

DAS ENDE DER KINDERARBEIT – ZUM GREIFEN NAH

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

DAS ENDE DER KINDERARBEIT – ZUM GREIFEN NAH

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

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
95. TAGUNG 2006

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT
GENÈVE

Dieser Bericht steht auch auf der IAO-Website zur Verfügung (www.ilo.org/declaration).

ISBN 92-2-716603-3
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2006

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

Vorwort	vii
Zusammenfassung	xi
<i>Einleitung</i>	1
Teil I. Fortschritte beim Kampf gegen Kinderarbeit	5
Trends bei der Kinderarbeit	5
Methodik und verwendete Daten.....	5
Definitionen.....	6
Schlüsselergebnisse	6
Zusammenfassung	8
Nationale Tätigkeiten	10
Fortschritte auf nationaler Ebene.....	10
Fortschritte bei der Ratifikation und der Umsetzung der Normen.....	15
Die zentrale Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände	19
Das Erreichen einer kritischen Schwelle bei der Beseitigung der Kinderarbeit	20
Gesellschaftliches Gleichgewicht mit hoher Kinderarbeit	21
Der Weg zu einem gesellschaftlichen Gleichgewicht mit geringer Kinderarbeit.....	21
Eine Warnung.....	22
Leitsätze und Konzepte	23
Ein umfassender grundsatzpolitischer Rahmen.....	23
Ein wachsender globaler Konsens	23
Arten von Kinderarbeit, die nach dem Völkerrecht unzulässig sind	24
Wachsende Einsicht in die Ursachen der Kinderarbeit	24
Strategische Rahmen als Leitlinien für Gegenmaßnahmen	25
Die Auswirkungen von Instabilität	26
Teil II. Tätigkeiten der IAO gegen Kinderarbeit	29
IAO-Tätigkeiten im Bereich der Kinderarbeit seit 2002: Entwicklungen und Überlegungen	29
Stärkung des IPEC.....	29
Durchgängige Berücksichtigung des Problems der Kinderarbeit in der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit	49

Zusammenfassung.....	53
Teil III. Globale Herausforderungen.....	55
Kinderarbeit als Querschnittsaufgabe	55
Grundprinzipien und Anforderungen	55
Die Millenniums-Entwicklungsziele und die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut....	58
Strategien zur Verringerung von Armut	58
Kinderarbeit und Bildung für alle.....	59
HIV/Aids	63
Förderung der Beschäftigung Jugendlicher	65
Kinderarbeit und die Zukunft Afrikas.....	68
Die Risiken in Afrika	68
Ein Augenblick der Chance für Afrika.....	68
Benennung von Ansatzpunkten zur Weiterverfolgung des G-8-Gipfels	68
Die Rolle des IPEC.....	69
Stärkung der weltweiten Bewegung	71
Ein wichtiger Stützpfeiler.....	72
Die weltweite Bewegung definieren.....	72
Eine wachsende Zahl globaler Akteure	72
Das Engagement anderer zwischenstaatlicher Organisationen.....	78
Die Gebergemeinschaft	79
Nichtstaatliche Organisationen.....	79
Sektorale Bündnisse: Ein Überblick 1995-2005.....	80
Die Massenmedien und die Forschungsgemeinschaft	82
Verbindung von Bildung für alle mit der Beseitigung der Kinderarbeit	82
Mitwirkung von Kindern.....	83
Globale Debatten über Kinderarbeit.....	85
Die weltweite Bewegung: Stark, aber noch fragmentiert	86
Teil IV. Auf dem Weg zu einem globalen Aktionsplan.....	89
Der vorgeschlagene Aktionsplan.....	89
Globale Ziele und Vorgaben.....	91
Konkrete Aufgaben für die IAO	92
Unterstützung der nationalen Maßnahmen gegen Kinderarbeit	92
Vertiefung und Stärkung der weltweiten Bewegung	93
Weitere Integration der Kinderarbeit in die übergreifenden IAO-Prioritäten.....	95
Zusammenfassung.....	97

Vorwort

Der Kampf gegen die Kinderarbeit in der Welt ist nach wie vor eine gewaltige Herausforderung, dieser Gesamtbericht liefert jedoch Beweise dafür, daß ein Durchbruch bevorstehen könnte. Wir sind Zeugen eines ermutigenden Rückgangs der Kinderarbeit – insbesondere ihrer schlimmsten Formen – in vielen Teilen der Welt. Wir wissen heute, daß wir dieser Geißel im Leben so vieler Familien weltweit ein Ende bereiten können, wenn der politische Wille und die Mittel vorhanden sind und die richtigen politischen Entscheidungen getroffen werden.

Vor vier Jahren legte die IAO eine Reihe von Statistiken vor, die eine verlässliche Abschätzung der Größenordnung des Problems ermöglichten. Unter Anwendung der gleichen Methodik zeigen die Statistiken in diesem Bericht jetzt, daß unsere gemeinsamen Maßnahmen Früchte tragen. Die Zahl der Kinderarbeiter ging während der letzten vier Jahre weltweit um 11 Prozent zurück. Besonders bedeutsam ist, daß der Rückgang am stärksten im Bereich der gefährlichen Kinderarbeit ist: Je schädlicher die Arbeit und je verletzlicher die betroffenen Kinder, desto rascher der Rückgang. Die Zahl der Kinder in gefährlicher Arbeit fiel insgesamt um 26 Prozent und in der Altersgruppe der 5- bis 14-jährigen um 33 Prozent.

Wie ist es dazu gekommen?

Noch gegen Ende der achtziger Jahre reichte die Reaktion auf Kinderarbeit in der Welt von Gleichgültigkeit bis zu Resignation und Leugnung. Unterdessen warfen die Forschungsarbeiten der IAO Licht auf unterschiedliche Dimensionen des Problems und schufen damit ein größeres globales Bewußtsein. In jenen Jahren förderte die IAO eine größere Aufgeschlossenheit gegenüber der Notwendigkeit gemeinsamer Maßnahmen gegen die Kinderarbeit.

Als die Vereinten Nationen im Jahr 1989 das bahnbrechende Übereinkommen über die Rechte des Kindes annahm, stand die IAO bereit, Ländern bei der Bekämpfung der Kinderarbeit unmittelbare Unterstützung zu leisten. Mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland wurde im Jahr 1992 das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) auf

den Weg gebracht. Die sechs Partnerländer, die dem Programm seinerzeit beitraten – Brasilien, Indien, Indonesien, Kenia, Türkei und Thailand – waren bereit, Neuland zu betreten und in Zusammenarbeit mit der IAO Ansätze zur Bekämpfung der Kinderarbeit zu erproben. Das IPEC wurde rasch zum größten globalen Einzelprogramm, das sich ausschließlich auf die Kinderarbeit konzentriert. Heutzutage umfaßt es rund 30 Geldgeber (die Vereinigten Staaten und seit kurzem die Europäische Kommission sind die größten) und 86 Programmländer. Es ist auch das größte Programm der IAO für technische Zusammenarbeit. Zwei politische Führer haben hierzu einen entscheidenden Beitrag geleistet: Norbert Blüm, der deutsche Arbeitsminister, der der IAO die Inangriffnahme des IPEC anvertraute, und Senator Tom Harkin, der heute ein unermüdlicher Befürworter der Bemühungen der IAO um die Beseitigung der Kinderarbeit im Kongreß der Vereinigten Staaten ist.

Weitere Impulse zur Bekämpfung der Kinderarbeit gingen von dem Sozialgipfel in Kopenhagen im Jahr 1995 aus, in dessen Vorbereitungsausschuß den Vorsitz zu führen ich die Ehre hatte. Der Gipfel rief alle Länder dazu auf, die in den grundlegenden Übereinkommen der IAO (einschließlich derjenigen über Kinderarbeit) verankerten Rechte einzuhalten. Und im Jahr 1998 wurde die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit angenommen. Die Beseitigung der Kinderarbeit war eines ihrer vier Grundprinzipien, zu deren Einhaltung die Mitglieder der IAO sich verpflichteten, gleich ob sie die einschlägigen Übereinkommen ratifiziert hatten oder nicht. Im Jahr 1999 nahmen die Mitgliedsgruppen der IAO das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit an. Das Tempo seiner Ratifikation kann nur als phänomenal bezeichnet werden – und in seinem Sog hat es auch das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, mitgezogen. Die Zahl der Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 182 beträgt jetzt 158, während sich diejenige des Übereinkommens Nr. 138 mit 77 neuen Ratifikationen seit 1999 verdoppelt hat. Es

kann kein Zweifel daran bestehen, daß dies einen umfassenden politischen Konsens über dringende Maßnahmen gegen die Kinderarbeit widerspiegelt.

Diese Fortschritte sind nicht automatisch erfolgt. Sie erforderten eine politische Mobilisierung durch unsere dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und praktische Maßnahmen. Sie sind das Ergebnis von Initiativen auf verschiedenen Ebenen. Wir sind auf viele zugegangen, darunter Parlamentarier, nichtstaatliche Organisationen und Kommunalbehörden, Verbraucher und die öffentliche Meinung allgemein. Unsere eigenen Arbeiten haben aus einer globalen Bewegung gegen Kinderarbeit Nutzen gezogen und diese unterstützt. Die im Jahr 2002 in New York veranstaltete Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder trug dazu bei, das Interesse an der Gestaltung einer kindergerechten Welt wachzuhalten.

Die internationale politische Unterstützung war wesentlich. Die Beseitigung der Kinderarbeit war unter den im Jahr 2000 gesetzten Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) nicht ausdrücklich aufgeführt, wohl aber das Erreichen einer universellen Grundschulbildung. Darüber hinaus enthielt eines der MDG-Einzelziele eine Aufforderung zur Entwicklung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für Jugendliche. Beide sind wesentliche Elemente jeder Strategie zur Beseitigung der Kinderarbeit. Die globale Verpflichtung zu einem integrierten Herangehen an diese Herausforderungen wurde im September 2005 erweitert, als der Weltgipfel, an dem mehr als 150 Staats- und Regierungschefs teilnahmen, in den Vereinten Nationen folgendes erklärte:

Wir unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien, zu machen. Diese Maßnahmen sollten auch die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie in dem Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation definiert, und der Zwangsarbeit umfassen. Wir beschließen außerdem, die volle Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu gewährleisten¹.

Bei der Verknüpfung des Kampfes gegen die Kinderarbeit mit der Schulbildung haben wir

¹ Generalversammlung der Vereinten Nationen: *Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005*, Abs. 47.

erhebliche Fortschritte erzielt. Die internationalen Finanzinstitutionen und andere Organisationen der Vereinten Nationen verfolgen die Zusammenhänge zwischen Kinderarbeit, Armutsverringerung und Bildung für alle. Nach dem Weltgipfel von 2005 muß die Verknüpfung mit der Beschäftigung jetzt zu einer sehr viel größeren gemeinsamen Priorität werden.

Kurzum, es ist ein grundlegender Wandel im Bewußtsein der Kinderarbeit in der Welt eingetreten, und es ist zu einem breiten Konsens darüber gekommen, daß diese Geißel dringend ausgemerzt werden muß. Die Länder stellen sich der Herausforderung. Über die Instrumente, die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlich sind, besteht nun weitgehendes Einvernehmen. Die Arbeitsnormen und der politische Rat der IAO haben hier eine entscheidende Rolle gespielt. Sie dienen als Richtschnur für Sensibilisierungsmaßnahmen und praktische Tätigkeiten. Wir müssen auf diesen positiven Entwicklungen aufbauen in vollem Bewußtsein, daß die vor uns liegende Aufgabe noch gewaltig ist.

Lassen Sie mich auf einige Punkte hinweisen, die sich aus unseren Erfahrungen ergeben haben.

- Wirtschaftswachstum ist wichtig, und dort, wo der wirtschaftliche Fortschritt schleppend war, waren geringere Fortschritte zu verzeichnen. Wirtschaftswachstum reicht aber nicht aus – die Länder müssen es mit der richtigen Mittelkombination paaren, wobei das Schwergewicht auf Gleichheit, Menschenrechten, menschenwürdiger Arbeit für alle Erwachsenen und Bildung für alle Kinder liegen muß. Die Beseitigung der Kinderarbeit läßt sich nicht allein erreichen. Die in dem Bericht dargelegten Verbesserungen verstärken diese Botschaft. Bei der Gestaltung künftiger Strategien müssen wir uns daher vor Augen halten, daß wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen in die gleiche Richtung zielen müssen, um dauerhafte menschenwürdige Arbeit für Eltern und für Kinder Bildung mindestens bis zum Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung bereitzustellen.
- Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände spielen beim Kampf gegen die Kinderarbeit eine entscheidende Rolle. Ihr anhaltendes Engagement und ihr unermüdlicher Einsatz sind unerlässlich.

Die Arbeitgeberverbände haben sich im Berichtszeitraum insbesondere darum bemüht, die Fähigkeit ihrer Mitglieder zur Bewältigung der Kinderarbeit in der Landwirtschaft zu stärken. Viele Unternehmen haben der Behandlung von Kinderarbeitsfragen hohe Priorität eingeräumt, und wir haben gesehen, wie Maßnahmen gegen Kinderarbeit auch Maßnahmen zu anderen Dimensionen menschenwürdiger Arbeit auf Unternehmensebene stimulieren können.

Auf globaler Ebene sind die Gewerkschaften eine treibende Kraft im Kampf gegen die Kinderarbeit gewesen. Auf lokaler Ebene haben sie die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft um das Thema der Kinderarbeit herum mobilisiert und organisiert. Dies ist wichtig, um unmittelbar zu Maßnahmen gegen die Kinderarbeit anzuspornen. Gewerkschaften haben entscheidend zur Ermittlung von Kinderarbeitsnestern beigetragen, die der behördlichen Überwachung entgangen sind.

- Förderungsmaßnahmen und Tätigkeiten auf verschiedenen Ebenen haben Fortschritte bewirkt. Eine weltweite Bewegung hat entscheidend dazu beigetragen, daß die Kinderarbeit nach wie vor auf der globalen Agenda steht. Die Erfahrungen der IAO im Lauf der Jahre bestätigen auch, daß gesamtstaatliche und kommunale Maßnahmen unverzichtbar sind. Kommunalbehörden sind dem Alltag der Menschen in ihrem Gemeinwesen eng verbunden. Über Kommunal- und Stadtbehörden können wir die Klein- und Mittelbetriebe erreichen, die die meisten Arbeitsplätze schaffen, Kinder in der informellen Wirtschaft erreichen und integrierte Ansätze innerhalb der Gemeinschaft anwenden, um Kinder aus der Arbeit herauszuholen und in die Schulen zu bringen.
- Normensetzung, unterstützt durch einen Förderungsansatz, Fürsprache und technische Unterstützung, hat sich als wirksam erwiesen. Fürsprache hat sich ausgezahlt – wie die hohe Ratifikationsrate der Übereinkommen über die Kinderarbeit zeigt. Im Hinblick auf ihre Durchführung erarbeiten wir zusammen mit den Ländern Strategien, die ihren Bedürfnissen und Umständen angepaßt sind, wir schaffen Vertrauen und Partnerschaften, die für nachhaltige Maßnahmen unerlässlich sind.

Wie wir gesehen haben, sind die Länder bereit, Verantwortung für die Beendigung der Kinderarbeit zu übernehmen. Die internationale Gemeinschaft muß die nationalen Anstrengungen in vollem Umfang unterstützen. Jetzt, da sich Ergebnisse abzeichnen beginnen, dürfen wir in unseren Bemühungen nicht nachlassen. Die IAO

spielt eine Katalysatorrolle – und zwar eine entscheidende. Bei unseren Arbeiten waren wir stark auf Sondermittel angewiesen. Wir rufen unsere Finanzierungspartner dringend dazu auf, uns die Möglichkeit zu geben, weiterhin die Unterstützung zu leisten, die die Länder benötigen, um dauerhafte Fortschritte zu erreichen und dort Durchbrüche zu erzielen, wo nur schleppende Fortschritte zu verzeichnen gewesen sind.

In diesem Bericht schlagen wir das ehrgeizige, aber erreichbare Ziel vor, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit in den nächsten zehn Jahren zu beseitigen. Die empirischen Indizien lassen den Schluß zu, daß dieses Ziel erreichbar ist, wenn wir das in den letzten vier Jahren erreichte Tempo der Verringerung der Kinderarbeit aufrechterhalten können und wenn die erforderliche Unterstützung durch technische Zusammenarbeit verfügbar ist. Viele Mitgliedstaaten haben sich dieses Ziel zu eigen gemacht; mehr als 30 haben bereits termingebundene Zielvorgaben mit einem ähnlichen oder sogar früheren Zieltermin zur Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit festgelegt. Diese Länder werden weiterhin Unterstützung benötigen, selbst wenn sich die Art unserer Hilfe ändert. Es bleibt noch viel Grundlegendes zu tun, damit die Länder sich imstande fühlen, eine Verpflichtung zur Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit innerhalb eines konkreten Zeitrahmens einzugehen.

Während wir uns mit diesem Bericht beschäftigen, vorausschauen und künftige Maßnahmen planen, sollten wir uns die Botschaft der Hoffnung vor Augen halten, die er in sich trägt: Es liegt im Rahmen unserer Möglichkeiten, diese Welt zu einer Welt ohne Kinderarbeit zu machen. Wir sind auf dem richtigen Weg. Wir können ihre schlimmsten Formen innerhalb eines Jahrzehnts beseitigen, ohne das Endziel der Beseitigung sämtlicher Kinderarbeit aus den Augen zu verlieren. Zweifellos bleibt noch viel zu tun. Und niemand von uns kann es alleine tun – jeder von uns muß sich für den Kampf für die Würde aller Kinder in der Welt engagieren.

Juan Somavia

Zusammenfassung

Eine Zukunft ohne Kinderarbeit ist zum Greifen nah. Bei den weltweiten Anstrengungen zur Beendigung der Kinderarbeit sind erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, doch sollte dies nicht zu Selbstgefälligkeit führen – es ist noch viel zu tun. Es bedarf weiterhin starker und anhaltender globaler Anstrengungen. Der IAO kommt bei der Förderung einer einheitlicheren und geschlosseneren weltweiten Bewegung um erreichbare Ziele herum eine zentrale Führungsrolle zu.

Dieser zweite Gesamtbericht über Kinderarbeit im Rahmen der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bietet zum erstenmal ein wirklich dynamisches Bild. Die in Teil I aufgeführten neuen Gesamtschätzungen ermöglichen der IAO die Abschätzung globaler und regionaler Tendenzen. Es zeichnet sich ein bemerkenswertes Bild ab. Im Jahr 2004 waren 218 Millionen Kinder in Kinderarbeit gefangen, davon 126 Millionen in gefährlicher Arbeit. Während in der jüngsten Altersgruppe (fünf bis elf Jahre) gleich viele Mädchen und Jungen in Kinderarbeit und gefährlicher Arbeit tätig sind, überwiegen in den höheren Altersgruppen Jungen in beiden Kategorien bei weitem.

Die Zahl der Kinderarbeiter ist in den letzten vier Jahren jedoch global um 11 Prozent zurückgegangen, während diejenige von Kindern in gefährlicher Arbeit um 26 Prozent gefallen ist. In der Altersgruppe der 5- bis 14jährigen war ein noch stärkerer Rückgang der gefährlichen Arbeit zu verzeichnen – um 33 Prozent. Daraus ergibt sich das Gesamtbild, daß Kinderarbeit abnimmt, und je schädlicher die Arbeit und je verletzlicher die betroffenen Kinder, desto rascher die Abnahme.

In Lateinamerika und der Karibik sind die größten Fortschritte zu verzeichnen – die Zahl der arbeitenden Kinder ist in den letzten vier Jahren um zwei Drittel gefallen, und zur Zeit sind gerademal 5 Prozent der Kinder erwerbstätig. Die geringsten Fortschritte sind in Afrika südlich der Sahara zu verzeichnen, wo das Bevölkerungswachstum, die Ausbreitung von HIV/Aids und Kinderarbeit nach wie vor alarmierend hoch sind.

Ein bedeutender Aspekt der hier dargelegten positiven Tendenzen hängt mit den Normen der IAO zusammen. Es gibt ermutigende Fortschritte bei den Ratifikationen in vielen Teilen der Welt, und während die Ratifikation der Übereinkommen Nr. 138 und 182 nur ein erster Schritt ist, gingen viele Ratifikationen aber mit konkreten Maßnahmen gegen die Kinderarbeit einher.

Politisches Engagement durch die Annahme kohärenter Maßnahmen in den Bereichen Armutsverringerung, Grundbildung und Menschenrechte hat entscheidend zu den Fortschritten der Länder bei der Bekämpfung der Kinderarbeit beigetragen. Wirtschaftswachstum ist zwar wichtig, allein reicht es aber nicht aus, um Kinderarbeit zu beseitigen. Politische Entscheidungen spielen eine bedeutende Rolle, und diejenigen, die armen Menschen Möglichkeiten eröffnen, sind für Anstrengungen zur Beseitigung der Kinderarbeit von zentraler Bedeutung. Der Bericht führt Beispiele aus Ostasien, darunter China, und aus Brasilien an, um die Tatsache zu veranschaulichen, daß neben der Armutsverringerung die Konzentration insbesondere auf die Massenerziehung eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, daß die Länder den Übergangspunkt im Kampf gegen die Kinderarbeit erreichen.

Teil I untersucht die historische Erfahrung der ersten Industrienationen, um die zentrale Aussage in bezug auf die Maßnahmen zu verstärken, die im Kampf gegen die Kinderarbeit wirksam sind. Vor rund einem Jahrhundert wurde der umfassende Einsatz von Kinderarbeit in den ersten Industrienationen dank einer Kombination von Maßnahmen beendet, die dazu beitrugen, Kinder aus den Arbeitsstätten in die Schulen zu holen. Wirtschaftswachstum, Verbesserungen im Erwachsenenarbeitsmarkt, Technologiewandel, rückläufige Fruchtbarkeitsraten, das Angebot an vernünftigen Schulen, sich wandelnde kulturelle Muster und Rechtsinstrumente und ihre Durchsetzung ließen im Zusammenwirken einen Tugendkreis entstehen. Der Bericht untersucht dann, wie eine Gesellschaft, in der Kinderarbeit weitverbreitet ist, durch Überschreiten eines „tipping points“ in eine Gesellschaft umgewandelt werden kann, in der das

Recht von Kindern, nicht zu arbeiten, in vollem Umfang anerkannt ist und zur sozialen Norm wird.

Das destillierte Wissen, wie Kinderarbeit beendet werden kann, ist zu einem Teil des grundsatzpolitischen Rahmens der IAO geworden und ist in ihre Kernnormen über Kinderarbeit eingeflossen. Tatsächlich verfügen wir, wie dieser Bericht verdeutlicht, über profunde Kenntnisse der Dynamik der Kinderarbeit. Was im Lauf der Jahre immer deutlicher geworden ist, ist die Tatsache, daß der Kampf gegen die Kinderarbeit voraussetzt, daß die richtigen politischen Entscheidungen getroffen werden, und nicht nur, daß man über die richtigen technischen Instrumente verfügt. Außerdem setzt er die zentrale Mitwirkung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Geist des sozialen Dialogs voraus.

In vielen Fällen müssen diese Entscheidungen in einem von Krisen und Unsicherheit geprägten Kontext getroffen werden, wie die Beispiele des Tsunami im Jahr 2004 und der Erdbeben in Pakistan und in anderen Teilen Südasiens im Jahr 2005 sowie die von Menschen verursachten Katastrophen in Form von Konflikten und Wirtschaftskrisen belegen. Kinder werden oft am stärksten von Krisen getroffen, was sie einem erhöhten Risiko aussetzt, in Kinderarbeit einzutreten, insbesondere ihre schlimmsten Formen. Im letzten Abschnitt von Teil I des Berichts werden die Anstrengungen dokumentiert, die die IAO unternimmt, um der erhöhten Verwundbarkeit von Kindern im Gefolge von Konflikten und Naturkatastrophen zu begegnen.

Die Gesamtberichte bieten eine wichtige Gelegenheit, über die in den vorausgehenden vier Jahren erzielten Fortschritte nachzudenken. Teil II des Berichts gibt einen Überblick über die Bemühungen, das größte Programm der technischen Zusammenarbeit der IAO – das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) – zu stärken und der Kinderarbeit einen festen Platz auf der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu sichern. Das IPEC ist das führende internationale Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit und das größte Programm seiner Art innerhalb der IAO. Seit seiner Einrichtung im Jahr 1992 hat das IPEC 350 Millionen US-Dollar ausgegeben, wobei sich die jährlichen Ausgaben auf 50 bis 60 Millionen US-Dollar beliefen. Die Projekte und Programme des IPEC haben seit 2002 rund 5 Millionen Kinder erreicht.

Wenn man eine Bilanz der letzten vier Jahre zieht, dann kann man auf vieles stolz sein. Das IPEC ist von der Gebergemeinschaft weiterhin unterstützt worden und stand an vorderster Front der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit. Den Mitgliedstaaten sind neue Rahmen und technische Werkzeuge zur Verfügung gestellt worden, insbesondere Unterstützung für zeitgebundene Programme mit dem Ziel, den Ländern bei der Durchführung des Übereinkommens (Nr. 182)

über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, zu helfen. Es sind wesentliche Beiträge zur Forschung und zur Datensammlung geleistet worden, nicht zuletzt bei der Erhellung der in Teil I des Berichts aufgezeigten globalen und regionalen Tendenzen. Dem IPEC sind bedeutende Durchbrüche gelungen bei der Förderungsarbeit, der Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, der Überwachung der Kinderarbeit, der Entwicklung einer Lernkultur durch Wissensmanagement und der generellen Berücksichtigung der Kinderarbeit in der Agenda für menschenwürdige Arbeit.

Diesen ansehnlichen Leistungen stellt der Bericht bedeutende Herausforderungen gegenüber. Die Landwirtschaft und die Kinderarbeit in Haushalten sind bei den Maßnahmen gegen Kinderarbeit auf nationaler und internationaler Ebene relativ vernachlässigt worden. Außerdem müssen politische Strategien erarbeitet werden, die Möglichkeiten zur Mobilisierung der Mitgliedsgruppen für die Bekämpfung der Kinderarbeit unter Verwendung vielfältiger Ansatzpunkte nutzen. Der Bericht schließt mit der Feststellung, daß größere nationale Eignerschaft, getragen von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und unterstützt durch eine kraftvollere weltweite Bewegung, ein Umfeld schaffen kann, in dem technische Werkzeuge und Rahmen optimal genutzt und Maßnahmen gegen die Kinderarbeit auf nationaler Ebene getroffen werden, damit sie echte Wirkung zeigen.

Teil III des Berichts legt die Hauptherausforderungen dar, vor die die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit gestellt ist: Wie kann die Beseitigung der Kinderarbeit am besten in die Hauptrahmenwerke für die Entwicklung und die Menschenrechte integriert werden? Ein besonderes Anliegen ist die Positionierung von Kinderarbeitsbelangen innerhalb der Millenniumsentwicklungsziele und der damit verbundenen Strategien zur Armutsverringerung. Obgleich die Beseitigung der Kinderarbeit kein ausdrückliches Ziel ist, werden Maßnahmen gegen Kinderarbeit ergriffen werden müssen, um viele der MDGs-Zielvorgaben zu erreichen, insbesondere diejenigen im Zusammenhang mit der Bildung. Der Bericht lenkt die Aufmerksamkeit auf die zunehmende Anerkennung dieses Zusammenhangs auf nationaler und internationaler Ebene, obgleich noch viel zu tun bleibt.

Die größten Fortschritte sind vielleicht bei der Anerkennung der Verbindung zwischen Beseitigung der Kinderarbeit und Bildung für alle erzielt worden. Seit 2002 tagt jedes Jahr eine interinstitutionelle Gruppe unter Beteiligung der IAO, der UNESCO, des UNICEF, der Weltbank und des Globalen Marschs gegen Kinderarbeit, was die Einsetzung einer Globalen Sonderarbeitsgruppe für Kinderarbeit und Bildung auf der Tagung der Hochrangigen Gruppe für Bildung für alle im

November 2005 in Beijing zur Folge hatte. Der Bericht zeigt auch auf, in welchem Ausmaß HIV/Aids unsere Sicht der Kinderarbeit und der Erreichung des Ziels der Bildung für alle verändert und wie das IPEC Modelle zur Bewältigung der Pandemie entwickelt. Bildung kann in vielerlei Hinsicht als ein „sozialer Impfstoff“ gegen HIV/Aids angesehen werden.

Die Jugendbeschäftigung nimmt in den MDGs einen herausragenden Platz ein und ist, von einer Lebenszyklusperspektive aus gesehen, auch mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit eng verbunden. Dieser Bericht gibt Anregungen, wie eine bessere Verbindung zwischen Jugendbeschäftigung und Kinderarbeitsbelangen hergestellt werden kann, und zwar unter Verwendung sowohl des Netzwerks für Jugendbeschäftigung (YEN) als auch der von der 93. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2005 angenommenen Entschließung über die Jugendbeschäftigung.

Afrika südlich der Sahara ist nach wie vor die größte Herausforderung für die Entwicklungsgemeinschaft, handelt es sich doch dabei um die Region, die von der Erreichung der MDGs am weitesten entfernt ist. In dieser Region gibt es noch die meisten arbeitenden Kinder, und sie hat die geringsten Fortschritte zu verzeichnen, was zum Teil auf das riesige Wachstum ihrer Bevölkerung, die sich jede Generation verdoppelt, zurückzuführen ist. Dieser Bericht untersucht eine Reihe möglicher Ansatzpunkte für eine strategische Plazierung der Beseitigung der Kinderarbeit in den Folgemaßnahmen zu der Agenda, die auf dem G8-Gipfel im Juli 2005 in Gleneagles festgelegt worden ist, und beschäftigt sich mit der Rolle, die das IPEC spielen kann, um der Region bei der Bewältigung dieser Krise zu helfen.

Die notwendige Stärkung und Erweiterung der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit ist ein Hauptthema. Im Verlauf der letzten zehn Jahre sind immer mehr globale Akteure auf den Plan gerufen worden, darunter andere Organisationen der Vereinten Nationen. Die Geber haben entscheidend dazu beigetragen, Kinderarbeit auf die internationale Agenda zu setzen. Natürlich ist auch die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände nach wie vor von großer Bedeutung für die Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit, und der Bericht führt Beispiele für bedeutende Initiativen an, die diese in den letzten vier Jahren ergriffen haben. Er beschäftigt sich auch mit der Herausforderung, die das Wachstum der informellen Wirtschaft mit sich bringt, wo ein Großteil der Kinderarbeit in der Welt, insbesondere ihre schlimmsten Formen, anzutreffen ist. Er liefert Beispiele dafür, wie Arbeitgeber und Gewerkschaften ihre Partnerschaften mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren erweitern, beispielsweise durch sektorale Allianzen in Bereichen wie Sportartikel und Landwirtschaft.

Es besteht zunehmendes Einvernehmen darüber, daß Kinder als aktive Partner in der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit betrachtet werden sollten. Im ersten Gesamtbericht über das Thema kam dies zum Ausdruck, und dieser zweite Bericht erkundet die Bedeutung einer Mitwirkung von Kindern und die Strategien, die angenommen worden sind, um sicherzustellen, daß dies nicht nur Symbolcharakter hat.

Eine der Nebenwirkungen einer energischeren und pluralistischeren weltweiten Bewegung während der letzten zehn Jahre war eine zunehmende Meinungsvielfalt hinsichtlich der grundlegenden Konzepte, Ursachen und Reaktionen. Dies lief nicht immer auf eine Unterstützung der Politik der IAO hinaus, und es gab während der vergangenen zehn Jahre Punkte, da die weltweite Bewegung polarisiert zu sein schien. Die Annahme des Übereinkommens Nr. 182 im Jahr 1999 trug erheblich dazu bei, Vielfalt und Einigkeit miteinander in Einklang zu bringen, doch gibt es unter den internationalen Organisationen und einigen internationalen nichtstaatlichen Organisationen nach wie vor unterschiedliche Auffassungen über die anzuwendende Strategie. Dennoch ist die weltweite Bewegung stärker als vor zehn Jahren, wenngleich ein Teil der Ende der neunziger Jahre erzeugten Schwungkraft anscheinend verlorengegangen ist. Der Bericht umreißt mehrere Schritte, die auf allen Ebenen unternommen werden müssen, insbesondere seitens der IAO, um die globalen Anstrengungen gegen Kinderarbeit neu zu beleben und zu stärken.

Teil IV legt einen Aktionsplan dar, der auf dem auf drei Säulen gestützten Ansatz aufbaut, welcher im Gesamtbericht von 2002 dargelegt wurde, der aber stärker fokussiert ist und eindeutige Ziele festlegt. Er schlägt vor, daß die IAO und ihre Mitgliedstaaten weiterhin das Ziel der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit verfolgen und sich dabei zur Beseitigung aller schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis zum Jahr 2016 verpflichten und daß sie bis Ende 2008 angemessene zeitgebundene Maßnahmen vorsehen. In Verfolgung dieser Ziele wird die IAO während der kommenden vier Jahre ihre Bemühungen um die Entwicklung kohärenter und umfassender Ansätze zur Beseitigung der Kinderarbeit verstärken. Der vorgeschlagene Aktionsplan ruht auf drei Säulen: Unterstützung innerstaatlicher Antworten auf die Kinderarbeit, insbesondere durch effektive generelle Berücksichtigung in nationalen Entwicklungs- und Politik-Rahmenwerken; Vertiefung und Stärkung der weltweiten Bewegung; und Förderung einer weiteren Integration von Kinderarbeitsbelangen in die Gesamtprioritäten der IAO, wobei menschenwürdige Arbeit ein globales Ziel ist. Dank diesem stärker fokussierten und strategischen Herangehen an die globale Führung wird die IAO wirksamer dazu beitragen sicherzustellen, daß Kinderarbeit bald der Geschichte angehört.

Einleitung

1. Eine Zukunft ohne Kinderarbeit ist endlich in Reichweite. Bei der Bekämpfung der Kinderarbeit werden weltweit große Fortschritte erzielt. Die neuen globalen Schätzungen von Tendenzen stützen diese hoffnungsvolle Botschaft. Dennoch ist eine starke und nicht nachlassende globale Bewegung nötig, um mit Hilfe einer zusätzlichen Anstrengung die Geißel der Kinderarbeit zu beseitigen. Jetzt ist nicht die Zeit, selbstzufrieden zu sein.

2. Die Zukunft gehört denen, die sie gestalten wollen. Die IAO und ihre Partner stehen für eine Welt, in der weder Mädchen noch Jungen gezwungen sind, zum Nachteil ihrer Gesundheit und Entwicklung und ihrer Aussichten auf eine menschenwürdige Beschäftigung zu arbeiten. Dieser Bericht zeigt, welche großen Fortschritte bei den Bemühungen erzielt worden sind, diese Vision Wirklichkeit werden zu lassen.

3. Wir verfügen über ein umfassendes Verständnis der Kinderarbeit – ihrer Ursachen ebenso wie der gegen sie einzusetzenden Mittel. Wir können auf einen Wissensschatz aus allen Teilen der Welt, zurückgreifen, der in 150 Jahren aufgebaut wurde. Die Kinderarbeit wurde zum ersten Mal zu einer Frage der staatlichen Politik, als die Auswirkungen der industriellen Revolution spürbar wurden. Viele der von der ersten Welle von Industrieländern ergriffenen Maßnahmen sind inzwischen zu Standardelementen des allgemein anerkannten Maßnahmenpakets geworden: Kampagnen, staatliche Untersuchungen (mit Befragungen von Kindern und ihren Familien), Mindestaltersgesetzgebung, Arbeits- und Schulaufsichtsämter sowie Bildungsmöglichkeiten für arbeitende Kinder. Diese grundsatzpolitischen Maßnahmen wurden von vielen anderen Nationen weiterentwickelt, oft mit Hilfe der technischen Zusammenarbeit der IAO oder anderer internationaler Akteure. So sind viele Entwicklungsländer heute in der Lage, die Erfahrungen der ersten Industrienationen zu nutzen und Gesetze und Programme rascher einzuführen als es diesen möglich war.

4. Die Kinderarbeit gehört zu den ersten und wichtigsten Fragen, mit denen sich die internationale Gemeinschaft befaßt hat. Die IAO hat auf ihrer ersten Konferenz im Jahr 1919 eine internationale Norm zur Abschaffung der Kinderarbeit angenommen, und ihre fortgesetzte Beschäftigung

mit dieser Frage gipfelte in den jüngsten Normen, in denen die unverzügliche Verpflichtung verankert wird, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu beseitigen. In der letzten Generation hat die IAO diesen Wissensschatz in einem umfassenden grundsatzpolitischen Rahmen zusammengefaßt. Und seit 1992 verfügt die IAO durch das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) über einzigartige operative Möglichkeiten um festzustellen, was in etwa 90 Ländern wirklich erfolgreich ist. Die Bemühungen der IAO und ihrer Partner in der weltweiten Bewegung mit dem Ziel, dieser Frage einen zentralen Stellenwert einzuräumen, wurden gestützt durch die wachsende Einsicht, daß wirtschaftliche Entwicklung mit der Achtung der Menschenrechte einhergehen muß. Doch trotz dieser Bemühungen liegt noch ein weiter Weg vor uns, nicht zuletzt was den erforderlichen Umfang unserer Bemühungen betrifft.

5. Die Erfahrung zeigt auch, daß Fortschritte keineswegs sicher sind. Es gab Fehlstarts und Rückschläge, vor allem wenn Familien gezwungen waren, zur Bewältigung der Folgen von Naturkatastrophen, Konflikten oder wirtschaftlichen Erschütterungen in traditionelle Verhaltensmuster zurückzufallen. Doch auch daraus können wir wichtige Lehren ziehen, die wir nicht außer acht lassen dürfen. In einer geteilten Welt mit natürlichen und vom Menschen verursachten Katastrophen sind Fortschritte oft bestenfalls vorläufiger Natur.

6. Diese Realität unserer Zeit zwingt uns, die Dinge im richtigen Maßstab zu sehen. Kinderarbeit ist ein Aspekt der weltweiten Armut. Jeden Tag sterben 30.000 Kinder infolge von extremer Armut¹. Die Armut in einer Generation – in *dieser* Generation – zu beseitigen, dies ist die Aufgabe, die heute so wichtig ist.

7. Doch dies ist unmöglich, wenn die Kinderarbeit nicht in die Geschichtsbücher verbannt wird. Kinderarbeit ist ein vernachlässigtes Element der Armutsfalle, Teil des „Faustischen Paktes“, den Bedürftige schließen müssen, um ein Mindestmaß

¹ *Make poverty history*, unter: <http://www.makepovertyhistory.org>.

an unmittelbarer Sicherheit zu erhalten². Sie ist Folge von Armut und dient gleichzeitig dazu, sie zu verstetigen. Besonders in ihren schlimmsten Formen nimmt sie Kindern ihre Menschlichkeit und reduziert sie auf einen reinen Wirtschaftsfaktor, was wiederum Triebkraft eines sprunghaften Bevölkerungswachstums gerade in Ländern ist, die dieses am schlechtesten bewältigen können. Durch die Ignorierung des Mißbrauchs jugendlicher Arbeitnehmer wird das Humankapital beschädigt oder sogar zerstört, das gebraucht wird, damit die Wirtschaft in Zukunft wachsen kann. Wenn man zuläßt, daß Kinder Teil eines internationalen Marktes der sexuellen Ausbeutung sind, wird das soziale Gewebe der Gesellschaft unterminiert. Kinderarbeit ist weiterhin eines der Haupthindernisse auf dem Weg zur Verwirklichung des Rechtes aller Kinder auf Bildung und auf Schutz vor Gewalt, Mißbrauch und Ausbeutung.

8. Der Bericht stützt sich auf die Grundlagen des ersten Gesamtberichts über die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit³. Dieser Bericht befaßte sich ausführlich mit der Thematik und stellte die wichtigsten Fragen heraus, die angegangen werden müssen, wenn bei globalen Bemühungen gegen Kinderarbeit Fortschritte erzielt werden sollen.

9. Dieser zweite Gesamtbericht über Kinderarbeit gibt einen Überblick über die Fortschritte, die in letzten vier Jahren bei der Anwendung des auf drei Säulen beruhenden Ansatzes des Aktionsplans von 2002 erzielt worden sind: Stärkung der Tätigkeit von IPEC, Eingliederung der Kinderarbeit in alle Bereiche der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit und die Stärkung gemeinsamer weltweiter Maßnahmen⁴. Der Bericht verweist auch auf Bereiche, wo nur geringe Fortschritte erzielt wurden und weitere Bemühungen erforderlich sind, insbesondere was die Stärkung einer welt-

weiten Bewegung betrifft. Schließlich wird im Bericht der Entwurf eines Aktionsplans mit konkreten Zielen für die nächsten vier Jahre vorgestellt.

10. Der Bericht gliedert sich in vier Teile. Teil I zeichnet ein dynamisches globales Bild der Kinderarbeitstendenzen sowie der innerstaatlichen Fortschritte und der diesen Fortschritten zugrundeliegenden Politiken. Betont wird, daß bei der Verringerung der Kinderarbeit weltweit Fortschritte erzielt werden. In Teil II werden die von der IAO seit 2002 im Bereich der Kinderarbeit durchgeführten Tätigkeiten untersucht.

11. Teil III behandelt wesentliche grundsatzpolitische Fragen und globale Herausforderungen bei der Aufgabe, die Kinderarbeit in breitere Entwicklungsrahmen einzugliedern, die besondere Notlage Afrikas und die Stärkung der weltweiten Bewegung.

12. Um den Verwaltungsrat des IAA bei der Festlegung von Prioritäten für die künftige technische Zusammenarbeit zu unterstützen, wird in Teil IV ein Aktionsplan umrissen, der auf spezifischen Zielen im Rahmen der drei Säulen beruht. Außerdem wird gezeigt, wie die Bekämpfung der Kinderarbeit in Verbindung mit anderen Bemühungen katalytisch wirken und grundlegende Veränderungen im Bereich der Menschenrechte und der menschlichen Sicherheit herbeiführen kann.

13. Die vor uns liegende Herausforderung umfaßt zwei zusammenhängende Elemente. Die erste Aufgabe besteht darin, eine breitere, tiefere und dynamischere globale Allianz gegen Kinderarbeit zu schmieden. Zweitens gilt es, die bisherigen praktischen Erfolge zu konsolidieren, weiterzuführen und auf eine wachsende Anzahl von Ländern auszudehnen. Der am Ende des Berichts umrissene Aktionsplan ruft die IAO und ihre Mitgliedgruppen auf, strategischer und intensiver auf das Ziel hinzuarbeiten, *die Kinderarbeit in die Geschichtsbücher zu verbannen*.

² Siehe G. Wood: „Staying secure, staying poor: The ‘Faustian bargain’“, in *World Development* (Oxford), Bd. 31, Nr. 3 (März 2003), S. 455-471.

³ IAA: *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

⁴ Dieser Aktionsplan wurde später im Verwaltungsratsdokument GB.285/TC/5, Genf, Nov. 2002, weiter ausgeführt.

Teil I

Fortschritte beim Kampf gegen Kinderarbeit

Trends bei der Kinderarbeit

14. Vorrangiges Ziel der in der Erklärung vorgesehenen Gesamtberichte ist die Darstellung eines dynamischen Gesamtbilds. Der vorhergehende Bericht aus dem Jahr 2002 lieferte aktuellere und vollständigere Daten über das Problem der Kinderarbeit in aller Welt. Auch waren seine Schätzungen präziser als frühere statistische Angaben, da der Versuch unternommen wurde, die Anzahl der in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätigen Kinder zu ermitteln. Die Erhebung solcher Daten ist höchst problematisch, weil es sich um unsichtbare Formen der Kinderarbeit handelt.

15. 2002 erwarteten wir, nach vier Jahren ein schärferes Bild zu erhalten, das den damals geäußerten vorsichtigen Optimismus rechtfertigen würde. Dieser Gesamtbericht präsentiert zum ersten Mal Trends bei der Kinderarbeit auf der Grundlage neuer Schätzungen, die mit den 2002 vorgelegten Schätzungen uneingeschränkt vergleichbar sind (siehe unten). Damit wird es möglich, zum ersten Mal ein wirklich „dynamisches Gesamtbild“ vom Stand der Kinderarbeit zu zeichnen. Das jetzt hervortretende Bild ist bemerkenswert und rechtfertigt voll und ganz die Ansätze und Bemühungen der IAO und ihrer Partner während der letzten Jahre – es bestätigt, daß die Beseitigung der Kinderarbeit in greifbare Nähe gerückt ist.

Methodik und verwendete Daten

16. Als Grundlage für diesen Gesamtbericht erstellte das Statistische Informations- und Überwachungsprogramm der IAO zur Kinderarbeit (SIMPOC) neue globale Schätzungen aller Kinder, die einer Arbeit nachgehen. Dazu gehören auch Schätzungen der Anzahl und Verteilung der erwerbstätigen Kinder, des Umfangs der Kinderar-

beit und des Ausmaßes, in dem Kinder gefährliche Arbeit verrichten.

17. Die Schätzungen beruhen auf Daten, die den nationalen SIMPOC-Erhebungen über Kinderarbeit, den Studierhebungen der Weltbank für die Messung des Lebensstandards (LSMS), den vom Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) durchgeführten Mehrfachindikatoren-Clustererhebungen, Arbeitserhebungen sowie Veröffentlichungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen entnommen wurden. Außerdem wurden dem interinstitutionellen Projekt zum Verständnis der Arbeit von Kindern (UCW-Projekt) Daten entnommen.

18. Um zu den nachstehend präsentierten Ergebnissen zu gelangen, wurden verschiedene Schätzkonzepte angewandt¹. Ein wesentliches Ziel war die volle Vergleichbarkeit der neuen Schätzungen mit den früheren, 2002 von der IAO veröffentlichten Daten², um so erstmalig die Ermittlung globaler und regionaler Trends zu ermöglichen. Hinzu kommt, daß eine große Zahl der in die Stichprobe von 2002 einbezogenen Länder mittlerweile eine zweite Erhebung über Kinderarbeit durchgeführt hat³. Die aus der abgestimmten Vergleichsstichprobe abgeleiteten Daten bilden die Grundlage für die Ermittlung globaler Trends. Alle Daten wurden auf das Referenzjahr

¹ In einer gesonderten technischen Publikation werden die Schätzmethoden und die verwendeten Daten ausführlich erläutert und die Ergebnisse im Detail dargestellt.

² IPEC: *Every child counts: New global estimates on child labour* (Genf, IAA, Apr. 2002).

³ Siebzehn der 29 Stichprobenländer von 2002 haben eine zweite Erhebung mit Daten über die Arbeit von Kindern durchgeführt.

Tabelle 1.1. Schätzungen verschiedener Arten von Kinderarbeit nach Alter, 2000 und 2004

Altersgruppe (Jahre)		Kinderpopulation		Erwerbstätige Kinder		Kinderarbeiter		Kinder in gefährlicher Arbeit	
		2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Insgesamt 5-17	Anzahl (Millionen)	1.531,4	1.566,3	351,9	317,4	245,5	217,7	170,5	126,3
	Inzidenz (% der Altersgruppe)	100,0	100,0	23,0	20,3	16,0	13,9	11,1	8,1
	Veränderungen von 2000 bis 2004 in %	–	2,3	–	-9,8	–	-11,3	–	-25,9
5-14	Anzahl (Millionen)	1.199,4	1.206,5	211,0	190,7	186,3	165,8	111,3	74,4
	Inzidenz (% der Altersgruppe)	100,0	100,0	17,6	15,8	15,5	13,7	9,3	6,2
	Veränderungen von 2000 to 2004 in %	–	0,6	–	-9,6	–	-11,0	–	-33,2
15-17	Anzahl (Millionen)	332,0	359,8	140,9	126,7	59,2	51,9	59,2	51,9
	Inzidenz (% der Altersgruppe)	100,0	100,0	42,4	35,2	17,8	14,4	17,8	14,4
	Veränderungen von 2000 to 2004 in %	–	8,4	–	-10,1	–	-12,3	–	-12,3

Quelle: Statistisches Informations- und Überwachungsprogramm zur Kinderarbeit (SIMPOC).

2004 harmonisiert, um sie mit den früheren, auf den Daten von 2000 beruhenden Schätzungen vergleichbar zu machen.

Definitionen

19. Die neuen globalen Schätzungen sind in drei Kategorien gegliedert: erwerbstätige Kinder, Kinderarbeit und Kinder in gefährlicher Arbeit. Diese Kategorien werden nachstehend erläutert⁴.

20. „Erwerbstätigkeit“ ist ein dehnbare Begriff, der die meisten produktiven Tätigkeiten von Kindern umfaßt, ungeachtet dessen, ob sie für den Markt bestimmt sind oder nicht, bezahlt oder unbezahlt sind, ob es sich um einige wenige Stunden oder eine vollzeitliche, Gelegenheits- oder reguläre Arbeit handelt und ob sie rechtmäßig oder unrechtmäßig ist; häusliche Pflichten und Schularbeit schließt dieser Begriff aus. Als erwerbstätig gilt ein Kind, das mindestens eine Stunde an einem Tag innerhalb eines Referenzzeitraums von sieben Tagen arbeitet. „Erwerbstätige Kinder“ ist weniger eine rechtliche als vielmehr eine statistische Definition.

21. „Kinderarbeit“ ist ein engerer Begriff als „erwerbstätige Kinder“; er schließt alle Kinder über 12 Jahren aus, die nur einige Stunden pro Woche eine erlaubte leichte Arbeit verrichten, sowie Kinder über 15 Jahren, deren Arbeit nicht als „gefährlich“ eingestuft wird. Grundlage für den Begriff der „Kinderarbeit“ ist das IAO-Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, das die umfassendste und maßgeblichste internationale Definition des Mindestalters für die Zulas-

sung zu Beschäftigung oder Arbeit im Sinne einer „Erwerbstätigkeit“ enthält.

22. Von Kindern verrichtete „gefährliche Arbeit“ ist jede Tätigkeit oder Beschäftigung, die sich ihrer Natur nach schädlich auf die Sicherheit, die körperliche oder seelische Gesundheit und die sittliche Entwicklung des Kindes auswirkt oder auswirken kann. Gefahren können auch von einer übermäßigen Arbeitsbelastung, den physischen Arbeitsbedingungen und/oder der Arbeitsintensität im Sinne von Arbeitsdauer oder geleisteten Arbeitsstunden ausgehen, selbst dann, wenn eine Tätigkeit oder Beschäftigung als nicht gefährlich oder als „sicher“ gilt. Diese Arten von Arbeit müssen auf nationaler Ebene nach dreigliedrigen Konsultationen in einer Liste erfaßt werden.

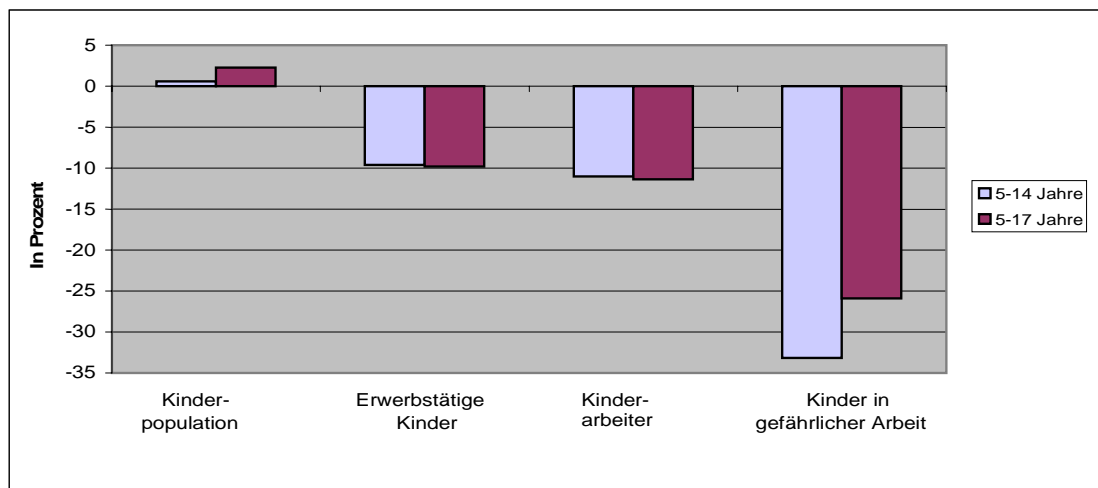
Schlüsselergebnisse

23. Tabelle 1.1 und Abbildung 1.1 geben eine Übersicht über die wichtigsten Ergebnisse, aufgeschlüsselt nach Altersgruppe und Art der Arbeit. Gefährliche Arbeit ist eine Unterkategorie der Kinderarbeit, die ihrerseits eine Unterkategorie der Erwerbstätigkeit ist.

24. Aus den neuen Schätzungen geht hervor, daß es im Jahr 2004 317 Millionen erwerbstätige Kinder im Alter von 5 bis 17 Jahren gab, von denen 218 Millionen als Kinderarbeiter gelten. Von diesen waren 126 Millionen mit gefährlicher Arbeit beschäftigt. Die entsprechenden Zahlen für die enger gefaßte Altersgruppe von 5 bis 14 Jahren lauten: 191 Millionen erwerbstätige Kinder, 166 Millionen Kinderarbeiter und 74 Millionen Kinder in gefährlicher Arbeit. In beiden Altersgruppen ging die Anzahl der Kinderarbeiter in den vier Jahren von 2000 bis 2004 um 11 Prozent

⁴ Siehe IPEC: *Every child counts*, a.a.O., S. 29-34.

Abbildung 1.1. Prozentuale Veränderungen bei Kinderpopulation und arbeitenden Kindern, 2000 bis 2004



Quelle: SIMPOC.

zurück. Bei den Kindern, die gefährliche Arbeit verrichteten, war dieser Rückgang jedoch wesentlich ausgeprägter: um 26 Prozent in der Altersgruppe der 5- bis 17jährigen und um 33 Prozent, in der Gruppe der 5- bis 14jährigen.

25. Die Inzidenz der Kinderarbeit (prozentualer Anteil der arbeitenden Kinder) im Jahr 2004 wird für die Altersgruppe von 5 bis 17 Jahren auf 13,9 Prozent geschätzt, verglichen mit 16 Prozent im Jahr 2000. Der Mädchenanteil an den Kinderarbeitern blieb jedoch unverändert.

26. Das sich abzeichnende Gesamtbild ist also höchst ermutigend: *Kinderarbeit geht zurück, und zwar um so schneller, je schädlicher die Arbeit und je verletzlicher die betroffenen Kinder sind.*

Kinderarbeit nach Geschlecht

27. Bei der geschlechtlichen Verteilung arbeitender Kinder ergaben sich den letzten vier Jahren keine größeren Veränderungen (siehe Abbildung 1.2). Nach wie vor sind Jungen Kinderarbeit, vor allem gefährlicher Arbeit, stärker ausgesetzt als Mädchen. Mit zunehmendem Alter wird dieser Unterschied noch ausgeprägter.

Kinderarbeit nach Wirtschaftssektor

28. Der Indikator für die Beschäftigung nach Sektoren gliedert die Beschäftigung in drei breite Erwerbsgruppen: Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen (Abbildung 1.3). Er beruht auf der Internationalen Standardklassifikation aller Wirtschaftszweige, Revisionen 2 (1968) und 3 (1989). Der landwirtschaftliche Sektor umfaßt Tätigkeiten auf dem Gebiet der Landwirtschaft, der Jagd, der Forstwirtschaft und der Fischerei. Der industrielle Sektor umfaßt die Bereiche Berg-

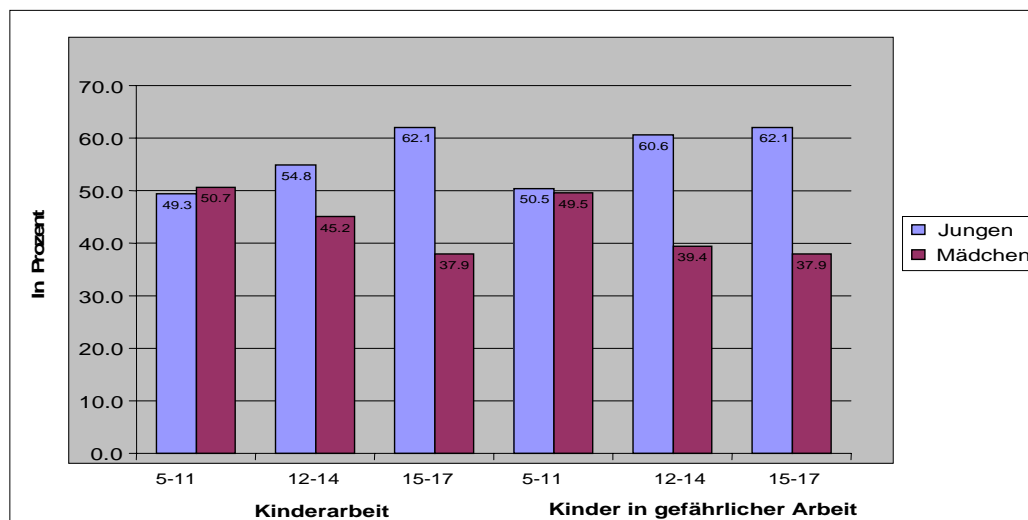
bau und Steinbrüche, Fertigung, Bau und öffentliche Versorgungsunternehmen (Strom, Gas und Wasser). Der Dienstleistungssektor erstreckt sich auf die Bereiche Groß- und Einzelhandel, Gaststätten und Hotels, Verkehr, Lagerhaltung und Kommunikation, Finanzen, Versicherungen, Immobilien- und Wirtschaftsdienste sowie kommunale, soziale und personenbezogene Dienste.

Regionale Trends

29. Die neuen Schätzungen ermöglichen eine regionale Aufschlüsselung für die Altersgruppe 5 bis 14 Jahre (Tabelle 1.2 und Abbildung 1.4). Die Erwerbsquote von Kindern zwischen 5 und 14 Jahren ging in allen Regionen zurück. Dahinter standen jedoch höchst unterschiedliche Einzelentwicklungen. Die Region Lateinamerika und Karibik zeichnet sich durch einen besonders raschen Rückgang aus. Hier sank die Anzahl der erwerbstätigen Kinder während der vier Jahre um zwei Drittel und die Erwerbsquote sogar noch stärker. Mit ihrer neuesten Erwerbsquote von 5,1 Prozent hat die Region mit den „sonstigen Regionen“ – einer heterogenen Gruppe, die aus Entwicklungsländern, Transformationsländern und der Entwicklungsregion Naher Osten und Nordafrika (MENA) besteht – gleichgezogen und liegt somit weit vor den Regionen Asien/Pazifik einerseits und Afrika südlich der Sahara andererseits, die beide einen viel geringeren Rückgang verzeichneten.

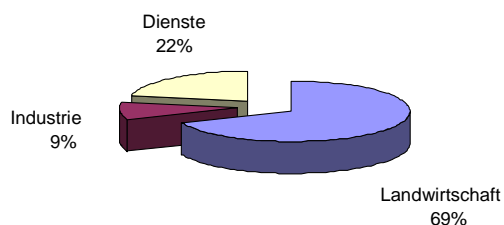
30. In Afrika südlich der Sahara, der Region mit der höchsten Inzidenz der Kinderarbeit, wurde der geringfügige Rückgang der Erwerbsquote von 28,8 auf 26,4 Prozent nicht durch eine Verringerung der Anzahl erwerbstätiger Kinder verursacht,

Abbildung 1.2. Kinderarbeit und Kinder in gefährlicher Arbeit, Verteilung nach Geschlecht und Alter, 2004 (in Prozent)



Quelle: SIMPOC.

Abbildung 1.3. Kinderarbeit, Verteilung nach Sektoren, 2004



Quelle: SIMPOC.

die vielmehr leicht anstieg. Die Erklärung hierfür liegt in dem äußerst starken Bevölkerungswachstum. Die Herausforderungen der Region werden in Teil III dieses Berichts diskutiert.

31. Im asiatisch-pazifischen Raum war sowohl bei der Kindergesamtzahl als auch bei der Zahl der erwerbstätigen Kinder ein Rückgang zu beobachten, jedoch nur ein sehr geringfügiger Rückgang der Erwerbsquoten. Der gegenwärtige Datenstand erlaubt keine regionale Aufschlüsselung für die MENA-Region oder die Industrieländer. Es gab keine neuen Daten für die unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

Zusammenfassung

32. In den letzten vier Jahren ist Kinderarbeit in allen drei Kategorien zurückgegangen, und zwar absolut und relativ, in allen Altersgruppen und bei beiden Geschlechtern. Zwei Trends sind besonders augenfällig: ein qualitativer Rückgang der Kinderarbeit (er ist am stärksten, je jünger und verletzlicher die Kinder sind und je gefährlicher die Arbeit ist), sowie der massive Rückgang in der Region Lateinamerika und Karibik, die dadurch mit verschiedenen entwickelten Ländern und Transformationsländern gleichzieht.

33. Der Rückgang bei der gefährlichen Arbeit um ein Drittel in der Altersgruppe 5 bis 14 Jahre gibt Anlaß zu vorsichtigem Optimismus: wenn dieses Tempo in den nächsten zehn Jahren gehalten würde, dann wäre die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 ein erreichbares Ziel. Die Daten zeigen, daß wir uns bei der Beseitigung der Kinderarbeit einer kritischen Schwelle nähern.

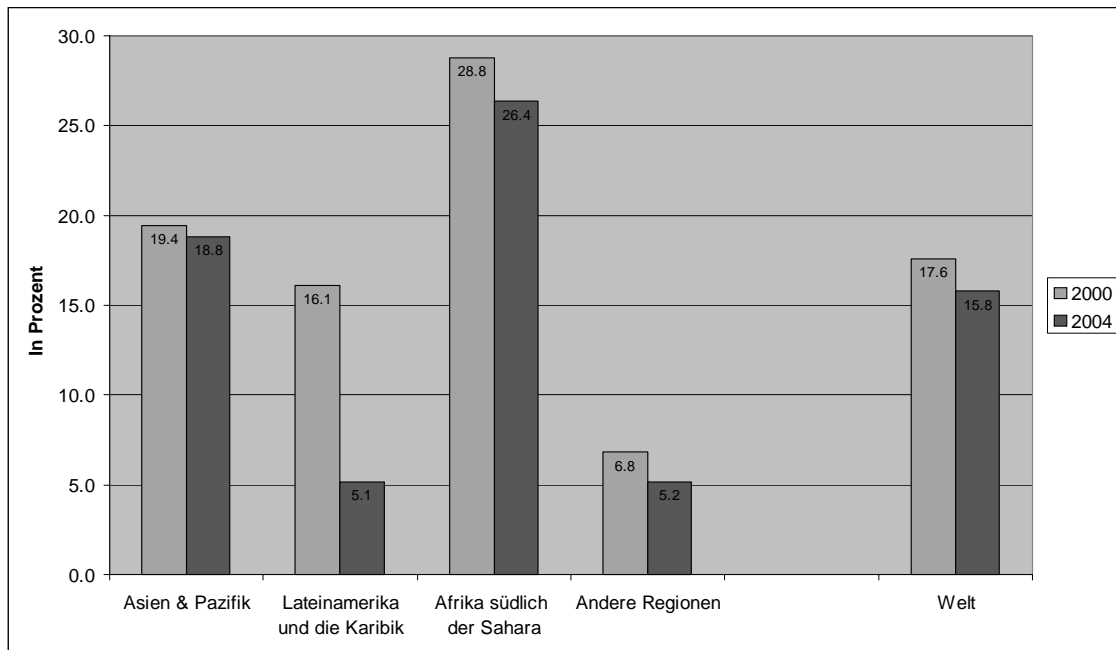
34. Es ist verfrüht, über die Gründe für den generellen Rückgang der Kinderarbeit zu spekulieren. Klar ist, daß er zu einem Zeitpunkt erfolgt, an dem das internationale Engagement für die Beseitigung der Kinderarbeit wächst und politische Maßnahmen, die zur Senkung der Anzahl arbeitender Kinder beitragen, eine zunehmende Akzeptanz finden. Dies zeigt sich an der wachsenden Zahl der Ratifikationen von IAO-Übereinkommen und an den fortgesetzten Bemühungen, die von einer weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit auf nationaler und internationaler Ebene ausgehen.

Tabelle 1.2. Globale Trends der Erwerbstätigkeit von Kindern nach Region, 2000 und 2004 (Altersgruppe 5 bis 14 Jahre)

Region	Kinderpopulation		Erwerbstätige Kinder		Erwerbsquote	
	2000 (Million)	2004 (Million)	2000 (Million)	2004 (Million)	2000 (%)	2004 (%)
Asien und der Pazifik	655,1	650,0	127,3	122,3	19,4	18,8
Lateinamerika und Karibik	108,1	111,0	17,4	5,7	16,1	5,1
Afrika südlich der Sahara	166,8	186,8	48,0	49,3	28,8	26,4
Sonstige Regionen	269,3	258,8	18,3	13,4	6,8	5,2
Welt	1.199,3	1.206,6	211,0	190,7	17,6	15,8

Quelle: SIMPOC.

Abbildung 1.4. Erwerbsquoten von Kindern nach Regionen, 2000 und 2004 (Altersgruppe 5 bis 14, in Prozent)



Quelle: SIMPOC.

Nationale Tätigkeiten

Fortschritte auf nationaler Ebene

Bedeutung einer kohärenten Grundsatzpolitik

35. Die folgenden Beispiele machen deutlich, daß nicht allein das Armutsniveau, sondern vielmehr die politischen Entscheidungen der Regierungen dafür ausschlaggebend waren, daß es bestimmten Ländern gelungen ist, bei der Verwirklichung der Bildung für alle und damit der Beseitigung der Kinderarbeit eine kritische Schwelle zu erreichen.

Armut, Bildung und das Ausmaß der Kinderarbeit

36. In vielen Ländern ist die direkte Messung der Kinderarbeit schwierig. Angaben zu Schulbesuch und Armutsniveau können jedoch als Ersatz- oder Behelfsgrößen dienen. Schulbesuch schränkt die Arbeitszeit, die Art der geleisteten Arbeit und die Arbeitsbedingungen ein. Vollzeitlicher Schulbesuch ist weitgehend unvereinbar mit den schlimmsten Formen der Kinderarbeit. In immer mehr Ländern brachte die Einführung der allgemeinen Schulpflicht bis zum Alter von 14 Jahren die Kinderarbeit zum Verschwinden⁵. Der ausschlaggebende Faktor war dabei das Engagement des betreffenden Staates und weniger das Einkommensniveau⁶. Zu einem Rückgang der Kinderarbeit kommt es auch dann, wenn das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf steigt – ein historisches Entwicklungsmuster, das heute auch in Ländern mit niedrigem Einkommen zu beobachten ist⁷. Die Erwerbsquote der Kinder zwischen 10 und 14 Jahren liegt in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 500 US-Dollar oder weniger bei 30 bis 60 Prozent und ist damit extrem hoch. In Ländern mit Einkommen zwischen 501 und 1.000 US-Dollar geht dieser Anteil jedoch stark zurück, auf 10 bis 30 Prozent. Danach verliert diese negative Korrelation an Schärfe, weil möglicherweise kulturelle Faktoren ins Spiel kommen. Den besten Hinweis auf Kinderarbeit scheint die Produktionsstruktur eines Landes zu liefern: je höher der Anteil der Landwirtschaft am BIP, desto

häufiger die Kinderarbeit⁸. Als die Internationale Arbeitskonferenz das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, verabschiedete, ging sie von der Erkenntnis aus, daß Anstrengungen zur Beendigung der Kinderarbeit dann am wirkungsvollsten sind, wenn Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut und zur Förderung der Bildung mit verstärkter Regulierung und Rechtsdurchsetzung in ausgewählten Bereichen verbunden werden.

Beispiele aus Ost- und Südostasien

37. Die Erfahrungen der letzten vier Jahrzehnte in Ost- und Südostasien sind vielleicht das beste Beispiel für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung. Die Subregion erlebte eine Entwicklung, die es ermöglichte, daß ein Land wie Malaysia, das 1957 bei der Unabhängigkeit ärmer war als Ghana, in den sechziger Jahren den wirtschaftlichen Aufschwung schaffte und heute die Armutsgrenze von 1 US-Dollar pro Tag praktisch überwunden und das Ziel der universellen Bildung erreicht hat. Nachstehend einige Beispiele aus der Subregion, die zeigen, daß das politische Engagement für die Verringerung der Armut und die Ausweitung der Bildung großen Einfluß auf die Beseitigung der Kinderarbeit hatte.

Republik Korea

38. Südkorea, das zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit 1945 ein äußerst armes Land mit einer niedrigen Schulbesuchsquote war, schaffte innerhalb einer Generation den Übergang zu einem Massenbildungssystem. 1948 wurde zunächst eine sechsjährige Schulpflicht eingeführt, die dann auf neun Jahre verlängert wurde. Zwischen 1955 und 1970 erhielt die Grundschulbildung den Vorrang, so daß Ende der siebziger Jahre 99 Prozent aller Kinder im Grundschulalter eingeschult waren⁹.

39. Das bemerkenswerte Wirtschaftswachstum der Republik Korea, das Anfang der sechziger Jahre einsetzte – von 1965 bis 1985 um 6,6 Prozent jährlich, mit einem Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens von 83 US-Dollar im Jahr 1961 auf 2.150 US-Dollar im Jahr 1985 – wurde begleitet und erleichtert durch ein expandierendes Bildungssystem¹⁰. Von 1965 an richtete sich die

⁵ M. Weiner: *The child and the State in India: Child labor and education policy in comparative perspective* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991), S. 156.

⁶ Ebd., S. 4.

⁷ Siehe G. Betcherman et al.: *Child labor, education and children's rights*, Social Protection Discussion Paper Series, Nr. 0412 (Washington DC, Weltbank, Juli 2004), S. 12-13.

⁸ P. Fallon; Z. Tzannatos: *Child labor: Issues and directions for the World Bank* (Washington DC, Weltbank, 1998), S. 3.

⁹ Weiner, a.a.O., S. 171.

¹⁰ Ebd.

Aufmerksamkeit stärker auf den Ausbau der Sekundarschulbildung, eine Entwicklung, die die Grundlage für ein spektakuläres Wirtschaftswachstum legte.

40. Überdies hatte die anfängliche Konzentration der Bemühungen auf die Grundschulbildung statt auf die weiterführende Bildung den signifikanten Effekt, daß mehr Mädchen die Schule besuchten, und diese Zunahme der Anzahl von Mädchen mit einer Grundschulausbildung führte dazu, daß eine stabile Population von Schulkindern entstand. Dies erlaubte den Einsatz zunehmender Mittel für die qualitative Verbesserung der Bildung. Dieses schrittweise Vorgehen, das das Bildungssystem Stufe um Stufe aufbaute, wurde über einen langen Zeitraum beibehalten und zahlte sich aus¹¹.

Malaysia

41. Malaysia schaffte es, die Inzidenz der Armut drastisch einzudämmen und die Ungleichheiten bei Einkommen und Bildung abzubauen, während gleichzeitig ein rasches Wirtschaftswachstum erreicht und ein harmonisches Verhältnis zwischen den Rassen aufrechterhalten wurde.

42. Als Malaysia 1957 unabhängig wurde, war die Gesellschaft tief gespalten, mit einem großen Stadt-Land-Gefälle und enormen Bildungsdefiziten, die die Trennlinien zwischen den Rassen widerspiegelten. Mehrere aufeinander folgende Entwicklungspläne legten das Schwergewicht auf die ländliche Entwicklung und auf gezielte Förderprogramme für die Armen, um so die Kluft zwischen den Rassen zu überbrücken. In den sechziger Jahren wurde die neunjährige Schulpflicht eingeführt, und in den achtziger Jahren wurde für Mädchen und Jungen gleichermaßen die allgemeine Grundschulbildung verwirklicht. Ab Mitte der neunziger Jahre stieg auch die Quote des Sekundarschulbesuchs an, sie lag 2002 bei 70 Prozent. Für den wirtschaftlichen Fortschritt Malaysias war es hilfreich, daß das Land relativ klein ist und daß die jährliche Wachstumsrate seiner Bevölkerung bei rund 2 Prozent liegt.

Thailand

43. Thailand trat 1992 als eines der ersten Länder dem IPEC bei. 1994 richtete die Regierung mit Unterstützung des IPEC einen Nationalen Lenkungsausschuß zur Bekämpfung der Kinderarbeit ein, der dem heutigen Ministerium für Arbeit und Sozialfürsorge zugeordnet wurde. Ferner gelang es dem IPEC, mehr als 170 Organisationen miteinander zu verknüpfen, obwohl weniger als 50 unmittelbar unterstützt wurden.

44. Das IPEC hat in den ersten zehn Jahren seiner Tätigkeit in Thailand zur Ausarbeitung wichtiger

Gesetze und politischer Strategien beigetragen, z.B. des Gesetzes zur Verhütung und Unterbindung der Prostitution (1996), des Arbeitsschutzgesetzes (1998), das das Mindestalter für Arbeit von 13 auf 15 Jahre heraufsetzte, sowie des Nationalen Bildungsgesetzes (1999).

45. Als Thailand 1992 dem IPEC beitrug, hatte bereits ein erheblicher Rückgang der Kinderarbeit eingesetzt; der Anteil der erwerbstätigen Kinder war 1989 auf rund 5 Prozent gesunken¹². Der Grund hierfür waren rasche Fortschritte in der Wirtschaft und bei der Bildung. Der rückläufige Trend hielt auch in den neunziger Jahren an, trotz der 1997 einsetzenden Wirtschaftskrise, so daß die Erwerbsquote von Kindern unter 15 Jahren bis 2000 auf rund 1 Prozent sank.

46. Dieser stetige Rückgang der Kinderarbeit wurde durch verschiedene wichtige Faktoren bewirkt. Zunächst verpflichtete sich 1992 der erste nach einer Periode der Militärherrschaft demokratisch gewählte Premierminister verbindlich, der Kinderarbeit und der sexuellen Ausbeutung ein Ende zu setzen. Im folgenden Jahr erfolgte ein weiterer wichtiger Schritt: die für Kinderarbeit zuständige staatliche Behörde wurde aufgewertet und in ein Ministerium für Arbeit und Sozialfürsorge umgewandelt. Trotz der Wirtschaftskrise wurde 1999 die Schulpflicht von sechs auf neun Jahre ausgedehnt, beginnend im Alter von sieben Jahren. Seit 1999 ist die allgemeine Grundschulbildung verwirklicht. Die Regierung arbeitet darauf hin, das in der neuen Verfassung von 1997 geforderte Endziel einer zwölfjährigen Schulpflicht zu erreichen. Dies führte zu erheblich höheren Einschulungsquoten auf der Primar- und der unteren Sekundarstufe.

47. Seit 2001 sind die einzelstaatlichen Maßnahmen gegen Kinderarbeit stark mit Handelsfragen verknüpft und konzentrieren sich auf einige der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, z.B. die kommerzielle sexuelle Ausbeutung und Kinderhandel, die hartnäckig weiterbestehen, während gleichzeitig die Sorge über Kinder wächst, die illegale Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Suchtstoffhandel ausüben.

China

48. In China leben 350 Millionen Kinder, das entspricht 20 Prozent der Weltgesamtzahl. Zwar gibt es kaum konkrete statistische Informationen über Trends bei der Kinderarbeit in China, die vorliegenden Zahlen über Armutsbekämpfung und Ausweitung der Bildung können jedoch als wichtige Behelfsindikatoren herangezogen werden. In den letzten 25 Jahren hat China mehr Menschen aus

¹¹ K. Tomasevski: *Education denied: Costs and remedies* (London, Zed Books, 2003), S. 23.

¹² S. Ptanawanit et al.: *A review of IPEC's contribution to national efforts to combat child labour in Thailand: 1992-2002* (Bangkok, IAO, 2005), S. 32.

Kasten 1.1.

Der Umgang mit der Kinderarbeit in der Türkei

Der Schutz der Kinder vor Ausbeutung nahm seit der Gründung der Türkischen Republik im Jahr 1923 einen wichtigen Platz auf der nationalen Agenda ein. Die Türkei gehörte zu den ersten Ländern, die 1992 dem IPEC beitraten, und sie hat die beiden wichtigsten Übereinkommen zur Kinderarbeit ratifiziert. Im Rahmen des IPEC wurden über 100 Aktionsprogramme mit nationalen Partnern durchgeführt. Die IPEC-Strategien in der Türkei wurden ständig weiterentwickelt: ausgehend von der Schaffung besserer Wissensgrundlagen führten sie über die Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger zum Ausbau der institutionellen Kapazität der wichtigsten Partner. Das IPEC hat auch erfolgreiche Interventionsmodelle erarbeitet und sich für ihre Übernahme durch die Partnerorganisationen eingesetzt, einschließlich anderer Organisationen der Vereinten Nationen wie UNICEF, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA). Ferner gewährte das IPEC Unterstützung bei der Einrichtung von Koordinierungsmechanismen wie der Nationalen Beratungsgruppe und der Aktionskomitees auf lokaler Ebene. 2002 machte sich die Türkei das Ziel zu eigen, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit innerhalb von zehn Jahren zu beseitigen.

Die Türkei kann in den letzten Jahren einen signifikanten Rückgang der Kinderarbeit vorweisen. Während 1994 noch rund eine Million Kinder eine Erwerbstätigkeit ausübten, fiel diese Zahl bis 1999 drastisch auf eine halbe Million – ein Rückgang um 50 Prozent in fünf Jahren. Dies wurde durch eine Kombination verschiedener Faktoren bewirkt, namentlich durch die 1997 beschlossene Verlängerung der Schulpflicht von fünf auf acht Jahre für die Altersgruppe der 6 bis 14jährigen sowie durch die stärkere Sensibilisierung und den Kapazitätsaufbau, die das IPEC mit seiner zehnjährigen Tätigkeit erreicht hat. Die Selbstverpflichtung der Regierung zur Beseitigung der Kinderarbeit ist Teil ihres achten Fünfjahres-Entwicklungsplans (2001-2005), der außerdem das Ziel vorgibt, jedem Mädchen und jedem Jungen unter 14 Jahren eine Schulbildung zu ermöglichen. Der Plan strebt auch die Beseitigung der Armut an, die als einer der ausschlaggebenden Faktoren für die Eliminierung der Kinderarbeit gilt.

Quelle: IPEC-Projekt zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in der Türkei – Unterstützung der zeitgebundenen Politiken und Programme zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in der Türkei (2004-06).

der Armut herausgeholt und mehr Kinder eingeschult als jedes andere Land. Es gibt somit umfangreiche Indizien, die dafür sprechen, daß dies auch dramatische Auswirkungen auf die Kinderarbeit in China hatte.

49. Die weltweiten Fortschritte bei der Verringerung der extremen Armut, die während der letzten beiden Jahrzehnte zu verzeichnen waren, gehen zum großen Teil auf das Konto Chinas¹³, das in den neunziger Jahren durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von über 10 Prozent erreichte¹⁴. China verringerte die großflächige Armut – in einem historisch beispiellosen Ausmaß¹⁵ – durch gezielte staatliche Reformen und rasches Wirtschaftswachstum. Legt man die Armutsgrenze der Weltbank von 1 US-Dollar pro Tag zugrunde, so ist die Anzahl der Armen zwischen 1981 und 2002 schätzungsweise von rund 490 Millionen auf 88 Millionen gesunken, die Inzidenz extremer Armut ging also von 49 auf 6,9 Prozent zurück¹⁶.

¹³ J. Wolfensohn; F. Bourguignon: *Development and poverty reduction: Looking back, looking ahead* (Washington DC, Weltbank, 2004), S. 17.

¹⁴ J. E. Stiglitz: *Globalization and its discontents* (New York, Norton, 2003), S. 181.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Wang Sangui; Li Zhou; Ren Yanshun: *The 8-7 national poverty reduction program in China – The national strategy and its impact* (Washington DC, Weltbank, 2004), S. 3.

Diese Fortschritte wurden zur Hälfte in den Jahren 1980-85 erreicht, als China die ersten großen Schritte zur Liberalisierung seiner ländlichen Wirtschaft unternahm¹⁷. Die chinesischen Reformen begannen in der Landwirtschaft¹⁸. Da Armut in China hauptsächlich ein ländliches Phänomen war, spielte das Wachstum im ländlichen Sektor bei der Zurückdrängung der Armut eine entscheidende Rolle. Als sich das Wirtschaftswachstum im ländlichen Raum zwischen der zweiten Hälfte der achtziger und dem Ende der neunziger Jahre verlangsamte, verzeichnete China relativ langsamere Fortschritte bei der Armutsbekämpfung, begleitet von wachsenden Ungleichheiten¹⁹.

50. China weitete auch sein Bildungssystem stark aus, so daß trotz der weltweit höchsten Zahl einzuschulender Kinder, die außerdem zu 80 Prozent in ländlichen Gebieten leben, die allgemeine Grundschulbildung fast vollständig erreicht wurde²⁰. Während 1949 nur rund 25 Prozent der Kinder eine Grundschule besuchten, waren es 1982 bereits 93 Prozent, und von den 70 Prozent, die den Abschluß der sechsten Klasse erreichten,

¹⁷ Wolfensohn und Bourguignon, a.a.O., S. 17.

¹⁸ Stiglitz, a.a.O., S. 182.

¹⁹ Wang Sangui, a.a.O., S. 7-8.

²⁰ C. Colclough; K. Lewin: *Educating all the children: Strategies for primary schooling in the South* (Oxford, Clarendon, 1993), S. 84.

Kasten 1.2. Der Umgang mit der Kinderarbeit in China

China ratifizierte 1999 das Übereinkommen Nr. 138 und 2002 das Übereinkommen Nr. 182. Am 1. Dezember 2002 traten neue Vorschriften in Kraft, die die Beschäftigung von Kindern unter 16 Jahren verbieten, Verstöße mit Geldbußen ahnden und die Arbeitgeber verpflichten, die Ausweise ihrer Arbeitnehmer zu überprüfen.

Es gibt noch weitere Hinweise auf die zunehmende Bereitschaft Chinas, sich mit der Frage der Kinderarbeit zu befassen. Als der Ausschuß der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes im September 2005 den zweiten Bericht Chinas behandelte, wurde offiziell anerkannt, daß es besonders schutzbedürftige Kinder gibt, namentlich Straßenkinder, Kinder von Migranten und für Kinderhandel anfällige Kinder¹. Im Bereich des Kinderschutzes sieht sich China angesichts deutlicher Disparitäten zwischen städtischen und ländlichen Gebieten und einer traditionellen Kultur, die Jungen gegenüber Mädchen bevorzugt, weiterhin vielfältigen Problemen gegenüber.

Da der Anteil arbeitender Kinder gering ist, liegt die Herausforderung darin, isolierte Fälle von Kinderarbeit zu ermitteln. Zu den Gruppen, denen erhöhte Aufmerksamkeit gilt, gehören die Kinder von Wanderarbeitnehmern, die bei Angehörigen zurückgelassen werden oder aber mit ihren Eltern in Städten leben, jedoch nicht immer Zugang zu einer Schulbildung haben. Es könnte auch sein, daß sich das Problem der Kinderarbeit angesichts des raschen Wachstums arbeitsintensiver Industriezweige ausweiten wird.

Das IPEC ist seit 2000 im Rahmen des Mekong-Subregionalprojekts zur Bekämpfung des Kinder- und Frauenhandels in der Provinz Yunan tätig. 2004 wurde ein neues IPEC-Projekt eingeleitet, das innerhalb Chinas den Handel mit Mädchen und jungen Frauen zur Ausbeutung ihrer Arbeitskraft verhüten soll. Chinesische Vertreter nahmen auch an dem ersten regionalen Ausbildungskurs für Kapazitätsaufbau zur Erhebung von Kinderarbeitsdaten teil, den die IAO zusammen mit dem interinstitutionellen Forschungsprojekt „Die Arbeit von Kindern verstehen“ im November 2004 in Bangkok veranstaltete. Dies ist Ausdruck der wachsenden Bereitschaft Chinas, aus den Erfahrungen anderer Länder zu lernen.

¹ Einleitende Bemerkungen von Botschafter Sha Zukang anlässlich der Behandlung des Zweiten Periodischen Berichts der Volksrepublik China über die Durchführung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (19. Sept. 2005).

wechselte die Mehrheit in die untere Sekundarstufe über²¹. Als sich Mitte der achtziger Jahre das Wirtschaftswachstum verlangsamte, leitete China Bildungsreformen ein, die den seit langem unternommenen Bemühungen²² um die Verwirklichung der universellen Grundschulbildung neuen Auftrieb gaben. 1986 erließ China das Gesetz über die Schulpflicht. Das neue Gesetz erweiterte die Grundbildung um die drei zusätzlichen Jahre der unteren Sekundarstufe, dezentralisierte die Finanzierung und Verwaltung des Bildungssystems, diversifizierte die Bildung auf der oberen Sekundarstufe und leitete die Aufnahme marktwirtschaftlicher Elemente in das Management des Bildungssystems ein²³.

51. All dies führte dazu, daß das Ziel, bis zum Jahr 2000 eine mindestens fünfjährige Grundschulbildung für praktisch alle Kinder zu verwirklichen, weitgehend erreicht wurde. Die durchschnittliche Nettoeinschulungsquote auf der Primarstufe lag 1998 bei 98,9 Prozent, nur drei Provinzen wiesen eine Quote von weniger als 95 Prozent auf. Die durchschnittliche Schulab-

bruchquote auf der Primarstufe beträgt rund 1 Prozent²⁴.

52. Gleichzeitig ist China der Verwirklichung seines Ziels einer neunjährigen Schulpflicht ein gutes Stück nähergekommen, trotz hartnäckig weiterbestehender Probleme. Es gibt nach wie vor regionale Ungleichheiten und ein Stadt-Land-Gefälle; eine weitere Herausforderung ist die Bildung ethnischer Minderheiten. Auch bei der Qualität der angebotenen Bildung bestehen große Unterschiede²⁵. Ein wichtiges Element der von China verfolgten Strategie ist das Verbot der Beschäftigung von Kindern, die nicht neun Jahre lang zur Schule gegangen sind. Eine solche Vorschrift gibt es vermutlich in keinem anderen Entwicklungsland²⁶.

53. China konnte dank seines langsameren Bevölkerungswachstums (durchschnittlich 0,9 Prozent in den neunziger Jahren) und seiner marktwirtschaftlichen Reformen das Ziel der universellen Bildung zu geringeren Kosten als die meisten anderen Länder verwirklichen²⁷. Außerdem waren

²¹ Weiner, a.a.O., S. 162.

²² Schon ab 1949. Das erste Zieldatum für die universelle Grundschulbildung war 1962.

²³ X. Liang: *China: Challenges of secondary education* (Washington DC, Weltbank, 2001), S. 11.

²⁴ Ebd..

²⁵ Ebd., S. 12.

²⁶ Colclough und Lewin, a.a.O., S. 89.

²⁷ Siehe Liang, a.a.O., S.15-16. China wendete bisher nur etwas mehr als 2 Prozent seines BSP für Bildung auf, verglichen mit einem Weltdurchschnitt für weniger entwickelte Län-

die Bildungsreformen, wie wir gesehen haben, Teil der wesentlich breiter angelegten sozioökonomischen Reformen, die Anfang der achtziger Jahre eingeleitet wurden. Eine Generation später hatte dies enorme Auswirkungen auf die Verringerung der Armut, die universelle Bildung und die Kinderarbeit. So ging beispielsweise der prozentuale Anteil der arbeitenden Kinder im Alter von 10 bis 14 Jahren zwischen 1950 und 1995 stetig zurück, von 48 auf 12 Prozent. Der stärkste Rückgang – und damit der kritische Punkt – wurde in den achtziger Jahren erreicht, als die wirtschaftliche Wachstumsrate des Landes in die Höhe schnellte²⁸.

Brasilien

54. Die Geschichte der Industrialisierung Brasiliens zeigt, daß sie wie in England mit Kinderarbeit einherging. So waren beispielsweise im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts 15 Prozent der Arbeiter in Industriebetrieben in São Paulo Kinder und Jugendliche. 1920 waren 40 Prozent der Beschäftigten des Textilssektors in diesem Bundesstaat Kinder²⁹.

55. Trotz struktureller Veränderungen der brasilianischen Volkswirtschaft in neuerer Zeit blieb Kinderarbeit ein wichtiger Bestandteil des Arbeitsmarkts und schien in den achtziger Jahren sogar an Intensität zuzunehmen. Dies hing auch mit den hohen Wachstumsraten der Bevölkerung zusammen, die zwischen 1970 und 1990 im Durchschnitt rund 2,2 Prozent pro Jahr erreichten, so daß 1992 der Bevölkerungsanteil der Altersgruppe 5 bis 17 Jahre bei 29 Prozent lag.

56. Dieser Trend zur Zunahme der Kinderarbeit in den achtziger Jahren und insbesondere das Auftreten des weithin sichtbaren Phänomens der Straßenkinder begann weltweite Aufmerksamkeit zu erregen und damit nichtstaatliche Organisationen, aber auch internationale Organisationen wie IAO und UNICEF, auf den Plan zu rufen. Der Zeitpunkt zum Handeln war günstig, denn 1988 wurde die Demokratie wiedereingeführt und eine neue Verfassung angenommen, gefolgt von dem im Juli 1990 erlassenen Statut für Kinder und Jugendliche. Dieses Statut umfaßte zehn Abschnitte über Kinderarbeit und machte deutlich, daß Kinderarbeit und das Recht auf Bildung nicht miteinander zu vereinbaren sind. Aufgrund des Statuts wurden

Vormundschaftsräte für die Rechte von Kindern und Jugendlichen eingeführt, um Kinder zu unterstützen, deren Rechte verletzt worden sind, und um die effektive Durchsetzung von Normen im Zusammenhang mit den Rechten von Kindern zu überwachen. Auf örtlicher Ebene führte es zur Einrichtung von Gemeinderäten, die die Erbringung von Diensten für Kinder beaufsichtigen. Diese Räte haben zusammen mit ihrer nationalen Dachorganisation, dem Nationalen Rat für die Rechte von Kindern und Jugendlichen vielfältige Funktionen: sie dienen als öffentliches Forum, in dem Probleme der Kinderarbeit diskutiert und auf die öffentliche politische Agenda gesetzt werden können, sie verbreiten neue Ansätze, beispielsweise für die schulische Integration von Straßenkindern, oder sie wachen über das Wohlergehen von Kindern.

57. Vor diesem Hintergrund trat Brasilien als eines der sechs ursprünglichen Teilnehmerländer 1992 dem IPEC bei. Im folgenden Jahrzehnt erreichte Brasilien dank einer eindrucksvollen Entwicklung eine Schwelle im Kampf gegen Kinderarbeit. Die Erwerbsquote in der Altersgruppe 10 bis 17 Jahre fiel von 1992 bis 2004 um 36,4 Prozent (von 7.579.126 auf 4.814.612). Der Rückgang in der Altersgruppe 5 bis 9 Jahre war mit 60,9 Prozent im gleichen Zeitraum noch ausgeprägter. 1992 waren insgesamt 636.248 Kinder erwerbstätig gegenüber lediglich 248.594 im Jahr 2004³⁰.

58. Zum Rückgang der Kinderarbeit ab der Mitte der neunziger Jahre haben viele Faktoren beigetragen. Ein Grund dafür ist der hohe Grad der sozialen Mobilisierung in Brasilien. Eine Reihe von nichtstaatlichen Organisationen führen auf örtlicher und nationaler Ebene Programme durch, um Armut zu bekämpfen, den Lebensstandard zu verbessern (z.B. in den Bereichen grundlegende sanitäre Einrichtungen, Gesundheit und Bildung) und die grundlegenden Rechte zu fördern. Einige innovative Maßnahmen waren äußerst erfolgreich, z.B. die Mobilisierung des Unternehmenssektors und örtlicher Behörden durch zwei zielgerichtete Programme der Abrinq-Stiftung („Kinderfreundliches Unternehmen“ und „Kinderfreundlicher Bürgermeister“). Erwähnung verdient auch die Mobilisierung von Medien schaffenden und -einrichtungen durch die Nachrichtenagentur für die Rechte der Kinder (ANDI), da sie der Bewegung für die Rechte der Kinder in Brasilien in beispielloser Weise Publizität verschafft hat. Die Gewerkschaften haben ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt, und sie haben ihre Herangehensweise an die Frage der Kinderarbeit in diesem

der von 3,9 Prozent. Im Rahmen des 11. Fünfjahresplans (2006-10) ist jedoch beabsichtigt, die Bildungsausgaben auf 4 Prozent des BIP zu steigern.

²⁸ Siehe K. Basu: „Child labor: Cause, consequence, and cure, with remarks on international labor standards“, in *Journal of Economic Literature* (Nashville, Bd. 37, Nr. 3, Sept. 1999), S. 1086-1087. Basu verwendete Daten der IAO von 1996.

²⁹ Organização Internacional do Trabalho [ILO]: *Boas práticas de combate ao trabalho infantil: os 10 anos do Ipec no Brasil* (Brasília, 2003).

³⁰ Organização Internacional do Trabalho [ILO]: *O Brasil sem trabalho infantil! Quando? Projeção de estimativas de erradicação do trabalho infantil, com base em dados de 1992-2003* (Brasília, 2005).

Zeitraum radikal verändert, indem sie mit Hilfe von Lehrgängen, Seminaren, Veröffentlichungen, Mobilisierungsbemühungen und Erhebungen ein umfangreiches Aufklärungsprogramm durchgeführt haben, das maßgeblich zu den Diskussionen über Alternativen zur Kinderarbeit beigetragen hat (z.B. die Mobilisierung von Öffentlichkeit und örtlichen Behörden, um Alternativen zur Betätigung von Kindern in der Schuhwarenindustrie in Franca im Staat São Paulo zu diskutieren). Ein entscheidender Durchbruch wurde mit der Einrichtung einer einzigartigen und innovativen viergliedrigen Struktur erzielt, dem Nationalen Forum für die Verhütung und Beseitigung der Kinderarbeit, das Ende 1994 als ständige Einrichtung geschaffen wurde, in der soziale Akteure einen Konsens herbeiführen und über Maßnahmen und Fragen im Zusammenhang mit Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung diskutieren können. Die neue Verfassung führte die achtjährige Schulpflicht ein, die im Februar 2006 auf neun Jahre verlängert wurde. Ab Mitte der neunziger Jahre gelang bei den Einschulungsquoten in den ärmsten Regionen – im Norden, Nordosten und mittleren Westen – ein wichtiger Durchbruch, bewirkt durch ein nachdrückliches Engagement der staatlichen Politik im Rahmen des Programms „Jedes Kind in die Schule“, gestützt auf Programme für Bargeldzahlungen gegen Schulbesuch an bedürftige Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter³¹ und auf das Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (PETI), das 1996 eingerichtet wurde und jetzt über 1 Million Kinder im Alter von 9 bis 15 erreicht³². Die Nettoeinschulungsquote in der Altersgruppe von 7 bis 14 Jahren, die 1991 noch bei 86 Prozent gelegen hatte, stieg bis 1999 auf 96 Prozent. Das Ziel der universellen Grundschulbildung war damit praktisch erreicht. Daraufhin zog auch die Nachfrage nach weiterführender Bildung stark an; die Quote des Sekundarschulbesuchs stieg ab 1995 um 10 Prozent pro Jahr, eine Wachstumsrate, die wohl in keinem anderen Land erreicht wurde.

Zusammenfassung: Die Bedeutung grundsatzpolitischer Entscheidungen

59. Die Beseitigung der Kinderarbeit und die Verringerung der Armut durch wirtschaftliche Entwicklung gehen Hand in Hand. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht automatisch. Es kommt sehr darauf an, welche grundsatzpolitischen Entscheidungen getroffen werden und ob sie kohärent

³¹ Das Programm *Bolsa Escola* (1995) und seit 2003 das Programm *Bolsa Família*, das im Februar 2006 13.362.210 Kinder erfaßte.

³² Um die monatliche Beihilfe zu erhalten, sieht das Programm vor, daß alle Kinder die Schule besuchen und sich an außerschulischen Tätigkeiten wie Sport-, Kunst-, Tanz- oder Musikunterricht beteiligen.

sind. Die Beseitigung der Kinderarbeit geht schneller voran, wenn den Armen durch entsprechende Strategien neue Chancen eröffnet werden³³. Wenn sich beispielsweise die Entwicklungsanstrengungen auf die Verringerung der ländlichen Armut konzentrieren, wenn die Dauer des obligatorischen Schulbesuchs schrittweise verlängert wird und wenn staatliche Stellen, Arbeitgeber, Gewerkschaften und andere mit vereinten Kräften die Gesetze über das Mindestalter für Arbeit durchsetzen und Kindern so die Chance geben, der Falle zu früher Arbeit, vor allem unter gefährlichen Bedingungen, zu entgehen, dann wird die Bekämpfung der Kinderarbeit Fortschritte machen.

60. Die Beispiele aus Asien und Brasilien untermauern die Botschaft, daß die Verringerung von Armut und Massenbildung wichtige Voraussetzungen dafür sind, die Länder an den kritischen Punkt zur Beseitigung der Kinderarbeit zu bringen. Und wenn Brasilien und China diesen historischen Übergang schaffen, können andere dies sicherlich auch.

Fortschritte bei der Ratifikation und der Umsetzung der Normen

61. Ein wichtiger Teil des Gesamtbilds sind die Fortschritte bei den IAO-Normen. 1999 war für die Normensetzung auf dem Gebiet der Kinderarbeit ein entscheidendes Jahr. Das damals verabschiedete Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit veranlaßte die Mitgliedstaaten der IAO, sich nicht nur zu Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, sondern generell zur Bekämpfung der Kinderarbeit zu verpflichten. Dieses Engagement kam zunächst dadurch zum Ausdruck, daß in den folgenden Jahren das genannte Übereinkommen Nr. 182 und das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, eine beispiellose Zahl von Ratifikationen verzeichneten. Zusätzlich zu den 156 Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 182 erreichte das Übereinkommen Nr. 138 eine Gesamtzahl von 141 Ratifikationen, davon 73 seit dem Jahr 1999, während 68 auf den Zeitraum von 1973 bis 1999 entfielen. Tatsächlich hatte schon vor der Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 182 eine beschleunigte Ratifikation des Übereinkommens Nr. 138 eingesetzt.

62. Diese wachsende Unterstützung für die wichtigsten IAO-Normen im Bereich der Kinderarbeit ist ein klarer Beweis für das politische Engagement der Mitgliedstaaten, auch wenn in den ver-

³³ Siehe G. Wood: „Staying secure, staying poor: The ‘Faustian bargain’“, in *World Development* (Oxford, März 2003), Bd. 31, Nr. 3, S. 459.

schiedenen Regionen die Fortschritte vor Ort uneinheitlich waren.

63. Natürlich ist die Ratifikation eines internationalen Rechtsinstruments nur ein erster Schritt zur Bekämpfung der Kinderarbeit, und in vielen Fällen steht die praktische Verwirklichung der bei der Ratifikation abgegebenen Zusagen noch aus. Dennoch gibt es in vielen Teilen der Welt ermutigende Fortschritte, und die vorliegende Analyse dürfte dazu beitragen, die Förderungsbemühungen in den kommenden Jahren noch genauer auf das angestrebte Ziel auszurichten.

64. Es muß auch betont werden, daß die in der Erklärung vorgesehenen Gesamtberichte nicht die Anwendung der entsprechenden Übereinkommen selbst, sondern der ihnen zugrunde liegenden Prinzipien untersuchen. Andererseits stellen die Gesamtberichte darauf ab, ein dynamisches Gesamtbild zu zeichnen, das alle Informationen beinhaltet, über die das Internationale Arbeitsamt verfügt. Wenn hier also auf die Übereinkommen eingegangen wird, dann deshalb, weil die Ratifikationen das wachsende politische Engagement der Mitgliedstaaten sichtbar machen und weil das Amt im Anschluß an diese Ratifikationen weitere Informationen erhalten hat.

Überblick

65. Insgesamt haben fast 87 Prozent der Mitgliedstaaten das Übereinkommen Nr. 182 ratifiziert. In diesen Staaten leben mehr als drei Viertel (77 Prozent) aller Kinder der Welt. Das komplexere Übereinkommen Nr. 138 wurde von über 79 Prozent der Mitgliedstaaten ratifiziert, auf die knapp zwei Drittel (63 Prozent) der Kinder der Welt entfallen. Diese Zahlen zeigen nicht nur, daß die beiden wichtigsten IAO-Übereinkommen von einer deutlichen Mehrheit der Länder angenommen wurden, sondern auch, daß ein großer Teil der Kinder der Welt von ihnen erfaßt wird. Allerdings haben 20 IAO-Mitgliedstaaten bisher keines der beiden Übereinkommen ratifiziert. Das Übereinkommen Nr. 182 wurde von 21 Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert, während beim Übereinkommen Nr. 138 noch 36 Ratifikationen ausstehen³⁴.

Afrika

66. 42 der 53 afrikanischen Länder haben die beiden wichtigsten IAO-Übereinkommen zur Kinderarbeit ratifiziert, nur fünf keines der beiden. Insgesamt

samt ist die Ratifizierungsquote in Afrika also recht gut, vor allem hinsichtlich des prozentualen Anteils der erfaßten Kinder. Zu den Ländern, die keines der Übereinkommen ratifiziert haben, gehören diejenigen, die in letzten Jahren schwere interne Konflikte erlebt haben, z.B. Sierra Leone und Somalia.

Amerika

67. Von den 35 Ländern dieser Region haben 25 die beiden wichtigsten IAO-Übereinkommen zur Kinderarbeit ratifiziert. Die beiden Länder mit der größten Kinderpopulation, die Vereinigten Staaten (75.893.000) und Mexiko (39.800.000), haben das Übereinkommen Nr. 182 ratifiziert, das Übereinkommen Nr. 138 jedoch nicht.

Arabische Staaten

68. Alle arabischen Staaten haben das Übereinkommen Nr. 182 ratifiziert, und für das Übereinkommen Nr. 138 steht lediglich noch die Ratifikation von Bahrain, Katar und Saudi-Arabien aus, so daß 12.534.000 Kinder (von insgesamt 37.030.000) von dem letztgenannten Übereinkommen nicht erfaßt sind.

Asien

69. Von den 29 asiatischen Ländern haben 14 beide IAO-Übereinkommen zur Kinderarbeit ratifiziert. Die verbleibenden Länder scheinen eher abgeneigt, das Übereinkommen Nr. 138 zu ratifizieren, so daß über die Hälfte der in Asien lebenden Kinder unter 18 Jahren noch nicht von diesem Übereinkommen erfaßt sind. Die Tatsache, daß Indien, das Land mit der höchsten Kinderpopulation der Welt, keines der beiden Übereinkommen ratifiziert hat, treibt den weltweiten prozentualen Anteil der nicht durch die grundlegenden Übereinkommen erfaßten Kinder in die Höhe. Die jüngsten IAO-Mitgliedstaaten im Pazifik haben noch gar keine IAO-Übereinkommen ratifiziert, sie haben jedoch ihre Bereitschaft dazu erkennen lassen.

Europa

70. Die Ratifizierungsquote in Europa ist ermutigend: von insgesamt 49 Ländern haben nur sechs die beiden Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 noch nicht ratifiziert, nämlich Armenien, Estland, Lettland, die Tschechische Republik, Turkmenistan und Usbekistan.

Ratifikationsaussichten

71. Die meisten Länder, die diese Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, haben mitgeteilt, daß sie dies beabsichtigen oder daß der Ratifikationsprozeß eingeleitet ist. Es gibt nur einige wenige Fälle, in denen die Regierungen berichten,

³⁴ Dieser Teil befaßt sich nur mit den Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182, den grundlegenden Übereinkommen zur Kinderarbeit, die unter die Erklärung fallen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß für einige Länder, darunter solche, die hier genannt sind, nach wie vor die niedrigeren Normen früherer Übereinkommen über das Mindestalter gelten, weil sie das Übereinkommen Nr. 138 noch nicht ratifiziert haben. So sind 10 Länder immer noch Vertragsparteien des Übereinkommens (Nr. 5) über das Mindestalter in gewerblichen Betrieben, 1919.

daß sie nicht in der Lage sein werden, die Übereinkommen in naher Zukunft zu ratifizieren.

Sonstige internationale Rechtsinstrumente

72. Nach der Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 182 im Jahr 1999 wurden im folgenden Jahr drei neue internationale Rechtsinstrumente verabschiedet, die sich konkret mit einigen der Probleme befassen, die der Definition nach zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit gehören, nämlich:

- das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten³⁵;
- das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie³⁶; und
- das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Protokoll von Palermo)³⁷.

73. Die rasche Ratifikation dieser Instrumente, die den völkerrechtlichen Schutz auf diesem Gebiet verbessern, ist zu begrüßen; allerdings ist das Ratifikationsniveau noch nicht so hoch wie bei den Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182.

74. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989 wurde weltweit von praktisch allen Staaten ratifiziert (die einzigen Ausnahmen sind die Vereinigten Staaten und Somalia). Die Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 wurden wesentlich häufiger ratifiziert als die oben genannten Protokolle: Das Fakultativprotokoll über Kinder und bewaffnete Konflikte erfaßt etwas über die Hälfte der Kinder auf der Welt (54 Prozent), und das Fakultativprotokoll über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie nur etwa ein Drittel (36 Prozent). Das Protokoll von Palermo erfaßt derzeit weltweit nur etwa ein Viertel der Kinder (26 Prozent).

³⁵ Verabschiedet durch Resolution A/RES/54/263 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. Mai 2000 und in Kraft getreten am 18. Januar 2002 (zum jetzigen Zeitpunkt 92 Ratifikationen).

³⁶ Verabschiedet durch Resolution A/RES/54/263 der Generalversammlung vom 25. Mai 2000 und in Kraft getreten am 12. Februar 2002 (zum jetzigen Zeitpunkt 90 Ratifikationen).

³⁷ Verabschiedet durch Resolution A/RES/55/25 der Generalversammlung vom 15. November 2000 und in Kraft getreten am 25. Dezember 2003 (zum jetzigen Zeitpunkt 86 Ratifikationen).

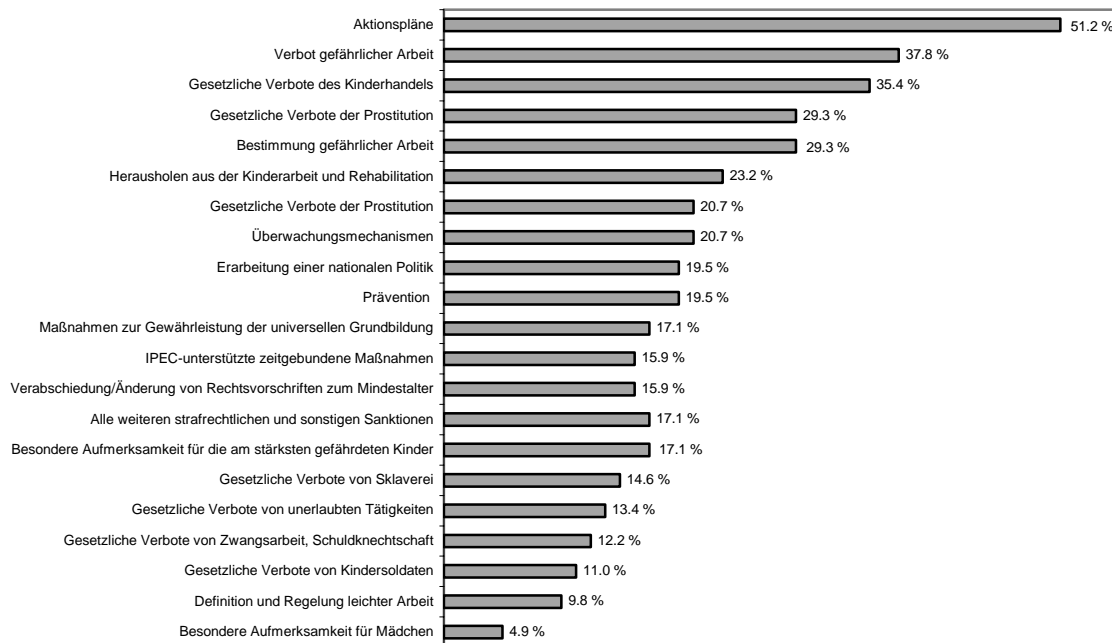
Auswirkungen der Ratifikation der Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 auf das einzelstaatliche Handeln

75. In welchem Maß setzen die Länder ihr durch die Ratifikation bekundetes Engagement in konkrete gesetzgeberische, grundsatzpolitische und operative Maßnahmen gegen Kinderarbeit um? Es ist naturgemäß schwierig, ein vollständiges Bild aller Aktionen und Maßnahmen zu erhalten, die Länder zur Bekämpfung der Kinderarbeit unternehmen. Ein zuverlässiger Weg zur Beurteilung der Maßnahmen, die die Staaten seit 1999 im Zusammenhang mit der Ratifikation der Übereinkommen unternommen haben, ist jedoch die Prüfung der Berichte, die dem Sachverständigenausschuß der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen vorgelegt wurden. Seit 1999 gingen beim Amt mehr als 200 Erstberichte der Mitgliedstaaten über die Durchführung der beiden Übereinkommen ein, die in der Mehrzahl vom Sachverständigenausschuß geprüft wurden. Vom Ausgangsjahr 1999 an vermitteln diese Berichte der Regierungen über ihr Handeln ein relativ genaues Bild, in welchem Ausmaß die Verpflichtungen der Länder aus den Übereinkommen zu positiven Maßnahmen geführt haben. Natürlich sind die vor 1999 im Rahmen des Übereinkommens Nr. 138 durchgeführten Maßnahmen, deren Wert nicht unterschätzt werden darf, hier nicht berücksichtigt. Jedoch vermitteln die Regierungsberichte seit 1999 (siehe Abbildung 1.5) einen Überblick über Bereiche mit intensiver Aktivität und solche, in denen noch Handlungsbedarf besteht. Somit gibt es klare Beweise dafür, daß die Ratifikationen dieser Urkunden eine unmittelbare und positive Wirkung auf die staatlichen Maßnahmen zur Beseitigung der Kinderarbeit, einschließlich ihrer schlimmsten Formen, ausübte. Auch dies ist Teil jenes Gesamtbilds, über das im Rahmen der Folgemaßnahmen zu der Erklärung erforderlich ist.

76. Selbstverständlich ist die Ratifikation nicht das Ende, sondern der Anfang eines Prozesses, der zur völligen Abschaffung der Kinderarbeit führen sollte. Darum ergibt das, was in den diesem Abschnitt dargestellt wurde, ein unvollständiges Bild. Es bezieht sich nur auf die Erkenntnisse, die aus den Erstberichten nach der Ratifikation dieser Übereinkommen gewonnen wurden, während die Beiträge der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und anderer Akteure der Zivilgesellschaft nicht berücksichtigt sind. Aber es liefert immerhin zuverlässige Anhaltspunkte für die Gestaltung der künftigen Agenda zur Bekämpfung der Kinderarbeit.

77. Verschiedene ermutigende Entwicklungen sind unübersehbar. Viele Länder haben damit begonnen, partielle oder umfassende Politiken zur Bekämpfung der Kinderarbeit auszuarbeiten, ein wesentlicher Punkt der IPEC-Förderungsarbeit

Abbildung 1.5. Maßnahmen, über die im Rahmen der Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 seit 1999 berichtet wurde (prozentualer Anteil der vorgelegten Berichte)



Quelle: IPEC; Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR).

und eine Forderung der beiden Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182. Neben dieser intensiven Aktivität im Bereich der Politikformulierung ist eine weitere signifikante Entwicklung zu beobachten: Die Verabschiedung von Aktionsplänen, mit denen gegen eine oder mehrere Kategorien der Kinderarbeit und ihrer schlimmsten Formen vorgegangen werden soll. Andere Bereiche, die eine intensive Aktivität erkennen lassen, sind die Verabschiedung von Gesetzen gegen den Menschenhandel, insbesondere den Kinderhandel, und gegen die Beteiligung von Kindern an Prostitution und der Herstellung von Pornographie, sowie das Verbot gefährlicher Arbeit für alle Kinder unter 18 Jahren. Dies sind ermutigende Anzeichen, die in Zukunft noch gestärkt werden sollten und den Weg für eine weitere Unterstützung durch die IAO weisen.

78. Eine große Anzahl von Ländern hat zeitgebundene Maßnahmen gegen eine oder mehrere der schlimmsten Formen der Kinderarbeit eingeleitet. Es gilt jedoch festzuhalten, daß praktisch alle zeitgebundenen Maßnahmen, über die Regierungen Bericht erstatteten, in Ländern mit einem IPEC-Projekt zur Unterstützung des Zeitgebundenen Programms für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit ergriffen wurden. Die Länder müssen unbedingt damit beginnen, ohne Unterstützung von außen zeitgebundene Ziele für

die Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit festzulegen.

79. Zwar ist die intensive Aktivität bei der Politikformulierung und der Verabschiedung von Aktionsplänen ermutigend, die Aufmerksamkeit für besonders gefährdete Kinder ist in diesem Rahmen jedoch sehr begrenzt, und noch geringer ist die Aufmerksamkeit für die besondere Situation von Mädchen. Eine angemessene Berücksichtigung der besonderen Situation dieser Gruppen kann über Erfolg oder Mißerfolg beim Kampf gegen die Kinderarbeit, insbesondere ihrer schlimmsten Formen, entscheiden. Die Länder sollten also dazu ermutigt werden, sich stärker mit diesen Fragen zu befassen und sich, falls erforderlich, um technische Zusammenarbeit zu bemühen. In bezug auf die technische Zusammenarbeit zeigen die IPEC-Daten, daß Länder, denen zeitgebundene Programme zugute kommen, deutlich erfolgreicher dabei sind, die besondere Aufmerksamkeit für Mädchen und andere schutzbedürftige Kinder in ihre Politiken gegen Kinderarbeit aufzunehmen.

80. Aus dem Gesamtbild geht ferner hervor, daß nur wenigen Regierungsberichten zufolge Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit von Kindern, einschließlich Schuldarbeit, Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Dies ist enttäuschend, denn nach den Schätzungen des letztjährigen

Gesamtberichts über Zwangsarbeit sind zwischen 40 und 50 Prozent aller Opfer von Zwangsarbeit Kinder, d.h. es gibt 5,7 Millionen Kinder in Zwangs- und Schularbeit³⁸.

81. Es gab auch kaum Berichte über Verbesserungen der Rechtsvorschriften gegen die Beteiligung, Vermittlung oder das Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von Drogen und zum Drogenhandel. Dies ist sehr besorgniserregend, denn die Praxis zeigt, daß bisher nur wenige Länder über angemessene Rechtsvorschriften in diesem Bereich verfügen und daß diese Lücken in der nationalen Gesetzgebung die allseitigen Anstrengungen, vordringlich die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu beseitigen, behindern. Zum Teil befaßt sich das IPEC mit diesem Problem, indem es den Ländern behilflich ist, gefährliche Kinderarbeit zu definieren.

82. Insgesamt gibt es zwar viele ermutigende Anzeichen, denen zufolge sich die Ratifikation der Übereinkommen positiv auf die nationalen Rahmenbedingungen für die Bekämpfung der Kinderarbeit ausgewirkt hat, es gibt jedoch auch Bereiche, die eine stärkere Beachtung erfordern. Dies sollte nicht nur für die Länder, sondern auch für die technische Zusammenarbeit der IAO und die Tätigkeit anderer internationaler Organisationen, der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie der nichtstaatlichen Organisationen eine Orientierungshilfe sein.

Die zentrale Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

83. Die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer waren in der Vergangenheit stets Vorreiter bei der Förderung der internationalen Arbeitsnormen, auch derer, die das Verbot der Kinderarbeit betreffen. Und durch die Internationale Arbeitsorganisation, an deren Gründung sie mitgewirkt haben, spielen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände bei den nationalen und internationalen Bemühungen um die Bekämpfung der Kinderarbeit auch weiterhin eine äußerst wichtige Rolle.

84. Die Mitarbeit der Arbeitgeber beim Kampf gegen die Kinderarbeit ist unverzichtbar, weil sie dafür sorgen können, daß es in ihren Unternehmen keine Kinderarbeit gibt. Sie haben auch großen Einfluß auf diejenigen, die Kinder beschäftigen – häufig Kleinunternehmen in der informellen Wirtschaft. Darüber hinaus haben die nationalen Arbeitgeberverbände die Möglichkeit, bei der Erhebung von Daten über die Verbreitung der

Kinderarbeit in verschiedenen Sektoren behilflich zu sein, die Ausarbeitung einer geeigneten nationalen Politik für die Beseitigung der Kinderarbeit zu beeinflussen, in Partnerschaft mit Gewerkschaften und nichtstaatlichen Organisationen entsprechende Gegenmaßnahmen zu konzipieren, insbesondere Berufsausbildung und Vermittlung praktischer Fertigkeiten für arbeitende Kinder, und der Öffentlichkeit die negativen Seiten der Kinderarbeit sowie die Rechte der Kinder bewußt zu machen. Arbeitgeberverbände können jedoch nicht nur auf nationaler Ebene etwas bewirken. Durch die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) sind sie auch auf der internationalen Bühne aktiv und unterstützen die Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit durch eine Vielzahl von Kapazitätsaufbaumaßnahmen, einschließlich der Ausarbeitung von Leitlinien für entsprechende Aktionen.

85. Es waren Arbeitnehmerverbände, die in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts als erste Kampagnen gegen Kinderarbeit forderten³⁹. Kinderarbeit steht nach wie vor im Widerspruch zu den Zielen der Gewerkschaften überall auf der Welt und ist somit ein wichtiger Ausgangspunkt für den Aufbau von Arbeitnehmerverbänden. Als Massenorganisationen können die Gewerkschaften bei den Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit ihre Stärken einsetzen. Kollektivverhandlungen – als Teil des sozialen Dialogs – gehören zu den wichtigsten Strategien der Gewerkschaften im Kampf gegen Kinderarbeit. Als kampagnenerfahrene Organisationen können Gewerkschaften neue Botschaften verbreiten und die arbeitsrechtliche Gesetzgebung und Praxis unmittelbar beeinflussen. Als vertikal integrierte Organisationen bilden sie ein einzigartiges Bindeglied zwischen der globalen und der nationalen Ebene in Problemfeldern, die mit dem sozialen Schutz und den Rechten von Kindern zu tun haben. Die Gewerkschaften bringen gute Voraussetzungen dafür mit, eine Wächterrolle zu übernehmen und unmittelbar tätig zu werden, um Kinderarbeit zu verhüten, Kinder aus Arbeitssituationen herauszuholen und bei der Bereitstellung von Alternativen in Form einer qualitativ hochwertigen Bildung und der Vorbereitung auf die Arbeitswelt der Erwachsenen mitzuhelfen. Den Lehrerverbänden kommt auf nationaler und internationaler Ebene eine Schlüsselrolle bei der Förderung der Bildung für alle zu. Schließlich nimmt auch der Internationale Bund freier Gewerkschaften (IBFG) mit seinem Eintreten für die Beseitigung der Kinderarbeit im Rahmen der breiteren Debatte über Menschenrechte und Entwicklung nach wie vor eine zentrale Rolle wahr.

³⁸ IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*; Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005, Abs. 61. Siehe auch IPEC: *Every child counts*, a.a.O., S. 26.

³⁹ Siehe A. Fyfe und M. Jankanish: *Trade unions and child labour: A guide to action* (Genf, IAA, 1997), S. 2.

Das Erreichen einer kritischen Schwelle bei der Beseitigung der Kinderarbeit

86. Ein Teil der genannten Erkenntnisse bezieht sich auf erfolgreiche Methoden zur Beseitigung der Kinderarbeit. Wenn wir untersuchen, wie die Gesellschaften beim Kampf gegen die Kinderarbeit einen kritischen Übergangspunkt erreichen können, liegt es auf der Hand, die Erfahrungen aus der Vergangenheit heranzuziehen.

87. Die moderne Geschichte der Kinderarbeit begann in den Industrieländern mit der industriellen Revolution in England⁴⁰. Bis Ende des 18. Jahrhunderts wurde Kinderarbeit kaum in Frage gestellt. Als die erste Industrienation war das Vereinigte Königreich dennoch in vielerlei Hinsicht eher untypisch in Bezug auf Ausmaß und Intensität der Kinderarbeit⁴¹. 1833 machten Kinder und Jugendliche in vielen britischen Textilfabriken ein bis zwei Drittel aller Arbeiter aus, und 1842 in vielen Bergwerken über ein Viertel. Kinderarbeit war im Vereinigten Königreich stärker verbreitet als in jedem anderen Land in der Vergangenheit oder Gegenwart⁴². Die langfristige Tendenz ist jedoch eindeutig. Der Anteil arbeitender Kinder im Alter von 10 bis 14 Jahren, der 1851 noch bei 30 Prozent lag, war bis 1901 auf 17 Prozent gefallen⁴³. Die kritische Schwelle wurde offensichtlich Anfang der 1870er Jahre erreicht, als die staatliche Schulbildung eingeführt wurde. Auch in den Vereinigten Staaten lag die Erwerbsquote von Kindern um 1900 bei 17 Prozent, während die erste Volkszählung in Frankreich 1896 für Kinder eine Erwerbsbeteiligung von 20 Prozent feststellte⁴⁴.

88. Auch in Japan setzte im 19. Jahrhundert die Industrialisierung ein, aber das Land ergriff gleichzeitig Schutzmaßnahmen für Kinder und baute das bereits hohe Alphabetisierungsniveau

weiter aus. 1905 war die allgemeine Grundschulbildung in Japan fast vollständig erreicht, und als 1911 das erste Arbeitsgesetz eingeführt wurde, besuchten 98 Prozent der Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren die Schule. Damit verminderte Japan das Problem umfangreicher Kinderarbeit.

89. Vor rund einem Jahrhundert war also die Ära extensiver Kinderarbeit in den ersten Industriestaaten vorbei. Die historische Wasserscheide für den Rückgang der Kinderarbeit scheint in den meisten Fällen um 1900 erreicht worden zu sein, als die Erwerbsquote von Kindern unter die 20-Prozent-Marke fiel.

90. Eine Untersuchung früherer und heutiger Beispiele zeigt, daß die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit möglich ist, wenn an vielen Fronten gleichzeitig vorgegangen wird. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum ist keineswegs der einzige Faktor beim Rückgang der Kinderarbeit. Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt der Erwachsenen, technologische Veränderungen, rückläufige Fertilitätsraten, Verfügbarkeit guter Schulen, sich ändernde kulturelle Strukturen (einschließlich Veränderungen des Machtgefüges innerhalb der Familie zugunsten einer größeren Eigenständigkeit der Frauen) sowie Rechtsinstrumente und ihre Durchsetzung – all dies kann zu einem radikalen Rückgang der Kinderarbeit führen. Aber es muß dafür gesorgt werden, daß diese Faktoren zusammenwirken, um einen positiven Kreislauf in Gang zu setzen.

91. Wie läßt sich dies verwirklichen? Der Ökonom Kaushik Basu hat das Konzept multipler Gleichgewichte verwendet, um zu illustrieren, wie Gesellschaften in einem Teufelskreis der Armut mit hoher Kinderarbeit gefangen sein können und wie es gelingen kann, ihr „Kippen“ in einen Tugendkreis zu bewirken, in dem sich eine geringe Kinderarbeit von selbst weiter trägt⁴⁵.

⁴⁰ Das heißt nicht, daß die Geschichte anderer Länder hinsichtlich der Beseitigung der Kinderarbeit zu vernachlässigen wäre. Deutschland z.B. war eines der ersten Länder, das im Zusammenhang mit Gesetzen über Kinderarbeit die Schulpflicht einführt. Siehe Weiner, a.a.O., S. 127-131.

⁴¹ J. Humphries: *Child labour: The experience of today's advanced economies and the lessons of the past*, Referat für die Konferenz über "The Economics of Child Labour" (Oslo, 28.-29. Mai 2002), S. 18.

⁴² Ebd.

⁴³ Ebd., S. 19; siehe auch Cunningham: „*Combating child labour: The British experience*“, in H. Cunningham; P.P. Viazzo (Hrsg.): *Child labour in historical perspective, 1800-1985: Case studies from Europe, Japan and Colombia* (Florenz, UNICEF, 1996), S. 42.

⁴⁴ Humphries, a.a.O., S. 19-20.

⁴⁵ K. Basu: „The economics of child labor“, in *Scientific American* (New York, Okt. 2003), Bd. 289, Nr. 4, S. 84-91. Dieses Modell ist eng mit dem Konzept des „Tipping Point“ verknüpft.

Kasten 1.3.

Aus der Geschichte lernen: Warum ging die Kinderarbeit zurück?

Was verursachte in den ersten Industriestaaten den Rückgang der Kinderarbeit? Im Lauf der Jahre wurden zahlreiche Erklärungen dazu vorgelegt, die sich auf vier grundlegende Faktoren reduzieren lassen.

Das einfachste Argument lautet, daß Kinderarbeit durch Armut bedingt ist. Mit steigendem Haushaltseinkommen ging der von Kindern zu leistende ökonomische Beitrag zwangsläufig zurück. Steigende Löhne erlaubten es den Arbeiterfamilien, ihre Strategie zu ändern und in ihre Kinder zu investieren, indem sie sie zur Schule schickten.

Das zweite Argument legt den Schwerpunkt auf den Stand der technischen Entwicklung. Die frühe Phase der Industrialisierung war sehr arbeitsintensiv, als die Technologie jedoch anspruchsvoller wurde, beispielsweise in den Bergwerken und Textilfabriken, waren Kinder als Arbeitskräfte weniger gefragt.

Die traditionelle Erklärung stellt auf die Gesetzgebung als wichtigsten Faktor ab, aber welcher Teilbereich ausschlaggebend war, darüber gehen die Meinungen auseinander. Einige vermuten, die Gesetze über das Mindestalter für Arbeit und die flankierenden Maßnahmen seien der kritische Punkt gewesen. Andere betonen, daß die Gesetze über die Schulpflicht das zentrale Element staatlicher Interventionen waren und leichter durchzusetzen sind.

Schließlich weisen manche Historiker auch auf eine neue Sicht der Kindheit im Gefolge der Romantik hin, die die Vorstellung entwickelte, daß Kinder Rechte hätten und daß es die Pflicht des Staates sei, die Schutzlosen zu verteidigen. So wurde zu Beginn des 19. Jahrhunderts erstmalig die Behauptung aufgestellt, Kinder hätten das Recht, *nicht* zu arbeiten.

Tatsächlich sind jedoch alle Einzelerklärungen unzureichend. Jeder dieser Faktoren spielte beim historischen Rückgang der Kinderarbeit eine wichtige Rolle, und in der Regel ergänzten sie einander. Wirtschaftliches Wachstum allein genügt nicht, aber ohne ein solches Wachstum werden gezieltere direkte Maßnahmen gegen Kinderarbeit nicht erfolgreich sein.

Quelle: H. Cunningham: *Child labour and industrialization*, Hauptabteilung Arbeitsbedingungen und Arbeitsumwelt, Arbeitspapier Nr. 1, (Genf, IAA, 1995.)

Gesellschaftliches Gleichgewicht mit hoher Kinderarbeit

92. Weit verbreitete Kinderarbeit kann *selbstverstärkend* wirken. In einer Situation der Massenarmut etwa ist Kinderarbeit Teil der Überlebensstrategie armer Familien. Dies vergrößert das Reservoir der Arbeitskräfte, was die Löhne nach unten drückt und somit die Familien noch stärker überzeugt, daß ihre Kinder arbeiten sollten statt zur Schule zu gehen. Der ökonomische Wert, den Kinder verkörpern, sorgt für hohe Fertilitätsraten, die wiederum das Angebot an Arbeitskräften erhöhen. Massive Kinderarbeit hält die Arbeitgeber auch davon ab, in neue Technologien zu investieren. Hinzu kommt, daß in einer Gesellschaft, in der Kinderarbeit die Norm ist, die Nachfrage nach Bildung gering und die Durchsetzung von Gesetzen über Mindestalter und Schulpflicht schwierig ist. Schließlich werden Kinderarbeiter, wenn sie erwachsen werden, höchst wahrscheinlich ihre eigenen Kinder ebenfalls zur Arbeit und nicht zur Schule schicken. In einer gesellschaftlichen Gleichgewichtssituation mit hoher Kinderarbeit können daher Familien und ganze Gesellschaften in einem Teufelskreis der Armut gefangen sein.

Der Weg zu einem gesellschaftlichen Gleichgewicht mit geringer Kinderarbeit

93. Es ist jedoch möglich, zu einem neuen Gleichgewicht zu gelangen, in dem die auf die

Beseitigung der Kinderarbeit zielenden Kräfte sich zu einem Tugendkreis vereinigen, der sich dann selbst verstärkt. Nehmen wir die oben genannte Gesellschaft, die in einem Gleichgewicht mit hoher Kinderarbeit gefangen ist. Nehmen wir ferner an, Kinderarbeit würde verboten und dieses Verbot auch durchgesetzt. Nehmen wir an, es würde der obligatorische Schulbesuch bis zur unteren Sekundarstufe (bis zum Alter von 14 Jahren) eingeführt und durchgesetzt, und Qualitätsverbesserungen würden die Schulbildung für arme Kinder und ihre Familien attraktiv machen, so daß die Nachfrage nach Bildung steigt. Dadurch stehen weniger Kinder für den Arbeitsmarkt zur Verfügung. Arbeitgeber, die Kinderarbeiter einsetzten, werden nach Erwachsenen suchen, die die Lücken ausfüllen. Unternehmen, die Kinder beschäftigten, müssen möglicherweise in neue Technologien investieren, wodurch die Nachfrage nach Kinderarbeit weiter sinkt. Die Löhne der Erwachsenen und die Haushaltseinkommen werden steigen. Da die Eltern ausreichend verdienen, werden sie in ihre Zukunft investieren, indem sie ihre Kinder zur Schule schicken, und auf diese Weise wird der Nachschub an Kinderarbeitern weiter zurückgehen. In dieser neuen Situation sehen sich Familien, die ihre Kinder zur Arbeit schicken statt zur Schule, gesellschaftlicher Mißbilligung ausgesetzt. Das Recht der Kinder, *nicht* zu arbeiten, wird zur gesellschaftlichen Norm, also arbeiten auch weniger Kinder. Die Gesellschaft befindet sich in

einem neuen Gleichgewicht – die geringe Verbreitung von Kinderarbeit verstärkt sich selbst. Ist dieser neue Gleichgewichtszustand erst erreicht, verbleibt die Gesellschaft auch darin. Also ist nur eine einmalige Anstrengung erforderlich⁴⁶.

94. Gibt es einen bestimmten Mechanismus, der in einer Gesellschaft eine solche Zustandsveränderung in bezug auf Kinderarbeit auslöst? Die Analyse hat deutlich gemacht, daß auf breiter Front vorgegangen werden muß – im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Bereich – und daß die getroffenen Maßnahmen sich gegenseitig stützen. Aufgrund dieses strategischen Zusammenwirkens ist das Ganze größer als die Summe der einzelnen Teile. So war beispielsweise in den Vereinigten Staaten die Kinderarbeit bis 1900 weit verbreitet. Als jedoch auf Grund von Kampagnen und der Ausweitung der Schulbildung ein Rückgang einsetzte, vollzog er sich außerordentlich schnell. 1930 war die Kinderarbeit praktisch verschwunden⁴⁷.

95. Die beschriebenen historischen Erfahrungen scheinen zu belegen, daß die kritische Schwelle für die Beseitigung der Kinderarbeit bei einer Erwerbsbeteiligung von Kindern zwischen 10 und 20 Prozent liegt, da dann auch die Schulpflicht leichter durchzusetzen ist⁴⁸.

Eine Warnung

96. Hier ist eine Warnung angebracht. Die Überwindung der kritischen Schwelle erfolgt nicht automatisch, sondern erfordert ein gezieltes Vorgehen an vielen Fronten. Der Weg zur effektiven

Abschaffung der Kinderarbeit muß sorgfältig geplant werden. Wenn beispielsweise Wirtschaft und Bildung expandieren, kann dies insgesamt zu einer Verringerung der Kinderarbeit führen, aber das reicht nicht aus, um gegen viele der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vorzugehen. Aus der Gesellschaft ausgegrenzte Gruppen wie etwa die Roma in Mittel- und Osteuropa⁴⁹ werden von diesen breit angelegten Interventionen möglicherweise nicht erreicht. Hier kommt es entscheidend darauf an, einen auf den Rechten des Kindes beruhenden Ansatz zu verfolgen, der durch gezielte Interventionen, einschließlich Gesetzgebung und Gesetzesvollzug, gegen Kinderarbeit vorgeht.

97. Viele Länder sind dabei auf Hilfe angewiesen. Es ist jedoch wichtig, sich darüber klar zu werden, daß die heutigen Entwicklungsländer über viele Vorteile verfügen, die die ersten Industriestaaten vor hundert Jahren nicht hatten, nicht zuletzt ein förderliches Umfeld, das die Rechte des Kindes berücksichtigt, und ein akkumuliertes Wissen über Problemlösungen. Die Rolle der IAO besteht darin, erfolgreich dafür zu plädieren, daß die Abschaffung der Kinderarbeit zu einer nationalen und internationalen Priorität gemacht wird, und dann mit ihren Partnern darauf hinzuarbeiten, daß Bedürftige die Möglichkeit erhalten, in ihre Zukunft zu investieren und ihre Rechte zu sichern. Hier ist der konzeptionelle und grundsatzpolitische Rahmen, den die IAO bereitstellt, außerordentlich wichtig.

⁴⁶ Dies ist keine erschöpfende, sondern nur eine beispielhafte Veranschaulichung dieser „Rückkopplungsschleifen“ bei der Beseitigung der Kinderarbeit. Siehe auch Wood, a.a.O., über das Ausbrechen aus dem „faustischen Pakt“ einer auf Abhängigkeit gegründeten Sicherheit.

⁴⁷ Basu, a.a.O., S. 91.

⁴⁸ Siehe Weiner, a.a.O., S. 191.

⁴⁹ Siehe UNDP: *Avoiding the dependency trap: The Roma in Central and Eastern Europe* (2003).

Leitsätze und -konzepte

98. Eines der wichtigsten Ziele, das sich die Internationale Arbeitsorganisation bei ihrer Gründung 1919 setzte, war die Abschaffung der Kinderarbeit. Historisch gesehen war das wichtigste Instrument der IAO für die Verfolgung dieses Ziels die Annahme und Überwachung von Arbeitsnormen, denen der Gedanke eines Mindestalters für die Aufnahme einer Beschäftigung oder Arbeit zugrunde liegt. Außerdem gehörte von 1919 an⁵⁰ der Grundsatz der Verknüpfung zwischen den Normen für das Mindestalter und dem Schulbesuch zur IAO-Tradition der Normensetzung in diesem Bereich. Das Übereinkommen Nr. 138 legt fest, daß das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung nicht unter dem für die Beendigung der Schulpflicht geltenden Alter liegen darf.

Ein umfassender grundsatzpolitischer Rahmen

99. Die Grundelemente des Politikrahmens, an dem sich die IAO bei ihrem Kampf gegen die Kinderarbeit nach wie vor orientiert, wurden vor einer Generation festgelegt. Von den siebziger Jahren an, als das erste für alle Wirtschaftssektoren geltende Übereinkommen über Kinderarbeit (Nr. 138) verabschiedet wurde⁵¹, begann die IAO die Grundprinzipien eines umfassenden Ansatzes zur Beseitigung der Kinderarbeit zu artikulieren, der auf die Notwendigkeit breit gefächerter Interventionen abstellt: Umsetzung geeigneter IAO-Normen, wirksamere Arbeitsinspektion, Einführung der Schulpflicht, Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Ausbau der internationalen Solidarität und Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern sowie Bemühungen um die Herbeiführung eines gerechteren internationalen Handelssystems.

100. Weitere konzeptionelle und grundsatzpolitische Veröffentlichungen Anfang der achtziger Jahre⁵² untermauerten den Grundsatz, daß Kinder-

arbeit im breiteren Kontext der sozioökonomischen und insbesondere der makroökonomischen Politik sowie im Zusammenhang mit Beschäftigungsprogrammen, der Gleichstellung der Frau und der Ausweitung des Bildungssystems zu sehen ist. Ferner wurde darauf hingewiesen, daß auf nationaler und internationaler Ebene vorrangig gegen die schlimmsten Formen von Ausbeutung und gefährlichen Arbeitsbedingungen vorgegangen werden muß, die man nicht mit dem Argument der Armut rechtfertigen könne und deren Weiterbestehen bis zur völligen Überwindung der Armut nicht zugelassen werden dürfe.

Ein wachsender globaler Konsens

101. In den letzten Jahren wurden die grundlegenden Konzepte und Ansätze weiterentwickelt, um den Änderungen der neunziger Jahre Rechnung zu tragen. Als erstes wurde 1989 das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes angenommen. Es ermutigte dazu, Kinderarbeit sowohl als Menschenrechts- wie auch als Entwicklungsproblem zu betrachten. Dieses Übereinkommen beeinflusste insbesondere die Tätigkeit von UNICEF und zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen auf dem Gebiet der Kinderarbeit, die sich in der Regel an dem dort artikulierten Grundsatz des „Wohles des Kindes“ orientierte. Dies wiederum führte zu einer stärker auf das Kind konzentrierten Herangehensweise der Gemeinschaft der nichtstaatlichen Organisationen, die den Nutzen pauschaler Gesetze zum Mindestalter in Frage stellten und Kinderarbeit aus einem positiveren Blickwinkel betrachteten. Damit verbunden waren starke Bestrebungen, die Befähigung zur Selbsthilfe von Kindern zu fördern, beispielsweise durch die Organisation arbeitender Kinder.

102. Mit der Annahme des Übereinkommens Nr. 182 durch die IAO zehn Jahre später, wurde der globale Konsens zur Beseitigung der Kinderarbeit weiter gefestigt⁵³. Das Übereinkommen bewirkte eine dringend benötigte Fokussierung, ohne das in dem Übereinkommen Nr. 138 enthaltene Gesamtziel der wirksamen Abschaffung der Kinderarbeit aufzugeben. Darüber hinaus erleichtert das Konzept der schlimmsten Formen der Kin-

⁵⁰ Siehe das Übereinkommen (Nr. 5) über das Mindestalter in gewerblichen Betrieben, 1919.

⁵¹ Siehe die Entschließung über das Internationale Jahr des Kindes und die schrittweise Beseitigung der Kinderarbeit und Übergangsmaßnahmen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 65. Tagung, Juni 1979. Siehe auch IAA: *Bericht des Generaldirektors*, Internationale Arbeitskonferenz, 69. Tagung, Genf, Juni 1983.

⁵² Siehe *Bericht des Generaldirektors*, a.a.O. Siehe auch ICFU: *Breaking down the wall of silence: How to combat child labour* (Brüssel), 1985.

⁵³ Die dem Übereinkommen Nr. 182 zugrundeliegenden Prinzipien hatte die IAO in den siebziger und achtziger Jahren artikuliert und 1996 zum Gegenstand einer Resolution gemacht (Entschließung über die Beseitigung der Kinderarbeit).

derarbeit die Prioritätensetzung, und es kann als Einstieg für die Behebung der gängigeren Kinderarbeitsprobleme dienen. Außerdem trägt es dazu bei, die Aufmerksamkeit auf die Wirkung von Arbeit auf Kinder sowie auf die Art der von ihnen verrichteten Arbeit zu lenken.

Arten von Kinderarbeit, die nach dem Völkerrecht unzulässig sind

103. Die beiden Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 legen zusammen die Grenzen für die nach den internationalen Normen unannehmbaren Arbeiten fest. Für die internationale Gemeinschaft umfaßt der Begriff „Kinderarbeit“ nicht sämtliche Tätigkeiten, die von Kindern unter 18 Jahren verrichtet werden. Nach übereinstimmender Ansicht kann eine Tätigkeit innerhalb gesetzlich festgelegter Grenzen, die weder die Gesundheit und Entwicklung des Kindes beeinträchtigt noch seine Schulbildung behindert, eine positive Erfahrung sein⁵⁴.

104. Völkerrechtlich unzulässige Kinderarbeit gliedert sich in drei Kategorien:

- Die unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit, und zwar der internationalen Definition zufolge Sklaverei, Menschenhandel, Schuldknechtschaft und andere Formen von Zwangsarbeit, Zwangsrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten, Prostitution und Pornographie und unerlaubte Tätigkeiten.
- Arbeit, die von einem Kind verrichtet wird, welches das für diese Tätigkeit festgelegte 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.
- Arbeit, die die körperliche, geistige oder seelische Gesundheit von Kindern gefährdet, und zwar aufgrund ihrer Natur oder aufgrund der Bedingungen, unter denen sie verrichtet wird, bezeichnet als „gefährliche Arbeit“⁵⁵.

105. Mit Annahme der Erklärung wurde die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit zu einem gemeinsamen Ziel der internationalen Gemeinschaft. Sie ist auch eine von der Organisation insgesamt verfolgte Zielsetzung.

⁵⁴ Interparlamentarische Union/IAA: *Eliminating the worst forms of child labour: A practical guide to ILO Convention No. 182*, Handbuch für Parlamentarier Nr. 3 (Genf, 2002), S. 15.

⁵⁵ IAA: *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002, Abs. 26.

Wachsende Einsicht in die Ursachen der Kinderarbeit

106. Das bessere konzeptionelle Verständnis der Kinderarbeit ging Hand in Hand mit einem besseren Verständnis des Umfangs und der Ursachen des Problems. Der Gesamtbericht von 2002 wies darauf hin, daß die große Mehrheit (70 Prozent) der arbeitenden Kinder im landwirtschaftlichen Sektor konzentriert ist und daß quer durch alle Wirtschaftssektoren die Kinderarbeit in der informellen Wirtschaft am höchsten ist⁵⁶. Außerdem spielen bei der Ermittlung der unterschiedlichen Tätigkeiten von Mädchen und Jungen geschlechtsspezifische Aspekte eine wichtige Rolle. So sind in der Kategorie der Haushaltstätigkeiten überwiegend Mädchen zu finden, während bei der Arbeit in Bergwerken und Steinbrüchen der Anteil von Jungen sehr hoch ist. Die Situation wird noch verschlimmert, wenn die betreffende Tätigkeit keiner staatlichen Regulierung unterliegt, was z.B. in vielen Ländern für Haushaltsarbeit gilt.

107. Die Untersuchung des Problems der Kinderarbeit unter unterschiedlichen akademischen Perspektiven erleichtert unser Verständnis seiner vielschichtigen Ursachen. Die Betrachtung der Kinderarbeit als ein Produkt von Marktkräften – Angebot und Nachfrage – war ein fruchtbarer Ansatz, da er das Verhalten der Arbeitgeber und auch der einzelnen Haushalte mit einbezieht. Armut und ökonomische Schocks spielen eindeutig eine wichtige, wenn nicht sogar die entscheidende Rolle bei der Bestimmung der Marktbedingungen für Kinderarbeit, die ihrerseits zur Verfestigung der Armut beiträgt. So zeigen jüngste empirische Erkenntnisse der Weltbank für Brasilien, daß die frühe Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die während des gesamten Lebens erzielten Einkünfte um 13 bis 20 Prozent reduziert und damit die Wahrscheinlichkeit der Armut in den späteren Lebensabschnitten signifikant erhöht⁵⁷.

108. Armut allein ist jedoch keine hinreichende Erklärung für Kinderarbeit, und auf keinen Fall erklärt sie bestimmte schlimmste Formen der Kinderarbeit. Um Kinderarbeit besser zu verstehen, muß sie auch unter dem Blickwinkel der Menschenrechte betrachtet werden, bei dem Diskriminierung und Ausgrenzung als mitwirkende Faktoren im Vordergrund stehen. Die am stärksten für Kinderarbeit anfälligen Gruppen sind häufig diejenigen, die Diskriminierung und Ausgrenzung ausgesetzt sind: Mädchen, ethnische Minderheiten sowie indigene und Stammesbevölkerungen, Menschen, die einer unteren Gesellschaftsschicht oder

⁵⁶ Ebd., Abs. 70 und 72.

⁵⁷ Siehe N. Iahia; P. Orazem; G. Sedlacek: *How does working as a child affect wage, income and poverty as an adult?* Social Protection Discussion Papers Series, Nr. 0514 (Weltbank, Mai 2005), S. 3..

Kaste angehören, Behinderte, Vertriebene oder Bewohner entlegener Gebiete.

Strategische Rahmen als Leitlinien für Gegenmaßnahmen

109. Ein umfassender und kohärenter Ansatz in bezug auf Kinderarbeit muß daher darauf abzielen, die Armut zu verringern, eine qualitativ hochwertige Bildung bereitzustellen und soziale Schutzmaßnahmen einschließlich des Schutzes der Arbeitnehmerrechte anzuwenden, um der vielgestaltigen Realität der Kinderarbeit begegnen zu können. Die IAO hat im Lauf der Jahre eine Reihe von Instrumenten entwickelt, um die Mitgliedstaaten bei ihren Umsetzungsbemühungen zu unterstützen. Das Konzept des zeitgebundenen Programms wird seit 2001 gefördert. Seit 2002 nutzt die IAO das Instrument des Strategischen Programmwirkungsrahmens (SPIF) zur Ermittlung der gewünschten Ergebnisse und der Wege zu ihrer Erreichung. Diese Instrumente werden in Teil II des Berichts ausführlicher behandelt.

Gleichzeitig hat, wie wir später sehen werden, UNICEF einen ergänzenden strategischen Rahmen entwickelt, der von dem Konzept eines schützenden Umfelds ausgeht.

110. Die Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder unterstützte 2002 einen Ansatz, der die Kinderarbeit auf die Entwicklungsagenda setzte und damit zu einer Querschnittsaufgabe machte. Infolgedessen mußte sich die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit neue, ehrgeizige Ziele setzen. In politischer Hinsicht bedeutete dies, die Aufnahme der Kinderarbeit in die Agenda der Finanz- und Planungsministerien anzustreben – schließlich muß die weltweite Bewegung die *Regierungen* dazu bringen, durch ihr Handeln der Kinderarbeit ein Ende zu setzen. Die Beseitigung der Kinderarbeit ist letztlich das Ergebnis eines Bündels politischer Entscheidungen und nicht eine technokratische Übung. Dabei werden die Bemühungen um Fortschritte immer wieder durch die alltäglichen Probleme in Form von Instabilität und Krisen behindert.

Die Auswirkungen von Instabilität

111. Die weitaus meisten armen Menschen sehen sich chronischer Unsicherheit ausgesetzt. Dies ist nicht nur Teil der Ursachen der Kinderarbeit – es bedingt auch die Antwortmaßnahmen. Naturbedingte oder von Menschen verursachte Krisen sind immer häufiger ein Merkmal des globalen Umfelds, in dem die Anstrengungen zur Abschaffung der Kinderarbeit unternommen werden müssen. So haben insbesondere Konflikte und Wirtschaftskrisen (z.B. die asiatische Finanzkrise von 1997/98 und die Auswirkungen des Übergangs zur Marktwirtschaft in den aus der ehemaligen Sowjetunion hervorgegangenen Staaten, in denen die Rolle des Staates geschwächt ist) zur wachsenden Verbreitung einiger der unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit geführt, etwa dem Einsatz von Kindern in bewaffneten Konflikten und dem Handel mit Kindern zur Versorgung einer wachsenden internationalen Sexindustrie.

112. In den letzten Jahren wurden verschiedene Länder der asiatisch-pazifischen Region Opfer von Naturkatastrophen. Am dramatischsten war der auf ein Erdbeben folgende Tsunami – der tödlichste, der je verzeichnet wurde –, der Indonesien, Südthailand, Sri Lanka, Südindien, Myanmar und Malaysia traf und über 300.000 Tote und Vermißte forderte. Im Anschluß an diese Katastrophe stieg die Gefährdung aller Kinder um das Hundertfache. Von ihren Familien getrennt, waren Mädchen und Jungen besonders anfällig für Entführungen und das allgemeinere Risiko, im Rahmen der Bewältigungsstrategien der überlebenden Familien und Gemeinschaften zu Kinderarbeit gezwungen zu sein. Auch Existenzgrundlagen und Gewerbebezüge wie Fischerei und Tourismus wurden beeinträchtigt, mit dem Ergebnis, daß diese Einkommensverluste die Verwundbarkeit der Familien und Kinder verstärkten.

113. Die IAO reagierte sofort auf den Tsunami. So leitete beispielsweise das IPEC in der indonesischen Provinz Aceh, einem der am stärksten betroffenen Gebiete, zusammen mit der Regierung eine Initiative zur Wiederherstellung der Existenzgrundlagen und zur Schaffung von Einkommen ein. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, die Ausbeutungsanfälligkeit von Kindern zu verringern. Eine zweite Komponente mit der

Bezeichnung CHILD PROTECT konzentrierte sich auf die Ausweitung von Programmen für arbeitende Kinder, die durch nichtformelle Bildung, Ernährungs-, Gesundheits- und Beratungsdienste die am stärksten gefährdeten Kinder unterstützen und die beruflichen Qualifikationen von Jugendlichen im Alter von 15 bis 17 Jahren verbessern.

114. Kinder sind häufig diejenigen, die von Krisen, gleich welcher Art, am schlimmsten betroffen sind und damit verstärkt in Gefahr kommen, in die Falle der Kinderarbeit zu geraten. Im Anschluß an Konflikte und innerstaatliche Unruhen brechen Kinderschutzmechanismen zusammen, so daß Jungen und Mädchen dem Risiko von Ausbeutung, Gewalt und Mißbrauch ausgesetzt sind. Diese Tendenzen verstärken einerseits die Anfälligkeit von Kindern für einige der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, und sie behindern andererseits die nationalen und internationalen Bemühungen um die Lösung dieser Probleme.

115. Das tragische Erdbeben, das am 8. Oktober 2005 Pakistan und andere Teile Südasiens erschütterte, hinterließ über 4 Millionen Obdachlose und vernichtete über 1,1 Millionen Arbeitsplätze und Existenzgrundlagen. Im Rahmen ihrer Reaktion ermittelte die IAO Bereiche innerhalb der allgemeinen Hilfs- und Wiederaufbauanstrengungen der Vereinten Nationen, die unmittelbare Unterstützung erforderten, wie etwa die Verhütung des Einsatzes von Kindern zwischen 5 und 14 Jahren bei gefährlichen Arbeiten und des Handels mit Kindern.

116. In Nepal wird die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften trotz der schwierigen politischen und militärischen Situation fortgeführt, und zwar durch das auf Kinderarbeit ausgerichtete internationale Gewerkschaftsprojekt der IAO. Durch die Entwicklung gemeinsamer Gewerkschafts-Internetseiten und die Einrichtung eines aus der Hauptstadt ausgestrahlten Hörfunkprogramms, das die Problematik der Kinderarbeit mit den Gewerkschaftsrechten und generell mit den Menschenrechten in Zusammenhang stellt, ist es gelungen, die Kommunikationswege mit dem Allgemeinen Bund nepalesischer Gewerkschaften (GEFONT), aufrechtzuerhalten.

Kasten 1.4.**Nach dem Tsunami: Schutz der besonders gefährdeten Gruppen in Sri Lanka**

Eine der wichtigsten Prioritäten des Plans der IAO zur Unterstützung der Regierung war der Schutz der besonders gefährdeten Gruppen – der Frauen und Kinder – die noch Monate nach dem Tsunami in Lagern lebten. In Daru Setha im Distrikt Galle im Süden Sri Lankas wurde in Partnerschaft mit dem Nationalen Arbeitnehmerkongreß (NWC), einer srilankischen Gewerkschaft, ein Kinderschutzprogramm eingerichtet. Der Verlust der Eltern oder der familiären Unterstützung und Verzögerungen bei der Wiedereröffnung der Schulen verstärkte die Gefahr der Ausbeutung von Kindern. Nach dem Tsunami, der 70 Prozent der Fischerdörfer vollständig ihrer Existenzgrundlage beraubte, richtete die Gewerkschaft eine Überwachungsgruppe ein, um Fälle von Kinderarbeit zu ermitteln. Da diese eine steigende Nachfrage nach Kinderarbeit verzeichnete, wurden mit Unterstützung des IPEC ein Schulbildungsprogramm und ein Beraufsausbildungszentrum eingerichtet, um zur Wiederherstellung der Existenzgrundlagen beizutragen.

Quelle: IAA: *Working out of disaster: Improving employment and livelihood in countries affected by the tsunami* (Bangkok, 2005), S. 44-47.

Teil II

Tätigkeiten der IAO gegen Kinderarbeit

IAO-Tätigkeiten im Bereich der Kinderarbeit seit 2002: Entwicklungen und Überlegungen

117. Dieser Teil des Berichts beschäftigt sich mit den Fortschritten, die aufgrund des Aktionsplans von 2002 erzielt wurden¹. Damals wurden wichtige Änderungen in der künftigen IPEC Strategie zur Abschaffung der Kinderarbeit ins Auge gefaßt. Vor allem bestand die Absicht, die Hilfe für die Mitgliedsstaaten bedarfsgerechter zu gestalten, den Schwerpunkt stärker auf Förderung sowie auf fachliche und politische Unterstützung zu legen und die nationale Eigenverantwortung zu fördern². Bei der Betrachtung der Entwicklungen während der letzten vier Jahre wird gegebenenfalls auch die 2004 durchgeführte unabhängige Evaluierung des InFocus-Programms Beseitigung der Kinderarbeit berücksichtigt³.

Stärkung des IPEC

118. Das IPEC wurde geschaffen, um die IAO bei der Beseitigung der Kinderarbeit, einem ihrer Kernziele, zu unterstützen. Das Wachstum und die Ausweitung des IPEC schritten kontinuierlich voran. Eine wichtige Schwelle wurde im Jahr 2000 erreicht, als eine finanzielle Unterstützung durch die Vereinigten Staaten dem Programm enormen Auftrieb gab. Das IPEC arbeitet heute in 86 Ländern, von denen 60 eine Vereinbarung mit

der IAO unterzeichnet haben. Entsprechend wuchs der IPEC-Anteil am gesamten IAO-Programm der technischen Zusammenarbeit in den letzten Jahren erheblich, von 11,5 Prozent 1998 auf 28,9 Prozent 2001 und 38,7 Prozent 2004; es ist damit das größte derartige Programm in der IAO. Auch auf der Geberseite ließ das Engagement nicht nach: gegenwärtig unterstützen 30 Geber das Programm. Seit seiner Einführung wurden für das Programm etwa 350 Millionen US-Dollar aufgewandt, die jährlichen Ausgaben belaufen sich auf 55 bis 60 Millionen US-Dollar. Seit 2002 haben etwa fünf Millionen Kinder von den Projekten und Programmen des IPEC profitiert.

Förderungstätigkeiten

119. Die Evaluierung des IPEC gelangte zu folgender Schlußfolgerung: „Es ist hinreichend belegt, daß die wissenschaftlich gestützten Förderungstätigkeiten des IPEC die globalen Partner mit Informationen versorgt, das Problembewußtsein der Öffentlichkeit gestärkt und die Akteure für den Kampf gegen Kinderarbeit mobilisiert haben. Die Materialien für die Medien und die Informationskampagnen waren wirksam und zeitnah“⁴. Als Belege hierfür wurden die raschen Fortschritte bei der Ratifikation und die Aufnahme von Hinweisen auf Kinderarbeit und die IAO-Kernübereinkommen in internationale politische Erklärungen und Dokumente angeführt.

¹ Siehe IAA: *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002, und Verwaltungsratsdokument GB.285/TC/5, Genf, Nov. 2002.

² GB.285/TC/5, a.a.O., Abs. 13-15.

³ IAA: *Evaluation of the InFocus Programme on the Elimination of Child Labour* (Genf, 2004). Siehe auch Verwaltungsratsdokument GB.291/PFA/11, 291. Tagung, Genf, Nov. 2004.

⁴ Ebd., S. 37-38.

SCREAM – Stoppt Kinderarbeit

120. SCREAM – Stoppt Kinderarbeit (Unterstützung der Rechte von Kindern durch Bildung, Kunst und Medien) ist eine im Juni 2002 eingeleitete, gemeinwesengestützte Initiative für Bildung und soziale Mobilisierung, die den Kreis der nichtkonventionellen IPEC-Partner durch Schulen sowie Kunst- und Jugendgruppen in den entwickelten und in den Entwicklungsländern erweitert hat. SCREAM will Pädagogen helfen, Jugendlichen das Problem der Kinderarbeit bewußt zu machen und ihr Verständnis dafür zu wecken. Im Rahmen dieses Projekts wurde ein aus 14 Modulen bestehendes Lernpaket in sieben Sprachen entwickelt.

121. Im Dezember 2004 vereinbarten die IAO und die Weltpfadfinderbewegung eine Zusammenarbeit, um Kinder und Jugendliche stärker an den weltweiten Bemühungen zur Beseitigung der Kinderarbeit zu beteiligen. Dabei sollen unter Heranziehung der SCREAM-Materialien die 28 Millionen Mitglieder der Weltpfadfinderbewegung mobilisiert werden, um das Engagement von Jungen und Mädchen zu fördern, vor allem im Rahmen des Welttags gegen Kinderarbeit. In den arabischen Staaten unterstützt die UNESCO als Partner ein SCREAM-Programm zur Ausbildung von Ausbildern innerhalb der Arabischen Pfadfinderbewegung. Im Rahmen dieser Regionalentwicklung wurde im Februar 2005 in Kairo ein Weltseminar zum Thema Pfadfinder und Kinderarbeit veranstaltet.

Der Welttag gegen Kinderarbeit

122. Der Welttag gegen Kinderarbeit wurde am 12. Juni 2002 als ein weiteres wichtiges Instrument der Förderungsarbeit ins Leben gerufen. Jeder Welttag war bisher einem bestimmten Aspekt der schlimmsten Formen der Kinderarbeit gewidmet. 2002 war er dem Kinderhandel gewidmet, während der Welttag 2004 das Schwergewicht auf die Kinderarbeit im Haushalt legte, ausgehend von einem IPEC-Bericht zu diesem Thema⁵. In 56 Ländern fanden entsprechende Aktivitäten statt.

123. Der Welttag gegen Kinderarbeit 2005 betrat Neuland, indem er sich für eine dreigliedrige Vereinbarung in einem einzelnen Sektor – Bergwerke und Steinbrüche – einsetzte. Dabei übernahmen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die Führungsrolle und stellten so ihr strategisches Potential im Kampf gegen Kinderarbeit und die Bedeutung der dreigliedrigen Struktur der IAO unter Beweis. Arbeitnehmer (die Internationale Föderation der Chemie-, Energie- und Bergbau-gewerkschaften – ICEM), Arbeitgeber (der Inter-

nationale Bergbau- und Metallrat – ICMM) und Regierungen riefen gemeinsam mit der IAO zur Beseitigung der Kinderarbeit in kleinen Bergwerken und Steinbrüchen innerhalb von fünf bis zehn Jahren auf. Angesichts der auf eine Million geschätzten Zahl der Kinder, die in diesem Sektor arbeiten, sollte dies möglich sein. Die neue Initiative wurde mit dem Aufruf eingeleitet, durch entsprechende Maßnahmen solche kleinen Familienbetriebe im informellen Sektor ohne den Einsatz von Kinderarbeit wirtschaftlich und ökologisch tragfähig zu machen. Dreigliedrige Delegationen aus 15 Ländern⁶ unterzeichneten Übereinkünfte, in denen sie sich auf zeitgebundene Ziele verpflichteten; diese wurden der IAO am 10. Juni 2005 übergeben.

124. Der Welttag wird unterstützt von der „12-zu-12-Partnerschaftsinitiative“, die sich durch eine Reihe gemeinsamer Aktionen im Vorfeld der jährlichen Begehung des Welttags das Engagement, die Motivation und den Sachverstand der IAO-Partner zunutze machen und die Beteiligung junger Menschen fördern will. Diese Initiative soll die interinstitutionelle Zusammenarbeit durch den Aufbau von Arbeitsbeziehungen mit den Medien und akademischen Institutionen stärken.

125. Die 2002 beim Afrikanischen Nationen-Pokal eingeleitete IAO-Kampagne „Rote Karte für Kinderarbeit“ wurde inzwischen auf Sportereignisse in Spanien, Uruguay, den Vereinigten Staaten und Nigeria ausgedehnt. Sie wurde von öffentlichen Verkehrsbetrieben übernommen und von zahlreichen Prominenten und führenden Politikern aus der ganzen Welt unterstützt. Sie lieferte auch den Kontext für die schon 1996 begonnene Zusammenarbeit mit dem Weltfußballverband FIFA, bei der es um den Verzicht auf Kinderarbeit bei der Herstellung von Fußbällen geht.

126. Für diesen Bereich wurde bei der IPEC-Evaluierung die generelle Besorgnis geäußert, das Programm könnte sich durch die Einbeziehung von immer mehr Partnern zu sehr ausdünnen. Es wurde daher konkret empfohlen, das IPEC solle sein Konzept der Förderungstätigkeit überprüfen, um der Schwerpunktverlagerung zu politischen Interventionen und den schlimmsten Formen der Kinderarbeit Rechnung zu tragen⁷.

*Forschung und Wissensbasis**Die Wissensbasis stärken*

127. Um die Rolle der IAO als internationales Zentrum für die Frage der Kinderarbeit zu fördern,

⁵ IPEC: *Helping hands or shackled lives? Understanding child domestic labour and responses to it* (Genf, IAA, 2004).

⁶ Brasilien, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ecuador, Ghana, Kolumbien, Mali, Mongolei, Nicaragua, Pakistan, Peru, Philippinen, Senegal, Togo und Vereinigte Republik Tansania.

⁷ IAA: *Evaluation*, a.a.O., S. 137.

Kasten 2.1. Geschichten, die hoffen lassen

Peru: Ein Unfall ändert Braulios Leben

Wie viele andere Kinder in La Rinconada arbeitete der vierzehnjährige Braulio schon früh im Bergwerk, wo er schwere Erzladungen befördern oder als *quimbatalero* Steine zerkleinern mußte. „Als ich 13 Jahre alt war“, so erzählt er, „fühlte ich mich eines Tages nicht gut, ich war sehr müde und fiel bei der Arbeit ein paar Mal hin. Am Ausgang des Stollens kippte meine Schubkarre um und alles Erz fiel heraus. Der Aufseher, der das beobachtet hatte, gab mir einen heftigen Fußtritt deswegen.“

Braulio hatte von dem IPEC-Projekt für die Bergwerke in La Rinconada gehört, das über seine Partnerorganisation CARE International die örtliche Gemeinschaft unterstützte. „Ich hatte davon im Radio gehört. Ich beschloß, mich an das Projekt zu wenden. Sie kamen zum Bergwerk und sprachen mit dem Geschäftsführer, und er wurde bestraft. Danach arbeitete ich nur noch einen Monat lang als Hilfskraft im Lagerhaus des Besitzers.“

Das IPEC-Projekt in La Rinconada bietet Gesundheits-, Bildungs-, Ernährungs- und andere Dienste und bemüht sich auch um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der erwachsenen Bergleute. An erster Stelle steht die Schaffung von Problembewußtsein. Als Braulio, seine Brüder und ihr Vater angingen, die Versammlungen zu besuchen, die das Projekt organisierte, „da lernten wir, daß die Arbeit nicht gut für uns war. Mir tat alles weh, wir hatten manchmal nicht genug zu essen, und es war nicht leicht, zur Schule zu gehen und zu lernen. Jetzt hat sich unsere Lage gebessert. Wir wissen mehr und wollen vorwärts kommen und Erfolg im Leben haben.“

Braulios Vater weiß nun, wie wichtig es ist, seinen Kindern eine bessere Zukunft zu ermöglichen. „Mein Vater war sehr dankbar und sagte ihnen, in Zukunft werde nur noch er arbeiten, so daß wir zur Schule gehen und lernen könnten.“ Durch das IPEC/CARE-Projekt, das auf die schrittweise Beseitigung der Kinderarbeit in Kleinbergwerken hinarbeitet, konnte über 2500 Kindern geholfen werden. Die örtliche Gemeinschaft unterstützt dieses Ziel und hat ihre Wachsamkeit in bezug auf Kinderarbeit verstärkt, damit Braulios Erfahrung im Bergwerk anderen Kindern erspart bleibt.

Indonesien: Die Geschichte der Hausangestellten Thao

Thao (so heißt sie nicht wirklich) war elf Jahre alt, als sie als Hausangestellte zu arbeiten begann. Nach dem Tod ihres Vaters ging sie mit ihrer Mutter nach Jakarta, um eine Arbeit im Haushalt zu suchen. Bald fand sie eine Arbeitgeberin in der Vorstadt Bekasi. Zunächst wurde sie gut behandelt, aber nachdem ihre Arbeitgeberin ein Kind bekommen hatte, verhielt sie sich Thao gegenüber zunehmend schroffer. Sie wurde ständig drangsaliert und beschimpft. Mehr als anderthalb Jahre hatte sie keine Bezahlung erhalten, als sie vom Zentrum für Kinderhausangestellte erfuhr, das die Indonesische Stiftung für Sozialfürsorge für Kinder (YKAI) unterhält.

YKAI bemüht sich gemeinsam mit dem IPEC, Kinderarbeit im Haushalt zu verhüten und zu beseitigen. Das Zentrum Sanggar Puri bietet nichtformelle Bildung und Berufsausbildung an. Auch besuchen Sozialarbeiter im Auftrag des Zentrums regelmäßig örtliche Haushalte, um Kinderhausangestellte zu ermitteln und mit den Arbeitgebern (meistens der Frau des Hauses) zu verhandeln, damit den Mädchen und Jungen Zeit für den Besuch des Zentrums und seiner Kurse eingeräumt wird. Ziel der Sozialarbeiter ist es, die Kinder aus der Haushaltsarbeit herauszuholen. Dazu sind Verhandlungen mit Arbeitgebern und Eltern nötig. YKAI-Stipendien sollen die Eltern ermutigen, ihre Kinder zur Schule zu schicken, aber das ist nicht immer erfolgreich.

Thao ist eines der Kinder, die von dem Projekt profitiert haben. Vor zwei Jahren wurde sie aus ihrer Arbeit als Hausangestellte herausgeholt und besucht jetzt die Unterstufe einer Sekundarschule. Obwohl sie mit ihrer jüngeren Schwester allein und in finanziell schwierigen Umständen lebt, will sie unbedingt ihre Schulbildung fortsetzen. „Ich will nie wieder als Kinderhausangestellte arbeiten“, sagt Thao, „lieber will ich allein mit meiner Schwester leben als bei meiner Arbeitgeberin in Jakarta“.

Quelle: IPEC.

wird immer größeres Gewicht auf die Stärkung der Wissensbasis gelegt. Wissen, das durch Forschung, Datensammlung und Auswertung von Feldtätigkeiten gewonnen wurde, wird in der laufenden Programmarbeit berücksichtigt. Seit 2002 wurde mit dem Voranschreiten verschiedener Forschungsprojekte der IAO der Stand der Forschung und des Wissens über Kinderarbeit erheblich ausgedehnt. An drei Fronten sind Fortschritte zu ver-

zeichnen. Erstens wurde die Erhebungstätigkeit der IAO im Rahmen ihres Statistischen Informations- und Überwachungsprogramms zur Kinderarbeit (SIMPOC) kontinuierlich ausgeweitet: seit 1998 wurden über 50 Länder bei der Durchführung von Erhebungen zur Kinderarbeit unterstützt. Zweitens wurden Forschungsarbeiten über Schlüsselthemen wie Bildung, Gesundheit, HIV/Aids, Geschlechterfragen, Kosten und Nutzen der Besei-

tigung von Kinderarbeit, Schuldarbeit und die Nachfrageseite der Kinderarbeit durchgeführt. Auch wurde 2005 eine Studie über die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit abgeschlossen. Drittens unterstützt die IAO weiterhin als aktiver Partner das interinstitutionelle Forschungsprojekt *Understanding Children's Work* (UCW)⁸.

Erhebungen

128. Anfang 2003 setzte das IPEC einen Externen Beratungsausschuß für Kinderarbeitsstatistik (SIMPOC External Advisory Committee – SEAC) ein, um seine Erhebungsmethoden und seine Dienstleistungen für Forscher und politische Entscheidungsträger im Bereich der Kinderarbeit weltweit zu verbessern. Um die Nachhaltigkeit der Erhebungen zur Kinderarbeit weiter zu stärken, intensivierte das SIMPOC seine Förderung des Kapazitätsaufbaus, vor allem durch die Veröffentlichung von vier umfassenden Statistik-Handbüchern in den Jahren 2004 und 2005⁹. Eine unabhängige Evaluierung des SIMPOC im Juli 2003 bewertete die große Anzahl der nationalen Erhebungen zur Kinderarbeit, der Basiserhebungen und der Kurzevaluierungen, die das Programm durchgeführt hatte, sehr positiv. Sie befand, daß das SIMPOC die nationalen Kapazitäten auf dem Gebiet der Datensammlung verbessert und positive Nebeneffekte bei der Bewußtseinsbildung und der Politik- und Programmformulierung erzielt habe.

129. Ein weiterer wichtiger Arbeitsbereich zielt auf eine international vereinbarte statistische Definition von Kinderarbeit. Auf der 17. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS), die 2003 in Genf stattfand, wurde einstimmig die Forderung erhoben, die Frage der Kinderarbeit in die Tagesordnung der 18. Konferenz aufzunehmen, die 2008 stattfinden wird. Bei den Vorbereitungen für die ICLS, die im Rahmen eines SIMPOC-Projekts erfolgen, wurden wichtige statistische Definitionsprobleme aufgeworfen: a) die Abgrenzung nichtökonomischer Aktivitäten, insbesondere häuslicher Pflichten, von Kinderarbeit; b) die Präzisierung der Schwelle, die leichte Arbeit von Kinderarbeit trennt; c) die Ermittlung geeigneter Indikatoren für gefährliche Arbeit; d) die Entwicklung von Instrumenten zur Einschätzung der schlimmsten Formen der Kinder-

arbeit auf nationaler Ebene. Die 18. ICLS könnte einen wichtigen Durchbruch erzielen, wenn es ihr gelingt, weltweit die Übereinstimmung und Tragfähigkeit von Kinderarbeitsstatistiken herbeizuführen.

Forschungsprojekte

130. Die Forschungsbasis wurde weiter verstärkt durch mehrere groß angelegte Projekte, die von 2002 bis 2005 durchgeführt wurden, vor allem in den Bereichen nichtökonomische Tätigkeiten, Bildung, Gesundheit, Schuldarbeit und die Nachfrageseite der Kinderarbeit. Die Kosten-Nutzen-Studie wird im Kasten 2.2 näher erläutert.

Messung der nichtökonomischen Tätigkeiten von Kindern

131. Eine Studie über die nichtökonomischen Tätigkeiten von Kindern ist Teil der breiter angelegten Forschungsarbeiten des IPEC, die einen international annehmbaren Konsens über eine statistische Norm für die Messung von Kinderarbeit herbeiführen sollen. Die Studie untersucht die Auswirkungen der nicht für den Markt erbrachten nichtökonomischen Tätigkeiten von Kindern, vor allem ihrer häuslichen Pflichten, auf den Schulbesuch und die Gesundheit, um eine Schwelle zu ermitteln, von der an die nichtökonomischen Tätigkeiten von Kindern statistisch als „Kinderarbeit“ anzusehen sind.

Der Einfluß von Kinderarbeit auf den Schulbesuch und die schulischen Leistungen

132. Nach den globalen Schätzungen zur Kinderarbeit, die das IAA 2002 veröffentlichte, ist nahezu die Hälfte aller arbeitenden Kinder auch in Schulen eingeschrieben. Welche Folgen hat die Arbeit für den Schulbesuch und den daraus gezogenen Nutzen? Es gibt Grund zu der Annahme, daß die Zahl der Arbeitsstunden ein wichtiger Indikator für das Verhältnis zwischen Arbeit und Schule ist – aber wo liegt die Schwelle? Eine Studie, die das IPEC anhand neuer Daten aus Brasilien, Kenia, Libanon, Sri Lanka und der Türkei erstellte, ergab, daß zwischen arbeitenden und nicht arbeitenden Kindern gewisse Unterschiede bei Faktoren bestehen, die die Bildung beeinflussen (z.B. regelmäßige Anwesenheit, Verspätungen, Übermüdung). Zudem sind Kinder, die die Schule besuchen, weitgehend geschützt vor möglichen negativen Folgen von Arbeit, die an sich nicht gefährlich ist, gleich ob es sich um Erwerbstätigkeit oder häusliche Pflichten handelt.

Einfluß der Arbeitszeit auf die Gesundheit und Sicherheit von Kindern

133. Über die Auswirkungen der von Kindern geleisteten Arbeitszeit auf ihre Gesundheit und Sicherheit ist nur wenig bekannt. Das IPEC-

⁸ Die Veröffentlichung eines Lehrbuchs für Studenten und einer Bibliographie waren ebenfalls wichtige Investitionen in die Unterstützung künftiger Forschungstätigkeit zum Thema Kinderarbeit. IPEC: *Child labour: A textbook for university students* (Genf, IAA, 2004); ebd.: *Annotated bibliography on child labour* (Genf, IAA, 2003).

⁹ Siehe z.B. IAA: *Child labour statistics: Manual on methodologies for data collection through surveys* (Genf, 2004) und IAA/UNICEF: *Manual on child labour rapid assessment methodology* (Genf, 2005).

Kasten 2.2. Kosten und Nutzen der Beseitigung der Kinderarbeit

Ein wichtiges Forschungsergebnis war im Berichtszeitraum eine IPEC-Publikation über Kosten und Nutzen der Beseitigung der Kinderarbeit. In dieser Studie ging es nicht darum, ob Kinderarbeit abgeschafft werden soll – dafür gibt es geltende internationale Verpflichtungen, die in den Menschenrechten begründet sind – vielmehr beleuchtet sie die finanziellen Belastungen, die dies nach sich zieht, und die wirtschaftlichen Auswirkungen, die zu erwarten sind.

Die Studie stellte fest, daß es enorme wirtschaftliche Vorteile bringt, wenn die Kinderarbeit beseitigt und durch universelle Bildung ersetzt wird. Für den Zeitraum 2001 bis 2020 werden die weltweiten Kosten auf insgesamt 760 Milliarden US-Dollar geschätzt, während die in dieser Periode zu erwartenden Nutzeffekte auf 5.106 Milliarden US-Dollar beziffert werden. Damit übersteigt der Nutzen die Kosten im Verhältnis 6,7:1. Das entspricht einer internen Rendite von 43,8 Prozent.

Alle Weltregionen könnten mit großen Gewinnen rechnen, einige allerdings mehr als andere. Die höchsten Nutzeffekte im Verhältnis zu den Kosten wären in Nordafrika und im Nahen Osten zu erwarten (8,4:1), während sie in Afrika südlich der Sahara am geringsten blieben (5,2:1). In Asien wäre das Verhältnis 7,2:1, in den Transformationsländern 5,9:1 und in Lateinamerika 5,3:1.

Die Studie erklärt den wirtschaftlichen Aspekt der Beseitigung der Kinderarbeit als eine Investition zwischen den Generationen, als eine langfristige Verpflichtung gegenüber unseren Kindern, deren Früchte sie ernten können, wenn sie erwachsen sind. Nach Anlaufen des Projekts werden die wirtschaftlichen Belastungen etwa anderthalb Jahrzehnte lang höher sein als die Gewinne. Danach wird sich die Bilanz ins Positive kehren, und zwar besonders spektakulär ab 2020, denn von da an entstehen keine weiteren Kosten, sondern nur ein durch bessere Bildung und Gesundheit bewirkter Nutzen. Damit wird insgesamt gesehen der verzögerte Nutzen die Kosten mehr als aufwiegen.

Diese Ergebnisse müssen in den richtigen Kontext gestellt werden. Finanziell gesehen fällt der durchschnittliche jährliche Betrag, der zur Beseitigung der Kinderarbeit benötigt würde, im Vergleich zu den Beträgen, die zur Finanzierung des Schuldendienstes oder des Militärs aufgewandt werden, kaum ins Gewicht. Zum Beispiel entspricht ein durchschnittlicher Aufwand von 55 Milliarden US-Dollar pro Jahr während der ersten Dekade des globalen Programms zur Beseitigung der Kinderarbeit lediglich 11 Prozent der gesamten Militärausgaben der USA in Höhe von 493 Milliarden US-Dollar oder 5,5 Prozent ihres Schuldendienstes in Höhe von einer Billion US-Dollar. In der zweiten Dekade entsprechen die Durchschnittskosten des Projekts in Höhe von 136 Milliarden US-Dollar 28 Prozent der jährlichen Militärausgaben und 14 Prozent des Schuldendienstes.

Zwar steht diese Studie in der von der Weltbank und anderen gepflegten ökonomischen Tradition, großen Wert auf die Bildung von Humankapital im Dienste der Entwicklung zu legen, aber es ist zu bemerken, daß einige ganz entscheidende Nutzeffekte, beispielsweise der Investitionen in Bildung, kaum mit finanziellen Maßstäben gemessen werden können – etwa der Nutzen für die persönliche Entwicklung und die Eröffnung größerer Wahlmöglichkeiten. Der Nachweis, daß die Beseitigung der Kinderarbeit eine hochrentable globale Investition darstellt, gibt den Förderungstätigkeiten der weltweiten Bewegung weiteren Auftrieb.

Quelle: IPEC: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour* (Genf, IAA, 2004).

Arbeitspapier über Arbeitszeit und Gesundheit¹⁰ untersuchte Haushaltsdaten aus Bangladesch, Brasilien und Kambodscha, um Aufschluß zu gewinnen über das Verhältnis von Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen und Gesundheitszustand. Die Ergebnisse zeigen, daß eine wichtige kausale Beziehung besteht: jede zusätzliche Wochenarbeitsstunde erhöht die Wahrscheinlichkeit arbeitsbedingter Erkrankungen oder Verletzungen. Die Studie bestätigt außerdem die Annahme, daß der Sektor, in dem Kinder arbeiten, auch die Art der Gesundheitsrisiken beeinflusst.

¹⁰ IAA: *Impact of working time on children's health* (unveröffentlichtes Dokument, 2004).

Geschlechtsspezifische Benachteiligung und Mädchenbildung

134. Drei im Jahr 2004 veröffentlichte Studien bestätigten die positiven Beziehungen zwischen menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Mütter und Väter und der Bildung von Mädchen, einschließlich ihrer Einschulung und ihres regelmäßigen Schulbesuchs. Sie machten deutlich, daß einkommenschaffende Tätigkeiten für Frauen und die Verfügbarkeit von Schulstipendien sich ebenfalls positiv auf die Mädchenbildung auswirken. Darüber hinaus zeigten die Studien, daß das Bildungsniveau der Mütter einen großen Einfluß auf das Wohlergehen ihrer Kinder hat: ein besserer Bildungsstand der Mütter reduziert nicht nur die Wahrscheinlichkeit, daß ihre Kinder arbeiten müssen und vergrößert die Chance, daß Mädchen

Kasten 2.3.**Beitrag zur Studie der Vereinten Nationen über Gewalt gegen Kinder**

Es herrscht weitgehend Einigkeit, daß über Gewalt gegen Kinder zu wenig bekannt ist. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen forderte 2001 den Generalsekretär auf, im Jahr 2006 über dieses Thema Bericht zu erstatten. Der Generalsekretär hat UNICEF gebeten, zusammen mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte die Erstellung einer Studie zu beaufsichtigen. Sie soll ein umfassendes weltweites Bild der Gewalt gegen Kinder vermitteln und klare Empfehlungen aussprechen. Der Beitrag der IAO zu der Studie ist ein Kapitel über Gewalt am Arbeitsplatz. Behandelt werden Definitionsfragen, die Entstehung von Gewalt gegen Kinder an unterschiedlichen Arbeitsplätzen und in verschiedenen Situationen, die wichtigsten Ursachen und Folgen sowie die vorhandenen Rahmenbedingungen für Prävention und Beseitigung von Gewalt gegen Kinder am Arbeitsplatz. Außerdem werden Interventionsmodelle aufgezeigt und wichtige Empfehlungen abgegeben. Der Bericht soll im Juli 2006 fertiggestellt und im Oktober 2006 der Generalversammlung vorgelegt werden. Auch eine Ausgabe für Kinder ist vorgesehen.

zur Schule gehen, er wirkt sich auch positiv auf die Gesundheit der Kinder aus – ein zusätzlicher Grund, in die Bildung von Mädchen zu investieren.

Schuldarbeit von Kindern

135. Eine noch laufende Studie sammelt Belege über Aspekte der Schuldarbeit von Kindern in Ghana, Haiti, Niger und Pakistan. Dabei liegt das Schwergewicht auf der Arbeit im Haushalt und in der Landwirtschaft. Die Studie konzentriert sich auf Mechanismen der Schuldarbeit, die Anfälligkeit dafür, ihre Auswirkungen sowie auf Mittel zu ihrer Überwindung.

Die Nachfrage nach Kinderarbeit

136. Verglichen mit der Erforschung der Haushaltsfaktoren, die sich auf das Angebot von Kinderarbeit auswirken, wurde der Nachfrageseite bisher nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Wenn es möglich wäre, bestimmte Beschäftigungsbereiche zu ermitteln, in denen Kinderarbeit besonders profitabel ist, könnte man noch besser gezielte Interventionen konzipieren, die auf der Nachfrageseite ansetzen. Im Rahmen seiner Forschungsarbeiten über zwei Beschäftigungsbereiche in vier ausgewählten Ländern – Indien, Ghana, Philippinen und Uganda – sammelte das IPEC vorläufige Belege zum Verhältnis zwischen Löhnen und Produktivität bei Erwachsenen und Kindern. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen bestätigten die ursprünglichen Erwartungen: Es läßt sich mit einiger Sicherheit sagen, daß in bestimmten Märkten für Kinderarbeit nachfragegesteuerte Anreize bestehen und daß Forschungsarbeiten, die diese Effekte aufdecken, durchführbar und aufschlußreich wären.

**Die Arbeit von Kindern verstehen (UCW):
Eine interinstitutionelle Forschungsinitiative**

137. Die IAO wird bei ihrer Forschungstätigkeit in erheblichem Umfang durch das interinstitu-

tionelle Forschungsprojekt UCW unterstützt. Das UCW-Projekt, das 2000 als Antwort auf eines der Hauptthemen der Konferenz von Oslo (interinstitutionelle Zusammenarbeit)¹¹ ins Leben gerufen wurde, geht auf eine Initiative der IAO, des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) und der Weltbank zurück. Das UCW hat gegenwärtig seinen Sitz im Zentrum für internationale Studien über Wirtschaft und Entwicklung (CEIS) an der Tor-Vergata-Universität in Rom.

138. In der ersten Projektphase (2000-2003) wurden wichtige Fortschritte in Richtung auf die UCW-Kernziele der Informationsaufbereitung, der Schließung von Wissenslücken, der Entwicklung neuer Forschungsinstrumente und der Stärkung der nationalen Kapazitäten erreicht. Drei Organisationen mit sehr unterschiedlichen Kulturen, Mandaten, Strukturen und Arbeitsweisen in einem gemeinsamen Forschungsrahmen zusammenzuführen, erwies sich in der ersten Phase als schwierig. Dessen ungeachtet wurde das UCW-Projekt zu einem wichtigen Instrument, um die Forschungspläne der Partnerorganisationen und der breiteren Forschungsgemeinschaft stärker zu bündeln und auszubauen. Technische Diskussionen mit UNICEF und der Weltbank im Rahmen des UCW führten zur Entwicklung eines gemeinsamen Katalogs von Kinderarbeitsindikatoren und zu einer stärkeren Standardisierung der Daten zur Kinderarbeit, die durch die wichtigsten Erhebungsinstrumente der beteiligten Organisationen zusammengetragen wurden. Ein weiteres Ergebnis der UCW-Forschungszusammenarbeit waren fünf detaillierte Länderberichte (zu El Salvador, Guatemala, Jemen, Marokko und Nepal). Sie zeigten erstmalig gemeinsame interinstitutionelle Perspektiven zur Frage der Kinderarbeit sowie breit angelegte grundsatzpolitische Prioritäten für ihre Behandlung auf. Dies ist nur ein Teil eines eindrucksvollen Katalogs von über 50 Veröffentli-

¹¹ Internationale Konferenz über Kinderarbeit, Oslo, 27.-30. Okt. 1997.

chungen, die wichtige Themenbereiche wie Gesundheit, Bildung und Anfälligkeit für Kinderarbeit behandeln.

139. In der zweiten Projektphase (ab 2003) wurden diese Leistungen konsolidiert und auf ein festes Fundament gestellt, indem darauf hingewirkt wurde, daß die beteiligten Organisationen die Kinderarbeit in ihre allgemeinen Bemühungen um die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele integrieren und diese Ziele als „technischen Arm“ der Forschungsarbeiten über Kinderarbeit einsetzen. Ein wichtiger Erfolg des Projekts ist die Aufnahme von Kinderarbeitsindikatoren in die Weltentwicklungsindikatoren der Weltbank, da dies die wichtige Chance bietet, die durch das UCW-Projekt erstellten Statistiken über Kinderarbeit zu verbreiten.

Forschungsnetzwerk für Kinderarbeit

140. Ende 2002 richtete die IAO ein Forschungsnetzwerk für Kinderarbeit ein. Über 150 Wissenschaftler, hauptsächlich aus Entwicklungsländern, sind an diesem Netzwerk beteiligt, das die Diskussion und den Austausch von Informationen über laufende Forschungsprojekte, die Bewertung der Wirkung von Interventionsmaßnahmen, methodische Fragen, Sponsoren und anderweitige Unterstützung sowie über die vorrangigen Themen künftiger Forschungsarbeiten erleichtern und anregen soll.

Fortschritte bei der technischen Zusammenarbeit

141. Das IPEC ist heute das größte Programm der technischen Zusammenarbeit in der IAO. Dieser Teil des Berichts untersucht den strategischen Rahmen für die IPEC-Arbeit auf Landesebene, Fortschritte bei den zeitgebundenen Programmen (TBP) als wichtigem Rahmen zur Unterstützung der Länder bei ihren Bemühungen um die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, Kinderarbeit in der Landwirtschaft und im Bergbau, das Vorgehen gegen bestimmte besonders schlimme Formen von Kinderarbeit, die Weiterentwicklung der Überwachung der Kinderarbeit und den Aufbau eines Wissensmanagementsystems.

Der Strategische Programmwirkungsrahmen des IPEC (SPIF): Eine Theorie des Wandels

142. Der in Teil I des Berichts vorgestellte Strategische Programmwirkungsrahmen (SPIF) bildet die Richtschnur für die technische Zusammenarbeit des IPEC; er hat sich zu einer Theorie des Wandels entwickelt, die den Partnern hilft, Inter-

ventionen gegen Kinderarbeit zu analysieren und zu planen¹².

143. Zur Unterstützung von Maßnahmen auf Landesebene entwickelte das IPEC eine allgemeine Theorie des Wandels, die die in Teil I des Berichts genannten strategischen Grundsätze präzisiert und anwendet und die als Grundlage eines konkreten Programmrahmens für Maßnahmen auf Landesebene dienen kann. Weil Kinderarbeit verschiedene Ursachen hat, muß jede Strategie, die das Problem angeht, mehrdimensional angelegt sein. Im Einklang mit der allgemeinen Theorie des Wandels richtet das IPEC seine Programme auf drei Aktionsbereiche aus: Prävention von Kinderarbeit, Herausholen von Kindern aus der Arbeitssituation und Schutzmaßnahmen. Dazu müssen strategische Arbeitsbereiche ermittelt werden, in denen Handlungsbedarf besteht: Aufbau einer Wissensbasis, Schaffung von Problembewußtsein und gesellschaftliche Mobilisierung; Ausarbeitung von politischen Handlungskonzepten und Rechtsvorschriften und ihre Umsetzung. Ein weiteres wesentliches Element der IPEC-Arbeit ist die Bereitstellung von Alternativen durch Verbesserung von Bildung und Ausbildung, Einkommenssubstitution und soziale Sicherungsnetze. Schließlich sind noch zwei Querschnittsfragen zu nennen, die für die gesamte IPEC-Arbeit gelten: Vorrang für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit und Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Fragen.

144. Die Anwendung dieser allgemeinen Theorie des Wandels auf ein bestimmtes Land erlaubt die Bestimmung der erforderlichen Strategieelemente und die Entwicklung eines Rahmens für zeitgebundene Programme, mit klaren Ergebnissen und zu erwartenden und meßbaren Auswirkungen.

Zeitgebundene Programme

145. Als der erste Gesamtbericht über Kinderarbeit erschien, war der Ansatz der zeitgebundenen Programme (TBP) noch in der Anlaufphase, und es wurde erwartet, daß der jetzt vorliegende Bericht eine Gelegenheit zur Überprüfung der Fortschritte bieten würde. In der Zwischenzeit brachten die globale Evaluierung und die Bestandsaufnahme, die das IPEC selbst durchführte, verschiedene neue Erkenntnisse.

Weiterentwicklung des Ansatzes

146. Die Idee eines groß angelegten, integrierten, zeitgebundenen Programms gegen Kinderarbeit tauchte bereits in grundsatzpolitischen Erklärungen der IAO in den achtziger Jahren auf. Besonderen Auftrieb erhielt dieser Ansatz durch das Übereinkommen Nr. 182, das die Planung und

¹² Siehe IPEC: *IPEC action against child labour: Highlights 2004* (Genf, IAA, Febr. 2005), S. 63-67.

Durchführung von Aktionsprogrammen forderte und dazu aufrief, wirksame und zeitgebundene Maßnahmen gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu treffen. Auch die rasche Ratifizierung des Übereinkommens durch die Mitgliedsstaaten war sehr hilfreich. Der TBP-Ansatz legte also den Schwerpunkt vorrangig auf die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, obwohl langfristig die schrittweise Beseitigung aller Formen der Kinderarbeit angestrebt wird.

147. Durch weitere Verfeinerungen, die nachstehend beschrieben werden, soll der TBP-Ansatz zu einem wesentlich breiteren Rahmenwerk ausgebaut werden, das sich gezielt an bestimmte Sektoren und Gruppen richtet und unterschiedliche Modalitäten für Unterstützungsmaßnahmen auf nationaler Ebene umfaßt.

Die ersten TBP-Länder

148. El Salvador, Nepal und die Vereinigte Republik Tansania waren die ersten drei Länder, die den TBP-Ansatz übernahmen. Anfang 2002 wurde in den drei Ländern mit der Programmumsetzung begonnen.

149. In den Jahren 2002 und 2003 wurden in drei weiteren Ländern, Costa Rica, der Dominikanischen Republik und den Philippinen, zeitgebundene Programme geplant und Durchführungsmaßnahmen eingeleitet. 2004 kamen weitere acht Länder hinzu: Bangladesch, Brasilien, Ecuador, Indonesien, Pakistan, Senegal, Südafrika und die Türkei. Die letzte Ländergruppe, die den TBP-Ansatz übernahm und gegen Ende 2004 und Anfang 2005 mit der Durchführung ihrer Programme begann, besteht aus Ghana, Kambodscha, Kenia, Libanon und Madagaskar. Zur Zeit sind weitere Länder dabei, ähnliche Programme vorzubereiten.

Reichweite der zeitgebundenen Programme und Verbindungen mit anderen Rahmen

150. Das TBP-Konzept schafft die Rahmenbedingungen, um die großflächige Ausweitung des Vorgehens gegen Kinderarbeit auf Landesebene zu fördern und zu unterstützen. Durch die Bereitstellung eines umfassenden Rahmens für die Entwicklung und großflächige Anwendung von Maßnahmen, die Kinderarbeit verhüten, Kinder aus der Arbeitssituation herausholen, sie rehabilitieren und schützen sollen, bieten die TBPs den Ländern ein Bündel von Ansätzen, Instrumenten und Mechanismen, damit sie bei ihrem Kampf gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit meßbare und rasche Wirkungen erzielen können. Darüber hinaus können in einem solchen Rahmen die Beiträge bereits existierender Programme optimal genutzt werden, während zur Schließung von Lücken zusätzliche Interventionen konzipiert werden. Zudem erleichtern TBPs die durchgängige Integration der Kinderarbeitsproblematik in die

regulären Programme für soziale und wirtschaftliche Entwicklung, namentlich die Programme für Armutsbekämpfung und Bildung für alle, die den organischen Weg für die Beseitigung des Problems bilden¹³. Es muß jedoch klar sein, daß die TBP-Projekte des IPEC die nationalen Programme unterstützen und nicht etwa ersetzen sollen. Die nationale Eigenverantwortung ist ein Schlüsselprinzip.

Neue Erkenntnisse

151. Die IPEC-Unterstützungsprojekte sind noch in ihrer Frühphase. Bislang haben lediglich fünf von ihnen Halbzeitüberprüfungen durchgeführt: Vereinigte Republik Tansania (2003), Nepal, El Salvador, Dominikanische Republik (alle 2004) und Senegal (2005)¹⁴. Diese Überprüfungen zeigten verschiedene Problemfelder auf, die für die Weiterentwicklung des TBP-Ansatzes aufschlußreich sind und die ab 2006 in die IAO-Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit einbezogen werden sollen.

Die Notwendigkeit wirksamer politischer Unterstützung

152. Obleich die schnelle Ratifikation des Übereinkommens Nr. 182 den Wunsch der nationalen Behörden deutlich macht, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit in den Griff zu bekommen, ist es in vielen Ländern noch nicht gelungen, diese klare politische Aussage in eine wirksame Mobilisierung der zuständigen Ministerien, Ressorts und Stellen der Zentralregierung und der unteren Verwaltung zu übersetzen.

153. Es bleibt noch viel zu tun, um Beamte und führende Vertreter von Gemeinwesen für die Probleme der Kinderarbeit zu sensibilisieren, um zu ermitteln, was die betroffenen Behörden und Stellen unternehmen müssen, und um die notwendigen Mittel zur Behebung der Probleme aufzubringen. Daher sehen die meisten zeitgebundenen Programme auch Förderungstätigkeiten und Aktivitäten zur gesellschaftlichen Mobilisierung vor, um dies zu erreichen, aber die Herausforderung ist enorm, vor allem dann, wenn die personellen und finanziellen Ressourcen überbeansprucht sind – wie in den meisten Ländern mit erheblichen Kinderarbeitsproblemen.

154. Überlastete für Bildung, Arbeit, ländliche Entwicklung, Justiz, Sozialfürsorge usw. zustän-

¹³ Siehe IPEC: *Time-bound programme: Manual for action planning* (Genf, IAA, 2003).

¹⁴ Es sollte vermerkt werden, daß diese Überprüfungen nur die Tätigkeiten der Unterstützungsprojekte erfaßten und nicht die nationalen TBP-Rahmenpläne. Um letztere zu evaluieren, bedarf es gemeinsamer Tätigkeiten unter Einbeziehung der verschiedenen Partner und unter der Führung der nationalen Partner.

dige Stellen werden nur selten die Kinderarbeit an die erste Stelle ihrer Agenda stellen oder sich zur Zusammenarbeit motiviert fühlen. Deshalb müssen Wege gefunden werden, um ihnen zu helfen, dieses Problem als Teil ihrer normalen Arbeit zu begreifen und anzupacken. Der TBP-Ansatz beruht auf der Erkenntnis, daß der Kampf gegen Kinderarbeit nur gewonnen werden kann, wenn diese verschiedenen staatlichen Stellen effizient arbeiten und sich abstimmen. Jedoch hängt die Erreichung der sozialen und ökonomischen Ziele dieser Behörden in vielen Fällen auch von Erfolgen bei der Bekämpfung der Kinderarbeit ab. So entsteht ein Teufelskreis, der nicht zu durchbrechen ist, wenn nicht den spezifischen Kinderarbeitsproblemen im Verantwortungsbereich der einzelnen Behörden besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. So ist beispielsweise der Zugang zu guter Bildung eine entscheidende Voraussetzung für die Zurückdrängung der Kinderarbeit, aber eine universelle Grundbildung ist nicht zu erreichen, wenn nicht die Faktoren, die Kinder von der Schule fernhalten und zur Arbeit zwingen, in adäquater Weise angegangen werden. Die Erkenntnis dieser Probleme sollte jede beteiligte staatliche Stelle zu wirksamem Handeln in einem kohärenten, auf Zusammenarbeit gerichteten Rahmen veranlassen – aber dazu müssen Anreize vorhanden sein.

Eigenverantwortung der Staaten und Gemeinwesen

155. Der Erfolg eines zeitgebundenen Programms hängt entscheidend von der nationalen Eigenverantwortung ab. Deshalb wird großes Gewicht auf den politischen Willen eines Staates, sein Engagement und seine Handlungsfähigkeit gelegt. Abgesehen von starker politischer Unterstützung auf allen Ebenen, ist ein wirksames und nachhaltiges Handeln in großem Maßstab nur zu erreichen, wenn Stellen und Institutionen, denen eine Schlüsselrolle zukommt, namentlich die Sozialpartner der IAO und die Organisationen der Zivilgesellschaft, in die Lage versetzt werden, Ressourcen zu mobilisieren und Interventionen integriert und koordiniert auszuarbeiten und durchzuführen. Hinzu kommt, daß mit großer Sorgfalt darauf hingearbeitet werden muß, die volle Eigenverantwortung und Teilhabe der Gemeinwesen an der Planung und Durchführung der Interventionen sicherzustellen.

156. Das Management dieses komplexen integrierten Rahmenwerks erfordert eine hohe institutionelle und technische Kapazität, großes organisatorisches Geschick und ein hohes Maß an gutem Willen auf Seiten der wichtigsten Akteure (der Regierung wie auch der nichtstaatlichen Organisationen, der internationalen und der gemeinwesen-gestützten Organisationen), um die institutionellen Hindernisse für eine intensive Zusammenarbeit zu

überwinden. Für viele Entwicklungsländer bedeutet dies, daß sie einen Schwerpunkt auf den Kapazitätsaufbau bei den Schlüsselpartnern setzen müssen. Außerdem müssen Koalitionen gebildet werden, um Interventionen auf dem Gebiet der Kinderarbeit zu unterstützen (z.B. im Rahmen nationaler Politikdialoge und konsultativer Prozesse, etwa im Zusammenhang mit den Armutsbekämpfungsstrategien), einschließlich der Vernetzung lokaler Institutionen und Stellen. Solche lokalen Netzwerke können auch von Verbindungen zu internationalen Institutionen und Organisationen profitieren, beispielsweise im Bereich der grundsatzpolitischen Forschung und Analyse, der Förderungstätigkeit sowie der Ausarbeitung und Durchführung von Programmen.

Quantität und Qualität der Ressourcen sind wichtig

157. Die Mobilisierung von Ressourcen ist eine entscheidende Voraussetzung für großflächige Interventionen wie die zeitgebundenen Programme (TBPs). Die ersten drei TBPs wurden als Pilotprogramme entwickelt, mit Unterstützung durch ein von einem einzelnen Geber finanziertes IPEC-Projekt und ergänzt durch innerstaatliche Ressourcen aus den geförderten Ländern selbst. Seither gab es einen allmählichen Übergang zu einer gemeinsamen Finanzierung sowohl der Vorbereitungstätigkeiten als auch der TBP-Interventionen. Da immer mehr Länder solche Programme durchführen wollen, müssen die Ressourcen aus einer Vielzahl von Quellen kommen, einschließlich eines Finanzierungskorbs, der durch ein Konsortium mehrerer Geber bereitgestellt wird. Die Finanzierung durch mehrere Geber ist entscheidend, wenn mehr Länder nennenswerte Fortschritte bei der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit machen sollen. Die innerstaatlichen Ressourcen müssen ebenfalls aufgestockt werden, um Programme zu unterstützen, die zur Erreichung der TBP-Ziele beitragen. Nötig sind nicht nur mehr Ressourcen – sie müssen auch so eingesetzt werden, daß sie durch die Auflösung von Engpässen und die Minimierung von Doppelarbeit und Verschwendung eine bessere Wirkung erzielen. Daraus folgt, daß die TBPs auf ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene angewiesen sind, wenn sie erfolgreich sein sollen.

Projekte und Programme

158. Zwischen der Logik des TBP-Ansatzes und der Art und Weise seiner heutigen Finanzierung herrscht ein Spannungsverhältnis. Als umfassendes Rahmenwerk, das einen integrierten, umfassenden Ansatz zur Lösung des Problems der Kinderarbeit zu fördern sucht, sollten die TBPs Durchführungsmodalitäten anwenden, die für einen kohärenten Programmansatz sorgen. Leider

werden aber die meisten Gebermittel immer noch über Projekte bereitgestellt, aber die Projektausführung erschwert häufig die Verwirklichung des Programmansatzes.

159. Die Projektmethode wirft vor allem dann große Probleme auf, wenn es um die Förderung der nationalen Eigenverantwortung geht. In vielen Ländern, die TBP durchzuführen, fällt es den betroffenen Akteuren schwer, eine Unterscheidung zu treffen zwischen dem nationalen TBP und den zahlreichen IPEC-Projekten, die die Durchführung der TBPs unterstützen sollen. In einigen Ländern besteht das Landesprogramm überhaupt nur aus dem IPEC-Projekt, wodurch die Erreichung der ehrgeizigen Ziele des TBP innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens unwahrscheinlich wird. Die gegenwärtige Situation, in der das IPEC sich auf die Methode der Projektdurchführung als dem von den Gebern bevorzugten Modell stützen muß, widerspricht auch seinem erklärten Ziel, eher eine Vermittlerrolle wahrzunehmen und politische oder fachliche Unterstützung bereitzustellen.

160. Andere IAO-Programme und andere internationale Organisationen stehen vor ähnlichen Schwierigkeiten, wenn es um die Einführung eines echten Programmansatzes geht, der die Durchführung von TBPs begünstigen und stärken würde. Zugleich macht die Tatsache, daß jedes angemessene Vorgehen gegen Kinderarbeit zahlreiche Sektoren einbeziehen muß, die Anwendung besser geeigneter Methoden wie etwa *sektorweiter Ansätze* noch problematischer. Es gibt jedoch eine gewisse Hoffnung, denn inzwischen akzeptieren immer mehr Geber Haushaltsunterstützungsmechanismen unter Beteiligung verschiedener Geber. Solche Mechanismen erlauben nicht nur eine flexiblere Ressourcenzuteilung an vereinbarte prioritäre Bereiche, sondern eignen sich auch besser zur Förderung der nationalen Eigenverantwortung und zum Aufbau dauerhafter Kapazitäten.

161. Die Finanzierungsaspekte und die Herstellung starker intersektoraler Verbindungen zählen zu den Gründen, die die Eingliederung der TBPs in die breiter angelegten Entwicklungsrahmenpläne notwendig machen, wie es in der Vereinigten Republik Tansania derzeit geschieht.

Die Notwendigkeit eines förderlichen internationalen Umfelds

162. Ein zentrales Ziel der IPEC-gestützten TBPs ist die Schaffung eines förderlichen nationalen Umfelds. Aber dazu bedarf es der internationalen Unterstützung. Es ist z.B. schwierig, ohne jegliche Sanktionsmöglichkeit auf internationaler Ebene (etwa durch die Zentralen der internationalen Finanzinstitutionen und durch bilaterale Geberorganisationen) zu erreichen, daß die einzelnen Länder TBP-Elemente in ihre Strategien zur Verringerung von Armut aufnehmen, was die Bereitstellung von Eigen- und Gebermitteln (namentlich

aus der Initiative zugunsten der hochverschuldeten armen Länder – HIPC) für Interventionen gegen Kinderarbeit erleichtern würde. Entsprechend sind internationales Handeln und politische Unterstützung erforderlich, um das TBP-Ziel der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit an die Millenniums-Entwicklungsziele oder an die Ziele der Initiative „Bildung für alle“ zu knüpfen. Bislang hat die Mobilisierung politischer Unterstützung für die TBPs auf internationaler Ebene geringere Fortschritte gemacht als auf nationaler Ebene.

Wer hat die Führung?

163. Die Regierungen müssen zusammen mit den IAO-Sozialpartnern die Führung übernehmen. Durch die TBP-Plattform agiert die IAO als Mittler zwischen Ländern und Gebern. Obgleich das TBP-Konzept durch das IPEC entwickelt wurde, sollte es als internationales öffentliches Gut gelten. TBPs sollten von anderen internationalen Organisationen wie UNICEF unterstützt werden, was in vielen Fällen auch geschieht.

Landwirtschaft: Der größte Kinderarbeitssektor

164. Die weitaus meisten arbeitenden Kinder – 70 Prozent bzw. über 130 Millionen Mädchen und Jungen im Alter unter 15 – finden sich in der Landwirtschaft. Kinder auf dem Land, vor allem Mädchen, beginnen meistens schon im Alter von 5 bis 7 Jahren zu arbeiten. In einigen Ländern wird der Anteil von Kindern unter zehn Jahren an der Kinderarbeit in ländlichen Gebieten auf 20 Prozent geschätzt. Diese Arbeit ist zum großen Teil unsichtbar und wird nicht anerkannt, sondern in die „Stückarbeit-“ oder „Quotensysteme“ eingerechnet, die auf der Familie als Arbeitseinheit beruhen. Kommerzielle landwirtschaftliche Unternehmen können durch verschiedene Formen von Unterverträgen jede Verantwortung für die Kinderarbeit, die auf ihren Farmen und Plantagen entdeckt wird, abwälzen. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft überall auf der Welt nach wie vor zu wenig reguliert. Es überrascht kaum, daß dies ein Sektor ist, in dem die Gewerkschaften seit jeher schwach sind. Gesetze über Kinderarbeit – wenn es sie überhaupt gibt – werden in der Landwirtschaft weniger streng angewandt als in anderen Industriezweigen.

Überwindung der Besonderheiten in der Landwirtschaft

165. Zudem gibt es in der Landwirtschaft fast überall das Element der Familienbetriebe, die fest in Kultur und Tradition verwurzelt sind, so daß oft schwer zu erkennen ist, ob Kinder in solchen Situationen systematisch ausgebeutet werden. Kinderarbeit, die auf dem Hof der eigenen Familie ver-

Kasten 2.4.**Das zeitgebundene Programm in der Vereinigten Republik Tansania**

2001 verpflichtete sich die Regierung der Vereinigten Republik Tansania zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis zum Jahr 2010 auf dem Weg eines zeitgebundenen Programms (TBP). In Übereinstimmung mit dem TBP-Rahmen leitete die IAO ein durch das Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten finanziertes Projekt in die Wege, das die Regierung bei ihrem nationalen Programm unterstützen soll.

Jüngste Bemühungen der tansanischen Regierung zur Schaffung eines förderlichen politischen Umfelds, die durch ein TBP-Unterstützungsprojekt des IPEC gefördert werden, zeigen deutlich, wie sehr sich die Regierung für den TBP-Rahmen engagiert. Es wurde ein Strategiedokument zur Kinderarbeit ausgearbeitet, das vom Nationalen Intersektoralen Koordinierungsausschuß (NISCC) gebilligt wurde und jetzt den Strategischen Programmrahmen für das TBP-Programm der Regierung bildet. Die Durchführung dieses Programmrahmens ist mit der Nationalen Strategie für Wachstum und Verringerung von Armut (NSGRP, bzw. auf Kisuaheli MKUKUTA) verknüpft. Die Regierung hat bereits einen Plan für die zweite NSGRP-Phase (2005-2010) ausgearbeitet. Er enthält Indikatoren für Kinderarbeit und verfolgt verschiedene wichtige Ziele, die unmittelbar mit der Beseitigung der Kinderarbeit zusammenhängen, vor allem unter dem Aspekt der Kinderrechte und des Kinderschutzes. Es wird angestrebt, die Zahl der Kinder, die in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätig sind, bis 2005 um 75 Prozent und die Erwerbsbeteiligung von Kindern bis 2010 von gegenwärtig 25 Prozent auf unter 10 Prozent zu reduzieren.

Die Regierung mißt der Bildung hohe Priorität bei, vor allem hinsichtlich der Qualität und des Zugangs zu Grundschulen. Besondere Anstrengungen wurden unternommen, um das Programm für ergänzende Grundbildung in Tansania (COBET), das vom Ministerium für Bildung und Kultur durchgeführt wird, auszuweiten und so die Zahl der Kinder, die keine Schule besuchen, zu reduzieren. Im April 2004 verabschiedete das Parlament Reformen der Arbeitsgesetzgebung, bei denen es auch um die Beschäftigung von Kindern ging, und es wurde eine Charta der Kinderrechte entworfen. Die Regierung erstellte, wie im Übereinkommen Nr. 182 vorgesehen, eine Liste der für Kinder gefährlichen Arbeiten, die vom TBP in lokale Sprachen übertragen wurde, um das Problembewußtsein auf kommunaler Ebene verbessern.

Die Halbzeitüberprüfung ergab, daß das zeitgebundene Programm des IPEC über den Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen und seine verschiedenen Themengruppen eine effiziente Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen ermöglicht hat. Sie machte auch deutlich, wie wichtig die Mitwirkung und das Engagement der örtlichen Gemeinwesen ist. Dem Projekt war es gelungen, bestehende örtliche Strukturen zu unterstützen und den Aufbau neuer Strukturen, vor allem örtlicher Kinderarbeitskomitees, zu fördern.

Quellen: Report on the mid-term review and evaluation mission for the IPEC project of support to the National Time-Bound Programme on child labour in Tanzania, 10.-25. Okt. 2003. IPEC: Support for the Time-Bound Programme on the worst forms of child labour in Tanzania, Phase II (2005-09).

richtet wird, kann als „Familiensolidarität“ wahrgenommen werden. Auch wenn dies zutreffen mag, ist es wichtig, genauer hinzusehen und die Arbeitsbedingungen zu untersuchen (die durchaus gefährlich sein können), sowie die Zeit, die für solche Arbeit aufgewandt wird und damit der Bildung verloren geht, vor allem bei Mädchen. Am anderen Ende der Skala steht die Plantagenwirtschaft, wo die Arbeit möglicherweise in einem abgeschotteten Umfeld stattfindet, in das schwer einzudringen ist.

166. Diese Faktoren bewirken, daß die Landwirtschaft ihre Besonderheiten hat und für Aktionen gegen Kinderarbeit schwer zu erreichen ist. Aber gerade wegen all dieser Faktoren – die große Zahl von Kinderarbeitern, die gefährliche Natur der Arbeit, die fehlende Regulierung, die Unsichtbarkeit der Kinderarbeit und die Verweigerung von Bildung – sollte die Landwirtschaft ein vorrangiger Sektor für die Beseitigung der Kinderarbeit sein. Dies ist jedoch auf der nationalen Ebene

nicht der Fall, weil hier aus historischen Gründen eine städtisch und industriell geprägte Auffassung von Kinderarbeit vorherrschte¹⁵.

Ein neuer Programmbereich

167. Auch für das IPEC bleibt die Landwirtschaft ein unterentwickelter Arbeitsbereich, auf den weniger als 15 Prozent der Projekte und Aktionsprogramme entfallen. Seit 2002 ist die IAO jedoch zunehmend in diesem Sektor aktiv. Das IPEC erweitert sein Tätigkeitsspektrum immer mehr; u.a. beteiligt es sich an Bemühungen, die Kinderarbeit in der Kakaoproduktion in Westafrika und in Kaffeeplantagen in Mittelamerika zu bekämpfen. 2002 startete das IPEC ein auf drei Jahre angelegtes Regionalprogramm (COMAGRI), das

¹⁵ IAA: *Bitter harvest: Child labour in agriculture*, Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (Genf, 2002), S. 5.

Kasten 2.5. Nationale Kinderarbeitsprojekte in Indien

Seit der Einführung einer Nationalen Kinderarbeitspolitik 1987 hat sich die indische Regierung an die Spitze eines umfangreichen Programms zur Beseitigung der Kinderarbeit in ihrem Land gesetzt, das durch die prestigeträchtigen Nationalen Kinderarbeitsprojekte (NCLP) vorangetragen wird. Bislang wurden 150 solcher Projekte im ganzen Land eingeleitet, um Bildungs- und andere Rehabilitationsdienste für Kinder bereitzustellen, die aus gefährlichen Arbeitsplätzen herausgeholt wurden. Das Programm wird ergänzt durch die Zuweisung staatlicher Haushaltsmittel in Höhe von 6.020 Millionen Rupien (etwa 131 Millionen US-Dollar) während des zehnten Fünfjahresplans 2002-2007, die in diesem Zeitraum 250 von insgesamt 601 Distrikten zugute kommen. Das nationale Programm wird durch Bestrebungen zur Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung unterstützt, während mehrere große Bundesstaaten (Provinzregierungen) zeitgebundene Programme zur Beseitigung der Kinderarbeit durchführen. Indien ist seit 1992 am IPEC beteiligt; aufbauend auf diesen Erfahrungen führen jetzt die Bundesregierung und die Regierungen von vier großer Einzelstaaten in 20 Distrikten ein INDUS genanntes umfassendes und großflächiges Projekt gegen Kinderarbeit durch, das vom IPEC unterstützt wird. Das Projekt wird von der indischen Regierung und dem Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten gemeinsam finanziert. Es zielt auf die Entwicklung eines integrierten multisektoralen Ansatzes, mit verschiedenen Komponenten, die sich mit Bildung, Ausbildung und der Schaffung von Einkommen für arme Familien befassen. Das Projekt stellt stark auf Partnerschaften ab und bezieht insbesondere die Sozialpartner mit ein.

Quelle: IPEC: *IPEC action against child labour*, a.a.O., Kasten 2, S. 19.

neben der Prävention das Ziel verfolgt, Kinder, die in Kenia, Malawi, Sambia, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda gefährliche Arbeit in der kommerziellen Landwirtschaft verrichten, aus dieser Arbeit herauszuholen und zu rehabilitieren. Dieses Programm hat auch gezeigt, wie wichtig der soziale Dialog ist. In Tansania übten Gewerkschaften und Arbeitgeber gemeinsam Druck aus, um eine menschenwürdige Arbeit, also sichere Arbeitsbedingungen und angemessene Entlohnung, für 14- bis 18jährige zu erreichen, die legal auf Tee- und Tabakfarmen arbeiten.

168. 2005 wurden zwei wichtige Hilfsmittel erarbeitet. Das erste war ein Handbuch zur Ausbildung von Ausbildern zum Thema Kinderarbeit in kleinen landwirtschaftlichen Betrieben, das sich auf die Erfahrungen aus den zunehmenden Aktivitäten in der Landwirtschaft stützt. Es wendet sich an Kleinbauern in Sektoren, in denen Kinderarbeit wahrscheinlich ist, und fördert Verbesserungen des Arbeitsschutzes, die Erwachsenen wie auch Kindern zugute kommen. Dies ist vor allem für den Agrarsektor in Westafrika wichtig, wo Kinderarbeit weit verbreitet ist. Dann wurde eine Mappe zusammengestellt, die grundsätzliche und praktische Orientierungshilfen geben soll. Sie richtet sich vor allem an politische und andere Entscheidungsträger, die in die Bemühungen zur Beseitigung der Kinderarbeit in der Landwirtschaft involviert sind, namentlich Regierungsbeamte, Sozialpartner, Fachkräfte für Arbeitsschutz und Landwirtschaftsexperten.

Kinder in Bergwerken

169. Das Bild von kohlenstaubgeschwärtzten Kindern, die schwere Loren aus tiefen unterirdischen Stollen nach oben schleppen, war eines der

Motive, die zur Gründung der IAO und zur Verabschiedung der ersten internationalen Normen zum Schutz von Kindern führten. Erstaunlicherweise ist heute, fast hundert Jahre später, in kleinen Bergwerken in Asien, Afrika, Lateinamerika und selbst in Teilen Europas genau dasselbe Bild zu beobachten. Das Problem besteht weiter, wenn auch in geringerem Ausmaß.

170. Weit entfernt von öffentlicher Aufmerksamkeit sind Kinder in kleinen Bergwerken einer Vielzahl sozialer, psychologischer und körperlicher Gefahren ausgesetzt, die es bei vielen anderen Arbeitsformen nicht gibt. Gegenden, in denen Bergbau betrieben wird, sind berüchtigt für Gewalt, Prostitution, Drogenkonsum und Verbrechen. In vielen Bezirken gibt es keine Schulen. Bergbau ist eine gefährliche Arbeit, und Kinder, die in Bergwerken und Steinbrüchen arbeiten, sind gravierenden Verletzungs- und Krankheitsgefahren ausgesetzt, wobei manche Behinderungen erst Jahre später in Erscheinung treten. Jedes Jahr kommt eine nicht bekannte Anzahl dieser Kinder ums Leben.

171. Die Kinderarbeit im Bergbau hat nicht die gleiche Aufmerksamkeit auf sich gezogen wie andere Formen von Kinderarbeit, vielleicht deshalb, weil die Zahl der betroffenen Kinder relativ klein ist – Schätzungen zufolge etwa eine Million¹⁶. Aber gerade weil die Arbeit im Bergbau eine extrem gefährliche Form der Kinderarbeit ist, wengleich von geringem Umfang, begann das IPEC die Möglichkeit zu prüfen, mit einer globalen Strategie dagegen anzugehen.

¹⁶ IPEC: *IPEC action against child labour 2004-05: Progress and future priorities* (Genf, IAA, 2005).

172. Es wurde ein schrittweises Vorgehen beschlossen, das veranschaulichte, wie sinnvoll ein globaler Ansatz ist. 2004 führte das IPEC eine thematische Evaluierung seiner Bergbauprojekte (sowie entsprechender Projekte anderer) durch, um beurteilen zu können, ob praktikable Lösungen existieren. Die Evaluierung ergab, daß an der Entwicklung innovativer Strategien gearbeitet wird und daß durch einen Politikwandel und das Herausholen einiger tausend Kinder aus der Arbeit in kleinen Bergwerken bemerkenswerte Erfolge erzielt wurden. Trotz der ernüchternden Realität, mit der jeder Versuch, Veränderungen in informellen Bergwerken zu bewirken, konfrontiert wird, zeigte die Evaluierung, daß hier ein großer Erfahrungsschatz vorhanden ist, der genutzt werden kann.

173. Die vor Ort gewonnenen Erfahrungen wurden flankiert durch die Schaffung solider politischer Grundlagen auf den globalen dreigliedrigen Tagungen der IAO in den Jahren 1999 und 2000, da dort politische Weichenstellungen vorgenommen und Verbindungen zu wichtigen Akteuren geknüpft wurden, wie etwa ICEM, ICMM und Communities and Small-Scale Mining (CASM)¹⁷.

174. Der Bergbau ist zweifellos ein Sektor mit mächtigen Interessen auf allen Seiten, von schlagkräftigen Bergbaugewerkschaften in Südafrika bis zu Bergbauunternehmen, die über mehr Kapital verfügen als manche Länder, in denen sie operieren. Und obwohl Kinderarbeit fast ausschließlich in kleinen Bergwerken und Steinbrüchen stattfindet, die nicht gewerkschaftlich organisiert, informell und häufig illegal sind, ist die Tatsache, daß in diesem Industriezweig Kinderarbeit stattfindet, Grund zur Sorge für alle, die für sich selbst und ihren Industriezweig ein Image sozialer Verantwortung anstreben. Außerdem bietet der Sektor den Entwicklungsorganisationen und Investitionsbanken einen Ansatzpunkt für die Bekämpfung der größeren und hartnäckigeren Probleme der ländlichen Armut, der ländlichen Migration und der Umwelt, die unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der formellen Bergbauindustrie haben.

175. Mit diesen Faktoren – den IPEC-Erfahrungen vor Ort, den programmatischen Handlungsrichtlinien der IAO, der dreigliedrigen Unterstützung und der Verknüpfung mit den Agenden für menschenwürdige Arbeit und die Verringerung von Armut – war der Weg dafür geebnet, die Arbeit in Bergwerken und Steinbrüchen zum Schwerpunktthema des Welttags gegen Kinderarbeit 2005 zu machen. Wie bereits dargelegt, führte dies zu einem weltweiten Aktionsaufruf, die

Kinderarbeit in diesem Sektor zu beseitigen. Mehr als 50 Länder nutzten den Welttag, um zu verdeutlichen, daß die Bemühungen um die Beendigung der Kinderarbeit in Bergwerken und Steinbrüchen breite Unterstützung auf globaler, nationaler und lokaler Ebene finden.

176. Auf internationaler Ebene wurde eine kleine interinstitutionelle Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen Arbeitsplan und ein Informationspaket zur Mobilisierung von Ressourcen ausarbeiten soll. Sie bilden die Grundlage und die ersten Schritte, um den Aktionsaufruf Wirklichkeit werden zu lassen. Auf nationaler Ebene wurden zahlreiche Aktionen, die anlässlich des Welttags gegen Kinderarbeit eingeleitet wurden, inzwischen in detaillierte Folgepläne im Rahmen des ersten weltweiten sektorbezogenen zeitgebundenen Programms umgewandelt.

Bekämpfung der unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit

Prioritäten

177. Mit der Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 182 gingen die Mitgliedsstaaten die Verpflichtung ein, sich vordringlich mit den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu befassen, wie etwa Zwangs- und Schuldarbeit, Einsatz von Kindern in bewaffneten Konflikten, Kinderprostitution, Handel mit Kindern zur Ausbeutung durch Arbeit oder sexuellen Ausbeutung sowie Einsatz von Kindern für unerlaubte Tätigkeiten wie Suchtstoffhandel. Einige dieser extremen Formen von Ausbeutung und Mißbrauch (insbesondere der Kinderhandel) waren auch Thema des IAO-Gesamtberichts von 2005¹⁸.

178. Manche der unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit waren von Anfang an Gegenstand der IPEC-Programme, andere wurden nach der Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 182 gezielt anvisiert. Auf operativer und auf politischer Ebene hat die IAO in den letzten vier Jahren ihre wachsende Bedeutung in diesen Bereichen unter Beweis gestellt¹⁹.

179. Es ist eine wichtige Erkenntnis, zu der auch das IPEC und seine Partner gelangt sind, daß es sich hier um Bereiche handelt, in denen es zu den schwersten Menschenrechtsverletzungen kommt und in denen es nicht angemessen wäre, die Programmprioritäten allein nach numerischen Krite-

¹⁷ Netzwerk von bergbaubezogenen Organisationen und technischen Fachkräften, das bei der Weltbank angesiedelt ist und teilweise durch das Ministerium für internationale Entwicklung des Vereinigten Königreichs finanziert wird.

¹⁸ IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005.

¹⁹ Siehe beispielsweise M. Dottridge: *Kids as commodities? Child trafficking and what to do about it* (Lausanne, International Federation Terre des Hommes, Mai 2004), Empfehlung Nr. 3, S. 86.

rien festzulegen. Auch muß bei der Bestimmung strategischer Prioritäten eine gewisse Verhältnismäßigkeit gelten, und wenn auch die Öffentlichkeit vielleicht nicht immer klar erkennt, nach welchen Kriterien die IAO und die internationale Gemeinschaft sich innerhalb der unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit eher auf das eine Problemfeld statt auf ein anderes konzentrieren, so zeigen doch die zu beobachtenden Trends (wie sie beispielsweise aus Abbildung 1.5 in Teil I über die Durchführung der Übereinkommen Nr. 138 und 183 hervorgehen) eine eindeutige Korrelation zwischen Durchführung und Wirkung in einigen Bereichen, die zu den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit gezählt werden.

Kinderhandel

180. Der Handel mit Kindern zur Ausbeutung durch Arbeit oder sexuellen Ausbeutung ist ein Prozeß, der zu anderen schlimmsten Formen der Kinderarbeit führt. Nach den Schätzungen des Gesamtberichts von 2002 waren etwa 1,2 Millionen Kinder Opfer von Kinderhandel. Die Regierungen haben viele positive Schritte in die richtige Richtung unternommen, etwa durch die Änderung bestehender Bestimmungen, die sich direkt auf den Kinderhandel beziehen, oder indirekt durch die Änderung von Gesetzen und Vorschriften zur Arbeitsmigration. Das Protokoll von Palermo über den Menschenhandel, das 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde, unternimmt den ausdrücklichen Versuch, eine an Ausbeutung geknüpfte Definition vorzulegen, die auch die Arbeitsausbeutung einschließen kann. Nach allgemeiner Überzeugung enthält das Protokoll von Palermo die bislang maßgeblichste Definition. In den letzten Jahren wurde die Debatte zunehmend politisiert, als von den Vereinigten Staaten und einigen ihrer Bündnispartner eine Verbindung mit Terrorismus- und Sicherheitsfragen hergestellt wurde. In Westeuropa wird Kinderhandel hauptsächlich im Zusammenhang mit regulärer und irregulärer Arbeitsmigration gesehen – als ein Aspekt der wachsenden Globalisierung. Diese Debatte über Definitionen zeigt, daß es auf diesem Gebiet weiterer Orientierungshilfe seitens der IAO bedarf.

181. Seit 2000 sucht die IAO die Debatte über den Kinderhandel zu beeinflussen, indem sie die Arbeitsdimension betont, während man sich in früheren Jahren auf die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Mädchen und Jungen als Folge des Kinderhandels konzentriert hatte, mit besonderem Nachdruck auf den sehr augenfälligen Tourismussektor. Das bedeutete auch, daß sich die Aufmerksamkeit einseitig auf einige wenige Länder richtete, die bei Touristen und internationalen Medien beliebt sind.

182. Frühere Programme aus der Mitte der neunziger Jahre legten ihren Handlungsschwerpunkt eher auf die Angebotsseite des Phänomens und auf Länder wie etwa Nepal, die als Nachschubgebiete für die kommerzielle sexuelle Ausbeutung betrachtet wurden. Hier wird zur Zeit ein Ausgleich angestrebt, indem Faktoren auf der Nachfrageseite, die mit dem Paradigma der Globalisierung, insbesondere den Arbeitsmarktmigrationen, zu tun haben, stärkeres Gewicht erhalten. Seit 2004 gehört die Erforschung der Nachfrageseite zu den Prioritäten verschiedener subregionaler IPEC-Programme gegen Kinderhandel, vor allem in der Mekong-Subregion²⁰, in Europa und Mittelamerika.

183. Die Mobilisierung von Finanzmitteln auf diesem Gebiet war in den letzten Jahren sehr erfolgreich. Seit 2005 arbeiten sieben Geberländer mit der IAO bei der Durchführung von Projekten zur Bekämpfung des Kinderhandels zusammen. Etwa 52,1 Millionen US-Dollar wurden aufgebracht, mehr als zwei Drittel davon in den Jahren 2003 und 2004. Beginnend mit einem Projekt im Jahr 2000 und zwei weiteren im Jahr 2001 gelang es der IAO, 2003 Finanzmittel für sieben Projekte und 2004 für zwölf neue Projekte zu mobilisieren. 2005 setzte die IAO eine Arbeitsgruppe zum Kinderhandel ein, und heute existieren im gesamten IAO-Bereich 28 Projekte zur Bekämpfung des Kinderhandels, davon 17 unter Leitung des IPEC.

184. Diese wachsende Aufmerksamkeit für das Thema (und generell für die schlimmsten Formen der Kinderarbeit) ist zum Teil auf eine stärkere weltweite Mobilisierung durch Veranstaltungen zurückzuführen, wie etwa den 2001 in Yokohama abgehaltenen Zweiten Weltkongreß gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern, der die Arbeit des Ersten Weltkongresses 1996 in Stockholm weiterführte. Sie ist jedoch auch Ausdruck neuer allgemeiner politischer Prioritäten auf Seiten der wichtigsten Akteure.

185. So hat beispielsweise die Regierung der Vereinigten Staaten dieses Thema jetzt aufgegriffen. Das amerikanische Außenministerium veröffentlichte 2001 seinen ersten Bericht über Menschenhandel (*Trafficking in Persons*), ein vom Kongreß in Auftrag gegebener, jährlich zu erstellender Bericht, der die Anstrengungen ausländischer Regierungen zur Beseitigung des Menschenhandels bewerten soll²¹. Diese Leistungsüberwachung ist mit Sanktionen außerhalb des Handels- und Nothilfebereichs verknüpft, einschließlich eines möglichen Vetos gegen Kredite der

²⁰ Einschließlich des neuen Projekts in China über inländischen Menschenhandel. Es war ein wichtiger Durchbruch für das IPEC, daß das Problem des Kinderhandels 2000 die Gelegenheit bot, Kinderarbeit in China anzugehen.

²¹ Im Internet unter www.state.gov/g/tip.

Weltbank oder des Internationalen Währungsfonds (IWF).

186. Das IPEC, das mit seinen sieben Regionalprogrammen²² 45 Länder erfaßt, ist zu einer wichtigen Kraft geworden, die auf die politische Agenda Einfluß nimmt, damit der Arbeitsaspekt des Kinderhandels, der zur Ausbeutung der Arbeitskraft von Kindern führt, berücksichtigt wird. Das Thema bietet auch eine Plattform für interinstitutionelle Zusammenarbeit, beispielsweise mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), mit der die IAO eine Vereinbarung unterzeichnet hat.

Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern

187. Die mit dem Problem des Kinderhandels einhergehende kommerzielle sexuelle Ausbeutung ist eine der unbestreitbar schlimmsten Formen der Ausbeutung von Kindern und manifestiert sich auf unterschiedlichste Weise. Jedes Jahr werden mehr als eine Million Kinder zur Prostitution gezwungen, gehandelt und zu sexuellen Zwecken verkauft oder für Kinderpornographie eingesetzt²³. Studien, die von der IAO und unter der Verantwortung des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie durchgeführt wurden, zeigen, daß die kommerzielle sexuelle Ausbeutung in den entwickelten wie in den Entwicklungsländern nach wie vor ein Problem darstellt.

188. Die Tourismusindustrie, früher im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit in diesem Bereich, wurde in der Folge auch in die Bemühungen um die Bekämpfung des Kinderhandels einbezogen und ist in vielen Ländern Bestandteil zeitgebundener Programme. Der Tourismus ist immer noch ein wichtiger Aspekt der Arbeit in diesem Bereich, und er eignet sich besonders gut für einen Ansatz des sozialen Dialogs. In den letzten Jahren arbeitete das IPEC gemeinsam mit der Weltorganisation für Tourismus an der Förderung einer verträglichen Form des Tourismus, in der Kinder vor Prostitution und vor Gewalt und Mißbrauch, die damit einhergehen, geschützt werden. Das IPEC propagiert in Brasilien, der Dominikani-

schen Republik, Kambodscha, Kenia, Mexiko und der Vereinigten Republik Tansania Verhaltensregeln entsprechend dem Konzept „Kindersicherer Tourismus“. Die Sozialpartner sind ein wichtiger Teil dieser Strategie. Auf den Philippinen stellte das IPEC Ausbildungsmaterialien zur Verfügung, um die Nationale Gewerkschaft der Arbeitnehmer in Hotels, Gaststätten und verwandten Branchen (NUWHRAIN) beim Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern im Tourismussektor zu unterstützen. In Thailand fördert das Mekong-Subregionalprojekt der IAO zur Bekämpfung des Kinder- und Frauenhandels den ökologischen Tourismus als Einkommensquelle für indigene und in Stämmen lebende Völker, die besonders leicht zu Opfern des Menschenhandels werden.

189. Wie so oft bei der Kinderarbeit besteht die Herausforderung darin, in den weniger regulierten Teil der Wirtschaft, z.B. die Kleinbetriebe, vorzudringen.

Kinderarbeit im Haushalt²⁴

190. Kinderarbeit im Haushalt ist noch immer ein sehr heikles Thema, weil sie häufig unter dem Deckmantel familiärer Arrangements in einem angeblich geschützten Umfeld stattfindet, in dem Kinder – meistens Mädchen – nützliche Fertigkeiten lernen. Deshalb wird Kinderarbeit im Haushalt von der Gesellschaft toleriert, ähnlich wie die Arbeit in der Landwirtschaft. Zudem wird sie in vielen Ländern von der gebildeten Elite unterstützt. Dies zeigt erneut, wie wichtig die kulturelle Dimension für das Verständnis der Ursachen von Kinderarbeit und für die zu ergreifenden Antwortmaßnahmen ist.

191. IPEC-Forschungsarbeiten haben gezeigt, wie riskant es ist, sich auf solche Erklärungen zu verlassen. Aufgrund neuerer Kurzevaluierungen in Asien, Afrika und Lateinamerika zeichnet sich inzwischen ein wesentlich klareres Bild der höchst unterschiedlichen Lage von Kindern ab, die Haushaltsarbeit verrichten, von harmlosen bis zu unbestreitbar schlimmsten Formen²⁵. Auch sind geschlechtsspezifische Unterschiede zu erkennen: Jungen werden eher für Aufgaben im Haushalt bezahlt als Mädchen, obwohl diese wesentlich

²² Beispielsweise das Projekt zur Bekämpfung des Handels mit Kindern zum Zweck der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft in West- und Zentralafrika (LUTRENA), das Projekt zur Bekämpfung des Kinderhandels in Südasien (TICSA) und das Projekt für technische Hilfe gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft und die sexuelle Ausbeutung von Kindern, einschließlich des Kinderhandels, in mittel- und osteuropäischen Ländern (PROTECT CEE).

²³ Vereinte Nationen: *Sale of children, child prostitution and child pornography*, Mitteilung des Generalsekretärs, Generalversammlung, 50. Tagung, Dokument A/50/456, 20. Sept. 1995, Abs. 51.

²⁴ Der Begriff „Kinderarbeit im Haushalt“ soll den Unterschied deutlich machen zwischen zulässiger Arbeit im Haushaltssektor, die von Jugendlichen über dem gesetzlich festgelegten Erwerbsalter verrichtet wird, und Fällen, in denen minderjährige Kinder (alle Kinder unter 18 Jahren) in ausbeuterischen Situationen zu finden sind.

²⁵ Siehe beispielsweise N. Kannangara; H. de Silva; N. Parndigamage: *Sri Lanka child domestic labour: A rapid assessment* (Genf, IAA, Sept. 2003) und IAA: *Girl child labour in agriculture, domestic work and sexual exploitation: Rapid assessments on the cases of the Philippines, Ghana and Ecuador* (Genf, IAA, 2004).

mehr Zeit für solche Aufgaben aufwenden müssen²⁶.

192. Kinderarbeit im Haushalt war der Schwerpunkt des Welttags gegen Kinderarbeit im Jahr 2004, der Anstoß für viele Veranstaltungen in aller Welt gab. Ein umfangreicher Bericht²⁷, den das IPEC erstellte, unterstützte die Bemühungen um eine Sensibilisierung für dieses vernachlässigte Thema. Im Oktober 2002 fand ein dreigliedriges Treffen mit Teilnehmern aus 16 Ländern der asiatisch-pazifischen Region statt, bei dem es um einen Erfahrungsaustausch und die Erarbeitung eines Rahmens für Weiterverfolgungsmaßnahmen ging²⁸. Beide Initiativen trugen maßgeblich dazu bei, das Thema in die Öffentlichkeit zu bringen. Zahlreiche Regierungen, z.B. von Brasilien, Costa Rica, Honduras, Kambodscha, Nicaragua und den Philippinen, unternahm wichtige Schritte, um das Problem der Kinderarbeit im Haushalt zum Bestandteil ihrer nationalen Aktionspläne zu machen.

193. Das IPEC bewegt sich auf eine vielschichtige Strategie zu, die Kinder aus ausbeuterischen oder gefährlichen Bedingungen herausholen soll. Für Jugendliche, die das gesetzliche Mindestalter erreicht haben, kann mit einer Akzentverlagerung die Verbesserung der Arbeitsbedingungen angestrebt werden, einschließlich einer Regulierung des Sektors, so daß für Haushaltsangestellte genau festgelegte Rechte gelten. Jeder, der den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend arbeitsfähig ist, hat ein Anrecht auf menschenwürdige Arbeit. Dies stimmt mit dem Ansatz für die Beschäftigung Jugendlicher überein, der in Teil III erörtert wird.

194. Das Vorgehen gegen Kinderarbeit im Haushalt stellt jedoch eine enorme Herausforderung dar, die bislang weitgehend unbewältigt bleibt. Ein wichtiger Ausgangspunkt ist eine kontinuierliche Unterstützung der Selbstorganisation innerhalb des Sektors und der Förderungstätigkeit auf nationaler und internationaler Ebene, damit Kinderarbeit im Haushalt als eine Form der Kinderarbeit, möglicherweise sogar als eine ihrer schlimmsten Formen, anerkannt wird²⁹.

Kinder in bewaffneten Konflikten

195. In den letzten zehn Jahren ist die Zahl der Kinder, die an bewaffneten Konflikten beteiligt waren, erheblich gestiegen; es wird allgemein davon ausgegangen, daß sie bei etwa 300.000 liegt³⁰. Zwar sind viele älter als 15 Jahre, aber es

besteht eine beunruhigende Tendenz zur Rekrutierung immer jüngerer Kinder. Die Entführung von Kindern im Verlauf von bewaffneten Konflikten ist ein gravierendes Problem, das zu sexueller Sklaverei und Zwangsarbeit führt, und häufig sind Mädchen die Opfer. Aus diesen Gründen definiert das Übereinkommen Nr. 182 die „Zwangs- oder Pflichtrekrutierung“ von Kindern unter 18 Jahren für den Einsatz in bewaffneten Konflikten als eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

196. Der erste Versuch des IPEC, sich mit dem Thema Kindersoldaten auseinanderzusetzen, erfolgte im Oktober 2002 mit einer Reihe von Kurzevaluierungen in Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, Kongo und Ruanda³¹. Heute erstreckt sich das interregionale Projekt auch auf Kolumbien, die Philippinen und Sri Lanka (Kernländer), sowie Côte d'Ivoire, Liberia, Sierra Leone und Uganda (Nicht-Kernländer). Zwar stellt die IPEC-Arbeit in Ländern, die unmittelbar von Konflikten heimgesucht sind, eine große Herausforderung dar, jedoch kommt dem Projekt bei der Entwicklung geeigneter Berufsausbildungsmodulen und ihrer Bereitstellung für ehemalige Kindersoldaten und hilfebedürftige Gemeinschaften eine wichtige Rolle zu. Die laufenden Tätigkeiten zielen darauf ab, 5.000 Mädchen und Jungen aus dieser Situation herauszuholen und wieder in die Gemeinschaft einzugliedern und 5.000 weitere vor der Rekrutierung als Kindersoldaten zu bewahren. 3.000 dieser Kinder werden eine Schulbildung erhalten, die sie vor Rekrutierung schützen soll, für 2.000 weitere (die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, aber nicht rekrutiert wurden) sind andere Dienste vorgesehen. Die Rehabilitation ehemaliger Kindersoldaten hat hohe Priorität, und dabei spielt die berufliche Qualifizierung eine wichtige Rolle. Der Zugang zu den von Konflikten betroffenen Mädchen stellt alle beteiligten internationalen Organisationen vor besondere Herausforderungen; im Rahmen von IPEC-Projekten in Zentralafrika und Sri Lanka werden neue, innovative Wege erprobt, um sie zu erreichen.

197. Die Vermittlung von Bildung und beruflicher Qualifizierung für junge Exkombattanten, die von anderen Organisationen aus besonders schwierigen Situationen herausgeholt und rehabilitiert wurden, erfordert natürlich ein behutsames und effizientes Vorgehen bei der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Die IAO konnte ihre Erfahrungen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen und gefährdete Gruppen nutzen, als sie das Gebiet der „Durchführung“ betrat, das früher in engerem Sinn als „humanitäre

²⁶ Siehe beispielsweise D. Budlender; D. Bosch: *South Africa: Child domestic workers: A national report* (Genf, IAA, 2002).

²⁷ IAA: *Helping hands or shackled lives?*, a.a.O.

²⁸ Ebd., S. 86-89.

²⁹ Ebd., S. 108.

³⁰ Siehe IAA: *Every child counts: New global estimates on child labour* (Genf, 2002), S. 25.

³¹ Eine Synthese dieser Kurzevaluierungen findet sich in IAA: *Wounded childhood: The use of children in armed conflict in Central Africa* (Genf, 2003).

Hilfe“ galt, jetzt jedoch eine Kombination von Sofortmaßnahmen mit mittel- und langfristiger Entwicklungshilfe zur Friedenskonsolidierung darstellt. Dieser Ansatz sieht u.a. vor, daß die Analyse der landesweiten Ausbildungseinrichtungen wie auch der lokalen Arbeitsmöglichkeiten in den Projektländern selbst erfolgt. So wurde in einigen Gebieten Sri Lankas eine entsprechende Erhebung durchgeführt, während die IAO in Liberia eine Evaluierung des Arbeitsmarkts und des Ausbildungsbedarfs durchführte, insbesondere in Zusammenarbeit mit UNICEF, aber auch unter Beteiligung des Länderübergreifenden Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramms der Weltbank (MDRP), der Internationalen Organisation für Migration, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und internationaler nicht-staatlicher Organisationen. In diesem Bereich hat sich die interinstitutionelle Koordination bewährt, sowohl auf nationaler Ebene in den sieben Zielländern als auch auf internationaler Ebene durch die Koalition zur Beendigung des Einsatzes von Kindersoldaten, die Arbeitsgruppe für Kinder und bewaffnete Konflikte und die Interinstitutionelle Arbeitsgruppe für Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung.

Zwangs- und Schuldarbeit

198. Etwas mehr als zwei Drittel der Kinder in den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit (5,7 Millionen) verrichten Zwangs- und Schuldarbeit³². Wenn es auch nur wenige IPEC-Sektorprogramme speziell für diesen Bereich gibt, so wird diese Zielgruppe doch zum Teil durch verschiedene zeitgebundene Programme und durch die meisten Projekte gegen Kinderhandel erreicht. Konkrete Projekte befaßten sich in Nepal mit den Opfern des *Kamaiya*-Systems der Schuldarbeit in der Landwirtschaft in der indigenen Tharu-Bevölkerung im Westen des Landes und bei der Ziegelherstellung in Pakistan. Das Element der Schulknechtschaft bei der Kinderarbeit im Haushalt ist gegenwärtig ein Thema der IPEC-Forschung, gestützt auf Belege aus der praktischen Erfahrung. Schuldarbeit von Kindern im Haushalt wurde in Pakistan entdeckt. Bergwerke und Steinbrüche sind ein weiterer Sektor, in dem Zwangs- und Schuldarbeit festgestellt wurde. Im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit mit Programmen auf Grundlage der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, namentlich dem Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (SAP-FL), wird dieser Aspekt gegenwärtig eingehend untersucht.

Unerlaubte Tätigkeiten

199. Die ersten IPEC-Projekte für Straßenkinder befaßten sich hauptsächlich mit Aspekten, die durch das Übereinkommen Nr. 182 erfaßt sind, wie etwa „das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von und zum Handel mit Drogen“. 2002 führte das IPEC eine Aktionsforschung in Südostasien durch, um einen besseren Einblick in die Rolle von Kindern bei der Gewinnung, dem Verkauf und der Verteilung illegaler Drogen zu erhalten. Diese Untersuchungen dienten als Grundlage für Interventionsmodelle, und im Rahmen eines regionalen Projekts wurden Pilotmaßnahmen entwickelt, die zeigen, daß Art und Ausmaß der Gewalt in dieser besonderen Form von Kinderarbeit, verbunden mit einem hohen Suchtstoffmißbrauch in den Zielgruppen, ein spezifisches Vorgehen erfordern³³. Ähnliche Ansätze werden derzeit in Brasilien entwickelt.

200. In Mittel- und Osteuropa landen viele Kinder, die ursprünglich zur Arbeitsausbeutung verkauft wurden, in der einen oder anderen Form illegalen Straßengewerbes, als Taschendiebe, Bettler oder Zuhälter. In dieser Region hat sich der Gedanke, daß die zu unerlaubten Tätigkeiten herangezogenen Kinder Opfer einer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit sind, im Bereich der Jugendjustiz bislang nicht generell durchgesetzt. Es gibt kaum Berichte über eine Verbesserung der Rechtsvorschriften gegen das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von und zum Handel mit Drogen; so daß diesem Bereich in Zukunft zweifellos stärkere Aufmerksamkeit geschenkt werden muß. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, vor allem mit UNICEF, könnte erheblich ausgeweitet werden.

Überwachung der Kinderarbeit: Weiterentwicklung eines Konzepts

201. Die Überwachung der Kinderarbeit hat sich im Lauf der Jahre weiterentwickelt und ist eng mit der Durchsetzung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Kinderarbeit verknüpft. Im Rahmen der IAO-Tätigkeit zur Bekämpfung der Kinderarbeit wurde ein breites Spektrum von Überwachungsinitiativen konzipiert, durchgeführt und erprobt.

202. Die Überwachung der Kinderarbeit wurde vom verarbeitenden Gewerbe (Bangladesch und Pakistan) auf weitere Wirtschaftsbereiche ausgedehnt, so auf die Fischerei (Indonesien und Philippinen) und die Landwirtschaft (Mittelame-

³² Siehe IAA: *Every child counts*, a.a.O., S. 25.

³³ C. Vanaspong: *The use of children in the production, sales and trafficking of drugs: Intervention models developed in Indonesia, the Philippines and Thailand* (Genf, IAA, 2004).

Kasten 2.6.

Kinder und illegaler Drogenhandel im Vereinigten Königreich

Eine umfangreiche Studie, die eine Gruppe von Kriminologen und Drogenexperten des King's College in London über 20 Monate hinweg durchführte, kam zu folgenden Ergebnissen:

- schon Zwölfjährige verkaufen Drogen;
- viele Jugendliche übernehmen Kurier- und Verkaufsdienste für Drogenhändler;
- viele schwänzen die Schule, um ihre Kunden zu versorgen;
- viele werden von nahen Verwandten in den unerlaubten Handel hineingezogen, weil diese glauben, die Jugendlichen würden wegen ihres Alters seltener erwischt;
- Teenager in manchen heruntergekommenen Teilen britischer Städte sind so sehr am Drogenhandel interessiert, daß sie unentgeltlich arbeiten, nur um darin Fuß zu fassen, wie Untersuchungen unter Leitung von Professor Hough, dem Direktor des Institut für kriminalistische Forschung am King's College, ergaben.

Quelle: D. Campbell: "Revealed: Britain's network of child drug runners", in *The Observer*, 16. Okt. 2005.

rika und Dominikanische Republik). Inzwischen erfaßt sie alle Bereiche der IPEC-Interventionen einschließlich der informellen und illegalen Sektoren, etwa in Mittel- und Osteuropa. Vor kurzem wurde die Überwachung auch in das Konzept der zeitgebundenen Programme integriert.

Ein schrittweiser Prozeß

203. In der Praxis umfaßt diese Überwachung die Identifizierung von Kinderarbeitern, den Verweis an einschlägige Hilfsstrukturen, den Schutz von Kinderarbeitern sowie Präventionsmaßnahmen. Zu diesem Zweck wird ein koordiniertes multisektorales Überwachungs- und Verweisverfahren entwickelt, das das Ziel anstrebt, alle Kinder in einem bestimmten geographischen Gebiet zu erfassen. Zu seinen hauptsächlichen Tätigkeiten gehören regelmäßige, wiederholte Beobachtungen mit dem Ziel, Kinderarbeiter zu identifizieren und die Risiken zu bestimmen, denen sie ausgesetzt sind, diese Kinder an Hilfsdienste zu verweisen, zu verifizieren, ob sie definitiv aus der Arbeitssituation herausgeholt wurden, und ihr weiteres Leben zu verfolgen, um sicherzustellen, daß sie über zufriedenstellende Alternativen verfügen.

Frühe Modelle

204. Die ersten Initiativen zur Überwachung der Kinderarbeit wurden entwickelt als Antwort auf den internationalen Druck, der auf bestimmte Exportindustrien ausgeübt wurde, ihr Hauptziel war die Überwachung von Arbeitsplätzen. Zwei bekannte Beispiele hierfür sind das 1995 in Bangladesch initiierte Projekt für die Bekleidungsindustrie³⁴ und das Projekt für die Fußballindu-

strie in Sialkot (Pakistan), das 1997 anlief. Diese Projekte entwickelten spezielle Verfahren und Instrumente für die Überwachung, die von professionellen und kompetenten Teams für Arbeitsplatzüberwachung durchgeführt wurde. Diese ersten Erfahrungen machten deutlich, daß beim Beginn der Überwachung flankierende Tätigkeiten im Bereich des sozialen Schutzes erforderlich sind, damit den Kindern, die aus der Arbeit herausgeholt werden, eine sinnvolle Alternative geboten werden kann. Mit den Kaffee- und Landwirtschaftsprojekten in Mittelamerika wurde das Konzept der „Überwachung auf kommunaler Ebene“ stärker entwickelt. Gestützt auf örtliche Vertrauenspersonen wie etwa Lehrer und auf Ansätze, die durch Sensibilisierung der Menschen die Aktionsbereitschaft mobilisierten, veranschaulichten diese Projekte die Fähigkeit nichttraditioneller Akteure zur Mitwirkung an der Überwachung der Kinderarbeit.

Schwerpunktverlagerung

205. Diese und andere Initiativen zur Überwachung der Kinderarbeit trugen in den letzten Jahren zur Weiterentwicklung des Überwachungskonzepts bei. Der Schwerpunkt verlagerte sich von der Überwachung eines Industriezweigs zur Überwachung der betroffenen Kinder, die aus der Arbeit herausgeholt und mit sozialen Schutzdiensten versorgt werden, von der „Herausholung“ der Kinder aus Arbeitssituationen zu koordinierten Bemühungen, die neben der Identifizierung auch den Verweis an Hilfsstrukturen, die Verifizierung des Herausholens und die weitere Beobachtung der Kinder umfassen, um sicherzustellen, daß den

³⁴ Es wird dem ab Dezember 1996 entwickelten Überwachungs- und Verifizierungssystem zugeschrieben, daß Kinderarbeit in der Bekleidungsindustrie effektiv beseitigt und verhütet werden konnte und daß dies den Industriezweig gerettet

hat. Siehe IAA/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Dhaka, Aug. 2004), S. 10-11.

Kindern, die aus einer Arbeitssituation entfernt wurden, zufriedenstellende Alternativen zur Verfügung stehen; und schließlich verlagerte sich der Schwerpunkt von der Überwachung einzelner Zielsektoren zu einem flächenbezogenen Ansatz, der alle Arten von Kinderarbeit in einem bestimmten geographischen Gebiet beobachtet.

206. Je nachdem, ob die Überwachung der Kinderarbeit in der formellen oder der informellen Wirtschaft stattfindet, gibt es gewisse Unterschiede in der Durchführung.

207. In der formellen Wirtschaft, z.B. im verarbeitenden Gewerbe, sind es in der Regel die offiziellen Mechanismen der Arbeitsaufsicht, die sich mit Kinderarbeit befassen. Häufig erfolgt die Überwachung der Kinderarbeit durch sektorübergreifende Überwachungsteams, in denen neben Arbeitsinspektoren auch Sozialarbeiter, Pädagogen und manchmal Vertreter nichtstaatlicher Organisationen und örtlicher Gemeinwesen mitwirken, die innerhalb des jeweiligen Teams eine bestimmte Aufgabe und Zielrichtung haben. Häufig sind diese sektorübergreifenden Partnerschaften institutionalisiert und stellen eine wertvolle zusätzliche Ressource für die allgemeine Arbeitsaufsicht dar.

208. In der informellen Wirtschaft und anderen Bereichen (Transitpunkte des Kinderhandels, Heimarbeit und manchmal Landwirtschaft) stützt sich die Überwachung der Kinderarbeit auf eine große Zahl von Partnern wie zivilgesellschaftliche oder nichtstaatliche Organisationen, wobei besonderer Nachdruck auf die Prävention und die Sensibilisierung für die nachteiligen Auswirkungen der Kinderarbeit gelegt wird. Diese Art der gemeinschaftsgestützten Überwachung kommt häufig in ländlichen Gebieten und in denjenigen Sektoren der Kinderarbeit zum Einsatz, in denen das physische Herausholen von Kindern aus der Arbeitssituation nicht möglich ist, etwa im Fall von Kindern, die mit ihren Familien zusammen auf Kleinbauernhöfen, an den Standorten kleiner Bergwerke oder auf Fischerbooten leben. Hier besteht die Aufgabe darin, durch soziale Mobilisierung, Ausbildung und die Bereitstellung von Instrumenten die Gemeinschaft in die Überwachung der Kinderarbeit einzubeziehen und die Überwachungstätigkeit mit den lokalen Verwaltungs- und Rechtsdurchsetzungssystemen zu verknüpfen, so daß Informationen über Kinderarbeit wirksam eingesetzt werden können. Oft geht es bei dieser Arbeit eher um Verhaltensänderungen als um die Durchsetzung von Gesetzen.

Überwachung der Kinderarbeit als Querschnittsaufgabe etablieren

209. Auf dem Weg staatlicher Durchsetzungsmaßnahmen und mit Hilfe von Strukturen auf der Ebene der Basisdienste, in denen beispielsweise Mitarbeiter der Arbeits-, Sozial- und Bildungs-

ressorts ein gemeinsames Vorgehen gegen Kinderarbeit verwirklichen, wird die Überwachung der Kinderarbeit in immer mehr Bereiche eingegliedert. Solche Bemühungen sind offiziell anerkannt und in den staatlichen Strukturen verankert, und sie werden durch örtliche Rechtsvorschriften oder administrative Verordnungen unterstützt, die die Überwachung der Kinderarbeit mit Legitimität und einem Mandat ausstatten.

210. Ein gutes Beispiel für diese Integration in immer mehr Bereiche ist die Überwachung der Kinderarbeit im Salz-, Fischerei- und Kautschuksektor Kambodschas. Zu den nationalen Partnern gehören das Ministerium für soziale Angelegenheiten, Arbeit und die Berufsbildung und Rehabilitation Jugendlicher sowie der Staatliche Untersuchungsausschuß für Kinderarbeit. Das trug dazu bei, die Integration der Probleme der Kinderarbeit in die nationalen Programme sicherzustellen, und es führte zu ministeriellen Erlassen, die die Beseitigung der Kinderarbeit in diesen Sektoren anstreben.

211. Die Gemeinwesengestützte Überwachung der Kinderarbeit ist auch ein Arbeitsbereich der bereits erwähnten COMAGRI-Initiative, die 2003 in englischsprachigen afrikanischen Ländern ins Leben gerufen wurde. Dabei wurden wichtige Erkenntnisse gewonnen, u.a. hinsichtlich der Notwendigkeit der fortlaufenden Ausbildung und des kontinuierlichen Kapazitätsaufbaus, der Koordination und Zusammenarbeit und des Engagements der Interessengruppen, der Notwendigkeit guter Datenanalysen sowie der großflächigen Ausweitung und systematischen Integration.

212. So entwickelte sich das Konzept der Überwachung der Kinderarbeit von branchenspezifischen und arbeitsplatzorientierten Interventionen zu einem ganzheitlichen und umfassenden Vorgehen gegen Kinderarbeit. Die Überwachung der Kinderarbeit dient als ein Instrument zur kontinuierlichen Ermittlung von Kinderarbeitern und ihren Verweis an entsprechende Hilfsstrukturen über spezifische Projekte hinaus. Wenn die Überwachung der Kinderarbeit durchgängig in die reguläre Arbeit der lokalen Verwaltung integriert wird, fördert sie die Entstehung eines ständigen Mechanismus zur Bekämpfung der Kinderarbeit, an dem sich die vielen gesellschaftlichen Akteure beteiligen können, die sich um die Beseitigung der Kinderarbeit bemühen.

Wissensmanagement: Eine Kultur des Lernens schaffen

213. Wie dargestellt, erachtet die IAO die Schaffung, Verbreitung und Anwendung von Wissen als eine grundlegende Aufgabe. Die IPEC-Strategie beruht auf der Schaffung und Verbreitung sachdienlichen Wissens zur Anwendung durch verschiedene Zielgruppen, der Verankerung und Verknüpfung von Wissen mit praktischen Anwen-

Kasten 2.7. Entwicklung der Rolle der Arbeitsinspektoren

Arbeitsinspektoren spielen beim Kampf gegen die Kinderarbeit eine entscheidende Rolle. Das bestätigte eine im September 1999 in Genf abgehaltene Sachverständigentagung über Arbeitsaufsicht und Kinderarbeit sowie die Dreigliedrige Tagung von Sachverständigen aus der afrikanischen Region über die Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Bekämpfung der Kinderarbeit, die 2001 in Harare stattfand. Als Reaktion darauf konzentrierte sich das IPEC auf die Stärkung der Kapazität der Arbeitsinspektoren, Informationen zu sammeln, Gefahren bei der Arbeit aufzuzeigen und zu bewerten und sich mit anderen zu koordinieren. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Materialien entwickelt, z.B. ein Handbuch für Arbeitsinspektoren (2002), ein Ausbildungshandbuch (2005) und eine Reihe technischer Blätter (2005), die Arbeitsinspektoren helfen sollen, mit konkreten Kinderarbeitssituationen umzugehen. Zudem setzte sich das IPEC auf verschiedenen technischen Foren wie der IAO/IALI-Konferenz über Integration der Arbeitsaufsicht: Aufgaben, Wirksamkeit und Ausbildung, die 2003 in Bulgarien stattfand, und der Interregionalen IAO/EU-Konferenz über integrierte Arbeitsaufsichtssysteme, die 2005 in Luxemburg abgehalten wurde, für die Rolle der Arbeitsinspektoren beim Kampf gegen Kinderarbeit ein. Auf dem Zweiten Kinder-Weltkongress über Kinderarbeit und Bildung in Neu Delhi im September 2005 konnten 70 teilnehmende Kinder ihre Perspektiven und Erfahrungen zu der Frage vortragen, wie erreicht werden kann, daß das System der Arbeitsaufsicht die Probleme, mit denen Kinderarbeiter konfrontiert sind, namentlich Mißmanagement, Korruption und Einschüchterung durch Gewalt, stärker zur Kenntnis nimmt und dagegen vorgeht.

Quelle: IPEC/SafeWork/International Association of Labour Inspection (IALI): *Combating child labour. A handbook for labour inspectors* (Genf, IAA, 2002).

dungen und der Schaffung einer programmweiten „Lernkultur“. In den letzten vier Jahren baute das IPEC seine Kapazitäten im Bereich des Wissensmanagements aus, das die Wissensbestände, die Infrastruktur und die Verbreitung umfaßt.

Wissensbestände

214. Einige dieser Wissensbestände, z.B. Erhebungsdaten, wurden in einem früheren Berichtsteil behandelt. Welche Lehren das IPEC aus den Feldprogrammen gezogen hat, wurde auf Projektebene und unter thematischen Aspekten umfassend evaluiert. Von 2002 bis 2004 fanden insgesamt 87 Evaluierungen statt, darunter vier thematische Evaluierungen über Strategien zur Einkommenschaffung, Kinder, die Müll sammeln, Kinder in kleinen Bergwerken und Steinbrüchen, sowie Bildung und berufliche Qualifizierung. Zusammen mit UNICEF wurden Evaluierungsstudien über das Kinderarbeitsprojekt in der Bekleidungsindustrie von Bangladesch durchgeführt, dazu wurde im August 2004 ein Synthesepapier veröffentlicht³⁵. Weitere Evaluierungsstudien auf höherer Ebene wurden veröffentlicht und verbreitet, um auf die gewonnenen Erfahrungen und bewährte Praktiken aufmerksam zu machen. Methoden zur Wirkungsbewertung wie Anschluß-Basiserhebungen sowie Tracer-Studien konzentrierten sich auf die Dokumentation der langfristigen Folgen IPEC-unterstützter Interventionen für Kinder und ihre Familien.

³⁵ IAO/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry*, a.a.O.

Bewährte Praktiken und Interventionsmodelle

215. Das IPEC hat neben einer beträchtlichen Zahl von Richtlinien und Instrumenten für bestimmte Themenbereiche auch einen generellen Ansatz entwickelt, um bewährte Interventionspraktiken auf dem Gebiet der Kinderarbeit zu ermitteln, zu dokumentieren und weiterzubreiten³⁶. Die meisten IPEC-Projekte enthalten solche Komponenten, die sich gezielt auf die Ermittlung und Verbreitung bewährter Praktiken innerhalb des jeweiligen Landes bzw. bei subregionalen Projekten innerhalb der jeweiligen Subregion richten. Es wurden sogar mehrere Projekte durchgeführt, die sich ausschließlich auf die Ermittlung, Weitergabe und Anwendung bewährter Praktiken konzentrierten. Die technische Kompetenz des IPEC auf diesem Gebiet wurde dadurch gestärkt, daß es demonstrieren konnte, welche Möglichkeiten eine UCW-Unterstützung für seine Arbeit auf dem Gebiet der bewährten Praktiken bietet. Für Bereiche wie Bildung und Kinderhandel wurden gezielte Interventionsmodelle entwickelt, die auf den vorhandenen bewährten Praktiken und Kenntnissen aufbauen und den Ländern und dem IPEC detaillierte Konzepte, Methoden und Instrumente an die Hand geben.

³⁶ Ein Ergebnis der Arbeit im Rahmen des UCW-Projekts. Siehe auch IPEC: *Time-Bound Programme Manual for Action Planning*, a.a.O., Guide Book IV.

Kasten 2.8. Tracer-Studien

Seit 2003 entwickelt das IPEC als Teil eines Rahmens für Wirkungsbewertung eine Methode zur Messung langfristiger Veränderungen, die im Leben der unmittelbaren Leistungsempfänger seiner Interventionen aufgetreten und nach deren Abschluß noch für eine gewisse Zeit (zwei Jahre und länger) vorhanden sind. Die ursprüngliche Methode war Gegenstand von Pilotprojekten in sechs Ländern mit einer Stichprobe von über 2.000 Leistungsempfänger, wobei die Situation von mehr als 900 Kindern verfolgt wurde. Die Interventionen betrafen ganz unterschiedliche Sektoren:

- Arbeitende Straßenkinder in Ankara (Türkei)
- Bergbau in Ecuador
- Fischerei und Schuhproduktion in Indonesien
- Hausangestellte im Kindesalter in Uganda
- Integriertes Programm in fünf Dörfern in der Vereinigten Republik Tansania
- Kinderhandel in Sri Lanka

Die untersuchten Auswirkungen auf Kinder betrafen den Bildungsstand, die Beschäftigung, die wirtschaftliche Situation, Gesundheit und Freizeit sowie Verhaltensweisen. In Ecuador beispielsweise stieg der Schulbesuch von Kindern unter zwölf Jahren, der vor der Projektdurchführung 67,6 Prozent betragen hatte, während der Projektlaufzeit auf 80 Prozent und hat inzwischen 100 Prozent erreicht. Die Mehrzahl der Kinder unter zwölf Jahren (81,3 Prozent) arbeiten nicht. In Indonesien wurde als wichtigste Maßnahme der obligatorische Schulbesuch ausgeweitet. In Uganda berichteten 31,5 Prozent der von der Studie weiter beobachteten Haushalte der Leistungsempfänger über Verbesserungen ihrer wirtschaftlichen Lage. In der Vereinigten Republik Tansania werden Berichte über einen Rückgang der Kinderarbeit dem gestiegenen Problembewußtsein zugeschrieben, das durch örtliche Amtsträger, nichtstaatliche Organisationen und Religionsgruppen geweckt wurde.

Es wurden umfangreiche Informationen gesammelt, und ihre weitere Analyse dürfte mehr Licht auf die Veränderungen im Leben der Zielgruppe und die Auswirkungen politischer Handlungskonzepte und institutioneller Entwicklung auf die Kinder und ihre Familien werfen.

Quelle: IPEC.

Informationssysteme zur Unterstützung der Wissensbasis

216. Seit 1999 verfügt das IPEC zur Unterstützung seiner Aktivitäten, einschließlich Kampagnenarbeit und Weitergabe von Wissen, über eine Programm-Datenbank und eine Website. Seit 2002 gilt für die Datenbank und die Website ein integrierter Ansatz, der den Schwerpunkt auf die Unterstützung der unmittelbaren Weitergabe von Wissen legt. Die Datenbank enthält Informationen über Projekte, Partner (wie etwa Institutionen und wichtige Einzelpersonen) und Produkte (Dokumente und andere Materialien), und sie dient als öffentlich und intern genutztes Archiv von Informationsquellen sowie als Managementinstrument für die verschiedenen Teile des IPEC und der IAO. In mehreren Überprüfungen und Bewertungen wurden der potentielle Informationsreichtum dieses Systems sowie die Notwendigkeit seiner Stärkung hervorgehoben, namentlich durch die Hinzufügung weiterer wichtiger Ressourcen wie etwa Arbeitspapiere und Anleitungen für den Umgang mit bestimmten Arten der Kinderarbeit. Angesichts der starken Beanspruchung des IAO-weiten Informationssystems, innerhalb dessen die IPEC-Datenbank angesiedelt ist, kann der Infor-

mationszugang durch die bestehende Infrastruktur behindert werden. Der Ausbau der IPEC-Informationssysteme erfolgte parallel zum Ausbau vergleichbarer IAO-weiter Systeme oder sogar schneller und konnte damit zur Weiterentwicklung des allgemeinen IAO-Wissensmanagements beitragen – ein gutes Beispiel für die Ausstrahlung des IPEC auf die übrige Organisation.

Durchgängige Berücksichtigung des Problems der Kinderarbeit in der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit

Menschenwürdige Arbeit als globales Ziel

217. Seit 1999 hat die IAO die folgenden drei miteinander verknüpften Konzepte entwickelt, an denen sich ihre mittelfristigen Prioritäten ausrichten:

- Die Agenda für menschenwürdige Arbeit als Instrument für Entwicklung und soziale Einbindung;
- produktive Beschäftigung für Frauen und Männer als wichtigster Weg aus der Armut;

- Verwirklichung einer fairen Globalisierung als Quelle globaler Stabilität und steigender Lebensstandards³⁷.

218. Die Erklärung der menschenwürdigen Arbeit zu einem globalen Ziel dient als Richtschnur für die Tätigkeit der IAO, und zwar intern ebenso wie extern. Intern wird dadurch ein gemeinsamer Rahmen geschaffen, der die Stimmigkeit und Kohärenz der IAO-Arbeit sicherstellt. Nach außen bestimmt dieses Ziel die Anbindung der IAO an die breiteren multilateralen und nationalen Entwicklungs- und Menschenrechtsagenden.

219. Die Beseitigung der Kinderarbeit kann einen wichtigen Beitrag zu den von der Organisation angestrebten Zielen leisten, und daher ist es von entscheidender Bedeutung, daß diese Frage auch weiterhin in sämtliche Arbeitsbereiche einbezogen wird. Es wurde mehrfach versucht, eine noch stärkere Integration zu fördern, aber hier sind noch weitere Anstrengungen erforderlich.

220. So fand beispielsweise die genannte IPEC-Evaluierung „nur wenige Hinweise auf die Beseitigung der Kinderarbeit in den Grundsatzdokumenten anderer Abteilungen und globaler Initiativen der IAO, selbst in Bereichen, in denen dieses Thema besonders relevant sein müßte“³⁸. Das Evaluierungsteam stellte fest, daß die Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer (ACT/EMP und ACTRAV) keine Bestandsaufnahme der Tätigkeiten auf dem Gebiet der Kinderarbeit durchgeführt hatten und daß es auch keine globale Übersicht über die von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden unternommenen Initiativen gab³⁹.

221. Das IPEC hat die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit erkannt und wichtige Schritte in dieser Richtung unternommen, in Übereinstimmung mit einer Verlagerung seines strategischen Schwerpunkts. Ausmaß und Art dieser Schritte wurden in den jüngsten IPEC-Durchführungsberichten ausführlich dargestellt⁴⁰. Einige Beispiele bewährter Praktiken sind hervorzuheben. Auf der Grundlage gemeinsamer Durchführungs- und Evaluierungserfahrungen entwickelten das IPEC und das InFocus-Programm Beschäftigungsförderung durch die Entwicklung von Kleinunternehmen (IFP/SEED) im Jahr 2004 Leitlinien für den Einsatz von Unternehmensentwicklungsstrategien zur Beseitigung der Kinderarbeit. Die langjährige Zusammenarbeit mit dem Programm Sozialorientierte Finanzdienstleistungen (EMP/SFP) führte zu Richtlinien für den Einsatz sozial-

orientierter Finanzierungsinstrumente in Kinderarbeitsprogrammen. Die Zusammenarbeit mit dem InFocus-Programm Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Umwelt (Safe-Work) und der Hauptabteilung Tätigkeiten nach Sektoren (SECTOR) in der Frage der gefährlichen Kinderarbeit wurde fortgesetzt, vor allem im Rahmen der oben erwähnten im Jahr 2005 ausgehandelten Vereinbarungen im Sektor Bergwerke und Steinbrüche. Auf dem Gebiet der Bildung arbeitete das IPEC auch mit dem InFocus-Programm Fertigkeiten, Kenntnisse und Beschäftigungsfähigkeit (IFP/SKILLS) zusammen, um ein umfassendes Programm der qualifizierenden Ausbildung für 14- bis 17jährige zu entwickeln. Angesichts seiner über 20 zeitgebundenen Programme mit gesicherter Finanzierung verfügt das IPEC über die Erfahrung und das Potential, zu den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit beizutragen und sich in diese Programme zu integrieren. Als Beispiel sei der Einsatz von TBP-Instrumenten, etwa des SPIF, für die Prioritätensetzung im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit genannt.

222. Über die IAO hinaus wurde bei der Evaluierung festgestellt, daß der Bericht einer von der Gruppe für Entwicklungsfragen der Vereinten Nationen (UNDG) eingesetzten interinstitutionellen Arbeitsgruppe, die sich unter IAO-Vorsitz mit den Strategiepapieren zur Verringerung von Armut befaßte, sowie der daraus hervorgegangene Leitfaden, der den Feldmitarbeitern des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und der Weltbank übermittelt wurde, Kinderarbeit nicht ausdrücklich behandelte⁴¹. Das neue IAO-Handbuch über Strategiepapiere zur Verringerung von Armut befaßt sich mit Kinderarbeit unter dem Aspekt der menschlichen Entwicklung und insbesondere des Ziels der Bildung für alle⁴². Ferner arbeiten das IPEC und das UNDP verstärkt bei der Entwicklung gemeinsamer Ansätze für den Kinderschutz zusammen.

Durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterperspektive

223. Die Förderung der Geschlechtergleichheit ist fester Bestandteil der Verwirklichung der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Die übergreifende Strategie zur Erreichung dieses Ziels in der Praxis besteht darin, die durchgängige Integration der Geschlechterperspektive in alle IAO-Programme zu verstärken.

³⁷ IAA: *Strategic Policy Framework (2006-09): Making decent work a global goal*, Verwaltungsratsdokument GB.291/PFA/9, Genf, Nov. 2004, Abs. 10.

³⁸ IAA: *Evaluation*, a.a.O., S. 107.

³⁹ Ebd., S. 39.

⁴⁰ Siehe beispielsweise IPEC: *IPEC action against child labour*, a.a.O., S. 22-24, 2005.

⁴¹ IAA: *Evaluation*, a.a.O., S. 108.

⁴² IAA: *Decent work and poverty reduction strategies (PRS): A reference manual for ILO staff and constituents* (Genf, 2005), S. 2:33-2:38.

Kasten 2.9. Kinderarbeit in einer zunehmend globalisierten Welt

Wie hat sich die Globalisierung auf die Kinderarbeit ausgewirkt? Leider ist diese Frage nicht eindeutig zu beantworten. Die Schwierigkeiten beginnen mit den unterschiedlichen Wahrnehmungen der Begriffe Globalisierung und Kinderarbeit, obwohl es für letztere eine formelle und durch die IAO-Übereinkommen fest verankerte Definition gibt. Auch sind die statistischen Belege immer noch unzureichend, vor allem für bestimmte Arten der Kinderarbeit, bei denen die Analysten aus Mangel an verlässlichen Daten häufig Behelfsindikatoren heranziehen müssen, die selten adäquat sind. Hinzu kommt, daß sich die Globalisierung in unterschiedlichster Weise auf die Kinderarbeit auswirkt und daß dies komplizierte methodische Probleme aufwirft.

Es gibt nur eine begrenzte Anzahl von Studien, die sich unmittelbar mit Globalisierung und Kinderarbeit befassen, während einige nur indirekt darauf eingehen, und ihre Definition der Globalisierung beschränkt sich in der Regel auf einen verstärkten internationalen Handel. Außerdem liegen einige Studien über den Zusammenhang zwischen ausländischen Direktinvestitionen und Kinderarbeit sowie über die Auswirkungen der Preisliberalisierung auf Kinderarbeit vor. Ihre Erkenntnisse stützen im großen und ganzen die Annahme, daß unter den richtigen Gegebenheiten der Globalisierungsprozeß zu einer Verringerung der Kinderarbeit führen könnte, obwohl es auch Belege für das Gegenteil gibt. Eine Studie findet beispielsweise keinen empirischen Beweis dafür, daß die Einbeziehung in den internationalen Handel (ein Maßstab für Globalisierung) per se zu mehr Kinderarbeit führt. In einem Land, das zu Beginn der Globalisierung über eine weitgehend unausgebildete Arbeitnehmerschaft verfügt, steigen die Löhne der unausgebildeten Arbeitnehmer im Vergleich zu denen der Ausgebildeten zunächst an, so daß die Kinderarbeit wahrscheinlich zunehmen wird. Dagegen kann die Globalisierung zur Verringerung der Kinderarbeit in Ländern beitragen, die über ein relativ großes Reservoir an Arbeitskräften mit zumindest einer Grundbildung verfügen und außerdem eine aktive Sozialpolitik betreiben. Eine weitere Studie über die Wirkung einer liberalisierten Handelspolitik stellte fest, daß im Falle Vietnams der während der neunziger Jahre registrierte Rückgang der Kinderarbeit fast zur Hälfte auf Preissteigerungen bei dem für den Export produzierten Reis zurückzuführen war.

Einige Studien haben sich auch mit dem Zusammenhang zwischen ausländischen Direktinvestitionen und Kinderarbeit befaßt. Im großen und ganzen scheint Kinderarbeit zurückzugehen, wenn diese Investitionen zunehmen, obwohl das Fehlen verlässlicher und vergleichbarer Daten für längere Zeiträume die Analyse der wahrscheinlichen Gründe für diese und ähnliche Feststellungen behindert. Eine vom IPEC unternommene Durchsicht der Fachliteratur läßt darauf schließen, daß die positiven Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen nicht allein durch die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen erzielt werden, sondern vielmehr durch Technologietransfer und industrielle Modernisierung. Dies unterstreicht die Tatsache, daß eine gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft der wirksamste Weg ist, um an der Globalisierung und ihren Vorteilen teilzuhaben. Die Globalisierung steigert die Bildungserträge, und darin liegt wahrscheinlich der Schlüssel für die Verbindung zwischen Globalisierung und Kinderarbeit.

Quelle: Siehe IPEC: *IPEC action against child labour*, a.a.O., S. 51-52.

224. Die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in den IPEC-Programmen und -Strukturen hat beträchtliche Fortschritte gemacht, wie aus einem partizipatorischen Gleichstellungsaudit des Jahres 2003 hervorgeht⁴³. Der Bericht hob verschiedene vorbildliche Praktiken⁴⁴ bei der Ausgestaltung der zeitgebundenen Programme und ihrer Durchführung hervor. Die Entwicklung eines umfangreichen Programms über Kinderarbeit im Haushalt, die hauptsächlich von Mädchen verrichtet wird, ist eine wichtige geschlechtsspezifische Initiative. Die Integration von Geschlechterfragen in die IPEC-Arbeit zeigt sich auch daran, daß geschlechtsspezifische Analysen und die Erhebung geschlechtsdifferenzierter

Daten systematisch in die SIMPOC-Erhebungsmethoden und das Operationshandbuch des Programms einbezogen werden.

225. Die Prüfer wiesen jedoch auf die hohe Arbeitsbelastung hin, die eine wirksame Überwachung aller Produkte und Aktivitäten unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten behinderte. Auch die Unterschiedlichkeit und Anzahl der externen Partner wurde als Problem erachtet. Die Prüfer stellten fest, daß die Kriterien für die Auswahl der Partner noch verbessert werden könnten, indem auch ihre Aufgeschlossenheit für Geschlechterfragen sowie ihre Bereitschaft, bei der Durchführung von IPEC-Programmen geschlechtsspezifische Aspekte einzubeziehen und zu überwachen, bewertet wird. Dem Programm wurde nahegelegt, die systematische Weitergabe erworbener Kenntnisse in bezug auf geschlechtsspezifische Analysen und Planungsinstrumente an seine Partner in Erwägung zu ziehen.

⁴³ IAA: *InFocus Programme on Child Labour: Gender audit report*, 17 Nov.-5 Dec. 2003 (Genf, 2003).

⁴⁴ Siehe auch IAA: *Good practices: Gender mainstreaming in actions against child labour* (Genf, 2003).

226. Ein Überblick über die Weiterentwicklung des IPEC-Ansatzes zu geschlechtsspezifischen Fragen in Kinderarbeitsprogrammen zeigt, daß Jungen und Mädchen bei den Erwerbstätigkeiten fast gleichmäßig vertreten sind, während bei den schlimmsten Formen der Kinderarbeit der Anteil der Jungen höher ist. Die Struktur der Geschlechtertrennung in der Kinderarbeit spiegeln die Welt der Erwachsenen wider und beschränken Mädchen auf Aufgaben, die besonders schwer zu identifizieren und zu messen sind, insbesondere Arbeit in fremden Haushalten, Mithilfe im eigenen Haushalt und Sexarbeit. Das Geschlecht spielt bei der Ermittlung der Hindernisse für die Einschulung aller Mädchen und Jungen und ihrem Verbleib in der Schule eine außerordentlich wichtige Rolle. Die Beziehungen zwischen den Geschlechtern und die Geschlechterrollen üben auch einen strukturierenden Einfluß auf die Inzidenz und Natur der Kinderarbeit aus. So sehen sich Jungen häufig zu den unannehmbaren Formen der Arbeit gezwungen, weil ihnen nach dem traditionellen männlichen Rollenverständnis die Verantwortung zufällt, als „Brotverdiener“ für das wirtschaftliche Überleben der Familie zu sorgen. Dieses Beispiel macht einen generellen Aspekt deutlich: bei der Aufgeschlossenheit für Geschlechterfragen geht es nicht nur um Mädchen. Es ist wichtig, jede vorgefaßte Meinung darüber zu vermeiden, wer was und warum und zu welchem Zeitpunkt tut.

*Einsatz der IAO für eine faire
Globalisierung: Folgemaßnahmen zur
Weltkommission*

227. Der Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung⁴⁵ erwähnt

Kinderarbeit in verschiedenen Kontexten ausdrücklich. Er verweist darauf, daß Kinderarbeit „an sich schon problematisch ist und erheblich dazu beiträgt, daß weniger Kinder die Schule besuchen, kürzer in ihr verweilen und den Fortschritten in der Schulbildung damit Grenzen gesetzt sind“⁴⁶. Der Bericht sieht in der Kinderarbeit sowohl eine Folge der Armut als auch einen Faktor ihrer Perpetuierung. In den meisten Fällen enthält der Bericht jedoch implizite Hinweise auf Kinderarbeit, wenn beispielsweise betont wird, daß im Rahmen der breiteren internationalen Entwicklungsagenda die wichtigsten Arbeitsnormen beachtet werden müssen.

228. Die Weiterentwicklung der IPEC-Strategie, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung eines förderlichen Umfelds für die Beseitigung der Kinderarbeit, stimmt mit der Zielrichtung des genannten Berichts überein. Die IPEC-Strategien konzentrieren sich zunehmend auf globale Rahmenpläne wie etwa die Millenniums-Entwicklungsziele, die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut und die Initiative der Bildung für alle, die im ersten Gesamtbericht über Kinderarbeit besonders hervorgehoben wurden. Das IPEC hat verschiedene Strategien vorgeschlagen, darunter Forschung, stärkere Verknüpfung mit der Beschäftigung Jugendlicher, durchgängige Integration der Kinderarbeit in den breiteren Politikrahmen, Aufbau weltweiter sektoraler Partnerschaften und eine stärkere Schwerpunktsetzung im Hinblick auf Afrika⁴⁷. Diese werden in Teil III eingehender untersucht.

⁴⁵ IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, 2004).

⁴⁶ Ebd., Abs. 274.

⁴⁷ Siehe IPEC: *IPEC action against child labour*, a.a.O., S. 51-55.

Zusammenfassung

229. Die Gesamtberichte bieten eine wichtige Gelegenheit zur Bestandsaufnahme. Kritische Überlegungen sind unverzichtbar, um die richtigen Lehren aus unseren Erfahrungen zu ziehen. Wie weit ist die Organisation bei ihren Bemühungen um die Abschaffung der Kinderarbeit in den letzten vier Jahren gekommen? Es gibt vieles, auf das wir stolz sein können. Das IPEC wird von der Gebergemeinschaft immer mehr unterstützt und hat sich an die Spitze der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit gesetzt. Den Mitgliedstaaten wurden neue Rahmenprogramme und technische Instrumente zur Verfügung gestellt. Es gab wichtige Beiträge zur Forschung und Datenerhebung, nicht zuletzt die erstmalige Ermittlung globaler Trends. Trotz dieser bedeutenden Errungenschaften stehen wir weiterhin vor großen Herausfor-

derungen. An vorderster Stelle steht die Notwendigkeit, die Kluft zwischen technischer Reife einerseits und der Konzipierung der erforderlichen Ausführungsstrategie andererseits zu schließen – einer Strategie, die sämtliche Möglichkeiten zur Mobilisierung der Unterstützung durch die Mitgliedsgruppen für die Beseitigung der Kinderarbeit nutzt, unter Heranziehung vielfältiger Ansatzpunkte. Darüber hinaus kann eine stärkere Eigenverantwortung der Länder, die durch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften und eine dynamischere weltweite Bewegung unterstützt wird, ein politisches Umfeld schaffen, in dem die technischen Instrumente und Rahmenprogramme optimal eingesetzt und die Aktivitäten gegen Kinderarbeit so ausgeweitet werden, daß sie tatsächlich etwas bewirken

Teil III

Globale Herausforderungen

Kinderarbeit als Querschnittsaufgabe

Grundprinzipien und Anforderungen

230. Es wird inzwischen weithin anerkannt, daß gezielte Interventionen, um Kinderarbeiter aus einer Arbeitssituation herauszuholen, zu rehabilitieren und wiederenzugliedern, für bestimmte Gruppen von Kindern erforderlich sind, und daß viele dieser Interventionen großflächig ausgeweitet werden können und müssen. Die effektive Abschaffung der Kinderarbeit im nationalen Maßstab ist jedoch nur möglich, wenn es den Ländern gelingt, die Armutsdimension des Problems einzudämmen, und wenn sie gleichzeitig eine Vielzahl anderer Maßnahmen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung ergreifen. Diese Erkenntnis beruht im wesentlichen auf drei Vorgaben:

- dem enormen Ausmaß des Problems, das dazu führt, daß sehr breit angelegte Interventionen einer zwischenstaatlichen Organisation oder eines anderen externen Akteurs unproduktiv sind¹;
- der engen Verknüpfung zwischen der Beseitigung der Kinderarbeit und verschiedenen anderen Entwicklungsaspekten, und
- dem Grundsatz, daß Vorbeugen besser ist als heilen.

231. Glücklicherweise stellen viele Länder ihre Entwicklungsanstrengungen heute in den Kontext verschiedener sich ergänzender Rahmenkonzepte wie etwa der Millenniums-Entwicklungsziele, der Strategiepapiere zur Verringerung von Armut, der Initiative „Bildung für alle“, der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit und der besonders für Afrika wichtigen Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD). Solche Rahmen-

konzepte mit unterschiedlichen Schwerpunkten – Förderung von Strategien zugunsten der Armen, Ausweitung der Bildungschancen und Verstärkung des sozialen Schutzes der am stärksten gefährdeten Gruppen – sind auch ideale Instrumente zur Bekämpfung der Kinderarbeit, da sie gegen ihre strukturellen Determinanten vorgehen und Alternativen schaffen. Dieser Teil des Berichts beschäftigt sich vorrangig damit, wie Kinderarbeit zu einer Querschnittsaufgabe gemacht werden kann, um mit einer solchen Schlüsselstrategie dem Problem ein schärferes Profil zu geben und eine größere Wirkung zu erzielen.

232. Die Bemühungen um die durchgängige Berücksichtigung der Problematik der Kinderarbeit in allen Bereichen (*Mainstreaming* – siehe die Begriffsbestimmung im Kasten 3.1) sollten ihren Schwerpunkt eindeutig auf nationaler Ebene haben. Hier werden die wesentlichen politischen Handlungskonzepte zur Kinderarbeit formuliert, Entscheidungen über die Allokation von Ressourcen getroffen und die letztendliche Wirkung der Maßnahmen gegen Kinderarbeit bewertet. Die Rolle der internationalen Gemeinschaft besteht hauptsächlich darin, die nationalen Behörden bei ihren entsprechenden Bemühungen zu unterstützen. Aber auch auf internationaler Ebene ist es von Vorteil und im Hinblick auf die internationale Bewegung gegen Kinderarbeit sogar unerlässlich, dieses Anliegen zu einer Querschnittsaufgabe zu machen, als Teil der Bemühungen um die Schaffung eines förderlichen Umfelds, das ein wirksames Vorgehen auf nationaler und lokaler Ebene ermöglicht.

233. Kinderarbeit als Querschnittsaufgabe erfordert Maßnahmen an vielen Fronten, die sinnvollerweise zu vier großen Gruppen zusammengefaßt werden können: i) Verbesserung der Wissensbasis,

¹ IPEC-Schätzungen (siehe oben) gehen davon aus, daß rund 5 Millionen Kinderarbeiter bisher erreicht wurden, verglichen mit einer Gesamtzahl von fast 280 Millionen Kinderarbeitern weltweit.

Kasten 3.1. Was ist *Mainstreaming*?

Allgemein gesagt bezieht sich dieser Begriff auf abgestimmte Bemühungen, die Prozesse, Politiken und Programme zu beeinflussen, die spürbare Auswirkungen auf die Beseitigung der Kinderarbeit haben. In gewisser Hinsicht besteht eine Analogie zu dem Konzept des *Gender Mainstreaming*, der durchgängigen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Anliegen, das im Lauf der Jahre weiterentwickelt wurde und relativ erfolgreich war. In Anlehnung an eine offizielle Definition des *Gender Mainstreaming* des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), könnte eine formellere Definition für *Child Labour Mainstreaming*, also die durchgängige Berücksichtigung der Problematik der Kinderarbeit, folgendes umfassen:

- Ein Verfahren zur Bewertung der Auswirkungen aller in allen Bereichen und auf allen Ebenen geplanten Maßnahmen, einschließlich Gesetzen, Politiken oder Programmen, auf Kinderarbeiter oder Kinder, die dem Risiko von Kinderarbeit ausgesetzt sind;
- eine Strategie, die darauf abzielt, die Kinderarbeitsanliegen zum festen Bestandteil der Konzipierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung von Politiken und Programmen in allen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen zu machen, um damit das Angebot von Kinderarbeit und danach, vor allem in ihren schlimmsten Formen, zu verringern, und
- einen Prozeß, dessen letztendliches Ziel die möglichst baldige vollständige Beseitigung der Kinderarbeit ist.

Quelle: H. Tabatabai: "Mainstreaming action against child labour in development and poverty reduction strategies", in IPEC: *Time-Bound Programme manual for action planning*, Paper IV-1 (Genf, IAA, 2003).

ii) Förderungsarbeit, iii) Kapazitätsaufbau und iv) Politikentwicklung und Koordinierung².

Verbesserung der Wissensbasis

234. Empirische Belege für Kinderarbeit und die Analyse ihrer Verknüpfung mit anderen Entwicklungsaspekten sind äußerst wichtig, wenn es darum geht, die Diskussion über die durchgängige Berücksichtigung der Kinderarbeit durch Informationen zu untermauern, eine breitere Unterstützung für die Integration der Problematik der Kinderarbeit in die Politikformulierung zu gewinnen und diese Integration zu erleichtern. Aber trotz aktiver Bemühungen des IPEC, solche Belege für breitere Bereiche zur Verfügung zu stellen, sind sie global gesehen nach wie vor unzureichend.

235. Der wichtigste Grund für den relativen Mangel an statistischen Daten über Kinderarbeit ist die eher geringe Priorität, die dieser Frage in der Vergangenheit eingeräumt wurde. Wenn die Beseitigung der Kinderarbeit zu einem stärker integrierten Entwicklungsziel gemacht würde, dann würde dies auch die erforderlichen Ressourcen anziehen, um den Datenmangel zu überwinden. In gewissem Ausmaß geschieht dies bereits. Mehrere Länder haben selbständig oder (in den meisten Fällen) mit Unterstützung der IAO oder anderer internationaler Organisationen Erhebungen zur Kinderarbeit

durchgeführt. Es gibt auch verschiedene andere Erhebungen, die sachdienliche Informationen für die Analyse der Kinderarbeit bereitstellen, wie die Mehrfachindikator-Clustererhebungen (MICS) von UNICEF und die Erhebungen der Weltbank im Rahmen der Studie zur Messung des Lebensstandards (LSMS). Ferner werden die Datenreihen aus diesen Erhebungen in den meisten Fällen ins Internet gestellt, um ihre Nutzung und weitere Analyse zu fördern. Die Anzahl solcher Erhebungen ist jedoch begrenzt, und nur wenige Länder haben mehr als eine durchgeführt, um auch Veränderungen über einen längeren Zeitraum zu bewerten.

236. Die Analysearbeit sollte mit Vorrang die wechselseitigen Verbindungen deutlich machen, die zwischen der Kinderarbeit und den wichtigsten Zielen der politischen Prozesse, in die sie integriert werden soll, bestehen. Dazu gehören natürlich die Verringerung von Armut, aber auch die Erschließung der menschlichen Ressourcen, die universelle Grundschulbildung, Wirtschaftswachstum, Arbeitsproduktivität, Lohnpolitik, Einkommensverteilung, Bevölkerungswachstum und -dynamik sowie weniger greifbare Ziele wie etwa die Verbesserung des Rufs, den ein Land im Ausland genießt. Die Ergebnisse einer solchen Analysearbeit würden nicht nur die Wissensbasis über Kinderarbeit verbessern, sie wären auch ein schlagkräftiges Instrument, um politische Entscheidungsträger zu überzeugen, daß die Kinderarbeit größere Aufmerksamkeit erhalten muß.

237. Als weitere wichtige Priorität der Analysearbeit sollte bewertet werden, welche Folgen die wichtigsten vorgeschlagenen grundsatzpolitischen

² Dieser Teil des Berichts stützt sich auf H. Tabatabai, "Mainstreaming action against child labour in development and poverty reduction strategies", in IPEC: *Time-Bound Programme manual for action planning*, Paper IV-1 (Genf, IAA, 2003), in dem das Thema ausführlicher behandelt wird.

Maßnahmen für die Kinderarbeit hätten und wie eine möglichst positive Wirkung erzielt werden könnte. Analytische Fragen, die im Zusammenhang mit Strategien zur Verringerung von Armut von Interesse sein können, sind beispielsweise folgende: Kann die vorgeschlagene Strategie Haushalte mit Kinderarbeitern erreichen und ihr beschränktes Einkommen durch die Eröffnung größerer Chancen für produktive Beschäftigung und einkommenschaffende Tätigkeiten ausgleichen? Werden diese Haushalte überhaupt als vorrangige Zielgruppe behandelt? Werden vorgeschlagene Reformen des Bildungssystems für *alle* Kinder, einschließlich der Kinderarbeiter, einen bezahlbaren Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Schulbildung gewährleisten? Sind angemessene wirtschaftliche Anreize geplant und im Haushalt veranschlagt, um die Eltern dazu zu ermutigen, ihre Kinder zur Schule zu schicken, und zwar auf Dauer? Ist die vorgeschlagene Strategie mit den bestehenden Gesetzen, Politiken und Programmen gegen Kinderarbeit vereinbar? Gibt es eine Koordinierung und Komplementarität mit bestehenden Interventionen, wie etwa dem zeitgebundenen Programm (TBP) zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit?

238. Eine wichtige Frage ist, wer solche Anstrengungen zur Schaffung von Wissen und zu seiner Verbreitung unternehmen soll. Im Idealfall sollte jedes Land über ein Wissensnetzwerk zum Thema Kinderarbeit verfügen. Das ist jedoch leider in den meisten Ländern noch nicht der Fall. In zahlreichen Entwicklungsländern existieren zwar leistungsfähige Forschungseinrichtungen, die enorme Beiträge zum besseren Verständnis sozioökonomischer Phänomene leisten, aber Kinderarbeit steht selten auf ihrer Agenda.

Förderungsarbeit

239. Es ist nicht überraschend, daß die Kinderarbeit in den politischen Prozessen auf nationaler und internationaler Ebene keine hohe Priorität genießt. Die Armen haben die schwächste Stimme und nur begrenzte Möglichkeiten, in einem feindlichen politischen Umfeld gesellschaftlich aktiv zu werden³. Bemühungen um die Wahrnehmung ihrer Interessen sind also ein unverzichtbares Instrument, und es gibt viele Ansatzpunkte, um dem Anliegen der Beseitigung der Kinderarbeit Gehör zu verschaffen.

240. Es gilt, auch weiterhin das Bewußtsein der Öffentlichkeit zu schärfen für Art und Ausmaß der Kinderarbeit, ihre Determinanten, die Verknüpfung mit Armut und Arbeitsmarkt, Bildungsaspekte, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen,

Bevölkerungsstruktur und -dynamik und die mögliche Behinderung und Verzögerung der langfristigen Entwicklung durch Kinderarbeit. Ebenso muß die Beseitigung der Kinderarbeit als ausdrückliches Entwicklungsziel und als Teil einer Strategie zur Verringerung der Armut gefördert werden. Darüber hinaus hat die wachsende Bedeutung, die der Problematik der Kinderarbeit inzwischen eingeräumt wird, ein Umfeld geschaffen, in dem die Bildung von Interessengruppen, die sich mit Kinderarbeit befassen, leichter ist als in der Vergangenheit. Die gegenwärtige Dynamik muß genutzt werden, um solche Interessengruppen aufzubauen, wo es sie noch nicht gibt, und die schon bestehenden zu stärken, indem sie aktiv in die vorhandenen partizipatorischen Prozesse (wie etwa die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut und der Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen) einbezogen werden, und indem Bündnisse mit besonders engagierten zivilgesellschaftlichen Gruppen eingegangen werden.

Kapazitätsaufbau

241. Die fachliche, organisatorische und führungstechnische Kapazität der verschiedenen Interessenträger auf dem Gebiet der Kinderarbeit, insbesondere der IAO-Mitgliedsgruppen sowie der nichtstaatlichen Organisationen, muß gestärkt werden, indem ihre Sachkenntnis verbessert und Bündnisse zwischen ihnen gefördert werden. Bei der Ausarbeitung nationaler Strategien für Entwicklung und die Verringerung von Armut und der Integration der Problematik der Kinderarbeit in diese Strategien spielen zwar auch technische Probleme eine Rolle, aber im Wesentlichen geht es um politische Prozesse, durch die der Widerstreit zwischen verschiedenen Zielen, Ansätzen und Interessen gelöst werden muß, bevor nationale Prioritäten festgelegt werden können. Ziele und Ansätze, die nicht von ausreichend starken Interessengruppen unterstützt werden, erhalten zwangsläufig eine geringere Priorität auf der nationalen Agenda. Daß Kinderarbeit auf der Entwicklungsagenda keinen höheren Stellenwert hat, liegt u.a. daran, daß es bisher auf nationaler und internationaler Ebene solche Interessengruppen nicht gab oder daß sie zu schwach waren. Innerhalb der Regierung eines Landes sind die für Kinderarbeit zuständigen Ressorts häufig diejenigen mit dem geringsten politischen und infolgedessen auch mit dem geringsten fachlichen Gewicht. Entsprechendes gilt für die internationalen Entwicklungsrahmenkonzepte wie die Millenniums-Entwicklungsziele und die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut, die den Kinderarbeitsfragen nicht ausreichend Rechnung tragen⁴.

³ Siehe G. Wood: "Staying secure, staying poor: The 'Faustian bargain'", in *World Development* (Oxford), Bd. 31., Nr. 3 (März 2003), S. 456.

⁴ Siehe beispielsweise K. Heidel: *Poverty Reduction Strategy Papers – Blind to the rights of the (working) child? The*

Politikentwicklung und Koordinierung

242. Um umfassend gegen Kinderarbeit vorgehen zu können, müssen ein breites Spektrum von Politiken, Programmen und Projekten und damit zahlreiche Interessenträger des öffentlichen und privaten Sektors einbezogen werden. Dies bedeutet eine große Herausforderung für die Politikentwicklung und die wirksame Koordinierung der verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure.

243. Es wäre für die Bemühungen um die durchgängige Berücksichtigung der Kinderarbeit sehr hilfreich, wenn es in jedem Land bereits umfassende innerstaatliche Politiken und Aktionsprogramme gegen Kinderarbeit gäbe. Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 138 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die es ratifizieren, „eine innerstaatliche Politik zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit sicherzustellen“. Absatz 1 der dazugehörigen Empfehlung Nr. 146 enthält Leitlinien für die Konzipierung einer solchen Politik; es heißt dort insbesondere: „... sollte der Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Erfüllung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der staatlichen Entwicklungspolitik und -programme eine hohe Dringlichkeitsstufe zugeordnet werden; dasselbe gilt für den fortschreitenden Ausbau der miteinander zusammenhängenden Maßnahmen, die notwendig sind, um die bestmöglichen Voraussetzungen für die körperliche und geistige Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu schaffen.“

244. Bisher haben nur wenige Länder diese Anforderung in eine klar, kohärent und umfassend formulierte innerstaatliche Politik auf dem Gebiet der Kinderarbeit umgesetzt. Da die Zahl der Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 138 stetig wächst (wie aus einer Analyse der dem Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen vorgelegten Berichte hervorgeht), wird inzwischen in einer wachsenden Zahl von Ländern an der Formulierung einer innerstaatlichen Kinderarbeitspolitik gearbeitet, aber es gibt nach wie vor zahlreiche Länder, in denen dies noch nicht der Fall ist⁵.

Die Millenniums-Entwicklungsziele und die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut

245. Die Zusammenhänge zwischen Kinderarbeit und vielen Millenniums-Entwicklungszielen sind

(I-)PRSPs' perception of child labour: A problem outline and annotated collection of source materia (Heidelberg, Kinder-nothilfe und Werkstatt Ökonomie, März 2004).

⁵ Auf der Website des südafrikanischen Arbeitsministeriums (<http://www.labour.gov.za>) findet sich ein bemerkenswertes Beispiel für die Ausarbeitung einer nationalen Kinderarbeitspolitik und eines entsprechenden Aktionsprogramms.

eindeutig und wirken in der Regel in beide Richtungen – zwischen Verringerung von Armut (Millenniumsziel 1) und Kinderarbeit auf der einen Seite, und Bildung für alle (Millenniumsziel 2) und Kinderarbeit auf der anderen Seite. Aber auch die Gleichstellung der Geschlechter (Millenniumsziel 3) spielt bei der Kinderarbeit eine Rolle angesichts diskriminierender Praktiken, die vielen Mädchen eine angemessene Bildung verweigern und sie durch übermäßige häusliche Pflichten stark belasten. Auch der Kampf gegen HIV/Aids (Millenniumsziel 6) hat Auswirkungen auf die Kinderarbeit, weil Aids-Waisen zu den am stärksten gefährdeten Kindern gehören. Der Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft (Millenniumsziel 8) wirkt sich ebenfalls auf die Kinderarbeit aus, da dieses Ziel die Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche umfaßt, deren Zusammenhang mit der Kinderarbeit nachstehend erörtert wird.

246. Die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit, und insbesondere die IAO im Rahmen ihrer Bemühungen, menschenwürdige Arbeit als globales Ziel zu fördern, sollten sich für die Eingliederung der Kinderarbeit in den Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele als eigenständiges Ziel oder als Indikator für verschiedene Zielvorgaben einsetzen. Dies könnte die Grundlage für die Ausarbeitung eines zeitgebundenen Programms gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit auf internationaler Ebene bilden, das die die entsprechenden einzelstaatlichen Programme ergänzen würde. Ein solches Programm könnte dazu dienen, der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit neuen Auftrieb zu geben.

247. Gleichzeitig zeigt sich an der beispiellosen Zahl der Ratifikationen des IAO-Übereinkommens Nr. 182, wie sehr sich die internationale Gemeinschaft für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit engagiert. Artikel 1 des Übereinkommens verpflichtet die ratifizierenden Staaten, „unverzügliche und wirksame Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die schlimmsten Formen der Kinderarbeit vordringlich verboten und beseitigt werden“. Obwohl keine konkrete Zeitgrenze genannt wird, ist eindeutig beabsichtigt, diesem Ziel höchste Priorität einzuräumen.

Strategien zur Verringerung von Armut

248. Die Strategien zur Verringerung der Armut werden häufig (gewissermaßen im Rückblick) als Fahrplan zu den Millenniums-Entwicklungszielen betrachtet. Während letztere den Endpunkt darstellen, umfassen erstere die Strategien, Politiken und Programme, um dorthin zu gelangen. Da die Strategien ständig weiterentwickelt werden, bieten sie eine wichtige Chance für zivilgesellschaftliches Engagement.

249. Strategien zur Verringerung von Armut wurden in den letzten Jahren von vielen Entwicklungsländern ausgearbeitet. Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds bieten in verschiedenen Veröffentlichungen ausführliche Anleitungen für ihre Aufstellung und Bewertung, insbesondere in dem zweibändigen *Sourcebook*⁶.

250. Die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut haben alle Merkmale innerstaatlicher Entwicklungspläne, deren übergreifendes Ziel die Armutsbeseitigung ist. In immer mehr Ländern ersetzen sie sogar diese Entwicklungspläne ganz. Zwar hat hier der Druck von außen eine wichtige Rolle gespielt, aber es steht außer Zweifel, daß der Prozeß der Ausarbeitung und Anwendung der Strategiepapiere zur Verringerung von Armut in vielen Entwicklungsländern Anklang gefunden hat. Da dieser Prozeß das Schwergewicht nicht nur auf wirtschaftliche Notwendigkeiten legt, sondern auch auf soziale Anliegen, auf nationale Eigenverantwortung und auf einen partizipatorischen Ansatz, ganz zu schweigen von der finanziellen Unterstützung, die er nach sich zieht, findet er große Zustimmung.

251. Wie bereits erwähnt, ist die Beseitigung der Kinderarbeit kein Anliegen, das in den Millenniumszielen ausdrücklich erwähnt wird, und sie ist infolgedessen auch selten in den Strategiepapieren zur Verringerung von Armut zu finden. Das genannte *Sourcebook* der Weltbank mit über 1.000 Seiten erwähnt das Problem so gut wie gar nicht. Eine von der Weltbank im August und September 2005 vorgenommene Überprüfung ergab, daß von 70 Ländern, die vorläufige oder vollständige Strategiepapiere ausgearbeitet haben, nur zwölf ausführlich auf Kinderarbeit eingingen. Noch beunruhigender ist, daß bevölkerungsreiche Länder wie Ägypten, die Demokratische Republik Kongo, Indonesien, Nigeria, Philippinen und Südafrika, in denen es eine erhebliche Zahl von Kinderarbeitern gibt, in ihren wichtigsten Dokumenten zur Verringerung von Armut die Kinderarbeit nicht ausdrücklich behandeln⁷.

252. Dieses Bild verändert sich jedoch, was zum Teil den Bemühungen der IAO zu verdanken ist. Eine wachsende Zahl von Ländern hat Schritte eingeleitet, um Kinderarbeitsindikatoren in die Überwachung der Strategie zur Verringerung von Armut einzubeziehen, so etwa Bangladesch, Honduras, Pakistan, Senegal, Tschad und die Vereinigte Republik Tansania⁸, während Albanien solche Indikatoren in die Millenniumsziele einbezogen hat. Ferner lassen die jüngsten Regio-

nalberichte aus Mittelamerika über die durchgängige Berücksichtigung der Kinderarbeit ermutigende Entwicklungen erkennen: hier wurde Kinderarbeit auf die wichtigsten nationalen Agenden gesetzt⁹. Außerdem erkannte der zitierte Weltbankbericht an, daß sieben der zwölf Länder, die sich in ihren Strategiepapieren mit Kinderarbeit befassen, der „Schnellspur-Initiative für Bildung“ angehören, ein Hinweis darauf, daß diese eine wichtige Plattform für die konsequentere Behandlung von Kinderarbeitsfragen in allen Sektoren werden könnte¹⁰.

253. Zumindest im Prinzip umfassen die meisten Strategiepapiere zur Verringerung von Armut die grundlegenden Elemente aller Bemühungen um die Verringerung der Kinderarbeit. Hierzu gehören die Reform des Bildungssystems durch mehr Bildungseinrichtungen und bessere Qualität und natürlich die wichtige Rolle der Armutsbekämpfung selbst. Das Schwergewicht, das viele Strategiepapiere auf die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung legen, ist ebenfalls ermutigend, da der überwiegende Teil der Kinderarbeit im ländlichen Raum konzentriert ist. Angesichts der weit verbreiteten Gefahren, denen Kinderarbeiter ausgesetzt sind, ist auch die hohe Priorität, die dem Gesundheitssektor eingeräumt wird, zu begrüßen. Am allerwichtigsten ist jedoch das partizipatorische Verfahren zur Festlegung der Ziele und politischen Handlungskonzepte der Strategiepapiere. Dieses Verfahren bietet den IAO-Mitgliedsgruppen eine hervorragende Möglichkeit, auf die Prioritätensetzung, die politischen Entscheidungsträger und die Institutionen Einfluß zu nehmen, wie dies beispielsweise in Kenia, Nepal und der Vereinigten Republik Tansania der Fall war.

Kinderarbeit und Bildung für alle

254. Schätzungsweise 104 Millionen Kinder erhalten derzeit keine Grundschulbildung, 56 Prozent davon Mädchen. Die Hälfte dieser Kinder entfällt zwar auf Süd- und Ostasien, wenn der gegenwärtige Trend jedoch anhält, werden bis 2015 mehr als die Hälfte der Kinder, die keine Schule besuchen, in Afrika leben. Schätzungsweise 130 Millionen Kinder gehen nicht regelmäßig zur Schule, viele von ihnen deshalb, weil sie arbeiten müssen¹¹.

⁶ J. Klugman (Hrsg.): *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies* (Washington DC, Weltbank, 2002).

⁷ Weltbank: *Going to school/Going to work: A report on treatment of child labor and EFA in World Bank projects and policy documents*, 2005, S. 11.

⁸ Ebd., S. 20-24.

⁹ IAA: *Mainstreaming child labour concerns in broader development frameworks: Mapping efforts and potential*, (San José, Costa Rica, Mai 2005).

¹⁰ Weltbank, a.a.O., S. 11 und 19.

¹¹ Siehe G. Betcherman et al.: *Child labour, education, and children's rights*, Social Protection Discussion Paper Series, Nr. 0412 (Washington DC, Weltbank, Juli 2004), S. 14, Kasten 2.

Kasten 3.2.
Integration des Problems der Kinderarbeit in das Gemeinsame Memorandum der EU und Bulgariens zur sozialen Eingliederung

Im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Beitritt Bulgariens zur Europäischen Union verhandelte das IPEC in Bulgarien erfolgreich über die Aufnahme des Problems der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in das Gemeinsame Memorandum zur sozialen Eingliederung, das von der EU und Bulgarien abgeschlossen wurde. Dies ebnete den Weg, um die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in den künftigen gemeinsamen Überwachungs- und Überprüfungsprozess in Grundsatzfragen aufzunehmen und hierfür Gelder aus dem Europäischen Sozialfonds zu erhalten. Bulgarien hat so auch daran mitgewirkt, einen wichtigen Präzedenzfall zu schaffen, weil hier erstmalig die Beseitigung der Kinderarbeit in den Beitrittsprozess zur EU einbezogen wurde.

Fortschritte auf dem Weg zur Bildung für alle

255. Das Ziel der Bildung für alle ist eine Herausforderung, deren Bewältigung bislang nur bescheidene Fortschritte gemacht hat. Zwischen 1990 und 2000 stiegen sowohl die Brutto- als auch die Nettoeinschulungsquoten auf der Primarstufe weltweit um 2 Prozentpunkte an, auch in den Entwicklungsländern. Jedes vierte Kind bricht vor dem Abschluß einer fünfjährigen Grundschulbildung die Schule ab. In Afrika südlich der Sahara bietet sich ein ermutigenderes Bild; hier sind die Bruttoeinschulungsquoten um 7 Prozentpunkte, die Nettoeinschulungsquoten um 3 Prozentpunkte gestiegen. Allerdings weist dieses Bild große Ungleichheiten auf, da einige Länder wie Malawi, Mauretanien und Uganda die Schulbesuchsquoten zwischen 1995 und 2000 verdoppelt haben, während bei anderen die Quoten stagnieren¹².

256. Weltweit werden bei einem Anhalten des gegenwärtigen Trends bis zu 86 Länder das Millenniumsziel der allgemeinen Grundschulbildung bis 2015 nicht erreichen¹³.

257. Wie wir gesehen haben, ist die Einsicht gewachsen, daß die internationalen Bemühungen um die Bildung für alle und die schrittweise Beseitigung der Kinderarbeit nicht voneinander zu trennen sind. Einerseits ist Bildung – und insbesondere die kostenlose und obligatorische Schulbildung von guter Qualität bis zum Mindestalter für die Aufnahme einer Beschäftigung entsprechend der Definition des IAO-Übereinkommen Nr. 138 – ein Schlüsselement für die Verhütung von Kinderarbeit. Bildung trägt zur Schaffung eines schützenden Umfelds für alle Kinder bei und ist *der* Mechanismus für die Eröffnung von Wahlmöglichkeiten, die in der Definition des Entwicklungsbegriffs eine zentrale Rolle spielen¹⁴. Dagegen ist Kinderarbeit eines der Haupthin-

ernisse für den vollzeitlichen Schulbesuch, und selbst wenn Kinder nur Teilzeitarbeit verrichten, können sie von ihrer Zeit in der Schule nicht in vollem Umfang profitieren.

Die Bewegung „Bildung für alle“ und die Bewegung zur Beseitigung der Kinderarbeit: Zwei Schiffe in der Nacht

258. Die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit sollte sich daher mit Vorrang darum bemühen, daß die Kinderarbeit durchgängig in alle Überwachungs- und Fördermaßnahmen im Rahmen der Initiative „Bildung für alle“ integriert wird. Warum hat es so lange gedauert, bis diese wechselseitige Beziehung erkannt und danach gehandelt wurde? Die Antwort liegt hauptsächlich in der Natur der beiden Bewegungen. In den neunziger Jahren lebten diese in getrennten Welten, die sich parallel zueinander bewegten – wie zwei Schiffe, die in der Nacht aneinander vorbeiziehen¹⁵. Auf den beiden großen internationalen Konferenzen über Kinderarbeit, die 1997 in Amsterdam und Oslo stattfanden, waren die beiden wichtigsten Akteure aus dem Bildungssektor – die UNESCO und die Bildungsministerien – nur begrenzt vertreten¹⁶. Auch bezog keine der beiden Bildungskonferenzen (1990 in Jomtien und 2000 in Dakar) die Beseitigung der Kinderarbeit als wichtige strategische Überlegungen ein¹⁷. Wie an früherer Stelle in diesem Bericht erwähnt, wurde dieser Zusammenhang auf internationaler politischer Ebene formell erst 2002 durch die Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder anerkannt.

¹⁵ Siehe A. Fyfe: „Child labour and education: Revisiting the policy debates“, in K. Lietaen und B. White (Hrsg.): *Child labour: Policy options* (Amsterdam, Aksant Academic Publishers, 2001).

¹⁶ Konferenz von Amsterdam über Kinderarbeit, Amsterdam, 26.-27. Febr. 1997; Internationale Konferenz gegen Kinderarbeit, Oslo, 27.-30. Okt. 1997.

¹⁷ Weltkonferenz über Bildung für alle, Jomtien, 5.-9. März 1990; Weltbildungsforum, Dakar, 26.-28. Apr. 2000.

¹² Ebd.

¹³ Ebd.

¹⁴ Siehe A. Sen: *Development as freedom* (New York, Knopf, 1999).

Kasten 3.3.
Beispiele für Interventionen, die Problemen der Kinderarbeit und der Bildung Rechnung tragen

Innerschulisches Umfeld

- Frühkindliche Ansätze zur Gewöhnung an den Schulrhythmus
- Kinderfreundliche Schulen als sichere Orte, die der Gemeinschaft rechenschaftspflichtig sind, deren Methoden Kinder in den Mittelpunkt stellen, deren Lehrer die Schüler angemessen betreuen, die einen sachgerechten Lehrplan einhalten und in denen die Eltern und die Gemeinschaft willkommen sind und sich engagieren
- Ausbildung, Arbeitsbedingungen und Status der Lehrer
- Nichtformelle Bildungsansätze als Übergangsmaßnahme
- Kostenlose Schulmahlzeiten, regelmäßige Untersuchung des Gesundheits- und Ernährungsstands
- Programme nach dem Unterricht
- Berufsorientierte Programme, die beispielsweise Mädchen befähigen, ihren Lebensunterhalt zu verdienen
- Fernunterricht für Nomaden und andere Gruppen in entlegenen Gebieten
- Wasch- und Sanitäreinrichtungen für Mädchen

Außerschulisches Umfeld

- Geburtenregistrierung für alle Kinder
- Abschaffung der Schulgebühren
- Gezielte Bardarlehen zu günstigen Konditionen
- Mehr Finanzmittel aus Bildungshaushalten
- Erhöhung des für Bildung aufgewandten Anteils des Nationaleinkommens
- Verknüpfung der Gesetze über das Mindestalter für die Aufnahme einer Beschäftigung mit den Gesetzen über die Schulpflicht
- Antidiskriminierungsgesetze, um die Rechte marginalisierter Gruppen zu schützen
- Gemeinwesengestützte Überwachungssysteme

259. Ein wichtiger Grund für diese Segregation liegt darin, daß es der Bewegung gegen Kinderarbeit nicht gelungen ist, eine Sprache und eine Strategie zu entwickeln, um sich erfolgreich in die Bewegung „Bildung für alle“ einzubringen. Die Welt der Bildung wehrt sich dagegen, etwas auf sich zu nehmen, was sie als zusätzliche Aufgabe empfindet. Die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit muß also versuchen, die wichtigsten Vertreter der Bildungspolitik davon zu überzeugen, daß das Problem der Kinderarbeit Teil ihrer eigenen Probleme ist, und daß die Einschulung, der Verbleib in der Schule und die Erzielung guter Bildungsergebnisse es erfordern, gegen die inner-schulischen und außerschulischen Faktoren vorzugehen, die zu einer Belastung für Familien und arbeitende Kinder führen. Kasten 3.3 stellt dar, welche Interventionen in den einzelnen Bereichen ins Auge zu fassen sind. Ein förderliches und schützendes Umfeld sollte ein fester Bestandteil des Referenzrahmens der Bewegung „Bildung für alle“ sein. Daher sollte die IAO diesem Aspekt in den nächsten Jahren höhere Priorität einräumen.

Lücken in der Gesetzgebung

260. Rund 85 Prozent der Entwicklungsländer haben Gesetze zur Schulpflicht, aber in 25 Ländern gibt es keine derartigen Rechtsvorschriften.

Hinzu kommt, daß in mindestens 33 Ländern kein Mindestalter für die Aufnahme einer Beschäftigung festgelegt ist. Viele Länder haben das Schulentlassungsalter und das Mindestalter für Arbeit nicht an die IAO-Normen angepaßt – eine Forderung der IAO seit 1921¹⁸. Zwar hat es durchaus Fortschritte gegeben, u.a. infolge der Ratifikation von IAO-Normen, aber dennoch bleiben wichtige Lücken bestehen. Das Problem wird noch verschärft durch Länder, in denen trotz gesetzlicher Anforderungen das Angebot an Schulen für die Anzahl der einzuschulenden Kinder bei weitem nicht ausreicht.

Die Auswirkungen von Diskriminierung

261. Die größte Anzahl von Kindern, die keine Schule besuchen, findet sich in Ländern ohne amtliche Geburtenregistrierung¹⁹. Die Registrierung ihrer Geburt ist ein Grundrecht aller Kinder.

¹⁸ A. Melchiorre: *At what age?...are school children employed, married and taken to court?* (The Right to Education Project, 2004), S. 4-7. In nur 45 von 158 untersuchten Ländern wurden das Schulentlassungsalter und das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung angeglichen.

¹⁹ K. Tomasevski: *Education denied: Costs and remedies* (London, Zed Books, 2003), S. 127.

Ohne Bestätigung ihrer Identität bleibt Kindern der Zugang zur Schulbildung und anderen staatsbürgerlichen Rechten verwehrt. Rund 37 Länder verweigern Nichtstaatsbürgern wie Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Personen ohne Geburtsurkunde die Möglichkeit des Schulbesuchs. Kinder, die indigenen und in Stämmen lebenden Völkern oder anderen ethnischen Minderheiten angehören, laufen besonders häufig Gefahr, Kinderarbeit verrichten zu müssen und keine Schulbildung zu erhalten²⁰. Antidiskriminierungsgesetze und aktive Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Formen der Diskriminierung sind daher unverzichtbar, um dem Ausschluß von Bildungsmöglichkeiten entgegenzuwirken. Eine weitere wichtige Ursache für Diskriminierung ist Behinderung. Die Quote der behinderten Kinder, die keine Schule besuchen, ist bis zu zehnmal höher als die entsprechende Quote für die Gesamtbevölkerung²¹. In den meisten Ländern enthalten die Einschulungsstatistiken Angaben über die Anzahl der Kinder, die eine Schule besuchen, aber sie sagen nichts darüber aus, wie viele Kinder es eigentlich sein sollten.

Mädchenbildung

262. Es ist wichtig, der Bildung von Mädchen hohe Priorität einzuräumen. Mädchen sind häufig doppelt gefährdet: aufgrund ihres Geschlechts und durch ihre Armut. Die Mehrheit der Kinder, die keine Schule besuchen, sind Mädchen – rund 65 Millionen. Um dieses Ungleichgewicht zu beseitigen, hat UNICEF einen aus sieben Schritten bestehenden Aktionsplan vorgelegt. UNICEF fordert, es als nationale Pflicht anzuerkennen, daß kein Mädchen vom Schulbesuch ausgeschlossen bleiben darf. Der Schulbesuch von Mädchen kann durch eine Vielfalt von Maßnahmen erleichtert werden, z.B. getrennte Wasch- und Sanitäranlagen, Lehrplanentwicklung und die Einstellung von mehr Lehrerinnen²². Das IPEC, das sich um die Verhütung zahlreicher unbestreitbar schlimmster Formen der Kinderarbeit bemüht, wie etwa Kinderhandel und Kinderarbeit im Haushalt, in denen Mädchen häufig überproportional vertreten sind, setzt in erheblichem Ausmaß Interventionen im Bildungsbereich als Präventivmaßnahmen ein. Aus den im Rahmen der Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 vorgelegten Berichten geht eindeutig hervor, daß die Staaten in der Regel keine besonderen Maßnahmen zum Schutz von Mädchen ergreifen (siehe Abbildung 1.5 in Teil I).

²⁰ Siehe P. B. Larsen: *Indigenous and tribal children: Assessing child labour and education challenges* (Genf, IAA, 2003).

²¹ Betcherman, a.a.O., S. 17.

²² UNICEF: *The state of the world's children 2004* (New York, 2003), S. 74-78.

Ist die Bildung für alle bezahlbar?

263. Die Frage nach den Kosten und der Finanzierung spielt bei der Verwirklichung des Ziels der Bildung für alle eine wichtige Rolle. Während das Recht auf Bildung seit der Gründung der Vereinten Nationen ein zentrales Element der Menschenrechte ist, rückte man von der ursprünglichen Position, daß Bildung unentgeltlich sein sollte, allmählich ab. Die Erfahrung hat gezeigt, daß bei sinkenden staatlichen Ausgaben und der Abkehr von der unentgeltlichen Pflichtschulbildung der Zugang zur Bildung und ihre Qualität fast immer sinken und daß dies zwangsläufig Auswirkungen auf Mädchen, Minderheiten, andere marginalisierte Gruppen und die Armen hat. Die politischen Konsequenzen sind eindeutig. Bildung ist ein Menschenrecht und ein öffentliches Gut. Alle Gebühren und Abgaben für den Grundschulbesuch müssen sofort beseitigt werden. Wo dies verwirklicht wurde – beispielsweise in Burundi, Kenia, Malawi und Uganda – schnellten die Einschulungszahlen in die Höhe²³. Die Länder sollten mindestens 6 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) für Bildung aufwenden²⁴, vorrangig für die Grundschulbildung, aber auch für angemessene Investitionen in die Sekundar- und Hochschulbildung. Tatsächlich machen jedoch in der Mehrheit der Länder Afrikas südlich der Sahara und in vielen leistungsschwachen asiatischen Ländern die Bildungsausgaben weniger als 4 Prozent des BSP aus²⁵.

264. Die 2002 unter Führung der Weltbank eingeleitete Schnellspurinitiative Bildung für alle zielt darauf ab, zunächst 18 Länder (elf davon in Afrika), die eine fundierte Politik verfolgen und eine klare Rechenschaftspflicht für die erzielten Ergebnisse akzeptieren, durch die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen zu unterstützen.

Qualität ist wichtig

265. Die schlechtesten Formen der Bildung werden nie eine Antwort auf die schlimmsten Formen der Kinderarbeit sein. Kinder haben ein Anrecht

²³ Die Abschaffung der Schulgebühren erfordert sorgfältige Planung und eine Alternativfinanzierung mit Hilfe öffentlicher oder privater Mittel, um den Einkommensverlust auszugleichen, insbesondere für die Schulen. Sonst könnten von Schulleitern oder Lehrern erhobene versteckte Gebühren und/oder viel zu große Klassen und Lehrermangel die Folge sein, so daß die Qualität sinken und der positive Effekt höherer Einschulungen zunichte gemacht würde.

²⁴ Dies ist die Grundsatzposition der IAO. Siehe IAA: *Note on the proceedings: Joint Meeting on Lifelong Learning in the Twenty-first Century – The Changing Roles of Educational Personnel*, Genf, 10.-14. Apr. 2000, in Verwaltungsratsdokument GB.279/STM/3/2, 279. Tagung, Genf, Nov. 2000, S. 33.

²⁵ Siehe EFA *Global Monitoring Report 2005: Education for All: The quality imperative* (Paris, UNESCO, 2004), Tab. 14.

**Kasten 3.4.
Die MISA-Initiative**

Armut ist einer der wichtigsten Gründe dafür, daß weltweit Millionen von Kindern im schulpflichtigen Alter keine Schule besuchen. In den letzten Jahren sind verschiedene lateinamerikanische Länder dem Beispiel des Bolsa-Escola-Programms in Brasilien gefolgt und haben Systeme entwickelt, die Unterstützung für ein Mindesteinkommen gewähren, wenn die Kinder der Empfängerhaushalte zur Schule gehen. Zwar wurden diese Systeme in den zahlreichen Städten, in denen sie eingeführt wurden, höchst unterschiedlich ausgestaltet, aber sie erfreuen sich zunehmender Beliebtheit und sind auch in anderen Teilen der Welt auf Interesse gestoßen. Verschiedene Bewertungen kommen zu dem Schluß, daß solche Programme, die von der IAO und der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) als MISA-Systeme (Minimum Income for School Attendance – Mindesteinkommen bei Schulbesuch) bezeichnet werden, zur Erschließung der Humanressourcen, zur kurz- und langfristigen Verringerung der Armut, zur Beseitigung der Kinderarbeit und zur Bereitstellung eines potentiellen Sicherheitsnetzes für die ärmsten und schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen beitragen können.

Die MISA-Systeme gehen das Problem lediglich von der Nachfrageseite her an; ohne eine adäquate Versorgung mit Bildungseinrichtungen, die die steigende Nachfrage nach Schulbildung decken können, würden sie nicht funktionieren. Auch können die für ihre Verwirklichung erforderlichen Finanzmittel unerschwinglich sein, vor allem für die am wenigsten entwickelten Länder, wenn nicht externe Ressourcen zur Verfügung stehen. Ferner liegen bisher keine ausreichenden Belege für den Nachweis einer positiven Wirkung auf die Kinderarbeit vor. Diese Systeme sollten nicht isoliert oder als allein stehende Lösung für Armuts- und Bildungsprobleme betrachtet werden. Vielmehr müssen sie im Kontext der bestehenden Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien des betreffenden Landes gesehen werden.

Quelle: IAA/UNCTAD: *The Minimum Income for School Attendance (MISA) Initiative*, Bericht der Beratungsgruppe über die Wünschbarkeit und Durchführbarkeit der Ausweitung von Systemen, die Familien bei Schulbesuch der Kinder ein Mindesteinkommen garantieren, auf die am wenigsten entwickelten Länder Afrikas (Genf, Mai 2001).

auf eine qualitativ hochwertige Bildung. Auch zeigen Belege aus Indien, daß die große Mehrheit der Eltern großen Wert auf Bildung legt und durchaus in der Lage ist, minderwertige Qualität zu erkennen²⁶. Eltern schicken ihre Kinder in die Schule, wenn diese eine annehmbare Qualität bietet, unentgeltlich und gut zu erreichen ist, und vor allem dann, wenn sie zusätzliche Anreize wie eine Mittagsmahlzeit bietet. Darüber hinaus kann eine vermehrte Teilhabe der Armen an der Bildung den Druck zur Verbesserung ihrer Qualität erhöhen; daran zeigt sich, daß Quantität und Qualität Hand in Hand gehen.

266. Hier ist es wichtig, sich die Ausweitung der nichtformellen Bildung in den letzten zehn Jahren vor Augen zu führen, vor allem als Instrument gegen Kinderarbeit. Wenn diese Art Bildung richtig konzipiert und durchgeführt wird, kann sie ein wichtiges Mittel sein, um arbeitenden Kindern den Übergang von der Arbeit zurück in die formelle Bildung zu erleichtern. Allzu oft erwies sich jedoch die nichtformelle Bildung als eine zweitklassige Bildung für Kinder zweiter Klasse, und schlimmstenfalls wurde daraus ein Parallel- und Konkurrenzsystem zur formellen Bildung. Es ist an der Zeit, die Konzepte der nichtformellen Bildung eingehend zu evaluieren, um festzu-

stellen, ob sie als Instrument gegen Kinderarbeit überbewertet wurden. Schulen sind attraktiv für Kinder und genießen die Unterstützung der Eltern und der Gemeinschaft, wenn sie dem Konzept einer „kinderfreundlichen Schule“ entsprechen. Wir dürfen nicht vergessen, daß auch die Lehrer an ihrem Arbeitsplatz bestimmte Rechte haben und daß Qualitätsverbesserungen entscheidend von ihnen abhängen – sie müssen angehört werden, und ihren Verbänden kommt bei den Bemühungen, die Bildung für alle zu verwirklichen und die Kinderarbeit zu beseitigen, eine wichtige Rolle zu. In diesem Kontext ist es auch unerlässlich, die Probleme niedriger und verspätet gezahlter Löhne sowie unzureichender Grundausbildung und Weiterbildung der Lehrer zu beheben. Ihre Stellung und ihre Arbeitsbedingungen müssen entsprechend der Gemeinsamen Empfehlung der IAO und der UNESCO von 1966 über die Stellung der Lehrer verbessert werden.

HIV/Aids

Veränderung unserer Einstellung zur Kinderarbeit

267. Die Auswirkungen der HIV/Aids-Pandemie haben unsere Einstellung zum Problem der Kinderarbeit und auch zur Verwirklichung des Ziels der Bildung für alle verändert. Die gewonnenen Erfahrungen deuten immer mehr darauf hin, daß die nachdrücklichen Bemühungen um die Bil-

²⁶ Siehe beispielsweise J. Dreze; A. Sen: *India: Development and participation* (Neu Delhi, Oxford University Press, 2002), S. 154 und 158.

derung für alle eine Strategie sind, die Waisen und anderen durch HIV/Aids gefährdeten Kindern überproportional zugute kommen kann. In einer Welt mit HIV/Aids wird Bildung zunehmend als „gesellschaftlicher Impfstoff“ gegen die Krankheit betrachtet. Insbesondere verringert die Verbesserung der Bildungschancen für Mädchen ihr HIV/Aids-Risiko²⁷. Während die Bedrohung und Herausforderung durch die Pandemie eine harte Realität ist, kann sie auch als Katalysator für beschleunigte Veränderungen des Schul- und Bildungssystems wirken. Das durch HIV/Aids verursachte Dringlichkeitsbewußtsein könnte auch ein Antrieb sein, Schulen in Institutionen mit effizienterer Präventiv- und Schutzwirkung umzuwandeln.

Neuere Erhebungen

268. Eine Reihe von Kurzevaluierungen, die das IPEC 2001 und 2002 in Auftrag gab – in Sambia, Simbabwe, Südafrika und der Vereinigten Republik Tansania – wurden 2002/2003 zusammen mit einem Synthesebericht veröffentlicht. Im folgenden Jahr gab das IPEC eine Kurzevaluierung in Uganda in Auftrag, deren Ergebnisse 2004 veröffentlicht wurden. Die gewonnenen Erkenntnisse bestätigen u.a., daß Kinder, die stark von Aids betroffen sind, eher in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu finden sind. Die Studie in Sambia kam beispielsweise zu dem Schluß, daß die Pandemie die Zahl der Kinderarbeiter um bis 23 bis 30 Prozent erhöht hat²⁸.

269. Das IPEC gab auch eine Überprüfung der vorbildlichen Praktiken und der Erkenntnisse in Auftrag, die im Rahmen der Politiken und Programme in Sambia, Südafrika und der Vereinigten Republik Tansania gewonnen wurden. Mit dem Ziel, die Forschungsergebnisse und den Katalog vorbildlicher Praktiken noch stärker zu verbreiten und Unterstützung für durchzuführende Politiken und Programme zu gewinnen, richtete die IAO im Mai 2003 in Lusaka (Sambia) ein subregionales dreigliedriges Arbeitsseminar über die Auswirkungen von HIV/Aids auf die Kinderarbeit in Afrika südlich der Sahara sowie einzelstaatliche Arbeitsseminare in Sambia und der Vereinigten Republik Tansania aus. Das subregionale Seminar erarbeitete ein „Strategiepapier der Teilnehmer“, das von der IAO und ihren Partnern als Grundsatzdokument für die Tätigkeit im Feld herangezogen wird. Diese Strategie verfolgt sechs wichtige Ziele:

- Die Sensibilisierung und das Verständnis für das Problem der durch HIV/Aids verursachten

Kinderarbeit und die mit Prävention zusammenhängenden Fragen werden durch mehr Kommunikation innerhalb und zwischen den Familien, Gemeinschaften und Bildungseinrichtungen verbessert.

- Gemeinwesengestützte und religiöse Organisationen sowie Graswurzelbewegungen werden mobilisiert, um nachhaltige Gegenmaßnahmen sicherzustellen und das Problembewußtsein zu schärfen.
- Die Medien übernehmen eine Schlüsselrolle.
- Die Mitgliedsgruppen der IAO unternehmen in Absprache mit dem IPEC und seinen Partnern gezielte Maßnahmen zugunsten der Aids-Waisen und gegen Kinderarbeit und mobilisieren Mittel hierfür.
- Die HIV/Aids-Problematik wird durchgängig in die zeitgebundenen Programme integriert.
- Die HIV/Aids-Forschung in den nationalen und internationalen Forschungseinrichtungen wird gefördert²⁹.

Einleitung von Pilotprojekten

270. Zur Ausweitung dieser früheren Tätigkeiten initiierte die IAO ein umfangreiches Projekt, das in Sambia und Uganda sowie in anderen afrikanischen Ländern, in denen bereits zeitgebundene Programme laufen, die HIV/Aids-Problematik systematisch in die Politiken und Programme gegen Kinderarbeit integriert. Das Grundkonzept der Aktionsprogramme, die gegenwärtig in Sambia und Uganda vorbereitet werden, besteht darin, gemeinwesengestützte Interventionsmodelle aufzubauen und dafür zu sorgen, daß die Instrumente, Politikempfehlungen und bewährten Praktiken für den Umgang mit HIV/Aids und Kinderarbeit durchgängig berücksichtigt werden. Es wird erwartet, daß andere Länder Afrikas südlich der Sahara, die von der IAO bei der Bekämpfung der Kinderarbeit unterstützt werden, ebenfalls von den Ergebnissen des auf drei Jahre angelegten Projekts profitieren werden.

271. Weitere Interventionsmodelle sind als Teil einer solchen Strategie der durchgängigen Integration auch in anderer Programmträgern zu finden, beispielsweise den Projekten zur Unterstützung zeitgebundener Programme in Südafrika und der Vereinigten Republik Tansania, den in Sambia angesiedelten Kapazitätsaufbauprogrammen für verschiedene Länder Afrikas südlich der Sahara, den Projekten in Afrika und Lateinamerika, die sich mit der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderarbeit im Haushalt befassen, sowie den Regionalprojekten zur

²⁷ S. Gregson; H. Waddell; S. Chandiwana: „School education and HIV control in sub-Saharan Africa: From discord to harmony?“ in *Journal of International Development* (Manchester), Bd. 13, Nr. 4 (Mai 2001) S. 467-485.

²⁸ A. Mushingeh et al.: *HIV/AIDS and child labour in Zambia: A rapid assessment on the case of the Lusaka, Copperbelt and eastern provinces*, IPEC Paper No. 5 (Genf, IAA, 2003), S. 23.

²⁹ B. Rau: *Combating child labour and HIV/AIDS in sub-Saharan Africa: A review of policies, programmes, and projects in South Africa, the United Republic of Tanzania and Zambia to identify good practices*, IPEC Paper No. 1 (Genf, IAA, 2002).

**Kasten 3.5.
Neue Interventionsmodelle für HIV/Aids und Kinderarbeit**

- Arbeit auf politischer Ebene durch Beratungen mit Nationalen Lenkungsausschüssen für Kinderarbeit und allen maßgeblichen Interessenträgern, einschließlich der Arbeits-, Gesundheits- und Bildungsministerien sowie der nationalen Aids-Kommissionen.
- Sensibilisierung der führenden Vertreter der Gemeinwesen, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und der Medien für die Zusammenhänge zwischen der Pandemie und der Kinderarbeit sowie für die Notwendigkeit, diese Frage bei den Antwortmaßnahmen auf allen Ebenen durchgängig zu berücksichtigen.
- Schaffung lokaler HIV/Aids-Komitees in ausgewählten Kommunen, um die Maßnahmen zugunsten der mit der Krankheit infizierten oder davon betroffenen Kinder zu koordinieren.
- Zusammenarbeit mit örtlichen Gemeinwesen in kleinen Projekten für sozialen Schutz, einschließlich der Vergabe von Stipendien an Kinder schwer betroffener Familien.
- Stärkung und Aufbau der Kapazität von Institutionen wie Berufsausbildungs- und Rehabilitationszentren sowie anderer Institutionen, die Waisen und sonstige betroffene Kinder betreuen.
- Psychosoziale Interventionen für Kinder, die besonders betroffen sind, insbesondere Mädchen und Jungen in der Sexindustrie.
- Bereitstellung einer Berufsausbildung für Mädchen und Jungen, die aus der Kinderarbeit herausgeholt werden.

Bekämpfung des Kinderhandels und den kommerziellen Landwirtschaftsprojekten in Afrika. Auch in das INDUS-Projekt zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in Indien wird die HIV/Aids-Problematik derzeit integriert.

Förderung der Beschäftigung Jugendlicher

272. Die Beschäftigung Jugendlicher nimmt in den Millenniums-Entwicklungszielen einen wichtigen Platz ein: die Zielvorgabe 16 im Rahmen des Millenniumsziels 8 sieht den Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft vor und fordert nachdrücklich die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bei der Konzipierung und Durchführung von Strategien, die eine menschenwürdige und produktive Arbeit für Jugendliche sicherstellen sollen. Die Verbindungen zwischen Kinderarbeit und der Beschäftigung Jugendlicher bieten also einen weiteren wichtigen Weg zur durchgängigen Integration von Kinderarbeitsproblemen.

273. Die Zusammenhänge zwischen Jugendbeschäftigung und Kinderarbeit veranschaulichen auch, wie wichtig ein das gesamte Leben umfassender Ansatz ist, der die Schlüsselphasen im Leben der Menschen deutlich macht, in denen sie anfällig für Armut und Ausbeutung sind. Eine menschenwürdige Arbeit ist nur dann zu erreichen, wenn alle Menschen von der Kindheit bis ins hohe Alter die gleichen Chancen haben. Es muß daher unbedingt sichergestellt werden, daß die Nachteile und Diskriminierungen, denen Menschen in einer bestimmten Lebensphase ausgesetzt sind, sich nicht in den späteren Phasen verfestigen. Das heißt, daß Mädchen und Jungen schon in einem frühen Alter dazu befähigt werden müssen, den Übergang in die weiteren Lebensphasen und

schließlich in den Arbeitsmarkt problemlos zu bewältigen. Wenn Kinder arbeiten statt in die Schule zu gehen, werden sie unter größeren Belastungen und mit geringeren Aussichten auf eine menschenwürdige Arbeit heranwachsen³⁰.

274. Es gibt heute auf der Welt mehr als eine Milliarde junger Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren, das entspricht 18 Prozent der Weltbevölkerung. Zusammengenommen machen Jugendliche und Kinder fast die Hälfte der Weltbevölkerung aus – und 85 Prozent der Jugendlichen der Welt leben in Entwicklungsländern.

275. Das Interesse an den Problemen der Kinderarbeit und der Beschäftigung Jugendlicher hat in den letzten Jahren stark zugenommen, und die Fachliteratur zu diesen beiden Fragen wächst rasch. Es wurden jedoch kaum Anstrengungen unternommen, das Verhältnis zwischen beiden zu untersuchen, insbesondere im Hinblick darauf, welche Auswirkungen Kinderarbeit auf eine spätere Beschäftigung hat. So gibt es praktisch keine empirischen Studien darüber, welche Erfahrungen ehemalige Kinderarbeiter als Jugendliche und Erwachsene auf dem Arbeitsmarkt machen.

276. Von besonderem Interesse ist die Frage, ob Kinderarbeit zu Problemen bei der Beschäftigung der Jugendlichen führen kann. Insgesamt gesehen läßt sich argumentieren, daß die Existenz von Kinderarbeit manchen Jugendlichen die Arbeitsmöglichkeiten wegnimmt, die sie hätten, wenn Kinder nicht mehr arbeiten würden. Zwar verrichten die meisten Kinder ungelesene Tätigkeiten, die für Jugendliche nicht besonders attraktiv sein

³⁰ IAA: *Starting right: Decent work for young people*, Hintergrundpapier für die Dreigliedrige Tagung über Jugendbeschäftigung: Der Weg nach vorn, Genf, 13.-15. Okt. 2004. S. 40.

mögen. Wenn Kinder jedoch ganz aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden würden, dann würde dies das Angebot an Arbeitskräften reduzieren und möglicherweise eine Dynamik in Gang setzen, die zu verbesserten Produktionstechniken, Arbeitsplätzen für gelernte oder angelernte Arbeiter, höherer Arbeitsproduktivität und höheren Löhnen führen und damit in gewissem Umfang auch den Jugendlichen zugute kommen würde.

277. Für die Kinderarbeiter selbst werden die nachteiligen Auswirkungen ihrer Arbeit mit zunehmendem Alter immer gravierender. Kinderarbeit verschärft tendenziell das Problem der Beschäftigung Jugendlicher, weil sie verhindert, daß die Kinder die Bildung und die beruflichen Qualifikationen erwerben, die sie benötigen, um als junge Erwachsene auf dem Arbeitsmarkt zu konkurrieren. Welche Bedeutung dieser Hemmfaktor hat, ist eine empirische Frage, zu der es relativ wenig Belege gibt.

278. Es muß auch sichergestellt werden, daß die aus der Kinderarbeit herausgeholt Kinder mit den notwendigen Voraussetzungen ausgestattet werden, um im geeigneten Alter eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Es reicht eben nicht, Kinderarbeit zu beseitigen, ohne Alternativen anzubieten, die den Erwerb von Bildung und beruflichen Qualifikationen ermöglichen, für die Nachfrage besteht und die die „Beschäftigungsfähigkeit“ Jugendlicher verbessern³¹. Das Fehlen von Institutionen, die solche Alternativen bereitstellen könnten, ist in der Tat einer der Gründe dafür, daß Kinderarbeit manchmal als Möglichkeit für den Erwerb der nötigen Erfahrungen und Qualifikationen zur Verbesserung der eigenen Aussichten auf dem Arbeitsmarkt betrachtet wird. Daher ist anzunehmen, daß die Anstrengungen zur Behebung der Probleme der Kinderarbeit und der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung von Jugendlichen weniger erfolgreich sein werden, wenn sie isoliert voneinander unternommen werden.

279. Diese Überlegungen verweisen auf verschiedene Themenbereiche, die eingehender untersucht

³¹ Beschäftigungsfähigkeit – die Investitionen in Schul- und Berufsausbildung und die Verbesserung der Wirkung solcher Investitionen erfordert – ist einer der vier Bereiche, und in unserem Kontext wahrscheinlich der wichtigste, die die Hochrangige Gruppe des Netzwerks des Generalsekretärs für Jugendbeschäftigung als oberste Priorität für alle nationalen Aktionspläne für die Beschäftigung Jugendlicher empfahl. Die weiteren drei Bereiche sind: Gleiche Chancen für junge Frauen und junge Männer, Unternehmertum und Schaffung von Arbeitsplätzen. Von diesen vier hängt die Beschäftigungsfähigkeit am unmittelbarsten mit dem Problem der Kinderarbeit zusammen. Dabei geht es um zwei wesentliche Aspekte: die möglichen negativen Auswirkungen von Kinderarbeit auf die Beschäftigungsfähigkeit, wenn die betreffenden Kinder zu Jugendlichen heranwachsen, und die Notwendigkeit, daß Kinder, die aus der Arbeitssituation herausgeholt werden, ihre Beschäftigungsfähigkeit entwickeln müssen.

werden müssen, wenn man das Verhältnis zwischen Kinderarbeit und der Beschäftigung Jugendlicher besser verstehen will.

280. Erstens muß das Wissen darüber, wie Kinderarbeit die Probleme der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung von Jugendlichen verschärfen kann, verbessert werden. Entsprechende Forschungsarbeiten sollten auch zur Ausarbeitung von Instrumenten und Aktionsprogrammen beitragen, die erprobt, verbessert und weiterverbreitet werden müssen. Der wichtigste Mangel ist das Fehlen geeigneter Panel-Daten, die die empirische Untersuchung der hier wirkenden Dynamik ermöglichen würden. Jedoch kann mit einer sachkundigen Analyse der vorhandenen Erhebungsdaten sehr viel erreicht werden, vor allem im Fall von Ländern wie etwa Brasilien.

281. Zweitens sind Bildung und Ausbildung die wichtigsten Kanäle, durch die Kinderarbeit und die Beschäftigung Jugendlicher miteinander verbunden sind. Ihre Attraktivität als Alternative zur Kinderarbeit ist für die Bemühungen zur Beseitigung der Kinderarbeit, aber auch für die Vorbereitung der Kinder auf ihren späteren erfolgreichen Eintritt in den Arbeitsmarkt, von größter Bedeutung. Drei Bereiche, die noch gründlicher erforscht werden müssen, sind die Basialphabetisierung, nichtformelle Bildung sowie qualifizierende Ausbildung und Berufslehre.

282. Drittens besteht eine teilweise Überlappung der Altersintervalle der betroffenen Zielgruppen, also Kinder und Jugendliche³². „Jugendliche“ oder „Kinder“ im Alter von 15 bis 18 Jahren können im Einklang mit den IAO-Übereinkommen arbeiten, solange sie nicht in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Sklaverei, unerlaubte Tätigkeiten usw. – also generell illegale Tätigkeiten) oder in anderen gefährlichen Formen der Arbeit (wie im Bergbau, im Bauwesen usw.) tätig sind. Initiativen zur Beseitigung der Gefahren im Arbeitsumfeld (etwa durch die Anpassung von Geräten oder die Verringerung der Arbeitszeit) oder Initiativen, die Jugendlichen den Wechsel von verbotenen Arbeitsformen in ungefährliche Beschäftigungen erleichtern, würden ein doppeltes Ziel verwirklichen, indem sie aus Kinderarbeitern beschäftigte Jugendliche machen.

283. Viertens steckt im Nebeneinander von Kinderarbeit und Jugendarbeitslosigkeit eine grausame Ironie: während es eine Nachfrage nach bestimmten Arten von Arbeit gibt, die von Kindern gedeckt wird, die eigentlich nicht arbeiten sollten, gibt es andererseits auch ein Arbeitskräfteangebot von Jugendlichen, das nicht oder zu wenig genutzt wird. Es könnte durchaus sein, daß

³² Die internationalen Übereinkünfte definieren die Begriffe Kindheit und Jugend im allgemeinen aufgrund des Alters: Personen unter 18 Jahren gelten als Kinder, Personen zwischen 15 und 24 Jahren als Jugendliche.

in manchen Fällen die Nachfrage nach Kinderarbeit nicht durch arbeitslose Jugendliche gedeckt werden kann. Haushalte auf dem Land, die ihre eigenen Kinder zur Hilfe bei der Landarbeit oder zum Herbeiholen von Wasser und Holz heranziehen, werden sich wahrscheinlich nicht um außerfamiliäre Hilfe bemühen. Andererseits gilt wohl auch, daß bestimmte von Kindern außer Haus geleistete Arbeiten grundsätzlich ebenso gut von Jugendlichen (und Erwachsenen) übernommen werden könnten. Sie müßten es sogar, wenn die Kinderarbeit effektiv abgeschafft würde. Es gilt also, Möglichkeiten für besser funktionierende Arbeitsmärkte zu erkunden, die die Nachfrage nach Arbeit anders ausrichten – weg von den Kindern und hin zu den Jugendlichen. Außerdem sind eingehende Forschungsarbeiten erforderlich, die wirtschaftlich praktikable Alternativen zu den gegenwärtigen, auf Kinderarbeit beruhenden Praktiken aufzeigen, beispielsweise durch technische und organisatorische Verbesserungen im Produktionsprozeß.

284. Im Rahmen seiner Bemühungen, zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele beizutragen, richtete der Generalsekretär der Vereinten Nationen 2002 ein Netzwerk für Jugendbeschäftigung ein, dessen wichtigste Partner die Vereinten Nationen, die IAO und die Weltbank sind. Eines der Hauptziele dieses Netzwerks ist die Unter-

stützung der Länder bei der Ausarbeitung nationaler Aktionspläne zur Jugendbeschäftigung, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in zwei Resolutionen gefordert wurden. In den Ländern, die im Rahmen des Netzwerks eine Führungsrolle übernommen haben, ist dieser Prozeß am weitesten fortgeschritten. Die nationalen Aktionspläne eignen sich besonders gut dafür, das Problem der Kinderarbeit durchgängig in einen Politikrahmen aufzunehmen, der nicht nur höchst relevant ist, sondern auch in zahlreichen Ländern sowie auf internationaler Ebene große politische Unterstützung genießt. So wurde beispielsweise in Albanien, wo es kaum Arbeitsmöglichkeiten für Jugendliche gibt und wo viele Kinder in einigen der schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätig sind, im April 2005 ein Gemeinsames Jugendprogramm der Vereinten Nationen initiiert. Zu seinen Partnern gehören die IAO, UNICEF, der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) und der Residierende Koordinator der Vereinten Nationen.

285. 2005 verabschiedete die IAO einen Aktionsplan, um Wege zu einer menschenwürdigen Arbeit für Jugendliche zu fördern. Er stützt sich auf drei Säulen: Aufbau von Wissen, Lobbyarbeit und technische Hilfe. Der Plan befürwortet eine stärkere Heranziehung der Erfahrungen des IPEC³³.

³³ *Entschließung über Jugendbeschäftigung*, Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, 2005, Abs. 42 und 44.

Kinderarbeit und die Zukunft Afrikas

Die Risiken in Afrika

286. Wie in Teil I dargestellt, liegt der Anteil erwerbstätiger Kinder in Afrika südlich der Sahara bei rund 26 Prozent und ist damit gegenwärtig von allen Regionen der höchste.

287. Nach den Gründen muß man nicht lange suchen. Etwa ein Sechstel der in Afrika südlich der Sahara lebenden Menschen sind chronisch arm, und diese Armut verschärft sich weiter – es wird damit gerechnet, daß die Anzahl der Armen, die 1999 bei 315 Millionen lag, bis 2015 auf 404 Millionen steigen wird. Afrika ist der einzige Kontinent, auf dem der Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung zunimmt. Infolgedessen ist Afrika hinsichtlich der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele weitab vom Kurs.

288. Allerdings unterscheiden sich die 48 Länder der Region stark voneinander, und das sich abzeichnende Bild ist nicht einheitlich düster. 2003 wiesen 24 Länder in Afrika südlich der Sahara wirtschaftliche Wachstumsraten von 5 Prozent oder mehr auf. Im Bildungsbereich gibt es ermutigende Entwicklungen, hier sind die Einschulungsquoten in die Grundschule zwischen 1990 und 2000 um 38 Prozent gestiegen. In Malawi, Mauretanien und Uganda verdoppelten sich zwischen 1995 und 2000 die Einschulungen. Aber 47 Millionen afrikanische Kinder besuchen immer noch keine Schule, und nur ein Drittel der Schulanfänger erreicht einen Grundschulabschluß.

289. Das enorme Bevölkerungswachstum erschwert die Aufgabe, alle Kinder einzuschulen und von Kinderarbeit fernzuhalten³⁴. Die Bevölkerung Afrikas südlich der Sahara wuchs zwischen 1980 und 2002 um schwindelerregende 80 Prozent. Bei dieser Wachstumsrate verdoppelt sich die Bevölkerung Afrikas alle 25 Jahre. Außerdem ist es eine junge Bevölkerung: 44 Prozent sind jünger als 15 Jahre.

290. Hinzu kommt eine der schlimmsten Epidemien in der Geschichte. Auf Afrika entfallen ein Siebentel der Weltbevölkerung, aber zwei Drittel aller mit HIV und Aids lebenden Menschen. Eine Folge der Pandemie ist, daß es 2003 in Afrika 43 Millionen Aids-Waisen gab. Bis 2010 wird ihre Zahl auf 50 Millionen steigen, mit gravierenden Auswirkungen auf die Kinderarbeit.

³⁴ Der Zusammenhang zwischen Kinderarbeit und Bevölkerungswachstum fand bisher generell kaum Beachtung.

Ein Augenblick der Chance für Afrika

291. Jede Krise bietet auch eine Chance. Zwischen dem Gewicht seiner Vergangenheit und den Hoffnungen für seine Zukunft erlebte Afrika im Jahr 2005³⁵, wie sich eine beispiellose internationale Bewegung dafür einsetzte, das Schicksal des Kontinents in den Mittelpunkt der weltweiten Aufmerksamkeit zu stellen. Internationale Organisationen, Regierungen, Gewerkschaften, nicht-staatliche Organisationen, kirchliche Gruppen und Prominente betrachteten 2005 als das Jahr des Durchbruchs – mit grundlegenden Veränderungen sowohl der politischen Rahmenbedingungen als auch des Hilfsvolumens.

292. Im Mittelpunkt dieser Aufmerksamkeit stand das im Juli 2005 in Gleneagles abgehaltene Gipfeltreffen der G-8-Gruppe, auf dem die Empfehlungen der von Premierminister Blair eingesetzten Kommission für Afrika erörtert wurden. In ihrem 464 Seiten umfassenden Bericht, der einerseits die Herausforderungen benannte, denen sich Afrika gegenüber sieht, und andererseits klare Empfehlungen dazu abgab, wie die zur Bekämpfung der Armut erforderlichen Veränderungen unterstützt werden können, bearbeitete die Kommission ein weites Feld. Der Bericht enthält jedoch keine ausführlichen Hinweise auf Kinderarbeit, obwohl seine Empfehlungen durchaus mit einem umfassenden Ansatz zum Problem der Kinderarbeit im Einklang stehen³⁶.

Benennung von Ansatzpunkten zur Weiterverfolgung des G-8-Gipfels

293. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zu dem Bericht wäre es angebracht zu untersuchen, wie sich die von dem G-8-Gipfel im Juli 2005 verabschiedete Agenda auf die Bekämpfung der Kinderarbeit in Afrika auswirken könnte³⁷. Eine derartige Studie würde zwei wichtigen Zwecken dienen. Erstens wäre sie ein erster Schritt in Richtung auf die ausdrückliche Aufnahme der Kinderarbeit in die Agenda der Kommission für Afrika. Zweitens würde sie zur Schaffung eines

³⁵ Zu berücksichtigen ist jedoch auch das Außerordentliche Gipfeltreffen der Afrikanischen Union über Beschäftigung und Armutsbekämpfung in Afrika, das 2004 in Ouagadougou stattfand.

³⁶ Kommission für Afrika: *Our common interest: Report of the Commission for Africa* (London, 2005).

³⁷ Siehe *The Gleneagles Communiqué*, Juli 2005.

Präzedenzfälle beitragen, damit auch andere wichtige politische Initiativen die Auswirkungen auf die Kinderarbeit bewerten.

294. Es gibt eine Reihe möglicher Ansatzpunkte, um der Kinderarbeit einen strategischen Platz in den Folgemaßnahmen zur vereinbarten G-8-Agenda zu verschaffen. Zunächst ist unübersehbar, daß Afrika für die G-8 weiterhin ein Schwerpunkt bleiben wird, da dies der einzige Kontinent ist, der hinsichtlich der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele nicht auf Kurs ist. Notwendig ist daher ein Bündel sich gegenseitig verstärkender Maßnahmen, die den Ausschlag für ein selbsttragendes Wachstum geben. Ein wichtiger Teil dieser Strategie sind Bildungsinvestitionen, die sicherstellen, daß alle Kinder Zugang zu einer unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulbildung von guter Qualität haben und diese auch abschließen. Wenn Afrika dieses Ziel bis 2015 erreichen soll, bedeutet das, wie in Teil II dieses Berichts ausgeführt, daß die Kinderarbeit als schwerer Hemmschuh für die Verwirklichung der Bildung für alle bekämpft werden muß. Entsprechend gilt, daß das Ziel einer von Aids freien Generation in Afrika die Einsicht in die Wechselbeziehung zwischen der Pandemie und Kinderarbeit erfordert, und daß anerkannt werden muß, daß die Landwirtschaft für die meisten Afrikaner der wichtigste Wirtschaftssektor ist. Die Unterstützung für ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Steigerung der Agrarproduktivität muß die Beseitigung der Kinderarbeit mit einbeziehen. Dies sollte mit der Unterstützung des wachsenden Markts für fair gehandelte Produkte und mit den für 2006 geplanten globalen Handelsgesprächen im Rahmen der Doha-Runde verknüpft werden. Schließlich bietet auch die Förderung der Beschäftigung Jugendlicher, einschließlich einer arbeitsmarktgerechten Berufsausbildung, einen weiteren Ansatzpunkt, um Kinderarbeitsprobleme aufzugreifen.

295. Auf jeden Fall ist das Politikumfeld heute günstiger für wirksame Maßnahmen gegen Kinderarbeit in Afrika. Wie in Teil I dargestellt, haben die meisten afrikanischen Länder die beiden IAO-Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 ratifiziert. Im Rahmen des Afrikanischen Mechanismus der gegenseitigen Evaluierung haben inzwischen 24 afrikanische Länder ihre Bereitschaft erklärt, sich einer solchen Evaluierung zu unterziehen. Sowohl die Afrikanische Union als auch die Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD) bieten positive Rahmenbedingungen für die Förderung der Verringerung von Armut und der Menschenrechte³⁸. Alle diese Entwicklungen eröffnen die Chance, die tiefer liegenden Ursachen der Kinderarbeitsprobleme in Afrika anzugehen.

³⁸ Siehe auch die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker und die dazugehörigen Protokolle.

Die Rolle des IPEC

296. Das IAO-Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) sieht sich in Afrika zahlreichen programmatischen Herausforderungen gegenüber: Die Sensibilisierung für die Probleme der Kinderarbeit ist auf allen Ebenen, von der Familie bis zu den politischen Entscheidungsträgern, unzureichend; es fehlt an tragfähigen entwicklungsorientierten Alternativen zur Kinderarbeit, vor allem auf dem Gebiet der Schul- und Berufsbildung; es gibt bestimmte kritische Faktoren, denen Rechnung zu tragen ist, wie etwa HIV/Aids, Ernährungskrisen und traditionelle Praktiken, die Kinderarbeit fördern; und schließlich verursachen mangelnde Kapazitäten bei den Durchführungspartnern Verzögerungen und administrative Probleme.

297. Die Weiterentwicklung der IPEC-Strategie erfolgt zum Teil als Reaktion auf die gestiegene Nachfrage nach den Dienstleistungen des Programms, die darauf beruht, daß immer mehr Länder ihre Verpflichtungen aus den beiden Übereinkommen zur Kinderarbeit zu erfüllen suchen. Es wird damit gerechnet, daß dieser Trend in den kommenden Jahren anhalten und sich hinsichtlich der afrikanischen Mitgliedstaaten sogar verstärken wird. Diese Aussicht wirft die Frage auf, wie die gegenwärtige IPEC-Strategie gestärkt werden könnte, um eine noch größere und spürbarere Wirkung zu erzielen. Der komparative Vorteil des IPEC liegt nicht allein im Umfang der Ressourcen, die das Programm einsetzen kann, sondern vielmehr in seiner einflußreichen Botschaft und seinen dreigliedrigen und sonstigen Partnerschaften. Der aussagekräftigste Maßstab für die Wirksamkeit des IPEC ist weniger die Anzahl der Kinder, die es durch direkte Interventionen erreicht, sondern vielmehr die Reichweite und die Wirkung seiner Lobbyarbeit, weniger der Umfang der Ressourcen, die das Programm selbst mobilisiert, sondern vielmehr seine Fähigkeit, Einfluß auf die Bereitstellung sehr viel umfangreicherer Ressourcen auf nationaler und internationaler Ebene auszuüben, die zu dem Ziel der Beseitigung der Kinderarbeit beitragen könnten. Wenn diese Botschaft jedoch glaubwürdig und schlagkräftig sein soll, muß sie nicht nur durch den moralischen Imperativ der sozialen Gerechtigkeit gestützt werden, sondern auch durch eine solide und rasch wachsende Wissensbasis über Kinderarbeit und durch die Kapazität, eine Förderrolle zu übernehmen, Politikberatung anzubieten und stärkere Partnerschaften aufzubauen.

298. Dementsprechend könnten verschiedene Bereiche der IPEC-Tätigkeit in Afrika erheblich gestärkt werden:

- *Wissensbasis zum Thema Kinderarbeit.* Statistische Daten, eingehende Analysen und praktische Instrumente sind unverzichtbar, um durch Informationen zur Politikformulierung

beizutragen und die Fortschritte über längere Zeiträume zu messen. In den letzten Jahren wurde hierfür eine tragfähige Grundlage geschaffen, nicht zuletzt durch die Akkumulierung umfangreicher Erhebungsdaten über Kinderarbeit. Über 60 Länder, darunter rund 40 afrikanische, haben nationale Erhebungen durchgeführt, in den meisten Fällen mit Unterstützung durch IPEC, UNICEF und Weltbank. Diese Erhebungen bilden eine außerordentlich reiche Quelle von Primärdaten für Analysezwecke, sie wurden jedoch bisher nur in sehr geringem Umfang ausgewertet. Besonders wichtig ist die Notwendigkeit, einfache Indikatoren für Kinderarbeit und die damit verbundenen Variablen zu entwickeln, die innerhalb von Rahmenkonzepten wie den Strategiepapieren zur Verringerung von Armut für die Überwachung herangezogen werden können. Es sind große Anstrengungen erforderlich, um durch eine stärkere Zusammenarbeit mit afrikanischen Forschungsinstituten und Netzwerken, namentlich mit den Forschungsstellen der Sozialpartner, die Wissenslücken zu schließen. Zu diesem Zweck müssen die eigenen Kapazitäten des IPEC auf dem Gebiet der Politikforschung und seine Partnerschaften erheblich gestärkt werden, wenn das IPEC zum bedeutendsten internationalen Kompetenzzentrum des Wissens über Kinderarbeit und der Politikberatung sowie zu einer dynamischen Quelle der Unterstützung für die Ausweitung der Forschungskapazitäten in Afrika werden soll.

- *Nationale Politik auf dem Gebiet der Kinderarbeit.* Ein umfassendes Vorgehen gegen Kinderarbeit erfordert ein breites Spektrum von Politiken, Programmen und Projekten und damit die Einbeziehung zahlreicher beteiligter Parteien im öffentlichen und privaten Sektor. Dies bringt große Probleme auf dem Gebiet der Politikentwicklung und der wirksamen Koordinierung zwischen verschiedenen Akteuren mit sich. Es wäre für die Bekämpfung der Kinderarbeit sehr hilfreich, wenn hierzu bereits umfassende nationale Politiken und Aktionsprogramme existieren würden. Leider haben bisher nur wenige afrikanische Länder solche politischen Rahmenkonzepte entwickelt, obwohl mehrere darauf hinarbeiten. Ein besonders wichtiger Aspekt dabei wäre es, die Rolle der verschiedenen beteiligten Akteure zu definieren und sicherzustellen, daß sie diese Rolle auch ausfüllen. Eine mögliche Initiative in dieser Hinsicht könnte ein Regionalprogramm sein, das die bisherigen Erfahrungen mit der Konzipierung und Durchführung von Politiken zur Bekämpfung der Kinderarbeit zusammenfaßt und die gewonnenen Erkenntnisse in eine Form bringt, die sich für die Weiterverbreitung, für

den Einsatz in Ausbildungskursen usw. eignet. Die afrikanischen Forschungsinstitute könnten bei einer solchen Initiative eine führende Rolle übernehmen.

- *Bekämpfung der Kinderarbeit als Querschnittsaufgabe.* Ein wichtiger Schwerpunkt der künftigen IPEC-Arbeit wird darin bestehen, sich für die durchgängige Integration der Problematik der Kinderarbeit in die Strategien für Entwicklung und die Verringerung von Armut, namentlich in die Strategiepapiere, sowie in die sektorale Politik, etwa für Bildung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, einzusetzen. Dies erfordert eine Vielzahl von Aktivitäten in den verschiedensten Bereichen, etwa Verbesserung der Wissensbasis, Förderungsarbeit, Kapazitätsaufbau, Politikentwicklung und Koordinierung. Den zeitgebundenen Programmen kommt bei der Stärkung dieses Trends eine zunehmend wichtige Rolle zu, aber es gibt sie bisher nur für einige Länder. Wie bereits erwähnt, steht das IPEC vor dem Problem, Mittel und Wege zu finden, um noch wesentlich mehr Mitgliedsgruppen zu erreichen, die sich ebenfalls für die Beseitigung der Kinderarbeit engagieren, dabei jedoch Hilfe benötigen. Dies erfordert neben direkten Interventionen und zeitgebundenen Programmen innovative Vorgehensweisen, die die Anstrengungen zur Integration von Kinderarbeitsfragen in alle Bereiche auf strategische Weise unterstützen. Dazu gehören eine erhebliche Ausweitung der Netzwerke von Interessenträgern auf dem Gebiet der Kinderarbeit, die Mobilisierung von Mitteln für die Bereitstellung von Politikberatungsdiensten und von Ausbildungsmöglichkeiten sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wie dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der Weltbank und dem IWF, und zwar nicht nur auf Landesebene, sondern auch zwischen den Amtssitzen.
- *Bildung und Kinderarbeit.* Die universelle Grundschulbildung ist ein wichtiges Ziel an sich und ein unverzichtbarer Stützpfeiler jeder Strategie zur Beseitigung der Kinderarbeit. Das wichtigste Hindernis ist in der Regel der Mangel an ausreichenden Ressourcen, vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern. Es gibt Anzeichen dafür, daß die Verwirklichung der universellen Grundschulbildung durchaus möglich ist, selbst im Kontext der am wenigsten entwickelten Länder in Afrika. Dieser Standpunkt wird in einer gemeinsamen IAO/UNCTAD-Studie vertreten³⁹. Von solchen Forschungsarbeiten sind

³⁹ IAO/UNCTAD: *The Minimum Income for School Attendance (MISA) Initiative*, a.a.O.

wichtige Ergebnisse hinsichtlich der Förderungsarbeit zu erwarten, wie sich vor kurzem an den positiven Reaktionen auf die IPEC-Studie *Investing in every child*⁴⁰ zeigte. Die Tätigkeiten in den Bereichen Kinderarbeit und Bildung werden auch zu intensiveren Aktivitäten in anderen Bereichen führen, wie etwa dem Eintreten für die vorrangige Befassung mit Kinderarbeitern und gefährdeten Kindern im Rahmen der Initiative „Bildung für alle“, der Verbesserung der Bildungsqualität, der Vermittlung beruflicher Qualifikationen und der berufsvorbereitenden Bildung. Besonders vielversprechend ist die systematische Integration von Kinderarbeitsaspekten in die

Schulspeisungsprogramme, die in Afrika eine immer weitere Verbreitung finden.

- *Aktionskapazitäten*. Beschränkte Kapazitäten sind eines der wichtigsten Hindernisse für die Ausarbeitung und Durchführung von Politiken und Programmen gegen Kinderarbeit. Die größten Schwachstellen sind vermutlich die technischen und organisatorischen Aspekte. Sie müssen gestärkt werden, namentlich auf Seiten der Sozialpartner, der verschiedenen staatlichen Ebenen und der weiteren wichtigen Interessenträger. Es müssen jedoch auch Mittel und Wege gefunden werden, um die Rolle zu stärken, die das IPEC beim Kapazitätsaufbau in Afrika übernehmen kann.

⁴⁰ IPEC: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour* (Genf, IAA, 2004).

Stärkung der weltweiten Bewegung

Ein wichtiger Stützpfiler

299. Zum großen Teil wird der Druck zur Abschaffung der Kinderarbeit, vor allem in ihren schlimmsten Formen, eher von der internationalen Gemeinschaft als von innerstaatlichen Gruppen ausgeübt⁴¹. Der erste Gesamtbericht beschrieb die Entstehung einer weltweiten Bewegung, die dramatische Veränderungen bewirkte, weil das Problem der Kinderarbeit nach Jahrzehnten weit verbreiteter Verleugnung endlich anerkannt wurde. Diese wachsende weltweite Bewegung kam vor zehn Jahre richtig in Gang, als eine Konstellation von Gruppen, die die Gewerkschaftsbewegung und auf breiterer Ebene die Menschenrechtsgemeinschaft repräsentierten, in Reaktion auf eine unfaire Globalisierung die Kinderarbeit auf die internationale Agenda brachte und ihr eine nie zuvor gekannte Aufmerksamkeit zusicherte.

300. Die Förderung einer weltweiten Bewegung gehört zu den vorrangigen Instrumenten der IAO-Strategie zur Abschaffung der Kinderarbeit. In der Tat hat die langjährige Erfahrung des IPEC gezeigt, daß Aktionen auf lokaler und nationaler Ebene durch wichtige globale Akteure wie die internationalen Finanzinstitutionen verstärkt und unterstützt werden müssen. Insgesamt hätte wohl mehr erreicht werden können, wenn die Instrumente, die das IPEC entwickelt hat, Teil eines bewußten politischen Prozesses gewesen wären, der armen Menschen die Möglichkeit eröffnet, eigenständig tätig zu werden. Hier können Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf dem Weg des sozialen Dialogs zu mehr Solidarität und Engagement auf nationaler und lokaler Ebene beitragen. Insgesamt hat die weltweite Bewegung im Vergleich zur Entwicklung technischer Instrumente nur eine geringe Aufmerksamkeit erfahren.

Die weltweite Bewegung definieren

301. In einem Bericht, den das IPEC in Auftrag gegeben hat, wird die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit klar definiert und systematisch untersucht. Dem Bericht zufolge ist diese Bewegung „eine lose Konstellation von Einzelpersonen, Gruppen, Organisationen und Regierungen, die sich auf die Beseitigung der Kinderarbeit konzen-

trieren und sich dafür einsetzen“⁴². Das Konzept einer weltweiten Bewegung wird jedoch allgemein so verstanden, daß es sich um Tätigkeiten auf internationaler Ebene handelt, die ein förderliches Umfeld für die auf nationaler und lokaler Ebene unternommenen Tätigkeiten schaffen⁴³.

Eine wachsende Zahl globaler Akteure

302. Die weltweite Bewegung war in den letzten zehn Jahren durch eine wachsende Vielfalt von Akteuren gekennzeichnet, die von der IAO zusammengeführt wurden. Auch andere Organisationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen wurden zunehmend aktiv, insbesondere UNICEF, UNESCO, WHO, UNDP und die Weltbank. Wichtige bilaterale Einrichtungen stellten Finanzmittel und politische Unterstützung zur Verfügung, um sicherzustellen, daß die Kinderarbeit international ein schärferes Profil gewann, und um eine stärkere interinstitutionelle Zusammenarbeit zu fördern. Dies wurde ergänzt durch zivilgesellschaftliches Engagement, das in neuen Formen zum Ausdruck kam, etwa Verbraucherbewegungen und Versuchen, die arbeitenden Kinder selbst zu mobilisieren. Die Massenmedien und akademische Kreise trugen dem wachsenden internationalen Profil der Kinderarbeit Rechnung und halfen mit, es zu verstärken.

303. Die Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 182 im Jahr 1999 markierte einen Wendepunkt für die weltweite Bewegung. Das neue Übereinkommen setzte in der IAO eine Dynamik in Gang und erwies sich innerhalb einer zunehmend pluralistischen weltweiten Bewegung als eine Kraft, die die Konvergenz auf klare Prioritäten ermöglichte. Die IAO hat sich durch ihre Normen, ihre Forschungsarbeit und die technische Unterstützung, die das IPEC leistet, an die Spitze der internationalen Bewegung gesetzt.

Arbeitgeber

304. Was die unmittelbaren Partner der IAO betrifft, so verfügen die Arbeitgeberverbände über eine vertikal integrierte Vertretungsstruktur, in der die Unternehmen von der lokalen bis zur globalen

⁴¹ Interparlamentarische Union/IAA: *Eliminating the worst forms of child labour: A practical guide to ILO Convention No. 182*, Handbuch für Parlamentarier Nr. 3 – 2002 (Genf, 2002), S. 59.

⁴² IPEC: *The worldwide movement against child labour: Progress made and future actions* (erscheint demnächst).

⁴³ Eines der Ziele, die im ersten IPEC-Programmdokument aufgestellt wurden, war die Förderung einer weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit, um ein internationales Klima zu schaffen, das Tätigkeiten zugunsten arbeitender Kinder erleichtert.

**Kasten 3.6.
Globale Partnerschaften**

Es gibt umfangreiche Belege dafür, daß die Partnerschaften und strategischen Bündnisse, die das IPEC eingegangen ist, große Auswirkungen auf die weltweite Bewegung hatten.

Das IPEC hat mit Erfolg ein breites Spektrum externer Partner an sich gebunden – von Organisationen, die arbeitende Kinder mobilisieren (der Globale Marsch), über andere Organisationen der Vereinten Nationen (Internationale Organisation für Migration (IOM), UNICEF, UNESCO, Weltgesundheitsorganisation (WHO), UNDP und das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (OHCHR)) bis zu internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank), regionalen Entwicklungsbanken (Asiatische Entwicklungsbank), multilateralen Programmen mit verschiedenen Trägern (Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen für HIV/AIDS (UNAIDS)), anderen multilateralen Organisationen (Europäische Kommission, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)), internationalen nichtstaatlichen Organisationen (Anti-Slavery International und Global Campaign for Education), Gruppen aus der Forschung und dem künstlerischen Bereich, der Interparlamentarischen Union (IPU) und Initiativen unter Beteiligung einer Vielzahl von Interessengruppen (Bekleidungsindustrie, Sportartikelherstellung, Tabakanbau, Internationale Kakao-Initiative).

Dieses breit angelegte Konzept globaler Partnerschaften hat jedoch auch zu Problemen geführt. Die Partnerschaften sind ja kein Selbstzweck, sondern müssen danach bewertet werden, was sie bewirken können. Viele IPEC-Partner haben unterschiedliche Einstellungen zur Kinderarbeit. Die Transaktions- und Unterhaltskosten sind zwangsläufig hoch und auf längere Sicht schwer tragbar. Der Evaluierungsbericht ¹ kommt zu dem Schluß, daß das IPEC einen stärker zielgerichteten, auf strategischen Kriterien basierenden Ansatz entwickeln und andere „Bannerträger“ finden muß, die die Botschaft der Beseitigung der Kinderarbeit in globalen Politikforen, in denen die IAO wenig oder gar kein Gewicht hat, besser vertreten können. So ist es beispielsweise noch ein weiter Weg, bis die neu entstandenen globalen Rahmenkonzepte wie etwa die Millenniums-Entwicklungsziele und der Reformprozeß der Vereinten Nationen von der Kinderarbeit auch nur Notiz nehmen, geschweige denn sie integrieren.

¹ IAA: *Evaluation of the InFocus Programme on the Elimination of Child Labour* (Genf, 2004).

Ebene miteinander in Verbindung treten können. Dies stellt eine wichtige Ressource für die weltweite Bewegung dar. In den neunziger Jahren erkannten die Arbeitgeberverbände zunehmend ihre wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Kinderarbeit. In einer Resolution des Jahres 1996 forderte der Generalrat der Internationalen Arbeitgeberorganisation (IOE) alle Mitglieder auf, das Bewußtsein für die menschlichen, ökonomischen und sozialen Kosten der Kinderarbeit zu schärfen und Politiken und Aktionspläne auszuarbeiten, um zu der internationalen Kampagne beizutragen.

305. Aufgrund dieser Resolution gab die IOE 2001 ein Handbuch für Arbeitgeber zum Thema Kinderarbeit heraus; im Mai 2005 bekräftigte sie ihr Eintreten für die Bekämpfung der Kinderarbeit durch die Verabschiedung eines neuen Positionspapiers zu dieser Frage ⁴⁴. Es sollte dazu dienen, mögliche Antworten auf schwierige, aber bedeutsame Fragen zu geben, mit denen sich Unternehmen, die für die Beseitigung der Kinderarbeit eintreten, vermutlich auseinandersetzen müssen. Besonders problematisch ist die Tatsache, daß Kinderarbeit überwiegend in der informellen Wirt-

schaft stattfindet. Hier können die Arbeitgeberverbände Partnerschaften mit Gewerkschaften, nichtstaatlichen Organisationen und örtlichen Gemeinschaften eingehen. Das Positionspapier bekräftigt, daß die eigentliche Rolle der Unternehmen darin besteht, die Anwendung der einschlägigen Gesetze und Politiken zu fördern und zu stärken und ihre Tätigkeit innerhalb der nationalen Entwicklungspläne auszuüben.

306. Um den Arbeitgebern ein stärker praxisorientiertes Instrument an die Hand zu geben, erarbeitete die IOE in diesem Jahr zusammen mit dem Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber (ACT/EMP) im Rahmen einer Vereinbarung mit Norwegen eine Anleitung für den Umgang mit Kinderarbeit. Darin wird den Arbeitgebern an praktischen Beispielen gezeigt, wie Kinderarbeit zu behandeln ist; außerdem werden die Probleme und Überlegungen aufgezeigt, die zu berücksichtigen sind, wenn sie im eigenen Unternehmen oder bei ihren Zulieferern gegen Kinderarbeit vorgehen wollen. Das Positionspapier und die neue Anleitung bilden eine Plattform, von der aus die IOE ihre Selbstverpflichtung zur Beseitigung der Kinderarbeit mit neuem Leben erfüllen kann.

Die soziale Verantwortung der Unternehmen

307. In den neunziger Jahren sahen sich die großen Konzerne weltweit der immer nachdrück-

⁴⁴ IOE: *Employers' Handbook on child labour: A guide for taking action* (Genf, 2001) sowie: *Challenges in addressing child labour: An IOE approach* (Genf, 2005).

licheren Forderung ausgesetzt, stärker darauf zu achten, welche Wirkungen ihre Tätigkeiten auf die Umwelt, auf die Menschenrechte ihrer Arbeitnehmer und auf andere haben, die direkt oder indirekt von diesen Tätigkeiten betroffen sind. Die Bewegung für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) entstand als Reaktion der Arbeitgeber auf diese Anliegen und geht häufig über die gesetzlichen Anforderungen hinaus, denen die Unternehmen ohnehin unterliegen. Gegen Ende der Dekade war aus der CSR ein eigener Wirtschaftszweig geworden, der die Firmen entsprechend berät, insbesondere hinsichtlich ihrer Lieferketten.

308. In den neunziger Jahren ging die Tendenz zur unternehmerischen Selbstregulierung und zu freiwilligen Verhaltenskodices, insbesondere in bestimmten Sektoren wie Bekleidung, Sportartikel, Schuhe, Spielzeug, Agrarprodukte, Bergbau usw. Andere wichtige soziale Akteure wie Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen trugen zur Verstärkung des Drucks auf die Unternehmen bei, um sicherzustellen, daß im Rahmen eines auf Qualitätssicherung gerichteten Prozesses qualitativ hochwertige Produkte hergestellt werden. Die Vereinten Nationen unterstützten ihrerseits diese Tendenz durch den „Globalen Pakt“⁴⁵, eine vom Generalsekretär 1999 eingeleitete freiwillige Initiative. Im Mai 2005 zählte der Pakt mehr als 2.000 teilnehmende Unternehmen und andere Akteure, die zunehmend auch aus Entwicklungsländern kommen, einschließlich Brasilien, China und Indien.

309. Eine entscheidende Rolle spielten die Arbeitgeberverbände auch beim Aufbau sektoraler Bündnisse in den letzten vier Jahren, insbesondere im Gefolge von Vereinbarungen mit der Sportartikelindustrie unter Beteiligung des Weltfußballverbandes FIFA. Einige dieser Initiativen führten zur Gründung von Stiftungen, beispielsweise für die Sektoren Tabak und Kakao, in denen sich die Sozialpartner gemeinsam darum bemühen, diese Industriezweige von Kinderarbeit zu befreien.

Kapazitätsaufbau für Arbeitgeberverbände: Schwerpunkt Landwirtschaft

310. Im Mai 2003 wurde im Internationalen Ausbildungszentrum der IAO (Turiner Zentrum) ein interregionales Arbeitsseminar über die Beseitigung der Kinderarbeit und die Rolle der Arbeitgeber abgehalten. Vertreter von 15 nationalen Arbeitgeberverbänden arbeiteten dort konkrete Strategien und Pläne zur Bekämpfung der Kinderarbeit aus. Eine der wichtigsten Empfehlungen des

Arbeitsseminars richtete sich auf die vorrangige Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit im kommerziellen landwirtschaftlichen Sektor, da hier der Anteil arbeitender Kinder sehr hoch und auch der höchste prozentuale Anteil gefährlicher Kinderarbeit zu finden ist.

311. 2004 initiierte das Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber im Rahmen der Vereinbarung mit Norwegen ein Programm für den Kapazitätsaufbau bei Arbeitgeberverbänden betreffend Kinderarbeit im kommerziellen landwirtschaftlichen Sektor. Dieses Programm ist gegenwärtig in acht Ländern tätig: Äthiopien, Aserbeidschan, Ghana, Malawi, Mali, Republik Moldau, Simbabwe und Uganda. In mehreren dieser Länder gab es Gespräche mit Save the Children, UNICEF und UNDP, um Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu sondieren. Zur Förderung der Netzworkebildung und des Erfahrungsaustauschs organisierte der Arbeitgeberverband Ugandas (FUE) im Juli 2004 eine Studienfahrt für Vertreter von Arbeitgeberverbänden aus Äthiopien und Ghana. Außerdem wurden zwei interregionale Arbeitsseminare über Kapazitätsaufbau und Informationsaustausch abgehalten, das erste im November 2004 im Turiner Zentrum und das zweite im November 2005 in Uganda, an denen Arbeitgebervertreter aus zwölf verschiedenen Ländern teilnahmen.

312. Ferner führten Arbeitgeberverbände in den Jahren 2004 und 2005 Erhebungen über Kinderarbeit durch, und zwar in Äthiopien (Kaffee- und Teeplantagen), Aserbeidschan und Mali (Baumwollsektor), Ghana (Palmöl- und Kautschukplantagen), Malawi (Teesektor), Republik Moldau (Gartenbausektor), Simbabwe (Teesektor) und Uganda (Kaffeesektor). Ein weiteres wichtiges Ergebnis war die Einleitung von Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogrammen und die Ausarbeitung von Ausbildungs- und Förderungsmaterialien. In sämtlichen Programmländern beteiligten sich Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, das IPEC und andere interessierte Parteien gemeinsam an den landesweiten Aktivitäten für Ausbildung und Sensibilisierung.

313. Die Zusammenarbeit mit Arbeitgeberverbänden bei der Beseitigung der Kinderarbeit ist eine sehr zielführende Strategie, denn sie können eine wichtige Rolle spielen, indem sie ihre Mitglieder dazu bringen, in ihren Unternehmen auf Kinderarbeit zu verzichten. Sie können auch die Mitglieder ermutigen, noch einen Schritt weiter zu gehen und Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, daß ihre Zulieferer und Auftragnehmer in der informellen Wirtschaft ebenfalls keine Kinderarbeiter einsetzen. Die Arbeitgeberverbände spielen auch eine wichtige Rolle bei landesweiten Kampagnen gegen Kinderarbeit und bei der Beeinflussung der nationalen Politik. In Aserbeidschan, Malawi, der Republik Moldau, und Uganda beispielsweise unternahmen die Arbeitgeberverbände zahlreiche Medienaktivitäten, und in Ghana

⁴⁵ Der Globale Pakt fordert von den teilnehmenden Unternehmen, „innerhalb ihres Einflusses einen Katalog von Grundwerten auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Arbeitsnormen, des Umweltschutzes und der Korruptionsbekämpfung anzuerkennen, zu unterstützen und in die Praxis umzusetzen“.

Kasten 3.7.

Uganda: Arbeitgeber gehen gegen Kinderarbeit im Agrarsektor vor

Der Arbeitgeberverband Ugandas (FUE) beteiligt sich seit 2001 aktiv an der Bekämpfung der Kinderarbeit. Als erstes wurde zusammen mit ACT/EMP ein Projekt im Teesektor durchgeführt, finanziert von der norwegischen Regierung. Im Rahmen dieses Projekts führte der FUE Sensibilisierungs- und Schulungsseminare für 160 Führungskräfte der obersten und 495 der mittleren Leitungsebene aus Teeplantagen aus dem ganzen Land durch. Auch wurden Schulungs- und Förderungsmaterialien produziert und 660 Veränderungsbeauftragte ausgebildet, die nach dem Auslaufen des Projekts die Arbeit in den örtlichen Gemeinwesen weiterführen sollen.

Zusammen mit dem IPEC führte der FUE auch Projekte im Reis- und Zuckersektor durch, die wichtige Ergebnisse bewirkten: Die Einrichtung von Komitees zur Überwachung der Kinderarbeit in den örtlichen Gemeinwesen, die Verabschiedung von Rechtsvorschriften über Kinderarbeit im Reisanbau, das Herausholen von 418 Kindern aus der Kinderarbeit, deren Schulbesuch durch einkommenschaffende Projekte auf dem Schulgelände unterstützt wurde, und schließlich die Aufnahme von Bestimmungen über Kinderarbeit in die Kollektivvereinbarungen mit den Arbeitnehmern des Zuckersektors.

Der FUE führt derzeit zusammen mit ACT/EMP ein Kinderarbeitsprojekt im Kaffeesektor durch. Dieses 2004 eingeleitete Projekt wird ebenfalls im Rahmen der Vereinbarung mit der norwegischen Regierung finanziert. Durch eine Erhebung wurde festgestellt, daß bei den Kleinbauern und den im Auftrag produzierenden Bauern im Kaffeesektor Kinderarbeit und gefährliche Arbeitsbedingungen weit verbreitet sind. Die Erhebung zeigte außerdem, daß Armut die Hauptursache für Kinderarbeit ist und daß die Situation durch die HIV/Aids-Pandemie und die große Zahl der Waisen weiter verschärft wird. Es wurden Maßnahmen eingeleitet, um die Kleinbauern zu unterstützen und ihnen die Folgen gefährlicher Kinderarbeit stärker bewußt zu machen. Auch wurden Personen ausgebildet, die auf Gemeinwesenebene Veränderungen bewirken sollen, und es wurden entsprechende Ausbildungs- und Informationsmaterialien erstellt.

Die Arbeit des FUE im Kaffeesektor hat das Interesse der großen Kaffeeerzeuger geweckt und dazu geführt, daß neue Mitglieder aus dem formellen Sektor dem FUE beigetreten sind.

Im November 2004 unterzeichnete der FUE zusammen mit dem Nationalen Gewerkschaftsverband (NOTU) und der Nationalen Union der Plantagen- und Landwirtschaftsarbeiter Ugandas (NUPAWU) eine Erklärung, in der vereinbart wurde, die Kinderarbeit im Agrarsektor zu bekämpfen und gemeinsame Programme auszuarbeiten. Im September 2005 veranstalteten der FUE und der NOTU ein von der IAO unterstütztes gemeinsames Arbeitsseminar und sie einigten sich darauf, den Fischereisektor ins Visier zu nehmen, in dem gefährliche Kinderarbeit stark verbreitet ist.

Quelle: Arbeitgeberverband Ugandas (FUE).

beteiligten sich die Arbeitgeberverbände an Gesprächen mit Parlamentariern über das neue Gesetz gegen Menschenhandel.

Gewerkschaften

314. Die Gewerkschaften spielen in der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit eine wichtige und in mancher Hinsicht sogar einzigartige Rolle. Es war die Arbeiterbewegung, die in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Kinderarbeit zum ersten Mal zu einem internationalen Thema machte. Gewerkschaften sind gut strukturierte Bewegungen, und als eine der Mitgliedsgruppen der IAO bieten sie einen der wenigen Kanäle, über den die Anliegen der einfachen Menschen in die Politikgestaltung auf internationaler Ebene eingebracht werden können.

315. Die Gewerkschaftsbewegung trug maßgeblich dazu bei, daß das Problem der Kinderarbeit in den neunziger Jahren einen wichtigen Platz auf der internationalen politischen Agenda erhielt. Die Betonung der Menschenrechte und der Gewerkschaftsrechte innerhalb der Arbeiterbewegung,

verbunden mit dem ernsthaften Anliegen der Förderung von Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit, halfen mit, daß der Übergang zu einem auf Rechten basierenden Ansatz in der Frage der Kinderarbeit, der den Schwerpunkt vor allem auf das Recht auf Bildung legt, bei den Gewerkschaften großen Anklang fand.

316. Hinzu kommt, daß Kinderarbeit in krassstem Widerspruch zu den grundlegenden Werten der Gewerkschaftsbewegung steht, so daß für Aktionen in diesem Bereich ein breiter Konsens mobilisiert werden kann. In der Tat kann das Thema Kinderarbeit als Instrument zur Förderung des sozialen Dialogs und als Ansatzpunkt für die Stärkung der Gewerkschaftsbewegung eingesetzt werden. Dieses einheitliche Zielbewußtsein trug zu einer dynamischen Entwicklung bei, die dazu führte, daß das Übereinkommen Nr. 138 eine der zentralen Arbeitsnormen wurde, die auch in die IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit Eingang fand, und daß schließlich eine neue Urkunde zur Bekämpfung

Kasten 3.8.**China: Arbeitgeberverband in der Provinz Yunnan nimmt den Kampf gegen Menschenhandel auf**

Unterstützt durch das IPEC-Projekt in der Mekong-Subregion zur Bekämpfung des Kinder- und Frauenhandels mobilisiert derzeit der Privatwirtschaftliche Verband der Stadt Kunming den Privatsektor, mit dem Ziel, die Kapazität der Arbeitgeberverbände im Kampf gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung zu verbessern. Seit Anfang 2005 wurden ausgewählte führende Arbeitgeber sowie rund 800 Arbeitgebervertreter geschult. Ferner stellte der Verband ein Arbeitgeberhandbuch über Menschenhandel, Arbeitsausbeutung und geschlechtsspezifische Aspekte zusammen und verabschiedete einen Aktionsplan gegen Menschenhandel.

Um ihrem Engagement noch größeren Nachdruck zu verleihen, entwarfen, unterzeichneten und verbreiteten 74 einflussreiche Arbeitgeber in Kunming Schreiben an Manager des Privatsektors, in denen diese aufgefordert werden, sich selbst zu überwachen, Arbeitsgesetze einzuhalten, gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung vorzugehen und die Bemühungen um die Bekämpfung des Menschenhandels zu unterstützen. Des Weiteren leitete der Verband eine Straßenkampagne zur Förderung dieses Anliegens ein.

Quelle: IPEC: *IPEC action against child labour 2004-2005: Progress and future priorities* (Genf, IAA, 2005), Kasten 3.

der schlimmsten Formen der Kinderarbeit gefördert und verabschiedet wurde.

317. Der Weltverband der Arbeitnehmer (WVA) leitete eine internationale Kampagne für die Ratifizierung und Anwendung des Übereinkommens Nr. 182 in die Wege, während der Internationale Bund freier Gewerkschaften (IBFG) 2001 unter Einbeziehung von Jugendstrukturen eine eigene Kampagne initiierte. Globale Gewerkschaftsföderationen (GGFs) wie etwa die Bildungsinternationale spielen im Rahmen der weltweiten Bewegung ebenfalls eine aktive Rolle⁴⁶. Ein im Mai 2005 von der internationalen Abteilung des niederländischen Gewerkschaftsbunds (FNV Mondiaal) veranstaltetes Arbeitsseminar ermittelte Defizite beim Vorgehen der Gewerkschaften gegen Kinderarbeit und entwickelte Ideen und Vorstellungen, wie die Gewerkschaften dieses Thema besser in ihr gesamtes Tätigkeitsfeld integrieren können und wie die Selbstverpflichtung der Arbeiterbewegung zur Bekämpfung der Kinderarbeit erneut bekräftigt werden kann⁴⁷.

318. An einem im Mai 2005 abgehaltenen Arbeitsseminar über Globale Gewerkschaftsföderationen und Kinderarbeit nahmen sechs Vertreter der GGFs sowie Vertreter des IBFG, des IAA (Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV) und IPEC), des norwegischen Gewerkschaftsbunds (LO Norwegen) sowie von zwei nichtstaatlichen Organisationen teil. Das Seminar sollte Lücken aufzeigen und wichtige Herausforderungen und Chancen beleuchten, denen sich die Gewerkschaften gegenübersehen,

die sich wirksamer an der Bekämpfung der Kinderarbeit beteiligen wollen. Besondere Aufmerksamkeit richtete sich auf die Frage, wie die GGFs in diesem Prozeß untereinander, mit anderen gewerkschaftlichen Institutionen (wie etwa FNV Mondiaal, LO Norwegen, dem IAA und dem IBFG) sowie mit nichtstaatlichen Organisationen zusammenarbeiten können. Das Arbeitsseminar untersuchte die Rolle der Gewerkschaften und die Defizite in der Forschung sowie bei den Ressourcen und Kapazitäten, und es erarbeitete konkrete Vorschläge für vorrangige Tätigkeiten und eine Arbeitsteilung während der nächsten fünf Jahre.

Die informelle Wirtschaft – Eine Herausforderung

319. Es ist unübersehbar, daß die auf allen Ebenen der Gewerkschaftsbewegung bestehenden Kapazitätsdefizite ihre Fähigkeit beeinträchtigen, sich ihren komparativen Vorteil als wichtiger Akteur in der weltweiten Bewegung zunutze zu machen. Dies hängt zum Teil mit fehlenden Ressourcen, zum Teil auch mit einem unzureichenden Problembewußtsein zusammen. So wird häufig nicht erkannt, daß die Beseitigung der Kinderarbeit die Chance bietet, den gewerkschaftlichen Organisationsgrad auszuweiten, indem das zentrale Gewerkschaftsziel menschenwürdiger Arbeit durch Selbstorganisation, Kollektivvereinbarungen und das Vordringen in den informellen Sektor angestrebt wird. In der informellen Wirtschaft Fuß zu fassen, ist ein entscheidender Schritt, weil hier die meiste Kinderarbeit zu finden ist, aber auch, weil dieser Sektor ein Reservoir künftiger Gewerkschaftsmitglieder bietet. Diese beiden Herausforderungen sind miteinander verknüpft. In Bulgarien haben Gewerkschaftszentren mit Unterstützung des IBFG in einem im Oktober 2005 abgehaltenen Rundtisch-Gespräch damit begonnen, sich mit der Frage der schlimmsten

⁴⁶ Siehe beispielsweise die Unterstützung der Bildungsinternationale für die Globale Bildungskampagne und die gemeinsame Kampagne von Gewerkschaften und nichtstaatlichen Organisationen: *Stop child labour: School is the best place to work*.

⁴⁷ Siehe FNV: *Report of the workshop: Global Union Federations and Child Labour*, Amsterdam, 19.-20. Mai 2005.

Kasten 3.9.
Gewerkschaften in Andhra Pradesh (Indien) kämpfen gemeinsam gegen Kinderarbeit

Die Tätigkeiten der Arbeitnehmerverbände in Andhra Pradesh (Indien) sind ein interessantes Beispiel dafür, wie solche Organisationen mit vereinten Kräften gegen Kinderarbeit vorgehen können.

Das IPEC-Projekt im Staat Andhra Pradesh zur Beseitigung der Kinderarbeit, das 2000 seine Arbeit aufnahm, wirkte vor allem als Moderator, indem es sechs verschiedene Gewerkschaften, die in der Vergangenheit nur selten zusammengearbeitet hatten, in die Lage versetzte, gemeinsam auf die Beseitigung der Kinderarbeit hinzuwirken.

2001 entstand aus einer Reihe von Tagungen, Konsultationen und Arbeitsseminaren, die mit Unterstützung der Regierung und des IPEC abgehalten wurden, ein Programm für gewerkschaftliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kinderarbeit. Der neu gebildete Bund der Gewerkschaften Andhra Pradesh für die Beseitigung der Kinderarbeit (APFTUCL), der durch ein Team von Gewerkschaftsführern aus jeder der sechs Einzelgewerkschaften geleitet wird, hat die Aufgabe, das Vorgehen der Gewerkschaften gegen Kinderarbeit in diesem Staat zu koordinieren.

Jede Gewerkschaft konzentriert sich auf die Durchführung eines Programms zur Beseitigung der Kinderarbeit in einem Distrikt, während in den weiteren 18 Distrikten Koordinierungsausschüsse auf Distriktebene geschaffen wurden, die gemeinsam mit den Gewerkschaften tätig werden. Der APFTUCL fungiert als zentrales Unterstützungssystem für Feldtätigkeiten der Gewerkschaften auf Distriktebene.

Die Schwerpunktdistrikte umfassen rund 25 Prozent der Bevölkerung Andhra Pradeshs, und das Tätigkeitsspektrum der Gewerkschaften ist hier breit gefächert. Die Durchführung der Interventionen erfolgt jeweils durch Zweigstellen für Kinderarbeit in den Distrikten, die von Projektmanagement-Teams geleitet werden, denen in jedem Distrikt 25 Organisatoren und Motivatoren zur Seite stehen. Die Interventionen, die für alle Distrikte gelten, umfassen u.a. folgendes:

- Arbeitnehmer ermitteln und ausbilden, um sie zu einer „informierten Arbeitnehmerschaft“ zu machen, die sich darum bemüht, Kinderarbeit in ihren eigenen Reihen zu beseitigen und andere in ihrer Umgebung dazu zu motivieren, dies ebenfalls zu tun.
- Die Eltern der Kinderarbeiter und wichtige Führungspersonlichkeiten der jeweiligen Gemeinschaft ansprechen, um sie über Kinderarbeit aufzuklären und sie zu ermutigen, darauf hin zu wirken, daß Kinder aus der Arbeitssituation herausgenommen werden und die Schule besuchen.
- Enge Verbindungen mit Strafverfolgungsbehörden, den für Bildung und Kinderwohlfahrt zuständigen staatlichen Stellen sowie den Leitern nationaler Kinderarbeitsprojekte herstellen, an die arbeitende Kinder verwiesen werden können, um Schulbildung, Mittagessen und finanzielle Zuwendungen zu erhalten.
- Auf die Rechtsdurchsetzung hinarbeiten, vor allem von Gesetzen über Mindestlöhne sowie über Kinder und ihr Wohlergehen.
- Versammlungen, Demonstrationen und öffentliche Veranstaltungen gegen Kinderarbeit organisieren.
- Sich um das Überwechseln arbeitender Kinder in Schulen und alternative Lernsysteme bemühen.

Eines der Ergebnisse dieses Programms war die Knüpfung engerer Verbindungen der Gewerkschaften untereinander sowie zwischen Gewerkschaften und staatlichen Stellen. Die Regierung von Andhra Pradesh hat das Programm von Anfang an unterstützt und sich auf allen Ebenen aufgeschlossen dafür gezeigt, indem sie für Kooperationsbereitschaft der betreffenden Ressorts, beispielsweise der Ministerien für Bildung und Durchsetzung des Arbeitsrechts, sowie der Nationalen Kinderarbeitsprojekte sorgte.

Ein großer Erfolg der Gewerkschaftsprogramme war die breite Sensibilisierung der Menschen auf lokaler Ebene. Im ganzen Staat wurden Märsche und Versammlungen abgehalten, und der APFTUCL produzierte Flugblätter und Plakate, die in allen Distrikten verteilt wurden. Die unterstützende und fördernde Rolle des APFTUCL und des IPEC sowie das große Engagement und die breite Mitarbeit Hunderte einfacher Gewerkschaftsmitglieder, die in ganz Andhra Pradesh in Kleinstädten und Dörfern aktiv waren, trugen entscheidend zur erfolgreichen Durchführung des Programms bei.

Quelle: IPEC: *Coming together: From confrontation to collaboration – A tale of trade unions joining hands against child labour* (Hyderabad, IAA, 2002).

Formen der Kinderarbeit in der informellen Wirtschaft auseinanderzusetzen. Im Rahmen der oben erwähnten IPEC-Tätigkeiten hat sich in der Ukraine die Unabhängige Bergbaugewerkschaft (NPGU) an die Spitze der Bemühungen gestellt, in 500 unregistrierten kleinen Bergwerken gegen Kinderarbeit vorzugehen.

Neue Chancen für Gewerkschaften

320. Auf dem genannten Arbeitsseminar der Gewerkschaften wurden wichtige Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Beseitigung der Kinderarbeit als Ansatzpunkt für eine stärkere gewerkschaftliche Organisierung dienen kann. Als erstes wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, sicherzustellen,

daß Regierungen und zivilgesellschaftliche Gruppen das Übereinkommen Nr. 138 und das Übereinkommen Nr. 182 nicht voneinander trennen. Außerdem wurde die Rolle der Gewerkschaften betont, wenn es darum geht, die Auswirkungen von CSR-Initiativen auf die Kinderarbeit zu überwachen. Ferner wurde darauf hingewiesen, daß die Einbeziehung und Organisierung der Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine Chance darstellt.

321. Mit Blick auf die Zukunft faßten die Teilnehmer die Möglichkeit ins Auge, eine gemeinsame Plattform mit großen entwicklungsorientierten nichtstaatlichen Organisationen wie etwa der *Stop Child Labour Campaign* zu schaffen sowie neue kreative Mechanismen einzurichten, um die Gewerkschaftstätigkeiten auf weltweiter Ebene zu koordinieren.

322. Jüngste Bemühungen um die Bildung sektoraler Bündnisse zur Schaffung kinderarbeitfreier Zonen boten gute Gelegenheiten für einen sozialen Dialog und übertrugen den Gewerkschaften eine wichtige Rolle bei der Überwachung und Verifizierung der Glaubwürdigkeit dieser Initiativen.

Das Engagement anderer zwischenstaatlicher Organisationen

323. Wie sieht es mit anderen Organisationen des Systems der Vereinten Nationen aus? Seit 2002 bildet der Kinderschutz eine der fünf Prioritäten von UNICEF. Dies wurde im Gesamtplan von UNICEF für 2006-2009 bekräftigt, in dem die Kinderarbeit sowohl in den Schwerpunktbereichen Grundbildung und Gleichstellung der Geschlechter und Kinderschutz⁴⁸ genannt wird. Die Kinderarbeit ist ein wichtiger Teil der Kinderschutzstrategie von UNICEF, wobei die Schaffung eines schützenden Umfeldes für Kinder⁴⁹ und die Nutzung der Bildung als Präventivstrategie gegen Kinderarbeit im Vordergrund stehen. Das UNICEF spielte auch eine wichtige unterstützende Rolle bei der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder, die im Mai 2002 stattfand. Im weiteren Kontext der internationalen Zusammenarbeit legte die Sondertagung einen neuen Schwerpunkt auf Kinderarbeit

⁴⁸ Siehe UNICEF: *Medium-term strategic plan (MTSP), 2006-2009. Investing in children: The UNICEF contribution to poverty reduction and the Millennium Summit Agenda* (New York, 11. Juli 2005).

⁴⁹ Die Schaffung eines schützenden Umfeldes für Kinder beinhaltet viele Komponenten, vom Engagement der Regierungen in bezug auf Kinderrechte bis zur Bereitstellung von Diensten für die Rehabilitation und Wiedereingliederung von minderjährigen Opfern. Siehe Interparlamentarische Union/UNICEF: *Child protection: A handbook for parliamentarians* (Genf, 2004), S. 18-20.

und wies auf die überragende Notwendigkeit hin, „Maßnahmen im Bereich der Kinderarbeit in innerstaatliche Bemühungen zur Beseitigung der Armut und Entwicklungstätigkeiten, insbesondere in Politiken und Programme in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Sozialschutz, einzugliedern“⁵⁰. Im Bereich der Bildung wurde UNICEF 2002 die Federführung der neuen Bildungsinitiative der Vereinten Nationen für Mädchen (UNGEI) übertragen. Die UNESCO bekräftigte, daß die Kinderarbeit bei den Bemühungen zum Erreichen der Bildung für alle⁵¹ Berücksichtigung finden muß, und förderte die Diskussionsrunden auf hoher Ebene zum Thema Kinderarbeit und Bildung, die in Neu Delhi (2003), Brasilia (2004) und Beijing (2005) veranstaltet wurden. Die WHO unterstützte ab Oktober 2002 Bemühungen der IAO zur Schaffung einer interinstitutionellen Gruppe zur Beseitigung gefährlicher Kinderarbeit, und WHO-Kooperationszentren für Arbeitsschutz zählten die Kinderarbeit ab 2003 zu einem der fünfzehn vorrangigen Bereiche. 2005 erstellte die WHO ein Positionspapier über Kinderarbeit als Instrument zur Unterstützung dieser wachsenden Tätigkeiten. Die Weltbank erkennt offiziell an, daß die Kinderarbeit einer der verheerendsten Aspekte der andauernden Armut ist. Seit 1998 dient das Globale Kinderarbeitsprogramm der Weltbank als Leitstelle der Institution für diese Fragen. Das interinstitutionelle Forschungsprojekt „Understanding Children’s Work“, und die Entwicklung des bankweiten „Children and Youth Framework for Action“ boten Möglichkeiten für ein stärkeres Engagement im Bereich der Kinderarbeit im Rahmen der grundsatzpolitischen Dialoge mit Regierungen. Die Weltbank setzte sich weiterhin verstärkt für Forschungs- und grundsatzpolitische Tätigkeiten aus einer wirtschaftlichen Perspektive ein, wobei sie die Rolle der Entscheidungsfindung im Haushalt betonte und die Beseitigung der Kinderarbeit als Voraussetzung für das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele, einschließlich die Verringerung von Armut⁵² ansah. Wie der Bericht der Weltbank feststellt, läßt sich diese gemeinsame Einstellung zur Beseitigung der Kinderarbeit nicht immer in Vorrang für diese Frage in den Strategiepapieren zur Verringerung von Armut und Länderunterstützungsstrategien übertragen⁵³.

324. Im Jahr 2000 veröffentlichte die OECD auf Ersuchen von OECD-Ministern eine aktualisierte Studie, um das komplexe Zusammenwirken von

⁵⁰ Resolution S-27/2 der Generalversammlung der Vereinten Nationen: A world for children, 10. Mai 2002, 27. Tagung, Dok. A/Res/S-27/2, Abs. 39.

⁵¹ Siehe IPEC: *Combating child labour through education*, (Genf, 2004), S. 4.

⁵² Siehe Betcherman et al.: a.a.O.

⁵³ Weltbank: *Going to school, going to work, ...*, a.a.O., S.11.

Kasten 3.10.

Entwicklung des internationalen Gewerkschaftsprojekts

Das ACTRAV hat sein ehemaliges Internationales Gewerkschaftsprojekt gegen Kinderarbeit, das 1996 eingerichtet wurde, in ein stärker gebündeltes Vorhaben umgewandelt, wobei die 47 Länder, die im Zeitraum 2002-03 daran beteiligt waren, im Rahmen der neuen Vereinbarung mit Norwegen auf 18 Länder reduziert wurden. Ferner wurden die Länder zu vier Subregionen zusammengefaßt, um die Vorteile einer ähnlichen Geschichte und Kultur zu nutzen. Im Rahmen dieser stärker zielgerichteten und auf örtliche Anbindung abstellenden Weiterentwicklung des ACTRAV-Projekts wurde eine Kampagne unter dem Motto „Mache deine Farm zu einer kinderarbeitsfreien Zone!“ eingeleitet, die zu Kollektivvereinbarungen und politischen Erklärungen auf lokaler Ebene in Ghana, Kambodscha, Malawi, Mosambik Simbabwe, Südafrika und Uganda führte.

Das Projekt hat veranschaulicht, wie der Kampf gegen Kinderarbeit das Entstehen und die Weiterentwicklung freier Gewerkschaften fördern kann. Das Projekt ist in Transformationsländern wie Kambodscha, Kirgistan, der Laotischen Demokratischen Volksrepublik, Mongolei und Vietnam aktiv. In Kirgistan gaben die Gewerkschaften sogar den Anstoß zur Bekämpfung der Kinderarbeit und übernahmen eine führende Rolle dabei. In Ghana zeigte die Zusammenarbeit mit der Landarbeitergewerkschaft (GAWU) in der Frage der gefährlichen Arbeit und der Kinderarbeit, daß es möglich ist, in die informelle Wirtschaft der landwirtschaftlichen Kleinbetriebe vorzudringen und verlorene Mitglieder zurückzugewinnen.

Daß es dem Kinderarbeitsprojekt des ACTRAV gelingt, einen sozialen Dialog innerhalb der Gewerkschaftsbewegung selbst in Gang zu setzen, hat sich in Benin und Burkina Faso deutlich gezeigt, wo alle Gewerkschaftszentren in der Frage der Kinderarbeit zusammenarbeiten. In Senegal schließen sich immer mehr Gewerkschaften über die Teams zur Überwachung der Kinderarbeit, meistens in Zusammenarbeit mit dem IPEC, dem Kampf gegen Kinderarbeit an.

Handel, Beschäftigung und den wichtigsten Arbeitsnormen zu untersuchen. Ein Ergebnis dieser Studie war eine genauere Untersuchung der Verbindungen zwischen Kinderarbeit und Wirtschaftsentwicklung. Die IAO unterstützte diese Folgestudie, die 2003 veröffentlicht wurde⁵⁴.

325. Die *Interparlamentarische Union* (IPU) ist mit der IAO und der UNICEF eine Partnerschaft eingegangen, um unter ihren Mitgliedern ein Bewußtsein für Kinderarbeit und Kinderschutzprobleme allgemein sowie entsprechende Maßnahmen zu fördern⁵⁵.

Die Gebergemeinschaft

326. In erster Linie war es die Gebergemeinschaft, die die weltweite Bewegung ermöglicht hat. Die deutsche Regierung faßte 1990 den Beschluß, im Bereich der Kinderarbeit stärker Einfluß zu nehmen, was zwei Jahre später zur Gründung von IPEC führte. Seither Zeit haben sich 30 Geber dem Programm angeschlossen. In den neunziger Jahren trugen insbesondere die Niederlande, Norwegen und die Vereinigten Staaten dazu bei, die Globale Agenda im Bereich Kinderarbeit zu gestalten.

327. Die Niederlande veranstalteten vom 25. bis 27. Februar 2002⁵⁶ in Den Haag eine Konferenz über gefährliche Kinderarbeit, und das Außenministerium Norwegens gab eine Evaluierung der Auswirkungen der Oslo-Konferenz (1997) in Auftrag. In dem Evaluierungsbericht des IPEC wurde auf die anhaltende Schwäche der interinstitutionellen Zusammenarbeit im Bereich der Kinderarbeit hingewiesen⁵⁷. Allerdings verbesserten sich die Aussichten von IPEC nach 1999 erheblich dank des Quantensprungs bei der Ressourcenunterstützung durch die Vereinigten Staaten über deren Arbeitsministerium, insbesondere in bezug auf dessen Fähigkeit zur Unterstützung nationaler Bemühungen zur Umsetzung des Übereinkommens Nr. 182.

Nichtstaatliche Organisationen

328. Nichtstaatliche Organisationen, darunter glaubensbasierte Gruppen, waren weiter vor Ort und in internationalen Debatten über die Kinderarbeit aktiv. Viele von ihnen konzentrierten sich auf bestimmte Arten von Mißbrauch und Ausbeutung. Menschenrechtsgruppen wie Human Rights Watch griffen das Problem der Kinder-

⁵⁴ OECD: *International trade and core labour standards* (Paris, 2001); idem: *Combating child labour: A review of policies* (Paris, 2003).

⁵⁵ Siehe IPU/IAO: *Eliminating the worst forms of child labour*, a.a.O.; IPU/UNICEF: *Child Protection*, a.a.O.; IPU/UNICEF: *Combating child trafficking* (Genf, 2005).

⁵⁶ Conference on Combating Child Labour: Building Alliances against Hazardous Work, Den Haag, 25. Febr. 2002.

⁵⁷ Siehe L. Bjerkan; C. Girond: *Achievements and setbacks in the fight against child labour: Assessments of the Oslo Conference on Child Labour October 27-30 1997*, Fafo-Bericht 439 (Oslo, Fafo, 2004).

arbeit 1996 auf und sind in den letzten Jahren wiederholt darauf zurückgekommen⁵⁸.

329. Eckstein der von vielen nichtstaatlichen Organisationen befürworteten Strategie, insbesondere der in der Allianz „Save the Children“ vertretenen Organisationen, war es, die Beteiligung der Kinder zu fördern. Die in den neunziger Jahren aufgetretenen Spannungen, die sich zwar seit Annahme des Übereinkommens Nr. 182⁵⁹ etwas abgeschwächt haben, sind nach wie vor nicht gelöst, und viele nichtstaatlichen Organisationen und die internationalen Organisationen vertreten zu oft gegensätzliche Standpunkte bei Debatten über die Kinderarbeit, beispielsweise zu der Frage, ob Mindestaltersgesetzgebung ein zentrales Werkzeug darstellt.

330. Ein wichtiges Mittel, die internationale Aufmerksamkeit auf das Problem der Kinderarbeit zu lenken, waren Verbraucherkampagnen, bei denen Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen oft eine zentrale Rolle gespielt haben. Was die Kinderarbeit bei der Teppichherstellung anbelangt, so galt diese Aufmerksamkeit Anfang der achtziger Jahre zuerst der indischen Teppichindustrie. Anfang der neunziger Jahre standen die Textilindustrie in Bangladesch stärker im Vordergrund, und in den letzten Jahren verlagerte sich die Aufmerksamkeit der Verbraucher auf andere Exportsektoren, insbesondere auf den Sportwaren-, Tabak- und Kakaosektor.

Sektorale Bündnisse: Ein Überblick 1995-2005

331. Wir sind jetzt in der Lage, die in einem Jahrzehnt mit sektoralen Bündnissen gegen Kinderarbeit gesammelten Erfahrungen zu konsolidieren, auf die im ersten Gesamtbericht über dieses Thema nur kurz eingegangen wurde.

332. Die erste sektorspezifische Initiative wurde mit der Unterzeichnung einer gemeinsamen Vereinbarung (GV) zwischen der IAO, dem UNICEF und dem Verband der Bekleidungsexporteure und -hersteller von Bangladesch (BGMEA) im Juli 1995 in der Bekleidungsindustrie von Bangladesch in die Wege geleitet. Dies wurde zu einer der umstrittensten Interventionen im Bereich der Kinderarbeit im letzten Jahrzehnt. Die IAO und UNICEF führten zum Teil als Reaktion auf diese Entwicklung zwischen 2002 und 2003 Evaluierungsstudien durch. Im August 2004 veröffentlichten die IAO und UNICEF eine kurze gemein-

same Synthese der wichtigsten Erkenntnisse und Lehren aus ihren Evaluierungsstudien⁶⁰.

333. Das Bekleidungsindustrieprojekt diente als wichtiges Modell, und die wichtigsten diesbezüglichen Erkenntnisse wurden im letzten Jahrzehnt in anderen Exportsektoren angewandt und repliziert. Erste Beispiele für diese Übertragung finden sich in der Fußballproduktion in Sialkot, Pakistan (1997), der Tabakindustrie (1999), der Kakaoindustrie (2001) und im Kleinbergbau (2005). In all diesen Fällen hat die IAO eine herausragende Rolle gespielt.

334. Welche Erfahrungen wurden aus sektorspezifischen Initiativen auf dem Gebiet der Kinderarbeit gezogen? Zunächst ist festzuhalten, daß es sich dabei oft um eine Reaktion eines Industriezweigs auf politischen Druck mit der sich daraus ergebenden Gefahr übereilter Maßnahmen handelt. Ein Industriezweig oder eine Branche, die zunächst versucht, sich selbst zu schützen, kann bewirken, daß Kinder Ausbeutung und Mißbrauch noch stärker ausgesetzt sind – es kann zu einem Konflikt zwischen dem Schutz des Industriezweigs und dem Kinderschutz kommen. Als dies in der Anfangsphase der Krise in Bangladesch in Form von fristlosen Kündigungen minderjähriger Arbeitnehmer zum Ausdruck kam, traten Verdrängungseffekte auf, so daß sich einige Kinder in schlechteren Arbeitsbedingungen wiederfanden. Zweitens geht es vielen Kindern und ihren Familien, wenn keine sozialen Sicherheitsnetze vorhanden sind, wegen des Einkommensverlustes dann oft schlechter. Drittens kommt dem Zeitaspekt eine wesentliche Bedeutung zu. Im Fall Bangladesch ergriff die Industrie weitaus schneller Maßnahmen als dies im Rahmen der zwangsläufig behutsamen und konsensgetragenen Vorgehensweise der IAO und des UNICEF möglich gewesen wäre. Zeitliche Verzögerungen bedeuteten jedoch, daß viele Kinder schlicht und einfach durch das Netz fielen. Viertens ist zur Vermeidung dieser unbeabsichtigten Folgen und zum Erzielen eines nachhaltigen Nutzens der Maßnahme das Engagement von Arbeitgebern und Verbrauchergruppen bei einer ausgewogenen Reaktion von entscheidender Bedeutung. Und schließlich ist die unabhängige Überwachung der Schlüssel zur Erlangung und Wahrung der Glaubwürdigkeit der Initiative, wenn verschiedene Interessengruppen, was zu erwarten ist, sie einer kritischen Prüfung unterziehen.

335. Die IPEC-Erfahrungen der letzten Jahre lassen jedoch erkennen, daß Investitionen in sektorale Bündnisse von Nutzen sind. So boten sie

⁵⁸ Siehe beispielsweise Human Rights Watch: *Small change: Bonded labour in India's silk industry* (New York, 2003).

⁵⁹ Siehe Save the Children-Pilotprojekte zur Unterstützung der Durchführung des Übereinkommens Nr. 182: *Finding the right tools for the job: Lessons learned on the application of ILO Convention 182 on the worst forms of child labour* (London, 2003).

⁶⁰ IAO/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Dhaka, Aug. 2004).

**Kasten 3.11.
Das Bekleidungsindustrieprojekt in Bangladesch: Mythos und Realität**

Mehr als jede andere Intervention im Bereich der Kinderarbeit trug das Projekt der Gemeinsamen Vereinbarung (GV) in den neunziger Jahren dazu bei, die internationale Aufmerksamkeit auf dieses Problem zu lenken. Zugleich gab es innerhalb der weltweiten Bewegung zu diesem Projekt geteilte Meinungen, und es wurde zu einer ideologischen Trennungslinie. Ein Jahrzehnt nach Inangriffnahme dieses Projekts führten die sich anschließenden Überlegungen jedoch zu einer ausgewogeneren Einschätzung und einem größeren Konsens über die zu ergreifenden bzw. nicht zu ergreifenden Maßnahmen in ähnlichen Notsituationen der Kinderarbeit.

Wie kam die GV zustande? 1993 entließ die Bekleidungsindustrie von Bangladesch in einem durch die Androhung von Handelssanktionen verursachten Klima von Angst und Panik fristlos Tausende von Kinderarbeitern – möglicherweise bis zu 50.000. Seinerzeit wurde intensiv darüber spekuliert, ob viele dieser Kinder in gefährlichere Arbeiten in der informellen Wirtschaft, z.B. in die Prostitution, gezwungen wurden. Diese Auffassung ist in vielen Teilen der weltweiten Bewegung weiterhin tief verwurzelt.

Übereilte Aktionen waren nach Auffassung der IAO, des UNICEF und der nichtstaatlichen Organisationen nicht im Interesse der Kinder. Angesichts der Brisanz dieses Problems wurde erst im Juni 1995 eine Vereinbarung erzielt. Die GV wurde am 4. Juli 1995 von der BGMEA, der IAO und dem UNICEF unterzeichnet und von der Regierung von Bangladesch gebilligt.

Ziel der GV war es, Kinderarbeiter aus der Bekleidungsindustrie herauszuholen und Bildungsprogrammen zuzuführen. Das UNICEF übernahm die Führungsrolle im Bereich der Bildung und die IAO im Bereich der Verifizierung und der Überprüfung. Diese Komponenten wurden erst in der zweiten Hälfte 1996 voll funktionsfähig – 18 Monate nach Unterzeichnung der GV. Eine von den italienischen Sozialpartnern unterstützte Qualifizierungs- und Mikrokredit-Fazilität wurde Ende 1999 eingerichtet.

In den Jahren 2002-2003 führten die IAO und UNICEF getrennt Evaluierungen der Komponenten der GV durch, für die sie jeweils verantwortlich waren. Im Sommer 2004 wurde von den beiden Organisationen eine gemeinsame Synthese veröffentlicht. Diese Synthese gibt einen Überblick über die Evolution und die Wirkungsweise der Intervention.

Die wichtigsten Ergebnisse: Notwendig sind eine rechtzeitige Reaktion, der Aufbau von sozialen Sicherheitsnetzen vor der Herausnahme der Kinder, gute Ausgangsdaten und eine fundierte Analyse der Bedürfnisse sowie im Hinblick auf die Nachhaltigkeit die Eigenverantwortlichkeit der Arbeitgeber für die Reaktion. Es wird eingeräumt, daß viele Kinder und ihre Familien im Kontext der panischen Reaktion von 1993 und der unvermeidbaren Verzögerungen beim Aufbau der Projektkomponenten schlechter dastanden. Letzten Endes waren die Wirtschaftskräfte schneller als die Interventionen zum Schutz der Kinder.

Auf einer im September 2004 in Dhaka veranstalteten Tagung zur Bekanntmachung des Berichts verwiesen die IAO und das UNICEF auf wichtige Lernerfahrungen. Unter anderem wurde klar, daß bessere Forschungs- und Früherkennungssysteme für voraussichtliche künftige Notsituationen von Kinderarbeit notwendig sind.

Quelle: IAO/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry*, a.a.O.

Ausgangspunkte für die Förderung einschlägiger IAO-Übereinkommen durch Regierungen, beispielsweise im Fall des Westafrikanischen Kakao- und Landwirtschaftsprojekts zur Bekämpfung gefährlicher und ausbeuterischer Kinderarbeit (WACAP). Sektorinitiativen eröffneten IPEC darüber hinaus die Möglichkeit, wichtige Forschungsinstrumente wie Kurzevaluierungs- und Kinderarbeitsüberwachungssysteme besser zur Geltung zu bringen. Schließlich können derartige Initiativen aufgrund ihrer Natur als Instrument für die soziale Verantwortung der Unternehmen und sozialen Dialog dienen, und sie eröffnen Möglichkeiten zur Förderung einer fairen Globalisierung. 336. Andererseits müssen die sehr hohen Transaktionskosten für den Aufbau und die Pflege dieser Initiativen unterschiedlicher Interessengruppen

(bis zum Start des Projektes in der Bekleidungsindustrie von Bangladesch vergingen zwei Jahre) und die geringe Erfassung vorgesehener Nutznießer berücksichtigt werden. Zu einer ausgewogenen Beurteilung hinsichtlich der Frage, ob der Nutzen sektoraler Bündnisse größer als die Kosten, sind mehr externe und unabhängige Evaluierungen erforderlich. Ein wichtiger Teil der Analyse muß auf die externen Effekte eingehen – das Ausmaß, in dem sie einen Brückenkopf zu allgemeineren Fällen von Kinderarbeit und grund-satzpolitischen Maßnahmen bieten.

Kasten 3.12.**Beseitigung von Kinderarbeit in der Fußballproduktion in Sialkot, Pakistan**

Im Jahr 1996 trugen Gewerkschaften dazu bei, das Ausmaß der Kinderarbeit in der Fußballproduktion in Pakistan ans Licht zu bringen. Durch IPEC hat die IAO seit 1997 mit der Regierung Pakistans, der FIFA, dem Weltverband der Sportartikelindustrie (WFSGI), Gewerkschaften, Produzenten, Save the Children, dem UNICEF und nichtstaatlichen Organisationen bei der Beseitigung der Kinderarbeit in der Fußballproduktion im Distrikt Sialkot, Pakistan, zusammengearbeitet. Im Jahr 1996 waren schätzungsweise 7.000 Kinder mit dem Nähen von Fußbällen beschäftigt. Die Produktion wurde von Heimarbeit in Nähzentren verlagert, und seit März 1999 haben die Aufsichtskräfte des IPEC keine Fälle von Kinderarbeit in den Fußballnähzentren der beteiligten Produzenten ermittelt. Im Mai 2002 wurde eine Unabhängige Überwachungsvereinigung für Kinderarbeit (IMAC) gegründet, die im März 2003 in Form eines vor Ort angesiedelten Überwachungssystems funktionsfähig wurde. Auf die nicht am IMAC-Überwachungsprogramm teilnehmenden Betriebe entfallen weniger als fünf Prozent der Jahresproduktion dieses Industriezweigs. IPEC und seine Partner zeichneten außerdem für die Bildung von 10.572 Kindern durch 255 nichtformale Bildungszentren verantwortlich und integrieren 5.838 dieser Kinder in das formale Bildungssystem. Ferner boten sie 5.408 Kindern Gesundheitsschutz. Die Distriktregierung gibt nun etwa 70 Prozent ihrer Haushaltsausgaben für die Bildung aus und hat eine Entschließung verabschiedet, in der Sialkot zu einer kinderarbeitsfreien Zone erklärt wird. Aus dieser Initiative gezogene Lehren, einschließlich der Entwicklung eines Fußballmoduls durch die FIFA als Teil der Rehabilitationsbemühungen, werden in Pakistan, in der Region und weltweit repliziert.

Quelle: IPEC: *From stitching to school: Combating child labour in the soccer ball industry in Pakistan*, 2005.

Die Massenmedien und die Forschungsgemeinschaft

337. Die Medien widmeten dem Problem der Kinderarbeit weiterhin Aufmerksamkeit, und sie verbreiteten Nachrichten über die wichtigsten Ereignisse und Berichte wie den ersten Gesamtbericht über Kinderarbeit, den Internationalen Tag gegen Kinderarbeit (ab Juni 2002) und wichtige Forschungsveröffentlichungen des IAA wie die Kosten-Nutzen-Studie⁶¹. Zwar sind die Massenmedien oft reaktiv, sie haben aber maßgeblich dazu beigetragen, andere globale Akteure zu veranlassen, diesem Problem Aufmerksamkeit zu schenken. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Forschungsgemeinschaft. Das Volumen der Forschungsarbeit über Kinderarbeit ist kontinuierlich angestiegen, und die Zahl der Veröffentlichungen hat sich im Jahrzehnt bis zum Jahr 2002 verdreifacht, wobei vor allem Asien die Aufmerksamkeit der Forscher auf sich zog⁶². Historisch gesehen wurde das Problem überwiegend von der Wirtschaftsperspektive aus angegangen, und jetzt kommen andere wissenschaftliche Disziplinen hinzu, insbesondere Geschichtswissenschaft und Kindheitsstudien. Der Start des interinstitutionellen Forschungsprojekts UCW im Jahr 2000 förderte diesen Trend ebenso wie der Aufbau eines Globalen Forschungsnetzwerkes zur Kinderarbeit durch die IAO in 2004 mit gegenwärtig 150 Forschern in sämtlichen Disziplinen.

⁶¹ IPEC: *Investing in every child*, a.a.O.

⁶² Siehe IPEC: *The worldwide movement against child labour*, a.a.O.

Verbindung von Bildung für alle mit der Beseitigung der Kinderarbeit

Verknüpfte Globale Agenden

338. In den letzten Jahren sind bei der Verbindung der Kampagne für Bildung für alle mit der Kampagne zur Beseitigung der Kinderarbeit echte Fortschritte erzielt worden. Wie bereits an anderer Stelle in diesem Bericht erklärt, stellte die Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder vom Mai 2002 in ihrem Ergebnisdokument die Verbindung zwischen Kinderarbeit und Entwicklungsrahmen her. Darüber hinaus ergriff IPEC Folgemaßnahmen, deren Schwerpunkt auf dem grundsatzpolitischen Dialog auf internationaler Ebene lag, insbesondere durch Beteiligung an der G8-Arbeitsgruppe für Bildung und der Hochrangigen Gruppe „Bildung für alle“. Diese Bemühungen führten dazu, daß sowohl in der G8 als auch in der UNESCO die Kinderarbeit als Haupthindernis für die Realisierung des Ziels der Bildung für alle anerkannt wurde⁶³.

Tagungen auf hoher Ebene als Wegbereiter einer Globalen Arbeitsgruppe

339. Im Rahmen dieser Bemühungen hat IPEC gemeinsam mit der Weltbank, der UNESCO, dem UNICEF und dem Globalen Marsch im Kontext der jährlichen Tagung der Hochrangigen Gruppe der UNESCO für Bildung für alle eine Reihe von Diskussionsrunden über Kinderarbeit und Bildung

⁶³ Siehe IPEC: *Combating child labour through education*, a.a.O., S. 4.

**Kasten 3.13.
Bewegungen arbeitender Kinder**

Ein besonders umstrittenes Merkmal der weltweiten Bewegung der letzten Jahre war der Anstieg der Zahl der Kinderarbeiter- und Jugendorganisationen. Es ist nicht neu, daß arbeitende Kinder sich zusammenschließen. 1899 streikten die jugendlichen Zeitungsverkäufer New Yorks für einen höheren Lohn. Ausgehend von einer Aktivistentradition, die sich auf die Mobilisierung der Armen konzentrierte, tauchte das moderne Phänomen in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts in Peru, Brasilien, Westafrika und Indien auf. Die erste internationale Tagung arbeitender Kinder und Jugendlicher aus 32 Ländern Afrikas, Asien und Lateinamerikas fand 1996 in Kundapur, Indien¹, statt. Anschließend fanden später Tagungen in Dakar, Senegal (1998) und in Berlin (2004) statt.

¹ Siehe Kundapur Declaration of ten principles in P.Miljeteilq: *Creating partnerships with working children and youth*, Washington, Social Protection Discussion Paper, Nr. 0021 (Washington DC, Weltbank, Aug. 2000), S. 20.

veranstaltet. Die erste dieser Diskussionsrunden zum Thema *Von Ausbeutung zu Bildung: Verwirklichung der Bildung für alle und die Beseitigung der Kinderarbeit* fand 2003 in Neu Delhi statt und führte zu einer Erklärung, in der eine bessere Integration dieser zwei globalen Ziele und die Einsetzung einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe gefordert wurde. Die zweite Diskussionsrunde, die 2004 in Brasilia veranstaltet wurde, wandte ihr Augenmerk verstärkt den Bereichen praktischer Zusammenarbeit zu. Dort wurde vereinbart, daß die IAO im Juni 2005 Gastgeber einer Tagung der Arbeitsgruppe sein würde, auf der das Konzept einer globalen Arbeitsgruppe erörtert würde. Auf dieser Tagung kamen die Organisationen überein, vorbildliche Praktiken im Bereich der Bildung und Kinderarbeit zu ermitteln und zu verbreiten und Muster-Lehrgänge über die Entwicklung von Grundsatzpolitik und Reformen zu konzipieren. Das Kompendium guter Praktiken wurde als grundlegendes Instrument für die Seminare bezeichnet. Die dritte Tagung fand im November 2005 in Beijing statt, und eine Globale Arbeitsgruppe für Kinderarbeit und Bildung wurde eingerichtet. Im Rahmen der Vorbereitungen für die dritte Diskussionsrunde wurde das Ziel höher gesteckt: Die Bedeutung der Bekämpfung der Kinderarbeit sollte der Tagung auf hoher Ebene selbst nahegebracht werden, und es sollten Tätigkeiten zur Erarbeitung eines konkreten Vorschlags in die Wege geleitet werden, um die Kinderarbeit zu einem Indikator des Überwachungsmechanismus der Bildung für alle zu machen.

Mitwirkung von Kindern

340. Es besteht ein wachsender Konsens, daß Kinder als aktive Partner in der weltweiten Bewegung angesehen werden sollten. Im ersten Gesamtbericht über Kinderarbeit kam dies zum Ausdruck. Ein Großteil der neuen Impulse der letzten Zeit für die Einbeziehung von Kindern als aktive Teilnehmer ist auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das Übereinkommen Nr. 182 zurückzuführen. Allerdings muß

noch viel getan werden um sicherzustellen, daß die Mitwirkung der Kinder nicht zu einem bloßen Schlagwort wird.

341. Wie kann der Grundsatz der Mitwirkung dann so umgesetzt werden, daß ein Alibicharakter vermieden wird? An diesem Punkt bricht der Konsens. In der Praxis kommt sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Faktoren, welche der Mitwirkung von Kindern Grenzen setzt, eine wichtige Rolle zu. Obgleich es sich bei der Mitwirkung um ein universelles Konzept und Recht handelt, werden dessen Auslegung, Bedeutung und optimaler Umsetzungsgrad durch soziale und kulturelle Faktoren bestimmt.

342. Im Bereich der Kinderarbeit haben sich viele Beteiligungsstrategien entwickelt, z.B. Versuche, Organisationen arbeitender Kinder und Jugendlicher zu gründen, der Globale Marsch⁶⁴, SCREAM und die Beteiligung an Kurzevaluierungen als wichtigste Informanten. Es gibt noch weitere Strategien. Im UNICEF-Bericht „Zur Situation der Kinder in der Welt 2005“ wurde das vom Institut für Entwicklungsstudien (Vereinigtes Königreich) durchgeführte Forschungsprojekt „Young Lives“ herausgestellt. Ziel des Projektes ist es, durch Forschungsarbeiten in Äthiopien, Indien, Peru und Vietnam die Verbindungen zwischen internationalen und nationalen Politiken und dem Alltagsleben der Kinder aufzuzeigen. Das Projekt strebt ein Verständnis der Bedeutung der Armut im Kindesalter an und weist eine starke partizipatorische Komponente auf. Es greift beispielsweise auf die schriftlichen Erzählungen von

⁶⁴ Siehe die vom Ersten Weltkongreß der Kinder über Kinderarbeit und Bildung, die vom 10.-13. Mai in Florenz stattfand, angenommene Erklärung der Kinder; der Zweite Weltkongreß der Kinder über Kinderarbeit und Bildung wurde vom 4.-8. Sept. 2005 in Neu-Delhi veranstaltet.

Kasten 3.14.**Geschichte machen: Das Mekong-Kinderforum**

Berichte von Opfern des Menschenhandels trugen dazu bei, daß die Auffassungen von Regierungen und Öffentlichkeit in bezug auf den Menschenhandel, insbesondere den Handel mit Kindern und Frauen in der größeren Mekong-Subregion, einen radikalen Wandel erfuhren. Bis vor kurzem führten diese Berichte über Kinder, die Opfer des Menschenhandels sind, jedoch nicht dazu, daß ihnen ein direktes Mitspracherecht hinsichtlich Art und Form der ergriffenen Maßnahmen eingeräumt wurde.

Die notwendige Mitwirkung und Konsultation von Kindern im Bereich des Menschenhandels führte dazu, daß der Start Anfang 2004 die Initiative „Voices of Children“ auf den Weg gebracht wurde. Voices of Children wird gemeinsam von der IAO und Save the Children (Vereinigtes Königreich) unterstützt und tritt im Namen verletzlicher Kinder auf um sicherzustellen, daß ihnen Gehör verschafft wird und ihre Auffassungen und Empfehlungen berücksichtigt werden. Letztlich arbeitet die Initiative darauf hin, Kindern einen festen Platz in den politischen Gestaltungsgremien in der größeren Mekong-Subregion zu verschaffen.

Die erste wichtige Tätigkeit von Voices of Children war die Veranstaltung einer Reihe von Kinderforen auf Landes- und Provinzebene im August und September 2004. Diese Landes- und Provinzforen wurden in China (gemeinsames Forum für die Provinzen Yunnan und Guangxi), Kambodscha, der Laotischen Demokratischen Volksrepublik, Thailand (nur Nordprovinzen) und Vietnam veranstaltet. Die an den Foren teilnehmenden Kinder erhielten Gelegenheit, ihre Ansichten und Kenntnisse über den Menschenhandel vorzutragen und ihre Vorschläge mit Ministern und höheren staatlichen Bediensteten zu diskutieren. Ferner wurden nationale Medien aufgefordert, die Empfehlungen der Kinder und den Dialog mit den staatlichen Bediensteten der Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Fünf junge Delegierte eines jeden nationalen Forums wurden von teilnehmenden Kindern zur Teilnahme an einem subregionalen Kinderforum ausgewählt, das vom 11. bis 17. Oktober 2004 in Bangkok stattfand. Die jungen Delegierten erarbeiteten gemeinsam eine Reihe von 43 Empfehlungen zur Bekämpfung des Menschenhandels, in denen die Erkenntnisse und Wünsche der mehreren hundert Kinder aus der Subregion, die direkt und indirekt an diesem Prozeß beteiligt waren, zum Ausdruck kamen. Auf einer Sondersitzung des Mekong-Kinderforums am 15. Oktober 2004 wurden die Empfehlungen den Ministern und höheren Bediensteten aus allen fünf Ländern vorgelegt. Die jungen Delegierten inszenierten darüber hinaus eine öffentliche Veranstaltung über den Menschenhandel.

Die nationalen wie subregionalen Foren fanden in den Medien große Aufmerksamkeit. Als wichtigste Folgemaßnahmen wurden Förder- und Sensibilisierungstätigkeiten unter Leitung von Kindern durch die Massenmedien oder eigene Tätigkeiten sowie der Wunsch nach mehr Kinderforen auf allen Ebenen in Zukunft bezeichnet.

Quelle: IAA/Save the Children UK: *Making history – People, process and participation: Mekong Children's Forum on Human Trafficking* (Bangkok, 2005).

Kindern über ihre Erfahrungen mit Armut, Bildung und Kinderarbeit zurück⁶⁵. Die Bildung ist ein naheliegender Bereich, in dem die Beteiligung von Kindern vorgesehen und entwickelt werden kann. In demselben UNICEF-Bericht wird kurz die Bedeutung der von Chile 2003 angenommenen Verfassungsänderung skizziert, die allen Kindern das Recht auf zwölf Jahre kostenlose Bildung garantiert. Lehrer diskutieren nun in den Klassen über Kinderarbeit und helfen dabei, Kinder zu ermitteln, deren schulische Leistungen unter den außerhalb der Schule geleisteten Arbeitsstunden leiden⁶⁶. Save the Children hat Konsultationen in Ländern wie Honduras und Vietnam gefördert, die Kinder in die Lage versetzt, wertvolle Beiträge zu

Politiken, darunter Strategiepapieren zur Verringerung von Armut, zu leisten⁶⁷.

343. Das Mekong-Kinderforum schuf ein förderliches Umfeld für eine Mitsprache der Kinder. Bei der künftigen Entwicklung der Mitwirkung der Kinder muß man sich von wesentlichen Grundsätzen leiten lassen.

Grundsätze für den Aufbau von Partnerschaften

344. Zunächst muß ein Umfeld geschaffen werden, in dem der Grundsatz, daß die Ansichten und Auffassungen der Kinder angehört werden müssen, integriert und akzeptiert ist. Hierzu müssen wirksame Kanäle geschaffen werden, die im Einklang mit lokalen Traditionen und Sichtweisen stehen. Um sich sinnvoll beteiligen zu können, benötigen Kinder Informationen über die Gründe

⁶⁵ UNICEF: *Zur Situation der Kinder in der Welt 2005: Bedrohte Kindheit* (New York, 2004), S. 34.

⁶⁶ Ebd., S. 92.

⁶⁷ Ebd., S. 17.

und die Konsequenzen ihrer Handlungen sowie die sozialen Fähigkeiten zum Treffen von Entscheidungen, für Diskussionen und Aktionen. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes stellt fest, daß die sich entwickelnden Fähigkeiten des Kindes in allen Angelegenheiten berücksichtigt werden müssen und daß die Mitwirkung der Kinder von ihren diesbezüglichen Fähigkeiten abhängen muß. Die Erwartungen müssen realistisch sein. Außerdem muß die Beteiligung freiwillig sein – sie kann Kindern und Jugendlichen nie aufgezwungen werden. Zur Vertiefung des Konzepts einer Partnerschaft ist eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Ebenen – von der lokalen bis hin zu globalen Ebene – von Bedeutung⁶⁸. Trotz internationaler Veranstaltungen⁶⁹, die auf große Aufmerksamkeit der Medien stoßen, ist die lokale Ebene die wichtigste: Dies ist die Ebene, auf der die überwiegende Mehrheit der arbeitenden Kinder und Jugendlichen die Möglichkeit hat, ihren Einfluß geltend zu machen.

Das weitere Vorgehen

345. Zum weiteren Ausbau der Beteiligung von Kindern an Bemühungen zur Beseitigung der Kinderarbeit können eine Reihe weiterer Schritte vorgeschlagen werden⁷⁰.

346. Zunächst sollte eine systematischere Zusammenstellung und Analyse bereits vorhandener Erfahrungen und deren weite Verbreitung in Angriff genommen werden. Eine künftige Forschungsagenda müßte sich u.a. mit der Fähigkeit der Kinder zur Beteiligung, den Ergebnissen und Auswirkungen der Beteiligung arbeitender Kinder und den Mechanismen befassen, die die Mitwirkung der Kinder erleichtern sowie komplizieren.

347. Es ist notwendig, mit Organisationen arbeitender Kinder und Jugendlicher Kontakt aufzunehmen. Beispielsweise hat der IBFG eine Kampagne in die Wege geleitet, um die Gewerkschaften stärker für die Bedürfnisse jugendlicher Arbeitnehmer im Alter von 14 bis 18 Jahren zu sensibilisieren und sie als aktive Mitglieder in Gewerkschaften aufzunehmen. Es sollten Bemühungen unternommen werden, um zu sondieren, wie Gewerkschaften jugendlichen Arbeitnehmern, die nach Erreichen des legalen Mindestalters beitreten können, als wirksame Instrumente dienen können. Hier besteht auch ein Zusammenhang zu der bereits genannten Agenda für Jugendbeschäftigung.

⁶⁸ Siehe P. Miljeteig: *Creating partnerships with working children and youth*, a.a.O.

⁶⁹ Ein Model für die verantwortungsvolle Beteiligung von Kindern an internationalen Tagungen ist das Kinderforum der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder.

⁷⁰ P. Miljeteig: *Creating partnerships with working children and youth*, a.a.O., S. 37-40.

348. Man könnte und sollte mehr tun, um Kinder in geeigneter Weise vor Ort in Kinderarbeitsprogramme aufzunehmen. In diesem Bereich könnten der Globale Marsch, die Allianz „Save the Children“, UNICEF und IPEC einen Erfahrungsaustausch durchführen und umfassendere Strategien entwickeln. Diese Erfahrungen könnten auch von den verschiedenen Organisationen genutzt werden, um für die Beteiligung der Kinder einzutreten und deren Einbindung in Bemühungen zur Abschaffung der Kinderarbeit zu fördern.

349. Eine weitere wichtige Zielgruppe sind Gesetzgeber und Entscheidungsträger auf verschiedenen Ebenen. Bei den Bemühungen der Organisationen, die Kinderarbeit in nationale Entwicklungsrahmen und Haushaltsdiskussionen (als Teil des kinderfreundlichen Konzepts) einzugliedern, müssen Kinder als Teil des Prozesses auch ein Mitspracherecht haben.

Globale Debatten über Kinderarbeit

350. Ein Ergebnis der stärkeren weltweiten Bewegung ab Mitte der neunziger Jahre war der wachsende Gedankenpluralismus in bezug auf Konzepte, Ursachen und Antworten im Bereich der Kinderarbeit. Einerseits war diese Diversität ein positives (und unvermeidliches) Merkmal der weltweiten Bewegung, andererseits gab es stets die immanente Gefahr von Querelen zwischen einzelnen Denkweisen, die Fortschritte in Richtung eines globalen Konsens und konzertierter Aktionen gegen Kinderarbeit verhindern. Im letzten Jahrzehnt gab es Zeiten, in denen die weltweite Bewegung, vor allem auf internationaler Ebene, erheblich polarisiert war, was insbesondere Teile der Gemeinschaft der nichtstaatlichen Organisationen, die in Zweifel zogen, ob die Mindestaltersnormen der IAO im Interesse der Kinder sind, betraf, und den internationalen Organisationen. Mit Annahme des Übereinkommens Nr. 182 im Jahr 1999 erfolgte ein Umschwung insofern, daß das Potential für die Akzeptanz von Diversität innerhalb der Einheit zunehmend anwuchs. Dennoch wäre es falsch anzunehmen, die Spannungen der neunziger Jahre seien völlig verschwunden. Die Beziehungen zwischen einigen internationalen nichtstaatlichen Organisationen und der IAO werden immer noch geprägt durch Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung und Rolle der Kinderbeteiligung und das Gleichgewicht, das zwischen Maßnahmen gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und denen gegen alle Formen von Kinderarbeit getroffen werden muß.

351. Weitere Spannungen entstanden als Folge angeblicher Gegensätze zwischen den Menschenrechtsstrategien und denen, die Kinderarbeit als Teil einer umfassenden Entwicklungsdebatte sehen. In der Vergangenheit wurden all diese Komponenten stets in den globalen Kampf gegen Kinderarbeit einbezogen; sie sind zwei Wege zu

einem gemeinsamen Ziel. In der Tat gibt es einen wachsenden globalen Konsens zu der Notwendigkeit einer auf Rechten basierenden Entwicklung, die beide Ansätze einbezieht.

Die weltweite Bewegung: Stark, aber noch fragmentiert

352. Die weltweite Bewegung ist heute stärker als vor einem Jahrzehnt. Die weit verbreitete Verleugnung des Kinderarbeitsproblems gibt es nicht mehr. Auf allen Ebenen der Bewegung, von der lokalen bis zur globalen Ebene, gibt es mehr Akteure und Tätigkeiten. Und es gab einen Quantensprung bei den Ressourcen der IAO zur Unterstützung ihrer Mitgliedsgruppen bei deren Bemühungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit. Der Konsens über Prioritäten (die schlimmsten Formen), die Bedeutung der Bildung, und den Zusammenhang zwischen Kinderarbeit und weiterreichenden Debatten über Ungleichheit, Diskriminierung und Wirtschaftsentwicklung ist gewachsen. Wir haben nun ein besseres Verständnis, was in größerer fachlicher Reife zum Ausdruck kommt. Die weltweite Bewegung konzentriert sich gegenwärtig auf diese zentralen Punkte und bemüht sich, die Frage der Kinderarbeit in die wichtigen globalen, sozialen und wirtschaftlichen Diskussionen unserer Zeit einzubringen. Allerdings besteht das Gesamtbild immer noch aus diffusen Bemühungen vieler unterschiedlicher Akteure zu vielfältigen Fragen. Und ein Teil der Ende der neunziger Jahre entstandenen Dynamik scheint zum Stillstand gekommen sein.

Schritte zur Stärkung der weltweiten Bewegung

353. Aus diesem Grund ist es wichtig, verschiedene Maßnahmen zur Revitalisierung und Stärkung der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit zu ergreifen. Zunächst müssen Regierungen dazu gebracht werden, sich stärker für die Beseitigung der Kinderarbeit zu engagieren. Wie im Abschnitt über die Ergebnisse der Ratifizierung

der Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 deutlich wurde, gab es auf nationaler Ebene Zusagen für grundsatzpolitische, gesetzgeberische und andere praktische Maßnahmen; dieses wichtige Thema hat jedoch in den Augen nationaler Entscheidungsträger und in nationalen Haushalten noch nicht den ihm gebührenden hohen Stellenwert.

354. Zweitens müssen die Sozialpartner der IAO ihr Engagement zur Beseitigung der Kinderarbeit vertiefen und ausweiten. Viele Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften haben löbliche Schritte ergriffen, andere haben sich jedoch wegen Kapazitätsproblemen und im Fall vieler Gewerkschaften, weil sie um das Überleben kämpfen, dieser Herausforderung nicht gestellt.

355. Drittens ist erforderlich, die Öffentlichkeit stärker zu sensibilisieren, was die Gefahren und Kosten der Kinderarbeit und den Nutzen betrifft, der Familien und Gesellschaften aus den erforderlichen Schritten zu ihrer Beseitigung entsteht. Alle Akteure der weltweiten Bewegung können bei solchen Kampagnen zusammenarbeiten und so Nutzen aus der wachsenden Unterstützung für ihre Tätigkeiten ziehen.

356. Viertens muß die IAO selbst weiterhin diesem Problem intern einen größeren Bekanntheitsgrad verschaffen, dieses Ziel stärker in all ihre relevanten Programme integrieren und in diesem Bereich ihre Förderrolle mit anderen Entwicklungspartnern ausbauen. Ferner muß die IAO mit der Entwicklungsgemeinschaft zusammenarbeiten, um die genannten Meinungsverschiedenheiten bei Strategien, die von einem gemeinsamen Ziel ablenken, zu beseitigen.

357. Schließlich müssen die anderen zwischenstaatlichen Entwicklungsorganisationen angehalten werden, der Beseitigung der Kinderarbeit eine höhere Priorität einzuräumen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß aufgrund des Ausmaßes, in dem Kinderarbeit zur Perpetuierung von Armut beiträgt, vieles dafür spricht, diese Frage in die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut und andere Entwicklungsrahmen aufzunehmen.

Teil IV

Auf dem Weg zu einem globalen Aktionsplan

Der vorgeschlagene Aktionsplan

358. Im ersten Gesamtbericht über Kinderarbeit wurde ein Konzept dargelegt, das es der IAO ermöglichen soll, die nationalen Akteure bei ihren Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit, insbesondere ihrer schlimmsten Formen, verstärkt zu unterstützen. Es baute auf den folgenden drei Pfeilern auf:

- Verstärkung der Arbeit des IPEC, Forschung und Grundsatzpolitik, technische Zusammenarbeit);
- Eingliederung der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit in die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit; und
- Aufbau engerer Partnerschaften innerhalb der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit.

359. In diesem Rahmen legte der erste Gesamtbericht über Kinderarbeit eine breite Palette von Vorschlägen (insgesamt 36) für den Aktionsplan vor. Teil II des diesjährigen Berichts untersuchte die beträchtlichen Fortschritte, die im Zusammenhang mit dieser weitreichenden Agenda erzielt wurden; sie waren allerdings bei den drei Pfeilern uneinheitlich. Dieser Rahmen wurde weiter ausgefüllt durch ein Folgepapier, das im November 2002 vom Verwaltungsrat erörtert wurde, der dann den Aktionsplan verabschiedete.

360. Der vorliegende zweite Gesamtbericht stützt sich auf denselben Rahmen, ist aber stärker zielgerichtet. Er geht von der Erkenntnis aus, daß die nationalen Organisationen und Institutionen bei den Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit die Führung übernehmen müssen. Der hier vorgeschlagene Aktionsplan fordert zeitliche Vorgaben für die Erreichung des Ziels, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit – und letztlich alle ihre Formen – zu beseitigen, und er zeigt ver-

schiedene Mittel auf, durch die die IAO diesen Prozeß unterstützen kann.

361. Wie aus Teil I hervorgeht, war in den letzten vier Jahren ein erheblicher Rückgang der Kinderarbeit zu verzeichnen. Wenn auch nur schwer zu beurteilen ist, in welchem Maß die IAO zu diesem Rückgang beigetragen hat, so waren die von ihr geförderten Ansätze auf jeden Fall ein wichtiger Faktor dabei. Bei der Ratifikation der IAO-Übereinkommen über Kinderarbeit waren im selben Zeitraum beispiellose Erfolge zu verzeichnen. Mit der Stärkung der Arbeit des IPEC und seiner Partner auf einzelstaatlicher Ebene konnten in den letzten vier Jahren wichtige Fortschritte erzielt werden.

362. Das 2001 eingeführte Konzept der zeitgebundenen Programme (TBP) verdichtete die Erfahrungen, die das IPEC über zehn Jahre hinweg gesammelt hatte, zu einer Reihe umfassender und integrierter Interventionen, die auf zwei Ebenen ansetzen. Dabei werden die früheren Schwerpunkte Prävention sowie das Herausholen von Kindern aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit und ihre Rehabilitation kombiniert mit einer immer stärkeren Betonung der Schaffung eines förderlichen politischen Umfelds für die dauerhafte Beseitigung der Kinderarbeit. Im Verlauf dieses Prozesses wurden umfassende Erkenntnisse darüber gewonnen, wie die auf Landesebene erzielten Wirkungen weiter verstärkt werden können. Die Zeit ist jetzt reif, um dieses Konzept auf eine Vielzahl von Sektoren, Zielgruppen und unterschiedlichen Unterstützungsmodalitäten im Kontext der Kinderarbeit anzuwenden.

363. Eine wichtige Lektion lautet, daß auf nationaler Ebene sehr viel mehr erreicht worden wäre, wenn sich im internationalen politischen Umfeld

günstigere Bedingungen durchgesetzt hätten. Der Aufbau einer stärkeren globalen Allianz gegen Kinderarbeit unter Einbeziehung der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften, der internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft ist ein wichtiges Mittel, um die Wirkungen auf Landesebene zu verstärken.

364. Eine weitere Lektion betrifft die nicht genutzten Chancen, die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit stärker als Rahmen für die IAO-Tätigkeiten auf Landesebene heranzuziehen.

365. All diesen Anliegen Rechnung zu tragen, ist angesichts des sich wandelnden Charakters der Entwicklungszusammenarbeit des Systems der Vereinten Nationen um so dringlicher, sei es auf der Ebene der einzelnen Länder (etwa durch den Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen), sei es auf internationaler Ebene (etwa im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele), sowie angesichts der veränderten Präferenzen mancher Geber hinsichtlich der Modalitäten für ihre Unterstützung. Beides bewirkt, daß großes Gewicht auf integrierte Programmansätze anstelle projektorientierter Arbeit sowie auf eine effiziente und wirksame Arbeitsteilung zwischen den internationalen Organisationen gelegt wird. Außerdem kam es zu einer Schwerpunktverlagerung zu einem auf Rechten basierenden Entwicklungs-

ansatz, der voll mit den entsprechenden IAO-Ansätzen übereinstimmt.

366. Die IAO hat auf nationaler Ebene eine Führungsrolle übernommen, vor allem durch die zunehmende lokale Präsenz des IPEC. Die praktische Erfahrung zeigt jedoch, daß die Wirkung der IPEC-Arbeit nur dann weiter gestärkt werden kann, wenn sie durch das internationale Umfeld, das seine nationalen Partner beeinflusst, unterstützt wird. Die dringendste Herausforderung, die vor uns liegt, ist die Stärkung der weltweiten Bewegung, die als wichtigster Katalysator dafür sorgen muß, daß die Beseitigung der Kinderarbeit zu einem generellen Anliegen auf nationaler Ebene wird, wo der Kampf gegen Kinderarbeit geführt und gewonnen werden muß. Die Arbeit der IAO auf Landesebene kann ausgebaut werden, indem die relevanten Interventionen, einschließlich derjenigen gegen Kinderarbeit, durch die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit besser integriert werden.

367. Die Welt ist in den letzten Jahren dem Ziel der universellen Ratifikation der IAO-Übereinkommen über Kinderarbeit ein großes Stück näher gekommen. Mit Riesenschritten auf die volle Durchführung dieser Übereinkommen überall auf der Welt zuzugehen, sollte das prägende Merkmal der vor uns liegenden Jahre werden.

Globale Ziele und Vorgaben

368. Der Aktionsplan schlägt vor, daß die Internationale Arbeitsorganisation und ihre Mitgliedstaaten das Ziel der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit weiterverfolgen, indem sie sich dazu verpflichten, *alle schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 zu beseitigen*. Zu diesem Zweck müßten alle Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 182 *bis Ende 2008 geeignete zeitgebundene Maßnahmen* konzipieren und einleiten. Angesichts der in Teil I des Berichts hervorgehobenen Trends bei der Kinderarbeit sollte es möglich sein, die Beseitigung der

schlimmsten Formen bis 2016 zu erreichen. Die Erfüllung dieser Vorgabe wäre eine flankierende Maßnahme und ein Beitrag zu den Millenniums-Entwicklungszielen und zur wirksamen Abschaffung *aller* Formen der Kinderarbeit, die das grundlegende Ziel der IAO bildet.

369. Mit dem vorgeschlagenen Aktionsplan soll die Rolle bestimmt werden, die das Amt übernehmen kann, um die Mitgliedstaaten und die Weltgemeinschaft bei der Verfolgung des genannten Ziels zu unterstützen, dessen Erreichung, wie der Bericht gezeigt hat, in greifbare Nähe gerückt ist.

Konkrete Aufgaben für die IAO

370. Entsprechend dem oben Dargelegten wird sich die IAO in den nächsten vier Jahren verstärkt um die Ausarbeitung kohärenter und umfassender Konzepte bemühen, um die Kinderarbeit weltweit zu beseitigen. Der vorgeschlagene Aktionsplan ruht auf drei Pfeilern:

1. Unterstützung der nationalen Maßnahmen gegen Kinderarbeit, insbesondere durch eine wirksamere durchgängige Berücksichtigung der Problematik der Kinderarbeit in den nationalen Entwicklungs- und Politikrahmenplänen;
2. Vertiefung und Stärkung der weltweiten Bewegung als Katalysator; und
3. Förderung der weiteren Integration der Problematik der Kinderarbeit in die generellen Prioritäten der IAO.

371. Bei der Umsetzung dieses Aktionsplans müssen zwei wichtige Punkte berücksichtigt werden. Der erste ist, daß die IAO nur dann zu dem Kompetenzzentrum für Wissen über Kinderarbeit werden kann, wenn alle drei Pfeiler durch solide Forschungsarbeiten gestützt werden, insbesondere was die Frage des Verhältnisses zwischen Kinderarbeit und anderen relevanten Aspekten betrifft, wie etwa Bildung, Bevölkerungswachstum, Beschäftigungssituation und Verringerung von Armut. Dies ist unerlässlich, um die Beseitigung der Kinderarbeit erfolgreich zu einer Querschnittsaufgabe zu machen, daher sollten sich nicht nur das Amt, sondern auch die Forschungsinstitute in den Mitgliedstaaten, die zu seinen Partnern gehören, daran beteiligen. Die IAO wird mithelfen, Forschungskapazitäten auf nationaler Ebene aufzubauen und zu stärken und die Vernetzung zwischen den Forschungseinrichtungen zu fördern.

372. Der zweite Punkt betrifft die Notwendigkeit, einen besonderen Schwerpunkt auf Afrika zu legen, wo bisher die geringsten Fortschritte erzielt wurden, wie aus den Analysen in diesem Bericht hervorgeht. Zu diesem Zweck schlägt das IPEC vor, einen größeren Teil seiner Arbeit auf diesen Kontinent zu konzentrieren.

Unterstützung der nationalen Maßnahmen gegen Kinderarbeit

373. Ein umfassendes Vorgehen gegen Kinderarbeit erfordert eine Vielzahl von Interventionen auf Politik- und Programmebene sowie Mitarbeit und Unterstützung in unterschiedlichem Ausmaß durch ein breites Spektrum von Institutionen. Aus den dargelegten Informationen geht hervor, daß

die größte Wirkung erzielt werden kann, wenn das Schwergewicht auf grundlegende Politikansätze und auf die Ausweitung erfolgreicher Pilotprogramme auf nationaler Ebene gelegt wird.

374. Dies muß jedoch mit einer strategischen Vision einhergehen. Der Bericht hat wichtige Lücken hervorgehoben, die es zu schließen gilt. Eine davon ist Afrika, aber es gibt auch andere, insbesondere das Vorgehen gegen Kinderarbeit in der Landwirtschaft, Schuld- und Zwangsarbeit (klar erkennbar aus der Analyse der von Mitgliedstaaten dem Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen vorgelegten Berichte), Kinderarbeit im Haushalt und die besonders schwierige Lage von Mädchen.

375. Die IAO ist aufgrund ihrer Rolle als Sammelstelle für Informationen und ihrer jahrelangen Erfahrung mit Interventionen in den verschiedensten Ländern und mit unterschiedlichen Arten von Kinderarbeit in der Lage, den Mitgliedstaaten und den nationalen Partnern eine unverzichtbare fachliche Unterstützung bei der Entwicklung strategischer Lösungsansätze zu gewähren. Es ist besonderes Gewicht darauf zu legen, gegebenenfalls die Kapazitäten und Instrumente auf nationaler Ebene zu stärken. Direkte Maßnahmen in Form gezielter Interventionen sollen weniger Gewicht erhalten und auf ganz bestimmte Situationen beschränkt bleiben, etwa im Zusammenhang mit einigen der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, für die die Wissensbasis noch nicht ausreichend entwickelt ist. Konkrete Handlungselemente, mit denen die IAO die nationalen Maßnahmen unterstützen wird, sind u.a. folgende:

- Weiterentwicklung des Ansatzes der zeitgebundenen Programme (TBP): Dieser Ansatz soll ausgeweitet werden, um bedarfsgerechte Politikberatung und Unterstützung für ein breiteres Spektrum von Ländern bereitzustellen. Dazu gehört eine Überprüfung der Erfahrungen, die derzeit mit TBPs und ähnlichen Rahmenprogrammen auf nationaler und internationaler Ebene gemacht werden, um so die generelle Berücksichtigung des Themas Kinderarbeit, die Zusammenarbeit und die Mobilisierung von Ressourcen zu verbessern. Außerdem soll der TBP-Ansatz, der bereits im Kleinbergbau angewandt wurde, auf andere Wirtschaftssektoren ausgeweitet werden; hier bietet der Landwirtschaftssektor Möglichkeiten für eine weitere Ausarbeitung globaler zeitgebundener Initiativen.

- Durchgängige Berücksichtigung: Aufbau von Erfahrungen, technischen Instrumenten und Kapazitäten innerhalb der IAO-Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit, um die Länder aktiver bei ihren Bemühungen zu unterstützen, die Problematik der Kinderarbeit durchgängig in die nationalen Entwicklungs- und Politik-Rahmenprogramme, einschließlich des Menschenrechtsrahmens, zu integrieren. Zu nennen sind hier die Millenniums-Entwicklungsziele, die Strategiepapiere zur Verringerung der Armut, die Initiative „Bildung für alle“ und die nationalen Aktionspläne zur Förderung der Beschäftigung Jugendlicher. Eine solche Unterstützung würde eine enge Zusammenarbeit mit den wichtigsten nationalen Institutionen erfordern, die über einen strategischen Zugang zu diesen Initiativen verfügen.
- Entwicklung von Wissen, Instrumenten und Kapazitäten: Zu den wichtigsten Aktivitäten in dieser Kategorie würden gehören:
 - Aufbau und Stärkung geeigneter statistischer und analytischer Kapazitäten für die Sammlung von Daten sowie Verbesserung der Wissensbasis über Kinderarbeit und ihre Weiterentwicklung;
 - Aufbau und Stärkung der analytischen Kapazitäten, um die Länder in Fragen der institutionellen Entwicklung, der gesetzlichen Veränderungen, der gezielten Ausrichtung von Politiken und Programmen auf die Kinderarbeit und anderer Interventionen auf politischer Ebene zu beraten;
 - Entwicklung von Methoden und Unterstützung ihrer Anwendung, mit denen gemessen werden kann, welche Auswirkungen Interventionen und Politiken auf die Kinderarbeit haben, um so diejenigen zu ermitteln, die zu wirksameren und rascheren Ergebnissen führen. Dies würde die Heranziehung von Kinderarbeitsindikatoren in den entsprechenden Politik- und Programmrahmen und Prozessen erfordern, beispielsweise in den Millenniumszielen, den Strategiepapieren zur Verringerung von Armut und in der sektoralen Politik und Planung;
 - Unterstützung der Anstrengungen, die auf nationaler Ebene, so auch durch die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften, unternommen werden, um vorbildliche Praktiken und bewährte Interventionen im Rahmen eines umfassenden Vorgehens zu überprüfen und anzupassen; und
 - Entwicklung und durchgängige Anwendung von Mechanismen zur Überwachung der Kinderarbeit, insbesondere auf lokaler Ebene.
- Mobilisierung von Ressourcen: Unterstützung von Ländern bei der Mobilisierung nationaler und internationaler Ressourcen und Bemühungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit, indem u.a. deutlich gemacht wird, daß die Beseitigung der Kinderarbeit auch ein breites Spektrum sozialer und wirtschaftlicher Interventionen umfaßt.

Vertiefung und Stärkung der weltweiten Bewegung

376. Die beispiellose Sensibilisierung für das Problem der Kinderarbeit in den neunziger Jahren wurde begleitet von einer wachsenden internationalen Aufmerksamkeit für Armut und Entwicklung, die in den Millenniums-Entwicklungszielen, der Sorge über das Schicksal Afrikas und der Verknüpfung mit Sicherheitsfragen ihren konkreten Ausdruck fand. Um die internationale Aufmerksamkeit für das Problem der Kinderarbeit wachzuhalten und sie in konkrete globale Unterstützung für Maßnahmen auf Landesebene umzusetzen, muß die weltweite Bewegung neue Ansätze verfolgen. Sie müßte u.a. die in großem Umfang vorhandenen Belege heranziehen, um deutlich zu machen, daß Kinderarbeit ein Entwicklungshindernis ist, das beseitigt werden kann, und daß ihre Beseitigung eine Voraussetzung für die Erreichung der Ziele ist, die sich die internationale Gemeinschaft zu eigen gemacht hat, insbesondere der Millenniums-Entwicklungsziele.

Stärkung der Kapazität der Sozialpartner

377. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sind für eine wirksame weltweite Kampagne gegen Kinderarbeit von zentraler Bedeutung. Dies galt in der Vergangenheit ebenso wie heute. Ihre vertikal integrierten Strukturen verleihen ihnen die einzigartige Fähigkeit, die globale mit der lokalen Ebene zu verknüpfen. Es gibt, wenn überhaupt, nur wenige Organisationen, die über derartig weitreichende Netzwerke verfügen. Die intensivere und strategischere Einbeziehung der Sozialpartner in den Kampf gegen Kinderarbeit ist für die IAO eine klare Priorität, aber wie ihre Kapazitäten zur Mitwirkung auf nationaler wie auf internationaler Ebene gestärkt werden können, ist weniger klar.

378. Im Fall der Gewerkschaften geht die Diskussion über die Frage, wie ihre Einbeziehung gefördert werden kann, weiter. Auf Grund der Erfahrungen vor Ort hat sich ein Konzept der Arbeitsteilung zwischen Sektorgewerkschaften und den nationalen Gewerkschaftszentralen, denen sie angeschlossen sind, herausgebildet. Sektorgewerkschaften verfügen über gute Voraussetzungen, um gegen konkrete Formen der Kinderarbeit vorzugehen, die in ihren Arbeitsbereichen auftreten, während die nationalen Zentralen in einer besseren Position sind, wenn es um den grundsatzpolitischen Dialog mit der Regierung und den

Arbeitgebern geht. Auf höherer Ebene kommt den Globalen Gewerkschaftsföderationen eine strategische Rolle bei der Unterstützung der nationalen Gewerkschaftsarbeit und der Einflußnahme auf die globalen Debatten über Kinderarbeit, Entwicklung und Menschenrechte zu.

379. Im Fall der Arbeitgeberverbände und des Privatsektors unterstützt das IPEC weiterhin unmittelbar die Zusammenschlüsse von Arbeitgebern, während es gleichzeitig die Unternehmen ermutigt, soweit wie möglich eine unterstützende Rolle zu übernehmen. Flankiert werden soll dies durch die kontinuierliche Förderung sektorweiter Initiativen und eine stärkere Betonung der sozialen Verantwortung der Unternehmen. Die Mitgliedsstaaten, die die einheimischen Unternehmen bei der Entwicklung von Verhaltenskodices, u.a. hinsichtlich der Beseitigung von Kinderarbeit in den Zulieferketten, sowie unmittelbar durch Berufsbildungsmaßnahmen unterstützen wollen, können die Hilfe der IAO in Anspruch nehmen.

Förderungsarbeit auf hoher Ebene innerhalb der globalen Rahmenprogramme für Entwicklung und Menschenrechte

380. Die in diesem Bericht vorgenommene Analyse der genannten Strategiepapire zur Verringerung von Armut und die Tatsache, daß die großen Berichte über Armut und Entwicklung und die diesbezüglich eingegangenen Verpflichtungen die Kinderarbeit häufig kaum erwähnen, sollte alle, die in der weltweiten Bewegung engagiert sind, zu nüchternen Überlegungen veranlassen¹. Die Anstrengungen der IAO auf dem Gebiet der Förderungsarbeit müssen gezielter strategisch ausgerichtet werden, so daß die Kinderarbeit von den beiden dominierenden Entwicklungs-Rahmenprogrammen wie den Millenniumszielen und den Strategiepapieren sowie von den Menschenrechtsmechanismen zur Kenntnis genommen wird. Zwar sind die immer zahlreicheren Beispiele für eine erfolgreiche Integration der Beseitigung der Kinderarbeit in die Strategiepapire sehr ermutigend, aber dieser Trend muß durch politische Unterstützung seitens der internationalen Finanzinstitutionen auf globaler Ebene kontinuierlich gestützt werden.

¹ Für einige Beispiele aus jüngster Zeit siehe: Weltbank: *World Development Report 2006: Equity and development* (Washington DC, 2005); Kommission für Afrika: *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa* (London, 2005); J. Sachs: *The end of poverty: How we can make it happen in our lifetime* (Penguin Books Ltd., 2005). Ein gegen teiliges Beispiel ist das Ergebnisdokument des in New York im September 2005 abgehaltenen Gipfeltreffens Millennium +5, in dem ausdrücklich auf verschiedene Anliegen der IAO, namentlich die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, ausdrücklich verwiesen wird (Generalversammlung der Vereinten Nationen: *2005 World Summit Outcome*, 15. Sept. 2005, Abs. 47).

381. Ein erfolgreiches Beispiel ist die Reihe von Rundtischgesprächen über Bildung für alle und die Beseitigung von Kinderarbeit auf den jährlichen Tagungen der EFA-Gruppe auf hoher Ebene für Bildung für alle, wobei ein wichtiger Durchbruch bei der Verknüpfung dieser beiden globalen Ziele erreicht wurde. Das 2003 in Neu Delhi ins Leben gerufene Konzept bot der UNESCO, der IAO, UNICEF und der Weltbank ein Forum, in dem zusammen mit dem „Globalen Marsch gegen Kinderarbeit“ über politische und praktische Fragen gesprochen werden konnte, die die Integration der Aspekte Kinderarbeit und Bildung aufwirft. Ermutigt durch die Forderung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, solidere interinstitutionelle Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Bildung für alle zu schaffen, setzt sich die IAO jetzt für die Einrichtung einer Globalen Arbeitsgruppe für Fragen der Kinderarbeit und Bildung ein.

382. Neben anderen Maßnahmen wird die IAO folgendes anstreben:

- Aufnahme eines Indikators für Kinderarbeit in die Überwachungssysteme der Millenniumsziele, der Strategiepapire zur Verringerung von Armut und der Initiative „Bildung für alle“, neben anderen entwicklungsbezogenen grundsatzpolitischen Rahmenprogrammen.
- Förderung der Aufnahme der Kinderarbeit in das *Sourcebook* des IWF und der Weltbank, das Hilfe für die Ausarbeitung von Strategiepapieren zur Verringerung von Armut in den teilnehmenden Ländern bietet².
- Stärkung der Menschenrechtswirkung anderer Rahmenprogramme für bilaterale und externe Hilfe, einschließlich der Stärkung der Berichtsmechanismen und Instrumente zur Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Menschenrechte und speziell auf die Kinderarbeit.
- Ausarbeitung eines Fachberichts und eines Entschließungsentwurfs für die 18. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker im Jahr 2008, einschließlich eines Vorschlags für eine operative statistische Definition der Kinderarbeit zur universellen Anwendung für Messungen und Programminterventionen.
- Stärkung der Förderungsarbeit in bezug auf vernachlässigte schlimmste Formen der Kinderarbeit, wie z.B. Kinderarbeit im Haushalt.
- Eintreten für die konsequentere Aufnahme der Kinderarbeit in regionale Agenden, z.B. die der Europäischen Union.
- Förderung von Dialog und Zusammenarbeit auf internationaler Ebene
 - *Innerhalb der Familie der Vereinten Nationen*: Die IAO und UNICEF sind innerhalb des Systems der Vereinten

² F. Klugmann (Hrsg.): *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies* (Washington DC, Weltbank, 2002).

Nationen die wichtigsten internationalen Akteure auf dem Gebiet der Kinderarbeit, und ihre komplementären Stärken sollten noch optimaler zugunsten der weltweiten Bewegung eingesetzt werden. Die Leiter von beiden Organisationen unterzeichneten 1996 eine Absichtserklärung mit dem Ziel, ihre Zusammenarbeit in diesem Bereich zu verbessern. Es hat viel Zeit in Anspruch genommen, diese Partnerschaft funktionsfähig zu machen. Darüber hinaus hat die Erfahrung vor Ort gezeigt, daß ein großes Potential für Zusammenarbeit mit anderen Organisationen besteht, neben anderen insbesondere mit der UNESCO, dem Welternährungsprogramm (WFP), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und den internationalen Finanzinstitutionen.

- *Regionale Institutionen:* Es bieten sich gute Chancen, zusammen mit den regionalen Entwicklungsbanken, beispielsweise mit der der Asiatischen Entwicklungsbank im Rahmen ihrer 2001 angenommenen Strategie des sozialen Schutzes, und mit der Europäischen Union eine kohärentere und einheitlichere Position zur Kinderarbeit zu entwickeln.

Mit internationalen nichtstaatlichen Organisationen: Einige der konzeptionellen und grundsatzpolitischen Differenzen, die zwischen der IAO und einigen Teilen der Gemeinschaft der nichtstaatlichen Organisationen auftraten, beruhten auf der gegenseitigen Abgrenzung der Aktivitäten und dem Fehlen eines regelmäßigen Dialogs. Es sollten Wege gefunden werden, um Gemeinsamkeiten zu ermitteln und einen regelmäßigen Dialog über Kinderarbeit einzurichten. Ein solcher Dialog müßte auch einen besonderen Schwerpunkt auf die Bestimmung vorbildlicher Praktiken für die Partizipation von Kindern legen.

- *Eine internationale Überprüfungskonferenz:* Die im Oktober 1997 in Oslo abgehaltene Internationale Konferenz gegen Kinderarbeit war die hochrangigste Veranstaltung, die je zum Thema Kinderarbeit stattfand, anknüpfend an die zuvor im gleichen Jahr abgehaltene Kinderarbeitskonferenz in Amsterdam. An der in Oslo unter der gemeinsamen Schirmherrschaft der Regierung Norwegens, der IAO und UNICEF veranstalteten Konferenz nahmen 350 Delegierte teil, darunter Minister für Entwicklungszusammenarbeit, Arbeit, Soziale Wohlfahrt und Justiz aus 40 Industrie- und Entwicklungsländern, sowie Führer von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und

Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen, Organisationen der Vereinten Nationen und sonstigen multilateralen Organisationen. Um die Fortschritte zu bewerten, die durch internationale Anstrengungen zur Beseitigung der Kinderarbeit seit Oslo erzielt wurden, könnte eine ähnliche Tagung auf hoher Ebene abgehalten werden, um der weltweiten Bewegung eine neue Zielrichtung und neuen Schwung zu verleihen. Diese Tagung könnte sich insbesondere mit der Integration der Beseitigung der Kinderarbeit in die globalen Rahmenprogramme für Bildung, Entwicklung und Menschenrechte befassen und die Auswirkungen des Übereinkommens Nr. 182 untersuchen.

Weitere Integration der Kinderarbeit in die übergreifenden IAO-Prioritäten

383. Dieser Bericht hat gezeigt, daß in den letzten vier Jahren zwar wichtige Fortschritte dabei erzielt wurden, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit zu einer Querschnittsaufgabe der IAO-Arbeit zu machen, daß jedoch immer noch wichtige Lücken bestehen. Die Existenz eines derart umfangreichen Programms, das allein diesem Thema gewidmet ist, kann paradoxerweise sogar die Bemühungen konterkarieren, die Beseitigung der Kinderarbeit zu einem Anliegen zu machen, das alle angeht.

384. Kinderarbeit bildet einen guten Einstiegs- punkt in die Agenda für menschenwürdige Arbeit. Überzeugende Beispiele für eine bessere Integration der Kinderarbeitsproblematik in die Gesamtagenda der IAO sind sowohl auf Landesebene zu beobachten, z.B. in Indonesien, wie auch am Amtssitz, beispielsweise durch die gemeinsame Entwicklung von Richtlinien für die Heranziehung des IAO-Fachwissen in Kernbereichen für den Umgang mit Kinderarbeit. Nachstehend werden Vorschläge für weitere Bemühungen um die durchgängige Berücksichtigung des Themas vorgelegt.

Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit

385. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit werden in den kommenden Jahren das wichtigste Instrument für die Durchführung der Arbeit der IAO auf Landesebene sein. Sie bilden daher den wichtigsten Ansatzpunkt für eine wirksamere Berücksichtigung von Kinderarbeitsanliegen quer durch alle vorrangigen Arbeitsbereiche der IAO. Zu diesem Zweck wird das Amt seine Bemühungen auf zwei Fronten konzentrieren müssen. Als erstes muß das IPEC die konzeptionellen Verknüpfungen zwischen Kinderarbeit einerseits und anderen Problemfeldern wie Bil-

derung, Armut und Jugendbeschäftigung andererseits eingehender analysieren, im Rahmen des Lebenszyklusansatzes der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Obgleich Kinderarbeit als sinnvoller Ansatzpunkt für die IAO gilt, ist zu wenig bekannt, wie die IPEC-Projekte für den Aufbau der breiteren nationalen Agenda für menschenwürdige Arbeit genutzt werden können. Strategien und Formeln der Projektkonzipierung, die andere Teil der IAO-Arbeit ausdrücklicher einbeziehen, werden als Aufhänger benötigt, um Vorschläge für Anschlußprojekte vorzulegen, die auf den Kinderarbeitsprojekten aufbauen, selbst aber keine Kinderarbeitsprojekte sind. Es sollten neue Konzeptvorschläge ausgearbeitet und verbreitet werden, die klare Einstiegsstrategien für andere Bereiche der IAO-Arbeit beschreiben. Zweitens wird das IPEC unter operativen Gesichtspunkten seine Modalitäten für technische Zusammenarbeit und Geberfinanzierung überprüfen müssen, um die Integration und Synergie mit den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit zu erleichtern. Die Dezentralisierung der Kontrolle und des Managements der Kinderarbeitsprojekte gestattet es, die Beseitigung der Kinderarbeit besser in den Gesamtrahmen der Landesprogramme zu integrieren. Die Zusammenführung von Einzelprogrammen mit anderen technischen Programmen und mit der Politikberatung auf nationaler Ebene wird mit dem System der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit eine noch größere Bedeutung erhalten.

Jugendbeschäftigung

386. In Weiterverfolgung der von der 93. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2005 sollte ein umfassendes Arbeitsprogramm über die Verknüpfungen zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung entwickelt werden.

Integration der Ergebnisse der IAO-Aufsicht in die Agenda der technischen Zusammenarbeit

387. Wie in Teil I dieses Gesamtberichts dargestellt, liefert die Tätigkeit der Aufsichtsorgane der IAO – insbesondere des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen – eine aufschlußreiche Übersicht der Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten eine intensive Aktivität entfalten, und anderer, in denen weiterer Handlungsbedarf besteht. Dies sollte einerseits den Ländern als Orientierungshilfe für die Bestimmung ihrer Prioritäten dienen, aber die Aufsichtstätigkeit der IAO sollte auch richtungsweisend für die Agenda der technischen Zusammenarbeit der Organisation sein. Um eine stärkere Kohärenz zwischen der technischen Zusammenarbeit und der Normensetzung auf dem Gebiet der Kinderarbeit sicherzustellen, sind regelmäßige Koordinierungstreffen der Teile des Amtes vorgesehen, die in diesen beiden Bereichen aktiv sind.

Zusammenfassung

388. Die Tätigkeit der IAO zur Abschaffung der Kinderarbeit hat sich in den letzten vier Jahren verstärkt, und seit dem ersten Gesamtbericht über dieses Thema wurden beträchtliche Fortschritte erzielt. In den kommenden vier Jahren wird die IAO vor der Herausforderung stehen, ihre Arbeit zielgerichteter und strategischer zu gestalten, um als Katalysator für eine mit neuen Energien aus-

gestattete globale Allianz zu wirken, die die einzelstaatlichen Maßnahmen zur Abschaffung der Kinderarbeit unterstützt. Dieser veränderte Ansatz im Hinblick auf die globale Führungsrolle wird gewährleisten, daß die IAO auf wirksamere Weise ihren Beitrag dazu leisten wird, Kinderarbeit in die Geschichtsbücher zu verbannen.