kolumbien** und **Kambodscha** bis hin zu den **Vereinigten Staaten** und der **Russischen Föderation** –, wissen nur allzu gut, daß Kinder und auch sehr junge Kinder bei einer solchen Tätigkeit unter die Räder kommen können. Es gibt auch Zusammenhänge zwischen der Verfügbarkeit von Drogen und dem Vorhandensein von Straßenkindern. Bei einer Untersuchung über Straßenkinder in St. Petersburg (**Russische Föderation**) sagten 6 Prozent der befragten Kinder aus, sie arbeiteten, weil sie Geld für Drogen benötigten⁸⁸.

⁸⁸ IPEC: *In-depth analysis of the situation of working street children in Saint Petersburg* (St. Petersburg, IAA, 2000).

3. Kinderarbeit und Entwicklungsschocks

119. Kein Land und keine Region ist immun gegen Kinderarbeit, und niemand ist geschützt vor den Auswirkungen von Entwicklungsschocks und Krisen wie denen, die in den letzten Jahren weltweit Erschütterungen ausgelöst haben und dies auch weiterhin tun. Zu solchen Schocks zählen massive wirtschaftliche und finanzielle Schwierigkeiten, politische und wirtschaftliche Transformation, Naturkatastrophen, bewaffnete Konflikte und die HIV/AIDS-Pandemie.

120. Krisen sind oft miteinander verbunden, und ein Land kann mehrere Krisen gleichzeitig durchmachen, deren Auswirkungen sich gegenseitig verstärken (siehe [Kasten 3.1](#)). Eine Krise kann je nach Art und Intensität von unterschiedlicher Tragweite sein, alle Krisen jedoch verschlimmern die Armut, lassen die Anzahl der Menschen, die in einer prekären Lage sind, anwachsen, schwächen die Institutionen, verschlingen die für Sozialausgaben bereitgestellten staatlichen Mittel und haben noch weitere gravierende wirtschaftliche, politische, soziale und psychologische Folgen. Krisen signalisieren und vertiefen gesellschaftliche Brüche und lassen neue entstehen. Die schwersten Schläge erleiden zwangsläufig die einkommensschwachen Gruppen sowie diejenigen, die keine Rücklagen haben. Die meisten Kinder verstehen wahrscheinlich nur wenig von den Kräften, die in ihrem Umfeld am Werk sind, und sie können nicht viel ausrichten, um deren tiefgreifende Auswirkungen auf ihr Leben zu beeinflussen. Von diesen Kräften hängt es ab, ob ein Kind in Sicherheit oder in Gefahr ist, ob es gesund oder krank, hungrig oder satt ist, ob es bei seiner Familie oder bei Fremden oder allein lebt, ob es arbeitet oder zur Schule geht oder beides tut. Aus diesem Grund muß ein dynamisches Gesamtbild von der heutigen Kinderarbeit ausführlich auf das Auftreten und die Auswirkungen von Krisen eingehen.

*Krisen
erschweren
Entwicklung*

Wirtschafts- und Finanzkrisen

121. Der seit Mitte 2001 spürbare Konjunkturrückgang, der sich im Gefolge der terroristischen Anschläge auf die Vereinigten Staaten am 11. September 2001 noch verstärkte, wird weltweit erhebliche soziale Auswirkungen haben. Umfangreiche Personalverminderungen in entwickelten Ländern sind bei Zulieferern und anderen Betrieben in aller Welt bereits jetzt zu spüren. Die Weltbank prognostiziert zumindest kurzfristig eine konjunkturelle Flaute in allen Teilen

Kasten 3.1

Beispiel einer komplexen Krise: Tadschikistan

Als Tadschikistan unabhängig wurde, war es die ärmste und wirtschaftlich rückständigste Republik der ehemaligen UdSSR, hatte aber eine Alphabetisierungsquote von 98 Prozent. Von den Schocks, die den Nährboden für die derzeitigen Probleme mit der Kinderarbeit bereitet haben, seien folgende genannt:

- 1992-1997: bewaffnete Auseinandersetzungen fordern zahlreiche Menschenleben und noch viel mehr Vertriebene und kosten die Regierung sieben Milliarden Dollar;
- 1993: Überschwemmungen zerstören Ernten und Häuser;
- 1995: Diphtherie-Epidemie;
- 1990-1995: Die Volkswirtschaft schrumpft um nahezu 70 Prozent.

Die gegenwärtige Situation sieht wie folgt aus (wobei zu bedenken ist, daß Kinder unter 15 Jahren 41 Prozent der Gesamtbevölkerung stellen):

- Familien überleben häufig nur dank Kinderarbeit, Betteln, Auswanderung, Verkauf von Habseligkeiten und teilweise sogar von Straftaten;
- rapider Verfall der Landwirtschaft;
- Ernährungskrise – Lebensmittel verschlingen 81 Prozent der Ausgaben von Privathaushalten;
- Schulen werden nicht geheizt, sind geschlossen oder dienen als Übergangslager; es gibt keine Lehrer mehr, da die Gehälter zu niedrig sind oder nicht gezahlt werden;
- für rückkehrende Flüchtlinge wird seit 1997 Förderunterricht benötigt;
- zunehmende Kluft zwischen den Geschlechtern.

Quelle: UNDP: *National Human Development Report: Tajikistan* (1999), Kap. 4.

der Welt. Arbeitsplatzverluste und sinkende Investitionen werden die Armut verschärfen, was wiederum zu einem Anwachsen der Kinderarbeit führen kann, sofern nicht Maßnahmen ergriffen werden, die die Probleme lindern. Zwar sind die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftskrise und Kinderarbeit noch nicht ganz geklärt, doch sind aus den Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit einige Schlüsse zu ziehen.

122. Die ostasiatische Wirtschafts- und Finanzkrise (1997-1998) hat gezeigt, mit welcher Geschwindigkeit solche Probleme auftreten können und welche Tragweite sie haben. Die Fürsorge für die Kinder ist infolge der Krise offenbar hauptsächlich aus folgenden Gründen zurückgegangen:

- aufgrund des Beschäftigungsrückgangs im formellen Sektor sanken die Familieneinkommen, weshalb Erwachsene eine Beschäftigung im informellen Sektor aufnehmen;
- aufgrund der Inflation sanken die Realeinkommen, und dies wirkte sich auf die Kosten der Ernährung und der Gesundheitsversorgung aus;
- angesichts sinkender Staatseinnahmen waren die Regierungen immer weniger in der Lage, die Sozialleistungen aufrechtzuerhalten⁸⁹.

123. Und doch sind die Folgen dieser Krise für Kinder offenbar weniger einschneidend gewesen als zu erwarten war. Im allgemeinen gingen die meisten Kinder weiter zur Schule und erhielten genügend Nahrung und Gesundheitsversorgung, und zwar vor allem deshalb, weil die Ressourcen der Familien verwendet wurden, um eine ausreichende Versorgung aufrechtzuerhalten⁹⁰. Die Überlebensstrategien, die viele in der informellen Wirtschaft tätige Familien entwickelt haben, dürften die Folgen der Krise ebenfalls etwas abgefedert haben. Im Gegen-

Die Folgen der Ostasienkrise für Kinder

Wie Haushalte mit der Krise umgehen

⁸⁹ AusAID: *The impact of the Asia crisis on children: Issues for social safety nets*, ein von der australischen Regierung in Auftrag gegebener Bericht für APEC, 1999, S. 101. Siehe auch E. Lee: *The Asian financial crisis: The challenge for social policy* (Genf, IAA, 1998).

⁹⁰ IAO/UNDP: *Employment challenges of the Indonesian economic crisis* (Jakarta, IAO, 1998).

satz dazu sind die Einkommen der im formellen Sektor Beschäftigten drastisch zurückgegangen oder ganz weggefallen.

124. Innerhalb der Region gab es auch Unterschiede. Die Wirtschaft **Indonesiens** wurde am meisten in Mitleidenschaft gezogen, doch auf die Kinderarbeit wirkte sich dies insgesamt wenig aus. Die Tatsache, daß Schulbildung für sehr wichtig gehalten wird, die soziale Wahrnehmung der Kinderarbeit und die Wirksamkeit staatlicher Armutsbekämpfungsprogramme haben wahrscheinlich erheblich dazu beigetragen, daß die Schulbesuchsquoten aufrechterhalten werden konnten⁹¹. Die Regierung schaffte die Schulgebühren ab und richtete mehrere Förderungsprogramme ein, die bedürftigen Schülern helfen, die versteckten Kosten der Ausbildung zu tragen. 1997-98 nahm der Anteil der erwerbstätigen Kinder zwischen 10 und 14 Jahren um nur 0,6 Prozent zu, und in der Altersgruppe der 15- bis 19-jährigen nahm er sogar ab, wie die Schulbesuchsquoten zeigen. Es waren die bereits arbeitenden Kinder, die die Folgen der Krise am meisten zu spüren bekamen; hier gab es offenbar eine Verlagerung von der Lohnarbeit hin zu gefährlicherer informeller Arbeit, einen Rückgang der Verdienste sowie Arbeitsplatzverluste⁹². Zwar erholte sich das Land dann von der Krise, aber an den vor der Krise beobachteten Rückgang der Kinderarbeit konnte nachher nicht angeknüpft werden.

*Politische
Maßnahmen*

125. Im Gegensatz zu Indonesien wurden die **Philippinen** von der Krise nicht so stark in Mitleidenschaft gezogen, doch hier hat Kinderarbeit deutlich zugenommen. Der Schulbesuch vor allem auf der Sekundarstufe ging zurück. Gleichzeitig stieg die Jugendarbeitslosigkeit steil an. Sowohl Kinder als auch Jugendliche waren damit anfälliger für informelle, unrechtmäßige und gefährliche Erwerbstätigkeit⁹³.

126. In **Thailand** hatte die Krise begrenzte negative Auswirkungen auf den Schulbesuch generell, jedoch stieg die Jugendarbeitslosigkeit an. In ländlichen Gebieten allerdings brachen mehr und mehr Kinder die Schule ab, was möglicherweise auf eine Zunahme der Kinderarbeit schließen läßt. Im Schuljahr 1998-99 brachen fast doppelt so viele Kinder aus armen Familien die Schule ab wie Kinder aus nicht armen Familien⁹⁴.

127. Auch in anderen Regionen haben die Armen in Zeiten der Wirtschaftskrise proportional mehr verloren als die Reichen. Aufgrund der schweren Rezessionen in **Brasilien** und Chile mußten ärmere Kinder häufig die Schule verlassen. Doch die Auswirkungen sind nicht gleichförmig in Ländern oder sozioökonomischen Gruppen. In Asien scheinen die Bewältigungsstrategien der Haushalte stark von der Regierungspolitik geprägt zu sein, und zwar vor allem im Hinblick auf Sozialfürsorge und Bildung – ein Anzeichen dafür, daß Sozialschutz für die Armen höchst wichtig ist, um die Folgen der Krise abzumildern. Solche Erfah-

*Erfahrungen
außerhalb Asiens*

⁹¹ L.A. Cameron: *The impact of the Indonesian financial crisis on children: An analysis using the 100 villages data*, Innocenti-Arbeitspapier Nr. 81, Florenz, Innocenti-Forschungszentrum des UNICEF, 2000); und C. Manning: *The economic crisis and child labour in Indonesia*, a.a.O.

⁹² C. Manning: *The economic crisis and child labour in Indonesia*, a.a.O.

⁹³ J.Y. Lim: *The East Asian crisis and child labour in the Philippines*, IPEC-Arbeitspapier (Genf, IAA, 2000).

⁹⁴ Weltbank: *Thailand social monitor: Coping with the crisis in education and health* (Washington, D.C., Weltbank, 1999).

rungen bieten nützliche Erkenntnisse für Länder, die sich – wie etwa Argentinien – heute in einer Wirtschaftskrise befinden⁹⁵.

Übergangsländer

128. Wirtschaftliche und soziale Schocks treten auch im Zusammenhang mit schrittweiser, aber radikaler Transformation auf. Tiefgreifende politische Veränderungen und wirtschaftliche Umstrukturierung hat es in den vergangenen zwei Jahrzehnten in vielen Ländern gegeben. Die Übergangsländer⁹⁶ haben zwar unterschiedliche Erfahrungen gemacht, doch bislang sieht es so aus, als seien die infolge der Umwälzungen entstandenen Verluste der Kinder bei weitem größer als die Gewinne. Chronische Armut ist ein Thema, das an Bedeutung gewinnt; am anfälligsten sind Familien mit Kindern, und hier vor allem alleinerziehende Eltern und solche aus sozial ausgegrenzten Gruppen. Die Transformation hat auch weitreichende psychische Folgen: der Abbau staatlicher Sozialsysteme, der Verlust der Arbeitsplatzgarantie für Erwachsene und der Zusammenbruch des Einkommens und des Lebensstandards lösen bei vielen Menschen Scham, Verwirrung und das Gefühl der Ausgrenzung aus, und so entstehen soziale Probleme wie Drogenmißbrauch. Unter solchen Bedingungen kommt es in vielen Übergangsländern zu Kinderarbeit in bisher unbekanntem Ausmaß.

*Umwälzungen
infolge der
Transformation*

129. Früher war Kinderarbeit nicht nur ideologisch inakzeptabel – sie hatte einfach keinen Platz in den Planwirtschaften, die die Mobilität der Arbeitskräfte kontrollierten und nicht nur persönliche Freiheiten, sondern auch den Arbeitsmarkt streng reglementierten. Offiziell durften Kinder nur dann arbeiten, wenn sie sich im Rahmen der Ausbildung auf ihre künftige Tätigkeit vorbereiteten⁹⁷. Bis heute erklärt Kuba, dort gebe es keine Kinderarbeit⁹⁸. Dennoch hat es vor der Wende selbst in den sozialistischen Ländern Kinderarbeit gegeben⁹⁹.

*Kinderarbeit in
Planwirtschaften*

130. Seit dem Beginn des Übergangs zur Marktwirtschaft stehen Kinder vor allem in armen Familien zunehmend unter dem Druck, zu den Einkünften der Familie beizutragen oder selbst für sich zu sorgen. In allen Ländern der ehemaligen UdSSR sowie Mittel- und Osteuropas gibt es in unterschiedlichem Ausmaß zunehmende Armut, Auflösung familiärer Strukturen, Migration und Vertreibung, Erosion der sozialen Absicherung, Verschlechterung des Gesundheits- und Bildungswesens und Zunahme der Kriminalität und des Drogenmißbrauchs Jugendlicher. Zugleich gibt es für Kinder immer mehr Möglichkeiten, am weitgehend unregulierten Arbeitsmarkt teilzunehmen, insbesondere in der expandierenden informellen (und häufig illegalen) Wirtschaft. Das Zusammenwirken dieser Faktoren hat zu einer deutlichen Zunahme aller Formen von Kinderarbeit

*Neue Anforderungen
an Kinder*

⁹⁵ D. de Ferranti et al: Securing our future in a global economy (Washington, D.C., Weltbank, 2000), S. 85.

⁹⁶ Als „Übergangsländer“ werden meist diejenigen Länder bezeichnet, die entweder von einer zentral geplanten zu einer marktorientierten Wirtschaft oder aber von einer politisch restriktiven zu einer demokratischeren Ordnung übergehen; beide Übergänge schließen einander keineswegs aus.

⁹⁷ V.N. Yagodkin: *How child labour was eradicated in the USSR: Integrating school and society, population and labour policies, programme*, Arbeitspapier Nr. 109 (Genf, IAA, 1981)

⁹⁸ ILO: *Review of annual reports under the Declaration*, 2002, S. 318-325.

⁹⁹ Zum Beispiel gab es in Vietnam selbst im Vorfeld der „Doi Moi“-Ära, als das Bildungswesen außerordentlich leistungsfähig war, einige Kinder, die in den damals begrenzten Bereichen des informellen Sektors, dem Privatsektor und der Hauswirtschaft arbeiteten. Siehe T. Le, (Hrsg.): *Vietnam family: Responsibilities and resources in the changing of the country* (Hanoi, Social Science Publishing House, 1995).

geführt. Die Behörden haben wenig oder keine Erfahrung mit Kinderarbeit und sind daher kaum in der Lage, wirksame Gegenmaßnahmen zu planen.

131. Im Rahmen der drastischen Wirtschaftsreformen der Mongolei, die zu einem starken Anstieg der Armut führten, senkte die Regierung das Kindergeld. Aufgrund der Dezimierung des Viehbestands durch den strengen Winter 2000 und durch Krankheiten hat die Landflucht auch von Kindern zugenommen, die heute im informellen Sektor als Hausierer oder Schuhputzer arbeiten¹⁰⁰. In keiner der ehemals sozialistischen Volkswirtschaften gab es Straßenkinder. Ausreißer wurden schnell von der Polizei aufgegriffen und entweder nach Hause oder in ein Heim gebracht. Infolge von Armut und Migration gibt es heute – ebenso wie anderswo in der Welt – in den Städten aller Übergangsländer Straßenkinder. In einigen Ländern Osteuropas sind Romakinder besonders benachteiligt. Ihr Anteil in gefährlichen Tätigkeiten, bei denen eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, daß sie krank, straffällig oder arm werden, ist unverhältnismäßig groß.

*Transformation
ländlicher
Wirtschaften*

132. Die Mitarbeit von Kindern in der Landwirtschaft nimmt in einigen Übergangsländern zu. In den Landgebieten Vietnams z.B. führten der Zusammenbruch des kollektiven Sektors und die Einführung eines Haushaltsvertragsystems in der Landwirtschaft dazu, daß Kinder in Familienbetrieben mitarbeiten müssen. Es kann sich auch um Kinder handeln, die entlohnt oder von anderen Haushalten zur Verfügung gestellt werden, möglicherweise nur für Naturalien. In China nimmt die Arbeit von Kindern in Familienbetrieben trotz der Durchsetzung der Grundschulpflicht zu¹⁰¹.

133. Die Beibehaltung der Zuzugsgenehmigungen, einem Relikt des früheren Systems, kann in hohem Maß Armut und soziale Ausgrenzung verschärfen, indem sie Zuwanderer und ihre Kinder zwingt, entweder die Städte (wo sie möglicherweise Arbeit finden würden) zu meiden oder illegal dort zu leben und damit auf ihren Anspruch auf jeglichen noch existierenden Sozialschutz zu verzichten.

*Das Bildungs-
wesen: Opfer des
Übergangs*

134. Nicht nur das Sozialschutzsystem, sondern häufig auch das Bildungswesen wird durch die Transformation in Mitleidenschaft gezogen, wodurch das Problem der Kinderarbeit noch verschärft wird. Die Schulen erhalten von der öffentlichen Hand immer weniger Mittel, die Lehrer werden weitgehend nicht mehr bezahlt. Steigende Ausgaben für Schulbücher und Kleidung sowie die Tatsache, daß Kinder, die zur Schule gehen, kein Geld verdienen – all dies ist eine zunehmende Belastung für Familien. In Kirgistan hat die Kürzung der staatlichen Bildungsausgaben zu einer Reduzierung der Anzahl öffentlicher Schulen und zu überfüllten Klassen geführt. Wo 55 Prozent der Bevölkerung an der Armuts- grenze (und 23 Prozent darunter) leben, haben viele Kinder kein Interesse mehr am Besuch einer Sekundarschule, sondern wollen Geld verdienen, und die meisten von ihnen sind als Verkäufer, Transportarbeiter, Lumpensammler oder Hilfsarbeiter tätig¹⁰².

*Veränderte gesell-
schaftliche Werte*

135. Ein weiterer Faktor im Zusammenhang mit Transformation und Kinderarbeit sei noch erwähnt, nämlich die Veränderung der Wertvorstellungen und Ziel-

¹⁰⁰ Zusammenfassung der IBFG-APRO-Tagung zur Kampagne gegen Kinderarbeit, 24.-26. Juli 2001 (Bangkok, IBFG-APRO, 2001); und IPEC: *Country report Mongolia: Trafficking-related issues* (Ulaanbaatar, IAO, 2001).

¹⁰¹ I. Epstein: „Child labour and basic education provision in China“, in *International Journal of Educational Development* (Oxford, Pergamon, 1993), Bd. 13, Nr. 3, S. 227-238.

¹⁰² IPEC: *Child labour in Kyrgyzstan: An initial study* (Bishkek, IAA, 2001), S. 10-14.

setzungen im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen. In der Laotischen Demokratischen Volksrepublik scheint zunehmendes Konsumdenken und das Streben nach Luxusgütern einer der Faktoren zu sein, die Erwachsene ebenso wie Kinder zur Abwanderung aus ländlichen Gebieten motivieren, um in den Städten bessere Verdienstmöglichkeiten zu suchen. Dies führt dazu, daß auf dem Land das soziale Gefüge auseinanderbricht und in der Stadt große Gruppen junger Menschen höchst gefährlich leben. Da der Tourismus in diesem Land rapide zunimmt, besteht die Gefahr, daß es als neue Alternative zu den traditionellen Zielen des Sextourismus gesehen wird¹⁰³.

Die HIV/AIDS-Pandemie

136. HIV-AIDS ist dabei, zum entscheidenden Faktor für die Lage von Kindern und die Grundmuster von Kinderarbeit in aller Welt zu werden¹⁰⁴. Einen so nachhaltigen Entwicklungsschock hat es in der Neuzeit wahrscheinlich noch nicht gegeben. Die Verbreitung des Virus betrifft Kinder überall – unmittelbar durch seine Folgen für sie und ihre Angehörigen, und mittelbar durch seinen Einfluß auf ihr gesellschaftliches und wirtschaftliches Umfeld. Auf der Makroebene unterminiert HIV/AIDS sehr ernsthaft das Wirtschaftswachstum und die Produktivität; betrifft dies die Landwirtschaft, dann ist zusätzlich auch die Ernährungssicherheit in Gefahr. Die Zusammensetzung ganzer Gesellschaften hinsichtlich Alter und Geschlecht ändert sich drastisch; immer weniger Menschen in den produktivsten Altersgruppen müssen für immer mehr Unterhaltsbedürftige (einschließlich Kindern) sorgen.

*Ein unvorstellbarer
Entwicklungsschock*

137. Zwar sind die Auswirkungen der Pandemie auf die Kinderarbeit bislang noch nicht genügend erforscht¹⁰⁵, doch ist klar, daß die Pandemie tiefgreifende direkte und indirekte Auswirkungen hat. Umgekehrt treibt Kinderarbeit teilweise auch die Ausbreitung der Krankheit voran – durch die kommerzielle und sonstige sexuelle Ausbeutung von Kindern. Die sozialen Ungleichheiten, die die Ausbreitung von HIV/AIDS fördern, sind in mancher Hinsicht ein Spiegelbild jener, die die Kinderarbeit perpetuieren¹⁰⁶.

138. Es gibt bereits schätzungsweise 13 Millionen AIDS-Waisen unter 15 Jahren¹⁰⁷. Diese Zahl wird in den kommenden Jahren voraussichtlich dramatisch ansteigen. Verwaisung durch HIV/AIDS setzt Kinder deutlich mehr der Gefahr aus, diskriminiert oder krank zu werden und nicht in den Genuß von Bildung und Ausbildung zu kommen. In den neunziger Jahren wurden AIDS-Waisen in der Regel noch von Angehörigen versorgt. Wie heute in Ländern wie **Sambia**, **Simbabwe** und **Uganda** zu beobachten ist, sind diese Systeme der Belastung nicht mehr gewachsen: es gibt infolgedessen immer mehr Haushalte, in denen Kinder Haushaltsvorstände sind, und die Familien, die Waisen aufgenommen

AIDS-Waisen

¹⁰³ IAA: *Country paper: Lao People's Democratic Republic*, auf der von der IAO und Japan veranstalteten Asiatischen Regionaltagung über Kinderhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskräfte und sexueller Ausbeutung, vorgelegtes Arbeitspapier, Manila, 10.-12. Okt. 2001.

¹⁰⁴ Daß Kinderarbeit eine Folge von HIV/AIDS sein kann, erklärte die Internationale Arbeitskonferenz in einer auf ihrer 88. Tagung angenommenen Entschließung (Genf, Juni 2000).

¹⁰⁵ IPEC untersucht gegenwärtig den Zusammenhang zwischen HIV/AIDS und Kinderarbeit in Südafrika, der Vereinigten Republik Tansania, Sambia und Simbabwe.

¹⁰⁶ J. Collins und B. Rau: *AIDS in the context of development* (Genf, UNRISD/UNAIDS, 2000).

¹⁰⁷ Nach der Definition der Vereinten Nationen sind AIDS-Waisen Kinder im Alter unter 15 Jahren, die ihre Mutter oder beide Elternteile durch HIV/AIDS verloren haben.

haben, werden immer ärmer, worunter auch die anderen in diesen Haushalten lebenden Kinder leiden.

139. HIV/AIDS wirkt sich unmittelbar auf die Erwerbstätigkeit von Kindern aus. Die lange Krankheit und schließlich der Tod eines Familienmitglieds führen zu einem dramatischen Rückgang des Familieneinkommens und -vermögens. Noch bevor einer oder beide Elternteile an AIDS oder mit AIDS zusammenhängenden Krankheiten sterben, müssen die Kinder und vorrangig die Mädchen sehr viel mehr Arbeiten im Haushalt übernehmen, u.a. Haushaltspflichten und die Pflege von Geschwistern und kranken Erwachsenen. Darunter können der Schulbesuch und die Gesundheit leiden. Sowohl Jungen als auch Mädchen sehen sich verpflichtet, nach Verdienstmöglichkeiten zu suchen, um den Verlust des Einkommens der Erwachsenen zu kompensieren und für einen Teil der Arztkosten aufzukommen. Kinder werden häufig auch anstelle der erkrankten Frauen zu Landarbeiten herangezogen. Die infolge von HIV/AIDS zunehmende Landflucht von Mädchen wie Jungen läßt die Anzahl von Kindern in der informellen Wirtschaft der Städte anschwellen¹⁰⁸. Der Aufenthalt der Kinder auf den Straßen und die Tatsache, daß sie Geld, Essen, Unterkunft und Bezugspersonen brauchen, erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß sie flüchtige sexuelle Beziehungen eingehen oder kommerziell sexuell ausgebeutet werden. Dies wiederum erhöht die Gefahr einer HIV/AIDS-Infektion, und so schließt sich der Kreis.

*Kinder ersetzen
Verdienstaustauschfall
Erwachsener*

140. Berichten zufolge geraten infolge des HIV/AIDS-Problems immer mehr und immer jüngere Mädchen in die kommerzielle sexuelle Ausbeutung, häufig aufgrund überkommener irriger Vorstellungen von sexuell übertragbaren Krankheiten¹⁰⁹. Mädchen aus den Bergregionen Vietnams z.B. sind in Kambodscha sehr gefragt, weil sie Gerüchten zufolge die Gefahr einer Ansteckung mit HIV/AIDS oder anderen sexuell übertragbaren Krankheiten verringern¹¹⁰.

141. Indirekt wirkt sich HIV/AIDS durch das Bildungswesen auf Kinderarbeit aus, indem es sowohl Schüler- als auch Lehrerpopulationen trifft. Untersuchungen aus Sambia bieten die bisher gründlichste Einschätzung der schulischen Nachteile von AIDS-Waisen, die mit größerer Wahrscheinlichkeit die Schule verlassen als Kinder, die aus anderen Gründen verwaist sind¹¹¹. Selbst wenn Kinder aus Haushalten mit einem oder zwei erwachsenen HIV/AIDS-Kranken nicht ganz aus der Schule genommen werden, um arbeiten zu gehen, so kommen sie doch nur sporadisch zum Unterricht. In Uganda z.B. wurden Unterbrechungen von fünf Monaten bis zu einem Dreivierteljahr registriert; die häufigsten Gründe sind der Mangel an Geld für die Schulgebühren und die Tatsache, daß die Kinder zu Hause bei der Pflege der HIV/AIDS-Patienten helfen müssen¹¹².

*HIV/AIDS und
Schulbesuch*

142. In Ländern mit hohen Infektionsraten wird der Schulbesuch aller Kinder durch die Auswirkungen der Pandemie ernsthaft beeinträchtigt. Die Anzahl der

¹⁰⁸ UNICEF: *Listening to the children: Child workers in the shadow of Aids in eastern and southern Africa* (Nairobi, 2001).

¹⁰⁹ Eine irrige Vorstellung, daß jüngere Mädchen eine HIV-positive Person „desinfizieren“ können. IPEC: *HIV/AIDS and child labour in sub-Saharan Africa*, Projektentwurf (Genf, IAA, 2001).

¹¹⁰ H. van de Glind und C. Coenjaerts: *Combating trafficking in children for labour exploitation in the Mekong subregion: A proposed framework for ILO/IPEC action and proceedings of a Mekong sub-regional consultation* (Bangkok, IAA, 1998).

¹¹¹ Michael Kelly: „The impact of HIV/AIDS on schooling in Zambia“, in Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR) Bulletin (Lusaka, JCTR), 1999, Nr. 42.

¹¹² ActionAid Education Department: *HIV/AIDS and the education sector: Impacts and responses*, Briefing paper (London, 2000).

1998 in Sambia verstorbenen Lehrer etwa entsprach zwei Dritteln der Absolventen pädagogischer Fachschulen –Tendenz steigend. Der Tod durch mit AIDS zusammenhängende Krankheiten beraubt die Schulen ihrer wichtigsten Ressource. Doch auch die Abwesenheit von Lehrern, die selbst oder deren Angehörige eine mit HIV/AIDS zusammenhängende Krankheit haben, hat zur Folge, daß der Unterricht ausfällt, die Qualität der Bildung nachläßt und möglicherweise mehr Schüler die Schule abbrechen oder die Klasse wiederholen. Daraufhin wollen die Kinder nicht mehr zur Schule gehen, und die Eltern bezweifeln, daß ein weiterer Schulbesuch ihrer Kinder von Nutzen ist. Dies wiederum erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß sie Kinderarbeiter werden, und reduziert den Nachwuchs an Fachkräften – einschließlich Lehrern.

143. Zu diesen verschiedenen Auswirkungen von HIV/AIDS auf die Kinderarbeit kommen noch die verheerenden emotionalen und psychischen Folgen bei den Kindern, die zusehen müssen, wie Eltern, Freunde, Verwandte und Lehrer an der Krankheit sterben und wie die Gemeinschaft, in der sie leben, auseinanderfällt. Dadurch werden sie anfälliger für die vielen Formen von Ausbeutung und Diskriminierung und laufen eher Gefahr, Kinderarbeiter zu werden.

*Erhöhte
Anfälligkeit*

Naturkatastrophen und Kinderarbeit

144. Auch Naturkatastrophen können Krisen sein, und zwar sowohl die Katastrophe selbst als auch die durch sie ausgelösten wirtschaftlichen und anderen Schocks. Wirbelstürme, Überschwemmungen und Erdbeben haben umgehend verheerende Folgen: sie fordern Menschenleben und kosten sehr viel Geld. Sie haben darüber hinaus weitere Folgen, die auf lange Sicht Entwicklungsschocks auslösen: Zerstörung der Infrastruktur, Unterbrechung lebenswichtiger Dienstleistungen, Produktionseinbußen (einschließlich bei Nahrungsmitteln), Einkommensverfall, Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsbewegungen, Stagnation der Wirtschaft und Preissteigerungen. Es ist kein Zufall, daß Naturkatastrophen und Armut so häufig zusammen auftreten. Wiederholte Katastrophen haben chronische Armut zur Folge; Mittel und Ressourcen werden fast nur noch für Hilfsaktionen anstatt für Entwicklung eingesetzt. Und Armut läßt Verhältnisse entstehen, unter denen die Auswirkungen von Katastrophen nur noch verheerender sind¹¹³.

*Enge Verbindung
zwischen Armut und
Naturkatastrophen*

145. Sowohl Erwachsene als auch Kinder bekommen die Auswirkungen von Naturkatastrophen zu spüren, doch sind Kinder besonders betroffen durch

*Ein Schock für
Kinder*

- Tod oder Verletzung Angehöriger oder eigene Verletzungen;
- erhöhter Erkrankungsgefahr unter den Bedingungen nach der Katastrophe;
- Obdachlosigkeit, Verlust von persönlicher Habe, Ausweisen und anderen Dokumenten;
- Verlust oder Beschädigung der Habe und des Lebensunterhalts der Familie (Werkzeug, Werkstatt, Land, Ernte, Saatgut, Vieh, Ersparnisse, Arbeitsplatz), infolgedessen Lebensmittelknappheit, Wegfall des Einkommens und möglicherweise Verschuldung;
- Umsiedlung in Lager oder an einen anderen Ort, Verlust des Verwandtschafts- und Nachbarschaftsnetzes (informeller sozialer Schutz);

¹¹³ Zum Beispiel Überschwemmungen, die weitgehend durch Entwaldung verursacht wurden, welche wiederum selbst eine Folge der Armut auf dem Land sein kann.

- Beschädigung der Infrastruktur und Unterbrechung von Dienstleistungen des Bildungs- und des Gesundheitswesens, der Strom- und Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und des Transportwesens;
- Plünderungen und andere Sicherheitsproblemen.

146. Unter solchen Umständen stehen die Gefahren für Kinder – einschließlich der, in Kinderarbeit zu geraten – außer Frage. Dennoch ist kaum erforscht, wie es in solchen Schockzeiten um die Erwerbstätigkeit von Kindern bestellt ist. Zu den wenigen Ausnahmen gehören die Untersuchungen, die 1998 nach den Überschwemmungen in Dhaka (Bangladesch) vorgenommen wurden¹¹⁴. Zu den Überlebensstrategien der Armen in solchen Situationen gehört in der Regel die Aufnahme unterschiedlicher Arten von Darlehen sowie eine Reduzierung der Ausgaben für Lebensmittel, indem billiger oder weniger eingekauft wird. Ein Zunahme der Kinderarbeit wurde nicht festgestellt, doch dies kann ganz einfach daran liegen, daß es aufgrund der anhaltenden Flaute in der informellen Wirtschaft der Stadt keine Verdienstmöglichkeiten gab. Kinder, die bereits vor der Katastrophe erwerbstätig waren, stellen fest, daß ihr Beitrag zum Einkommen der Familie wichtiger geworden ist. Dadurch kann eine gelegentliche Erwerbstätigkeit zu einer längerfristigen werden. Die Art der Arbeit kann sich ändern: möglicherweise wird sie gefährlicher. Kinder, die vor einer Katastrophe leichte Hausarbeiten verrichteten, haben anschließend vielleicht eine schwerere Arbeit, die mehr Zeit in Anspruch nimmt und ihren Schulbesuch beeinträchtigt, sofern es überhaupt noch eine Schule am Ort gibt.

Bewaffnete Konflikte und Kinderarbeit

147. Ebenso wie Naturkatastrophen sind bewaffnete Konflikte sowohl Wirkung als auch Ursache von Armut und Entbehrung. Von den 25 Ländern, die 1998 nach dem Index für menschliche Entwicklung die niedrigsten Werte aufwiesen, waren mehr als die Hälfte den unmittelbaren oder mittelbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts ausgesetzt.

148. Neben den Verlusten an Menschenleben, den Verletzungen und Traumata, die jeder Konflikt verursacht, gibt es auch langfristige Kriegsfolgen, darunter die Zerstörung von Infrastrukturen, der Verlust von Humankapital und von Ersparnissen, Kapitalflucht, Unterbrechung formeller und informeller Wirtschaftstätigkeit und die Abzweigung staatlicher Mittel, die bislang für öffentliche Dienste ausgegeben wurden, für militärische Zwecke¹¹⁵. Auch dies hat für Kinder sowohl während des Konflikts als auch anschließend dramatische Auswirkungen, u.a. dahingehend, daß sie in Kinderarbeit verwickelt werden¹¹⁶.

Die Kosten von Konflikten

149. All das ist nichts Neues. Schon im Ersten und im Zweiten Weltkrieg nahm die Kinderarbeit in den Industriestaaten zu. Da Frauen die Arbeit der zu den

¹¹⁴ Siehe z.B. E. Delap: „Urban children's work during and after the 1998 floods in Bangladesh“, in *Development Practice* (Oxford, Carfax Publishing), 2000, Bd. 10, Nr. 5, S. 662-673; und S.F. Rashid: „The urban poor in Dhaka City a.a.O., S. 240-253.

¹¹⁵ P. Collier: „On the economic consequences of civil war“, in *Oxford Economics Papers* (Oxford, Oxford University Press), 1999, Bd. 51, S. 168-183.

¹¹⁶ Ein Bericht von Graça Machel an die Vereinten Nationen (1996) ließ das Problem der Kinder in bewaffneten Konflikten in seinem ganzen Ausmaß deutlich werden. Vereinte Nationen: *Promotion and protection of the rights of children: Impact of armed conflict on children*, a.a.O.

Streitkräften eingezogenen Männer übernommen hatten, verrichteten Kinder häufig die bisher von den Frauen ausgeübten Tätigkeiten¹¹⁷.

150. Unter den Konflikten der letzten Jahre leiden zunehmend und unverhältnismäßig die Kinder. Die Vereinten Nationen und das UNICEF schätzen, daß durch bewaffnete Konflikte zwischen 1986 und 1996 2 Millionen Kinder getötet, mehr als eine Million zu Waisen gemacht, 6 Millionen verletzt und über 10 Millionen traumatisiert worden sind. Weitere 13 Millionen wurden obdachlos¹¹⁸. Wie viele Kinder durch Krieg von ihren Familien und Gemeinschaften getrennt wurden, weiß man nicht; sie sind sexueller und anderen Formen der Ausbeutung schutzlos ausgeliefert.

Kinder unverhältnismäßig von Konflikten betroffen

151. Bei Bürgerkriegen wird immer weniger zwischen Zivilpersonen und Kombattanten unterschieden, und dies gilt für Kinder ebenso wie für Erwachsene. Wie bereits erwähnt, werden Kinder als Kombattanten und für Hilfsdienste in Konflikte einbezogen. Viel mehr werden jedoch auf andere Weise von bewaffneten Konflikten betroffen. Die bewaffneten Konflikte der heutigen Zeit weisen immer auch bürgerkriegsähnliche Elemente auf und sind häufig von geringer Intensität und langer Dauer. Da „normale“ Wirtschaftstätigkeit in Konfliktzonen nicht möglich ist, entstehen neue Wirtschaftsformen, die das Überleben der Bevölkerung ermöglichen und die Kriegsmaschinerie unterhalten; hierbei entwickeln sich auch spekulative und teilweise unerlaubte Aktivitäten in Privathand (häufig Milizen).

152. Jede dieser Wirtschaftsformen entwickelt eine neue Nachfrage nach Kinderarbeit – und das Angebot ist bekanntlich vorhanden, denn Kriegswaisen und von ihren Eltern und Angehörigen getrennte Kinder müssen arbeiten, um zu überleben. Zunehmende Kinderarbeit in der informellen Wirtschaft ist eine der Folgen bewaffneter Auseinandersetzungen, und des weiteren sind Kinder häufig auch Opfer „pauschaler“ Sanktionen gegen Regierungen oder bewaffnete Oppositionsgruppen¹¹⁹. So hat Kinderarbeit etwa in Bosnien und Herzegowina, wo sie vor dem Krieg nicht sehr verbreitet war, inzwischen zugenommen, insbesondere in sozial ausgegrenzten Gruppen wie den Roma, deren Kinder nun viele Stunden in der informellen Wirtschaft arbeiten¹²⁰. Fünf Jahre nach dem Ende des Konflikts in Ruanda gab es Schätzungen zufolge noch immer zwischen 45.000 und 60.000 Haushalte, denen Kinder vorstanden, welche nach wie vor von ihren Eltern oder anderen erwachsenen Angehörigen getrennt waren. 90 Prozent dieser Haushaltsvorstände waren Mädchen ohne reguläres Einkommen und mit nur geringer Unterstützung aus anderen Quellen. Bei diesen Mädchen bestanden kaum Aussichten, daß sie eine Schule besuchten, und daher waren sie besonders anfällig für Ausbeutung¹²¹. Es kommt hinzu, daß herkömmliche Arbeiten von Kindern wie etwa das Sammeln von Brennholz, das Wasserholen oder Botengänge während und nach Konflikten riskanter sind aufgrund der Schikanen von

Neue Nachfrage nach Kinderarbeit

¹¹⁷ I. Andrews und M. Hobbs: *Economic effects of the World War upon women and children in Great Britain* (New York, Oxford University Press, 1921).

¹¹⁸ Vereinte Nationen: Report of the Secretary-General to the Security Council on the implementation of resolution 1261 (1999) on children and armed conflict, Generalversammlung der Vereinten Nationen, 55. Tagung, New York 2000.

¹¹⁹ Ebd., S. 9.

¹²⁰ Bosnien und Herzegowina, Außenministerium: *National Report on follow-up to the World Summit for Children: Bosnia and Herzegovina* (2000), S. 14.

¹²¹ Afrikanische Entwicklungsbank: *African Development Report 2001* (Oxford, Oxford University Press, 2001), S. 117.

Soldaten und der Gefahr, auf Landminen zu treten, in Kampfhandlungen zu geraten oder entführt zu werden.

Zerstörtes Bildungswesen

153. Bewaffnete Konflikte beeinflussen Kinderarbeit auch durch ihre Auswirkungen auf das Schulwesen. In dem Maß, wie der Staat die effektive Kontrolle über sein Territorium verliert, kann es zur Terrortaktik der Aufständischen gehören, Schulen und Lehrer zu Zielen ihrer Angriffe zu machen. In Mosambik konnten in der Nachkriegszeit in der Provinz Manica lediglich 25 Prozent der schulpflichtigen Kinder eine Grundschule besuchen, da im Krieg so viele Schulen zerstört worden waren¹²². Ausgefallene Schuljahre erfordern die gleiche Zeit, um das Pensum nachzuholen, und dies verzögert den Wiederaufbau. Kriegsbedingte Vertreibung unterbricht des weiteren die Sozialisierung des Kindes in der Familie und den Erwerb insbesondere landwirtschaftlicher und handwerklicher Fähigkeiten für das spätere Leben. Kinder, die weder in der Familie sozialisiert werden noch in der Schule lernen können, sind ungeachtet dessen, ob sie schon als Kinder erwerbstätig sind oder nicht, schlecht vorbereitet für die spätere Suche nach menschenwürdiger Arbeit.

¹²² M. Chingono: „Mozambique: War, economic change and development in Manica Province, 1982-1992“, in F. Stewart and V. Fitzgerald: *War and underdevelopment. Vol. 2. Case studies*, Queen Elizabeth House Series in Development Studies (Oxford, Oxford University Press, 2001).

4. Verständnis der Problematik der Kinderarbeit: Die Grundlage für ihre wirksame Beseitigung

154. Im vorstehenden Teil des Berichts wurde in einem globalen Überblick veranschaulicht, wie kompliziert das Problem der Kinderarbeit in bestimmten Sektoren und Krisensituationen ist. Es wurden Faktoren genannt, die ausschlaggebend dafür sind, ob ein Kind arbeitet oder nicht, welche Art von Arbeit es ausführt, und wie diese Arbeit vielfach eine schlimmste Form der Kinderarbeit darstellen kann. Zwar ist richtig, daß die Umstände, unter denen es zu Kinderarbeit kommt, jeweils unterschiedlich sind, doch gibt es viele Elemente, die allen Arten von Kinderarbeit gemeinsam sind und die berufliche und/oder schulische Entwicklung der Kinder in ihrer jeweiligen Lage negativ beeinflussen. Über die Gründe und über die Folgen der Kinderarbeit in wirtschaftlicher wie in sozialer Hinsicht ist viel geschrieben worden. In diesem Teil werfen wir ein Schlaglicht auf einige der wichtigsten ursächlichen Gründe und darauf, wie diese im Zusammenspiel Kinderarbeit hervorbringen.

Die ursächlichen Gründe wirken sich auf mehreren Ebenen aus

155. Die Fragestellung „Warum arbeiten Kinder?“ ist zu allgemein gehalten, um richtungweisend für wirksame Maßnahmen zur Verhütung von Kinderarbeit sein zu können. Wir müssen vielmehr danach fragen, warum bestimmte Kinder oder Gruppen von Kindern dahin geraten, bestimmte Arten von Kinderarbeit, und insbesondere deren schlimmste Formen, auszuführen. Arbeitsmarktlich gesehen, bilden Kinder keine homogene Kategorie: es scheint ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen Alter, Geschlecht, ethnischer Herkunft, sozialer Stellung und relativer Bedürftigkeit zu bestehen, der sich darauf auswirkt, welche Art von Arbeit Kinder ausführen und wie intensiv bzw. ob sie arbeiten oder nicht.

*Kinderarbeiter
eine heterogene
Gruppe*

156. Daß Kinderarbeit und Armut untrennbar miteinander verbunden sind, ist unbestritten und wird weithin anerkannt. In Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 500 US-Dollar oder weniger im Jahr (zu Preisen von 1987) beträgt der Anteil der 10- bis 14jährigen Kinder an der Erwerbsbevölkerung 30 bis 60 Prozent, wohingegen der entsprechende Anteil in Ländern mit einem Jahres-

*Kinderarbeit und
Armut*

Pro-Kopf-Einkommen von 501 bis 1.000 US-Dollar lediglich 10 bis 30 Prozent ausmacht¹²³. Niemand dürfte bestreiten, was allgemein behauptet wird, nämlich daß Kinderarbeit sowohl eine Folge als auch eine Ursache von Armut ist. Armut im Haushalt treibt Kinder in den Arbeitsmarkt, um Geld zu verdienen und zum Familieneinkommen beizutragen oder einfach um zu überleben. Es gibt auch deutliche Anzeichen dafür, daß Kinderarbeit, indem sie weniger Humankapital heranwachsen läßt, die Haushaltsarmut über Generationen hinweg verewigt und somit das Wirtschaftswachstum und die soziale Entwicklung eines Landes drosselt¹²⁴.

157. Die Schuld für die Kinderarbeit mangels eingehender Analysen der Armut in die Schuhe schieben zu wollen, bringt uns aber der Lösung des Problems kaum näher. Die Armut hat viele Facetten, und diese gilt es zu untersuchen, ebenso wie die anderen Ursachen der Kinderarbeit und in welcher Weise sie sich gegenseitig beeinflussen. Nur so können wir voll und ganz die Dynamik verstehen, die Kinder in verschiedene Arten von Arbeit treibt und zieht. Erst dann lassen sich wirksame und nachhaltige Maßnahmen zur Eindämmung der Kinderarbeit entwickeln – Maßnahmen, die auf alle diese Ursachen gleichzeitig einwirken.

158. Die Ursachen lassen sich auf drei Ebenen analysieren:

*Drei Kausalitäts-
ebenen*

- *Unmittelbare Ursachen* sind die am leichtesten erkennbaren und am offensichtlichsten: Sie wirken sich unmittelbar auf der Ebene des Kindes und der Familie aus. An erster Stelle stehen Einkommensschwächen des Haushalts (das Einkommen reicht nicht aus, um den Lebensunterhalt zu bestreiten) und durch Erschütterungen der Haushaltswirtschaft hervorgerufene Krisen im Geldstrom. So ist es durchaus möglich, daß das älteste Kind in der Familie Eimer und Lappen nimmt, um Windschutzscheiben zu putzen, wenn die Mutter krank, der Vater abwesend und nichts Eßbares im Hause ist.
- *Grundsätzliche Ursachen* sind Wertvorstellungen und Umstände, die eine Familie oder eine Gemeinschaft dazu prädestinieren, die Kinderarbeit für Jungen und/oder Mädchen zu akzeptieren, ja diese sogar zu fördern. Auf dieser Ebene kommt ins Spiel, wie Armut wahrgenommen wird. So kann der Konsumerismus beispielsweise Kinder wie Eltern dazu antreiben, mehr Geld zu verdienen, um damit die mehr und mehr zur Verfügung stehenden Konsumgüter kaufen zu können.
- *Strukturelle oder fundamentale Ursachen* wirken sich auf der Ebene der Gesellschaft und der Wirtschaft im weiteren Sinne aus und beeinflussen somit das förderliche Umfeld, das die Kinderarbeit entweder florieren lassen oder in Grenzen halten kann. Volkswirtschaftliche Armut (ein niedriges Bruttoinlandsprodukt) wirkt sich auf dieser Ebene aus.

159. Aus den Beispielen von Ursachen, die auf den einzelnen Ebenen wirksam werden, wie sie [Tabelle 5](#) zeigt, geht hervor, daß die Einkommensarmut zwar in der Tat ein wesentlicher, aber gewiß nicht der einzige Kinderarbeit verursa-

¹²³ P. Fallon und Z. Tzannatos: *Child labour: Issues and directions for the World Bank* (Washington, Weltbank, 1998). Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß die Erwerbsbeteiligung der Kinder in reicheren Ländern nicht im gleichen Maß abnimmt wie das BIP zunimmt.

¹²⁴ R. Galli: *The economic impact of child labour*, Diskussionspapier DP/128/2001 (Genf, Internationales Institut für Arbeitsfragen, 2001), S. 21.

Tabelle 5. Kausalitätsebenen der Kinderarbeit

Unmittelbare Ursachen	Grundsätzliche Ursachen	Strukturelle oder fundamentale Ursachen
Kaum oder kein Bargeld- oder Nahrungsmittelvorrat	Zerbrochene Großfamilie und Zusammenbruch der informellen Sozialschutzsysteme	Geringes/rückläufiges National-einkommen
Verschuldung der Familie	Eltern ohne Schulbildung; hohe Fruchtbarkeitsraten	Ungleichheiten zwischen Ländern und Regionen; nachteilige Warenaustauschverhältnisse
Steigende Preise für Artikel des täglichen Bedarfs		
Erschütterungen des Haushalts, z.B. Tod oder Erkranken des Einkommensbezieher, Ernteausschlag	Gesellschaftskulturbedingte Erwartungen im Hinblick auf Kinder, Arbeit und Bildung	Erschütterungen der Gesellschaft, z.B. Krieg, Finanz- und Wirtschaftskrisen, Transformation, HIV/AIDS
Keine Schulen bzw. Schulen von niedrigem Niveau oder ohne Bildungswert	Diskriminierendes Verhalten auf der Grundlage des Geschlechts, der Kaste, der ethnischen Herkunft, der Nationalität usw.	Mangelndes finanzielles oder politisches Engagement für Bildung, Grundleistungen und Sozialschutz; „schlechte“ Lenkung
Bedarf an billigen Arbeitskräften in informellen Mikrounternehmen	Gefühl des Armseins: Wunsch nach Konsumgütern und einem besseren Lebensstandard	Soziale Ausgrenzung randständiger Gruppen und Fehlen gesetzlicher Bestimmungen und/oder mangelhafte Durchsetzung
Familienbetrieb oder landwirtschaftlicher Familienbetrieb kann sich Beschäftigung fremder Arbeitskräfte nicht leisten	Pflichtgefühl der Kinder ihrer Familie gegenüber und der „Reichen“ den „Armen“ gegenüber	Mangel an menschenwürdiger Arbeit für Erwachsene

chende Faktor ist. Ja, betrachtet man lediglich den Einkommensaspekt der Armut, so läßt sich daraus die Kinderarbeit weit weniger erklären als durch andere Faktoren wie z.B. Ungleichheit, Bildungsmangel, starke Abhängigkeit der Wirtschaft insgesamt von der Landwirtschaft und langsamer demographischer Wandel¹²⁵.

160. Die Armut hat über den bloßen Mangel an Einkommen und das Fehlen von Ausgaben hinaus viele andere Dimensionen, und Kinder nehmen die Armut auf ihre Weise wahr. Arme Kinder in Ho-Chi-Minh-Stadt, **Vietnam**, sprechen von fehlender Selbstachtung, davon, daß wohlhabendere Haushalte sie als minderwertig betrachten, und davon, daß sie von reicheren Kindern geschlagen werden¹²⁶. Armut hat neben einem geringen Einkommen viele andere Aspekte, die sich nicht messen lassen und die alle dahin wirken, daß Kinder armer Familien im allgemeinen größere Gefahr laufen, zu Kinderarbeit herangezogen zu werden.

Armut nicht nur in mangelndem Einkommen begründet

Die Nachfrage nach Kinderarbeit

161. Wie und warum wird Kindern Arbeit angeboten? Bei Kinderarbeit läßt sich zwar nicht immer ohne weiteres feststellen, wer der Arbeitgeber ist, doch gilt allgemein, daß minderjährige Arbeiter beschäftigende Arbeitgeber in der Regel in Kleinbetrieben mit einfachen Produktionsverfahren und relativ wenig Kapital anzutreffen sind¹²⁷. Sie beschäftigen möglicherweise sowohl ihre

Warum werden Kinder beschäftigt?

¹²⁵ I. Ahmad: „Getting rid of child labour“, in *Economic and Political Weekly* (Mumbai), 1999, Bd. XXXIV, Nr. 27, S. 1815-1822.

¹²⁶ D. Narayan et al.: *Voices of the poor: Crying out for change* (New York, für die Weltbank veröffentlicht von Oxford University Press, 2000), S. 42.

¹²⁷ R. Anker et al., Hrsg.: *Economics of child labour in hazardous industries of India* (Baroda, 1998), Center for Operations Research and Training.

eigenen Kinder als auch Kinder aus fremden Familien. In beiden Fällen spielen die Vorstellungen der Arbeitgeber eine große Rolle. Es kann sein, daß solche Arbeitgeber Kinder vorziehen, weil sie ihnen einen niedrigeren Tageslohn (nicht aber Stücklohn) zahlen als Erwachsenen, weil sie sie für bestimmte Arbeiten für geeigneter halten¹²⁸ und weil ihnen aufgrund ihrer größeren Gefügbarkeit mehr Arbeit abverlangt werden kann und sie sich ihrer Rechte nicht bewußt sind bzw. sie diese nicht geltend machen können. Von der Tradition und Kultur geprägte Erwartungen spielen gleichfalls eine Rolle. In bestimmten Gemeinschaften halten es die Arbeitgeber für ihre Pflicht gegenüber der Gesellschaft, armen Familien und deren Kindern einkommenschaffende Möglichkeiten zu bieten.

*Segmentierung
des Kinderarbeits-
markts*

162. Mädchen und Jungen werden geschlechtsspezifische Tätigkeiten angeboten; diese Trennung nach dem Geschlecht im Markt für Kinderarbeit spiegelt oft die Situation im Arbeitsmarkt der Erwachsenen wider¹²⁹. Und dann gibt es noch die „Arbeiten für Kinder“. Im Familienbereich können dies Aufgaben sein, die einem Erwachsenen Zeit und Energie sparen, so z.B. Wege gehen, kleinere Kinder behüten oder den Gemüsegarten der Familie jäten. Im Arbeitsmarkt können die Tätigkeiten für Kinder Arbeiten sein, in denen sie besonders gut sind, weil sie Kinder sind, Betteln beispielsweise, oder Tätigkeiten, für die sie geringer entlohnt werden können als Erwachsene, wie z.B. zeitaufwendige Arbeiten auf landwirtschaftlichen Plantagen, die keine beruflichen Fertigkeiten verlangen. Die Arbeiten für Kinder richten sich auch nach ihrem Alter und ihrem Entwicklungsstand. Ganz allgemein ist der Platz, den Kinder wie Jugendliche im Arbeitsmarkt einnehmen, Ausdruck ihrer niedrigen Stellung in der Gesellschaft¹³⁰. Aus sozial ausgegrenzten Gruppen stammende Kinder finden sich möglicherweise ganz am unteren Ende wieder. Die Kinderarbeiter in den nordeuropäischen Ländern beispielsweise sind höchstwahrscheinlich afrikanischer oder türkischer Herkunft, in **Kanada** sind sie in der Regel asiatischer Abstammung, und in **Brasilien** sind sie Angehörige einheimischer Bevölkerungsgruppen.

*Kinder als unbe-
zahlte Familien-
arbeitskräfte*

163. Da Kinderarbeit vorwiegend in der informellen Wirtschaft stattfindet, dürften die arbeitenden Kinder zum ganz überwiegenden Teil für sich arbeiten oder in kleinen Familienbetrieben (wobei es sich oftmals um die ihrer eigenen Familie handelt und sie somit von ihren Eltern beschäftigt werden). So sind z.B. 77 Prozent der erwerbstätigen Kinder im Alter zwischen 5 und 17 Jahren in **Sri Lanka** unbezahlt mithelfende Familienmitglieder in landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Betrieben¹³¹. Dabei darf natürlich nicht vergessen werden, daß Erwerbstätigkeit von Kindern nicht identisch ist mit der zu beseitigenden Kinderarbeit; wo letztere beginnt, bestimmt sich aus dem Wechselverhältnis zwischen dem Alter des Kindes und der Art der Arbeit sowie den Bedingungen, unter denen sie erfolgt. In einem Familienbetrieb bzw. zusammen mit Familienmitgliedern zu arbeiten, schützt aber ein Kind nachweislich nicht vor gefährlichen oder anderweitig schädlichen Formen der Kinderarbeit.

¹²⁸ Das Argument „Fingerfertigkeit“ hat jedoch durch einschlägige Forschungsarbeiten weitgehend an Glaubwürdigkeit verloren, indem sie nachwies, daß die meisten, von Kindern ausgeführten Tätigkeiten auch von Erwachsenen durchgeführt werden. Im übrigen sind Kinder auch weniger produktiv als Erwachsene.

¹²⁹ Das spiegelt sich auch in zahlreichen Berufsbildungsprogrammen wider, die für Mädchen eine Ausbildung als Schneiderin oder Friseurin und für Jungen als Tischler bzw. Automechaniker anbieten.

¹³⁰ D. Elson: „The differentiation of children's labour in the capitalist labour market“, in *Development and Change* (Den Haag, International Development Studies Institute), 1982, Bd. 13, Nr. 4, S. 479-498.

¹³¹ IPEC: Eine Zusammenfassung der Ergebnisse einer 1999 in Sri Lanka durchgeführten Erhebung über Kinderarbeit, siehe <http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/simpoc/index.htm>

164. Aus wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen geht hervor, daß es nicht immer Kinder aus den ärmsten Haushalten oder aus landlosen Haushalten sind, die, statt die Schule zu besuchen, in einem landwirtschaftlichen Familienbetrieb arbeiten. Land und Vieh besitzende Familien sind möglicherweise stärker auf die Arbeitskraft unbezahlter Haushaltsmitglieder angewiesen, da sie es sich nicht leisten können, fremde Gelegenheitsarbeiter einzustellen¹³². Hinzu kommt, daß Eltern möglicherweise der Meinung sind, ihre Kinder sollten arbeiten, um sich ihr Erbe zu sichern. Ein weiterer, scheinbar perverser Aspekt ist, daß es in relativ weniger armen Regionen eines Landes mehr Kinderarbeit geben kann, weil die wirtschaftlichen Möglichkeiten dort aufgrund des größeren Geldumlaufs besser sind. Und während Naturkatastrophen die informelle Wirtschaft vorübergehend lahmlegen und so die Nachfrage nach Kinderarbeit abwürgen können, kann umgekehrt ein gewisser wirtschaftlicher Aufschwung, wenn und wo er eintritt, den Bedarf an Kinderarbeit ansteigen lassen.

Entscheidungsfindung im Haushalt zur Kinderarbeit

165. Die grundsätzlichen und strukturellen bzw. fundamentalen Ursachen der Kinderarbeit bilden den Hintergrund auf der Makroebene, vor dem auf der Mikroebene Entscheidungen darüber getroffen werden, ob die Kinder in einem Haushalt Kinderarbeit verrichten werden oder nicht. Einige Kinder werden zwar, wie vorstehend beschrieben, (durch Entführung, unter dem Einfluß von Drogen oder durch Formen von Sklaverei einschließlich Schuldknechtschaft) zur Arbeit gezwungen, doch die Mehrheit der Kinder arbeitet im Gefolge bewußt getroffener Entscheidungen. Elterliche Entscheidungsmodelle, denen die Idee zugrundeliegt, daß Eltern oder sonstige erwachsene Personen beschließen, Kinder statt in die Schule zur Arbeit zu schicken, gehen von der Annahme aus, daß Erwachsene ihre Entscheidung nach vernünftigen wirtschaftlichen Kriterien, aus eigenennützigen Gründen oder aus Unwissen treffen.

Elterliche
Entscheidungs-
modelle

166. Möglich ist aber auch, daß sich Kinder, zumindest ab einem bestimmten Alter und mit einem bestimmten Reifegrad, aus einer Reihe anderer Gründe entschließen zu arbeiten: um zum Überleben der Familie beizutragen oder um als Waisen oder Straßenkinder überleben zu können, weil sie nicht gern in die Schule gehen oder weil sie dort schlecht behandelt werden, um aus einer unhaltbaren familiären Situation auszubrechen, des Geldes wegen, um damit Sachen zu erwerben, die von Schulbüchern über Marken-Kleidung bis zu Drogen reichen können, um sich unabhängig zu fühlen oder um schlicht der Langeweile zu entgehen, weil sie nichts anderes, Schulbesuch eingeschlossen, zu tun haben. Im Gegensatz zu den elterlichen Entscheidungsmechanismen, die ausführlich untersucht worden sind, ist über die Art und Weise, wie Kinder ihre Entscheidungen treffen, nur wenig bekannt.

Gründe, weshalb
Kinder arbeiten

167. Die Einstellung der Eltern als Ausdruck kultureller Normen hat nichtsdestoweniger großes Gewicht bei der Entscheidung, ob ein Kind in die Schule oder zur Arbeit geschickt wird. Wenn Eltern erwarten, daß ihre Kinder sie im Alter versorgen werden, kann sie dies veranlassen, viele Kinder zu haben, und in das einzelne Kind, und seine Bildung, wird dann bei einem knappen Haushaltseinkommen weniger investiert. Eltern, die ihre Kinder zur Arbeit anhalten und

¹³² S. Bhalotra und C. Heady: *Child farm labour: The wealth paradox*, Bristol Discussion Paper Nr. 00/492, siehe www.bris.ac.uk/Debts/Economics/research/pdf/00492.pdf

sie arbeiten lassen, glauben möglicherweise wirklich, ihnen damit etwas Gutes zu tun, übersehen aber dabei, daß die Arbeit Gefahren bergen kann. So ist durchaus möglich, daß die Eltern und die Kinder in bestimmten Fällen überhaupt keine Vorstellung von den Realitäten der Situation haben, die sie erwartet. Das trifft insbesondere auf den Fall des Menschenhandels zu, der mit Versprechen von Arbeit in einem Hotel oder von Ausbildungsmöglichkeiten beginnt und mit kommerzieller sexueller Ausbeutung oder Zwangsarbeit als Haushaltshilfen endet.

168. Das Geschlecht ist bei Entscheidungen, die die Arbeit und die Schulbildung von Kindern berühren, ein wichtiger Einflußfaktor. Aus den Daten in Kapitel 2 geht hervor, daß insgesamt mehr Jungen als Mädchen Kinderarbeit verrichten, und wir haben gesehen, daß das Bild je nach Arbeitssektor variiert. Welchen Einfluß das Geschlecht hat, ist von Land zu Land und Kultur zu Kultur unterschiedlich, da nicht die biologische Beschaffenheit, sondern die Gesellschaft die jeweilige Rolle der Geschlechter bestimmt. In Gesellschaften, in denen Bildung die Heiratsaussichten von Mädchen verbessert, erhalten Mädchen möglicherweise eine bessere Bildung als Jungen. Umgekehrt gibt es aber auch Situationen, in denen die Mädchen ermutigt werden, weiter zur Schule zu gehen, wohingegen ihre Brüder gedrängt werden, die Schule zu verlassen und arbeiten zu gehen, weil es mehr Beschäftigungen für Jungen gibt. Kulturelle Normen können Mädchen aber auch von bestimmten Ausbildungsarten, ja von jeglicher Bildung, ausschließen. Investitionen in ihre Bildung werden möglicherweise für weniger lohnend als bei Jungen gehalten, weil aufgrund der niedrigen Stellung der Frau in der Gesellschaft nur wenig Hoffnung darauf gesetzt wird, daß es ihnen gelingen wird, im Erwachsenenalter eine menschenwürdige, bezahlte Beschäftigung zu finden — was sich in der zuweilen erheblich geringeren Zahl von Mädchen im Vergleich zu Jungen unter den Schulanfängern widerspiegelt (beispielsweise in Südasien).

*Entscheidungen
über Schule und
Arbeit werden
vom Geschlecht
beeinflusst*

169. Was Eltern und Kinder gleichermaßen zu allererst erwägen, wenn es zu entscheiden gilt, ob die Kinder arbeiten sollen oder nicht, ist selbstverständlich der Bedarf an zusätzlichem Einkommen. Fehlende menschenwürdige Erwerbsmöglichkeiten für Jugendliche und Erwachsene sind eine der fundamentalen Ursachen der Kinderarbeit. Ob Kinder lediglich vorübergehend zur Überbrückung einer Notsituation oder über einen längeren Zeitraum arbeiten, hängt wesentlich von Schwankungen des Haushaltseinkommens und deren Auswirkungen auf den kurzfristigen Geldumlauf eines Haushalts sowie vom durchschnittlichen Haushaltseinkommen während eines Monats oder eines Jahres ab. Mit ihrer Arbeit steuern Kinder in vielen Fällen ganz erheblich, nämlich gewöhnlich rund 20 Prozent, zum Haushaltseinkommen bei¹³³. Daraus ließe sich schließen, daß das Einkommen des Kindes nötig ist, da es die Familie überleben läßt und vor dem Hungern bewahrt. Es deutet jedoch einiges darauf hin, daß nicht alle armen Haushalte, die über ein vergleichbares Einkommen verfügen, auf Kinderarbeit zurückgreifen. Umgekehrt findet sich Kinderarbeit in Haushalten, deren Einkommen über der Armutslinie liegt. Somit steht fest, daß für die Entscheidung, ob ein Kind arbeiten soll oder nicht, neben dem Bedarf an zusätzlichem Familieneinkommen noch anderen Faktoren ausschlaggebend sind.

*Beitrag der
Kinder zum
Haushalts-
einkommen*

¹³³ Siehe beispielsweise B. Sharma und V. Mittar: *Child labour and the urban informal sector* (Neu-Delhi: Deep and Deep Publications, 1990); und H.A. Patrinos und G. Psacharopoulos: „Educational performance and child labour in Paraguay“, in *International Journal of Educational Development* (Oxford, Elsevier Science Ltd), 1994, Bd. 15, Nr. 1, S. 47-60.

170. Alles in allem hängt die Entscheidung, ob ein Kind zur Arbeit herangezogen wird oder nicht, von einer Mischung von Bedürftigkeit (des tatsächlichen Angewiesenseins der Familie oder des Kindes auf dieses Einkommen), Gelegenheit (dem Vorhandensein von Arbeiten für Kinder), Wertvorstellungen (von Kindern, von der Arbeit für Jungen und für Mädchen und ihrer Zukunft, von der Verantwortung gegenüber den Familienmitgliedern, von der Bildung und von Konsumgütern) und Wahrnehmungen (Vorstellungen des Kindes oder der Familie von einem besseren Leben, die sich verwirklichen lassen, wenn das Kind arbeitet) ab.

Viele Faktoren spielen eine Rolle

Demographischer Wandel

171. Weitere Faktoren, die bei Entscheidungen über Kinderarbeit mitspielen, sind die Größe und die Struktur der Familie (z.B. Zahl, Geschlecht, Alter, Geburtenabstand und Geburtenfolge, die Anwesenheit älterer oder behinderter Familienmitglieder, die Zahl der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter). Veränderungen im Aufbau und in der Rolle der Familie haben Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Kindern. Dadurch, daß die Zahl von Haushalten, deren Haushaltsvorstand ein Kind oder ein Großelternteil ist, zugenommen hat, und zwar in erster Linie im Zusammenhang mit HIV/AIDS und bewaffneten Konflikten, aber auch aus anderen Gründen, stehen Kinder unter verstärktem Druck zu arbeiten.

Der Einfluß von Familiengröße und -struktur

172. Der langsame demographische Wandel in den ärmsten Ländern der Welt bewirkt, daß dem Arbeitsmarkt ein ständiger Strom von Kindern zur Verfügung steht (siehe [Tabelle 6](#)). Die Altersgruppe der normalerweise als im Erwerbsleben stehend betrachteten Personen (15 bis 65 Jahre) hat eine beträchtliche Last zu tragen, wenn sie für den Unterhalt der wirtschaftlich abhängigen Altersgruppen (junge und alte Menschen) sorgen soll. Weit schlimmer ist die Lage in den am stärksten von HIV/AIDS heimgesuchten Ländern, da die Altersgruppen der Männer und Frauen im produktivsten Erwerbsalter am härtesten betroffen sind. Das setzt Familien eindeutig unter Druck, die Altersgruppe der Erwerbstätigen auszuweiten, indem sie dem Arbeitsmarkt jüngere Kinder zuführen.

173. Die rückläufigen Fruchtbarkeitsraten in den Entwicklungsländern geben einigen Anlaß, hinsichtlich des Rückgangs der Kinderarbeit in der Zukunft optimistisch zu sein. In diesen Ländern liegt die Fruchtbarkeit heute bei knapp drei Kindern pro Frau, d.h., die Fruchtbarkeitsrate ist in den letzten 30 Jahren um etwa die Hälfte zurückgegangen. In einigen Ländern, so in Mexiko und in Teilen Südasiens, hat die Fruchtbarkeit im Laufe der letzten Generation drastisch abgenommen. Das Ergebnis ist der demographische Bonus einer zahlenmäßig starken Kohorte 15- bis 24-jähriger, die ohne den Druck einer zahlenmäßig gleich starken Generation von Kindern im Rücken auf dem Sprung ins Erwerbsleben stehen¹³⁴.

Rückläufige Fruchtbarkeitsraten

Wanderung von Eltern und Kindern

174. Naturkatastrophen, bewaffnete Konflikte oder schlechthin zu wenig Erwerbsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten können Familien dazu bringen

¹³⁴ „The state of world population 2001 edition“, in *POPLINE* (Washington, D.C., The Population Institute), 2001, Bd. 23, 7. Nov.

Tabelle 6. Anteil der unter 18jährigen Kinder an der Gesamtbevölkerung (1999)

	Gesamtbevölkerung (in tausend)	Kinder unter 18	
		Zahl (in tausend)	prozentualer Anteil
Industrieländer	851.638	189.233	22
Entwicklungsländer	4.776.909	1.857.584	39
Am wenigsten entwickelte Länder	629.587	309.976	49
Weltweit	5.961.655	2.125.143	36

Quelle: Abteilung Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen: *World Population Prospects: The 2000 revision* (New York, Vereinte Nationen, 2001).

fortzuziehen und anderswo, entweder innerhalb oder außerhalb der Grenzen ihres Heimatlandes, ihren Lebensunterhalt zu suchen. Kleinere Kinder ziehen gewöhnlich mit ihren Eltern mit, während Jugendliche sich möglicherweise allein auf den Weg machen.

175. Zwischen Migration und Kinderarbeit im Herkunfts- oder im Zielland besteht zwar keine feste oder allgemeingültige Beziehung, doch gibt es eine Reihe von Faktoren, die Kinder anfälliger machen können. So trennen Wanderungen Kinder von ihren gewohnten Schutznetzen; sie sind möglicherweise der Landessprache nicht kundig, wodurch der Schulbesuch problematisch werden kann; auch können sie einer anderen Volksgruppe oder Nationalität angehören, was sie Diskriminierungen aussetzt; und ohne Geburtsurkunde außerhalb ihres Geburtsorts existieren sie offiziell nicht, so daß sie oft keinen Zugang zu öffentlichen Diensten haben.

176. In den Gemeinden ihres Herkunftslandes werden indessen möglicherweise Kinder herangezogen, um die von den Migranten im Arbeitsmarkt hinterlassenen Lücken zu schließen oder um vordem von Erwachsenen erledigte Aufgaben im Haushalt zu übernehmen.

*Migration macht
Kinder anfälliger*

Die Rolle des Sozialschutzes

177. Sozialschutz wird von jeder Organisation anders definiert. Die IAO versteht unter Sozialschutz nicht nur die Soziale Sicherheit, sondern auch nichtgesetzliche Systeme. Ihr Konzept umfaßt Einkommenssicherheit, Arbeitsschutz, Umwelt, Arbeitsbedingungen und die Familie betreffende Fragen, Renten und Ruhestand. Im allerweitesten Sinne läßt sich Sozialschutz als die Gesamtheit „der öffentlichen Maßnahmen“ verstehen, „die als Reaktion auf Anfälligkeit, Risiken und Entbehrung von sozial nicht akzeptablem Ausmaß innerhalb eines bestimmten Staates oder einer bestimmten Gesellschaft getroffen werden“. Ihr Ziel ist, sowohl der gegenwärtigen Entbehrung und Anfälligkeit armer Menschen abzuwehren als auch die derzeit Nichtarmen gegen harte Schläge oder außerhalb ihrer Gewalt liegende Ereignisse abzusichern. Öffentliche Maßnahmen können von Regierungsstellen oder von der Zivilgesellschaft oder von beiden zusammen getroffen werden¹³⁵.

*Eine allgemeine
Definition des
sozialen Schutzes*

¹³⁵ A. Norton, T. Conway und M. Foster: *Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development*. Arbeitspapier 143 (London Overseas Development Institute, 2001).

178. Nach Schätzungen der IAO genießt über die Hälfte der Bevölkerung der Welt (Arbeitnehmer und ihre Angehörigen) keine Art von Sozialschutz¹³⁶, und schätzungsweise 80 Prozent sind nicht angemessen geschützt¹³⁷. Das trifft auf die große Mehrheit der Menschen in den Entwicklungsländern zu; sogar in einigen der reichsten Ländern gibt es große und zunehmende Lücken.

179. Die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft, wo die meisten Kinderarbeiter und ihre Familien zu finden sind, werden gewöhnlich vom staatlichen System der Sozialen Sicherheit nicht gedeckt, das weitgehend über ein Beschäftigungsverhältnis im formellen Sektor wirksam wird. Sie werden aus unterschiedlichen Gründen von diesen Systemen nicht erfaßt, so wegen der praktischen Schwierigkeiten, von ihnen bzw. von ihren Arbeitgebern Beiträge zu erheben, weil sie entweder nicht in der Lage oder nicht willens sind, Beiträge zu zahlen (vor allem, wenn die Leistungen nicht den für sie vorrangigen Bedürfnissen entsprechen, insbesondere dem Bedürfnis nach gesundheitlicher Versorgung) und weil sie der Art und Weise, wie die formellen Systeme verwaltet werden, mißtrauisch gegenüberstehen¹³⁸. Über formelle Sozialschutz- und Sozialfürsorgesysteme besonders schwer zu erreichen sind Haushalte, denen Kinder oder Großeltern vorstehen, und zwar insbesondere dann, wenn sich der Haushalt zum Teil oder ganz aus Migranten ohne offizielle Identitäten zusammensetzt.

180. Die Unzulänglichkeit der aus öffentlichen Mitteln finanzierten formellen Sozialschutz- und Sozialfürsorgedienste, insbesondere, aber nicht ausschließlich, in den Entwicklungsländern, hat viele informelle Systeme der Unterstützung und Solidarität entstehen lassen. Kinder sind nicht etwa die Nutznießer der von diesen Systemen gebotenen Leistungen, sondern sie dürften im Gegenteil einen ganz wesentlich Beitrag zu diesen Systemen leisten. Kinder werden wegen ihres Beitrags, den sie in der Kindheit zum materiellen Wohlstand des Haushalts mit ihrer Arbeit leisten, geschätzt, und im späteren Alter als Sozialversicherung in Zeiten, wenn Altersgebrechen und Krankheit die älteren Generationen in der Familie heimsuchen. Arme Haushalte setzen in der Regel am stärksten auf Transfers aus verschiedenen nichtstaatlichen Quellen, so beispielsweise von Verwandten, von der Gemeinde und von religiösen Gruppen, zur Sicherung ihres Überlebens. Wenn es sich bei dieser Art von „sozialem Kapital“ um Kinder handelt, kann man das Kapital „arbeiten“ lassen, indem sie z.B. in traditionellen Gesellschaften Wege für zurückgezogen lebende Frauen gehen¹³⁹, oder indem das Kind von mehreren Familien oder einer Familie aufgenommen und gepflegt wird und als Gegenleistung die Pflege der älteren Personen im Haushalt oder die Betreuung anderer Kinder übernimmt. In Krisenzeiten, wie sie die HIV/AIDS-Pandemie darstellt, und in zunehmend marktorientierten Wirtschaften dürften solche traditionellen Formen der gegenseitigen Hilfeleistung aber versagen, mit dem Ergebnis, daß die ärmsten Familien, die einfach zu schwach bemittelt sind, um solche Vereinbarungen auf Gegenseitigkeit einzugehen, möglicherweise im Abseits bleiben.

*Gründe für den
Ausschluß von
formellen Systemen*

*Informelle Unterstützungssysteme
wichtig für die
Armen*

¹³⁶ IAA: *Soziale Sicherheit: Fragen, Herausforderungen und Aussichten*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, S. 3.

¹³⁷ IAA: *Sektor Sozialschutz* (Genf, 2001), S. 1.

¹³⁸ IAA: *Soziale Sicherheit: Fragen, Herausforderungen und Aussichten*, a.a.O., S. 35.

¹³⁹ E. Schildkrout: „The employment of children in Kano“, in G. Rodgers und G. Standing, Hrsg: *Child work, poverty and underdevelopment* (Genf, IAA, 1981), S. 81-112.

Bildung und Kinderarbeit

181. So wie Kinderarbeit unauflösbar mit Armut verbunden ist, so ist ihre wirksame Beseitigung unauflösbar an Bildung gebunden. Gute Bildungsmöglichkeiten können, sofern sie zugänglich sind, helfen, Kinder aus nichtakzeptablen Formen der Arbeit herauszuhalten. Das Fehlen eines öffentlichen Bildungssystems sowie von Schulen und Berufsbildungsprogrammen von Qualität läßt die Kinderarbeit fortbestehen. Die Kinderarbeit ihrerseits hindert Kinder am Schulbesuch und läßt sie nicht von den Vorteilen einer Schulbildung profitieren.

182. Die Tendenzen bei den Einschulungsquoten sind Spiegelbild der Entwicklung der Staatsausgaben. Im Gefolge von Strukturanpassungsprogrammen wurden die Staatsausgaben für soziale Zwecke gekürzt, was in mehreren afrikanischen Ländern die Zahl der Grundschulanfänger zurückgehen ließ und den Zugang zu einer qualitativ guten Bildung dort wie auch in Lateinamerika eingeschränkt hat¹⁴⁰. Transformationsländer wie die Mongolei, vor gar nicht langer Zeit noch das Land in Asien mit der höchsten Alphabetisierungsquote, haben ähnliche Erfahrungen gemacht. Von der Privatisierung der Wirtschaft wurden rund 35.000 Hirtenfamilien betroffen, deren Kinder ihre schulische Bildung in Internatsschulen erhielten und in den Schulferien mit den Tieren arbeiteten. Der Regierung fehlen die Mittel, um diese Schulbildung weiterhin bereitzustellen, und viele Kinder mußten ohnehin die Schule verlassen, um bei der Herdenhaltung mitzuhelfen, wobei einige in Haushalten aushelfen, die nicht zur Verwandtschaft gehören¹⁴¹. Ähnlich schrumpften die Ausgaben der Russischen Föderation für Bildungszwecke zwischen 1989 und 1996 um ein Drittel¹⁴², was sich auf einen großen Teil des Lehrpersonals in Form von Nichtzahlung von Gehältern auswirkte.

*Rückläufige
Investitionen zu
Schulen*

183. Armut der Familie mag zwar viele Kinder vom Schulbesuch fernhalten, Armut des Staates aber kann niemals als ein Grund, Kindern ihr Recht auf Bildung zu verweigern, akzeptiert werden. Die aus Staatsmitteln finanzierte Bildung ist ein Weg, der Armut zu entfliehen. Es gibt allerdings viele Orte in der Welt, wo es einfach keine Schule gibt, oder wo zwar ein Schulgebäude existiert, es aber an Lehrern fehlt. Und dort, wo Schulgebäude und Lehrer vorhanden sind, fehlt es möglicherweise an Schulbüchern, Papier oder Bleistiften. Vom Zugang zur Informationstechnologie können die meisten Schulen in der Welt nur träumen.

*Armut des Staates
ist keine Ent-
schuldigung*

184. Die Lehrpläne sind sehr oft veraltet, geschlechtsstereotyp und den Bedürfnissen der heutigen Zeit in keiner Weise angepaßt. Die berufliche Ausbildung entspricht vielfach nicht den Bedürfnissen des örtlichen Arbeitsmarktes, und sie ist geschlechtsstereotyp, unterfinanziert und für die Armen unrealistisch lang. Die potentielle Rolle der informellen Bildung oder Ausbildung, insbesondere für Kinder mit geringem oder ohne Zugang zu formellen Formen der Schulbildung, wird nach wie vor nur begrenzt offiziell anerkannt. Alphabetisierungsprogramme, Programme, die Schulaussteigern eine „zweite Chance“ geben, und die Anerkennung bzw. Zertifizierung bereits erworbener Fertigkeiten im Fall junger Menschen, die ein Handwerk auf informelle Weise erlernt haben, sind eher die

*Informelle Bil-
dungssysteme
werden nur
begrenzt aner-
kannt*

¹⁴⁰ R. van der Hoeven: *Poverty and structural adjustment: Some remarks on tradeoffs between equity and growth*, Papier zum Thema Beschäftigung 2000/4 (IAA, Genf, 2000), S. 11.

¹⁴¹ IPEC: *Country programme progress reports Mongolia* (Genf, IAA, 2001; und Zusammenfassung der IBFG-APRO-Tagung zur Kampagne gegen Kinderarbeit, 24.-26. Juli 2001, Bangkok).

¹⁴² UNICEF: *Education for all? The MONEE Project*, Internationales Kinderentwicklungszentrum des UNICEF, Regionaler Überwachungsbericht Nr. 5 (Florenz, UNICEF 1998), Abb. 2.11.

Ausnahme als die Regel. Von den Lehrlingsausbildungssystemen ist einiges zu erhoffen, doch besteht die Gefahr, daß sie in bestimmten Fällen ausbeuterischen Zwecken dienen könnten (siehe [Kasten 4.1](#)).

185. Lehrer haben mit einer unzulänglichen Infrastruktur und überfüllten Klassenräumen zu kämpfen. Wegen der niedrigen Gehälter oder weil diese unregelmäßig gezahlt werden bzw. überhaupt nicht, können sie sich gezwungen sehen, neben ihrer Lehrtätigkeit noch eine andere Beschäftigung zu suchen, um ihre Familie ernähren zu können. In einigen Ländern wird den Lehrern das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen verweigert, mit deren Hilfe sie ihr Los möglicherweise verbessern könnten. Unter solchen Bedingungen dürfte auch derjenige, der mit Leib und Seele Lehrer ist, nicht mehr motiviert sein.

Keine Vereinigungsfreiheit

186. Das Bildungssystem spiegelt die Ungleichheiten der Außenwelt wieder. Von der Doppelbelastung Schule und Arbeit erschöpften Kindern kann es geschehen, daß sie von der Klasse isoliert werden oder daß man sie körperlich züchtigt, was ihre Lernbegeisterung hemmt.

187. Mädchen laufen besonders große Gefahr, vom Schulbesuch ausgeschlossen zu werden, und machen 60 Prozent der Kinder weltweit aus, die keine Grundschule besuchen. Eltern mögen es vorziehen, in die Bildung ihrer Söhne zu investieren und ihre Töchter zu Hause zu behalten, damit sie zum Unterhalt des Haushalts beisteuern können. Mädchen können aufgrund kulturbedingter Traditionen am Besuch von Schulen mit Koedukation gehindert sein, oder die Schulen sind möglicherweise so abgelegen und so unsicher, daß Mädchen sie aus Sicherheitsgründen nicht besuchen können. In bestimmten Ländern, wie in der Vereinigten Republik Tansania, ist einem Mädchen, das schwanger wird, der weitere Schulbesuch untersagt, wohingegen der Junge, der der Vater des Kindes ist, die Schule weiterbesuchen kann. Sobald ein Mädchen Mutter geworden ist, gilt es als erwachsen und ist nicht länger berechtigt, die Schule zu besuchen¹⁴³. Bestimmte Argumente zugunsten der Schulbildung für Mädchen lassen jedoch erkennen, wie tief die Vorstellungen von der Rolle der Frau und der Rolle des Mannes sitzen (siehe [Kasten 4.2](#)).

Mädchen sind besonders gefährdet

188. Ein weiterer Faktor sind die Kosten einer Schulbildung. Wenn Schulbildung für die arbeitenden Kinder armer Familien eine mögliche Alternative sein soll, dann müssen diese Familien Mittel und Wege finden, das Einkommen oder die Arbeitskraft, die sie einbüßen, wenn ein Kind die Schule besucht, auszugleichen. Kosten fallen selbst dann an, wenn der Schulbesuch unentgeltlich ist und kein Schulgeld zu zahlen ist, und zwar für das nötige Schulmaterial und für den Transport von und zur Schule. Regelmäßiger Schulbesuch kann daher, insbesondere für Familien mit mehr als einem Kind im schulpflichtigen Alter, beträchtliche Mittel erfordern. In der Vereinigten Republik Tansania beispielsweise beliefen sich die Grundschulkosten für Schulgeld, Bücher, Gebühren für Gebäude, Prüfungen, Uniform und Schuhe, Transport und Verpflegung im Jahr 2000 Schätzungen zufolge auf zirka 63.000 tansanische Schillinge (80 US-Dollar) pro Jahr. Zum Zeitpunkt dieser Berechnung entsprach dieser Betrag der Hälfte des Einkommens vieler armer ländlicher Familien, die in der Regel meh-

Versteckte Kosten des Schulbesuchs

¹⁴³ Bericht einer NGO über die Vereinigte Republik Tansania an den Ausschuß für die Rechte des Kindes, 15. Nov. 2000, siehe www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.27/Tanzania.pdf

Kasten 4.1

Die Lehre: Ausbildung oder Kinderarbeit?

Die Lehre ist ein Mittel zur Ausbildung sowohl angelernter als auch gelernter Arbeitskräfte am Arbeitsplatz, die je nach Ort und Zeit viele unterschiedliche Formen haben kann. In sie können Arbeitgeber, der Staat, die Auszubildenden und zuweilen auch die Arbeitnehmerverbände einbezogen sein, und sie kann formellen oder informellen Charakter haben. Sie ist in vielen Fällen ein solider Weg zum Erwerb beruflicher Fertigkeiten für den Erwachsenen-Arbeitsmarkt. Sie kann allerdings auch mißbraucht werden, wenn sie nicht gut strukturiert ist oder ohne Überwachung erfolgt.

In den Ländern Afrikas südlich der Sahara erfolgt die Lehrlingsausbildung auf der Basis traditioneller Vereinbarungen, wonach der Lehrling vom Meister als Ziehkind aufgenommen wird. Sein Handwerk erlernt er, indem er dem „Meister“ bei der Arbeit zuschaut, wobei er zunächst nicht viel mehr als ein Handlanger oder Botengänger ist. Mit dieser Methode sind zwar Fertigkeiten mit Erfolg über Generationen weitergegeben worden, doch sie ist potentiell ausbeuterisch, denn die Dauer der Lehre ist nicht immer genau festgelegt und die Palette der erlernten Fertigkeiten kann sehr begrenzt sein. Im Grunde kann sie den jungen Arbeiter bis weit ins Erwachsenenalter hinein abhängig machen.

Ähnliche Systeme gibt es auch anderswo in der Welt. So können in Pakistan beispielsweise Kinder 10 bis 12 Jahre lang als informelle Lehrlinge eines *ustad* (Meisters) arbeiten, angelernte Arbeiter werden und später selbst Kinder in die Lehre nehmen.

Es können auch schriftliche Verträge aufgesetzt werden, wie dies in Côte d'Ivoire, Ghana und Togo der Fall ist, und bei erfolgreichem Abschluß der Lehre kann dem Lehrling ein Zeugnis ausgestellt werden. Danach kann der Lehrling Mitarbeiter des Meisters werden, ehe er den Meister verläßt, um sich selbständig zu machen. Dieses System wird von der Arbeitsaufsicht überwacht, die bei Verstößen Strafen verhängt.

Kasten 4.2

Schulbildung für Mädchen – Warum?

Bei Mädchen ist die Wahrscheinlichkeit, daß sie keine Grundschulbildung erhalten, sehr viel größer als bei Jungen. Als Hauptgrund wird in den zahlreichen internationalen Debatten über die Notwendigkeit, dieser Situation Abhilfe zu schaffen, der bekannte Zusammenhang zwischen Bildung für Mädchen und Frauen und Kindersterblichkeit angeführt. Die Frage Schulbildung für Mädchen oder nicht wird daher in leider zu vielen Fällen aus dem Blickwinkel ihrer Rolle als Mütter gesehen und nicht im Zusammenhang mit ihrem Grundrecht auf Bildung oder ihrer Ermächtigung in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht.

Wenn Schulbildung für Mädchen nicht gefördert und ihr nicht als solcher in dem allgemeinen Bestreben um Gleichheit der Geschlechter Wert beigemessen wird, werden Eltern auch weiterhin Gründe finden, ihre Töchter nicht in die Schule zu schicken. Das gilt insbesondere für Gesellschaften, in denen die Frau dem Mann untergeordnet ist und in denen in erster Linie ihre reproduktive Rolle und nicht ihre produktive Arbeit den Wert der Frau ausmacht.

rere Kinder haben¹⁴⁴. Nach wie vor existieren nur in seltenen Fällen Mechanismen wie beispielsweise einkommenschaffende Unterstützungsmaßnahmen für Erwachsene und Barzuwendungen, um den Verlust des Einkommens des Kindes und die Kosten des Schulbesuchs auszugleichen.

189. Die Entscheidungsträger müssen erkennen, daß Schulbesuch und Arbeit für Kinder nicht in linearer Beziehung zueinander stehen, noch sind sie für viele Kinder, die versuchen, beides unter einen Hut zu bringen, Alternativen, die sich gegenseitig ausschließen¹⁴⁵. Aus neuen Schätzungen der IAO geht hervor, daß weltweit annähernd 7 Prozent aller Kinder der Altersgruppe fünf bis neun Jahre Arbeit und Schule miteinander verbinden; in der Gruppe der 10- bis 14jährigen sind es 10 Prozent und in der Gruppe der 15- bis 17jährigen 11 Prozent (siehe [Tabelle 7](#)).

*Verschiedene
Kombinationen
von Arbeit und
Schule*

¹⁴⁴ ILO/UNCTAD: *The minimum income for school attendance (MISA) Initiative: Achieving international development goals in African least developed countries* (Genf, IAO/UNCTAD-Beratergruppe, 2001).

¹⁴⁵ Die Altersgruppe der fünf- bis 15jährigen schulpflichtigen Kinder läßt sich in die folgenden sechs Gruppen unterteilen: gehen zur Schule und haben nie gearbeitet; besuchen die Schule und arbeiten; arbeiten und haben die Schule wegen der Arbeit vorzeitig verlassen; arbeiten und verfolgen irgendeine nichtformelle Ausbildung; arbeiten und haben nie die Schule besucht; haben weder gearbeitet noch die Schule besucht.

Tabelle 7. Globale Schätzungen des Aktivitätsstatus der Kinder im Jahr 2000

Aktivitätsstatus	5-9 Jahre	10-14 Jahre	15-17 Jahre
Prozentualer Anteil der arbeitenden Kinder	12	23	42,5
Arbeiten ausschließlich	5	13	31
Arbeiten und besuchen der Schule	7	10	11
Prozentualer Anteil der Kinder, die die Schule besuchen, aber nicht arbeiten	68	67	43,5
Prozentualer Anteil der Kinder, die weder die Schule besuchen noch arbeiten ¹	20	10	14
¹ Kinder, die weder die Schule besuchen noch arbeiten, umfassen eine Reihe von Gruppen, beispielsweise Kinder, die behindert oder chronisch krank sind, Kinder, die zu klein sind, um die Schule zu besuchen, Kinder, die keinen Zugang zu einer Schule haben, aber trotzdem nicht arbeiten, Kinder die Arbeit suchen, Kinder (vor allem Mädchen), die im Haushalt arbeiten und deshalb nicht als erwerbstätig gelten, Kinder, die spielen.			
Quelle: Schätzungen des IAA für 2000.			

190. Die schulische Leistung leidet unweigerlich, wenn der Schulbesuch aufgrund der Kinderarbeit unregelmäßig ist. Doch sollte nicht vergessen werden, daß sich Ausbildung und Arbeit bei Kindern, die das Mindestalter für die Aufnahme einer Beschäftigung erreicht oder überschritten haben, natürlich durchaus miteinander vereinbaren lassen. Für Kinder, die noch in der Schulausbildung stehen, ist eine leichte Arbeit unter Umständen kein Problem, solange die Schule nicht darunter leidet.

191. Oft sind grundsatzpolitische Diskrepanzen festzustellen zwischen dem Schulentlassungsalter und dem Mindestalter für den Eintritt ins Erwerbsleben. Aus [Abbildung 5](#) ist ersichtlich, daß lediglich in 31 der 91 Länder, für die Daten verfügbar sind, das Schulabgangsalter und das Mindestalter für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit identisch waren¹⁴⁶. In einigen Fällen klappten sie drei Jahre auseinander. Man fragt sich, was die jungen Menschen in Ländern, in denen eine solche Diskrepanz besteht, in der Zeit zwischen dem Ende der Schulpflicht und dem Erreichen des Alters, in dem sie legal eine Arbeit aufnehmen können, tun sollen. Und was ist von dem Engagement einer Regierung für das Erreichen des Ziels der Bildung für alle in Ländern zu halten, in denen das Mindestalter für den Eintritt ins Erwerbsleben unter dem Schulabgangsalter liegt? Ein ähnliches Problem widersprüchlicher Altersgrenzen besteht in bestimmten Ländern auch in bezug auf das Schulabgangsalter und das Alter für das Antreten einer Lehre.

Grundsatzpolitische Widersprüche zwischen Bildung und Beschäftigung

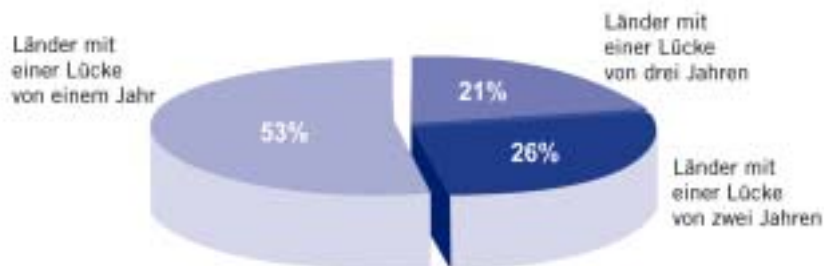
192. Kohärenz der Grundsatzpolitik in diesem Bereich zu erreichen wird durch die Kluft erschwert, die generell zwischen dem für Bildung und dem für Arbeit und Beschäftigung zuständigen Ressort in der Regierung herrscht. Jedes Ressort hat seine eigenen Zielsetzungen, seinen eigenen Haushalt, seine eigene Entscheidungshierarchie und eigene Vollzugsmechanismen. Das hat zur Folge, daß zwischen denjenigen, die für die Beseitigung der Kinderarbeit kämpfen, und jenen, die Bildung für alle fordern, in der Regel auf allen Ebenen wenig Kontakt besteht.

¹⁴⁶ Eine ähnliche Situation offenbart die *ILO Review of annual reports under the Declaration*, Teil I, des Jahres 2002, in der nur sechs der 16 Länder, die Angaben zu dieser Frage machten, mitteilten, daß das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung das gleiche sei wie das Schulentlassungsalter. In sieben Ländern gab es Überschneidungen und in einem eine Lücke (S. 25).

Abbildung 5. Diskrepanzen zwischen dem Mindestbeschäftigungsalter (MBA) und dem Ende der Schulpflicht (ESP) in der innerstaatlichen Gesetzgebung



Länge der Lücke zwischen dem MBA und dem ESP



Quelle: Auf der Grundlage von Daten der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur: *World Education Report 2000* (Paris, UNESCO, 2000); und IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Berichte zum Übereinkommen Nr. 138 nach Artikel 22 der Verfassung für 1998-2001.

193. Kompliziert wird die Lage in einigen Fällen, insbesondere in Westafrika und Lateinamerika, noch dadurch, daß der Begriff Kind in den einzelnen Rechtsinstrumenten unterschiedlich definiert wird. Für mehr grundsatzpolitische Inkohärenz wird schließlich dadurch gesorgt, daß Unklarheit hinsichtlich des Status der unter 18jährigen herrscht sowie darüber, ob sie nun Kinder, Minderjährige oder Jugendliche sind.

Schlußfolgerung

194. Für die Kinderarbeit gibt es viele miteinander verkettete Erklärungen. Warum sie fortbesteht und in einigen Fällen gar zunimmt, läßt sich durch einen Faktor allein nicht voll und ganz erklären. Ob ein bestimmtes Kind zu einem Kinderarbeiter wird oder nicht, hängt letztlich davon ab, wie die unterschiedlichen Ursachen auf den einzelnen Ebenen ineinandergreifen.

195. In Teil I dieses Berichts wurde das Panorama der Art von Arbeit geschildert, die Kinder allerorts in der Welt verrichten. Er gibt einen ernüchternden Einblick in die Gefahren, denen viele Kinder bei ihrer Arbeit ausgesetzt sind. Die Arbeit von Kindern variiert heute, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, endlos, und ihr Charakter ist, da sie sich fortwährend den sich wandelnden Markt- und sozia-

*Kinderarbeit
ungemein
verschieden und
unbeständig*

len Bedingungen anpaßt, extrem unbeständig. Dieser Kontext kongruiert mit der Flexibilität eines zahlenmäßig großen, ungeschützten Potentials von Arbeitskräften im Kindesalter. Armut und soziale Ausgrenzung, Arbeitskräftemobilität, Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts und sonstigen Gründen, sowie das Fehlen eines angemessenen Sozialschutzes und ausreichender Bildungsmöglichkeiten – all diese Faktoren spielen zusammen und machen die Kinderarbeit zu dem, was sie ist.

196. Was ergibt sich hieraus für Aktionen zur Bekämpfung der Kinderarbeit? Aus Erfahrung wissen wir, daß Wirtschaftswachstum in Verbindung mit Einhaltung der Arbeitsnormen, Bildung und sozialem Schutz für alle sowie einem besseren Verständnis der Bedürfnisse und Rechte von Kindern einen signifikanten Rückgang der Kinderarbeit bewirken kann. Sie sagt uns, daß es ständiger Wachstumsbedarf, wenn Besserungen bei dem tiefgreifenden und raschen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Wandel nachhaltig sein sollen. Das Problem der Kinderarbeit ist hartnäckig und wird, auch wenn es gelingen soll, es in bestimmten Orten oder Sektoren auszumerzen, nach Gelegenheiten suchen, in neuer und oftmals unerwarteter Form wieder aufzutauchen.

197. Wir müssen diesem Problem ebenso vielseitig und anpassungsfähig begegnen, indem wir von den Gegebenheiten der Kinderarbeit im jeweiligen innerstaatlichen Kontext ausgehen. Es gibt keine Zauberformel, mit der sich das Problem der Kinderarbeit lösen ließe, noch existiert eine Universalschablone für Aktionen. Gäbe es sie, würde das Problem größtenteils schon lange der Vergangenheit angehören. Es bedarf gemeinsamer, langfristiger Bemühungen, die den im Kampf gegen die Kinderarbeit angesammelten Erfahrungsschatz schöpferisch nutzen. In Teil II wird ein Überblick über die Maßnahmen gegeben, die bisher auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene getroffen wurden, um dieser Herausforderung zu begegnen.

*Vielseitige und
anpassungsfähige
Antworten*

TEIL II. Die Reaktion der Welt auf die Kinderarbeit: Von Empörung zum Handeln

1. Besser informiert sein heißt, energischer handeln können

198. Die Empörung der Welt über die zahlreichen Ungerechtigkeiten, die Kinder erdulden, wird nunmehr in zunehmend größerem Maßstab in aktives Handeln umgesetzt, um die Gemeinschaften, Sektoren und Länder von Kinderarbeit frei zu machen. Mit langfristigen Maßnahmen läßt sich ein Umfeld schaffen, in dem sich Kinderarbeit für Arbeitgeber, für Familien oder für Kinder einfach nicht lohnt. Um den Kinderarbeitern von heute zu helfen, bedarf es kurzfristiger, gezielter Initiativen, um Kinder aus der Arbeit herauszuholen und ihnen lebensfähige Alternativen zu bieten. Die IAO und ihre Partner können heute aus einem ständig wachsenden Reservoir von Erfahrungen mit Maßnahmen und Programmen schöpfen, die Wirkung haben und sich an unterschiedliche Situationen anpassen und anwenden lassen.

*Von Empörung
zum Handeln*

199. Forschungsarbeiten zum Thema Kinderarbeit sind die unentbehrliche Brücke zwischen dem in Teil I des Berichts beschriebenen Problem der Kinderarbeit und wirksamen Maßnahmen zu seiner Bekämpfung, auf die in Teil II eingegangen werden soll. Bemühen um ein besseres Verständnis des Problems der Kinderarbeit und Aktionen zu ihrer Beseitigung müssen Hand in Hand gehen. Überzeugende Daten können dazu dienen, Kampagnen gegen die Kinderarbeit zu untermauern, und sie können ein Mittel sein, den politischen Willen zur Abhilfe zu stärken. Maßnahmen und Programme, deren Entwicklung eine gründliche und genaue Analyse der Kinderarbeitssituation vorausgegangen ist, erreichen ihren Zweck; so wird Zeit und Geld gespart und ein nachhaltigeres Ergebnis erzielt. Strikte Überwachung und Auswertung versetzen die Projekte in die Lage, ihr Ziel nicht aus dem Auge zu verlieren und auf die daraus zu ziehenden Lehren aufmerksam zu machen.

*Forschung und
Maßnahmen
gehen Hand in
Hand*

200. Die Kinderarbeit ist eine komplizierte sozioökonomische Erscheinung und daher in vielerlei Hinsicht eine Herausforderung für die Forschung. Bemühungen, Mittel und Wege zu finden, dieses Problem erfolgreich anzugehen, kamen jahrelang nicht voran, weil es an brauchbaren Informationen und verlässlichen statistischen Angaben zur Kinderarbeit fehlte. In den letzten Jahren haben sich zwar zahlreiche vielversprechende Forschungsansätze zur Problematik der Kinderarbeit herausgebildet, doch heute, wo ihre schlimmsten Formen im Schlaglicht der Aufmerksamkeit stehen, bedarf es dringend noch innovativerer Methoden.

Die IAO und Forschungsarbeiten zur Problematik der Kinderarbeit

201. Die IAO hat im Verlauf der letzten zwanzig Jahre innovative Forschungsbeiträge in diesem Bereich geleistet. So hat sie u.a. die Methoden verbessert, mit denen der Anteil der Hausarbeit und der Anteil der beruflichen Tätigkeit von Frauen gemessen wird, Studien des informellen Sektors durchgeführt und ethnographische Methoden und Zeitnutzungsstudien herangezogen und so eine qualitative Verbesserung der Informationen zur Kinderarbeit bewirkt¹. Das IAA hat während der gesamten 1990er Jahre an der Verbesserung der Methoden für die Erfassung quantitativer Daten zur Kinderarbeit gearbeitet; die jüngsten Ergebnisse werden in Teil I, Kapitel 2 dargestellt. Das Statistische Informations- und Überwachungsprogramm zur Kinderarbeit (SIMPOC) des IPEC leistet nunmehr Ländern technische und finanzielle Hilfestellung bei der Durchführung von Erhebungen zur Kinderarbeit, bei der Einrichtung nationaler Datenbanken und bei der Verbreitung von Informationen. Die nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten sind ein unentbehrliches Hilfsmittel zur Ermittlung der Häufigkeit des Auftretens, des Ausmaßes und der Ursachen der Kinderarbeit, bei der Bereitstellung von Informationen für Aufklärungskampagnen, bei der Überwachung von Entwicklungstendenzen und bei der Auswertung der Wirksamkeit von Maßnahmen.

202. Bis Ende 2001 hatten 52 Länder SIMPOC-Hilfe angefordert, wurden elf Erhebungen abgeschlossen und liefen 26 weitere. Darüber hinaus hat das SIMPOC eine Reihe von Indikatoren zur Kinderarbeit mit dem Ziel entwickelt, das Erstellen von Programmen, das Überwachen ihrer Wirksamkeit sowie Landesvergleiche zu erleichtern. Diese Indikatoren dienen dazu, das Ausmaß, die Verteilung und die Folgen der Kinderarbeit zu verfolgen.

203. In jüngster Zeit hat das IPEC auf den Bedarf an Forschungsarbeiten und Analysen im Bereich Grundsatzpolitik mit Untersuchungen zu den ökonomischen Aspekten der Kinderarbeit und ihrer Beseitigung, den Auswirkungen der Finanzkrise auf die Kinderarbeit, zur Wirksamkeit von Programmen für die Verwendung von Sozialsiegeln (social labelling) und zu den Zusammenhängen zwischen HIV/AIDS und Kinderarbeit im südlichen Teil Afrikas reagiert.

204. Die starke Seite einer Organisation läßt sich maximal nutzen, wenn die einzelnen Organisationen zusammenarbeiten. Die IAO und UNICEF beispielsweise haben in gemeinsamer Arbeit durch Kombination einer breiten Palette von Datenerfassungsverfahren eine Methodologie für Schnelleinschätzungen (SE) entwickelt, die einen kostenwirksamen Forschungsansatz darstellt, der dem aktuellen Bedarf entspricht. Mit diesen Schnelleinschätzungen lassen sich Informationen über schwer zu erreichende Gruppen von Kindern erstellen, so über Kinder, die Opfer der Prostitution und des Kinderhandels geworden sind, als Haushilfen arbeiten oder anderen schlimmsten Formen der Kinderarbeit ausgesetzt sind. Bis Ende 2001 wurden 38 SE in 23 Ländern abgeschlossen, wobei das Schwergewicht auf den schlimmsten Formen der Kinderarbeit lag. Diese SE liefern nicht nur Informationen, die bei der Entwicklung von Programmen herangezogen werden, sondern aus ihnen lassen sich auch wichtige methodologische Lehren ziehen. Sie zeigten u.a., wie wichtig es ist, sowohl Situationen, in denen

Nationale Erhebungen zur Kinderarbeit mit Unterstützung des SIMPOC

Interinstitutionelle Synergien

¹ Siehe beispielsweise. A. Morice: „The exploitation of children in the informal sector“, in G. Rodgers und G. Standing, Hrsg.: *Child work, poverty and underdevelopment* (Genf, IAA, 1981), S. 131-158, eine Arbeit, die maßgeblich dazu beigetragen hat, die Verwendung anderer Methoden als Fragebogen in Untersuchungen zur Kinderarbeit im informellen Sektor zu legitimisieren.

es keine Kinderarbeit gibt, als auch Situationen, in denen sie auftritt, zu untersuchen; ferner, daß es zusätzlicher Erhebungen bedarf, um die notwendigen Ausgangsdaten zu erstellen, anhand deren sich Fortschritte messen lassen, und daß der Schwerpunkt auf die Kinder zu setzen ist und nicht ausschließlich auf einen bestimmten Sektor, in dem es zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit kommt, weil es sein kann, daß die Kinder einfach den Sektor wechseln.

205. Die IAO und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) arbeiten auch mit einer Arbeitsgruppe für Kinderarbeit im Rahmen der WHO-Kooperationszentren für die Gesundheit am Arbeitsplatz zusammen, um die Erarbeitung einer operationalen Definition des Begriffs gesundheitsgefährdende Kinderarbeit zu unterstützen.

Der Forschungsbereich: Innovationen und Herausforderungen

206. Unser Verständnis der Problematik der Kinderarbeit ist trotz eines besseren Wissensstands nach wie vor lückenhaft. So wissen wir u.a. nicht genug über das Wechselspiel zwischen den von Familien auf der Mikroebene (beispielsweise die Wahl zwischen Schule und Arbeit) und den von Unternehmen und der Regierung auf der Makroebene getroffenen Entscheidungen. Auch wissen wir relativ wenig über bestimmte Gruppen von Kindern, darunter Kinder, die als Haushilfen arbeiten, über Kinder (und nicht nur Kindersoldaten), die von bewaffneten Konflikten betroffenen sind, Kinder, die Opfer der Prostitution werden, und Kinder, die in illegale Tätigkeiten wie den Drogenhandel verwickelt sind.

*Unzureichend
erforschte
Themen und
Gruppen von
Kinderarbeitern*

207. Eingehender untersucht werden muß auch die Frage des Arbeitsschutzes in bezug auf Kinder. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, gibt es auch kaum wissenschaftlich belegte Aussagen darüber, welche Kurz- und Langzeitfolgen bestimmte Arbeitsbedingungen und Arbeitsumfelder für Kinder haben. Bei der Auflistung von Beschäftigungen und Arbeitsbedingungen anzusetzen, die ein Risiko für Kinder darstellen, ist zweifelsohne nützlich, doch beantwortet dies nicht unbedingt bestimmte Fragen, die es dringend zu lösen gilt, wie z.B. die Frage „Wie entscheidet man, ob eine Art von Arbeit für Kinder schädlicher ist als eine andere? Wieviel körperliche Gefahr entspricht wieviel psychosozialem Risiko? Wie soll man kurz- und langfristige Auswirkungen vergleichen?“².

208. Die Risiko-Rating-Matrix (RRM) ist ein einfaches, in den **Philippinen** entwickeltes Werkzeug (siehe [Kasten 1.1](#)); es dient dazu, das Risiko einzustufen, das mit einer bestimmten, auf den ersten Blick aber nicht als für Kinder schädigend erscheinenden Arbeit verbunden ist, so z.B. mit dem Gemüseanbau auf einem Stückchen Land der Familie³.

*Einfache Werk-
zeuge zur
Beurteilung von
Gefahren bei der
Arbeit*

209. Die IAO und die WHO können zweifelsohne in Zusammenarbeit mit der Forschergemeinschaft im Bereich öffentliche Gesundheit Forschungsbeiträge hierzu leisten. Die gemeinsam vom WHO-Regionalbüro für Amerika/Pan-Amerikanische Gesundheitsorganisation, PAHO, und vom IPEC vorgenommenen Beurteilungen des Gesundheitszustandes von Kindern, die in **El Salvador** im Fischfang, auf Zuckerrohrplantagen und auf Müllhalden arbeiten, stellen den

*Innovative
Forschung durch
die IAO und die
WHO*

² IAA: *Kinderarbeit: Gezielt gegen das Unerträgliche*, a.a.O., S. 22.

³ IPEC: *Defining hazardous undertakings for young workers*, a.a.O..

Kasten 1.1

Die Risiko-Rating Matrix (RRM)

Sicherheitsniveau	Arbeitsintensität		
	Leicht	Mittel	Schwer
Sicher	Für junge Arbeiter voll und ganz zugelassen	Für junge Arbeiter unter bestimmten Bedingungen zugelassen	Stark gefährdend; sollte verboten werden
Mäßig sicher	Für junge Arbeiter unter bestimmten Bedingungen zugelassen	Stark gefährdend; sollte verboten werden	Stark gefährdend; sollte verboten werden
Nicht sicher	Stark gefährdend; sollte verboten werden	Stark gefährdend; sollte verboten werden	Stark gefährdend; sollte verboten werden

Die RRM erfaßt (1) den Grad der Sicherheit der Arbeitsbedingungen und (2) die Intensität der Arbeit. Sie zeigt an, daß eine Arbeit unter sicheren Umständen und von mäßiger Intensität sowie Arbeit unter mäßig sicheren Bedingungen und von leichter Intensität unter bestimmten Bedingungen für junge Arbeitskräfte zulässig sein kann. Der Grad der Sicherheit kann von Arbeitsinspektoren anhand einer speziellen Checkliste, die Faktoren wie Arbeitsumfeld und eingesetzte Ausrüstungen und Werkstoffe enthält, eingestuft werden. Die Arbeitsintensität ergibt sich aus der Häufigkeit und Dauer der Arbeit, dem Gewicht/Widerstand (bezogen auf das Gesamtkörpergewicht der jungen Arbeitskraft), der Körperhaltung und anderen bei der Arbeit auszuführenden Bewegungen. Die während eines bestimmten Zeitraums auszuführenden Aufgaben haben kumulativen Charakter. Wenn die junge Arbeitskraft Entscheidungen unbeaufsichtigt durch eine erwachsene Person zu treffen hat und die Arbeitsvorgänge Bück-, Reich- und Streckbewegungen einschließen, die außerhalb der normalen Reichweite eines Kindes liegen, wird die Tätigkeit automatisch als für junge Arbeitskräfte nicht akzeptabel eingestuft.

Gemüseanbau im Rahmen der Familie könnte nicht als eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit angesehen werden. Nach der Risiko-Rating-Matrix würde die Arbeit jedoch, ungeachtet der möglicherweise günstigen Arbeitsumwelt und Werkzeuge, aufgrund der Tatsache, daß es zu Kontakt mit Boden und Wasser kommt, die beide eine Quelle von Infektionen sind, sowie wegen des Gebrauchs einer schweren Gießkanne und fehlender Schutzbekleidung als schwere Arbeit eingestuft, und das obschon sie *sicher* oder *mäßig sicher* ist. Die Arbeit wird somit als „Stark gefährdend; sollte verboten werden“, d.h. als eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, bestimmt.

ersten Schritt auf dem Weg zu einem neuen Modell der Forschung in diesem Bereich dar. Das InFocus-Programm des IAA Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und die Umwelt ist ein gut fundiertes Programm, auf dem sich tiefergehende Erkenntnisse zu den Risiken, denen Kinder ausgesetzt sind, aufbauen lassen.

210. Auch über den Schulbesuch bedarf es besserer Informationen. Zu einem besseren Verständnis des Zusammenhangs zwischen Kinderarbeit und Schulleistung ließe sich gelangen, wenn nach Geschlecht, Alter und geographischem Ort aufgeschlüsselte Angaben zur Zahl der Abbrecher und Wiederholer, zu den Schulfehlzeiten und zur Beendigung der Schulbildung mit der Grundschule Daten zur Zahl der Stunden, die Kinder außerhalb der Schulzeit arbeiten, sowie zur Art und zur Intensität der jeweiligen Arbeit gegenübergestellt würden.

211. Die allgemeine Akzeptanz der Tatsache, daß Kinder bei der Erstellung stichhaltiger Informationen über ihr Leben ein wichtiger Partner sind, ist ein wesentlicher Fortschritt, der in jüngster Zeit im Bereich der Forschung zur Problematik der Kinderarbeit erzielt wurde. Das heißt nicht, daß den Wahrnehmungen Erwachsener weniger Wert beigemessen wird; sie sind lediglich nicht mehr die einzige Autorität in Fragen, die das Leben von Kindern betreffen. Da sich Kinder nicht immer gut ausdrücken können, müssen die Forscher andere Methoden finden, um Informationen zu bekommen, so z.B. auf dem Weg über Rollen-

*Kinder als
Partner in der
Forschung*

Kasten 1.2

Empfehlungen von Kindern, die während der Planungsphase des zeitgebundenen Programms in der Vereinigten Republik Tansania befragt wurden.

Hauptakteure	Empfehlungen der Kinder, was jeder Akteur tun sollte
Kinder	• Über die Auswirkungen des Lebens in der Stadt, über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und über die Folgen des Aussteigens aus der Schule informiert sein. • An Foren über die Rechte des Kindes und über Kinderarbeit auf der Ebene der Familie und des Dorfs teilnehmen. • In die Planung und Ausarbeitung von Programmen zur Beseitigung der Kinderarbeit in ihren Gemeinden einbezogen werden.
Eltern	• Mehr über die Rechte von Kindern und Fragen der Gleichstellung der Geschlechter wissen. • Die Grundbedürfnisse von Kindern wie Liebe, Bildung, Gesundheit und Schutz erfüllen. • Nicht noch mehr Kinder haben und sich nicht scheiden lassen.
Religiöse Organisationen	• Weiterhin Rat und Richtlinien in moralischer Hinsicht geben.
Journalisten	• Die Kinderarbeit angehen und den von ihr Betroffenen Informationen über Dienste geben. • Über diejenigen schreiben, die Kinderarbeit am eigenen Leib erfahren haben, und nicht nur über Schönheitswettbewerbe und Sex.
NGOs	• Für aus der Kinderarbeit herausgeholte Kinder Beratungsdienste bereitstellen. • Die Rechte des Kindes fördern, Haushaltsarmut lindern, Kinder aus der Kinderarbeit herausholen und rehabilitieren.
Regierung	• Sicherstellen, daß alle Kinder Zugang zu relevanter Schulbildung haben. • Diejenigen, die Kinderarbeit ausbeuten, bestrafen.
IPEC (und die Gebergemeinschaft insgesamt)	• Mit der Regierung zusammenarbeiten, um zu gewährleisten, daß das Übereinkommen Nr. 182 umgesetzt wird. • Die Schulgebühren, wenn möglich, mitfinanzieren. • Sich an der Kampagne gegen HIV/AIDS und sexuell übertragbare Infektionen beteiligen. • Mehr Berufsbildungs- und Berufsberatungszentren schaffen. • Eine Grundsatzpolitik zur Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit ausarbeiten.

Quelle: IPEC: *Project document: Supporting the Time-Bound Programme on the worst forms of child labour in the United Republic of Tanzania* (Genf, IAA, 2001), S. 10, Kasten 3.

spiele, Zeichnungen und Gruppendiskussionen⁴. Das IPEC ist dabei, solche Methoden in seine Schnelleinschätzungen einzuarbeiten. In Kasten 1.2 sind die Ergebnisse von Befragungen wiedergegeben, die während der Planungsphase des zeitgebundenen Programms in der Vereinigten Republik Tansania stattfanden.

212. Ein ganzheitlich ausgerichteter Forschungsansatz berücksichtigt alle Aspekte des Lebens eines Kindes – Arbeit, Schule, Dienstleistungen, das Leben im Gemeinwesen, seine Beziehungen zu Erwachsenen oder anderen Kindern – sowie ihre Wechselbeziehungen untereinander. Beiträge können von einer breiten Palette von Disziplinen kommen, darunter Demographie, Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Epidemiologie, Ernährungswissenschaft, Psychologie, Geo-

Das Leben der Kinder aus multidisziplinärer Perspektive

⁴ J. Boyden und J. Ennew (Hrsg.): *Children in focus: A manual for participatory research with children* (Stockholm, Rädda Barnen, 1997).

graphie, öffentliches Gesundheitswesen, Rechtswissenschaft und Sozialanthropologie. Forschungen zu Kindern sollten im Idealfall Verlaufsstudien sein, so daß sie Aufschluß darüber geben können, welche Veränderungen die Arbeit und das Schul- und Familienleben eines Kindes im Laufe der Zeit erfahren, was sich nicht in einer einzigen Momentaufnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt im Leben des Kindes erfassen läßt.

Überwachung der Kinderarbeit

213. Der Begriff „Überwachung“ wird im Kontext der Kinderarbeit sehr unterschiedlich verwendet: Überwachung der Einhaltung der Arbeitsnormen in einem Land (Aufgabe der Aufsichtsgremien der IAO und somit nicht Gegenstand dieses Berichts), Überwachung eines konkreten Projekts, um sicherzustellen, daß es die gewünschte Wirkung hat (Programmüberwachung und -evaluierung oder PÜE), und Überwachung der Kinderarbeit an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Erwerbssektor, um nachzuprüfen, daß Kinder aus gefährlicher oder ungeeigneter Arbeit herausgeholt werden, und um ihr weiteres Schicksal zu verfolgen (Überwachung der Kinderarbeit oder ÜKA). Die PÜE-Systeme wurden in der letzten Zeit erheblich gestärkt. Eine fundierte Überwachung und Evaluierung bedeutet, daß die Effizienz eines Projekts ständig verbessert werden kann, indem die gemachten Erfahrungen positiver wie negativer Art genutzt und in das Projekt eingearbeitet werden.

214. Das relativ neue, wichtige Feld der ÜKA findet bei der internationalen Gebergemeinschaft, in Verbraucherkreisen und bei den IAO-Mitgliedsgruppen gleichermaßen großes Interesse. Mit ihrer Hilfe läßt sich beurteilen, inwieweit die Aktionen gegen die Kinderarbeit insgesamt eine positive Wirkung haben und nicht nur ein bestimmtes Projekt. Die ÜKA unterteilt sich in drei Hauptkategorien:

- *Arbeitsplatzüberwachung*, um festzustellen, ob Kinder beschäftigt werden, ob ihre Arbeit gefährdender Art ist oder nicht (und welches das jeweilige Mindestalter ist), unter welchen Bedingungen sie arbeiten und wie sich ihre Lage verbessern ließe (z.B. Herausholen der Kinder aus der betreffenden Arbeitsstätte, Beseitigung von Gefahrenquellen, Verkürzung der Arbeitszeit, Anbringen von Schutzvorrichtungen oder Einstellung sonstiger schlechter Praktiken). Eine Überwachung dieser Art erfolgt zumeist durch Arbeitsinspektoren, durch arbeitgeberseitige Selbstüberwachung, durch die Gewerkschaften, durch unabhängige Überwachungsorgane oder durch NGOs.
- *Sozialschutzüberwachung*, um festzustellen, welche unterstützenden Dienste Kinderarbeitern bzw. ehemaligen Kinderarbeitern geboten werden (beispielsweise formelle oder nichtformelle Bildungsmöglichkeiten, Berufsbildung, Gesundheitsversorgung, Beratung oder sonstige Rehabilitationsleistungen sowie Hilfe für ihre Familien durch Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten oder die Vergabe von Mikrokrediten) und welche Wirkung diese haben. Diese Überwachung des sozialen Schutzes kann durch die Gemeinde, NGOs, Kinder, Eltern und Familien, Lehrer oder verschiedene lokale staatliche Einrichtungen für Sozialhilfe oder andere Stellen erfolgen.
- *Überwachung durch das Gemeinwesen*, um zu ermitteln, ob Kinder, die im Haushalt oder in der traditionellen Subsistenzlandwirtschaft beschäftigt sind, oder Kinder, die beim Fischfang oder sonstigen Erwerbstätigkeiten der Familie mithelfen und die in der informellen Wirtschaft arbeiten, men-

Überwachung der Kinderarbeit: ein unverzichtbares Werkzeug bei der effektiven Abschaffung

schenwürdig behandelt werden und Arbeiten verrichten, die ihrem Alter entsprechen und ihre Entwicklung und den Schulbesuch nicht beeinträchtigen.

215. Ein neues IPEC-Projekt soll Material entwickeln und testen und in den staatlichen Aufsichtsgremien sowie in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Kapazitäten für die Durchführung einer nachhaltigen Überwachung und Kontrolle aufbauen, mit denen nicht nur die Kinderarbeit in den formellen Sektoren, sondern auch in der informellen Wirtschaft und im ländlichen Sektor erfaßt werden soll. Mit diesen Systemen werden zwei Ziele verfolgt: es soll nachgeprüft werden, daß Kinder aus der Arbeit herausgeholt werden, und zwar insbesondere aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, und es soll sichergestellt werden, daß die Lage dieser Kinder nach ihrer Herausholung tatsächlich besser ist als zuvor.

Stärkung der Forschungskapazität

216. Um dem dringenden Informationsbedarf in vielen Bereichen zu begegnen, muß die Forschungskapazität auf allen Ebenen, angefangen bei den einzelstaatlichen Regierungen bis hin zu den Gemeinden, gestärkt werden. Die staatlichen, regionalen und internationalen Stellen und Organisationen sollten ihr Wissen miteinander austauschen. Forschungsergebnisse und -methoden sind einwandfrei zu dokumentieren und auszuwerten, und es ist benutzerfreundliches Ausbildungsmaterial zu erstellen. Die Koordinierung zwischen den verschiedenen, mit der Sammlung von Daten über Kinder befaßten Stellen ist zu verbessern, damit die gesammelten Daten vergleichbar sind und an zentraler Stelle zusammengefaßt und mit größtmöglicher Wirkung eingesetzt werden können.

217. Praktische Erfahrung ist oft der beste Weg, etwas zu lernen. So wurden in Indonesien, den **Philippinen**, der **Vereinigten Republik Tansania** und der **Türkei** Arbeitsinspektoren im Wege ihrer Beteiligung an Feldforschungsarbeiten ausgebildet⁵. Die zeitgebundenen Programme des IPEC sehen u.a. den Kapazitätsaufbau nationaler Einrichtungen in den folgenden Bereichen vor:

- Ausbildung in der Führung von Interviews zu schwierigen Themen;
- Interviews von Kindern;
- Datenverarbeitung und Entwicklung von Datenbanken;
- Besondere Techniken zur Erforschung illegaler Tätigkeiten und gesundheitsgefährdender Arbeiten;
- Behandlung geschlechtsspezifischer Probleme in Erhebungen und Analysen;
- Strategien für die Einbeziehung von Erhebungen über Kinderarbeit in die routinemäßige Erhebung nationaler Daten;
- Harmonisierung der Altersgruppen in unterschiedlichen Datenreihen zwecks besserer Vergleichbarkeit und um sicherzustellen, daß junge Kinder bei Erhebungen miterfaßt werden;
- Überwachung und Evaluierung sowie Verfahren der Wirkungsbewertung.

**Kapazitätsaufbau
ist wesentlich**

⁵ IPEC: *Good practices in action against child labour. A synthesis report of seven country studies 1997-98 by independent researchers: Brazil, Indonesia, Kenya, Philippines, the United Republic of Tanzania, Thailand, Turkey* (Genf, IAA, 2001), S. 27.

218. Wenn Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit auf die Bedürfnisse und Gegebenheiten der betroffenen Kinder, Familien und Gemeinden zugeschnitten sein sollen, müssen die verschiedenen Akteure partnerschaftlich gründliche Forschungsarbeit leisten und die getroffenen Maßnahmen überwachen und auswerten. Die Erfahrung zeigt, daß Forschungsarbeit, auch wenn sie zuweilen als zusätzlicher Kostenpunkt eines bereits mehr als angespannten Haushalts erscheinen mag, eine gute Investition ist, denn sie verleiht Maßnahmen größere Wirksamkeit.

*Forschungs-
arbeit ist eine
gute Investition*

2. Unterstützung der nationalen Partner durch internationale Maßnahmen

219. Die Kinderarbeit ist Teil einer umfassenderen sozialen Realität auf der lokalen, nationalen und internationalen Ebene. Sie läßt sich nur dann mit Erfolg beseitigen, wenn die Problematik der Kinderarbeit auf jeder Ebene verstanden und auf allen diesen Ebenen in sich gegenseitig stärkender Weise agiert wird. In diesem Kapitel untersuchen wir einige der bedeutendsten Entwicklungen auf der internationalen Ebene, die ein Umfeld schaffen helfen, das die Abschaffung der Kinderarbeit in dem jeweiligen innerstaatlichen Kontext, in dem sie auftritt, ermöglicht.

Der Tätigkeitsrahmen für die Internationale Arbeitsorganisation

Internationale Arbeitsnormen und technische Zusammenarbeit: komplementäre Ansätze

220. Die internationalen Arbeitsnormen der IAO, verstärkt durch die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, bilden den Rahmen für die Maßnahmen der Organisation zur Bekämpfung der Kinderarbeit.

221. Der von der IAO über viele Jahre hinweg verfolgte Ansatz zur Lösung dieser Problematik bestand darin, die Schaffung von Normen über die Kinderarbeit zu fördern und ihre Durchsetzung in den Ländern, die die einschlägigen Übereinkommen ratifiziert hatten, zu überwachen. Diese Tätigkeiten haben sich darin niedergeschlagen, daß die Gesetzgebung der meisten Länder nunmehr bestimmte Arten von Arbeit für Personen, die das Mindestalter noch nicht erreicht haben, verbietet. Eine Fülle von Informationen hierzu sind in den Berichten über die Durchführung enthalten, die Länder, die die einschlägigen Übereinkommen ratifiziert haben, nach dem Überwachungsverfahren der IAO vorzulegen haben⁶.

*Die meisten
Länder haben
Gesetze über das
Mindestalter*

⁶ In einem jährlichen Bericht gibt der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen einen Überblick über die vorgelegten Berichte, der einem Ausschuß der Internationalen Arbeitskonferenz zur Prüfung vorgelegt wird. Siehe beispielsweise den *Bericht des* (Forts.)

Informationen zu den Ländern, die die grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, finden sich in den im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorzulegenden Jahresberichten⁷.

222. Ende der 1980er Jahre, als sich ein auf technischer Zusammenarbeit aufbauender Ansatz zur Behandlung der Problematik der Kinderarbeit abzuzeichnen begann, wurde von einigen befürchtet, dies könnte Maßnahmen zur Durchsetzung der Normen über das Mindestalter schwächen und einschlägigen IAO-Tätigkeiten etwas von ihrer Wirksamkeit nehmen.

223. Dem war nicht so. Im Verlauf der 1990er Jahre zeigten Regierungen eine drastisch zunehmende Bereitschaft, die Existenz des Problems der Kinderarbeit einzuräumen und positive Maßnahmen, oft mit Unterstützung durch das IPEC, zu ihrer Bekämpfung zu ergreifen. Das Gespenst negativer Reaktionen seitens der Handelspartner, Verbraucher, Gewerkschaften und von anderen Seiten verlor an Schrecken, als sie erkannten, daß die Bereitschaft eines Landes, das Problem der Kinderarbeit anzugehen, von der Gesamtheit der internationalen Staatengemeinschaft in Wirklichkeit als etwas äußerst Positives empfunden wird. Das Tempo der Ratifizierung des **Übereinkommens Nr. 138** (und des jüngsten Übereinkommens **Nr. 182**) hat sich nicht nur nicht verlangsamt, sondern zugenommen. Die im Bereich Kinderarbeit gesammelten Erfahrungen bestätigen somit, daß technische Zusammenarbeit und normensetzende Tätigkeiten nicht von Natur aus im Widerspruch zueinander stehen – die zwei Ansätze ergänzen sich gegenseitig.

Normensetzende Tätigkeit und technische Zusammenarbeit verstärken sich gegenseitig

224. Internationale Arbeitsnormen signalisieren die Bedeutung, die der Beseitigung der Kinderarbeit im Rahmen der Gesamtentwicklungsstrategie eines Landes zukommt, und sie geben Richtlinien zu den einzelnen Elementen einer umfassenden Politik, mit der sich dies erreichen läßt. Die das Übereinkommen **Nr. 138** begleitende Empfehlung (**Nr. 146**) betreffend das Mindestalter, 1973, sieht die Entwicklung als einen alles einschließenden, schrittweise verlaufenden Prozeß, der den „fortschreitenden Ausbau der miteinander zusammenhängenden Maßnahmen“ erfordert, darunter „bindende staatliche Verpflichtung in bezug auf die Vollbeschäftigung, ... fortschreitender Ausbau anderer wirtschaftlicher und sozialer Maßnahmen, um die Armut zu lindern, wo immer sie besteht, und den Familien eine Lebenshaltung und ein Einkommen zu sichern, die es unnötig machen, die wirtschaftliche Tätigkeit von Kindern in Anspruch zu nehmen, ... Schaffung und fortschreitender Ausbau angemessener Einrichtungen für die Bildung, die berufliche Orientierung und Ausbildung ...“ (Absatz 1 und 2). Aufbauend hierauf praktiziert die IAO bei ihrer Strategie der technischen Unterstützung zur Abschaffung der Kinderarbeit einen Ansatz, der so umfassend ist als möglich.

Abschaffung der Kinderarbeit im Rahmen der Gesamtentwicklungspolitik

225. Der allgemeine Kampf gegen die Kinderarbeit hat durch die Kampagne für die universelle Ratifizierung des **Übereinkommens Nr. 182** neue Dringlichkeit und eine neue Dimension erhalten, indem sie die schlimmsten Formen der Kinderarbeit in den Mittelpunkt der Weltaufmerksamkeit gerückt hat. Die Durchfüh-

Sachverständigenausschusses, 89. Tagung, Genf, 2001. Die Gesetze selbst können in die IAA-Datenbank NATLEX aufgenommen werden, die unter <http://natlex.ilo.org/> zur Verfügung steht.

⁷ Der vollständige Wortlaut der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung übermittelten Berichte der Länder wird jeweils im März als ein Verwaltungsratsdokument in der *Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* veröffentlicht, z.B. GB.277/3/2, GB.280/3/2 und GB.283/3/2, der eine Einführung der sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO (z.B. GB.277/3/1, GB.280/3/1 und GB.283/3/1) vorangestellt ist. Diese Veröffentlichungen sind auch auf der IAO-Website unter www.ilo.org/declaration verfügbar.

rung des Übereinkommens – die dritte Gruppe grundlegender Prinzipien und Rechte in der Erklärung – wird zur Beseitigung aller Formen der Kinderarbeit beitragen, ja zur Wahrung aller Grundrechte.

Das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC): Zehn Jahre Erfahrung

226. Das IPEC baut auf einem früheren abteilungsübergreifenden Projekt auf und lief 1992 als eines der Hauptprogramme der technischen Zusammenarbeit der IAO im Bereich Kinderarbeit an. Bis dahin gab es weltweit kaum systematisch mit der Abschaffung der Kinderarbeit beschäftigte Projekte. Die grundsatzpolitischen und gesetzgeberischen Reformen auf nationaler Ebene kamen nur langsam voran, und es herrschte ungeachtet der enormen Bemühungen der zahlreichen unterschiedlichen Akteure wenig Kohärenz, es kam zu viel Doppelarbeit, und viele wertvolle Erfahrungen wurden nicht ausgetauscht.

Die Grundprinzipien sind unteilbar

227. Die Situation hat sich in der Zwischenzeit erheblich gebessert, und das IPEC-Programm ist exponentiell gewachsen. In der Anfangszeit war das IPEC mit finanzieller Unterstützung durch eine einzige Geberregierung, Deutschland, in sechs Ländern tätig⁸. Im Dezember 2001 war es bereits in 75 Ländern tätig, zählte 26 Geber (Länder und Organisationen) und verwaltete ein Portfolio laufender und geplanter Projekte im Wert von über 200 Millionen US-Dollar. Die Jahresausgaben für Projekte der technischen Zusammenarbeit lagen im Jahr 2001 bei über 33 Millionen US-Dollar. Auch die IPEC-Partner sind im Laufe der Jahre zahlreicher geworden, und die Skala reicht heute von Regierungsstellen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Privatunternehmen, Gemeinwesenorganisationen und NGOs bis zu den Medien, Parlamentariern, der Justiz, religiösen Gruppen und selbstverständlich Kindern und ihren Familien. Über seine Aktionsprogramme hat das IPEC mit nahezu 150 NGOs überall in der Welt zusammengearbeitet. Es ist bei weitem das größte laufende Programm der IAO.

Wachstum des IPEC

228. Der Ansatz des IPEC zur Beseitigung der Kinderarbeit hat in den letzten zehn Jahren im Gefolge der gewonnenen Erfahrungen und veränderten Bedürfnisse seiner Partner an Hilfeleistungen eine bestimmte Entwicklung erfahren. Die einzelnen Kategorien von IAO-Tätigkeiten gegen die Kinderarbeit, darunter Forschungen und Statistik, technische Zusammenarbeit, Beratungsdienste und Förderung, sind nunmehr Bestandteil des Programms, das auch eine eigene Abteilung für Überwachung und Evaluierung hat. Es ist somit in der Lage, den Mitgliedstaaten in ihrem Kampf gegen die Kinderarbeit umfassende Unterstützung zu leisten.

Umfassende Unterstützung der Mitgliedstaaten

Von Länderprogrammen zu zeitgebundenen Programmen

229. Das IPEC-Programm hat Regierungen und Partnerorganisationen seit Aufnahme seiner Tätigkeiten dabei unterstützt, innovative und experimentelle Tätigkeiten zu entwickeln und durchzuführen. Sobald eine Vereinbarung zwischen der Regierung und der IAO unterzeichnet worden ist, werden in mehreren Phasen ablaufende Maßnahmen ergriffen. Dazu gehören u.a. die Ermittlung der Art und des Ausmaßes der Kinderarbeit, die Konzipierung nationaler Politiken und Schutzgesetze, die Schaffung von Mechanismen, die sicherstellen, daß nationale

Der Länderprogramm-Ansatz

⁸ Das IPEC wurde mit einem freiwilligen Beitrag der Regierung Deutschlands in Höhe von 50.000.000 DM geschaffen.

Aktionsprogramme von dem betreffenden Land als landeseigene Programme (unter Anleitung eines nationalen Lenkungsausschusses, in dessen Arbeit IAO-Mitgliedstaaten und sonstige in Frage kommende Organisationen oder Gremien einbezogen werden) durchgeführt werden, sowie Aufklärungskampagnen in den Gemeinwesen und am Arbeitsplatz.

230. Dieser Länderprogramm-Ansatz war der Mobilisierung breiter Unterstützung für den Kampf gegen die Kinderarbeit und der Stärkung der institutionellen Kapazität innerhalb der Länder sehr förderlich. Da es sich bei den einzelnen Aktionsprogrammen um kleine, über das ganze Land verstreute Programme von geringem Umfang handelte, die häufig im Unterauftrag von örtlichen Stellen durchgeführt wurden, denen es selbst an Kapazitäten fehlte, hatten sie in vielen Fällen nicht die erwartete umfassende Auswirkung auf die Kinderarbeit.

231. Die IPEC-Projekte werden seit 1997 größer angelegt und erfassen nunmehr in der Regel geographisch ausgedehnte Gebiete bzw. ganze Wirtschaftssektoren mit umfassenden Programmen, denen entsprechend mehr Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Die Arbeit an der Entwicklung neuer Herangehensweisen an die Arbeitsplatzüberwachung und an die Frage des Sozialschutzes im weitesten Sinn für Kinderarbeiter und ihre Angehörigen ist vorangekommen. Dank dieser Programme konnten viele Tausende von Kindern sofort aus der Arbeit herausgeholt werden. Gleichzeitig war man bemüht, Arbeitsplätze von Kinderarbeitskräften freizuhalten, und es konnte sichergestellt werden, daß ehemaligen Kinderarbeitern und ihren Angehörigen eine lebensfähige Alternative zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts geboten wird⁹.

232. Mehr und mehr Erfahrungen werden auch mit umfassenden Projekten gemacht, die auf die Bekämpfung der Kinderarbeit innerhalb eines Landes oder einer Region abzielen. Solche Projekte haben mehrere Komponenten, zu denen neben den drei Eckpfeilern des IPEC-Ansatzes – Verhütung von Kinderarbeit, Herausholen von Kindern aus der Kinderarbeit und Rehabilitation der herausgeholt Kinder – Erhebungen zur Kinderarbeit und Stärkung des Problembewußtseins zählen. In jüngster Zeit sind mehrere große grenzüberschreitende Regionalprojekte angelaufen, mit denen der Kinderhandel in der größeren Mekong-Subregion, das Problem der als Haushilfen (Mittelamerika) und in Kleinbergwerken (Lateinamerika) arbeitenden Kinder sowie die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern (Lateinamerika) und das Problem der in der Erwerbslandwirtschaft (ostafrikanische Länder) und im Gartenbau beschäftigten Kinder (Lateinamerika) angegangen werden soll. In Andhra Pradesh, **Indien**, ist ein einzelstaatlicher Ansatz zur Beseitigung der Kinderarbeit im Gang, der ein replizierbares Modell für die übrigen Bundesstaaten Indiens liefern soll.

233. So werden nun mehr und mehr der von Partnern des IPEC mit seiner Unterstützung im Verlauf der 1990er Jahre versuchsweise durchgeführten und getesteten Ansätze im Großmaßstab im Rahmen größerer integrierter Programme durchgeführt. Das neueste Element in diesem Entwicklungsprozeß sind die zeitgebundenen Programme (ZGP), die auf Ersuchen von IAO-Mitgliedstaaten um Hilfestellung bei der Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 182 (siehe Kasten 2.1 und [Abbildung 6](#)) erstellt wurden.

**Umfassendere
Projekte**

**Zeitgebundene
Programme**

⁹ Nähere Angaben zu den jüngsten IPEC-Tätigkeiten finden sich z.B. in IPEC: *Action against child labour: Lessons and strategic priorities for the future* (Genf, IAA, 1997); IPEC: *IPEC action against child labour: Achievements, lessons learned and indications for the future (1998-1999)* (Genf, IAA, 1999); IPEC: *IPEC Highlights 2000* (Genf, IAA, 2000); IPEC: *action against child labour 2000–2001: progress and future priorities* (Genf, IAA, 2001).

Kasten 2.1

Das Konzept des zeitgebundenen Programms

Zeitgebundene Programme (ZGP) zielen darauf ab, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu beseitigen und nachzuweisen, daß sich dies positiv auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, ja auf die schrittweise Abschaffung jeder Form von Kinderarbeit auswirken kann. Das ZGP-Konzept ist eine Kombination sektor-, themen- und gebietsorientierter Ansätze, das Aktionen gegen die Kinderarbeit in die generellen innerstaatlichen Entwicklungsstrategien einbindet, und zwar insbesondere in solche Programme, die die Verringerung der Armut, die Bildung und die Beschäftigungsförderung angehen. Flankiert wird das Herausheben von Kindern aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit von der Bereitstellung angemessener Rehabilitations- und Bildungsmaßnahmen und alternativer Erwerbsmöglichkeiten für ihre Familien sowie von Maßnahmen, mit denen verhindert werden soll, daß andere Kinder an ihrer Stelle als Kinderarbeitskräfte herangezogen werden. Ein Schlüsselement des ZGP-Konzepts ist, daß sich das betreffende Land mit dem Programm identifiziert. Ein offizielles Engagement auf höchster Ebene löst die Entwicklung des Programms aus, schafft die Strukturen, über die es durchgeführt wird, und stellt die erforderlichen Mittel bereit. Ein solches Engagement erhält vom IPEC, mit gebeerseitiger Unterstützung, Rückenstärkung, indem es zusätzliche Mittel verfügbar macht und technische Hilfestellung leistet.

Ein fester Bestandteil der ZGP ist die Entwicklung eines Überwachungs- und Evaluierungssystems, einschließlich Zielsetzungen und Indikatoren, mit dessen Hilfe die Wirkung, die Kostenwirksamkeit und die Nachhaltigkeit eines Programms beurteilt werden können. Die drei Zielländer der „ersten Welle“ von ZGPs, die durch die finanzielle Unterstützung der Regierung der Vereinigten Staaten ermöglicht wurden, sind El Salvador, Nepal und die Vereinigte Republik Tansania. Die Projektunterlagen wurden im Laufe des Jahres 2001 in enger Beratung mit der Gesamtheit der nationalen Akteure, darunter auch die Kinderarbeiter, erarbeitet. Um die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, auf die das Programm abzielen soll, besser zu verstehen, wurden einschlägige Forschungsarbeiten durchgeführt. Die Ziele sind sehr ehrgeizig – die Anzahl der Kinder, die bereits in bestimmten schlimmsten Formen der Kinderarbeit beschäftigt sind oder Gefahr laufen, darin beschäftigt zu werden, sind wie folgt: 26.000 in El Salvador, 33.000 in Nepal und 30.000 in der Vereinigten Republik Tansania¹. Die Programmstrategien lassen sich in zwei Gruppen einteilen, und zwar in Strategien zur Schaffung eines förderlichen Umfelds für die Beseitigung der anvisierten schlimmsten Formen der Kinderarbeit und in Strategien, bei denen die Aktionen direkt bei den Kindern ansetzen. Geschlechtsspezifische Aspekte, d.h. Unterschiede zwischen Jungen und Mädchen hinsichtlich Situation, Problematik und Problemlösung, werden bei der Konzipierung eines Projekts voll berücksichtigt. Der Beginn der praktischen Durchführung des Programms war für Anfang 2002 geplant.

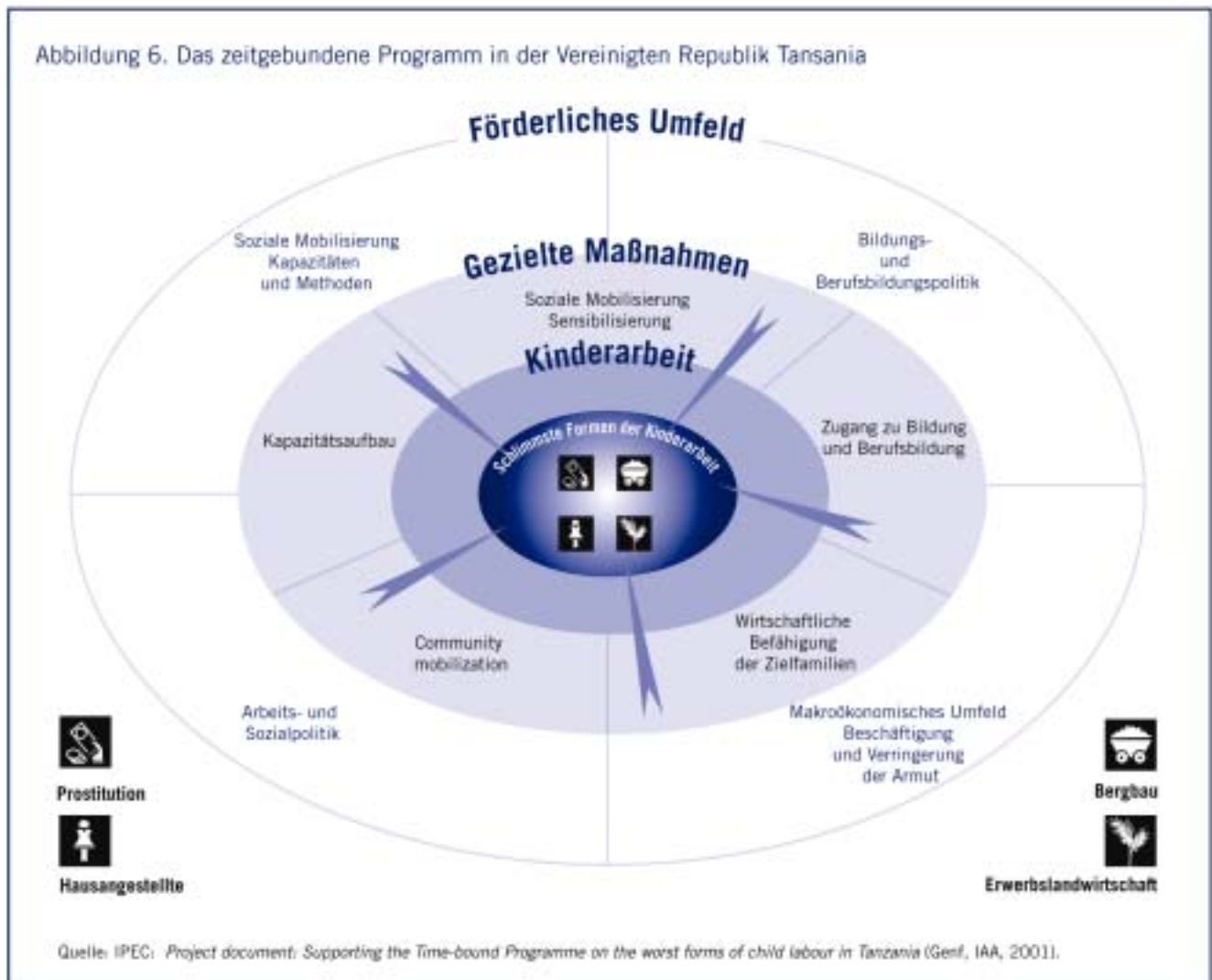
Dieser neue Ansatz ist noch sehr jung. Der nächste Gesamtbericht über die Abschaffung der Kinderarbeit im Jahr 2006 wird Gelegenheit bieten, einen Überblick darüber zu geben, inwieweit den hohen Erwartungen auf allen Seiten entsprochen wird, auf welche Schwierigkeiten man gestoßen ist und wie diese gelöst wurden. Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die Nachhaltigkeit – das heißt, inwieweit es den nationalen Akteuren gelungen ist, die Tätigkeiten als festen Bestandteil in ihre ordentlichen Haushalte und Programme einzustellen.

¹ Zu den erfaßten schlimmsten Formen der Kinderarbeit gehören: in El Salvador Kinder, die der Prostitution nachgehen, die auf Müllhalden als Müllsammler arbeiten, die im Fischfang und auf Zuckerrohrplantagen arbeiten; in Nepal Kinder, die sich in Schuldknechtschaft befinden, als Lumpensammler, Lastenträger, Haushilfen, Teppichweber und in Bergwerken arbeiten, sowie Kinder, die Opfer des Kinderhandels sind; in der Vereinigten Republik Tansania Kinder, die der Prostitution nachgehen, in Bergwerken arbeiten und als Haushilfen oder in der Erwerbslandwirtschaft beschäftigt sind.

Kinderarbeit in sonstigen IAO-Programmen

234. Die Problematik der Kinderarbeit wird zunehmend auch von anderen IAO-Programmen mit einschlägigem Fachwissen aufgegriffen. So beispielsweise von den InFocus-Programmen Beschäftigungsförderung durch die Entwicklung von Kleinbetrieben, Krisenreaktion und Wiederaufbau, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und die Umwelt sowie Fertigkeiten, Wissen und Beschäftigungsfähigkeit, dem IAA-Programm zu HIV/AIDS und die Welt der Arbeit und von dem Programm Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Das IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber und das IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer führen Aktionen gegen die Kinderarbeit durch und unterstützen die Sozialpartner der IAO bei ihren auf die Bekämpfung der Kinderarbeit gerichteten Tätigkeiten.

235. Die Erklärung der IAO bietet einen Rahmen, innerhalb dessen das Problem der Kinderarbeit als Teil umfassenderer Initiativen, die sich auf alle vier Bereiche der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erstrecken, angegangen werden kann. Ein Projekt in **Bolivien** z.B., dessen Schwerpunkt der Cashewnußsektor in der Provinz Beni ist, befaßt sich auch mit der Beseitigung der Kinderarbeit und der Diskriminierung von Frauen als übergreifende Themen. Ziel des Projekts ist es, mit Unterstützung des IPEC den betroffenen Arbeit-



nehmern dieses Sektors zu helfen, ihre Verhandlungsposition zu stärken, so daß es ihnen gelingt, eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen zu erreichen. In Benin, Burkina Faso, Niger und Togo wurde geringfügig anders verfahren, indem von den im Rahmen des InFocus-Programms Förderung der Erklärung ausgeführten Projekten zunächst landesweite Erhebungen vorgenommen wurden, um die Hemmnisse zu ermitteln, die der vollen Verwirklichung aller vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in diesen Ländern entgegenstehen. Das stellte die Analyse der Situation bezüglich der Kinderarbeit in einen breiteren Kontext und förderte somit auch die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ministerien des Landes.

Kinderarbeit als fester Bestandteil von Strategien zur Verringerung der Armut

236. Dieser Bericht hat deutlich gemacht, daß Armut und soziale Ausgrenzung ein fruchtbarer Boden für die Kinderarbeit sind. Leider haben weder Wirtschaftsreformen noch herkömmliche Entwicklungshilfeansätze für einen sehr großen Teil der Bevölkerung in den Entwicklungsländern die versprochenen Ergebnisse gebracht. In den 20 reichsten Ländern beträgt das Durchschnitts-

einkommen heute das 37fache des Einkommens in den 20 ärmsten Ländern – eine doppelt so weite Schere wie vor 40 Jahren¹⁰.

237. Nunmehr aber existiert ein weltweites Engagement, der Armut den Kampf anzusagen. Auf dem Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen im September 2000 in New York wurden die Entwicklungsziele für das Millennium (Millennium Development Goals, MDG) formuliert¹¹. Vor dem Hintergrund der Verfolgung dieser Zielstellungen und insbesondere der Ziele, in dem Zeitraum 1990 bis 2015 einen Rückgang der Zahl in extremer Armut lebender Personen um die Hälfte zu erreichen und sicherzustellen, daß Grundschulbildung für alle im Jahr 2015 eine Realität ist, wird sich die Abschaffung der Kinderarbeit wirksam verwirklichen lassen.

**Engagement für
die Bekämpfung
der Armut**

238. Eine Verringerung der Armut in der erforderlichen Größenordnung ist eine beispiellose Herausforderung an die Weltgemeinschaft. Die Weltbankgruppe und der Internationale Währungsfonds (IWF) beschlossen im September 1999, die Gewährung von Darlehen zu günstigen Bedingungen und den Schuldenerlaß im Rahmen ihrer Initiative für Hochverschuldete Arme Länder (HIPC) an die Entwicklung nachhaltiger nationaler Armutsbekämpfungsstrategien zu koppeln. Die zuständigen Stellen der Länder sind dabei, die Armutsbekämpfungsstrategiepapiere (PRSP) zur Vorlage an die Direktorien der Weltbank und des IWF zu erarbeiten. Bisher haben über 40 Länder entweder ein Interim-PRSP (I-IRPSP) oder ein Voll-PRSP erstellt (siehe [Kasten 2.2](#)).

**PRSP: ein Mittel
für die
Beseitigung der
Kinderarbeit**

239. Die Weltbank legt in Anerkennung der Tatsache, daß die Kindheit ein sehr kurzer Lebensabschnitt ist, nahe, in Politiken zur Bekämpfung der Kinderarbeit Maßnahmen vorzusehen, die „schneller wirken“ als die Maßnahmen, mit denen normalerweise bei Programmen zur Verringerung der Armut operiert wird¹². Entscheidend ist auch, daß armen Menschen geholfen wird, Risiken und Schocks zu begegnen und diese zu bewältigen, da sie so weniger anfällig werden und in der Lage sind, sich bietende Erwerbsmöglichkeiten, die mit größeren Risiken verbunden, aber einträglicher sind, zu nutzen¹³.

**Rasch wirkende
Maßnahmen
unerlässlich**

240. Auch über den Entwicklungshilferahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) versuchen die IAO und ihre Partner sicherzustellen, daß die Kinderarbeit einen festen Platz auf der Entwicklungsagenda hat. Es ist klar, daß das Vorhandensein eines IAO-Büros – und somit die Präsenz des IPEC – eine konstruktive Beteiligung an der Entwicklungsplanung im Land erleichtert. Der UNDAF für **Simbabwe** beispielsweise wird gegenwärtig überarbeitet. Die IAO ist durch ihr regionales Multidisziplinäres Beratungsteam für das südliche Afrika (IAO/SAMAT), das seinen Sitz in Harare hat, im Lenkungsausschuß hierfür vertreten. Das IAO/SAMAT beteiligt sich aktiv an verschiedenen

**Kinderarbeit in
den UNDAF**

¹⁰ Weltbank: *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty* (Oxford, Oxford University Press, 2001), S. 3.

¹¹ Die MDGs sind: 1. Beseitigung extremer Armut und extremen Hungers; 2. Grundschulbildung für alle; 3. Förderung der Gleichheit der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen; 4. Senkung der Kindersterblichkeit; 5. Verbesserung der Gesundheit von Mutter und Kind; 6. Kampf gegen HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten; 7. Sicherung nachhaltiger Verbesserungen der Umwelt; und 8. Entwicklung einer Globalen Partnerschaft für die Entwicklung.

¹² P. Fallon und Z. Tzannatos: *Child labour: Issues and directions for the World Bank* (Washington, Weltbank, 1998), S. v.

¹³ Weltbank: *World Development Report 2000/2001, a.a.O.*, S. 6–10 und 15.

Kasten 2.2

Die Armutsbekämpfungsstrategiepapiere und die Kinderarbeit

Der Entwicklung und Verwirklichung von Strategien zur Verringerung der Armut liegen sechs Kernprinzipien zugrunde. Die Strategien sollten

- vom Land ausgehen und eine breite Mitwirkung der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors an allen operativen Schritten vorsehen;
- erfolgsorientiert sein und sich auf armen Menschen nutzende Ergebnisse konzentrieren;
- umfassend sein, indem sie den mehrdimensionalen Charakter der Armut anerkennen, gleichzeitig aber
- Prioritäten setzen, so daß sie finanziell und institutionell praktisch durchführbar sind;
- partnerorientiert sein, indem sie in Absprache und mit Beteiligung der (bilateralen, multilateralen und nichtstaatlichen) Entwicklungshilfepartner erfolgen;
- auf einer langfristigen Perspektive der Armutsverringerung basieren.

Der PRSP-Prozeß bietet sehr viele Möglichkeiten, die Strategie der menschenwürdigen Arbeit und damit die Beseitigung der Kinderarbeit zu einem regulären Bestandteil der innerstaatlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik von Niedrigeinkommensländern zu machen. Zu diesem Zweck hat die IAO in Beratung mit ihren Mitgliedsgruppen und der Weltbank fünf Länder (Honduras, Kambodscha, Mali, Nepal und die Vereinigte Republik Tansania) als Schwerpunktländer ausgewählt, in denen die Verpflichtung der IAO sorgfältig unterstützt und überwacht werden soll, um nachzuweisen, daß die Agenda für menschenwürdige Arbeit zur Verringerung der Armut im Lande beiträgt.

Eine erste Überprüfung der z.Z. verfügbaren PRSP und I-PRSP läßt erkennen, daß die Kinderarbeit kaum angesprochen wird. Was Kinder anbetrifft, so liegt das Hauptaugenmerk auf Bildungs- und Gesundheitsversorgungsprogrammen und -politiken; die Kinderarbeit dagegen wird relativ wenig als ein spezifisches Anliegen erwähnt.

Das von der Regierung Gambias erstellte I-PRSP beispielsweise geht in seiner Analyse der Armut auf die Lage der Kinder ein und stellt fest, daß über die Hälfte der Kinder des Landes in Armut lebt, und zwar zum größten Teil in ländlichen Gebieten. Kinderarbeit ist vor allem in extrem armen Haushalten sehr verbreitet und betrifft Mädchen mehr als Jungen. Kinder werden zwar als eine Zielgruppe der Strategie zur Linderung der Armut anerkannt, doch die konkreten Ziele beschränken sich auf die Bereiche Gesundheit und Bildung. Kinderarbeit wird nicht erwähnt.

Das PRSP von Honduras ist ein Beispiel für eine umfassendere Berücksichtigung der Kinder sowohl bei der Diagnose der Armut als auch bei den geplanten Abhilfemaßnahmen. So wird ausgewiesen, daß die Erwerbsbeteiligung von Kindern im Gefolge von Hurrikan Mitch zugenommen hat, indem (zehn- bis 14jährige) Kinder durchschnittlich 33 Stunden in der Woche arbeiten, überwiegend als unbezahlt mithelfende Familienmitglieder. Ferner beschreibt das Papier eine Reihe integrierter Politiken und Programme, deren Anliegen die Rechte und die Bedürfnisse verschiedener gefährdeter Bevölkerungsgruppen sind, darunter die Förderung der Rechte des Kindes allgemein, und die allmähliche schrittweise Beseitigung der Kinderarbeit und der Schutz erwerbstätiger Jugendlicher.

Eine IPEC-Initiative zielt darauf ab, die Problematik der Kinderarbeit in nationale Armutsbekämpfungsstrategien einzubinden. Bei der Erstellung der zeitgebundenen Programme in Nepal und der Vereinigten Republik Tansania hat man sich ausdrücklich darum bemüht, die Berücksichtigung der Kinderarbeit als ein anzugehendes Problem bei der Konzipierung und Durchführung der PRSP zu fördern.

Quelle: www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm

Aspekten dieses Prozesses; dies hat u.a. bewirkt, daß die vor kurzem fertiggestellte Allgemeine Landeseinschätzung (CCA) einen Abschnitt zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit enthält. Die zur Behebung der ermittelten Probleme vorgesehenen Tätigkeiten sowie die zuständigen Gremien werden in die überarbeitete Fassung des UNDAF eingehen. Die Thematische Gruppe für Menschenrechte und Lenkung des Landeteams der Vereinten Nationen ist in den Bereichen Kinderarbeit und Rechte des Kindes aktiv.

Internationale Aktionen zur Förderung der Rechte des Kindes

241. In dem Maß, in dem die Linderung der Armut in den 1990er Jahren zu einem immer brennenderen Problem answoll, wuchs auch das Bewußtsein für die Rechte des Kindes und man begann, sich stärker für deren Durchsetzung zu engagieren. Der Weltkindergipfel, der 1990 stattfand, führte zur Entwicklung nationaler Aktionspläne, die neun von zehn Kindern in der Welt erfassen. In vielen der Zielsetzungen des Gipfels, insbesondere denen, die Gesundheit, Bildung

Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder

und Gleichheit der Geschlechter betrafen, zeichneten sich bereits die für das Millennium formulierten Entwicklungsziele ab. Die IAO ist nunmehr bemüht, mit Unterstützung der Sozialpartner dafür Sorge zu tragen, daß das weltweite Engagement für die Beseitigung der Kinderarbeit *in jeglicher Form* – mit dem Mindestalter für eine Beschäftigung oder Arbeit als Maßstab – in dem Ergebnisdokument der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder, die im Mai 2002 stattfinden wird, deutlich zum Ausdruck kommt.

242. Im Mai 2000 wurden zwei Fakultativprotokolle zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes verabschiedet¹⁴. Das Fakultativprotokoll zu diesem Übereinkommen betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie trat am 18. Januar 2002 in Kraft. Darin wird die Notwendigkeit von Maßnahmen betont „zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, indem sie [die Vertragsstaaten] multilaterale, regionale und bilaterale Vereinbarungen schließen, um Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie und Kindersextourismus zu verhüten und die für diese Handlungen Verantwortlichen aufzuspüren, gegen sie zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen“.

243. Das Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten trat am 12. Februar 2002 in Kraft. Es verpflichtet die ratifizierenden Staaten dazu, „alle durchführbaren Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß Angehörige ihrer Streitkräfte, die das 18 Lebensjahr noch nicht erreicht haben, nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen“, und verbietet die Zwangskrutierung von Kindern unter 18 Jahren. Es fordert die ratifizierenden Staaten auf „bei der Durchführung dieses Protokolls zusammenzuarbeiten, ... einschließlich technischer Zusammenarbeit und finanzieller Unterstützung“, für die Rehabilitation und soziale Wiedereingliederung ehemaliger Kindersoldaten.

Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organisationen

244. Seit einigen Jahren arbeiten die einzelnen internationalen Organisationen, die sich mit der Thematik Kinder, Armut und Entwicklung befassen, intensiver zusammen. Die strukturellen Ursachen der Kinderarbeit, darunter Armut, Ungleichheit und unzulängliche Bildungs-, Gesundheits- und Kinderschutzsysteme, fallen in die Aufgabenbereiche unterschiedlicher Organisationen. Die Tätigkeiten der IAO in dem Kernbereich der Kinderarbeit werden somit von einschlägigen Tätigkeiten des UNICEF, der Weltbank, der WHO, des UNDP, der UNESCO und anderer internationaler Organisationen ergänzt, die alle über entsprechende Fachkenntnisse und Erfahrungen mit einschlägigen Programmen verfügen, mit denen sie zur Lösung des Problems beitragen können.

245. Durch Zusammenarbeit läßt sich Nutzen ziehen aus Synergien zwischen den einzelnen Organisationen. Im Jahr 1996 schlossen die IAO und das UNICEF eine Vereinbarung über eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen ab, in der bekräftigt wurde, daß sich ihre jeweiligen Rollen bei der progressiven Beseitigung der Kinderarbeit und bei Bemühungen um den Schutz arbeitender Kinder ergänzen und gegenseitig unterstützen. Die Vereinbarung bildet den Rahmen für kooperative Aktionen, die darauf gerichtet sind, Kohärenz der Standpunkte in Grundsatzpolitik und Praxis im Bereich der Kin-

Bedeutende neue Menschenrechtsinstrumente treten in Kraft

Internationale Organisationen arbeiten zusammen

¹⁴ Der Wortlaut der Protokolle ist unter www.unicef.org/crc/oppro.htm verfügbar.

derarbeit zu gewährleisten, zum Austausch und zur Verbreitung von Erfahrungen gemeinsam regionale und subregionale Workshops zum Thema Forschung zu veranstalten und die technische Zusammenarbeit und Folgetätigkeiten fortzusetzen. In operativer Hinsicht führen die IAO und das UNICEF gemeinsam Programme in **Bangladesch, Brasilien, Nepal, Pakistan** und der **Vereinigten Republik Tansania** durch und arbeiten noch in vielen anderen Ländern zusammen.

246. Ein wichtiges neues interinstitutionelles Projekt mit der Bezeichnung „Entwicklung neuer Strategien zur Förderung des Verständnisses der Kinderarbeit und ihrer Auswirkungen“ wird von dem UNICEF-Forschungszentrum Innocenti in Florenz, Italien, koordiniert. Diese gemeinsame Initiative der IAO, des UNICEF und der Weltbank, die im Dezember 2000 angelaufen ist, hat zum Ziel, die Datenerfassung und -analyse und die Forschung zum Thema Kinderarbeit zu verbessern, die lokale und nationale Forschungskapazität zu stärken und für eine bessere Evaluierung erfolgter Interventionen zu sorgen. Das vorhandene Datenmaterial wird zur Zeit geprüft, um festzustellen, wo größere Lücken bestehen und wie diese zu füllen sind. Ferner wird an Indikatoren gearbeitet, mit deren Hilfe die einzelnen Dimensionen der Kinderarbeit graphisch dargestellt und zu Faktoren wie Einkommen, Geschlecht, Gesundheitszustand und Bildungsniveau in Beziehung gesetzt werden können.

247. Ein weiteres Beispiel ist die Zusammenarbeit zwischen der IAO, dem UNICEF, der UNESCO und der Bildungsinternationale (BI), einer Global Union Federation (früher: Internationales Berufssekretariat), in einem Projekt, das Lehrer, Erzieher und ihre Verbände zum Kampf gegen die Kinderarbeit mobilisieren soll. Diese Zusammenarbeit mündete in einen Informationskit für Lehrer und in einen Bericht¹⁵, in dem die in den einzelnen Ländern gesammelten Erfahrungen zusammengestellt wurden und eingeschätzt wurde, inwieweit sich die einzelnen Bildungssysteme der Problematik der Kinderarbeit stellen, welchen Hindernissen sie begegnen und mittels welcher Strategien diese erfolgreich ausgeräumt werden.

248. Die IAO arbeitet eng mit den Organisationen der Vereinten Nationen zusammen, die sich mit den Menschenrechten und den Rechten des Kindes befassen, so z.B. mit der Menschenrechtskommission, der Arbeitsgruppe für Sklaverei der Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten sowie dem Ausschuß für die Rechte des Kindes (CRC). Der CRC hat die Absicht geäußert, seine Zusammenarbeit mit der IAO im Bereich Kinderarbeit zu intensivieren, insbesondere in Fragen des Kinderhandels.

Internationale Tätigkeiten im Bildungsbereich

249. Ein Eckpfeiler des Kampfes gegen die Armut und für die Rechte des Kindes ist die Forderung nach universeller, unentgeltlicher und obligatorischer Grundschulbildung. In diesem Bereich ist die Entwicklung jedoch, ungeachtet der Bemühungen vieler Länder um die Förderung von Grundschulbildung für alle und insbesondere darum, sie auch Mädchen zugänglich zu machen, enttäuschend langsam vorangekommen¹⁶. Die derzeitigen Tendenzen in bezug auf die Zahl der Schulanfänger in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara, in Süd-

*Langsamer
Fortschritt bei
Bildung für alle*

¹⁵ N. Haspels et al.: *Action against child labour: Strategies in education* (Genf, IAA, 1999.)

¹⁶ Weltbildungsforum 2000: *Final Report* (Dakar, Senegal, 2000) Punkte 9 und 10.

asien und in den arabischen Staaten, in denen 95 Prozent der Kinder nicht zur Schule gehen, sind zutiefst beunruhigend. Auf dem Weltbildungsforum in Dakar im Jahr 2000 verpflichteten sich alle Staaten dazu, bis spätestens 2002 nationale Pläne zu entwickeln oder vorhandene zu stärken und diese Pläne in einen breiteren Entwicklungsrahmen zu integrieren, um der chronischen Unterfinanzierung ihrer Grundschulbildung Abhilfe zu schaffen. An die bilateralen und multilateralen Geberorganisationen wurde ein dringender Appel gerichtet, neue Finanzmittel zu mobilisieren, und zwar vorzugsweise in Form von Zuschüssen und Darlehen zu günstigen Bedingungen. Von den Ländern, die Anspruch auf finanzielle Unterstützung durch die Weltbank im Rahmen ihrer HIPC-Initiative haben, wird nunmehr erwartet, daß sie die ihnen zur Verfügung gestellten Mitteln in stärkerem Maße für Bildungszwecke verwenden.

250. Die erste Tagung der Gruppe auf hoher Ebene für Bildung für alle, die im Oktober 2001 stattfand, stellte erneut fest, daß „kein Land, dem es mit Bildung für alle Ernst ist, wegen fehlender Mittel am Erreichen dieses Ziels gehindert werden wird“, und rief zu einer besseren Koordinierung der Bemühungen, zu Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft sowie zu einem wirksameren Einsatz der Mittel für die Grundbildung auf. Nur so, und unterstützt von stärker konzentrierten weltweiten Kampagnen, läßt sich das Ziel der Grundbildung für alle bis zum Jahr 2015, das von so ausschlaggebender Bedeutung für die Beseitigung der Kinderarbeit ist, verwirklichen.

**Größere
Anstrengungen
erforderlich**

Internationale Tätigkeiten zur Beschäftigungsförderung für Jugendliche

251. Die Herausforderung, für die 1,2 Milliarden junger Männer und Frauen, die in den nächsten zehn Jahren in das Erwerbsleben eintreten werden, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, ist von der Weltgemeinschaft in jüngster Zeit anerkannt worden. Dies hat sich in den Entwicklungszielen für das Millennium in der Zielsetzung „Entwicklung von Strategien, die Jugendlichen eine menschenwürdige und produktive Arbeit bieten“ niedergeschlagen. Die IAO spielt bei den Bemühungen um das Erreichen der vom Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 gesetzten Beschäftigungsziele eine führende Rolle.

**MDG:
Arbeitsplätze für
Jugendliche**

252. Zwischen der Förderung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche und der Beseitigung der Kinderarbeit besteht in zweifacher Hinsicht ein enger, wichtiger Zusammenhang. Zum einen hält die allgemeine Aussicht auf eine Zukunft in Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung die Kinder und ihre Eltern davon ab, in die Bildung und berufliche Ausbildung zu investieren, was die Kinderarbeit unter Kindern jüngeren Alters verewigen hilft. Zweitens bedeutet der Mangel an menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Schulabgänger und eine erste Erwerbstätigkeit Suchende, daß sie möglicherweise Opfer ungeschützter, gefährdender Beschäftigungen und somit selbst zu Kinderarbeitern werden.

253. Um dieser Herausforderung zu begegnen, hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen mit Unterstützung der IAO und der Weltbank ein Politiknetzwerk auf hoher Ebene zur Frage der Beschäftigung Jugendlicher einberufen. Im Juli 2001 trat eine hochrangige Gruppe zum ersten Mal zusammen. Diese empfahl u.a. die Bildung einer globalen Allianz zur Förderung der Beschäftigung Jugendlicher, deren besonderes Augenmerk der Integrierung des Anliegens der Beschäftigung Jugendlicher in umfassende Beschäftigungsstrategien gelten sollte, institutionelle Unterstützung für die Politiken zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche, Investitionen in Bildung und Berufsbil-

**Ein
Politiknetzwerk
auf hoher Ebene**

dung, das Schließen der Kluft zwischen der informellen und der formellen Wirtschaft und ein Minimum an sozialer Sicherung für Jugendliche durch Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen, Förderung ihrer Rechte und Anerkennung ihres Mitspracherechts und Rechts auf Vertretung bei der Arbeit. Die IAO beteiligt sich federführend an den Folgemaßnahmen mit ihrem InFocus-Programm Fertigkeiten, Kenntnisse und Beschäftigungsfähigkeit.

254. Diese Herausforderung wird auch von den Sozialpartnern aufgegriffen. Vom Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) wurde ein Globales Jugendprogramm geschaffen¹⁷. Die Arbeitgebergruppe legte der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 1998 eine Entschließung über die Beschäftigung Jugendlicher vor, die an eine von der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) durchgeführte Erhebung anknüpfte und einstimmig angenommen wurde¹⁸. Die IAO hat vor kurzem einen Bericht mit dem Titel *Meeting the youth employment challenge: A guide for employers* (Der Herausforderung der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche begegnen: Ein Leitfaden für Arbeitgeber) in Zusammenarbeit mit dem InFocus-Programm Fertigkeiten, Kenntnisse und Beschäftigungsfähigkeit und dem Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber herausgebracht¹⁹. Dieser Bericht soll Arbeitgebern und ihren Verbänden helfen, Maßnahmen zur Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche in Gang zu setzen und auszuweiten.

Maßnahmen der Sozialpartner

Internationale Tätigkeiten zur Bekämpfung grenzüberschreitender Probleme

255. Formen von Kinderarbeit, die Tätigkeiten über die nationalen Grenzen hinweg beinhalten, verlangen ein koordiniertes Vorgehen auf internationaler Ebene. Ein typisches Beispiel hierfür ist der Tourismus zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern. In diesem Bereich wurden eine Reihe vielversprechender Initiativen ergriffen. So wurden eine Arbeitsgruppe zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung im Tourismus und ihr online-Dienst, die Child Prostitution and Tourism Watch, eingerichtet, an denen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände beteiligt sind. Bilaterale Vereinbarungen zwischen den Herkunfts- und Zielländern von „Sextouristen“ ermöglichen den Austausch von Informationen, die Harmonisierung der einschlägigen Gesetze und Rechtsverfahren und die Zusammenarbeit der Polizei der betreffenden Länder und gewährleisten die Sicherheit und das Wohlergehen von Kindern, die als Zeugen auftreten. Zwei Vereinbarungen dieser Art wurden beispielsweise zwischen der Regierung der **Philippinen** und den Regierungen **Australiens** und des **Vereinigten Königreichs** geschlossen.

256. Die Globale Yokohama-Verpflichtung von 2001 anerkannte, daß das Problem der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern einer solchen internationalen Zusammenarbeit bedarf, und unterstrich, wie wichtig es ist, daß die Hauptakteure auf der internationalen, interregionalen, regionalen und subregionalen sowie auf bilateraler, nationaler und lokaler Ebene in einem engen Netz zusammenarbeiten²⁰.

¹⁷ Siehe „Child labour“ unter www.icftu.org.

¹⁸ Siehe www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc86/com-res.htm.

¹⁹ IAA: *Meeting the youth employment challenge: A guide for employers* (Genf, 2001).

²⁰ Der Zweite Weltkongreß gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern unter www.focalpointngo.org/yokohama/default.htm

257. Auch im Kampf gegen den Kinderhandel, beispielsweise in der Mekong-Subregion, Südasien und West- und Zentralafrika, laufen bedeutende internationale Aktionen. Ein zwischen **Côte d'Ivoire** und **Mali** geschlossenes bilaterales Abkommen zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Menschenhandels sieht die gemeinsame Ausarbeitung nationaler Aktionspläne vor, die die Verhütung und Eindämmung des Menschenhandels und die Repatriierung und Rehabilitation seiner Opfer zum Ziel haben.

*Länder gehen
gemeinsam
gegen den Kin-
derhandel vor*

258. Die internationalen Bemühungen um eine Einschränkung des Handels mit Kindern zwecks Ausbeutung ihrer Arbeitskraft erhielten mit der Annahme des Protokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das am 15. November 2000 angenommen wurde, neue Impulse.

Neue Impulse

Regionale Zusammenarbeit gegen die Kinderarbeit

259. Zu Zusammenarbeit allgemeinerer Art im Kampf gegen die Kinderarbeit kommt es auch auf regionaler Ebene. Der Subregionale Plan zur Ausmerzung der Kinderarbeit wurde von der IAO und den Mercosur-Ländern²¹ im Dezember 2001 in Gang gesetzt. Jedes MERCOSUR-Mitgliedsland hat eine Nationale Kommission für die Beseitigung der Kinderarbeit eingerichtet und einen Aktionsplan aufgestellt. Der MERCOSUR-Dreijahresplan, an dem auch Chile beteiligt ist, sieht folgendes vor:

*Regionale
Zusammenarbeit
stärkt nationale
Aktionen*

- Erstellung statistischer Daten zur Kinderarbeit (mit Unterstützung des SIMPOC);
- Verbesserung der Arbeitsaufsicht;
- Schaffung von Verbindungen zwischen sozialen Sicherheitsnetzen und der Gewerkschaftsbewegung;
- Anpassung und Anwendung der Gesetzgebung zur Durchführung der [Übereinkommen Nr. 138 und 182](#);
- Förderung sozialer Programme, um Kindern den Schulbesuch zu ermöglichen;
- Entwicklung von Programmen zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, unter besonderer Betonung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung, der Arbeit im Haushalt und in der Produktion.

260. Die von der Entwicklungsgemeinschaft für das südliche Afrika (SADC)²² unter Führung ihres Sektors Arbeit und Beschäftigung geleistete Arbeit zur Förderung eines koordinierten Vorgehens der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Sozialpartner im Kampf gegen die Kinderarbeit ist ein weiteres Beispiel für regionale Zusammenarbeit.

²¹ MERCOSUR ist ein Übereinkommen zur Förderung einer tiefer reichenden wirtschaftlichen Integration der Länder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay; die Hauptvereinbarungen werden von einer Erklärung zu Sozial- und Arbeitsfragen ergänzt.

²² Der SADC gehören folgende Staaten an: Angola, Botsuana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Seschellen, Simbabwe, Südafrika, Swasiland, Vereinigte Republik Tansania.

3. Nationale Regierungen in vorderster Linie

261. Der Schlüssel zur wirksamen Abschaffung der Kinderarbeit ist ein klares innerstaatliches politisches Engagement. Wo der politische Wille der Regierung nicht vorhanden ist und nicht durch die Bereitstellung entsprechender Mittel untermauert und in wirksame Maßnahmen umgesetzt wird, dürften auch größte Anstrengungen seitens anderer Partner im Kampf gegen die Kinderarbeit kaum etwas an diesem Problem ändern.

262. Politiken und Gesetze zu schaffen, durchzusetzen und zu überwachen sowie internationale Verpflichtungen in innerstaatliche Maßnahmen umzusetzen, ist eindeutig Sache der Regierung. Die Ausgangsbasis für die Schaffung wirksamer nachhaltiger und ausreichend finanzierter Politiken und Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit sind ein rechenschaftspflichtiger Lenkungsapparat unter Beteiligung aller Parteien und richtiges Management der Volkswirtschaft.

263. In diesem Kapitel werden wir einige der grundlegenden Verantwortlichkeiten der Regierungen beschreiben, die der Schaffung eines förderlichen Umfelds, in dem direkte Interventionen (wie sie in Teil II, Kapitel 4, besprochen wurden) zur Verhütung der Kinderarbeit und zum Herausholen von Kindern aus der Kinderarbeit die größte Wirkung hervorbringen, dienlich sind.

Regierungen müssen ein förderliches Umfeld schaffen

Der grundsatzpolitische Rahmen für die Abschaffung der Kinderarbeit

264. Von vielen Ländern wurden Politiken, Programme und Aktionspläne geschaffen, die sich speziell mit der Kinderarbeit befassen. So gaben beispielsweise 75 Prozent (27 Länder) der insgesamt 36 Regierungen, die im Rahmen der Folgemaßnahmen 2002 zur Erklärung das Problem angehen, an, daß sie eine innerstaatliche Politik bzw. einen innerstaatlichen Plan haben, mit dem Ziel, die wirksame Beseitigung der Kinderarbeit sicherzustellen²³. Der Schwerpunkt dieser Politiken ist von Land zu Land unterschiedlich (siehe Kasten 3.1 für **Mali** und Kasten 3.2 für die **Vereinigten Staaten**).

Viele Länder haben Politiken gegen Kinderarbeit

²³ Diese Länder sind Ägypten, Aserbaidschan, Äthiopien, Australien, Belgien, China, Ghana, Guatemala, Guinea-Bissau, Indien, Iran, Kambodscha, Kasachstan, Katar, Komoren, Kuba, Libanon, Litauen, Mali, Mexiko, Republik Moldau, Pakistan, Peru, Saint Lucia, Arabische Republik Syrien, Thailand, Tschechische Republik.

Kasten 3.1.

Mali: Grundsatzpolitische und gesetzgeberische Reformen nach Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen

Mali hat nach Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, seine Strafrechtsgesetze abgeändert, die nunmehr repressivere Maßnahmen zur Bekämpfung des Handels mit Kindern zwecks Ausbeutung ihrer Arbeitskraft vorsehen.

Nach der Umorganisation der Dienste des Direktorats für Arbeit werden gegenwärtig neue Instrumente erarbeitet, die dem Personal die nötigen Mittel für die Überwachung und Bekämpfung der Kinderarbeit an die Hand geben sollen. Ein nationales Programm verfolgt folgende Ziele: Durchführung von Erhebungen und Forschungsarbeiten zu den Arbeits- und Lebensbedingungen arbeitender Kinder, Aktionsprogramme zur Befriedigung der vordringlichsten Bedürfnisse anfälliger Familien und Gemeinden, Herausholen der Kinder aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit und Überlegungen zu Mitteln und Wegen für ihre soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung, Veranstaltung von Aufklärungs-, Informations- und Erziehungskampagnen, um die Aktionen in diesem Bereich auszudehnen und zu fördern, Stärkung der institutionellen Kapazität der Vollzugsstrukturen, um Aktionsprogrammen eine größtmögliche Wirkung zu sichern, Bereitstellung quantitativer und qualitativer Daten für Entscheidungsträger, die der Konzipierung von Aktionsplänen zur Bekämpfung der Kinderarbeit dienlich sind.

Die Tätigkeitsprogramme gehen alle von einem Ansatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit aus. Auf diese Weise konnten Kinder vor Kinderarbeit bewahrt oder aus den schlimmsten und gefährlichsten Formen ausbeuterischer Arbeit herausgeholt werden. Dies konnte mit Erfolg geschehen, weil den Kindern lebensfähige Alternativen in Form von Bildung sowie in Form anderer unterstützender Dienste angeboten wurden, darunter Aufklärung der Kinder, ihrer Eltern oder Vormunde, ihrer Arbeitgeber, von Personen in verantwortlicher Stellung und der Gewerkschaften. Die genannten Tätigkeiten erfolgten insgesamt über Verbände arbeitender Kinder, die mit Unterstützung des IPEC gebildet wurden und tätig sind.

Quelle: IAA: *Review of annual reports under the follow-up to the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Teil II (Genf, 2002), S. 410-418.

265. Die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern hat Entwicklungsländer wie Transformationsländer und Industriestaaten zum Handeln veranlaßt. Die **Tschechische Republik** stellt in ihrem gemäß den Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Jahresbericht fest, daß ein von ihr aufgestellter nationaler Plan langfristige Maßnahmen vorsieht, die auf die Beseitigung des Kinderhandels, der Kinderprostitution, der Kinderpornographie und des Mißbrauchs von Kindern abzielen.

266. Schwerpunkte des nationalen Programms der Regierung **Ghanas** sind die Kinderprostitution, Straßenkinder und als Haushilfen, Kopflastenträger und in Kleinbergwerken arbeitende Kinder, wobei Mädchen, unter extrem gesundheitsgefährdenden Bedingungen arbeitenden Kindern und Kindern unter zwölf Jahren vorrangige Beachtung geschenkt wird. Die Regierung **Kasachstans** strebt mit ihrem Jugendprogramm an, den rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Rahmen für die Durchsetzung grundsatzpolitischer Maßnahmen zu schaffen, mit denen Jugendlichen ihre Rechte bei der Arbeit, auf Bildung und auf gesundheitliche Versorgung gewährleistet werden können. Von der Regierung **Mexikos** wurde ein Sonderrat eingesetzt, dessen Aufgabe es ist, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen durch die Umsetzung einer Agenda zu fördern, die der Regierung und der Gesellschaft als Richtschnur für ihre Aktionen zugunsten von Kindern dient.

267. Zwanzig der 38 Länder, die in ihren im Rahmen der Überprüfung 2002 vorzulegenden Jahresberichten spezifische Maßnahmen oder Aktionsprogramme zur Bekämpfung der Kinderarbeit erwähnten, widmeten den Bedürfnissen bestimmter Gruppen von Kindern besondere Aufmerksamkeit: behinderten Kindern (z.B. **Australien, Kanada, Kasachstan, Kuba, Arabische Republik Syrien**); Straßenkindern (z.B. **Äthiopien, Mexiko**); gefährliche Arbeiten verrichtenden Kindern (z.B. **Libanon, Pakistan**); jungen Mädchen (z.B. **Indien**); Kindern aus benachteiligten Verhältnissen (z.B. **Belgien, Russische Föderation**); Waisen/ausgesetzten Kindern (z.B. **Kasachstan, Russische Föderation, Arabische Republik Syrien**); Kindern in ländlichen Gebieten (z.B. **Kanada,**

**Gezielte
Maßnahmen für
verletzte
Gruppen**

Kasten 3.2.

Vereinigte Staaten: Nationales Aktionsprogramm gegen Kinderarbeit

Nach ihrer Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 hat die Regierung der Vereinigten Staaten ein Nationales Aktionsprogramm geschaffen, das die vier Hauptprobleme angeht, die als vordringlichst gelten und unbedingt zu lösen sind:

- Verhütung der Ausbeutung von Kindern für kriminelle Zwecke;
- Senkung der Zahl der Arbeitsunfälle und der Unfälle mit Todesfolge am Arbeitsplatz unter Jugendlichen;
- Sicherstellung, daß ein Übermaß an Arbeit die schulische Leistung und den Schulabschluß nicht gefährdet;
- Sicherstellung, daß ausreichend Informationen zur Verfügung stehen, damit über Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Beschäftigung Jugendlicher ergeben, in voller Kenntnis der Sachlage und angemessen entschieden werden kann.

Das Aktionsprogramm ist als ein „dynamisches“ Dokument gedacht, das dazu dient, Programme zu überwachen, neue Initiativen zu ermitteln und verbesserungsbedürftige Bereiche herauszustellen. Es gibt Aufschluß über die Initiativen der Bundesregierung und über Partnerschaften zwischen der Zentralregierung und einzelnen Bundesstaaten zur Durchsetzung der Gesetze und Durchführung von Programmen in jedem der vier genannten Problembereiche und enthält konkrete Empfehlungen betreffend die Fortführung ihrer Tätigkeiten. Das Vorankommen der Umsetzung des Aktionsplans wird vom Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten überwacht und von anderen zuständigen Behörden der Bundesregierung und der Einzelstaaten verfolgt.

Quelle: Regierung der Vereinigten Staaten: *Child labor: National Program of Action* (Jan. 2001).

Mali, Thailand); und im informellen Sektor beschäftigten Kindern (z.B. **Mali, Mexiko**).

268. Jede Regierung muß ihre spezifischen politischen Maßnahmen im Bereich der Kinderarbeit fortführen, gleichzeitig aber die Beseitigung der Kinderarbeit zu einem gesamtpolitischen, in alle Bereiche – wie beispielsweise Beschäftigung, Verringerung der Armut, Bildung und Berufsbildung, Arbeits- und Sozialschutz – integrierten Anliegen machen. Eine solche Einbindung in die allgemeine Politik erfolgte beispielsweise in **Kenia, Kolumbien, Mexiko, der Vereinigten Republik Tansania und Thailand**.

269. Die Regierung **Jamaikas**²⁴ räumt ihrerseits ein, daß Strategien zur Beseitigung der Armut das Problem der Kinderarbeit in einem auf die Kinder fokussierten Rahmen angehen müssen. Diese Strategien müssen

- Teil öffentlicher, in Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft entwickelter Maßnahmen für Kinder sein;
- das Kind in seinem sozialen Kontext, einschließlich des familiären Umfelds, sehen;
- das Bewußtsein um die Gleichheit der Geschlechter fördern;
- das Einkommensniveau armer Familien durch gezielte Maßnahmen anheben, um Kindern den Zugang zur Grundschulbildung und einen Grundschulabschluß zu sichern.

Der Abschaffung der Kinderarbeit dienliche institutionelle Vorkehrungen

270. Innerhalb der Lenkungsstrukturen wird oft eingeräumt, daß die Probleme der Kinder eines integrierten Ansatzes zu ihrer Lösung bedürfen, der all die verschiedenen Regierungsstellen, die hierbei eine Rolle spielen, einbezieht, doch wird nur selten so verfahren. Ein Ansatz, der das Kind in den Mittelpunkt stellt, mündet eher in einen integrierten Handlungsrahmen, wie er sich in „Kinderpolitiken“ zeigt, deren bessere Ausgangsbasis bewirkt, daß die einzelnen Ministerien

*Integriertes
Herangehen an
Kinderfragen*

²⁴ IAA: *Review of annual reports under the Declaration*, Teil II (Genf, 2002), S. 301.

ihre Anstrengungen gemeinsam darauf konzentrieren, den verschiedenen Entwicklungsbedürfnissen von Kindern zu entsprechen und die Wahrung ihrer Rechte zu sichern²⁵. **Kenia, Kolumbien, Mexiko** und die **Philippinen** sind erfolgreich nach diesem Ansatz verfahren.

Institutionelle Strukturen

271. In vielen Fällen sieht die Politik zur Kinderarbeit vor, eine formelle Struktur mit dem Auftrag zu schaffen, die einschlägigen Tätigkeiten zu beaufsichtigen. Die Tätigkeiten des IPEC in Verbindung mit den Bestimmungen des CRC haben in zahlreichen Ländern dazu geführt, daß nationale Lenkungsausschüsse, nationale Kommissionen für Kinderarbeit oder Einheiten für Kinderarbeit gebildet wurden, die auf Landesebene Aktionen koordinieren, Beratungen in die Wege leiten und eine kritische Masse an Wissen und Fachkenntnissen schaffen. Einheiten für Kinderarbeit wurden mit Unterstützung durch das IPEC in **Ägypten, Kenia, der Vereinigten Republik Tansania** und der **Türkei** eingerichtet.

272. Zu den Ministerien, die neben dem Arbeitsministerium am Kampf gegen die Kinderarbeit beteiligt sind, gehören die Ressorts innerstaatliche Entwicklung, Wirtschaftspolitik, Finanzen, ländliche und industrielle Entwicklung, öffentliche Gesundheit, Sozialfürsorge und Sozialschutz, Frauenfragen, Bildung und Gesetzesvollzug. Die Einheit für Kinderarbeit kann als Sekretariat für eine Institution auf hoher Ebene fungieren, die diesen breiteren Kreis von Akteuren zusammenbringt, sowie zuweilen mit der Formulierung und Überwachung von Kinderarbeitspolitiken beauftragt werden. Ausschüsse auf hoher Ebene, denen Vertreter der Regierung, der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände, von NGOs und Hochschulen angehören, wurden u.a. in **Argentinien, Kenia, Kolumbien, Nicaragua, Portugal** und **Thailand** geschaffen.

273. Die Nationale Kommission für die Beseitigung der Kinderarbeit in **Kolumbien** beispielsweise ist seit 1995 tätig und überwacht die innerstaatliche Politik in einer Vielzahl von Wirtschaftssektoren und staatlichen Institutionen. Die Kommission unterstützt das kolumbianische Institut für Familienfürsorge und die mit ihm zusammenarbeitenden NGOs bei der Bereitstellung psychologischer Beratungsdienste und der Schaffung von Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten. Die vom nationalen Plan vorgesehenen Tätigkeiten werden von Gewerkschaftsaktionen ergänzt, in denen an die Arbeitgeber appelliert wird, keine jungen Menschen unter 15 Jahren zu beschäftigen. Diese Tätigkeiten haben bewirkt, daß die Kinderarbeit in Kolumbien in mehreren Wirtschaftsbereichen zurückgegangen ist.

Der Rechtsrahmen

274. Viele Regierungen haben die Aufgabe in Angriff genommen, einen Rechtsrahmen für die Abschaffung der Kinderarbeit und Mechanismen für den Gesetzesvollzug zu schaffen. Die große Mehrheit der IAO-Mitgliedstaaten hat Gesetze in Kraft gesetzt, die das Mindestalter für eine Beschäftigung oder Arbeit und andere Aspekte der Beschäftigung von Personen unter 18 Jahren regeln. IAO-Übereinkommen haben ihren Einfluß auf die innerstaatliche Gesetzgebung,

Die meisten IAO-Mitgliedstaaten haben ein allgemeines Mindestalter festgesetzt

²⁵ IPEC: *Good practices in action against child labour: A synthesis report of seven country studies a.a.O.*, S. 10.

Kasten 3.3.

Die Rolle der Gesetzgebung

- Sie setzt die Ziele und Prinzipien internationaler Normen in innerstaatliche Gesetze um.
- Sie legt die Prinzipien, Ziele und Prioritäten innerstaatlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der [...] Kinderarbeit fest.
- Sie schafft die Mechanismen für die Durchführung solcher Maßnahmen.
- Sie formuliert spezifische Rechte und Verantwortlichkeiten.
- Sie stellt die Autorität des Staates hinter den Schutz von Kindern.
- Sie bewirkt, daß alle betroffenen Akteure im allgemeinen Einvernehmen miteinander handeln.
- Sie liefert einen Maßstab, an dem sich das Erreichte messen läßt.
- Sie bietet eine Bezugsbasis für Klagen und Untersuchungen und sieht entsprechende Verfahren vor.
- Sie sieht Schadenersatz für Opfer vor.
- Sie sieht bei Gesetzesverletzungen Strafen vor.

Quelle: IAA und Interparlamentarische Union: *Handbook for parliamentarians: Eliminating the worst forms of child labour: A practical guide to ILO convention No. 182* (Genf, 2002).

auch wenn sie von dem betreffenden Land nicht ratifiziert worden sind²⁶. Ein kohärentes, nationales Normenwerk bietet den einzelnen Akteuren, die im Bereich der Grundsatzzpolitik für verschiedene Aspekte der Rechte des Kindes zuständig sind, einen stabilen Bezugsrahmen. Darüber hinaus schafft es die Grundlage, auf der diejenigen, die diese Rechte verletzen, zur Rechenschaft gezogen werden können (siehe Kasten 3.3).

275. Die Schaffung kohärenter innerstaatlicher Rechtsrahmen ist zwar beträchtlich vorangekommen, doch in zahlreichen Ländern gibt es nach wie vor Unzulänglichkeiten. Die IAO berät Länder dabei, wie sich ihre Gesetzgebung verbessern läßt, indem beispielsweise gesetzliche Bestimmungen, die die Bildung und die Kinderarbeit betreffen, miteinander in Einklang gebracht werden, indem der Geltungsbereich der Vorschriften auf Sektoren wie die Landwirtschaft und Erwerbstätigkeiten in der informellen Wirtschaft ausgeweitet wird und indem festgelegt wird, wie sich die einzelnen, von der Gesetzgebung zu erfassenden Arten gefährlicher Arbeit bestimmen. Von dem Multidisziplinären IAO-Beratungsteam für die Andenregion in Lima beispielsweise wurden Studien in der Anden-Subregion in Auftrag gegeben, die den Regierungen der Anden-Länder helfen sollen, Lücken und Inkonsistenzen in ihrer Gesetzgebung als Grundlage für Gesetzesreformen zu ermitteln. Gleichmaßen wichtig ist eine Reform der Rechtsverfahren. So könnten beispielsweise „kinderfreundliche“ Gerichtsverfahren eingeführt und vorgesehen werden, Kinder, die als Zeugen auftreten, so zu behandeln, daß die Würde der betroffenen Kinder gewahrt bleibt.

Verbesserung der nationalen Rechtsrahmen

276. Die Kinderarbeit, ihre Ursachen und ihre Folgen werden von Rechtsinstrumenten in einer Vielzahl von Bereichen beeinflusst, so von Rechtsvorschriften über die Diskriminierung und die Chancengleichheit in der Beschäftigung, die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Zwangsarbeit und den Menschenhandel, den Mindestlohn, die Arbeitsaufsicht, die Soziale Sicherheit, den Arbeitsschutz, Kleinbetriebe und die Bildung sowie vom Familienrecht, von der Strafgesetzgebung und von Kinderschutzgesetzen. Der gesamte gesetzliche Rahmen sollte unter dem Blickwinkel der Kinderarbeit auf Kohärenz, Ausgewogenheit und Geltungsbereich überprüft werden. Die Länder können hierbei auf von anderen gemachte Erfahrungen zurückgreifen. Hilfreiche

²⁶ L. Swepton: „Child labour: Its regulation by ILO standards and national legislation“, in *International Labour Review* (Genf, IAA), 1982, Bd. 121, Nr. 5, S. 577-593.

Quellen sind der IAA-Leitfaden zur Arbeitsgesetzgebung²⁷ und die NATLEX-Datenbank für innerstaatliche Arbeitsgesetze und die Soziale Sicherheit betreffende Gesetze²⁸, die beide in jüngster Zeit durch weitere Beispiele innerstaatlicher Ansätze und die Wiedergabe des vollen Wortlauts gesetzlicher Bestimmungen ergänzt wurden.

277. Es ist natürlich klar, daß die Schaffung eines Rechtsrahmens nur ein erster, obschon sehr wichtiger, Schritt ist. Komplizierter wird es, wenn es darum geht, eine solche Gesetzgebung wirksam in die Praxis umzusetzen, und zwar insbesondere deshalb, weil die Kinderarbeit in so vielen Fällen in versteckter Form in der informellen Wirtschaft erfolgt und die staatlichen Arbeitsaufsichtsgremien in Entwicklungsländern möglicherweise an einem ernsthaften Personalmangel leiden und nicht über die nötigen Kapazitäten und Ausrüstungen verfügen, um ihre Arbeit wirksam auszuführen. Für die Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen bedarf es praktischer und wirksamer Mechanismen, um die jeweiligen Verantwortlichkeiten der betroffenen Parteien festzulegen, einen ungehinderten Informationsfluß zwischen ihnen zu garantieren und um innovative Mechanismen zu entwickeln, mit deren Hilfe sich wichtige Informationen, insbesondere zu den mehr versteckten Formen der Kinderarbeit, gewinnen lassen. Sich gesetzlicher Bestimmungen bedienen, setzt voraus, daß man sie kennt. Daher müssen Gesetzesreformen unbedingt von Aufklärungsarbeit und Bemühungen um eine bessere Rechtskenntnis der Kinder, Familien und Gemeinden, was ihre Rechte und die Inanspruchnahme dieser Rechte betrifft, begleitet sein.

**Durchsetzung
der Gesetze: eine
Herausforderung**

Geburtenregistrierung

278. Die Regierungen müssen dafür sorgen, daß die Geburt eines jeden Kindes registriert wird. Kinder ohne Geburtsurkunde haben keinen Zugang zu Sozialdiensten oder Schulen, und die Einhaltung des gesetzlich festgelegten Mindestalters für eine Beschäftigung läßt sich so weder überwachen noch durchsetzen. Viele Länder kennen jedoch kein wirksames System zur Geburtenregistrierung. In jedem Jahr kommen in der Welt rund 40 Millionen Kinder zur Welt, deren Geburt nicht registriert wird; das entspricht einem Drittel aller Geburten²⁹. Kinder von Wanderarbeitnehmern sind ganz besonders anfällig für alle Formen der sozialen Ausgrenzung. Bei ihnen kommt noch hinzu, daß sie offiziell nicht existieren, was es nur noch wahrscheinlicher macht, daß sie als Kinderarbeiter enden, und zwar oft in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Es ist daher äußerst wichtig, Eltern durch entsprechende Kampagnen aufzuklären, damit sie sich bewußt werden, wie wichtig es ist, die Geburt ihres Kindes registrieren zu lassen, und sie wissen, wie sie vorzugehen haben.

**Geburtenregistrierung ist eine
„Eintrittskarte
zur Staatsbürgerschaft“**

Die Bereitstellung sozialer Grunddienste

279. Eine der ersten Pflichten jeder Regierung ist, für Kinder und ihre Angehörigen Grunddienste bereitzustellen. Investitionen in solche Dienste sind notwendig, damit Kinder ihr Recht auf Überleben und Entwicklung wahrnehmen können, und sie sind ein ausschlaggebender Faktor bei der Linderung der Armut auf lange Sicht sowie bei der Beseitigung der Kinderarbeit. Und dennoch beträgt der

**Investitionen in
Kinder**

²⁷ Siehe www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/llg/main.htm

²⁸ Siehe <http://natlex.ilo.org>

²⁹ U. Dow: „Birth registration: The 'first' right“, in *The progress of nations 1998* (New York, UNICEF), 1998, S. 5–11.

Anteil der Investitionen in Kinder in Form von Bildung, Gesundheitsversorgung und Sozialhilfe in der Regel nicht mehr als einen Bruchteil des Gesamthaushalts eines Landes. Die Gesundheitsfürsorge für Mutter und Kind, Mutterschutz- und Immunisierungsprogramme sowie Sozialhilfe und Kinderbetreuungseinrichtungen für erwerbstätige Mütter sind alles Elemente, die im Kampf gegen die Armut und die Kinderarbeit eine Rolle spielen³⁰.

280. Zweck eines „Kinderbudgets“ ist festzustellen, wie groß der Anteil an den Gesamtausgaben für Sozialdienste ist, der tatsächlich die Kinder erreicht, die ihrer bedürfen. Das Programm zur Beseitigung des Hungers und zur Verringerung der Armut in **Vietnam** beispielsweise erreicht Berichten zufolge nicht die bedürftigsten Gruppen, so daß Kinder möglicherweise gar keine andere Alternative sehen, als zu arbeiten³¹. Eine systematische Verfolgung der in kinderbezogene Programme investierten Mittel, angefangen beim Staat bis hin zum Empfänger, kann Aufschluß darüber geben, wieviel davon die Zielgruppe der Kinder erreicht und wieviel auf dem Wege zu ihnen verloren geht. Erschwert wird eine solche Analyse dadurch, daß Kinderfragen vielfach in den Verantwortungsbereich mehrerer Ministerien fallen, sowie dadurch, daß eine erhebliche Zahl offizieller und inoffizieller Entwicklungshilfe- und innerstaatlicher Programme nicht aus Mitteln des ordentlichen Haushalts finanziert werden. Sie kann aber dazu beitragen, daß die Vergabe öffentlicher Mittel in der Zukunft besser geplant und die Mittel besser eingesetzt werden.

281. Wie bereits erwähnt, ist die Bereitstellung einer qualitativ guten Bildung für alle Kinder von entscheidender Bedeutung für die Beseitigung der Kinderarbeit. Mit anderen Worten,

**Bereitstellung
guter Bildung für
alle**

- Grundschulbildung muß allen Kindern zugänglich sein: Grundschulen müssen dort vorhanden sein, wo die Kinder leben, sie müssen angemessen ausgestattet sein, z.B. mit Heizung, Beleuchtung und sanitären Anlagen, mit sehr geringem bzw. keinem finanziellen Aufwand für die Familie verbunden sein, gute Lehrpläne haben und über Lehrmaterial von Qualität verfügen.
- Kampagnen sind durchzuführen, um einen Wandel in bestehenden negativen Einstellungen zum Schulbesuch und Verbesserungen im Schulniveau und der Relevanz des vermittelten Wissens herbeizuführen.
- Besondere Anstrengungen sind erforderlich, um den Faktoren entgegenzuwirken, die Mädchen und benachteiligte und sozial ausgegrenzte Gruppen wie behinderte Kinder, Migranten und sehr arme Kinder vom Schulbesuch abhalten.
- Lehrern ist dabei zu helfen, ihre Lehrtätigkeit qualitativ zu verbessern, indem sie besser ausgebildet und ihr sozialer Status, ihre Entlohnung und ihre Arbeitsbedingungen angehoben bzw. verbessert werden; hierbei kommt ihrem Recht auf Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen entscheidende Bedeutung zu.

³⁰ Die IAO-Normen, so z.B. das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, liefern Bezugspunkte in einigen dieser Bereiche.

³¹ Weltbank: *A synthesis of participatory poverty assessments from four sites in Viet Nam: Lao Cai, Ha Tinh, Tra Vinh and Ho Chi Minh City*. Submission to the World Development Report 2000 by Vietnam-Sweden Mountain Rural Development Programme, ActionAid, Save the Children Fund (UK) and Oxfam (GB): (Hanoi, Vietnam, 1999).

- Grundschul- und Sekundarschulpflicht bis zum Erreichen des Mindestalters für eine Beschäftigung³² sollten eingeführt werden; der regelmäßige Schulbesuch ist zu überwachen und, wenn nötig, zu unterstützen.

*Stärkung der
Sekundarschul-
bildung und der
Berufsbildung*

282. Will man, daß die jungen Menschen angemessen auf den Arbeitsmarkt und den Erhalt einer menschenwürdigen Arbeit vorbereitet sind, statt auf wenig qualifizierte und ungeschützte Beschäftigungen in der informellen Wirtschaft angewiesen zu sein, dann darf ihre Ausbildung nicht mit dem Grundschulabschluß enden. In den am wenigsten entwickelten Ländern besuchen jedoch nicht mehr als 19 Prozent der Schüler die Sekundarstufe. In Afrika sind es 34 Prozent, und in den Entwicklungsländern insgesamt verfolgen knapp 50 Prozent eine Sekundarbildung³³. Auch der beruflichen Ausbildung fehlt es an Mitteln, und sie bedarf qualitativer Verbesserungen sowie einer besseren Integrierung in das Bildungssystem. Daraus folgt, daß Regierungen dem Bildungssystem als Ganzem – in quantitativer und qualitativer Hinsicht – mehr und sorgfältigere Beachtung schenken müssen, wenn es den Bedürfnissen der Kinder und der Gesellschaft insgesamt entsprechen und seinen Teil zur Beseitigung der Kinderarbeit beitragen soll.

283. In den Jahresberichten 2002 zur Erklärung wurde der unentgeltliche obligatorische Schulbesuch als eine Maßnahme angeführt, die von 33 bzw. 25 Prozent der Regierungen, von denen Berichte eingingen, mit dem Ziel der Beseitigung der Kinderarbeit durchgeführt wird (um das Mindestalter für eine Beschäftigung oder Arbeit durchzusetzen bzw. um die schlimmsten Formen der Kinderarbeit auszumerzen). Die Regierung **Indiens** plant die Einführung des unentgeltlichen obligatorischen Schulbesuchs; dem Parlament liegt ein Gesetzesentwurf zur Abstimmung vor, der Bildung zu einem Grundrecht von Kindern im Alter zwischen sechs und 14 Jahren macht. Die Regierung **Lesothos** führte im Januar 2000 im Rahmen ihrer Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit die unentgeltliche Grundschulbildung ein.

³² Im Verlauf der Diskussion zum [Übereinkommen Nr. 182](#) wurde geklärt, daß „Grundbildung“ im Sinne dieses Übereinkommens Bildung bis zum Erreichen des Mindestalters für eine Beschäftigung oder Arbeit bedeutet (d.h. Grundschule plus zwei oder mehr Jahre Sekundarbildung).

³³ UNESCO: *Statistical Yearbook 1999* (Paris, UNESCO, 1999).

4. Maßnahmen gegen Kinderarbeit: Eine Übersicht über die bisherigen Erfahrungen

Partnerschaften für effektives Handeln

Die Sozialpartner und dreigliedrige Maßnahmen

284. Ein wesentliches Merkmal der technischen Zusammenarbeit der IAO ist das dreigliedrige Handeln mit der Beteiligung der Regierungen und der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Die Sozialpartner der IAO sind in einzigartiger Weise befähigt, den Regierungen die Sorgen zu verdeutlichen, die Menschen bei der Arbeit und im Zusammenhang mit Arbeit haben. Außerdem hat sich die aktive Mitwirkung der Sozialpartner an der Ausarbeitung von Grundsatzpolitik und praktischen Maßnahmen gegen Kinderarbeit auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene als unabdingbar erwiesen. Eine große Anzahl von IPEC-Aktionsprogrammen sieht bei ihrer Umsetzung eine Mitwirkung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände vor.

Dreigliedrige Zusammenarbeit

285. Wann immer sich die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gemeinsam mit einzelnen Unternehmen oder Gesellschaften und anderen interessierten Parteien am Kampf zur Beseitigung der Kinderarbeit beteiligt haben, waren die Erfolgsaussichten besonders groß. Durch dreigliedrige und „dreigliedrige-plus“-Strukturen und -vereinbarungen, die sich auf einen konstruktiven sozialen Dialog auf industrieller, nationaler und internationaler Ebene stützen, können kohärentere und effektivere Politiken und Pläne ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Dreigliedrige Strukturen und Vereinbarungen

286. Das kürzlich angenommene Protokoll für den Anbau und die Verarbeitung von Kakaobohnen (siehe [Kasten 4.1](#)) ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie wichtige Akteure in einem Industriezweig sich gemeinsam mit Menschenrechts-, Arbeitnehmer- und anderen Organisationen zusammenschließen können, um in einem ganzen Sektor den schlimmsten Formen der Kinderarbeit und Zwangsarbeit ein Ende zu setzen.

Kasten 4.1

Auszüge aus dem „Kakao-Protokoll“

Leitsätze:

- **ZIELSETZUNG** – Kakaobohnen und die daraus erzeugten Produkte sollten auf eine Weise angebaut und verarbeitet werden, die mit dem [Übereinkommen 182](#) der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit übereinstimmt. Das IAO-Übereinkommen 182 ist beigelegt und durch Verweis in diesen Text integriert.
- **VERANTWORTLICHKEIT** – Dieses Ziel kann nur durch Partnerschaften der wichtigsten interessierten Parteien realisiert werden: Regierungen, die globale Branche (...), Kakaohersteller, Arbeitnehmervertreter, nichtstaatliche Organisationen und Verbraucher. Jeder Partner hat eine bedeutende Verantwortlichkeit ...
- **SACHVERSTAND DER IAO** – Im Einklang mit seiner Unterstützung des IAO-Übereinkommens 182 anerkennt der Industriezweig den einzigartigen Sachverstand der IAO und begrüßt ihr Engagement bei der Behandlung dieses ersten Problems. Die IAO muß einen „Stuhl am Verhandlungstisch“ haben und bei der Evaluierung, Überwachung und Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit beim Anbau und bei der Verarbeitung von Kakaobohnen und den daraus erzeugten Produkten und der diesbezüglichen Berichterstattung eine aktive Rolle übernehmen.

Quelle: Verband der Schokoladenhersteller und Weltkakaostiftung: „Protocol for the Growing and Processing of Cocoa Beans and Their Derivative Products in a Manner that Complies with ILO Convention No. 182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour“, 2001.

287. 1999 wurde zwischen der Internationalen Vereinigung der Tabakpflanzenanbauer (ITGA) und der Internationalen Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Kaffee- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL) eine Vereinbarung geschlossen, um die Kinderarbeit durch ein gemeinsames Forschungsprogramm, den Austausch von Informationen und gemeinsame Tätigkeiten zu bekämpfen. In der Vereinbarung wird anerkannt, daß in den armen ländlichen Gemeinschaften, wo Tabak angebaut wird, eine Verbindung zwischen Kinderarbeit und der Verbreitung von HIV/AIDS besteht. Auf diese Vereinbarung folgte der Abschluß einer Partnerschaft mit einem bedeutenden Unternehmen des privaten Sektors mit dem Ziel, der Kinderarbeit entgegenzuwirken³⁴.

288. Kürzlich wurde auf einem von der IAO unterstützten Arbeitsseminar ebenfalls eine informelle dreigliedrige Einigung erzielt, der zufolge sich die Edelsteinindustrie für die Beseitigung aller Formen von Kinderarbeit in diesem Industriezweig einsetzen wird, wobei in jedem Land von dreigliedrigen Gremien „verifizierbare, zeitgebundene Ziele“ festgelegt werden. In den Empfehlungen des Arbeitsseminars wird betont, daß die Einstellung der Kinderarbeit die Situation der Kinder nicht verschlimmern dürfe und sich nicht nachteilig auf das Familieneinkommen auswirken sollte; wichtig sei außerdem ein glaubwürdiges Überwachungssystem³⁵.

289. Von der IAO organisierte dreigliedrige Sektortagungen bieten Regierungen und Sozialpartnern Gelegenheit, die Frage der Abschaffung der Kinderarbeit gemeinsam mit anderen sektoralen Anliegen zu behandeln. Sektortagungen, die sich in den Jahren 2000-01 mit Fragen der Kinderarbeit befaßt haben, betrafen folgende Bereiche: Landwirtschaft, Fischerei, Schuhwaren, Leder, Textilien und Bekleidung, Baugewerbe und Hotels und Fremdenverkehr.

³⁴ Siehe www.endchildlabour.org/3conf.html

³⁵ Internationale Föderation der Chemie-, Energie- und Bergbaugewerkschaften (ICEM): Update Nr. 87 (2001).

Kollektivverhandlungen

290. Kollektivverhandlungen sind ein weiteres Instrument, das Gewerkschaften und Arbeitgeber gemeinsam für die Bekämpfung der Kinderarbeit einsetzen. Ein Beispiel dafür ist die zwischen der Nationalen Gewerkschaft der Plantagen- und Landwirtschaftsarbeiter (NUPAW) und der Kakira-Zuckerraffinerie in **Uganda** unterzeichnete Vereinbarung, die eine Klausel enthält, der zufolge das Unternehmen keine Kinder im Alter bis zu 18 Jahren beschäftigen darf. Ein weiteres Beispiel ist die Tätigkeit der Nationalen Föderation landwirtschaftlicher Arbeitskräfte (CONTAG) in **Brasilien**, die für Gewerkschaftsführer Lehrgänge durchführt, in denen ihnen gezeigt wird, wie Bestimmungen zu Rechten von Kindern, auch im Zusammenhang mit Kinderarbeit, in Gesamtarbeitsverträge aufgenommen werden können. Eine Überprüfung vorhandener Klauseln zur Kinderarbeit kam zu dem Ergebnis, daß sie in der Regel ein Beschäftigungsverbot für Kinder bis zu 14 Jahren vorsehen. Einige Verträge enthielten auch die Bildung der Arbeitnehmerkinder betreffende Bestimmungen.

291. Auf internationaler Ebene hat die Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Kaffee- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL) zur Bekämpfung der Prostitution einen Muster-Gesamtarbeitsvertrag ausgearbeitet, damit die angeschlossenen Gewerkschaften diese Frage bei Kollektivverhandlungen ansprechen können. Im Mustervertrag werden neun Punkte ausgeführt, über die mit Arbeitgebern verhandelt werden kann. Außerdem wurden von Gewerkschaften und Arbeitgebern für bestimmte Sektoren (z.B. Baugewerbe und Teeanbau) Verhaltenskodizes ausgearbeitet. Der IBFG und die Globalen Gewerkschaftsföderationen (Global Union Federations (GUFs), früher: Internationale Berufssekretariate) haben einen grundlegenden Musterkodex ausgearbeitet, der von einigen GUFs angepaßt wurde, um sektorspezifischen Umständen Rechnung zu tragen.

Muster-Gesamtarbeitsvertrag

Arbeitgeber und ihre Verbände

292. Arbeitgebern und ihren repräsentativen Verbänden kommt bei der Bekämpfung der Kinderarbeit eine wesentliche Rolle zu, da sie sich selbst und ihre Mitglieder weltweit mobilisieren müssen, damit sie sich diesem Kampf anschließen. Zwar kann eine Minderheit der Arbeitgeber, insbesondere in der informellen Wirtschaft, das Problem verschärfen, indem sie Kindern Arbeit anbieten, die Gruppe der Arbeitgeber kann jedoch ebenso Teil der Lösung sein. Ein unmißverständliches Eintreten für dieses Anliegen enthält die Resolution, die 1996 vom Allgemeinen Rat der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) angenommen wurde und in der „Arbeitgeber überall“ aufgerufen wurden, das Bewußtsein für die menschlichen, wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Kinderarbeit zu verbessern und Aktionspläne auszuarbeiten, um entsprechende Maßnahmen umzusetzen³⁶. In der Resolution wurden eine Reihe praktischer Maßnahmen genannt, die von Arbeitgebern im Zusammenhang mit Kinderarbeit ergriffen werden können. Eine Beschreibung von zahlreichen wichtigen Initiativen, die inzwischen von nationalen Arbeitgeberverbänden ergriffen worden sind, findet sich in der Veröffentlichung *Employers' handbook on child labour: A guide for taking action*³⁷.

IOE-Resolution

³⁶ Allgemeiner Rat der Internationalen Arbeitgeber-Organisation, Resolution on child labour, 73. ordentliche Tagung, 3. Juni 1996.

³⁷ Internationale Arbeitgeber-Organisation: *Employers' handbook on child labour: A guide for taking action* (Genf, Internationale Arbeitgeber-Organisation, 2001).

Kasten 4.2

Bekämpfung von Kinderarbeit in der Bekleidungsindustrie von Bangladesch

Die internationale Sorge angesichts der großen Anzahl von Kindern, die in Bangladesch in der rasch wachsenden Bekleidungsindustrie beschäftigt wurden, führte Anfang 1993 in den Vereinigten Staaten zur Harkin-Gesetzesvorlage. Darin wird ein unverzügliches Verbot von Importen in die Vereinigten Staaten von Waren gefordert, die ganz oder teilweise mit Hilfe von Kinderarbeit gefertigt worden sind.

Das Gesetz löste in der Bekleidungsindustrie Schockwellen aus. Um möglichen Sanktionen zu entgehen, begannen die Besitzer von Fabriken, Kinder zu entlassen, von denen viele in große wirtschaftliche Not gerieten.

Diese leidvolle Erfahrung veranlaßte den Verband der Bekleidungshersteller und -exporteure von Bangladesch (BGMEA) 1995, mit der IAO und dem UNICEF eine Vereinbarung zu unterzeichnen, um Kinder aus der Arbeitssituation herauszuholen. Sie sieht ein besonderes Bildungsprogramm für ehemalige Kinderarbeiter, Überwachungs- und Verifizierungsmaßnahmen in den Textilfabriken, Einkommensausgleich, qualifizierende Ausbildung, Mikrokredite und unternehmerische Ausbildung für die Familien der Kinder vor.

Bis Ende 2000 war der Anteil der Textilfabriken, die Kinderarbeit verwenden, von 43 Prozent im Jahr 1995 auf weniger als 4 Prozent gefallen. In Fabriken von Mitgliedern des BGMEA wurden etwa 27.000 arbeitende Kinder ermittelt und aus der Arbeit herausholt; anschließend erhielten viele von ihnen Hilfen in Form von Bildung, Stipendien und qualifizierender Ausbildung.

Eine im Juni 2000 unterzeichnete neue Vereinbarung sieht ein Anschlußprojekt vor, um neben der Überwachung der Kinderarbeit andere Problembereiche des Industriezweigs zu behandeln. Das neue Projekt, das vom InFocus-Programm Förderung der Erklärung unterstützt wird, befaßt sich mit grundlegenden Arbeitnehmerrechten, Arbeitsschutz in Fabriken und Managementsystemen und wird die Kapazität des Arbeits- und Beschäftigungsministerium zur Durchsetzung rechtlicher Vorschriften stärken.

*Risiken eines
überstürzten
Handelns*

293. Neben der menschlichen Dimension des Problems sind sich die meisten Arbeitgeber durchaus der nachteiligen Auswirkungen bewußt, die Kinderarbeit auf die Humanressourcenentwicklung, das wirtschaftliche Wachstum und letztlich die Fähigkeit nationaler Wirtschaften und Unternehmen hat, sich dem globalen Wettbewerb zu stellen. So heißt es im IOE-Handbuch: „Die bloße Behauptung, daß ein Unternehmen direkt oder indirekt Kinderarbeit einsetzt, kann sein Ansehen unmittelbar schädigen und zur Androhung von Verbraucherboykotten führen.“ Und dieser Druck kann anfänglich unerwünschte Folgen für die Kinder haben, denen eigentlich damit geholfen werden soll. Das Beispiel in Kasten 4.2. verdeutlicht die Risiken eines überstürzten Handelns, zeigt jedoch auch, was ein breitgefächertes Rehabilitations- und Bildungsprogramm in Verbindung mit einem unabhängigen System zur Überwachung der Kinderarbeit bewirken kann.

294. Es gibt eine Vielzahl möglicher Rollen, die Arbeitgeber und ihre Verbände bei der Bekämpfung der Kinderarbeit übernehmen können. Zu den häufiger in der Presse anzutreffenden Initiativen auf Unternehmensebene zählen die Annahme freiwilliger Verhaltenskodizes von Unternehmen, die auf den internationalen Exportmärkten aktiv sind, sowie die verschiedenen Siegel-, Zertifizierungs- und sonstigen marktorientierten Ansätze im Zusammenhang mit der Bewegung „sozialverantwortliche Wirtschaft“³⁸. Eine von der IAO 1998 durchgeführte Untersuchung von 215 Kodizes des privaten Sektors kam zu dem Schluß, daß sich etwa die Hälfte mit Kinderarbeit befaßten; die Hälfte von ihnen setzte auf das Mittel des „selbstdefinierten“ Verbots, wobei gelegentlich, jedoch nicht immer, ein Mindestbeschäftigungsalter – in der Regel 14 oder 15 Jahre – genannt wurde; weniger als 10 Prozent der Kodizes enthielten einen Verweis auf das [Übereinkommen Nr. 138](#)³⁹.

³⁸ Ebd., S. 2

³⁹ Verwaltungsratsdok. GB.273/SDL/1, Abs. 54. Es sollte darauf hingewiesen werden, daß diese Erhebung vor Annahme des [Übereinkommens Nr. 182](#) durchgeführt wurde.

Bedeutung der Überwachung und Rechtsdurchsetzung

295. Ein wesentlicher Punkt bei allen Konzepten ist die Notwendigkeit, effektive, transparente Überwachungs- und/oder Rechtsdurchsetzungsmechanismen (starke staatliche Arbeitsaufsicht, unabhängige Überwachung oder andere Systeme) zu konzipieren und einzurichten, um sicherzustellen, daß Produktionsketten wirklich frei sind von Kinderarbeit. Ein weiterer Punkt ist, daß vor der Einführung derartiger Maßnahmen geeignete Mechanismen des sozialen Schutzes für die betroffenen Kinder und ihre Familien eingerichtet werden müssen.

296. Auf Länderebene haben sich Arbeitgeberverbände in folgenden Bereichen engagiert:

- Einflußnahme auf die Gestaltung der nationalen Kinderarbeitspolitik;
- Ermittlung von Kinderarbeit in bestimmten Branchen oder Tätigkeitsbereichen;
- Durchführung grundlegender Bildung- und Berufsbildungsprogramme;
- Humanressourcenentwicklung und Qualifizierung;
- Unterstützung alternativer Möglichkeiten der Einkommenserzielung für Eltern arbeitender Kinder;
- als Übergangsmaßnahme außerhalb der schlimmsten Formen der Kinderarbeit Suche nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Kindern⁴⁰.

297. Konkrete Beispiele für Aktivitäten von Arbeitgebern auf Länderebene sind die Aufklärungstätigkeiten in **Ghana, Nepal** und den **Philippinen** (siehe Kasten 4.3) sowie die sektorspezifischen Arbeiten in **Indien** (Armreifherstellung, Edelstahl, Bidi-Zigarettenherstellung, Hotels und kleine Kfz-Garagen und Werkstätten), **Kenia** (Kaffee-, Reis- und Zuckerplantagen) und **Peru** (Ziegelsteinherstellung, Abfallverwertung und -verkauf). Mit aktiver Unterstützung und Mitwirkung der Arbeitgeber sind in Zentralamerika (Kaffeeindustrie, die Zielgruppe umfaßt 20.000 Kinder, weit mehr als die meisten derartigen Programme) und **Pakistan** (Haushaltshilfen und Näher von Fußbällen im Kindesalter) Programme im Gang, um arbeitende Kinder aus der Arbeit herauszuholen und zu rehabilitieren.

Innovative Konzepte für die Herausforderung der arbeitenden Kinder

298. In der **Türkei** stellen sich Arbeitgeberverbände der Herausforderung der arbeitenden Kinder (90 Prozent davon Jungen), die in Kleinbetrieben bei niedrigen Löhnen, langen Arbeitszeiten und unter Bedingungen beschäftigt werden, die nicht ihrem Alter und ihren Entwicklungsbedürfnissen entsprechen. Mit anfänglicher Unterstützung des IPEC hat die Vereinigung türkischer Händler und Handwerker (TESK) ein System von Arbeitsinspektions- und Beratungsgruppen eingerichtet und finanziert. Mittlerweile gibt es 4.500 solche Arbeitsinspektions- und Beratungsgruppen. Arbeitende Jugendliche wurden dem staatlichen Berufsbildungsprogramm zugeführt, und die Arbeitsbedingungen haben sich verbessert. Regelmäßige ärztliche Untersuchungen arbeitender Kinder haben unter Kindern wie Arbeitgebern zu einem besseren Verständnis des Arbeitsschutzes geführt. Die Türkische Vereinigung der Arbeitgeberverbände (TISK) hat sich bei ihren Bemühungen hauptsächlich auf Klein- und Mittelbetriebe der metallverarbeitenden Industrie konzentriert und Arbeitgeber aufgefordert, arbeitende Kinder in formelle Lehrlingsprogramme aufzunehmen und die Sicherheit zu verbessern.

⁴⁰ A. Tucker: „Strategies for employers and their organizations“, in N. Haspels und M. Jankanish (Hrsg.): *Action against child labour* (Genf, IAA, 2000), S. 223.

Kasten 4.3

Philippinische Arbeitgeber belohnen Vorgehen gegen Kinderarbeit

Der Arbeitgeberverband der Philippinen (ECOP) hat mit Unterstützung des IPEC ein Programm zur Anerkennung „kinderfreundlicher Firmen“ eingerichtet. Ein größeres Hotel in Manila wurde kürzlich vom ECOP ausgezeichnet, da es sich nachweislich erfolgreich um die Einführung vorbildlicher Geschäftspraktiken hinsichtlich der Abschaffung der Kinderarbeit bemüht hat: Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften, keine Beschäftigung von Kindern und die Gewährleistung, daß junge Arbeitskräfte keine gefährlichen Arbeiten durchführen müssen, Lobbyarbeit gegen die Ausbeutung von Kindern und die Verpflichtung, im Rahmen gemeinsamer Tätigkeiten mit ECOP und anderen Organisationen den Mißbrauch und die Ausbeutung von Kindern zu bekämpfen.

Arbeitgeber sind eine heterogene Gruppe

Unterstützung durch ACT/EMP

Internationale Initiativen der Wirtschaft

299. Die Vielzahl möglicher Konzepte, die von Arbeitgebern und Unternehmen gewählt werden können, macht deutlich, warum es notwendig ist, auf systematische, rigorose und unabhängige Weise zu prüfen und zu dokumentieren, wie effektiv die Konzepte jeweils sind, und Richtlinien zu etwaigen Vor- und Nachteilen in unterschiedlichen Situationen zu erarbeiten. Arbeitgeber sind eine äußerst heterogene Gruppe, von multinationalen Unternehmen zu Mikrobetrieben, und die für jede Arbeitgeberkategorie, sogar innerhalb jeder Kategorie sinnvollen Maßnahmen müssen daher ebenfalls sehr unterschiedlich sein. Angesichts dessen, daß Kinderarbeit besonders in informellen und versteckten Bereichen der Wirtschaft und am Ende von langen Versorgungsketten anzutreffen ist, sind die Ansätze am effektivsten, die auf einem Bündnis von Partnern beruhen, die auf unterschiedlichen Ebenen zusammenarbeiten.

300. Das IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber (ACT/EMP) unterstützt Arbeitgeberverbände in den Mitgliedstaaten mit Informationen, Ratschlägen und Unterstützung im Zusammenhang mit der Kinderarbeit, oft in Zusammenarbeit mit dem IPEC. Von ACT/EMP wird in **Costa Rica, Ghana, Guatemala, Kolumbien, Peru, Senegal, Simbabwe** und **Uganda** ein Projekt durchgeführt, um die Mitwirkung der Arbeitgeberverbände an einzelstaatlichen Bemühungen zur Beseitigung der Kinderarbeit zu verstärken. Ziel des Projekts ist es, in jedem dieser Länder im Arbeitgeberverband eine für Kinderarbeit zuständige Stelle einzurichten, unter Arbeitgebern das Verständnis für die Merkmale und Konsequenzen der Kinderarbeit zu verbessern und Arbeitgeber dafür zu gewinnen, sich dafür einzusetzen, daß Kinderarbeit zu einer Priorität der innerstaatlichen Politik gemacht wird.

301. Aktionen, die den privaten Sektor einbeziehen, gibt es auch auf internationaler Ebene. Der Globale Pakt ist eine freiwillige Initiative, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen 1999 auf den Weg gebracht hat und in der die Geschäftswelt aufgefordert wird, mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, um neun Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltgrundsätze, darunter auch die vier grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der IAO, zu verteidigen. Die Internationale Finanz-Corporation (IFC) hat unter Hinweis auf die Bestimmungen des **Übereinkommens Nr. 138** ausführliche Richtlinien bezüglich des Verbots der Verwendung von Zwangs- oder schädlicher Kinderarbeit bei den von ihr finanzierten Projekten des privaten Sektors herausgegeben⁴¹. In die Richtlinien für die Waren- und Dienstleistungsbeschaffung internationaler Organisationen werden zunehmend Bestimmungen zur Vermeidung von Kinderarbeit aufgenommen. Staatliche Stellen folgen diesem Beispiel. In den Vereinigten Staaten veröffentlichte das General Accounting Office (GAO) im Januar 2000 den Bericht *Defense management: Industry practices can help military exchanges better assure that their goods are not*

⁴¹ Siehe www.ifc.org/enviro/enviro/childlabor/child.htm

*made by child or forced labor*⁴², in dem ein rechtlicher Rahmen vorgeschlagen wird, um zu gewährleisten, daß die von Lieferbetrieben im Ausland hergestellte Handelsware der eigenen Marke nicht durch Kinder- oder Zwangsarbeit hergestellt wird.

Arbeitnehmerverbände

302. Arbeitnehmerverbände haben sich im Bereich der Kinderarbeit durch direkte Projektinterventionen und durch Dokumentations-, Forschungs- und Lobbyarbeiten engagiert. Die meisten GUFs und viele nationale Gewerkschaftsorganisationen verfolgen eine Politik zur Kinderarbeit, die deren formelle Abschaffung anstrebt. Die GUFs haben Studien über Kinderarbeit in unterschiedlichen Sektoren durchgeführt, z.B. der Internationale Bund der Bau- und Holzarbeiter (IBBH) über Ziegeleien in **Malawi**, die Internationale Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter-Vereinigung (ITBLAV) über den Textilsektor in Asien und die Universalallianz der Diamantenarbeiter (UADW) über die Rolle der Kinderarbeit in der Edelsteinindustrie in **Indien**, **Sri Lanka** und **Thailand**. Nationale Gewerkschaften haben auch Kinderarbeitserhebungen in bestimmten Sektoren durchgeführt (siehe Kasten 4.4.). In **Kenia** beteiligte sich die Gewerkschaft der Hausangestellten und der Arbeitnehmer von Hotels, Bildungseinrichtungen und Krankenhäusern sowie verwandter Berufe (KUDHEIHA) beispielsweise an einer Studie über Kinderarbeit im Fremdenverkehr der Küstenregion, die von der IUL und dem IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV) unterstützt wurde⁴³. In der **Vereinigten Republik Tansania** hat sich die Gewerkschaft der Arbeitnehmer im Naturschutz, in Hotels und Haushalten und verwandter Berufe (CHODAWU) mit Unterstützung der IUL, des ACTRAV und des IPEC durch Forschungs-, Aufklärungs- und Vorbeugungstätigkeiten und das Herausholen von Kindern aus der Arbeitssituation für die Bekämpfung der Kinderarbeit eingesetzt. Ein 1998 mit Unterstützung der IUL und der IAO durchgeführtes Seminar, an dem sich Vertreter von CHODAWU und KUDHEIHA beteiligten, befaßte sich mit Haushaltshilfen im Kindesalter; das Resultat war die Ausarbeitung des Gewerkschaftshandbuchs *Child labour in domestic service: Methods and strategies for policy development and action plans*. Gewerkschaften haben Kampagnen zur Schärfung des Problembewußtseins durchgeführt und in diesem Zusammenhang Videokassetten, Handbücher, Handzettel, Poster und T-Shirts produziert. So hat beispielsweise die Internationale der öffentlichen Dienste (IÖD) ein Handbuch, Kampagnenmaterial und Richtlinien ausgearbeitet, wie der öffentliche Sektor gewährleisten kann, daß bei den von ihm bereitgestellten Gütern und Diensten keine Kinderarbeit eingesetzt wird.

Die Aktivitäten von Arbeitnehmerverbänden auf nationaler und internationaler Ebene

303. Der Weltverband der Arbeitnehmer setzt sich über seine Mitglieder aktiv für die Ratifizierung und Verwirklichung des **Übereinkommens Nr. 182** ein. Im März 2001 hat der IBFG seine „Globale Gewerkschaftskampagne: Hilf mit, Kinderarbeit zu stoppen“ auf den Weg gebracht, an der sich die Strukturen und Ausschüssen Jugendlicher der Altersgruppe 15 bis 18 beteiligen. Der IBFG hat außerdem bei einer Vielzahl von Lobby- und Informationstätigkeiten mit dem

Lobbyarbeit

⁴² United States General Accounting Office: *Defense management: Industry practices can help military exchanges better assure that their goods are not made by child or forced labor*, Report to Congressional Requesters (GAO-02-256, 2002), siehe www.gao.gov/new.items/d02256.pdf

⁴³ IAA: *Child labour in tourism on the Kenyan coast* (Genf, 2000).

Kasten 4.4

Gewerkschaftliche Tätigkeiten zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in den Philippinen

Die Nationale Gewerkschaft der Arbeitnehmer von Hotels, Gaststätten und verwandten Branchen (NUWHRAIN) auf den Philippinen verwirklichte ein Forschungs-, Bildungs- und Aufklärungsprojekt, bei dem innovative Methoden eingesetzt wurden, um Kinder jenseits der üblichen Reichweite von Projekten zu erfassen.

NUWHRAIN führte ausführliche Befragungen von 500 Kindern durch, die im Großraum Manila arbeiten, viele von ihnen illegal. Nach Zusicherung von Anonymität und Straffreiheit wurden die Kinder befragt, um ein sozio-demographisches Profil eines jeden Kindes zu erstellen und andere Details aus ihrem Leben und ihre Zielvorstellungen zu erfahren. Das Ergebnis war ein genaues Bild der Situation der Kinder – wo sie herkommen, wie sie anfangen zu arbeiten, welche Erfahrungen sie gemacht haben und wie ihre Zukunft aussehen könnte. 50 Fallstudien wurden in einer Materialsammlung zusammengestellt: *At your service: Combatting child labour in the tourism industry*. Das Material wurde bei Ausbildungs- und Aufklärungslehrgängen, die die Führer von NUWHRAIN für Arbeitnehmer veranstalteten, bei Lobbytätigkeiten mit Regierungsbeamten, als Bezugspunkt bei Kollektivverhandlungen mit Arbeitgebern und zur Mobilisierung von Arbeitnehmern in der Fremdenverkehrsindustrie eingesetzt.

Quelle: P. Boonpala und J. Kane: *Trafficking of children: The problem and responses worldwide* (Genf, IAA, 2001).

Globalen Marsch gegen Kinderarbeit zusammengearbeitet. Die Jugendkampagnen des IBFG tragen der Tatsache Rechnung, daß Jugendliche beim Aufbau starker nationaler Gewerkschaftsbewegungen eine besonders wichtige Zielgruppe darstellen, da sie in Entwicklungsländern in der Regel die Mehrheit der Bevölkerung stellen⁴⁴.

304. Der gewerkschaftliche Einfluß kann gestärkt werden, wenn sich verschiedene Gewerkschaften zusammenschließen. So setzen sich beispielsweise in **Indien** fünf nationale Gewerkschaftszentren und vier Lehrerverbände für die Beseitigung der Kinderarbeit ein, indem sie auf regelmäßigen Treffen Erfahrungen und Informationen austauschen. Eine solche Zusammenarbeit existiert auch in **Nepal**, **Sri Lanka** und **Thailand**.

305. Den Lehrergewerkschaften kommt angesichts der großen Bedeutung der Bildung bei effektiven Strategien zur Abschaffung der Kinderarbeit eine besondere Rolle zu. Doch so lange der Status, die Ausbildung und die Löhne der Lehrer unzureichend sind – was an so vielen Orten der Welt der Fall ist –, verfügen sie nicht über die Mittel, um dafür zu sorgen, daß Kinder in die Schule und nicht zur Arbeit gehen. Der IBFG hat betont, daß Maßnahmen zur Gewährleistung der Bildung für alle auch die Unterstützung des Rechtes der Lehrer auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und den Abbau diskriminierender Barrieren, die bestimmte Gruppen vom Beruf ausschließen, umfassen müssen⁴⁵. 1998 hat die Bildungsinternationale eine Entschliebung über Kinderarbeit angenommen und für Lehrer verschiedene Instrumente für die Behandlung von Kinderarbeitsfragen ausgearbeitet. Lehrer können dazu beitragen, daß Kinder die Schule nicht verlassen, indem sie eine qualitativ hochwertige, relevante Bildung anbieten, dafür benötigen sie jedoch eine Ausbildung und Unterlagen und Lehrpläne von guter Qualität. Sie sind in idealer Weise befähigt, auf der Ebene der örtlichen Gemeinschaft ein Bewußtsein für die Folgen der Kinderarbeit zu schaffen; außerdem können sie mithelfen, die Verbreitung der Kinderarbeit zu überwachen.

Die besondere Rolle der Lehrer

⁴⁴ Siehe www.icftu.org/focus.asp?Issue=youth&Language=En

⁴⁵ IBFG-Vorlage für die Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder, Juni 2001. Siehe auch IAA: Bericht der Siebenten Tagung des Gemeinsamen Sachverständigenausschusses der IAO und der UNESCO für die Durchführung der Empfehlung betreffend die Stellung der Lehrer (CEART), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, *Provisional Record No. 19*, S 40-45.

306. Gewerkschaften können auch im Bereich der Gesetzgebung Einfluß nehmen. In **Paraguay** hat die Gewerkschaft der Arbeitnehmer im Bildungswesen Paraguays (OTEP) mitgeholfen, die Artikel einer Gesetzesnovelle des Arbeitsrechts abzuändern, die Kinderarbeit begünstigt hätten. In **Brasilien** hat sich der Nationale Bund der Arbeitnehmer im Bildungswesen (CNTE) für Kinder eingesetzt, indem er Forschungsarbeiten durchgeführt, Informationen über Bildung und Kinderarbeit verteilt und Lobbyarbeit für sachgerechte staatliche Politiken, ausreichende Ressourcen für Schulen und eine angemessene Entlohnung und das Ansehen und die Ausbildung von Lehrern und sozialen Ausbildern geleistet hat. Weitere Beispiele, wo Lehrerverbände sich in letzter Zeit mit Unterstützung des IPEC im Kampf gegen Kinderarbeit engagiert haben, finden sich in **Ägypten, Bangladesch, Kenia, Nepal, der Vereinigten Republik Tansania, Peru** und den **Philippinen**.

Initiativen der Medien

307. Den Gewerkschaften der Medienfachleute kommt durch eine verantwortungsbewußte Darstellung in den Medien ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Kinderarbeit zu. Die Internationale Journalisten-Föderation (IJF) hat einen Entwurf von Richtlinien und Grundsätzen bezüglich der Berichterstattung über Kinder betreffende Fragen ausgearbeitet; er wurde im Dezember 2001 in Yokohama auf dem Zweiten Weltkongreß gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern veröffentlicht⁴⁶.

ACTRAV leistet Unterstützung

308. Kinderarbeit ist einer der vorrangigen Bereiche der technischen Zusammenarbeit von ACTRAV, das gegenwärtig zwei weltweite Projekte zur Kinderarbeit durchführt: *Entwicklung nationaler und internationaler gewerkschaftlicher Strategien zur Bekämpfung der Kinderarbeit* und *Aktionen gegen Kinderarbeit durch Bildung und Ausbildung*. Die Zielsetzung dieser Projekte besteht darin, die Fähigkeit von Gewerkschaften zur Konzeption von Grundsatzpolitik und Aktionsplänen zur Bekämpfung der Kinderarbeit zu verbessern. In Zusammenarbeit mit den GUFs und mit nationalen Gewerkschaften und Verbänden wurden Arbeitsseminare und Maßnahmen durchgeführt. In etwa 50 Ländern und Gebieten Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und des Nahen Ostens werden Projekte abgewickelt⁴⁷: ACTRAV unterstützt die GUFs außerdem dabei, sich gegenüber internationalen Finanzinstitutionen für Politiken einzusetzen, die mit den grundlegenden IAO-Grundsätzen und -Rechten bei der Arbeit und ratifizierten IAO-Übereinkommen übereinstimmen, einschließlich derer, die sich auf Kinderarbeit beziehen⁴⁸. Von ACTRAV wurden eine Reihe von Broschüren zum Thema *Trade unions and child labour* ausgearbeitet und an zahlreiche Interessenten verteilt, um Gewerkschaften bei ihren Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kinderarbeit zu unterstützen (siehe Kasten 4.5).

⁴⁶ Siehe www.focalpointngo.org/yokohama/presskit/mediaguidelines.htm

⁴⁷ Ägypten, Algerien, Angola, Argentinien, Äthiopien, Bangladesch, Benin, Botsuana, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, El Salvador, Eritrea, Ghana, Guatemala, Honduras, Indien, Irak, Jemen, Jordanien, Kambodscha, Kenia, Libanon, Lesotho, Malawi, Marokko, Mauretanien, Mongolei, Mosambik, Namibia, Nepal, Nicaragua, Pakistan, Palästina, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Sambia, Simbabwe, Sri Lanka, Südafrika, Sudan, Swasiland, Arabische Republik Syrien, Vereinigte Republik Tansania, Thailand, Tunesien, Uganda.

⁴⁸ IAA: *Trade unions and the global economy: An unfinished story*, Hintergrundpapier für das Internationale Symposium zur Stärkung der Arbeitnehmermitwirkung im System der Vereinten Nationen und ihrer Auswirkungen auf die Bretton-Woods-Institutionen, Genf, 24.-28. Sept. 2001.

Kasten 4.5

Das ACTRAV-Ausbildungspaket *Gewerkschaften und Kinderarbeit*¹

Das Ausbildungspaket wurde mit Hilfe eines kollektiven Verfahrens unter Beteiligung von Gewerkschaften aus allen Teilen der Welt ausgearbeitet und auf Arbeitsseminaren in Afrika und Asien erprobt. Es soll Gewerkschaften helfen, ihre eigene spezifische Rolle in bezug auf Kinderarbeit zu verstehen und weiterzuentwickeln.

Das Paket umfaßt sieben Broschüren:

- Leitfaden für die Broschüren.
- Gewerkschaftliche Politiken und Aktionspläne zur Bekämpfung der Kinderarbeit.
- Tatsachenermittlung und Informationen über Kinderarbeit.
- Feldzug gegen Kinderarbeit.
- Kollektivverhandlungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit.
- Die Verwendung von Normen der IAO zur Bekämpfung der Kinderarbeit.
- Die dreigliedrige Struktur zur Bekämpfung der Kinderarbeit.

¹ Das Paket wurde im Rahmen des ACTRAV-Projekts *Entwicklung nationaler und internationaler Gewerkschaftsstrategien zur Bekämpfung der Kinderarbeit* ausgearbeitet. Das Paket steht bereits auf Arabisch, Englisch, Eritreisch, Französisch, Hindi, Spanisch und Thai zur Verfügung und wird ins Mongolische und andere wichtige Sprachen übersetzt.

Andere Partner in der Zivilgesellschaft

309. Es gibt noch zahlreiche andere Partner, denen beim Kampf gegen Kinderarbeit ebenfalls eine wichtige Rolle zukommt: Kinder und ihre Familien, internationale und nationale nichtstaatliche Organisationen, gemeinwesenestützte Organisationen, Medien, Universitäten und religiöse Gruppen, um nur einige zu nennen. Angesichts der begrenzten Reichweite formeller Institutionen, auch der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, in der informellen Wirtschaft müssen auf breiter Grundlage Partnerschaften gegründet werden, um die komparativen Vorteile der Partner nutzen zu können.

310. Die Rolle nichtstaatlicher Organisationen kann besonders in Situationen wichtig sein, wo die Vereinigungs- und Meinungsfreiheit auf Schwierigkeiten stößt und das Ausmaß und der Schweregrad der Kinderarbeit unbekannt sind oder verschleiert werden⁴⁹. Nichtstaatliche Organisationen können auch besonders benachteiligten und marginalisierten Gruppen, darunter arbeitenden Kindern, helfen, sich bei Regierungen und anderen Entscheidungsträgern auf lokaler, nationaler oder sogar internationaler Ebene Gehör zu verschaffen.

311. Die im Bereich der Kinderarbeit aktiven nichtstaatlichen Organisationen sind von sehr unterschiedlicher Größe, von internationalen bis zu lokalen Organisationen, deren Tätigkeitsbereich sich möglicherweise auf eine einzige Gruppe von Kindern in einer Stadt beschränkt. Nichtstaatliche Organisationen können generell unterteilt werden in solche, die sich eher für Lobbyarbeit interessieren, und solche, denen es vor allem um Sozialfürsorge und Schutz geht. Die Annahme des Übereinkommens und der Empfehlung über Kinderarbeit führte dazu, daß internationale nichtstaatliche Organisationen ihre Arbeit mit Kindern überdacht haben und von einem im wesentlichen fürsorge- und erwachsenenorientierten karitativen Ansatz zu einem stärker kinderzentrierten, rechteorientierten Ansatz übergegangen sind. Nichtstaatliche Organisationen verfügen auf der Ebene örtlicher Gemeinschaften oft über einen komparativen Vorteil bei der Einführung und Evaluierung alternativer Strategien und Interventionen. Außerdem haben sie bei der Lobbyarbeit für die Beseitigung der

**Übergang zu
einem rechte-
orientierten
Ansatz**

⁴⁹ IAA: *Child labour: A briefing manual* (Genf, IAA, 1986), S. 42.

Kinderarbeit durch die Veröffentlichung von Unterlagen in örtlichen Sprachen und die Durchführung von Ausbildungsseminaren für Mitarbeiter örtlicher Partner eine sehr wichtige Rolle übernommen⁵⁰.

312. Nichtstaatliche Organisationen haben auf örtlicher Ebene Lobbytätigkeiten und partizipatorische Forschungsarbeiten durchgeführt, um gesellschaftliche Einstellungen gegenüber der Kinderarbeit zu verstehen und zu verändern. Es gibt einen umfangreichen Schatz an Erfahrungen hinsichtlich der Methoden zur Entwicklung der Selbstverantwortung in der Gemeinschaft und der langfristigen Nachhaltigkeit. Dazu gehören auch Erfahrungen bezüglich der Förderung der Beteiligung von Kindern an Entscheidungsprozessen⁵¹. Die IAO hat bereits in Lateinamerika festgestellt, daß sich örtliche nichtstaatliche Organisationen oft in einer guten Position befinden, um auf der Grundlage des auf der Gemeinschaftsebene bestehenden Vertrauens Mikrofinanzierungs- und Mikroversicherungssysteme einzurichten und Eltern so Anreize zu geben, ihre Kinder aus der Arbeitssituation herauszunehmen und sie in die Schule zu schicken⁵².

313. Daher treten bei IPEC-Projekten neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Regierungen oft auch nichtstaatliche Organisationen als Partner in Erscheinung.

**Bedeutung der
Selbstverantwortung
der Gemeinschaft**

Vorbildliche Praktiken bei der Abschaffung der Kinderarbeit

314. Innerhalb und außerhalb der IAO gibt es jetzt umfangreiche Erfahrungen bezüglich effektiver Interventionen für die Beseitigung der Kinderarbeit. Dieser Bericht kann sich jedoch nur mit einem geringen Teil dieser Erfahrungen befassen. Nachfolgend geben wir einen Überblick über einige der wichtigsten Lehren, die bisher gezogen werden konnten, und die wichtigsten Arten von Interventionen zur Bekämpfung der Kinderarbeit, wobei Beispiele für vorbildliche Praktiken angeführt werden, die sich derzeit herausbilden.

Wichtige Lehren beim Kampf gegen Kinderarbeit

315. Aus der inzwischen ein Jahrzehnt umfassenden Arbeit des IPEC konnten viele wichtige Lehren gezogen werden, die jetzt bei der Konzeption neuer Programme und der Weiterentwicklung bestehender Programme berücksichtigt werden. Das IPEC hat die Erfahrungen der Kinderarbeitsprogramme in sieben Ländern untersucht, um Beispiele für vorbildliche Praktiken zu ermitteln⁵³. Die Studie bestätigte, daß Handeln nötig ist, um die für Maßnahmen im Bereich der Kinderarbeit erforderlichen Bedingungen zu schaffen, um die Kapazität der wichtigsten Akteure zu stärken, um arbeitende Kinder direkt zu unterstützen und um neue Kinderarbeit zu verhüten.

**In drei Bereichen
muß gehandelt
werden**

⁵⁰ Siehe beispielsweise Save the Children Alliance: *United Nations Convention on the Rights of the Child training kit* (London, Save the Children (Vereinigtes Königreich), 1997).

⁵¹ A. Swift: *Working children get organised* (London, International Save the Children Alliance, 1999).

⁵² L. Lavinas: *The appeal of minimum income programmes in Latin America* (Genf, IAA, 2001).

⁵³ Diese Forschungsarbeiten wurden 1997-98 in sieben Ländern durchgeführt, in denen das IPEC aktiv war (Brasilien, Indonesien, Kenia, Philippinen, Vereinigte Republik Tansania, Thailand und Türkei). Ein entsprechender Kurzbericht liegt vor: IPEC: *Good practices in action against child labour* (Genf, IAA, 2001).

*Ein umfassender
Ansatz ist
erforderlich*

316. Die Schaffung nationaler Eigenverantwortung für Programme in einer breit angelegten Allianz von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen ist für die Effektivität und langfristige Tragfähigkeit von entscheidender Bedeutung, benötigt jedoch auch Zeit. Daher muß ein umfassender Ansatz verfolgt werden, bei dem viele verschiedene Elemente in einem viele verschiedene Ansatzpunkte umfassenden Angriff auf Kinderarbeit kombiniert werden, einschließlich Bildung und Ausbildung, Aufklärungsarbeit zur Änderung von Einstellungen, Rechtsreform und Rechtsdurchsetzung, der Schaffung von Einkommen und Arbeitsplätzen für Erwachsene und geeigneter Systeme des sozialen Schutzes mit starker Beteiligung von Gemeinschaften und Kinder in allen Phasen des Prozesses.

317. Investitionen zur Verhütung von Kinderarbeit sind auf lange Sicht der kostengünstigste Ansatz. Doch bis diese langfristigen Alternativen und Verhütungsstrategien Wirkung zeigen, muß sofort gehandelt werden, um den schlimmsten Formen der Kinderarbeit ein Ende zu setzen, spezifische Gefahren zu neutralisieren und es Kindern unmöglich zu machen, gefährliche Tätigkeiten auszuüben.

*Gute
Informationen
sind unerlässlich*

318. Bei der Planung effektiver Programme sind Informationen ein unverzichtbares Werkzeug, für ihre Sammlung, Analyse und Verbreitung muß jedoch Kapazität aufgebaut werden. Aktionsorientierte Forschungsarbeiten sind schwierig und können im Fall der schlimmsten Formen sogar gefährlich sein. Auch ist möglich, daß es wesentlich mehr schlimme Formen gibt als ursprünglich angenommen. Gefahren werden oft übersehen, da die Schädigung der Kinder möglicherweise zunächst nicht sichtbar ist, beispielsweise bei kognitiven oder psychologischen Schäden. Eine sachverständige Evaluierung der tatsächlichen Risiken, denen arbeitende Kinder ausgesetzt sind, kann ein wirkungsvolles Instrument sein, um unter Kindern, Eltern und politischen Entscheidungsträgern auf einen Wandel hinzuwirken. Politische Entscheidungsträger sind leichter dafür zu gewinnen, gefährlichen Formen der Arbeit Aufmerksamkeit zu schenken, und diese Aufmerksamkeit kann als Aufhänger dienen, um alle Bedingungen der Kinderarbeit – auch der Erwachsenenarbeit – anzusprechen.

319. Die Rehabilitation und Wiedereingliederung der Opfer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit ist schwierig und kostspielig. Wir müssen daher kostengünstige Modelle entwickeln und dokumentieren, die angepaßt und in größerem Maßstab repliziert werden können. Zwar sind Lösungen innerhalb der örtlichen Gemeinschaft am vielversprechendsten, es gibt jedoch gelegentlich den Fall, daß Familien oder Gemeinschaften nicht willens oder bereit sind, die Kinder erneut aufzunehmen. Daher müssen für Kinder, die aus der Arbeit herausholt werden, schon vorher realistische Alternativen gefunden werden.

*Die Rolle des
IPEC beim
Kapazitätsaufbau*

320. Vielen nationalen Partnerinstitutionen mangelt es an Kapazität, was die Programmkonzeption, -durchführung und -überwachung betrifft. Der Kapazitätsaufbau kann zeitgleich mit den entsprechenden Maßnahmen erfolgen – man lernt am besten durch praktische Erfahrungen. Die Rolle des IPEC sollte zunehmend darin bestehen, diese Kapazität zu schaffen, Rat zu erteilen, Erfahrungen und vorbildliche Praktiken weiterzugeben und hinsichtlich des Ziels der Abschaffung der Kinderarbeit als Katalysator und Förderer zu agieren. Der Erfolg des IPEC darf daher nicht allein anhand der Anzahl der Kinder und Familien gemessen werden, die direkt von Programmaßnahmen profitiert haben. Der Aufbau von Kapazität unter nationalen Partnern für einen effektiven

Umgang mit Kinderarbeit ist ebenso wichtig und stellt auf lange Sicht die einzig dauerhafte Lösung für das Problem der Kinderarbeit dar.

321. Arbeitsaufsichtsbeamten kommt bei der Aufgabe, für kinderarbeitsfreie Arbeitsstätten zu sorgen und Arbeitgeber und Mitglieder der örtlichen Gemeinschaft aufzuklären, eine wichtige Rolle zu. Doch sie sind nicht in der Lage, alle Kinderarbeitssituationen adäquat zu erfassen. Zur Überwachung der informellen Wirtschaft sind innovative Mechanismen erforderlich, an denen verschiedene interessierte Parteien beteiligt sind. Diese Teilung der Verantwortlichkeit bewirkt eine größere Nachhaltigkeit.

Typologie der Interventionen gegen Kinderarbeit

322. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit enthält Tabelle 8 eine Typologie der Interventionen im Bereich der Kinderarbeit⁵⁴, klassifiziert nach der Ebene, auf der sie stattfinden (Kinder, Familie, Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft, Regierungen), und nach Art der Intervention (Bildung und Ausbildung, sozialer Schutz und Sozialfürsorge, Rettung und Rehabilitation, Arbeitsbedingungen, Überwachung und Rechtsdurchsetzung, Lobbyarbeit und soziale Mobilisierung). Alle Projekte und Programme beinhalten eine Kombination von Interventionen auf unterschiedlichen Ebenen. Die Tabelle illustriert die Vielfältigkeit der Maßnahmen, die auf unterschiedliche Weise angewandt, angepaßt und kombiniert werden können.

Lobbyarbeit und gesellschaftliche Mobilisierung

323. Lobbyarbeit und gesellschaftliche Mobilisierung auf allen Ebenen sind wesentliche Bestandteile effektiver Bemühungen zur Abschaffung der Kinderarbeit. Heute stehen mehr Informationen zur Verfügung als je zuvor, und dies gilt auch für die Kommunikationsmittel, die wir nutzen können, um diese Informationen weiterzugeben – vom traditionellen Druck über das gesprochene Wort bis zu sämtlichen Formen elektronischer Medien –, all dies muß optimal genutzt werden. Informationen müssen eingesetzt werden, um unter Politikern, in der Öffentlichkeit und unter Eltern das Problembewußtsein zu verbessern, um erwachsene Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Gewerkschaften zu motivieren, Kinder vor Ausbeutung zu schützen, und um alle Sektoren der Gesellschaft, einschließlich der Kinder, für das Ziel zu mobilisieren, der Kinderarbeit ein Ende zu setzen. Beim Kampf gegen Kinderarbeit geht es zunächst darum, Einstellungen zu verändern. Wenn Menschen auf allen Ebenen überzeugt worden sind, daß Kinderarbeit für niemanden Vorteile bringt, werden Maßnahmen zu ihrer Abschaffung auf wesentlich weniger Widerstand stoßen und aktivere Unterstützung finden. Menschen müssen überzeugt werden, daß Kinderarbeit nicht nur abgeschafft werden sollte, sondern auch, daß sie abgeschafft werden kann.

*Am wichtigsten ist
der Wandel der
Einstellungen*

⁵⁴ Auf der Grundlage von Angaben von A. Fyfe: *Child Labour: A guide to project design* (Genf, IAA, 1993), S. 14-15.

Kasten 4.6

Die Kampagne „Rote Karte für Kinderarbeit“

Der Startschuß zur IAO-Kampagne „Rote Karte für Kinderarbeit“ erfolgte im Januar 2002 zu Beginn des Afrikanischen Nationencup in Bamako, Mali. Die Kampagne wird gemeinsam von der Afrikanischen Fußballföderation (CAF) und dem Organisationsausschuß für den Afrikanischen Nationencup (COCAN) gesponsert. Ihr Ziel ist es, sich die große Popularität des Fußballs und den großen Bekanntheitsgrad des Wettbewerbs auf dem ganzen Kontinent und darüber hinaus zunutze zu machen, um das Problembewußtsein der Öffentlichkeit für Kinderarbeit zu verbessern und Menschen überall anzuregen, sich der globalen Bewegung zu ihrer Abschaffung anzuschließen.

Das Symbol der Kampagne ist die rote Karte, die von Schiedsrichtern bei ernsten Regelverstößen auf dem Spielfeld eingesetzt wird.

324. Die 1999 eingeleitete Kampagne der IAO für eine universelle Ratifizierung des [Übereinkommens Nr. 182](#) ist ein Beispiel für eine gelungene Mobilisierung der öffentlichen Meinung auf globaler Ebene gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Diese Kampagne, an der sich zahlreiche unterschiedliche Partner beteiligt haben, richtet sich an einen wesentlich größeren Kreis als die Mitgliedsgruppen der IAO, beispielsweise an Parlamentarier, zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen und nationale und internationale Medien. Viele unterschiedliche Technologien, Hilfsmaterialien und Konzepte kommen zum Einsatz, auch solche, die speziell auf Kinder ausgerichtet sind. Aktivitäten der Kampagne wurden auf zahlreichen internationalen und regionalen Großveranstaltungen durchgeführt, z.B. im Januar 2002 in Mali beim Afrikanischen Nationencup unter dem Motto „Rote Karte für Kinderarbeit“ (siehe Kasten 4.6). Das IPEC unterstützt die Aktivitäten der Kampagne auf Länderebene mit örtlichen Partnern. Unter Berücksichtigung der herrschenden kulturellen Auffassungen zur Kinderarbeit werden auf der Grundlage von Informationen, die mittels nationaler Erhebungen gewonnen werden, in örtlichen Sprachen Informationsmaterialien erstellt.

*Kampagne für die
Ratifizierung des
Übereinkommens
Nr. 182*

325. Viele andere Organisationen haben sich ebenfalls mit großem Elan für die universelle Ratifizierung des [Übereinkommens Nr. 182](#) eingesetzt, was Ausdruck des starken internationalen Konsenses ist, den sie verkörpert. So werden beispielsweise vom IBFG und vom WVA Kampagnen durchgeführt, um im Kontext der allgemeinen Abschaffung der Kinderarbeit die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 zu fördern. Durch die Zusammenarbeit mit Netzwerken wie dem Globalen Marsch gegen Kinderarbeit und der Untergruppe für Kinderarbeit der Gruppe nichtstaatlicher Organisationen für die Konvention über die Rechte des Kindes (die eine eigene Kampagne zur Förderung der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 durchführt) werden die Bemühungen auf allen Ebenen noch weiter verstärkt. Der Schwerpunkt der Kampagne der IAO liegt zwar darauf, die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 zu fördern, sie soll jedoch auch das Problembewußtsein schärfen und eine gesellschaftliche Mobilisierung zugunsten der Verwirklichung des Übereinkommens bewirken. Das UNICEF fördert die Ratifizierung ebenfalls im Rahmen seiner Länderprogramme.

326. Die auf nationaler Ebene eingesetzten Strategien für gesellschaftliche Mobilisierung müssen auf die unterschiedlichen Zielgruppen zugeschnitten sein. Die Erfahrung zeigt, daß u.a. folgende Ansätze erfolgversprechend sind:

*Mobilisierungs-
strategien*

- Einrichtung eines sozialen Bündnisses von Institutionen, wobei die verschiedenen institutionellen Akteure auf der Grundlage einer gemeinsamen Plattform zusammenkommen und so besser in der Lage sind, Grundspolitik zu beeinflussen und sicherzustellen, daß adäquate Ressourcen zur Verfügung gestellt werden;

- Schärfung des Problembewußtseins der allgemeinen Öffentlichkeit durch Nutzung sämtlicher Medien, von Rundfunk und Fernsehen bis zu Straßen-theater und Ausstellungen, mit Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sowie von Prominenten;
- Erhalt öffentlicher Zusagen von politischen Entscheidungsträgern und Meinungsführern;
- Befähigung zur Selbsthilfe der Gemeinschaften, in denen Kinderarbeit ein Risiko darstellt, bzw. die davon betroffen sind. Organisationen mit Sitz in diesen Gemeinschaften können oft am besten dafür sorgen, daß die Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit realistisch und an den örtlichen Kontext angepaßt sind. So bemühen sich beispielsweise in Nepal örtliche Überwachungsgruppen um die Verhütung des Kinderhandels, indem sie Risikofamilien und -kinder ermitteln, überwachen und unterstützen.

327. Den Massenmedien kommt bei der Übermittlung von Informationen über Kinderarbeit eine wichtige Rolle zu. Die von ihnen übertragenen Informationen können sich maßgeblich auf die Gestaltung der staatlichen Politiken und Programme und auf die Prioritäten der Geber auswirken. So haben Bilder und Geschichten von Straßenkindern dazu geführt, daß Geld in Projekte für diese Gruppe geflossen ist, und zwar auf Kosten anderer Gruppen, die möglicherweise größer oder hilfsbedürftiger sind. Sensationell aufgemachte Darstellungen in der Presse von ausgebeuteten Kindern verletzen die Rechte von Kindern und können sogar für die Kinder und die Menschen, die mit ihnen arbeiten, eine Gefahr darstellen. Verschiedene Initiativen bemühen sich darum, daß arbeitende Kinder in den Medien auf faire und ausgewogene Weise dargestellt werden. Eine nichtstaatliche Organisation namens The PressWise Trust, die mit der Internationalen Journalisten-Föderation und dem UNICEF zusammenarbeitet, bietet Journalisten Lehrgänge an, damit sie bei der Darstellung kommerzieller sexueller Ausbeutung von Kindern deren Rechte beachten, und legt ihnen nahe, eigene Verhaltenskodizes für die Darstellung von Kindesmißbrauch festzulegen.

328. Nach einer in sieben Ländern vom IPEC durchgeführten Studie steht die Verwendung von Rundfunk, Fernsehen und der Presse bei den Bemühungen um eine Schärfung des Problembewußtseins an oberster Stelle. Als ein besonders erfolgreiches Beispiel erwies sich eine Fernsehserie über das Leben arbeitender Kinder, die zunächst in ein populäres Kinderprogramm in den **Philippinen** aufgenommen und später als Video in Schulen gezeigt wurde. In der **Vereinigten Republik Tansania** hat die Regierungsstelle für Informationsdienste mit Unterstützung des IPEC eine Partnerschaft mit führenden Zeitungen sowie Rundfunk- und Fernsehstationen eingerichtet. Mindestens einmal im Monat wird von jedem Partner ein Artikel zur Kinderarbeit veröffentlicht oder ein entsprechendes Programm gesendet. Die Standorte der Projekte werden besucht, um lösungsorientierte Botschaften zur Kinderarbeit weiterzugeben. Die zuständigen Journalisten treffen regelmäßig zusammen, um Veröffentlichungen zu prüfen und die Qualität der Informationen zu verbessern. Medieninitiativen in Form von Videos, Kinderbüchern und Zeichentrickfilmen sind ein wesentlicher Teil der IPEC-Aktivitäten in Lateinamerika. Die Regierung Deutschlands berichtet über ein von ihr gemeinsam mit Terre des Hommes und der Europäischen Kommission initiiertes Projekt, das einen kurzen Informationsfilm über den Kampf gegen den Kindersextourismus produziert hat⁵⁵. Der Film wird auf internatio-

Die Rolle der Massenmedien

⁵⁵ Von der deutschen Regierung übermittelte Information in Beantwortung der Fragen des VN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Dok. E/C.12/Q/GER.2.

Kasten 4.7

Der Globale Marsch gegen Kinderarbeit

1997 schlossen sich eine Reihe führender Kinderrechts- und Menschenrechtsorganisationen zusammen, um den Globalen Marsch gegen Kinderarbeit zu planen, mit dem weltweit die öffentliche Meinung gegen Kinderarbeit und für Ausbildung mobilisiert werden sollte.

Eine breitabgestützte Koalition entstand, die sich für dieses Anliegen einsetzte, darunter Kinder (viele von ihnen noch erwerbstätige oder ehemalige Kinderarbeiter), nichtstaatliche Organisationen, Gewerkschaften, Aktivisten, Regierungen, Hochschullehrer, Journalisten, religiöse Führer und Prominente. Der Globale Marsch begann im Januar 1998, als sich drei verschiedene Gruppen von Manila, São Paulo und Kapstadt auf den Weg machten. Vor seiner Ankunft in Genf, wo die Marschierer im Juni 1998 unter dem Beifall der Delegierten der Internationalen Arbeitskonferenz begrüßt wurden, durchquerte der Marsch 107 Länder in allen Teilen der Welt, sammelte Daumenabdrücke von Kindern und organisierte auf dem Weg zahlreiche Veranstaltungen, um das Problembewußtsein zu verbessern.

Der Globale Marsch setzt seine Informations- und Lobbytätigkeiten gegen Kinderarbeit fort und hat das Motto „Bildung für alle“ zu einem Bestandteil seiner Kampagne gemacht¹.

¹ Der Globale Marsch gegen Kinderarbeit ist auch verantwortlich für den Kinderarbeits-Nachrichtendienst, der alle zwei Wochen ein Nachrichtenbulletin über weltweite Kinderarbeitsfragen und -lösungen produziert. Siehe www.childlabournews.info

nen Flügen verschiedener Luftfahrtgesellschaften gezeigt; außerdem wurde er von zahlreichen deutschen öffentlichen und privaten Fernsehanstalten gesendet.

329. Arbeitende Kinder und ehemalige Kinderarbeiter können die überzeugendsten Fürsprecher für einen Wandel sein (siehe Kasten 4.7).

Gute Bildungssysteme können Kinderarbeit verhüten

330. Länder haben – oft mit IPEC-Unterstützung – unterschiedliche Ansätze verfolgt, um sicherzustellen, daß Kinder, die aus der Kinderarbeit herausgeholt wurden, die kurzfristig noch weiterarbeiten oder bei denen das Risiko der Kinderarbeit besteht, Bildungsmöglichkeiten erhalten und sie diese maximal ausschöpfen können⁵⁶.

331. Vorschulprogramme – für sehr junge Kinder – bieten eine ausgezeichnete Gelegenheit, Eltern und örtliche Gemeinschaften über Entwicklungsbedürfnisse, Rechte und die Bedeutung der Bildung aufzuklären. Kinder mit positiven frühkindlichen Erfahrungen lernen besser in der Schule, und das Risiko ist geringer, daß sie die Schule verlassen und eine Kinderarbeit aufnehmen. Solche Programme können auch dazu beitragen, besondere Bedürfnisse von Kindern zu ermitteln.

332. Kinderfreundliche Schulen bieten ein sicheres Lernumfeld und einen gleichberechtigten Zugang, und sie ermöglichen eine Anerkennung der Rechte und Verantwortlichkeiten von Kindern. Grundlage dieser Philosophie ist die Mitwirkung von Kindern, Familien und Gemeinschaften. So verfolgte beispielsweise in **Indien** die M. Venkatarangaiah-Foundation in Andhra Pradesh einen breitgefächerten Ansatz, um ein frühzeitiges Verlassen der Schule und die Aufnahme der Kinderarbeit zu verhüten, indem sie Eltern motiviert, bei Einschulungsproblemen hilft und eine Verbindung zwischen Elternhaus und Schule schafft. Das Programm beruht auf der Mitwirkung von Gruppen staatlicher Lehrer, älteren Mitgliedern örtlicher Gemeinschaften, Arbeitgebern und Landbesitzern im Zusammenhang mit Schuldknechtschaft und örtlich gewählten Vertretern. Dank der systematischen Ausweitung dieses Programms ist es gelungen, im letzten Jahrzehnt in 85 Dörfern der Kinderarbeit ein Ende zu setzen.

Bildung kann nie zu früh beginnen

⁵⁶ N. Haspells et al.: *Action against Child labour: Strategies in education* (Genf, IAA, 1999).

Flexible Antworten im Bereich der Bildung

333. Zeitlich flexibel gestaltete Lehrpläne und andere Formen der Flexibilität im Bildungsbereich können ebenfalls als Übergangsmaßnahmen dazu beitragen, den Bedürfnissen arbeitender Kinder und ihrer Familien Rechnung zu tragen. In **Mexiko** kümmert sich beispielsweise das Arbeiterprogramm des Nationalen Landwirtschaftstages des Sekretariats für soziale Entwicklung um die Bedürfnisse der Kinder von Wanderarbeitnehmern, die oft gemeinsam mit ihren Familien arbeiten und wegen dieser monatelangen Abwesenheit die Schule versäumen. Das Programm erlaubt es Kindern, sich in einem Staat einzuschulen und in einem anderen die Schule zu besuchen⁵⁷. Für städtische Kinderarbeiter wird von der Regierung außerdem ein Programm für nichtformelle Bildung (NFB) angeboten, wobei mit Hilfe der in der Familie und lokalen Gemeinschaften vorhandenen Stärken versucht wird, dafür zu sorgen, daß Heranwachsende in der Schule bleiben. Ein Modell wurde entwickelt, das 90 Prozent der auf Straßen und öffentlichen Plätzen arbeitenden Kinder erfassen sollte. Es erstreckt sich gegenwärtig auf 35 Städte und soll bis 2002 das ganze Land abdecken⁵⁸. Die Regierung stellt außerdem Hochschulstipendien und Ausbildungsbeihilfen zur Verfügung.

334. Verschiedene Formen von NFB wurden umfassenden Prüfungen unterzogen. Die NFB ist von großer Bedeutung bei der Erleichterung des Übergangs von der Arbeit in die Schule im Fall von Kinderarbeitern, die nicht bereit oder noch nicht in der Lage sind, direkt vom Arbeitsplatz in eine formelle Schule zu wechseln. NFB-Programme, die eine Grundbildung mit der Vermittlung praktischer Lebens- und Arbeitskompetenzen verbinden, tragen den Bedürfnissen der ehemaligen Kinderarbeiter Rechnung und ermöglichen es ihnen, nach ihrem Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt eine bessere Tätigkeit auszuüben. Die NFB ist in der Regel keine Alternative zum regulären staatlichen System, sondern vielmehr ein Sprungbrett, das dazu dient, Kinder den formellen Schulen zuzuführen, wenn sie dazu bereit sind. Nach den allgemeinen IPEC-Richtlinien sollten Kinder im Alter unter zehn Jahren direkt in das Hauptbildungssystem eingegliedert werden, Kinder im Alter von elf bis zwölf sollten die NFB innerhalb von zwölf Monaten verlassen und in das formelle System eintreten, und im Fall älterer Kinder kann die NFB entweder zu einem Eintritt in das Haupt- oder Berufsbildungssystem, an eine weiterführende Schule oder an einen Arbeitsplatz führen.

Wirtschaftliche Anreize und Entschädigung

335. Die IAO hat festgestellt, daß wirtschaftliche Anreize, wenn sie Teil eines umfassenden Ansatzes sind, der eine bessere Bildungsqualität, Schärfung des Problembewußtseins und eine Mitwirkung der Gesellschaft umfaßt, Eltern veranlassen kann, Kinder zur Schule zu schicken und so Kinderarbeit zu verringern⁵⁹. Die Nahrungsmittel-für-Bildung-Programme sind eines von vielen Modellen, wo der Schulbesuch belohnt wird. Andere Mechanismen sind Schulumahlzeiten, Familien-Nahrungsmittelbeihilfen, Schulgutscheine, Barzuwendungen, qualifizierende Ausbildung, die zu einem Einkommen verhilft, Mikrodarlehen und Stipendien. Ein Beispiel ist die Familienbeihilfe- und Schulstipendiumsinitiative bols escola, die in **Brasilien** landesweit umgesetzt wurde und jetzt auf die am wenigsten entwickelten Länder Afrikas ausgedehnt wird. Sie sieht ein Mindestmonatseinkommen für bedürftige Familien vor, die sich bereit

⁵⁷ United States Department of Labor: *By the sweat and toil of children. Bd. V. Efforts to eliminate child labor* (Washington, D.C., Vereinigte Staaten, Department of Labor, 1998), Kap. 4.

⁵⁸ IAA: *Review of annual reports under the Declaration*. Teil II (Genf, 2002), Bericht der Regierung Mexikos, S. 421-426.

⁵⁹ IAA: *Kinderarbeit: Gezielt gegen das Unerträgliche*, a.a.O., S. 108-109.

erklären, ihre 7- bis 14jährigen Kinder in die Schule zu schicken und dort eine mindestens 90prozentige Anwesenheitsquote zu erzielen. Arbeitslose erwachsene Familienmitglieder müssen sich in das nationale Arbeitsvermittlungssystem einschreiben. Gleichzeitig wurde als zusätzlicher Anreiz ein Schul-Sparprogramm eingeführt. Die Quote vorzeitiger Schulabgänger wurde so auf ein Minimum reduziert. Solche Programme können kurzfristig Armut lindern, während sie langfristig das Familienvermögen erhöhen. Die Kosten halten sich jedoch in Grenzen: In **Brasilien** beliefen sie sich auf lediglich 1 Prozent des Jahreshaushalts des Bundesdistrikts⁶⁰.

336. Bei einer Krise können Bildungsprogramme auch Teil der Reaktion sein und so verhindern, daß die betroffenen Kinder Opfer von Kinderarbeit werden (siehe Kasten 4.8).

337. Eine Ausbildung von guter Qualität erfordert es, daß Lehrer gut ausgebildet sind, mit kinderorientierten Unterrichtskonzepten und -methoden vertraut sind und das Klassenzimmermanagement und die Unterrichtsevaluierung beherrschen. Die Lehrerbildung ist ein Merkmal des zeitgebundenen Programms in der **Vereinigten Republik Tansania**, wo weniger als 50 Prozent der Grundschullehrer (bei Lehrerinnen liegt der Anteil sogar noch niedriger) über ein Grade-A-Zertifikat verfügen und bessere Lehrer vorwiegend in städtischen Gebieten anzutreffen sind⁶¹.

**Kinderorientierte
Unterrichts-
methoden**

338. Die Lehrlings- und Berufsbildung spielt ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung junger Menschen für eine menschenwürdige Arbeit und der Verhütung von Kinderarbeit. Die traditionellen Systeme der Lehrlingsausbildung können gefördert werden, indem beispielsweise Zugang zu Kapital und Darlehen, Betriebsstätten, Handwerksverbänden und technologische Verbesserungen ermöglicht wird. Wie man in der **Vereinigten Republik Tansania** sehen konnte, kann die Weiterqualifizierung der Ausbilder durch intensive Abendkurse ein wirksames Mittel zur Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildung sein.

339. Berufsbildungsprogramme könnten wesentlich verbessert werden durch eine bessere Marktforschung, wobei nicht nur festgestellt wird, welche Qualifikationen jetzt nachgefragt werden, sondern auch, wie sich die Nachfrage in den nächsten fünf bis zehn Jahren entwickelt, wenn diese jungen Menschen eigene Familien ernähren müssen. Es sind bessere Anschlußprogramme erforderlich, um Auszubildende nach der Graduierung zu unterstützen. Im Fall ehemaliger Kinderarbeiter, die keine formelle Ausbildung genossen haben, können breitangelegte Formen der Berufsbildung, die Grundbildung, Lebenskompetenzen (einschließlich Stellensuche und Arbeitsgewohnheiten) und an Stelle einer einzigen Qualifikation eine Reihe übertragbarer Fertigkeiten vermitteln, am effektivsten sein⁶².

**Bessere Markt-
forschung für
Berufsbildungs-
programme**

⁶⁰ United States Department of Labor: *By the sweat and toil of children*, a.a.O., Kap. 4.

⁶¹ IPEC: Projektdok.: *Supporting the Time-Bound Programme on the worst forms of child labour in the United Republic of Tanzania* (Genf, IAA, 2002), S. 5.

⁶² W. Grubb und P. Ryan: *The roles of evaluation for vocational education and training: Plain talk on the field of dreams* (Genf, IAA, 1999).

Kasten 4.8

IPEC-Maßnahmen im Anschluß an das Erdbeben in der Türkei

Das verheerende Erdbeben im August 1999 in der Türkei hatte tiefgreifende wirtschaftliche und soziokulturelle Folgen und führte zur Entstehung neuer gefährdeter Gruppen, darunter auch arbeitende Kinder.

Ein Aktionsprogramm wurde ausgearbeitet, um zu gewährleisten, daß Kinderarbeit im Rahmen der allgemeinen Entwicklungsmaßnahmen der vom Erdbeben betroffenen Gebiete berücksichtigt wird. Schwerpunkte des Programms sind Vorsorgemaßnahmen und die Rehabilitation arbeitender Straßenkinder durch Grundschulbildung und spezielle nachschulische Betreuungseinrichtungen. Das Bildungsministerium hat eine spezielle Rückstellung für die Einschulung arbeitender Kinder in Grundschulen vorgenommen. Die für den Schulbesuch anfallenden Kosten werden vom Ministerium übernommen. Bisher wurden 1.500 Kinder in das Grundschulsystem eingegliedert. Schwerpunkte des Programms sind nicht nur die Einschulung, sondern auch das Verbleiben in der Schule, und daher soll ein Überwachungs- und Bildungsförderprogramm dafür sorgen, den Verbleib in der Schule und den Bildungserfolg zu gewährleisten.

Als zusätzliche Fördermaßnahme werden die Kinder, die die Grundschule besuchen, nach der Schule in Betreuungseinrichtungen gebracht. Um eine vollständige Einstellung der Arbeit zu gewährleisten und dem erwarteten Anstieg der Anzahl arbeitender Kinder in den Sommermonaten vorzubeugen, haben die Einrichtungen damit begonnen, umfangreiche Sommeraktivitäten zu planen.

Gleichzeitig wurden Bemühungen unternommen, um individuelle Aktionsprogramme mit einer „multisektoralen Plattform“ zu verbinden, um zu gewährleisten, daß ein förderliches institutionelles und grundsatzpolitisches Umfeld geschaffen wird. Im Rahmen des Programms wurden Aktionsausschüsse gegen Kinderarbeit eingerichtet, an denen wichtige staatliche und nichtstaatliche Organisationen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und Universitäten beteiligt sind.

340. Die IPEC-Programme enthalten jetzt oft eine Berufsbildungskomponente für ältere Kinder. So ermöglichte beispielsweise ein in der nordwestlichen Grenzprovinz **Pakistans** durchgeführtes Projekt dem Direktorat für Arbeitskräfte und Ausbildung, 100 Jungen und 200 Mädchen eine sechs- bis zehnmonatige vorberufliche und berufliche Ausbildung in Fahrzeugreparatur, Schneiderei und Haushaltselektrik anzubieten; eine Mitte 2001 durchgeführte Evaluierung zeigte unter den Kindern ein großes Interesse. Es sind Modelle erforderlich, damit diese Ausbildung zu vertretbaren Kosten in großem Maßstab angeboten werden kann⁶³.

Sozialer Schutz zur Verhütung von Kinderarbeit

341. Von staatlichen oder nichtstaatlichen Stellen bereitgestellte Systeme des sozialen Schutzes müssen mit Sorgfalt konzipiert und umgesetzt werden, damit sie die bestehenden Formen des Ressourcentransfers innerhalb von Familien, Gemeinschaften, der Verwandtschaft oder religiösen Gruppen nicht unterminieren, sondern ergänzen. Wie bereits gezeigt, kann ein informeller sozialer Schutz sehr vorteilhafte Auswirkungen haben, was die Stärkung des Sozialkapitals, des sozialen Zusammenhalts und der Verwaltungsführung betrifft.

342. Familien benötigen Einkommenssicherheit und Sozialleistungen, z.B. Krankenversicherung, damit sie kurzfristig überleben und langfristig planen können und insbesondere in die Lage versetzt werden, den Schulbesuch ihrer Kinder als realistische Option anzusehen⁶⁴. Von Gruppen der Zivilgesellschaft auf örtlicher Ebene organisierte Mikroversicherungssysteme können mit größeren Strukturen, z.B. Banken oder Darlehensprogrammen, vernetzt werden; der Staat kann helfen, indem er Anlauffinanzierung bereitstellt, Zahlungen in Höhe der Arbeitnehmerbeiträge leistet und einen stützenden gesetzlichen und ordnungspolitischen Rahmen ausarbeitet⁶⁵. Selbsthilfegruppen können durch

*Innovative
Konzepte des
sozialen Schutzes*

⁶³ IPEC: *Evaluation report: Combating child labour through education and training in Peshawar/Pakistan* (PAK/98/MO2/SDC) (Genf, IAA, 2001).

⁶⁴ IAA: *Soziale Sicherheit: Fragen, Herausforderungen und Aussichten*, a.a.O., S. 21.

⁶⁵ Ebd., S. 44.

Genossenschaften, Vereine auf Gegenseitigkeit und Beerdigungsgesellschaften, die in der Regel durch Beiträge der Leistungsempfänger finanziert werden, Unterstützung gewähren.

343. Das IAA-Programm STEP (Strategien und Werkzeuge gegen soziale Ausgrenzung und Armut) stellt gemeinsam mit dem IPEC Dienste zur Verfügung, die es Gruppen mit Sitz in der Gemeinschaft erlauben, ihr eigenes System des sozialen Schutzes zu entwickeln⁶⁶. So betreibt STEP beispielsweise in der **Vereinigten Republik Tansania** mit dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) ein gemeinsames Projekt, um den Zugang zu qualitativ hochwertiger Gesundheitsversorgung durch Mikroversicherungssysteme zu verbessern. In **Bangladesch** werden in Zusammenarbeit mit der Grameen-Bank und dem Ausschuß für die Förderung ländlicher Gebiete in Bangladesch ähnliche Arbeiten geleistet; dieses Projekt bemüht sich auch um die Schaffung von Arbeitsplätzen für bedürftige ländliche Frauen⁶⁷.

344. Integrierte Ansätze sind der beste Weg, um weitere Fortschritte zu erzielen. Die IAO setzt sich für eine umfassendere Vision der Sozialen Sicherheit für alle Arbeitnehmer ein, die auch das Wohnen und die Ernährungssicherheit, Kindererziehungsleistungen, ärztliche Versorgung, Familienleistungen, Unterstützung bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Alter und Tod umfaßt. Diese umfassendere Sicht berücksichtigt viele der Schocks, die sich auf das Familieneinkommen auswirken und von denen man weiß, daß sie zu Kinderarbeit führen⁶⁸.

345. Die HIV/AIDS-Pandemie stellt für den sozialen Schutz eine ungeheure Herausforderung dar; geeignete Mittel zur Unterstützung von Kindern sind notwendig, damit sie nicht zu Opfern von Kinderarbeit werden (siehe Kasten 4.9).

346. Die Entwicklung wirtschaftlicher Alternativen für erwachsene Familienmitglieder ist eine weitere grundlegende Komponente einer breitangelegten Vision des sozialen Schutzes zur Bekämpfung der Kinderarbeit. Die Entwicklung von Kleinbetrieben und Produktivitätsverbesserungen können mithelfen, Familieneinkommen zu verbessern und somit die Notwendigkeit von Kinderarbeit verringern. In diesem Bereich liegen umfangreiche Erfahrungen vor, denen bei der Konzeption neuer Projektinterventionen Rechnung getragen werden sollte⁶⁹. So müssen beispielsweise Mittel gefunden werden, um sicherzustellen, daß kleine Unternehmen, die mit Hilfe von Mikrofinanzierungskrediten eingerichtet wurden, nicht unbeabsichtigt die Nachfrage nach Kinderarbeit verstärken, entweder direkt, indem sie sie in den Produktionsprozeß eingliedern, oder indirekt, indem Kinder Hausarbeiten verrichten müssen, wenn die Mutter arbeiten geht.

**Einkommenschancen
für Familien
arbeitender Kinder**

⁶⁶ IAA: *STEP: Strategies and tools against social exclusion and poverty* (Genf, IAA, 1999).

⁶⁷ IPEC: *Projektdok.: Supporting the Time-Bound Programme on the worst forms of child labour in the United Republic of Tanzania* (Genf, IAA, 2001), S. 19.

⁶⁸ IAA: *Soziale Sicherheit: Fragen, Herausforderungen und Aussichten*, a.a.O., S. 9-10.

⁶⁹ Einkommenschaffende Komponenten von Projekten, die vom IPEC unterstützt werden, werden demnächst Gegenstand einer thematischen Evaluierung sein.

Kasten 4.9

Initiativen im Zusammenhang mit HIV/AIDS und Kinderarbeit

Die Beseitigung einer im Zusammenhang mit HIV/AIDS auftretenden Diskriminierung am Arbeitsplatz ist für Kinder von besonderer Bedeutung, da sie nicht nur vor Stigmatisierung, sondern auch davor geschützt werden müssen, mit ihrer Arbeit nicht mehr vorhandene Einkünfte Erwachsener zu ersetzen. Probleme dieser Art werden im Rahmen des IAO-Programms HIV/AIDS und die Welt der Arbeit (IAO/AIDS) und vom IPEC aufgegriffen. Die im Juni 2001 vorgestellte IAA-Richtliniensammlung zu HIV/AIDS und die Welt der Arbeit enthält Richtlinien für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierungen bezüglich der Konzeption von Antworten auf betrieblicher, gesellschaftlicher und nationaler Ebene, wozu Prävention, die Betreuung der Arbeitnehmer und ihrer Familien und die Beseitigung von Diskriminierung gehören.

HIV/AIDS wird inzwischen zwar sehr viel Aufmerksamkeit geschenkt und ist Gegenstand zahlreicher Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene, die meisten Regierungen haben jedoch erst vor kurzem begonnen, sich mit den Auswirkungen der Pandemie im Bereich der Kinderarbeit zu befassen. So haben beispielsweise in Afrika einige Regierungen Schulgebühren für Waisen verringert oder abgeschafft. In der Regel sind diese Programme für alle Waisenkinder konzipiert, um so eine potentielle Stigmatisierung von AIDS-Waisen zu vermeiden. Bisher wurde jedoch nur wenig Konkretes getan, um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, daß sie der Kinderarbeit anheimfallen.

Bisher waren es in der Regel nichtstaatliche Organisationen, die als erste Programme für direkte Dienste angeboten haben in dem Bemühen, einige der Lücken zu füllen, die im Leben der Kinder aufgrund des Todes eines Elternteils entstanden. Andere Ansätze, die erprobt werden, sind die Möglichkeit eines flexiblen Schulbesuchs, die Schaffung von Fonds, um Schulgebühren für Waisen zu bezahlen, Mikrosparr- und Mikrodarlehensinitiativen, um die Schulkosten von Kindern zu decken, und Ausbildungsprogramme für Jugendliche. Dringlich ist die Unterstützung im Zusammenhang mit HIV/AIDS im Fall von Kindern, die Opfer kommerzieller sexueller Ausbeutung sind.

347. In **Bangladesch** und der **Vereinigten Republik Tansania** untersucht das IAO-Gleichstellungsförderungsprogramm (GENPROM) gemeinsam mit dem IPEC den Zusammenhang zwischen der Beschäftigung der Frau und Kinderarbeit, um festzustellen, wie ein Zuwachs der Beschäftigung der Frau am effektivsten zu einer Verringerung der Kinderarbeit führen kann. Die Mikrofinanzierung muß mit anderen Interventionen zur Befähigung der Selbsthilfe von Gemeinschaften verzahnt werden. Es müssen Wege gefunden werden, um Finanzdienste auf nachhaltige Weise mit Nichtfinanzdiensten zu kombinieren, und bei der Bereitstellung dieser Dienste sind vorbildliche Praktiken zu beachten, was anstelle eines „Fürsorgeansatzes“ immer mehr eine „Marktorientierung“ bedeutet, auch für die bedürftigsten Kundengruppen. Auch muß sorgfältig geprüft werden, wie sich die Rückzahlung von Darlehen auf die finanziellen Fähigkeiten der Familie zur Deckung der Bildungs- und Betreuungskosten von Kindern auswirkt.

348. Das InFocus-Programm Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinunternehmen (SEED) führt Maßnahmen durch, um Eltern, die sich einkommenschaffenden Tätigkeiten widmen, zu helfen, ihre Kinder aus der Arbeit herauszuholen, und es unterstützt Mikro- und Kleinbetriebe bei der Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Produktivität, um so ihre Verwendung von Kinderarbeit schrittweise zu verringern. In **El Salvador** werden Eltern von Kindern, die Feuerwerkskörper herstellen oder auf Müllhalden arbeiten, Darlehen zur Verfügung gestellt, wenn sie ihre Kinder der Kinderarbeit entziehen und sie in die Schule schicken. Dies wird von einer Kredit-Agentur überwacht, deren Betriebskosten durch die Darlehenszinsen gedeckt werden. Eltern werden bei der Suche nach einer Beschäftigung und durch Berufsbildung unterstützt.

349. Das SEED-Programm macht deutlich, welche wichtige Rolle die Schaffung qualitativ guter Arbeitsplätze für Erwachsene in Mikro- und Kleinbetrieben bei der Schaffung dauerhafter Alternativen zur Kinderarbeit spielen kann. Die IAO verfügt bereits über zahlreiche Werkzeuge, um derartige Arbeiten zu unterstützen, z.B. Start and Improve Your Business, die basisorientierte Managementausbildung und die Entwicklung des Unternehmertums unter Frauen. Nützliche Werkzeuge wurden auch erstellt, um die Produktivität in Kleinbetrieben zu verbessern (Verbesserung der Arbeitsumgebung und Arbeitsverbesserungen in Kleinunternehmen), was ebenfalls einen Beitrag zur Schaffung bzw. Aufrecht-

**Nützliche
Werkzeuge der
IAO**

erhaltung kinderarbeitsfreier Arbeitsstätten leisten kann. Diese Werkzeuge können für die Anwendung in unterschiedlichen Situationen angepaßt werden; eine Anschlußbetreuung der Auszubildenden ist unabdingbar, um sie zu unterstützen und festzustellen, wie sich die Ausbildung auswirkt und ob die Kinder tatsächlich davon profitieren.

Rettung und Rehabilitation

350. Kinder, die Opfer einer der schlimmsten Formen von Kinderarbeit geworden sind, erfordern hinsichtlich ihrer Rettung und Rehabilitation dringliches Handeln. Maßnahmen mit dem Ziel, Kinder aus gefährlichen Arbeiten und anderen schlimmsten Formen von Kinderarbeit herauszuholen, reichen von Überzeugungsarbeit (durch Gespräche mit Eltern, Kindern, Arbeitgebern oder polizeilichen Stellen) zu radikaleren „Rettungsaktionen“. Die Erfahrung zeigt, daß gemeinwesengestützte, integrierte Lösungen, die sich an den besonderen Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppe orientieren und in enger Zusammenarbeit mit der betreffenden Gemeinschaft durchgeführt werden, am effektivsten sind. Neben den Maßnahmen zur Rettung der Opfer der schlimmsten Formen von Kinderarbeit ist ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich, um für die dem Problem zugrundeliegende Armut der Familie langfristige Lösungen zu finden, z.B. durch Zugang zu Land, Unterkünfte und wirtschaftliche Chancen. Zwar lassen sich aufgrund der kulturellen Auffassungen zu Praktiken, die bereits seit langer Zeit bestehen, nur begrenzt Erfolge erzielen, durch ausdauernde Bemühungen können diese Hindernisse jedoch überwunden werden.

351. In **Nepal** wurde für Kinder, die im Rahmen des im westlichen Teil des Landes üblichen Kamaiya-Systems Schuldarbeit verrichten mußten, ein IPEC-Programm konzipiert, das auf einem breitabgestützten Bündnis zwischen der Regierung, den Arbeitgebern und Arbeitnehmern und nichtstaatlichen Organisationen fußte. Es bestand aus einer Kombination von Gesetzesreformen, Durchsetzungsmechanismen, grundsatzpolitischer Entwicklung, direkter Unterstützung, alternativen wirtschaftlichen Chancen und der gewerkschaftlichen Organisation erwachsener Arbeitnehmer. Arbeitende Kinder wurden formellen Schulen zugeführt, und ihre Familien erhielten durch Kredit- und Spargruppen Zugang zu Mikrofinanzierung. Durch Aufklärungsarbeit in den Dörfern wurden Eltern überzeugt, daß es besser ist, ihre Kinder der Schuldknechtschaft zu entziehen. Gemäß dem von der Regierung Nepals im Juli 2000 erlassenen Dekret, dem zufolge das Kamaiya-System für illegal erklärt wird, wurde ein gemeinsames Deklaration-IPEC-Projekt ins Leben gerufen. Es unterstützt die örtlichen Partner auf vielfältige Weise, um sicherzustellen, daß Erwachsene und Kinder, die früher Schuldarbeit leisteten, nicht erneut Opfer ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse werden, sondern dauerhaft über alternative Möglichkeiten zur Erzielung eines Lebensunterhalts verfügen und Kinder Unterrichts- und weitere Hilfen erhalten.

352. In der Teppichindustrie **Pakistans** hat der Bunyad Literacy Community Council (BLCC) in Punjab gemeinsam mit dem Pakistanischen Verband der Teppichhersteller und -exporteure (PCMEA) ein gemeinwesengestütztes Rehabilitations- und Präventionsprogramm für die Ausbildung und Bildung von teppichwebenden Kindern eingerichtet, das Aufklärungsarbeit leistet und die Mitwirkung der Mitglieder örtlicher Gemeinschaften in vielfältigen Projektaktivitäten fördert, mit denen die Situation teppichknüpfender Kinder verbessert werden soll, z.B. Beratung, nichtformelle Bildung, Freizeitaktivitäten und Arbeitsschutzdienste. Nach ihrer Akzeptanz in der örtlichen Gemeinschaft waren Sozialarbeiter in der Lage, Familien zu einer Vielzahl von Fragen im Zusam-

*Das Herausholen
von Kindern aus
gefährlichen
Arbeiten*

*Die Arbeit mit
lokalen
Gemeinschaften*

menhang mit Arbeit und Kinderentwicklung zu beraten: „Die Sozialarbeiter befassen sich direkt mit den familiären Problemen, motivieren die Kinder und ihre Eltern, ermahnen die Kinder, nicht die Schule zu verlassen, und sie schärfen das Bewußtsein der ganzen Gemeinschaft für die Folgen der Kinderarbeit.“⁷⁰ Diese sektor- oder industriespezifischen Initiativen sind dort sinnvoll, wo Kinder in großer Anzahl in bestimmten gefährlichen Arten von Arbeit anzutreffen sind, dabei muß jedoch darauf geachtet werden, daß die Kinder durch Maßnahmen in einem Sektor nicht veranlaßt werden, einer anderen, möglicherweise schlimmeren Form der Arbeit nachzugehen.

353. Es liegen reichhaltige Erfahrungen über die Arbeit mit Straßenkindern vor. In **Namibia** wird vom Ministerium für Gesundheit und Sozialdienste ein Programm durchgeführt, dessen Ziel darin besteht, obdachlose Kinder vorübergehend unterzubringen, bis sie eine Berufsbildung aufnehmen oder an andere geeignete Einrichtungen überwiesen werden können. Den Eltern oder Fürsorgeberechtigten werden Einkommenshilfen gewährt. In **Haiti** bemüht sich der Staatliche Aktionsplan um die soziale Rehabilitation von Straßenkindern mit Hilfe funktioneller Alphabetisierungsprogramme und von Kantinen, die täglich eine heiße Mahlzeit bereitstellen. Der Plan sieht auch die Reorganisation und Ausweitung des sozialen Fürsorgesystems zugunsten der am stärksten gefährdeten Gruppen vor.

354. Die IPEC-GENPROM-Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Subregion des Mekong beinhalten direkte Unterstützung, Beratung, Repatriierung und Familienwiedereingliederung, Lobbyarbeit, Kapazitätsaufbau und die Verbesserung und Durchsetzung von Gesetzgebung auf Länderebene und durch bilaterale und subregionale Vereinbarungen. Bei diesem Projekt wird darauf geachtet, daß alle Tätigkeiten einen örtlichen Bezug haben. Interventionen werden in Absprache mit den betroffenen Familien von örtlichen Durchführungsstellen konzipiert. Projekte zur Einkommenschaffung, die Menschenhandel verhüten sollen, stützen sich auf eine Analyse örtlicher Markterfordernisse, und informelle Unterrichtsmaterialien orientieren sich an örtlich kulturellen Sichtweisen. Bei dem Projekt hat man sich bemüht, eine Top-down-Planung zu vermeiden und statt dessen partizipatorische Ansätze zu verwenden, selbst in Ländern, wo die Regierung dies erwartet hätte.

355. Besonders einfühlsame Vorgehensweisen sind notwendig im Fall von Kindern, die sexuell ausgebeutet worden sind. In **Nepal** hat das IPEC ein Konzept für die Rehabilitation von Kindern und Heranwachsenden ausgearbeitet, die vor kommerzieller sexueller Ausbeutung gerettet wurden. Kinder, die sich nach ihrer Rettung in Untersuchungs- oder Polizeihaft befinden, müssen vor weiterem Mißbrauch geschützt werden, und es müssen Wege gefunden werden, wie ihnen das Trauma eines Erscheinens vor Gericht erspart werden kann. Therapien und Beratungsdienste müssen kinderorientiert und werturteilsfrei sein. Die Ausbildung sollte das Selbstwertgefühl stärken und marktfähige Qualifikationen vermitteln, die ein effektives Mittel sind, um der Verlockung des durch Prostitution möglichen Einkommens zu widerstehen (siehe [Tabelle 9](#)).

Konzepte für die Bekämpfung des Menschenhandels auf unterschiedlichen Ebenen

Kinder, die Opfer sexueller Ausbeutung sind, benötigen besondere Unterstützung

⁷⁰ IPEC: *Action against child labour: Lessons and strategic priorities for the future: A synthesis report* (Genf, IAA, 1997).

Tabelle 9. IPECs Konzept für die Rehabilitation von Kindern und Heranwachsenden in Nepal

Allgemein	
Schwerpunkt Potential der Überlebenden	
Schwerpunkt Vertrauensbildende Maßnahmen in der ersten Stabilisierungszeit	
Schwerpunkt Wiederaufbau vertrauensvoller menschlicher Beziehungen	
Schwerpunkt Entwicklung individueller Aktionspläne für eine dauerhafte Rehabilitation (auf der Grundlage einer Mischung aus individueller Betreuung und Gruppenberatung)	
Heranwachsende	Jüngere Kinder
■ Schwerpunkt Entwicklung des wirtschaftlichen Potentials, das zur wirtschaftlichen Selbständigkeit Jugendlicher/Heranwachsender führt ■ Schwerpunkt Entwicklung verschiedener Lebensszenarien für die Rehabilitationsfolgezeit und Einrichtung von Hilfsnetzen/Wohnkollektiven von Jugendlichen	■ Schwerpunkt Einbeziehung der Familien vor der Zusammenführung ■ Suche nach praktikablen Alternativen zur Familienzusammenführung, z.B. Pflegeheime ■ Überführung in das Bildungssystem durch Bildungsprogramme für den Übergang

Quelle: IPEC: *Supporting the Time-Bound Programme in Nepal* (Genf, IAA, 2001), S. 21.

356. Die thematische Evaluierung des Menschenhandels und der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern⁷¹ durch das IPEC macht deutlich, welche Lehren sich aus der Arbeit in diesem Bereich ziehen lassen, daß es beispielsweise notwendig ist, in den Herkunftsgebieten tätig zu werden, um die Versorgung mit arbeitenden Kindern zu unterbrechen, daß Koalitionen mit polizeilichen Stellen eingegangen werden sollten, um Einstellungen zu verändern, die zu einer Bestrafung der Opfer anstelle der Täter führen, und daß unter bestimmten Gruppen das Problembewußtsein geschärft werden muß, etwa unter Polizisten in Grenzgebieten oder unter Männern in Gebieten, wo die Prostitution stark verbreitet ist. Die Evaluierung verwies auch auf Konzepte, die nicht sehr erfolgreich waren, beispielsweise Vorsorgeprogramme, die nicht gleichzeitig die Nachfrage nach Prostitution eindämmen, Programme, die Gesundheitsaspekte vernachlässigen (Krankheitsverhütung, Gesundheitserziehung und Geburtenkontrolle) und keine Heimunterbringung und längere Psychotherapie für die Opfer vorsehen, und Projekte, die sich allein auf die traditionellen Formen der Prostitution in Straßen, Bars und Bordellen beschränken und andere Erscheinungsformen vernachlässigen.

357. Trotz des schwierigen Zugangs zu dieser Gruppe (siehe auch Kasten 4.10) gibt es einen immer größeren Erfahrungsschatz, was die Rettung von in Haushalten arbeitenden Kindern und entsprechende Vorsorgemaßnahmen betrifft. So sind beispielsweise bestimmte ländliche Elendsgebiete der **Vereinigten Republik Tansania** bekannt als Herkunftsort von Haushaltshilfen im Kindesalter. Die Gewerkschaft der Arbeitnehmer im Naturschutz, in Hotels und in Haushalten und verwandter Berufe hat mit Unterstützung des IPEC ein integriertes Paket von Maßnahmen durchgeführt. Am Anfang des Projekts standen Aufklärungsarbeiten

Die Herausforderung, in Haushalten arbeitenden Kindern zu helfen

⁷¹ IPEC: *Action against trafficking and sexual exploitation of children: Going where the children are* ... (Genf, IAA, 2001). Die Evaluierung betraf Programme in Costa Rica, Kolumbien, Nicaragua, den Philippinen und Thailand.

Kasten 4.10

Hausangestellte in den Philippinen – Stärke durch Zusammenschluß

Smahan at Ugnayan ng mga Manggagawang Pantahanan (SUMAPI) ist eine Organisation von Hausangestellten, darunter auch Haushaltshilfen im Kindesalter. SUMAPI entstand auf Initiative einer anderen nichtstaatlichen Organisation, der Visayan Forum Foundation, die wiederum mit dem IPEC zusammengearbeitet hat. SUMAPI half Hausangestellten bei der Weiterentwicklung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Fähigkeiten und beim Eintreten für ihre Rechte. Sie unterstützt den Zusammenschluß von zentralen Gruppen und lokalen Verbänden von Organisationen von Haushaltshilfen im Kindesalter, um so eine effektive Mitwirkung von Kindern bei der Planung und Durchführung von gegenseitigen Diensten und bei der Lobbyarbeit für die Agenda der in Haushalten arbeitenden Kinder zu ermöglichen.

und soziale Mobilisierungsbemühungen in fünf Dörfern durch Rundfunksendungen, örtliche Seminare, Zeitungen, Artikel und Broschüren in Kiswahili und öffentliche Veranstaltungen über Kinderarbeit. Kinderarbeitsausschüsse wurden eingerichtet, und ihnen wurde gezeigt, wie sie in örtlichen Gemeinschaften das Problem der Kinderarbeit ansprechen können, wie man eine Satzung ausarbeitet und einen Zensus durchführt. Für besonders bedürftige Haushalte wurde ein revolvierender Fonds eingerichtet, um so nach einer Ausbildung in unternehmerischen Kenntnissen die Aufnahme einer kleingewerblichen Tätigkeit zu ermöglichen⁷². In Kenia hat sich das Afrikanische Netzwerk für Verhütung und Schutz gegen Kindesmißbrauch und -vernachlässigung (ANPPCAN) mit IPEC-Unterstützung um eine schulbasierte Einkommensschaffung bemüht, um so zu verhüten, daß Kinder eine Arbeit als Haushaltshilfe annehmen. Die so gewonnen Mittel werden genutzt, um Kindern auf eine Weise zu helfen, die von den betreffenden Gemeinschaften mit Unterstützung von ANPPCAN festgelegt wird. Das IPEC hat diese Erfahrungen gemeinsam mit anderen aus Kenia, Pakistan, den Philippinen und der Vereinigten Republik Tansania evaluiert⁷³.

358. Die Erfahrung zeigt, daß gemeinwesengestützte Strategien zwar auf lange Sicht am kostengünstigsten und nachhaltigsten sind, sie erfordern jedoch zeitaufwendige Förder- und Anschlußmaßnahmen auf seiten der durchführenden Organisation. Außerdem hat sich gezeigt, daß eine schulbasierte Schaffung von Einkommen hilfreich sein kann und daß Versuche, Haushaltshilfen im Kindesalter wieder in die Familie einzugliedern, nicht immer ratsam sind. Insgesamt zeigt die Evaluierung, daß das IPEC einen strategischen und integrierten Ansatz verfolgen sollte. Das IPEC wurde aufgefordert, eine Netzwerkrolle zu übernehmen, um die Verbindungen zwischen Organisationen zu stärken. Das IPEC trägt dieser Herausforderung Rechnung durch eine globale, von mehreren Partnern getragene Initiative zur Bekämpfung von häuslicher Kinderarbeit, an der sich neben den Mitgliedsgruppen der IAO die Organisationen Anti-Slavery International, Save the Children Fund (Vereinigtes Königreich) und UNICEF beteiligen. Mit finanzieller Unterstützung verschiedener Geber ist das Programm in ausgewählten Ländern Afrikas, Zentral- und Südamerikas und Asiens aktiv.

*Sich aus der
Evaluierung
ergebende
Hinweise für das
IPEC*

Vorgehen bei gefährlicher Arbeit

359. Das Problem der gefährlichen Arbeit war seit Beginn des Programms eine Priorität des IPEC. 1996-97 befaßten sich zwei Drittel der 700 IPEC-Aktionsprogramme in teilnehmenden Ländern in Afrika, Asien und Lateinamerika mit Kindern in gefährlicher Arbeit und gefährlichen Arbeitsbedingungen. Wie

⁷² IAA: Papers prepared for the United States Department of Labor and International Labour Organization Conference, Advancing the Global Campaign Against Child Labor: Progress Made and Future Actions, 17.-18. Mai, Washington, D.C., 2000.

⁷³ IPEC: *Thematic evaluation on IPEC interventions: Child domestic labour*, Berichtsentwurf (Genf, IAA, 2001).

schwierig es ist, diese Formen von Kinderarbeit zu bekämpfen, wurde bereits frühzeitig erkannt: Schwierigkeiten bei der Identifizierung und beim Auffinden der Kinder, ein Mangel an präzisen und universellen Definitionen dessen, was gefährliche Arbeit darstellt, und schließlich die Notwendigkeit, geeignete Partner zu finden, um mit diesen Kindern zu arbeiten⁷⁴.

360. Zwar sind die Kenntnisse in diesem Bereich noch bruchstückhaft, sie reichen jedoch aus, um unverzüglich einzuschreiten und Gefahren bei der Arbeit zu verringern, insbesondere bei Kindern in der Altersgruppe der 15- bis 17-jährigen und bei jüngeren Kindern, die nicht sofort aus der Arbeit herausgeholt werden können. Maßnahmen in diesem Bereich umfassen technologische Veränderungen, um gefährliche Stoffe oder Prozesse zu ersetzen, Veränderungen, um die Kinder vor der Gefahr zu isolieren, und die Schulung von Kindern und Erwachsenen in Arbeitsgefahren und in Methoden, wie die Exposition gegenüber diesen Gefahren verringert werden kann. Die Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung, etwa von Handschuhen oder Helmen, ist in der Regel keine praktikable Option. Ausrüstung dieser Art ist selten speziell für Kinder konzipiert; daher paßt sie nicht, ist wirkungslos und unbequem, und sie wird von den Kindern vermutlich nicht regelmäßig, wenn überhaupt, benutzt. Jede Evaluierung von Arbeitsplatzgefahren sollte von ärztlichen Untersuchungen begleitet werden, damit Verbindungen aufgedeckt und geeignete Maßnahmen getroffen werden können. Wenn die Gefahren nicht verringert oder beseitigt werden können oder kein angemessener Schutz gewährleistet werden kann, sollten Kinder unverzüglich aus der gefährlichen Arbeitsumgebung herausgenommen werden. Arbeitsaufsichtsdienste können bei der Überwachung gefährlicher Kinderarbeit, bei ihrer Verhütung und bei stärker proaktiven Maßnahmen im Sinne einer Arbeits-einstellung und Rehabilitation eine entscheidende Rolle übernehmen.

*Beseitigung von
Gefahren am
Arbeitsplatz*

361. In der **Dominikanischen Republik** hat die Kinderarbeit beim Zierpflanzen- und Gemüseanbau trotz der Gefahren der Pestizidverwendung zugenommen. Viele Kinder besuchen keine Schule oder verlassen sie vorzeitig. Die wichtigsten Bestandteile eines kürzlich durchgeführten Programms waren Bildungsbemühungen in Verbindung mit rechtlichen Maßnahmen, Überwachung und gesellschaftlicher Mobilisierung. Kinder wurden beurteilt, ärztlich untersucht, und ihre familiäre Situation wurde evaluiert. Sie vollendeten ein dreimonatiges Unterrichts-Überbrückungsprogramm und erhielten in dieser Zeit Nahrungsmittelbeihilfen und ärztliche Versorgung. Zuschüsse wurden gewährt, um bei der Anschaffung von Schuluniformen und anderen notwendigen Dingen zu helfen, und die Familien unterzeichneten eine schriftliche Vereinbarung, der zufolge sie besonders auf den Schulbesuch achten, während sie Kredite erhalten, um den Einkommensverlust der Kinderarbeit auszugleichen. Ausgewählte Schüler des letzten Jahrgangs kümmerten sich individuell um 374 Kinder aus 17 ländlichen Gemeinschaften. Die Anwesenheit dieser „Förderer“ unterstützte die aktive Überwachung und machte deutlich, welche Vorteile sich aus der Nutzung der Stärken und des Enthusiasmus junger Menschen auf der Ebene des Gemeinwesens ziehen lassen⁷⁵.

*Ein umfassendes
Programm*

362. Das IPEC richtet nationale, regionale/subregionale und globale Netzwerke zur Frage der gefährlichen Kinderarbeit ein. Ihnen gehören Arbeitsschutzspezialisten und andere verwandte Gruppen an. Nichttraditionelle Partner des IPEC, die bereits über Kenntnisse und Fähigkeiten bezüglich der Ermittlung und Ver-

*Netzwerke zur
Bekämpfung
gefährlicher
Arbeit*

⁷⁴ Verwaltungsratsdok. GB.271/TC/2, S. 13.

⁷⁵ IAA: Papers prepared for the United States Department of Labor and International Labour Organization Conference, a.a.O.

ringerung von Gefahren für erwachsene Arbeitnehmer verfügen, werden ersucht, ihren Tätigkeitsbereich auch auf Kinder auszudehnen. Das erste vorbereitende Treffen des Asiatischen Netzwerks fand im November 2001 statt; in Indonesien, den **Philippinen** und **Thailand** wurde ein Pilotprojekt in den Bereichen Landwirtschaft, Steinbrucharbeiten und Schuhwaren initiiert. Forschungsergebnisse und praktische Lösungen werden von den verschiedenen Ländern und Institutionen des Netzwerks ausgetauscht. Ähnliche Netzbemühungen sind in anglo- und frankophonen Teilen Afrikas und in Lateinamerika im Gang. Die wichtigsten Partner sind das IAA-InFocus-Programm Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und die Umwelt, die Weltgesundheitsorganisation, die Internationale Kommission für die Gesundheit am Arbeitsplatz und die Internationale Gesellschaft für Arbeitshygiene.

363. Fast alle neuen Projekte zu gefährlicher Kinderarbeit und anderen schlimmsten Formen sind mehrdimensional und enthalten Projektelemente, die sich mit der Familienarmut, der Bildung arbeitender Kinder und gelegentlich auch ihrer Traumatisierung befassen. So arbeitete beispielsweise das Süd-ostasiatische Fischereiprojekt mit Fischergemeinschaften und Arbeitgebern zusammen, um dafür zu sorgen, daß Kinder in **Indonesien** nicht mehr auf *jermals* (Fischereiplattformen auf offener See) arbeiten. Die dort entfernten Kinder werden in Heimen untergebracht, wo sie Essen, Betreuung und eine nichtformelle Bildung erhalten, bis sie in ein Berufsbildungsprogramm aufgenommen werden können.

364. Die vom IPEC durchgeführte Siebenländerstudie⁷⁶ beschreibt eine Reihe vorbildlicher Praktiken beim Umgang mit gefährlicher Arbeit, die im Fall älterer Kinder nicht zwangsläufig eine völlige Arbeitseinstellung vorsehen. Beispiele hierfür sind, Kindern alternative und sichere Möglichkeiten zur Erzielung eines Einkommens in Verbindung mit einem Schulbesuch anzubieten, den Produktionsprozeß ungefährlich zu machen, in mobilen Kliniken Gesundheitstests und -dienste anzubieten, Zentren mit offener Tür einzurichten, um die Fähigkeit der Kinder zu stärken, sich durch Kenntnisse ihrer Rechte selbst zu schützen, Gewerkschaften einzubeziehen, um durch Verhandlungen bessere Arbeitsbedingungen zu erreichen, die Befähigung zur Selbsthilfe von Gemeinschaften zu fördern durch die Einrichtung dörflicher Ausschüsse und durch Aufklärungsarbeit, für Staatsbedienstete Unterrichtshandbücher und -lehrpläne über gefährliche Berufe und Arbeitsstätten auszuarbeiten und mit staatlichen Stellen, Gewerkschaften und nichtstaatlichen Organisationen „Sofortreaktionszentren“ einzurichten, die befugt sind, bei gravierenden Verletzungen kinderarbeitsrechtlicher Vorschriften unverzüglich tätig zu werden.

365. Im Bereich des Arbeitsschutzes arbeitet das IPEC mit dem IAA-Sektor Sozialschutz zusammen. Eine neue Auflage eines Handbuchs über Kinder und gefährliche Arbeit wird demnächst veröffentlicht⁷⁷, zur Arbeitsaufsicht werden gemeinsame Beratungsdienste angeboten, und ein Netzwerk nationaler Einrichtungen, die Forschungs-, Ausbildungs- und Beratungsdienste zur Frage Kinder in gefährlicher Arbeit durchführen sollen, wird gemeinsam eingerichtet.

*Beispiele für
vorbildliche
Praktiken*

⁷⁶ IPEC: *Good practices in action against child labour: A synthesis report of seven country Studies*, a.a.O.

⁷⁷ V. Forastieri: *Children at work: Health and safety risks*, 2. Aufl. (Genf, IAA, 2002).

Demobilisierung von Kindersoldaten

*Eine klare Rolle
für die Normen
und die techni-
sche Zusammen-
arbeit der IAO*

366. In dem der Generalversammlung von der Sachverständigen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Frau Graça Machel, vorgelegten Bericht wird empfohlen, daß die Normen der IAO in Bereichen wie berufliche Rehabilitation, Beschäftigung Behinderter, besondere Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme für Jugendliche und Humanressourcenentwicklung die Grundlage für innovative Rehabilitations- und soziale Wiedereingliederungsprogramme für Jugendliche in Konfliktnachfolgesituationen bilden sollten, insbesondere im Fall von ehemaligen Kindersoldaten, Kindern mit Behinderungen und Kindern, denen Bildungschancen entgangen sind⁷⁸. Nach Annahme des [Übereinkommens Nr. 182](#) hat das IAA-InFocus-Programm Krisenreaktion und Wiederaufbau seine Arbeit zu Kindersoldaten verstärkt. So hat die IAO beispielsweise in der **Demokratischen Republik Kongo** mit dem UNICEF und der Weltbank bei der Demobilisierung von Kindersoldaten zusammengearbeitet. Am Anfang des Prozesses standen eine rasche Evaluierung und nationale Arbeitsseminare zur Ausarbeitung eines gemeinsamen grundsatzpolitischen Rahmens. Die Wiedereingliederung von Kindersoldaten erfordert es, daß mindestens drei bis fünf Jahre Ressourcen für die Familienzusammenführung, psychologische Unterstützung, Bildungsmaßnahmen und Chancen für die Erzielung eines Einkommens bereitgestellt werden. Die IAO arbeitet jetzt mit anderen Partnern zusammen, um eine Reihe neuer Ansätze zu erproben; die erste Phase eines Regionalprojekts im Gebiet der Großen Seen in Afrika ist bereits im Gang.

367. Kinder in der Altersgruppe der 14- bis 18jährigen erhalten Berufsbildung, Ausbildung am Arbeitsplatz und Unterstützung bei der Gründung von Betrieben. Die ehemaligen Kindersoldaten verfügen in der Regel über geringe Lese- und Rechtschreibkenntnisse, sie haben keine Fertigkeiten, die sich auf dem Arbeitsmarkt oder bei landwirtschaftlichen Arbeiten nutzen lassen, und sie haben keine materiellen Güter oder verwandtschaftlichen Beziehungen, die ihnen helfen könnten. Andererseits haben sie jedoch möglicherweise während des Krieges soziales und finanzielles Kapital in Form von geplündertem Besitz oder persönlichen Kontakten erworben, was ihnen bei der Gründung eines Unternehmens in der informellen Wirtschaft helfen kann. Bessere sozioökonomische Bedingungen sind für jugendliche Soldaten ein Demobilisierungsanreiz, sie sind jedoch vermutlich eher an Arbeit als an Bildung interessiert⁷⁹. Sie benötigen Bildungsmöglichkeiten mit flexiblen Unterrichtszeiten und einer besonderen Betonung von Rechtschreib- und Rechenkenntnissen sowie von Lebenskompetenzen, was Ernährung, sexuelle Gesundheit und finanzielle Grundkenntnisse betrifft. In **El Salvador** waren die Lehrlingsausbildung und Hilfen für Mikrobetriebe in städtischen Gebieten „in der Konfliktnachfolgezeit hilfreicher als Berufsbildungsprogramme, da sie einen direkteren Weg zum Erwerb von Qualifikationen und Einkommen eröffneten. Außerdem trugen sie dazu bei, ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Aktivität in ländliche und isolierte Gebiete zu bringen“⁸⁰.

⁷⁸ Vereinte Nationen: *Promotion and protection of the rights of children*, a.a.O., Abs. 301.

⁷⁹ Global Information Networks in Education (GINIE)/UNESCO/UNICEF: *Child and young adult soldiers: Recruitment prevention, demobilization and reintegration*, siehe www.ginie.org/ginie-crisis-links/childsoldiers/recruitment.html

⁸⁰ UNICEF: *The demobilization and reintegration of child soldiers: Lessons learned from Angola and El Salvador*, Konzeptpapier (New York, UNICEF, 2000), S. 21.

Gesetzgebung, Rechtsdurchsetzung und Überwachung der Kinderarbeit

Rechtsbewußtsein und Rechtskenntnisse

368. Gesetzgebung über die Rechte der Kinder allgemein und über Kinderarbeit im besonderen kann nur effektiv sein, wenn Menschen in allen Bereichen des Lebens darüber informiert sind, d.h. Kinder und ihre Familien, staatliche Bedienstete, Parlamentarier, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Menschenrechtsinstitutionen, Gemeinwesenorganisationen, Medien und andere. Die Rechtsschulung muß sich an den Bedürfnissen der jeweiligen Zuhörerschaft orientieren.

369. Die IAO hat eine Reihe von Maßnahmen unterstützt, die der Verbesserung des rechtlichen und grundsatzpolitischen Rahmens, des Problembewußtseins und der Rechtsdurchsetzung dienen. Dabei handelt es sich um Gesetzesreformen, die Übersetzung nationaler Gesetze in örtliche Dialekte und Sprachen, Rechtsunterricht örtlicher Gruppen und die Bereitstellung von Rechtsdiensten für Opfer von Kinderarbeit. Einige in Länderprogrammen identifizierte „vorbildliche Praktiken“ sind die Verabschiedung örtlicher Verordnungen, die eine direkte Überwachung der Kinderarbeit innerhalb lokaler Gemeinschaften ermöglichen, und die Nutzung von externen Ereignissen (z.B. die Annahme internationaler Instrumente), um einen innerstaatlichen Politikwandel zu bewirken, oder von nichtstaatlichen Organisationen oder Gewerkschaften, die an der Gestaltung von Gesetzen mitwirken und dafür sorgen, daß die Kinderarbeitsfrage auch weiterhin Teil der öffentlichen Agenda ist, um so das Engagement politischer Führer zu verstärken.

370. Große Bemühungen wurden unternommen, um die Kapazität von Arbeitsinspektoren zu verbessern (siehe [Kasten 4.11](#) über Erfahrungen in Bulgarien und Kenia). Für die Anpassung und Verwendung in zahlreichen Ländern, u.a. für ein Subregionalprogramm in **Indonesien**, den **Philippinen** und **Thailand**, hat die IAO praktische Unterrichtsmaterialien ausgearbeitet, die sich mit den speziell bei der Kinderarbeit auftretenden Aufsichtsproblemen befassen.

Vielfältige Rollen für Arbeits- inspektoren

371. Die Rolle der Arbeitsinspektoren geht weit über die eines für die Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften Verantwortlichen hinaus. Arbeitsinspektoren können über die Folgen der Kinderarbeit informieren, mit Arbeitgebern zusammenarbeiten, um die Situation zu verbessern, und sich mit Gewerkschaften oder nichtstaatlichen Organisationen darum bemühen, daß die aus der Arbeit herausgenommenen Kinder ausreichende Unterstützung und Rehabilitationsmöglichkeiten erhalten. Andere vorbildliche Praktiken sind beispielsweise Qualitätszirkel, wobei Arbeitsinspektoren mit Hilfe einvernehmlicher Methoden Arbeitgeber dabei unterstützen, selbst Inspektionen durchzuführen, zu Gewerkschaften gehörende Inspektionsgruppen in Arbeitsstätten mit wenigen Beschäftigten, Arbeitsinspektoren, die sich an Forschungsarbeiten beteiligen, um ihr Verständnis für Kinderarbeit zu verbessern, und die Aufforderung an Arbeitsinspektoren, die bei ihrer Außendienstarbeit gesammelten Informationen zu nutzen, um ihre Kollegen zu schulen. Mobile Inspektionsgruppen können nützlich sein, wenn Kinderarbeit in entlegenen und isolierten Regionen des Landes entdeckt wird (siehe [Kasten 4.12](#)).

Kasten 4.11

Verbesserung der Arbeitsaufsichtsdienste

Das Dreigliedrige Aufsichtsprojekt in Kenia konzentrierte sich darauf, die Organisation und das Management des Arbeitsaufsichtsdienstes zu stärken, seine Arbeit zu modernisieren und die Anzahl und Qualität der durchgeführten Inspektionen zu verbessern.

Bei den Inspektionen wurde vor allem auf die Zusammenarbeit mit Arbeitnehmervertretern, eine gesamtheitliche Überwachung im Sinne einer generellen Berücksichtigung von Kinderarbeitsfragen in Arbeitsaufsichtsberichten und auf entschlossene Anschlußmaßnahmen geachtet. Bei Treffen mit Arbeitgebern wurden in der Reihenfolge des Schweregrads Verstöße diskutiert. Im Verlauf des Projekts wurde die Anzahl der durchgeführten Inspektionen dauerhaft erheblich erhöht, obwohl keine externen Mittel mehr zur Verfügung stehen. Das kenianische Arbeitsministerium führt jährlich etwa 20.000 Inspektionen durch. Erfolgsfaktoren waren die umfassende Bekanntgabe der Tätigkeiten und Ergebnisse innerhalb und außerhalb des Dienstes, dreigliedrige Projektmanagement-Strukturen, die Einbeziehung und selbstbestimmte Arbeitsweise aller Inspektoren und umfassende Ausbildungsprogramme.

Ziel des Bulgarischen Ausbildungsprojekts für integrierte Arbeitsaufsicht ist die Reform des traditionellen, aus der Sowjetzeit stammenden Arbeitsaufsichtssystems, indem die Leistungsfähigkeit der Arbeitsinspektoren verbessert und ein Ausbildungszentrum eingerichtet wird. Die Regierung (Arbeits- und Gesundheitsministerium) und die Sozialpartner konzipierten und realisierten eine nationale Politik für integrierte Arbeitsaufsicht auf der Grundlage des Prinzips „ein Unternehmen – ein Inspektor“. Außerdem wurde ein neues Konzept für Ausbildung und Kapazitätsaufbau entwickelt. Die Ausbildungsmodule umfaßten Sozialkompetenz, Arbeitshygiene, technische Sicherheit, Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen, präventive Inspektionsmethoden, sozialer Dialog und dreigliedrige Zusammenarbeit. Die IAO beabsichtigt, für die Leiter von Aufsichtsdiensten aus beitragswilligen Ländern und Transformationswirtschaften eine Regionaltagung zu veranstalten, um die sich aus den erfolgreichen Erfahrungen Bulgariens ergebenden Lehren vorzustellen.

Quelle: W. von Richthofen: *Labour inspection as an actor in the global battle against child labour: Complexities and chances* (Genf, IAA, 2002).

Kasten 4.12

Brasilien kann beim Kampf gegen Kinderarbeit auf Erfolge verweisen

Das Arbeitsministerium koordiniert eine neue spezielle mobile Kinderarbeitsinspektionsgruppe, an der auch das Innenministerium und die Bundespolizei mitwirken. Die bisherigen Ergebnisse sind ermutigend. So zeigte sich beispielsweise bei im Amazonasstaat Pará, einer landwirtschaftlichen Region, durchgeführten Inspektionen, daß 2001 28 Prozent weniger Kinderarbeit registriert wurde.

Das Arbeitsministerium, das Staatliche Sekretariat für Sozialhilfe und das IPEC arbeiten in einem besonderen Programm zusammen, um die schlimmsten Formen der Kinderarbeit im ganzen Land durch Verbesserungen der Erwerbsfähigkeit von Familien und der Bildung von Kindern zu bekämpfen. Bis Ende 2002 sollen über 800.000 Kinder von diesem Programm profitieren.

372. Die Möglichkeiten der staatlichen Arbeitsaufsicht zur Aufdeckung und Bekämpfung von Kinderarbeit werden oft eingeschränkt durch die geringen Ressourcen, die in keinem Verhältnis zur Größenordnung der Aufgabe stehen, durch die Wahrnehmung ihrer eigenen Rolle und durch den verdeckten Charakter eines großen Teils der Kinderarbeit, insbesondere ihrer schlimmsten Formen, in informellen und illegalen Aktivitäten. Es ist klar, daß neue Konzepte und Partnerschaften erforderlich sind, um für die Überwachung der Kinderarbeit eine integrierte Lösung zu finden. Unterschiedliche Modelle wurden bereits entwickelt und erprobt. Neben dem bereits vorgestellten BGMEA-Modell (Kasten 4.2) gehört vermutlich auch das Fußballprojekt in Sialkot in **Pakistan** zu den bekannteren Beispielen. Es verdeutlicht sehr gut die Komplexität eines integrierten Ansatzes mit dem Ziel, in einem Elendsgebiet Pakistans Kinder aus einem ganzen Sektor zu entfernen (siehe [Kasten 4.13](#)). Die wichtigste Lektion lautet, daß Überwachung und Rechtsdurchsetzung allein das Problem nicht lösen können, notwendig ist ein integriertes Bündel von Maßnahmen.

*Integrierte
Lösungen für die
Überwachung
der Kinderarbeit*

Kasten 4.13

Sialkot: Beseitigung von Kinderarbeit beim Nähen von Fußballen

Bis in die siebziger Jahre wurden in Sialkot, Pakistan, in städtischen Werken von regulären Beschäftigten Fußballen zusammengenäht. Später begannen Produzenten aufgrund von wirtschaftlichem Druck, diese Arbeit im Rahmen eines Heimarbeits-Fertigungssystems zu dezentralisieren, und so begann die Einbeziehung der Kinder.

Mitte der neunziger Jahre verstärkte sich der internationale Druck, der Verwendung von Kinderarbeit in dieser Branche Einhalt zu gebieten. Der Internationale Fußballverband (FIFA) legte eine Arbeitsrichtlinie vor, der zufolge es untersagt ist, den offiziellen FIFA-Stempel auf Fußballen zu verwenden, die mit Hilfe von Kinderarbeit hergestellt wurden. Daraufhin unterzeichnete 1997 die Handels- und Industriekammer von Sialkot in Atlanta, Georgia, mit der IAO und dem UNICEF eine partnerschaftliche Vereinbarung für ein gemeinsames Projekt mit dem Ziel, in dieser Branche keine Kinder unter 14 Jahren mehr zu beschäftigen. Die „Atlanta-Vereinbarung“ sieht folgendes vor:

- Verlagerung der Produktion von Wohnungen in Nähzentren, die überwacht werden können;
- Identifizierung arbeitender Kinder und ihre Herausnahme aus der Beschäftigungssituation;
- ein internes, branchenspezifisches Überwachungssystem;
- ein externes Verifizierungssystem, das von IPEC-Überwachungsteams realisiert wird;
- ein Programm für sozialen Schutz und die Rehabilitation von Kindern und ihren Familien;
- Einschulung der Kinder in Grundschulen.

An diesen Arbeiten sind auch Save the Children (Vereinigtes Königreich) und eine örtliche nichtstaatliche Organisation, der Bunyad Literacy Community Council, beteiligt. Das Projekt stellt für die Kinder und ihre Familien Gesundheitsdienste, nichtformelle und berufliche Bildungsmöglichkeiten und Mikrokredit- und -sparprogramme zur Verfügung, und es arbeitet mit örtlichen Gemeinschaften, um bei den Einstellungen gegenüber der Kinderarbeit Veränderungen zu bewirken. Im Jahr 2000 besuchten bereits 6.000 Kinder Bildungszentren, und das IPEC überwachte die Produktion in 1.800 Nähzentren.

Trotz der Erfolge des Programms gibt es nach wie vor Schwierigkeiten. Einige Kinder arbeiten noch immer für Produzenten, die sich nicht am Programm beteiligen. Zulieferer werden noch immer nicht vom Programm erfaßt. Frauen, die nicht in der Lage sind, in den neuen Nähzentren zu arbeiten, haben einen Teil ihres Einkommens verloren. Daher sind zur Sicherung der Familieneinkommen weitere Schritte erforderlich, und weitere Bemühungen sind nötig, um die anderen Arbeitnehmerrechte in diesem Industriezweig zu fördern.

373. Kürzlich zeigte sich bei von der IAO im Bekleidungssektor in **Kambodscha** durchgeführten Arbeiten, daß in den untersuchten Betrieben weder Kinderarbeit noch Zwangsarbeit existiert. Dennoch wurden einige andere Probleme im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen aufgedeckt. Der dreigliedrige Beratende Ausschuß des Projekts begrüßte den ersten Bericht und den Beitrag, den das Projekt allgemein zur Achtung der Arbeitnehmerrechte in diesem Land geleistet hat⁸¹.

Merkmale einer wirksamen Hilfe

374. Eine der Aufgaben dieses Berichts besteht darin, „als Grundlage zur Beurteilung der Wirksamkeit der von der Organisation geleisteten Hilfe zu dienen“. Inwieweit beantwortet diese Übersicht die Frage, um was es sich bei einer „effektiven“ Hilfe handelt?

375. Diese Übersicht illustriert die große Vielfalt der möglichen Konzepte, die der großen Unterschiedlichkeit der Situationen entspricht, in denen Kinder schwere Arbeiten verrichten. Einige sich dabei abzeichnende Leitsätze lauten wie folgt:

- Gute Programme bestehen aus einer Kombination lang- und kurzfristiger Ansätze. Sie tragen den unmittelbaren Bedürfnissen der arbeitenden Kinder

Elemente einer wirksamen Hilfsstrategie gegen Kinderarbeit

⁸¹ Der Bericht, *First synthesis report on the working conditions situation in Cambodia's garment sector*, und die Erklärung des Beratenden Ausschusses des Projekts sind zu finden unter www.ilo.org/public/english/dialogue/cambodia.htm

Rechnung, gehen dabei jedoch stets von einer langfristigen, armutsverringenden und auf Rechten basierenden Perspektive aus.

- Gute Programme sind ganzheitlich (mit mehreren Komponenten), sie sind an örtliche Umstände angepaßt, und sie werden von örtlichen Partnern und Teilnehmern eigenverantwortlich durchgeführt.
- Gute Programme verwenden eine Vielzahl von Werkzeugen und Ansätzen auf flexible und innovative Weise.
- Gute Programme stellen die Kinder in den Mittelpunkt: Sie konzentrieren sich auf die Kinder und die von ihnen durchgeführte Arbeit.
- Gute Programme legen während ihrer gesamten Laufzeit großen Wert auf die Sammlung, Analyse und Verwendung von Informationen.

TEIL III. Auf dem Weg zu einem Aktionsplan für die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit

1. Kinderarbeit und die Agenda für menschenwürdige Arbeit

376. Wie in diesem Bericht gezeigt wurde, ist das Problem der Kinderarbeit dermaßen weitreichend und komplex, daß es weder vom IPEC noch von der Organisation insgesamt im Alleingang zu lösen ist. Der Akzent bei den hier vorgestellten Ideen liegt natürlich auf dem, was vom Amt in Zusammenarbeit mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und anderen Partnern und aufbauend auf der Arbeit des IPEC bewerkstelligt werden kann. Echte Fortschritte können aber nur über kohärente, innerstaatlich konzipierte und betriebene Politiken erzielt werden, deren zentrales Anliegen die Kinder sind und die einen positiven Wandel in den Gemeinschaften, in denen die Kinder leben und arbeiten, herbeiführen. Der aktiven Beteiligung der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und ihrer jeweiligen Verbände, verschiedener Regierungsressorts und einer breiten Skala von Entscheidungsträgern sowie nichtstaatlicher Organisationen und der Medien kommt nach wie vor ausschlaggebende Bedeutung zu, und die internationalen Organisationen müssen stärker zusammenarbeiten. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Kinder selbst mehr als bisher einzubeziehen sind, wenn Aktionen alle Bedürfnisse und alle Rechte der Kinder ansprechen sollen. Der eigentliche Grund, warum Kinder ausgebeutet werden, ist oft, daß sie Erwachsenen gegenüber machtlos sind. Alle Aktionen zur Bekämpfung der Kinderarbeit müssen strikt von dem Grundgedanken der Förderung der Interessen des Kindes ausgehen.

377. Das Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle Frauen und Männer läßt sich nur dann erreichen, wenn die Kinderarbeit abgeschafft wird. Menschenwürdige Arbeit führt die strategischen Ziele der IAO, nämlich grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung und Einkommensmöglichkeiten, sozialer Schutz und sozialer Dialog sowie Dreigliedrigkeit in einer entwicklungsorientierten und gleichstellungsgerechten Vision zusammen, an der sich wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen orientieren sollen.

378. Wie wir gesehen haben, ist die Kinderarbeit ein hartnäckiges Problem, das sich auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmaß in allen Ländern, unabhängig vom Stand oder von der Art ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, manifestiert. Miteinander verknüpfte unmittelbare, zugrundeliegende und strukturelle Ursachen und Gründe führen zu seiner Entstehung und lassen es fortbestehen. Seine Beseitigung muß bei diesen Ursachen ansetzen. Daß z.B. die Armut verringert und an der Verbesserung der Schulbildung gearbeitet werden muß, um die Kinderarbeit abzuschaffen, steht außer Zweifel. Doch

Die IAO arbeitet mit Partnern zusammen, einschließlich Kindern

Die Agenda für menschenwürdige Arbeit und ein integrierter Ansatz

dies muß von der Schaffung innovativer Systeme des sozialen Schutzes flankiert werden, um die Anfälligkeit randständiger Gruppen, einschließlich Kindern, zu verringern. Mitwirkung in einer niemanden ausschließenden Demokratie auf dem Weg über den Sozialdialog und sonstige Mittel ist eine Grundvoraussetzung, wenn Kinder geschützt werden und die Möglichkeit haben sollen, ihre Fähigkeiten voll zu entfalten. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit ist ein solcher integrierter Entwicklungsansatz. Einer der Eckpfeiler dieser Agenda ist die Wahrung der vier Prinzipien der Erklärung.

2. Die möglichen Umrissse eines Aktionsplans

379. In den letzten zehn Jahren hat sich auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene zunehmend ein Konsens dahingehend herausgebildet, daß die Abschaffung der Kinderarbeit für die Entwicklung sowohl wünschenswert als auch notwendig ist. Im gleichen Zeitraum kam es auch zu einer Intensivierung der Kampagnen und Aktionen gegen die Kinderarbeit, einschließlich der vom IPEC und von anderen Bereichen der IAO gemeinsam mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen durchgeführten Aktionen.

380. Jetzt stellt sich die Frage, „Wie soll es weitergehen?“ Was können die Mitgliedsgruppen und Partner der IAO und das Amt noch tun, um Kinder aus ausbeuterischer Arbeit herauszuholen und dem Schulunterricht zuzuführen bzw. zu verhüten, daß andere zu Kinderarbeitern werden? Mit dem Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung steht ein neues Instrument zur Verfügung, das es gestattet, alle vier Jahre eine Bewertung der Wirksamkeit der von der Organisation geleisteten Unterstützung bei der effektiven Beseitigung der Kinderarbeit vorzunehmen. Was kann von uns zwischen heute und 2006 getan werden, um zu gewährleisten, daß im nächsten Gesamtbericht zu diesem Gegenstand verkündet werden kann, der Grundsatz der wirksamen Beseitigung der Kinderarbeit wird verstärkt eingehalten?

Wie soll es weitergehen?

381. Heute, da wir ein tieferes Verständnis der Kinderarbeit, ihrer Beschaffenheit, ihrer Ursachen und ihrer Folgen sowie ihrer je nach Geschlecht und Alter der Kinder unterschiedlichen Erscheinungsformen haben, verfügen wir über eine solidere Grundlage für die Entwicklung von Strategien zu ihrer Beseitigung. Die vor uns stehende Aufgabe erscheint angesichts der von neuesten IAA-Schätzungen aufgedeckten großen Zahl von Kindern, die in gefährlichen und in anderen schlimmsten Formen der Kinderarbeit beschäftigt sind, noch dringlicher. Eine Überprüfung der bisher ergriffenen Maßnahmen läßt jedoch erkennen, daß es keine Blaupausen oder in allen Fällen anwendbaren Patentrezepte für die Lösung dieses Problems gibt. Wir haben zwar eine allgemeine Vorstellung vom Grundaufbau wirksamer Politiken und Programme für die Abschaffung der Kinderarbeit, doch Politiken und Programme, die zur Umsetzung auf Länderebene geplant sind, müssen flexibel gehalten sein, damit sie sich den unterschiedlichen und sich ständig wandelnden nationalen Gegebenheiten anpassen können.

Größere Dringlichkeit

382. Unter Berücksichtigung all dieser Fakten dürfte es am zweckmäßigsten sein, wenn ein Aktionsplan für die IAO sich darauf konzentriert, was in den

kommenden vier Jahren getan werden könnte, um die Akteure in den einzelnen Ländern bei ihren Aktionen zur Beseitigung der Kinderarbeit, insbesondere ihrer schlimmsten Formen, zu unterstützen. Die vier Prinzipien in der Erklärung der IAO und die strategischen Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit sollten in die Entwicklung eines solchen Aktionsplans voll einbezogen werden.

383. Die drei Pfeiler eines solchen Planes wären:

- Erstens, Verstärkung der Arbeit des IPEC.
- Zweitens, eine tiefere Einbindung der Beseitigung der Kinderarbeit in die Tätigkeiten anderer IAO-Programme generell und eine zu diesem Zweck verstärkte Zusammenarbeit zwischen allen Bereichen sowie eine stärkere Integrierung ihrer jeweiligen Maßnahmen.
- Drittens, engere Partnerschaften mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie sonstigen Institutionen und Gruppen, die das gleiche Ziel – die Abschaffung der Kinderarbeit – verfolgen.

Drei Pfeiler eines Aktionsplans

Verstärkung der Arbeit des IPEC

384. Das IPEC drängt weiterhin auf die schrittweise Beseitigung aller Formen von Kinderarbeit und hat die dringend notwendige Beseitigung ihrer schlimmsten Formen zu ihrer vordringlichsten Aufgabe gemacht. Die nach und nach erfolgte Verlagerung des Schwerpunkts seiner Tätigkeiten, die zunächst in der Durchführung praktischer Programme bestanden, in Richtung auf eine Katalysator-, Fazilitator- und Fördererrolle für die Sache der Kinderarbeit wird sich voraussichtlich in der Zukunft fortsetzen und intensivieren. Der erste Pfeiler eines Aktionsplans könnte die laufende Arbeit des IPEC in den Bereichen Förderung, grundsatzpolitische Forschung und Entwicklung sowie technische Zusammenarbeit und Fachberatung auf verschiedene Weise verstärken, wie nachstehend umrissen.

385. Auf Länderebene konvergieren Aktionsmittel dieser Art natürlich in den einzelstaatlichen und den zeitgebundenen Programmen, in denen verschiedene Tätigkeiten kombiniert miteinander erfolgen, nämlich Förderung, Stärkung des Problembewußtseins, Ratifizierung und gesetzgeberische Maßnahmen, direkte Hilfen für Kinder, Familien und Gemeinschaften, Aufbau der Kapazitäten der einzelnen Akteure und Hilfestellung bei der Konzipierung und Umsetzung von Politiken. Diese Konvergenz der Tätigkeiten spiegelt sich am Sitz der Organisation darin wieder, daß die einzelnen Stränge, die die Arbeit des IPEC ausmachen, stärker miteinander verflochten werden, indem beispielsweise bei der Ausführung von Programmen vor Ort gewonnene Erfahrungen und Informationen systematisch rückgeführt und bei der Konzipierung von Politiken zur Bekämpfung der Kinderarbeit sowie Fördermaßnahmen berücksichtigt werden.

Aktionsmittel konvergieren auf Länderebene

386. Zur Stärkung der Arbeit des IPEC bedarf es noch einer weiteren Dimension. Diese würde sich des Management- und verwaltungstechnischen Umfelds annehmen, in dem das Programm arbeitet. Der Prozeß der Berichterstattung an den Verwaltungsrat des IAA könnte, den Empfehlungen des Internationalen Lenkungsausschusses des IPEC folgend, gestrafft werden. Es könnten Mittel und Wege gefunden werden, freiwillige Beiträge aus nichttraditionellen Quellen anzuziehen und anzunehmen. Zu diesem Zweck müßten die amtsweiten Reformen (z.B. in den Bereichen Finanzierungsverfahren, Entwicklung der Humanressourcen, Harmonisierung der Datenbanken der einzelnen Programme), die zur Zeit mit Blick auf bessere Unterstützungsdienste bei der Durchführung von Programmen in Gang sind, beschleunigt werden.

Verbesserung der Systeme und Verfahren des Amtes

387. Die wichtigsten Schritte, die speziell zur Stärkung der Arbeit des IPEC unternommen werden könnten, lassen sich unter Förderungsarbeit, Forschung und Grundsatzpolitik und technische Zusammenarbeit zusammenfassen.

Förderungsarbeit

- Wachhalten des weltweiten Bewußtseins um die Dringlichkeit der Aufgabe, die Kinderarbeit, vor allem in ihren schlimmsten Formen, zu beseitigen, und Mobilisieren der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaften und der Kinder für diese Sache.
- Stärkung der Rolle des IAA als Zentrale für die Sammlung, Dokumentierung und Verbreitung von Beispielen „guter Praktiken“ für einen breit gefächerten Interessentenkreis.
- Inschwunghalten der Kampagnen für die universelle Ratifizierung des [Übereinkommens Nr. 182](#), für die breitere Ratifizierung des Übereinkommens [Nr. 138](#) und für die umfassende Umsetzung aller die Kinderarbeit betreffenden Urkunden, in Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen IAA-Abteilungen.
- Förderung der Beseitigung der Kinderarbeit im Kontext der Einhaltung jeder der vier grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit, die in der Erklärung angegeben sind.
- Erwägung, als Vorspiel zum nächsten, 2006 erscheinenden Gesamtbericht zum Thema Kinderarbeit im Jahr 2005 (fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens) eine Veranstaltung mit dem Titel „Das Übereinkommen [Nr. 182](#) – Fünf Jahre später“ zu organisieren.
- IAO-Erfolge im Kampf gegen die Kinderarbeit durch die Medien und andere Kommunikationsmittel regelmäßig publik machen.

Forschung und Grundsatzpolitik

- Weitere Stärkung der einzelstaatlichen Forschungskapazität im Bereich der Kinderarbeit durch den Einsatz verschiedener Methoden, mit deren Hilfe sich sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Dimensionen des Problems analysieren und begreifen lassen.
- Entwicklung und Anwendung neuer gleichstellungsorientierter Forschungsinstrumente sowie partizipatorischer Einsatzmethoden, insbesondere bei Forschungen über Gruppen von Kindern, die versteckt in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, einschließlich unerlaubter Tätigkeiten, beschäftigt sind.
- Erstellung von Analysen und Austausch von Forschungsergebnissen über gefährliche Arbeiten und ihre Folgen für Kinder unterschiedlichen Alters, Geschlechts, sozioökonomischen Status und Gesundheitszustands.
- Verstärkung der Forschung und Entwicklung im Bereich der Grundsatzpolitik zu sich neu herausbildenden Problemen, insbesondere zu den Auswirkungen von HIV/AIDS und von sonstigen Entwicklungsschocks auf die Kinderarbeit.
- Konsolidierung des „Wissen wie“ in bezug auf die Überwachung ehemaliger, derzeitiger und potentieller Kinderarbeiter in den Arbeitsstätten und in den Gemeinschaften, einschließlich neuer, mehrere Akteure einbeziehender Ansätze zur Überwachung in der informellen Wirtschaft und der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

Technische Zusammenarbeit

- Verstärkte Unterstützung für integrierte, zeitgebundene Programme für die Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in Ländern, deren Regierungen durch eine kooperative Haltung und Bereitstellung eigener Ressourcen echtes Engagement zeigen.
- Fortgesetzte Unterstützung von Programmen, die auf die Schaffung kinderarbeitfreier Sektoren und geographischer Gebiete abzielen.
- Auswahl aus der Reihe bereits laufender Länderprogramme derjenigen Programme, die für den Ausbau zu umfassenden zeitgebundenen Programmen (soweit die Mittel es zulassen) reif sind, und Entwicklung von Ansätzen für einen reibungslosen Übergang.
- Stärkung der Nachhaltigkeit durch fortgesetzte Bemühungen um den Aufbau der Kapazitäten der Regierung, der Sozialpartner und sonstiger Partner der Zivilgesellschaft, durch Ausweiten der IPEC-Vernetzungsinitiativen und durch Förderung einer besseren Koordinierung der im jeweiligen Land verfügbaren Informationen über Kinder und Kinderarbeit.
- Förderung der Identifizierung der örtlichen Akteure mit dem Anliegen der Beseitigung der Kinderarbeit und den einschlägigen Interventionen durch Gewährleistung eines breitgefächerten und sinnvollen Mitwirkens der einzelnen Gruppen von Akteuren, einschließlich der Gemeinschaften und der Kinder.
- Fortgesetzte Dokumentierung und weite Verbreitung der auf dem Weg über die technische Zusammenarbeit gesammelten positiven und negativen Erfahrungen, damit sie bei der Konzipierung von Programmen und Politiken innerhalb der IAO und von interessierten nationalen, regionalen und internationalen Akteuren in der Zukunft entsprechend berücksichtigt werden können.
- Förderung der generellen Berücksichtigung der Abschaffung der Kinderarbeit in den Entwicklungspolitiken und -programmen von Staaten sowie in internationale Bemühungen um die Beseitigung der Armut.
- Ermutigung der Länder, bilaterale und/oder multilaterale Vereinbarungen zu schließen, um grenzüberschreitende Probleme, wie z.B. Migration, Kinderhandel und Kinderpornographie im Internet, anzugehen.

Die Abschaffung der Kinderarbeit zu einem generellen Anliegen der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit machen

388. Der zweite Pfeiler eines IAO-Aktionsplans könnte darin bestehen sicherzustellen, daß die Abschaffung der Kinderarbeit zu einer Zielsetzung im Rahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit wird, die amtsweit aktiv und kohärent verfolgt wird. Voraussetzung hierfür wären:

- mehr gemeinsame Tätigkeiten im Feld und in der Zentrale zwischen dem IPEC und anderen IAA-Einheiten und -programmen, indem auf den vielen bereits bestehenden gemeinsamen Arbeiten aufgebaut wird;
- mehr Initiativen seitens anderer Einheiten und Programme mit einschlägigem Fachwissen, die ausdrücklich auf die Abschaffung der Kinderarbeit abzielen.

*Mehr
Programme für
die Abschaffung
der Kinderarbeit*

389. Ein weiterer Aspekt bestünde darin, das IPEC auf Landes- und Subregionalebene in verwaltungstechnischer und fachlicher Hinsicht intensiver in die IAO-Länder- und Regionalprogramme allgemein zu integrieren. Mit einem integrierten Handlungsrahmen für die Förderung einer menschenwürdigen Arbeit in den einzelnen Ländern wird es möglich sein sicherzustellen, daß die wirksame Beseitigung der Kinderarbeit in einem kohärenten IAO-Länderansatz für menschenwürdige Arbeit eine Schlüsselstellung einnimmt.

*Integrierter
Rahmen auf
Länderebene*

390. Hier einige praktische Anregungen zu diesem zweiten Pfeiler eines möglichen Aktionsplans, die erwogen werden könnten:

*Praktische
Anregungen*

- Stärkung der bestehenden sektorübergreifenden Zusammenarbeit bei Kinderarbeitsprogrammen und Initiierung einer solchen Zusammenarbeit in anderen Bereichen, z.B. bei der Konzipierung innovativer Ansätze beim Sozialschutz in der informellen Wirtschaft und beim Einsatz von Mikrokrediten und bei der Entwicklung von Mikrounternehmen als Familieneinkommensersatz nach dem Herausholen von Kindern aus der Kinderarbeit.
- Sammlung und Verbreitung von Erkenntnissen darüber, wie die Einhaltung der anderen drei Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zur wirksamen Beseitigung der Kinderarbeit beiträgt, in welcher Weise die Eindämmung der Kinderarbeit an die Verwirklichung anderer Ziele im Rahmen menschenwürdiger Arbeit – Arbeitsnormen, Beschäftigung, Sozialschutz und Sozialdialog – gekoppelt ist und wie über kurz oder lang eintretende etwaige Spannungen oder Kompromisse am besten auszuräumen bzw. zu lösen sind.
- Einführung eines Online-Statistischen Jahrbuchs zur Kinderarbeit und Erwägung der Entwicklung eines „Kinderarbeit-Risikoindex“ als Kinderarbeit-Frühwarn- und Überwachungsinstrument.
- Herstellung von Hilfsmitteln, mit denen Regierungen messen können, inwieweit die verausgabten Haushaltsmittel dem Zweck der Beseitigung der Kinderarbeit dienen.
- Ermutigung aller Programme, bei der Planung ihrer Tätigkeiten ausdrücklich deren mögliche Auswirkungen auf Kinder und die Kinderarbeit in Betracht zu ziehen; Einführung einer systematischen Überwachung der Arbeit aller operativen Programme unter dem Aspekt der Kinderarbeit und ihrer Auswirkungen auf die Kinderarbeit und einer entsprechenden Berichterstattung.
- Einbeziehung der Problematik der Kinderarbeit in von der IAO gesponserte Tagungen und Tätigkeiten zu verwandten Themen, Hervorhebung der Verbindungen mit den anderen grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit und Förderung der Behandlung dieser Thematik in den Medien.

Engere Partnerschaften schmieden

391. Unser Augenmerk hat bisher auf dem gelegen, was die IAO selbst tun kann, um ihren Kampf gegen die Kinderarbeit zu verstärken. Es handelt sich hier aber um ein Problem, das von der IAO allein nicht wirksam zu bewältigen ist. Daher die unbedingte Notwendigkeit, Partnerschaften zu verstärken und auszuweiten. Dieser dritte Eckpfeiler eines Aktionsplans für die wirksame Beseitigung der Kinderarbeit könnte folgende Aktionen umfassen:

*Verstärkte und
erweiterte
Partnerschaften
für Aktionen*

- Festigung der globalen Allianzen zur Abschaffung der Kinderarbeit als grundlegendes Menschenrechtsanliegen und Kernelement der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung.
- Stärkung breitgefächelter, mehr als dreigliedriger Netzwerke für Förderungsarbeit und Aktionen gegen Kinderarbeit, und zwar unter Ausnutzung der Stärken von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.
- Förderung neuartiger Mittel und Wege, die gewährleisten, daß der Stimme und den Zukunftswünschen der Kinder, ihrer Eltern und der Gemeinschaften, in denen sie leben und arbeiten, Gehör verschafft wird und diesen Rechnung getragen wird, wenn Aktionen gegen die Kinderarbeit besprochen, geplant und durchgeführt werden, und zwar auf allen Ebenen, angefangen bei der lokalen bis hin zur internationalen Ebene.
- Berücksichtigung der Standpunkte und Erfahrungen der IAO auf dem Gebiet der Kinderarbeit bei der Planung und Durchführung allgemeiner Zielsetzungen der Weltgemeinschaft in den Bereichen Armutsbekämpfung, Bildung für alle, Gleichstellung der Geschlechter, Gesundheit und in sonstigen einschlägigen Bereichen.
- Ermutigung aller Partner, den Empfehlungen bedeutender internationaler Tagungen, insbesondere denjenigen der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder (Mai 2002), Rechnung zu tragen, soweit sie die Kinderarbeit und die Arbeit der IAO betreffen.
- Dringende Aufforderung an die internationalen Akteure, die wirksame Beseitigung der Kinderarbeit als ein ausdrückliches Ziel in jede einschlägige makroökonomische und soziale Grundsatzzpolitik zu integrieren (z.B. in die Kreditvergabestrategien, Beschaffungsrichtlinien und Länderunterstützungsstrategien der internationalen Finanzinstitute, die Entwicklungshilferahmen der Vereinten Nationen, die Hilfeleistungsrahmen bilateraler Geber usw.).
- Plädoyer dafür, daß die Häufigkeit des Auftretens von Kinderarbeit als ein Schlüsselindikator in die nationalen grundsatzpolitischen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsrahmen, einschließlich der Armutsbekämpfungsstrategiepapiere, aufgenommen wird.
- Eingehen sich gegenseitig verstärkender Partnerschaften mit anderen Organisationen bei Initiativen gegen die Kinderarbeit, und zwar derart, daß die besonderen Stärken der IAO optimal genutzt und die ergänzenden Stärken der Partner herangezogen werden (z.B. die Internationale Organisation für Migration im Bereich Menschenhandel, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und vom Roten Halbmond im Bereich Kindersoldaten, der Weltfonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria im Bereich Krankheiten und ihre Auswirkungen auf die Kinderarbeit).
- Ausweitung und Stärkung der Partnerschaften mit Berufsverbänden in Bereichen wie Gesundheit am Arbeitsplatz, Berufsbildung und auf sonstigen für die Kinderarbeit relevanten Gebieten sowie mit Hochschuleinrichtungen im Bereich der aktionsorientierten Forschung.
- Schmieden von Multipartner-Allianzen in Wirtschaftssektoren, in denen Kinder dem Risiko der Kinderarbeit besonders ausgesetzt sind, aufbauend auf Erfahrungen wie den in der Tabak- und Kakaoindustrie gemachten.
- Mobilisierung von Ressourcen bei einer Vielzahl von Partnern, um die finanzielle und fachliche Unterstützung für integrierte, zeitgebundene Programme in Mitgliedstaaten, die erhebliches politisches Engagement bezeu-

gen und eigene Mittel für die Lösung des Problems bereitstellen, zu verbessern.

392. Der vorstehend skizzierte Drei-Pfeiler-Ansatz würde sich auch für eine in vier Jahren vorzunehmende Bewertung der Wirksamkeit der Hilfestellung und Unterstützung eignen, die die Organisation ihren Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Abschaffung der Kinderarbeit geleistet hat. Die Bewertung würde die drei Hauptaktionsmittel der IAO einbeziehen – normensetzende und fördernde Tätigkeiten, durch Forschungsarbeiten untermauerte Aufklärungs- und Förderaktionen und operative Programme der technischen Zusammenarbeit –, die jeweils in enger Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsgruppen der IAO und anderen Partnern auf der lokalen, nationalen und internationalen Ebene durchgeführt würden.

Die drei Aktionsmittel der IAO

Vorgeschlagene Diskussionspunkte

1. Wie läßt sich am besten sicherstellen, daß die Abschaffung der Kinderarbeit in die allgemeinere grundsatzpolitische Agenda der Länder integriert wird?
2. Wie sind die jeweiligen Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen den nationalen Partnern und der IAO bei der Durchführung zeitgebundener Programme für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit am besten aufzuteilen?
3. Wie können sich die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und ihre repräsentativen Verbände angesichts ihrer bisher gemachten Erfahrung am wirksamsten am Kampf gegen die Kinderarbeit beteiligen?
4. Aus dem in jüngster Zeit von der IAO veröffentlichten Datenmaterial geht hervor, daß der Anteil der in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit beschäftigten Kinder an der Gesamtzahl der Kinderarbeiter hoch ist. Welche Schlußfolgerungen sollten die Entscheidungsträger, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und die IAO hieraus für nationale Aktionen und für die künftige Ausrichtung der Programme der technischen Zusammenarbeit ziehen?

Anhänge

Anhang 1

Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen

Die Internationale Arbeitskonferenz,

in der Erwägung, daß die Gründung der IAO in der Überzeugung erfolgte, daß soziale Gerechtigkeit eine wesentliche Voraussetzung für einen dauerhaften Weltfrieden ist;

in der Erwägung, daß wirtschaftliches Wachstum wesentlich ist, aber nicht ausreicht, um Gerechtigkeit, sozialen Fortschritt und die Beseitigung von Armut zu gewährleisten, was bestätigt, daß die IAO starke Sozialpolitiken, Gerechtigkeit und demokratische Institutionen fördern muß;

in der Erwägung, daß die IAO mehr als je zuvor alle ihre Mittel der Normensetzung, der technischen Zusammenarbeit und der Forschung in allen ihren Zuständigkeitsbereichen, insbesondere im Bereich der Beschäftigung, der Berufsbildung und der Arbeitsbedingungen, einsetzen sollte, um dafür zu sorgen, daß im Rahmen einer globalen Strategie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sich die Wirtschafts- und Sozialpolitiken gegenseitig verstärken, damit eine breit angelegte dauerhafte Entwicklung geschaffen wird;

in der Erwägung, daß die IAO den Problemen von Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen, insbesondere der Arbeitslosen und der Wanderarbeitnehmer, besondere Aufmerksamkeit schenken und internationale, regionale und nationale Anstrengungen zur Lösung ihrer Probleme mobilisieren und ermutigen und wirksame Politiken zur Schaffung von Arbeitsplätzen fördern sollte;

in der Erwägung, daß bei dem Streben nach dem Gleichlauf von sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum der Garantie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ganz besondere Bedeutung zukommt, indem den Betroffenen selbst die Möglichkeit gegeben wird, frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu

fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen;

in der Erwägung, daß die IAO die durch ihre Verfassung beauftragte internationale Organisation und das zuständige Gremium im Bereich der Setzung und Behandlung internationaler Arbeitsnormen ist und universelle Unterstützung und Anerkennung bei der Förderung grundlegender Rechte bei der Arbeit als Ausdruck ihrer Verfassungsgrundsätze genießt;

in der Erwägung, daß es angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung unbedingt erforderlich ist, den unveränderlichen Charakter der in der Verfassung der Organisation verankerten grundlegenden Prinzipien und Rechte erneut zu bekräftigen und ihre universelle Anwendung zu fördern.

1. Weist darauf hin:

- a) daß mit dem freien Beitritt zur IAO alle Mitglieder die in ihrer Verfassung und in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten Grundsätze und Rechte anerkannt und sich verpflichtet haben, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ihrer besonderen Umstände auf die Erreichung der Gesamtziele der Organisation hinzuwirken;
- b) daß diese Grundsätze und Rechte in Form von konkreten Rechten und Pflichten in innerhalb wie außerhalb der IAO als grundlegend anerkannten Übereinkommen zum Ausdruck gebracht und entwickelt worden sind.

2. Erklärt, daß alle Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet sind, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, nämlich:

- a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
- b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;
- c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;
- d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

3. Anerkennt die Verpflichtung der Organisation, ihre Mitglieder entsprechend deren erwiesenen und zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen zu unterstützen, um diese Ziele zu erreichen, indem sie ihre verfassungsmäßigen, operativen und budgetären Mittel voll einsetzt, einschließlich der Mobilisierung externer Mittel und Unterstützung, und indem sie andere internationale Organisationen, mit denen die IAO gemäß Artikel 12 ihrer Verfassung Beziehungen aufgenommen hat, dazu ermutigt, diese Anstrengungen zu unterstützen:

- a) durch das Angebot von technischer Zusammenarbeit und von Beratungsdiensten zur Förderung der Ratifizierung und Durchführung der grundlegenden Übereinkommen;
- b) durch Unterstützung derjenigen Mitglieder, die noch nicht in der Lage sind, die Gesamtheit oder einige dieser Übereinkommen zu ratifizieren, bei ihren Bemühungen um die Einhaltung, Förderung und Verwirklichung der Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind; und

- c) durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Schaffung eines für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung günstigen Umfelds.
- 4. Beschließt, daß im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieser Erklärung förderliche, glaubwürdige und wirkungsvolle Folgemaßnahmen entsprechend den im Anhang dargelegten Modalitäten eingerichtet werden, die als Bestandteil dieser Erklärung anzusehen sind.
- 5. Betont, daß Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen und daß diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen nicht für solche Zwecke geltend gemacht oder sonstwie verwendet werden dürfen; außerdem darf der komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt werden.

Anhang

Folgemaßnahmen zur Erklärung

I. Gesamtzweck

1. Ziel der nachstehend beschriebenen Folgemaßnahmen ist es, die Bemühungen der Mitglieder der Organisation um die Förderung der in der Verfassung der IAO und in der Erklärung von Philadelphia verankerten und in dieser Erklärung bekräftigten grundlegenden Prinzipien und Rechte zu unterstützen.
2. Im Einklang mit diesem Ziel, das reinen Förderungscharakter hat, werden diese Folgemaßnahmen die Ermittlung von Bereichen ermöglichen, in denen die Unterstützung der Organisation durch ihre Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit für ihre Mitglieder von Nutzen sein kann, um ihnen bei der Verwirklichung dieser grundlegenden Prinzipien und Rechte behilflich zu sein. Sie sind kein Ersatz für die bestehenden Überwachungsmechanismen und sollen deren Funktionieren nicht behindern; infolgedessen werden spezifische Situationen, die in den Zuständigkeitsbereich jener Mechanismen fallen, im Rahmen dieser Folgemaßnahmen nicht geprüft oder erneut geprüft.
3. Die beiden Aspekte dieser Folgemaßnahmen, die nachstehend beschrieben werden, beruhen auf bestehenden Verfahren: Die jährlichen Folgemaßnahmen betreffend nichtratifizierte grundlegende Übereinkommen werden lediglich eine gewisse Anpassung der derzeitigen Anwendungsmodalitäten von Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung erfordern; und der Gesamtbericht wird dazu dienen, aus den gemäß der Verfassung durchgeführten Verfahren den besten Nutzen zu ziehen.

II. Jährliche Folgemaßnahmen betreffend nichtratifizierte grundlegende Übereinkommen

A. Zweck und Umfang

1. Der Zweck besteht darin, eine Gelegenheit zu schaffen, jedes Jahr mit Hilfe vereinfachter Verfahren anstelle der vom Verwaltungsrat 1995 eingeführten vierjährigen Überprüfung die von den Mitgliedern, die noch nicht alle

grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, gemäß der Erklärung unternommenen Anstrengungen zu überprüfen.

2. Die Folgemaßnahmen werden sich jedes Jahr auf die vier Bereiche der grundlegenden Rechte und Prinzipien erstrecken, die in der Erklärung angegeben sind.

B. Modalitäten

1. Die Folgemaßnahmen werden auf den von den Mitgliedern nach Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung angeforderten Berichten beruhen. Die Berichtsformulare werden so abgefaßt werden, daß von den Regierungen, die eines oder mehrere der grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, Informationen über etwaige Änderungen in ihrer Gesetzgebung und Praxis eingeholt werden, wobei Artikel 23 der Verfassung und die übliche Praxis berücksichtigt werden.
2. Diese vom Amt zusammengestellten Berichte werden vom Verwaltungsrat überprüft werden.
3. Im Hinblick auf die Vorlage einer Einführung zu den auf diese Weise zusammengestellten Berichten, in der die Aufmerksamkeit auf Aspekte gelenkt wird, die eine eingehendere Diskussion erfordern könnten, kann das Amt auf eine vom Verwaltungsrat zu diesem Zweck eingesetzte Sachverständigengruppe zurückgreifen.
4. Es sollten Anpassungen bei den bestehenden Verfahren des Verwaltungsrats geprüft werden, um Mitgliedern, die nicht im Verwaltungsrat vertreten sind, Gelegenheit zu geben, während der Diskussionen im Verwaltungsrat in der zweckmäßigsten Weise etwa erforderliche oder nützliche Erläuterungen zur Ergänzung der in ihren Berichten enthaltenen Informationen zu geben.

III. Gesamtbericht

A. Zweck und Umfang

1. Dieser Bericht soll ein dynamisches Gesamtbild der während der vorausgehenden Vierjahresperiode verzeichneten Entwicklungen in bezug auf jede Gruppe grundlegender Prinzipien und Rechte vermitteln und als Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit der von der Organisation geleisteten Unterstützung und für die Festlegung von Prioritäten für den folgenden Zeitraum dienen, und zwar in Form von Aktionsplänen für die technische Zusammenarbeit, die insbesondere dazu bestimmt sind, die zu ihrer Durchführung erforderlichen internen und externen Ressourcen zu mobilisieren.
2. Der Bericht wird jedes Jahr abwechselnd eine der vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte behandeln.

B. Modalitäten

1. Der Bericht wird unter der Verantwortung des Generaldirektors auf der Grundlage offizieller Informationen oder von in Übereinstimmung mit feststehenden Verfahren beschafften und bewerteten Informationen ausgearbeitet werden. Im Fall von Staaten, die die grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, wird er insbesondere auf den Ergebnissen der vorstehend erwähnten jährlichen Folgemaßnahmen beruhen. Im Fall von Mitgliedern, die die betreffenden Übereinkommen ratifiziert haben, wird

der Bericht insbesondere auf den nach Artikel 22 der Verfassung behandelten Berichten beruhen.

2. Dieser Bericht wird der Konferenz zur dreigliedrigen Erörterung als ein Bericht des Generaldirektors vorgelegt werden. Die Konferenz kann diesen Bericht getrennt von den Berichten nach Artikel 12 ihrer Geschäftsordnung behandeln und kann ihn in einer Sitzung, die gänzlich diesem Bericht gewidmet ist, oder in einer anderen geeigneten Weise erörtern. Es wird dann Sache des Verwaltungsrats sein, auf einer baldigen Tagung Schlußfolgerungen aus dieser Erörterung hinsichtlich der in der folgenden Vierjahresperiode umzusetzenden Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit zu ziehen.

IV. Folgendes gilt als vereinbart:

1. Es werden Vorschläge für Änderungen der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats und der Konferenz unterbreitet werden, die erforderlich sind, um die vorstehenden Bestimmungen durchzuführen.
2. Die Konferenz wird das Funktionieren dieser Folgemaßnahmen unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen zu gegebener Zeit überprüfen, um zu beurteilen, ob sie den in Teil I dargelegten Gesamtzweck ausreichend erfüllt haben.

Der vorstehende Text ist der Wortlaut der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer sechsundachtzigsten Tagung, die in Genf stattgefunden hat und am 18. Juni 1998 für geschlossen erklärt worden ist.

ZU URKUND DESSEN haben am 19. Juni 1998 unterschrieben:

Der Präsident der Konferenz

JEAN-JACQUES OECHSLIN

Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes

MICHEL HANSENNE

Anhang 2

Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr. 138 und 182 und der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Jahresberichte im Zusammenhang mit der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit

Nr. 138 – Übereinkommen über das Mindestalter, 1973
(116 Ratifikationen bis 1. Februar 2002)

Nr. 182 – Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999
(115 Ratifikationen bis 1. Februar 2002)

Erläuterung der Angaben in der Tabelle

R Übereinkommen bis 1. Februar 2002 ratifiziert

A Ratifizierungsabsicht bis 1. Februar 2002 geäußert

– Übereinkommen bis 1. Februar 2002 nicht ratifiziert

Ja Jahresbericht erhalten

Nein Jahresbericht nicht erhalten

n/a Nicht zutreffend, da sowohl Übereinkommen Nr. 138 als auch Übereinkommen Nr. 182 bis 1. Februar 2002 ratifiziert

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegt, 2002
	Ü.138	Ü.182	
Afghanistan	–	–	Nein
Ägypten	R	A	Ja
Albanien	R	R	n/a
Algerien	R	R	n/a
Angola	R	R	n/a
Antigua und Barbuda	R	A	Nein

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht im Rahmen der Folgendermaßen zur Erklärung vorgelegt, 2002
	Ü.138	Ü.182	
Äquatorialguinea	R	R	n/a
Arabische Republik Syrien	R	A	Ja
Argentinien	R	R	n/a
Armenien	A	A	Ja
Aserbaidshan	R	A	Ja
Äthiopien	R	A	Ja
Australien	–	A	Ja
Bahamas	R	R	n/a
Bahrain	A	R	Ja
Bangladesch	–	R	Nein
Barbados	R	R	n/a
Belarus	R	R	n/a
Belgien	R	A	Ja
Belize	R	R	n/a
Benin	R	R	n/a
Bolivien	R	A	Nein
Bosnien und Herzegowina	R	R	n/a
Botsuana	R	R	n/a
Brasilien	R	R	n/a
Bulgarien	R	R	n/a
Burkina Faso	R	R	n/a
Burundi	R	–	Nein
Chile	R	R	n/a
China	R	A	Ja
Costa Rica	R	R	n/a
Côte d'Ivoire	A	A	Nein
Dänemark	R	R	n/a
Demokratische Republik Kongo	R	R	n/a
Deutschland	R	A	Ja
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	R	–	Nein
Dominica	R	R	n/a
Dominikanische Republik	R	R	n/a
Dschibuti	A	A	Nein
Ecuador	R	R	n/a
El Salvador	R	R	n/a
Eritrea	R	A	Nein
Estland	A	R	Ja
Fidschi	A	A	Nein

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegt, 2002
	Ü.138	Ü.182	
Finnland	R	R	n/a
Frankreich	R	R	n/a
Gabun	A	R	Ja
Gambia	R	R	n/a
Georgien	R	A	Ja
Ghana	A	R	Ja
Grenada	A	–	Nein
Griechenland	R	R	n/a
Guatemala	R	R	n/a
Guinea	–	–	Nein
Guinea-Bissau	–	–	Nein
Guyana	R	R	n/a
Haiti	A	A	Nein
Honduras	R	R	n/a
Indien	A	A	Ja
Indonesien	R	R	n/a
Irak	R	R	n/a
Irland	R	R	n/a
Islamische Republik Iran	A	A	Ja
Island	R	R	n/a
Israel	R	A	Nein
Italien	R	R	n/a
Jamaika	A	A	Nein
Japan	R	R	n/a
Jemen	R	R	n/a
Jordanien	R	R	n/a
Jugoslawien	R	–	Nein
Kambodscha	R	–	Ja
Kamerun	R	A	Nein
Kanada	A	R	Ja
Kap Verde	A	R	Nein
Kasachstan	R	A	Ja
Katar	A	R	Ja
Kenia	R	R	n/a
Kirgistan	R	–	Nein
Kiribati	A	A	Ja
Kolumbien	R	–	Nein
Komoren	A	A	Ja
Kongo	R	–	Nein

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht im Rahmen der Folgebemaßnahmen zur Erklärung vorgelegt, 2002
	Ü.138	Ü.182	
Kroatien	R	R	n/a
Kuba	R	–	Ja
Kuwait	R	R	n/a
Laotische Demokratische Volksrepublik	A	–	Nein
Lesotho	R	R	n/a
Lettland	A	A	Ja
Libanon	A	R	Ja
Liberia	–	–	Nein
Libysch-Arabische Dschamahirija	R	R	n/a
Litauen	R	A	Ja
Luxemburg	R	R	n/a
Madagaskar	R	R	n/a
Malawi	R	R	n/a
Malaysia	R	R	n/a
Mali	A	R	Ja
Malta	R	R	n/a
Marokko	R	R	n/a
Mauretanien	R	R	n/a
Mauritius	R	R	n/a
Mexiko	A	R	Ja
Mongolei	A	R	Nein
Mosambik	A	A	Ja
Myanmar	A	A	Ja
Namibia	R	R	n/a
Nepal	R	R	n/a
Neuseeland	–	R	Ja
Nicaragua	R	R	n/a
Niederlande	R	A	Ja
Niger	R	R	n/a
Nigeria	A	A	Nein
Norwegen	R	R	n/a
Oman	A	R	Ja
Österreich	R	R	n/a
Pakistan	–	R	Ja
Panama	R	R	n/a
Papua-Neuguinea	R	R	n/a
Paraguay	A	R	Nein
Peru	A	R	Ja
Philippinen	R	R	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegt, 2002
	Ü.138	Ü.182	
Polen	R	A	Ja
Portugal	R	R	n/a
Republik Korea	R	R	n/a
Republik Moldau	R	A	Ja
Ruanda	R	R	n/a
Rumänien	R	R	n/a
Russische Föderation	R	A	Ja
Saint Kitts und Nevis	A	R	Nein
Saint Lucia	A	R	Ja
Saint Vincent und die Grenadinen	A	R	Ja
Salomon-Inseln	–	–	Nein
Sambia	R	R	n/a
San Marino	R	R	n/a
Saõ Tomé und Príncipe	A	–	Nein
Saudi-Arabien	A	R	Ja
Schweden	R	R	n/a
Schweiz	R	R	n/a
Senegal	R	R	n/a
Seschellen	R	R	n/a
Sierra Leone	–	–	Nein
Simbabwe	R	R	n/a
Singapur	–	R	Ja
Slowakei	R	R	n/a
Slowenien	R	R	n/a
Somalia	–	–	Nein
Spanien	R	R	n/a
Sri Lanka	R	R	n/a
Südafrika	R	R	n/a
Sudan	A	A	Ja
Surinam	A	A	Ja
Swasiland	–	–	Nein
Tadschikistan	R	A	Nein
Thailand	A	R	Ja
Togo	R	R	n/a
Trinidad und Tobago	A	A	Nein
Tschad	A	R	Nein
Tschechische Republik	A	R	Ja
Tunesien	R	R	n/a
Türkei	R	R	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegt, 2002
	Ü.138	Ü.182	
Turkmenistan	–	–	Nein
Uganda	A	R	Nein
Ukraine	R	R	n/a
Ungarn	R	R	n/a
Uruguay	R	R	n/a
Usbekistan	A	A	Nein
Venezuela	R	A	Nein
Vereinigte Arabische Emirate	R	R	n/a
Vereinigte Republik Tansania	R	R	n/a
Vereinigte Staaten	A	R	Ja
Vereinigtes Königreich	R	R	n/a
Vietnam	–	R	Ja
Zentralafrikanische Republik	R	R	n/a
Zypern	R	R	n/a

Anhang 3

Verzeichnis der am Internationalen Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) beteiligten Länder

Die 75 am IPEC teilnehmenden Länder

	Länder, die ein MOU ¹ unterzeichnet haben	Mit dem IPEC assoziierte Länder und Gebiete
Afrika	Ägypten, Benin, Burkina Faso, Ghana, Kenia, Madagaskar, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Sambia, Senegal, Südafrika, Togo, Uganda, Vereinigte Republik Tansania,	Äthiopien, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Gabun, Kamerun, Kongo, Malawi, Namibia, Ruanda, Simbabwe
Arabische Staaten	Jemen, Jordanien, Libanon,	Arabische Republik Syrien, Westjordanland und Gazastreifen
Asien	Bangladesch, Indien, Indonesien, Kambodscha, Laotische Demokratische Volksrepublik, Mongolei, Nepal, Pakistan, Philippinen, Sri Lanka, Thailand	China, Vietnam
Europa	Albanien, Rumanien, Türkei	Bulgarien, Estland, Georgien, Kirgistan, Russische Föderation, Ukraine
Lateinamerika und die Karibik	Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaika, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Venezuela	Belize, Kolumbien, Mexiko, Uruguay

¹ MOU: Memorandum of Understanding (Vereinbarung).

IPEC-Geberregierungen und -organisationen (1992-2001)

	Zweijahresperiode				
	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01
Australien		x		x	
Belgien	x	x	x	x	x
Dänemark			x	x	x
Deutschland	x	x	x	x	x
Finnland				x	x
Frankreich		x	x	x	x
Italien			x	x	x
Japan				x	x
Kanada			x	x	x
Luxemburg			x		
Neuseeland					x
Niederlande				x	x
Norwegen		x	x	x	x
Österreich				x	
Polen				x	x
Schweden				x	x
Schweiz				x	
Spanien		x	x	x	x
Ungarn					x
Vereinigte Staaten		x	x	x	x
Vereinigtes Königreich		x	x	x	x
Ayuntamiento de Alcala de Henares					x
Comunidad Autonoma de Madrid				x	x
Europäische Kommission				x	
Initiative der italienischen Sozialpartner		x	x	x	
Japanischer Gewerkschaftsbund (RENGO)				x	x