



ILO-NACHRICHTEN 1-2007

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

Herausgeber: ILO-Vertretung in Deutschland, Karlplatz 7, 10117 Berlin
Tel 030/280.926.68 Fax 030/280.464.40 Email:berlin@ilo.org Internet:<http://www.ilo.org/berlin>

Die ILO-Konventionen über menschenwürdige Arbeit: hohe Aktualität, aber niedrige Ratifikationsrate

*Von Kari Tapiola**

Die zentralen Ziele der ILO sind im Konzept der menschenwürdigen Arbeit (decent work) zusammengefasst: Stärkung der Arbeitnehmerrechte, sozialer Schutz und Beschäftigung für alle. Die wichtigsten Methoden der ILO, dieses Ziel zu erreichen, sind ihre Arbeitsstandards und sozialer Dialog.

Die für diesen Bereich grundlegende ILO-Norm ist die Konvention über die soziale Sicherheit (Nr. 102) von 1952, die Mindeststandards für den sozialen Schutz aufstellt. Doch müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass sie nur von 42 der insgesamt 178 ILO-Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde.

Andere Beispiele für Konventionen, die für das Konzept der menschenwürdigen Arbeit wesentlich sind, sind die Konvention über ärztliche Betreuung und Krankengeld (Nr. 130) von 1969 mit gerade einmal 14 Ratifikationen und die Konvention über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit (Nr. 168) von 1988, die von sechs Staaten ratifiziert wurde. Generell sind die Ratifikationsraten bei den neueren Konventionen viel niedriger als bei älteren, was ein Anlass zur Sorge ist.

Die in den Jahren 1995 bis 2002 durchgeführte Überprüfung der Konventionen hat

*Kari Tapiola ist Exekutivdirektor der ILO, zuständig für den Bereich Standards und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Der Text ist die Zusammenfassung einer Rede Tapiolas auf der Veranstaltung von Friedrich-Ebert-Stiftung und ILO über Reformen der Sozialgesetzgebung in Entwicklungs- und Transformationsländern am 15. und 16. Mai 2006 in Berlin. Übersetzung: N.L.

gezeigt, dass die Instrumente durchaus noch aktuell sind, aber trotzdem von vergleichsweise wenigen Staaten ratifiziert wurden. Es handelt sich dabei vielfach um sehr komplexe Normen, die eine Erklärung benötigen und die oft auch kontrovers diskutiert werden.

In den vergangenen Jahren hat sich die ILO - insbesondere in Reaktion auf die Globalisierung - stark auf die Kernarbeitsnormen (Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, Diskriminierungsverbot und Vereinigungsfreiheit) konzentriert, die sich nicht direkt mit Fragen des sozialen Schutzes befassen. Dies mag dazu geführt haben, dass diese klassischen Themen etwas in den Hintergrund gedrängt wurden. Dazu kommt ein weiteres Problem: Es wurde allzu oft als selbstverständlich vorausgesetzt, dass Gesellschaften über hinreichend entwickelte Strukturen für die Umsetzung der Konventionen verfügen. Viele Konventionen waren folglich eher an den Bedürfnissen von Industrie- und Schwellenländern orientiert. Dagegen war es nicht immer möglich, den Entwicklungsländern mit ihrem oftmals sehr großen informellen Strukturen bei der Formulierung der Konventionen genügend Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Ratifizierung der bisherigen Sozialschutzstandards dürfte viele dieser Länder daher vor Probleme stellen. Doch auch wenn das in den Arbeitsnormen vorgesehene Schutzniveau nicht in allen Entwicklungsländern erreicht werden kann - zumindest nicht auf kurze Sicht - wäre es trotzdem schon ein Fortschritt, das ihnen zu Grunde liegende Prinzip, nämlich das Recht

aller Arbeitnehmer auf sozialen Schutz und Sozialversicherung, anzuerkennen. Manche Konventionen scheinen auch komplizierter zu sein, als sie es in Wirklichkeit sind. Das zeigt zum Beispiel die Erfahrung mit der Mindestalter-Konvention (Nr. 138) von 1973. Über lange Zeit hinweg wurde sie als eine ausgesprochen komplexe Konvention angesehen, und die Zahl der Ratifikationen blieb folglich gering. Aber in dem Maße, wie sich die ILO in ihrer Arbeit stärker auf Kinderarbeit konzentriert, stieg auch das Verständnis dieser Konvention. Inzwischen wurde sie von immerhin 144 Ländern ratifiziert. Darüber hinaus zeigen neuere Zahlen der ILO, dass damit auch praktische Erfolge verbunden sind: Die Zahl der Kinderarbeiter weltweit sinkt. Kommen wir also auf die Frage zurück,

was das Problem mit der Konvention Nr. 102 über die soziale Sicherheit ist. Vielleicht ist es uns nicht gelungen, hinreichend gute Argumente für Mindeststandards über sozialen Schutz außerhalb der reichen Länder des Nordens zu liefern - und vielleicht nicht einmal innerhalb dieser Länder. Vielleicht sollten wir konsequenter als bisher nicht nur die Mindeststandards darlegen, sondern auch die ihnen zu Grunde liegenden Prinzipien, denn diese Prinzipien können zumindest eine Richtschnur bieten in Fällen, in denen eine Ratifikation der Konvention noch nicht möglich ist. Und vielleicht müssen wir viel konkreter aufzeigen, dass diese Standards und Prinzipien entscheidende Instrumente bei der Schaffung von menschenwürdiger Arbeit sind.

Der chinesische Traum und die chinesische Beschäftigungskrise

Von Quan-Minh Chau

Zhao Dayong arbeitet Tag und Nacht auf einer Baustelle, seine Frau als Küchenhilfe in einem Restaurant. Beide sind als Arbeitsmigranten vom Land in die Stadt Chengdu gekommen, eine von unzähligen Millionenstädten Chinas. Nachdem Zhao Dayong von der Baufirma entlassen wird, eröffnet er mit dem Geld einer Verehrerin sein eigenes Geschäft. Für ihn beginnt nun der beschwerliche, aber Erfolg versprechende Weg der Selbständigkeit. Doch die Eifersucht seiner Frau kennt keine Grenzen...

Zu viel Intrige, um wahr zu sein? "Meine Zukunft ist kein Traum" ist im August 2006 zur Hauptsendezeit im chinesischen Fernsehen angelaufen. Es ist kein gewöhnliches TV-Drama: Mit der Sendung sollen Existenzgründungen chinesischer Wanderarbeiter und arbeitsloser Städter gefördert werden.

Die Fernsehsendung ist das Produkt einer Kooperation zwischen einem Programm der ILO China namens "Start and Improve your

Business" (SIYB), dem chinesischen Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit und Sichuan TV. Zielgruppe ist das Millionenheer von Binnenmigranten, das auf der Suche nach Arbeit in die wirtschaftlichen Ballungszentren Chinas zieht sowie arbeitslose Städter. Die Sendeinhalte vermitteln Informationen zu allen Bereichen der Selbstbeschäftigung, wie zum Beispiel staatlich geförderte Existenzgründungsberatungs- und Trainingsmöglichkeiten. Gleichzeitig verdeutlichen realistische Geschichten der Protagonisten die unterschiedlichsten Facetten der Selbständigkeit.

Basierend auf den Erfahrungen des so genannten "Start Your own Business"-Programms (SYB), das von der ILO bereits in über 80 Ländern erfolgreich erprobt wurde, entwickelte die ILO ein Existenzgründungstraining welches insbesondere auf die Nachhaltigkeit von gegründeten Unternehmen abzielt. Dieses Programm heißt heute "Start and Improve Your Business"(SIYB) und läuft seit 2004 in mehr als 100 chinesischen Städten. Neben der chinesischen Regierung und

der ILO wird das SIYB-Programm von der japanischen und britischen Regierung mitfinanziert.

50.000 entlassene Arbeiter aus Staatsbetrieben konnten bereits innerhalb des ersten Jahres am Programm teilnehmen. Laut Programmchef Andreas Klemmer gründeten anschließend rund 40 Prozent der Teilnehmer ihr eigenes Unternehmen. Die neue Ausrichtung des SIYB-Programms auf Arbeitsmigranten soll eine Beschäftigungsgruppe erreichen, die zuvor von staatlichen Existenzgründungsförderungsmaßnahmen fast gänzlich ausgeschlossen war. Mit der Förderung der Selbständigkeit begegnen die chinesische Regierung und die ILO einem auf den ersten Blick paradox anmutenden Problem: Der zunehmenden Arbeitslosigkeit in China.

Chinas "Beschäftigungskrieg"

Sogar in Deutschland kommen inzwischen Zweifel an der althergebrachten Ansicht auf, Wirtschaftswachstum führe automatisch zu mehr Beschäftigung. In China jedenfalls trifft diese Annahme unter keinen Umständen zu. Denn wo auch immer Gründe für Arbeitslosigkeit in China vermutet werden, Konjunkturschwäche ist wohl kaum die Ursache. Trotz seines derzeitigen weltweit bestaunten Wirtschaftswachstums von über neun Prozent bezeichnet Hu Angang, einer der renommiertesten chinesischen Arbeitsmarktexperten, den gegenwärtigen Wettbewerb um Arbeitsplätze in China als den "größten Beschäftigungskrieg in der Welt". Nach Angaben des chinesischen Staatsrates sind heute über 200 Millionen Wanderarbeiter vom Land auf der Suche nach Arbeit in den Städten und verstärken dort die ohnehin angespannte Beschäftigungssituation. Dieser Zustand resultiert aus dem Zusammenspiel einzigartiger Faktoren im bevölkerungsreichsten Land der Erde.

Die wirtschaftlichen Reformen haben das chinesische Arbeitssystem innerhalb der letzten 25 Jahre vollständig verändert und überhaupt erst einen Arbeitsmarkt entstehen las-

sen. Vor 1978 wurde die Bevölkerung mit politischen und administrativen Mitteln nach Stadt und Land getrennt, wobei das Hauptsteuerungsmittel die Haushaltsregistrierung (Hukou) der Bevölkerung darstellte. Bis 1953 hatte in China das Recht zur freien Binnenmigration bestanden. Doch Versorgungsmängel in den Städten nach der Machtübernahme der Kommunistischen Partei durch den Zuzug von Millionen von Bauern in die Städte führte 1958 zur Etablierung des Hukou-Systems. Migration in die Städte wurde dadurch stark eingeschränkt und kontrolliert. Die Trennung der Bevölkerung in eine städtische und eine ländliche Gesellschaft bildete die Basis für die bis heute nachwirkende Segmentierung des ländlichen und des städtischen Arbeitsmarktes.

Zur Realisierung des Hukou-Systems wurden eine Reihe von Maßnahmen getroffen: Träger eines städtischen Hukou wurde eine lebenslange Beschäftigung garantiert mit integrierter Daseinsvorsorge (insbesondere Sozialleistungen und Wohnraum). Der ländliche Hukou wurde an Agrarland beziehungsweise eine landwirtschaftliche Tätigkeit gebunden; eine Daseinsvorsorge war nicht vorgesehen. Die wirtschaftliche Öffnung seit den Achtzigerjahren führte zu grundlegenden Veränderungen der räumlichen Mobilität der Bevölkerung. Die erfolgreichen Sonderwirtschaftszonen an Chinas Ostküste hatten einen sehr großen Bedarf an Arbeitskräften. Zugleich entstand durch die Auflösung der sozialistischen Organisationsstrukturen auf dem Land eine hohe Zahl freigesetzter Arbeitskräfte. Als Reaktion gewährte der Staat Bauern ab 1984 beschränkte Migrationsmöglichkeiten. Ländliche Arbeitssuchende durften nun in den Städten vorübergehend einer Arbeit nachgehen, und Inhaber eines ländlichen Hukou konnten nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten nachkommen.

Seit den neunziger Jahren ziehen jährlich Millionen Wanderarbeiter auf der Suche nach Arbeit in städtische Ballungsräume. Sie sind

zu einem großen Teil für den gegenwärtigen enormen Druck auf dem chinesischen Arbeitsmarkt verantwortlich. Ein anderer wichtiger Faktor sind die Auswirkungen von Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) auf die Beschäftigungsstruktur.

Arbeitslosenzahlen in China kommen aus unterschiedlichen Quellen, und die Erhebungsmethoden sind teilweise nicht kompatibel. Die städtische Arbeitslosenrate wurde offiziell im Juni dieses Jahres mit 4,2 Prozent angegeben. Auf der Grundlage von internationalen Messungsstandards halten Experten eine Quote von landesweit mindestens acht Prozent für wahrscheinlicher.

Hemmnisse der Existenzgründung

Eine Möglichkeit zur Reintegration der vielen freigesetzter Arbeitskräfte und zur Minderung des Beschäftigungsdrucks insbesondere in den Städten sieht die chinesische Regierung in der Selbstbeschäftigung. Die staatliche Unterstützung des Schrittes in die Selbständigkeit für Wanderarbeiter stellt eine weitere Liberalisierung des chinesischen Arbeitsmarktes und ein weiterer Abbau der Chancenungleichheit der Landbevölkerung bei der Arbeitssuche dar. Schon 2001 führte die ILO in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit das "Start Your own Business"-Existenzgründungstraining ein. Gründungsinteressierten Teilnehmern werden in diesen Kursen unter anderem betriebswirtschaftliche Basiskennnisse zur Existenzgründung vermittelt sowie Beratung in rechtlichen Fragen und Unterstützung bei der Erstellung individueller Marktstudien. SIYB-Trainingskurse ("Start and Improve Your Business") folgten im Jahr 2004.

Das größte Hindernis zur Existenzgründung wird wohl auch für die neue Zielgruppe der Arbeitsmigranten der Kapitalmangel darstellen. Langzeitarbeitslose Interessenten haben in vielen Fällen nur sehr geringe Ersparnisse bewahren können. Finanzielle Förderprogramme, von kleinen Krediten bis zu Steue-

rerlassen, sollen helfen, diese Schwierigkeit zu überwinden. Überdies aber legen administrative Richtlinien und langatmige Prozesse vielen potenziellen Unternehmern Steine in den Weg. Auch fehlt vielen Teilnehmern zu Beginn des Trainings noch eine konkrete Idee für die angestrebte Existenzgründung, oder die Gründungsideen sind nicht innovativ. Erfahrungsgemäß zählen laut SIYB-Leiter Klemmer Restaurants und Friseursalons weiterhin zu den am häufigsten genannten Geschäftsideen. Die chinesische Regierung will nach eigenem Bekunden die Arbeitslosenrate in diesem Jahr nicht über 4,6 Prozent steigen lassen. Durch dieses hochgesteckte Ziel entsteht jedoch bei den chinesischen Arbeitsämtern Planerfüllungsdruck. Das birgt die Gefahr, dass Teilnehmer an Existenzgründungsseminaren trotz des hohen Risikopotenzials der Existenzgründung, trotz niedrigen Startkapitals und mangelhafter Projektidee von den Offiziellen regelrecht in die Selbständigkeit gedrängt werden könnten.

Selbstbeschäftigung - Rettung für die Beschäftigungspolitik?

Laut dem ILO-Bericht zu Existenzgründungstrainings gründen in China über 40 Prozent der SIYB-Teilnehmer erfolgreich ein Unternehmen. In der ILO-Statistik gilt die Trainingsmaßnahme als erfolgreich, wenn ein Unternehmen innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss gegründet wird und es über acht Monate existiert. Das positive Wirtschaftswachstum und die weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes lassen darauf hoffen, dass auch die Überlebensrate der gegründeten Unternehmen von Arbeitsmigranten signifikant über dem globalen Durchschnitt liegen wird. Projekte wie die Fernseh-Koproduktion werden den eingeschlagenen Kurs der chinesischen Regierung, die Förderung der Selbstbeschäftigung, weiterhin forcieren. Vorerst werden chinesische Fernsehzuschauer wöchentlich die Möglichkeit haben, das Freud und Leid der Selbstbeschäftigung aus sicherer Distanz zu beobachten.

HIV/AIDS in der Welt der Arbeit

Ergebnisse des Runden Tisches der ILO Berlin

Von Nicola Liebert

"Zwei von drei Menschen mit HIV/AIDS gehen jeden Tag zur Arbeit. Das macht den Arbeitsplatz zu einem entscheidenden Ansatzpunkt für Maßnahmen gegen HIV/AIDS." So begründet ILO-Generaldirektor Juan Somavia das Engagement der Arbeitsorganisation in diesem Bereich.

Einen entsprechenden Leitfaden hat die ILO im September 2006 erstmals auf Deutsch vorgelegt. Dieser wird ergänzt durch konkrete Richtlinien jeweils für Arbeitgeber und Gewerkschaften sowie Tipps für Betriebsstrategien zu HIV/AIDS.

Der Leitfaden informiert über Möglichkeiten der Prävention von HIV/AIDS, eine bessere Betreuung und Unterstützung der betroffenen Arbeitnehmer und ihrer Familien, die Bekämpfung von Diskriminierung und Stigmatisierung sowie die Steuerung der Auswirkungen der Epidemie auf die Arbeitswelt und die Wirtschaft.

Er basiert auf einer Reihe von Grundprinzipien: keine Diskriminierung und keine Entlassungen auf Grund von HIV/AIDS, keine Zwangstests und absolute Vertraulichkeit, das Recht auf medizinische Versorgung, ein gesundes Arbeitsumfeld und Gleichbehandlung von Männern und Frauen.

Der Leitfaden definiert auch die Aufgaben der verschiedenen Beteiligten. Im Aufgabenbereich der Regierungen liegen demnach unter anderem Aufklärungsprogramme, sozialer Schutz, Anti-Diskriminierungsgesetze und Forschungsprogramme. Arbeitgeber und Gewerkschaften können ihrerseits durch innerbetriebliche Programme aktiv werden, durch Branchenvereinbarungen, Aufklärung der Beschäftigten sowie durch freiwillige HIV-Tests und Beratungsangebote. Konkrete Erfahrungen im Umgang mit HIV/AIDS am Arbeitsplatz liegen bislang insbesondere für

Länder mit besonders hohen Infektionsraten vor. Bei ihrem Runden Tisch am 20. September 2006 hat daher die ILO Berlin unter anderem auch die Frage gestellt, welche besonderen Bedingungen in Ländern mit niedrigeren Infektionsraten berücksichtigt werden müssen, etwa in Osteuropa.

HIV/AIDS in Osteuropa

Die Situation in Osteuropa und Zentralasien erläuterte Ulrich Laukamm-Josten von der WHO. Demnach sei in dieser Region, anders als in vielen Entwicklungsländern, der wichtigste Übertragungsweg Drogengebrauch. Anders wiederum als in vielen Industrieländern seien die Hauptbetroffenen junge, heterosexuelle Männer. Wegen der zu erwartenden Ansteckung ihrer Sexualpartner sei in naher Zukunft mit deutlich steigenden Infektionsraten bei Frauen und Neugeborenen zu rechnen.

Eine kombinierte Präventionsstrategie müsse sich auf fünf Bereiche konzentrieren, so der WHO-Experte: Drogenkonsum, sexuelle Übertragung, Migranten, Übertragung im Gesundheitswesen und in Gefängnissen. Nötig sei dafür die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure, beispielsweise bei Drogenprogrammen die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gesundheitsteams. Denn verstärkte staatliche Repression allein führe, wie die Erfahrung gezeigt habe, nur zu mehr Infektionen bei Drogenabhängigen.

Beschäftigungsförderung für Betroffene in Deutschland

Seit antiretrovirale Therapien verfügbar sind, also seit etwa 1997, ist für viele Betroffene erstmals wieder Arbeit und eine entsprechende Zukunftsplanung zum aktuellen Thema geworden. Dennoch sind in Deutschland einer Umfrage zufolge knapp ein Drittel

der Infizierten gar nicht berufstätig, und nur ein Drittel arbeitet voll - gegenüber 70 Prozent in der Schweiz. Nach wie vor sei es die absolute Ausnahme, dass sich Betroffene am Arbeitsplatz als solche zu erkennen geben, berichtete Michael Krone von der Entwicklungspartnerschaft LINK-UP der Deutschen AIDS-Hilfe, die von der EU, dem Bundesarbeitsministerium und der Gemeinschaftsinitiative Equal unterstützt wird.

LINK-UP will die Teilhabe von Menschen mit HIV und AIDS am Erwerbsleben erleichtern. Im Vordergrund steht die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch Qualifikationen und Beschäftigungsprogramme. Beispiele umfassen Arbeits- und Ausbildungsprogramme für Drogenkonsumenten. Hinzu kommt eine Initiative, um Arbeitgebern Informationen über die Integration von Menschen mit HIV/AIDS und über Fördermöglichkeiten zu geben, die inzwischen auch auf Grund entsprechender Nachfrage auf Gewerkschaften ausgedehnt wurde.

Dabei wäre es falsch, nur in Kategorien von "ganz gesund" oder "ganz krank" zu denken, betont Krone. Vielmehr müsste es flexiblere Angebote für betroffene Arbeitnehmer zwischen Vollzeitarbeit und gar nicht Arbeiten geben; gerade die Informationstechnologien mache so etwas möglich. Doch nach wie vor sei unter Arbeitgebern und Kollegen das Wissen über HIV/AIDS ungenügend und in der Tendenz sogar rückläufig.

In der anschließenden Diskussion wurde darauf hingewiesen, wie wichtig eine differenzierte Herangehensweise sei. So müsse zum einen unterschieden werden zwischen unterschiedlichen Unternehmenstypen vom Kleinbetrieb bis zum multinationalen Konzern und zum anderen zwischen verschiedenen Gruppen von Betroffenen. Drogenkonsumenten mit HIV/AIDS in Osteuropa beispielsweise dürften ganz andere Probleme und berufliche Bedürfnisse haben als Infizierte in Deutschland - oft homosexuelle Männer mit anspruchsvollen Berufen.

Unternehmensstrategien gegen HIV/AIDS

Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) befasst sich nicht nur mit HIV/AIDS in der Entwicklungshilfe. Als multinationales Unternehmen verfügt sie auch selbst über eine unternehmensweite HIV/AIDS-Politik für alle Niederlassungen. Kernpunkte sind Nicht-Diskriminierung, freiwillige Tests, Vertraulichkeit, Beratung, medizinische Versorgung und Kostenübernahme, wo die durch AIDS anfallenden Kosten nicht von den Krankenkassen abgedeckt werden. Maßnahmen umfassen Informationen für alle Mitarbeiter über Risiken und Prävention, Schaffung eines diskriminierungsfreien und solidarischen Arbeitsklimas, Solidarität zwischen den Ländern und Unterstützung für das lokale Personal und dessen Angehörige. Auch Unterauftragnehmer der GTZ werden verpflichtet, entweder ein eigenes Programm aufzulegen oder sich dem GTZ-Programm anzuschließen.

Elisabeth Girrba von HIV/AIDS-Arbeitsplatzprogramm der GTZ berichtete allerdings auch von großen Herausforderungen: unterschiedliche Wissensstände und Sensibilisierungsgrade der nationalen Fachkräfte und der entsandten Mitarbeiter, ein geringes Bewusstsein über HIV/AIDS in den Ländern mit niedrigen Infektionsraten und eine gewisse Ermüdung in Bezug auf das Thema vor allem in Afrika. Zugleich werde AIDS auch von den deutschen Mitarbeitern oft genug nur als ein Problem Afrikas und nicht des gesamten Unternehmens gesehen. Ein kontinuierliches und aktives Management der Programme auf allen Ebenen seien daher dauerhaft geboten.

Wie wichtig es ist, dass sich globale Unternehmen der globalen Bedrohung von HIV/AIDS stellen, betonte Susanne Frank, Gesundheitsmanagerin bei DaimlerChrysler. Schon in ihrem eigenen Interesse müssten sie gegen den Verlust jüngerer, gut ausgebildeter Mitarbeiter, Fehlzeiten und ein durch Stigmatisierung belastetes Betriebsklima angehen.

Die viel zitierte soziale Verantwortung der Unternehmen müsse zudem immer die Verantwortung für die Mitarbeiter in aller Welt und ihre Familien beinhalten.

DaimlerChrysler habe sich das Ziel gesetzt, nicht nur das wirtschaftliche Risiko für das eigene Unternehmen zu minimieren, sondern genauso auch zur Stabilisierung der jeweiligen Volkswirtschaften beizutragen, in denen der Konzern aktiv ist. Deshalb zielten die Programme zum einen auf die Mitarbeiter, zum anderen aber auf das Umfeld. Möglichst sollten die Meister und andere Vorgesetzte von der Wichtigkeit des Programms überzeugt werden, aber mitunter sei es wirkungsvoller, Partner wie die AIDS-Hilfe von außen hinzuzuziehen. Da es keine pauschalen Lösungen gebe, lägen die konkreten Entscheidungen bei den Landesgesellschaften. Frank nannte als Beispiel China, wo etwa Kondomautomaten auf Toiletten nicht als Lösungsansatz, sondern als Affront gälten.

Volkswagen betritt Neuland in Kooperation mit der GTZ und der ILO mit einem auf Zulieferer zugeschnittenen Programm. Nationale Aktionsprogramme sehen etwa Audits der Firmen durch Prozessoptimierungsteams sowie beispielgebende Pilotprojekte vor. Die Akzeptanz dafür sei unter den Zulieferfirmen allerdings erst gestiegen, als deutlich wurde, dass es um Hilfe und nicht um Sanktionen geht, erzählte Rainer Göldner, der Leiter des VW-Gesundheitswesens. Künftig setze man nicht mehr auf ein Monitoring aus der Zentrale heraus, sondern auf nationale Arbeitskreise und den Austausch der Zulieferfirmen.

Programme für Osteuropa

In osteuropäischen Ländern ist die Infektionsrate zwar noch relativ gering im Vergleich zu manchen Entwicklungsländern. Umso schlimmer ist jedoch die Stigmatisierung Betroffener und die mangelnde Bereitschaft, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Lukas Pfister von MSD Sharp & Dohme berichtete etwa von Russland, wo HIV-Infizierte ihre Stellen verlieren können oder erst gar keine bekommen. Die Diskriminierung erstreckte sich auch auf Ehepartner und auf Kinder, welche zum Teil nicht mehr in die Schulen gelassen werden. Gesetze, die Diskriminierung verbieten, dürften hier allein wenig ausrichten.

Die ILO konzentriert ihre Aktivitäten auf vier Bereiche, erläuterte Sabine Beckmann vom ILO-Programm über HIV/AIDS in der Welt der Arbeit: die Schaffung eines geeigneten gesetzlichen Rahmens bzw. die Rücknahme besonders diskriminierender Gesetze, Forschung und Modelle über die sozioökonomischen Auswirkungen der Epidemie beispielsweise auf die Sozialversicherungssysteme sowie die Vernetzung der Akteure. Als Beispiele nannte Beckmann ein Projekt von ILO und Gewerkschaften in der Ukraine, das sich an junge, in entlegenen Regionen stationierte AKW-Techniker richtet, deren Freizeitbeschäftigung sich oft in Bordellen und Drogen erschöpft, oder ein Aufklärungsprojekt in Unternehmen, in dessen Folge die Arbeitnehmer selbst um Ausdehnung auf die Gemeinden baten.

Der anschließende Erfahrungsaustausch zeigte, wie wichtig es ist, bei allen Programmen auf die lokalen Besonderheiten Rücksicht zu nehmen. Die Mitarbeiter vor Ort müssten stärker eingebunden und nicht nur als Empfänger von Informationen oder Hilfeleistungen behandelt werden. Gerade die Arbeitnehmer könnten entscheidende Informationen anschließend in ihre Familien und Gemeinden tragen, was wiederum oft zum Abbau von Stigmatisierung beiträgt. Firmenzentralen müssten sich dabei flexibel zeigen und lokalen Trägern nicht die Verantwortung wegnehmen. Entscheidend sei dafür eine gute Auswahl der lokalen Partner, inklusive der ILO. Voranzutreiben sei aber auch die Aufklärung von Unternehmen in Deutschland, die anschließend als Investoren entsprechende Informationen und Strategien in die jeweilige Region tragen.

Das ILO-Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit: Konzepte und Fallbeispiele

Von Laura Börger

Die ILO kämpft seit vielen Jahren für die Abschaffung der Kinderarbeit. Dieses Ziel zu erreichen, erscheint möglich, doch es ist ein langer Weg dorthin. Die meisten Kinder arbeiten, weil es für ihr eigenes Überleben oder das der Familie notwendig ist. Ohne das kleine Extraeinkommen der Kinder reicht es bei vielen Familien nicht für das Allernotwendigste. Und oft stehen den Kindern auch gar keine Bildungsmöglichkeiten als Alternative zur Verfügung. Bloße Verbote sind daher kein Erfolg versprechender Weg.

Zunächst ist es wichtig abzugrenzen, wo Kinderarbeit genau anfängt. Ist es Kinderarbeit, wenn die Kinder unbezahlt in ihren Familien arbeiten, zum Beispiel in der Landwirtschaft? Oft hat dies ja die Funktion, die Kinder auf die spätere Übernahme des kleinen Ladens oder die landwirtschaftliche Fläche vorzubereiten und ihnen handwerkliche Fähigkeiten beizubringen. Es gibt darüber hinaus sichtbare Formen von Kinderarbeit und unsichtbare, deren Erfassung viel problematischer ist.

Die ILO unterscheidet zwischen drei unterschiedlichen Kategorien: erwerbstätige Kinder, Kinderarbeit und Kinder in gefährlicher Arbeit.

Erwerbstätige Kinder ist ein dehnbarer Begriff, welcher die meisten produktiven Tätigkeiten von Kindern umfasst, ungeachtet dessen, ob sie für den Markt bestimmt sind oder nicht, ob sie bezahlt sind oder nicht, ob es sich um einige wenige Stunden, Gelegenheit- oder Vollzeitarbeit handelt und ob sie recht- oder unrechtmäßig ist. Nur häusliche Pflichten und Schularbeit schließt dieser Begriff aus. Als erwerbstätig gilt ein Kind, das mindestens eine Stunde an einem Tag in einem Referenzzeitraum von sieben Tagen

arbeitet. Kinderarbeit ist ein engerer Begriff, er schließt alle Kinder über 12 Jahren aus, die nur einige Stunden pro Woche eine erlaubte Arbeit verrichten, sowie Kinder über 15 Jahren, deren Arbeit nicht als "gefährlich" eingestuft wird

Seit 1999 liegt durch die ILO-Norm 182 eine anerkannte Definition vor, wo es sich um eindeutig ausbeuterische Kinderarbeit handelt. Als ausbeuterisch und gefährlich werden laut ILO folgende Formen der Kinderarbeit definiert:

- Sklaverei und Schuldknechtschaft und alle Formen der Zwangsarbeit,
- Arbeit von Kinder unter zwölf Jahren,
- Kinderprostitution und -pornographie,
- der Einsatz von Kindern als Soldaten,
- illegale Tätigkeiten wie z. B. Drogenschmuggel,
- Arbeit, die die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit gefährdet, also z.B. Arbeit in Steinbrüchen, das Tragen schwerer Lasten oder sehr lange Arbeitszeiten und Nacharbeit.

Die ILO und ihre Partner versuchen darüber hinaus schon seit Jahren, ein weltweites Verbot aller Formen von Kinderarbeit durchzusetzen und nicht nur der schlimmsten Formen. Hieran wird allerdings auch Kritik geübt. Ein bloßes Verbot von Kinderarbeit, heißt es, würde die Kinder oft in die Prostitution und die Familien in noch stärkere Armut treiben, oder die Kinder müssten illegal weiterarbeiten, da das Problem der Versorgung der Familie ja nicht gelöst ist. Insgesamt wären sie damit noch weniger geschützt. So ist die Kindernotheilfe der Meinung, dass "unter den gegebenen Bedingungen ein generelles Verbot weder sinnvoll noch durchzusetzen [wäre], denn damit würde man den Familien die Lebensgrundlage entziehen". Oft

gebe es vor Ort auch keine Schulen, so dass die Kinder durch die Arbeit gar nicht daran gehindert würden, in die Schule zu gehen. Genau hier aber setzt die ILO an. Mit der Suche nach den besten Wegen, Kinderarbeit zu eliminieren, geht stets die Frage einher, wie sich die Situation der Kinder und ihrer Familien verbessern lässt.

Das ILO-Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit

Kinderarbeit, die über die bloße Mithilfe im familiären Hof oder Handwerksbetrieb hinausgeht, taucht erstmals in der industriellen Revolution in großem Umfang auf. Schon auf ihrer ersten Konferenz 1919 hat die ILO deshalb eine internationale Norm zur Abschaffung der Kinderarbeit angenommen. Jetzt findet so etwas Ähnliches wie die industrielle Revolution in den Ländern des Südens statt, und auch hier tritt wieder das Problem der Kinderarbeit auf.

Seit 1992 verfügt die ILO durch das Internationale Programm für die Beseitigung von Kinderarbeit (IPEC) über operative Möglichkeiten festzustellen, was im Kampf gegen Kinderarbeit in etwa 90 Ländern erfolgreich ist und wie sich die aktuelle Lage entwickelt. Die aktuellen Ergebnisse wurden am 4. Mai 2006 in dem Bericht: "Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah" vorgestellt.*

Im Jahr 2004 gab es dem ILO-Bericht zufolge weltweit 317 Millionen erwerbstätige Kinder im Alter von 5 bis 17 Jahren, von denen 218 Millionen als Kinderarbeiter im engeren Sinne gelten. Von diesen wiederum waren 126 Millionen mit gefährlicher Arbeit beschäftigt. Die Anzahl der Kinderarbeiter ging demnach zwischen 2000 und 2004 um elf Prozent zurück. Bei den Kindern, die gefährliche Arbeit verrichten, war der Rückgang sogar mit 26 Prozent noch ausgeprägter. Lateinamerika und Karibik zeichnen sich durch einen besonders schnellen Rückgang aus, die Region zieht damit gleich

mit verschiedenen entwickelten Ländern und Transformationsländern.

Der Bericht stellt weiter fest, dass die Beseitigung der Kinderarbeit und die Verringerung der Armut durch wirtschaftliche Entwicklung Hand in Hand gehen. Der Zusammenhang ist nicht automatisch. Vielmehr kommt es auf die grundsatzpolitischen Entscheidungen an und darauf, ob diese kohärent sind. Die Entwicklungen in Asien und Brasilien zeigen, dass neben der Armutsbekämpfung umfassende Bildung eine entscheidende Voraussetzung dafür ist, die Länder an den kritischen Punkt zur Beseitigung der Kinderarbeit zu bringen. Auch die Bekämpfung von HIV/AIDS durch Prävention, aber auch durch die Bereitstellung preiswerter oder kostenloser Medikamente ist in diesem Zusammenhang entscheidend. Denn schon wenn nur ein Elternteil erkrankt ist, müssen die Kinder oft mitarbeiten, um den Verdienstaufschlag des Elternteils auszugleichen und um die hohen Kosten für Ärzte und Medikamente zahlen zu können.

Ausbruch aus dem Teufelskreis

Problematisch bei der Bekämpfung der Kinderarbeit ist es jedoch, dass Kinderarbeit in vielen Ländern selbstverstärkend wirkt. In einer Situation der Massenarmut ist die Arbeit der Kinder und das Einkommen, das sie damit erzielen, ein Teil der Überlebensstrategie der Familien. Dies vergrößert das Angebot von Arbeitskräften, was die Löhne drückt. Es entsteht also ein Teufelskreis, denn die Familien sehen dadurch eine noch größere Notwendigkeit, die Kinder zum Arbeiten statt zur Schule zu schicken. Der ökonomische Wert, den Kinder so für die Familien verkörpern, sorgt für hohe Geburtenraten, wodurch sich das Angebot an Arbeitskräften noch weiter erhöht. Massive Kinderarbeit hält überdies Arbeitgeber davon ab, in neue Technologien zu investieren. Hinzu kommt ein politisches Problem: In einer Gesellschaft, in der Kinderarbeit die Regel ist, ist die Nachfrage nach Bildung

gering und die Durchsetzung von Gesetzen bezüglich Mindestalter und Schulpflicht umso schwieriger. Denn Kinderarbeiter werden, wenn sie erwachsen sind, mit höherer Wahrscheinlichkeit ebenfalls ihre Kinder arbeiten schicken.

Ein Ausweg aus diesem Teufelskreis ist möglich, wenn ihm die auf die Beseitigung der Kinderarbeit zielenden Kräfte einen Tugendkreis entgegensetzen, der gleichfalls aus mehreren, sich gegenseitig verstärkenden Elementen bestehen muss. Wenn also die Kinderarbeit verboten wäre und dieses Verbot auch durchgesetzt würde, wenn es zugleich einen obligatorischen, kostenlosen Schulbesuch bis zum Alter von 15 Jahren gäbe und wenn weiter dieser Schulbesuch durch bessere Qualität und höhere räumliche Dichte und womöglich durch kostenlose Mahlzeiten für die Kinder auch für arme Familien attraktiv wären, dann würde die Nachfrage nach Bildung zweifellos steigen. Dadurch würden weniger Kinder auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und Arbeitgeber müssten Erwachsene einstellen, um die Lücke zu füllen, und möglicherweise in neue Technologien investieren. Dadurch würde das Einkommen der Eltern steigen.

Da die Eltern nun ausreichend verdienen, um die Familie allein zu ernähren, werden sie eher in die Zukunft investieren und ihre Kinder zur Schule schicken. Dadurch würde der Nachschub an Kinderarbeitern weiter zurückgehen. In dieser neuen Situation dürften sich Familien, die ihre Kinder trotzdem noch zur Arbeit anstatt zur Schule schicken, gesellschaftlicher Missbilligung ausgesetzt sehen. Das Recht der Kinder, nicht zu arbeiten, würde auf diese Weise langsam zur gesellschaftlichen Norm werden.

Um dies zu erreichen, fördert die ILO weltweit Projekte mit finanzieller Unterstützung und technischem Know-how. Gleichzeitig versucht sie, gemeinsam mit ihren Mitgliedsstaaten das Verbot von Kinderarbeit und seine

Durchsetzung zu fördern. Meist wird die Leitung des Projektes von lokalen Partnern und Nichtregierungsorganisationen übernommen.

Erfolgsbeispiel Pakistan

75 Prozent aller Fußbälle werden in Pakistan, in der Gegend um und in Sialkot hergestellt. Eine Studie der ILO schätzte 1996, dass dort ca. 7000 Kinder zwischen 5 und 14 Jahren täglich zehn Stunden in der Fußballindustrie arbeiteten und die meisten von ihnen noch nie zur Schule gegangen sind. Sie verdienten rund 40 bis 50 Cent pro Fußball.

Zusammen mit der örtlichen Industrie- und Handelskammer beschloss die ILO, binnen 18 Monaten die Kinderarbeit zu bekämpfen und gleichzeitig die Kinder auszubilden, so dass sie nicht gezwungen sein würden, statt in den Fußballfabriken in einem anderen Industriezweig weiterzuarbeiten. Hauptidee war es, die Kinder mit Bildung zu versorgen, anstatt sie zur Arbeit zu schicken, während gleichzeitig den Familien der Kinder andere Arten der Einkommensabdeckung aufgezeigt werden sollten. Wichtig in diesem Projekt war es, die verschiedenen Zielgruppen zu bestimmen, um so eine Lösung für alle zu finden. Neben den Kindern selbst und deren Familien (hier vor allem die Mütter) zählen auch alle dazu, die von den Auswirkungen des Projekts betroffen waren, also vor allem die Fußballhersteller.

Das Projekt bestand aus drei Teilen: Beobachtung - hier waren die Hersteller aufgefordert, alle Kinder unter 14 Jahren zu melden, die in den Fabriken oder zuhause arbeiteten zu melden -, Prävention und soziale Absicherung sowie Rehabilitation. Einer Nichtregierungsorganisation, der BLCC, wurde die Aufgabe übertragen, die erfassten Kinder und ihre Familien abzusichern. Zunächst wurden die Kinder in Vorbereitungskursen auf die Teilnahme am normalen Schulunterricht vorbereitet. Alle Kindern und ihren Familien erhielten Zugang zur Krankenversorgung, außerdem gab es Freizeitangebote. Ein wichtiges Ele-

ment waren auch die Mikrokredite für die betroffenen Familien, damit diese ihr Einkommen auf eine andere Basis stellen konnten.

Durch dieses Projekt wurden 8191 Kinder aus der Kinderarbeit befreit. In einer zweiten Phase festigte man diese Strukturen und Denkweisen in der Industrie und Gesellschaft, so dass nach Beendigung des Projektes kein Rückfall in alte Muster zu erwarten war. In dieser Phase wurden auch die Hersteller miteinbezogen, die in der ersten noch nicht mitgemacht hatten. Das Projekt war ein so großer Erfolg, dass es einige Zeit später auch auf die Teppichindustrie und die Industrie zur Herstellung chirurgischer Instrumente in Pakistan übertragen wurde.

Maßgeschneidertes Programm für die Philippinen

Auf den Philippinen bekämpft die ILO seit 1996 zusammen mit der Regierung die Kinderarbeit. Die meisten Kinder arbeiten hier auf den Zuckerrohrplantagen, in der Prostitution, als Tiefseefischer und in Minen. Es handelt sich also oft die die schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Finanziert durch das US amerikanische Arbeitsministerium, war das Ziels dieses Projekts zunächst ein besseres Verständnis der Probleme, um darauf aufbauend für die Philippinen ein Programm zu entwickeln, welches speziell auf die Bedürfnisse der philippinischen Kinder und deren Eltern zugeschnitten war, um die Kinder vor den Gefahren der Kinderarbeit zu bewahren oder sie davon zu befreien und wieder einzugliedern.

Als wichtige Voraussetzung sollten zunächst vor allem Zivilgesellschaft und lokale Behörden geschult werden, um sie für das Problem zu sensibilisieren. Familien, in denen Kinderarbeit vorkamen, wurden auch hier neue Möglichkeiten für ein besseres Einkommen aufgezeigt, und zugleich wurde ihnen Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen gegeben. Die Kinder bekamen eine Schulausbildung

oder anderen Zugang zu Bildung - dies umfasste auch alternative und flexible Lernmethoden.

Schokolade ohne Kinderarbeit

2000 wurde durch Medienberichte weithin bekannt, dass Kinderarbeit in den Kakaoplantagen in Westafrika an der Tagesordnung war. Die ILO schlug daraufhin ein Programm vor, bei dem ein breit angelegtes Bündnis zwischen der Schokoladenindustrie, den Gewerkschaften, den Kakaoproduzenten, Verbraucherverbänden und NGOs gemeinsam gegen die Kinderarbeit ankämpfen sollte.

2001 wurde ein Protokoll unterzeichnet, wodurch 2002 die International Cacao Initiative (ICI) ins Leben gerufen wurde. Das ILO-Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit half dabei, basierend auf Hintergrundanalysen und den Erfahrungen aus anderen Ländern ein entsprechendes Programm aufzubauen .

Das Programm WACAP (West Africa Cocoa and Commercial Agriculture Project to Combat Hazardous and Exploitative Child Labour), welches direkt durch die ILO unterstützt wird, will durch Aufklärung aller Beteiligten und Sensibilisierung der Bevölkerung zunächst vor allem ein Ausbreiten der Kinderarbeit verhindern. Gleichzeitig bekommen die Kinder auch hier die Möglichkeit, zur Schule zu gehen, und den betroffenen Eltern werden Alternativen für die Einkommensversorgung gegeben, so dass die Familien nicht in noch größere Armut geraten.

Entscheidend ist dabei nach Auffassung der ILO stets, langfristige Partnerschaften aufzubauen, so dass nicht kurz nachdem die Medien ihre Aufmerksamkeit wieder anderen Dingen zuwenden, alles wieder beim Alten ist.

**Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah, Bericht des Generaldirektors, 97 S., Genf 2006, ISBN 92-2-716603-3, 23 Euro.*

Neue ILO Publikationen

Protecting the Poor: A microinsurance compendium. ILO in Zusammenarbeit mit CGAP Working Group on Microinsurance und Münchner Rückversicherung. Hrsg. v. Craig Churchill 2006, 654 S., ISBN 978-92-2-119254-1, 80 Euro

Dieses Compendium konnte unter Federführung der Microinsurance Working Group of the Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), einem Konsortium von 33 öffentlichen und privaten Entwicklungsagenturen, erscheinen. Angeregt durch die ILO, brachte die Arbeitsgruppe alle Beteiligten, wie Geberorganisationen, Versicherungen und andere an der Entwicklung von Versicherungsleistungen für Haushalte mit geringem Einkommen in Entwicklungsländern zusammen. Hiermit liegen die Ergebnisse eines vierjährigen Forschungsprozesses zum Verständnis einer guten (oder auch schlechten) Praxis zur Versorgung armer Menschen mit Versicherungsleistungen vor. Dank eines von den deutschen, britischen und schwedischen Entwicklungsministerien (GTZ, DFID, SIDA) und der ILO kofinanzierten Projekts wurden 25 Fallstudien zum Thema Mikroversicherungen in der ganzen Welt untersucht.

Der Titel gliedert sich in sechs Teile: Teil 1 "Principles and practices" definiert den Begriff Mikroversicherungen, gibt Einblick in das Risikomanagement von Haushalten mit geringem Einkommen und erklärt die Funktion der sozialen Absicherung durch Mikroversicherungen. Teil 2 "Microinsurance products and services" stellt bestimmte Versicherungsleistungen, wie Kranken- und Lebensversicherungen sowie deren Zusammenhang mit Sparkmöglichkeiten und Mikrokrediten dar. Im dritten Kapitel ("Microinsurance operations") werden Mikroversicherungen im Detail und deren Funktionsweise beschrieben. Der vierte Teil "Institutional options" untersucht, wie Mikroversicherungen durch eine

Vielzahl von institutionellen Rahmenbedingungen bereitgestellt werden können; zu nennen sind beispielsweise Partner-Agentur-Modell, gemeinschaftsbasierter Ansatz, Versicherungsunternehmen, die Netzwerken von Spar- und Kreditgenossenschaften gehören, Versicherungshändler als Distributoren und Institutionen der Mikroversicherungen. Ein Kapitel untersucht Vor- und Nachteile sowie Konflikte verschiedener Organisationsmöglichkeiten zur Bereitstellung von Gesundheitsversicherungen. Teil 5 ("The role of the other stakeholders") stellt die Rolle aller Beteiligten dar, einschließlich der Geber, Aufsichtsbehörden, Regierungen, Versicherer und Rückversicherer sowie die Bedeutung der technischen Umsetzung. Der Titel schließt mit Kapitel 6 ("Conclusions"), das verschiedene Strategien zusammenfasst, die nötig sind, um das nötige Gleichgewicht zwischen Versicherungsleistung, Kosten und Preisen zu schaffen, und bietet darüber hinaus einen Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Mikroversicherungen. Nicht zuletzt ist der Münchner Rückversicherung für die finanzielle und technische Unterstützung für die Realisierung des Buchprojekts zu danken.

Decent Working Time. New trends, new Issues. Hrsg. v. Jean-Yves Boulin, Michel Lallement, Jon C. Messenger and François Michon, ILO, Genf 2006, 464 S., ISBN 978-92-2-117950-4, 50 Euro. Dieses Werk untersucht die grundlegenden Veränderungen in der Beschäftigung und der Arbeitszeit der industrialisierten Länder.

Violence at work. Third Edition. Duncan Chappel und Vittorio de Martino, ILO Genf 2006, 360 S., ISBN 978-92-2-117948-1, 22 Euro. Die dritte aktualisierte und überarbeitete Auflage der Grundlagenstudie wurde erstmals 1998 veröffentlicht und hat sich seitdem als das Standardwerk zum Thema etabliert.